



MARIANNE MÄKELÄ

Yhdenvertainen oikeus sivistykseen

Tutkimus sivistyksellisen yhdenvertaisuuden perusoikeuden sisällöstä erityisesti yhdenvertaisessa oikeudessa perusopetukseen, taiteen perusopetukseen ja kuntien kulttuuripalveluihin



AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Esitetään Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun johtokunnan suostumuksella julkisesti tarkastettavaksi Tampereen yliopiston Pinni B:n luentosalissa 1097, Kanslerinrinne 1, Tampere, 16. päivänä helmikuuta 2013 klo 12.

English abstract

TAMPEREEN YLIOPISTO

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu

Copyright ©2013 Tampere University Press ja tekijä

Myynti
Tiedekirjakauppa TAJU
PL 617
33014 Tampereen yliopistoPuh. 040 190 9800
taju@uta.fi
www.uta.fi/taju
<http://granum.uta.fi>Kannen suunnittelu
Mikko ReinikkaTaitto
Aila HelinActa Universitatis Tamperensis 1804
ISBN 978-951-44-9040-8 (nid.)
ISSN-L 1455-1616
ISSN 1455-1616Acta Electronica Universitatis Tamperensis 1280
ISBN 978-951-44-9041-5 (pdf)
ISSN 1456-954X
<http://acta.uta.fi>

Esipuhe

Polku tutkimusprosessin alkuvaiheista sen loppumetreille on ollut mielenkiintoinen. Matkan aikana erilaiset tapahtumat ja mukana olleet ihmiset ovat antaneet oman vaikutuksensa ja panoksensa työn suuntautumiselle ja etenemiselle.

Tutkimuksen aihe on saanut alkunsa taiteen perusopetuksen käytännön työn parissa esiin nousseista yhdenvertaisuuskysymyksistä laajeten tutkimussuunnitelman hahmotuessa ja tutkimuksen edetessä varsin teoreettiseksi yksilöiden yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden ulottuvuuksien tarkasteluksi. Asetettuihin kysymyksiin vastaaminen on oikeusdogmaattisen analyysin lisäksi edellyttänyt tulkinallisen tuen hakemista myös oikeusjärjestyksen taustalla vaikuttavasta arvoperustasta.

Alkusysäyksen tutkimuksen kysymyksenasettelulle antoi kaupungissa virinnyt pohdinta taiteen perusopetusta antavan musiikkiopiston oppilaiden opinto-oikeuden jatkumisesta tilanteesta, jossa oppilaan vanhemmat eivät lukukausimaksujen maksamisesta huolehdi. Muina yhdenvertaisuuskysymyksiä käytännön työssä nousivat esiin muun muassa eri kunnista tulevien hakijoiden asema oppilasvalinnoissa, oppilaspaikan oppilaalle oikeuttaman opetuksen määrä, laatu ja sisältö, sekä taloudellisten tekijöiden, kuntien välisten erojen ja yksilöiden yhdenvertaisuuden välinen jännite. Valtakunnallisesti tarkasteltuna esillä olivat muun muassa yksilöiden kielellinen ja maantieteellinen yhdenvertaisuus oikeudessa taiteen perusopetukseen. Näiden kysymysten pohdinnassa ovat olleet mukana Vakka-Suomen musiikkiopiston opetus- ja toimistohenkilöstön lisäksi kuntien sivistystointen johtavat viranhaltijat, kunnan-/kaupunginjohtajat, kuntien luottamushenkilöt sekä maan musiikkioppilaitosverkosto laajemminkin. Lämpimät kiitokset kaikille! Sivistystoimenjohtajaksi siirtymisen jälkeen yhdenvertaisuuskysymykset ovat käytännön työssä näyttäytyneet koko toimialan laajuudessa, ja samoin kiitän näiden pohtimiseen osallistuneita Muonion kunnan sivistysosaston tehtäväalueiden vastuushenkilöitä, muita viranhaltijoita ja kunnan luottamushenkilöitä.

Yliopistomaailmassa keskeisen tärkeä merkityksensä tutkimuksen etenemiselle ja suuntautumiselle on ollut työn ohjaajilla professori (emeritus) Jukka Kultalahdella ja professori Pekka Länsinevalla. Heille molemmille esitän parhaimmat kiitokseni analyyttisestä ja kriittisestä, mutta kannustavasta otteesta työn etenemisen vaiheissa.

Tärkeäksi erityisesti yliopistoyhteisön ulkopuolella virkatyön ohella jatkotutkimusta tekevän opiskelijan kannalta nousee jatkokoulutusseminaarien merkitys. Tampereen yliopiston julkisoikeuden oppiaineesta seminaareista on osattu rakentaa toimivia ja antoisia oppimistapahtumia, joissa jatko-opiskelijoiden, professorien ja muiden tutkijoiden vuorovaikutus on aitoa, aktiivista ja luontevaa. Kiitokset kaikille seminaariosallistujille antoisista keskusteluista mitä moninaisimpiin oikeudellisiin ja muihinkin kysymyksiin liittyen!

Professori Pentti Arajärvi Helsingin yliopistosta ja professori Tarmo Miettinen Itä-Suomen yliopistosta lupautuivat tutkimukseni esitarkastajiksi, ja Tarmo Miettinen toimimaan myös vastaväittäjänä. Esitän molemmille professoreille parhaimmat kiitokseni.

Oikeustieteellisen tutkimuksen tekijää hyvin palvelevat materiaalipankit internetissä ovat tutkimuksen juohevan etenemisen kannalta kullanarvoiset. Samoin käytettävissä olevat kirjastopalvelut ovat edellytys tutkimuksen teon mahdollisuudelle. Hyvin toimivasta kirjastolaitoksesta haluan erityisesti kiittää Laitilan ja Muonion kirjastojen palveluista ja ahkeraa henkilöstöä, joka väsymättä on täyttänyt tutkimusentekijän toiveet välillä vaativienkin kaukolainapyyntöjen toteuttamiseksi. Kiitokset myös aluehallintovirastoille hyvästä yhteistyöstä opetustointia koskevan aineiston tutkimisessa.

Jatko-opiskelu virkatyön ohella on antoisaa, mutta edellyttää myös omat järjestelynsä. Tämän työn etenemisen aikana kaikki työnantajani Laitilan kaupunki, Muonion kunta ja Kokemäen kaupunki ovat osoittaneet työn ja opiskelun yhteensovittamista palvelevaa joustavuutta. Kiitokset esimiehilleni Laitilan kaupungin sivistystoimenjohtaja Matti Nurmiselle, Muonion kunnan ma. kunnanjohtaja Leena Lehtoruusulle, kunnanjohtaja Sirpa Hartojoelle ja kunnanhallituksen puheenjohtaja Juha Niemelälle sekä Kokemäen kaupunginjohtaja Markus Ojakoskelle myönteisestä suhtautumisesta ja jatko-opiskeluun kannustamisesta! Kiitän myös Lapuan kaupungin sivistysjohtajana toiminutta, tällä hetkellä osastopäällikkönä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa työskentelevää Tuomo Laitilaa esimerkin antamisesta ja kannustamisesta työn ohella tapahtuviin jatko-opintoihin. Työympäristö ja mielenkiintoiset tehtävät ovat osaltaan motivoineet tutkimustyössä eteenpäin. Toivon myös tutkimukseni herättävän keskustelua ja osaltaan vievän eteenpäin ajatuksia kuntien sivistyspalvelujen järjestämisessä ja yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan sääntelyn kehittämisessä.

Oman perheen tuki jatko-opiskelun mahdollistamiseksi on ensiarvoisen tärkeä. Kiitän Raimo ja Lauri ymmärryksestänne ja tuestanne. Kiitokset myös vanhemmilleni Anelma ja Tapio Iso-Trykkärille opiskelun tielle kannustamisesta. Elämä on erinäisten vaiheiden jälkeen kuljettanut takaisin kotipaikkakunnalle, ja on mukava päivätä väitöskirjan esipuhe täällä.

Opiskelu on kuulunut toistaiseksi jatkuvana osana elämääni, jossa yhdenvertaisella oikeudella sivistykseen on ollut tärkeä merkityksensä. Toivon tämän tutkimuksen avaavan kolmen eri perusoikeuden yhteisvaikutuksena syntyvän perusoikeuden sisältöä ja merkitystä myös laajemmin, ja osaltaan edesauttavan keskeisen perusoikeuden toteuttamista yhteiskunnassamme.

Omistan kirjan Laurille, Raimolle, Anelmalle ja Tapiolle.

Huittisissa, 25. päivänä marraskuuta 2012

Marianne Mäkelä

Sisällys

Esipuhe.....	iii
Sisällys.....	v
Lähteet	ix
Lyhenteet.....	xlv
Kuviot.....	xlvii
I JOHDANTO.....	1
1.1 Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden arvoperusta.....	1
1.1.1 <i>Arvot osana oikeusjärjestystä.....</i>	<i>1</i>
1.1.2 <i>Kolme lähtökohtaa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden arvoperustan tarkastelulle</i>	<i>3</i>
1.1.3 <i>Arvokehikko yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden tarkastelun taustaksi.....</i>	<i>14</i>
1.2 Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden oikeudellinen perusta	16
1.2.1 <i>Sivistys, oikeus ja yhdenvertaisuus oikeudellisina käsitteinä.....</i>	<i>16</i>
1.2.2 <i>Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden muotoutuminen</i>	<i>21</i>
1.2.3 <i>Yhdenvertainen oikeus sivistykseen perustuslainsäädännön osana</i>	<i>23</i>
1.2.4 <i>Muiden perusoikeuksien vaikutus.....</i>	<i>27</i>
1.2.5 <i>Ihmisoikeudet yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisällön määrittäjänä</i>	<i>29</i>
1.2.6 <i>Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden rajoittaminen – perusoikeuksien rajoitusedellytykset</i>	<i>34</i>
1.3 Tutkimuksen tausta, tehtävä ja tavoitteet.....	35
1.3.1 <i>Tutkimuksen paikantaminen</i>	<i>35</i>
1.3.2 <i>Tutkimusongelma.....</i>	<i>38</i>
II TUTKIMUKSEN METODISET JA TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT	47
2.1 Yhdenvertainen oikeus sivistykseen oikeusdogmatiikan tutkimuskohteena	47
2.1.1 <i>Perusoikeus oikeudellisena käsitteenä</i>	<i>47</i>
2.1.2 <i>Yhdenvertainen oikeus sivistykseen oikeuden pinta- ja syvärakenteessa</i>	<i>50</i>
2.1.3 <i>Yhdenvertainen oikeus sivistykseen – perusoikeuden sääntö- ja periaateulottuvuudet.....</i>	<i>53</i>
2.1.4 <i>Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden rajoittamisesta pidättäytyminen ja sen toteutumisen edistäminen</i>	<i>60</i>
2.2 Arvojen käyttö oikeusdogmaattisen analyysin tukena.....	62
2.3 Kokoavia näkökohtia	67

III PERUSTUSLAILLINEN YHDENVERTAINEN OIKEUS

SIVISTYKSEEN.....	69
3.1 Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevien säännösten muotoutuminen.....	69
3.1.1 <i>Yhdenvertaisuussäätely</i>	69
3.1.2 <i>Sivistykselliset oikeudet</i>	73
3.1.3 <i>Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin</i>	77
3.2 Perustuslain 6 § erityisesti yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden näkökulmasta tulkittuna.....	79
3.2.1 <i>Yhdenvertaisuussäätelyn funktio</i>	79
3.2.2 <i>Yhdenvertaisuussäännösten ala ja rakenne</i>	80
3.2.3 <i>Yhdenvertaisuuden perusoikeuden sisältö</i>	82
3.3 Perustuslain 16 ja 17 §:t erityisesti yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden näkökulmasta tulkittuna.....	93
3.3.1 <i>Sivistyksellisten, kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien funktio</i>	93
3.3.2 <i>Sivistyksellisiä, kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia koskevien perusoikeussäännösten ala ja rakenne</i>	96
3.3.3 <i>Sivistyksellisten, kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien sisältö</i>	102
3.4 Yhdenvertainen oikeus sivistykseen osana perustuslain kokonaisuutta.....	117
3.4.1 <i>Perustuslainsäännöstrion suhteet – yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskeva perusoikeus, kunnallinen itsehallinto ja julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen</i>	117
3.4.2 <i>Yhdenvertainen oikeus sivistykseen ja muut perusoikeudet</i>	123
3.4.3 <i>Yhdenvertainen oikeus sivistykseen suhteessa kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin</i>	135
3.4.4 <i>Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen sääntelevän perusoikeuden rajoittaminen</i>	138
3.5 Perustuslain turvaama yhdenvertainen oikeus sivistykseen.....	140

IV YHDENVERTAISUUDEN ULOTTUVUUDET OIKEUDESSA

SIVISTYKSEEN.....	145
4.1 Yhdenvertainen oikeus sivistykseen torjuntaoikeutena ja turvaamisoikeutena.....	145
4.1.1 <i>Julkisen vallan velvollisuus pidättäytyä yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden rajoittamisesta</i>	145
4.1.2 <i>Julkisen vallan velvollisuus yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden turvaamiseen</i>	152
4.2 Muodollinen ja aineellinen yhdenvertainen oikeus sivistykseen.....	160
4.2.1 <i>Jokaisen oikeus muodollisen yhdenvertaisuuden määrittäjänä</i>	160
4.2.2 <i>Yksilön taipumukset, valmiudet ja kyvyt muodollisen yhdenvertaisuuden lähtökohtina</i>	175
4.2.3 <i>Yksilöiden erityisten tarpeiden huomioiminen</i>	185
4.2.4 <i>Oikeus sivistykseen varattomuuden sitä estämättä</i>	193
4.2.5 <i>Lasten ja nuorten aineellinen yhdenvertainen oikeus sivistykseen</i>	204
4.2.6 <i>Sukupuolten aineellinen yhdenvertainen oikeus sivistykseen</i>	207

4.2.7	<i>Eri kieli- ja väestöryhmien edustajien aineellinen yhdenvertainen oikeus sivistykseen</i>	212
4.2.8	<i>Kokoavia näkökohtia: Aineellinen yhdenvertaisuus muodollisen yhdenvertaisuuden täydentäjänä</i>	218
4.3	Yhdenvertainen oikeus sivistykseen sääntö- ja periaatenormina.....	220
4.3.1	<i>Jokaisen oikeus sivistykseen</i>	220
4.3.2	<i>Jokaisen yhtäläiset mahdollisuudet sivistykseen</i>	225
4.4	Yhdenvertainen oikeus sivistykseen ohjelmallisena ja julistuksellisena normina.....	231
4.5	Perusoikeuden rajoittaminen.....	232
4.5.1	<i>Kunnallinen itsehallinto yhdenvertaista oikeutta sivistykseen rajoittavana tekijänä</i>	232
4.5.2	<i>Muita näkökohtia yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden rajoittamiseen</i>	252
4.6	Kokoavia näkökohtia: Yhdenvertaisuuden ulottuvuudet oikeudessa sivistykseen.....	255

V PERUSOIKEUKSIEN YHTEISVAIKUTUKSENA MUODOSTUVA YHDENVERTAINEN OIKEUS SIVISTYKSEEN259

5.1	Yhdenvertainen oikeus sivistykseen sivistyksellisen yhdenvertaisuuden osana.....	259
5.1.1	<i>Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden ala ja rakenne</i>	259
5.1.2	<i>Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden aineellisoikeudellinen sisältö</i>	262
5.1.3	<i>Perusoikeussäännöspunninta – yhdenvertainen oikeus sivistykseen, kunnallinen itsehallinto, julkisen vallan velvollisuus perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen</i>	269
5.1.4	<i>Muiden perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien vaikutus yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisältöön</i>	280
5.1.5	<i>Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kiinteä ydin</i>	281
5.1.6	<i>Arvokeskustelua</i>	284
5.1.7	<i>Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen jäsentävät oikeusperiaatteet</i>	286
5.2	Ajatuksia tulevalle tutkimukselle.....	289

Tiivistelmä291

Summary.....293

Lähteet

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis*: Ikuinen ja muuttuva oikeus. Teoksessa Hidén, Mikael et. al. (toim.) Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900 3/9 1975, s. 229–246.
- Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoria. Juva 1989. (Aarnio 1989 a)
- Aarnio, Aulis*: Ottakaamme oikeussäännöt vakavasti. *Oikeus* 2/1989, s. 112–122. (Aarnio 1989 b)
- Aarnio, Aulis*: Silmäyksiä. Kirjoitettua ja puhuttua vuosilta 1987–89. Tampere 1989. (Aarnio 1989 c)
- Aarnio, Aulis*: On Rules and Principles. A Critical Point of View. Teoksessa Van Aerschoot, Paul; Ilveskivi, Paula & Piispanen, Kirsi (toim.) Juhlakirja Kaarlo Tuori 50 vuotta. Helsinki 1998, s. 83–96.
- Ahlman, Erik*: Oikeudenmukaisuus ja sen suhde moraliin. Helsinki 1943.
- Ahmavaara, Yrjö*: Yhteiskuntakybernetiikka. Tapiola 1976.
- Ahtela, Karoliina; Bruun, Niklas; Koskinen, Pirkko K.; Nummijärvi, Anja & Saloheimo, Jorma*: Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Helsinki 2006.
- Alexy, Robert*: A Theory of Constitutional Rights. Oxford 2002.
- Alvesalo, Anne & Ervasti, Kaijus*: Oikeus yhteiskunnassa. Näkökulmia oikeussosiologiaan. Helsinki 2006.
- Andre, Judith*: Blocked Exchanges: A Taxonomy. Teoksessa Miller, David & Walzer, Michael (toim.) Pluralism, Justice and Equality. Oxford 1995, s. 171–196.
- Arajärvi, Pentti*: Oikeus sivistykseen. Tampere 1994.
- Arajärvi, Pentti*: Paremmivointiyhteiskunta. Vammala 2003.
- Arajärvi, Pentti*: Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet. Joensuu 2006.
- Arajärvi, Pentti*: Moraali ja julkisen vallan vastuu. Teoksessa Miettinen, Tarmo & Korte, Atte (toim.) Syrjäytymisen oikeudelliset pidäkkeet – julkisen vallan vastuu. Joensuu 2010, s. 3–17.
- Arajärvi, Pentti*: Oppilashuollon oikeudellisia näkökohtia. Teoksessa Arajärvi, Pentti & Korte, Atte (toim.) Syrjäytymisen oikeudelliset pidäkkeet – koulutuksen näkökulma. Joensuu 2011, s. 10–25.
- Arajärvi, Pentti & Sakslin, Maija*: Yhdenvertaisuus oikeudenmukaisuutena. Teoksessa Saari, Juho & Yeung, Anne Birgitta (toim.) Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Helsinki 2007, s. 47–61.
- Arneson, Richard J.*: Against 'Complex' Equality. Teoksessa Miller, David & Walzer, Michael (toim.) Pluralism, Justice and Equality. Oxford 1995, s. 226–252.
- Atienza, Manuel & Manero, Juan Ruiz*: A Theory of Legal Sentences. Dordrecht 1998.

- Atjonen, Päivi, Manninen, Jyri, Mäkinen, Sanna & Vanhalakka-Ruoho, Marjatta:* Oppilaanohjaus nuorten tukena opin- ja elämänpoluilla suunnistamisessa. Teoksessa Arajärvi, Pentti & Korte, Atte (toim.) Syrjäytymisen oikeudelliset pidäkkeet – koulutuksen näkökulma. Joensuu 2011, s. 26–48.
- Axberg, Mikael:* Rättvisa och demokrati. Om prioriteringar i sjukvården. Uppsala 1997.
- Bamford, Anne:* The Wow Factor. Global research compendium on the impact of the arts in education. Münster 2006.
- Barry, Brian:* Spherical Justice and Global Injustice. Teoksessa Miller, David & Walzer, Michael (toim.) Pluralism, Justice and Equality. Oxford 1995, s. 67–80.
- Benner, Dietrich:* Allgemeine Pädagogik: Eine systematische-problemgeschichtliche Einführung in die Grundstruktur pädagogischen Denkens und Handelns. 2. painos. München 1991.
- Brunila, Kristiina:* Sukupuolten tasa-arvo korkeakoulutuksessa ja tutkimuksessa. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityksiä. Helsinki 2009.
- Bruun, Niklas, Mäenpää, Olli & Tuori Kaarlo:* Virkamiesten oikeusasema. Helsinki 1995.
- Carens, Joseph:* Complex Justice, Culture and Politics. Teoksessa Miller, David & Walzer, Michael (toim.) Pluralism, Justice and Equality. Oxford 1995, s. 45–66.
- Coing, Helmut:* Grundzüge der Rechtsphilosophie. 4. painos. Berlin 1985.
- Cole, Mike & Blair, Maud:* Racism and education: from Empire to New Labour. Teoksessa Cole, Mike (toim.) Education, Equality and Human Rights. Issues of Gender, “Race”, Sexuality, Disability and Social Class. London 2006, s. 70–88.
- Donders, Yvonne:* A Right to Cultural Identity in UNESCO. Teoksessa Francioni, Francesco & Scheinin, Martin (toim.) Cultural Human Rights. Leiden 2008, s. 317–340.
- Duelund, Peter:* The Nordic Cultural Model. Summary. Teoksessa Duelund, Peter (toim.) The Nordic Cultural Model. Copenhagen 2003, s. 479–529.
- Dworkin, Ronald:* Taking Rights Seriously. London 1977 & 2002.
- Eide, Asbjorn:* Cultural Rights as Individual Human Rights. Teoksessa Eide, Asbjorn, Krause Catarina ja Rosas, Allan (toim.) Economic, Social and Cultural Rights. 2. Painos. Hague 2001, s. 289–301.
- Eide, Asbjorn & Rosas, Allan:* Economic, Social and Cultural Rights: A Universal Challenge. Teoksessa Eide, Asbjorn, Krause Catarina ja Rosas, Allan (toim.) Economic, Social and Cultural Rights. 2. Painos. Hague 2001, s. 3–7.
- Elster, Jon:* The Empirical Study of Justice. Teoksessa Miller, David & Walzer, Michael (toim.) Pluralism, Justice and Equality. Oxford 1995, s. 81–98.
- Ericson, David P.:* Social Justice, Evaluation, and the Educational System. Teoksessa Sirotnik, Kenneth A. (toim.) Evaluation and Social Justice: Issues in Public Education. San Francisco 1990.
- Eriksson, Lars D.:* Syrjintäkielto ja yhdenvertaisuus. Lakimies 5–6/1996, s. 862–872.

- Eräsaari, Risto*: Monimutkainen oikeudenmukaisuus. Jyväskylä 1996.
- Fields, A. Belden*: Rethinking Human Rights for the New Millenium. New York 2003.
- Francioni, Francesco*: Culture, Heritage and Human Rights: An Introduction. Teoksessa Francioni, Francesco & Scheinin, Martin (toim.) Cultural Human Rights. Leiden 2008, s. 1–16.
- Frey, Bruno S.*: Public support. Teoksessa Towse, Ruth (toim.) A Handbook of Cultural Economics. Cheltenham 2003, s. 389–398.
- Fukuyama, Francis*: Historian loppu ja viimeinen ihminen. Juva 1992.
- Gadamer, Hans-Georg*: Hermeneutiikka. Ymmärtäminen tieteissä ja filosofiassa. Tampere 2004.
- Giddens, Anthony*: The Third Way. The Renewal of Social Democracy. Cambridge 1998.
- Giddens, Anthony*: The Third Way and its Critics. Cambridge 2006.
- Gutmann, Amy*: Justice across the Spheres. Teoksessa Miller, David & Walzer, Michael (toim.) Pluralism, Justice and Equality. Oxford 1995, 99–119.
- Habermas, Jürgen*: Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge 1996.
- Hallberg, Pekka*: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. Helsinki 2011, s. 29–59.
- Hallberg, Pekka*: Arvot tasapainossa? Mietteitä oikeudesta, kilpailukyvystä ja hyvinvoinnista. Helsinki 2005.
- Hannus, Arno; Hallberg, Pekka & Niemi, Anne E.* Kuntalaki. Helsinki 2009.
- Hare, R.M.*: The Language of Morals. Oxford 1961.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari*: Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Helsinki 2007.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich*: Elements of the Philosophy of Right. Toim. Wood, Allen W. Cambridge 1991.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich*: Oikeusfilosofia. Oikeusfilosofian pääpiirteet eli luonnonoikeuden ja valtiotieteen perusteet. Oulu 1994.
- Heimonen, Marja*: Music Education and Law. Regulation as an Instrument. Helsinki 2002.
- Heino, Terhi & Ojala, Maija-Liisa*: Opetustuntikohtaisen valtiosuuden piiriin kuuluvan taiteen perusopetuksen oppilaitosverkon tilanne lukuvuonna 2004–2005. Opetushallituksen selvitys. Helsinki 2006.
- Hellsten, Sirkku*: Oikeutta ilman kohtuutta. Modernin oikeudenmukaisuuskäsityksen kritiikkiä. Tampere 1996.
- Heuru, Kauko*: Kuntalaki käytännössä. Helsinki 2001.
- Heuru, Kauko*: Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Helsinki 2002.
- Heuru, Kauko*: Hyvä hallinto. Helsinki 2003.

- Heuru, Kauko*: Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki 2006.
- Heuru, Kauko; Mennola, Erkki & Ryyänen, Aimo*: Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet. Helsinki 2001.
- Heuru, Kauko; Mennola, Erkki & Ryyänen, Aimo*: Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki 2008.
- Hidén, Mikael*: Hallitusmuodon yhdenvertaisuusnormi ja lainsäätäjä. Teoksessa Hidén, Mikael et. al. (toim.) Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900 3/9 1975, s. 23–46.
- Hietaniemi-Viitanen, Niina*: Kehittyvä koulutoimi. Tutkimus kuntien koulutuspalveluista 1995–2002. Helsinki 2004.
- Hobbes, Thomas*: Leviathan eli kirkollisen ja valtiollisen yhteiskunnan aines, muoto ja valta. Tampere 1999.
- Hohfeld, Wesley Newcomb*: Fundamental Legal Conceptions. Edited by Walter Wheeler Cooc with a New Foreword by Arthur L. Corbin. New Haven 1966.
- Holopainen, Toivo*: Kunnallisen itsehallinnon nykyisistä ongelmista Suomessa. Teoksessa Hidén, Mikael et. al. (toim.) Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900 3/9 1975. Helsinki 1975, s. 47–53.
- Huhtanen, Kaija*: Pianistista soitonopettajaksi. Tarinat naisten kokemusten merkityksellistäjinä. Helsinki 2004.
- Huhtanen, Raija*: Nykyiset subjektiiviset oikeudet ja niiden tausta. Teoksessa Pelkonen, Veli (toim.) Hyvinvointioikeus. Jyväskylä 1993.
- Huovila, Mika*: Periaatteet ja perustelut. Tutkimus käräjäoikeuden tuomion fakta-perusteluista prosessuaalisten periaatteiden valossa arvioituna. Helsinki 2003.
- Hurskainen, Aimo*: Perustuslain säännösten välittömästä soveltamisesta käytännössä – hovioikeuksien ja hallinto-oikeuksien käytäntöä vuosina 2001–2003. Oikeus 1/2005, s. 65–69.
- Husa, Jaakko*: Perusoikeudet valtiosääntöoikeudessa ja valtiosääntöoikeustieteessä. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.) Perusoikeudet Suomessa. Helsinki 1999, s. 273–307.
- Husa, Jaakko*: Valtiosääntöoikeustiede 2000-luvun alussa – mihin tästä? Lakimies 6/2004, s. 1089–1096.
- Ikävalko, Elina*: Suunnittelu on tekoja – tasa-arvosuunnittelu osana koulujen tasa-arvotyötä. Teoksessa Suortamo, Markku; Tainio, Liisa; Ikävalko, Elina; Palmu, Tarja & Tani, Sirpa (toim.) Sukupuoli ja tasa-arvo koulussa. Jyväskylä 2010, s. 145–158.
- Isosomppi, Leena*: Opettajat ja kouluyhteisöt tasa-arvo-osajina. Teoksessa Suortamo, Markku; Tainio, Liisa; Ikävalko, Elina; Palmu, Tarja & Tani, Sirpa (toim.) Sukupuoli ja tasa-arvo koulussa. Jyväskylä 2010, s. 159–171.
- Jyränki, Antero*: Näkökohtia Suomen perusoikeusjärjestelmästä. Lakimies 1968, s. 977–1002.

- Jyränki, Antero*: Perustuslaki ja yhteiskunnan muutos. Helsinki 1973.
- Jyränki, Antero*: Kuka on valtiosäännön vartija? Teoksessa Kairinen, Martti (toim.) *Jurisprudentia Turkuensis*. Helsinki 1986, s. 130–150.
- Jyränki, Antero*: Lakien laki. Perustuslaki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjois-amerikkalaisessa oikeusajattelussa suurten vallankumousten kaudelta toiseen maailmansotaan. Helsinki 1989.
- Jyränki, Antero*: Uusi perustuslakimme. Turku 2000.
- Karapuu, Heikki*: Perusoikeudet kansallisten normien hierarkiassa. *Lakimies* 6–7/1999, s. 867–877.
- Karapuu, Heikki*: Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. Teoksessa Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka: *Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset*. Helsinki 2011, s. 63–87.
- Karhu, Juha*: Perusoikeudet ja oikeuslähdeoppi. *Lakimies* 5/2003, s. 789–807.
- Karhu, Juha*: Tilannekohtainen oikeudellinen harkinta ja oikeuslähdeoppi. Teoksessa Tala, Jyrki & Wikström, Kauko (toim.) *Oikeus – kulttuuria ja teoriaa*. Juhlakirja Hannu Tolonen 2005. Turku 2005, s. 25–38.
- Kastari, Paavo*: Kansalaisvapauksien perustuslainturva. Vammala 1972.
- Kastari, Paavo*: Suomen valtiosääntö. Helsinki 1977.
- Kavonius, Petter*: Oikeusperiaatekin velvoittaa! Tutkimus oikeusperiaatteen velvoittavuuden ja voimassaolon perusteista. Helsinki 2001.
- Kekkonen, Jukka*: Oikeudellinen valta ja ihminen. *Tiedepolitiikka* 4/2003, s. 23–26.
- Kekkonen, Urho*: Vallankäyttö ja vastuu. Eduskunta, valtioneuvosto, tasavallan presidentti. Teoksessa Hidén, Mikael et. al. (toim.) *Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900 3/9 1975*. Helsinki 1975, s. 1–12.
- Kelly, Jane*: Women thirty-five years on: still unequal after all this time. Teoksessa Cole, Mike (toim.) *Education, Equality and Human Rights. Issues of Gender, “Race”, Sexuality, Disability and Social Class*. London 2006, s. 7–21.
- Kelsen, Hans*: Puhdas oikeusoppi. Helsinki 1968.
- Kiander, Jaakko*: Kannustaminen hyvinvointivaltiossa ja tuloerojen kehitys. Teoksessa Saari, Juho & Yeung, Anne Birgitta (toim.) *Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa*. Helsinki 2007, s. 155–180.
- Kivelä, Ari*: Sivistys, kasvatustieteet ja pedagoginen toiminta: subjektifilosofiasta pedagogisen toiminnan teoriaan. Teoksessa Siljander, Pauli (toim.) *Kasvatustieteet ja sivistys*. Helsinki 2000, s. 63–88.
- Kivinen, Osmo*: Koulutuksen järjestelmäkehitys. Peruskoulutus ja valtiollinen kouludoktriini Suomessa 1800- ja 1900-luvuilla. Turku 1988.
- Klamer, Arjo*: Value of culture. Teoksessa Towse, Ruth (toim.) *A Handbook of Cultural Economics*. Cheltenham 2003, s. 465–469.
- Klami, Hannu Tapani*: Ihmisen säännöt. Tutkimus oikeuden olemuksesta, synnystä ja toiminnasta. Turku 1983.

- Klami, Hannu Tapani*: ”Reaaliset” argumentit. *Lakimies* 3/1996, s. 468–476.
- Klami, Hannu Tapani*: Oikeus ja moraalit. *Lakimies* 8/2001, s. 1309–1313.
- Kekkonen, Jukka*: Oikeudellinen valta ja ihminen. *Tiedepolitiikka* 4/2003, s. 23–26.
- Komiteanmietintö 1907:12a*. Oppivelvollisuuskomitean mietintö. Helsinki 1907.
- Komiteanmietintö 1917:11*. Perustuslakikomitean mietintö. Helsinki 1917.
- Komiteanmietintö 1974:27*. Valtiosääntökomitean välimietintö. Helsinki 1974.
- Komiteanmietintö 1975:88*. Toisen valtiosääntökomitean mietintö. Helsinki 1975.
- Komiteanmietintö 1992:3*. Perusoikeuskomitean mietintö. Helsinki 1992.
- Komiteanmietintö 1996:10*. Koulutussuunnittelun neuvottelukunnan mietintö. Helsinki 1996.
- Komiteamietintö 2008:1*. Yhdenvertaisuustoimikunnan välimietintö 2008. Helsinki 2008.
- Komiteamietintö 2009: 4*. Yhdenvertaisuustoimikunnan mietintö 2009. Helsinki 2009.
- Konttinen, Esa; Suortti, Juhani & Väyrynen, Kari*: Hegeliläinen perinne ja opetus-suunnitelma. Jyväskylä 1980.
- Koramo, Marika*: Taiteen perusopetus 2008. Selvitys taiteen perusopetuksen järjestämisestä lukuvuonna 2007–2008. Opetushallituksen selvitys. Helsinki 2009.
- Kosonen, Erja*: Mitä mieltä on pianonsoitossa? 13–15-vuotiaiden pianonsoittajien kokemuksia musiikkiharrastuksestaan. Jyväskylä 2001.
- Kuikka, Martti T.*: J.V. Snellmanin mietteet kansakoulusta 1840-luvulla. Teoksessa Kuikka, Martti T. et al. (toim.) J.V. Snellmanin mietteistä koulutuksen kehittämiseen. Helsinki 2006, s. 17–34.
- Kultalahti, Jukka*: Laki ja hyvinvointi. Tutkimus perus- ja ihmisoikeuslainsäädännöstä hyvinvoinnin turvaajana. Ilmajoki 1979.
- Kultalahti, Jukka*: Omaisuudensuoja ympäristönsuojelussa. Jyväskylä 1990.
- Kultalahti, Jukka*: Empiirinen metodi oikeustutkimuksessa. Teoksessa Paaso, Ilpo (toim.) Juhlakirja Esko Riepula 1941 2/2 2001. Tampere 2001, s. 135–172.
- Kultalahti, Jukka*: Empiirinen metodi oikeudellisen tulkinnan apuvälineenä. Joensuu 2010. Teoksessa Keinänen, Anssi; Kilpeläinen, Mia; Väättänen, Ulla (toim.) Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus. Itä-Suomen yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 26/2010, s. 15–44.
- Kuotola, Yrjö*: Kunnan raja. Tampere 2009.
- Kuusela, Jorma*: Temaattisia näkökulmia perusopetuksen tasa-arvoon. Opetushallitus, Oppimistulosten arviointi 6/2006.
- Kuusi, Heli; Jakku-Sihvonon, Ritva & Koramo, Marika*: Koulutus ja sukupuolten tasa-arvo. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:52. Helsinki 2009.
- Laakso, Seppo*: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990.
- Laakso, Seppo; Suviranta, Outi & Tarukannel, Veijo*: Yleishallinto-oikeus. Tampere 2006.

- Lagerspetz, Eerik*: Oikeusajattelun vuosisata. Turku 2009.
- Lagerspetz, Eerik & Rääkkä, Juha*: Oikeudenmukaisuus ja hyvinvointivaltio. Teoksessa Saari, Juho & Yeung, Anne Birgitta (toim.) Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Helsinki 2007, s. 47–61.
- Lahtinen, Nina*: Oppilaan oikeudet ja vanhempien vastuu. Jyväskylä 2011.
- Laitila, Tuomo*: Siirtoja koulutuksen ohjauksentällä. Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjaus 1980- ja 1990-luvuilla. Turku 1999.
- Laukkanen, Hanne*: Aikuiskoulutukseen osallistumisen esteiden madaltaminen. Teoksessa Miettinen, Tarmo & Korte, Atte (toim.) Syrjäytymisen oikeudelliset pidäkkeet – julkisen vallan vastuu. Joensuu 2010, s. 47–63.
- Lausuntotiivistelmä yhdenvertaisuustoimikunnan mietinnöstä*: Ehdotus uudeksi yhdenvertaisuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. Oikeusministeriön julkaisu 46/2010.
- Lavapuro, Juha*: Uusi perustuslakikontrolli. Helsinki 2010.
- Lehtonen, Jukka*: ”Kaikki kuvatkin on sellaisia: isä, äiti ja lapsi” – heteronormatiivisuus eri koulutusasteilla. Teoksessa Suortamo, Markku; Tainio, Liisa; Ikävalko, Elina; Palmu, Tarja & Tani, Sirpa (toim.) Sukupuoli ja tasa-arvo koulussa. Jyväskylä 2010, s. 87–110.
- Lindholm, Tore*: The Cross-Cultural Legitimacy of Universal Human Rights: Plural Justification across Normative Divides. Teoksessa Francioni, Francesco & Scheinin, Martin (toim.) Cultural Human Rights. Leiden 2008, s. 17–40.
- Locke, John*: Tutkielma hallitusvallasta. Helsinki 1995.
- Länsineva, Pekka*: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Helsinki 2002.
- Länsineva, Pekka*: Perusoikeuskeskustelun kriittiset pisteet? Lakimies 2/2004, s. 274–285.
- Mancini, Susanna & de Witte, Bruno*: Language Rights as Cultural Rights: A European Perspective. Teoksessa Francioni, Francesco & Scheinin, Martin (toim.) Cultural Human Rights. Leiden 2008, s. 247–284.
- Manninen, Juha*: Hegelin ja Snellmanin yhteiskunnallis-poliittisten katsomusten eroja. Poliitikka 3/1976, s. 240–253.
- Manninen, Juha*: ”...se voitti itselleen vain sivistyksen voitot” – Suomen hegeliläisyyden perusteemoja. Teoksessa Manninen, Juha & Patoluoto, Ilkka (toim.) Hyöty, sivistys, kansakunta. Suomalaista aatehistoriaa. Oulu 1986, s. 111–184.
- Marks, Susan & Clapham, Andrew*: International Human Rights Lexicon. Oxford 2005.
- Martin, Jane*: Gender and Education: change and continuity. Teoksessa Cole, Mike (toim.) Education, Equality and Human Rights. Issues of Gender, “Race”, Sexuality, Disability and Social Class. London 2006, s. 22–42.
- Martin, Rex & Reidy, David A.*: Rawls’s Law of Peoples. A Realistic Utopia? Oxford 2006.

- Maus, Ingeborg*: The Differentiation between Law and Morality as a Limitation of Law. Teoksessa Aarnio, Aulis & Tuori, Kaarlo (toim.) *Law, Morality and Discursive Rationality*. Helsinki 1989, s. 144–161.
- Merikoski, Veli*: Kansalaisten perusoikeuksista. *Lakimies* 1932, s. 89–116.
- Miettinen, Tarmo*: Tieteen vapaus. Helsinki 2001.
- Miettinen, Tarmo*: Yhtäläinen oikeus yliopistokoulutukseen. Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.) *Kansanvalta*. Joensuu 2002, s. 135–153.
- Miettinen, Tarmo*: Ylimmän opetuksen ja tutkimuksen valtiosääntöinen perusta. Teoksessa Miettinen, Tarmo; Muukkonen, Matti; Myrsky, Matti & Pohjolainen, Teuvo. *Uusi yliopistolainsäädäntö*. Helsinki 2009.
- Miller, David*: Complex Equality. Teoksessa Miller, David & Walzer, Michael (toim.) *Pluralism, Justice and Equality*. Oxford 1995, s. 197–225.
- Moller Okin, Susan*: Politics and the Complex Inequalities of Gender. Teoksessa Miller, David & Walzer, Michael (toim.) *Pluralism, Justice and Equality*. Oxford 1995, s. 120–143.
- Mäenpää, Olli*: Julkisuusperiaate. Helsinki 2000.
- Mäenpää, Olli*: Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki 2008.
- Mäenpää, Olli*: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2011.
- Männistö, Jarkko*: Lainkäytön vaikutuksista. Teoksessa Tala, Jyrki & Wikström, Kauko (toim.) *Oikeus – kulttuuria ja teoriaa*. Juhlakirja Hannu Tolonen 2005. Turku 2005, s. 25–38.
- Mäntylä, Niina*: Kohti yhdenvertaisuutta? Erityisoppilaiden opetuspaikkaratkaisut Perusopetuslain uudistuksen valossa. Teoksessa Arajärvi, Pentti & Korte, Atte: Syrjäytymisen oikeudelliset pidäkkeet – koulutuksen näkökulma. Joensuu 2011, s. 49–63.
- Niemi, Reetta*: Luokka, jossa saa ajatella. Teoksessa Gretschel, Anu & Kiilakoski, Tomi (toim.) *Lasten ja nuorten kunta*. Helsinki 2007, s. 42–55.
- Niemi-Iilahti, Anita*: Itsehallinnon ideaalimallin kehitys ja reaali maailma. Ideaalityyppi kunnallisen itsehallinnon käsitteen ja pohjoismaisen hyvinvointivaltion itsehallinnon tulkinnassa. Vaasa 1992.
- Nousiainen, Kevät & Pylkkänen, Anu*: Sukupuoli ja oikeuden yhdenvertaisuus. Helsinki 2001.
- Nowak, Manfred*: The Right to Education. Teoksessa Eide, Asbjorn; Krause Catarina & Rosas, Allan (toim.) *Economic, Social and Cultural Rights*. 2. Painos. Hague 2001, s. 245–271.
- Nozick, Robert*: *Anarchy, State and Utopia*. Oxford 1974.
- Ojanen, Tuomas*: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki 2003.
- Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin*: Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §). Teoksessa Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen Veli-Pekka: *Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset*. Helsinki 2011, s. 631–670. (Ojanen & Scheinin 2011 a)

- Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin:* Suomen valtiosäännön peruseriaatteet (PL 1 §). Teoksessa Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen Veli-Pekka: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. Helsinki 2011, s. 217–226. (Ojanen & Scheinin 2011 b)
- Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin:* Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §). Teoksessa Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen Veli-Pekka: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. Helsinki 2011, s. 227–280. (Ojanen & Scheinin 2011 c)
- Pekola-Sjöblom, Marianne; Helander, Voitto & Sjöblom, Stefan:* Kuntalainen – kansalainen. Helsinki 2006.
- Peltola, Minna* (toim.): Oikeus oppia. Näkökulmia koulutukseen ja kulttuuriin. Helsinki 2007.
- Perusoikeustyöryhmä 1992 mietintö.* Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1993.
- Perusoikeustyöryhmän muistio.* Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 3/1982. Helsinki 1982.
- Pitkänen, Pirkko:* Platon ja nykyaika. Teoksessa Huhmarniemi, Raija; Skinnari, Simo & Tähtinen, Juhani (toim.) Platonista transmodernismiin. Juonteita ihmisyyteen, ihmiseksi kasvamiseen, oppimiseen, kasvatukseen ja opetukseen. Turku 2001, s. 13–27.
- Pursiainen, Terho:* Kuntaetiikka. Kunnallisen arvokeskustelun kritiikkiä. Vammala 2001.
- Puurula, Arja* (toim.): Taito- ja taidekasvatuksen tutkimuksia. Kasvatustieteen päivien teemaryhmän esitelmät 2000. Helsinki 2001. (Puurula 2001 a).
- Puurula, Arja:* Taito- ja taidekasvatuksen perspektiivejä – katsaus suomalaiseen tutkimukseen. Teoksessa Puurula, Arja (toim.) Taito- ja taidekasvatuksen tutkimuksia. Kasvatustieteen päivien teemaryhmän esitelmät 2000. Helsinki 2001. (Puurula 2001 b).
- Puurula, Arja & Väyrynen, Pirjo:* Tie taidekasvatukseen. Kunnan koulutoimenjohtajien käsityksiä taiteen perusopetuksen järjestämismahdollisuuksista. Helsinki 1992.
- Pöyhönen, Aulis:* Kunnallinen itsehallinto heikkeni perustuslaissa? *Lakimies* 5/2001, s. 872–875.
- Pöyhönen, Juha:* Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu. Vammala 1988.
- Ramcharan, Bertrand G.* (toim.): *Judicial Protection of Economic, Social and Cultural Rights: Cases and Materials.* Leiden 2005.
- Rautiainen, Pauli:* Taiteen vapaus perusoikeutena. Helsinki 2007.
- Rawls, John:* Oikeudenmukaisuusteoria. Juva 1988.
- Rawls, John:* *Political Liberalism.* New York. 1993.
- Rawls, John:* Kansojen oikeus. Helsinki 2007.

- Riekkinen, Pekka:* Ihmis- ja perusoikeudet: onko skepsis mielekäs? Teoksessa Tala, Jyrki & Wikström, Kauko (toim.) Oikeus – kulttuuria ja teoriaa. Juhlakirja Hannu Tolonen 2005. Turku 2005, s. 25–38.
- Rieser, Richard:* Inclusive education or special educational needs: meeting the challenge on disability discrimination in schools. Teoksessa Cole, Mike (toim.) Education, Equality and Human Rights. Issues of Gender, “Race”, Sexuality, Disability and Social Class. London 2006, s. 157–179.
- Rushton, Michael:* Artistic freedom. Teoksessa Towse, Ruth (toim.) A Handbook of Cultural Economics. Cheltenham 2003, s. 64–68.
- Rustin, Michael:* Equality in Post-Modern Times. Teoksessa Miller, David & Walzer, Michael (toim.) Pluralism, Justice and Equality. Oxford 1995, s. 17–44.
- Rytter, Jens Elo:* Grundrettigheder. Domstolens fortolkning og kontrol med lovgivningsmagten. Forlaget Thomson Gadjura. Kobenhavn 2000.
- Ryynänen, Aimo:* Subjektiiivisten oikeuksien soveltuvuus lähinnä kunnallisen itsehallinnon kannalta tarkasteltuna. Teoksessa Pelkonen, Veli (toim.) Hyvinvointioikeus. Jyväskylä 1993, s. 47–66.
- Ryynänen, Aimo:* Kuntauudistus ja itsehallinto. Tampere 2008.
- Saarnivaara, Marjatta:* Lapsi taiteen tulkitsijana. Jyväskylä 1993.
- Sallinen, Sini:* Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Tampere 2007.
- Saraviita, Ilkka:* Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Helsinki 2000.
- Saraviita, Ilkka:* Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki 2005.
- Scheinin, Martin:* Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Jyväskylä 1991.
- Scheinin, Martin:* Ihmisoikeussopimuksista ja muista ihmisoikeusasiakirjoista. Teoksessa Haapea, Arto (toim.) Ihmisoikeudet 2000-luvulla. Sopimuksia ja asiakirjoja. Helsinki 2002, s. 1–14. (Scheinin 2002 a)
- Scheinin, Martin:* Keskeiset ihmisoikeusasiakirjat. Teoksessa Haapea, Arto (toim.) Ihmisoikeudet 2000-luvulla. Sopimuksia ja asiakirjoja. Helsinki 2002, s. 15–19. (Scheinin 2002 b)
- Scheinin, Martin:* Ihmisen ja kansan oikeudet – kohti Pohjoismaista saamelais-sopimusta. Lakimies 1/2006, s. 27–41.
- Siljander, Pauli:* Johdanto. Teoksessa Siljander, Pauli (toim.) Kasvatus ja sivistys. Helsinki 2000, s. 7–14.
- Siltala, Raimo:* Perusoikeusjärjestelmän sisäisestä logiikasta. Lakimies 4/2001, s. 735–744.
- Siltala, Raimo:* Oikeustieteen tutkijan itseymmärryksestä. Lakimies 1/2002, s. 95–100.
- Siltala, Raimo:* Oikeustieteen tieteenteoria. Helsinki 2003.

- Snellman, Johan Vilhelm*: Kootut teokset II. Valtio-oppi, Oikean ehdoton pätevyys, Kansallisuus ja kansallisuusaate. Porvoo 1928.
- Stavenhagen, Rodolfo*: Cultural Rights: A Social Science Perspective. Teoksessa Eide, Asbjorn; Krause Catarina & Rosas, Allan (toim.) Economic, Social and Cultural Rights. 2. Painos. Hague 2001, s. 85–109.
- Swift, Adam*: The Sociology of Complex Equality. Teoksessa Miller, David & Walzer, Michael (toim.) Pluralism, Justice and Equality. Oxford 1995, s. 253–280.
- Syrjäläinen, Eija & Kujala, Tiina*: Sukupuolittietoinen arvokasvatus – vaiettu aihe opettajankoulutuksessa ja koulun arjessa. Teoksessa Suortamo, Markku; Tainio, Liisa; Ikävalko, Elina; Palmu, Tarja & Tani, Sirpa (toim.) Sukupuoli ja tasa-arvo koulussa. Jyväskylä 2010, s. 25–40.
- Teräväinen, Sirpa*: Kunnan toimintavelvoite ja toiminnan oikeudellinen ohjaus kulttuuritoimessa, liikuntatoimessa ja nuorisotyössä. Kunnallisoikeuden alaan kuuluva sääntelyteoreettinen ja oikeusvertaileva tutkimus Suomen, Ruotsin ja Eestin kuntien tehtävistä, niiden organisoinnista ja oikeudellisesta ohjauksesta kulttuurissa, liikunnassa ja nuorisotyössä. Tampere 2001.
- Tolonen, Hannu*: Oikeuslähdeoppi. Helsinki 2003.
- Tommila, Päiviö*: Mikä mies oli Snellman? Teoksessa Huovinmaa, Kai (toim.) J.V. Snellman ja nykyaika. Kirjoituksia ja esitelmiä J.V. Snellmanin ajallemme jättämästä henkisestä perinnöstä. Helsinki 1981, s. 45–50.
- Tontti, Jarkko*: Kansalaisyhteiskunta Hegelin *Oikeusfilosofiassa*. Lakimies 2/2000, s. 196–205.
- Tuori, Kaarlo*: Perusoikeuksien toteuttamisvastuun jakautuminen – kuntien asema. Lakimies 5–6/1996, s. 845–861.
- Tuori, Kaarlo*: Ideologiakriittistä kriittiseen positivismiin. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.) Minun metodini. Porvoo 1997, s. 311–329.
- Tuori, Kaarlo*: Oikeustiede 2000. Lakimies 6–7/1998, s. 1002–1013.
- Tuori, Kaarlo*: Sivistrykselliset oikeudet (PL 16 ja 123 §). Teoksessa Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. Helsinki 2011, s. 605–629.
- Tuori, Kaarlo*: Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki 2000.
- Tuori, Kaarlo*: Foucault'n oikeus. Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta. Helsinki 2002.
- Tuori, Kaarlo*: Oikeuden ratio ja voluntas. Helsinki 2007.
- Tuori, Kaarlo & Kotkas, Toomas*: Sosiaalioikeus. 4. uudistettu painos. Helsinki 2008.
- Tuori, Kaarlo & Lavapuro, Juha*: Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §). Teoksessa Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. Helsinki 2011, s. 809–819.

- Tuovila, Annu*: ”Mä soitan ihan omasta ilosta!” Pitkittäinen tutkimus 7–13-vuotiaiden lasten musiikin harjoittamisesta ja musiikkiopisto-opiskelusta. Helsinki 2003.
- Tähti, Aarre*: Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Helsinki 1995.
- Tähtinen, Juhani & Skinnari, Simo* (toim.): Kasvatus- ja koulukysymys Suomessa vuosisatojen saatossa. Turku 2007.
- Uoti, Asko*: Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tampere 2003.
- Ursin, Jani & Välijärvi, Jouni*: Kansainväliset vertailevat oppimistulosarvioinnit perus- ja korkea-asteella. Hallinnon tutkimus 4/2010, s. 303–316.
- Valtioneuvosto*: Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. 22.6.2011.
- Viljanen, Veli-Pekka*: Kansalaisten yleiset oikeudet. Tutkimus suomalaisen perusoikeuskäsityksen muotoutumisesta autonomiakaudella ja itsenäisyyden ensi vuosina. 2. uudistettu painos. Helsinki 1988.
- Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. Helsinki 2011, s. 139–170. (Viljanen 2011 a)
- Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. Helsinki 2011, s. 89–137. (Viljanen 2011 b)
- Viljanen Veli-Pekka*: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki 2001.
- Väyrynen, Kari*: Persoonallinen tieto ja koulu. Suomen koulujen ”isän” Z. J. Cleven dialektinen kasvatuskäsitys. Teoksessa Manninen, Juha & Patoluoto, Ilkka (toim.) Hyöty, sivistys, kansakunta. Suomalaista aatehistoriaa. Oulu 1986, s. 321–348.
- Väyrynen, Kari*: Hegelin dialektinen pedagogiikka ja lastenkasvatuksen ongelma. Teoksessa Siljander, Pauli (toim.) Kasvatus ja sivistys. Helsinki 2000, s. 45–62.
- Väyrynen, Kari*: Kasvatus ja yhteiskunta Hegelin pedagogiikassa. Teoksessa Huhmar-niemi, Raija; Skinnari, Simo & Tähtinen, Juhani (toim.) Platonista trans-modernismiin. Juonteita ihmisyyteen, ihmiseksi kasvamiseen, oppimiseen, kasvatukseen ja opetukseen. Turku 2001, s. 263–276.
- Wacker, Jani*: Euroopan unionintalous- ja rahaliiton vaikutukset kansalliseen finanssi-valtaan. Tutkimus unionin vakaussääntelyn merkityksestä. Tampere 2009.
- Waldron, Jeremy*: Money and Complex Equality. Teoksessa Miller, David & Walzer, Michael (toim.) Pluralism, Justice and Equality. Oxford 1995, s. 144–170.
- Walzer, Michael*: Spheres of Justice. A Defence of Pluralism and Equality. Oxford 1985.
- Walzer, Michael*: Response. Teoksessa Miller, David & Walzer, Michael (toim.) Pluralism, Justice and Equality. Oxford 1995, s. 281–297.

- Wennberg, Mikko:* Oikeusfilosofia. Johdatus oikeusteoriaan ja oikeusteoreettiseen ajatteluun. Joensuu 2001.
- Wilhelmsson, Thomas:* Yleiset opit ja pienet kertomukset ennakoitavuuden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Lakimies 2/2004, s. 199–227.
- Wolterstorff, Nicholas:* Justice. Rights and Wrongs. Princeton 2008.
- Yeung, Anne Birgitta; Saari, Juho & Lagerspetz, Eerik:* Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Teoksessa Saari, Juho & Yeung, Anne Birgitta (toim.) Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Helsinki 2007, s. 9–30.
- Yrjönsuuri, Mikko:* Suomentajan esipuhe. Teoksessa John Locke: Tutkielma hallitusvallasta. Helsinki 1995, s. 7–39.
- Åhrén, Matthias:* Protecting Peoples' Cultural Rights: A Question of Properly Understanding the Notion of States and Nations? Teoksessa Francioni, Francesco & Scheinin, Martin (toim.) Cultural Human Rights. Leiden 2008, s. 91–118.

Lainvalmisteluaineisto

Hallituksen esitykset

- HE 62/1917 vp. Hallituksen esitys Suomen Eduskunnalle Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 33/1918 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle, sisältäen yleisiä perustuksia kielellisten olojen järjestämiseksi oikeudenhoidossa ja hallinnon eri aloilla.
- HE 17/1919 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 46/1980 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntien kulttuuritoiminnasta.
- HE 215/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 211/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi taiteen perusopetuksesta sekä peruskoululain 26 §:n ja lukiolain 18 §:n muuttamisesta.
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 90/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta.
- HE 258/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi musiikkioppilaitoksista.
- HE 149/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntien valtionosuuslaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 86/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 134/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntien valtionosuuslain sekä kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä annetun lain 19 §:n muuttamisesta.

- HE 236/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle liikuntalaiksi.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.
- HE 150/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden opetustointa koskevien lakien muuttamisesta.
- HE 91/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle esiopetusta koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 10/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden opetustointa koskevien lakien muuttamisesta.
- HE 138/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntien valtionosuuslain, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta.
- HE 128/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntien valtionosuuslain muuttamisesta.
- HE 132/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain, vapaasta sivistystyöstä annetun lain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 8 §:n ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 4 §:n sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 92/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi kielilainiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 46/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle saamen kielilainiksi.
- HE 58/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi perusopetuslain 32 §:n muuttamisesta ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 17 §:n muuttamisesta.
- HE 4/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntien valtionosuuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä kuntien valtionosuuslain muuttamisesta annetun lain kumoamisesta.
- HE 89/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista.
- HE 118/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi perusopetuslain 9 §:n sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 9 ja 17 §:n muuttamisesta.
- HE 166/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta.
- HE 109/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta.
- HE 174/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot

- PeVL 29/1992 vp. Hallituksen esitys vuonna 1993 perittäviä sosiaaliturvamaksuja koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVL 9/1994 vp. Hallituksen esitys laiksi kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamisesta.
- PeVL 17/1994 vp. Hallituksen esitys vuonna 1995 perittäviä sosiaaliturvamaksuja ja kansaneläkelaitoksen rahoitusta koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVL 25/1994 vp. Hallituksen esitys laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta sekä lakialoitteista laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 17/1995 vp. Hallituksen esitys laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 17/1996 vp. Hallituksen esitys valtion vuoden 1997 talousarvioksi.
- PeVL 42/1996 vp. Hallituksen esitys laeiksi pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta ja ulkoilulain 2 §:n muuttamisesta.
- PeVL 3/1997 vp. Hallituksen esitys yliopistolaiksi ja laiksi yliopistolain voimaannpanosta.
- PeVL 33/1997 vp. Hallituksen esitys laiksi passilain muuttamisesta.
- PeVL 38/1998 vp. Hallituksen esitys rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
- PeVL 20/1998 vp. Hallituksen esitys laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta.
- PeVL 7/2000 vp. Hallituksen esitys laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- PeVL 8/2000 vp. Valtioneuvoston kirjelmä Euroopan yhteisöjen komission ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhtäläisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (rasismidirektiivi).
- PeVL 9/2000 vp. Hallituksen esitys laeiksi eräiden opetustointia koskevien lakien muuttamisesta.
- PeVL 32/2000 vp. Hallituksen esitys laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 36/2000 vp. Hallituksen esitys laiksi opintotukilain muuttamisesta.
- PeVL 8/2001 vp. Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi neuvoston direktiivin muuttamisesta (tasa-arvodirektiivin muutosdirektiivi).
- PeVL 15/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi virallistetusta parisuhteesta.
- PeVL 57/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi kirkkolain muuttamisesta.
- PeVL 58/2001 vp. Hallituksen esitys lukiolain 18 §:n muuttamiseksi.

- PeVL 59/2001 vp. Hallituksen esitys laeiksi nuorisorangaistuksen kokeilemisesta annetun lain 14 §:n ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 8 luvun 11 §:n muuttamisesta.
- PeVL 11/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi seutuyhteistyökokeilusta.
- PeVL 22/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi eräiden työeläkkeiden tarkistamisesta työeläkkeen ja kansaneläkkeen yhteensovittamisen johdosta.
- PeVL 30/2002 vp. Hallituksen esitys Pohjoismaiden välillä tehdyn eräiden kansalaisuutta koskevien määräysten voimaansaattamista koskevan sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- PeVL 39/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi työnantajan sosiaaliturvamaksusta vapauttamisesta eräissä kunnissa vuosina 2003–2005.
- PeVL 41/2002 vp. Hallituksen esitys laeiksi verontilityslain 12 §:n ja tuloverolain 124 §:n muuttamisesta.
- PeVL 46/2002 vp. Hallituksen esitys työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 52/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain 18 a §:n muuttamisesta.
- PeVL 59/2002 vp. Hallituksen esitys laeiksi sukusolujen ja alkioiden käytöstä hedelmöityshoidossa ja isyyslain muuttamisesta.
- PeVL 60/2002 vp. Hallituksen esitys eläkelainsäädännön muuttamiseksi.
- PeVL 65/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi Kainuun hallintokokeilusta.
- PeVL 70/2002 vp. Hallituksen esitys laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 11 ja 16 §:n muuttamisesta.
- PeVL 73/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi kuntien yleisestä kalleusluokituksesta annetun lain 6 §:n muuttamisesta.
- PeVL 4/2003 vp. Hallituksen esitys laiksi kestävä metsätalouden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 8/2003 vp. Hallituksen esitys laeiksi seutuvaltuustokokeilusta ja seutuyhteistyökokeilusta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 14/2003 vp. Hallituksen esitys laiksi opintotukilain sekä lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 9/2004 vp. Hallituksen esitys sähköisen viestinnän tietosuojalaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 19/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi yliopistolain muuttamisesta. Lakialoite laiksi yliopistolain muuttamisesta.
- PeVL 28/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi poliisikoulutuksesta sekä laiksi poliisin hallinnosta annetun lain ja poliisilain 7 §:n muuttamisesta.

- PeVL 31/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi öljysuojarahastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä Hallituksen esitys öljysuojarahastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 119/2004 vp) täydentämisestä.
- PeVL 42/2004 vp. Hallituksen esitys työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.
- PeVL 49/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 2/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi verkkotunnuslain muuttamisesta.
- PeVL 21/2005 vp. Hallituksen esitys vankeutta ja ehdonalaista vapauttamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVL 34/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta.
- PeVL 38/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi kuntien yleisestä kalleusluokituksesta annetun lain 6 §:n muuttamisesta.
- PeVL 51/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi kiinteistöverolain muuttamisesta.
- PeVL 1/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 14/2006 vp. Hallituksen esitys valtion tuella rahoitettujen vuokra- ja osaomistusasuntojen asukasvalinnasta sekä omistusasuntolainojen tuen myöntämisen perusteita koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVL 18/2006 vp. Hallituksen esitys laeiksi maatalouden harjoittamisesta luopumisen tukemisesta ja luopumisjärjestelmiä koskevien lakien muuttamisesta.
- PeVL 25/2006 vp. Hallituksen esitys laeiksi hedelmöityshoidoista ja isyyslain muuttamisesta.
- PeVL 38/2006 vp. Hallituksen esitys vanhempainpäivärahoja ja työnantajakustannusten korvaamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.
- PeVL 46/2006 vp. Hallituksen esitys metsätalouden rahoituslaiksi ja laiksi tuloverolain muuttamisesta.
- PeVL 48/2006 vp. Hallituksen esitys kansaneläkeläiksi, laiksi vammaisetuuksista ja laiksi eläkkeensaajan asumistuesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- PeVL 8/2007 vp. Hallituksen esitys asevelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 20/2007 vp. Hallituksen esitys laiksi Helsingin eurooppalaisesta koulusta.
- PeVL 21/2007 vp. Hallituksen esitys porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain muuttamisesta.
- PeVL 6/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi merilain 6 luvun 1 §:n muuttamisesta.
- PeVL 30/2008 vp. Hallituksen esitys laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

PeVL 31/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi Maanpuolustuskorkeakoulusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 11/2009 vp. Hallituksen esitys yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 13/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi ammattikorkeakoululain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan mietinnöt

PeVM 14/1918 vp. Hallituksen esityksen johdosta Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVM 2/1919 vp. Hallituksen esityksen johdosta, joka sisältää ehdotuksen Suomen hallitusmuodoksi.

PeVM 10/1919 vp. Hallituksen esityksen johdosta, joka sisältää yleisiä perustuksia kielellisten olojen järjestämiseksi oikeudenhoidossa ja hallinnon eri aloilla.

PeVM 25/1994 vp. Hallituksen esitys perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVM 10/1998 vp. Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVM 9/2002 vp. Hallituksen esitys uudeksi kielilainiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

PeVM 4/2003 vp. Hallituksen esitys saamen kielilainiksi.

PeVM 4/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi vaalilain muuttamisesta.

Eduskunnan muiden valiokuntien lausunnot

LaVL 5/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

SiVL 8/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntien valtionosuuslaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

SiVL 10/2005 vp. Hallituksen esitys laeiksi kuntien valtionosuuslain, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain, opetus ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä eräiden muiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

VaVL 2/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Eduskunnan muiden valiokuntien mietinnöt

HaVM 24/1996 vp. Hallituksen esitys kuntien valtionosuuslaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

SiVM 29/1994 vp. Hallituksen esitys laiksi musiikkioppilaitoksista.

SiVM 3/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle koulutusta koskeväksi lainsäädännöksi.

SiVM 13/1998 vp. Hallituksen esitys eräiden opetustointa koskevien lakien muuttamisesta.

SiVM 2/2000 vp. Hallituksen esitys laeiksi eräiden opetustointa koskevien lakien muuttamisesta.

SiVM 17/2001 vp. Hallituksen esitys laeiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain, vapaasta sivistystyöstä annetun lain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 8 §:n ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 4 §:n sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

SuVM 54/1918 vp. Hallituksen esityksen johdosta Suomen Hallitusmuodoksi.

SuVM 12/1919 vp. Hallituksen esityksen johdosta Suomen Hallitusmuodoksi.

SuVM 27/1919 vp. Hallituksen esityksen johdosta, joka sisältää yleisiä perustuksia kielellisten olojen järjestämiseksi oikeudenhoidossa ja hallinnon eri aloilla.

Eduskunnan vastaukset

EV 7.8.1918 vp. Hallituksen esitykseen Suomen Hallitusmuodoksi.

EV 24.2.1919 vp. Hallituksen esitykseen, sisältävä yleisiä perustuksia kielellisten olojen järjestämiseksi oikeudenhoidossa ja hallinnon eri aloilla.

Tuomioistuinkäytäntö ja muu lainkäyttö

Korkein hallinto-oikeus

KHO 1995-A-27

KHO 1995-B-531

KHO 29.10.1997 T 2693

KHO 1997:149

KHO 1997:150

KHO 31.12.1997 T 3379

KHO 23.6.1998 T 1159

KHO 1998:51

KHO 20.4.1999 T 827

KHO 1999:20

KHO 30.4.1999 T 963

KHO 18.10.1999 T 2803

KHO 30.11.1999 T 3854

KHO 1.12.1999 T 3904

KHO 1999:70

KHO 5.4.2000 T 676

KHO 2000:13

KHO 2000:58

KHO 2000:63
KHO 21.11.2000 T 3001
KHO 2001:38
KHO 2002:43
KHO 2002:61
KHO 28.2.2003 T 444
KHO 2004:99
KHO 2004:107
KHO 2.7.2004 T 1634
KHO 2004:107
KHO 2005:20
KHO 2005:26
KHO 2005:87
KHO 2006:10
KHO 2006:17
KHO 2006:31
KHO 2006:71
KHO 2006:79
KHO 2006:80
KHO 2006:93
KHO 31.10.2006 T 2876
KHO 2007:5
KHO 2008:3
KHO 14.3.2008 T 524
KHO 29.8.2008 T 2091
KHO 2009:11
KHO 2009:15
KHO 2009:28
KHO 2009:33
KHO 17.6.2009 T 1571
KHO 2009:103
KHO 4.4.2011 T 947
KHO 2012:99

Korkein oikeus

KKO 1995:117
KKO 2001:9

KKO 2002:42
KKO 2003:107
KKO 2004:133

Muut kotimaiset tuomioistuimet

Helsingin HAO 1.12.2005 05/1124/2
Hämeenlinnan HAO 7.5.2007 07/0268/3
Kouvolan HAO 16.9.2010 10/0466/1
Kuopion HAO 20.9.2001 01/0424/3
Kuopion HAO 5.2.2007 06/0042/2
Oulun HAO 19.6.2006 06/0277/1
Oulun HAO 1.12.2009 09/0542/2
Porin KO 15.10.2007 07/4665
Rovaniemen HAO 15.10.2009 09/0499/1
Turun HAO 99/1088/2
Turun HAO 7.3.2000 00/0098/2
Turun ja Porin LO 28.10.1999 99/0499/2
Vaasan HAO 11.3.2011 11/0053/1

Eduskunnan oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies

EOA 28.8.2002 Dnro 264474/00
EOA 12.12.2002 Dnro 1812/4/00
EOA 31.12.2002 Dnro 3170/2/01
EOA 23.8.2006 Dnro 1122/4/05
EOA 3.6.2009 Dnro 3715/4/07
EAOA 5.6.2001 Dnro 808/4/00
EAOA 13.8.2001 Dnro 2074/4/99
EAOA 24.10.2001 Dnro 1830/4/99
EAOA 21.5.2001 Dnro 384/4/00
EAOA 14.6.2002 Dnro 206/4/00
EAOA 12.8.2002 Dnro 991/4/00
EAOA 15.10.2002 Dnro 224/4/00
EAOA 12.11.2002 Dnro 2244/4/00
EAOA 5.12.2002 Dnro 2359/4/00
EAOA 7.2.2003 Dnro 269/4/01
EAOA 2.4.2003 Dnro 1585/4/01
EAOA 22.5.2003 Dnro 2397/4/01

EAOA 22.9.2004 Dnro 2678/2/02
EAOA 29.12.2004 Dnro 1183/4/03
EAOA 10.3.2005 Dnro 1956/4/03
EAOA 6.6.2005 Dnro 1705/4/03
EAOA 30.9.2005 Dnro 2872/4/03
EAOA 25.5.2007 Dnro 355/2/06
EAOA 24.10.2007 Dnro 1348/4705
EAOA 24.1.2008 Dnro 2650/4/07
EAOA 25.2.2009 Dnro 2730/4/07
EAOA 20.4.2009 Dnro 1240/4/07
EAOA 3.12.2009 Dnro 3166/4/08
EAOA 11.10.2010 Dnro 1713/4/09

Aluehallintovirastot (aikaisemmin lääninhallitukset)

ESAVI-2010-03564/Op-13 (2.2.2010)
ESAVI-2010-05103/Op-13 (27.4.2010)
ESAVI-2010-04478/Op-13 (30.4.2010)
ESAVI-2010-05043/Op-13 (7.5.2010)
ESAVI-2010-05036/Op-13 (20.5.2010)
ESAVI-2010-05877/Op-13 (8.7.2010)
ESAVI-2010-05875/Op-13 (8.7.2010)
ESAVI/1830/06.06.02/2011 (26.4.2011)
ESAVI/4128/06.06.02/2011 (5.5.2011)
ESAVI/4091/06.06.02/2011 (25.5.2011)
ESAVI/2147/06.06.02/2011 (6.6.2011)
ESAVI/2041/06.06.02/2011 (8.6.2011)
ESAVI/2202/06.06.02/2010 (9.6.2011)
ESAVI/2112/06.06.02/2011 (15.6.2011)
ESAVI/2339/06.06.02/2011 (20.6.2011)
ESAVI/2382/06.06.02/2011 (27.6.2011)
ESAVI/2293/06.06.02/2011 (4.7.2011)
ESAVI/2789/06.06.02/2011 (4.7.2011)
ESAVI/2739/06.06.02/2011 (5.7.2011)
ESAVI/2668/06.06.02/2011 (14.7.2011)
ESAVI/3131/06.06.02/2011 (19.7.2011)
ESAVI/3571/06.06.02/2011 (25.7.2011)

ESAVI/2738/06.06.02/2011 (26.7.2011)
ESAVI/2860/06.06.02/2011 (12.8.2011)
ESAVI/4278/06.06.02/2011 (18.8.2011)
ESAVI/4186/06.06.02/2011 (26.8.2011)
ESAVI/4103/06.06.02/2011 (29.8.2011)
ESAVI/1269/06.06.01/2011 (12.9.2011)
ESAVI/961/06.06.01/2010 (19.9.2011)
ESAVI/9690/06.06.01/2011 (6.10.2011)
ESAVI/3773/06.06.01/2011 (24.1.2012)
ESAVI/342/06.06.02/2012 (14.2.2012)
ESAVI/184/06.06.02/2012 (15.2.2012)
ESAVI/343/06.06.02/2012 (15.2.2012)
ESAVI/400/06.06.02/2012 (27.2.2012)
ESAVI/407/06.06.02/2012 (27.2.2012)
ESAVI/411/06.06.02/2012 (27.2.2012)
ESAVI/492/06.06.02/2012 (27.2.2012)
ESAVI 714/06.06.02/2012 (27.2.2012)
ESAVI/517/06.06.02/2012 (1.3.2012)
ESAVI/534/06.06.02/2012 (5.3.2012)
ESAVI/422/06.06.02/2012 (13.3.2012)
ESAVI/4699/06.06.02/2012 (30.3.2012)
ESAVI/1310/06.06.02/2012 (3.4.2011)
ESAVI/1801/06.06.02/2012 (19.4.2012)
ESAVI 1742/06.06.02/2012 (24.4.2012)
ESAVI/2406/06.06.02/2012 (7.5.2012)
ESAVI/2453/06.06.02/2012 (8.5.2012)
ESAVI/2220/06.06.02/2012 (10.5.2012)
ESAVI/2274/06.06.02/2012 (10.5.2012)
ESAVI/2359/06.06.02/2012 (10.5.2012)
ESAVI/2401/06.06.02/2012 (11.5.2012)
ESAVI/2640/06.06.02/2012 (11.5.2012)
ESAVI/2189/06.06.02/2012 (14.5.2012)
ESAVI/2105/06.06.02/2012 (6.6.2012)
ESAVI/2173/06.06.02/2012 (6.6.2012)
ESAVI/2413/06.06.02/2012 (6.6.2012)

ESAVI/2423/06.06.02/2012 (6.6.2012)
ESAVI/3149/06.06.02/2012 (12.6.2012)
ESAVI/3446/06.06.02/2012 (12.6.2012)
ESAVI/3030/06.06.02/2012 (14.6.2012)
ESAVI/3145/06.06.02/2012 (15.6.2012)
ESAVI/3156/06.06.02/2012 (18.6.2012)
ESAVI/3618/06.06.02/2012 (18.6.2012)
ESAVI/3281/06.06.02/2012 (20.6.2012)
ESAVI/3180/06.06.02/2012 (21.6.2012)
ESLH 03583 8051 97 160 (13.10.1997)
ESLH 05337 8051 98 160 (3.9.1998)
ESLH 08116 8051 98 160 (15.10.1998)
ESLH 03030 8051 99 160 (3.5.1999)
ESLH 02802 8051 99 160 (11.5.1999)
ESLH-2000-03998/Op-13 (26.5.2000)
ESLH-2000-05336/Op-13 (18.7.2000)
ESLH-2000-08830/Op-13 (17.1.2001)
ESLH-2001-02912/Op-13 (15.5.2001)
ESLH-2001-04622/Op-13 (15.6.2001)
ESLH-2001-04561/Op-13 (20.7.2001)
ESLH-2002-03104/Op-13 (19.3.2002)
ESLH-2002-02638/Op-13 (27.5.2002)
ESLH-2002-04216/Op-13 (31.5.2002)
ESLH-2002-3727/Op-13 (7.6.2002)
ESLH-2002-04308/Op-13 (13.6.2002)
ESLH-2002-03366/Op-13 (8.8.2002)
ESLH-2002-05828/Op-13 (5.9.2002)
ESLH-2002-07195/Op-13 (15.10.2002)
ESLH-2002-03144/Op-13 (13.5.2003)
ESLH-2003-03876/Op-13 (19.5.2003)
ESLH-2003-03791/Op-13 (5.6.2003)
ESLH-2003-08312/Op-13 (4.11.2003)
ESLH-2004-03340/Op-13 (13.4.2004)
ESLH-2004-02434/Op-13 (28.5.2004)
ESLH-2004-02479/Op-13 (28.5.2004)

ESLH-2004-4423/Op-13 (7.6.2004)
ESLH-2004-03301/Op-13 (22.6.2004)
ESLH-2004-03369/Op-13 (6.7.2004)
ESLH-2004-04442/Op-13 (7.7.2004)
ESLH-2004-03348/Op-13 (8.7.2004)
ESLH-2004-06394/Op-13 (3.9.2004)
ESLH-2004-05661/Op-13 (28.10.2004)
ESLH-2005-03106/Op-13 (2.6.2005)
ESLH-2005-03951/Op-13 (20.6.2005)
ESLH-2005-03928/Op-13 (29.6.2005)
ESLH-2005-04063/Op-13 (29.6.2005)
ESLH-2005-04269/Op-13 (29.6.2005)
ESLH-2005-04568/Op-13 (5.7.2005)
ESLH-2005-04392/Op-13 (11.7.2005)
ESLH-2005-04397/Op-13 (11.7.2005)
ESLH-2005-06062/Op-13 (11.8.2005)
ESLH-2005-06166/Op-13 (11.8.2005)
ESLH-2005-06208/Op-13 (16.8.2005)
ESLH-2005-05443/Op-13 (22.8.2005)
ESLH-2004-05984/Op-13 (29.12.2005)
ESLH-2006-02946/Op-13 (3.5.2006)
ESLH-2006-03415/Op-13 (8.5.2006)
ESLH-2006-02888/Op-13 (18.5.2006)
ESLH-2006-03507/Op-13 (23.5.2006)
ESLH-2006-04277/Op-13 (29.5.2006)
ESLH-2006-04126/Op-13 (1.6.2006)
ESLH-2006-03714/Op-13 (16.6.2006)
ESLH-2006-03717/Op-13 (16.6.2006)
ESLH-2006-03709/Op-13 (22.6.2006)
ESLH-2006-04089/Op-13 (28.6.2006)
ESLH-2006-05237/Op-13 (9.8.2006)
ESLH-2006-07436/Op-13 (15.9.2006)
ESLH-2006-07146/Op-13 (28.9.2006)
ESLH-2006-05006/Op-13 (25.10.2006)
ESLH-2007-02728/Op-13 (2.5.2007)

ESLH-2007-02590/Op-13 (3.5.2007)
ESLH-2007-02329/Op-13 (10.5.2007)
ESLH-2007-02431/Op-13 (10.5.2007)
ESLH-2007-03678/Op-13 (11.5.2007)
ESLH-2007-03679/Op-13 (11.5.2007)
ESLH-2007-03866/Op-13 (4.6.2007)
ESLH-2007-04359/Op-13 (19.6.2007)
ESLH-2007-04153/Op-13 (3.7.2007)
ESLH-2007-05172/Op-13 (16.7.2007)
ESLH-2007-00984/Op-13 (18.7.2007)
ESLH-2007-00241/Op-13 (27.7.2007)
ESLH-2007/05094/Op-13 (27.7.2007)
ESLH-2007-04680/Op-13 (14.11.2007)
ESLH-2007-08362/Op-13 (21.11.2007)
ESLH-2007-07300/Op-13 (28.11.2007)
ESLH-2008-03597/Op-13 (30.5.2008)
ESLH-2008-04948/Op-13 (11.6.2008)
ESLH-2008-04879/Op-13 (12.6.2008)
ESLH-2009-06291/Op-13 (11.8.2008)
ESLH-2008-06213/Op-13 (22.9.2008)
ESLH- 2008-07235/Op-13 (19.12.2008)
ESLH-2009-01959/Op-13 (3.4.2009)
ESLH-2009-03432/Op-13 (5.5.2009)
ESLH-2009-03811/Op-13 (1.6.2009)
ESLH-2009-04010/Op-13 (8.6.2009)
ESLH-2009-04997/Op-13 (30.6.2009)
ESLH-2009-04622/Op-13 (30.6.2009)
ESLH-2009-05123/Op-13 (30.6.2009)
ESLH-2009-05287/Op-13 (6.8.2009)
ESLH-2008-09439/Op-13 (20.9.2009)
ESLH-2009-08705/Op-13 (9.11.2009)
ISAVI-2010-00693/Op-13 (13.4.2010)
ISAVI-201000835/Op-13 (3.5.2010)
ISAVI-2010-00870/Op-13 (25.5.2010)
ISAVI-2010-01020/Op-13 (15.6.2010)

ISAVI 2010-01029/Op-13 (15.6.2010)
ISAVI-2010-01074/Op-13 (29.6.2010)
ISLH Dnro V.1348 8051 99 160 (11.5.1999)
ISLH Dnro V.1390 8051 99 160 (11.5.1999)
ISLH Dnro V.1496 8051 99 160 (11.5.1999)
ISLH Dnro V.1607 8051 99 160 (11.5.1999)
ISLH-2002-01733/Op-13 (31.5.2002)
ISLH-2002-01734/Op-13 (31.5.2002)
ISLH-2002-01867/Op-13 (18.6.2002)
ISLH-2002-03974/Op-13 (12.2.2003)
ISLH-2003-01379/Op-13 (12.6.2003)
ISLH-2003-01434/Op-13 (12.6.2003)
ISLH-2003-01370/Op-13 (25.6.2003)
ISLH-2003-02503/Op-13 (30.10.2003)
ISLH-2003-03582/Op-13 (7.1.2004)
ISLH-2005-01120/Op-13 (20.5.2005)
ISLH-2004-03901/Op-13 (7.6.2005)
ISLH-2006-00743/Op-13 (1.5.2006)
ISLH-2005-03557/Op-13 (14.6.2006)
ISLH-2006-02017/Op-13 (6.7.2006)
ISLH-2006-01413/Op-13 (7.8.2006)
ISLH-2006-02270/Op-13 (7.8.2006)
ISLH-2006-00742/Op-13 (18.8.2006)
ISLH-2006-00812/Op-13 (18.8.2006)
ISLH-2006-00082/Op-13 (7.9.2006)
ISLH-2006-03043/Op-13 (8.11.2006)
ISLH-2007-00946/Op-13 (29.5.2007)
ISLH-2007-01719/Op-13 (3.7.2007)
ISLH-2007-01672/Op-13 (6.7.2007)
ISLH-2006-02620/Op-13 (31.7.2007)
ISLH-2007-01657/Op-13 (13.8.2007)
ISLH-2006-028107Op-13 (14.8.2007)
ISLH 2008-02303/Op-13 (5.9.2008)
ISLH-2009-00892/Op-13 (1.6.2009)
ISLH-2009-01017/Op-13 (14.7.2009)

ISLH-2009-01949/Op-13 (22.9.2009)
ISLH-2009-01097/Op-13 (9.10.2009)
ISLH-2009-00679/Op-13 (30.11.2009)
ISLH-2008-03629/Op-13 (14.12.2009)
LAAVI-2010-00480/Ha-411 (24.2.2010)
LAAVI-2010-00975/Op-13 (17.6.2010)
LAAVI-2010-00553/Op-13 (18.6.2010)
LAAVI/1246/06.06.02/2010 (9.12.2010)
LAAVI/260/06.06.02/2011 (25.5.2011)
LAAVI/283/06.06.02/2011 (25.5.2011)
LAAVI/308/06.06.02/2011 (25.5.2011)
LAAVI/309/06.06.02/2011 (8.6.2011)
LAAVI/256/06.06.01/2011 (21.6.2011)
LAAVI/517/06.06.03/2011 (2.9.2011)
LLH L.112 A 1079 8051 98 160 (19.10.1998)
LLH L.107 A 1247 8051 160 (24.9.1998)
LLH-2000-659/Op-13 (29.1.2000)
LLH-1999-369/Op-13 (1.3.2001)
LLH-2001-00238/Op-13 (1.3.2001)
LLH-2001-1285/Op-13 (6.7.2001)
LLH-2001-1287/Op-13 (6.7.2001)
LLH-2002-565/Op-13 (26.3.2002)
LLH-2002-1262/Op-13 (30.7.2002)
LLH-2003-00609/Op-13 (27.5.2003)
LLH-2003-00485/Op-13 (9.5.2003)
LLH-2006-00661/Op-13 (19.5.2006)
LLH-2006-01110/Op-13 (11.10.2006)
LLH-2006-01404/Op-13 (22.9.2006)
LLH-2007-01427/Op-13 (13.3.2008)
LLH-2007-02025/Op-13 (9.4.2008)
LLH-2008-00791/Op-13 (21.5.2008)
LLH-2008-00773/Op-13 (26.6.2008)
LLH-2008-01249/Op-13 (24.7.2008)
LLH-2008-00967/Op-13 (15.8.2008)
LLH-2008-00941/Op-13 (15.1.2009)

LLH-2009-00488/Op-13 (1.4.2009)
LLH-2009-00563/Op-13 (12.5.2009)
LSAVI-2010-00370/Op-13 (11.3.2010)
LSAVI-2010-000867/Op-13 (15.4.2010)
LSAVI-2010-976/Op-13 (27.4.2010)
LSAVI-2010-1129/Op-13 (4.5.2010)
LSAVI-2010-1187/Op-13 (4.5.2010)
LSAVI-2010-1172/Op-13 (18.5.2010)
LSAVI-2010-0027/Op-13 (3.6.2010)
LSAVI-2010-1395/Op-13 (23.6.2010)
LSAVI-2010-1411/Op-13 (23.6.2010)
LSAVI-2010-602/Op-13 (12.7.2010)
LSAVI-2010-01826/Op-13 (23.7.2010)
LSAVI-2010-01872/Op-13 (9.8.2010)
LSAVI-2010-701/Op-13 (11.8.2010)
LSAVI-2010-00274/Op-13 (8.9.2010)
LSAVI-2010-00470/Op-13 (15.9.2010)
LSAVI-2010-00615/Op-13 (28.9.2010)
LSAVI-2010-02186/Op-13 (27.10.2010)
LSAVI-2010-02118/Op-13 (17.11.2010)
LSAVI-2010-02179/Op-13 (17.11.2010)
LSAVI-2010-02238/Op-13 (17.11.2010)
LSAVI-2010-1893/Op-13 (9.12.2010)
LSAVI/178/06.06.01/2011 (24.3.2011)
LSAVI/190/06.06.01/2011 (6.4.2011)
LSAVI/264/06.06.02/2011 (18.4.2011)
LSAVI/329/06.06.02/2011 (28.4.2011)
LSAVI/481/06.06.02/2011 (31.5.2011)
LSLH 3103 8051 99 160 (15.6.1999)
LSLH 3454 8051 99 160 (15.6.1999)
LSLH V 4775 8051 99 160 (27.7.1999)
LSLH V 6379 8051 99 160 (28.7.1999)
LSLH-1999-4868/Op-13 (1.2.2000)
LSLH-1999-4386/Op-13 (20.3.2000)
LSLH-1999-05975/Op-13 (24.5.2000)

LSLH-2000-3644/Op-13 (14.6.2000)
LSLH-2000-06311/Op-13 (21.6.2000)
LSLH-2000-2675/Op-13 (28.6.2000)
LSLH-2000-7022/Op-13 (4.7.2000)
LSLH-2000-7055/Op-13 (4.7.2000)
LSLH-2000-7187/Op-13 (7.7.2000)
LSLH-2000-7389/Op-13 (7.7.2000)
LSLH-2000-7504/Op-13 (14.8.2000)
LSLH-2000-06057/Op-13 (16.8.2000)
LSLH-2000-7577/Op-13 (22.1.2001)
LSLH-2001-884/Op-13 (9.3.2001)
LSLH-2001-13652/Op-13 (23.4.2001)
LSLH-2001-4827/Op-13 (31.5.2001)
LSLH-2001-5340/Op-13 (25.6.2001)
LSLH-2001-6850/Op-13 (11.7.2001)
LSLH-2001-7914/Op-13 (24.10.2001)
LSLH-2001-6488/Op-13 (21.5.2002)
LSLH-2002-4511/Op-13 (31.5.2002)
LSLH-2002-5453/Op-13 (24.7.2002)
LSLH-2002-2071/Op-13 (7.8.2002)
LSLH-2002-6228/Op-13 (8.8.2002)
LSLH-2002-6171/Op-13 (14.8.2002)
LSLH-2002-5893/Op-13 (1.3.2003)
LSLH-2002-5982/Op-13 (25.3.2003)
LSLH-2003-5931/Op-13 (5.8.2003)
LSLH-2003-6412/Op-13 (28.1.2004)
LSLH-2003-6414/Op-13 (4.2.2004)
LSLH-2003-9310/Op-13 (25.3.2004)
LSLH-2003-8539/Op-13 (1.4.2004)
LSLH-2004-2428/Op-13 (8.4.2004)
LSLH-2004-2429/Op-13 (8.4.2004)
LSLH-2003-5734/Op-13 (11.5.2004)
LSLH-2004-3212/Op-13 (7.6.2004)
LSLH-2004-4613/Op-13 (30.6.2004)
LSLH-2004-2779/Op-13 (26.8.2004)

LSLH-2003-10326/Op-13 (27.8.2004)
LSLH-2004-4182/Op-13 (23.11.2004)
LSLH-2004-4693/Op-13 (30.11.2004)
LSLH-2004-3940/Ha-123 (2.12.2004)
LSLH-2004-3085/Op-13 (3.12.2004)
LSLH-2004-8342/Op-13 (29.12.2004)
LSLH-2004-7232/Op-13 (30.12.2004)
LSLH-2004-10528/Op-13 (19.1.2005)
LSLH-2005-2657/Op-13 (25.5.2005)
LSLH-2005-1447/Op-13 (2.6.2005)
LSLH-2004-7295/Op-13 (9.6.2005)
LSLH-2005-4597/Op-13 (28.6.2005)
LSLH-2005-4950/Op-13 (15.7.2005)
LSLH-2006-07063/Op-13 (31.8.2005)
LSLH-2005-10958/Op-13 (11.5.2006)
LSLH-2006-2649/Op-13 (12.6.2006)
LSLH-2006-815/Op-13 (30.6.2006)
LSLH-2006-6425/Op-13 (17.7.2006)
LSLH-2006-6078/Op-13 (25.8.2006)
LSLH-2006-1942/Op-13 (25.9.2006)
LSLH-2006-5869/Op-13 (6.10.2006)
LSLH-2006-7194/Op-13 (24.10.2006)
LSLH-2005-9463/Op-13 (24.10.2006)
LSLH-2006-8580/Op-13 (8.11.2006)
LSLH-2006-5775/Op-13 (17.11.2006)
LSLH-2006-9442/Op-13 (24.11.2006)
LSLH-2006-9297/Op-13 (29.11.2006)
LSLH-2006-1359/Op-13 (1.12.2006)
LSLH-2006-10401/Op-13 (20.12.2006)
LSLH-2006-9963/Op-13 (9.2.2007)
LSLH-2007-10123/Op-13 (16.2.2007)
LSLH-2007-2139/Op-13 (19.3.2007)
LSLH-2007-374/Op-13 (20.3.2007)
LSLH-2007-1626/Op-13 (30.3.2007)
LSLH-2007-593/Op-13 (27.4.2007)

LSLH-2007-2804/Op-13 (27.4.2007)
LSLH-2007-1864/Op-13 (30.4.2007)
LSLH-2007-2105/Op-13 (30.4.2007)
LSLH-2007-1685/Op-13 (2.5.2007)
LSLH-2007-1688/Op-13 (2.5.2007)
LSLH-2007-3504/Op-13 (29.5.2007)
LSLH-2007-3264/Op-13 (4.6.2007)
LSLH-2007-4067/Op-13 (12.6.2007)
LSLH-2007-4339/Op-13 (12.6.2007)
LSLH-2007-3797/Op-13 (18.6.2007)
LSLH-2007-3993/Op-13 (18.6.2007)
LSLH-2006-11555/Op-13 (18.6.2007)
LSLH-2007-5358/Op-13 (29.6.2007)
LSLH-2007-5751/Op-13 (13.7.2007)
LSLH-2007-6435/Op-13 (15.8.2007)
LSLH-2007-3618/Op-13 (2.10.2007)
LSLH-2007-6542/Op-13 (31.10.2007)
LSLH-2007-5956/Op-13 (5.11.2007)
LSLH-2007-1637/Op-13 (5.12.2007)
LSLH-2007-763/Op-13 (20.12.2007)
LSLH-2007-4653/Op-13 (4.1.2008)
LSLH-2007-6221/Op-13 (11.1.2008)
LSLH-2007-6256/Op-13 (21.1.2008)
LSLH-2008-546/Op-13 (15.5.2008)
LSLH-2007-8808/Op-13 (23.5.2008)
LSLH-2008-3123/Op-13 (19.6.2008)
LSLH-2007-3990/Op-13 (30.6.2008)
LSLH-2007-7948/Op-13 (4.7.2008)
LSLH-2008-4199/Op-13 (17.7.2008)
LSLH-2008-4319/Op-13 (30.7.2008)
LSLH-2008-3043/Op-13 (1.8.2008)
LSLH-2008-4993/Op-13 (14.8.2008)
LSLH-2007-8570/Op-13 (22.8.2008)
LSLH-2008-4780/Op-13 (2.9.2008)
LSLH-2008-5284/Op-13 (2.10.2008)
LSLH-2007-7768/Op-13 (10.10.2008)

LSLH-2007-8406/Op-13 (10.10.2008)
LSLH-2008-544/Op-13 (31.10.2008)
LSLH-2007-8206/Op-13 (31.10.2008)
LSLH-2008-5855/Op-13 (6.11.2008)
LSLH-2007-8778/Op-13 (7.11.2008)
LSLH-2007-10770/Op-13 (8.12.2008)
LSLH-2008-4467/Op-13 (17.12.2008)
LSLH-2007-10870/Op-13 (22.12.2008)
LSLH-2008-222/Op-13 (22.12.2008)
LSLH-2008-2989/Op-13 (30.12.2008)
LSLH-2008-10871/Op-13 (30.12.2008)
LSLH-2008-6712/Op-13 (4.3.2009)
LSLH-2009-2579/Op-13 (6.4.2009)
LSLH-2009-1175/Op-13 (30.4.2009)
LSLH-2009-1352/Op-13 (30.4.2009)
LSLH-2009-1649/Op-13 (18.5.2009)
LSLH-2009-1650/Op-13 (18.5.2009)
LSLH-2009-02880/Op-13 (4.6.2009)
LSLH-2009-02913/Op-13 (4.6.2009)
LSLH-2009-03008/Op-13 (4.6.2009)
LSLH-2008-4380/Op-13 (9.6.2009)
LSLH-2009-3441/Op-13 (24.6.2009)
LSLH-2009-3493/Op-13 (24.6.2009)
LSLH-2009-3523/Op-13 (24.6.2009)
LSLH-2009-2077/Op-13 (26.6.2009)
LSLH-2009-1920/Op-13 (1.7.2009)
LSLH-2009-1949/Op-13 (1.7.2009)
LSLH-2009-3976/Op-13 (10.8.2009)
LSLH-2009-3759/Op-13 (13.8.2009)
LSLH-2009-05011/Op-13 (18.8.2009)
LSLH-2009-4613/Op-13 (25.8.2009)
LSLH-2009-4672/Op-13 (31.8.2009)
LSLH-2009-4465/Op-13 (16.9.2009)
LSLH-2009-4570/Op-13 (7.10.2009)
LSLH-2009-4523/Op-13 (26.10.2009)

LSLH-2009-6159/Op-13 (1.12.2009)
LSLH-2009-7181/Op-13 (14.12.2009)
LSLH-2009-6377/Op-13 (16.12.2009)
LSLH-2008-7776/Op-13 (16.12.2009)
LSLH-2009-7371/Op-13 (31.12.2009)
LSSAVI-2010-00140/Op-13 (25.2.2010)
LSSAVI-2010-00284/Op-13 (3.5.2010)
LSSAVI-2010-01345/Op-13 (4.6.2010)
LSSAVI-2010-01356/Op-13 (15.6.2010)
LSSAVI-2010-12071/Op-13 (19.1.2011)
LSSAVI-2010-00793/Op-13 (25.1.2011)
LSSAVI-2010-01258/Op-13 (18.2.2011)
LSSAVI-2010-01370/Op-13 (13.3.2011)
LSSAVI/1793/06.06.01/2010 (28.3.2011)
LSSAVI/240/06.06.02/2011 (19.4.2011)
LSSAVI/276/06.06.02/2011 (19.4.2011)
LSSAVI/263/06.06.02/2011 (21.4.2011)
LSSAVI/250/06.06.02/2011 (9.5.2011)
LSSAVI/2715/06.06.01/2010 (1.6.2011)
LSSAVI-2010-1648/Op-13 (20.6.2011)
LSSAVI/877/06.06.02/2011 (20.6.2011)
OLH-2000-930/Op-13 (17.5.2000)
OLH-2000-02065/Op-13 (6.11.2000)
OLH-2001-03020/Op-13 (9.11.2001)
OLH-2003-02881/Op-13 (30.9.2003)
OLH-2005-01002/Op-13 (3.6.2005)
OLH-2005-02953/Op-13 (18.8.2005)
OLH-2005-03677/Op-13 (27.1.2006)
OLH-2005-04251/Op-13 (27.1.2006)
OLH-2007-04875/Op-13 (25.3.2008)
OLH-2008-01577/Op-13 (29.5.2008)
OLH-2008-01638/Op-13 (2.7.2008)
OLH-2009-01676/Op-13 (30.7.2009)
OLH-2009-02298/Op-13 (3.9.2009)
OLH-2009-02473/Op-13 (17.12.2009)
PSAVI-2010-00243/Op-13 (15.1.2010)

PSAVI-2010-00492/Op-13 (17.3.2010)
PSAVI-2010-00274/Op-13 (8.6.2010)
PSAVI-2010-00908/Op-13 (11.6.2010)
PSAVI-2010-01693/Op-13 (14.7.2010)
PSAVI-2010-01190/Op-13 (19.7.2010)
PSAVI-2010-01726/Op-13 (19.7.2010)
PSAVI-2010-01143/Op-13 (23.7.2010)
PSAVI-2010-01485/Op-13 (6.10.2010)
PSAVI-2010-02134/Op-13 (6.10.2010)
PSAVI-2010-02937/Op-13 (21.12.2010)
PSAVI/644/06.06.02/2011 (1.6.2011)
PSAVI/669/06.06.02/2011 (1.6.2011)
PSAVI/703/06.06.02/2011 (1.6.2011)
PSAVI/705/06.06.02/2011 (1.6.2011)
PSAVI/741/06.06.02/2011 (1.6.2011)
PSAVI/706/06.06.02/2011 (3.6.2011)
PSAVI/730/06.06.02/2011 (3.6.2011)
PSAVI/756/06.06.02/2011 (3.6.2011)
PSAVI/1038/06.06.02/2011 (22.6.2011)
PSAVI/1207/06.06.02/2011 (21.7.2011)
PSAVI/1234/06.06.02/2011 (21.7.2011)
PSAVI/1528/06.06.02/2011 (31.8.2011)
PSAVI/1661/06.06.01/2011 (13.12.2011)
TPLH Nro 545 SAT V 04472 8051 96 160 (20.12.1996)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Leyla Sahin v. Turkki 10.11.2005
Mürsel Eren v. Turkki 7.2.2006
Vereinigung Bildender Künstler v. Itävalta 25.1.2007
Kemal Ulysoy et al. v. Turkki 3.5.2007
Ingeborg Folgerö et al. v. Norja 29.6.2007
D.H. et al. v. Tsekki 13.11.2007
Irfan Temel v. Turkki 3.3.2009
Tuba Aktas v. Ranska 30.6.2009
Kerstin Appel & Thomas Irrgang v. Saksa 6.10.2009
Soile Lautsi v. Italia 3.11.2009

Muut

Lausunnot

OPM 23/022/2009

VM 2310/03.04.01.00/2009

Internet-lähteet

http://yle.fi/uutiset/kotimaa/2009/10/suomalaiset_karsastavat_maahanmuuttajavaltaisia_kouluja_1091057.html 19.10.2009

http://yle.fi/uutiset/kotimaa/2009/10/helsinki_antaa_lisarahaa_ongelmakouluille_1092052.html 19.10.2009

<http://www.om.fi/Etusivu/Valmisteilla/Lakihankkeet/Valtiosaanto/1172045284846>
18.9.2011

Opetussuunnitelman perusteet

Opetushallitus: Taiteen perusopetuksen tanssin laajan oppimäärän opetussuunnitelman perusteet. Määräys 38/011/2002.

Opetushallitus: Taiteen perusopetuksen visuaalisten taiteiden laajan oppimäärän opetussuunnitelman perusteet. Määräys 39/011/2002.

Opetushallitus: Taiteen perusopetuksen teatteritaiteen laajan oppimäärän opetussuunnitelman perusteet. Määräys 40/011/2002.

Opetushallitus: Taiteen perusopetuksen musiikin laajan oppimäärän opetussuunnitelman perusteet. Määräys 41/011/2002.

Opetushallitus: Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet. Määräys 1/011/2004.

Opetushallitus: Taiteen perusopetuksen sirkustaiteen laajan oppimäärän opetussuunnitelman perusteet. Määräys 10/011/2005.

Opetushallitus: Taiteen perusopetuksen yleisen oppimäärän opetussuunnitelman perusteet. Määräys 11/011/2005.

Opetushallitus: Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset. Määräys 50/011/2010.

Opetushallitus: Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet. Määräys 51/011/2010.

Lyhenteet

A	viittaus päätösmuotoiseen ratkaisuun (Lapin lääninhallitus)
AmmattikorkeakouluA	Valtioneuvoston asetus ammattikorkeakouluista 352/2003
AmmattikorkeakouluL	Ammattikorkeakoululaki 351/2003
ATPo	Asetus taiteen perusopetuksesta 813/1998
AVSt	Asetus vapaasta sivistystyöstä 805/1998
Dnro	Diaarinumero
EAOA	Eduskunnan apulaisoikeusasiamies
EläkkeenkorvaamisL	Laki valtion varoista suoritettavasta eläkkeen korvaamisesta alle kolmivuotiaan lapsen hoidon tai opiskelun ajalta 644/2003
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
ESAVI	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
ESLH	Etelä-Suomen lääninhallitus
et al.	ja muut
Ha	Hallinto
HallintoL	Hallintolaki 434/2003
HallintolainkäyttöL	Hallintolainkäyttölaki 586/1996
HAO	Hallinto-oikeus
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
HM	Hallitusmuoto 94/1919
HOJKS	Henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma
ISAVI	Itä-Suomen aluehallintovirasto
ISLH	Itä-Suomen lääninhallitus
KieliL	Kielilaki 423/2003
KirjastoA	Kirjastoasetus 1078/1998
KirjastoL	Kirjastolaki 904/1998
KM	Komiteamietintö
KulttL	Laki kuntien kulttuuritoiminnasta 728/1992
Ammatillinen koulutusL	Laki ammatillisesta koulutuksesta 630/1998
L.	Kouluosasto (Lapin lääninhallitus)
LAAVI	Lapin aluehallintovirasto
LaVL	Lakivaliokunnan lausunto
LLH	Lapin lääninhallitus
LO	Lääninoikeus
LSAVI	Lounais-Suomen aluehallintovirasto
LSLH	Länsi-Suomen lääninhallitus
LSSAVI	Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto

LukioA	Lukioasetus 810/1998
LukioL	Lukiolaki 629/1998
LTPo	Laki taiteen perusopetuksesta 633/1998
LVSt	Laki vapaasta sivistystyöstä 632/1998
OLH	Oulun lääninhallitus
Op	Opetustoimi
OPH	Opetushallitus
OPM	Opetusministeriö
OpintotukiA	Opintotukiasetus 260/1994
OpintotukiL	Opintotukilaki 65/1994
OpintovapaaA	Opintovapaa-asetus 864/1979
OpintovapaaL	Opintovapaalaki 273/1979
Palvelu- ja tukitoimiA	Asetus vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 759/1987
Palvelu- ja tukitoimiL	Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PerusopetusL	Perusopetuslaki 628/1998
PKO	Porin käräjäoikeus
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
PSAVI	Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
RahoitusL	Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1705/2009
SiVM	Sivistysvaliokunnan mietintö
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
SuVM	Suuren valiokunnan mietintö
TPoA	Asetus taiteen perusopetuksesta 813/1998
Tasa-arvoL	Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/1986
Teatteri- ja orkesteriL	Teatteri- ja orkesterilaki 730/1992
TPLH	Turun ja Porin lääninhallitus
V	Valitus
v.	versus
ValtionosuusL	Kuntien valtionosuuslaki 1704/2009
VammaisetuusL	Laki vammaisuuksista 570/2007
VM	Valtiovarainministeriö
vp	Valtiopäivät
VäestötietojärjestelmäL	Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista 661/2009
YliopistoA	Yliopistoasetus 115/1998
YliopistoL	Yliopistolaki 558/2009

Kuviot

- Kuvio 1 Perusoikeuksien arvoperustan ja oikeusperustan suhde, s. 1
- Kuvio 2 Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden arvoperusta Hegelin, Habermasin ja Rawlsin näkemysten pohjalta hahmotettuna, s. 15
- Kuvio 3 Yhdenvertaisuuden käsite useiden ulottuvuuksien kokonaisuutena, s. 17
- Kuvio 4 Oikeus vaikutussuhteina, s. 19
- Kuvio 5 Yhdenvertaisuus, sivistys ja oikeus -käsitteiden suhteet tutkimuksessa, s. 21
- Kuvio 6 Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskeva perusoikeus osana perustuslainsäädännöstä, s. 24
- Kuvio 7 Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden vertikaali- ja horisontaalivaikutus sekä näiden välinen yhteys, s. 26
- Kuvio 8 Yhdenvertainen oikeus sivistykseen suhteessa muihin perusoikeuksiin, s. 29
- Kuvio 9 Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden muodostuminen, s. 38
- Kuvio 10 Tutkimuksen lähtökohta, s. 41
- Kuvio 11 Sivistyksellisen yhdenvertaisuuden ulottuvuudet suhteessa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen turvaavaan perusoikeuteen, s. 43
- Kuvio 12 Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden ulottuvuudet oikeusdogmaattisista lähtökohdista katsottuna, s. 44
- Kuvio 13 Oikeussääntöjen ja oikeusperiaatteiden jatkumo tutkimuksessa, s. 58
- Kuvio 14 Arvojen, moraalien ja oikeuden vuorovaikutus, s. 61
- Kuvio 15 Tulkinnan kohteen, tulkitsijan ja tulkinnan vuorovaikutus, s. 66
- Kuvio 16 Tutkimuksen teoreettinen viitekehys, s. 67
- Kuvio 17 Muodollista yhdenvertaista oikeutta perusopetukseen koskevan perusoikeuden toteutumisen tasapainotila, s. 104
- Kuvio 18 Sivistyksellisiä oikeuksia koskevien perusoikeussäännösten vuorovaikutus erityisesti yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden näkökulmasta, s. 115
- Kuvio 19 Perustuslain turvaaman yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden asettamat oikeudelliset reunaehdot, s. 141
- Kuvio 20 Kuntien kulttuuritoiminta yhdenvertaista oikeutta taiteen vapautteen koskevan perusoikeuden ja yhdenvertaista oikeutta kuntien kulttuuripalveluihin koskevan perusoikeuden leikkauspisteessä, s. 148
- Kuvio 21 Taiteen perusopetusta koskevan sääntelyn vaikutus yhdenvertaista oikeutta taiteen vapautteen koskevan perusoikeuden sisältöön, s. 150
- Kuvio 22 Taiteen perusopetuksen oppilasmaksut ja mahdollisuus opetukseen osallistumiseen varattomuuden sitä estämättä, s. 199

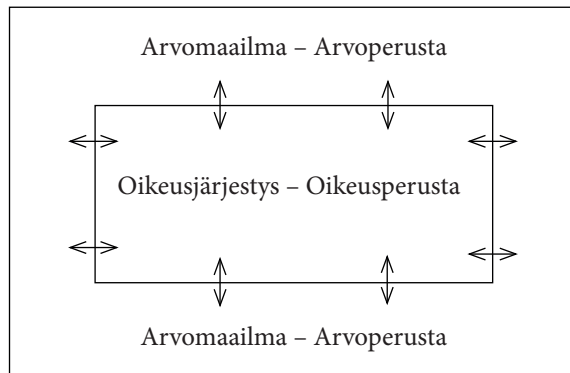
- Kuvio 23 Lähtökohta-asetelma yksilöiden yhtäläisten mahdollisuuksien turvaamiseen kuntien kulttuuripalvelujen piiriin pääsyyn varattomuuden sitä estämättä, s. 201
- Kuvio 24 Yhdenvertainen oikeus sivistykseen varattomuuden sitä estämättä, s. 203
- Kuvio 25 Kielellinen ja kulttuurinen yhdenvertaisuus perusopetuksessa, taiteen perusopetuksessa ja kuntien kulttuuritoiminnassa, s. 217
- Kuvio 26 Aineellinen yhdenvertaisuus muodollisen yhdenvertaisuuden täydentäjänä, s. 219
- Kuvio 27 Jokaisen yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sääntö- ja periaateulottuvuudet, s. 225
- Kuvio 28 Yksilöiden yhtäläisiä mahdollisuuksia sivistykseen koskevan perusoikeuden sääntö- ja periaateulottuvuudet erityisesti taiteen perusopetuksen ja kuntien kulttuuritoiminnan kautta tarkasteltuina, s. 230
- Kuvio 29 Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden ulottuvuudet, s. 255
- Kuvio 30 Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisältöön vaikuttavat oikeudelliset, yhteiskunnalliset ja arvoulottuvuudet, s. 257
- Kuvio 31 Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden keskeiset ulottuvuudet, s. 267

I JOHDANTO

1.1 Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden arvoperusta

1.1.1 Arvot osana oikeusjärjestystä

Perustuslain ja sen sisältämien perusoikeuksien yhtenä tarkoituksena voidaan pitää yhteiskunnallisen arvoperustan ilmaisemista. Perusoikeudet, kuten yhdenvertainen oikeus sivistykseenkin¹, siten ilmentävät säännösten taustalla vaikuttavia arvoja. Oikeusjärjestyksen muotoutumiseen vaikuttamisen lisäksi arvot voivat erityisesti kiperissä tulkintatilanteissa osaltaan vaikuttaa myös säännösten tulkintaan. Myös oikeudellisella sääntelyllä on vaikutuksensa yhteiskunnallisen arvoperustan kehittymiseen. Yhteiskunnallinen arvoperusta² ja säännösten oikeusperusta ovat siten kiinteässä yhteydessä toisiinsa. Teoreettisella tasolla asetelmaa voidaan hahmottaa seuraavasti:



Kuvio 1. Perusoikeuksien arvoperustan ja oikeusperustan suhde³.

- 1 Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden oikeudellista muotoutumista tarkastellaan lähemmin luvussa 1.2.2 Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden muotoutuminen.
- 2 Ahmavaara on katsonut objektiivisen yhteiskunnallisen arvoisällön määräytyvän viime kädessä objektiivisesti olemassa olevista inhimillisistä tarpeista: nämä määräävät, mihin ihmiset oikeutetusti pyrkivät ja mitä tavoitteita he oikeutetusti asettavat toiminnalleen. Ks. Ahmavaara 1976, s. 244.
- 3 Ks. myös Riekkinen 2005, s. 172. Ks. yhteiskunnan ja oikeusjärjestyksen vuorovaikutussuhteesta myös Jyränki 1973, s. 11–14.

Arvoilla on vaikutuksensa oikeusjärjestykseen sen kaikilla tasoilla. Tuorin tasomallin mukainen oikeuden syvätkä edustaa oikeuden vakainta kerrostumaa tarjoten käsitteellisen tilan myös yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden tarkastelulle⁴. Vaikka syvätkäkin omalla verkkaisella tahdillaan muuttuu, ovat siihen sedimentoituneet oikeusjärjestyksen perustavaa laatua olevat, pysyväluonteiset lähtökohdat⁵, joiden voidaan myös todeta ilmentävän keskeisiä ja pysyviä yhteiskunnallisia arvoja. Syvätkäson yläpuolelle asettuvalla oikeuskulttuurin tasolla erityisesti oikeusperiaatteet muodostavat leikkauskohdan oikeusjärjestyksen ja arvomaailman välille⁶.

Oikeuden pintatasolla yhteiskunnallista arvomaailmaa heijastelee ennen muuta perustuslaki, jonka säännöksiä tavallisen lain tasoinen sääntely täsmentää. Perustuslain sisältämä arvoperusta on kirjoitettu näkyviin erityisesti 1.2 §:ään, jonka mukaan

”Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapaudet ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.”

Säännös ilmaisee valtiosäännön taustalla olevat perusarvot⁷, jotka liittyvät suoraan tutkimuksessa tarkasteltavaan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevaan perusoikeuteen. Hallituksen esityksen mukaan vaatimus ihmisarvon loukkaamattomuudesta ilmaisee perustavanlaatuisien oikeuksien yleisinhimillisen perustan, jolloin ainakin kaikkein perustavimpia ihmisyyksilön oikeuksia voidaan pitää perimmältään valtion tahdosta ja myös kulloisestakin oikeusjärjestyksestä riippumattomina. Säännöksessä käytetty ihmisarvon käsite viittaa kaikkien ihmisyyksilöiden periaatteelliseen yhdenvertaisuuteen, ja oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa muun muassa yhdenvertaisuuteen sekä taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin perusoikeuksiin.⁸ Julkiselle valalle asetettu velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §) konkretisoi perustuslain 1.2 §:n arvolähtökohtaa oikeudenmukaisuuden edistämisestä yhteiskunnassa⁹. Hallituksen esitykset tuovat erikseen esille 1.2 §:n säännöksen ilmaisemien valtiosäännön arvolähtökohtien huomioimisen perustuslain muita säännöksiä tulkittaessa¹⁰.

Tässä tutkimuksessa oikeussäännösten sisältöä ei niinkään verrata yhteiskunnalliseen arvoperustaan tai pohdita, kuinka hyvin voimassa oleva oikeus omaksuttuja arvoja

4 Tuori 2000, s. 205.

5 Tuori 2000, s. 220–224.

6 Tähti 1995, s. 17.

7 HE 309/1993 vp, s. 1.

8 HE 309/1993 vp, s. 42.

9 Ojanen & Scheinin 2011 b, s. 224.

10 HE 309/1993 vp, s. 42; HE 1/1998 vp, s. 73. Saraviita on katsonut säännöksen täydentävän perustuslain 22 §:n säännöstä julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, ks. Saraviita 2000, s. 66.

toteuttaa. Sen sijaan arvojen ja oikeusjärjestyksen nähdään olevan keskinäisessä vuorovaikutussuhteessa, josta toista on mahdotonta kokonaan erottaa. Tämän lähtökohdan myötä arvojen katsotaan vaikuttavan sekä oikeusjärjestyksen kehittymiseen että oikeussäännösten tulkintaan, ja siten antavan osaltaan sisältöä sääntelylle. Tutkimuksessa arvolähtökohtia hyödynnetään erityisesti kiperissä oikeudellisissa tulkintatilanteissa.

1.1.2 Kolme lähtökohtaa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden arvoperustan tarkastelulle

Arvopohjaa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevalle perusoikeudelle voidaan lähteä hakemaan oikeusfilosofian ja yhteiskuntateorioiden kautta. Kolme erilaista, mutta yhtenäiseksi kokonaisuudeksi rakentuvaa lähtökohtaa tarkastelulle tarjoavat Georg Wilhelm Hegelin, Jürgen Habermasin ja John Rawlsin näkemykset, joihin seuraavassa paneudutaan lähemmin. Kolmikosta Habermasin ajattelu rakentaa siltaa Hegelin edustamasta oikeusfilosofiasta Rawlsin yhteiskuntateoreettisiin lähtökohtiin, jolloin tehdyillä valinnoilla saadaan hyvin esiin jatkumo keskeisten oikeuden taustalla vaikuttavien tieteiden edustajien ajatuksista. Hegelin mukaan ottaminen myös tuo tarkasteluun mukaan tutkimuskysymyksen edellyttämää historiallista syvyyttä; perustavaa laatua olevilla yhteiskunnallisilla arvoilla voidaan katsoa olevan oikeusjärjestyksen syvärakenteeseen verrattavissa olevaa ajallista pysyvyyttä ja jatkuvuutta. Tarkastelun päätteeksi muodostetaan teorioiden pohjalta tutkimuksen tarpeisiin arvokehikko, joka voi antaa tukea ja täydentävää ainesta yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden oikeudelliselle analyysille.

Yhteiskunnallisten arvojen todellisuus muodostaa moniulotteisen ja keskenään ristiriitaisiakin arvoja ja arvolähtökohtia sisältävän kokonaisuuden. Voidaan kysyä, miten oikeussäännösten sisältöä tulisi analysoida vuorovaikutuksessa oikeusjärjestystä ympäröivään yhteiskuntaan, ja millä perustein tutkimuksessa hyödynnettävät oikeusfilosofiset ja yhteiskuntateoreettiset lähtökohdat tulisi valita¹¹. Yksiselitteistä vastausta lienee mahdotonta antaa, mutta seuraavassa tarkastellaan tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet mainittujen teorioiden valikoitumiseen oikeudellisen tulkinnan taustalla vaikuttaviksi näkökohdiksi tutkimuksessa.

Käsillä olevassa tutkimuksessa arvioinnin lähtökohtana ovat sääntelyssä näkyvät elementit. Lähdettäessä liikkeelle yhteiskunnallisten arvojen oikeudellista tulkintaa täydentävästä roolista tulee teorioiden omata *yhteisiä elementtejä voimassa olevan*

11 Ks. myös Urho Kekkonen 1975, s. 1–12, joka tarkastelee yhteiskunnallisesta todellisuudesta yleistämällä abstrahoituna käsitteenä näkemänsä kansan tahdon suhdetta eduskunnan, valtioneuvoston ja tasavallan presidentin vallankäyttöön ja vastuuseen.

*sääntelyn kanssa*¹². Sääntelyn kanssa hyvin ristiriitaisten teorioiden kautta olisi vaikea perustella näkökohtia oikeudellista tulkintaa täydentävässä mielessä. Voidaan myös ajatella sääntelyn kanssa yhteisiä elementtejä omaavilla teorioilla olleen enemmän vaikutusta sääntelyn kehittymiseen nykyiseen muotoonsa, ja siten painoarvoa oikeudellisen tulkinnan täydentäjänä (vrt. oikeus- ja arvolähtökohtien vuorovaikutus). Keskeiseksi nousee myös *teorioiden abstraktius*. Niiden tulee tarkastella arvolähtökohtia riittävän yleisellä tasolla, ei tietystä yksittäisestä näkökulmasta.

Koska yhteiskunnallisten arvojen kenttä on moninainen, tärkeään asemaan nousee *yhteisten arvojen luomisen prosessi*¹³. Prosessin myötä tapahtuu moninaisuuden yhteensovittamista, jonka voidaan katsoa olevan edellytyksenä myös hyväksyttävän oikeusjärjestyksen muodostumiselle¹⁴. Yhteensovittamisen myötä osa arvoista saa jopa universaalista luonnetta (esimerkiksi ihmisoikeuksien taustalla vaikuttavat arvot). Yksilön oikeudella sivistykseen on luonnollisesti suora yhteytensä hänen mahdollisuuksiinsa osallistua yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen.

Moninaisuuden ohella yhteiskunnallista arvojärjestelmää kuvaa sen muuttuva luonne. Tässä voidaan nähdä vastaavia elementtejä kuin oikeuden kerrostuneisuudessa; yksittäisten arvojen muuttuessa nopeammin perustavat arvolähtökohdat säilyttävät asemansa pysyvämpinä. Arvojärjestyksessä on myös nähtävissä pitkään vallinneiden arvojen kehittymistä edelleen. Esimerkiksi ihmisten yhdenvertaisuuden arvon sisältö on viime vuosina oikeusjärjestyksenkin tasolla laajentunut¹⁵. Oikeusjärjestykseen yhteiskunnallisten arvojen muutos siirtyy vaihtelevalla viiveellä. Arvo- ja oikeusjärjestyksen muutos korostaa yhteisten arvojen luomisen prosessin jatkuvaa merkitystä.

12 Ks. myös Aarnio 1975, s. 243.

13 Yhteisillä arvoilla ei tässä tarkoiteta jokaisen omaksumia ja hyväksymiä arvoja, vaan yhteisen prosessin kautta yhteiskunnassa yleisesti vallitseviksi arvoiksi hyväksytyjä lähtökohtia. Oikeusjärjestyksen voidaan lähtökohtaisesti katsoa pyrkivän näitä arvoja ilmaisemaan.

14 Ks. myös Walzer, joka ottaa oikeudenmukaisuuskäsityksensä lähtökohdaksi pluralismin puhuen jakavasta oikeudenmukaisuudesta (distributive justice). Walzerin teorian keskeisiin käsitteisiin kuuluu myös kompleksinen tasa-arvo (complex equality), jonka vahvuuksina ovat molemminpuolinen kunnioitus sekä jaettu itsekunnioitus, jotka yhdessä toimivat lähteinä tasa-arvon kestävyydelle. Yhteiskunnan sivistyspalveluja osaltaan antavien koulujen tulee Walzerin mukaan, samalla kun kunnioittavat pluralismia, työskennellä saattaakseen oppilaita yhteen tavalla, joka antaa mahdollisuuksia yhteistyölle. Tärkeää on, että kouluissa kohtaavat erilaiset lapset. Walzer 1983, s. 4–5, 223, 315, 320. Walzerin teoriaa on kritisoitu ja kehitetty eteenpäin myös hänen itsensä kannustamana. Ks. Rustin 1995, s. 17–44; Carens 1995, s. 45–66; Barry 1995, s. 67–80; Elster 1995, s. 81–98; Gutmann 1995, 99–119; Moller Okin 1995, s. 120–143; Waldron 1995, s. 144–170; Andre 1995, s. 171–196; Miller 1995, s. 197–225; Arneson 1995, s. 226–252; Swift 1995, s. 253–280. Ks. myös Walzer 1995, s. 281–297.

15 Perusoikeusuudistuksessa vuonna 1995 ihmisten yhdenvertaisuus mm. laajennettiin koskemaan Suomen kansalaisten sijaan kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia.

Edellä mainittujen tekijöiden ohella tutkimuksessa hyödynnettäviksi valitut oikeusfilosofiset ja yhteiskuntateoreettiset lähestymistavat *avaavat yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kannalta keskeisiä näkökohtia*. Tutkimuksessa lähtökohdana onkin teorioiden hyödyntäminen tutkimustehtävän kannalta oleellisilta osiltaan, ei niiden kokonaisvaltainen analysointi tai käyttäminen. Perusoikeutena yhdenvertainen oikeus sivistykseen vaikuttaa laajalti oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen ja muun muassa yksilön mahdollisuuksiin muiden perusoikeuksiensa täysimääräiseen käyttämiseen, mikä ulottuvuus on havaittavissa myös tarkasteltavissa teoreettisissa lähtökohdissa.

Georg Wilhelm Friedrich Hegel: Sivistysvaltio – ihmisen arvo ihmisyytensä vuoksi

Georg Wilhelm Friedrich Hegel toteaa tutkimuksensa tavoitteeksi *käsittää ja esittää valtio itsessään järjellisenä, ei pyrkiä konstruoimaan valtiota sellaisena kuin sen pitää olla*. Hegelin tutkimuksessa ei siten ole kyse siitä, että valtiolle opetettaisiin, millainen sen pitäisi olla, vaan paremminkin siitä, kuinka valtio – siveellinen maailmankaikkeus – on tiedostettava.¹⁶ Filosofia on laaja käsitellen monipuolisesti yhteiskuntaelämän eri puolia.

Hegel pohtii oikeusfilosofiassaan myös yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisällön tarkastelun kannalta keskeisiä kysymyksiä. Hegelin mukaan

”Kuuluu sivistykseen eli *ajatteluun* yksilön tietoisuutena yleisyyden muodossa, että *minä* käsitetään *yleiseksi* persoonaksi, jona kaikki ovat identtisiä. *Ihmisellä on siten arvo ihmisyytensä vuoksi*, ei siksi, että hän on juutalainen, katolilainen, protestantti, saksalainen, italialainen jne.”¹⁷

Hegelin näkemys on yhteydessä muodolliseen yhdenvertaisuuteen, jonka perustana on ihmisen arvo ihmisyytensä vuoksi. Aineellisen yhdenvertaisuuden edistämiseen puolestaan viittaa Hegelin ajatus julkisen vallan huolenpidosta enemmän tai vähemmän osattomiksi yhteiskunnan eduista ja taitojen omaksumiskyvystä jääviä kohtaan. Tässä moraalilla on merkittävä rooli. Hegelin mukaan julkinen valta omaksuu perheelle omi-

16 Hegel 1994, s. 63.

17 Hegel 1994, s. 184. Wolterstorff vastaavasti puhuu jokaisen synnynnäisistä oikeuksista, jotka eivät ollakseen voimassa tarvitse erikseen vahvistusta esimerkiksi lainsäädännössä. Wolterstorff 2008, s. 36. Thomas Hobbes tarkastelee ihmisen arvoa eri lähtökohdasta. Hänen mukaansa ihmisen arvo ei ole absoluuttinen, vaan riippuu toisen ihmisen tarpeista ja arvioinnista. Siten ihmisen arvo voi Hobbesin mukaan vaihdella tilanteen mukaan. Hobbesin mukaan luonto kuitenkin on tehnyt ihmiset sekä ruumiin että mielen kykyjen mukaan suuressa määrin yhtäläisiksi. Ks. Hobbes 1999, s. 93–93, 121–122.

18 Hegel 1994, s. 198; Hegel 1991, s. 265; ks. myös Tontti 2000, s. 203. Mikko Yrjönsuuri toteaa Hegelin lukeneen tarkkaan muun muassa John Locken Tutkielmaa hallitusvallasta.

Yksilön suhdetta lainsäädäntövaltaan Hegel määrittää kahdelta kannalta: 1) siltä, mikä tulee valtion välityksellä yksilöiden hyväksi ja onneksi, ja 2) siltä, mikä heidän on suoritettava valtiolle. Ensimmäiseen kohtaan nivoutuvat muun muassa perustuslain turvaamat perusoikeudet, kuten yhdenvertainen oikeus sivistykseenkin, joiden sisältöä tavallisen lain tasoinen sääntely tarkentaa. Toisen kohdan osalta Hegel viittaa käsitteellä ”suoritettava” rahaan tavaroiden ja palvelusten olemassa olevana yleisenä arvona.¹⁹

Yhdenvertainen oikeus sivistykseen on eri tasoillaan läheisessä yhteydessä lasten kasvatukseen. Hegel pitää perheen roolia ja vastuuta lasten kasvatuksessa tärkeänä, vaikkakin näkee kansalaisyhteiskunnalla myös universaalien perheen luonnetta erityisesti silloin, kun perheet itse eivät tee kasvatustyötä lapsen itsenäistymiseen saakka. Tämän myötä kansalaisyhteiskunta omaa *velvollisuuden ja oikeuden valvoa ja ohjata lasten kasvatusta* niin kauan kuin se vaikuttaa heidän kykyynsä kasvaa yhteiskunnan jäseniksi. Perheen ohella yritykset muodostavat Hegelin mukaan toisen, kansalaisyhteiskuntaan perustuvan siveellisen juuren valtiolle.²⁰

Valtio Hegelin mukaan on ”siveellisen idean todellisuus – siveellinen henki ilmentyneenä, omalle itselleen selkiytyneenä substantiaalisena tahtona, joka ajattelee itseään ja tietää itsensä ja joka toteuttaa sen minkä tietää siinä määrin kuin sen tietää²¹.” Yhteiskunnallisen sivistyksen kehittymisellä ja yksilöiden yhdenvertaisella oikeudella sivistykseen on näin ollen merkittävä vaikutuksensa myös valtion kehittymiselle, joka tapahtuu vuorovaikutuksessa muiden valtioiden ja kansojen kanssa.

Hegelin ajattelussa keskeisiä osia yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kannalta ovat siten ihmisyydessään arvokas ihminen, perhe, kansalaisyhteiskunta ja valtio²². Nämä kaikki toimivat sivistystehtävänsä toteuttamisessa keskinäisessä vuorovaikutuksessa.

Vaikka pedagogiikalla ei olekaan itsenäistä asemaa Hegelin oikeusfilosofisessa järjestelmässä, pitää muun muassa Väyrynen Hegelin filosofiaa kokonaisuudessaan kertomuksena ihmisen sivistysprosessista. Tällaisena sillä on ollut merkittävä vaikutuksensa myöhemmälle filosofiselle ajattelulle, mutta myös pedagogisen ajattelun kehittymiselle.

Moraalin osalta Locke ajatteli, että oikea moraalitavoitetaan, kun löydetään järjen avulla oikeat perustelut oikeille periaatteille. Yrjönsuuri 1995, s. 7, 21; ks. laajemmin luonnontilasta ja järjen vaikutuksesta Locke 1995, s. 46–56. Pitkänen katsoo Platoniin viitaten myös jokapäiväisen elämän pienillä asioilla ja valintatilanteilla olevan moraalista merkitystä. Siten moraalikasvatus ei hänen mukaansa ole vain syvien elämänongelmien valaisemista, vaan merkittävimmät kasvatukselliset vaikutukset välittyvät arjen rutiineissa. Pitkänen 2001, s. 23.

19 Hegel 1994, s. 242.

20 Hegel 1994, s. 168, 197–198.

21 Hegel 1994, s. 204.

22 Ks. myös Väyrynen 2001, s. 266–268.

Pedagogiikan merkittävän itsenäisen aseman puuttumisesta johtuen on Hegelin ajatusten jälkivaikutus ollut pääosin välillistä kytkeytymistä aineksiin muista pedagogiikan perinteistä.²³

Suomalaisessa tieteellisessä keskustelussa Hegelin ajatusten spekulatio on näkynyt hallitsevana vuosista 1824–1825 lähtien. Suuri vaikutuksensa tälle kehityskululle on ollut muun muassa Johan Jakob Tengströmillä sekä hänen oppilaallaan Johan Vilhelm Snellmanilla, jonka myöhempää ajattelua tuli luonnehtimaan pyrkimys järjen ja käytännön yhdistämiseen. Olennaiseksi Suomen hegeliläisyyden osaksi muodostui erityisesti uudenlainen kasvatustieteellinen ja sivistysajattelu. Kirjeessään Fredrik Cygnaeukselle Snellman muun muassa tiivistä ajatuksensa: ”*Suomi ei voi saada mitään väkivallalla aikaan, sivistyksen voima on sen ainoa pelastus.*”²⁴

Snellmanilaiseen sivistyskäsitykseen kuuluu ihmisten varallisuudesta johtuvien erojen tasoittaminen sivistyksen kautta. Valtion oikeutena Snellman näkee vaatia sivistystä kaikilta jäseniltään, ja velvollisuutena tarjota heille tilaisuus sivistyksen saavuttamiseen. Yhdenvertaisuuden lähtökohdan muodostavat yhdenvertaiset mahdollisuudet sivistyksen ja yhteiskunnallisen osallistumisen piiriin pääsyyn. Snellman myös kirjoittaa jokaiselle yhdenvertaisesti kuuluvasta tietämyksen vapaudesta.²⁵ Kaikki nämä elementit löytyvät tämän päivän voimassa olevan perustuslakimme yhdenvertaista oikeutta sivistykseen turvaavista perusoikeussäännöksistä.

Sivistyksellä on sekä Hegelin että Snellmanin ajattelussa suora yhteytensä valtiojärjestykseen. Hegelin mukaan tietyn kansan valtiojärjestys riippuu suoraan kansan itsetajunnan tavasta ja sivistyksestä ylipäätään. Muunlainen valtiojärjestys ei ole todellinen. Sama koskee oikeutta yleisemminkin.²⁶ Snellman samoin katsoo, että ”ainoastaan kansakunnan siveellisenä sivistyksenä, kansallishenkenä, on ajateltavissa se yhtäpitävyys yksityisen ja yleisen tahdon välillä, jota yhteiskuntasopimus edellyttää voidakseen

23 Väyrynen 2001, s. 263–264, 276.

24 Manninen 1986, s. 118–119, 128–129. Hegeliläisen tradition merkitystä on pidetty suurena myös kasvatustieteelle, vaikka hegeliläisen pedagogiikan tutkimus onkin ollut vähäistä niin filosofian kuin kasvatustieteenkin piirissä. Ks. Konttinen, Suortti & Väyrynen 1980, s. 2; Väyrynen 2000, s. 47. Ks. Snellmanin näkemyksistä kansa- ja oppikouluun Snellman 1928, s. 45–49.

25 Snellman 1928, s. 135–139, 208–218, 275–280. Ks. myös Martti T. Kuikan artikkeli Snellmanin ajatuksista kansakoulusta 1840-luvulla. Kuikka 2006, s. 17–34. Snellmanin elämänvaiheita on tiiviisti kuvannut mm. Tommila 1981, s. 45–50.

26 Hegel 1994, s. 228, 184. Tässä Hegel viittaa oikeudella sekä voimassa olevan oikeusjärjestyksen sisältöön, että oikeuteen filosofisena käsitteenä. Kun oikeus *sinänsä* on asetettu objektiivisesti voimaan, se on *laki*, jossa ajattelu on määrittänyt oikeuden tietoisuudelle ja oikeus on siten tietoisuuden oikeaksi ja päteväksi tuntemaa. Tämä on Hegelin määritelmä positiiviselle oikeudelle. Hegel 1994, s. 184.

olla tiettyä ja ilmaistavana, sekä ilmaistuna pysyvä voimassa”. Kansakunta luo sivistyksensä vuorovaikutuksessa toisten kansakuntien kanssa.²⁷

Hegelin ajatuksia on myöhemmässä tutkimuksessa tarkasteltu myös suhteessa sivistyspalvelujen järjestämiseen. Koulun opetussuunnitelman kehittämisen kannalta keskeisenä on pidetty Hegelin pyrkimystä monitahoisesti perustella inhimillisen subjektin suhteellista itsenäisyyttä ottaen samalla huomioon laaja yhteiskunnallinen viitekehys ja erityisesti yhteiskunnalliset muutospaineeet. Yksi maamme merkittävimmistä hegeliläisistä kasvatustieteilijöistä, Zacharias Joachim Cleve, analysoikin koulun erityistä sivistystehtävää perustellen kasvatuksen itsenäisyyden tavalla, joka itsessään sisältää myös järkevän yhteiskunnallisen toiminnan ehdot. Koulun tavoitteena tulee olla antaa oppilaille sekä teoreettisia että käytännöllisiä edellytyksiä ottaa osaa yhteiskunnalliseen toimintaan omatoimisesti ja luovasti.²⁸ Tämä Hegelin ja Cleven ajattelu näkyy selvästi myös suomalaisessa sivistyssektoria koskevassa sääntelyssä.

Kuten jokaisen ajatussuuntauksen kohdalla tapahtuu, myös Hegelin valta-asema Suomen filosofiassa alkoi 1860-luvulla murtua. Mannisen sanoin: ”Tengströmin ja muiden juurruttama Hegelin filosofia väistyi lopulta, mutta vasta jätettyään runsaan perinnön.”²⁹ Tuo perintö on edelleen ajankohtainen, kuten edellä yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kohdalla todetut yhteydet voimassa olevan sääntelyn ja Hegelin ajatusten välillä osoittavat.

Jürgen Habermas: Kommunikatiivinen rationaalisuus

Jürgen Habermasin kommunikatiivisen rationaalisuuden tavoitteena on yhdistää yhteiskuntateorian näkemykset Aristoteleen ja Hegelin käytännöllisen filosofian esiin nostamiin kysymyksiin ja vastauksiin³⁰. Yksilön oikeuksien käsitettä Habermas pitää modernin oikeuden ymmärtämisessä keskeisenä. Oikeuksilla Habermas ei näe muita rajoituksia kuin ne, jotka ovat välttämättömiä toisten yksilöiden vastaavien oikeuksien toteutumiseksi. Käsite määräyksineen selittää yhtäältä, miksi moderni oikeus sopii hyvin talousyhteiskuntien sosiaaliseen integraatioon, joka perustuu yksilöiden päätöksiin vaikutuspiirissään. Toisaalta oikeuden tulee kompleksisen yhteiskunnan toiminnallisiin vaatimuksiin vastaamisen lisäksi tyydyttää yhteiskunnallisen integraation epävarmoja

27 Snellman 1928, s. 11. Ks. myös Manninen 1986, s. 131. Hegelin ja Snellmanin ajattelussa on kuitenkin myös eronsa. Ks. Manninen 1976, s. 240–253. Hegelin ja Snellmanin tavoin Francis Fukuyama nostaa esiin taloudellisen kehityksen, koulutustason ja demokratian tiiviin yhteyden, jossa koulutus luo edellytyksiä demokraattiselle yhteiskunnalle. Fukuyama 1992, s. 148, 155.

28 Konttinen, Suortti & Väyrynen 1980, s. 17, 23–24. Ks. myös Väyrynen 1986, s. 321–348. Ks. suomalaisen koulu- ja kasvatusajattelun kehittymisestä Tähtinen & Skinnari (toim.) 2007.

29 Manninen 1986, s. 163, 167.

30 Habermas 1996, s. 9.

olosuhteita, jotka aiheutuvat kommunikatiivisesti toimivien yksilöiden yhteisen ymmärryksen tuloksista.³¹

Moderni oikeus siirtää Habermasin mukaan normatiiviset odotukset yksilöiltä lainsäädäntöön, mikä varmistaa vapauksien yhteensopivuuden. Lainsäädännön turvaamat yksilöiden oikeudet puolestaan varmistavat yksilöiden mahdollisuuden harjoittaa poliittista autonomiaansa. Tilanne kuitenkin edellyttää prosessia, jossa yksilöt löytävät yhteisen ymmärryksen yhteiselämäänsä koskevista säännöistä, jolloin oikeus voi täyttää tehtävänsä odotetun käyttäytymisen stabilisoijana vain säilyttäen sisäisen yhteyden kommunikatiiviseen toimintaan yhteiskunnallisena voimana.³²

Habermas problematisoi edelleen yksilöiden oikeuksien ja lainsäädännön, sekä toisaalta ihmisoikeuksien ja ihmisten yleisen itsenäisyyden välistä suhdetta todeten näiden toteutumisen edellyttävän toinen toisiaan. Yhteys itsenäisyyden ja ihmisoikeuksien välillä löytyy hänen mukaansa poliittisen autonomian harjoittamisen normatiivisesta sisällöstä, joka ei ole turvattu vain lain kirjaimessa, vaan mielipiteen- ja tahdonmuodostamisen kommunikatiivisen prosessin kautta. Yksilöiden oikeuksien sisältö on siten peräisin mielipiteen- ja tahdonmuodostuksen diskursiivisten prosessien legaalisen institutionalisoinnin muodollisista ehdoista, joissa itsenäisyys ottaa yhdistävän luonteen.³³

Habermas pohtii myös moraalisten normien ja oikeusnormien välistä suhdetta todeten moraalien edustavan ainoastaan kulttuurista tietämystä, kun taas lainsäädännöllä on tämän lisäksi myös sitova luonne institutionaalisella tasolla. Oikeuden ja moraalien suhteen Habermas näkee toisiaan täydentävänä. Oikeusjärjestys institutionaalisena järjestelmänä täydentää moraalijärjestelmää tämän sisältämien normien toteutumista tehokkaasti edistävällä tavalla muodostaen näin samanaikaisesti sekä tiedollisen että toiminnallisen järjestelmän. Kompleksisessa yhteiskunnassa moraalisisällöt voidaanakin oikeudellisen sääntelyn kautta levittää yhteiskuntaan.³⁴

Habermas muodostaa osana analyysiaan ”diskurssin periaatteen”, jonka kautta oikeusnormien legitimaatiota voidaan eri kategorioiden avulla tarkastella³⁵. Ensimmäinen kategoria sisältää perusoikeudet, jotka ovat tulosta oikeudesta suurimpaan mahdolliseen yhdenvertaisesti jokaiselle turvattujen yksilön vapauksien määrään. Nämä oikeudet edellyttävät kahta välttämätöntä seurausta: perusoikeuksia, jotka ovat poliittisesti itsenäisen harkinnan tulosta vapaaehtoisen yhteisön jäsenen laillisesta asemasta, sekä perusoikeuksia, jotka ovat tulosta oikeuksien kannekelpoisuudesta ja yksilön legaal-

31 Habermas 1996, s. 82–83.

32 Habermas 1996, s. 83–84.

33 Habermas 1996, s. 84, 103–104.

34 Habermas 1996, s. 107, 113–118; ks. myös Ahlman 1943, s. 63; Klami 1983, s. 36–39; Hare 1961, s. 196–197.

35 Ks. myös Tuori 2002, s. 129–147.

sen suojelun poliittisesti itsenäisestä harkinnasta. Nämä oikeudet sääntelevät yksilöiden välisiä suhteita, jotka ovat ensisijaisia legaalisesti organisoituun auktoriteettiin nähden. Habermasin esittämän neljännen kategorian kautta oikeussubjektiit luovat oikeusjärjestyksensä. Tähän kategoriaan kuuluvat perusoikeudet, jotka turvaavat yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua mielipiteen- ja tahdonmuodostusprosessiin, jossa kansalaiset harjoittavat poliittista autonomiaansa ja luovat legitiimiä lainsäädäntöä. Viidentenä kategoriana edellä mainitut oikeudet edellyttävät perusoikeuksia sosiaalisesti, teknologisesti ja ekologisesti turvattujen olosuhteiden järjestämiseksi, jotta kansalaisilla on yhdenvertaiset mahdollisuudet edellä lueteltujen oikeuksien käyttämiseen.³⁶

Habermasin mukaan sitä, mitkä oikeuksia koskevat lait ovat legitiimejä, ei voida määrittää katsomalla vain yksilön oikeuksien oikeudellista muotoa. Ottamalla diskursioperiaate mukaan tarkasteluun sen sijaan voidaan osoittaa, että jokainen yksilö omaa oikeuden keskenään kilpailukykyisiin vapauksiin niin suuressa määrin kuin mahdollista. Tämän periaatteen mukaan vain ne säännökset ovat legitiimejä, jotka täyttävät vaatimuksen jokaisen oikeuksista kilpailukykyisinä yhdenvertaisesti kaikille turvattujen oikeuksien kanssa. Siten lainsäädäntöön sisältyvät oikeudet tulisi laatia muotoon, joka takaa oikeuksien legitiimin jakamisen. Tämä turvaa oikeussubjektien itsenäisyyden suojaamisen.³⁷

Diskursioperiaate tai säännöksen oikeudellinen muoto eivät kumpikaan yksinään riitä perustaksi yksittäiselle oikeudelle. Sen sijaan turvaten sekä yksityisen että julkisen autonomian tasapainoisella tavalla, operationalisoi oikeusjärjestelmä jännitettä faktisuuden ja validiteetin välillä, eli oikeuden positiivisuuden ja legitiimisuuden välillä. Oikeusjärjestys jatkuvasti legitimoit itsensä sellaisten lähteiden kautta, jotka eivät ole sen määräämisvallassa.³⁸

Habermas hakee kommunikatiivisen rationaalisuuden kautta yhteyttä oikeuden positiivisuuden ja legitiimisuuden välillä. Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskeva perusoikeuskin muodostuu tästä näkökulmasta käsin sekä positiiviseen oikeuteen kuuluvasta sääntelystä että demokratiaprosessin kautta säännöksiin sisältyvistä yhteiskunnallisista arvoista ja moraalikäsitteistä. Oikeusnormien funktio on moraalinormeihin nähden kuitenkin erilainen, jolloin yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisältöä tarkasteltaessa tulee lähtökohtana olla voimassa oleva oikeus, jonka tulkinnassa erityisesti kiperissä tilanteissa voidaan avustavassa roolissa käyttää yhteiskunnallisesti perusteltuja arvolähtökohtia.

36 Habermas 1996, s. 122–123; ks. myös Jyränki 1986, s. 149.

37 Habermas 1996, s. 123–124.

38 Habermas 1996, s. 128–131. Vrt. Lagerspetz, joka katsoo oikeusjärjestyksen lopulta leppäävän niiden jaettujen asenteiden varassa, joita sen piirissä toimivilla on. Lagerspetz 2009, s. 192, 202.

John Rawls: Oikeudenmukaisuusteoria

John Rawls asettaa oikeudenmukaisuusteoriaansa³⁹ lähtökohdaksi hypoteettisen alkuasetelman, jossa ihmiset katsovat suunnitteilla olevaa yhteiskuntaansa tietämättömyyden verhon takaa. Kukaan ei tiedä etukäteen yhteiskunnallista asemaansa eikä edes omia luontaisia ominaisuuksiaan, kuten älykkyyttään, fyysisiä voimiaan ja niin edelleen. Ihmiset eivät myöskään ennakolta tiedä yhteiskuntansa erityisolosuhteita, kuten taloudellista tai poliittista tilannetta taikka saavutetun sivistyksen tasoa. Alkuasetelman ideana on saattaa voimaan reilu menettelytapa, joka ei tee mahdolliseksi sopia epäoikeudenmukaisista periaatteista. Kysymykset oikeudenmukaisuudesta heräävät yhtä lailla sukupolvien välisinä kuin niiden sisäisinäkin.⁴⁰

Alkuasetelma johtaa Rawlsin mukaan ihmiset *suojaamaan perusoikeutensa* ja lisäksi *vakuuttamaan itsensä pahimpien mahdollisuuksien varalle*. Nämä muodostavat oikeudenmukaisuuden kaksi keskeisintä periaatetta.⁴¹

Rawlsin oikeudenmukaisuusperiaatteet ovat suoraan yhteydessä yhdenvertaiseen oikeuteen saada sivistystä, joka suomalaisessa yhteiskunnassa, ja laajalti kansainvälisestikin, on suojattu kaikille perustuslain turvaamana perusoikeutena⁴². Itsensä vakuuttaminen pahimpien mahdollisuuksien varalle liittyy perusoikeuden osalta heikommassa asemassa olevien aineellisen yhdenvertaisuuden edistämiseen.⁴³

39 Rawls 1988; ks. myös Rawls 2007; Martin & Reidy (toim.) 2006; Lagerspetz & Räikkä 2007, 33–46.

40 Rawls 1988, s. 87. Eräsaari tarkastelee yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden monitkaisuutta useista eri näkökulmista. Ks. Eräsaari 1996.

41 Rawls 1988, s. 106–111; ks. myös Giddens 1998, s. 66. Pursiainen kritisoi Rawlsin näkemyksiä esittäen vaihtoehdonsa Rawlsin alkuasemalle; ks. Pursiainen 2001, s. 113–121. Myös Hellsten kritisoi Rawlsin ajatuksia (samoin kuin Pursiainen jo v. 1993 esittämää väliaikaista sopimusta Rawlsin teorian kehittelynä) nähden teorian kuvaavan pätevästi hyvinvointivaltion toimintamekanismia ja sitä, miten kansalaisten ”hyvinvointia edistävät” valtion toimenpiteet voidaan legitimoida. Teoria ei hänen mukaansa kuitenkaan anna normatiivista ideaalia, jota kohti elämässä voisi pyrkiä, eikä se sen vuoksi onnistu akuuttien yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisessa. Hellsten 1996, s. 149, 156; ks. myös s. 30–47. Nozick lähtee yksilön oikeuksien suhteen liikkeelle minimalistisesta valtiosta kritisoiden (vaikka toisaalta tunnustustakin antaen) myös Rawlsin teoriaa. Ks. Nozick 1974, s. ix, 183–231.

42 Ks. myös Arajärvi & Sakslin 2007, s. 52.

43 Hallberg on tähän liittyen nähnyt perusoikeusajattelussa kaksi johtavaa kudosta, johtolankaa. Näistä toinen lähtee yksilön vapauden, osallistumisen, opinhalun, yrittämisen ja onnistumisen ajatuksesta. Toinen rakentuu sosiaalisen yhteisvastuun ja oikeudenmukaisuuden ajatuksesta. Kaikilla ei mene yhtä hyvin, ja oikeusjärjestyksen tehtävänä on tasata olosuhteita ja huolehtia myös niistä, jotka eivät itse pärjää. Ks. Hallberg 2005, s. 68. Myös Anthony Giddens on kehitellyt yhteiskuntademokratian uudistusta, jonka arvoihin kuuluvat ihmisten yhdenvertaisuus ja haavoittuvassa asemassa olevien suojele. Muita ”Kolmannen tien” arvoja ovat Giddensin mallissa vapaus itsenäisyytenä, ei oikeuksia

Rawls pitää oikeudenmukaisen yhteiskunnan lähtökohtana ihmisten yhtäläisiä mahdollisuuksia vaikuttaa elämäänsä ja muun muassa asemansa kehittymiseen yhteiskunnassa⁴⁴. Koulutuksella ja muulla sivistyksellä on tässä merkittävä rooli⁴⁵, jolloin yhdenvertaisuuteen liittyvät näkökohdat muodostuvat erityisen tärkeiksi. Yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja syrjinnän kieltä onkin pidetty merkittävimpinä oikeudenmukaisuutta mittaavina perusoikeuksina⁴⁶.

Ronald Dworkin näkee Rawlsin hypoteettisen alkuasetelman välijohtopäätöksenä, puolimatkan etappina syvemmissä teoriassa, joka tuottaa filosofiset argumentit alkuasetelman olosuhteille. Dworkin kehittelee edelleen tämän syvemmän teorian elementtejä.⁴⁷

Dworkinin mukaan Rawlsin oikeudenmukaisuusteoriassa kuvaaman alkuasetelman taustalla oleva filosofia perustuu konstruktivistiseen malliin, jonka mukaan oikeudenmukaisuuden periaatteet luodaan yhteisen prosessin kautta, jolloin ne myös tulevat yhteisössä yleisesti hyväksytyiksi. Metodologia edellyttää siten yksittäisistä tuomioista yleisiin oikeudenmukaisuusteorioihin etenevää päättelyä.⁴⁸ Näkemyksellä on suora yhteytensä edellä esitettyihin Habermasin ajatuksiin diskurssin periaatteesta. Sopimuksen Dworkin näkee välineenä, jonka kautta syvempi poliittinen teoria perustelee esitetyt oikeudenmukaisuusperiaatteet⁴⁹.

ilman vastuuta, ei valtaa ilman demokratiaa, maailmanlaajuinen moninaisuus (pluralismi) ja filosofinen konservatismi. Giddens 1998, s. 66.

44 Rawls 1988, s. 20; vrt. Arajärvi & Sakslin 2007, s. 53–54.

45 Ks. myös Kiander 2007, s. 156.

46 Arajärvi & Sakslin 2007, s. 47. Yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta voidaan lähestyä muun muassa mahdollisuuksien tasavertaisuuden tai lopputulosten tasavertaisuuden näkökulmista. Böckerman & Kangasharju 2007, s. 199. Sivistyksellisen yhdenvertaisuuden osalta on suomalaisessa oikeusjärjestyksessä lähtökohtana yhdenvertaisuus mahdollisuuksissa sivistyspalveluihin. Arajärven mukaan yhtäläisten mahdollisuuksien mukainen opetus kuitenkin edellyttää myös tulosten sitä suurempaa yhtäläisyyttä, mitä alemman asteisesta ja opiskelijan kannalta tärkeämmästä opetuksesta on kyse. Arajärvi 2006, s. 111. Tällöin lähtökohtana on saman opetuksen sisällä myös heikommassa asemassa olevien aineellisen yhdenvertaisuuden edistäminen. Giddensin mukaan yhdenvertaiset mahdollisuudet koulutukseen ennemminkin luovat kuin vähentävät epätasavertaisuuksia lopputuloksissa. Tasavertaisilla mahdollisuuksilla koulutukseen myös on taipumusta tuottaa sosiaalista ja kulttuurista diversiteettiä, koska yksilöillä ja ryhmillä on näiden myötä tilaisuus kehittää elämäänsä parhaaksi katsomallaan tavalla. Näitä seurauksia estämään pyrkivien toimien sijaan Giddens kuitenkin pitää tärkeänä tilanteen hyväksymistä, ja välttämättömänä myös toimia lahjakkaiden rohkaisemiseksi eteenpäin. Giddens 2006, s. 86; Giddens 1998, s. 109–110. Näin myös Fukuyama 1992, s. 385. Ks. myös Walzer 1983, s. 206–211.

47 Dworkin 1977, s. 158–183.

48 Dworkin 1977, s. 160–168.

49 Dworkin 1977, s. 169. Axberg on tarkastellut oikeudenmukaisuutta ja demokratian mahdollisuuksia päätettäessä sairaanhoidossa toteutettavasta priorisoinnista myös yhteydessä

Rawlsin teoriaa Dworkin pitää yksilön oikeuksiin perustuvana tavoite- tai velvointeorientoituneiden teorioiden sijaan. Tämä näkyy yhteiskuntasopimuksen eri osapuolille tuottamassa veto-oikeudessa: mikäli yhteisymmärrystä ei synny, ei synny myöskään sopimusta. Teoria perustuu siten luonnollisiin oikeuden käsitteisiin, jotka eivät ole seurausta lainsäädännöstä, tavoista tai hypoteettisesta sopimuksesta. Näillä Dworkin tarkoittaa yksilöiden perustavien valintojen suojelua sekä sitä, ettei valintoja alisteta tietyille tavoitteille, velvollisuuksille tai näiden yhdistelmille.⁵⁰

Rawlsin teorian perusoikeus on Dworkinin mukaan siten abstrakti oikeus, ei oikeus mihinkään tiettyyn yksilölliseen tavoitteeseen. Teorian perustavimpana olettamuksena Dworkin pitääkin yksilöiden oikeutta tasavertaiseen kunnioitukseen ja huolenpitoon poliittisten instituutioiden suunnittelussa.⁵¹

Sittemmin Rawls on kehittänyt teoriaansa edelleen. Teoksessa *Political Liberalism* tarkastelun lähtökohdaksi nousee modernin demokraattisen yhteiskunnan pluralistinen luonne suhteessa uskonnollisiin, filosofisiin ja moraalisiin doktriineihin, joista mikään ei ole kaikkien kansalaisten yhteisesti hyväksymä. Sama koskee poliittisia tarkoituksia ja tavoitteita. Oikeudenmukaisuuden käsitettä tarkastellaan poliittisena käsitteenä, ja kysymykseksi nousee, miten voidaan muodostaa vakaa ja oikeudenmukainen yhteiskunta, jossa vapaat ja tasa-arvoiset kansalaiset omaavat perustavalla tavalla toisistaan poikkeavia uskonnollisia, filosofisia ja moraalisia käsityksiä.⁵²

Rawlsin näkemyksessä oikeudenmukaisuus reiluutena antaa kansalaisille tavan muodostaa käsityksensä yhteisestä ja turvatusta asemastaan tasavertaisina kansalaisina samalla, kun se pyrkii yhdistämään erityisen ymmärryksen vapaudesta ja tasa-arvoisuudesta käsitykseen samanhenkisyydestä demokraattisessa yhteiskunnassa yhteisesti hyväksytyjen arvojen suhteen. Tärkeään asemaan nousevat yksilöiden yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Yhteiskunnallisen yhteistyön kokonaisuus perustuu yleiseen käsitykseen oikeudenmukaisuudesta, joka turvaa perusvapaudet. Toisena oikeudenmukaisuuden lähtökohtana hyväksyttävän yhteiskunnallisen ja taloudellisen eriarvoisuuden tulee täyttää kaksi ehtoa: sen tulee liittyä yhteiskunnallisiin asemiin, jotka ovat kaikille yhdenvertaisesti avoimia ja mahdollisia, ja sen tulee hyödyttää eniten heikoimmassa yhteiskunnallisessa asemassa olevia. Näiden

Rawlsin teoriaan. Ks. Axberg 1997. Keskeiseksi modernissa yhteiskunnassa muodostuu Axbergin mukaan vastuu, joka lääkäreiden tulee uskaltaa ottaa. Poliitikkojen tehtäväksi Axberg näkee sellaisten rakenteiden luomisen, että tämä on mahdollista, ei itsensä asettamista lääkäreiden paikalle. Tällöin ovat olemassa edellytykset sekä oikeudenmukaisuuden että demokratian toteutumiselle. Axberg 1997, s. 217.

50 Dworkin 1977, s. 173–177.

51 Dworkin 1977, s. 178–182.

52 Rawls 1993, s. xvi–xviii.

periaatteiden kautta on Rawlsin mukaan mahdollista koordinoita moninaisuuden hyötyjä yhteiseksi hyväksi.⁵³

1.1.3 Arvokehikko yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden tarkastelun taustaksi

Hegelin, Habermasin ja Rawlsin ajattelusta voidaan kokoavasti nostaa esiin yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kannalta keskeisiä näkökohtia. Lähtökohdan yhdenvertaiselle oikeudelle sivistykseen yhteiskunnallisena arvona antaa näkemys ”jokaisen ihmisen arvosta ihmisenä” (Hegel). Tämä arvo asettaa ihmisen suoraan yhdenvertaiseen asemaan muihin nähden riippumatta hänen henkilökohtaisista ominaisuuksistaan. Saman yhdenvertaisuuden lähtökohdan tuo esiin myös Habermas diskurssin periaatteessaan. Rawls lisää edellisiin verrattuna ihmisten yhdenvertaisuuden arvoon myös sukupolvien välisen yhdenvertaisuuden ulottuvuuden.

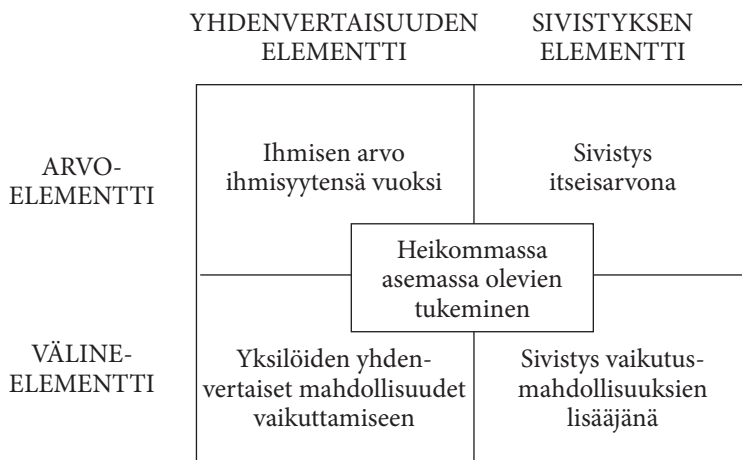
Erityisesti Rawlsin ja Habermasin ajattelussa nousevat esiin myös yksilöiden yhdenvertaiset mahdollisuudet vaikuttaa yhtäältä oman asemansa kehittymiseen yhteiskunnassa (Rawls) ja toisaalta yksilöiden yhdenvertaiset mahdollisuudet vaikuttaa oikeusjärjestyksen ja yhteiskunnan kehitykseen (Habermas). Sivistyksellisten oikeuksien piiriin pääsy on molempien edellä mainittujen kannalta erittäin keskeinen. Toisaalta molempien voidaan katsoa edellyttävän myös sivistyksen arvostamista itsessään.

Hegel, Habermas ja Rawls nostavat jokainen esiin yhteiskunnallisesti muita heikommassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien turvaamisen. Jo lähtökohtaisesti muita heikommassa asemassa olevien mahdollisuutta omaa kyvykkyyttä lisäävien oikeuksien piiriin pääsyyn voidaan pitää äärimmäisen tärkeänä. Sivistyksen itsensä arvoa yksilölle taas on mahdoton mitata tai arvottaa.

Rajoituksena yksilön oikeuksien toteutumiselle Habermas pitää lähinnä toisten ihmisten samojen oikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä rajoituksia. Hegel puolestaan nostaa esiin valtion ja yksilöiden suhteessa oikeus-velvollisuus -ulottuvuuden, jossa valtion turvaamia perusoikeuksia vastaan yksilöiden velvollisuutena on osaltaan rahoittaa oikeuksien toteutumisen turvaamista. Tällä voidaan katsoa olevan yhteytensä siihen, etteivät yhteiskunnan mahdollisuudet perusoikeuksien (kuten TSS-oikeudet) turvaamiseen ole rajattomat. Muita keskeisiä tekijöitä esimerkiksi yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden rajoittamiselle eivät teoriat nosta esiin.

53 Rawls 1993, s. 291, 369–371. Rawls yhdistää oikeudenmukaisuuden periaatteisiin myös kyvyn kunnioittaa yhteiskunnallisen yhteistyön reiluja menettelytapoja, jolloin yksilön lähtökohdat yhdistyvät yhteiskunnallisiin lähtökohtiin. Ks. Rawls 1993, s. 306.

Hegelin, Habermasin ja Rawlsin teorioiden pohjalta on rakennettavissa tutkimuksen tarpeisiin nelikenttä, jonka avulla voidaan hahmottaa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden arvoperustaa:



Kuvio 2. Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden arvoperusta Hegelin, Habermasin ja Rawlsin näkemysten pohjalta hahmotettuna.

Kuviossa nelikentän ylälohkot muodostuvat yhtäältä *ihmisten yhdenvertaisuuden* ja toisaalta *sivistyksen* omaamista arvoelementeistä. Yhdenvertaisuuden lähtökohdan luo näkemys ihmisen arvosta ihmisyytensä vuoksi, jolloin jokaisen arvo suhteessa toisiin on yhdenvertainen jo ihmisyyden lähtökohdan ansiosta. Sivistyksen arvoelementti samoin syntyy sivistyksen arvosta itsessään⁵⁴. Sekä ihmisten yhdenvertaisuudella että sivistyksellä on kuitenkin myös välinearvoa, mikä ulottuvuus kuviossa sijoittuu nelikentän alalohkoihin. Nelikentän keskiöön asettuu heikommassa asemassa olevien tukeminen, joka yleisen yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan lähtökohdan tavoin sisältää elementtejä kentän kaikista lohkoista.

Kuviossa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden arvoperustaa on tarkasteltu yksilön näkökulmasta, mikä käsillä olevassa perusoikeuslähtöisessä

54 Sivistyksen, mm. taidekasvatuksen, itseisarvoa on pidetty tärkeänä myös suomalaisia elinikäisen oppimisen mahdollisuuksia edistäviä toimia pohdittaessa. Ks. KM 1996:10, s. 43–44. Samoin mietinnössä on näkyvissä koulutuksen ja muun sivistyksen välinearvo niin yksilölle kuin yhteiskunnallekin. Ks. mm. s. 3–25. Ks. myös KM 1992:3, s. 363. Kulttuurin arvon (value of culture) ulottuvuuksia tarkastelee mielenkiintoisella tavalla Klamer 2003, s. 465–469. Vaikka arvopohjassa on ainakin jossakin määrin nähtävissä riippumattomuutta esimerkiksi tiettyyn yhteiskuntamalliin tai -ideologiaan, näyttävät maailmanlaajuisesta näkökulmasta haasteet yhdenvertaisessa oikeudessa sivistykseen aivan eri mittakaavassa. Ks. mm. Peltola (toim.) 2007.

tutkimuksessa on lähtökohtana. Yhdenvertaisella oikeudella sivistykseen on kuitenkin merkitystä myös yhteiskunnan kannalta, mikä samoin näkyy tarkastelluissa teorioissa. Perusoikeuden myötä jokaisen osaaminen saa mahdollisuuden kehittymiseen ja palvelee osaltaan yhteiskunnallista hyvinvointia ja kehitystä. Yksilön oikeuden näkökulmasta yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden toteutumisen yhteiskunnallinen merkitys vahvistaa osaltaan perusoikeussuojaa ja halukkuutta tämän edistämiseen.

1.2 Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden oikeudellinen perusta

1.2.1 *Sivistys, oikeus ja yhdenvertaisuus oikeudellisina käsitteinä*

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen voidaan oikeudellisena käsitteenä lähteä avaamaan perustuslain ko. perusoikeutta koskevien säännösten (6, 16 ja 17 §:t) ja näitä tulkitsevan oikeuskirjallisuuden kautta. Tavallisen lain tasoiset säännökset tarkentavat käsitteistöä edelleen. Tarkasteltava perusoikeus muodostuu kolmesta keskeisestä käsitteestä: yhdenvertaisuus, sivistys ja oikeus.

Oikeuskirjallisuudessa *yhdenvertaisuuden* käsitettä on analysoitu paljon löytäen eri lähestymistapoja ja ulottuvuuksia. Käsitteen täsmällinen määrittely on osoittautunut haasteelliseksi. Käsillä oleva tutkimus pyrkii antamaan oman panoksensa yhdenvertaisuuden perusoikeuden sisällön määrittämiseen erityisesti sivistyksellisten oikeuksien näkökulmasta. Tässä vaiheessa käsitteen osalta hahmotellaan yleiset lähtökohdat, joiden pohjalta analyysiin lähdetään.

Yksilöiden yhdenvertaisuuden on yleisesti tunnustettu sisältävän muodollisen ja aineellisen yhdenvertaisuuden ulottuvuudet. Käsitteellä *muodollinen (oikeudellinen) yhdenvertaisuus* viitataan tutkimuksessa lähtökohtaisesti samanlaisten tapausten kohtelemiseen samalla tavalla ja keskenään erilaisten tapausten kohtelemiseen eri tavalla⁵⁵. Käsite ei välttämättä kuitenkaan merkitse kaikille samaa -ajattelua esimerkiksi sivistyksen sisällön osalta. *Aineellinen (tosiasiallinen) yhdenvertaisuus* pyrkii parantamaan erityisesti heikommassa asemassa olevien yhdenvertaisuutta suhteessa muihin.⁵⁶ Analyysin myötä yhdenvertaisuuden muodollisen ja aineellisen ulottuvuuden sisältö täs-

55 Ks. Ojanen & Scheinin 2011 c, s. 230; Ahlman 1943, s. 31.

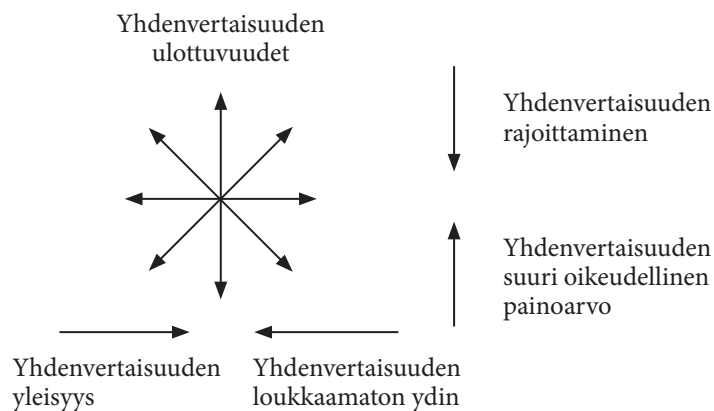
56 Oikeudellinen sääntely ja käsitteistö viittaavat aineellisen yhdenvertaisuuden edistämisen kautta täydellisen tasa-arvon saavuttamisen vaikeuteen tai jopa mahdottomuuteen. Heuru nostaa perusteluina tälle esiin muun muassa yksilöiden erilaiset taipumukset, kuten lahjakkuuden ja koulutustason. Heuru 2003, s. 223. Yhdenvertaisen koulutukseen pääsyn mahdollisuuden ja erityisiä tarpeita omaavien oppimisen tukemisen merkitys nouseekin keskeiseksi laajemman yhteiskunnallisen yhdenvertaisuuden tavoittelemisessa.

mentyy erityisesti tarkasteltavana olevilla sivistyksen osa-alueilla. Yhdenvertaisuuden ulottuvuuksina tarkastellaan myös sääntö- ja periaateulottuvuutta, ohjelmallista ja julistuksellista ulottuvuutta, torjunta- ja turvaamisoikeudellista ulottuvuutta sekä yhdenvertaisuuden rajoittamista. Ulottuvuudet ovat osittain myös keskenään limittäisiä, mistä johtuen näiden rajapintojen määrittely on vaikeaa. Tähän liittynevät haasteet saada käsitteestä ”kiinni”.

Yhdenvertaisuuteen oikeudellisenä käsitteenä liittyy läheisesti syrjinnän kieltö, jonka myötä yksilöiden asettaminen eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta on kiellettyä. Syrjinnän kieltö on yhteydessä erityisesti muodolliseen yhdenvertaisuuteen, mutta ei myöskään estä aineellisen yhdenvertaisuuden edistämistä.

Haasteelliseksi yhdenvertaisuuden käsitteen määrittelyssä muodostuvat käsitteen yleisyys ja siten sen rajaaminen. Yhdenvertaisuus muodostaa oikeusjärjestyksen perustavaa laatua oleva lähtökohdan, mutta on myös katsottu, että perustellusta, hyväksyttävästä syystä siitä voidaan poiketa. Tämä herättää kysymyksiä muun muassa perusoikeuden loukkaamattomaan kiinteään ytimeen liittyen. Problematiikkaan palataan tarkemmin analysoitaessa yhdenvertaisuuden perusoikeuden sisältöä.

Käsillä olevassa tutkimuksessa yhdenvertaisuus nähdään eri ulottuvuuksien muodostamana kokonaisuutena, jonka hahmottamisessa keskeisiksi muodostuvat tilannekohtaisestikin elävät rajapinnat niin perusoikeuden sisällä kuin suhteessa muihin perusoikeuteen vaikuttaviin säännöksiin (esimerkiksi perusoikeuden rajoittaminen). Tärkeää on myös analysoida eri ulottuvuuksien sisältöä. Seuraava kuvio hahmottaa lähestymistapaa:



Kuvio 3. Yhdenvertaisuuden käsite useiden ulottuvuuksien kokonaisuutena.

Yhdenvertaisuuden tapaan myös *sivistyksen* käsitteellä voidaan nähdä useita ulottuvuuksia. Arajärvi nostaa näistä esiin *koulutusta ja kulttuuria koskevat ulottuvuudet* sekä *sivistyksen yksilöllisen ja yhteisöllisen ulottuvuuden*. Hän myös näkee sivistyksen *yhteiskunnan kehittämisen välttämättömänä elementtinä*.⁵⁷

Suomalaisessa perusoikeussääntelyssä sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan pykälään on koottu sivistyksen osa-alueet laajasti. Myös pohjoismaisen kulttuurisen mallin kehittäneet Duelund ja kumppanit pitävät käsillä olevassa tutkimuksessakin tarkasteltavien sivistyksen osa-alueiden keskinäistä yhteyttä vahvana. Samoin yksilöiden yhdenvertaisuuden elementti nousee mallissa esiin.⁵⁸ Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa sekä koulutusta että tiedettä, taidetta ja kulttuuria koskeva sääntely on vahvasti läsnä, mutta koottuna erillisiin artikloihin. Oikeuden koulutukseen/opetukseen katsotaan tällöin usein kuuluvan kulttuurisiin oikeuksiin, vaikkakin sillä on yhteytensä myös muihin ihmisoikeuksiin⁵⁹.

Käsillä olevassa tutkimuksessa sivistyksen sisältöä määrittäväksi lähtökohdaksi on otettu perustuslain 16.1, 16.2 ja 16.3 §:ssä tarkoitettu sivistys. Sivistys ymmärretään siten laaja-alaisesti, ja sen katsotaan sisältävän *julkisen vallan toimet, joilla edistetään yksilön mahdollisuuksia kehittää itseään*. Nämä liittyvät paitsi opetukseen myös esimerkiksi tiedon hankintaan, tieteelliseen ja taiteelliseen toimintaan, taiteesta nauttimiseen sekä liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittamiseen.⁶⁰ Erityisesti tutkimuksessa keskitytään julkisen vallan järjestämiin sivistyspalveluihin tarkasteltavilla sivistyksen osa-alueilla.

Laajemmin ottaen modernin sivistyskäsitteen lähtökohtana on pidetty näkemystä ihmisen ja maailman vuorovaikutussuhteesta, jossa toisaalta ihminen omalla toiminnallaan määrittää maailmaa, ja toisaalta maailma määrittää ihmisen toimintaa.⁶¹ Sivistys näyttäytyy siten ihmisten ajattelun ja toiminnan kumuloituvana kokonaisuutena, joka vaikuttaa uusien sukupolvien sivistyksen kehittymiseen, ja samalla kehittyy jatkuvasti myös itse. Voidaan puhua sivistyksestä *virtana*. Sivistyksen *tason* määrittäminen on haastavaa, ja ehkä epätarkoituksenmukaistakin. Joka tapauksessa tällöin on kyse tietyn hetken tilanteesta.

Käsite *oikeus* voidaan määritellä eri tavoilla ja eri laajuisena riippuen siitä, missä yhteydessä sitä käytetään⁶². Oikeustieteenkin sisällä käsitteelle voidaan antaa erilaisia

57 Arajärvi 2006, s. 2; Arajärvi 1994, s. 246. Ks. kulttuurin käsitteestä myös Stavenhagen 2001, s. 87–91.

58 Ks. Duelund 2003, s. 489–490.

59 Nowak 2001, s. 245.

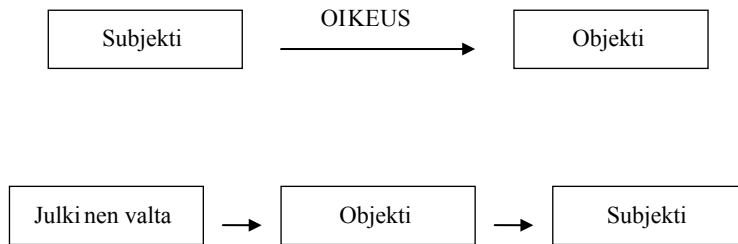
60 HE 309/1993 vp, s. 64.

61 Benner 1991, s. 133.

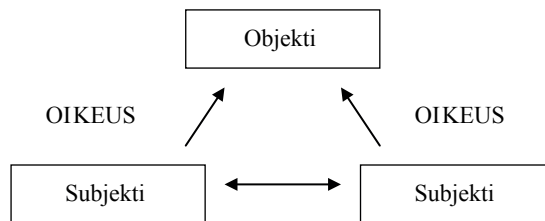
62 Ks. mm. Alvesalo & Ervasti 2006, s. 15–17 (oikeussosiologia). Wolterstorff käsittelee teoksessaan filosofisista lähtökohdista laajasti niin oikeudenmukaisuuden (justice) kuin oikeudenkin (right) käsitteitä. Ks. Wolterstorff 2008.

sisältöjä⁶³. Tässä paneudutaan lähemmin oikeuden käsitteeseen perusoikeusyhteydes-
sään.

Perusoikeudet luovat yksilölle (ja joissakin tapauksissa myös ryhmälle) *oikeuden säännöksissä tarkoitettuihin asioihin (oikeushyviin)*, jolloin oikeus näyttäytyy *oikeuden haltijan ja oikeuden kohteen välisenä suhteena* (oikeuden subjekti ja objekti). Kääntäen tämä suhde tarkoittaa jonkin tahon, yleensä julkisen vallan, velvollisuutta perusoikeuk-
sien toteutumisen turvaamiseen. Perusoikeuksilla voi lisäksi olla vaikutusta myös yksi-
tyisten välisissä suhteissa⁶⁴.



OIKEUDEN TURVAAMINEN



PERUSOIKEUDEN VAIKUTUS
YKSILÖIDEN VÄLISISSÄ SUHTEISSA
(esimerkiksi yhdenvertainen oikeus sivistykseen)

Kuvio 4. Oikeus vaikutussuhteina.

63 Oikeus -käsitteellä voidaan viitata esimerkiksi *oikeusjärjestykseen* kokonaisuudessaan, *voimassa olevaan oikeuteen* tai tietyn faktorin omaamaan *oikeuteen johonkin*. Tuori on erottanut oikeudessa kaksi ulottuvuutta, oikeuden oikeusnormeina tai oikeusjärjestyksenä ja oikeuden tiettyinä yhteiskunnallisina käytäntöinä, oikeudellisina käytäntöinä. Tuori 2002, s. 80. Myöhemmin tutkimuksessa paneudutaan myös Tuorin erottelemiin oikeuden eri tasoihin. Ks. luku 2.1.2 Yhdenvertainen oikeus sivistykseen oikeuden pinta- ja syvä- rakenteessa.

64 HE 309/1993 vp, s. 25.

Käsitteenä *oikeus* on positiivisesti latautunut. Oikeus johonkin viittaa lähtökohtaisesti yksilön kannalta myönteiseen asiaan⁶⁵, vaikkakin joihinkin perusoikeuksiin sisältyy tai liittyy myös velvollisuuksia yksilölle. Oikeus maksuttomaan perusopetukseen muun muassa linkittyy oppivelvollisuuteen, josta säädetään lailla. Velvollisuuksia yksilölle luo myös vastuuta ympäristöstä koskeva perusoikeus (PL 20 §), jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta kuuluu kaikille.

Yksilön oikeuksina perusoikeudet turvaavat erityisesti *perusoikeuden ydinsisällön*⁶⁶. Eduskuntalain tasoinen sääntely täydentää perusoikeussääntelyä, jolloin perusoikeusturva välittyy yksilön elämään suurelta osin *tavallisen lainsäädännön välityksellä*⁶⁷. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhtenä tavoitteena on ollut asettaa yleisiä puitteita yksilön asemaan vaikuttavalle lainsäädäntötyölle sekä määrittää yleisesti ottaen aikaisempaa tiukemmat mahdollisuudet rajoittaa yksilön perusoikeuksia lailla.⁶⁸ Siten oikeutta subjektin ja objektin välisenä suhteena on vahvistettu. Kaiken kaikkiaan perusoikeuksilla on suuri tulkinnallinen vaikutus sovellettaessa muuta lainsäädäntöä (vrt. perusoikeusmyönteinen laintulkinta)⁶⁹.

Yksilön oikeuden luonne perusoikeuksien turvaamiin oikeushyviin voi perusoikeuksittain vaihdella. Tietyt perusoikeudet, kuten oikeus maksuttomaan perusopetukseen, turvataan *subjektiivisina oikeuksina kaikille*, ja toiset, kuten oikeus muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen, *yhtäläisinä mahdollisuuksina*. Rajoittavan tekijän palvelujen järjestämiselle voivat muodostaa esimerkiksi taloudelliset lähtökohdat⁷⁰. Perusoikeuksia ei ole asetettu keskinäiseen tärkeys- tai painavuusjärjestykseen, mutta joillakin perusoikeuksilla (esimerkiksi oikeudella elämään, PL 7 §) voidaan kuitenkin katsoa olevan toisia suurempi painoarvo esimerkiksi poikkeusoloissa.

Perusoikeus -käsite on tullut Suomen perustuslakiin myöhään, vasta vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa. Perusoikeus perustuslaissa vakuutettuna yleisenä oikeutena on kuitenkin vakiintunut huomattavasti aikaisemmasta ajasta lähtien 1870-luvun säätyvaltiopäivien käytännöstä.⁷¹ Luonteenomaisena perusoikeudelle on pidetty perustavan-

65 Ks. myös Wolterstorff 2008, s. 23–24.

66 HE 309/1993 vp, s. 30.

67 Tavallisen lain tasoiseen sääntelyyn viittaaminen perusoikeuksiinkin liittyvissä sivistys- ja yhdenvertaisuuskysymyksissä näkyy myös tuomioistuinten ratkaisuihin. Ks. mm. KHO 1995-A-27; KHO 31.12.1997 T 3379; KHO: 1995-B-531; KHO 1999:70; KHO 23.6.1998 T 1159; KHO 1999:20; KHO 2001:38; KHO 2002:38; KKO 2001:9; KKO 2002:42; KKO 2004:133. Toisaalta ratkaisukäytännössä on toteutettu myös perusoikeuksien suoraa soveltamista tai viitattu näihin yhdessä tavallisen lain tasoinen sääntelyn kanssa. Ks. mm. KHO 2002:43; KHO 2006:93; KHO 29.8.2008 T 2091; KHO 2009:33.

68 Ks. myös HE 309/1993 vp, s. 30.

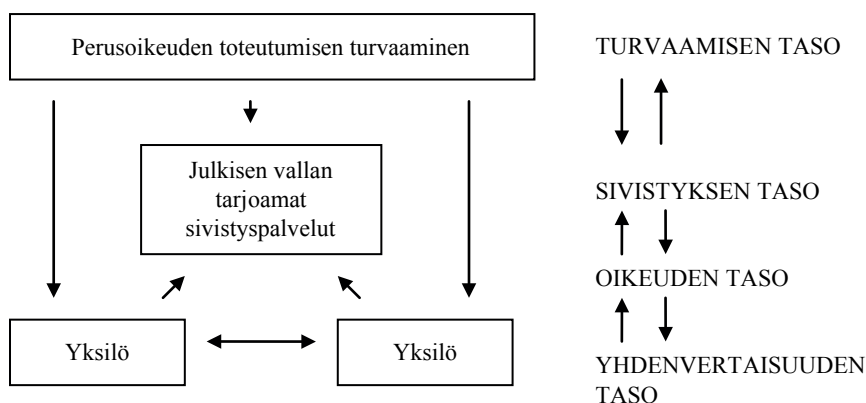
69 Ks. mm. HE 309/1993 vp, s. 29.

70 Ks. HE 309/1993 vp, s. 34–35.

71 Hallberg 2011, s. 32.

laatusuutta sekä pääsääntöisesti yksilölle kuuluvuutta. Perustavanlaatuisuus -käsitteen määrittely on osoittautunut niin ikään haasteelliseksi, mutta oikeudellisessa yhteydessään sen ainakin voidaan todeta linkittyvän perustuslain korotetun muodollisen lainvoiman piiriin.⁷²

Yhdenvertaisuus, sivistys ja oikeus -käsitteiden keskinäisiä suhteita voidaan tutkimuksen lähtökohdista hahmottaa seuraavan kuvion avulla:



Kuvio 5. Yhdenvertaisuus, sivistys ja oikeus -käsitteiden suhteet tutkimuksessa.

Käsitteellisellä tasolla yhdenvertainen oikeus sivistykseen näyttäytyy monisuuntaisten vuorovaikutussuhteiden kokonaisuutena, josta voidaan erottaa yhdenvertaisuuden, oikeuden ja sivistyksen tasot. Lisäksi kuviossa hahmottuu perusoikeuden turvaamisen taso⁷³. Perusoikeus muodostuu kolmen perusoikeuden yhteisvaikutuksena, minkä myötä vuorovaikutussuhteet ovat myös oikeudellisissa sisällöissä keskeisellä sijalla. Samoin vuorovaikutussuhteita muodostuu yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden ja muiden perustuslainsäännösten välille.

1.2.2 Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden muotoutuminen

Suomen perustuslain (731/1999) 16 § sääntelee sivistyksellisiä oikeuksia:

”Jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.

⁷² Karapuu 2011, s. 63–64.

⁷³ Perusoikeuden toteutumisen turvaaminen sisältää tässä myös torjuntaoikeudellisen ulottuvuuden.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.”

Sivistyksellisiin perusoikeuksiin kuuluu olennaisena osana ihmisten *yhdenvertainen mahdollisuus*⁷⁴ sivistykseen. Normilause (16.2 §) itsessään viittaa suoraan molempiin yhdenvertaisuuden yleisesti tunnustettuihin pääelementteihin, muodolliseen ja aineelliseen yhdenvertaisuuteen⁷⁵, mikä antaa selkeät lähtökohdat myös oikeussäännösten (PL 6 ja 16 §:t) keskinäiselle yhteydelle ja säännösten yhteisvaikutuksena syntyvästä perusoikeudesta puhumiselle. Samoin *jokaisen oikeus* maksuttomaan perusopetukseen sisältää vahvan yhdenvertaisuuden lähtökohdan. Yhdenvertaisuuden perusoikeudella puolestaan on laajalti tunnustettu olevan koko oikeusjärjestyksen läpäisevä vaikutus, jolloin perustuslain 6 § täydentää osaltaan myös sivistyksellisiä oikeuksia:

”Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrittäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.”

Eri kieliryhmien edustajien sivistyksellistä yhdenvertaisuutta turvaa edelleen perustuslain 17.2 §:

”...Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista *samanlaisten perusteiden* mukaan.”

Lisäksi saamelaisten, viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla (PL 17.3 §).

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden muodostamisessa ei tutkimuksessa siten ole kysymys kokonaan uuden perusoikeuden luomisesta, vaan *voimassa olevien perusoikeuksien yhteisvaikutuksena syntyvästä perusoikeudesta*. Yh-

74 Mahdollisuuden käsitettä on tässä yhteydessä vertailtu myös oikeuden käsitteeseen; Arjärvi 2006, s. 110–111.

75 Ks. mm. Ojanen & Scheinin 2011 c, s. 230; Tuori 2011, s. 612–614; Miettinen 2002, s. 145–152.

denvertaista oikeutta sivistykseen koskeva perusoikeus on sisäänkirjoitettuna perusoikeuksiemme kokonaisuuteen.

Jani Wacker kutsuu oikeudellisten velvollisuuksien ja oikeuksien muodostamia kokonaisuuksia *normatiivisiksi asiointiloiksi*. Normatiivisia asiointiloja voivat olla myös yksittäiset oikeudet ja velvollisuudet.⁷⁶ Tutkimuksessa tarkasteltava yhdenvertainen oikeus sivistykseen voidaan Wackerin tapaan nähdä kolmen perusoikeuden muodostamana normatiivisena asiointilana, johon myös muun muassa muilla perustuslain säännöksillä on oma vaikutuksensa.

Edellytyksenä yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden synnylle on ensinnäkin sen *eri elementtien kuuluminen perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin*. Useamman kuin yhden perusoikeuden myötä muodostuva perusoikeus ei siten voi sisältää aineksia muista kuin perusoikeussäännöksistä.

Toisena edellytyksenä useamman kuin yhden perusoikeuden yhteisvaikutuksena syntyvälle perusoikeudelle voidaan pitää kyseessä olevien perusoikeuksien *luontevaa yhteistä aluetta*. Tällöin yhteinen alue voi saada sekä muodollista että aineellista sisältöä molemmista/kaikista sen muodostumiseen vaikuttavista perusoikeuksista. Perusoikeuksien yhteiseen alueeseen liittyvänä seikkana hyvät lähtökohdat perusoikeuksien yhteisvaikutuksen tarkastelulle käsillä olevassa tutkimuksessa antaa *yhdenvertaisuuden perusoikeuden koko oikeusjärjestyksen läpäisevä vaikutus*.

Useamman perusoikeuden yhteisvaikutuksena syntyvän perusoikeuden muotoilu voidaan nähdä sekä teknisenä että sisällöllisenä kysymyksenä, jotka myös ovat vuoro-vaikutuksessa keskenään. Teknisesti ajatellen yksittäistä perusoikeutta ei voida irrottaa kontekstistaan, vaan sitä tulee tulkita osana perusoikeuksien kokonaisuutta. Tämä muodostaa luontevan lähtökohdan myös perusoikeuksien yhteisvaikutuksen analysoinnille. Teknisinä kysymyksiä esiin voivat nousta myös muun muassa eri perusoikeuksien kokonaisuuteen tuomat oikeusteoreettiset lähtökohdat, kuten sääntö-periaate -ulottuvuus ja torjunta-/turvaamisoikeudellinen ulottuvuus.

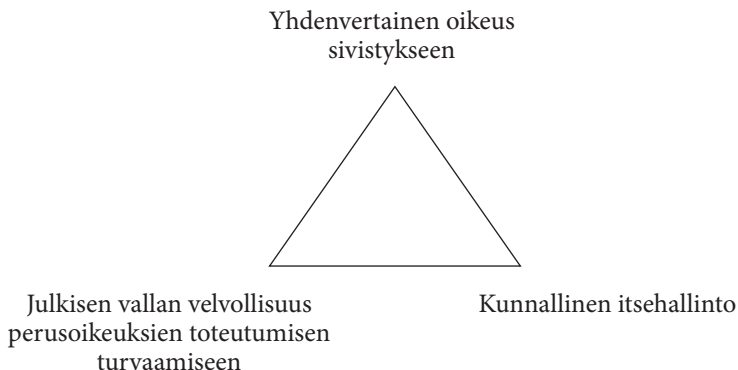
Sisältönsä yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskeva perusoikeus saa lähtökohtaisesti sen muodostavista kolmesta perusoikeudesta, mikä alue tutkimuksessa sijoittuu tarkastelun keskiöön. Lisäksi kokonaisuuteen voivat vaikuttaa muun muassa muut perusoikeudet ja perustuslainsäännökset, tavallisen lain tasoinen sääntely sekä ihmisoikeussääntely.

1.2.3 Yhdenvertainen oikeus sivistykseen perustuslainsäännöstrion osana

Yhdenvertainen oikeus sivistykseen muodostaa Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevien ihmisten perusoikeuden, jonka toteutumisen turvaamiseen muiden perusoikeuksien

76 Wacker 2009, s. 20.

tapaan perustuslain 22 § julkista valtaa velvoittaa. Sivistyspalvelujen järjestämisvastuu on monilta osin kunnilla, jolloin kunnallinen itsehallinto (121 §) asettuu otsikossa käytetyn perustuslainsäännöstrion kolmanneksi kärjeksi⁷⁷.



Kuvio 6. Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskeva perusoikeus osana perustuslainsäännöstrioa.

Perustuslainsäännöstrion sisältämä sääntely merkittävästi turvaa, mutta saattaa myös rajoittaa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden toteutumista. Turvaavia elementtejä sisältyy kolmion kaikkiin kärkiin, ja muun muassa kuntien merkitys sivistyspalvelujen ja siten yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden toteuttamisessa on suuri. Jännitettä säännösten suhteisiin aiheuttavat erilaiset lähtökohdat perusoikeuksien ja kunnallisen itsehallinnon välillä. Perusoikeudet ovat yleisiä, kaikille periaatteessa yhdenvertaisesti kuuluvia⁷⁸, kun taas kunnallinen itsehallinto lähtee kunnan asukkaiden oikeudesta päättää itse asioistaan⁷⁹. Kunnan tehtävistä säädetään erikseen lailla (PL 121 § 2 mom.).

Ihmisten (Suomessa aiemmin tosin vain kansalaisten) yhdenvertaisuusoikeuksilla on pitkä tausta osana perusoikeuksia, samoin kunnallinen itsehallinto omaa pitkät perinteet⁸⁰. Sivistyksellisiä oikeuksia laajennettiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä huomattavasti, mikä on saattanut muuttaa kunnallisen itsehallinnon suhdetta yhdenver-

77 Hallberg lähtisi kuntauudistusta pohdittaessa kaksisuuntaisen valtio-kunnat köydenvedon sijaan liikkeelle tasasivuisesta kolmiosta, jonka kärkiin asettuvat valtio – kunta – ja kunnan jäsenet. Hallbergin kolmiolla voidaan nähdä yhteyksiä tässä hahmoteltuun asetelmaan. Ks. Hallberg 2005, s. 24–25.

78 HE 309/1993 vp, s. 5.

79 HE 1/1998 vp, s. 175–176.

80 Mm. Max Weber on kuvannut antiikin aikaisia ja keskiajan kaupunkeja ”kaupunkikansalaisten” omilla hallintoelimillä varustetuiksi yhteenliittymiksi, joiden asukkaat olivat ainoastaan heitä koskevan yhteisen oikeuden alaisia. Weber 1992, s. 58. Suomalaisen

taisuusoikeuksiin kuntien järjestämässä sivistyspalveluissa. Myös julkiselle vallalle säädetty perusoikeuksien turvaamisvelvoitteet olivat vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen tuottama uutuus suomalaiseseen perusoikeusjärjestelmään⁸¹.

Suomen valtion alue on maantieteellisesti laaja, ja maan sisäisesti tarkasteltuna sekä kulttuurisesti että asukastiheydeltään hyvin vaihteleva. Kunnat ovat monelta osin keskenään erilaisia, mitä voidaan osittain pitää kunnallisen itsehallinnon tavoitteenakin. Toisaalta merkittävät erot esimerkiksi taloudellisissa edellytyksissä⁸² hoitaa kunnalle asetettuja tehtäviä aiheuttavat perusoikeusnäkökulmasta mittavia haasteita. Sekä tutkimuksessa että poliittisessa keskustelussa onkin viime vuosina lisääntyvästi tuotu esiin huolestuneisuus väestön yhdenvertaisista mahdollisuuksista kuntien järjestämiin julkisiin palveluihin, kuten koulutukseen⁸³. Tällöin tarkastelussa on pääsääntöisesti ollut annettujen säännösten toteutuminen käytännön elämässä⁸⁴.

Muun muassa taiteen perusopetuksessa kunnallinen itsehallinto mahdollistaa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden rajoittamisen myös säännösten käytännön toteutumisen sijaan. Taiteen perusopetusta koskevan lain (633/1998) 6 § antaa mahdollisuuden asuinpaikan perusteella annettavaan etusijaan oppilaaksiotossa enintään puolelle kulloinkin otettavista oppilasta. Perustuslakivaliokunnan mukaan edellä mainituille oppilaaksi ottamista koskeville säännöksille on perustuslain 6.2 §:ssä tarkoitettu ja viime kädessä perustuslain 121 §:ssä vahvistettuun kunnalliseen itsehallintoon palautuva hyväksyttävä syy⁸⁵. Myös perusopetuksen osalta (PerusopetusL 628/1998 28 §) kunta voi päättää, että sen järjestämään opetukseen otetaan ensisijaisesti kunnassa asuvia lapsia. Velvollisuus opetuksen järjestämiseen oppivelvollisuusikäisille asukkailleen on jokaisella kunnalla itsellään (PerusopetusL 4 §). Kulttuuripalvelujen osalta kuntien kulttuuritoimintaa säätelevä laki (728/1992 1 §) asettaa kuntien tehtäväksi järjestää kulttuuritoiminnan lisäksi *kunnan asukkaille* mahdollisuuksia taiteen perusopetukseen sekä harrastusta tukevaan opetukseen taiteen eri aloilla.

Kuntien itsehallinnon onkin todettu rajoittavan perusoikeuksien positiivisia vaikutuksia, jotka edellyttävät kunnilta aktiivisia toimenpiteitä. Itsehallinnolla ei sen sijaan ole katsottu olevan merkitystä niiden perusoikeussäännösten sovellettavuudelle, jotka

kunnallishallinnon kehitysvaiheita kuvaa väitöskirjassaan seikkaperäisesti Kauko Heuru. Heuru 2000, s. 72–157. Ks. myös Hannus, Hallberg & Niemi 2009, s. 2–18.

81 Saraviita 2000, s. 178.

82 Ks. myös Saraviita 2005, s. 156; Böckerman & Kangasharju 2007, s. 204–205. Sivistysvaliokunta on pitänyt suurimpana uhkana koulutukselliselle tasa-arvolle perusopetukseen suunnattavien taloudellisten kokonaisvoimavarojen niukkuutta. SiVM 3/1998, s. 23.

83 Ks. mm. Uoti 2007, s. 361–371.

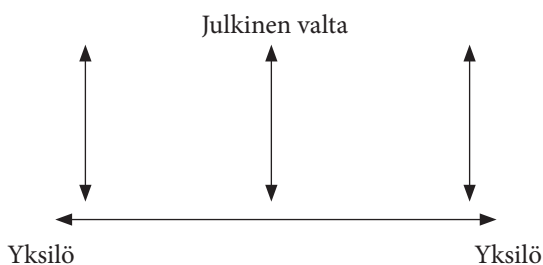
84 Uotin 2003, s. 373–374, mukaan kunnallinen itsehallinto ei esimerkiksi perusopetuksessa kykene riittävästi toteuttamaan ihmisten yhdenvertaisuutta.

85 PeVL 9/2000 vp, s. 2–3.

koskevat hallinnossa noudatettavaa menettelyä. Kuntien itsehallinto ei myöskään rajoita perusoikeuksien negatiivista vaikutusta.⁸⁶

Ihmisten vapaus valita asuinpaikkansa (PL 9 §) lieventää jossakin määrin kunta-kohtaisten erojen ja kuntien palvelujen vain kuntalaisille suuntaamisen vaikutuksia perusoikeuksien yhdenvertaiselle toteutumiselle. Toisaalta työhön, perhesiteisiin ja käytännön elämän haasteisiin liittyvät tekijät usein rajoittavat ihmisten todellisia mahdollisuuksia valita asuinkuntansa⁸⁷. Alaikäisten lasten ja nuorten osalta esimerkiksi sivistyksellisten oikeuksien yhdenvertaiseen toteutumiseen liittyvät haasteet ovat aikuisväestöä suuremmat.

Perustuslain 22 § asettaa julkiselle vallalle (valtiolle ja kunnille) velvollisuuden perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen, jolloin kunnallisen itsehallinnon rooli sekä perusoikeuksien toteutumisen turvaajana että näitä oikeuksia samaan aikaan rajoittavana tekijänä voi muodostua ristiriitaiseksi. Yksilöiden yhdenvertainen oikeus sivistykseen näyttäisi eri tilanteissa kohtaavan kuntarajat, jolloin voidaan kysyä, millainen pohjimmiltaan on perusoikeuden suhde perustuslain myös turvaamaan kunnalliseen itsehallintoon ja toisaalta julkiselle vallalle asetettuun perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuteen. Asetelma tuo hyvin esiin sekä perusoikeuden vertikaalivaikutuksen (yksilön ja julkisen vallan välinen suhde) että horisontaalivaikutuksen (yksilöiden väliset oikeussuhteet)⁸⁸ samoin kuin näiden välisen yhteydenkin. Koska yhdenvertainen oikeus sivistykseen voi toteutua vain yksilön suhteessa muihin yksilöihin, on julkisen vallan toimilla tärkeä merkitys perusoikeuden horisontaalivaikutuksen toteutumiselle.



Kuvio 7. Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden vertikaali- ja horisontaalivaikutus sekä näiden välinen yhteys.

86 Viljanen 2011 b, s. 130–131; ks. myös Tuori & Lavapuro 2011, s. 818–819.

87 Ks. kuntalaisten arvioista asumisestaan nykyisessä asuinkunnassaan myös tulevaisuudessa Pekola-Sjöblom, Helander, Sjöblom 2006, s. 43–46.

88 Ks. myös Ojanen 2003, s. 45–50; Tuori 2007, s. 264.

1.2.4 Muiden perusoikeuksien vaikutus

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden ytimeen voidaan katsoa kuuluvan perustuslain 6, 16 ja 17 §:ien, joiden ohella tärkeään asemaan nousee perustuslain 22 §:n säännös julkisen vallan velvollisuudesta perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen. Näiden lisäksi yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevalla perusoikeudella voi olla yhteyksiä erityisesti seuraaviin perusoikeuksiin: oikeus elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §), liikkumisvapaus (9 §), uskonnon ja omantunnon vapaus (11 §), sananvapaus ja julkisuus (12 §), vaali- ja osallistumisoikeudet (14 §), oikeus työhön ja elinkeinovapaus (18 §), oikeus sosiaaliturvaan (19 §), vastuu ympäristöstä (20 §) ja oikeusturva (21 §)⁸⁹. Täsmällisiä rajoja ei voitane asettaa, mutta analyttisesti perusoikeuksien keskinäisiä yhteyksiä voidaan jaotella seuraavasti:

1. edellytyksiä yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden toteutumiselle luovat perusoikeudet
2. perusoikeudet, joiden toteutumiselle yhdenvertainen oikeus sivistykseen luo edellytyksiä
3. keskinäisessä vuorovaikutussuhteessa olevat perusoikeudet

Keskeisen lähtökohdan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden toteutumiselle luo jokaisen oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Jokaisen on voitava osallistua sivistyspalveluihin kokematta oloaan uhatuksi. Myös riittävällä sosiaaliturvalla voi olla merkittäviä vaikutuksia yksilön mahdollisuuksille sivistyspalveluihin osallistumiseen. Vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa puolestaan turvaa yksilölle oikeuden hakeutua haluamiensa sivistyspalvelujen läheisyyteen, ja on erityisen merkittävä silloin, kun palvelujen järjestämisessä on esimerkiksi suuria alueellisia eroja. Toisaalta liikkumisvapautta koskeva perusoikeus ei tyhjennä julkisen vallan velvollisuutta maanlaajuisesti riittävän kattavien palvelujen järjestämiseen. Neljäntenä edellytyksiä yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevalle perusoikeudelle luo oikeusturva koskeva sääntely. Mikäli yksilö kokee yhdenvertaista oikeuttaan sivistykseen loukatun, on hänellä 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 (PL 21 §).

89 Ks. myös Arajärvi 2006, s. 148–158.

Myös yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskeva perusoikeus luo edellytyksiä eräiden muiden perusoikeuden toteutumiseksi⁹⁰. Koulutuksen ja muun sivistyksen kautta yksilö saa valmiuksia muun muassa yhteiskunnalliseen osallistumiseen ja vaikuttamiseen (vaali- ja osallistumisoikeudet) sekä jatkokoulutukseen ja sitä kautta työelämää varten (oikeus työhön ja elinkeinovapaus). Yleissivistävä koulutus luo perustan tulevan koulutusalan valinnalle ja siten työelämään suuntautumiselle. Taiteen perusopetus useimmiten on edellytyksenä taiteenalan ammattiopintoihin etenemiselle, mistä syystä on tärkeää, että sen piiriin pääsyn mahdollisuudet ovat riittävät. Yleisemmin perusopetuksen ja muun koulutuksen yhdeksi tehtäväksi voidaan katsoa yksilön kasvattaminen omaksumaan yhteiskunnassa vallitsevia arvoja, kuten ihmisoikeudet, tasa-arvo, demokratia jne.⁹¹.

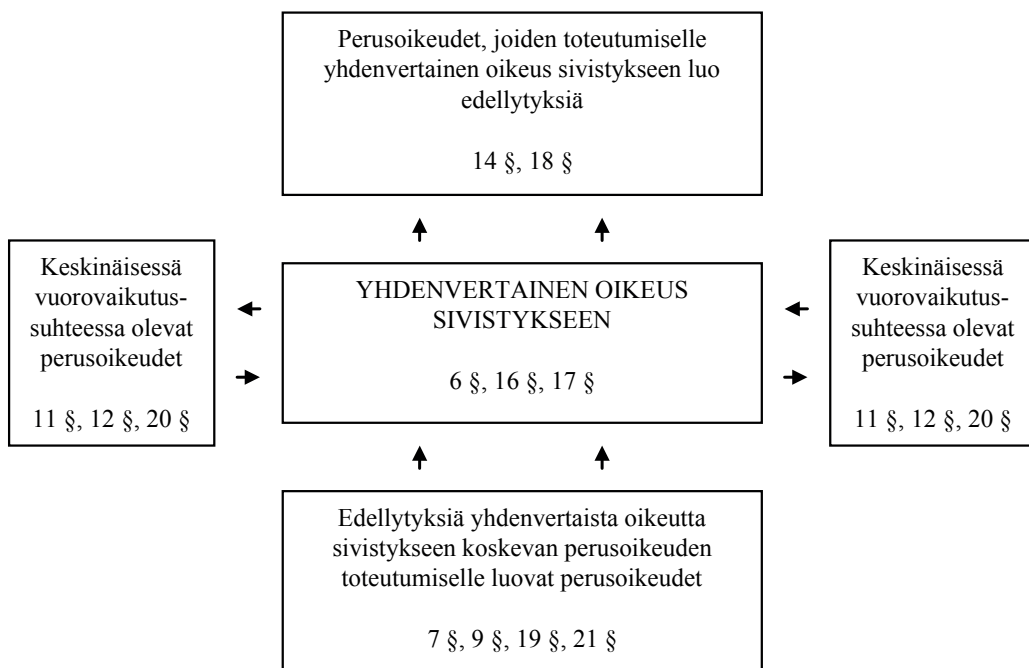
Muista perusoikeuksista erityisesti uskonnon ja omantunnon vapaudella voi olla merkitystä yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden puitteissa annettavan opetuksen sisällölle. Tutkimuksessa tarkasteltavista sivistyksen osa-alueista tämä on huomioitu jokaiselle tarkoitettua perusopetusta koskevassa lainsäädännössä (PerusopetusL 3 §), mutta tulisi perusoikeussäätelyn nojalla ottaa tarvittavassa määrin huomioon myös taiteen perusopetuksessa ja kuntien kulttuuritoiminnassa⁹². Toisena perusoikeutena vuorovaikutussuhteeseen yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kanssa asettuu sananvapautta ja julkisuutta koskeva perusoikeus. Perusoikeuksien välinen vuorovaikutussuhde on kaksisuuntainen: sananvapaus ja julkisuus muodostavat edellytyksen opetuksen ja muiden sivistyspalvelujen järjestämiselle, ja nämä puolestaan antavat yksilölle edellytyksiä ensiksi mainitun oikeutensa käyttämiseen. Vastaava tilanne on yhdenvertaista oikeutta sivistykseen ja vastuuta ympäristöstä koskevien perusoikeuksien kohdalla. Perustuslain 20 §:n mukaan Vastuu (...) kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille, mikä tutkimuksessa tarkasteltavista sivistyksen osa-alueista on yhteydessä erityisesti kuntien kulttuuritoimintaan.

Kuvion muodossa edellä esitettyä voidaan hahmottaa seuraavasti:

90 Ks. myös Nowak 2001, 2. 245.

91 Ks. OPH 1/011/2004, s. 14.

92 Ks. myös PeVL 28/2004 vp. Taiteen perusopetuksen osalta uskonnon ja omantunnon vapauden merkitys voitaisiin mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon erityisesti opetussisällöissä esimerkiksi valiten opetussuunnitelman puitteissa opetusmateriaalia oppilaan uskonnollista vakaumusta kunnioittaen (musiikin tyylilajit, kuvataiteen aihepiirit yms.). Kulttuuritoiminnan osalta uskonnon ja omantunnon vapauden huomioiminen voisi tarkoittaa esimerkiksi toiminnan riittävää monipuolisuutta, jolloin jokainen voi siitä löytää itselleen sopivia tilaisuuksia.



Kuvio 8. Yhdenvertainen oikeus sivistykseen suhteessa muihin perusoikeuksiin.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kanssa yhteydessä olevat perusoikeudet tulevat tutkimuksessa huomioitaviksi analysoitaessa perusoikeuden sisältöä erityisesti osana perusoikeuksien kokonaisuutta. Arajärven mukaan sivistyksellisten oikeuksien kollisiot ja jännitteet muiden perusoikeuksien kanssa eivät yleensä kuitenkaan muodostu ongelmiksi; periaatteellisia ristiriidan mahdollisuuksia voi sisältyä lähinnä sivistyksellisiin oikeuksiin suhteessa sananvapauteen, uskonnon ja muun vakauksen vapauteen sekä esimerkiksi viittomakielen käyttöä koskeviin säännöksiin⁹³.

1.2.5 Ihmisoikeudet yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisällön määrittäjänä

Kansainvälistyminen ja Suomen liittyminen Euroopan unioniin ovat tuoneet mukanaan muutoksia myös valtiosääntöoikeuteen ja sitä kautta alueella tehtävään tutkimukseen. Kansallisen sääntelyn ohella tarkasteltaviksi tulevat muun muassa Suomea sitovat kansainväliset sopimukset sekä EU-oikeus.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen säänteleviä artikloja löytyy useista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista, jotka myös Suomi on allekirjoittanut. Tarkasteltavan

93 Arajärvi 2006, s. 148.

perusoikeuden tulkinnan kannalta yksi keskeisimmistä sopimuksista on Yhdistyneiden Kansakuntien kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestöjen yleiskokouksen jo 14.12.1960 hyväksymä yleissopimus syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla (SopS 59/1971). Sopimus edellyttää sen allekirjoittaneilta valtioilta sekä aktiivisia toimia syrjinnän poistamiseksi ja estämiseksi että yhtäläisten mahdollisuuksien ja samanlaisen kohtelun edistämistä opetukseen liittyvissä kysymyksissä (3 ja 4 artiklat) sisältäen siten elementit sekä julkisen vallan velvollisuudesta *torjua* syrjinnän mahdollisuuksia että *turvata* yksilöiden tasa-arvoisia mahdollisuuksia opetukseen. Tarkasteltaessa yksilöiden yhdenvertaista oikeutta julkisen sektorin tarjoamiin sivistyspalveluihin pääsyyn tulee huomioidavaksi erityisesti 3 artikla b kohta, jonka mukaan ”*sopimusvaltiot ryhtyvät toimenpiteisiin taatakseen mikäli välttämätöntä lainsäädäntöteitse, että syrjintää ei tapahdu otettaessa oppilaita oppilaitoksiin*”. Oleellinen on myös 4 artiklan sisältämä sääntely, jonka kautta pyritään turvaamaan yksilön mahdollisuudet opetukseen osallistumiseen muun muassa hänen taloudellisesta asemastaan riippumatta. Sana ”syrjintä” käsittää sopimuksessa kaiken rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun näkemykseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, taloudelliseen asemaan tai syntyperään perustuvan erottelun, poissulkemisen, rajoittamisen tai etuoikeuden, jonka tarkoituksena tai vaikutuksena on tasa-arvoisen kohtelun mitätöiminen tai heikentäminen opetuksen alalla⁹⁴. Sana ”opetus” puolestaan viittaa kaikenlaiseen ja kaикentasoiseen opetukseen ja sisältää mahdollisuuden saada opetusta, opetuksen asteen ja laadun sekä olosuhteet, joissa sitä annetaan. Sopimus tunnustaa myös kansallisten vähemmistöjen oikeuden huolehtia tietyin edellytyksin omasta opetustoiminnastaan.

Ihmisten yhdenvertaisuuteen liittyviä säännöksiä löytyy myös muun muassa Ihmisoikeuksien yleismaailmallisesta julistuksesta (SopS 1/1956, 1 ja 2 artikla), jonka mukaan ”*Kaikki ihmiset syntyvät vapaina ja tasavertaisina arvoltaan ja oikeuksiltaan. (...) Jokainen on oikeutettu kaikkiin tässä julistuksessa esitettyihin oikeuksiin ja vapauksiin ilman minkäänlaista rotuun, väriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun tekijään perustuvaa erotusta. Mitään erotusta ei myöskään pidä tehdä sen maan tai alueen valtiollisen, hallinnollisen tai kansainvälisen aseman perusteella, johon henkilö kuuluu, ...*” Julistus ei luonteeltaan ole oikeudellisesti sitova, mutta alueen hallinnollisen aseman suhde Suomen kuntien itsehallintoon ja siihen palautuvaan mahdollisuuteen muun muassa ottaa osa taiteen perusopetuksen oppilaista asuinpaikan perusteella vähintäänkin herättää kysymyksiä, mikä tältä osin on yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisältö.

94 Ks. uskonnon vapauden vaikutuksesta oikeuteen saada opetusta Marks & Clapham 2005, s. 319.

Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 26 ja 27 artiklat sääntelevät yksilöiden yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kannalta keskeisiä alueita:

”Jokaisella on oikeus saada opetusta. Opetuksen on oltava ainakin alkeisopetuksen osalta maksutonta. Alkeisopetuksen on oltava pakollinen. Teknistä ja ammattiopetusta on oltava yleisesti saatavilla, ja korkeamman opetuksen on oltava avoinna yhtäläisesti kaikille heidän kykyjensä mukaan.” (26 artikla 1. kohta)

”Jokaisella on oikeus vapaasti osallistua yhteiskunnan sivistyselämään, nauttia taiteista sekä päästä osalliseksi tieteen edistyksen mukanaan tuomista eduista.” (27 artikla 1. kohta)

Ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen sisältyvän sääntelyn kanssa vastavansäältäön henkilöön liittyviin ominaisuuksiin perustuva syrjinnän kieltö suhteessa sopimuksessa määriteltyihin oikeuksiin löytyy myös Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevasta kansainvälisestä yleissopimuksesta (SopS 6/1976, 2 artikla) sekä Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskevasta kansainvälisestä yleissopimuksesta (SopS 7–8/1976, 2 artikla), jossa säädetään myös muun muassa ihmisten yhdenvertaisuudesta tuomioistuinten edessä (14 artikla). Sivistyksellisten oikeuksien osalta Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus tunnustaa jokaiselle oikeuden opetuksen saamiseen (13 artikla 1. kohta) sekä oikeuden ottaa osaa kulttuurielämään ja päästä osalliseksi tieteen kehityksen ja sen soveltamisen eduista⁹⁵. Sopimus (15 artikla 2. ja 3. kohta) myös edellyttää sopimusvaltioiden ryhtyvän toimenpiteisiin, jotka ovat välttämättömiä tieteen ja sivistyksen säilyttämisen, kehittämisen ja levittämisen kannalta (turvaamisvelvoite), ja toisaalta kunnioittavan tieteelliselle tutkimukselle ja luovalle toiminnalle välttämätöntä vapautta (torjuntavelvoite).

Yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59–60/1991) kiinnittää erityistä huomiota alle 18-vuotiaiden tai muutoin lakien mukaan aikaisemmin täysi-ikäisyyden saavuttavien henkilöiden oikeuksiin turvaten siten erityisesti tietyn ihmisryhmän asemaa. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta kyseessä on heikommassa asemassa olevien aineellisen yhdenvertaisuuden edistäminen, jota perustuslain 6.3 §:kin erikseen turvaa. Sopimuksen (2 artikla) mukaan:

”Sopimusvaltiot kunnioittavat ja takaavat tässä yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, uskoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen,

95 Ks. myös Ramcharan (toim.) 2005, s. 193–231.

etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua.”

”Sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin toimiin varmistaakseen, että lasta suojellaan kaikenlaiselta syrjinnältä ja rangaistukselta, jotka perustuvat hänen vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai muiden perheenjäsentensä asemaan, toimintaan, mielipiteisiin tai vakaumuksiin.”

Yhdenvertaisuuteen sisältyvä syrjinnän kieltö kattaa siten lasten osalta myös heidän vanhempiansa mainittuihin ominaisuuksiin tai muihin seikkoihin liittyvän erottelun.

Jokaisen lapsen oikeutta saada opetusta säännellään lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa myös yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden alueella. Sopimusvaltiot sitoutuvat sopimuksen myötä:

- a) tekemään pakolliseksi perusasteen koulutuksen, jonka tulee olla maksutta kaikkien saatavilla
- b) tukemaan erilaisten keskiasteen koulutusmuotojen kehittämistä, mukaan luettuina opinto- ja ammatinvalintaohjaus, saattamaan ne jokaisen lapsen ulottuville ja ryhtymään tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin, kuten maksuttoman opetuksen käyttöönottamiseen ja taloudellisen tuen antamiseen sitä tarvitseville
- c) saattamaan kaikin tarkoituksenmukaisin keinoin korkea-asteen koulutuksen kaikkien ulottuville heidän kykyjensä perusteella
- d) tuomaan opetukseen ja ammattikoulutukseen liittyvän tiedon ja ohjauksen kaikkien lasten saataville ja ulottuville
- e) ryhtymään toimenpiteisiin koulunkäynnin säännöllisyyden edistämiseksi ja koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseksi.

Sopimusvaltiot myös tunnustavat lapsen oikeuden vapaaseen kulttuurielämään ja taiteisiin osallistumiseen sekä kunnioittavat (torjuntavelvoite) ja edistävät (turvaamisvelvoite) näiden oikeuksien toteutumista (31 artikla). Etniseen, uskonnolliseen tai kielelliseen vähemmistöryhmään kuuluvalta lapselta ei sopimuksen mukaan saa kieltää oikeutta nauttia yhdessä ryhmän muiden jäsenten kanssa omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään (30 artikla). Kansalaisyhteisönsä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7–8/1976, 27 artikla) turvaa vastaavat oikeudet väestölle ikään katsomatta.⁹⁶

96 Ks. lasten ihmisoikeuksista ja kulttuurisista ihmisoikeuksista myös Marks & Clapham 2005, s. 19–48, jotka niin ikään nostavat esiin sääntelyssä näkyviä ulottuvuuksia ihmisoikeuksien suhteessa kulttuuriin. Tutkijat tarkastelevat myös kulttuurin käsitteen kolmea osa-aluetta: kulttuuri taiteena, kulttuuri elämäntapana ja kulttuuri erilaisuuden ulottuvuutena. Oikeuden kulttuurielämään voidaan nähdä sisältävän niin oikeuden kulttuuritoiminnan piiriin pääsyn kuin oikeuden taiteen ja kulttuurin luomiseenkin (luomisen vapaus). Käsillä olevassa tutkimuksessa näkyvät kaikki mainitut kulttuurin ulottuvuudet.

Eurooppalaisittain ihmisoikeuksia turvaa Euroopan ihmisoikeussopimus (Yleis-sopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, SopS 63/1999). Sopimuksen 14 artikla sisältää muualla sopimuksessa turvattuja oikeuksia koskevan ihmisten syrjintäkiellon, jota kahdennentoista lisäpöytäkirjan yleinen syrjinnän kielto täydentää. Sopimuksen ensimmäinen lisäpöytäkirja yhdennellätoista pöytäkirjalla muutettuna (SopS 18–19/1990) turvaa myös yksilöiden oikeuden koulutukseen (2 artikla).

Suomi on perinteisesti luettu *dualistisiin* valtioihin kysymyksessä valtiosisäisen ja kansainvälisen oikeuden suhteesta. Esimerkiksi Scheinin kuitenkin pitää luonnehdintaa yksipuolisena ja harhaanjohtavana, sillä säännönmukaiseksi on muodostunut, että ainakin kaikki viranomaiskoneiston ulkopuolelle vaikuttavat kansainväliset sopimukset siirretään osaksi Suomen oikeusjärjestystä. Vuonna 2000 voimaan tullut Suomen perustuslaki voidaan myös nähdä askeleena monismin suuntaan ihmisoikeussopimusten osalta, sillä perustuslain 22 § asettaa kaikille julkisen vallan käyttäjille velvollisuuden turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös kattaa Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet kokonaisuudessaan riippumatta valtiosisäisen voimaansaattamisen muodosta.⁹⁷ Aivan yksiselitteinen ei Suomen valtiosisäisen oikeuden ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten välinen suhde kuitenkaan ole⁹⁸.

Hallituksen esityksessä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen velvoittavaa säännöstä luonnehditaan yleissäännökseksi, jota useista perustuslain säännöksistä löytyvät erityissäännökset täsmentävät. Säännöksessä ei ole määritelty keinoja, joilla julkisen vallan tulee turvaamisvelvollisuutensa toteuttaa, vaan tämä jää kussakin tapauksessa erikseen harkittavaksi.⁹⁹

Kansainvälisen sopimuksen aseman oikeusnormien kotimaisessa portaikossa on pääsääntöisesti katsottu määräytyvän sopimuksen voimaansaattamissäädöksen hierarkiatason mukaan. Toisaalta on kuitenkin korostettu myös *ihmisoikeusystävällisen laintulkinnan* merkitystä, jonka perusteella kaikessa laintulkinnassa ja -soveltamisessa tulee pyrkiä lopputulokseen, joka mahdollisimman hyvin vastaa Suomen kansainvälis-oikeudellisia ihmisoikeusvelvoitteita.¹⁰⁰ Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten suhde Suomen kansalliseen sääntelyyn tulee käsillä olevassa tutkimuksessa pohdittavaksi erityisesti tarkasteltaessa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden rajoittamista ja suhdetta muihin perustuslain säännöksiin.

Tuomioistuinten oikeuskäytännössä yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskeviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin on viitattu jonkin verran. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on 2000-luvun ratkaisuisaan käsitellyt erityisesti uskonnon vapau-

97 Scheinin 2002 a, s. 2–3; ks. myös Saraviita 2005, s. 37–43.

98 Ks. mm. Jyränki 2000, s. 279–280.

99 HE 309/1993 vp, s. 75.

100 Scheinin 2002 a, s. 4–5.

den ja yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan ihmisoikeuden välistä suhdetta¹⁰¹. Myös yhdenvertaisia valintaperusteita, oppilaan alkuperää sekä sananvapauden ja taiteen vapauden käyttämistä koskevia tapauksia on ollut esillä¹⁰². Kansallisten tuomioistuinten ratkaisukäytännössä ihmisten yhdenvertaisuutta turvaaviin kansainvälisten sopimusten artikloihin on viitattu lähinnä sivistyssektorin ulkopuolelle jäävissä kysymyksissä¹⁰³.

1.2.6 Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden rajoittaminen – perusoikeuksien rajoitusedellytykset

Perusoikeudet eivät yleisesti ole siten ehdottomia, ettei niitä missään olosuhteissa ja missään laajuudessa saisi rajoittaa. Perusoikeusturvan kannalta on kuitenkin tärkeää, että rajoitukset kyetään pitämään *mahdollisimman vähäisinä*.¹⁰⁴

Viljasen mukaan perusoikeuden rajoittaminen tarkoittaa perusoikeussäännöksen soveltamisalan piirissä olevan oikeuden kaventamista tai perusoikeussäännöksen suojaamaan yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein. Yksilö ei tällöin voi käyttää perusoikeuttaan täysimääräisesti siltä osin kuin sitä on perustuslain edellyttämässä menettelyssä ja sallimalla tavalla rajoitettu.¹⁰⁵

Hallituksen esityksessä perusoikeuksien rajoitusten edellytetään *perustuvan lakiin*¹⁰⁶. Lailla säädettäviltä perusoikeuksien rajoituksilta myös vaaditaan *täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta*. Rajoituksen olennaisen sisällön tulee ilmetä *suoraan laista*, josta tulee käydä selville myös esimerkiksi *rajoituksen laajuus* ja sen *täsmälliset edellytykset*. Perusoikeuksien rajoittaminen on sallittua vain *hyväksyttävillä perusteilla*. Perusoikeuden *ytimeen ulottuvia rajoituksia ei tavallisella lailla voida säätää*.¹⁰⁷

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä nousee esille myös *suhteellisuusvaatimus* perusoikeuksien rajoitusedellytyksenä. Jotta vaatimus täytyisi, tulee rajoitusten olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Rajoitus ei saa mennä

101 Ks. EIT Leyla Sahin v. Turkki 10.11.2005; Ingebjörk Folgerö et al. v. Norja 29.6.2007; Tuba Aktas v. Ranska 30.6.2009; Kerstin Appel & Ronald Irrgang v. Saksa 6.10.2009; Soile Lautsi v. Italia 3.11.2009. Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevalla ihmisoikeudella viitataan tässä tutkimuksessa muodostetun perusoikeuden tavoin kansainvälisellä tasolla muotoutuvaan ihmisoikeuteen.

102 Ks. EIT Mürsel Eren v. Turkki 7.2.2006; Vereinigung Bildender Künstler v. Itävalta 25.1.2007; Kemal Ulysoy et al. v. Turkki 3.5.2007; D.H. et al. v. Tsekki 13.11.2007; Irfan Temel v. Turkki 3.3.2009.

103 Ks. KHO 2005:87, 2009:15 ja KKO 1995:117, 2003:107.

104 HE 309/1993 vp, s. 29.

105 Viljanen 2001, s. 14.

106 Ks. myös EOA 3170/2/01.

107 HE 309/1993 vp, 29–30. Ks. yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden rajoittamiseen liittyen myös EAOA 808/4/00.

pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Perusoikeuksia rajoitettaessa on myös *huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä*.¹⁰⁸

Osaan perusoikeuksista sisältyy jo itsessään erityinen rajoituslauseke, ja useat perusoikeudet turvataan ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään” tai ”sen mukaan kuin lailla säädetään”¹⁰⁹. Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen tai sellaiseen vakavuudeltaan rinnastettavien kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana voidaan lailla säätää myös tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksiin. Näissä tulee kuitenkin *huomioida Suomea sitovat ihmisoikeussopimukset*.¹¹⁰

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen turvaavaa perusoikeutta koskevat samat yleiset rajoitusedellytykset kuin muitakin perusoikeuksia. Syrjintäkieltosäännöksen on kuitenkin täsmällisenä ja ehdottomana kieltona todettu kohdistuvan myös lainsäätäjään, jolloin siitä ei tavallisella lailla voitaisi poiketa¹¹¹. Yleisen yhdenvertaisuuden osalta rajoittamisen näkökulmasta oleelliseksi muodostuu perusoikeuden kiinteän ytimen hahmottaminen, joka yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kohdalla voi osoittautua haasteelliseksi.

1.3 Tutkimuksen tausta, tehtävä ja tavoitteet

1.3.1 Tutkimuksen paikantaminen

Käsillä olevan tutkimuksen juuret juontuvat vuonna 1995 toteutettuun perusoikeus uudistukseen, joka on tuonut mukanaan merkittäviä muutoksia myös sivistyksellisissä oikeuksissa ja yhdenvertaisuusoikeuksissa. Muutoksen tarvetta perusteltiin muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamilla velvoitteilla¹¹². Uudistuksen myötä yksilön oikeuksien perustuslaintasoista turvaa laajennettiin ja vahvistettiin¹¹³; näin tapahtui myös sivistyksellisen yhdenvertaisuuden kohdalla. Vuoden 1999 uudistettuun perustuslakiin perusoikeuksia koskevat säännökset siirrettiin sellaisenaan. Nykyisessä muodossaan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskeva perusoikeus on siten suhteellisen tuore. Tutkimustietoa keskeisen perusoikeuden sisällöstä on toistaiseksi vain vähän, joten tutkimus alueella on tarpeen.

108 PeVM 25/1994 vp, s. 5.

109 Myös yhdenvertaista oikeutta sivistykseen sääntelevissä perusoikeussäännöksissä on useita viittauksia lailla säätämiseen tai lailla tarkemmin säätämiseen.

110 HE 309/1993 vp, s. 30–31. Ks. tarkemmin perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä Viljanen 2001.

111 PeVM 25/1994 vp, s. 4–5.

112 HE 309/1993 vp, s. 8–9.

113 Hallberg 2011, s. 34.

Perusoikeusuudistuksessa merkittävästi laajentuneet sivistykselliset oikeudet saatavat tuoda uutta sisältöä kunnallisen itsehallinnon ja yhdenvertaisuusoikeuksien sisältöön ja suhteeseen erityisesti yhdenvertaisessa oikeudessa sivistykseen. Muun muassa taiteen perusopetuksen oppilasvalintoihin liittyvät tulkintakysymykset ovat vuonna 2000 johtaneet sääntelyn tarkentamiseen (LTPo 6.2 §) ja pohdintaan yhdenvertaisuusperiaatteen ja kunnallisen itsehallinnon välisestä suhteesta. Perusoikeusuudistuksessa velvollisuus huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan myös kohdistettiin valtion sijasta julkiseen valtaan kokonaisuudessaan¹¹⁴.

Perusoikeusuudistuksen myötä sivistyksellisiin perusoikeuksiin (16 §) kuuluu jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Myös jokaisen yhtäläinen mahdollisuus muuhun kuin perusopetukseen sekä itsensä kehittämiseen tulee turvata. Turvaamisvelvoite kohdistetaan julkiselle vallalle, jonka tulee huomioida perusoikeuden turvaamisessa myös yksilöiden erityiset tarpeet sekä se, ettei varattomuus muodostu esteeksi koulutukseen tai muuhun itsensä kehittämiseen osallistumiseen. Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.

Yhdenvertaisuuden perusoikeus (6 §) turvaa ihmisten yleisen yhdenvertaisuuden lain edessä. Yhdenvertaisuuteen kuuluu myös syrjinnän kieltö. Pykälän 3 ja 4 momentit turvaavat erikseen lasten ja eri sukupuolta olevien aineellista yhdenvertaisuutta, ja perustuslain 17 § eri kieliryhmien edustajien oikeuksia. Sivistyksellisiin perusoikeuksiin liittyy myös perustuslain 123 §, joka turvaa yliopistoille itsehallinnon sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Valtion ja kuntien järjestämän muun opetuksen perusteista samoin kuin oikeudesta järjestää vastaavaa opetusta yksityisissä oppilaitoksissa säädetään säännöksen mukaan lailla.

Sivistyksellistä yhdenvertaisuutta tarkasteleva tutkimus kuuluu valtiosääntöoikeuden ja tämän sisällä perusoikeustutkimuksen alaan rakentaen siltaa sivistysoikeuden ja yhdenvertaisuusoikeuden välille¹¹⁵. Sivistysoikeuden ymmärretään tutkimuksessa kattavan perustuslain (731/1999) 16 §:n tarkoittaman sivistyksen, johon koulutuksen lisäksi kuuluvat muun muassa julkisen vallan toimet, joilla edistetään esimerkiksi tiedon hankintaa, tieteellistä ja taiteellista toimintaa, taiteesta nauttimista sekä liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittamista¹¹⁶. Käsillä oleva tutkimus keskittyy sivistysoikeuden alalla koulutus- ja kulttuurisektoria koskeviin kysymyksiin kiinnittyen siten erityisesti näillä alueilla tehtyyn tutkimukseen. Yhdenvertaisuusoikeus puolestaan saa lähtökohdansa perustuslain 6 §:n turvaamasta yhdenvertaisuuden perusoikeudesta laajeten tästä

114 HE 309/1993 vp., s. 20.

115 Ks. lisää valtiosääntöoikeuden paikantamisesta ja tulevaisuuden näkymistä mm. Husa 2004, s. 1089–1096.

116 HE 309/1993 vp., s. 64.

myös muuhun suhteellisen laajaan yhdenvertaisuussäätelyyn niin tavallisessa lainsäädännössä kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissakin.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistus on runsaan 15 vuoden aikana herättänyt perusteltua kiinnostusta sivistyksellisiä oikeuksia koskevan tutkimuksen piirissä. Tarkastelussa ovat muun muassa olleet tieteen¹¹⁷ ja taiteen vapautta¹¹⁸ koskevien säännösten (PL 16.3 §) sisällöt, mutta myös sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet laajemmin¹¹⁹.

Yhdenvertaisuuden perusoikeutta koskevaa oikeustieteellistä tutkimusta on tehty runsaasti. Perusoikeutta on tarkasteltu sekä perusoikeuksien kokonaisuutta käsittelevissä teoksissa että yhdenvertaisuutta eri näkökulmista lähestyvissä tutkimuksissa¹²⁰.

Myös sivistyksellistä yhdenvertaisuutta koskevaa tutkimusta on jonkin verran tehty¹²¹. Miettinen on tutkimuksessaan suunnannut huomiota erityisesti ihmisten yhtäläiseen oikeuteen yliopistokoulutukseen. Uoti puolestaan on väitöskirjassaan tarkastellut perusopetusta koskevan säätelyn suhdetta kunnalliseen itsehallintoon todeten, ettei kunnallinen itsehallinto kykene perusopetuksen järjestämisessä riittävästi toteuttamaan ihmisten yhdenvertaisuutta¹²². Nivoessaan perusopetusta koskevan säätelyn tarkastelun kunnallista itsehallintoa koskevaan säätelyyn liikkuu Uoti lähellä tässäkin tutkimuksessa tarkasteltavaa aluetta, päänäkökulma kuitenkin on eri.

Kansainvälisessä viitekehyksessä tutkimus nivoutuu ihmisoikeuksia erityisesti yhdenvertaisuuden sekä koulutuksen ja kulttuurin saralla tarkastelemaan oikeustieteelliseen tutkimukseen¹²³. Oikeuksien jäsenyys poikkeaa jonkin verran Suomen perusoikeuksien jäsenyyksestä, mutta sisällöllisesti puhutaan pitkälti vastaavista, ja Suomessa toteutettuun perusoikeusuudistukseenkin keskeisesti vaikuttaneista oikeuksista¹²⁴.

117 Miettinen 2001

118 Rautiainen 2007

119 Arajärvi 2006; Tuori 2011, s. 605–629.

120 Ks. mm. Jyränki 2000, s. 313–315 ja 319–320; Saraviita 2000, s. 119–122; Ojanen 2003, s. 13–87; Scheinin 2012, s. 227–280; Nousiainen & Pylkkänen 2001.

121 Miettinen 2002; Uoti 2003.

122 Uoti 2003, s. 373–374. Esimerkiksi oppilaskuljetuksiin liittyvät erilaiset kuntakohtaiset käytännöt on todettu konkreettiseksi esimerkiksi siitä, ettei yksilöiden yhdenvertaisuus perusopetuksessa täysimääräisesti toteudu. Hietaniemi-Viitanen 2004, s. 29.

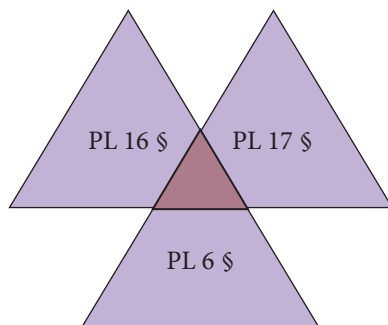
123 Ks. mm. Marks & Clapham 2005; Eide 2001; Miller 1995; Nowak 2001; Ramcharan (toim.) 2005. Ks. koulutuksen, yhdenvertaisuuden ja ihmisoikeuksien historialliseen ja yhteiskunnalliseen tarkasteluun liittyen myös Kelly 2006, s. 7–21; Martin 2006, s. 22–42; Cole & Blair 2006, s. 70–88; Rieser 2006, s. 157–179 sekä Fields 2003, joka pyrkii yhdistämällä filosofisen, historiallisen ja empiiris-käytännöllisen ulottuvuuden luomaan kokonaisvaltaisen näkemyksen ihmisoikeuksista.

124 Kansainvälisessä tarkastelussa käytetään sivistyksellisten oikeuksien sijaan käsitettä kulttuuriset oikeudet, jotka pitävät sisällään niin koulutusta, tieteen ja taiteen vapautta kuin oikeutta osallistua kulttuurielämäänkin koskevat ihmisoikeudet. Oikeuksiin sisältyy myös mm. oikeus nauttia omasta kulttuuristaan. Kulttuuristen oikeuksien sisällöllisessä tarkastelussa on nostettu esiin myös kulttuuridiversiteetin näkökulmaa. Ks. mm. Francioni

Tutkimuksessa jatketaan eteenpäin sivistyksellisen yhdenvertaisuuden sisällön tarkastelua erityisesti yhdenvertaisessa oikeudessa sivistykseen pyrkien nostamaan esiin näkökulmia, jotka aiemmin ovat jääneet tutkimuksen ulkopuolelle. Pääasiallisena tutkimuskohteena sivistyksellistä yhdenvertaisuutta koskevaa oikeustieteellistä tutkimusta on toistaiseksi tehty vain vähän.

1.3.2 Tutkimusongelma

Tutkimuksen päätehtävänä on avata Suomen perustuslain sivistyksellisten oikeuksien (16 §) yhdessä yhdenvertaisuusoikeuksien (6 §) ja kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien (17 §) kanssa turvaaman *sivistyksellisen yhdenvertaisuuden sisältöä erityisesti yhdenvertaisessa oikeudessa sivistykseen*¹²⁵. Kyseessä on siten pääasiassa kolmen perusoikeuden yhteisvaikutuksena syntyvän perusoikeussuojan tutkiminen¹²⁶. Kuvion muodossa tutkittavaa aluetta voidaan hahmottaa seuraavasti:



Kuvio 9. Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden muodostuminen.

2008, s. 14–15; Mancini & de Witte 2008, s. 249–250; Donders 2008, s. 334–336. Lindholm 2008, s. 17 käyttää tähän liittyen ilmaisua *plural justification* of human rights.

125 Käsitteet sivistyksellinen yhdenvertaisuus ja yhdenvertainen oikeus sivistykseen nähdään tutkimuksessa sisällöltään lähellä toisiaan oleviksi. Yhdenvertainen oikeus sivistykseen kuitenkin painottaa enemmän sivistyksen piiriin pääsyn näkökulmaa, joka tutkimuksessa on keskeinen. Sivistyksellisen yhdenvertaisuuden voidaan katsoa olevan sisällöltään astetta laajempi ja ilmaisumuotona abstraktimpi. Tekstissä täsmennetään seuraavaksi tarkemmin sisältöä, joka käsitteellä yhdenvertainen oikeus sivistykseen tutkimuksessa katsotaan olevan.

126 Tutkimuksessa käytetään tästä ilmaisua yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskeva perusoikeus.

Yhdenvertainen oikeus sivistykseen muodostaa yllä olevan kuvion esittämällä tavalla oman osa-alueensa perusoikeuksien yhteisvaikutuksen tulkinnassa. Tutkittavan alueen ulkopuolelle jää useita muita perusoikeuksien alueita.

Haasteetta sivistyksellisen yhdenvertaisuuden sisällön tutkimiseen tuo tarkasteltavan alueen laajuus; perusoikeuden sisällön kokonaisuuden selvittäminen onkin todettava liian mittavaksi tehtäväksi yhden tutkimuksen puitteissa toteutettavaksi. Sivistyssektorin laajan sääntelyn lisäksi tuovat yhdenvertaisuuden perusoikeuden lukuisat ulottuvuudet tarkasteluun omat näkökulmansa.¹²⁷

Käsillä olevassa tutkimuksessa on sivistyksellisen yhdenvertaisuuden osa-alueista valittu tarkasteltavaksi edellä mainittu yksilöiden *yhdenvertainen oikeus sivistykseen*. Käsitteellä viitataan tutkimuksessa yksilön oikeuteen päästä julkisen vallan tarjoamien sivistyspalvelujen ja niiden myötä yhteiskunnassa syntyvän sivistyksen piiriin, ja sen valintaa tutkimuksen kohteeksi voidaan oikeudellisesti perustella perusoikeuksien lähtökohdalla yksilön oikeuksina¹²⁸. Yhdenvertaisella oikeudella sivistykseen on suora yhteytensä myös sivistyksen sisältöön (vrt. oikeus johonkin, mihin?). Käsillä olevassa tutkimuksessa tarkastelun painopiste on yhdenvertaiseen oikeuteen liittyvissä kysymyksissä; sitä, mihin oikeus on, eli sivistyksen sisältöä, tarkastellaan lähinnä pääasiallisen tutkimustehtävän kannalta oleellisilta osiltaan. Oikeustieteen näkökulmasta sivistyksen sisältöä ohjaavat esimerkiksi koulutuksessa valtakunnallisesti asetetut opetussuunnitelmien perusteet, joiden pohjalta oppilaitokset laativat omat opetussuunnitelmansa. Tarkkaan analyysiin sivistyksen sisällöllisissä yhdenvertaisuuskysymyksissä ei yhden tutkimuksen puitteissa ole mahdollisuutta paneutua. Oppilasarviointiin liittyviä yhdenvertaisuuskysymyksiä tarkastellaan niin ikään niiltä osin, kuin ne tutkimuskysymyksen kannalta oleellisia ovat.

Käsite yhdenvertainen oikeus sivistykseen johtaa toisinaan monimutkaisiin lauserakenteisiin ja ilmaisuihin. Tutkimuksessa ilmaisua on kuitenkin päädytty käyttämään

127 Pääosin tutkimuksen ulkopuolelle jäävistä sivistyksellisen yhdenvertaisuuden ulottuvuuksista voidaan mainita muun muassa 1) ryhmän oman kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen ulottuvuus, 2) yhteiskunnallisen hyvinvoinnin ja kehityksen ulottuvuus ja 3) sivistyksellisen yhdenvertaisuuden kansainvälinen ulottuvuus, jotka ovat vuorovaikutuksessa yksilön yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kanssa. Näitä tutkimuksessa sivutaan tutkimuskysymyksen kannalta oleellisilta osiltaan, mutta laajempi analyysi rajataan yksilön yhdenvertaista oikeutta sivistykseen tarkastelevan tutkimuksen ulkopuolelle. Sisällöllisesti sivistykselliset oikeudet koskevat laajaa sääntelyaluetta niin koulutuksen kuin muunkin sivistyksen alueella, jolloin tarkempi raja on tarpeen syvällisempään analyysiin valitulla alueella pääsemiseksi.

128 Valintaa puoltaa myös alueella tehdyn tutkimuksen suhteellisen vähäinen määrä. Kun yksilön yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevaa perusoikeutta on tarkasteltu laajemmin, ovat lähtökohdat analyysin laajentamiselle hedelmällisemmät.

käsitteellisen täsmällisyyden vuoksi, mitä säännösten välisiä moninaisia suhteita tarkastelevassa tutkimuksessa voidaan pitää perusteltuna.

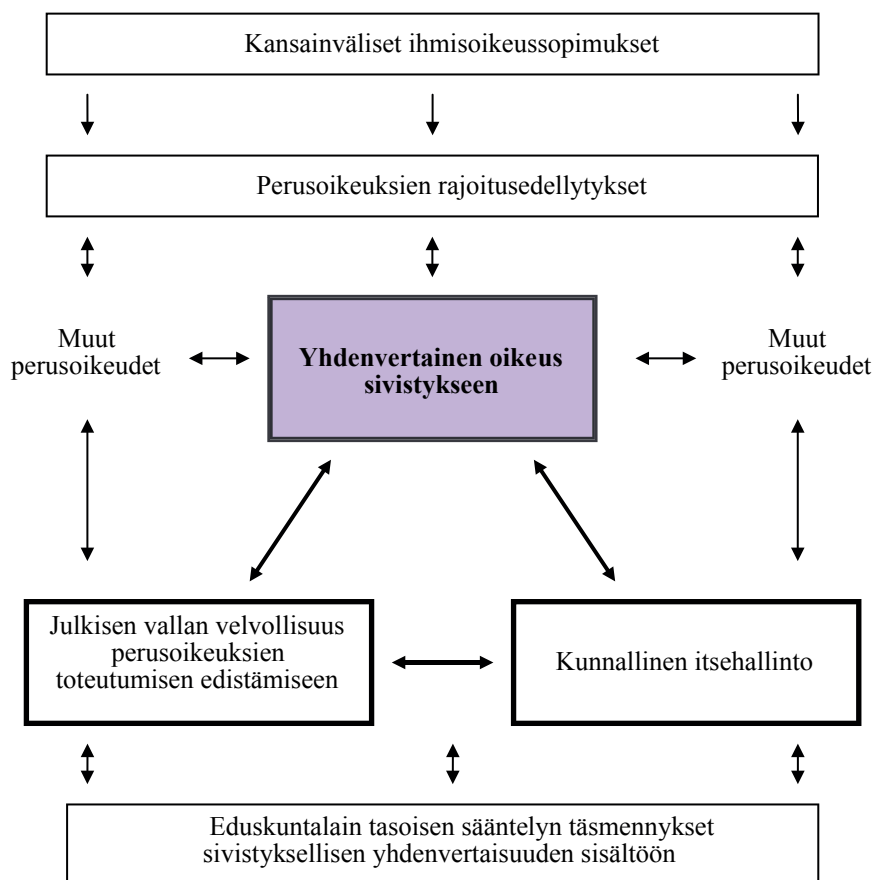
Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen tutkitaan perusopetusta, taiteen perusopetusta ja kuntien kulttuuritoimintaa koskevien esimerkkien kautta. Tehdyt valinnat antavat hyvät mahdollisuudet päästä tarkastelussa kiinni sivistyksellisen yhdenvertaisuuden ja kunnallisen itsehallinnon (PL 121 §) väliseen suhteeseen, joka kuntien sivistyspalvelujen turvaamisessa tärkeän roolin myötä on merkittävä. Kunnallisen itsehallinnon asema yhtäältä sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen turvaajana (PL 22 §) ja toisaalta näitä oikeuksia mahdollisesti rajoittavana tekijänä voi muodostua ristiriitaiseksi¹²⁹.

Perusopetus tutkimuksessa lähemmin tarkasteltavana alueena muodostaa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen ajatellen keskeisen tarkastelun kohteen. Opetuksen piiriin kuuluu jokainen Suomessa vakinaisesti asuva, ja sen avulla luodaan pohjaa yksilön tulevaisuuden sivistyksen hankkimiselle ja käytölle. Taiteen perusopetusta ja kuntien kulttuuritoimintaa puolestaan on oikeustieteellisessä tutkimuksessa tarkasteltu hyvin vähän, jolloin näiden mukaan ottaminen on perusteltua uuden tiedon muodostamiseksi¹³⁰. Taiteen perusopetusta myös järjestetään usein yksittäistä kuntaa laajemmalla alueella toimivien oppilaitosten puitteissa, jolloin kunnallisen itsehallinnon merkitys sivistyksellisen yhdenvertaisuuden toteutumisessa saa uudenlaista näkökulmaa. Yhdessä perusopetus, taiteen perusopetus ja kuntien kulttuuritoiminta muodostavat yhtenäisen tutkimusalueen, jolla annettavia palveluja järjestetään laajalti myös pienemmissä maamme kunnissa.

Tutkimuksen lähtökohdan muodostaa sivistyksellisen yhdenvertaisuuden sisällön, erityisesti yhdenvertaisen oikeuden sivistykseen, tutkiminen vuorovaikutuksessa perusoikeuteen mahdollisesti vaikuttaviin muihin, lähinnä kunnallista itsehallintoa ja julkisen vallan velvollisuutta turvata perusoikeuksien toteutuminen, koskeviin perustuslain säännöksiin. Mainittujen säännösten lisäksi sivistyksellisen yhdenvertaisuuden sisältöön voivat vaikuttaa muun muassa muut perusoikeudet. Kansainväliset ihmis-oikeussopimukset ja perusoikeuksien rajoitusedellytykset tulevat myös huomioitaviksi sivistyksellisen yhdenvertaisuuden tarkastelussa. Säännösten vuorovaikutusta ja tutkimuksen lähtökohta-asettelua voidaan kuvata seuraavan kuvion avulla:

129 Mm. Kuotola on todennut kuntien rajojen vaikutuksen näkyvän kansalaisten keskeisimmissä perusoikeuksissa, joihin liittyvät palvelut voivat eri kunnissa ja toisaalta kunnan eri osissa olla erilaisia, Kuotola 2009, s. 296.

130 Kasvatustieteen alalla taiteen perusopetusta on tutkittu osana taito- ja taidekasvatuksen tutkimusta. Ks. mm. Puurula (toim.) 2001 (Puurula 2001 a). Kirjasta löytyvän artikkelinsa lähteisiin Puurula on myös koonnut laajalti alueella tehtyä tutkimusta. Puurula 2001, s. 9–12 (Puurula 2001 b). Ks. myös Bamford 2006, s. 139, joka laajan kansainvälisen tutkimuksensa pohjalta toteaa lasten ja nuorten taideopetuksella olevan merkittävää vaikutusta lapsen itsensä lisäksi opetus- ja oppimisympäristöön sekä koko yhteiskuntaan.



Kuvio 10. Tutkimuksen lähtökohta¹³¹.

Tutkimusasetelman keskiössä olevan, yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisällön selvittäminen edellyttää ensinnäkin perustuslain 16 §:n turvaamien sivistyksellisten oikeuksien sisällön tulkitsemista tutkimuskysymyksen kannalta olennaisilta osiltaan. Asetelma johtaa mainittujen oikeuksien tarkastelemiseen nimenomaan yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Tutkimusongelman ratkaisemiseksi keskeisessä roolissa on myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten sisällön tulkinta eri ulottuvuuksineen erityisesti sivistyksellisten oikeuksien näkökulmasta käsin. Samoin selvitettäväksi nousee perustuslain (17 §) turvaamien kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien sisältö edelleen tutkimustehtävän ratkaisemisen kannalta oleellisilta osiltaan. Yhdenvertaisen oikeuden sivistykseen turvaavan perusoikeuden sisällön tutkimi-

131 Vrt. Rautiainen 2007, s. 21.

nen johtaa lopulta sen selvittämiseen, millainen perusoikeus yhdenvertaisessa oikeudessa sivistykseen sivistyksellisten oikeuksien, yhdenvertaisuusoikeuksien, kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien, kunnallisen itsehallinnon ja julkisen vallan velvollisuuden turvata perusoikeuksien toteutuminen, yhteisvaikutuksena syntyy. Huomioitaviksi tulevat myös perusoikeuden sisältöön mahdollisesti vaikuttavat muut perusoikeudet, ihmis-oikeudet sekä perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Tutkimusongelman ratkaiseminen edellyttää lisäksi yhdenvertaista oikeutta sivistykseen sääntelevän perusoikeuden taustalla vaikuttavien oikeusperiaatteiden johtamista osana tarkastelua. Kysymysmuodossa tutkimustehtävä voidaan asettaa seuraavasti:

Mikä on Suomen perustuslain (731/1999) yksilölle turvaaman yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisältö erityisesti perusopetuksessa, taiteen perusopetuksessa ja kuntien kulttuuritoiminnassa?

Tutkimustehtävää voidaan tarkentaa seuraavin alakysymyksin:

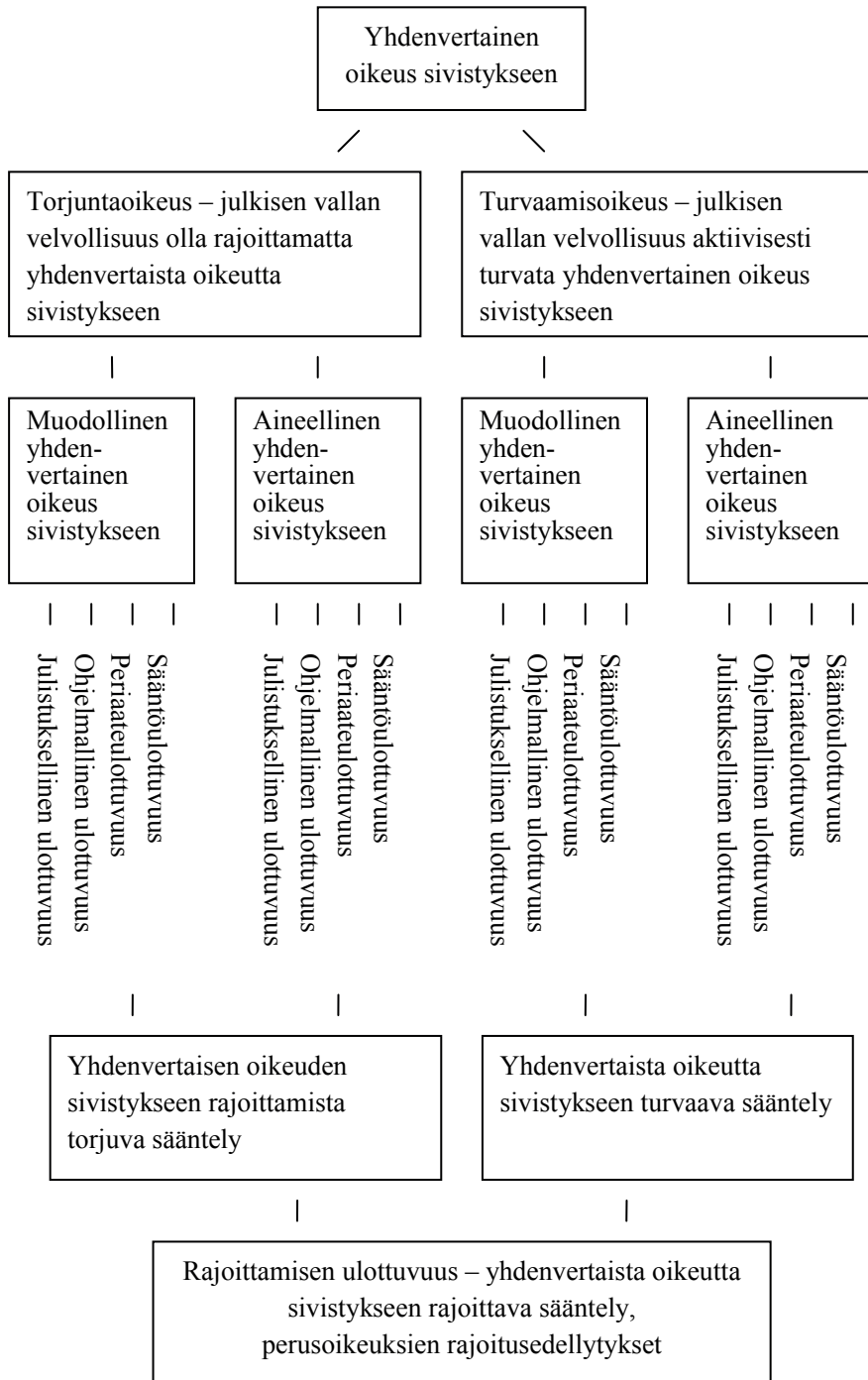
1. Miten perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten sisältöä eri ulottuvuuk-sineen voidaan tulkita erityisesti yksilöiden yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden näkökulmasta?
2. Miten perustuslain 16 §:n turvaamien sivistyksellisten oikeuksien sisältöä voidaan tulkita yksilöiden yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden osalta?
3. Miten perustuslain 17 §:n turvaamien kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien sisältöä voidaan tulkita yksilöiden yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden osalta?
4. Millainen perusoikeus yksilöiden yhdenvertaisessa oikeudessa sivistykseen syntyy sivistyksellisten oikeuksien, yhdenvertaisuusoikeuksien, kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien, kunnallisen itsehallinnon, perusoikeuksien toteutu-misen turvaamisvelvollisuuden ja muiden perusoikeuteen vaikuttavien sään-nösten yhteisvaikutuksena?

Sivistyksellisen yhdenvertaisuuden ulottuvuuksia suhteessa yhdenvertaista oikeutta si-vistykseen turvaavaan perusoikeuteen voidaan lähtökohtaisesti kuvata seuraavasti:

	Yhdenvertainen oikeus sivistykseen		
Sivistyksellisen yhdenvertaisuuden ulottuvuudet	Jokaisen oikeus sivistykseen	Jokaisen yhtäläinen mahdollisuus sivistykseen	Heikommassa asemassa olevien tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen oikeudessa sivistykseen
– torjunta- ja turvaamis-oikeudellinen ulottuvuus			
– muodollinen ja aineellinen ulottuvuus			
– sääntö- ja periaate-ulottuvuus			
– ohjelmallinen ja julistuksellinen ulottuvuus			
– rajoittamisen ulottuvuus			

Kuvio 11. Sivistyksellisen yhdenvertaisuuden ulottuvuudet suhteessa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen turvaavaan perusoikeuteen.

Tutkimuksessa tarkasteltaviksi tulevat siten taulukon vasemmassa reunassa mainitut sivistyksellisen yhdenvertaisuuden ulottuvuudet kolmella yhdenvertaista oikeutta sivistykseen sääntelevän perusoikeuden osa-alueella. Tarkastelun myötä on tutkimuksessa tavoitteena saavuttaa uutta tietoa sivistyksellisen yhdenvertaisuuden perusoikeuden sisällöstä erityisesti yhdenvertaisessa oikeudessa sivistykseen. Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden osa-alueita tarkasteltaessa käsiteltäviä ulottuvuuksia voidaan hahmottaa myös seuraavasti:



Kuvio 12. Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden ulottuvuudet oikeusdogmaattisista lähtökohdista katsottuna.

Tutkimuksen lähtökohtana on tarkastella yhdenvertaisuusoikeuksia ja sivistyksellisiä oikeuksia *toinen toistensa* näkökulmasta, jolloin muut perusoikeuksien sisältöalueet jäävät pääasiallisen tutkimustehtävän ulkopuolelle. Tutkimuksessa keskitytään alueen lainsäädännön tarkasteluun *yksilöiden yhdenvertaisuuden* kannalta, eli kysymyksessä on perustuslain yksilöille turvaamien perusoikeuksien tutkiminen.

Tutkimuksen taustalla vaikuttaa tutkimustehtävän kannalta keskeisten säännösten välinen vastakohtaisuus niiden sääntelemissä oikeudellisissa ulottuvuuksissa. Kunnallisen itsehallinnon taustalla oleva paikallisuuden periaate¹³² ja toisaalta perusoikeuksien taustalla oleva lähtökohta näiden kuulumisesta pääsääntöisesti kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville aiheuttaa säännösten välille mielenkiintoisen jännitteen, johon oman vaikutuksensa tuo julkisen vallan (myös kuntien) velvollisuus perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen. Sivistyksellisissä oikeuksissa kuntien rooli perusoikeuksien toteutumisen turvaajana myös on merkittävä. Mainittu jännite nousee tutkimustehtävän ratkaisemisessa keskeiseen asemaan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisällön selvittämisessä.

Tutkimuksen alussa esitettyihin arvolähtökohtiin tutkimustehtävällä on vahvat yhteytensä. Tutkimuskohteena oleva sääntelyalue on keskeisiä yhteiskunnallisia arvoja koskeva, jolloin erityisesti kiperissä tulkintatilanteissa myös arvolähtökohdat tulevat huomioitaviksi.

132 Ks. mm. Sallinen 2007, s. 189–192.

II TUTKIMUKSEN METODISET JA TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT

2.1 Yhdenvertainen oikeus sivistykseen oikeusdogmatiikan tutkimuskohteena

2.1.1 *Perusoikeus oikeudellisena käsitteenä*

Perusoikeus muodostaa kansainvälisestäkin ajattelun yhden keskeisimmistä oikeudellisista käsitteistämme. Varhaisen yleisluonteisen määritelmän käsitteelle on vuonna 1932 antanut Veli Merikoski: ”*Perusoikeudet ovat erikoisen pysyvyyden omaavia julkisoikeudellisia normeja, joiden kautta valtio itseään eräissä suhteissa rajoittaen luo valtansa alaiselle yksilölle valtion toiminnoista riippumattomaksi jäävän vapauspiirin.*”¹³³ Sitemmin perusoikeuden käsite on lainsäädännön kehittymisenkin myötä muuttunut, mutta joiltakin osiltaan myös säilyttänyt 1930-luvulla tunnustettuja elementtejään.

Tänä päivänä perusoikeuksilla viitataan kunkin valtion valtiosääntöön kuuluiin yksilön perustavanlaatuisiin oikeuksiin. Ihmisoikeuksista puhuttaessa puolestaan tarkoitetaan kansainvälisin sopimuksin yksilöille turvattuja merkittäviä oikeuksia. Sisällöllisesti perusoikeudet ja ihmisoikeudet kuitenkin koskevat suuressa määrin samoja oikeuksia.¹³⁴ Siten esimerkiksi yhdenvertaista oikeutta sivistykseen tarkasteltaessa huomioitaviksi tulevat myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kyseessä olevia oikeuksia sääntelevät artiklat.

Perusoikeudet sijoittuvat Suomen oikeusjärjestyksessä perustuslain (731/1999) toiseen lukuun, ja ovat siten perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annettavia. Uutta perustuslakia säädettäessä perusoikeussäännökset siirrettiin lakiin vuoden 1995 perusoikeus uudistuksessa hyväksytyin mukaisina lisäten vain uuden perustuslain yleistä kirjoittamistapaa vastaavasti perusoikeussäännöksiin kunkin säännöksen pääsisältöä kuvaavat otsikot. Otsikoille ei ole tarkoitettu antaa itsenäistä oikeudellista merkitystä.¹³⁵

Perusoikeuksien määrittelyssä huomioitavaksi tulevat sekä säännösten muodollinen perustuslaintasoisuus¹³⁶ että niiden sisällölliset ominaisuudet. Perusoikeuksia ovat

133 Merikoski 1932, s. 109; ks. myös Jyränki 1968, s. 977–982. Jyränki kehittää myös jo ajatusta perusoikeuksien lainsäätäjälle tuottamasta positiivisesta toimintavelvoitteesta.

134 Hallberg 2011, s. 35; ks. myös Ojanen 2003, s. 3–7. Riekkinen pitää ihmis-/perusoikeuksien järjestelmää ja sen kehittämistä länsimaisen (oikeus)kulttuurin kehittämisen suurimpana saavutuksena, ja vastaavasti ko. oikeuksia oikeusvaltion idean normatiivis-kriittisenä ytimenä. Riekkinen 2005, s. 171–172.

135 HE 1/1998 vp, s. 78.

136 Ks. myös Karapuu 2011, s. 63–64.

vain yksilöiden erityisen tärkeät oikeudet.¹³⁷ Perusoikeudet ovat näin ollen vahvasti yhteydessä yhteiskunnassa vallitseviin arvoihin.

Perusoikeudet ovat lähtökohtaisesti yksilöille kuuluvia, mutta suuri osa niistä on kuitenkin luonteeltaan sellaisia, että niiden palauttaminen puhtaasti yksilöllisiksi oikeuksiksi on mahdotonta. Esimerkiksi sananvapaus, yhdistymisvapaus ja kokoon-tumisvapaus voivat toteutua täysimääräisesti vain yhteisössä. Perustuslain 17 §:ssä on kielellisten oikeuksien subjektina nimenomaan mainittu yksilön sijaan tietty väestöryh-mä.¹³⁸ Myös yhdenvertainen oikeus sivistykseen on perusoikeus, joka voi toteutua vain yksilön suhteessa muihin yksilöihin.

Perusoikeuksien suojaamaa henkilöpiiriä laajennettiin vuoden 1995 perusoikeus-uudistuksessa merkittävästi. Uudistuksen myötä perusoikeudet koskevat muutamia poikkeuksia, kuten vaalioikeudet ja oikeus oleskella maassa, lukuun ottamatta kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia *ihmisiä*. Perusoikeudet koskevat kaikkia myös sukupuoleen katsomatta, vaikka yksittäisen perusoikeuden vaikutukset saattavat olla erilaisia naisten ja miesten kannalta. Yhdenvertaisuuden perusoikeuteen (6.4 §) sisältyy erityinen sukupuolten tasa-arvon edistämiseen pyrkivä säännös, samoin saman pykälän syrjintäkielto koskee myös sukupuolen perusteella tapahtuvaa syrjintää. Perusoikeus-säännöksissä jokaisella tarkoitetaan luonnollista henkilöä. Ihminen tulee perusoikeuk-sien haltijaksi syntymänsä hetkellä ja on niiden suojassa kuolemaansa asti. Oikeushen-kilöihin perusoikeussäännökset ulottuvat välillisesti, mutta valtio, kunnat sekä julkisoi-keudelliset yhteisöt ja laitokset jäävät kuitenkin perusoikeussuojan ulkopuolelle.¹³⁹

Perusoikeuksiin liittyy julkisen vallan velvollisuus pidättäytyä perusoikeuksia ra-joittavista toimista, ja samalla velvollisuus aktiivisesti edistää perusoikeuksien toteutu-mista¹⁴⁰. Yksilön ja julkisen vallan välisten suhteiden lisäksi perusoikeudet voivat vai-kuttaa yksityisten välisissä suhteissa.¹⁴¹ Perusoikeuksien painoarvoa korostavat niiden rajoitusedellytykset: lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys, tarkkarajaisuus ja hyväk-syttävyys, riittävät oikeusturvajärjestelyt sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen. Perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta ei tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä voida antaa.¹⁴²

137 Hallberg 2011, s. 29.

138 HE 309/1993 vp, s. 25. Myös ihmisoikeuksia koskevassa keskustelussa on tuotu esiin (alkuperäis)kansojen merkitystä oikeuksien haltijana esimerkiksi kulttuuristen oikeuksien toteutumiseksi. Ks. mm. Åhrén 2008, s. 91–118; Donders 2008, s. 318–319.

139 HE 309/1993 vp, s. 22–23.

140 Sama toimintavelvoite (torjuntaoikeus, turvaamisoikeus) näkyy myös kansainvälisellä ta-solla ihmisoikeuksien koskevassa sääntelyssä. Ks. mm. Eide & Rosas 2001, s. 5.

141 HE 309/1993 vp, s. 25–29; ks. lakien erilaisista vaikutuksista myös Alvesalo & Ervasti 2006, s. 64–66.

142 HE 309/1993 vp, s. 29–31.

Perusoikeudet jaetaan usein kolmeen ryhmään, eli kolmen eri sukupolven perusoikeuksiin. Ensimmäisen sukupolven muodostavat vapausoikeudet, esimerkiksi oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Toiseen ryhmään kuuluvat taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet eli TSS-oikeudet¹⁴³. Kolmannen sukupolven perusoikeuksilla tarkoitetaan yleensä kansoille ja ihmisryhmille kuuluvia kollektiivisia oikeuksia, kuten oikeutta rauhaan ja kehitykseen. Luokittelulla pyritään kuvaamaan lähinnä perusoikeusajattelun kehitysvaiheita. Oikeudellista merkitystä sillä ei ole.¹⁴⁴

Tuomioistuinten ratkaisukäytännössä perustuslain perusoikeuksien välitön soveltaminen ja tulkintaperusteidenkin käyttäminen on 2000-luvun alkuvuosiin saakka ollut vähäistä¹⁴⁵. Perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen vahvistuminen on kuitenkin viime vuosina ollut yksi suomalaisen oikeuselämän oleellisimmista muutospirteistä. Puhutaan jopa oikeuskulttuurin perusoikeudellistumisesta, mikä näkyy perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen vahvistumisena myös oikeustieteellisessä tutkimuksessa.¹⁴⁶

Käsillä olevassa tutkimuksessa lähtökohtana on perusoikeuksien ymmärtäminen koko oikeusjärjestyksen arvoperustan kannalta merkittävänä säännöksiinä¹⁴⁷, jotka heijastelevat yhteiskunnassa vallitsevia perustavia arvoja. Tämä lähtökohta johtaa kiperissä tulkinta- ja punnintatilanteissa etsimään johtolankoja niin oikeuden syvemmistä kerrostumista¹⁴⁸ kuin arvoja ja oikeudenmukaisuutta koskevasta yhteiskuntatieteellisestä tutkimuksestakin. Perusoikeuksien taustalla vaikuttavat arvot tunnustavassa tutkimuksessa on perusteltua myös omaksua perusoikeusmyönteisen laintulkinnan malli¹⁴⁹. Tutkimusorientaatio muodostuu siten oikeussääntöjen tulkinnan ohella oikeusperiaatteiden punninnan, kriittisen oikeuspositivismin ja perusoikeuskeskeisen laintulkintaopin yhdistelmästä¹⁵⁰.

143 Kansainvälisessä keskustelussa käytössä on ihmisoikeussopimuksen englanninkielisen nimen mukaisesti käsite Economic, Social and Cultural Rights. Ks. myös Eide, Krause & Rosas (toim.) 2001.

144 Hallberg 2011, s. 39; ks. myös Ojanen 2003, s. 7–12; Siltala 2001, s. 736. Toisinaan luontoa koskevat oikeudet luokitellaan omaksi ryhmäkseen, neljännen sukupolven oikeuksiksi, ks. mm. Karapuu 2011, s. 74–75. Ks. perusoikeussäännösten kehityksestä mm. Merikoski 1932, s. 89–102; Kastari 1972, s. 29–44 & 1977, s. 344–350.

145 Hurskainen 2005, s. 68.

146 Länsineva 2004, s. 274.

147 Ks. myös Hallberg 2011, s. 29; Ojanen 2003, s. 6.

148 Ks. myös Tuori 1998, s. 1011–1013.

149 Ks. perusoikeusmyönteisen laintulkinnan käytöstä myös KHO 2006:17; KHO 2009:28; EOA 3715/4/07.

150 Ks. Siltala 2003, s. 556–565, 571–575, 579; Siltala 2002, s: 98–99.

2.1.2 Yhdenvertainen oikeus sivistykseen oikeuden pinta- ja syvärakenteessa

Yhdenvertainen oikeus sivistykseen muodostaa perusoikeuden, jonka sisällön selvittäminen johtaa tarkastelun oikeuden eri kerrostumiin¹⁵¹. Näiden kautta tutkimustyö saa tutkimusongelman edellyttämää syvyyttä.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisällön selvittämisen pääpainopiste sijoittuu oikeuden pintatasolle. Keskeisessä roolissa asetetun tutkimusongelman ratkaisemisessa ovat erityisesti edellä käsitellyt Suomen perustuslain säännökset, mutta myös muun muassa yksilön oikeutta sääntelevät ihmisoikeussopimukset ja tavallisen lain tasoiset säännökset ja säädökset. Myös lainvalmisteluasiakirjoilla, oikeuskäytännöllä ja oikeustieteen tutkimustuloksilla on tärkeä osansa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen sääntelevän perusoikeuden sisällön tutkimisessa. Tuorin mallissa oikeuden pintataso muodostaa jatkuvassa liikkeessä olevan oikeuden alueen¹⁵².

Tutkimuksessa tarkasteltavasta lainvalmisteluaineistosta keskeisen osan muodostavat perustuslainsäännösten tulkinnan kyseessä ollessa perustuslakivaliokunnan lausunnot. Lisäksi käydään läpi keskeiset perustuslakivaliokunnan mietinnöt sekä muiden valiokuntien lausunnot ja mietinnöt. Hallituksen esityksillä on niin ikään merkittävä rooli aineistossa. Oikeuskäytännöstä tarkastellaan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisällön selvittämisen kannalta keskeiset korkeimman hallinto-oikeuden, korkeimman oikeuden ja muiden kotimaisten tuomioistuinten sekä eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen ratkaisut. Aineisto käydään läpi vuoden 1995 perusoikeusuudistuksesta lähtien.

Osassa tutkimustehtävän kannalta keskeisistä asioista ensi vaiheen valitusviranomaisena toimivat aluehallintovirastot (aikaisemmin lääninhallitukset), joiden ratkaisukäytäntö muodostaa merkittävän osan tarkasteltavasta oikeuskäytännöstä. Tehdyt ratkaisut käydään samoin läpi vuoden 1995 perusoikeusuudistuksesta lähtien hakien niiden kautta vahvistusta muun oikeudellisen aineiston viitoittamalle tulkinnalle tai täsmennystä/täydennystä muuten tulkinnanvaraiseksi jäävään sääntelyyn tai oikeudelliseen kysymykseen. Hallinto-oikeuksien ratkaisuja käytetään tulkinnassa silloin, kun asia on edennyt aluehallintoviraston/lääninhallituksen ratkaisun jälkeen näiden käsitteeseen. Jatkovalituksia aluehallintovirastojen päätöksistä on annettujen ratkaisujen määrään suhteutettuna tehty kuitenkin vain vähän. Alaviitteissä käytettävät ratkaisujen tunnistetiedot viittaavat annettujen päätösten diarointitietoihin, ja lähdeluettelosta löytyvät myös ratkaisujen antopäivät. Aluehallintovirastojen ratkaisut eivät ole saatavilla sähköisessä muodossa esimerkiksi internetissä, joten aineisto kootaan käymällä läpi

151 Tuori 2000, s. 163–216; Tuori 1997, s. 319.

152 Tuori 2000, s. 171–178. Lainsäätäjän ja lainsoveltajan lähtökohdat työlleen ovat erilaiset. Lainsäätäjä pyrkii luomaan ja kehittämään sääntelyä, ja lainsoveltaja tulkitsemaan voimassa olevaa sääntelyä, mikä tulee oikeuslähteiden käytössä huomioida.

opetustoimen asioita koskevat ratkaisut paikan päällä virastojen toimipisteissä. Materiaali myös on suurelta osin salassa pidettävää, jolloin sen tarkastelu edellyttää tutkimuslupaa. Oikeuslähdeopillisesti aluehallintovirastojen ratkaisukäytäntö rinnastuu tutkimuksessa tuomioistuinten oikeuskäytäntöön, mikä on perusteltua erityisesti tilanteissa, joissa muuta oikeuskäytäntöä ei ole muodostunut. Kotimaisen oikeuskäytännön lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan jossakin määrin Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten ratkaisuja.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisällön selvittäminen edellyttää myös matkaa oikeuden syvempiin kerrostumiin. Erityisen tärkeäksi tämä muodostuu tarkasteltaessa perusoikeuden, kunnallisen itsehallinnon ja julkiselle valalle asetetun perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden keskinäisiä suhteita. Perustuslain yleisen yhdenvertaisuussäännöksen (6 §) sisältämä yhdenvertaisuusnormi on nähty koko oikeusjärjestyksen läpäisevänä periaatteena¹⁵³, jolloin säännöksen painoarvo punnintatilanteessa saa erityistä vahvuutta. Toisaalta yhdenvertaisuuden perusoikeudella ei yleisten oppien esittämää kiinteää, lainsäätäjän toimivaltaa rajoittavaa ydintä ole katsottu olevankaan, vaan muodollisesta yhdenvertaisuudesta luovutaan silloin, kun yhteiskuntakehitys tai toisen perusoikeuden toteutuminen vaatii tietyn ryhmän erityiskohtelua¹⁵⁴. Myös sivistykselliset oikeudet perustuvat oikeusjärjestyksen ohella yhteiskunnassa laajalti hyväksytyihin arvoihin, ja omaavat vahvat, oikeuden syvempiin kerrostumiin kasvavat juuret. Perusoikeuksien yhteisvaikutuksena syntyvällä yhdenvertaisella oikeudella sivistykseen on sekä yksilön että yhteiskunnan kehittymisen kannalta merkittävä vaikutus.

Oikeuskulttuurin taso tuo sivistyksellisen yhdenvertaisuuden tarkastelun pohjaksi oikeudenalan yleiset opit, kuten oikeudenalan peruskäsitteet, yleiset oikeusperiaatteet, oikeusnormien tulkinnassa käytettävät standardit sekä argumentaatio- ja päätöksentekomallit, joihin oikeustieteessä ja oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa tukeudutaan. Tämä oikeuden taso muuttuu oikeuden pintatasoa hitaammin.¹⁵⁵

Oikeuskulttuurin tasolle kuuluvan oikeusperiaatteen käsitettä on oikeuskirjallisuudessa käytetty kirjavasti ja toisaalta määriteltäkin useammilla tavoilla. Tähti erottelee neljä pääasiallista oikeudellisten periaatteiden tunnusmerkkiryhmää: a) säätämättömyys, b) oikeusperiaatteet oikeuden ja arvojen leikkauskohtana, c) periaatteiden terminologinen käyttö ja d) säännöt-periaatteet -dikotomia. Kunkin ryhmän piirissä on useita erilaisia variaatioita.¹⁵⁶ Tässä tutkimuksessa näytettyvät kaikki edellä mainitut oikeusperiaatteen ulottuvuudet.

153 Ojanen & Scheinin 2011, s. 230, 237.

154 PeVL 8/2003 vp, s. 3; PeVL 70/2002 vp, s. 2; PeVL 65/2002 vp, s. 4; PeVL 39/2002, s. 2; PeVL 58/2001 vp, s. 2; Miittinen 2001, s. 90–94.

155 Tuori 1997, s. 320; Tuori 2000, s. 178–202; ks. Myös Husa 1999, s. 282–285.

156 Tähti 1995, s. 17.

Säätämättömät oikeusperiaatteet näyttäytyvät tutkimuksessa tulkintaa ohjaavina oikeudenalan yleisinä oikeusperiaatteina, joista tärkeimpiä ovat perusoikeuksien yleiset opit¹⁵⁷, yhdenvertaisuusperiaate sekä koulutuksen ja kulttuurin oikeusperiaatteet¹⁵⁸. Viimeksi mainittuja on johtanut lähinnä Arajärvi, jonka mukaan koulutuksen oikeusperiaatteet voidaan jakaa kahteen ryhmään sen perusteella, mikä on niiden suhde koulutukseen osallistuvaan yksilöön. Toisaalta julkiselle vallalle asetetaan velvollisuuksia, jotka heijastuvat yksilön etuiksi. Arajärven johtamat koulutuksen oikeusperiaatteet ovat 1) pakollisen maksuttoman perusopetuksen (oppivelvollisuuden) periaate, 2) perusopetuksen jälkeisen opetuksen turvaamisen ja elinikäisen oppimisen periaate, 3) julkisten koulutuspalvelujen ensisijaisuuden ja saatavuuden periaate, 4) koulutuksen laadun periaate ja 5) itsemääräämisen ja omatoimisuuden periaate. Kulttuuristen oikeuksien oikeusperiaatteissa korostuvat 1) kulttuurisen moninaisuuden hyväksyminen, 2) kulttuuristen arvojen autonomisuus ja 3) yksilöön kohdistuva vapaan valinnan periaate.¹⁵⁹ Tarkastelun myötä pyritään tutkimuksessa johtamaan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevat oikeusperiaatteet.

Oikeusperiaatteiden merkitys oikeuden ja arvojen leikkauskohtana on tutkimuksessa tärkeä. Näiden kautta tutkimus linkittyy oikeusfilosofiseen ja yhteiskuntateoreettiseen tutkimukseen. Oikeusperiaatteiden terminologisella käytöllä Tähti viittaa oikeusperiaatteen runsaaseen ja kirjavaan käyttöön: oikeusperiaate on se, mitä oikeusperiaatteeksi kutsutaan¹⁶⁰. Tutkimuksessa käytettäviä argumentaatiomalleja käsitellään tarkemmin seuraavissa luvuissa.

Tuori katsoo ihmisoikeusperiaatteiden kerrostuneen modernin, positiivisen oikeuden syvärakenteeseen pitkän sedimentaatioprosessin tuloksena. Suomen vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen vaikutusten hän ennakoii ulottuvan oikeuden pinnan lisäksi myös sen syvemmille tasoille.¹⁶¹ Oikeuden syvätaaso luo sivistyksellisen yhdenvertaisuuden tarkastelulle käsitteellisen tilan, joka mahdollistaa perusoikeuden tutkimisen¹⁶². Syvätaaso edustaa oikeuden vakainta kerrostumaa¹⁶³.

157 Karapuu 2011, s. 63–87; Viljanen 2011 b, s. 89–137; Viljanen 2011 a, s. 139–170.

158 Yhdenvertaisuusperiaate samoin kuin koulutuksen ja kulttuurin oikeusperiaatteetkin toki pohjautuvat voimassa olevan oikeuden säännöksiin. Tässä näillä periaatteilla tarkoitetaan säännöksistä perustansa saavia, oikeuskulttuurin tasolle ulottuvia perustavia oikeudellisia periaatteita. Periaatteet ilmentävät oikeuden eri kerrostumien vuorovaikutusta.

159 Arajärvi 2006, s. s. 65–70; ks. myös Uoti 2003, s. 227–236.

160 Tähti 1995, s. 27.

161 Tuori 2000, s. 221–222.

162 Tuori 2000, s. 203.

163 Tuori 2000, s. 213.

2.1.3 *Yhdenvertainen oikeus sivistykseen – perusoikeuden sääntö- ja periaateulottuvuudet*

Keskustelu oikeusnormien sisältämistä oikeussäännöistä ja -periaatteista on oikeustieteellisessä kirjallisuudessa ollut vilkasta¹⁶⁴. Myös suomalaisissa väitöskirjatutkimuksissa on sääntö-periaate -ajattelua hyödynnetty eri yhteyksissä runsaasti¹⁶⁵.

Keskustelussa on erotettavissa erilaisia näkemyksiä muun muassa sääntö-periaate -jaottelun ehdottomuuden sekä sääntöjen ja periaatteiden aste-erojen suhteen. Sääntöjen ja periaatteiden on toisaalta myös nähty muodostavan jatkumon, jolla tulkinta yksittäisessä tapauksessa tehdään¹⁶⁶.

Ronald Dworkin jakaa oikeusnormit sääntöihin ja periaatteisiin erottaen periaatteista vielä politiikat, joilla hän viittaa yhteiskunnallisiin tavoitteisiin. Periaatteet Dworkin puolestaan näkee oikeudenmukaisuutta ja muita moraalisia ulottuvuuksia edistävinä.¹⁶⁷

Robert Alexy jakaa Dworkinin tapaan oikeusnormit sääntöihin ja periaatteisiin. Molempien näkemysten mukaan sääntö joko on tai ei ole voimassa, kun taas periaatteilla on ulottuvuus, joka säännöiltä puuttuu – painavuuden tai tärkeyden ulottuvuus. Alexy käyttää periaatenormista ilmaisua optimointikäsky, joka vaatii jotakin toteutettavaksi niin suuressa määrin, kuin oikeudellisesti ja tosiasiallisesti on mahdollista.¹⁶⁸

Ero periaatteiden ja sääntöjen välillä ilmenee periaatekollisoiden ja sääntökonfliktien ratkaisutavoissa. Periaatteiden kilpaillessa keskenään tulee toisen periaatteen väistyä, mikä ei kuitenkaan tarkoita vetäytyvän periaatteen pätemättömyyttä, vaan kyseessä on periaatteiden erilainen painoarvo tietyssä konkreettisessa tapauksessa. Sääntökonflikti voidaan ratkaista vain poikkeuksen tai toisen säännön pätemättömäksi julistamisen kautta. Oikeusnormilla voi myös olla kaksoisluonne, jolloin siinä yhdistyvät sekä säännön että periaatteen tasot. Alexy toteaa tällaisen normin syntyvän, kun perusoikeusnormia täydennetään rajoitusklausulilla.¹⁶⁹

Alexyn mukaan säännöt ja periaatteet muodostavat erilaisen perusteen oikeudellisessa tulkinnassa. Periaate on prima facie -peruste säännön ollessa ehdoton peruste.

164 Ks. mm. Aarnio 1989 a; Alexy 2002; Dworkin 2002.

165 Ks. mm. Pöyhönen 1988; Scheinin 1991; Tähti 1996; Miettinen 2001; Lämsineva 2002; Huovila 2003.

166 Näin mm. Klami 1983, s. 237–243; Aarnio 1989, s. 116–118.

167 Dworkin 2002, s. 22–23.

168 Dworkin 2002, s. 22–26, Alexy 2002, s. 44–48; ks. myös Siltala 2003, s. 378.

169 Dworkin 2002, s. 26–27; Alexy 2002, s. 48–56, 84. Ingeborg Maus (1989, s. 144–161) kritisoi sekä Dworkinin että Alexyn näkemyksiä pitäen oikeuden tilannesidonnaista joustavuutta perusoikeuksien asemaa vaarantavana. Mausin lähtökohdat ovat muutenkin kaukana oikeuden arvosidonnaisuuden tunnustavista teorioista; hän pitää tärkeänä lähtökohdana oikeuden ja moraaliarvojen erottamista toisistaan.

Molemmat voivat toimia sekä ratkaisunormina että ratkaisunormin perustana. Periaate ei kuitenkaan koskaan ole itsessään ehdoton peruste eikä luo ehdottomia oikeuksia, vaan näiden perustana on aina sääntö. Periaatteen arvoisältö on teknistä sääntöä ilmeisemmin havaittavissa. Periaatteilla myös on suurempi sisällöllinen merkitys oikeusjärjestelmälle; ne ilmentävät yleisestä erityiseen etenevää perustelumallia. Periaatteet voidaan johtaa sääntelytraditiosta ja oikeudellisesta ratkaisutoiminnasta, jotka yleensä ilmentävät laaja-alaista ymmärrystä siitä, mitä oikeuden tulisi olla.¹⁷⁰

Periaatteet ovat yhteydessä niiden taustalla vaikuttaviin arvoihin, mutta Alexy pitää tärkeänä näidenkin erottamista toisistaan. Arvoissa on kyse paremmuudesta, kun taas oikeusperiaatteet koskevat sitä, miten asioiden pitäisi olla.¹⁷¹ Siltala puolestaan pitää oikeusperiaatteita määritelmällisesti yhteen kietoutuneina erilaisten yhteiskunnallisten arvo- ja/tai tavoiteperusteiden kanssa, eikä hänen mukaansa yksittäisen oikeusperiaatteen oikeudellista ratkaisuarvoa ole mahdollista määrittää irrallaan niistä yhteiskunnallisista arvo- ja/tai tavoitenäkökohdista, joita sen avulla pyritään toteuttamaan¹⁷². Myös Kavonius pitää oikeusperiaatteen painoarvon kannalta ratkaisevana sitä, kuinka voimakkaasti periaate kytkeytyy oikeuden tausta-arvoihin ja -tavoitteisiin¹⁷³.

Oikeusnormien sisältämien sääntöjen ja periaatteiden erottelu ja tunnistaminen sisältää myös ongelmakohtia. Oikeusnormien kirjoitustavasta johtuen ei normin sisältö eikä oikeusvaikutus välttämättä käy ilmi lain sanamuodosta, eikä aina edes perusteluisista tai soveltamiskäytännöstä. Periaatteiden soveltamisen ongelmallisuutena on niiden tunnistamisvaikeuden lisäksi pidetty erilaisia näkemyksiä periaatteiden oikeusvaikutuksista: periaate voi osoittaa ratkaisun kategorisesti, periaate voi olla optimointikäsky, kuten Alexy esittää, tai periaate voi osoittaa vain ratkaisun perusteet. Koska eri vaihtoehdot voivat tulkintatilanteessa johtaa erilaiseen ratkaisuun, on perusteellinen argumentaatio erityisesti periaatteiden kohdalla tärkeää.¹⁷⁴

Aulis Aarnio ei katso sääntöjen ja periaatteiden olevan eri normityyppisiä, vaan sijoittaa nämä asteikolle, jonka toiseen päähän asettuvat *säännöt*, toiseen päähän *periaatteet*. Ääripäiden välille sijoittuvat *sääntötyyppiset periaatteet* ja *periaatetyyppiset säännöt*.¹⁷⁵

Varsinaisten oikeussääntöjen formuloinnit voivat Aarnion mukaan olla joko prima facie yksiselitteisiä tai ei-yksiselitteisiä. Sama kaksijakoisuus koskee sääntötyyppisiä periaatteita. Periaatetyyppiset säännöt ovat yleensä ei-yksiselitteisiä. Myöskään varsinaisen oikeusperiaate arvo- tai tavoiteperiaatteenä ei voi säännön ja periaatetyyppisen

170 Alexy 2002, s. 59–61.

171 Alexy 2002, s. 86–93; ks. myös Aarnio 1989, s. 271–278.

172 Siltala 2003, s. 378.

173 Kavonius 2001, s. 23.

174 Miettinen 2001, s. 104–117.

175 Aarnio 1989 b, s. 116.

säännön tavoin olla *prima facie* yksiselitteinen, vaan se on aina evaluatiivisesti avoin. Kun ilmaisu *tulkitaan*, saadaan esiin sen merkitys kaikki seikat huomioituina (all things considered).¹⁷⁶

Optimointikäskyn, jollaiseksi oikeusperiaatteita on luonnehdittu, Aarnio näkee sääntötyyppisenä käskynä, jota noudatetaan tai sitten ollaan noudattamatta – optimoidaan tai ollaan optimoimatta. Tällöin kahden arvoperiaatteen kollisiossa periaatteet on saatettava yhteen vain ja ainoastaan optimaalisella tavalla. Optimointikäskynä periaatteet ovat Aarnion mukaan sääntöjä ja oikeudellisen harkinnan kannalta ne muodostavat tulkinnan perusteita.¹⁷⁷

Atienza ja Manero esittävät suhteellisen hienojakoisen normiluokittelun, jossa tarkastellaan sääntöjä ja periaatteita sekä näiden välisiä eroja¹⁷⁸. Sääntöluonteiset oikeusnormit voidaan Atienzan ja Maneron mukaan jakaa toimintasääntöihin ja tavoite-tilasääntöihin, periaatteet puolestaan voidaan jaotella seuraavasti: periaatteet suppeassa mielessä, politiikat ja ohjelmat. Toimintasäännöt ohjaavat suoraan adressaatin käyttäytymistä, kun taas tavoitesäännöt antavat adressaatille harkintamahdollisuuden tietyn tavoitteen saavuttamiseksi käytettävien keinojen suhteen. Tärkeimpänä erotuksena sääntöihin periaatteita luonnehtii niiden soveltamisalan yleisyys. Periaatteet suppeassa mielessä edellyttävät tapauksessa painavimman periaatteen noudattamista sääntöjen tapaan täysimääräisesti. Poliitiikat ovat samoin soveltamisalaltaan yleisiä, mutta edellyttävät asetetun tavoitteen noudattamista mahdollisimman pitkälti. Poliitiikkojen osalta on siten mahdollista periaatteiden eriasteinen toteutuminen.¹⁷⁹

Alexyn teoriaan nähden Atienza ja Manero näkevät periaatteet suppeassa mielessä eri tavalla. Poliitiikat ja ohjelmat puolestaan näyttäytyvät Alexynkin teorian mukaisina optimointikäskynä.¹⁸⁰ Myös Aarnion optimointikäskyn tulkintaan nähden Atienzan ja Maneron lähtökohta painavimman periaatteen täysimääräisestä noudattamisesta (periaatteet suppeassa mielessä) on erilainen.

Sääntöjen ja periaatteiden rakenteellisten ominaisuuksien lisäksi Atienza ja Manero analysoivat normimuotojen eroja suhteessa niiden oikeusvaikutuksiin. Toimintasäännöt ja tavoitesäännöt ovat molemmat oikeusvaikutuksiltaan sitovia, eli ne eivät anna harkintavaltaa päätöksen sisällön, eivätkä myöskään säännön soveltamisen suhteen. Sääntöjen noudattamisen perusteena on niiden normiauktoriteetti. Tavoitesäännöt kuitenkin ohjaavat käyttäytymistä eri tavalla delegoiden vastuun toimista adressaateille itselleen.¹⁸¹

176 Aarnio 1989 b, s. 117–118.

177 Aarnio 1989 b, s. 118–119.

178 Ks. Atienza & Manero 1998, s. 175.

179 Atienza & Manero 1998, s. 5–9, 164–165.

180 Atienza & Manero 1998, s. 9.

181 Atienza & Manero 1998, 12–13.

Eksplisiittiset periaatteet ovat myös auktoriteettiin perustuvia, mutta eivät sitovia, sillä päätöksentekijän harkintaan jää, mitkä periaatteet tapauksessa tulevat sovellettavaksi (punninta periaatteiden välillä). Implisiittiset periaatteet puolestaan eivät ole sitovia eivätkä myöskään auktoriteettiin perustuvia, vaan niiden auktoritatiivisuus on enimmilläänkin epäsuoraa perustuen yhteensopivuuteen sääntöjen ja eksplisiittisten periaatteiden kanssa.¹⁸² Periaatteet ja politiikat eroavat siinä, että politiikkojen taustalla vaikuttavat hyötyyn perustuvat lähtökohdat, kun taas periaatteet (suppeassa mielessä) perustuvat oikeudenmukaisuuteen liittyviin perusarvoihin. Säännöt voivat perustua yhtä hyvin perusarvoihin kuin hyötyihin ja instrumentaaliinkin lähtökohtiin.¹⁸³

Perusoikeussäännösten sisällön tulkinnan ja keskenään ristiriitaisten periaatteiden punninnan kannalta erityisesti Atienzan ja Maneron lähtökohta painoarvoltaan vahvimman periaatteen (suppeassa mielessä) täysimääräisestä toteuttamisesta on ongelmallinen. Lähtökohta estää sellaisten tulkinta- ja toimintamallien etsimisen, jotka mahdollisimman hyvin toteuttaisivat eri suuntiin ohjaavien periaatteiden yhteisvaikutusta. Suomen perusoikeussäännösten kohdalla periaatteiden keskinäisen ristiriitaisuuden mahdollisuus on yleisesti tunnustettu, ja painoarvoltaan vahvimman periaatteen etsimisen sijaan lähtökohtana on ollut perusoikeussäännösten tulkinta osana perustuslain kokonaisuutta. Toki tietyille perusoikeuksille, kuten oikeus elämään, tunnustetaan jo lähtökohtaisesti joitakin toisia perusoikeuksia vahvempi painoarvo.

Siltala näkee oikeussäännöt määritelmällisesti staattista systeemistä jäsenystä toteuttavina ratkaisuperusteina, kun taas oikeusperiaatteet ovat tilannesidonnaisia ratkaisuperusteita, joiden oikeudellinen ratkaisuarvo on määriteltävissä vain suhteessa yksittäiseen oikeustositseikastoon ilman oikeudellisen yleistettävyyden oikeutusta. Tällöin oikeusperiaatteet toteuttavat dynaamista systeemistä jäsenystä, missä yksittäistä oikeudellista punnintaratkaisua ei voida yleistää yleisenä ratkaisunormina sovellettavaksi. Muun muassa perusoikeuskeskeisen laintulkintaopin alueella avoin, dynaaminen ja periaatekeskeinen systeemikäsitys on vallannut alaa. Perusoikeuskeskeinen laintulkintaoppi kuitenkin käsittää joukon vähintään heikosti velvoittavia prima facie -etusijanormeja, joiden avulla oikeudellista punnintaa voidaan systemisesti jäsentää.¹⁸⁴

Sääntö-periaate -jaottelu on ollut pohjana useassa suomalaisessa väitöstutkimuksessa erilaisten oikeudellisten kysymysten tarkastelussa. Huovila on tutkinut kärjäoikeuden tuomion faktaperusteluja prosessuaalisten periaatteiden valossa todeten Suomen yleisten oikeuksien harjoittaman oikeudenkäytön näkökulmasta Dworkinin esittämän vahvan erotteluteesin oikeusperiaatteiden ja päämäärien välillä perustellummaksi

182 Atienza & Manero 1998, 13–14.

183 Atienza & Manero 1998, 168.

184 Siltala 2003, s. 369, 377, 382; ks. myös Karhu 2005, s. 36–38.

Alexyn käsitykseen ja heikkoon teesiin verrattuna¹⁸⁵. Pöyhönen puolestaan kehittää eteenpäin tutkimuksensa tarpeisiin Alexyn esittämää oikeussääntöjen voimassa olon vahvuusasteiden erottelua tavoitteenaan säännön ja periaatteen erisuuntaisuuden analyysin jatkaminen ja tarkentaminen. Pöyhösen mukaan säännön ja periaatteen välisen jännitteen ratkaisu tapahtuu siirtymällä pulmalliseksi käyneen säännön taakse säännön voimassaoloa ylläpitäviin periaatteisiin. Säännön ja periaatteen jännite ratkeaa säännön voimassaolon tyyppin mukaan. Jos kyseessä on sääntötyyppinen (vahva) voimassaolo, sääntöä ei koskaan voida syrjäyttää periaatteen vuoksi. Jos oikeussäännön voimassaolo puolestaan on periaatetyyppistä (heikkoa), jännite ratkeaa punninnalla, jossa vaakakupeissa ovat yhtäältä säännön voimassaoloa edellyttävät arvot ja tavoitteet oikeusperiaatteiden painoarvoiksi muutettuina ja toisaalta tapaukseen suoraan soveltuvat oikeusperiaatteet. Punninta perustuu painoarvoihin.¹⁸⁶ Myös Bruun, Mäenpää ja Tuori kiinnittävät huomiota jo tulkittujen oikeusnormien sisältämien sääntöjen ja periaatteiden lisäksi näiden tulkintaa ohjaaviin normeihin, jotka myös voivat olla kuulua sääntöjen tai periaatteiden ryhmään¹⁸⁷.

Länsineva pitää perusoikeuksiin ja varallisuussuhteisiin liittyvän oikeudellisen päätöksenteon liittymäkohtia tarkastelevan tutkimuksensa yhtenä lähtökohtana perusoikeuksien periaateulottuvuuden keskeisempää merkitystä niiden sääntöulottuvuuteen nähden. Tästä seuraa punninnan ja tasapainon tavoittelun tärkeä merkitys.¹⁸⁸ Scheininin mukaan perusoikeuksiin liittyy tyypillisesti sekä oikeussääntöjen että oikeusperiaatteiden luonteisia ulottuvuuksia, jolloin yksittäinenkin säännös voidaan nähdä sekä oikeussäännön tai sääntöjen ilmauksena että myös kiinnekohtana jollekin tai joillekin yleisimmille oikeusperiaatteille. Kaikki perusoikeuksiin liittyvät säännöt ja periaatteet eivät myöskään ole palautettavissa vain joihinkin yksittäisiin perustuslain määräyksiin, vaan ne voivat rakentua useampien perusoikeussäännösten varaan.¹⁸⁹

Miettisen tieteen vapautta koskeva väitöstutkimus¹⁹⁰ liikkuu käsillä olevan tutkimuksen kannalta läheisellä alueella tarkastellen sivistyksellisiin oikeuksiin kuuluvan perusoikeuden sisältöä. Miettinen nojautuu tieteen vapautta koskevan perusoikeussäännöksen sisällön analysoinnissa erityisesti Robert Alexyn näkemyksiin perusoikeuksista sääntöinä ja periaatteina perustellen valintaansa muun muassa teorian ansioilla analyytisen dimension tasolla. Oikeusdogmatiikan lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen tuloksia.¹⁹¹

185 Huovila 2003, s. 47.

186 Pöyhönen 1988, s. 39–43.

187 Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 40.

188 Länsineva 2002, s. 3.

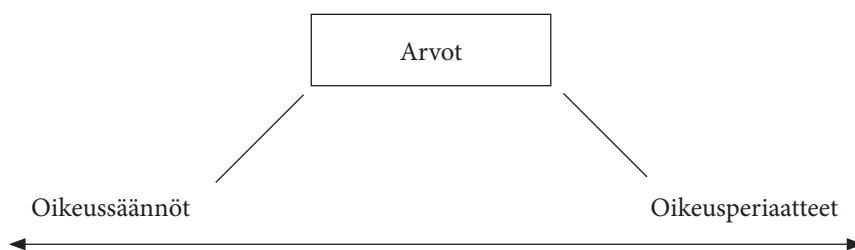
189 Scheinin 1991, s. 32–34.

190 Miettinen 2001.

191 Miettinen 2001, s. 43, 57–63.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen sääntelevän perusoikeuden sisällön ja erityisesti perusoikeuden ja muiden perustuslain säännösten välisten suhteiden tarkastelussa nousevat yhteiskunnassa ja oikeusjärjestyksen taustalla vaikuttavat arvot tärkeään asemaan, jolloin periaateulottuvuuden merkitys korostuu. Sivistyksellisiin oikeuksiin sisältyy keskeisenä kuitenkin myös muun muassa yleisesti sääntöluonteiseksi tunnustettu jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen (16.1 §), jolloin sääntöulottuvuuskin tulee tarkastelussa huomioitavaksi. Sääntö-periaate -jaottelu tukee metodisena apuvälineenä yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisällön kokonaisuuden hahmottamista. Sinänsä normien jaottelu ei tutkimuksessa ole itsetarkoitus.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevaa sääntelyä analysoidaan tutkimuksessa lähtökohtaisesti Robert Alexyn käsitteistöä oikeusnormeista sääntöinä ja periaatteina hyödyntäen. Sääntö-periaate -jaottelua ei kuitenkaan ymmärretä selvärajaisena ja joko-tai -luonteisena, vaan jaottelun avulla haetaan lähinnä säännösten eri ulottuvuuksia ja näiden painoarvoa tutkittavassa tapauksessa. Tässä mielessä tutkimuksessa omaksutaan aarniolainen näkemys oikeussääntöjen ja -periaatteiden muodostamasta jatkumosta. Samalla säännöksellä nähdään myös voivan olla sekä sääntö- että periaateluonteista ulottuvuutta. Alexyn käyttämä optimointikäsky edellyttää periaatteet sovellettavaksi kussakin tilanteessa niin suuressa määrin kuin oikeudellisesti ja tosiasiallisesti on mahdollista. Kääntäen tämä tarkoittaa vahvaa perusteluvollisuutta määriteltäessä sitä, mikä *ei ole* oikeudellisesti ja tosiasiallisesti mahdollista, ja erityisesti lähdeittäessä rajoittamaan esimerkiksi yhdenvertaista oikeutta sivistykseen joko oikeudellisin tai yhteiskunnallisin perustein¹⁹². Alexyn lähtökohdasta poiketen arvoja ei eroteta oikeusperiaatteista, vaan näiden nähdään olevan kiinteässä yhteydessä keskenään. Kuvion muodossa tutkimuksessa hyödynnettävä sääntö-periaate -jaottelu voidaan esittää seuraavasti:



Kuvio 13. Oikeussääntöjen ja oikeusperiaatteiden jatkumo tutkimuksessa.

Kuviossa oikeussäännöt ja oikeusperiaatteet muodostavat jatkumon. Oikeusnormit voivat olla joko sääntöluonteisia tai periaateluonteisia, tai sitten omata molempiakin edellä

¹⁹² Ks. myös Kavonius 2001, s. 235.

mainituista ulottuvuuksista. Normeja ei siten niinkään pyritä asettamaan tietyille paikalle jatkumolla, vaan se kuvaa lähinnä oikeusnormien sisältämiä ulottuvuuksia. Arvojen nähdään vaikuttavan sekä sääntö- että periaateluonteisten oikeusnormien taustalla, vaikka periaateluonteiset normit yleensä selvemmin näitä ilmentävätkin.

Tutkittaessa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen on kyseessä eri perusoikeuksien yhteisvaikutuksena syntyvän perusoikeuden tutkiminen, jolloin säännösten sisältämien sääntö- ja periaateluonteisten oikeusnormien lisäksi oleellisiksi nousevat muodostuvan perusoikeuden sisältöön vaikuttavien säännösten väliset suhteet. Wesley Newcomb Hohfeld on jo viime vuosisadan alussa analysoinut perustavia oikeudellisia käsitteitä löytäen seuraavat oikeudelliset vastakohtat: oikeus-ei oikeutta, etuus-velvollisuus, valta-kyvyttömyys (ei valtaa) ja koskemattomuus-vastuu. Oikeudellisia korrelaatioita puolestaan ovat: oikeus-velvollisuus, etuus-ei oikeutta, valta-vastuu sekä koskemattomuus-kyvyttömyys. Hohfeldin mukaan kategoriat edesauttavat monimutkaisten oikeudellisten suhteiden vertailua palauttaen runsaan sääntelyn määrän keskeisimpiin korrelaatioihin, jotka ohjaavat keskittymään oleelliseen. Kategoriat myös auttavat erottamaan yleisiä oikeusperiaatteita ja politiikkoja, ja siten pääsemään syvällisempään oikeudelliseen analyysiin.¹⁹³

Hohfeld jatkaa analyysiaan herättelemällä keskustelua tärkeistä luokitteluista, jotka ovat sovellettavissa jokaiseen edellä mainituista kahdeksasta oikeudellisesta käsitteestä. Osa näistä luokitteluista sisältää hänen mukaansa: suhteet *in personam* (henkilöihin kohdistuvat suhteet) ja suhteet *in rem* (esineisiin kohdistuvat suhteet), yleiset suhteet ja erityiset suhteet, yhteisymmärrykseen perustuvat suhteet ja rakentavat suhteet, ensisijaiset suhteet ja toissijaiset suhteet, substantiivisuhteet ja adjektiivisuhteet, täydelliset suhteet ja epätäydelliset suhteet, oikeudellisesti ja oikeudenmukaisuuskäsityksen mukaisesti samansisältöiset suhteet, sekä ainoastaan oikeudenmukaisuuskäsityksen mukaiset suhteet.¹⁹⁴

Hohfeldin kategorioita voidaan hyödyntää myös yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisällön tutkimisessa. Oikeus-velvollisuus -korrelaatioosuuden osalta keskeiseksi nousee tällöin yksilön oikeuden suhde julkisen vallan velvollisuuteen turvata yhdenvertainen oikeus sivistykseen. Valta-vastuu -suhde puolestaan näyttäytyy mielenkiintoisena erityisesti tilanteissa, joissa esimerkiksi kunnille on itsehallintonsa nojalla annettu lainsäädännössä harkintavaltaa sen suhteen, miten ne punnitsevat kunnallisen itsehallinnon painoarvoa suhteessa yksilöiden yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevaan perusoikeuteen¹⁹⁵. Koskemattomuus-kyvyttömyys

193 Hohfeld 1966 s. 36, 63–64.

194 Hohfeld 1966, s. 67.

195 Laki taiteen perusopetuksesta 6 §. Asiasta tarkemmin myöhemmin luvussa 4.5.1 Kunnallinen itsehallinto yhdenvertaista oikeutta sivistykseen rajoittavana tekijänä.

-korrelaatiosuhde tulee yhdenvertaisessa oikeudessa sivistykseen huomioitavaksi erityisesti tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudessa. Etuus-ei oikeutta -korrelaatio tuonee uutta ulottuvuutta aineellista yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan sivistyksellisen yhdenvertaisuuden ulottuvuuden analysointiin.

2.1.4 Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden rajoittamisesta pidättäytyminen ja sen toteutumisen edistäminen

Perustuslain 22 § asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen. Säännös tuo samalla esiin perusoikeusmyönteisen laintulkinnan idean, joka on pohjana perusoikeuskeskeiselle laintulkintaopille¹⁹⁶.

Perusoikeuskeskeinen laintulkintaoppi lähtee ajatuksesta, jossa perusoikeusjärjestelmä muodostaa vakioidun kiintopisteen, johon oikeudellinen systematiikka ja sääntötason tulkinta sekä oikeusperiaatteiden ja muiden oikeudellisten ratkaisustandardien punninta aina viime kädessä on palautettavissa. Perusoikeusjärjestelmän asemaa perustellaan sen vahvalla institutionaalisella ja yhteisöllisellä arvoperustalla: perusoikeudet on tunnustettu Suomen perustuslaissa, minkä lisäksi ne saavat tukea kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista sekä erilaisista yhteiskunnallisista arvoista ja käytännöistä. Perusoikeuksia toteuttavat oikeusperiaatteet saavat lähtökohtaisen etusijan suhteessa muihin mahdollisiin oikeusperiaatteisiin perustuen niiden poikkeuksellisen vahvaan institutionaaliseen tukeen.¹⁹⁷

Perusoikeuksien toteutumisen turvaamisvelvollisuutta voidaan siten pitää monessa suhteessa merkittävänä tehtävänä julkiselle vallalle. Vastuu ulottuu valtion lisäksi myös kuntiin sekä muihin julkista tehtävää hoitaviin yhteisöihin sen mukaisesti kuin lailla tarkemmin säädetään¹⁹⁸.

Perusoikeuksien toteutumisen turvaamisessa tulevat huomioitaviksi perusoikeuksien luonteiden torjunta- ja turvaamisoikeudelliset ulottuvuudet. Yhdenvertainen oikeus sivistykseen sisältää sekä torjuntaoikeudellisia (esim. yhdenvertainen oikeus tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen) että turvaamisoikeudellisia ulottuvuuksia. Käsillä olevassa tutkimuksessa korostuu perusoikeuden turvaaminen (julkiset sivistyspalvelut), mutta erityisesti taiteen perusopetuksen ja kuntien kulttuuripalvelujen järjestämisessä tulevat huomioitaviksi myös perusoikeuden torjuntaoikeudelliset ulottuvuudet. Samalla perusoikeudella voi myös olla sekä torjunta- että turvaamisoikeudellista ulottuvuutta.

Perusoikeudella torjuntaoikeutena viitataan perusoikeuden *yksilölle turvaamaan suojaan julkisen vallan puuttumista vastaan*. Siten esimerkiksi yhdenvertaista oikeut-

196 Siltala 2003, s. 571–572.

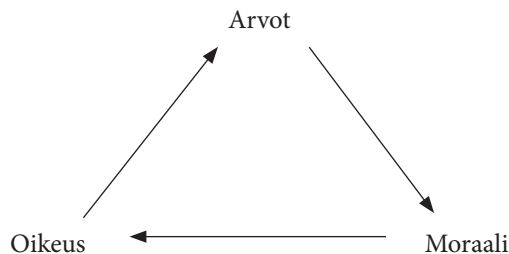
197 Siltala 2003, s. 571–574.

198 HE 309/1993 vp, s. 26.

ta taiteen vapauteen ei ilman hyväksyttävää perustetta voida lainsäädännöllä rajoittaa. Turvaamisoikeutena perusoikeus edellyttää *julkisen vallan aktiivisia toimia perusoikeuden toteutumisen edistämiseksi*. Nämä voivat liittyä niin lainsäädäntöön kuin esimerkiksi taloudelliseenkin ohjaukseen.¹⁹⁹

Tavallisen lain tasoisen sääntelyn ohella yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden toteutumista voivat rajoittaa muut perustuslainsäädännökset. Punninnassa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden ja muiden perustuslainsäädännösten, kuten kunnallisen itsehallinnon, välillä on tutkimuksessa läh-
tökohtana edellä esitelty perusoikeuskeskeinen laintulkinta. Myös kunnallisen itsehallinnon asema sekä sääntelyssä että yhteiskunnassa vallitsevana arvona on kuitenkin merkittävä, mikä tulee tarkastelussa huomioida. Tarvittaessa tulkinnoille haetaan oikeuslähteiden ohella tukea myös edellä käsitellyistä arvolähteistä.

Arvoilla on yhteytensä myös yhteiskunnassa vallitseviin moraalikäsitteisiin²⁰⁰. Lainsäädännön antaessa toimijoille, esimerkiksi kunnille, liikkumavaraa päätöksenteossaan, tulevat siten pohdittaviksi myös moraalikysymykset. Miten käytämme päätösvaltaamme tunnistettuamme lainsäädännön antaman liikkumavaran ja kysymyksessä perustellut arvolähtökohdat? Tukevatko moraalikäsitteemme arvolähtökohdtien toteutumista laintulkinnassamme, käytännön toiminnassamme ja tulevassa lainsäädäntötyössä?²⁰¹ Seuraava kuvio hahmottaa arvojen, moraalin ja oikeuden keskinäistä vuorovaikutusta:



Kuvio 14. Arvojen, moraalin ja oikeuden vuorovaikutus.

199 Ks. tieteen vapauden torjunta- ja turvaamisoikeudellisista ulottuvuuksista Miettinen 2001, s. 315–345.

200 Arajärvi ymmärtää moraalin yhteisössä vallitsevien arvojen pohjaisten käsitysten ja arvojen kokonaisuudeksi. Samassa yhteiskunnassa eri yhteisöissä syntyneet moraalijärjestelmät eivät hänen mukaansa välttämättä ole keskenään samanlaisia, eikä käsitteeseen moraaliksi vielä sisälly tietoa moraalin hyvydestä tai pahuudesta tai siihen liittyvistä pyrkimyksistä. Arajärvi 2010, s. 8.

201 Arvoilla tarkoitetaan tässä siten omaksumiamme käsityksiä oikeasta ja hyvästä, ja moraalilla sitä, miten omaksumiamme arvot näkyvät käyttäytymisessämme, toiminnassamme ja päätöksenteossamme. Oikeudellisesti kysymys on siitä, miten arvot moraalinkin kautta vaikuttavat ratkaisuihimme oikeudellisissa tulkintatilanteissa.

Kuviossa oikeus heijastelee yhteiskunnallisia arvoja, joihin kiperissä laintulkintatilanteissa yhtenä elementtinä myös nojautumme. Arvot vaikuttavat moraalikäsitteemme, ja omaksumamme moraalilähtökohdat puolestaan yhtäältä siihen, miten arvot näkyvät säädännäisessä oikeudessamme, ja toisaalta siihen, miten voimassa oleva oikeus yhdistettynä arvolähtökohtiin vaikuttaa oikeuden tulkintaamme ja toimintaamme²⁰².

2.2 Arvojen käyttö oikeusdogmaattisen analyysin tukena

Oikeusdogmaattisen lähestymistavan ohella tutkimukselle on aiheen merkittävästä yhteiskunnallisesta arvosidonnaisuudesta johtuen perusteltua hakea taustoittavaa pohjaa oikeusfilosofiasta ja yhteiskuntateorioista²⁰³. Tutkimusta taustoittava oikeusfilosofinen ja yhteiskuntateoreettinen tarkastelu linkittyy perustuslain 1.2 §:n säännökseen ”Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapaudet ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.” Säännös ilmaisee valtiosäännön taustalla olevat perusarvot²⁰⁴, jotka liittyvät suoraan tutkimuksessa tarkasteltavaan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevaan perusoikeuteen.

Perustuslain 1.2 §:n esiin nostaman *oikeudenmukaisuuden* arvon ja käsitteen sisältöä on pohdittu eri yhteyksissä ja eri näkökulmista²⁰⁵. Erik Ahlman tarkastelee oikeudenmukaisuuden käsitettä suhteessa oikeudentuntoon esittäen kolme oikeudenmukaisuuden pääperiaatetta:

- yhdenmukaisuuden periaate
 - mitä etuja ja rasituksia samanlaisissa tapauksissa on tullut tai tulee samanaisten subjektien osaksi
- perustellun odotuksen periaate
 - mitä itse kullakin on perusteltua aihetta odottaa toiselta tämän aikaisemman käyttäytymisen nojalla
- ansaitsemisen periaate
 - mitä itse kukin ansaitsee saada osakseen suoritustensa arvon tai ominaisuuksiensa arvon perusteella

Ahlmanin yleiset oikeudenmukaisuusperiaatteet saattavat tukea ja täydentää toisiaan, mutta myös joutua keskenään ristiriitaan.²⁰⁶

Lainsäädäntöä ja oikeusjärjestystä voidaan kutsua tärkeiksi oikeudenmukaisuuden lähteiksi, mutta täydellisesti oikeudenmukaisuuden periaatteet eivät niissä toteudu tai

202 Ks. moraaliperiaatteiden yhteydestä oikeusjärjestykseen myös Coing 1985, s. 207–215; Arajärvi 2010, s. 3–17. Myös Hobbes on jo varhain ottanut esiin luonnonlain (moraalin) ja valtion lain yhteyden. Hobbes 1999, s. 232–233.

203 Ks. myös Aarnio 1989 a, s. 99–100; Aarnio 1989 c, s. 12.

204 HE 309/1993 vp, s. 1.

205 Ks. mm. Saari & Yeung (toim.) 2007.

206 Ahlman 1943, s. 27–30, 54.

voikaan toteutua²⁰⁷. Tämä johtuu Ahlmanin mukaan oikeuden epätäydellisyyden lisäksi siitä, että oikeuden täytyy oikeudenmukaisuuden ohella ottaa huomioon muitakin näkökohtia. Oikeudenmukaisuuden toteutuminen ihmiskunnassa voikin viime kädessä tapahtua vain moraalista tietä, oikeamielisyyden saadessa suuremman vallan ihmisten ja kansojen suhtautumisessa toisiinsa.²⁰⁸ Käsillä olevassa tutkimuksessa tämä tulee esille oikeudellisissa tulkintatilanteissa erityisesti silloin, kun sääntely jättää tulkitsijalle harinnanmahdollisuuksia toimintansa suuntaamisessa.

Juha Karhu hahmottelee artikkelissaan presumptiivisen kontekstualismin pohjalle rakentuvia perustellun juridisen ratkaisutavan puitteita pyrkien tunnistamaan ja kehittämään perusoikeuksien ominaisuutta olla yhtäaikaaisesti *oikeudellisia, moraalisia ja yhteiskuntapoliittisia normatiivisia mittapuita toiminnoille*. Kontekstualismi merkitsee tällöin sitä, ettei enää pidetä välttämättömänä asettaa oikeaa tiukasti hyvän edelle. Toisaalta hyvän tarkoitukset eivät edelleenkään voi oikeuttaa kaikkia keinoja, vaikka niiden pohjaksi voitaisiin löytää tilanteesta perusoikeusliittymiä.²⁰⁹

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisällön selvittämisen lähtökohdaksi muodostuu tutkimuksessa oikeuden ymmärtäminen säädännäisten normien järjestelmän ohella vuorovaikutuksessa yhteiskunnallisiin arvoihin ja tavoitteisiin²¹⁰. Perusoikeuksien kyseessä ollessa arvoilta edellytetään tiettyä pysyvyyttä, perustavanlaatuisuutta ja yleisyyttä, jolloin ne eivät voi olla ainoastaan tiettyyn aika-kauteen tai yhteiskuntakäsitykseen sidottuja²¹¹. Tarkastelu perustuu oikeusjärjestyksen tutkimisessa arvot ja yhteiskuntasidonnaisuuden huomioivaan oikeusfilosofiseen tutkimukseen.

Yhteiskuntatodellisuuden vahvasti huomioivat realistiset oikeusteoriat tarkastelevat oikeutta yhteiskunnallisena, empiiriseen havaintomaailmaan kuuluvana tosiasia-

207 Yeung, Saari & Lagerspetz 2007, s. 9; Ahlman 1943, s. 70.

208 Ahlman 1943, s. 70, 110–111.

209 Karhu 2003, s. 804–807.

210 Tutkimuksessa katsotaan, että kelseniläinen puhdas oikeusoppi ei pysty tarjoamaan vastauksia asetettuun tehtävään; vert. Kelsen 1968, s. 1, 77; ks. myös Klami 2001, s. 1309–1313. Riekkinen jaottelee kaksi perusnäkökulmaa oikeuden taustalla vaikuttavien arvojen täsmentämisen ja niitä valikoivien päätösten ongelmaan. *Ideologinen selitys* palauttaa valittavat arvot yleistettävissä oleviin arvoihin, joiden väitetään olevan sellaisia, että niitä pidettäisiin laajasti ymmärtäen moraalisesti oikeina valintoina yhteiskunnan normatiivisesti päteviksi järjestysperiaatteiksi. *Institutionaalinen selitys* puolestaan palauttaa valittavat arvot normatiivisesti pätevää oikeutta luovan lainsäätäjän päätöksiin, oikeutta luovaan tahtoon. Ideologinen ja institutionaalinen selitys ovat molemmat pelkistettyjä äärimmäisyysideaaleja, jolloin useimmat uskottavat teorian arvojen, pätevän oikeuden ja perusoikeuksien välisistä suhteista yhdistävät ideologisen ja institutionaalisen selityksen teesejä. Riekkinen 2005, s. 172–173.

211 Vrt. Hegel 1994, s. 68–70.

na²¹². Teorioiden lähtökohdat eivät kuitenkaan anna hedelmällistä perustaa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden tutkimiselle, vaan etäännyvät tutkimusongelman kannalta liiaksi oikeusdogmaattisen tutkimuksen periaatteista. Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen sääntelevän perusoikeuden sisällön tutkiminen kytkeytyy kuitenkin yhteiskuntatutkimukseen erityisesti taustoittavaa pohjaa pääpainopisteeltään oikeusdogmaattiselle tutkimukselle antavan John Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian²¹³ kautta muodostaen yhteyden reaaliseseen argumentointiin, joka oikeuslähteenä on yhteydessä lainopin käytännönläheisyyteen ja lainsäädännön välinearvoon. Argumentit nojautuvat reaali maailmaan ja sen tosiasioihin muodostaen sallitun oikeuslähteen.²¹⁴ Yhteiskunnallisessa tyhjiössä ei oikeuden tulkinta voi käytännössä tapahtuakaan²¹⁵.

Oikeuden tavoitteellista ja funktionaalista luonnetta korostavat oikeusteoriat keskittyvät oikeuden muodollisten pätevyyskysymysten ohella myös oikeuden sisällöllisiin pätevyyskriteereihin ja näiden taustalla oleviin arvoihin. Normista ei teorioiden mukaan kuitenkaan tule oikeusnormia ainoastaan sillä perusteella, että se toteuttaa jotakin oikeuden kannalta keskeistä funktiota, vaan koska se muodollisesti kuuluu oikeusjärjestykseen.²¹⁶

Erityisesti funktionaaliset oikeusteoriat rakentavat yhteyttä normijärjestelmän oikeudellisen pätevyyden ja sisällöllisen hyväksyttävyyden välille²¹⁷, mikä lähtökohdista palvelee hyvin myös yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisällön, ja erityisesti perusoikeuden ja muiden siihen vaikuttavien perustuslain säännösten välisten suhteiden, tarkastelua. Koska kaikkien oikeusjärjestykseen kuuluvien lakien taustalla on aina joitakin arvoja ja tavoitteita, ei funktionaalisten oikeusteorioiden näkökulmasta ole edes mahdollista tulkita lakeja ilman näiden huomioimista, vaan eri ratkaisuvaihtoehtoja on aina punnittava suhteessa oikeuden takana oleviin arvoihin ja päämääriin²¹⁸. Hyväksyttävyyden kriteerin ja arvopohjan huomioiminen muodostuu erityisen tärkeäksi pohdittaessa edellytyksiä yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden rajoittamiseen.

212 Wennberg 2001, s. 62; ks. myös Aarnio 1989 a, s. 127–138.

213 Rawls 1988; ks. myös Rawls 2007 sekä Lagerspetz & Räikkä 2007, 33–46.

214 Aarnio 1989 a, s. 239–240; Tolonen 2003, 152–153; Laakso 1990, s. 69; Siltala 2003, s. 362–363. Reaaliin argumentteihin oikeudellisten ratkaisuvaihtoehtojen perusteluina on suhtauduttu myös kriittisesti, ks. mm. Klami 1996, s. 468–476.

215 Siltala 2003, s. 281. Wilhelmsson pohtii ihmisten yhdenvertaisuuden suhdetta yhtäältä oikeusjärjestyksen sisäiseen systematiikkaan, toisaalta yhteiskunnallisiin arvoihin lähtökohtanaan yhdenvertaisuuden tarkastelu käytännön tilanteiden perusteella nousevien samuuskäsitysten kautta, ks. Wilhelmsson 2004, s. 222–225.

216 Wennberg 2001, s. 107–116.

217 Wennberg 2001, s. 117–118.

218 Wennberg 2001, s. 118–119.

Tutkimuksessa hyödynnettäviksi oikeusfilosofisiksi ja yhteiskuntateoreettisiksi lähteiksi on valittu Hegelin, Habermasin ja Rawlsin kirjoitukset, jotka tuovat kukin omalta osaltaan pohjaa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisällön tarkasteluun. Hegelin lähtökohdat ovat filosofisessa ajattelussa, kun taas Rawls tarkastelee yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta pitkälti yhteiskuntateoreettisista lähtökohdista. Habermas puolestaan pyrkii yhdistämään yhteiskuntateorian näkemyksiä käytännöllisen filosofian, muun muassa Hegelin, esiin nostamiin kysymyksiin, jolloin Habermasin näkemykset kommunikatiivisesta rationaalisuudesta luovat yhteyttä kahden muun valitun teorian välille. Teorioiden pohjalta laadittu yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden arvoperustaa hahmottava kuvio löytyy luvusta 1.1.3.

Arvot ja yhteiskuntateorian mukaan ottavalla tutkimusorientaatiolla on vaikutuksensa tutkimuksen tulkintaprosessin muotoutumiseen. Tämän kautta tulkintaan tulevat oikeussäännösten ohella mukaan säännösten taustalla vaikuttavat arvolähtökohdat, ja oikeus muutenkin nähdään kiinteänä osana ympäröivää yhteiskuntaa. Sama koskee tulkintaprosessia.

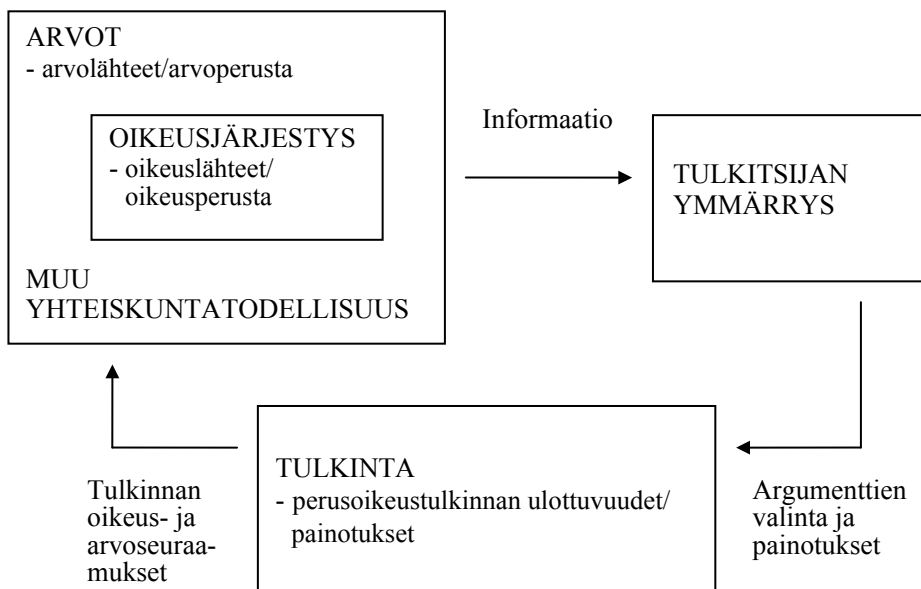
Kultalahti näkee oikeudellisen tulkintaprosessin hermeneuttisena kehänä, jossa tulkintakannanotto vähä vähältä tarkentuu saaden tuekseen lisää argumentteja. Kehä pyörii oikeudellisen esitiedon, arvojen ja yhteiskuntatodellisuuden rajaamassa kehyksessä. Prosessin aikana oikeuslähdeopillisten elementtien avulla tarkentuvaa kuvaa peilataan oikeusteoreettisiin esitietoihin, arvoihin ja yhteiskuntatodellisuuteen sekä näiden muodostamaa kokonaisuutta vasten.²¹⁹

Kultalahti on hahmotellut Ahmavaaran toiminnallisen käyttäytymisen erittelyn pohjalta väitöskirjaansa varten mallin tulkitsijan, tulkinnan ja yhteiskuntatodellisuuden vuorovaikutussuhteista²²⁰. Mallissa tulkitsijan, tulkinnan ja todellisuuden välinen vuorovaikutus muodostaa itseohjautuvan systeemin, jonka myötä myös perusoikeusjärjestelmämme muovautuu jatkuvasti²²¹. Tulkinnan vaikutus voi näkyä perusoikeuksien sisällöissä eri aikoina tai laajamittaisempana esimerkiksi lainsäädäntöuudistuksissa. Seuraavassa Kultalahden muotoilemaa mallia kehitellään edelleen käsillä olevan tutkimuksen tarpeisiin:

219 Kultalahti 2001, s. 163–165; Kultalahti 2010, s. 35. Vrt. Gadamer 2004, s. 29–39.

220 Kultalahti 1990, s. 134. Ks. myös Ahmavaara 1976, s. 15–17.

221 Kultalahti 1990, s. 133.



Kuvio 15. Tulkinnan kohteen, tulkitsijan ja tulkinnan vuorovaikutus.

Tutkimuksessa tulkinnan keskiössä on perusoikeudet sisältävä oikeusjärjestyksemme. Yhteiskunnallisesta arvoperustasta tukea tulkinnalle haetaan erityisesti monimutkaisissa tulkintatilanteissa, joihin yksiselitteistä ratkaisua ei oikeusjärjestyksestä ole löydettävissä. Muun yhteiskuntatodellisuuden merkitys näyttäytyy ensisijaisesti yleisellä tasolla tulkitsijan ymmärrykseen vaikuttavana. Varsinaista oikeusjärjestyksen ulkopuolista empiiristä aineistoa tutkimuksessa ei tarkastella. Tulkinnassa paneudutaan tarkasteltavan perusoikeuden eri ulottuvuuksiin ja näiden painoarvoon, joille tulkinnan kohde tulkitsijan ymmärryksen muotoutumisen kautta antaa aineksen. Mallin tarkoituksena on tutkimuksessa tehtävän analyysin rakenteen hahmottaminen, ei sen laajempi testaaminen tai kehittäminen.

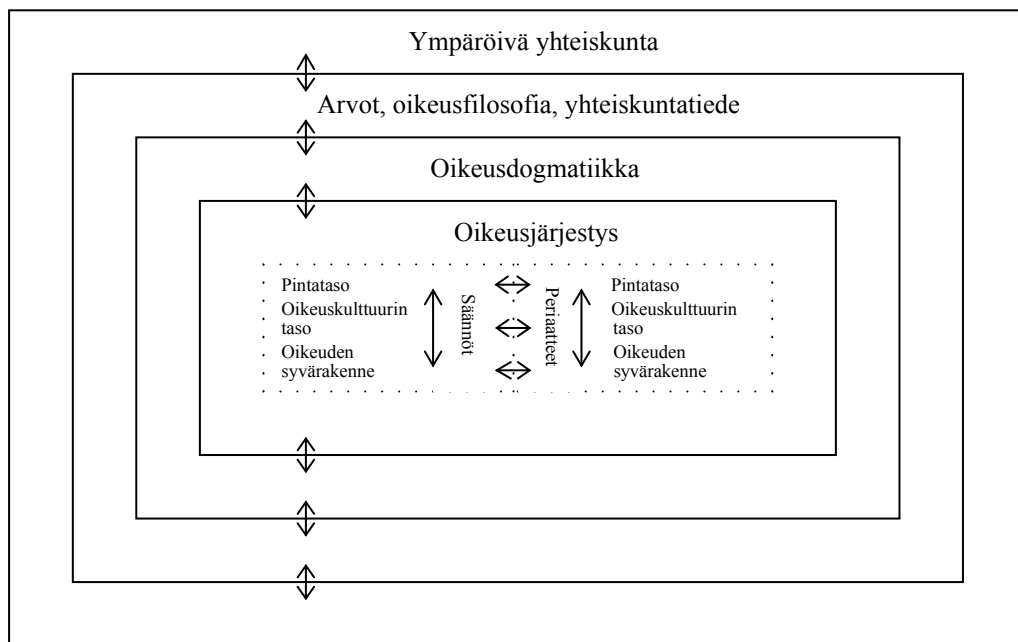
Huomioon otettavien näkökohtien runsas määrä muodostaa merkittäviä haasteita yhdenvertaista oikeutta sivistyksen koskevan perusoikeuden sisällön tutkimisessa. Tällöin oikeussäännösten ja niiden taustalla vaikuttavien arvojen punninnan ja muodostuvan kokonaisuuden kautta on haettava ratkaisua kulloisessakin oikeudellisessa tilanteessa. Yksiselitteisiin ratkaisuihin ei aina ole mahdollista päästä, eikä niiden asettaminen tavoitteeksi ole välttämättä perusteltuakaan²²². Oikeussäännösten taustalla vaikuttavien arvojen huomioonottaminen tulkinnassa sen sijaan on tarpeen²²³.

222 Aarnio 1989 c, s. 19.

223 Moraalin ja arvojen huomioimisesta oikeussääntöjen tulkinnassa ei tunnetusti vallitse oikeustieteilijöiden ja eri teoreettisten suuntausten välillä yksimielisyyttä. Kelseniläinen

2.3 Kokoavia näkökohtia

Tutkimuksen teorettinen viitekehys muodostuu edellä käsitellyistä, keskenään vuorovaikutuksessa olevista elementeistä. Näiden keskinäisiä suhteita voidaan kuvata myös seuraavan kuvion avulla:



Kuvio 16. Tutkimuksen teorettinen viitekehys.

Kuviossa, kuten tutkimuksessakin, oikeusjärjestys oikeusdogmatiikan tutkimuskohteenähdään osana ympäröivää yhteiskuntaa, jonka arvot välittyvät myös oikeusjärjestykseen. Oikeusfilosofia ja yhteiskuntatiede toimivat linkkinä oikeusdogmaattisen tutkimuksen ja yhteiskunnan välillä antaen taustoittavaa pohjaa tutkimukselle. Oikeusjärjestys ymmärretään edellä käsitellyn Tuorin mallin mukaisesti keskenään vuorovaikutuksessa olevia tasoja sisältävänä. Kaikilla tasoilla on myös yhteytensä oikeusjärjestyksen taustalla vaikuttaviin yhteiskunnallisiin arvoihin. Oikeussäännöt ja -periaatteet ulottavat juurensa oikeuden pintatasolta aina oikeuden syvä rakenteeseen saakka, jolloin ne samoin ovat vuorovaikutuksessa niin toinen toisiinsa kuin oikeuden eri kerrostu-

puhdas oikeuspositivismi pitää lähtökohtanaan arvojen ja muun oikeuteen eksaktisti kuuluttamattoman aineksen mahdollisimman totaalista erottamista voimassa olevasta oikeudesta. Kelsen 1968, s. 1, 77. Myös Ingeborg Maus (1989, s. 161) katsoo demokraattisesti asetettua lakia voitavan arvostella moraalisisistä näkökohdista vain, kun laki ja moraalit pidetään toisistaan erillisinä.

miinkin. Perusoikeuksien nähdään tutkimuksessa sijoittuvan oikeuden ytimeen, jolloin niiden merkitys ja painoarvo punnintatilanteissa on vahva. Tutkimusorientaatiossa yhdistyvät oikeussääntöjen tulkinta, oikeusperiaatteiden punninta, kriittinen oikeuspositivismi ja perusoikeuskeskeinen laintulkinta.

III PERUSTUSLAINLINEN YHDENVERTAINEN OIKEUS SIVISTYKSEEN

3.1 Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevien säännösten muotoutuminen

3.1.1 Yhdenvertaisuussäätely

Yleisellä yhdenvertaisuudella perusoikeutena on pitkä historia, jonka juuret ulottuvat aina vuoden 1919 hallitusmuotoon (94/1919). Hallitusmuodon 5 §:n mukaan ”*Suomen kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain edessä.*” Säännöstä pidettiin tuomioistuimia ja muita lainsoveltajia velvoittavana jo aikana, jolloin perusoikeuksien niin sanottu suora soveltaminen muutoin oli harvinaista²²⁴. Vaikka yhdenvertaisuuden idea olikin vahvasti iskostunut suomalaisten liberaalien käsityksiin jo vuosien 1863–1864 valtiopäivillä, oli perusoikeussäännöksen syntyminen pitkä prosessi. Säätyerioikeuksia ei hallitusmuodon säätämisen yhteydessä kumottu, ja suomalaisessa perusoikeusajattelussa paino pysyi yhdenvertaisuuden perusoikeuden syntymisen jälkeenkin melko kapeasti tulkitussa muodollisessa yhdenvertaisuudessa lain edessä.²²⁵

Aiheita tulevalle syrjäntäkiellon muotoutumiselle voidaan katsoa antaneen jo vuoden 1919 hallitusmuodon 9 §:n, jonka mukaan ”Suomen kansalaisten oikeudet ja velvollisuudet ovat riippumattomat siitä, mihin uskonnolliseen yhdyskuntaan hän kuuluu tai kuuluuko hän mihinkään sellaiseen yhdyskuntaan.” Julkisia virkoja koskien sisältyi säännökseen kuitenkin rajoituksia, kunnes lailla toisin säädetäisiin (HM 9 §). Kielellistä yhdenvertaisuutta turvasi hallitusmuodon 14 §.

Ennen vuoden 1919 hallitusmuotoa yhdenvertaisuuden periaate oli esillä Mechelinin senaatin 1.7.1907 päivätyssä ehdotuksessa hallitusmuodoksi. Säännös kuitenkin oli laadittu kielteiseen muotoon eikä positiiviseksi yhdenvertaisuuden takeeksi, kuten sittemmin sitä vastaava hallitusmuodon 5 §.²²⁶

224 Oanen & Scheinin 2011 c, s. 228. Perusoikeussäännöksen sisällön hahmottaminen osoitautui sittemmin kuitenkin haasteelliseksi, ks. Kastari 1972, s. 273–289.

225 Ks. Viljanen 1988, s. 219–228. Viljanen toteaa Hallitusmuodon valmisteluvaiheessa esiintyneen myös valmiutta sisällöllisesti pidemmälle menevään perusoikeussäätelyyn, kuin mihin vuonna 1919 lopulta päädyttiin. Yhdenvertaisuussäätelyn osalta esiintyi jo tuolloin esimerkiksi avauksia, joissa Suomessa asuville ulkomaalaisille ehdotettiin tietyin rajoituksin Suomen kansalaisia vastaavia perusoikeuksia, ks. Viljanen 1988, s. 229–231. Ks. myös Jyränki 1989, s. 426–430. Ks. yleisen yhdenvertaisuussäännöksen tulkinnasta ja sisällöstä säännöksen varhaisista vaiheista alkaen Hidèn 1975, s. 23–46.

226 Kastari 1972, s. 34–37. Mechelinin senaatin ehdotuksen 74 § kuului: ”Sukupuolen, uskontunnustuksen taikka säädyn erilaisuus ei tuota mitään eroavaisuutta Suomen kansa-

Vuoden 1917 perustuslakikomitea muutti useimpien Mechelinin senaatin ehdotuksen säännösten pelkästään häiriötä torjuvan sanonnan muodoltaan positiivisiksi takeiksi vastaaville oikeuksille. Muutoin komitea pitäytyi olennaisesti senaatin ehdotuksiin, vaikkakin pyyhki oikovedosvaiheessa olevasta ehdotuksestaan pois säännöksen yhdenvertaisuudesta.²²⁷ Asiaa ei mietinnössä perustella, mutta esimerkiksi julkisia virkoja koskevan sääntelyn perusteluista voidaan löytää yhtymäkohtia ratkaisuun²²⁸. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä ei myöskään sen enempää monarkkisessa kuin tasavaltalaisessakaan hallituksen esityksessä mukana ollut, vaan sen lisäämistä ehdotti perustuslakivaliokunta²²⁹.

Vuoden 1919 hallitusmuodon perusoikeussäännökset säilyivät pitkään muuttamattomina (yhtä lisäystä lukuun ottamatta), kunnes perusoikeuksien kokonaisvaltaista uudistamista ryhdyttiin 1970-luvun alussa valmistelemaan²³⁰. Valtiosääntökomitea esitti vuoden 1974 välimietinnössään yleisen yhdenvertaisuussäännöksen täydentämistä rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mieliteeseen, kansalliseen tai muuhun alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun yhteiskunnalliseen asemaan perustuvan syrjinnän ja suosinnan kieltävällä säännöksellä. Muodollisen yhdenvertaisuuden turvaamisen lisäksi komitean mietinnössä nousi esiin aineellisen yhdenvertaisuuden edistäminen erityisesti naisten ja miesten tasa-arvoisuuden osalta. Ruotsinvallan aikaiset säätyerioikeudet esitettiin tässä vaiheessa kumottaviksi periaatteellisesti tasa-arvoisuus oikeuksien vastaisina niiltä osin kuin ne vielä voimassa olivat.²³¹ Vuonna 1977 asetettu perusoikeuskomitea ei kuitenkaan päätenyt minkäänlaiseen mietintöön perusoikeuksien uudistamisesta²³². Tutkijoista Paavo Kastari toi vuonna 1977 esiin ajatuksen hallitusmuodon 5 §:ssä lausutun yhdenvertaisuuden periaatteen tulkinnan avartamisesta vain muodollisesta yhdenvertaisuudesta yhteiskun-

laisen yleisiin oikeuksiin.

227 Kastari 1972, s. 38. Komitean ehdotuksessa on mukana seitsemän Suomen kansalaisten yleisiä oikeuksia koskevaa pykälää, joista yhteyksiä yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevaan perusoikeuteen on lähinnä sananvapautta ja kielellisiä oikeuksia koskevilla säännöksillä. Ks. KM 1917:11, s. 4–5.

228 KM 1917:11, s. 45–51.

229 PeVM 2/1919, s. 3. Suuri valiokunta yhtyi perustuslakivaliokunnan ehdotukseen, ks. SuVM 12/1919, s. 4.

230 KM 1992:3, s. 86. Säännösten muuttumattomuus ei kuitenkaan tarkoittanut, etteivätkö yksilölle keskeiset oikeudet olisi muutoin kehittyneet. Oikeuksien tason ja laajuuden parantamiseen on vaikutettu perustuslakia alemmanasteisella sääntelyllä, tulkinnan kehittämällä ja kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla. Perusoikeustyöryhmän muistio 1982, s. 3.

231 KM 1974:27, s. 111.

232 HE 309/1993 vp, s. 36.

nan dynaamisen kehityksen ohjaajaksi ja oikeuttajaksi eli kansalaisten mahdollisuuksiin yhdenvertaisuuden takaajaksi ja punnitsijaksi²³³.

Oikeusministeriön vuonna 1981 asettama työryhmä tarkasteli muistiossaan perusoikeusjärjestelmän kehittämistä koskevia yleisiä kysymyksiä. Tasa-arvoisuus oikeuksiksi julkaisussa ryhmiteltiin seuraavat:

1. Yhdenvertaisuus lain edessä
2. Syrjinnän kiellot
3. Kielellinen tasa-arvoisuus
4. Taloudellinen tasa-arvoisuus.

Samassa yhteydessä esitettiin pohdittavaksi, voitaisiinko säätyjen erioikeuksien suojausta luopua.²³⁴

Perusoikeuskomitean mietinnössä vuonna 1992 jatkettiin työryhmän viitoittamalla tiellä. Komitea sisällytti säännösehdotukseensa (5 §) oikeudellisen (muodollisen) yhdenvertaisuuden lisäksi ajatuksen tosiasiallisen (aineellisen) yhdenvertaisuuden edistämisestä. Erityisesti huomiota sai sukupuolten tasa-arvon edistäminen, josta säännökseen ehdotettiin omaa momenttiaan. Lapsen oikeuksista ehdotettiin säädettäväksi oma pykälänsä (5 a §).²³⁵

Perusoikeuskomitean työtä jatkamaan vuonna 1992 asetetun perusoikeustyöryhmän näkemyksen mukaan yhdeksi keskeiseksi perusoikeuksien henkilöllistä soveltamisalaa koskeväksi kysymykseksi nousi komitean mietinnöstä annetuissa lausunnoissa tarve tarkastella perusoikeuksia erikseen miesten ja naisten kannalta. Työryhmä kuitenkin päätyi ehdottamaan perusoikeuksien laatimista jokaisen oikeudeksi, jolloin säännöksissä ei yleensä viitattu erikseen miehiin ja naisiin oikeuksien haltijoina. Korostus perusoikeuksien kuulumisesta yleisesti kaikille ihmisryhmille sai säännösten sanamuodossa siten etusijan siihen näkökohtaan verrattuna, että yksittäisen perusoikeuden vaikutukset saattavat olla erilaisia naisten ja miesten kannalta. Ehdotukseen kuitenkin sisältyi perusoikeuskomitean mietinnön tapaan sukupuolten tasa-arvoa koskeva erityissäännös.²³⁶

Työryhmän mietintö laadittiin mahdollisimman pitkälti hallituksen esityksessä hyödynnettävään muotoon, ja yhdenvertaisuussäätelyn keskeiset periaatteet säilyivätkin hallituksen esityksessä työryhmän esittämässä muodossa. Hyväksytyyn perusoikeussäännökseen lisättiin työryhmän esitykseen nähden kiellettyinä syrjintäperusteina uskonto ja vakaumus. Lasten tasa-arvoisuutta koskevaan momenttiin lisättiin heidän

233 Kastari 1977, s. 360.

234 Perusoikeustyöryhmän muistio 1982, s. 22–25.

235 KM 1992:3, s. 170–186.

236 Perusoikeustyöryhmä 1992 mietintö, s. 25, 33.

oikeutensa vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti, ja sukupuolten tasa-arvoa turvaavaa säännöstä vahvistettiin.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa yleinen yhdenvertaisuussäännös lopulta laajennettiin koskemaan kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia *ihmisiä*. Säännös sisältää sekä muodollisen että aineellisen yhdenvertaisuuden elementit, ja perusoikeuskomitea mainitseekin muun muassa ehdotukseen sisältyneillä TSS-oikeuksilla tavoiteltavan ihmisten tosiasiallisen tasa-arvon lisäämistä²³⁷. Kansainvälisen ihmisoikeussääntelyn mukaisesti yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydennettiin syrjintäkielolla, joka siten perustuslain turvaamana perusoikeutena on suhteellisen uusi. Säännös kuitenkin muistuttaa tulkintaperiaatteita, joita oli vakiintunut jo ennen perusoikeusuudistusta²³⁸. Suomen oikeusjärjestyksessä syrjintäkiellon lähtökohtina hallituksen esityksessä pidettiin hallitusmuodon syrjinnän uskonnolliseen yhdyskuntaan kuulumisen perusteella kieltävää säännöstä (9 §) sekä useisiin tavallisiin lakeihin sisältyviä syrjintäkieltoja²³⁹. Hallitusmuodon perusoikeussäännökset säilyivät yhtä poikkeusta lukuun ottamatta ennallaan aina vuoden 1995 perusoikeusuudistukseen saakka²⁴⁰.

Syrjinnän kieltävää säännöstä valmisteltaessa pohdittiin vaihtoehtona syrjinnän ydinalueeseen kuuluvien syrjintäperusteiden luettelemiselle kaikenlaisen syrjinnän kieltämistä luettelematta erikseen itse säädöstekstissä kiellettyjä syrjintäperusteita. Ensin mainitun, perustuslakiin hyväksytyyn kirjoitustavan etuna pidettiin kuitenkin sen suurempaa informatiivisuutta, jonka arvioitiin käytännössä tuovan tehokkuutta säännöksen soveltamiseen.²⁴¹

Perustuslain 6.3 § turvaa erikseen lasten tasa-arvoista kohtelua yksilöinä. Perusoikeusuudistuksen valmistelussa oli esillä myös ajatus lapsen oikeuksien kokoamisesta omaksi pykäläkseen, mutta nämä erillissäännökset katsottiin kuitenkin voitavan luontevammin sijoittaa kulloiseenkin asiayhteyteensä. Tämä tausta on myös yhdenvertaisuussäännöksen yhteyteen hyväksytyllä maininnalla lapsen oikeudesta tulla kohdelluksi tasa-arvoisesti yksilönä. Säännöksen muodostumisen taustalla vaikutti voimistunut kansainvälinen kehityssuuntaus, joka korosti perusoikeuksien kaikille, myös lapsille, kuulumisen lähtökohdan ohella lapsen oikeuksien erityistä tunnustamista.²⁴²

Yhdenvertaisuussäännöksen yhteyteen (6.4 §) otettiin myös erityissäännös sukupuolten välisestä tasa-arvosta. Säännöstä muodostettaessa lähdettiin syrjintäkiellon suhteen yhdenmukaisesta tavasta korostaen tasa-arvon merkitystä erityisesti säännök-

237 KM 1992:3, s. 173.

238 Saraviita 2000, s. 121.

239 HE 309/1993 vp, s. 43.

240 KM 1992:3, s. 57. Vuonna 1972 hyväksyttiin lisäys oikeudesta työhön (HM 6.2 §; 592/72).

241 HE 309/1993 vp, s. 44.

242 HE 309/1993 vp, s. 44–45.

sessä mainituissa yhteiskunnallisessa toiminnassa ja työelämässä. Säännöksen myötä tavallisessa laissa ja kansainvälisissä sopimuksissa jo säännelty sukupuolten tasa-arvo nousi myös perusoikeutena turvatuksi.²⁴³

Yhteenvetona yhdenvertaisuuden perusoikeuden taustan voidaan todeta muodostuvan yhtäältä Suomen oikeusjärjestykseen kuuluvana perusoikeutena lähes satavuotisen historian omaavasta yleisestä yhdenvertaisuussäännöksestä ja toisaalta tätä täydentävistä vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa perusoikeuden aseman saavuttaneista säännöksistä. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentävien säännösten perusoikeussäännöksiksi muodostumisen taustalla ovat vaikuttaneet asiaa koskeva tavallinen lainsäädäntö, Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset ja alueella omaksutut tulkintaperiaatteet, joiden sisältöä perusoikeusuudistuksessa haluttiin kirjoittaa myös perustuslakiin kuuluviksi perusoikeuksiksi.

3.1.2 Sivistykselliset oikeudet

Opetusta ja sivistystä koskevat perusoikeussäännökset on perusoikeusuudistuksen yhteydessä koottu yhteen ja siirretty opetustointa säännelleestä hallitusmuodon VIII luvusta perusoikeuksia koskevaan perustuslain lukuun. Sivistyksellisiä oikeuksia koskeva pykälä turvaa maksuttoman perusopetuksen, muun opetuksen yhtäläisen saatavuuden ja mahdollisuudet itsensä kehittämiseen, sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden.

Ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta oli sivistyksellisiä oikeuksia koskeva perustuslainsuoja varsin vaatimaton. Kansakouluopetuksen maksuttomuus oli hallitusmuodossa (80 §) kuitenkin turvattu.

Vuoden 1919 hallitusmuodossa opetustointa koskevat säännökset sijoitettiin erikseen omaan lukuunsa. Säännöksissä näkyy julkisen vallan, erityisesti valtion, velvollisuus sivistysmahdollisuuksien turvaamiseen ensisijaisesti eri oppilaitoksia ylläpitämällä tai tukemalla (HM 77–82 §). Säännöksiä ei kuitenkaan ollut kirjoitettu yksilön oikeuksien muotoon. Säännös kansakouluopetuksen maksuttomuudesta oli mukana sekä monarkkisessa että tasavaltalaisessa hallituksen esityksessä Suomen hallitusmuodoksi, ja hyväksyttiin eduskunnassa esitetyn mukaisena²⁴⁴ (HM 80.2 §).

Vuoden 1919 hallitusmuodon sivistyksellisiä oikeuksia koskevat säännökset pysyivät muuttamattomina pitkään. 1970-luvun alussa käynnistyi valmistelu perusoikeuksien laajamittaiseksi uudistamiseksi, ja valtiosääntökomitea pitikin vuoden 1974 välimietinnössään sivistyksellisten perusoikeuksien miltei täydellistä puuttumista perustuslaeista epäkohtana, joka oli korjattava. Haasteellisena kuitenkin nähtiin sääntelyn toteuttamis-

243 HE 309/1993 vp, s. 45–46.

244 Ks. HE 62/1917 vp, s. 26; HE 17/1919 vp, s. 20. Ks. varhaisemmasta sivistyksellisten oikeuksien historiasta mm. Arajärvi 1994, s. 70–71.

tapa, jonka vaihtoehtoina pidettiin pääasiassa ohjelmaluonteisten säännösten käyttämistä tai pääasiassa välittömästi velvoittavien säännösten käyttämistä. Jatkovalmistelussa tärkeänä pidettiin huomion kiinnittämistä siihen, että perustuslainsäätelyllä voitaisiin turvata *oikeus sivistykseen ja kykyjen mukaiseen koulutukseen sekä oikeus lepoon ja virkistykseen*.²⁴⁵ Toinen valtiosääntökomitea kokosi välimietinnöstä hankituista lausunnoista ja julkisuudessa esitetyistä puheenvuoroista yhteenvedon, jossa todetaan sivistyksellisten oikeuksien mahdollisimman tehokkaan perustuslaissa turvaamisen saaneen kannatusta. Yleisemmin ottaen perusoikeussäännöksistä oli lausuntojen mukaan laajalti tehtävä suoraan viranomaisia sitovia normeja, joihin kansalaiset voivat vedota tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. Perusoikeuksiin kuitenkin katsottiin voitavan sisällyttää myös säännöksiä, jotka osoittavat suuntaa lainsäädännölle ja muulle toiminnalle. Perusoikeussäännösten täsmentämistä ja täydentämistä pidettiin tärkeänä, samoin näiden uudistamista kokonaisuudessaan.²⁴⁶ Vuonna 1977 asetettu perusoikeuskomitea ei kuitenkaan päätenyt asiassa minkäänlaiseen mietintöön²⁴⁷.

Perusoikeudet ovat olleet myös oikeustieteellisen tutkimuksen mielenkiinnon kohteina jo varhain. Kultalahti on vuonna 1979 julkaistussa tutkimuksessaan jaotellut hyvinvointia turvaavat perusoikeudet kulutuskomponentteihin, suojakomponentteihin ja ympäristökomponentteihin liittyviksi oikeuksiksi, joista koulutukseen liittyvät oikeudet sijoittuivat ensimmäiseen ja kulttuuriin, tieteeseen ja taiteeseen liittyvät oikeudet viimeiseen kategoriaan. Kultalahti on katsonut ihmisoikeussopimukset mukaan lukien sivistystointa koskevan sääntelyn olleen jo ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta varsin laajaa.²⁴⁸ Perusoikeusuudistuksen myötä tavallisina lakeina luotuja oikeuksia kuitenkin siirrettiin perusoikeuksina turvatuiksi²⁴⁹.

Perusoikeustyöryhmän muistiossa vuonna 1982 sivistyksellisiin oikeuksiin kuuluviksi luokiteltiin oikeus koulutukseen ja kulttuuriin sekä oikeus ympäristöarvoihin. Oikeus koulutukseen ja kulttuuriin piti sisällään oikeuden omakieliseen peruskoulutukseen, ammattikoulutukseen sekä ylemmänasteiseen ja korkeimpaan koulutukseen. Lisäksi perusoikeuteen kuuluvaksi katsottiin oikeus tieteiden ja taiteiden vapaaseen harjoittamiseen. Kielellistä tasa-arvoisuutta turvaava mahdollinen säännös sisältyi jaotelussa tasa-arvoisuusoikeuksiin.²⁵⁰

245 KM 1974:27, s. 124–125. Ks. myös Kastari 1977, s. 340–341.

246 KM 1975:88, s. 4–5. Mietinnön sisältämään selostukseen uudistusehdotusten saamasta kannatuksesta jätettiin myös eriäviä mielipiteitä, ks. s. 7–9.

247 HE 309/1993 vp, 36.

248 Kultalahti 1979, s. 41–103.

249 Ks. Arajärvi 1994, s. 15, 78–79.

250 Perusoikeustyöryhmän muistio 1982, s. 23, 25.

Vuoden 1992 mietinnössään perusoikeuskomitea muotoili säännösehdotuksiaan sekä julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden huomioivaan että yksilön oikeuksia vahvistavaan suuntaan. Huomioitaviksi tulivat

1. jokaisen oikeus saada opetusta kykyjensä, taipumustensa ja erityisten tarpeidensa mukaisesti
2. oppivelvollisuudesta säätäminen
3. julkisen vallan velvollisuus järjestää maksuton yleissivistävä ja ammatillinen opetus ja turvata muun yleissivistävän, ammatillisen ja ylimmän opetuksen saatavuus
4. tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden turvaaminen sekä
5. oikeus yksityisen oppilaitoksen ylläpitämiseen sen mukaan kuin lailla säädetään.

Yhdenvertaisuuden ja koulutuksellisen tasa-arvon elementit näkyvät ehdotuksessa vahvasti.²⁵¹

Perusoikeuskomitean työtä jatkanut perusoikeustyöryhmä erotti jokaiselle maksuttomana turvattavan perusopetuksen muusta koulutuksesta ja itsensä kehittämisestä, joka turvattaisiin ainoastaan jokaisen *mahdollisuutena* kyvyt ja erityiset tarpeet huomioiden. Muun kuin perusopetuksen maksuttomuutta ei perusoikeustasolla myöskään turvattaisi. Varattomuus ei tästä huolimatta saisi muodostua esteeksi koulutukseen osallistumiselle ja itsensä kehittämiselle. Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden turvaamista koskeva säännös säilyi työryhmän ehdotuksessa komitean ehdottaman mukaisena.²⁵² Hallituksen esityksessä muuta kuin perusopetusta koskevaan säännökseen lisättiin jokaisen *yhtäläinen* mahdollisuus koulutukseen pääsyyn ja itsensä kehittämiseen²⁵³. Lisäyksen myötä säännöksen yhteys perusoikeuksien yhdenvertaisuussäännöksiin vahvistui.

Arajärvi on tarkastellut sivistyksellisiä perusoikeuksia aivan perusoikeusuudistuksen alla huomioiden sekä silloiseen Hallitusmuotoon sisältyneet säännökset että myös uusien perusoikeuksien valmisteluaineiston. Hän rajaa tutkimuksensa tarkastelun ulkopuolelle sivistyksellisten oikeuksien suhteet muihin perusoikeuksiin, mutta mainitsee yhdenvertaisuuden perusoikeuteen liittyen esimerkkinä peruskoulun tasokurssit. Tasokurssien alkuperäinen tarkoitus oli taata valinnaisuutta oppilaiden toivomusten ja taipumusten mukaan, mutta valtiontaloudellisten ja pedagogisin perustein asetettujen rajoitusten johdosta ne muuttuivat oppilaita eriarvoistavaksi elementiksi. Tasokurssien

251 KM 1992:3, s. 363, 367–371.

252 Perusoikeustyöryhmä 1992 mietintö, liitesivu (numeroimaton) Laki Suomen hallitusmuodon muuttamisesta 13 §.

253 HE 309/1993 vp, s. 64.

poistaminen peruskoulusta vuonna 1985 oli yhteiskunnallista tasa-arvoa lisäävä toimenpide, ja vahvassa yhteydessä yhdenvertaisuussäätelyyn.²⁵⁴

Nykyinen perustuslain 16.1 § turvaa jokaiselle subjektiivisen oikeuden maksuttomaan perusopetukseen. Säännös vastaa aiempaa Hallitusmuodon (94/1919) 80 §:n 2 momenttia, jonka mukaan opetus kansakouluissa on oleva kaikille maksuton²⁵⁵. Momentin toisen virkkeen mukaan oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Hallituksen esityksen mukaan 16.1 §:n ensimmäinen ja toinen virke ovat siten yhteydessä toisiinsa, että perusopetukseksi on katsottava se opetus, joka kuuluu oppivelvollisuuden piiriin. Siten oppivelvollisuutta laajennettaessa laajenee myös velvollisuus antaa maksutonta opetusta.²⁵⁶

Nimenomaisesti perustuslain 16.2 §:n syntyyn vaikuttaneista tekijöistä hallituksen esitys mainitsee Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset, joissa myös ihmisten yhtäläisestä oikeudesta sivistykseen laajalti säädetään. Perusoikeusudistuksessa aiempia Hallitusmuodon opetustointa koskevia säännöksiä sekä keskeisiä osia opetusta ja sivistystä koskevien ihmisoikeussopimusten määräysten sisällöistä kiteytettiin sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan pykälään. Tavoitteena oli samalla selkeyttää säännösten oikeudellista sitovuutta.²⁵⁷ Perusoikeutena vastaavaa nimenomaisesti yhtäläistä oikeutta sivistykseen koskevaa säännöstä ei aiemmassa hallitusmuodossa ollut.

Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta koskeva perusoikeus linkittyy aiemmassa perustuslaintasoisessa säätelyssä erityisesti hallitusmuodon 77 §:ään, joka turvasi Helsingin yliopistolle itsehallinto-oikeuden. Säännöksen voidaan katsoa luoneen perustuslain taseisia institutionaalisia takeita erityisesti tieteen ja ylimmän opetuksen vapaudelle²⁵⁸. Vuoden 1995 perusoikeussäännös suojaa tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta myös yksilöllisessä ulottuvuudessaan²⁵⁹, ja on siten tuonut merkittävää laajennusta perusoikeusturvaan. Uusien perusoikeuksien kirjoittaminen perustuslakiin ei kuitenkaan välttämättä tarkoita kokonaan uusien oikeuksien luomista,

254 Arajärvi 1994, s. 76.

255 Tavallisen lain taseiseen säätelyyn perusopetuksen maksuttomuus otettiin vuonna 1910. Arajärvi 1994, s. 83.

256 HE 309/1993 vp, s. 64. Oppivelvollisuus on jo varhain yhdistetty yhdenvertaisuuden edistämiseen yhteiskunnassa. Oppivelvollisuuskomitean mietinnössä vuodelta 1907 oppivelvollisuuden toteuttamisen vaikuttimina todetaan ”inhimillisen tasa-arvon ihanteet, jotka yhä voimistumistaan voimistuvat nykyajan tietoisuudessa, ja se yhä selvenevä käsitys, että sivistys, mikäli mahdollista yhteinen ja yhdenarvoinen, on yhdenvertaisuuspyrintöjen lujin tuki.” KM 1907:12a, s. 3. Ks. oppivelvollisuuden varhaisista vaiheista Suomessa KM 1907:12a, s. 67–92.

257 HE 309/1993 vp, s. 19.

258 Tuori 2011, s. 605.

259 HE 309/1993 vp, s. 64; ks. myös Tuori 2011, s. 622–625.

vaan useimmiten, kuten tässäkin kohtaa, oikeuskulttuurin päivittämistä ja sääntelytason tarkistamista²⁶⁰.

3.1.3 Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin

Yksilöiden oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin koskeva perusoikeussäännös linkittyy vuoden 1919 hallitusmuodon säännökseen Suomen kaksikielisyyden ja siihen liittyvien yksilöllisten ja ryhmäkohtaisten oikeuksien turvaamisesta (14 §). Ensimmäistä kertaa kielellistä yhdenvertaisuutta koskeva säännös oli mukana Mechelinin senaatin ehdotuksessa hallitusmuodoksi vuonna 1907²⁶¹. Sitten säännös muodostui perusoikeussäännöksistä suurimman huomion ja kiistan kohteeksi, ja siitä esitettiin valmistelun aikana erilaisia muotoja²⁶². Hallituksen esityksessä Suomen hallitusmuodoksi (62/1917 34 §) oli jo mukana myös säännös maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisten ja taloudellisten tarpeiden tyydyttämisestä samanlaisten perusteiden mukaan²⁶³. Perustuslakivaliokunta ehdotti säännöstä poistettavaksi²⁶⁴, mutta suuren valiokunnan ehdotuksen mukaisesti se tässä vaiheessa hyväksyttiin kuitenkin muodossa: ”Määrättäessä niitä perusteita, joiden mukaan väestön sivistyksellisiä ja taloudellisia tarpeita tyydytetään, älköön kielellistä vähemmistöä asetettako toiseen asemaan kuin enemmistö”²⁶⁵. Kun hallitusmuodon valmistuminen näytti viivästyvän, esitti hallitus myös erillistä perustuslakia ruotsin kielen aseman turvaamiseksi. Ehdotus hyväksyttiin, mutta jäi lepäämään, ja sittemmin raukesi.²⁶⁶ Vuoden 1919 hallitusmuotoon kielellisiä oikeuksia koskeva säännös (14 §) lopulta hyväksyttiin kokonaisuudessaan seuraavalaisena:

260 Miettinen 2001, s. 219–220; näin myös Arajärvi 1994, s. 15.

261 Kastari 1972, s. 34–36. Ehdotuksen 75 §:n säännös sisälsi kaksi momenttia, jotka kuuluivat seuraavasti: 1. Jokaisella Suomen kansalaisella olkoon valta oikeudessa tai hallintoviranomaisen luona omassa asiassa käyttää suomalaista tai ruotsalaista äidinkieltään. 2. Säännöksiä tämän maan oikeus- ja virkakielistä annettakoon tästedes ainoastaan lain kautta, jolloin asiallisen virkakielestä riippuva oikeus on mahdollisuutta myöten otettava huomioon.

262 Kastari 1972, s. 261–262. Vuoden 1917 perustuslakikomitean ehdotuksessa (10 §) säännös esitettiin enää muodossa: ”Suomen kansalaisella olkoon valta oikeudessa tai valtion hallintoviranomaisen luona omassa asiassa käyttää suomalaista tai ruotsalaista äidinkieltään, niin kuin siitä laissa säädetään. Säännöksiä tämän maan oikeus- ja virkakielestä annetaan lain kautta.” KM 1917:11, s. 5.

263 HE 62/1917, s. 15.

264 PeVM 14/1918, s. 12–13.

265 SuVM 54/1918, s. 2; EV 7.8.1918, s. 8.

266 HE 33/1918 vp, s. 3; ks. PeVM 10/1919; SuVM 27/1919; EV 24.2.1919. Ks. myös Kastari 1972, s. 262.

”Suomi ja ruotsi ovat tasavallan kansalliskielet.

Suomen kansalaisen oikeus käyttää oikeudessa ja hallintoviranomaisen luona omassa asiassaan äidinkieltään, suomea tai ruotsia, sekä tällä kielellä saada toimituskirjansa on turvattava lailla, varteenottamalla, että maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeus järjestetään samanlaisten perusteiden mukaan.

Suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisiä ja taloudellisia tarpeita tulee valtion tyydyttää samanlaisten perusteiden mukaan.”

Nykyisen perustuslain 17 §:n 3 momentti täydentää vuoden 1919 perinnettä nostoen esiin monikulttuurisen yhteiskunnan näkökulman myös perusoikeussäännösten osalta. Asia otettiin kansallisten vähemmistöjen osalta esiin valtiosääntökomitean välimietinnössä vuonna 1974²⁶⁷, ja samaan suuntaan valmistelua jatkettiin vuonna 1992 mietintönsä jättäneessä perusoikeuskomiteassa. Komitean ehdotukseen sisältyi lisäksi säännös, jonka mukaan yksilön oikeus saada välttämätöntä tulkitsemis- ja käännösapua turvattaisiin lailla.²⁶⁸ Komitean työtä jatkaneen perusoikeustyöryhmän ehdotuksesta säännös poistettiin, mutta se palautui hallituksen esitykseen hieman muutettuna ja hyväksyttiin lopulta mukaan perusoikeussäännökseen muodossa ”*Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla*”²⁶⁹. Ensin mainitun säännöksen taustalla vaikuttivat Suomea sitovat kansainvälisten sopimusten määräykset, joista voidaan mainita muun muassa Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7–8/1976) 27 artikla ja Yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59–60/1991) 30 artikla.²⁷⁰

Perusoikeusuudistuksessa voimassa olleen kielellisiä oikeuksia koskevan sääntelyn sanamuotoa nykyaikaistettiin. Kansalliskielten, suomen ja ruotsin, ja näihin liittyvien oikeuksien osalta sääntelyn sisältö kuitenkin pidettiin mahdollisimman pitkälti ennallaan. Velvollisuus huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan kohdistettiin kuitenkin valtion sijasta julkiseen valtaan kokonaisuudessaan²⁷¹.

267 KM 1974:27, s. 113.

268 KM 1992:3, s. 310–319.

269 Perusoikeustyöryhmä 1992 mietintö, liitesivu (numeroimaton) Laki Suomen hallitusmuodon muuttamisesta 14 §; HE 309/1993 vp, s. 66.

270 Ks. myös Ojanen & Scheinin 2011 a, s. 651–652.

271 HE 309/1993 vp, s. 20.

3.2 Perustuslain 6 § erityisesti yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden näkökulmasta tulkittuna

3.2.1 Yhdenvertaisuussäntelyn funktio

Perustuslain yhdenvertaisuussäntelyn tärkeimpänä funktiona voidaan pitää *yhden keskeisimmän oikeusjärjestyksen taustalla vaikuttavan periaatteen ilmaisemista säännöksinä*²⁷². Yhdenvertaisuuden arvolähtökohdalla on perusoikeussäntelyn tasollakin pitkä historia, ja hyvin vaikea olisi kuvitella muunlaista perustaa oikeudenmukaiselle oikeusjärjestykselle. Perusoikeusuudistuksessa yleinen yhdenvertaisuusperiaate täydentyi syrjinnän kiellolla sekä sukupuolten tasa-arvon ja lasten aineellisen yhdenvertaisuuden huomioivilla säännöksillä, jotka ovat tuoneet perustuslaintasoiselle yhdenvertaisuussäntelylle uusia funktioita.

Tutkimuksen alussa tehdyn arvotarkastelun pohjalta yhdenvertaisuuden funktio erityisesti suhteessa sivistyksellisiin oikeuksiin näyttäytyy sekä *yhdenvertaisuuden itseisarvon että välinearvon ilmaisemisena*. Tällöin säntely vahvistaa sekä ihmisen arvon ihmisyytensä vuoksi että yhdenvertaisuuden merkityksen mahdollisuuksissa vaikuttamiseen. Sivistys samoin näyttäytyy sekä itseisarvona että yksilön vaikutusmahdollisuuksien lisääjänä (välinearvo). Yhdenvertaisuusperiaatteen ilmaisemisen lisäksi perustuslain yhdenvertaisuussäännösten funktiona on *Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteiden toteuttaminen kansallisessa lainsäädännössä*.

Yleisen yhdenvertaisuussäännöksen (PL 6.1 §) funktioiksi voidaan niin ikään todeta *muodollisen yhdenvertaisuuden turvaaminen ja aineellisen yhdenvertaisuuden edistäminen*. Muodollisen yhdenvertaisuuden turvaamisen funktio on vahvasti yhteydessä toisen momentin syrjinnän kieltoon, kun taas aineellisen yhdenvertaisuuden edistämistä täsmentävät pykälän 3 ja 4 momentit. Viidentenä yleisen yhdenvertaisuussäännöksen funktiona voidaan esiin nostaa *säännöksen lainsäätäjää ohjaava vaikutus*²⁷³.

Syrjinnän kieltoa koskevan perustuslain 6.2 §:n keskeisiksi funktioiksi voidaan katsoa *yleisen yhdenvertaisuussäännöksen täsmentäminen sekä tärkeimpien kiellettyjen erotteluperusteiden luetteleminen*. Ratkaisulla on haettu säntelyn informatiivisuutta ja tehokkuutta²⁷⁴. *Suoran syrjinnän kieltämisen ohella syrjintäkiellolla on välilliseen syrjintään johtavien toimenpiteiden kieltämisen funktio*²⁷⁵.

272 Vrt. HE 309/1993 vp, s. 42–43. Ks. myös Kekkonen 2003, s. 24, jonka mukaan oikeudellisen yhdenvertaisuuden periaatteen loukkaukset osoittavat selvemmin kuin mikään muu tilanteita, joissa oikeudellinen vallankäyttö ei ole pysynyt sille asetetuissa rajoissa.

273 Ks. HE 309/1993 vp, s. 42–43.

274 HE 309/1993 vp, s. 44.

275 HE 309/1993 vp, s. 44.

Lasten aineellista yhdenvertaisuutta sääntelevälle perustuslain 6.3 §:lle voidaan asettaa kaksi keskeistä funktiota: *lasten oikeuksien erityinen tunnustaminen sekä perustan asettaminen tarvittavalle lasten positiiviselle erityiskohtelulle aikuisväestöön nähden*²⁷⁶. Perustuslain 6 §:n 4 momentti asettaa 1 momentin tavoin *yleisen lainsäätäjään kohdistuvan velvoitteen lainsäädännön kehittämiseen sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi*²⁷⁷.

Yhdenvertaisuuden perusoikeutta koskevalla sääntelyllä on vahva ja laaja vaikutuksensa myös oikeusjärjestyksen muiden säännösten tulkintaan. Keskeisenä funktionaan yhdenvertaisuussäännökset *ilmaisevatkin perustavaa laatua olevan lähtökohdan, joka tulee huomioida kaikkea oikeusjärjestykseen kuuluvaa sääntelyä sovellettaessa*. Yhdenvertaisuussääntely voidaan siten funktioltaan tulkita *laaja-alaisesti oikeussäännösten tulkintaan vaikuttavaksi*. Käsillä olevassa tutkimuksessa näitä vaikutuksia tarkastellaan erityisesti suhteessa sivistyksellisiin perusoikeuksiin.

3.2.2 Yhdenvertaisuussäännösten ala ja rakenne

Yhdenvertaisuuden perusoikeuden soveltamisala on laaja, ja perusoikeuden vaikutukset ulottuvatkin käytännössä kaikille oikeusjärjestyksen osa-alueille²⁷⁸. Perusoikeuden yleisen soveltamisalan luo jo säännöksen luonne koko oikeusjärjestyksen läpäisevänä periaatteena, johon on todettu myös ihmisarvon käsitteen viittaavan²⁷⁹. Samoin itse säädösteksti asettaa ihmisten yhdenvertaisuuden lain edessä lähtökohdaksi, josta voidaan poiketa vain hyväksyttävien perusteiden (PL 6 § 1 ja 2 mom.).

Perusoikeuksiin sisältyvät yhdenvertaisuussäännökset on pääsääntöisesti kirjoitettu jokaiselle kuuluviksi²⁸⁰. Yhdenvertaisuuden perusoikeus kuuluu siten lähtökohtaisesti kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville *ihmisille* hallituksen esityksessä täsmennetyin mukaisesti²⁸¹. Muita kuin laista ilmeneviä eroja ei ihmisten välille voida samanlaisissa tilanteissa tehdä. Lainsäädäntö voi kuitenkin tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi kohdella ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa.²⁸² Sivistykselliset oikeudet asettavatkin yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden subjekteihin nähden joitakin rajoituksia. Perus-

276 Ks. HE 309/1993 vp, s. 44–45.

277 HE 309/1993 vp, s. 45–46.

278 Ks. yhdenvertaisuuden perusoikeuden soveltamisesta mm. KHO 30.4.1999 T 963; KHO 2000:63; KHO 2001:38; KHO 2002:61; KHO 2002:43; KHO 2004:107; KHO 2006:93; KHO 2009:11; KHO 2009:15; KHO 2009:29.

279 HE 309/1993 vp, s. 42.

280 HE 309/1993 vp, s. 17.

281 HE 309/1993 vp, s. 17; ks. myös tämän tutkimuksen luku 2.1.1.

282 HE 309/1993 vp, s. 42–43.

tuslain 6 §:n sisältämien säännösten ohella perusoikeuksiin, myös sivistyksellisiin oikeuksiin, sisältyy erikseen yhdenvertaisuutta nimenomaisesti turvaavia säännöksiä.

Hallituksen esityksessä todetaan perusoikeuksien olevan lähtökohtaisesti yksilön oikeuksia, vaikkakin joissakin tilanteissa oikeuden haltijana voi olla esimerkiksi tietyn kulttuuritaustan omaava ryhmä tai esimerkiksi yhdistys²⁸³. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntely ilmaisee yhdenvertaisuuden olevan *perusoikeutena* nimenomaan ihmisyksilön oikeus, mutta perusoikeussäännöksestä lähtökohtansa saava muu yhdenvertaisuussääntely laajentaa periaatteen koskemaan myös muita julkisessa hallinnossa asioivia. Sinänsä yksilön (tai muun tahon) yhdenvertaisuus voi toteutua vain suhteessa toisiin yksilöihin (tahoihin). Kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia koskeva perusoikeussääntely viittaa ryhmien yhdenvertaisuuteen edellyttäen julkisen vallan huolehtivan maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan (PL 17 §).

Perustuslain yhdenvertaisuussääntely kohdistuu sekä lainsäätäjään että lainsoveltajaan. Säännös sisältää periaatteen, jonka mukaan viranomaisten tulee soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. Lainsoveltajaan kohdistuva yhdenvertaisuusperiaate on samalla tuomioistuinten ja muiden viranomaisten harkintavallan rajoitusperiaate.²⁸⁴ Tuomioistuinten tulee yleisemminkin ottaen valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot²⁸⁵. Viranomaistoiminta käsitetään yhdenvertaisuussääntelyn yhteydessä laajasti, jolloin sääntely kattaa viranomaistoiminnan kokonaisuudessaan mukaan lukien julkisten palvelujen tuottamisen²⁸⁶. Tämän seikan on todettu perusoikeusuudistuksen myötä korostuvan taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien laajenemisen vuoksi²⁸⁷.

Perustuslain 6.1 § turvaa ihmisten yhdenvertaisuuden lain edessä ilman nimenomaista lakivarausta tai rajoituslauseketta. Tällä tavoin kirjoitettujakaan perusoikeuksia ei kuitenkaan pääsääntöisesti ole tarkoitettu ehdottomiksi oikeuksiksi, vaan kysymys niiden rajoittamisesta ratkaistaan perusoikeuksia koskevien yleisten oppien mukaisesti²⁸⁸. Perustuslakivaliokunta on yleisen yhdenvertaisuussäännöksen tulkinnassa omaksumut myös koulutusta koskevissa kysymyksissä lähtökohdan, jonka mukaan yleisestä

283 HE 309/1993 vp, s. 23, 25.

284 HE 309/1993 vp, s. 42; ks. myös Mäenpää 2008, s. 69–71; Laakso, Suviranta, Tarukannel 2006, s. 316–327.

285 PeVM 25/1994 vp, s. 4.

286 PeVM 25/1994 vp, s. 7; LaVL 5/1994 vp, s. 2.

287 LaVL 5/1994 vp, s. 2.

288 PeVM 25/1994 vp, s. 4.

yhdenvertaisuudesta voidaan hyväksyttävien perustein poiketa tavallisen lainsäädännön tasolla esimerkiksi silloin, kun yhteiskunnallinen kehitys tätä edellyttää²⁸⁹. Yhdenvertaisuussäännöksen sisältämä, erityisesti lainsäätäjään kohdistuva aineellisen yhdenvertaisuuden turvaaminen asettaakin oikeuden tehtäväksi muodollisen yhtäläisen kohtelun ohella myös edistää tosiasiallista tasa-arvoa²⁹⁰. Perustuslain 6.2 §:n syrjäntäkielto sitä vastoin on kirjoitettu täsmälliseksi ja ehdottomaksi kielloksi, joka kohdistuu myös lainsäätäjään, eikä siitä voida tavallisella lailla poiketa²⁹¹.

Perusoikeuksien yhdenvertaisuuspykälään sisältyvä lapsia koskeva 3 momentti on muodoltaan yleisen yhdenvertaisuussäännöksen kaltainen ilman erillistä lakivarausta tai rajoituslauseketta. Sukupuolten tasa-arvoa yhteiskunnallisessa toiminnassa ja työelämässä edistämään edellyttävä 4 momentti sen sijaan sisältää sääntelyvarauksen viitaten tavallisella lailla tarkemmin toteutettavaan sääntelyyn. Tämä antaa lainsäätäjälle ilman sääntelyvarausta kirjoitettuja perusoikeussäännöksiä suuremman liikkumavaran oikeuden sääntelyssä. Mainittu säännös myös sisältää lainsäätäjään kohdistuvan positiivisen toimintavelvoitteen, jolloin se kohdistuu nimenomaisesti lainsäätäjään eikä ole suoraan sovellettavissa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa²⁹².

Yhdenvertaisuuden perusoikeuden rakenteeseen kuuluu itse säännöstekstin lisäksi sen vahva rooli koko oikeusjärjestyksen lähtökohtana ja tämän läpäisevänä periaatteena. Siten perusoikeuden rakenne ei tyhjenny vain perusoikeussäännöksen tekstiin tai tämän valmisteluaineistoon. Perustuslain 6 §:n voidaankin ajatella Suomen oikeusjärjestyksessä muodostavan yhdenvertaisuusperiaatteen rakenteellisen ytimen, jonka tausta on kiinnittyneenä oikeuden syvärakenteeseen, ja josta käsin periaatteen muut osaset laajenevat koko muuhun oikeusjärjestykseen muodostaen sidoksia aina kansainväliseen oikeuskäsitykseen saakka. Oman osuutensa yhdenvertaisuuden perusoikeuden rakenteeseen antaa myös sen arvoulottuvuus.

3.2.3 Yhdenvertaisuuden perusoikeuden sisältö

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä on kuvattu sisällöltään moniulotteiseksi ja vaikeasti hahmottuvaksi perusoikeussäännökseksi²⁹³. Säännöksen sisältöä on myös tulkittu useissa yhteyksissä eri lähtökohdista käsin. Muun muassa Miettinen on osoittanut, kuinka erilaisiin tulkintoihin eri teoreettisia lähtökohtia käyttäen voidaan säännöksen tulkin-

289 PeVL 8/2003 vp, s. 3; PeVL 70/2002 vp, s. 2; PeVL 65/2002 vp, s. 4; PeVL 39/2002 vp, s. 2; PeVL 58/2001 vp, s. 2.

290 HE 309/1993 vp, s. 43; ks. myös Ojanen & Scheinin 2011 c, s. 230; Jyränki 2000, s. 313.

291 PeVM 25/1994 vp, s. 4–5; ks. myös Saraviita 2000, s. 123.

292 PeVM 25/1994 vp, s. 6.

293 Ks. mm. Miettinen 2001, s. 106; Ryynänen 2008, s. 172; Eriksson 1996, s. 871–872.

nassa päätyä²⁹⁴. Lisäksi oikeusnormien luonne ja painoarvo saattavat vaihdella tilannekohtaisesti. Onkin Miettisen tapaan todettava, ettei yleisen yhdenvertaisuussäännöksen tulkinnassa voitane pitäytyä vain yhteen tulkintatapaan, vaan on hyväksyttävä perusoikeusnormin ilmeneminen useammassa kuin yhdessä normimuodossa.

Perustuslain 6.1 § on luonteeltaan yleislauseke, jonka sääntelemää aluetta on säännelty myös useissa muissa säädöksissä ja muun muassa ihmisoikeussopimuksissa. Säännös muodostaa lyhykäisyydessään ja koruttomuudessaan juhlavankin ilmaisun:

”Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.”

Yleinen yhdenvertaisuussäännös ilmaisee hallituksen esityksen mukaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevan pääperiaatteen²⁹⁵. Pääperiaate -ilmaisulla ei sinänsä viitata säännöksen normimuotoon, vaan tässä suhteessa yleislausekkeen perustelut jättävät tulkinnalle tilaa²⁹⁶. Yhdenvertaisuussäännökseen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Muodollisen yhdenvertaisuuden lisäksi säännökseen sisältyy erityisesti lainsäätäjään kohdistuva velvoite tosiasiallisen (aineellisen) yhdenvertaisuuden edistämiseen yhteiskunnassa.²⁹⁷

Muodollista yhdenvertaisuutta täsmentää perustuslain 6.2 §:n syrjintäkieltö, joka on lainvalmisteluasiakirjoissa todettu ehdottomaksi kielloksi²⁹⁸. Sen 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.”

Syrjintäkiellon ehdottomuus ulottuu kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kautta myös kansakuntaa kohtaaviin kriisitilanteisiin, jolloin siitä ei voida perustuslain 23 §:n sisältämän kriisioloja koskevan poikkeamisvaltuudenkaan nojalla poiketa²⁹⁹. Ihmisten

294 Miettinen 2001, s. 105–108.

295 HE 309/1993 vp, s. 42.

296 Näin myös Miettinen 2001, s. 104–105.

297 HE 309/1993 vp, s. 42–43. Käsitteitä muodollinen ja aineellinen oikeus käytetään oikeustieteessä yleisemminkin viitaten yhtäältä säännösten hierarkkiseen (muodolliseen) ja toisaalta sisällölliseen (aineelliseen) puoleen. Tässä tutkimuksessa käsitteitä käytetään yhdenvertaisuuden perusoikeuden sisällön eri ulottuvuuksien kuvaamiseen. Muodollisella (eli oikeudellisella) yhdenvertaisuudella tarkoitetaan jossakin oikeudellisesti merkityksellisessä suhteessa samanlaisten tapausten kohtelemista samalla tavalla. Tosiasiallinen (aineellinen) yhdenvertaisuus puolestaan kiinnittää huomiota yhteiskunnassa esiintyvään eriarvoisuuteen ja näkee oikeuden tehtävänä yhtäläisen kohtelun ohella myös edistää eriarvoisuuden poistamista; ks. mm. Ojanen & Scheinin 2011 c, s. 228.

298 PeVM 25/1994 vp, s. 4.

299 YK:n Kansalaisyhteisö- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7/1976 4 artikla) kieltää syrjivän lainsäädännön myös kansakuntaa uhkaavan kriisin oloissa. Ks. myös Saraviita 2000, s. 123; Eriksson 1996, s. 865–266.

muodollinen yhdenvertaisuus saa siten erittäinkin ehdotonta sääntöluonnetta erityisesti ei-hyväksyttävien syrjintäperusteiden osalta. Säännöstekstin luettelo kielletyistä syrjintäperusteista ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi³⁰⁰.

Syrjintäkieltosäännös koskee myös ihmisten erilliskohtelua, jolloin yhtäläistenkin palvelujen tarjoaminen erikseen eri väestöryhmille syrjintäkiellessä mainitun perusteen mukaisesti on kiellettyä, jollei sille ole hyväksyttävää perustetta. Samoin syrjintäkielto koskee toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Myös suosinta tai jonkin yksilön tai ryhmän asettaminen etuoikeutettuun asemaan on säännöksen mukaan kiellettyä, mikäli se asiallisesti merkitsisi toisiin kohdistuvaa syrjintää.³⁰¹

Mitä sitten voidaan pitää syrjintäkieltosäännöksen tarkoittamina hyväksyttävänä perusteina muodollisesta yhdenvertaisuudesta poikkeamiseen? Perusoikeusuudistuksen yhteydessä pidettiin oleellisena sitä, että erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla³⁰². Tätä täsmällisempää kriteeristöä ei esitetty, mikä säännöksen yleisluontoisuuden ja laaja-alaisuuden³⁰³ vuoksi on ehkä perusteltua-kin³⁰⁴.

Hyväksyttävien erotteluperusteiden kriteeristön täsmentymättömyys ja argumenttien moninaisuus näkyy myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä³⁰⁵. Käytän-

300 HE 309/1993 vp, s. 43. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan 3166/4/08 nähnyt perusopetuksen oppilaan vanhemman ja oppilaan opettajan välisen yhteistyön ongelmat oppilaan henkilöön liittyväksi syyksi, joka on tapauksessa muodostanut ei-hyväksyttävän perusteen oppilaan erilaiselle kohtelulle. Myöskään lapsen asuminen perhekodissa tai muussa kodissa sosiaaliviranomaisten tekemän sijoittamispäätöksen perusteella ei ole hyväksyttävä peruste asettaa häntä eriarvoiseen asemaan muiden kunnassa asuvien oppivelvollisten kanssa. LSLH-2004-7295/Op-13, s. 3–4. Lääninhallitus myös on päätöksessään täsmentänyt alkuperän (taustan) käsitettä maahanmuuttajataustaisille lapsille tarjottavassa perusopetukseen valmistavassa opetuksessa. Sen mukaan sille, onko lapsi syntynyt Suomessa vai tullut Suomeen vasta myöhemmin, ei tule antaa merkitystä harkittaessa maahanmuuttajataustaisille lapsille tarkoitetun valmistavan opetuksen tarjoamista oppilaalle. Sen sijaan kaikkia lapsia tulee kohdella yhdenvertaisesti heidän taustastaan riippumatta. LSLH-2006-9963/Op-13, s. 4. Myöskään aikaisempien vuosien kokemukset mukautetun perusopetuksen suorittaneiden opiskelijoiden heikosta menestyksestä ammatillisissa opinnoissa eivät muodosta hyväksyttävää perustetta yhdenvertaisuudesta poikkeamiseen. LSLH-2001-7914/Op-13, s. 2. Ks. myös LSLH-2000-75047Op-13, jossa opiskelijaksi lähihoitajakoulutukseen hakevan kuurous on todettu ei-hyväksyttäväksi erotteluperusteeksi oppilasvalinnassa. Ks. erityisopetuksen järjestämiseen liittyen myös LSLH-2006-1942/Op-13, s. 6–7.

301 HE 309/1993 vp, s. 44.

302 HE 309/1993 vp, s. 44.

303 Ks. myös PeVL 8/2000 vp, s. 3.

304 Ks. myös Eriksson 1996, s. 865.

305 Ks. myös Eriksson 1996, s. 871–872; Saraviita 2005, s. 200.

nöstä on kuitenkin jäsennettävissä kategorioita, joiden sisältämiin teemoihin useammissa lausunnoissa perusoikeusuudistuksen voimaan astumisen jälkeen viitataan.

Kansakunnan yleiseen turvallisuuteen ja merkittävään julkisen vallan käyttöön liittyvät tekijät muodostavat perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä hyväksyttävän perusteen kansalaisuuteen, ikään, sukupuoleen, terveydentilaan, asuinpaikkaan ja muuhun henkilöön liittyvään seikkaan perustuvaan erotteluun³⁰⁶. Samoin *kunnalliseen itsehallintoon* palautuvien syiden perusteella voidaan ihmisten asuinpaikkaan liittyvää yhdenvertaisuutta kaventaa³⁰⁷. Alueellisin perustein tapahtuvalle yhdenvertaisuuden kaventamiselle tulee kuitenkin olla hyvin perusteltu syy³⁰⁸.

Suhteellisen useissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa viitataan *yhteiskunnallisesti hyväksyttävään järjestelmään*, jonka perusteella ihmisten eri asemaan asettaminen on oikeutettua³⁰⁹. Erityisen mielenkiintoinen suhteessa kansainvälisoikeudellisesti tiukkaan lähtökohtaan syrjintäkiellon ehdottomasta noudattamisesta myös kansakuntaa uhkaavissa kriisitilanteissa on perustuslakivaliokunnan lausunto opintotuen myöntämisestä ulkomailla harjoitettaviin opintoihin vain Suomen kansalaisille³¹⁰. Kansalaisuuden perusteella erottelevalle järjestelylle todetaan hyväksyttävänä perusteena olevan opintotukijärjestelmän eurooppalaisen sääntelyn kehitysvaihe(!), jossa ulkomailla harjoitettavia opintoja yleensä tuetaan harvoin, ja tällöinkin pääsääntöisesti vain oman maan kansalaisten osalta. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta kuitenkin itsekin toteaa perustuslain yhdenvertaisuussäännösten puoltavan sääntelyn kehittämistä siten, että opintotukea ulkomailla harjoitettaviin opintoihin voitaisiin myöntää myös Suomessa vakituisesti asuvalle ulkomaalaiselle samankaltaisin edellytyksin kuin Suomen kansalaiselle³¹¹.

Hyväksyttävinä perusteina muodollisesta yhdenvertaisuudesta poikkeamiseen on perustuslakivaliokunnan lausunnoissa käytetty myös *historiaan, kulttuuriin ja yhteis-*

306 Ks. PeVL 31/2008 vp; PeVL 9/2007 vp; PeVL 1/2006; PeVL 28/2004.

307 PeVL 14/2006 vp; PeVL 9/2000 vp. Taiteen perusopetuksen oppilasvalintoihin liittyen perustuslakivaliokunta punnitsi ihmisten yhdenvertaisuuden ja kunnallisen itsehallinnon suhdetta päätyen ratkaisunaan optimointiin, jossa molemmat perustuslain säännökset joustivat toistensa hyväksi. Tähän palataan tarkemmin myöhemmin tutkimuksessa tarkasteltaessa säännösten välisiä suhteita. Perustuslakivaliokunta myös on perustellut yhdenvertaisuussääntelyllä toisen perusoikeuden, yhdistymisvapauden, rajoittamista, ks. PeVL 8/2001.

308 Kaikissa tilanteissa perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt esitettyjä perusteluita hyväksyttävinä muodollisesta yhdenvertaisuudesta poikkeamiseen. Yhdenvertaisuussääntelyn asettamat vaatimukset ovat myös johtaneet tarvittavaan lainsäädännön muuttamiseen. Ks. PeVL 59/2001 vp; PeVL 73/2002 vp; PeVL 38/2005 vp; PeVL 48/2006 vp.

309 PeVL 21/2007 vp; PeVL 42/2004 vp; PeVL 60/2002 vp; PeVL 46/2002 vp; PeVL 22/2002 vp.

310 PeVL 14/2003 vp.

311 PeVL 14/2003 vp, s. 4.

työhön nivoutuvia perusteita³¹². Lainvalmisteluvaiheessa ilmaistun tavoin valiokunta on todennut hyväksyttäväksi perusteeksi yhdenvertaisuudesta poikkeamiseen samoin *toisten perusoikeuksien toteutumisen*³¹³. Valiokunnan käytännössä näkyy myös yhdenvertaisuussääntelyn lähtökohta, jonka mukaan syrjäntäkielto ei aseta esteitä *tosiasiallisen tasa-arvon* edistämiseksi yhteiskunnassa³¹⁴.

Viimeisenä pysyvämpiluontoisesti hyväksyttävien erotteluperusteiden kategoriana perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä hahmottuu *yhteiskunnan arvovalintojen kategoria*. Esimerkiksi sellaiset yhteiskunnalliset arvovalinnat kuin lasten ja nuorten suojelu sekä hedelmöityshoitojen rajaaminen muodostavat hyväksyttävän perusteen muodollisen yhdenvertaisuuden rajoittamiseen³¹⁵.

Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen jälkeisessä tulkintakäytännössä yhdenvertaisuuden perusoikeuteen viitataan runsaasti myös erilaisten *yhteiskuntakehityksen* vaatimien kokeilujen yhteydessä, jolloin omaksutun tulkintalinjan mukaisesti voidaan tarpeellisen tiedon ja kokemusten saamiseksi hyväksyä pysyvää olotilaa laajempia poikkeamia muodollisesta yhdenvertaisuudesta³¹⁶. Hyväksyttäväksi perusteiksi kokeilujen yhteydessä on katsottu mm. kokemusten hankkiminen erilaisesta kuntien välisen yhteistyön kehittämisestä³¹⁷, työnantajan sosiaaliturvamaksuvapautuksen vaikutusten selvittäminen työllisyyteen ja työllistämisedellytyksiin³¹⁸, nuorten rikosten ehkäiseminen ja rikoksenteikijän sosiaalisen selviytymisen edistäminen³¹⁹, sekä metsätalouden monimuotoisuuden edistäminen³²⁰. Myös koulutusta koskien on noudatettu samaa tulkintalinjaa. Tarpeellinen opetuksen ja koulutuksen kehittäminen muodostaa hyväksyttävän perusteen muodollisesta yhdenvertaisuudesta tinkimiseen rajattujen kokeilujen toimeenpanemiseksi maan eri osissa³²¹. Kokeilujen lisäksi muutamassa perus-

312 PeVL 30/2002 vp; PeVL 18/2006 vp; PeVL 6/2008; PeVL 11/2009 vp; PeVL 13/2009.

313 PeVL 57/2001 vp; PeVL 49/2004 vp.

314 PeVL 25/1994 vp; PeVL 17/1995 vp; PeVL 17/1996 vp; PeVL 3/1997 vp; PeVL 20/1998 vp; PeVL 32/2000 vp; PeVL 46/2002 vp; PeVL 19/2004 vp; PeVL 28/2004 vp; PeVL 34/2005 vp; PeVL 38/2006 vp; PeVL 46/2006 vp.

315 PeVL 59/2002 vp; PeVL 9/2004 vp; PeVL 2/2005 vp; PeVL 21/2005 vp; PeVL 25/2006 vp. Yhteiskunnan tulevaisuuteen ja arvoihin liittyvänä ratkaisuna perustellaan myös avioliiton asettamista naisen ja miehen parisuhteena erityisasemaan lainsäädännössä, ks. PeVL 15/2001. Myös Eriksson katsoo, ettei syrjäntäkielto lainsäätäjää koskevana normina ole – eikä voi olla – vain oikeudellisin tulkintaoperaatioin määräytyvä säännös, Eriksson 1996, s. 865.

316 Ks. PeVL 8/2003 vp; PeVL 4/2003 vp; PeVL 65/2002 vp; PeVL 39/2002 vp; PeVL 11/2002 vp; PeVL 59/2001 vp; PeVM 4/2006 vp.

317 PeVL 8/2003 vp; PeVL 65/2002 vp; PeVL 11/2002.

318 PeVL 39/2002 vp.

319 PeVL 59/2001 vp.

320 PeVL 4/2003 vp.

321 PeVL 70/2002 vp; PeVL 58/2001 vp.

tuslakivaliokunnan lausunnossa on viitattu yhteiskunnalliseen kehitykseen pysyvänäkin erotteluperusteena³²².

Lainsoveltajalle perustuslain yhdenvertaisuussäännökset näyttäytyvät sekä ratkaisunormeina että ohjausnormeina³²³. Perusoikeuksien toteutumisen edistämismvelvollisuuden ulottuessa julkiseen valtaan kokonaisuudessaan tulevat yhdenvertaisuuden perusoikeuden ulottuvuudet huomioitavaksi niin lainkäytössä kuin julkisessa hallinnosakin³²⁴.

Korkeimman hallinto-oikeuden yhdenvertaisuuden perusoikeuteen nojautuvissa ratkaisuissa korostuu tosiasiallisen tasa-arvon toteutuminen. Muodollista yhdenvertaisuutta täsmentäviä hyväksyttäviä erotteluperusteita on perusoikeusuudistuksen jälkeen esitetty vain muutaman ratkaisun yhteydessä. Tällöin eron väestörekisteristä pyydettyjen tietojen käyttötarkoituksessa (www.eroakirkosta.fi -sivuston suoramarkkinointi) muuhun suoramarkkinointiin nähden on katsottu muodostavan hyväksyttävän perusteen eri asemaan asettamiselle³²⁵. Myös vallitsevat perheoikeudelliset käsitykset ja arvot antavat hyväksyttävän perusteen muodollisesta yhdenvertaisuudesta poikkeamiseen³²⁶. Tulkintaa ohjaavassa roolissa perustuslain 6.2 §:n syrjintäkielto on Suomen kansalaisuuden myöntämistä koskevassa ratkaisussa, jossa KHO totesi kielitaitoedellytyksen vaatimisen kohtuuttomuuden henkilön ikään ja terveydentilaan nähden³²⁷.

Koulutusta koskien *ammattillisen koulutuksen ja tulevien työtehtävien asettamat vaatimukset* muodostavat lääninhallituksen päätöksissä hyväksyttävän perusteen eri asemaan asettamiselle terveydentilan perusteella³²⁸. Samoin perusopetuksen kieliluokan oppilasvalinnoissa *terveydellinen syy* muodostaa hyväksyttävän perusteen testin uusimiselle³²⁹. *Päivähoidon tarvetta* voidaan käyttää perusteena esiopetuksen oppilaspaikan määräämisessä³³⁰. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan 3166/4/08 nähnyt perusopetuksen oppilaan vanhemman ja oppilaan opettajan välisen yhteistyön

322 PeVL 51/2005 vp; PeVL 38/1998 vp.

323 Ks. myös Miettinen 2001, s. 104–117.

324 HE 309/1993 vp, s. 42.

325 KHO 2009:11.

326 KHO 2009:15. Ks. myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu, jossa yhdenvertaisuudesta poikkeamiseen rutiinityypisissä liikenneerikkomuksissa puolestaan suhtaudutaan kriittisesti. EAOA 224/4/00.

327 KHO 2009:28.

328 LSLH-2009-7371/Op-13; LSLH-2009-7181/Op-13. Ks. myös LSSAVI-2010-01071/Op-13, jossa oppilaan terveyteen ja turvallisuuteen liittyvät syyt muodostavat hyväksyttävän perusteen erilaisille opetusjärjestelyille.

329 LSLH-2005-2657/Op-13. Samoin terveydentilaa on pidetty hyväksyttävänä perusteena aineellisen yhdenvertaisuuden edistämiseen esiopetusryhmän oppilasvalinnoissa. Ks. LSLH 6850/Op-13, s. 2–3.

330 LSLH-2007-5751/Op-13.

ongelmat oppilaan henkilöön liittyväksi syyksi, joka on tapauksessa muodostanut ei-hyväksyttävän perusteen oppilaan asettamiselle eri asemaan.

Perustuslakivaliokunta asettaa muodollisesta yhdenvertaisuudesta tinkimiselle seuraavia vaatimuksia (vrt. perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset luvussa 1.2.5):

1. Kohtuullisuusvaatimus
2. Täsmällisen määrittelyn vaatimus
3. Lailla säätämisen vaatimus
4. Kokeilujen rajatun keston vaatimus³³¹.

Näistä erityisesti kohtuullisuusvaatimuksen suhde oppiin perusoikeuksien kiinteästä, loukkaamattomasta ytimestä muodostuu mielenkiintoiseksi pohdittaessa säännösten sääntö-/periaateluonnetta.

Edellä todettiin jo syrjintäkieltosäännöksen vahva sääntöulottuvuus ihmisten eri asemaan asettamisessa ilman hyväksyttävää perustetta (perusoikeuden pysyvä, kiinteä ydin). Hyväksyttävä peruste -käsitteen määrittely jää kuitenkin muun muassa kohtuullisuusvaatimus huomioiden tapauskohtaisesti ratkaistavaksi, mitä kautta säännös saa myös periaateulottuvuutta. Yleisen yhdenvertaisuussäännöksen (PL 6.1 §) muodollisen yhdenvertaisuuden ulottuvuus on kiinteässä yhteydessä 6.2 §:n syrjintäkieltosäännöksen, jolloin sama kysymyksenasettelu nousee esiin myös sen osalta.

Miettinen on katsonut, ettei yleisen yhdenvertaisuuden perusoikeuden loukkaamista rajoita kiinteä ydin, vaan kohtuullisuusvaatimus. Perusoikeuden kiinteän ytimen opin näkökulmasta tällöin voidaan sanoa, että yhdenvertaisuusperiaatteen kiinteä ydin on kohtuullisuusvaatimuksessa³³².

Kohtuullisuusvaatimuksen täyttymisen kriteeristö vaihtelee suhteessa oikeuksiin, joita ihmisillä on. Jos ajatellaan esimerkiksi yhdenvertaista oikeutta elämään (PL 7 §), lienee hyvin vaikea esittää yhtään hyväksyttävää perustetta muodollisesta yhdenvertaisuudesta poikkeamiseen. Säännös saa tällöin vahvaa sääntöluonnetta. Ihmisten elämälle vähäisempää merkitystä omaavissa asioissa (esimerkiksi kestoaltaan rajatut kokeilut) kohtuullisuusvaatimus täyttyy helpommin, ja säännös saa myös periaateulottuvuutta. Välille mahtuu jatkumo ihmisten yhdenvertaisesti omaamia oikeuksia, eikä tilannesidonnaisuuskin huomioiden voida sanoa, missä kohdassa painopiste siirtyy sääntöulottuvuudesta periaateulottuvuuteen. Asetelma tuo hyvin esiin tilanteen, jossa perusoikeuden sääntö- ja periaateulottuvuus kohtaavat – eivät tiukkarajaisesti erillisinä säännösmuotoina, vaan jatkumolla analysoitaessa perusoikeuden sisältöä, jossa molemmat ulottuvuudet ovat esillä.

331 PeVL 38/1998 vp, s. 7–8; PeVL 58/2001 vp, s. 2; PeVL 39/2002 vp, s. 2; PeVL 19/2004 vp, s. 2–3; PeVM 4/2006 vp, s. 2–3.

332 Miettinen 2001, s. 94.

Aineellinen (tosiasiallinen) yhdenvertaisuus ja sen edistäminen yhteiskunnassa sisältävät perustuslain 6.1 §:n yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen. Lainvalmisteluasiakirjoissa esimerkkeinä positiivista erityiskohtelua mahdollisesti tarvitsevista ryhmistä mainitaan naiset, lapset ja vähemmistöt.³³³ Oikeudellinen tulkintakäytäntö lisää näihin vammaiset, muuten terveydentilastaan johtuen erityistä tukea tarvitsevat, nuoret ja vanhuksot sekä täsmentää vähemmistöihin kuuluviksi maahanmuuttajat, ruotsinkieliset, saamelaiset, romanit ja muut ryhmät, joiden lisäksi tapauskohtaisesti muita epäedullisemmassa asemassa olevien tosiasiallista yhdenvertaisuutta tulee edistää³³⁴. Lapset ja eri sukupuolta olevat mainitaan tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämisen ryhmänä myös perustuslain 6.3 ja 6.4 §:ssä:

”Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisissa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehtoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.”

Lapsia koskevalla säännöksellä on haluttu korostaa, että lapsia tulee kohdella sekä aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina että keskenään yhdenvertaisina. Jokaista lasta myös tulee kohdella yksilönä, ei pelkästään passiivisena toiminnan kohteena. Säännös muodostaa perustan tarvittavalle lasten positiiviselle erityiskohtelulle aikuisväestöön nähden³³⁵ samoin kuin lapsen kuulemiselle häntä koskevissa asioissa lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla³³⁶.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä perustuslain 6.3 § antaa oikeutuksen passin myöntämiseen alaikäiselle ilman huoltajan suostumusta³³⁷. Lapsen huoltajan tiedonsaantioikeuden rajoittamista lasta koskevissa asioissa ei huostaanotto- ja muussa perhe-elämän suojaa nauttivassa asiassa säännöksen perusteella kuitenkaan voida perustella³³⁸. Myös lapsen hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun turvaaminen muodostavat hyväksyttävän perusteen perustuslain 6.3 §:n antaman perusoikeussuojan rajoittamiseen³³⁹.

333 HE 309/1993 vp, s. 44.

334 PeVL 17/1995 vp; PeVL 17/1996 vp; PeVL 3/1997 vp; PeVL 20/1998 vp; PeVL 46/2002 vp, s. 6; PeVL 34/2005 vp, s. 2; PeVL 46/2006 vp, s. 2; KHO 1.12.1999 T 3904; KHO 2000:63; KHO 2002.61; KHO 2004:107; KHO 2009:28.

335 HE 309/1993 vp, s. 45.

336 PeVL 58/2006 vp, s. 6–7.

337 PeVL 33/1997 vp, s. 2.

338 PeVL 7/2000 vp, s. 5–6.

339 PeVL 9/2004 vp, s. 8–9.

Sukupuolten tasa-arvon edistämisen osalta säännöksessä mainitaan yhteiskunnallinen toiminta ja työelämä. Yhteiskunnallisella toiminnalla viitataan muun muassa eri sukupuolten tasa-arvoisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseen. Säännöksen maininnoilla yhteiskunnallisesta toiminnasta ja työelämästä on haluttu korostaa tasa-arvon keskeistä merkitystä juuri näillä yhteiskuntaelämän alueilla. Perusoikeusjärjestelmän kokonaisuus joka tapauksessa edellyttää, että tasa-arvoa sukupuolten välillä edistetään myös muilla yhteiskuntaelämän alueilla. Säännös täsmentää osaltaan julkiselle vallalle asetettua yleistä perusoikeuksien turvaamisvelvollisuutta (PL 22 §). Keinojen valinta jää lainsäätäjän tehtäväksi.³⁴⁰

Perustuslain 6.4 §:n lähtökohtana on naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistäminen³⁴¹. Uudempi tasa-arvotutkimus on kahden sukupuolen lisäksi nostanut esiin sukupuolen moninaisuutta viitaten ihmisen kokevan ja ilmaisevan sukupuoltaan monin tavoin³⁴².

Sivistyksellisiä perusoikeuksia (PL 16 ja 17 §:t) tarkastellessa aineellinen yhdenvertaisuus näyttäytyy lasten ja nuorten, erityisiä tarpeita omaavien, varattomien ja vähävaraisten, sekä eri kieli- tai kulttuuristen ryhmien edustajien tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämisenä. Toisaalta elinikäisen koulutuksen periaate antaa mahdollisuuden myös vanhempien ikäpolvien yhdenvertaisuuden edistämiseen esimerkiksi koulutukseen pääsyssä³⁴³.

Perustuslain yhdenvertaisuussäätelyn aineellista yhdenvertaisuutta tarkasteltaessa hahmottuu sääntelyssä muodollisen yhdenvertaisuuden tavoitin sekä sääntö- että periaateulottuvuutta. Erityisesti perustuslain 6.4 § asettaa lainsäätäjälle vahvan *velvoitteen* lainsäädännön kehittämiseen sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi yhteiskunnallisessa toiminnassa ja työelämässä³⁴⁴, minkä voidaan säännöksenä tulkita saavan sääntöluonnetta. Säännös kuitenkin sisältää sääntelyvarauksen, jolloin perusoikeuden täsmällinen *sisältö* määräytyy vasta perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta.

Perusoikeuksien kiinteän ytimen opin näkökulmasta aineellisen yhdenvertaisuuden perusoikeuden ytimessä voidaan siten katsoa olevan *velvoitteen heikommassa asemassa olevien tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseen* (sääntöluottuvuus). Periaate- ja optimointikäskylounnetta puolestaan saa *aineellisen yhdenvertaisuuden sisältö*:

340 HE 309/1993 vp, s. 46; PeVM 25/1994 vp, s. 7. Perustuslakivaliokunta on perustuslain 6.4 §:ään nojautuen kiinnittänyt huomiota käytettävien keinojen hyväksyttävyyteen pyrittäessä kannustamaan isiä käyttämään oikeuttaan vanhempainvapaaseen, ks. PeVL 38/2006 vp, s. 3–4.

341 Ks. HE 309/1993 vp, s. 46.

342 Ks. mm. Lehtonen 2010, s. 88; Ikävalko 2010, s. 152.

343 PeVL 19/2004 vp, s. 3.

344 Ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 7.

sääntöluonteista joko-tai -tasoa aineellisen yhdenvertaisuuden noudattamisessa ei ole osoitettavissa, jolloin tosiasiallista yhdenvertaisuutta edistetään niin suurena määrin kuin oikeudellisesti ja tosiasiallisesti on mahdollista. Teoreettisesti ajatellen voidaan pohtia myös aineellisen yhdenvertaisuuden edistämisen suhdetta muodollisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseen, jolloin kysymykseksi nousee, milloin aineellista yhdenvertaisuutta on edistetty niin pitkälle, että tietyn ryhmän todellisen tilanteen pysyvästi parantuessa saavutaan muodollisen yhdenvertaisuuden alueelle. Asetelma nostaa esiin teoreettisen kysymyksen, missä kulkee raja, joka saavutettaessa tietyn ryhmä aineellista yhdenvertaisuutta on optimointikäskyn mukaisesti edistetty niin suurena määrin kuin mahdollista ennen kuin noudatettavaksi tulevat muodollista yhdenvertaisuutta koskevat säännökset.³⁴⁵ Käytännössä kuitenkin esimerkiksi lainsäädännön mainitsemat ryhmät, joiden aineellista yhdenvertaisuutta edistetään, ovat olleet siinä määrin muita heikommassa asemassa, että tällaisten kysymysten tarkasteluun joutuminen on harvinaista. Uutta lainsäädäntöä valmisteltaessa on muodollisesta yhdenvertaisuudesta poikkeamiselle ja siten aineellisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi kuitenkin oltava hyväksyttävät perusteet³⁴⁶.

Kokonaisuudessaan sekä muodollisen että aineellisen yhdenvertaisuuden perusoikeuden sisällön analysointi itsessään jää ontoksi. Moniulotteinen ja tilannesidonnainen perusoikeus saa vahvaa sisällöllistä ainesta myös muusta lainsäädännöstä, johon liittyen yksilöiden yhdenvertaisuutta tarkastellaan. Siten yhdenvertaisuuden sisällön analysointi käsillä olevassa tutkimuksessa täsmentyy otettaessa mukaan perusoikeuden objekti, eli se, mihin yksilöillä yhdenvertainen oikeus on.

Perustuslain yhdenvertaisuussäätelyä täsmentävän tavallisen lain tasoisen sääntelyn osalta todettiin vuonna 2003 yhdenvertaisuuslakia (21/2004) säädettäessä tarve sääntelyn arviointiin kokonaisuutena. Yhdenvertaisuuslainsäädäntö oli muodostunut epäyhdenmukaiseksi ja hajanaiseksi johtuen säädöksiin eri aikoina tehdyistä useista muutoksista. Oikeusministeriö asetti vuonna 2007 toimikunnan uudistamaan yhdenvertaisuuslainsäädäntöä. Tavoitteena oli uudistaa sääntelyä tavalla, joka *paremmin täyttäisi perustuslain 6 §:n sisältämän yhdenmukaisen ja laaja-alaisen syrjintäkiellon asettamat vaatimukset*. Lähtökohtana oli lainsäädäntö, joka vahvistaisi yhdenvertaisuuden suojaa kattamalla entistä selkeämmin kaikki syrjintäperusteet, soveltumalla yhdenmukaisemmin kaikkiin elämänalueisiin ja asettamalla eri syrjintätilanteet mahdollisimman samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin. Lainsäädännön uudistamistavoitteiksi komiteamietinnössä todettiin 1) lainsäädännön sisällöllinen yhdenmukaistaminen, 2) tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämisen ja valvonnan parantaminen,

345 Vrt. PeVL 3/1997 vp, PeVL 34/2005 vp, s. 2.

346 Ks. mm. PeVL 25/1994 vp, s. 2; PeVL 17/1995 vp; PeVL 20/1998 vp; PeVL 3/2000 vp, s. 2; PeVL 36/2000 vp, s. 2.

3) yhteistyön ja osallistumisen parantaminen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioissa, sekä 4) lainsäädännön selkeyttäminen sekä lakitekninen ja kielellinen kehittäminen. Lainsäädännön uudistamisen lisäksi tarpeellisina pidettiin myös muita, esimerkiksi asennekasvatukseen ja koulutukseen liittyviä toimenpiteitä.³⁴⁷

Toimikunta ehdotti mietinnössään laajennuksia yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan, yhdenvertaisuuden edistämismittareihin sekä hyvitykseen syrjinnästä loukattulle. Syrjinnän kieltoa ehdotettiin täydennettäväksi, ja lain noudattamisen valvontaa parannettavaksi. Oppilaitoksia koskevaa tasa-arvosuunnitelman laatimismittaria (Tasa-arvoL 6 b §) ehdotettiin laajennettavaksi mittariksi yhdenvertaisuussuunnitelman laatimiseen. Syrjintäkiellon ohella koulutuksen järjestäjän ja oppilaitoksen velvollisuus aktiiviseen yhdenvertaisuuden edistämiseen nousivat ehdotuksessa vahvasti esille.³⁴⁸

347 KM 2008:1, s. kuvailulehti (numeroimaton), Oikeusministeriölle -sivu (numeroimaton), 25, 57–58, 70.

348 KM 2009:4, s. kuvailulehti (numeroimaton), 102–104. Tällä hetkellä voimassa olevan yhdenvertaisuutta sääntelevän lain (21/2004) mukaan lakia sovelletaan muun muassa, kun kysymys on koulutuksen saamisesta (2 §), mutta ei sovelleta esimerkiksi koulutuksen tavoitteisiin, sisältöön eikä koulutusjärjestelmään (3 §). Tässä tutkimuksessa lähtökohdaksi on koulutukseen liittyvissä yhdenvertaisuuskysymyksissä otettu perustuslain yhdenvertaisuussääntely.

Voimassa olevassa yhdenvertaisuuslaissa syrjinnän kieltoa koskevaa sääntelyä löytyy lain 6 §:stä ja erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteita koskevaa sääntelyä lain 7 §:stä. 6 §:n mukaan ketään ei saa syrjiä iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Sukupuoleen perustuvasta syrjinnän kiellosta säädetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986). Syrjinnällä tarkoitetaan 1) sitä, että jotakuta kohdellaan epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa (*välitön syrjintä*), 2) sitä, että näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa jonkun erityisen epäedulliseen asemaan muuhun vertailun kohteena olevaan nähden, paitsi jos säännöksellä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia (*välillinen syrjintä*), 3) henkilön tai ihmisryhmän arvon ja koskemattomuuden tarkoituksellista tai tosiasiallista loukkaamista siten, että luodaan uhkaava, vihamielinen, halventava, nöyryyttävä tai hyökkäävä ilmapiiri (häirintä), 4) ohjetta tai käskyä syrjiä. 7 §:n mukaan syrjintänä ei pidetä 1) yhdenvertaisuussuunnitelman mukaista menettelyä, jolla pyritään yhdenvertaisuuslain tarkoituksen toteuttamiseen käytännössä, 2) tavoitteeltaan oikeutettua ja oikeasuhtaista kohtelua, joka perustuu työtehtävien laatuun ja niiden suorittamista koskeviin todellisiin ja ratkaiseviin vaatimuksiin, 3) ikään perustuvaa erilaista kohtelua silloin, kun sillä on objektiivisesti ja asianmukaisesti perusteltu työllisyyspoliittinen taikka työmarkkinoita tai ammatillista koulutusta koskeva tai muu näihin rinnastettava oikeutettu tavoite tai kun erilainen kohtelu johtuu sosiaaliturvajärjestelmien eläke- tai työkyvyttömyysetuuksien saamisedellytykseksi vahvistetuista ikärajoista. Lailla ei estetä toimenpiteitä, joiden tavoitteena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttaminen. Positiivisen erityiskohtelun on oltava pyrityn tavoitteen kannalta oikeasuhtaista.

Lähes kaikki mietinnöstä lausuntonsa antaneet tahot pitivät yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista tarpeellisena, ja suurin osa myös katsoi toimikunnan mietinnön muodostavan hyvän lähtökohdan uudistukselle³⁴⁹. Mahdollinen hallituksen esitys asiassa annetaan vaalikaudella 2011–2015³⁵⁰.

Hallintotoiminnassa perustuslain yhdenvertaisuussäätelyyn ankkuroitua hallinnon yhdenvertaisuusperiaate (HallintoL 434/2003 6 §) muodostaa niin ikään keskeisen oikeusperiaatteen³⁵¹. Periaatteen myötä viranomaisen ja virkamiehen velvollisuutena on kohdella hallinnon asiakkaita tasapuolisesti ja johdonmukaisesti. Tasapuolisuusvaatimus ei kuitenkaan estä positiivisia erityistoimia, joiden tarkoituksena on poistaa aikaisempi eriarvoisuus tai syrjivä käytäntö suosimalla heikommassa asemassa olevia.³⁵² Yhdenvertaisuusperiaatteen on katsottu koskevan myös alueellista yhdenvertaisuutta, vaikka täydelliseen yhdenvertaisuuteen ei tässä suhteessa tosiasiallisesti ole mahdollisuutta päästä³⁵³.

Tässä mainittujen säätelyalueiden lisäksi perustuslain yhdenvertaisuussäännösten vaikutus näkyy tavallisen lain tasoisessa säätelyssä laajalti. Tämä tuo osaltaan esiin perusoikeuden keskeistä merkitystä.

3.3 Perustuslain 16 ja 17 §:t erityisesti yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden näkökulmasta tulkittuina

3.3.1 Sivistyksellisten, kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien funktio

Sivistykselliset oikeudet koottiin perusoikeusuudistuksessa yhdeksi kokonaisuudeksi, mikä myös tuo kootummin esiin näiden funktiota. Säätely kattaa sivistyksen laajalti aina perusopetusta edeltävästä opetuksesta ylimpään opetukseen ja muuhun itsensä kehittämiseen, ja koskee siten laajaa tavallisen lain tasoisen säätelyn aluetta.

Sivistykselliset oikeudet ovat vahvassa yhteydessä yhdenvertaisuussäätelyn yhdenvertaisiin vaikutusmahdollisuuksiin antaessaan yksilöille edellytyksiä vaikutusmahdollisuuksiensa käyttämiseen. Muun muassa tästä syystä sivistyksellisten oikeuksien yhdenvertainen toteutuminen, erityisesti yksilöiden yhdenvertainen pääsy sivistyksel-

349 Oikeusministeriö 46/2010, s. 14.

350 <http://www.om.fi/Etusivu/Valmisteilla/Lakihankkeet/Valtiosaanto/1172045284846.18.9.2011>.

351 HE 309/1993 vp, s. 42; Mäenpää 2008, s. 69–71; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, s. 316–324. Mäenpää 2011, s. 2–4 katsoo tämän myös saavan perustuslain 21 §:ään kytkeytyvän perusoikeussuojaa, jolloin perustuslain 22 §:n mukainen perusoikeuksien turvaamisvelvoite koskee myös asianmukaisen menettelyn ja hyvän hallinnon toteutumista.

352 Mäenpää 2011, s. 74, 78.

353 Heuru 2003, s. 237.

listen oikeuksien piiriin, on sivistyksen omaaman itseisarvon ohella tärkeää. Yhdenvertaisuuden elementti näkyykin yhdenvertaisuussäntelyn lisäksi vahvasti myös sivistyksellisissä perusoikeuksissa itsessään.

Yleisesti ottaen sivistyksellisiä oikeuksia koskeville perusoikeussäännöksille voidaan todeta kaksi keskeistä funktiota: *riittävien sivistyspalvelujen järjestämisen ja sivistyksen kehittämisen turvaamisen funktio* sekä *yksilöiden sivistyspalvelujen piiriin pääsyn ja annettavien sivistyspalvelujen sisällöllisen yhdenvertaisuuden turvaamisen funktio*. Molempien funktioiden osa-alueet ovat vuorovaikutuksessa keskenään, ja sivistyspalvelujen järjestämisen ohella ensin mainittu funktio edellyttää torjunta- ja turvaamisoikeudellisia toimia tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden toteuttamiseksi. Säännökset myös ilmaisevat yhdessä muiden perustuslainsäännösten kanssa *sivistysvaltioperiaatteen*³⁵⁴, jossa jokaiselle turvataan muiden perusoikeuksien (mm. sosiaaliset oikeudet) ohella yhdenvertainen oikeus sivistykseen.

Sivistyksellisten oikeuksien kannalta keskeisen perustuslain 16.1 §:n funktiona on *maksuttoman perusopetuksen turvaaminen jokaiselle*. Subjektiiivisen oikeuden sisältävänä säännös asettaa sekä sivistyksellisten että yhdenvertaisuusoikeuksien näkökulmasta julkiselle vallalle yksiselitteisen velvollisuuden perusoikeuden toteutumisen turvaamiseen. Oikeus on laajalti tunnustettu myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa.

Perustuslain 16.2 §:n sääntely koskee muuta kuin perusopetusta, ja on siten soveltamisalaltaan laaja. Säännös myös omaa useita eri funktioita *turvaten niin muodollista kuin aineellistakin yhdenvertaista oikeutta opetukseen ja itsensä kehittämiseen*. Säännös asettaa velvoitteita julkiselle vallalle: 1) yleinen velvollisuus yhtäläisten mahdollisuuksien turvaamiseen opetuksen ja muun itsensä kehittämisen piiriin pääsyssä, 2) velvollisuus sen turvaamiseen, ettei varattomuus estä opetuksen saamista, 3) säännöksen tarkoittamien mahdollisuuksien turvaaminen jokaiselle asuinpaikasta riippumatta, 4) suomen ja ruotsinkielisen väestön yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen huomioiminen, 5) järjestettävien sivistyspalvelujen sisällöllisen yhdenvertaisuuden turvaaminen 6) elinikäisen oppimisen mahdollisuuksien turvaaminen sekä 7) itsensä kehittämisen mahdollisuuksien olemassaolon riittävä turvaaminen³⁵⁵. Sekä perusopetusta että muuta kuin perusopetusta koskevana sääntelyn funktiona voidaan pitää myös perusoikeuden objektiin, annettavaan sivistyspalveluun liittyvän *oppilasarvioinnin yhdenvertaisuuden vaatimuksen ilmaisemista*, mikä osaltaan vaikuttaa yksilöiden yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin opinnoissaan etenemiseen ja seuraaviin oppilaitoksiin hakeutumiseen.

354 Sivistysvaltioperiaate on laaja käsite, johon tässä ei kuitenkaan tarkemmin paneuduta.

355 HE 309/1993 vp, s. 64.

Perustuslain 16.3 §:n yleisenä funktiona voidaan pitää *edellytysten luomista kulttuurin kehitykselle*. Säännöksellä on myös yhteytensä sananvapautta ja julkisuutta koskevaan perusoikeuteen (PL 12 §).³⁵⁶

Tarmo Miettinen on eritellyt seuraavat tieteen vapautta koskevan perusoikeuden funktiot:

1. tieteellisen työn individuaalisen itsemääräämisoikeuden vahvistaminen
2. tieteenharjoittamisen yhteisöllisen itsekontrollin oikeuttaminen
3. tiedon jatkuvan uusintamisen ja tieteellisen riskinoton mahdollistaminen
4. valtiovallan tiedepoliittisen kannanoton esiin tuominen
5. sivistisyliopistollisen toimeksiannon ilmaiseminen
6. tieteenharjoittamisen sisällöllisen riippumattomuuden turvaaminen rahoittajan intresseistä
7. yliopistolaitosta koskevan yleisen organisointiperiaatteen lausuminen³⁵⁷

Miettisen erittelemiä funktioita *voidaan pitkälti soveltaa myös taiteen vapautta koskevaan perusoikeuteen*. Säännös koskee niin taiteen harjoittajia kuin yliopistotasoisia taiteen opetustakin. Ammattitaiteilijoiden lisäksi taiteen vapauden on tulkittu koskevan myös taiteen harrastajia ja käyttäjiä³⁵⁸, jolloin säännöksen funktiot *soveltuvin osin laajenevat koskemaan myös muun muassa taiteen perusopetusta ja kuntien kulttuuri-toimintaa*. Myös tieteen vapauden osalta voidaan nostaa esiin käyttäjän näkökulma: säännös *turvaa jokaisen oikeutta rajoituksista vapaan tieteen tuloksista ja tieteen kehittämisestä nauttimiseen*. Ylimmän opetuksen vapautta koskeva säännös *turvaa niin opettajan kuin opiskelijankin oikeutta opetuksen vapauteen*.

Kielellisiä oikeuksia turvaavan perustuslain 17 §:n funktioina voidaan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden näkökulmasta nostaa esiin *yhdenvertaisten kansalliskielten ja maan virallisen kaksikielisyyden periaatteen toteaminen*. Näihin liittyy myös säännöksen julkiselle vallalle asettama *velvoite huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan*. Edelleen säännös *turvaa saamelaisten, romanien ja muiden ryhmien oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan*. Viimeisenä sivistyksellisen yhdenvertaisuuden kannalta keskeisenä säännöksen funktiona voidaan mainita lainsäätäjään kohdistuvan *velvoitteen asettaminen viittomakieltä sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeuksien turvaamisesta*.

356 HE 309/1993 vp, s. 64.

357 Miettinen 2001, s. 260–263.

358 Arajärvi 2006, s. 145.

3.3.2 *Sivistyksellisiä, kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia koskevien perusoikeussäännösten ala ja rakenne*

Perustuslain sivistyksellisiä oikeuksia turvaava 16.1 § asettaa subjektiivisen oikeuden maksuttomaan perusopetukseen *jokaiselle*. Lähtökohtaisesti käsite tarkoittaa kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia ihmisiä³⁵⁹. Opetuksen osalta säännös on linkitetty oppivelvollisuuteen kuuluvaan opetukseen, mutta oikeuden opetukseen omaavien osalta ei³⁶⁰.

Perusopetuslain (628/1998) 25 § määrittelee oppivelvollisiksi Suomessa vakituisesti asuvat lapset siitä vuodesta lähtien, jolloin lapsi täyttää seitsemän vuotta. Oppivelvollisuus päättyy, kun perusopetuksen oppimäärä on suoritettu tai kun oppivelvollisuuden alkamisesta on kulunut 10 vuotta. Jos perusopetukselle säädettyjä tavoitteita ei lapsen vammaisuuden tai sairauden vuoksi ilmeisesti ole mahdollista saavuttaa yhdeksässä vuodessa, alkaa oppivelvollisuus vuotta aikaisemmin ja kestää 11 vuotta. Laki antaa lapselle myös oikeuden aloittaa perusopetus vuotta säädettyä aikaisemmin, jos lapsella on tehtyjen selvitysten mukaan edellytykset suoriutua opiskelusta (PerusopetusL 27 §). Lapsella on perusopetuslain nojalla oikeus myös esiopetukseen (PerusopetusL 26 a §)³⁶¹.

Myös oppivelvollisuuden ulkopuolella olevilla on oikeus saada maksutonta perusopetusta (PerusopetusL 46 §). Ainoastaan yhtä tai useampaa perusopetuksen oppimäärään kuuluvaa oppiainetta suorittavalta voidaan kuitenkin periä opetuksesta kohtuullista maksua. Säännöksissä ei erikseen rajoiteta Suomessa lyhytaikaisemmin asuvien oikeutta perusopetukseen, jolloin lähtökohtana voidaan perusoikeuksien yleisen soveltamisalan mukaisesti pitää kaikkien Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevien ihmisten oikeutta opetukseen. Kuntien velvollisuudeksi asetetaan kuitenkin opetuksen järjestäminen vain alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille ja tätä ennen esiopetuksen piiriin kuuluville (PerusopetusL 4 §). Lisäksi valtio voi järjestää perusopetuslaissa tarkoitettua opetusta tai myöntää rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan opetuksen järjestämiseen (PerusopetusL 7 ja 8 §). Hohfeldin *oikeus-velvollisuus* -suhteen näkökulmasta haasteelliseksi asetelmassa muodostuu oppivelvollisuuden ulkopuolella olevan yksilön oikeus opetukseen, jonka järjestämistä ei kuitenkaan ole osoitettu sen enempää valtion

359 HE 309/1993 vp, s. 21–23.

360 HE 309/1993 vp, s. 64. Saraviita katsoo perustuslain 16.1 §:n luovan perusoikeuden lisäksi myös (perus)velvollisuuden, oppivelvollisuuden, jonka ydinsisältöä ei tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä voida muuttaa, ks. Saraviita 2000, s. 159.

361 Esiopetus ei kuulu oppivelvollisuuden piiriin, jolloin se jää perustuslain 16.1 §:n soveltamisalan ulkopuolelle. Päiväkoti- tai perhepäivähoitopaikassa esiopetukseen sovelletaan Perusopetuslain lisäksi lasten päivähoidosta annetun lain ja sen nojalla annettujen asetusten säännöksiä siltä osin kuin perusopetuslaissa tai sen nojalla asetuksessa ei toisin säädetä, ks. HE 91/1999 vp, s. 14–15.

kuin kuntienkaan velvollisuudeksi. Perusoikeuksien toteutumisen yleinen turvaamisvelvollisuus (PL 22 §) joka tapauksessa osoittaa vastuun asiassa julkiselle vallalle. Kaikkien koulutuksen järjestäjien tulee huolehtia, että opetus järjestetään perusopetuksesta annetun lain mukaisesti (PerusopetusL 4.1 §, 7.4 § ja 8 §).

Valtakunnan alueen kokonaisuus huomioiden *jokaisen oikeus* perusopetukseen merkitsee sitä, ettei matka lähimpään oppilaitokseen saa muodostua kohtuuttomaksi opetukseen osallistumisen kannalta (vrt. PerusopetusL 2.3 §)³⁶². Oppivelvollisuuden ulkopuolella olevien opetus voidaan kuitenkin järjestää osaksi tai kokonaan etäopetuksena (PerusopetusL 46.4 §).

Sen, mihin oikeus on, eli *maksuttoman perusopetuksen* soveltamisala on sidottu oppivelvollisuuden käsitteeseen. Hallituksen esityksen mukaan perusopetukseksi on katsottava se opetus, joka kuuluu oppivelvollisuuteen, jolloin oppivelvollisuutta laajennettaessa laajenee myös velvollisuus antaa maksutonta opetusta. Opetuksen maksuttomuus merkitsee sitä, että opetusta on voitava saada ilman opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia. Tällöin opetuksen ohella myös välttämättömien opetusvälineiden, kuten oppikirjojen on oltava ilmaisia.³⁶³

Rakenteeltaan perustuslain 16.1 § on siten kaksijakoinen. Momentin ensimmäinen lause muodostaa ehdottoman subjektiivisen oikeuden, jonka piiriin kuuluvia ei tavallisella lailla voida rajoittaa. Sen sijaan oikeuden sisällöstä, eli oppivelvollisuuteen kuuluvasta opetuksesta, nimenomaisesti säädetään lailla.

Perustuslain 16.2 §:n turvaama yhtäläinen mahdollisuus myös muuhun kuin perusopetukseen koskee niin ikään perusoikeuksien yleisen soveltamisalan mukaisesti kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia ihmisiä. Oikeus muuhun kuin perusopetukseen ei ole subjektiivinen oikeus siinä mielessä, että jokaisella oikeus haluamaansa koulutukseen pääsyyn olisi, vaan sääntely turvaa jokaisen yhtäläisen mahdollisuuden. Oman kysymyksensä muodostaa se, onko jokaisella subjektiivinen oikeus *yhtäläiseen mahdollisuuteen* koskien muuhun kuin perusopetukseen pääsyä. Perusoikeussäännös itsessään edellyttää huomioitavaksi muodollisen yhdenvertaisuuden ohella myös aineellisen yhdenvertaisuuden edistämisen yksilöiden erilaisissa tarpeissa ja varattomuudessa/vähävaraisuudessa.

Jokaisen subjektiivisen oikeuden voidaan perusoikeustasolla tulkita sisältävän ainakin *yhdenvertaisen ilmoittautumis- ja osallistumisoikeuden oppilaitosten pääsykokeisiin sekä oikeuden yhdenvertaiseen pääsykoesuorituksen arviointiin ja siten sisäänpääsyyn oppilaitokseen*. Pääsykokeisiin (tai joissakin tilanteissa suoraan opetuk-

362 Kehityssuuntauksena on ollut erityisesti pienissä kunnissa koulujen lukumäärän vähentyminen. Koulujen lakkauttamisia on oppilasmäärän vähenemisen lisäksi perusteltu mm. pedagogisilla seikoilla ja resurssien tehokkaalla käytöllä, Hietaniemi-Viitanen 2004, s. 24–28.

363 HE 309/1993, s. 64.

seen) ilmoittautumis- ja osallistumisoikeudelle voidaan kuitenkin etukäteen määritellä tietyt kriteerit, esimerkiksi aiemmin suoritettujen opintojen. Tällöin subjektiivinen oikeus koskee nämä kriteerit täyttäviä. Kielletyin syrjintäperustein ei ketään voida estää oppilaitoksen pääsykokeisiin tai opetukseen ilmoittautumasta tai osallistumasta, ja yhtäläiset mahdollisuudet opintoihin hakeutumiseen ja pääsyyn tulee olla myös erityisiä tarpeita omaavilla. Vastaava mahdollisuus yhdenvertaiseen palvelujen piiriin hakeutumiseen koskee samoin muita sivistyspalveluja kuin koulutusta.

Perusoikeustasolla subjektiivinen oikeus tietyt kriteerit täyttävälle näyttäytyy myös pääsykokeissa *oppilaaksi hyväksytyjen oikeudessa opiskeluun varattomuuden sitä estämättä*. Oikeus edellyttää maksuttoman koulutuksen osalta opintotuki- tai vastaavien käytäntöjen olemassaoloa, ja koulutuksessa, josta voidaan periä maksuja (esimerkiksi taiteen perusopetus), järjestelyjä, jotka mahdollistavat opiskelun varattomuuden sitä estämättä. Yksi esimerkki näistä ovat hakemuksesta myönnettävät vapaaoppilaspaikat. Subjektiivisen oikeuden myötä yhdenvertaisin valintaperustein (kyvyt) syntyneitä opiskeluoikeutta ei varattomuuden perusteella voida yksilöltä ottaa pois.

Perustuslain 16.2 §:ään liittyvä subjektiivinen oikeus voi syntyä tai täsmentyä myös säännöstä täsmentävän tavallisen lain tasoisen sääntelyn perusteella³⁶⁴. Muun muassa edellä mainitun yhdenvertaisen sivistyspalvelujen piiriin hakeutumisoikeuden kohde, perusoikeuden objekti, täsmentyy tavallisen lain tasoisella sääntelyllä, jolloin subjektiivinen oikeus (yhdenvertainen oikeus hakeutua palvelun piiriin) muodostuu kulloinkin järjestettäväksi säänneltyyn koulutukseen ja muihin sivistyspalveluihin. Taiteen perusopetuksessa yhtäläistä mahdollisuutta palvelun piiriin pääsyyn täsmentää myös eri kunnista tulevia hakijoita koskeva sääntely.

Muu kuin perusopetus on katsottava soveltamisalaltaan laajaksi. Säännös kattaa opetuksen esiopetuksesta ylimpään opetukseen ja aikuiskoulutukseen asti, ja merkitsee yksilön elinikäisen koulutuksen periaatteen tunnustamista. Säännöksen alaan kuuluvat koulutuksen lisäksi julkisen vallan toimet, joilla edistetään yksilön mahdollisuuksia kehittää itseään. Nämä liittyvät esimerkiksi tiedon hankintaan, tieteelliseen ja taiteelliseen toimintaan, taiteesta nauttimiseen sekä liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittamiseen. Säännös ei velvoita pitämään voimassa nykyistä lainsäädäntöä, mutta edellyttää, että itsensä kehittämisen mahdollisuutta edistäviä järjestelmiä on riittävästi olemassa.³⁶⁵

Vaikka perusoikeussäännös ei kaikilta osin turvaakaan oikeutta muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen subjektiivisena oikeutena, voidaan erityisesti elinikäisen koulutuksen periaatteesta saada tukea julkisen vallan velvollisuudelle järjestää koulutuspalveluja määrällisesti siten, että jokaisella esimerkiksi on mahdollisuus

364 Vrt. Tuori & Kotkas 2008, s. 242.

365 HE 309/1993, s. 64.

koulutuksen hankkimiseen johonkin tehtävään ja itsensä kehittämiseen edelleen. Tätä tulkintaa tukee myös oikeutta työhön ja elinkeinovapauteen koskeva perusoikeussäännös (PL 18 §). Tällöin oikeus muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen ei antaisi yksilölle subjektiivista oikeutta haluamaansa koulutukseen pääsyyn (kykyjen ja erityisten tarpeiden huomiointi, julkisen vallan mahdollisuus eri alojen koulutusmäärien suuntaamiseen eri aikoina tarpeen mukaan, koulutustarjonnan kehittäminen), mutta sen voitaisiin tulkita antavan yksilölle lähtökohtaisen oikeuden johonkin koulutukseen pääsyyn ja myös itsensä kehittämiseen joillakin alueilla elämänsä eri vaiheissa. Tämä edellyttää, että muuta kuin perusopetusta ja itsensä kehittämisen mahdollisuuksia on valtakunnan eri osissa riittävästi saatavilla, ja yksilön näiden piiriin hakeutumisen mahdollisuudet ovat todelliset³⁶⁶.

Yhtäläisen mahdollisuuden turvaaminen myös muuhun kuin perusopetukseen on suorassa yhteydessä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyyn. Säännösten soveltamisalat siten limittyvät keskenään. Koulutuksen ja muun itsensä kehittämisen kohdalla yhdenvertaisuuden merkityksen korostuminen perusoikeussääntelyssä on perusteltua; koulutus muodostaa julkisen sektorin palvelun, jonka avulla yksilö voi merkittävästi vaikuttaa oman tulevaisuutensa kehittämiseen.

Perustuslain 16.2 §:n säännös kuuluu lainsäätäjän turvaamisvelvollisuuksiksi muotoiltujen perusoikeussäännösten ryhmään, jolloin siinä on kyse lainsäätäjään kohdistuvasta positiivisesta toimintavelvoitteesta. Säännös myös sisältää yleisesti julkiseen valtaan kohdistuvan perusoikeuden edistämismahdollisuuden³⁶⁷, jolloin sen soveltamisala näiltäkin osin on laaja. Yksilöiden yhtäläisiä mahdollisuuksia muuhun kuin perusopetukseen turvataan sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Perustuslain 16.3 § muodostaa tiiviin ilmaisun, jonka mukaan ”*Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu*”. Säännös linkittyy edellä käsiteltyyn perustuslain 16.2 §:ään, mutta esimerkiksi Miettinen pitää tärkeänä näiden soveltamisalojen tarkastelua myös erikseen³⁶⁸. Säännösten sisältämät oikeusnormithan ovat sekä tyypiltään että oikeusvaikutuksiltaan erilaiset.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden tarkastelussa perustuslain 16.1 ja 16.2 §:ien merkitys on tärkeä. Säännösten sisältämät oikeusnormit ovat luonteeltaan turvaamisoikeuksia, jotka asettavat yhdessä perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn kanssa julkiselle vallalle positiivisen toimintavelvoitteen perusoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen turvaamiseen. Perustuslain 16.3 §:n vapausoikeudet puolestaan sisältävät pääasiassa torjuntaoikeudellisia elementtejä, mutta jossakin määrin

366 Elinikäisen koulutuksen periaatetta tukee muun muassa yksilön oikeutta opintovapaaseen koskeva sääntely. Ks. OpintovapaaL & OpintovapaaA.

367 PeVM 25/1994 vp, s. 6.

368 Miettinen 2001, s. 265.

edellyttävät julkiselta vallalta myös turvaamistoimia³⁶⁹. Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kannalta keskeiseksi muodostuu yksilöiden yhdenvertainen pääsy turvattuun perusoikeuden piiriin.

Perustuslain 16.3 § vaikenee täysin tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden subjekteista. Lainvalmisteluaineiston perusteella perusoikeuden tarkoittamiksi subjekteiksi voidaan kuitenkin todeta ainakin *tieteen ja taiteen harjoittaja, opiskelija ja opettaja*³⁷⁰. Perusoikeuksien yleinen soveltamisala huomioiden on perusoikeuden subjektiutta tulkittu laajasti koskemaan tiedettä ja taidetta ammattimaisesti harjoittavien lisäksi myös harrastajia ja jopa käyttäjiä³⁷¹, jolloin perusoikeus tulisi huomioitavaksi myös käsillä olevan tutkimuksen keskiössä olevia sivistyksen osa-alueita tarkasteltaessa. Tieteen ja taiteen vapautteen liittyvien oikeuksien voidaan kuitenkin katsoa kohdentuvan eri tavoin eri prosesseissa, jolloin oikeuden käyttämisen edellytykset rajaavat käytännössä vapauden subjektiutta³⁷². Myös *tiedeyhteisön* asemaa tieteen vapauden subjektina on pohdittu³⁷³.

Perusoikeuden turvaaman vapauden kohteista erityisesti tieteen ja taiteen käsitteitä on vaikea määritellä, ja lainvalmisteluaineisto jättääkin tämän tiede- ja taideyhteisöjen tehtäväksi³⁷⁴. Asetelma tuo hyvin esiin oikeuden vuorovaikutteisen suhteen ympäröivään yhteiskuntaan ja reaaliseen argumentointiin. Perustuslain 16.3 §:n käyttämien tiede ja taide -käsitteiden sisältö ja siten myös perusoikeuden soveltamisala näiltä osin täsmentyy yhteiskunnallisessa käytännössä tiede- ja taideyhteisöjen itsensä toimesta. Määrittely myös voi aikojen kuluessa muuttua.

Perustuslain 16.3 § toteaa tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden turvatuksi mainitsematta tähän velvoitettua tahoa. Yhdessä perusoikeuksien toteutumisen yleisen turvaamisvelvoitteen (PL 22 §) kanssa velvoite kohdistuu kuitenkin ensisijaisesti julkiseen valtaan.

Perustuslain 16.3 §:n sisältämän perusoikeuden rakenne ilman rajoituslauseketta tai lakivarausta viittaa säännöksen laajaan soveltamisalaan. Tällä tavoin kirjoitettujaakaan perusoikeuksia ei kuitenkaan pääsääntöisesti ole tarkoitettu ehdottomiksi oikeuksiksi, vaan niiden rajoittaminen ratkaistaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti³⁷⁵.

Kielellisten oikeuksien osalta käsillä olevan tutkimuksen kannalta oleellinen on kysymys yksilöiden yhdenvertaisista mahdollisuuksista päästä käyttämästään kiele-

369 Rautiainen 2007, s. 64–66.

370 HE 309/1993 vp, s. 64.

371 Ks. mm. Arajärvi 1994, s. 110; Miettinen 2001, s. 270.

372 Miettinen 2001, s. 270.

373 Miettinen 2001, s. 272–275.

374 HE 309/1993 vp, s. 64.

375 PeVM 25/1994 vp, s. 4.

tään riippumatta julkisen vallan järjestämien sivistyspalvelujen piiriin. Kielellisiä oikeuksia koskevan perusoikeussääntelyn soveltamisalaa tarkastellaan seuraavassa tästä näkökulmasta.

Perustuslain 17.2 § asettaa julkisen vallan tehtäväksi maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista huolehtimisen samanlaisten perusteiden mukaan. Säännöksen soveltamisala ulottuu kaikkien julkisten sivistyspalvelujen järjestämiseen³⁷⁶. *Samanlaiset perusteet* viittaavat myös yhdenvertaisuussääntelyn soveltamiseen. Yhteiskunnallisten tarpeiden osalta soveltamisalan tarkastelu jää tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Oikeuden subjekteiksi mainitaan säännöksessä *jokainen omaa kieltään käyttävä*. Lainvalmisteluaineisto kuitenkin täsmentää, ettei oikeus ulotu ehdottomana oikeutena yksikielisten kuntien ja muiden itsehallintoyhdyskuntien viranomaisiin, ellei lainsäädäntöä tältä osin ensin muuteta³⁷⁷. Perusoikeuden subjektiuus suomea tai ruotsia omana kielenään käyttäviin rajoittuvana poikkeaa yleisestä lähtökohdasta, jonka mukaan perusoikeudet koskevat jokaista Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevaa³⁷⁸.

Kielellisiä perusoikeuksia koskevassa sääntelyssä erotellaan kansalliskielet suomi ja ruotsi muista kielistä. Säännösten soveltamisalan näkökulmasta perustuslain 17 §:n 1 ja 2 momentit koskevat vain näitä kieliä. Muita kieliä ja kulttuurisia ryhmiä koskee puolestaan 17.3 §. Erottelu näkyy myös tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä³⁷⁹.

Perustuslain 17.3 § turvaa saamelaisten alkuperäiskansana sekä romanien ja muiden ryhmien oikeuden ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, minkä suhteen esimerkiksi mahdollisuutta oman kielen opiskeluun voidaan pitää tärkeänä. Oikeutta tulkitaan laajasti sisältäen myös muun muassa vähemmistön kulttuurimuotoon kuuluvat perinteiset elinkeinot. Säännös ei kuitenkaan merkitse siinä tarkoitettujen ryhmien oikeutta kulttuuriinsa vedoten poiketa suomalaisen oikeusjärjestyksen asettamista säännöistä. Julkisen vallan näkökulmasta perusoikeus näyttäytyy sekä torjunta- että turvaamisoikeutena.³⁸⁰

376 Säännöstä täsmentävää sääntelyä löytyy sivistyspalveluja koskevasta lainsäädännöstä runsaasti, ks. mm. PerusopetusL 10 §, LukioL 6 §, LVSt 4 §, LTPo 3 §, YliopistoL 11 ja 12 §:t, AmmattikorkeakouluL 15 §, KirjastoL 3 §. KulttL (2 §) tarkoittaa kulttuuritoiminnalla mm. paikallisen kulttuuriperinteen vaalimista ja edistämistä, mikä on läheisessä yhteydessä myös kunnan asukkaiden kielellisiin taustoihin.

377 HE 309/1993, s. 65.

378 Ks. Saraviita 2000, s. 161.

379 Ks. mm. PerusopetusL 10 §, LukioL 6 §.

380 Ks. HE 309/1993 vp, s. 65–66. Valtio onkin toteuttanut perusoikeuden turvaamisvelvollisuuttaan muun muassa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia (635/1998) uudistamalla, missä yhteydessä saamelaisten oman kielen olemassaolon turvaamiseksi on pidetty perusteltuna myös poikkeamista kuntien valtionosuusjärjestelmän yleisistä periaatteista. HE 150/1998 vp, s. 7; SiVM 3/1998 vp, s. 58. Sittemmin valtionosuusjärjestelmää on uudistettu edelleen vuonna 2010.

Perusoikeuden subjekteja ovat säännöksessä mainittujen perinteisten suomalaisen yhteiskunnan vähemmistöjen lisäksi lähinnä kansalliset ja etniset vähemmistöt. Oikeuden subjektiuus kuitenkin edellyttää ryhmältä tiettyä kiinteyttä ja pysyvyyttä, jolloin satunnaisesti Suomessa oleskelevat ihmisjoukot eivät sen piiriin kuulu.³⁸¹ Kieleen ja kulttuuriin liittyvien perusoikeuksien osalta tutkimuksen keskiössä on yksilöiden yhdenvertainen pääsy julkisen sektorin järjestämien sivistyspalvelujen piiriin. Eri kulttuuristen ryhmien oikeuksia tarkastellaan jäljempänä siten lähinnä tästä näkökulmasta.

Perustuslain 17.2 § on rakenteeltaan turvaamisoikeus, joka edellyttää julkisen vallan huolehtivan maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Säännös ei sisällä sääntelyvarausta. 17.3 §:n ensimmäinen lause on samoin kirjoitettu oikeudeksi, jota ei sääntelyvarauksella rajoiteta. Momentin kaksi viimeistä lausetta toteavat saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädettävän lailla samoin kuin viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeuksien turvaamisestakin.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskeva oikeudellinen aines näkyy oikeuden pintatason sääntelyn lisäksi myös oikeuden syvemmissä kerrostumissa: oikeuskulttuurin tasolla tulkintaa ohjaavissa oikeusperiaatteissa, mutta myös oikeuden syvätasolla perustavaa laatua olevina oikeudellisina lähtökohtina. Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden taustalla vaikuttavia oikeusperiaatteita pyritään myöhemmin tutkimuksessa johtamaan tarkemmin yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden ulottuvuuksien analysoinnin myötä. Oikeuden syvätason normatiivisina periaatteina yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevassa perusoikeudessa korostuvat ihmisoikeudet syvään juurtuneina oikeudellisina lähtökohtina. Yksilöiden yhdenvertaisen oikeuden sivistykseen voidaan myös katsoa olevan yksi keskeinen edellytys Habermasin käsittein kommunikatiivisen rationaalisuuden kautta luotavan ja edelleen kehitettävän oikeusvaltion olemassaololle.³⁸²

3.3.3 *Sivistyksellisten, kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien sisältö*

Sivistyksellisiä, kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia koskevat perusoikeussäännökset muodostavat moninaisen kokonaisuuden sisältäen normimuodoltaan erilaisia oikeusnormeja ja sisällöltään laajaa aluetta koskevaa sääntelyä. Tässä tutkimuksessa kiinnostuksen kohteena on yksilöiden yhdenvertainen oikeus päästä julkisen vallan tarjoamien

381 HE 309/1993 vp, s. 65.

382 Tuori yhdistää tässäkin tutkimuksessa hyödynnetyn Habermasin oikeusfilosofisen ajattelun modernin oikeuden oikeustyyppeihin. Habermasin ajattelussa Tuori tulkitsee ihmis-oikeudet modernin oikeuden syvärakenteen periaatteiksi, minkä lähtökohdan hän itsekin analyysinsä osaksi ottaa. Tuori 2000, s. 210–211; ks. myös Habermas 1996, s. 3–5, 84–104.

sivistyspalvelujen piiriin, joten säännösten aineellista sisältöäkin tarkastellaan tästä lähtökohdasta käsin.

Perustuslain 16.1 § turvaa jokaiselle subjektiivisen oikeuden maksuttomaan perusopetukseen³⁸³. Säännöksen on yleisesti tulkittu sisältävän sääntöluonteisen, ehdottoman oikeusnormin, jolloin säännöksen sisältämät yhdenvertaisuudenkin elementit saavat vahvan sääntöluonteen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla, jolloin momentin ensimmäinen ja toinen virke ovat yhteydessä toisiinsa. Perusopetuksiksi on katsottava se opetus, joka kuuluu oppivelvollisuuteen, jolloin oppivelvollisuutta laajennettaessa laajenee myös velvollisuus antaa maksutonta opetusta.³⁸⁴

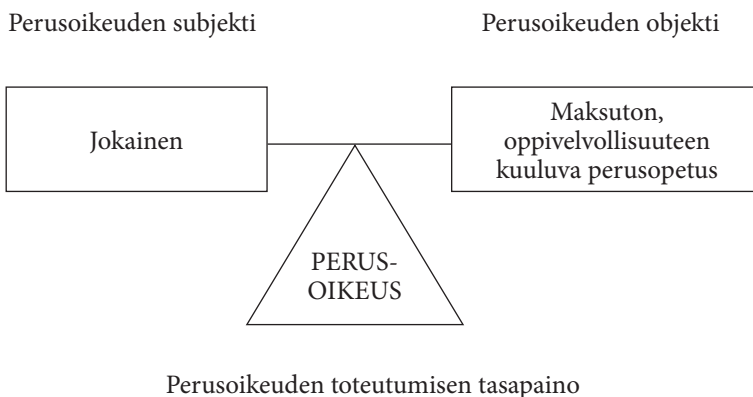
Muodollisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta voidaan perusoikeuden subjektien osalta puhua mahdollisimman *absoluuttisesta yhdenvertaisuudesta*: oikeus perusopetukseen turvataan *jokaiselle*³⁸⁵. *Suhteellisuuden elementtiä* perusoikeuteen tuovat sen objekti, se, mihin oikeus on, sekä yksilöiden kykyjen ja erityisten tarpeiden huomioiminen. Perusoikeussääntelyn tasolla oikeuden objekti, perusopetus, on sinänsä rajattu selvästi – perusopetusta on oppivelvollisuuteen kuuluva opetus³⁸⁶. Sekä perusoikeuden omaavien määrä että perusopetukseen kuuluvan opetuksen laajuus voivat siten eri aikoina vaihdella. Kuvion muodossa asetelmaa voidaan hahmottaa seuraavasti:

383 Ks. HE 309/1993 vp, s. 64. Subjektiivisen oikeuden käsitettä on oikeuskirjallisuudessa avannut mm. Ilkka Saraviita, jonka mukaan käsite on perusoikeusyhteydessään saanut alkuperäisestä poikkeavan sisällön. Saraviidan mukaan subjektiivinen oikeus tarkoittaa, että oikeussubjektilla on mahdollisuus viranomaiselle tai tuomioistuimelle esitetystä hakemuksessa vaatia päätöstä, jolla oikeus toteutetaan tai ainakin vahvistavasti todetaan. Saraviita 2005, s. 146. Huhtanen on pohtinut subjektiivisen oikeuden käsitettä erottaen suppeamman ja laveamman merkityksen. Suppeammassa merkityksessä käsite liitetään vain sellaisiin julkisen vallan järjestämiin etuuksiin, joita koskevat säännökset ovat yksiselitteisiä. Laveammassa merkityksessä etuuden myöntämiseen voi liittyä oikeudellista harkintaa. Tällöin subjektiivisen oikeuden tunnusmerkit täyttää yleensä etuus, jonka jokainen säädetyt edellytykset omaava on oikeutettu saamaan. Huhtanen 1993, s. 23–24. Veli Merikoski on jo vuonna 1932 tarkastellut perusoikeuksien luonnetta todeten näiden sisältämien oikeussäännösten olevan objektiivista oikeutta, mutta eräissä tapauksissa luovan yksilölle subjektiivisia oikeuksia. Merikoski 1932, s. 108.

384 HE 309/1993 vp, s. 64. Käsillä olevassa tutkimuksessa päähuomio on yksilöiden yhdenvertaisessa *oikeudessa* sivistykseen, mutta myös oppivelvollisuudella on yhteytensä yhdenvertaisuussääntelyyn. Perusteltuja eroavuuksia voidaan oppivelvollisuuteen säätää, jos erot pohjautuvat erityisiin tarpeisiin, kuten kykenemättömyyteen omaksua peruskoulun tavanomainen oppimäärä, mutta merkittäviä poikkeamia oppivelvollisuuden yleisyydestä, yhdenvertaisuudesta tai kulttuurisesta sisällöstä ei säännös salli. Ks. Arajärvi 1994, s. 130.

385 Läänihallitus myös tuo ratkaisussaan esille oppilaan oikeuden suorittaa maksuton perusopetus loppuun iästä riippumatta. Ks. LHH-2008-01249/Op-13.

386 HE 309/1993 vp, s. 64.



Kuvio 17. Muodollista yhdenvertaista oikeutta perusopetukseen koskevan perusoikeuden toteutumisen tasapainotila.

Kuviossa perusoikeuden toteutumisen tasapainon lähtökohtana on *jokaisen pääsyn sääntelyn tarkoittaman perusopetuksen piiriin*. Yhtäältä jokaisen tulee päästä perusopetuksen piiriin, toisaalta perusopetuksen tulee sisällöltään, määrältään ja laadultaan vastata perusoikeussäännöksessä tarkoitettua. Jos jompikumpi ei toteudu, rikkoutuu perusoikeuden toteutumisen tasapaino, ja molemmat osa-alueet luisuvat kolmion päältä pois toisen keventyessä liikaa. Kolmion kärjellä pysyäkseen, ja perusoikeuden toteutumiseksi, tulee molemmilla, sekä perusoikeuden subjektilla että objektilla, myös olla riittävä, perusoikeussäännösten edellyttämä painoarvo.

Muodollisen yhdenvertaisuuden lisäksi perustuslain 16.1 §:n säännöksen ”Jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen” voidaan jo itsessään tulkita sisältävän myös aineellisen yhdenvertaisuuden elementin. Perusopetuksen oppilaaksi tulevat ovat oppimisvalmiuksiltaan ja lähtökohdiltaan hyvinkin erilaisia, jolloin opetusta *jokaiselle* järjestettäessä tulevat huomioitaviksi myös yksilöiden erityiset tarpeet oppimisessa. Juuri perusopetuksessa yksilöiden erityisten tarpeiden huomioimista tuleekin pitää erityisen tärkeänä – perusopetuksen avulla luodaan keskeisiä valmiuksia sekä tuleviin opintoihin että elämään yleensä. Aineellinen yhdenvertaisuus näkyy myös *opetuksen maksuttomuudessa*, vaikka tämä onkin turvattu kaikille yhtäläisesti perheen varallisuustasosta riippumatta. Säännös turvaa erityisesti niiden perheiden lasten ja nuorten opiskelua, joiden taloudellinen tilanne on muita heikompi.

Aineellinen yhdenvertaisuus lähtee yksilöstä ja hänen tarpeistaan, mutta vaikuttaa yhdenvertaista oikeutta perusopetukseen koskevassa perusoikeudessa tarvittaessa myös perusoikeuden objektiin, maksuttomaan perusopetukseen. Aineellistakin yhdenvertaista oikeutta perusopetukseen turvattaessa tulee siten erityisiä tarpeita omaavan yksilön ja hänelle turvattun perusopetuksen välille löytää edellä muodollista yhdenvertaisuutta

tarkasteltaessa kuvattu tasapaino. Tämä voi yhtäältä edellyttää yksilöön kohdistuvia, hänen oppimistaan edesauttavia tukitoimia, ja toisaalta tarvittaessa myös opetuksisältöjä ja -menetelmiä muokkaavia toimia. Sama koskee opetuksen maksuttomuuden toteutumista koskevia toimia.

Oikeus perusopetukseen turvataan jokaiselle *maksuttomana*. Tämä merkitsee sitä, että opetusta on voitava saada ilman opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia, jolloin opetuksen ohella myös välttämättömien opetusvälineiden, kuten oppikirjojen on oltava ilmaisia³⁸⁷. Perusopetuksen maksuttomuus tarkoittaa myös tarpeellisia koulukuljetuksia ja riittävää ravintoa³⁸⁸.

Maksuton perusopetus on jokaisen oikeus, mutta perustuslain 16.1 §:n yhteydessä tuodaan esiin myös yksilön *velvollisuus* oppimiseen. Pykälän toisen virkkeen mukaan ”Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.” Perustuslain 16.1 §:llä on siten sekä oikeuden että velvollisuuden, joiden suhteen Hochfeldt näkee oikeudelliseksi korrelaatio-suhteeksi, luova luonne; tosin tässä kohtaa molemmat koskevat yksilöä itseään. Perusopetuslain 25 §:ssä määritellään oppivelvollisiksi kaikki Suomessa vakituisesti asuvat lapset, mihin nähden perusoikeuden subjekti, jokainen, on käsitteenä asteen verran laajempi. Käytännössä perusoikeuden merkityksellinen toteutuminen edellyttäneekin ainakin maassa asumisen tai oleskelun jonkinasteista pysyvyyttä³⁸⁹.

Yksilöiden yhdenvertaista oikeutta perusopetukseen koskeva perusoikeussäätely (erityisesti PL 16.1 §) on luonteeltaan laaja-alaista ja kattavaa. Oikeus koskee *jokaista*, sen kohteena on oppivelvollisuuden piirissä oleva opetus *kokonaisuudessaan*, ja sääntelyssä tarkoitettu opetus on oppilaalle *kaikilta osin* maksutonta. Oppivelvollisuuden kautta voidaan ajatella pyrittävän turvaamaan yksilön (lapsen) oikeus myös siinä tilanteessa, että hän itse tai hänen huoltajansa eivät syystä tai toisesta oikeudelle arvoa anna tai muuten halua sitä käyttää. Tästä lähtökohdasta käsin perusoikeuden toteutumisen turvaamisessa mennään hyvin pitkälle turvaamalla sekä oikeuden toteutuminen julkisen vallan järjestämisvelvollisuuden että yksilön osallistumisvelvollisuuden näkökulmasta mahdollisimman perusteellisesti. Tulkintaa vahvistaa maksuttomalle perusopetukselle sekä oikeusjärjestyksessä että yhteiskunnassa yleisemminkin annettu vahva arvo. Kun säännös lisäksi omaa sääntöluonnetta, on perusteltua ottaa oikeudellisissa tulkintatilanteissa lähtökohdaksi ennemminkin laajentava kuin supistava tulkintaote.

Mahdollinen tulkintalähtökohta on myös oppivelvollisuuden näkökulma, jolloin arvona korostuu yksilön oikeuden ohella yhteiskunnallinen etu. Yksilön kannalta voidaan lainsäädännön katsoa asettavan jokaiselle myös velvollisuuden oman asemansa

387 HE 309/1993 vp, s. 64.

388 PeVM 25/1994 vp, s. 9; VaVL 2/1994 vp, s. 2.

389 Myös kunnan velvollisuus perusopetuksen järjestämiseen on säädetty koskemaan sen alueella asuvia oppivelvollisuusikäisiä (PerusopetusL 4 §).

yhdenvertaisuuden edistämiseen vähintäänkin perusopetukseen osallistumisen verran. Yhteiskunnan näkökulmasta voidaan pitää suotuisana sitä, että mahdollisimman moni saavuttaa ainakin perusopetukseen kuuluvat tiedot ja taidot.

Perustuslain 16.2 § asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden turvata jokaisen yhtäläisiä mahdollisuuksia myös muuhun kuin perusopetukseen:

”Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.”

Muun kuin perusopetuksen ja itsensä kehittämisen osalta yhdenvertainen oikeus sivistykseen muodostaa varsin laajan kokonaisuuden useine ulottuvuuksineen. Yhdenvertaisuus ei perusopetuksen tavoin näyttäyty jokaisen oikeutena, vaan muodollisen yhdenvertaisuuden perusteena on jokaisen *yhdenvertainen mahdollisuus* sivistykseen. Säännös myös tuo esiin aineellisen yhdenvertaisuuden edistämisen mainitsemalla yksilöiden erityiset tarpeet ja varattomuuden yhdenvertaisuutta toteutettaessa huomioitavina tekijöinä.

Perusoikeuden objekti jakaantuu säännöksessä kahteen osa-alueeseen, yhtäältä muuhun kuin perusopetukseen (koulutukseen) ja toisaalta itsensä kehittämiseen. Perusoikeussäännöksen sanamuoto näyttäisi yhdistävän kyvyt palvelun piiriin pääsyn perusteena sekä erityisten tarpeiden huomioimisen ensisijaisesti muuhun kuin perusopetukseen, kun taas ilmaisu ”varattomuuden sitä estämättä” koskee sekä muuta kuin perusopetusta että itsensä kehittämistä. Tavallisen lain tasoinen sääntely yhtäältä tukee jaottelua, toisaalta tuo esiin erityisten tarpeiden huomioimisen myös itsensä kehittämiseen liittyvissä toiminnoissa.³⁹⁰ Tähän velvoittavat lähtökohtaisesti myös perustuslain 16.2 §:n ”yhtäläiset mahdollisuudet” -ilmaisu sekä perustuslain 6 §:n muodollista ja aineellista yhdenvertaisuutta koskeva sääntely. Yhtäläinen mahdollisuus muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen on julkisen vallan turvattava sen mukaan, kuin lailla tarkemmin säädetään.

390 Jaottelutulkinnalle antaa tukea perusoikeussäännöksen lauserakenteen lisäksi tavallisen lain tasoinen ja tämän nojalla annettu sääntely, jossa koulutuksen osalta on säännöksiä sekä oppilasvalinnoista että oppilaiden erityisten tarpeiden huomioimisesta mm. opetussisällöissä ja -menetelmissä. Mm. kirjasto- ja kulttuuritoimintaa koskevassa sääntelyssä kykyjä tai erityisiä tarpeita koskevia säännöksiä puolestaan ei löydy. Sinänsä muodollisen ja aineellisen yhdenvertaisuuden huomioiminen koskee myös em. toimialoja jo perustuslain 16.2 §:n ilmaisun ”yhtäläiset mahdollisuudet” ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn perusteella. Liikuntalaki kuitenkin mainitsee erityisryhmien huomioimisen (LiikuntaL 2 §), mutta ei, sen enempää kuin hallituksen esityskään, täsmennä, mitä näillä tarkoitetaan. Ks. HE 236/1997 vp, s. 11. Sivistysvaliokunnan mietinnössä erityisryhminä mainitaan vammaiset ja pitkäaikaissairaat. SiVM 11/1998 vp, s. 4.

Perustuslain 16.2 § ilmaisee yksilöiden kykyihin perustuvan yhtäläisen mahdollisuuden (oikeuden) muuhun kuin perusopetukseen. Säännöksellä voi olla kahdenlainenkin merkitys siitä riippuen, voidaanko kaikki halukkaat koulutukseen mukaan ottaa, vai onko hakijoita enemmän kuin vapaana olevia oppilaspaikkoja.

Yhdenvertaisen oikeuden saada kykyjensä mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta voidaan tulkita edellyttävän yksilöltä riittäviä valmiuksia ja kykyjä suoriutua opinnoista, joihin hän on hakemassa. Tällöin hakijalla, jolla mainittuja edellytyksiä ei ole, ei myöskään ole oikeutta oppilaspaikkaan, vaikka näitä vapaana olisikin³⁹¹. Yhdenvertaista oikeutta muuhun kuin perusopetukseen koskevan perusoikeuden toteutumisen kannalta hakijoiden kykyjen yhdenvertaisen arvioinnin lisäksi etukäteen laaditun, riittäviksi katsottavien kykyjen kriteeristön merkitys nousee keskeiseksi, vaikka etenkin oppimisvalmiuksien etukäteinen arviointi voi joissakin tilanteissa olla haastavaa³⁹². Elinikäisen oppimisen periaatteen näkökulmasta kynnyksen koulutukseen mukaan pääsyyn tulisi olla mahdollisimman matalalla³⁹³. Sääntelyn merkitys on samankaltainen, vaikka hakijoita olisi enemmän kuin oppilaspaikkoja, mikäli koulutuksen järjestäjällä on hakijoiden yleisen osaamistason perusteella jälkikäteen mahdollisuus vaikuttaa sisään otettavien oppilaiden määrään.

Tilanteessa, jossa koulutukseen hakevia on merkittävästi enemmän kuin vapaana olevia oppilaspaikkoja, on säännöksen merkitys toisenlainen. Riittävät edellytykset koulutuksesta suoriutumiseksi eivät välttämättä riitä, vaan näiden täytyttyä hakijan kykyjä verrataan vielä suhteessa muiden hakijoiden vastaaviin kykyihin valiten vapaana oleville oppilaspaikoille oppilasvalinnoissa parhaiten menestyneet hakijat. Muodollisen, yksilön ominaisuuksiin (kykyihin) perustuvan yhdenvertaisuuden turvaamisen perusteet korostavat siten erityisesti hakijoiden yhdenvertaista kohtelua hakumeneteltyssä.

Miettinen näkee yhtäläisen oikeuden yliopistokoulutukseen saavan oikeutuksensa perustuslain 16.2 §:n ohella myös tieteen eetoksesta. Tieteen universalismi merkitsee hänen mukaansa avointa ja tasapuolista mahdollisuutta osallistua tieteenharjoittamiseen, mikä puolestaan edellyttää avointa, lahjakkuuteen perustuvaa mahdollisuutta hankkia akateeminen koulutus.³⁹⁴ Miettisen ajatusta voidaan tutkimuksen alussa muodostettujen arvolähtökohtien pohjalta laajentaa koskemaan myös muuta sivistystä, ja siten avointa, oikeudenmukaista sivistyspalvelujen piiriin pääsyä. Samalla yliopistokoulutusta edeltävän koulutuksen ja muun sivistyksen piiriin pääsyä voidaan pitää edellytyksenä kaikille yhtäläisin mahdollisuuksin avoimelle yliopistokoulutukselle.

391 Vrt. LSLH-2009-4465/Op-13; LSLH-2006-6425/Op-13.

392 Ks. LSLH-2009-4672/Op-13.

393 Ks. aikuiskoulutukseen osallistumisen esteiden madaltamisesta Laukkanen 2010, s. 47–63.

394 Miettinen 2009, s. 37.

Perustuslain 16.2 §:ssä käytetään sanamuotoa ”kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti”, jolloin pohdittavaksi nousee muodollisen ja aineellisen yhdenvertaisuuden edistämisen rajapinta. Useampiakin tulkintanäkökohtia voidaan säännöksen pohjalta nostaa esiin.

Muuhun kuin perusopetukseen voidaan yleensä ottaa vain osa halukkaista, jolloin kyvyt ja erityiset tarpeet yhdistävän ilmaisuuden voidaan tulkita edellyttävän kaikkien vapaasti haettavissa olevaan opetukseen oppilaaksi otettavilta joka tapauksessa muodollisen yhdenvertaisuuden vaatimia riittäviä kykyjä. Koulutuksen järjestäjältä säännöksen voidaan tulkita edellyttävän hakijan erityisten tarpeiden (kuten esimerkiksi sairauden tai vamman edellyttämien apuvälineiden käyttö) huomioimista oppilasvalintatilanteessa. Tällöin muodollinen yhdenvertaisuus muodostaa oppilasvalinnoille perustan, jota aineellinen yhdenvertaisuus täydentää.

Painotetummin erityisten tarpeiden huomioimisen, ja siten aineellisen yhdenvertaisuuden edistämisen, voidaan tulkita nousevan esiin julkisen vallan opetuksenjärjestämisvelvollisuudessa. Säännöksen perusteella julkisen vallan on turvattava myös erityisiä tarpeita omaaville *mahdollisuus* opetukseen, jolloin tietyille erityisryhmille erikseen suunnatun koulutuksen järjestäminen on katsottava julkisen vallan velvollisuudeksi. Tällaisenkin koulutuksen osalta nousee jälleen esiin kysymys yhdenvertaisista oppilasvalinnoista tarkoitettuun ryhmään kuuluvien hakijoiden välillä. Perusoikeussäännöksen perusteella vastauksen antaminen on vaikeaa. Käytännön elämän kompleksisuudessa joustavat, tilannekohtaiset tulkinnat lienevät tarpeen.³⁹⁵

PL:n 16.2 §:n avulla pyritään edistämään myös vähävaraisten ja varattomien aineellista yhdenvertaisuutta. Oikeus muuhun kuin perusopetukseen turvataan *varattomuuden sitä estämättä*. Kysymys ei ole kaiken opetuksen ja itsensä kehittämisen turvaamisesta maksuttomana, vaan siitä, ettei varattomuus saa muodostua tosiasialliseksi esteeksi koulutukseen osallistumiselle tai muiden sivistyspalveluiden käytölle. Säännös ei sido lainsäätäjää olemassa olevien oppilaitosten tai järjestelmien ylläpitämiseen, vaan velvoittaa julkista valtaa yleisellä tasolla.³⁹⁶

Ilmaisu ”varattomuuden sitä estämättä” on tavallisen lainsäädännön tasolla tarkoitannut lähtökohtaisesti julkisen vallan turvaaman tutkintoon valmistavan koulutuksen maksuttomuutta³⁹⁷. Tämä on yhdenvertaisuusnäkökohdista katsoen erittäin perusteltua.

395 Ks. mm. LSLH-20084319/Op-13.

396 HE 309/1993 vp, s. 64.

397 Ks. YliopistoL 8 §; AmmattikorkeakouluL 26 §; Ammatillinen koulutusL 37 §. Myös tutkintoon johtavaan koulutukseen valmiuksia antava lukiokoulutus on säännelty maksuttomaksi, ks. LukioL 28 §. Ks. myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 384/4/00, jonka mukaan maksujen perimiselle ammattikorkeakouluopiskelijan opinto-oikeuden menettämisen jälkeisen ns. yliaikaisen perusopiskelun osalta ei ollut perustetta, sekä ratkaisu yliopisto-opintojen maksuttomuudesta EAOA 1956/4/03.

Tutkintoon tähtäävää ja päätoimista opiskelua myös tuetaan taloudellisesti³⁹⁸. Muusta koulutuksesta voidaan yleensä periä oppilailta maksuja, kunhan olemassa on myös järjestelyjä, jotka mahdollistavat opetukseen osallistumisen varattomuuden sitä estämättä. Yksilöiden yhdenvertaisiin opiskelumahdollisuuksiin läheisessä yhteydessä oleva kirjastotoiminta on niin ikään säännelty käyttäjälle peruslähtökohdiltaan maksuttomaksi (KirjastoL 5 §). Yleisten kirjastojen kirjasto- ja tietopalvelujen tavoitteena onkin edistää väestön yhtäläisiä mahdollisuuksia sivistykseen, kirjallisuuden ja taiteen harrastukseen, jatkuvaan tietojen, taitojen ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseen, kansainvälistymiseen ja elinikäiseen oppimiseen (KirjastoL 2 §).

Keskeisen elementin yhdenvertaisessa oikeudessa sivistykseen muodostaa perustuslain 16.2 §:n sääntelemällä alueella yksilöiden vapaa hakeutumisoikeus haluamiensa koulutus- ja muiden palvelujen piiriin. Tällöin perusoikeus näyttäytyy turvaamisoikeuden ohella myös torjuntaoikeutena; julkisen vallan tulee pidättäytyä rajoittamasta yksilöiden vapaata hakeutumisoikeutta ilman hyväksyttävää perustetta.

Julkisen vallan on turvattava perustuslain 16.2 §:ssä tarkoitettut perusoikeudet sen mukaan, kuin lailla tarkemmin säädetään. Tästä johtuen tavallisen lain tasoinen sääntely vaikuttaa suurelta osin siihen, millaiseksi perusoikeus muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen eri sääntelyalueilla muodostuu. Perusoikeuksien keskeisen merkityksen ja painoarvon näkökulmasta tavallisella lailla ei kuitenkaan voida luoda sääntelyä, joka merkitsee perusoikeuden sisällön tyhjentymistä olemattomiin.

Perusoikeussäännöksen sisällöllisestä merkityksestä voidaan nostaa esiin ulottuvuuksia, joiden toteutumista ei tavallisella lailla voida sivuuttaa. Ensiksi, säännös merkitsee *julkisen vallan turvaamisvelvollisuutta perusoikeuden toteutumiseksi*. Tällöin ei tavallisen lain tasolla voida säännellä järjestettäviä koulutus- ja muita sivistyspalveluja niin minimaalisiksi, että turvaamisvelvollisuuden raja alitetaan. Rajan asettaminen sivistyspalvelujen järjestämisen määrälle ja laadulle on vaikeaa, mutta joitakin näkökohtia asiaan liittyen voidaan nostaa esiin.

Yhtäläisen mahdollisuuden sivistyspalvelujen piiriin pääsemiseksi tulee olla *todellinen*. Tämä edellyttää sekä määrällisesti riittävää että maantieteellisesti kattavaa palvelujen järjestämistä³⁹⁹. Mitä perustavampaa laatua olevasta ja yksilölle tärkeämmästä palvelusta on kyse, sen tiukemmaksi raja järjestettävän palvelun riittävydessä ja maantieteellisessä kattavuudessa muodostuu.

Määrällisen riittävyuden lisäksi perustuslain 16.2 § sääntelee myös järjestettävien palvelujen *sisältöä ja laatua*. Säännös ei sido lainsäätäjää voimassa olevan lainsäädännön mukaisten palvelujen järjestämiseen, mutta sen voidaan tulkita edellyttävän

398 Ks. OpintotukiL, ks. myös OpintotukiA.

399 Säännöksellä on tältä osin liittymäkohtia myös 17 §:stä ilmenevään suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen, HE 309/1993 vp, s. 64.

järjestettäviltä palveluilta kuitenkin tiettyä monipuolisuutta ja laaja-alaisuutta⁴⁰⁰. Riittävä palvelun laatu on samoin lähtökohta yksilön perusoikeuden toteutumiselle. Jos palvelun laatu laskee liian heikoksi, tyhjentyy samalla yksilön perusoikeuden merkitys oikeuden sisällön (objektin) jäädessä olemattomaksi.

Perustuslain 16.2 §:n tarkoittamia sivistyspalveluja järjestettäessä tulee huomioida *yksilöiden yhtäläiset mahdollisuudet palvelun piiriin pääsyyn*. Käytössä olevien käytänteiden tulee siten perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäntelykin huomioiden olla sekä yksilöiden muodollista että aineellista yhdenvertaisuutta toteuttavia. Aineellisen yhdenvertaisuuden edistämässä perustuslain 16.2 § mainitsee erityisesti yksilöiden erityiset tarpeet sekä varattomuuden. Säännös siten edellyttää järjestelyjä, jotka mahdollistavat myös erityisiä tarpeita omaavien sekä varattomien ja vähävaraisten osallistumisen koulutukseen ja muuhun itsensä kehittämiseen.

Keskeinen yksilöiden yhdenvertaista oikeutta sivistykseen turvaava tekijä sekä perustuslain 16.1 että 16.2 §:n tarkoittaman koulutuksen osalta on *oppilasarvioinnin yhdenvertaisuus*. Yhdenvertaisen oppilasarvioinnin merkitys korostuu erityisesti sekä yksilöiden opintojen etenemisessä saman oppilaitoksen sisällä että yksilöiden yhdenvertaisissa mahdollisuuksissa edetä opintoihin seuraavissa oppilaitoksissa.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskeva perusoikeussäntely samoin kuin siihen liittyvä valmisteluaineistokin vaikenevat kokonaan oppilasarvioinnin yhdenvertaisuutta koskevista kysymyksistä. Perusoikeustasollakin yhteyksiä yhdenvertaiseen oppilasarviointiin on kuitenkin löydettävissä erityisesti *yhdenvertaisen elinikäisen oppimisen periaatteesta*. Jotta yhdenvertaisuus elinikäisessä oppimisessä voisi toteutua, tulevat kaikki tähän vaikuttavat elementit huomioitaviksi, jolloin oppilasarvioinnin yhdenvertaisuudellakin voidaan yksilön kannalta arvioida olevan perusoikeussuojaa. Tämä koskee käytännössä yksilön arviointia kaikessa koulutuksessa ja kasvatuksessa silloin, kun sillä on merkitystä yksilön mahdollisuuksille tulevaan koulutukseen osallistumiselle⁴⁰¹.

Oppilasarvioinnissa korostuu muodollisen yhdenvertaisuuden ulottuvuus, jolloin arvioinnin tulee valituin perustein olla kaikille yhdenvertaista. Aineellisen yhdenvertaisuuden ulottuvuutta oppilasarviointi voi saada välillisesti lähinnä tarkasteltaessa ar-

400 Säännöksen esitöissä mainitaan säännöksen tarkoittamien palvelujen ala laajaksi kattaen palvelut aina koulutuksesta mm. kirjasto-, kulttuuri- ja liikuntapalveluihin. HE 309/1993 vp, s. 64.

401 Esiopetus ja perusopetus ovat jokaiselle turvattuja, jolloin näitä edeltävillä lasta koskevilla arvioinneilla ei ole vastaavaa merkitystä kuin arvioinneilla tästä eteenpäin. Hakijoiden osaamisen arvioiminen oppilaitoksiin haettaessa aiempien todistusten ohella mm. pääsykokein tasoittaa oppilasarvioinnin mahdollisia eroja. Ennen esi- ja perusopetuksen aloittamista tehtävät arvioinnit ovat pääasiassa psykologisia ja lääketieteellisiä, ja voivat vaikuttaa lähinnä opintojen aloittamisen ajankohtaan tai toteuttamisen tapaan (ks. PerusopetusL 16 a, 17, 17 a, 18 ja 27 §).

viointia suhteessa opetussisältöihin ja -menetelmiin. Kehitettäessä annettavaa opetusta esimerkiksi eri sukupuolta olevat oppilaat yhdenvertaisemmin huomioivaksi (heikomassa asemassa olevan sukupuolen aineellisen yhdenvertaisuuden edistäminen), saatavat myös annettavaan opetukseen suorassa yhteydessä olevat arviointiperusteet muuttua. Arviointiperusteiden vahvistamisen jälkeen niitä tulee kuitenkin soveltaa kaikkia oppilaita yhdenvertaisesti koskevana.

Arviointiperusteiden yhteys annettavaan opetukseen näkyy myös erityisiä tarpeita omaavien oppilaiden kohdalla. Jos henkilökohtaisessa opetuksen järjestämistä koskevassa suunnitelmassa on päätetty, että oppilas opiskelee yksilöllisen oppimäärän mukaan yhdessä tai useammassa oppiaineessa, arvioidaan oppilaan suorituksia henkilökohtaisessa opetuksen järjestämistä koskevassa suunnitelmassa määriteltyihin, hänelle yksilöllisesti asetettuihin tavoitteisiin perustuen. Maahanmuuttajaoppilaiden eri oppiainneiden arvioinnissa otetaan huomioon oppilaan tausta ja vähitellen kehittyvä suomen tai ruotsin kielen taito.⁴⁰² Oppilaiden erityisten tarpeiden huomioimisella on suora yhteytensä myös perusoikeussäätelyyn.

Seuraavaan oppilaitokseen pääsyyn osaltaan mahdollisesti vaikuttavan päättöarvioinnin ohella oppilaan opiskelun aikaisella arvioinnilla on tärkeä merkityksensä opintojen edistymiselle, oppilaan itsearviointikyvyn kehittymiselle ja oppilaan opiskelumotiivaatiolle. Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden näkökulmasta yhdenvertainen oppilasarviointi useine ulottuvuuksineen muodostaa tärkeän lähtökohdan.

Perustuslain 16.3 § muodostaa kolmannen, kiinteässä yhteydessä edellä käsiteltyihin oikeuksiin olevan osan sivistyksellisistä perusoikeuksista. Säännöksen mukaan ”Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu”. Toisin kuin perustuslain 16.1 ja 16.2 §:ssä säännöksessä ei suoranaisesti mainita yksilöiden yhdenvertaisuutta. Perustuslain yhdenvertaisuussäätely sekä sivistyksellisten oikeuksien vankan perustan muodostava lähtökohta yksilöiden yhdenvertaisesta oikeudesta palvelujen piiriin pääsyyn huomioiden voidaan yksilöiden yhdenvertaisuudella kuitenkin tulkita olevan keskeinen merkityksensä myös tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden turvaamisessa.

Millainen sitten voi sisällöltään olla yksilöiden yhdenvertainen oikeus tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen? Kysymystä voidaan tarkastella yhtäältä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen harjoittajien, ja toisaalta näiden vapaan harjoittamisen tuloksena syntyneiden tuotosten käyttäjien näkökulmasta⁴⁰³. Tieteen ja taiteen vapauden

402 OPH 1/011/1994, s. 265.

403 Myös tieteen ja taiteen käyttäjien on joissakin yhteyksissä tulkittu kuuluvan perusoikeuden subjekteihin. ks. Arajärvi 2006, s. 145. Tulkinta on perusteltu siitäkin näkökulmasta, että esimerkiksi tieteen harjoittaminen ilman sen käyttämistä on käytännössä mahdotonta. Rushton tuo hyvin esiin sekä taiteilijoiden että taiteen käyttäjien vapauden turvaamisen

on tulkittu näitä ammattimaisesti harjoittavien lisäksi koskevan myös harrastajia, mikä yhdenvertaisuussääntelyn näkökulmasta on perusteltua. Yhdenvertaisuuslähtökohdilla on oma vaikutuksensa myös perusoikeuden objektin, vapauden, sisällön tulkintaan.

Yhdenvertaista oikeutta tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen koskevan perusoikeuden voidaan todeta olevan vahvassa yhteydessä perustuslain 16.1 ja 16.2 §:iin. Sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen harjoittaminen että perusoikeuden avulla syntyneiden tulosten käyttäminen on vaikeata ilman, että yksilö on saanut perustuslain 16.1 ja 16.2 §:ien tarkoittamaa koulutusta. Sama koskee muita itsensä kehittämisen mahdollisuuksia, kuten kirjastopalveluita. Yhdenvertaista oikeutta tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen koskevan perusoikeuden toteutuminen edellyttää siten myös perustuslain 16.1 ja 16.2 §:ssä turvattujen perusoikeuksien toteutumista yksilöiden kesken yhdenvertaisesti. Mitä laaja-alaisemman ja pidemmälle menevän koulutuksen yksilö on saanut, sitä parempien voidaan lähtökohtaisesti arvioida myös olevan hänen valmiuksiensa perustuslain 16.3 §:n tarkoittamien perusoikeuksien harjoittamiseen ja toisaalta myös ymmärtämiseen ja hyödyntämiseen.

Yhdenvertaista oikeutta tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen koskevan perusoikeuden toteutuminen edellyttää jossakin määrin erilaisia torjunta- ja turvaamisoikeudellisia toimia perusoikeuden harjoittajan ja toisaalta harjoittamisen tuloksena syntyneiden teosten ja vastaavien käyttäjän näkökulmista. Yhdenvertainen tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus edellyttää, että vapauden harjoittamista ei ilman vahvoja, yhdenvertaisia perusteita rajoiteta, mutta toisaalta myös sen harjoittamisen mahdollisuuksien riittävää ja yhdenvertaista turvaamista, esimerkiksi taloudellista tukea⁴⁰⁴. Muodollisen yhdenvertaisuuden perusteeksi muodostuvat lähtökohtaisesti yksilön edellytykset tieteellisen tai taiteellisen toiminnan tasokkaaseen harjoittamiseen, ja näiden yhdenvertainen arviointi. Perusoikeuden objektille, tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudelle, sen sijaan on vaikea etukäteen asettaa perusteltua kriteeristöä, mihin viittaa jo lähtökohta perusoikeuden *vapaudesta*. Vapauden käyttäjän näkökulmasta korostuu se, että tiede- ja taideaineisto, näyttelyt, konsertit ja muut tilaisuudet ovat kaikkien saatavilla ja osallistuttavissa, ja että näitä on riittävästi. Perusoikeuden toteutumisen turvaamisessa nousevat esiin myös maantieteelliset ja yksilöiden vähävaraisuuteen liittyvät kysymykset. Sekä perusoikeuden harjoittajien että käyttäjien näkökulmasta on tärkeää, että vapausoikeus toteutuu myös erilaisten tilaisuuksien, kuten seminaarien ja konserttien, jotka muodostavat keskeisen areenan yksilön vapauden toteutumiselle, järjestämisessä. Siltä osin kuin tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen

haasteellisuutta, jonka edistäminen yhtäällä voi toisaalla aiheuttaa vapauden rajoittumista. Ks. Rushton 2003, s. 65.

404 Ks. apurahojen myöntämiseen liittyen myös LSLH-2004-3940/Ha-123. Ks. taiteen julkisesta tuesta myös Frey 2003, s. 389–398.

harjoittamisen tai käyttämisen voidaan tulkita kuuluvan perustuslain 16.2 §:n tarkoittamaan itsensä kehittämiseen, tulee aineellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta huomioidtavaksi myös perusoikeuden toteutuminen varattomuuden sitä estämättä.⁴⁰⁵

Torjuntaoikeudellisesta näkökulmasta yhdenvertainen oikeus tieteen ja taiteen vapauteen näyttäytyy lähtökohtaisesti jokaisen oikeutena. Julkisen vallan toimien vapauden rajoittamisen minimoimiseksi koskevat kaikkia yhdenvertaisesti. Ylimmän opetuksen vapauden osalta perusoikeuden subjektien määrä on rajoitetumpi, ja oikeuden harjoittamiseksi tai käyttämiseksi tulee yksilön ensin saattaa itsensä asemaan, johon opetustehtävät tai opiskelu kuuluvat⁴⁰⁶.

Turvaamisoikeudellisesta näkökulmasta yhdenvertainen oikeus tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen lähtee yksilöiden yhdenvertaisista mahdollisuuksista perusoikeuden piiriin pääsyyn. Esimerkiksi taloudellista tukea vapauden harjoittamiseen tai vapauden täysipainoista käyttämistä edesauttavaa koulutusta ei kaikille ole tarjolla.

Jotta perusoikeus voisi kaikkien edellä käsiteltyjen näkökulmien osalta toteutua, tulee oikeuden objektin, tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden sisällön, olla edellä käsiteltyjen sivistyksellisten oikeuksien tapaan perusoikeussääntelyssä tarkoitettuna mukainen. Perusoikeuden toteutumisessa näkyy siten vastaava tasapainotilan löytämisen edellytys kuin aiemmin luvussa on perusopetuksen sekä muun kuin perusopetuksen ja itsensä kehittämisen osalta esitetty. Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden ytimeen on liitetty myös käsite riippumattomuus⁴⁰⁷, jolloin käsillä olevan tutkimuksen näkökulmasta kysymykseen tulisi mahdollisimman *yhdenvertainen riippumattomuus niin perusoikeuden subjektin kuin objektinkin osalta*⁴⁰⁸. Tieteen ja taiteen vapauden sisältöä on perusoikeusuudistuksen jälkeen tutkittu nimenomaisesti näihin keskittyen⁴⁰⁹, joten tässä tutkimuksessa näitä ei lähdetä lähemmin tarkastelemaan. Käsillä olevan tutkimuksen kannalta merkityksellisin perustuslain 16.3 §:n sääntelemistä alueista on taiteen vapaus, johon palataan tarvittavassa määrin myöhemmin tutkimuksessa tarkasteltaessa taiteen perusopetusta koskevaa sääntelyä.

405 Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta sääntelevän perustuslain 16.3 §:n vaikutuksia on pohdittu myös suhteessa yliopistojen uuteen palkkausjärjestelmään. Ks. EOA 1122/4/05.

406 Ks. myös opiskelijoiden vapaan tiedon hankinnan rajoittamista koskeva eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu, jonka mukaan pääsyä epäsiiveellistä aineistoa sisältäville internet-sivuille voitiin ammattikorkeakoulun opiskelijoiden käytössä olevilta tietokoneilta rajoittaa opiskelijoille annettujen käyttäjätunnusten ehtojen rikkomuksista johtuen. EAOA 269/4/01.

407 Ks. Miettinen 2009, s. 45; Rushton 2003, s. 67.

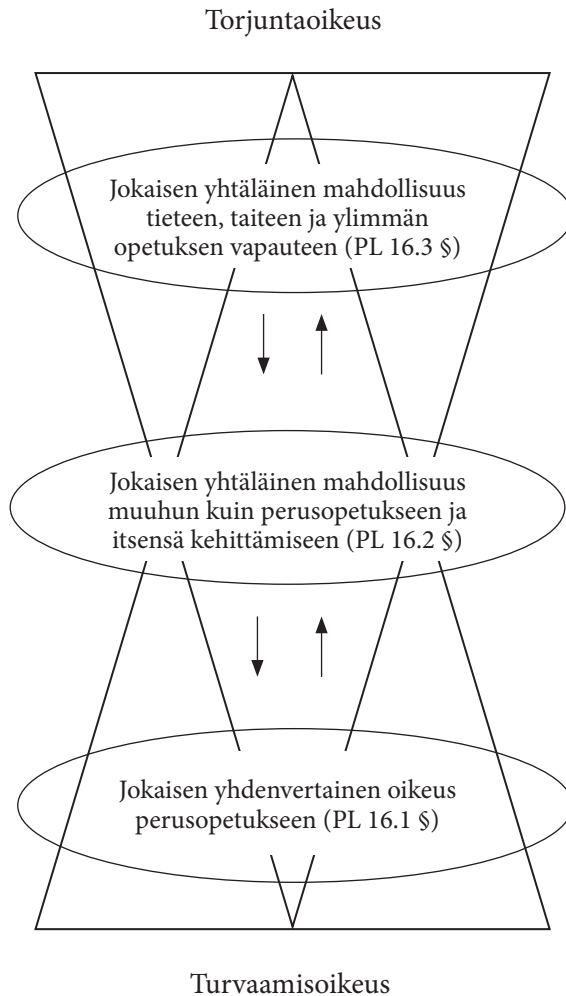
408 Vrt. EAOA 2244/4/00, jossa käsitellään opiskelijan oikeusturvaa yliopistotutkimuksen kaupallisessa hyödyntämisessä.

409 Ks. Miettinen 2001; Rautiainen 2007.

Perusoikeutena jokaisen yhdenvertainen oikeus maksuttomaan perusopetukseen muodostaa sivistyksellisten perusoikeuksien kivijalan, jota jokaisen yhtäläiset mahdollisuudet muuhun sivistykseen sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus täydentävät. Sivistyksellisiä oikeuksia koskeva perusoikeussäätely (16 §) myös on rakennettu siten, että edeltävät momentit edesauttavat yksilön mahdollisuuksia seuraavien momenttien turvaamien perusoikeuksien hyödyntämiseen⁴¹⁰. Oikeus perusopetukseen luo osaltaan yksilölle edellytyksiä muiden sivistyksellisten perusoikeuksien täysipainoiseen käyttämiseen, samoin 16.2 §:n säätely 16.3 §:n turvaamien oikeuksien hyödyntämiseen. Toisaalta myös ensisijaisesti torjuntaoikeutena näyttäytyvällä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudella on heijastusvaikutuksensa myös 16.2 ja 16.1 §:ien sääntelemiin perusoikeuksiin erityisesti yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Tieteen ja taiteen vapauden myötä syntyvää sivistystä voidaan hyödyntää myös muussa opetuksessa, samoin näiden myötä syntyvät teokset ja tallenteet tulevat jokaisen ulottuville kirjastojen kautta. Ylimmän opetuksen myötä saatu tietämys ja osaaminen puolestaan siirtyvät sivistyssektorilla työskentelevien kautta 16.1, 16.2 ja 16.3 §:ien sääntelemiä perusoikeuksia käyttävien hyödyksi. Myös 16.2 §:n turvaamalla perusoikeudella on vaikutuksensa 16.1 §:n jokaiselle turvaamaan oikeuteen perusopetukseen; esimerkiksi taiteen perusopetukseen, liikunta- ja nuorisotyöhön sekä kulttuuritoimintaan osallistumisen myötä perusopetusikäiset lapset saavat valmiuksia ja osaamista, joilla on positiivinen vaikutuksensa myös perusopetuksen piirissä annettavan opetuksen omaksumiseen. Samoin kirjastot mahdollistavat monipuolisen aineiston myös perusopetuksen hyödynnettäväksi.

Sivistyksellisiä oikeuksia koskeva säätely siten muodostaa kokonaisuuden, jossa jokaisen osa-alueen toteutuminen on tärkeää yksilöiden yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kokonaisuuden kannalta. Kuvion muodossa asetelmaa voidaan hahmottaa seuraavasti:

410 Tässä suhteessa oppilasarvioinnin yhdenvertaisuus nousee tärkeäksi yksilöiden yhdenvertaisuutta laajemminkin edistäväksi tekijäksi. Oppilaan saama arvio osaamisestaan vaikuttaa hänen etenemiseensä sekä saman oppilaitoksen opinnoissa että erityisesti hänen hakiessaan uuteen oppilaitokseen. Koska arviointi on vahvassa yhteydessä opetussisältöihin ja -menetelmiin, muodostaa se osan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden objektista.



Kuvio 18. Sivistyksellisiä oikeuksia koskevien perusoikeussäännösten vuorovaikutus erityisesti yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden näkökulmasta.

Kuviossa jokaisen yhdenvertainen oikeus perusopetukseen näyttäytyy vahvasti turvaamisoikeutena, jolla kuitenkin on muiden yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevien perusoikeuden osa-alueiden vaikutuksen kautta myös torjuntaoikeudellista ulottuvuutta. Torjuntaoikeudellinen ulottuvuus näkyy yhtäältä tieteen ja taiteen vapauden myötä syntyneen ja kaikkien käytettävissä olevan, ja toisaalta ylimmän opetuksen vapauden kautta opettajaopiskelijoiden omaksuman tiedon ja taidon vaikutuksena myös perusopetuksen sisältöön ja opetusmenetelmiin. Sama asettelu näkyy perustuslain

16.2 §:ssä, jota tulee ensisijaisesti pitää turvaamisoikeutena. Yhtäläistä mahdollisuutta muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen ei kuitenkaan enää turvata jokaisen oikeutena. Perusoikeuden torjuntaoikeudellisen ulottuvuuden voidaan myös tulkita oleva jonkin verran perusopetusta koskevaa oikeutta vahvempi: ylimmän opetuksen vapaus koskettaa osaa säännöksen piiriin kuuluvasta opetuksesta suoraan, samoin tieteen ja taiteen vapauden merkityksen voidaan tulkita olevan perusopetusta suurempi (muun muassa ylimmän opetuksen opiskelijoiden oma tutkimus- ja taiteellinen työ). Taiteen perusopetuksen kohdalla erityisesti taiteen vapauden merkitys on tärkeä. Muun itsensä kehittämisen osalta korostuvat samoin sekä turvaamisoikeuden vahva merkitys että torjuntaoikeuden vaikutus. Esimerkkinä voidaan mainita kirjastot, joiden olemassaolo ja laadukas toiminta edellyttävät julkisen vallan vahvoja turvaamistoimia, mutta myös tieteen ja taiteen vapauden turvaamista torjuntaoikeudellisin keinoin. Sama koskee tässä tutkimuksessa tarkasteltavana olevaa kuntien kulttuuritoimintaa. Jokaisen yhtäläistä mahdollisuutta tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen koskevassa perusoikeudessa korostuu sääntelyn torjuntaoikeudellinen luonne, mutta myös turvaamisoikeudellisilla toimilla on tärkeä merkityksensä sekä todellisten tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaan harjoittamisen mahdollisuuksien luomiseksi että myös yhdenvertaisuuden toteutumiseksi⁴¹¹.

Perustuslain 17.1 §:n säännöksen tarkoituksena on lausua maan virallisen kaksikielisuuden periaate. Käsillä olevan tutkimuksen kysymyksenasettelun kannalta oleellinen on säännöksen sisältämä ajatus kansalliskielten *yhdenvertaisuudesta*.

Perustuslain 17 §:ää koskevan lainvalmisteluaineiston mukaan kansalliskielten yhdenvertaisuus sisältää niin muodollisen yhdenvertaisuuden kuin suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamisen. Säännöksellä on merkitystä myös koulu- ja muiden sivistysolojen järjestämisessä.⁴¹² 17.2 § täsmentääkin julkisen vallan velvollisuudeksi huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Käsillä olevassa tutkimuksessa tarkasteltavat sivistyspalvelut, perusopetus, taiteen perusopetus ja kuntien kulttuuritoiminta, tulee siten järjestää yhdenvertaisesti suomen- ja ruotsinkielisen väestön tarpeet huomioiden myös aineellinen yhdenvertaisuutta edistäen⁴¹³.

Perustuslain 17.3 § asettaa saamelaisille alkuperäiskansana sekä romaneille ja muille ryhmille oikeuden ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan⁴¹⁴. Yhdessä perustuslain 22 §:n kanssa säännös myös velvoittaa julkista valtaa tukemaan siinä tarkoitettujen ryhmien oman kielen ja kulttuurin kehittämistä⁴¹⁵, jolloin sillä voidaan

411 Ks. myös Miettinen 2001, s. 318–345.

412 HE 309/1993 vp, s. 65.

413 Ks. myös PeVL 31/2008 vp, s. 2.

414 Ks. saamelaisten asemaan liittyvistä kysymyksistä Scheinin 2006, s. 27–41.

415 HE 309/1993 vp, s. 65.

tulkita olevan merkitystä myös perusopetuksen, taiteen perusopetuksen ja kuntien kulttuuritoiminnan järjestämisessä. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkittamis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla, mihin liittyen myös koulutuspalveluja koskeva lainsäädäntö sisältää useita säännöksiä.

Kielellisiä ja kulttuurisia perusoikeuksia koskevalla sääntelyllä on vaikutuksensa sekä yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden subjektiin että objektiin. Subjektin osalta sääntely vahvistaa erikseen eri kieliä käyttävien asemaa ja oikeutta perusoikeuden turvaamiin palveluihin. Objektin osalta sääntely turvaa suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhdenvertaisten perusteiden mukaisen oikeuden saada sivistyspalveluja (mm. kielellisten) tarpeidensa mukaan, sekä samoin muiden ryhmien kielellisiä ja näihin liittyviä oikeuksia. Muodollisen yhdenvertaisuuden turvaamisen lisäksi kyseeseen tulee siten aineellisen yhdenvertaisuuden edistäminen yhdenvertaisessa oikeudessa sivistykseen.

Mielenkiintoinen yhdenvertaisuudenkin näkökulmasta on *yksilöllisen tieteen ja taiteen vapauden ja kollektiivisten kulttuuristen oikeuksien* välinen suhde sekä näiden tukeminen⁴¹⁶. Tämä suhde yhdistää osaltaan perustuslain 16 ja 17 §:ien säännöksiä.

3.4 Yhdenvertainen oikeus sivistykseen osana perustuslain kokonaisuutta

3.4.1 Perustuslainsäännöstrion suhteet – yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskeva perusoikeus, kunnallinen itsehallinto ja julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen

Perustuslain 22 § asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen:

”Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.”

Julkinen valta -käsitteen on katsottu pitävän sisällään valtion toiminnan lisäksi kuntien ja muiden itsehallinnollisten yhdyskuntien organisaation sekä välillisen julkishallinnon⁴¹⁷. Perusoikeuksien sitovuuden osalta perustuslakivaliokunta yhtyy siihen lähtökohtaan, että perusoikeussäännösten vaikutukset ulottuvat muuhunkin julkiseen toimintaan kuin valtion nimissä tapahtuvaan. Myös viranomaistoimintaan rinnastettava yksityisen oikeussubjektin toiminta on perusoikeuksien kannalta julkista toimintaa.⁴¹⁸

416 Ks. myös Duelund 2003, s. 524. Yksilöllinen tieteen ja taiteen vapaus toisaalta toteutuu myös vahvasti osana yhteisöä.

417 PeVM 25/1994 vp, s. 3; ks. myös Tuori 2011, s. 818–819; Ojanen 2003, s. 45–46.

418 PeVM 25/1994 vp, s. 3.

Erikseen valiokunta korostaa perusoikeuksien turvaamista koskevan säännöksen erityistä tärkeyttä perusoikeuksien toteutumiseksi käytännössä⁴¹⁹.

Perustuslakivaliokunta näkee myös, että julkinen valta -käsitteen sisältö vaihtelee perusoikeuksittain. Keskeisimmät velvoitetut tahot ovat yleensä valtio sekä kunnat ja kuntayhtymät virkamiehineen ja päätöksentekoaikojineen. Esimerkiksi TSS-oikeuksia koskevat säännökset voivat ulottua tämän ydinryhmän ulkopuolelle vain sikäli kuin tällaisiin oikeuksiin liittyviä tehtäviä on asianmukaisessa järjestyksessä annettu muille yksiköille. Vapausoikeuksia koskevat säännökset taas ulottavat vaikutuksensa kaikkiin niihin tahoihin, joille on annettu toimivaltaa käyttää tällaisten oikeuksien kannalta merkityksellistä julkista valtaa.⁴²⁰

Perusoikeudet velvoittavat julkista valtaa kaikissa sen toiminnoissa. Lainsäätäjän toimintaa perusoikeudet eivät ainoastaan rajoita, vaan niistä voidaan johtaa myös aktiivisia lainsäätäjään kohdistuvia toimintavelvoitteita. Tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa perusoikeussäännökset ovat osa sovellettavaksi tulevaa oikeusjärjestystä.⁴²¹ Keinoja, joilla julkisen vallan tulee perusoikeuksien toteutumisen turvaamisvelvollisuutensa toteuttaa, ei säännöksessä ole määritelty, vaan nämä jäävät kussakin tapauksessa erikseen harkittaviksi. Keskeisiin keinoihin kuuluvat perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen.⁴²² Perusoikeudesta riippuen edellyttää oikeuden toteutumisen turvaaminen julkiselta vallalta torjuntaoikeudellisia ja/tai turvaamisoikeudellisia toimia.

Kuntien rooli yhtäältä perusoikeuksien toteutumisen turvaajana ja toisaalta näitä oikeuksia mahdollisesti rajoittavana tekijänä voi muodostua haasteelliseksi. Kunnallishallinto on osa julkista valtaa, jota perusoikeussäännökset velvoittavat. Kuitenkin on huomioitava myös perustuslain niin ikään turvaama kunnallinen itsehallinto (121 §), jonka myötä kuntien uusista tehtävistä on säädettävä lailla. Hallituksen esityksen mukaan olennaista on, ettei kunnille voida antaa tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä⁴²³. Perustuslakivaliokunta lähtee samasta ajatuksesta todeten myös, ettei valtio voi vapautua jonkin oikeuden toteuttamisvastuustaan pelkästään siirtämällä lailla tätä tarkoitettavia tehtäviä kunnille. Tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava, että kun-

419 PeVM 10/1998 vp, s. 13.

420 PeVM 25/1994 vp, s. 3. Vapausoikeuksia koskevat perusoikeussäännökset ovat siten kunnallisessa toiminnassa välittömästi velvoittavaa oikeutta, jolloin säännösten oikeusvaikutukset eivät ole riippuvaisia täydentävästä tavallisen lain tasoisesta sääntelystä; Tuori 1996, s. 849–850. Samassa lähteessä tarkemmin myös TSS-oikeuksien oikeusvaikutuksista; ks myös Sallinen 2007, s. 228–232.

421 HE 309/1993 vp, s. 75; ks. myös Ojanen 2003, s. 46.

422 HE 309/1993 vp, s. 75.

423 HE 1/1998 vp, s. 176. Lailla säätämisen vaatimusta on tähdentänyt myös perustuslakivaliokunta. Ks. mm. PeVL 14/2006 vp, s. 3; PeVL 31/2004.

nilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään, jolloin perusoikeussäännökset itsessään eivät voi määrittää sitä, miten kustannustenjakoa valtion ja kuntien välillä toteutetaan.⁴²⁴ Perustuslain uudistuksen on yhtäältä katsottu vahvistaneen kunnallista itsehallintoa ottamalla 121 §:ään itsehallinnon reunaehdoiksi kunnan aseman lakiperusteisuus ja kunnan verotusoikeus (jotka tosin olivat vakiinnuttaneet asemansa jo ennen uudistustakin muun muassa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä), ja toisaalta kaventaneen itsehallintoa esimerkiksi perusoikeusajattelun vahvistumisen myötä⁴²⁵. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä käyttöön otetun julkinen valta -käsitteen on myös katsottu haittaavan valtion ja kuntien välisen vastuunjaon selkeyttä⁴²⁶.

Tulkinta kuntien perusoikeuksiakin koskevien tehtävien lailla säätämisen vaatimuksesta on useiden tutkijoiden tukema⁴²⁷. Tällöin kunnallisen itsehallinnon katsotaan rajoittavan perusoikeuksien positiivisia vaikutuksia, jotka edellyttävät kunnilta aktiivisia toimenpiteitä (esimerkiksi sivistykselliset oikeudet). Toisaalta muun muassa vapausoikeuksia koskevien perusoikeussäännösten on katsottu ulottavan vaikutuksensa kaikkiin julkisen vallan käyttäjiin⁴²⁸. Perustuslain ollessa tavallisen lain yläpuolella oleva, perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annettu laki, ja perusoikeuksien muodostaessa keskeisimmän oikeusjärjestyksen alueen⁴²⁹, on perusteltua pohtia ja kyseenalaistaakin jaottelun perusteita. Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden

424 HE 309/1993 vp, s. 26; PeVM 25/1994 vp, s. 3; ks. myös PeVL 41/2002.

425 Rynänen 2008, s. 70; ks. myös Pöyhönen 2001, s. 872–875. Rynänen on jo ennen perusoikeusuudistusta suhtautunut kriittisesti yhdenvertaisuuden edistämiseen kunnallisen itsehallinnon kustannuksella perinteisin lainsäädännöllisin keinoin. Ks. Rynänen 1993, s. 49.

426 Heuru, Mennola & Rynänen 2008, s. 106. Valtion ja kuntien välisen tehtävien ja kustannusten jaon perusteisiin puututtiin myös jo perusoikeusuudistusta valmisteltaessa. HE 309/1993, s. 37.

427 Ks. mm. Tuori 1996, s. 857; 2011, s. 818 & 2011, s. 611; Heuru, Mennola & Rynänen 2001, s. 48; Hannus, Hallberg & Niemi 2009, s. 18–20.

428 PeVM 25/1994 vp, s. 3; Tuori 2011, s. 819; Heuru 2006, s. 54–55. Heuru katsoo kaikille julkisen vallan käyttäjille kuuluvan vapausoikeuksien ja oikeusturvan sekä tasa-arvoisuus- ja osallistumisoikeuksien turvaamisen, kun taas taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet ovat lailla erikseen annettuun tehtävään sidottuja. Heurun mukaan kunnan vastuulla olevien perusoikeuksien toteuttamista voi vaatia vain kunnan asukas. Muun muassa vapausoikeudet ja tasa-arvoisuus- ja osallistumisoikeudet ovat kuitenkin oikeuksia, joissa jokaisella kunnan jäsenyydestä riippumatta on perusoikeuksien takaama oikeus kuntaan nähden. Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden tarkastelun kannalta Heurun jaottelu on problemaattinen. Toisaalla Heuru on katsonut, ettei perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus siirry kunnalle yksin tehtävien mukana, vaan että se on sillä pelkästään perustuslain säännöksen nojalla. Taloudellisten sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien osalta turvaamisvelvollisuuden sisältö kuitenkin on vaikeasti määriteltävissä. Heuru 2002, s. 214–215.

429 Ks. myös Lämsineva 2004, s. 276–277.

kohdalla vapausoikeuksien ja kunnilta aktiivisia toimenpiteitä edellyttävien oikeuksien erilaiset vaikutukset kuntiin julkisen vallan edustajina ovat lisäksi ristiriitaiset.⁴³⁰

Ojaseen mukaan kuntien velvollisuus toteuttaa TSS-oikeuksia ei ainakaan kaikilta osin riipu siitä, onko niiden toteuttamiseen liittyviä tehtäviä ja velvoitteita säädetty lailla kunnille vai ei. Näkemystään Ojaseen perustelee ensinnäkin perusoikeussäännösten yleisesti ilmaisemalla julkisella vallalla – ei vain valtiolla – oikeuksien toteuttamiseen velvoitettuna tahona. Perusoikeuksien tosiasiallisen ja tehokkaan toteutumisen näkökulmasta on myös ongelmallista, jos TSS-oikeuksien toteutumista tarkastellaan korostuneesti valtion ja kuntien välisen suhteen ja kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta – ja lopputuloksella, että perusoikeuksien toteutuminen jää näistä näkökohdista olennaisesti riippuvaiseksi. Perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettu yleinen velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen perustelee Ojaseen mukaan ennemminkin sellaista ”marssijärjestystä”, jossa ensin otetaan kantaa TSS-oikeuksien toteuttamiseen asetelmassa yksilö – julkinen valta, ja vasta toissijaisesti ratkotaan kuntien ja valtion väliseen vastuunjakoon liittyviä kysymyksiä.⁴³¹ Hallberg on Ojaseen kanssa ainakin osittain samoilla linjoilla korostaen yhtäältä yksilöiden asemaa perusoikeuksien haltijoina, mutta toisaalta tuoden esiin myös kunnallisen itsehallinnon ja kunnille annettavien uusien tehtävien lailla säätämisen vaatimuksen⁴³².

430 Länsineva on kyseenalaistanut myös perusoikeuksien jaottelun, jossa TSS-oikeuksiin liittyvien toimeksiantojen sekä perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuksien ja horisontaalivaikutusten tulkinnallinen määrittely pidettäisiin pääasiassa lainsäätäjän toimivallan piiriin. Länsinevan mukaan tällöin voi olla vaarana, että eri perusoikeusryhmien tai perusoikeuksien eri ulottuvuuksien välille muodostuu pitkällä aikavälillä epätasapainoa. Ks. Länsineva 2004, s. 285.

431 Ojaseen 2003, s. 48. Myös Holopainen on jo vuonna 1975 nostanut silloisen voimassa olleen sääntelyn lähtökohdista esiin samansuuntaisia näkökohtia. Ks. Holopainen 1975, s. 52–53. Ryynänen 2008, s. 276 arvelee kriittisesti kunta- ja palvelurakennemuutoksella olevan yhteyttä perusoikeussäännösten edellyttämän valtion vastuun kiertämiseen. Uoti puolestaan näkee problemaattisena ihmisten (erityisesti lasten) TSS-oikeuksiin liittyvän yhdenvertaisuuden suhteessa kunnalliseen itsehallintoon. Hänen mukaansa länsimaisen oikeusajattelun keskeinen arvo, ihmisten yhdenvertaisuus, ei taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien osalta riittävästi toteudu itsehallinnollisissa toimintamallissa. Uoti myös nostaa eri puolella Suomea asuvien ihmisen keskinäisen yhdenvertaisuuden selvästi kunnallisen päätöksentekoprosessin näennäistä demokraattisuutta merkittävämmäksi arvoksi, Uoti 2003, s. 361–371. Ks. myös Arajärvi 2003, s. 106. Varhainen esimerkki perusoikeuksien tutkimisesta ihmisten hyvinvoinnin näkökulmasta on Kultalahden tutkimus vuodelta 1970. Julkiselta vallalta aktiivisia toimia myös edellyttävän hyvän hallinnon perusoikeuden katsoo Mäenpää samoin velvoittavan niin valtiota, kuntia kuin muitakin viranomaistehtävää hoitavia yhteisöjä, Mäenpää 2008, s. 8–9; ks. kunnallisesta itsehallinnosta myös Niemi-Ilahti 1992.

432 Hallberg 2005, s. 77–84.

Hallituksen esityksessä kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen todetaan kuuluvan, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Olennaisena pidetään sitä, ettei kunnille voida antaa tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä. Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kannalta kyseeseen tulevat sekä lailla säädetyt että kuntien itse mahdollisesti hoitamakseen ottamat tehtävät. Olellisin kysymys tällöin on, tuleeko, ja missä määrin, julkisen vallan (kunnan palvelujen järjestäjänä ja valtion lainsäätäjänä ja palvelujen osittaisena rahoittajana) näissä tehtävissä huomioida yhdenvertaisuuden perusoikeuden säännökset erityisesti silloin, kun kyseessä on toisesta kunnasta tulevan yksilön yhdenvertainen oikeus kunnan järjestämiin sivistyspalveluihin. Toinen kysymys koskee monipuolisten sivistyspalvelujen maanlaajuista saatavuutta. Asetelmassa nousee esiin Ojasen esittämä ”marsijärjestys”: yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden toteutumiseksi tulisi ensin ratkaista yksilön ja julkisen vallan välinen suhde, ja vasta sitten pohtia valtion ja kuntien vastuunjako oikeuden turvaamisessa.

Pidettäessä lähtökohtana sitä, ettei kunnille voida antaa tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä, voidaan perusoikeussäännösten julkiselle vallalle asetettuihin turvaamisvelvoitteineen ajatella tavallisen lain tasoa korkeammalla säädöshierarkiassa olevina koskevan suoraan myös kuntien toimintaa⁴³³. Tätä tulkintaa tukee *hallinnon lainalaisuusperiaate*, joka asettaa velvoitteen noudattaa kaikessa viranomaistoiminnassa tarkoin lakia. Lainalaisuusperiaate on ymmärrettävä kaikkeen julkisen vallan käyttöön liittyvänä velvoitteena soveltaa oikeusjärjestystä kokonaisuudessaan, mukaan lukien perusoikeussäännökset.⁴³⁴ Sallinen näkee lailla säätämisen vaatimuksen tarkoituksena olevan lähinnä jatkaa sitä itsehallinnollista perinnettä, että kunnille asetettavista tehtävistä on säädettävä lain tasoisella säädöksellä asetusten sijaan. Lailla säätämisen vaatimusta ei siten voida yksiselitteisesti tulkita siten, että perusoikeudet kohdistuisivat kunnan toimintaan vain erityisten lakien kautta ja että näitä ei kunnan toiminnassa muutoin tarvitsisi ollenkaan ottaa huomioon. Sallinen katsoo perusoikeuksien vaikutusten ulottuvan myös kunnan vapaaehtoiisiin tehtäviin todeten tarpeen katsoa kunnan tehtäviä kokonaisuutena, jossa itsehallinto kohdistuu myös lakisäätöisiin tehtäviin.⁴³⁵

Tukea perusoikeuksien suoralle vaikutukselle kuntien toimintaan antaa myös perusoikeuksien ilmaisemien keskeisten oikeusperiaatteiden *koko oikeusjärjestyksen läpäisevä vaikutus*. Perusoikeussäännökset voidaankin nähdä vain yrityksinä täsmentää normatiivisia periaatteita, jotka ovat perusoikeusjärjestelmän taustalla⁴³⁶. Kaikkein kes-

433 Näin myös Heuru 2002, s. 214.

434 HE 309/1993, s. 26; ks. lisää hallinnon lainalaisuusperiaatteesta mm. Mäenpää 2008, s. 54–62; Laakso, Suviranta, Tarukannel 2006, s. 303–307.

435 Sallinen 2007, s. 225.

436 Rytter 2000, s. 176.

keisimpiä ihmisyyksilön oikeuksia voidaan myös pitää perimmiltään valtion tahdosta ja kulloisestakin oikeusjärjestyksestä riippumattomina⁴³⁷. Yksilöiden yhdenvertaisuuden perusoikeuden muodostaessa yhden oikeusjärjestyksen keskeisimmistä lähtökohdista⁴³⁸ tulee tälle näkökohdalle antaa suuri painoarvo.

Kunnallisesta itsehallinnosta johtuen TSS-oikeuksien ei voida katsoa velvoittavan kuntaa tiettyjen, erikseen lailla säätämättömien, nimenomaisten tehtävien hoitamiseen, kun näitä ei perusoikeussäännöksissäkään täsmällisesti määritetä. Perustuslain 16.2 § ei myöskään sido lainsäätäjää nykyisten säännösten mukaisen koulutuksen ja muun sivistyksen turvaamiseen tulevaisuudessa⁴³⁹. Säännöksen sisältö ei kuitenkaan voi kokonaisuudessaan tyhjentyä lailla säätämisen vaatimukseen, jolloin yleisellä tasolla perustuslain 16.2 § asettaa julkiselle vallalle (myös kunnille) veloitteen turvata yksilöiden yhtäläiset mahdollisuudet myös muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen varattomuuden sitä estämättä. Kun kyseessä on elinikäisen koulutuksen periaate, voidaan säännöksen katsoa tarkoittavan suhteellisen laaja-alaista ja monipuolista sivistystä⁴⁴⁰, jolloin itsehallinnon nojalla kunnan harkittavaksi vapaaehtoisen tehtäväpiirin osalta jää, mitä sivistyspalveluja se järjestää. Tällöin TSS-oikeuksilla voidaan katsoa olevan kunnan toimintamahdollisuuksia laajentava kompetenssivaikutus⁴⁴¹.

Julkinen valta -käsitteen sisältöä suhteessa velvollisuuteen turvata yksilöiden yhtäläiset mahdollisuudet myös muuhun kuin perusopetukseen täsmentää myös perustuslakivaliokunnan lausunto taiteen perusopetuksen oppilasvalinnoista kuntien järjestämässä koulutuksessa. Perustuslakivaliokunnan mukaan: ”Perustuslain 16 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädetty velvollisuus huomioon ottaen koulutuksen järjestäjän tulee pitää merkittävä osa oppilaspaikoista asuinpaikkaan perustuvien etusijajärjestelyjen ulkopuolella.”⁴⁴² Valiokunta tulkitsee täten perustuslain 16.2 §:ssä julkiselle vallalle asetetun turvaamisveloitteen koskevan myös kuntia koulutuksen järjestäjinä. Kunnalliseen itsehallintoon palautuvien syiden perusteella vain osa oppilaspaikoista voidaan varata kunnan omille tai sopimuksen opetuksen järjestämisestä tehneiden kuntien

437 HE 309/1993 vp, s. 42. Myös tässä tutkimuksessa hyödynnetyissä arvo- ja oikeudenmukaisuusteorioissa (Hegel, Habermas, Rawls) ihmisten yhdenvertaisuus nousee keskeiseksi arvoksi.

438 Näin myös mm. Kekkonen 2003, s. 24. Myös Siltala katsoo ihmisten yhdenvertaisuuden (kirjoittaja käyttää käsitettä *kansalaisten yhdenvertaisuus*) kunnioittamisen olevan ominaista sekä suojatuille vapausoikeuksille, joiden piirissä sitä sovelletaan universaalina periaatteena, että positiivisen toimintavelvollisuuden julkisyhteisölle asettaville TSSO-oikeuksille, joissa sitä sovelletaan suhteessa määritettyyn viiteryhmään, Siltala 2001, s. 744.

439 HE 309/1993 vp, s. 64.

440 HE 309/1993, s. 64.

441 Sallinen 2007, s. 229, 403.

442 PeVL 9/2000 vp, s. 3.

asukkaille⁴⁴³, jolloin valiokunta on päätenyt tilanteessa punnintaan ja optimointiin perusoikeussäännösten välillä. Vastaavaan tulkintaan on päädytty eri kunnista tulevien oppilaiden oppilasmaksujen suhteen⁴⁴⁴. Linjaukset vähentävät kuntien yksilöllisistä ratkaisuksista palvelujen järjestämisessä johtuvia eroja eri kuntien asukkaiden välillä.

Kainuun hallintokokeilua koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta on samoin ottanut kantaa sekä julkinen valta -käsitteen sisältöön että sivistyksellisen yhdenvertaisuuden ja kunnallisen itsehallinnon väliseen suhteeseen. Valiokunnan mukaan maakunnan asukkaiden yhdenvertaisten mahdollisuuksien turvaaminen muun muassa kuntien järjestämiin sivistyspalveluihin (lukiokoulutus ja toisen asteen ammatillinen koulutus) muodostaa hyväksyttävän perusteen kokeiluajalla rajoittaa kunnallista itsehallintoa.⁴⁴⁵

Perustuslain 6 §:n sisältämän yhdenvertaisuussäätelyn ja kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslain säätelyn (121 §) punninnassa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä näkyy tilannesidonnaisuus. Kunnallisen itsehallinnon vähäinen rajoittaminen kokeiluseudun kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuden edistämiseksi kunnille vapaaehtoisessa kokeilussa on hyväksyttävää⁴⁴⁶; toisaalta yhdenvertaisuuden rajoittamista kunnallisen itsehallinnon perusteella on myös pidetty hyväksyttävänä, mikä mahdollistaa etusijan antamisen kunnan asukkaalle valittaessa asukkaita kunnan määräysvallassa oleviin arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin⁴⁴⁷.

Perustuslain näkökulmasta tarkasteltuna perusteltuna lähtökohtana yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden osalta voidaan siten pitää julkisen vallan edustajien (käytännössä lähinnä valtion ja kuntien) yhteisesti jakamaa velvollisuutta perusoikeuden toteutumisen turvaamiseen. Tutkimuksen neljännessä pääluvussa paneudutaan lähemmin aluetta koskevaan eduskuntalaintasoiseen säätelyyn. Tällöin keskeiseksi kysymykseksi nousee: Miten julkinen valta säännösten toteuttaa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden turvaamisvelvollisuuttaan? Toisena kysymyksenä tarkastellaan sitä, miten vastuunjako perusoikeuden toteutumisen turvaamisessa erityisesti valtion ja kuntien välillä toteutuu.⁴⁴⁸

3.4.2 Yhdenvertainen oikeus sivistykseen ja muut perusoikeudet

Yhdenvertainen oikeus sivistykseen kuuluu osana perusoikeuksien kokonaisuuteen, jossa muilla perusoikeuksilla voi olla vaikutusta yksittäisen perusoikeuden sisältöön.

443 PeVL 9/2000 vp, s. 2.

444 PeVL 9/2000 vp, s. 3.

445 PeVL 65/2002 vp, s. 2–3.

446 PeVL 8/2003 vp, s. 2–3.

447 PeVL 14/2006 vp, s. 2.

448 Ks. myös Tuori 1996, s. 858.

Seuraavassa tarkastellaan lähemmin perusoikeuksien vuorovaikutussuhteita sekä muiden perusoikeuksien vaikutuksia yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevaan perusoikeuteen.⁴⁴⁹

Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §) muodostaa keskeisen lähtökohdan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden toteutumisen mahdollisuuksille. Perusoikeuden vaikutuksen johdosta jokaisella tulee ensinnäkin olla *oikeus elämään* sekä *vapaus hakeutua sivistyspalvelujen piiriin*. Yksilön vapautta voidaan rajoittaa vain laillisin perustein (esimerkiksi rikostilanteet, mielenterveyteen perustuvat syyt)⁴⁵⁰. Jokaisen on myös voitava *turvallisesti osallistua julkisen vallan järjestämiin sivistyspalveluihin*. Käytännössä tämä tarkoittaa turvallisuutta sekä palvelun piirissä oltaessa että laajempaa yhteiskunnallista turvallisuutta, jotta palvelun piiriin pääsy, esimerkiksi liikkuminen julkisilla paikoilla, voi tapahtua turvallisesti. Sääntely asettaa julkiselle vallalle positiivisen toimintavelvoitteen turvallisuutta edistävien toimien toteuttamiseen⁴⁵¹. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta huomioitavaksi tulee muun muassa maantieteellinen ulottuvuus turvallisuutta edistävien toimien suunnittelussa.

Taiteen perusopetusta ja kuntien kulttuuritoimintaa koskevissa säädöksissä ei erikseen säännöksiä turvallisuuteen liittyen ole. Sen sijaan perusopetuslain mukaan opetukseen osallistuvalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön (PerusopetusL 29 §). Turvallisen opiskeluympäristön luomisessa keskeisiä elementtejä ovat muun muassa asianmukaiset tilat, oppilaiden välisen kiusaamisen ehkäiseminen sekä opettajien ja rehtorin asianmukainen toiminta. Opiskeluympäristön turvallisuuden luominen edellyttää koulutuksen järjestäjältä aktiivisia toimia, ja turvallisuudesta huolehtiminen ulottuu

449 Wacker on nimittänyt yksittäisestä oikeussäännöksestä seuraavia uusia oikeuksia tai velvollisuuksia normatiivisten vaikutusten *aiheuttajiksi*. Vaikutukset kohdistuvat Wackerin mukaan jo aiemmin voimaan tulleiden oikeussäännösten määrittämien oikeuksien ja velvollisuuksien muodostamiin käsitteellisiin kokonaisuuksiin, jotka ovat normatiivisten vaikutusten *kohteita*. Ks. Wacker 2009, s. 21.

450 HE 309/1993 vp, s. 48. Pykälän perusteluissa todetaan myös, ettei koulujen käyttämää jälki-istuntoa pidetä tässä tarkoitettuna vapauden riistona. HE 309/1993 vp, s. 48. Sen sijaan oppilaan henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen perustuen ei perusopetuksessa voida käyttää pakollisia tai velvoittavia huumetestejä. LSLH-2004-2779/Op-13, s. 9–10.

451 HE 309/1993 vp, s. 47. Ks. myös EAOA 2678/2/02. Tulevaisuuden turvallista toimintaympäristöä pyritään edistämään myös perusopetuksen kautta; opetuksen tavoitteena on muun muassa tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen (PerusopetusL 2.1 §). Perusopetuksen seitsemäsluokkalaisten kastajaistapahtumaan liittyvää tapausta on aluehallintoviraston päätöksessä tarkasteltu myös oppilaiden koskemattomuuden että yhdenvertaisuuden näkökulmista. Ks. LSA-VI/178/06.06.01/2011. Ks. myös LSAVI-2010/602/Op-13.

myös koulukuljetuksiin.⁴⁵² Perusoikeussäätely sinällään koskee perusopetuksen lisäksi suoraan sivistyssektoria kokonaisuudessaan, ja tavallisen lain tasoinen yhteiskunnallista turvallisuutta koskeva säätely täsmentää tätä.

Liikkumisvapautta sääntelevä perusoikeus (PL 9 §) lisää osaltaan edellytyksiä yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden toteutumiseksi. Perusoikeuden myötä *yksilö voi valita asuinpaikkansa esimerkiksi alueella järjestettävät sivistyspalvelut huomioiden*. Hallituksen esityksessä viitataan myös säännöksen myötä syntyviin, lähinnä sosiaalisiin oikeuksiin liittyviin, *julkisen vallan velvoitteisiin positiivisista toimenpiteistä*, joiden kautta asuinpaikan valinta tulee tosiasiallisesti mahdolliseksi⁴⁵³. Sivistyksellisten oikeuksien osalta julkisen vallan liikkumisvapautta edistäväksi positiiviseksi toimintavelvoitteeksi voidaan tulkita esimerkiksi kuntaan muuttavan perusopetuksen oppilaan opiskelupaikan järjestäminen kohtuullisessa ajassa. Taiteen perusopetuksen oppilaspaikkaa yksilön tulee erikseen hakea, mutta oppilaitokset ovat laajalti omaksuneet käytännön, jonka mukaan opinnot toisessa taiteen perusopetusta antavassa oppilaitoksessa aloittanut hakija voidaan hyväksyä oppilaaksi myös esimerkiksi soittonäytteen perusteella ilman kaikille hakijoille keväisin järjestettäviin pääsykokeisiin osallistumista. Käytäntö edesauttaa perheiden oikeutta valita asuinpaikkansa antaen mahdollisuuden opintojen jatkamiseen keskeytyksettä asuinpaikan vaihtumisesta huolimatta.

Liikkumisvapauden perusoikeuden myötä yksilöt ja perheet voivat itse osaltaan vaikuttaa siihen, millaisten sivistyspalvelujen piiriin he alueellisesti katsoen hakeutuvat, ja siten edistää yhdenvertaisuuttaan suhteessa muihin. Perusoikeuden vaikutus yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden käytännön toteutumiseksi voi siten olla merkittävä. Liikkumisvapaus ei kuitenkaan anna julkiselle vallalle perus-

452 Ks. Kuopion HAO 06/0042/2; LLH-2004-00939/Op-13; LSAVI-2010-0027/Op-13; LSLH-2007-8778/Op-13, s. 7–8; LSLH-2007-8406/Op-13; LSLH-2007-7768/Op-13; LSLH-2007-4653/Op-13; LSLH-2006-815/Op-13 sekä LSAVI-2010-00274/Op-13; LSAVI-2010-701/Op-13; LSLH-2008-4467/Op-13; LSLH-2007-8206/Op-13, s. 12–13; LSLH-2007-763/Op-13; LSLH-2006-9297/Op-13; LSLH-2006-7194/Op-13; LSLH-2006-5869/Op-13; LSLH-2005-9463/Op-13; LSLH-2004-7232/Op-13, s. 3; LSLH-2004-3085/Op-13; LSLH-2003-10326/Op-13; LSLH-2003-5734/Op-13; LSLH-2000-13652/Op-13; OLV-2007-04875/Op-13; OLV-2005-04251/Op-13; ESLH-2006-05006/Op-13; ESLH-2000-08830/Op-13. Opiskeluympäristön turvallisuuden arvioiminen pitää sisällään myös oppilaan yksilöllisen terveydentilan huomioimisen, ja joissakin tilanteissa yhteistyö kunnan sosiaalitoimen kanssa on tarpeen. LSLH-20083123/Op-13; ISLH-2002-03974/Op-13. Ks. myös LSLH-1999-06042/Op-13, jossa koulurakennuksen kosteusvaurioista allergisia oireita saaneet oppilaat todettiin perusteettomasti asetetun eriarvoiseen asemaan ikätovereihinsa nähden. Myös ratkaisussa ESLH-2006-05237/Op-13 on katsottu, ettei kunta ollut järjestänyt oppilaan opetusta paikassa, joka olisi ollut hänelle turvallinen ja edistänyt hänen tervettä kasvuaan ja kehitystään.

453 HE 309/1993 vp, s. 51.

teita alueellisesti rajata palvelujen järjestämistä, vaan jokaiselle tulee turvata tosiasiallinen mahdollisuus opetukseen ja itsensä kehittämiseen asuinpaikasta riippumatta⁴⁵⁴. Periaate on tärkeä, sillä asuinpaikan valintaan vaikuttavia tekijöitä on tarjolla olevien sivistyspalvelujen ohella luonnollisesti lukuisia.

Sivistykselliset perusoikeudet turvaavat itsessään sekä *maksuttoman* perusopetuksen että jokaisen yhtäläiset mahdollisuudet myös muuhun kuin perusopetukseen *varattomuuden sitä estämättä*. Muuta kuin perusopetusta koskeva säännös ei edellytä opetuksen maksuttomuutta tai nykymuotoista opintotukijärjestelmää, kunhan tavalla tai toisella huolehditaan siitä, että vähävaraisilla on tosiasiallinen mahdollisuus kouluttaa itseään⁴⁵⁵. Perustuslain 19 §:n oikeutta sosiaaliturvaan koskevat säännökset useine ulottuvuuksineen edesauttavat sivistyksellisten oikeuksien ohella yksilön tosiasiallisten kouluttautumismahdollisuuksien toteutumista. Muodollisen yhdenvertaisuuden lähtökohdista jokaista koskevan sääntelyn merkitys on tärkeä erityisesti aineellisen yhdenvertaisuuden edistäjänä.

Tutkimuksessa tarkasteltavista sivistyksen osa-alueista perustuslain 19 §:n vaikutus näkyy erityisesti perusopetusta koskevassa tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä. Perustuslain 19.3 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perusopetuksen osalta perusoikeutta koskevaa sääntelyä tarkennetaan oppilashuoltoa koskevin säännöksin (PerusopetusL 31 a §), joiden mukaan *oppilaalla on oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämä tarvittava oppilashuolto*. Oppilashuollolla tarkoitetaan oppilaan hyvän oppimisen, hyvän psyykkisen ja fyysisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä ja ylläpitämistä sekä niiden edellytyksiä lisäävää toimintaa. Taiteen perusopetuksen oppilaat ovat pääasiallisesti kouluikäisiä, joten he kuuluvat yleissivistävän koulutuksen yhteydessä järjestettävän oppilashuollon piiriin. Jotta yksilöiden yhdenvertainen oikeus myös muuhun sivistykseen, kuten kuntien kulttuuripalveluihin toteutuu, on perustuslain 19 §:n merkitys tärkeä. Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden näkökulmasta sosiaali- ja terveystalvelujen *tulisi riittävässä määrin edesauttaa yksilön mahdollisuuksia palvelujen piiriin hakeutumiseen*.

Käsillä olevan tutkimuksen tarkastelualueen ulkopuolelle jäävän perusopetuksen jälkeisen, pääsääntöisesti tutkintoon johtavan päätoimisen opiskelun osalta tärkeään asemaan yksilöiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta nousee opintotukea, opintora-

454 HE 309/1993 vp, s. 64.

455 HE 309/1993 vp, s. 64.

haa, opiskelijan asumislisää sekä opintolainaa koskeva sääntely⁴⁵⁶. Oikeuskäytännössä on tarkasteltu myös opintotuesta annetun sääntelyn turvaaman tuen ja toimeentulotuen suhdetta sekä opiskelijan oikeutta toimeentulotukeen.⁴⁵⁷ Opiskelijan yhdenvertaisuutta suhteessa työssäkäyvään väestöön turvaa valtion varoista eläkkeen korvaamisesta alle kolmivuotiaan lapsen hoidon tai opiskelun ajalta annettu laki⁴⁵⁸. Merkityksensä erityisesti elinikäisen oppimisen kannalta on myös opintovapaata koskevalla sääntelyllä⁴⁵⁹.

Vammaisten henkilöiden sivistyspalveluihin osallistumiselle on heille erityisesti suunnatulla tuella tärkeä merkityksensä, ja perustuslain 19 §:ään linkittyvä vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annettu laki⁴⁶⁰ täydentääkin sivistyspalveluja koskevaa sääntelyä oppilaiden erityisiin tarpeisiin liittyen. Lain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä (Palvelu- ja tukitoimiL 1 §). Laki turvaa vaikeavammaisen henkilön opiskelussaan tarvitseman henkilökohtaisen avun siinä laajuudessa kuin hän sitä välttämättä tarvitsee (Palvelu- ja tukitoimiL 8 c § 4 mom.)⁴⁶¹. Vammaiselle henkilölle turvataan myös muun muassa opiskelun vuoksi tarpeelliset, jokapäiväiseen elämään kuuluvat kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen⁴⁶². Jokapäiväiseen elämään kuuluvilla kuljetuksilla tarkoitetaan asuinkunnan alueella tapahtuvia tai lähikuntiin ulottuvia kuljetuksia⁴⁶³. (Palvelu- ja tukitoimiL 8.2 §, Palvelu- ja tukitoimiA 4 §). Laki turvaa vammaisille myös taloudellisia etuuksia, joita ovat alle 16-vuotiaan vammaistuki, 16 vuotta täyttäneen vammaistuki, eläkettä saavan hoitotuki sekä hoitotuen osana maksettava veteraanilisä. Tukien tarkoituksena on muun muassa tukea Suomessa asuvan vammaisen tai pitkäaikaisesti sairaan henkilön opiskelua. (VammaisetusL 1 ja 2 §:t). Sääntelyn vaikutus yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevaan perusoikeu-

456 Ks. OpintotukiL 65/1994; OpintotukiA 260/1994.

457 Ks. KHO 30.11.1999 T 3854; KHO 21.11.2000 T 3001; KHO 2000:58; KHO 28.2.2003 T 444; KHO 2005:20; KHO 2006:71.

458 Ks. Eläkkeen korvaamisL 644/2003.

459 Ks. OpintovapaaL 273/1974; OpintovapaaA 864/1974.

460 Ks. myös PeVL 30/2008 vp.

461 Hallituksen esityksessä opiskelulla todetaan säännöksessä tarkoitettavan sellaista opiskelua, joka johtaa jonkin tutkinnon tai ammatin saavuttamiseen tai vahvistaa vaikeavammaisen henkilön ammattitaitoa sekä parantaa hänen mahdollisuuksiaan työllistyä. Muunlaiseen opiskeluun henkilökohtaista apua järjestetään vähintään 30 tuntia kuukaudessa, jollei tätä pienempi tuntimäärä riitä turvaamaan vaikeavammaisen henkilön välttämätöntä avuntarvetta. HE 166/2008 vp, s. 29.

462 Kuljetuspalvelujen osalta noudatetaan opiskelussa vastaavaa määritelmää kuin edellä opiskeluun liittyvän henkilökohtaisen avun antamisessa. Ks. KHO 27.10.1997 T 2693.

463 KHO:n ratkaisu täsmentää lähikuntakäsitettä todeten, ettei Kouvolan ja Helsingin kaupunkeja tule pitää asetuksessa tarkoitettuina Heinolan kaupungin lähikaupunkeina. KHO 1998:51.

teen näkyy erityisesti aineellisen yhdenvertaisuuden edistämässä. Myös oikeuskäytännössä perustuslain 19 §:n vaikutus yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevaan perusoikeuteen näkyy tavallisen lain tasoisen sääntelyn välityksellä nimenomaan vammaispalvelujen turvaamista koskevilla kysymyksissä⁴⁶⁴.

Viimeisenä yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden toteutumiselle edellytyksiä luovana perusoikeutena tarkastellaan perustuslain 21 §:n sääntelemää yksilöiden oikeusturvaa. Säännöksen mukaan ”jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi”. Säännös on soveltamisalaltaan laaja.

Yksilöiden yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevalla alueella on oikeusturvaa koskevalla sääntelyllä merkitystä ensisijaisesti *yksilön ja palvelujen järjestäjän välillä*. Pääsääntöisesti perusopetusta, taiteen perusopetusta ja kuntien kulttuuritoimintaa järjestävät kunnat, mutta jonkin verran myös muut tahot. Lupa perusopetuksen ja taiteen perusopetuksen järjestämiseen voidaan myöntää rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle, joiden lisäksi myös kuntayhtymä tai valtio voi toimia koulutuksen järjestäjänä. Koulutuksen järjestäjä vastaa siitä, että palvelut järjestetään koulutusta koskevan lainsäädännön mukaisesti. (PerusopetusL 4, 7 ja 8 §:t sekä LTPO 2 ja 4 §:t).

Perustuslain 21 §:ää täsmentävää sääntelyä löytyy tutkimuksessa tarkasteltavien sivistyspalvelujen osalta tavallisen lain tasolla niin perusopetusta kuin taiteen perusopetustakin koskevasta sääntelystä. Perusopetuslaissa tarkoitettuun opetuksen järjestäjän päätökseen, joka koskee uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetusta, oppilaille annettavaa varoitusta, oppilaan määräaikaista erottamista tai opetuksen maksuttomuutta, oppilashuoltoa, koulumatkoja, majoitusta ja maksutonta tapaturman hoitoa koskevaa etua tai oikeutta, haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Aluehallintovirastolta muutosta haetaan, jos päätös koskee oppilaaksi ottamista, erityisen tuen päätöksen tekemistä tai muuttamista vastoin huoltajan tahtoa, henkilökohtaista opetuksen järjestämistä koskevaa suunnitelmaa, erityisiä opetusjärjestelyjä sekä perusopetuksen poikkeavaa aloittamisajankohtaa. Viimeksi mainittua lukuun ottamatta aluehallintoviraston päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeudelta. Oppilaan arviointia koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, mutta oppilaan huoltaja voi pyytää rehtorilta opinnoissa etene mistä tai vuosiluokalle jättämistä koskevan päätöksen tai päätösarvioinnin uusimista. Jos huoltaja on tyytymätön uuteen arviointiin tai ratkaisuun, jolla pyyntö on hylätty, voi

464 KHO 31.12.1997 T 3379; KHO 1997:149; KHO 1997:150; KHO 23.6.1998 T 1159; KHO 5.4.2000 T 676; KHO 2006:31.

hän pyytää arvioinnin oikaisua aluehallintovirastolta⁴⁶⁵. (PerusopetusL 42 §). Ratkaisussaan aluehallintovirastoja edeltänyt lääninhallitus on katsonut, että luokan kertaamiselle useammin kuin kerran tulee aina etsiä muita vaihtoehtoja yhdessä oppilaan huoltajien kanssa⁴⁶⁶. Taiteen perusopetuksen osalta päätökseen, joka koskee oppilasmaksua, haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeudelta ja päätökseen, joka koskee oppilaaksi ottamista, aluehallintovirastolta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään (LTPo 10 §)⁴⁶⁷. Arvioinnin uusimista oppilas voi pyytää arvioinnin suorittaneelta opettajalta tai opettajilta sekä ollessaan tyytymätön uuteen arviointiin tai ratkaisuun, jolla pyyntö on hylätty, rehtorilta (TPoA 3 §). Kuntien kulttuuritoimintaa koskevassa laissa ei erikseen säännöksiä muutoksenhakuun liittyen ole, mutta sitäkin koskevat yleiset kuntien toimintaan liittyen annetut muutoksenhakusäännökset. Tehtyjä päätöksiä koskevan muutoksenhakumenettelyn ohella käytettävissä kaikilla edellä mainituilla sivistyksen osa-alueilla, ellei erikseen toisin säädetä, ovat kantelumenettely, menetetyn määräajan palauttaminen sekä päätöksen purku (HallintolainkäyttöL 58 §)⁴⁶⁸.

Tehokkaan, hyvin toimivan oikeusturvajärjestelmän voidaan katsoa edesauttavan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden toteutumista⁴⁶⁹. Tämä edellyttää kuitenkin muun muassa oppilaita koskevien päätösten perustelemista ja muutoksenhakuohjeiden oikeellisuutta⁴⁷⁰. Toisaalta sivistyspalveluihin osallistumisen kautta yksilön mahdollisuudet myöhemmin hyödyntää oikeusturvajärjestelmää paranevat.

Muina perusoikeuksina, joiden toteutumista yksilön osalta sivistykselliset perusoikeudet edesauttavat, voidaan pitää perustuslain 14 §:n turvaamia vaali- ja osallistumisoikeuksia sekä perustuslain 18 §:n turvaamia oikeutta työhön ja elinkeinovapautta. Näiden vaikutukset yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisältöön ovat edellä mainittuja perusoikeuksia yleisemmällä tasolla liikkuvia.

465 Ks. mm. ESLH-2005-06166/Op-13; ESLH-2005-06208/Op-13.

466 LLH L.112 A 1079 8051 98 160.

467 Taiteen perusopetusta koskevan lain ko. säännöksessä puhutaan vielä lääninoikeudesta, jonka tilalle hallinto-oikeudet ovat tulleet (Finlex 2.11.2012).

468 Ks. puutteelliseen hallintomenettelyyn liittyvä lääninhallituksen kanteluasiassa antama päätös LSLH-2007-8808/Op-13.

469 Vrt. LSLH-2009-6159/Op-13; LSLH-2008-5855/Op-13.

470 Ks. mm. LAAVI-2010-00553/Op-13; LLH-2008-00967/Op-13; LLH-2006-01404/Op-13; ESAVI/492/06.06.02/2012, s. 5; ESAVI/400/06.06.02/2012, s. 6. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto PSAVI/1234/06.06.02/2011 on puutteellisten perustelujen vuoksi kumonnut esiopetuspaikan osoittamista koskevan viranhaltijan päätöksen ja palauttanut asian uudelleen käsiteltäväksi. Päätöksessä tuodaan esiin perusteluvollisuuden tärkeä merkitys oikeusturvan kannalta. Samoin on toiminut Itä-Suomen aluehallintovirasto perusopetuksen oppilaan toissijaista koulua koskevassa ratkaisussaan. Ks. ISAVI-2010-00693/Op-13. Ks. myös ISAVI-2010-01074/Op-13. Itä-Suomen aluehallintovirasto tuo myös esiin perusteluvollisuuden merkityksen kasvun perusoikeusuudistuksen myötä. ISAVI-201000835/Op-13, s. 5.

Vaali- ja osallistumisoikeuksien vaikutuksena annettavan opetuksen sisältöön voidaan yleisesti pitää *tietoisuuden kasvattamista yhteiskunnallisista asioista ja yksilön vaikutusmahdollisuuksista näihin*⁴⁷¹. Toisaalta vaali- ja osallistumisoikeudet myös antavat yksilölle mahdollisuuden annettaviin sivistyspalveluihin vaikuttamiseen. Osallistumisoikeus koskee monissa tilanteissa myös alaikäisiä lapsia ja nuoria. Lapsuus- ja nuoruusiän sivistyspalveluilla voidaan katsoa olevan suuri merkityksensä yksilön myöhempien osallistumisedellytysten kehittymiselle, jolloin yhdenvertaisuuden merkitys sivistyspalvelujen saatavuudessa ja sisällöissä on tärkeä.

Oikeuden työhön ja elinkeinovapauden voidaan tulkita edellyttävän erityisesti järjestettäviltä koulutuspalveluilta *riittävää monipuolisuutta*, jotta yksilön vapaus valita tulevaisuuden työnsä on todellinen. Perusopetuksen osalta kyseeseen tulee lähinnä riittävän laajan perustan antaminen tuleville opinnoille eri aloilla. Taiteen perusopetuksen järjestämiseen säännöksellä on sikäli merkittävä vaikutus, että esimerkiksi musiikin alalla taiteen perusopetuksen oppimäärää vastaavat taidot ja tiedot pääsääntöisesti ovat edellytyksenä ammatilliseen koulutukseen pääsulle. Siten mahdollisuuksien luominen tulevaa ammattiuraa ajatellen aloitetaan hyvin varhain, ja yksilöllä tulisi olla riittävän hyvät mahdollisuudet halutessaan opetukseen mukaan päästä.⁴⁷² Yhdenvertaisuuden näkökulmasta kyseeseen tulee muun muassa palvelujen monipuolisen saatavuuden maantieteellinen ulottuvuus. Perustuslain 18 § myös asettaa julkisen vallan velvollisuudeksi edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön. Säännös tarkoittaa usein laajoja yhteiskuntapoliittisia toimia, mutta yksilön näkökulmasta edellyttää myös riittäviä kouluttautumismahdollisuuksia, jotta työn saanti olisi mahdollista. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla.

Selvästi *molemminpuolisessa vuorovaikutussuhteessa* yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kanssa ovat uskonnon ja omantunnon vapautta (PL 11 §), sananvapautta ja julkisuutta (PL 12 §) sekä vastuuta ympäristöstä (PL 20 §) koskevat perusoikeudet. Kaikki edellä mainitut ovat osittain kollektiivisia oikeuksia, ja oikeuden lisäksi erityisesti viimeksi mainittu asettaa haltijoilleen myös velvollisuuksia.

Sekä perusoikeus- että tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä näkyy selvästi uskonnon vapauden vaikutus yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisältöön. Jotta yhdenvertainen oikeus sivistykseen voisi toteutua, tulee uskonnon vapaus ottaa opetuksen ja muiden sivistyspalvelujen järjestämisessä huomioon. Hallituksen esityksen mukaan perustuslain 11 §:n turvaamaan uskonnon tunnustamiseen ja harjoittamiseen kuuluu myös tunnustuksellinen uskonnon opetus. Uskonnon vapaus

471 Ks. mm. PerusopetusL 2 §; LukioL 2 §.

472 Taiteen perusopetuksen luonteen kahtalaisuutta yhtäältä valmiuksia ammattiopintoihin antavana ja toisaalta harrastusluontoisena opiskeluna kuvaavat hyvin myös aluetta tarkastelevissa tai sivuavissa väitöstutkimuksissa valitut eri näkökulmat. Ks. Huhtanen 2004; Kosonen 2001; Tuovila 2003.

edellyttää yksilön mahdollisuutta saada uskonnollista tai elämäkatsomuksellista opetusta. Yksilön vakaumusta, lapsen oikeuksia sekä huoltajan oikeutta vastata lapsen kehityksestä tulee kunnioittaa opetuksessa ja kasvatuksessa yleisestikin.⁴⁷³

Perusopetuksen osalta mahdollisuus uskonnon tai elämäkatsomuksellisen opetuksen saamiseen tarkoittaa ensinnäkin sitä, että perusopetuksen järjestäjän tulee järjestää oppilaiden enemmistön uskonnon mukaista uskonnon opetusta. Vähintään kolmelle evankelis-luterilaiseen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkokuntaan kuuluvalle oppilaalle, jotka eivät osallistu oppilaiden enemmistölle järjestettävään uskonnon opetukseen, järjestetään heidän oman uskontonsa opetusta⁴⁷⁴. Muuhun kuin edellä mainittuihin uskonnollisiin yhdyskuntiin kuuluvalle vähintään kolmelle oppilaalle, jotka eivät osallistu oppilaiden enemmistölle järjestettävään uskonnon opetukseen, järjestetään heidän oman uskontonsa opetusta, jos heidän huoltajansa sitä pyytävät⁴⁷⁵. Jos oppilas kuuluu useampaan kuin yhteen uskonnolliseen yhdyskuntaan, hänen huoltajansa päättää, mikä uskonnon opetukseen oppilas osallistuu. Uskonnollisiin yhdyskuntiin kuulumattomalle oppilaalle, joka ei osallistu oppilaiden enemmistölle järjestettävään uskonnon opetukseen, opetetaan elämäkatsomustietoa, ja uskonnolliseen yhdyskuntaan kuuluvalle oppilaalle, jolle ei järjestetä hänen oman uskontonsa opetusta, opetetaan huoltajan pyynnöstä elämäkatsomustietoa. Elämäkatsomustiedon opetusta tulee järjestää, jos opetukseen oikeutettuja oppilaita on vähintään kolme⁴⁷⁶. Uskonnolliseen yhdyskuntaan kuulumaton oppilas voi huoltajan pyynnöstä osallistua myös sellaiseen perusopetuksen järjestäjän järjestämään uskonnon opetukseen, joka oppilaan saaman kasvatuksen ja kulttuuritaustan perusteella ilmeisesti vastaa hänen uskonnollista katsomustaan⁴⁷⁷. (PerusopetusL 13 §). Perusopetuslaki siten toteuttaa oppilaiden yhdenvertaista oikeutta uskonnon tai elämäkatsomustiedon opetukseen hyvin laajalti, mutta ei absoluuttises-

473 HE 309/1993 vp, s. 55–56. Ks. myös ESLH-2002-04308/Op-13, jossa oppilaan esiopetuspaikka oli ilman huoltajan suostumusta osoitettu päiväkotiin, jonka toiminta perustui uskonnolliseen kasvatukseen ja kristilliseen etiikkaan. Lääninhallitus kumosi päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi perusopetuslain 6.3 §:ään viitaten.

474 Ks. myös LSLH-2008-6712/Op-13; ESLH-2004-05984/Op-13.

475 Opetushallituksen ja eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen näkemysten mukaan sääntely on epäselvää siltä osin, syntyykö muille samaan uskontokuntaan kuuluville oppilaille, joiden huoltaja ei ole pyytänyt ko. opetuksen järjestämistä, velvollisuus opetukseen osallistumiseen. Apulaisoikeusasiamies pitää tulkinnanvaraisessa tilanteessa perustellumpana tulkintana sitä, että ilman nimenomaista säännöstä osallistumisvelvollisuutta ei tulisi asettaa. EAOA 1705/4/03.

476 Oppilasmäärä lasketaan ottaen huomioon kaikki opetuksenjärjestäjän perusopetuksen oppilaat, ei oppilasmäärää koulukohtaisesti. ESAVI/1269/06.06.01/2011, s. 7.

477 Jos huoltajat ovat asiassa eri mieltä, ei toinen yhteishuollossa olevien lasten huoltajista toisen vastustaessa voi tehdä ilmoitusta uskonnolliseen yhdyskuntaan kuulumattoman lapsen osallistumisesta uskonnonopetukseen. Ks. KHO 2004:99; vrt. LSLH-2003-8539/Op-13.

ti (vaatimus kolmesta tietyn uskonnon tai elämänkatsomustiedon opetusta haluavasta oppilaasta). Kohtuullisuusvaatimus näyttäytyy jälleen yhdenvertaisuuden elementtinä. Muutenkaan uskonnon ja omantunnon vapautta koskeva perusoikeus ei ole rajoittamaton⁴⁷⁸.

Taiteen perusopetusta koskeva tavallisen lain tasoinen sääntely ei sisällä säännöksiä oppilaiden uskonnollisen vakaumuksen huomioimisesta opetuksessa. Myöskään Opetushallituksen antamissa eri taiteenalojen opetussuunnitelmien perusteissa ei asiasta ole määräyksiä. Perusoikeuksien suora sovellettavuus huomioiden koulutuksen järjestäjän tulee kuitenkin mahdollisuuksien mukaan *kunnioittaa taiteen perusopetuksen opetussisällöissä oppilaiden uskonnollista vakaumusta*⁴⁷⁹.

Taiteen perusopetus on oppilaille vapaaehtoista koulutusta. Jos koulutusala kokonaisuudessaan, esimerkiksi tanssi, ei sovi yhteen oppilaan uskonnollisen vakaumuksen kanssa, on hänellä mahdollisuus hakeutua toisen taiteenalan opetukseen. Usein uskonnollinen vakaumus ei kuitenkaan muodosta estettä opetukseen osallistumiselle, vaan asia voidaan huomioida opetussisällöissä, jotka opetussuunnitelmien perusteissa määritellään suhteellisen väljästi.

Oppilaan uskonnollinen vakaumus voi taiteen perusopetuksessa tulla huomioitavaksi erityisesti opiskeltavan aineksen aihepiirien valinnassa (esimerkiksi sanataide, teatteritaide, kuvataide). Musiikin opetuksessa oppilas voi usein valita vakaumuksensa kanssa yhteen sopivan musiikin lajin, jollainen esimerkiksi klassinen musiikki usein on. Tiettyjen oppilaiden uskonnon kunnioittaminen ei kuitenkaan saisi johtaa opetuksen kaventumiseen muiden oppilaiden osalta. Toiseksi oppilaan uskonnollinen vakaumus voi tulla huomioitavaksi taiteen perusopetukseen liittyvien tapahtumien järjestämissä paikoissa ja esimerkiksi esitysten, näyttelyiden ja konserttien teemoissa.⁴⁸⁰

Yksilön vakaumuksen kunnioittaminen yleisesti koskee hallituksen esityksen mukaan opetusta ja kasvatusta. Lisäksi säännöksellä voi olla tulkinnallista vaikutusta ratkaistaessa omantunnon vapauden ja erilaisten velvollisuuksien välisiä ristiriitatilanteita.⁴⁸¹ Suoraa yhteyttä uskonnon vapaudella ei siten kuntien kulttuuritoimintaan olisi. Yksilöiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta perusteltuna voitaneen kuitenkin pitää

478 Ks. HE 309/1993 vp, 56.

479 HE 309/1993 vp, s. 56.

480 Musiikin taiteen perusopetukseen liittyviä konsertteja esimerkiksi pidetään usein myös kirkoissa ja seurakuntakeskusten tiloissa. Jotta muihin uskonnollisiin yhdyskuntiin kuuluvat ja uskonnollisiin yhdyskuntiin kuulumattomat voisivat myös konserteissa esiintyä tai näihin muuten osallistua, tulisi osa näistä pitää uskonnollisesti neutraaleissa tiloissa. Monipuolisuus konserttipaikkojen ja -teemojen suhteen toteuttanee parhaiten eri uskonnollisiin yhdyskuntiin kuuluvien ja näihin kokonaan kuulumattomien tarpeita.

481 HE 309/1993 vp, s. 56.

kulttuuritoiminnan monipuolisuutta tästäkin lähtökohdasta, jolloin jokainen löytää tarjonnasta itselleen sopivia tapahtumia⁴⁸².

Uskonnonvapauden vaikutuksina yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisältöön voidaan siten johtaa 1) yksilön uskonnollisen vakaumuksen mukaisen uskonnon tai elämäntätömustiedon *opetuksen järjestämisvelvollisuus* tietyin edellytyksin, 2) yleinen yksilön uskonnollisen vakaumuksen *kunnioittamisvelvollisuus* opetuksessa ja kasvatuksessa, sekä 3) järjestettävien kulttuuripalvelujen *monipuolisuuden lähtökohta*. Tutkimuksessa tarkasteltavista sivistyksen osa-alueista ensimmäinen koskee perusopetusta ja toinen tämän lisäksi taiteen perusopetusta. Kolmas vaikutus koskee kulttuuritoiminnan lisäksi taiteen perusopetusta erityisesti kulttuuripalvelujen tuottamistehtävän, mutta myös järjestettävän opetuksen osalta 2 kohtaan liittyen. Uskonnonvapaudella luonnollisesti on vaikutuksensa myös tutkimuksen ulkopuolelle jääviin sivistyksen osa-alueisiin.

Sananvapautta ja julkisuutta koskeva perusoikeus (PL 12 §) on tiiviissä yhteydessä yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kanssa, ja muodostaa keskeisen lähtökohdan erityisesti opetuksen antamisen mahdollisuuksille. Sananvapauden myötä jokaisella on oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. (PL 12 §).

Perusopetuslaissa tarkoitettu opetus on julkista, mutta perustellusta syystä voidaan oikeutta päästä seuraamaan opetusta rajoittaa (PerusopetusL 19 §). Sääntely ja opetus suunnitelman perusteiden pohjalta laadittu koulun opetussuunnitelma ohjaavat annettavaa opetusta, mutta *asetetuissa puitteissa opettajalla on mahdollisuus suunnitella opetuksensa parhaaksi katsomallaan tavalla. Oppilaalla on oikeus, ja myös velvollisuus, tavalla tai toisella ottaa vastaan oppivelvollisuuden sisältämä oppimäärä*.⁴⁸³

Taiteen perusopetusta koskevassa sääntelyssä ei erikseen ole mainittu, onko opetus julkista vai ei. Opetuksen julkisuuden puolesta puhuisivat sananvapautta koskevan perusoikeuden vaikutus sekä rinnastus muuta koulutusta koskevaan sääntelyyn⁴⁸⁴, mutta ei-julkisuuden puolesta opetuksesta oppilailta perittävät lukukausi- ym. maksut⁴⁸⁵. Tietyissä tilanteissa maksujen voisi tulkita muodostavan hyväksyttävän perusteen opetuksen seuraamisen vähintäänkin osittaiselle rajoittamiselle. Voidaan myös kysyä, miksi opetuksen julkisuutta koskeva säännös muuta koulutusta koskevasta sääntelystä

482 Ks. myös Arajärvi 1994, s. 147–148.

483 Ks. myös Mäenpää 2000, s. 12.

484 Perusopetuksen lisäksi myös lukioissa, ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa annettava opetus on julkista, mutta perustellusta syystä pääsyä opetusta seuraamaan voidaan rajoittaa (LukioL 14 §; AmmattikorkeakouluL 16 §; YliopistoL 6 §).

485 Myöskään vapaana sivistystyönä annettavan koulutuksen osalta ei asiaa taiteen perusopetuksen tapaan säännellä, ks. LVSt:stä.

poiketen olisi taiteen perusopetusta koskevasta laista jätetty pois, jos tarkoituksena olisi opetuksen julkisuus⁴⁸⁶. Perusopetuksen tapaan opetusta ohjaavat taiteen perusopetusta koskeva sääntely sekä koulutuksen järjestäjän opetussuunnitelman perusteiden pohjalta hyväksymä oppilaitoksen opetussuunnitelma. Sananvapauden perusoikeuden vaikutuksesta *opettajalla on annetuissa puitteissa oikeus ilmaista ja oppilaalla vastaanottaa opetettavaa ainesta. Kaikessa lapsille ja nuorille annettavassa opetuksessa tulevat huomioitaviksi lastensuojelulliset näkökohdat*⁴⁸⁷.

Opetuksen julkisuuden ohella koulutusta koskevien raporttien ym. materiaalin julkisuudella on oma merkityksensä yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden toteutumiselle. Tiedon perusteella oppilaat ja perheet voivat muun muassa tehdä valintojaan koulutuspaikkaan liittyen. Perusoikeussäännöksen mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta⁴⁸⁸. (PL 12.2 §).

Sananvapauden ja erityisesti taiteen perusopetuksessa ja kuntien kulttuuritoiminnassa huomioitavan taiteen vapauden välinen raja voi toisinaan olla häilyvä, ja taiteen ja muun ilmaisun erottelu vaikeaa. Rajapinta on mielenkiintoinen, mutta jää lähemmältä tarkastelultaan käsillä olevan tutkimuksen ulkopuolelle.

Myös yhdenvertaista oikeutta sivistyksen koskevalla perusoikeudella on vaikutuksensa sananvapautta ja julkisuutta koskevan perusoikeuden toteutumiseen. Yhdenvertaisen koulutukseen ja muiden sivistyspalvelujen piiriin pääsyn ja annettavan opetuksen myötä yksilöiden edellytykset sananvapauden ja julkisuuden turvaaman perusoikeuden täysimääräiseen käyttämiseen paranevat. Tutkimuksen alkupuolella todetun mukaisesti yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden vaikutus yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden edistämiseen on keskeinen.

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännöksen mukaan julkisen vallan on myös pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Säännös on tiiviissä vuorovaikutuksessa kaikkiin tutkimuksessa tarkasteltaviin sivistyksen osa-alueisiin, ennen kaikkea kuntien kulttuuritoimintaan.

486 Mielenkiintoinen on myös kysymys avoimen yliopisto-opetuksen julkisuudesta. Avointa yliopisto-opetusta, joka pääsääntöisesti on maksullista, voivat järjestää yliopistot, joiden opetus on julkista (Yliopistol 6 ja 7 §:t). Yliopistojen lisäksi avointa yliopisto-opetusta voivat järjestää vapaasta sivistystyöstä annetun lain piiriin kuuluvat oppilaitokset, erityisesti kesäyliopistot, joiden osalta opetuksen julkisuudesta ei ole sääntelyä (LVSt).

487 Lastensuojelu on huomioitu myös sananvapauden perusoikeutta koskevassa perusoikeussäännöksessä (PL 12.1 §).

488 Ks. myös KHO 2005:26.

Arajärvi ymmärtää perustuslain 20 §:ään sisältyvän kulttuuriperinnön käsitteen laajana, kaikkea ihmisen toimintaa, saavutuksia ja luomuksia koskevana. Käsite sisältää ihmisen toiminnan aineellisten saavutusten lisäksi myös tieteelliset ja taiteelliset saavutukset, kuten musiikin ja kirjallisten töiden sisällön sekä kulttuuriin liittyvät taidot, työtavat, ideat ja aatteet. Arajärven tavoin ymmärrettynä kulttuuriperintö laajenee ohi rakennetun ja muun ympäristön.⁴⁸⁹

Kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain (728/1992 1 §) mukaan kunnan tehtävänä on edistää, tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa kunnassa. Kulttuuritoiminnalla tarkoitetaan taiteen harjoittamista ja harrastamista, taidepalvelusten tarjontaa ja käyttöä, *kotiseututyötä sekä paikallisen kulttuuriperinteen vaalimista ja edistämistä* (KulttL 2 §). Sivistystehtävän näkökulmasta kuntien kulttuuritoiminta myös *ihmisten tietoisuuden lisääjänä* on tärkeää. Kollektiivisluonteisen perusoikeuden osalta yhdenvertaisuuskysymykset liittyvät erityisesti alueelliseen ja kulttuurin eri alojen keskinäiseen yhdenvertaisuuteen.

Taiteen perusopetuksessa toimitaan keskeisesti *taiteellisen kulttuuriperinnön uusille sukupolville välittämisen, perinteiden kunnioittamisen ja taideajattelun kehittämisen parissa*⁴⁹⁰. Annettavalla opetuksella voidaan nähdä yhteytensä yksilön oman kulttuuriperintöä koskevan vastuun tulevaisuuden ymmärtämiselle, ja siten vastuuta ympäristöstä koskevan perusoikeuden/velvollisuuden toteutumiseksi. Luonnollisesti perusopetus sisältää samoin *ympäristö- ja kulttuurikasvatusta*, joka myös taiteen perusopetusta laajemmin tavoittaa jokaisen ikäryhmään kuuluvan (vrt. yhdenvertaisuusnäkökulma).

Perusoikeuksien keskinäinen vuorovaikutus näkyy siten monella tapaa myös yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden suhteessa muihin perusoikeuksiin. Muut perusoikeudet tuovat edellä analysoidun mukaisesti oman aineksensa myös yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisältöön. Vaikutuksensa on myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksillä, joihin seuravassa paneudutaan lähemmin.

3.4.3 Yhdenvertainen oikeus sivistykseen suhteessa kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin

Suomen perustuslain yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sääntely on pitkälti kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sääntelyn mukaista. Perusopetus turvataan jokaiselle maksuttomana, ja siihen liittyy myös yksilön oppivelvollisuus. Velvollisuus turvata jokaisen yhtäläiset mahdollisuudet myös muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen on asetettu julkisen vallan tehtäväksi. Varatto-

489 Arajärvi 1994, s. 131.

490 Ks. myös OPH 38/011/2002 s. 5–6; 39/011/2002 s. 5; 40/011/2002 s. 5; 41/011/2002 s. 6; 10/011/2005 s. 1; 11/011/2005 s. 1.

muus ei saa muodostua esteeksi muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen osallistumiselle, ja myös yksilöiden erityiset tarpeet samoin kuin kielelliset tekijät on sääntelyssä huomioitu. Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. (PL 6, 16 ja 17 §:t)

Ihmisoikeussopimusten ja Suomen perustuslain suhteeseen liittyy kuitenkin seikoja, jotka yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisällön tarkastelussa tulee ottaa huomioon. Erityisesti suhteessa perustuslain niin ikään turvaamaan kunnalliseen itsehallintoon näyttäisivät kansainväliset sopimukset turvaavan yksilöiden yhdenvertaisen oikeuden sivistykseen Suomen perustuslakia laajempaan.

Kielto yhdenvertaisuuden rajoittamisesta kunnallisen itsehallinnon perusteella näkyy erityisesti Ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa (SopS 1/1956 2 artikla), jonka mukaan *mitään erotusta ei pidä tehdä sen maan tai alueen valtiollisen, hallinnollisen tai kansainvälisen aseman perusteella, johon henkilö kuuluu*. Julistuksessa säännellään myös oikeutta sivistykseen, joka opetuksen lisäksi sisältää oikeuden osallistua yhteiskunnan sivistyselämään, taiteista nauttimiseen ja tieteen edistyksen mukanaan tuomista eduista osalliseksi pääsyyn. Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus on muodoltaan YK:n yleiskokouksen hyväksymä päätöslauselma eikä valtiosopimus, mutta sillä tunnustetaan usein olevan myös valtioita velvoittavia vaikutuksia⁴⁹¹. Asiakirjan lisäksi myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa opetus ja muu sivistys ymmärretään laajasti⁴⁹².

Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen sääntelyä vahvistaa erityisesti Yleissopimus syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla (SopS 59/1971), jonka 3 artiklan b kohdan mukaan ”*sopimusvaltiot ryhtyvät toimenpiteisiin taatakseen mikäli välttämätöntä lainsäädäntöteitse, että syrjintää ei tapahdu otettaessa oppilaita oppilaitoksiin*”. Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevaa sääntelyä löytyy muistakin kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista, ja sen asema yksilön oikeutena muodostuu painoarvoltaan suureksi.

Perusopetuksen osalta kunnan asukkuuden osittain huomioiva ja eri oikeuksia omasta ja muista kunnista tuleville antava kansallinen sääntely ei muodostu siinä mielessä ongelmalliseksi, että oikeus opetukseen joka tapauksessa turvataan jokaiselle

491 Scheinin 2002 b, s. 15. Scheininin mukaan ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus voidaan yhtäältä ymmärtää arvovaltaiseksi tulkinnaksi YK:n peruskirjassa asetettujen ihmisoikeusveloitteiden sisällöstä. Toisaalta julistuksella voidaan katsoa olevan oikeudellisesti velvoittavaa vaikutusta sen kautta, että se ihmisoikeuksien kansainvälisen sääntelyn kehityttyä ja laajennuttua edustaa *tavanomaiseksi kansainväliseksi oikeudeksi* muodostunutta käsitystä siitä, miltä osin ihmisoikeudet velvoittavat kaikkia valtioita riippumatta yksittäisten sopimusten ratifioinnista.

492 Esimerkiksi Yleissopimus syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla (SopS 59/1971) viittaa opetuksella kaikenlaiseen ja kaikenlaiseen opetukseen.

oman asuinkunnan järjestämänä. Sen sijaan taiteen perusopetusta koskeva sääntely antaa mahdollisuuden muusta kuin omasta tai sopimuskunnasta tulevan, paremmat pisteet pääsykokeissa saavuttaneen hakijan osittaiseen syrjäyttämiseen kunnallisen itsehallinnon perusteella (LTPo 6 §), vaikka opetuksen järjestäminen on tulkittu kunnan vapaaehtoiseksi tehtäväksi (kaikki kunnat eivät välttämättä opetusta anna lainkaan), eivätkä kaikki halukkaat koulutuspaikkojen vähäisyyden vuoksi opetukseen mukaan pääse. Perustuslakivaliokunta on tulkinnut sääntelyn perustuslainsäännösten mukaiseksi⁴⁹³, jolloin kansallisen perusoikeussääntelyn antama turva yhdenvertaisessa oikeudessa sivistykseen näyttäytyy kansainvälisten ihmisoikeuksien sääntelyä suppeampana. Koska yhdenvertaista oikeutta taiteen perusopetukseen rajoittavat säännökset löytyvät tavallisen lain tasolta, voitaisiin perustuslain tulkinnassa sinänsä noudattaa ihmisoikeusjärjestelmäänsä laintulkintaa. Tämän puolesta puhuu myös kansainvälisten ihmisoikeuksien vaikutus perustuslain 16.2 §:n syntyyn⁴⁹⁴. Perustuslain 6.2 § ei mainitse asuinpaikkaa kiellettyinä erotteluperusteena, mutta hallituksen esityksessä tämän todetaan kuuluvan yhtenä tekijänä pykälässä mainittuihin henkilöön liittyviin syihin⁴⁹⁵.

Voidaan perustellusti kysyä, toteuttavatko taiteen perusopetusta koskeva tavallisen lain tasoinen sääntely ja käytössä oleva perusoikeussääntelyn ja kunnallisen itsehallinnon keskinäisen suhteen tulkinta ihmisoikeussopimusten määräysten sisältöä yksilöiden yhdenvertaisessa oikeudessa sivistykseen, ja turvaako päätösvallan jättäminen yksilöiden yhdenvertaisuuden ja kunnallisen itsehallinnon välisen arvon punninnasta kunnille riittävästi yksilöiden yhdenvertaista oikeutta taiteen perusopetukseen⁴⁹⁶. Perustuslaintasosta sääntelyä ja ihmisoikeussopimuksia tarkastellen voidaan tutkittavana olevan perusoikeuden merkittävä arvoperusta huomioiden päätyä tulkintaan, jonka mukaan kunnallisen itsehallinnon perusteella ei yksilön yhdenvertaista oikeutta taiteen perusopetuksen pääsyyn pitäisi rajoittaa. Näkökulma tulee huomioitavaksi myöhemmin tutkimuksessa tarkasteltaessa lähemmin yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden ja kunnallisen itsehallinnon välistä suhdetta.

Hiuksenhieno ero löytyy myös Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen ja suomalaisen sääntelyn ilmaisuissa alkeisopetuksen pakollisuudesta. Ihmisoikeuksien

493 Ks. PeVL 9/2000 vp, s. 2–3.

494 HE 309/1993 vp, s. 19.

495 Ks. HE 309/1993 vp, s. 44.

496 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 65, 66/1991) 3 artiklan 1 kohdan mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja *paikallisen väestön etujen mukaisesti*. Paikallisen väestön etujen mukainen toiminta lähtökohdana poikkeaa kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville kuuluvan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden lähtökohdasta, mikä antaisi perusteita säännellä valtakunnallisesti perusoikeuden sisällöstä myös taiteen perusopetuksen osalta täsmällisemmin.

yleismaailmallisen julistuksen 26 artiklan mukaan ”*alkeisopetuksen on oltava pakollinen*”, kun taas kansallisessa sääntelyssä lähtökohtana on yksilön *oppivelvollisuus*.

Perusopetuslain mukaan oppivelvollisen on osallistuttava järjestettyyn perusopetukseen tai saatava muulla tavalla perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot. Oppivelvollisen huoltajan on huolehdittava siitä, että oppivelvollisuus tulee suoritettua. Jos oppilas ei osallistu järjestettyyn opetukseen, tulee oppivelvollisen asuinkunnan valvoa oppivelvollisen edistymistä (PerusopetusL 26 §). Lainsäädännöstä poiketen lainvalmisteluaineistossa kuitenkin käytetään ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen kanssa yhdenmukaisempaa ilmaisua ”oppilaan huoltajat voivat päättää *opetuksen antamisesta kotona tai muun kuin laissa tarkoitetun opetuksen järjestäjän toimesta*⁴⁹⁷. Ilmaisuu viittaa lähtökohtaan, jonka mukaan oppivelvollisen joka tapauksessa on saatava *opetusta* (esimerkiksi omatoimisen opiskelun sijaan).

3.4.4 Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen sääntelevän perusoikeuden rajoittaminen

Edellä on tarkasteltu yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden ja kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslainsäädännön suhdetta, ja todettu kunnallisen itsehallinnon voivan perusoikeuden toteutumisen turvaamisen ohella mahdollisesti myös rajoittaa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden toteutumista. Muiden perustuslainsäädännösten yhdenvertaista oikeutta sivistykseen rajoittava vaikutus jää melko vähäiseksi.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden toteutumista voivat perustuslain säännöksistä rajoittaa lähinnä yksilön vapautta koskevat rajoitukset. Pääsääntöisesti rajoitukset ovat tilapäisiä, ja eri syistä johtuvan vapaudenmenetyksen aikana muun muassa yksilön mahdollisuudet kouluttaa itseään pyritään turvaamaan. Perustuslain 7 §:n mukaan yksilön vapautta ei saa riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Säännöksen mukaan rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuimien. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, ja vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. (PL 7 §). Vapaudenmenetyksellä tarkoitetaan muun muassa rikoslain mukaista vankeusrangaistusta, pakkokeinolain mukaista pidättämistä ja vangitsemista, ulkomaa-laislain mukaista säilöönottoa, rikoslain ja sotilaskurilain mukaista arestirangaistusta, mielenterveyslain mukaista tahdosta riippumatonta hoitoa sekä tartuntatautilain mukaista eristämistä. Sen sijaan vapauden riistämisenä ei ole pidettävä sotilaskurinpitolain mukaista poistumisrangaistusta eikä koulujen jälki-istuntoa.⁴⁹⁸

497 HE 86/1997 vp, s. 63.

498 HE 309/1993 vp, s. 48.

Yksilön vapautta koskevalla sääntelyllä on yhteytensä liikkumisvapautta koskevaan perusoikeuteen (PL 9 §). Jokaisen oikeuteen lähteä maasta voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi (PL 9 §), mikä voi suppeassa määrin rajoittaa yksilön yhdenvertaisia mahdollisuuksia ulkomailla annettavaan koulutukseen hakeutumiseen. Maanpuolustusvelvollisuus (PL 127 §) voi rajatulla ajalla rajoittaa lähinnä miesten yhdenvertaista oikeutta sivistykseen suhteessa naisiin.

Sivistyksen sisältöön liittyen viitataan sananvapautta koskevan perusoikeuden (PL 12 §) kohdalla kuvaohjelmia koskeviin, lasten suojelemiseksi välttämättömiin rajoituksiin, joita voidaan antaa lailla. Lastensuojelu onkin katsottu yhdeksi hyväksytyksi perusteeksi iän perusteella tapahtuvaan eri asemaan asettamiseen.

Yksilöiden yhdenvertaista oikeutta sivistykseen voivat rajoittaa myös muut hyväksyttävät perusteet syrjintäkiellosta poikkeamiseen. Perusteita ei sääntelyssä ole eritelty, vaan ne ovat muokkautuneet lähinnä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä ja tuomioistuinten oikeuskäytännössä⁴⁹⁹.

Perusoikeuksia on katsottu poikkeusoloissa voitavan rajoittaa⁵⁰⁰. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaikutuksen johdosta syrjintäkielto kuitenkin on ehdoton myös kansakuntaa uhkaavan kriisin oloissa⁵⁰¹. Siten poikkeusolojen rajoitukset voisivat yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden osalta liittyä lähinnä perusoikeuden objektiin eli järjestettävän opetuksen määrään, laatuun ja sisältöön, sekä aineellisen yhdenvertaisuuden edistämistä koskeviin toimiin. Syrjintäkieltosäännös huomioiden eivät esimerkiksi palvelujen heikennykset voisi perusteetta kohdistua ainoastaan tietyn alueen asukkaisiin tai tietyille ikäryhmälle suunnattuihin palveluihin.

Useissa perusoikeussäännöksissä perusoikeus kytketään läheisesti tavallisella lailla toteutettavaan täsmentävään sääntelyyn. Lakiviittauksia on käytetty silloin, kun perusoikeus edellyttää tuekseen tavallista lainsäädäntöä tai kun on mahdotonta kirjoittaa perusoikeutta ehdottomaan ja riittävän kattavaan muotoon.⁵⁰² Siten yhdenvertaista

499 Hyväksyttäviksi erotteluperusteiksi perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä todettiin aiemmin tutkimuksessa 1) kansakunnan yleiseen turvallisuuteen ja merkittävään julkisen vallan käyttöön liittyvät tekijät, 2) kunnalliseen itsehallintoon palautuvat syyt, 3) yhteiskunnallisesti hyväksyttävät järjestelmät, 4) historiaan, kulttuuriin ja yhteistyöhön nivoutuvat perusteet, 5) toisten perusoikeuksien toteutuminen, 6) tosiasiallisen tasa-arvon edistäminen, 7) yhteiskunnan arvovalinnat sekä 8) yhteiskuntakehityksen edellyttämät rajatut kokeilut.

500 HE 309/1993 vp, s. 31.

501 Ks. luku 3.2.3 Yhdenvertaisuuden perusoikeuden sisältö.

502 HE 309/1993 vp, s. 27.

oikeutta sivistykseen rajoittavia tekijöitä saattaa nousta esiin myös perusoikeussääntöksiä täsmentävästä sääntelystä.

3.5 Perustuslain turvaama yhdenvertainen oikeus sivistykseen

Ennen yhdenvertaista oikeutta sivistyksen koskevan perusoikeuden ulottuvuuksien lähempää tarkastelua voidaan perustuslain turvaaman perusoikeuden oikeudellisia reuna-ehtoja tarkastella kokoavasti seuraavan kuvion avulla:

PERUSTUSLAIN TURVAAMA YHDENVERTAINEN OIKEUS SIVISTYKSEEN

<p><u>Torjuntaoikeus</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – pidättäytymistä sivistyspalvelujen piiriin hakeutumisen estämisestä tai vaikeuttamisesta ilman hyväksyttävää perustetta – pidättäytymistä laadullisesti tai määrällisesti erilaisten sivistyspalvelujen järjestämisestä ilman hyväksyttävää perustetta – pidättäytymistä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen harjoittajien vapauden rajoittamisesta ilman hyväksyttävää perustetta – pidättäytymistä tieteen ja taiteen tuotosten sekä ylimmän opetuksen käytön rajoittamisesta ilman hyväksyttävää perustetta – pidättäytymistä rajoittamasta ilman hyväksyttävää perustetta saamelais- ja muiden ryhmien oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan 	<p>edellyttää</p>	<p><u>Turvaamisoikeus</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – maksuttoman, oppivelvollisuudesta säädettyä tarkoitettua perusopetuksen järjestämistä jokaiselle – riittävien sivistyspalvelujen järjestämistä maanlaajuisesti – elinikäisen oppimisen periaatteen huomioimista sivistyspalvelujen järjestämisessä – lähtökohtaisesti yksilöiden yhdenvertaista pääsyä sivistyspalvelujen piiriin – suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä tarpeista huolehtimista samanlaisten perusteiden mukaan – saamelais- ja muiden ryhmien tukemista oman kielensä ja kulttuurinsa ylläpitämisessä ja kehittämisessä – järjestelyjä, jotka mahdollistavat erityisiä tarpeita omaavien ja varattomien pääsyn sivistyspalvelujen piiriin – yhteisiä sivistyspalvelujen sisältöisiä puitteita – tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden toteutumista edistäviä toimia
<ul style="list-style-type: none"> – tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden rajoittamisen hyväksyttävien perusteiden (esim. lastensuojelu) 	<p>sallii</p>	<ul style="list-style-type: none"> – sivistyspalvelujen sisällöstä päättämisen alemmalla tasolla valtakunnallisesti yhteisten lähtökohtien vaatimukset huomioiden – perusoikeuden osittaisen rajoittamisen hyväksyttävien perusteiden
<ul style="list-style-type: none"> – tieteen ja taiteen käsitteiden ja sisällön elämisen (tiede- ja taideyhteisöjen valta sisällön määrittelyyn) 	<p>mahdollistaa</p>	<ul style="list-style-type: none"> – oppivelvollisuuteen kuuluvan opetuksen määrällisen ja sisällöllisen muuttamisen – järjestettävien sivistyspalvelujen muuttamisen – tieteen ja taiteen vapautta tukevien järjestelyjen muuttamisen – oppilaiden yksilöllisten lähtökohtien ja alueellisten erityispiirteiden huomioimisen opetussisällöissä ja menetelmissä – opetussisältöjen yksilöllistämisen oppilaan erityisten tarpeiden vuoksi – tietyssä määrin kunnalliseen itsehallintoon perustuen yksilön asuinpaikan huomioimisen oppilasvalinnoissa

Kuvio 19. Perustuslain turvaaman yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden asettamat oikeudelliset reunaehdot.

Kuvio hahmottelee perustuslain yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevalle perusoikeudelle asettamia reunaehdoja torjunta- ja turvaamisoikeutena. Reunaehtojen muodostamisessa puitteissa perusoikeuden sisältöä täsmentävät tavallisen lain tasoiset säännökset.

Perustuslain *edellyttämät* torjunta- ja turvaamisoikeudelliset seikat muodostavat perusoikeuden toteutumisen keskeisen perustan, josta ei esimerkiksi tavallisella lainsäädännöllä voida poiketa. Perusoikeussäätelyn edellyttämän alueen laajuus kertoo osaltaan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden tärkeästä merkityksestä. Edellytetyjä seikkoja löytyy koskien niin yhdenvertaista oikeutta perusopetukseen, yhdenvertaista oikeutta muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen, kuin yhdenvertaista oikeutta tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteenkin.

Perusoikeussäätelylle tyypillisesti perusoikeutta ei kuitenkaan kaikilta osiltaan turvata ehdottomana, vaan säätely sekä *sallii* että *mahdollistaa* tietyistä asioista päättämisen perustuslakia alemmilla tasoilla. Tällöinkin erityisesti yhdenvertaisuusnäkökohdat usein asettavat velvoitteen valtakunnallisesti yhteisille puitteille, joiden sisällä esimerkiksi oppilaslähtöisyyttä tai alueellisia erityispiirteitä voidaan huomioida. Perusoikeussäätely myös mahdollistaa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden rajoittamisen esimerkiksi kunnallisen itsehallinnon perusteella.

Edellä esitetystä kuviossa näkyy yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden torjunta- ja turvaamisoikeudellisten ulottuvuuksien lisäksi viitteitä sen muodollisen ja aineellisen yhdenvertaisuuden ulottuvuuksista, sääntö- ja periaateluonteiden ulottuvuuksista, ohjelmallisesta ja julistuksellisesta ulottuvuudesta sekä perusoikeuden rajoittamisen ulottuvuudesta. Nämä ulottuvuudet ovat osittain keskenään limitäisiä, ja muodostavat yhdessä perusoikeuden kokonaisuuden.

Muodollisen ja aineellisen yhdenvertaisuuden ulottuvuuksien osalta perusoikeussäätely ilmaisee vahvasti vaatimuksen *muodollisen yhdenvertaisuuden lähtökohdasta, jota aineellinen yhdenvertaisuus oikeudessa sivistykseen täydentää*. Täsmällisten oikeudellisten reunaehtojen asettaminen on kuitenkin haastavaa johtuen yhdenvertaisuuden perusoikeuden joustavuudesta hyväksyttävän perusteen esiintyessä. Jos yhdenvertaisuuden perusoikeuden kiinteänä ytimenä pidetään Miettisen tapaan kohtuullisuusvaatimusta, voidaan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden tulkita asettavan oikeudellisen reunaehdon, jonka mukaan muodollista yhdenvertaisuutta oikeudessa sivistykseen sen enempää kuin aineellisen yhdenvertaisuuden tätä täydentävää vaikutustakaan ei tavallisessa lainsäädännössä tai säätelyn tulkinnassa voida sivuuttaa. Ellei hyväksyttävää perustetta muuhun ole, tulee lainsäätäjän ja -soveltajan toiminnallaan edistää yksilöiden sekä muodollista että aineellista yhdenvertaista oikeutta sivistykseen.⁵⁰³

503 Hyväksyttävä peruste -käsite liittyy syrjintäkieltosäännöksen kautta suoraan muodolliseen yhdenvertaisuuteen. Yksilöä ei ilman hyväksyttävää perustetta voida asettaa eri asemaan

Sääntö-periaate -ulottuvuuksien kohdalla on niin ikään nähtävissä yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden moniulotteisuus. Perusoikeus asettaa niin sääntö-, periaate- kuin ohjelmallisia ja julistuksellisiakin oikeusvaatimuksia lain-sääntäjälle ja -tulkitsijalle. Muodostuvien oikeusnormien luonne vaikuttaa vahvasti erityisesti tarkasteltaessa eri säännösten välisiä suhteita.

Perusoikeuden rajoittamiseen liittyviä säännöksiä ei yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskeva perusoikeussääntely itsessään sisällä. Sen sijaan sääntelyssä viitataan tavallisella lailla säätämiseen esimerkiksi muun kuin perusopetuksen ja itsensä kehittämisen osalta. Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisällön tulkinta osana perustuslain kokonaisuutta saattaa osaltaan rajoittaa perusoikeuden toteutumista. Lisäksi perusoikeutta voidaan rajoittaa perusoikeuksien yleisten rajoitus-edellytysten pohjalta.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden ulottuvuuksiin paneudutaan lähemmin tutkimuksen seuraavassa pääluvussa. Tavoitteena on tavallisen lain tasaisen sääntelyn, lainvalmisteluaineiston, oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden tutkimisen kautta täsmentää yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden oikeudellisten ulottuvuuksien sisältöä. Tässä pääluvussa tarkasteltu perustuslainsäätely asettaa yhdessä ihmisoikeusmääräysten kanssa reunaehdot työlle.

Tarkastelu etenee yhdenvertaisuus, oikeus ja sivistys -käsitteiden keskinäisiä suhteita hahmotettaessa löydettyjen *yhdenvertaisuuden* ja *sivistyksen* tasojen kautta. Yhdenvertaisuuden tasolla käsitellään erityisesti yksilöiden välisiä suhteita, kun taas sivistyksen tasolla keskiöön nousevat sivistyksen sisällölliset yhdenvertaisuuskysymykset. Yhdenvertaisuuden ja sivistyksen tasojen väliin jäävä *oikeuden taso* toimii välittäjänä kahden ensin mainitun tason välillä, ja ylimmäksi asettuva *turvaamisen taso* näkyy kaikkien muiden tasojen tarkastelussa. Turvaamisen taso pitää sisällään myös torjuntaoikeudellisen ulottuvuuden. Tasojen lisäksi yhdenvertaista oikeutta sivistykseen voidaan tarkastella poikkileikkauskuvana tai vaihtoehtoisesti pitkällä aikavälillä (esimerkiksi yhdenvertainen oikeus elinikäiseen oppimiseen). Jaottelu tasoihin ja ulottuvuuksiin on analyysia palveleva; todellisuudessa yhdenvertainen oikeus sivistykseen

(ks. oikeuskäytännössä muodostuneista hyväksyttävistä perusteista aiemmin tutkimuksessa luvussa 3.2.3 Yhdenvertaisuuden perusoikeuden sisältö). Aineellisen yhdenvertaisuuden osalta hyväksyttävän perusteen merkitys on hieman erilainen. Tällöin yhdenvertaisuuden edistämisestä pidättäytytään hyväksyttävän perusteen myötä. Tarkasteltaessa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden toteutumisen edistämistä tulee niin suuressa määrin kuin oikeudellisesti ja tosiasiallisesti on mahdollista edistettävän perusoikeuden edistämättä jättämiseen suhtautua pidättyvästi. Esimerkkinä hyväksyttävästä perusteesta aineellisen yhdenvertaisuuden täysimääräistä vähemmälle edistämiseksi voidaan kuitenkin mainita muun muassa yksilön edun huomioiminen; aina ei esimerkiksi pyrkimys perusopetuksen koko oppimäärän omaksumiseen ole yksilön edun mukaista tai mahdollistakaan, ja siten todella edistä hänen yhdenvertaisuuttaan suhteessa muihin.

muodostaa lukuisten vuorovaikutussuhteiden kokonaisuuden. Sivistyksellisten oikeuksien substanssikysymyksiä tarkastellaan erityisesti yhdenvertaisuuden kannalta keskeisiltä osiltaan.

IV YHDENVERTAISUUDEN ULOTTUVUUDET OIKEUDESSA SIVISTYKSEEN

4.1 Yhdenvertainen oikeus sivistykseen torjuntaoikeutena ja turvaamisoikeutena

4.1.1 *Julkisen vallan velvollisuus pidättäytyä yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden rajoittamisesta*

Torjuntaoikeus ymmärretään yleensä julkisen vallan velvollisuudeksi pidättäytyä perusoikeuden rajoittamisesta. Robert Alexy jakaa suojan valtion negatiivista toimintaa vastaan vielä kolmeen osaan: 1) valtio ei saa loukata oikeudenhaltijan määrättyä toimintaa, 2) valtio ei saa loukata oikeudenhaltijan määrättyä ominaisuutta tai tilaa, ja 3) valtio ei saa syrjäyttää oikeudenhaltijan määrättyä oikeudellista asemaa⁵⁰⁴. Tutkimuksessa omaksutun lähtökohdan mukaisesti otetaan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden torjuntaoikeudellisen ulottuvuuden tarkasteluun tässä mukaan valtion lisäksi myös muut julkisen vallan edustajat, kuten kunnat. Seuraavassa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden torjuntaoikeudellista ulottuvuutta tarkastellaan aiemmin luvussa 3.3.3 muodostetun kehikon pohjalta. Tarkasteltavaksi perusoikeuden ulottuvuus tulee edelleen perusopetusta, taiteen perusopetusta ja kuntien kulttuuritoimintaa koskevassa sääntelyssä.

Perusoikeussäännösten sisällön analysoinnin myötä todettiin yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisältävän kaikilla perustuslain 16 §:n sisältämillä sivistyksen osa-alueilla sekä torjuntaoikeudellisia että turvaamisoikeudellisia piirteitä. Vahvimmin torjuntaoikeudellinen ulottuvuus on läsnä yhdenvertaista oikeutta tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden koskevassa perusoikeudessa, joka ei suoranaisesti ole käsillä olevan tutkimuksen keskiössä.

Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudella on kuitenkin vahva vaikutuksensa myös tutkimuksessa tarkasteltaviin sivistyksen osa-alueisiin. Vaikutus ulottuu niin yhdenvertaiseen oikeuteen palvelun piiriin pääsyyn (yhdenvertaisuuden taso) kuin palvelun sisältöönkin (sivistyksen taso). Julkinen valta esimerkiksi ei yhdenvertaista oikeutta taiteen vapauden koskevan perusoikeuden näkökulmastaan voi perusteetomasti estää kenenkään osallistumista taiteen perusopetukseen tai kuntien kulttuuripalveluihin, jotka edistävät yksilöiden mahdollisuuksia myöhempään taiteen vapautta koskevan perusoikeutensa täysimääräiseen käyttämiseen. Erityisesti perustuslain 16.2 § mainitsee varattomat, joiden osallistumisen osalta turvaamistoimien lisäksi edellytetään

504 Alexy, 2002, s. 239–240; ks. myös Miettinen 2001, s. 315.

torjuntaoikeudellisia toimia: varattomuuden johdosta ei, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, voida ketään estää taiteen perusopetukseen tai kuntien kulttuuripalveluihin osallistumasta. Lisäksi tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden voidaan katsoa vaikuttavan yleiseen ymmärrykseen siitä, mikä arvo yhdenvertaiselle oikeudelle sivistykseen annetaan, sekä ymmärrykseen siitä, millä tavalla tätä parhaiten voidaan toteuttaa. Välillistä vaikutusta tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudella on kaikkien sivistyssektorin toimintaan.

Vahvimmin perusoikeuden torjuntaoikeudelliset elementit ovat tutkimuksessa tarkasteltavista sivistyksen osa-alueista läsnä kuntien kulttuuritoiminnassa ja taiteen perusopetuksessa. Kuntien kulttuuritoiminnalla tarkoitetaan muun muassa taiteen harjoittamista ja harrastamista sekä taidepalvelusten tarjontaa ja käyttöä, joten sen, samoin kuin taiteen perusopetuksenkin osalta erityisesti *yhdenvertainen oikeus taiteen vapauteen* on tärkeä. Yhdenvertainen oikeus taiteen vapauteen mahdollistaa kuntien kulttuuripalveluja järjestäville taiteilijoiden vapaaseen ilmaisuun perustuvan palvelujen tarjoamisen. Ammattitaiteilijoiden lisäksi taiteen vapauden on katsottu koskevan niin ikään taiteen harrastajia⁵⁰⁵. Kulttuuripalvelujen järjestämisessä kohtaavatkin niin yhdenvertainen oikeus taiteen vapauteen kuin yhdenvertainen oikeus kulttuuripalvelujen käyttöön ja myös taiteen vapauden myötä syntyvään taiteeseen.

Yksilöiden yhdenvertainen oikeus kuntien kulttuuripalveluihin edellyttää yhdessä yhdenvertaista oikeutta taiteen vapauteen koskevan perusoikeuden kanssa julkiselta vallalta torjuntaoikeudellisia toimia perusoikeuksien toteutumiseksi. Sääntelyn voidaan tulkita edellyttävän kunnilta kulttuuritoimintaan sisältyvän taiteen harjoittamisen ja harrastamisen edistämistä ja tukemista huomioiden yhdenvertainen oikeus sekä taiteen vapauteen että kuntien kulttuuritoimintaan. Kunta ei siten voi kummankaan perusoikeuden näkökulmasta esimerkiksi rajata taiteen harjoittamisen tai harrastamisen edistämistä ja tukemista vain tietyn tyyppiseen taiteeseen, vaan jouduttaessa toimintaa esimerkiksi taloudellisista syistä rajaamaan tulee käyttää muita perusteita. Näitä kuntien kulttuuritoiminnasta annettu laki ei kuitenkaan mainitse⁵⁰⁶. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta kunta ei myöskään voi asettaa taiteilijoita tai muita kulttuuripalvelujen piiriin hakeutuvia keskenään eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta.

Taiteen vapautta koskevan perusoikeuden rajoittavaa vaikutusta tietyn tyyppisten taiteen suosimisessa voidaan perustella esimerkiksi taloudellisen panostuksen taiteilijoiden toimintaa mahdollisesti ohjaavalla, ja samalla taiteen vapautta perusteettomasti rajoittavalla vaikutuksella. Tästä lähtökohdasta käsin kunnalta voidaan vähintäänkin

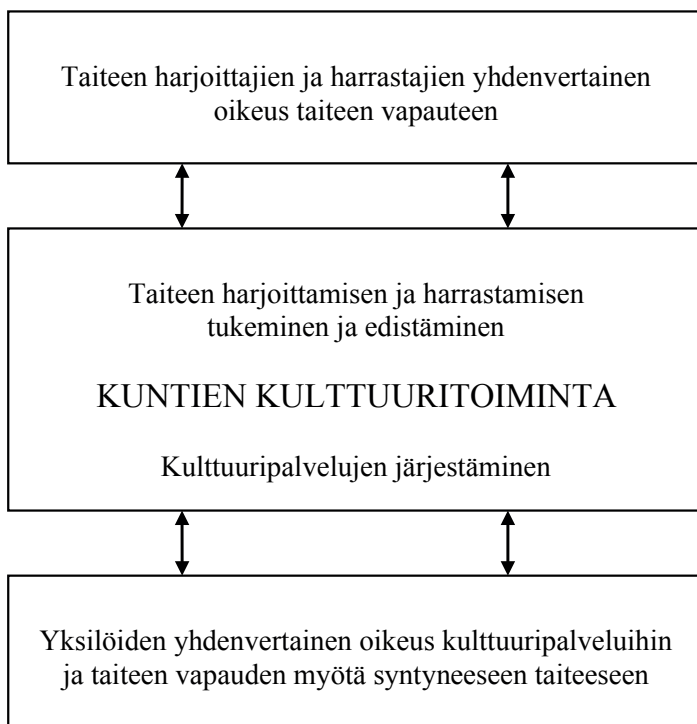
505 Arajärvi 2006, s. 145.

506 Perustuslain 16.2 § asettaa kuntien kulttuuritoiminnalle saman velvoitteen turvaamisoikeudellisesta näkökulmasta. Julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläiset mahdollisuudet mm. taiteelliseen toimintaan. HE 309/1993, s. 64.

edellyttää kulttuuritoiminnassaan riittävää monipuolisuutta, vaikka kaikkea taiteen har-
rastamista ja harjoittamista ei olisikaan mahdollista edistää.⁵⁰⁷ Syrjintäkieltosäännöksen
näkökulmasta puolestaan esiin nousee erityisesti kiello syrjiä taiteen kautta ilmaistavan
mielipiteen perusteella. Kaiken kaikkiaan asetelmassa näkyy hyvin yhdenvertaista oi-
keutta sivistykseen koskevan perusoikeuden torjunta- ja turvaamisoikeudellisten ulot-
tuvuuksien keskinäinen vuorovaikutus; torjuntaoikeudelliset tekijät vaikuttavat siihen,
miten turvaamisoikeudellisia toimia tulee toteuttaa. Samalla asetelma nostaa esiin tai-
teen vapauden ja yhdenvertaisuusääntelyn yhteyttä.

Yhdenvertainen oikeus taiteen vapauteen linkittyy yhdenvertaista oikeutta kuntien
kulttuuritoimintaan koskevaan perusoikeuteen myös kuntien järjestämissä kulttuuri-
palveluissa. Yhdenvertainen oikeus taiteen vapauteen mahdollistaa taiteilija- ja taide-
lähtöisen palvelujen tarjoamisen, mutta myös edellyttää kunnilta tämän huomioimista
taidepalveluja järjestäessään. Yhdenvertaista oikeutta kuntien kulttuuripalveluihin kos-
kevan perusoikeuden näkökulmasta kunta ei myöskään voi perusteettomasti rajata jär-
jestämiensä palvelujen taiteellista suuntaa, ja siten kaventaa yksilöiden oikeutta nauttia
taiteen vapauden tuloksena syntyneestä taiteesta. Kulttuuripalvelujen järjestämisessä
yhdenvertainen oikeus taiteen vapauteen kietoutuu vahvasti yhteen yhdenvertaista oi-
keutta kulttuuritoimintaan turvaavan perusoikeuden kanssa. Kuntien kulttuuripalvelut
myös osoittautuvat keskeiseksi tekijäksi sekä taiteen harjoittajien että siitä nauttivien
perusoikeuden toteutumisen kannalta. Kuvion muodossa asetelmaa voidaan hahmottaa
seuraavasti:

507 Ks. myös Rautiainen 2007, s. 65.



Kuvio 20. Kuntien kulttuuritoiminta yhdenvertaista oikeutta taiteen vapauteen koskevan perusoikeuden ja yhdenvertaista oikeutta kuntien kulttuuripalveluihin koskevan perusoikeuden leikkauspisteessä.

Taiteen perusopetuksen osalta sääntelytilanne yhtäältä vastaa kuntien kulttuuritoimintaa koskevaa sääntelyä, toisaalta eroavuuksiakin löytyy johtuen taiteen perusopetuksen erityisestä koulutustehtävästä. Taiteen perusopetuksen tavoitteena on taiteenalan harrastamiseen tähtäävien valmiuksien lisäksi antaa oppilaille valmiuksia taiteenalan ammattiopintoihin (LTPo 1 §). Tällöin opetussuunnitelmien perusteiden ja näiden pohjalta laadittujen oppilaitosten omien opetussuunnitelmien voidaan katsoa ohjaavan annettavan opetuksen sisältöä kuntien kulttuuritoimintaa laajemmin⁵⁰⁸. Taiteenalan perusopetuksen kyseessä ollessa painottuvina alueina voidaan yhtäältä pitää opetussisältöjen monipuolisuutta, toisaalta tarvittaessa painottumista esimerkiksi tiettyyn taiteen tyyliin, jossa valmiuksia ammattiopintoihin tavoitellaan⁵⁰⁹. Ammattiopintojen

508 Sama koskee kuntien kulttuuritoimintana järjestettyä taiteen perusopetusta.

509 Musiikin taiteen perusopetusta antavista oppilaitoksista valtaosa on suuntautunut klassisen musiikin koulutusta painottaen. Usein oppilaitoksissa kuitenkin on myös mahdollisuus esimerkiksi rytmimusiikin (pop, jazz) ja kansanmusiikin opiskeluun joko osana klassisen musiikin koulutusta tai erityisesti näihin keskittyen.

edellyttämien valmiuksien lähtötaso on usein siinä määrin korkealla, että erikoistumista taiteenalan sisällä tarvitaan jo perusopetuksen vaiheessa. Toisaalta opetussuunnitelmien perusteet ovat suhteellisen väljät, jolloin ne hyvin sekä jättävät tilan oppilaan taiteen vapauden harjoittamiselle että myös oppilasta tähän kannustavat. Yksilöiden kannustaminen ja kouluttaminen taiteen vapauden perusoikeuden käyttämiseen voidaan katsoa yhdeksi taiteen perusopetuksen tehtäväksi.

Yhdenvertaista oikeutta taiteen vapautteen koskevan perusoikeuden näkökulmasta taiteen perusopetuksen järjestäjien tulisi toteuttaa oppilaiden oikeutta taiteen vapautteen mahdollisimman laajasti ja yhdenvertaisesti, toisin sanoen taiteen vapautta ei voida rajoittaa perusteetta tai esimerkiksi kielletyin erotteluperustein. Yksilöiden muodollinen yhdenvertainen oikeus taiteen vapautteen toisaalta myös puoltaa tietyssä määrin valtakunnallisesti yhtenäisiä lähtökohtia taiteen perusopetukselle. Nämä kaksi eivät ole keskenään ristiriidassa, vaan yhtenäiset lähtökohdat voivat antaa tilansa oppilaan oman taiteen vapauden harjoittamiselle perustuslain 16.3 §:n tarkoittamalla tavalla. Toisena taiteen vapautta taiteen perusopetuksessa rajoittavana tekijänä voidaan mainita lastensuojelu⁵¹⁰.

Taiteen perusopetuksen yhteydessä voidaan järjestää myös muuta taiteen edistämiseen liittyvää toimintaa (LTPo 1.2 §). Taiteen edistämiseen liittyvällä toiminnalla tarkoitetaan muun muassa konserttien, näyttelyiden ja muiden esitysten järjestämistä⁵¹¹. Toiminta muodostaa usein osan opetuksesta kouluttaen esimerkiksi musiikin taiteen perusopetuksen oppilaita soittamaan yleisölle tai kuvataiteen perusopetuksen oppilaita rakentamaan näyttelyitä.

Taiteen edistämiseen liittyvän toiminnan yhtenä keskeisenä tavoitteena on suotuisan oppimisympäristön luominen oppilaiden omalle taiteelliselle ilmaisulle ja oman taiteen esiin tuomiselle. Erityisesti yhteistyössä muiden taiteen perusopetuksen järjestäjien tai alueen muiden kulttuuritoimijoiden kanssa toteutetut laajamuotoiset taidetapahtumat tai kulttuuriviikot myös lisäävät toiminta-alueen kulttuuripalveluja. Tapahtumien myötä taiteen perusopetuksen oppilaat pääsevät luontaiseen yhteyteen sekä muiden taiteen perusopetuksen oppilaiden että ammattitaiteilijoiden kanssa.

Yhdenvertaisella oikeudella taiteen vapautteen on merkitystä myös taiteen perusopetuksen yhteydessä järjestettävään taiteen edistämiseen liittyvään toimintaan. Toiminnan ollessa vahvassa yhteydessä itse opetukseen suodattuu yhdenvertaista taiteen vapautta koskevan sääntelyn vaikutus opetuksen osalta todetulla tavalla myös tähän.

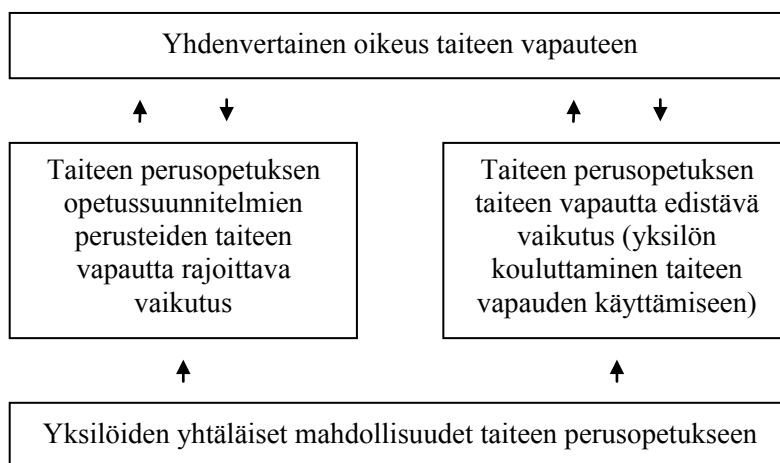
Taiteen perusopetuksen yhteydessä järjestettävien kulttuuritapahtumien linkittämistä opetukseen ja oppilaiden kehittymismahdollisuuksiin voidaan pitää perusteltu-

510 Taiteen perusopetus on pääasiallisesti lapsille ja nuorille järjestettävää eri taiteenalojen opetusta, LTPo 1.1 §.

511 HE 86/1997, s. 104.

na. Tämä kuitenkin tuo huomioitavaksi opetussuunnitelmien perusteiden vaikutuksen kulttuuritapahtumien sisältöön, minkä voidaan jossakin määrin tulkita rajoittavan yksilöiden yhdenvertaista oikeutta taiteen vapauteen. Taiteen perusopetuksen yhteydessä yksilöiden yhdenvertainen oikeus taiteen vapauteen näyttäytyy siten hieman kuntien kulttuuritoimintaa rajatumpana, mutta joka tapauksessa tilansa myös yksilön taiteen vapaudelle jättävänä. Torjuntaoikeudellisesta näkökulmasta katsottuna julkisen vallan tulee huolehtia siitä, että tuo tila on riittävä ja yksilöille yhdenvertainen. Joka tapauksessa taiteen perusopetuksen oppilaiden elämään usein kuuluu taiteen harrastaminen itse taiteen perusopetuksen ulkopuolellakin, mihin opetussuunnitelmien perusteiden vaikutus ei suoraan ulotu⁵¹².

Taiteen perusopetusta koskeva sääntely vaikuttaa yhdenvertaista oikeutta taiteen vapauteen koskevan perusoikeuden sisältöön hieman eri tavalla kuin kuntien kulttuuritoimintaa täsmentävä sääntely. Tämä johtuu erityisesti taiteen perusopetuksen koulutus-tehtävästä. Tilannetta voidaan valottaa seuraavan kuvion avulla:



Kuvio 21. Taiteen perusopetusta koskevan sääntelyn vaikutus yhdenvertaista oikeutta taiteen vapauteen koskevan perusoikeuden sisältöön.

Kuviossa taiteen perusopetus osoittautuu sekä jossakin määrin yhdenvertaista oikeutta taiteen vapauteen rajoittavaksi että toisaalta myös tätä edistäväksi tekijäksi. Taiteen perusopetuksen koulutustehtävästä johtuen opetusta suunnitellaan opetussuunnitelmien perusteissa asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Opetussuunnitelmien perusteiden väljyys

512 Välillisesti yksilön ajattelua kehittävänä tekijänä taiteen perusopetuksella ja siten käytettyjen opetussuunnitelmien tavoitteilla voi olla vaikutuksensa myös yksilön taiteen harrastamisen ja harjoittamisen kokonaisuuteen.

kuitenkin jättää riittävän tilansa taiteen perusopetuksen oppilaiden taiteen vapauden käyttämiselle myös opetuksessa, eikä koulutustehtävällä perusteltua taiteen vapauden kaventumista voida pitää perusoikeuden ydintä loukkaavana etenkin, kun koulutuksen myötä yksilön edellytykset taiteen vapauden täysimääräiseen käyttämiseen paranevat. Yksilöiden yhdenvertaisella oikeudella taiteen vapautteen on myös vaikutuksensa taiteen perusopetukseen. Perusoikeus edellyttää taiteen perusopetusta järjestävien huolehtivan edellä mainitun riittävän tilan säilymisestä taiteen perusopetuksen oppilaiden taiteen vapauden toteuttamiselle.

Kuvio tuo esiin myös yksilöiden yhdenvertaiset mahdollisuudet taiteen perusopetuksen piiriin pääsyyn. Torjuntaoikeudellisesta näkökulmasta tämä edellyttää, ettei julkisen valta aseta perusteettomia rajoituksia yksilön mahdollisuuksille palvelun piiriin pääsyyn. Erikseen perusoikeussääntely (16.2 §) mainitsee varattomuuden kiellettyinä rajoitusperusteena.

Perusopetukseen yhdenvertaista oikeutta tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautteen koskevan perusoikeuden suora vaikutus on kuntien kulttuuritoimintaa ja taiteen perusopetusta vähäisempää. Vaikutusta voidaan tulkita olevan lähinnä taideopetukseen. Perusopetus on taiteen perusopetusta tarkemmin säännelty alue, ja sen tavoitteena voidaan pitää monipuolista oppimista elämän eri alueilla, jolloin taideopetuksen merkitys osana kokonaisuutta jää kahta ensin tarkasteltua sivistyksen osa-alueita vähäisemmäksi. Toisaalta opetuksen piirissä ovat kaikki oppivelvolliset. Torjuntaoikeudellisesta näkökulmasta perustuslain 16.3 § tulee huomioitavaksi myös perusopetuksen järjestämisessä.

Suoran vaikutuksen lisäksi yhdenvertaista oikeutta tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautteen koskevalla perusoikeudella on myös välillistä vaikutusta tutkimuksessa tarkasteltaviin sivistyksen osa-alueisiin. Syntyvä tiede ja taide sekä tämän välittyminen ylimmän opetuksen kautta myös tuleville perusopetuksen, taiteen perusopetuksen ja kuntien kulttuuritoimen työntekijöille hyödyttävät vahvasti kaikkia tutkimuksessa tarkasteltavia sivistyksen osa-alueita. Tässä mielessä julkisen vallan toteuttamat torjuntaoikeudelliset toimet edistävät tulevaisuuden perusopetuksen, taiteen perusopetuksen ja kulttuuritoiminnan kehittymistä.

Yhteenvedona voidaan kuntien kulttuuritoimintaa, taiteen perusopetusta ja perusopetusta koskevan sääntelyn tulkita torjuntaoikeudellisesta näkökulmasta antavan yhdenvertaista oikeutta erityisesti taiteen vapautteen koskevalle perusoikeudelle sisältöä seuraavasti:

Yksilöön liittyvät torjuntaoikeudelliset tekijät

- kunta ei kulttuuripalveluja järjestäessään voi ilman hyväksyttävää perustetta⁵¹³ asettaa keskenään eri asemaan taiteen harjoittajia tai harrastajia
- kunta ei ilman hyväksyttävää perustetta voi asettaa keskenään eri asemaan kunnan järjestämien kulttuuripalvelujen piiriin hakeutuvia
- kunta tai muu koulutuksen järjestäjä ei ilman hyväksyttävää perustetta voi asettaa keskenään eri asemaan taiteen perusopetuksen piiriin hakeutuvia
- kunta tai muu koulutuksen järjestäjä ei ilman hyväksyttävää perustetta voi asettaa keskenään eri asemaan taiteen perusopetuksen yhteydessä järjestettävän taiteen edistämiseen liittyvän toiminnan piiriin hakeutuvia (esiintyjät ja yleisö)

Taiteen vapautteen liittyvät torjuntaoikeudelliset tekijät

- kunta ei kulttuuripalveluja järjestäessään ja taiteen edistämisen tehtävää hoitaessaan voi ilman hyväksyttävää perustetta asettaa keskenään eri asemaan eri taiteenaloja tai tyyliuuntia saman taiteenalan sisällä
- kunta tai muu koulutuksen järjestäjä ei taiteen perusopetusta tai perusopetusta järjestäessään voi ilman hyväksyttävää perustetta asettaa koulutustehtävän edellyttämiä välttämättömiä rajoituksia laajempia rajoitteita oppilaan taiteen vapauden käyttämiselle ja kehittymiselle

Perusopetuksen, taiteen perusopetuksen ja kuntien kulttuuritoiminnan kehittymiseen liittyvät tekijät

- julkinen valta ei ilman hyväksyttävää perustetta voi rajoittaa tieteen, taiteen tai ylimmän opetuksen vapautta

Kuntien kulttuuritoimintaa, taiteen perusopetusta ja perusopetusta koskeva sääntely siten täsmentää erityisesti yhdenvertaista oikeutta taiteen vapautteen koskevan perusoikeuden torjuntaoikeudellista sisältöä niin perusoikeuden subjektin, yksilön, kuin objektinkin, taiteen vapauden, osalta. Sääntely vaikuttaa erityisesti subjektien ja objektien (esimerkiksi taiteen eri tyyliuunnat) keskinäisiin suhteisiin. Myös aiemmin esiin tuotu tasapainotila perusoikeuden subjektin ja objektin välillä on edellytys perusoikeuden täysimääräiselle toteutumiselle.

4.1.2 Julkisen vallan velvollisuus yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden turvaamiseen

Torjuntaoikeuden ohella yhdenvertainen oikeus sivistykseen näyttäytyy ennen kaikkea turvaamisoikeutena. Turvaamisoikeuden ulottuvuutta voidaan myös pitää ainakin

513 Ks. analyysi hyväksyttävistä erotteluperusteista luvussa 3.2.3 Yhdenvertaisuuden perusoikeuden sisältö.

jossakin määrin torjuntaoikeuden ulottuvuutta merkittävämpänä; ilman tätä ei perusoikeuden yhdenvertaisuuden lähtökohdalla toteutumisen edellytyksiä ole. Lähtökohdansa julkisen vallan turvaamisvelvollisuus saa perustuslain 22 §:stä, joka asettaa julkiselle vallalle yleisen perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden. Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden turvaamisoikeudellista ulottuvuutta tarkastellaan seuraavassa perusopetuksen, taiteen perusopetuksen ja kuntien kulttuuritoiminnan alueella edelleen luvussa 3.3.3 muodostetun kehikon pohjalta. Turvaamisoikeuden näkökulmasta voidaan esittää kolme kysymystä: 1) Mitä tahoja turvaamisvelvollisuus koskee (turvaamisen taso)? 2) Kenelle perusoikeus turvataan (yhdenvertaisuuden taso)? ja 3) Missä määrin ja minkä sisältöisenä perusoikeus turvataan (sivistyksen taso)?

Vahvimmillaan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden turvaamisoikeudellinen ulottuvuus on perusopetusta koskevassa sääntelyssä. Jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen (PL 16.1 §), jolloin julkisen vallan on turvattava perusoikeuden toteutuminen *jokaisen subjektiivisena oikeutena*. Suhteessa yksilöön ja yksilöiden väliseen yhdenvertaisuuteen julkisen vallan turvaamisvelvollisuus näytetään maksimaalisena. Sama tulkinta voidaan tehdä perusopetuksen *maksuttomuuden* suhteen. Opetuksesta ei saa aiheutua yksilölle kustannuksia, jolloin myös muun muassa välttämättömien opetusvälineiden tulee olla maksuttomia⁵¹⁴. Julkisen vallan on turvattava perusopetuksen maksuttomuus kokonaisuudessaan.

Maksuttomaan perusopetukseen kuuluu *oppivelvollisuuteen sisältyvä opetus*, josta säädetään lailla (PL 16.1 §). Opetuksen laajuuden ja sisällön määrittäminen on siten jätetty turvattavaksi tavallisen lain tasolla. Säädöshierarkkisesti jokaisen oikeus ja perusopetuksen maksuttomuus turvataan opetuksen laajuuteen ja sisältöön nähden korkeammalla tasolla.

Julkinen valta voi toteuttaa yhdenvertaista oikeutta perusopetukseen koskevan perusoikeuden turvaamisvelvoitettaan pääsääntöisesti lainsäädännöllä, taloudellisella panostuksella sekä käytännön toimilla perusoikeuden toteutumisen edistämiseksi. Näistä ensimmäinen on katsottava ensisijaisesti valtion tehtäväksi, vaikka muutkin tahot voivat esimerkiksi olla aloitteellisia sääntelyn kehittämiseksi. Taloudellinen turvaamisvelvollisuus jakautuu sekä valtion että kuntien vastuulle (ValtionosuusL 5–11, 22, 56 §:t, RahoitusL 5, 11–16, 19 §:t). Muut käytännön toimet perusoikeuden toteutumisen turvaamiseksi voivat olla moninaisia ja koskea sekä valtiota että kuntia opetuksen käytännön toteuttamisen jäädessä kuitenkin enimmäkseen kuntien vastuulle (PerusopetusL 4.1 §). Opetuksen järjestämisvelvoitteiden osalta perusopetusta koskeva sääntely on suhteellisen yksiselitteistä⁵¹⁵.

514 HE 309/1993 vp, s. 64.

515 Ks. myös ESLH-2007-07300/Op-13, s. 4–5.

Taiteen perusopetusta ja kuntien kulttuuritoimintaa koskeva julkisen vallan turvaamisvelvollisuus saa lähtökohtansa perustuslain 16.2 §:stä, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Säännös täsmentää julkisen vallan yleistä perusoikeuksien toteutumisen turvaamisvelvollisuutta (PL 22 §).

Oikeutta taiteen perusopetukseen ja kuntien kulttuuritoimintaan ei turvata jokaiselle, vaan kyseessä on *yhtäläisen mahdollisuuden* turvaaminen. Turvaamisvelvollisuus koskee sekä yksilöiden keskinäisiä yhdenvertaisia mahdollisuuksia että riittävien palvelujen järjestämistä maanlaajuisesti. Turvaamisvelvollisuuteen liittyvät kysymykset näyttäytyvät taiteen perusopetuksen osalta varsin kompleksisina.

Taiteen perusopetusta säätelevän lain (633/1998) 1.1 §:n mukaan kunta voi järjestää taiteen perusopetusta. Pykälän seuraavissa momenteissa luetellaan muita mahdollisia opetuksen järjestäjiä. Kuntien kulttuuritoimintaa koskevan lain (728/1992) 1 § puolestaan toteaa kunnan tehtävistä seuraavaa. ”... *Kunnan tehtävänä on myös järjestää kunnan asukkaille mahdollisuuksia taiteen perusopetukseen sekä harrastusta tukevaan opetukseen taiteen eri aloilla.*” Vastausta kysymykseen siitä, onko taiteen perusopetukseen pääsyn mahdollistaminen kunnan lakisääteinen tehtävä vai ei, voidaan perustellusti hakea ainakin kahdelta eri suunnalta.

Lex posterior -periaatteen mukaisesti ristiriitatilanteessa soveltuisi myöhemmin annettu taiteen perusopetusta sääntelevä laki. Toisaalta voidaan kysyä, onko taiteen perusopetusta koskevaa lakia säädettyä tarkoituksena ollut kuntien kulttuuritoimintaa koskevan ja sen yhteydessä olevan taiteen perusopetuksen järjestämistä koskevan sääntelyn muuttaminen, vaiko vain mahdollisten taiteen perusopetusta järjestävien luetteleminen. Hallituksen esitys vaikenee muutoksesta todeten, että kunnilla on suoraan lain nojalla *oikeus* järjestää taiteen perusopetusta⁵¹⁶. Koska kunta voi hankkia palvelut myös esimerkiksi yksityiseltä palvelun tuottajalta, on mahdollinen tulkintajohtopäätös taten myös kunnan velvollisuus, jonka kunta voi toteuttaa joko järjestämällä opetuksen itse tai hankkimalla palvelut muutoin, järjestää opetusta kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain mukaisesti.

Taiteen perusopetusta koskevan sääntelyn historia antaa tukea yleisesti omaksumulle käsitykselle taiteen perusopetuksen järjestämisestä kunnan vapaaehtoisena tehtävänä⁵¹⁷. Kumottu laki taiteen perusopetuksesta (424/1992 2 §) toteaa, että taiteen perusopetuksen järjestämisestä *päättää kunta*. Pidempään sääntelyn piirissä olleet musiikkioppilaitokset eivät lain voimassa ollessa taiteen perusopetusta koskevan sääntelyn

516 HE 86/1997, s. 104.

517 Myös perustuslakivaliokunnan lähtökohtana on ollut tulkinta taiteen perusopetuksen järjestämisestä kuntien vapaaehtoisena tehtävänä, PeVL 9/2000 vp, s. 2.

piiriin kuitenkin kuuluneet, vaan niiden osalta noudatettiin musiikkioppilaitoksista annettua lakia (516/1995). Lain 2 §:ssä luettiin oikeushenkilöt, jotka Opetusministeriön luvalla *voivat musiikkioppilaitosta ylläpitää*. Näitä olivat kunta, kuntayhtymä, rekisteröity yhteisö ja säätiö.

Koulutusta koskevan lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä vuonna 1998 uudistettiin myös taiteen perusopetusta koskevaa sääntelyä kooten saman lain piiriin sekä musiikkioppilaitoksista annettuun lakiin että taiteen perusopetuksesta annettuun lakiin sisältyneet säännökset⁵¹⁸. Tässä vaiheessa ilmaisu ”Taiteen perusopetuksen järjestämisestä päättää kunta” jätettiin sääntelystä pois. Sen sijaan hallituksen esityksessä todetaan kunnan päättävän siitä, millä taiteen aloilla se opetusta järjestää⁵¹⁹. Samalla kunnat saivat oikeuden järjestää taiteen perusopetusta suoraan lain nojalla ilman ministeriöltä saatavan luvan edellytystä.

Erityisesti vuonna 1992 annetut säännökset ja näiden valmistelu herättivät kysymyksiä. Lyhyen ajan sisällä hyväksyttiin ensin laki, jossa kunnan tehtäväksi asetettiin järjestää kunnan asukkaille mahdollisuuksia taiteen perusopetukseen. Lainvalmisteluaineistossa myös täsmennetään kunnan tehtävät kulttuuritoimen alalla ilmaisevassa 1 §:ssä taiteen perusopetuksella tarkoitettavan erikseen annettavan lain mukaisesti suunnitelmallisesti etenevää, vahvistettuja opetussuunnitelmia noudattavaa eri taiteenalojen opetusta lähinnä lapsille ja nuorille⁵²⁰. Myöhemmin samana vuonna hyväksyttiin laki taiteen perusopetuksesta (732/1992), jota varten hallituksen esitys annettiin hieman ennen esityksen kuntien kulttuuritoimintaa koskevaksi laiksi sisältävää hallituksen esitystä opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevaksi lainsäädännöksi (8215/1991). Taiteen perusopetusta sääntelevässä laissa todetaan kunnan päättävän taiteen perusopetuksen järjestämisestä. Lainvalmisteluaineisto ei perustele ristiriitaista sääntelyä mitenkään, joten se, olivatko ratkaisut tietoisia vaiko epähuomiossa tapahtuneita, ei tästä selviä.

Johtolankoja säännösten sisällön selvittämiseen voidaan hakea myös samaan aikaan valmistellusta opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevasta sääntelystä ja sen valmisteluaineistosta⁵²¹. Uudistuksen yhteydessä taiteen perusopetus otettiin uutena toimintona valtionosuuden piiriin⁵²², mikä on ollut yleisenä lähtökohtana annettaessa kunnille uusia tehtäviä. Tämän perusteella taiteen perusopetusta ei kuitenkaan voida

518 HE 86/1997 vp, s. 103.

519 HE 86/1997 vp, s. 104.

520 HE 215/1991 vp, s. 62.

521 Hallituksen esitys Laiksi kuntien kulttuuritoiminnasta annettiin osana opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevaa esitystä (HE 215/1991 vp).

522 HE 215/1991 vp, s. 10.

suoraan tulkita sen enempää kuntien lakisääteiseksi kuin vapaaehtoiseksikaan tehtäväksi⁵²³. Muita viitteitä sääntelyn sisällöstä ei aineistosta löydy.

Voimassa olevan taiteen perusopetusta koskevan eduskuntalain tasoisien sääntelyn tilanne on vähintäänkin kysymyksiä herättävä. Taiteen perusopetusta koskeva laki (633/1998) on annettu koulutusta koskevan laajan lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä, jolloin opetus linkittyy vahvasti muuhun koulutussektoriin. Kuitenkin kuntien kulttuuritoiminnasta annettu laki asettaa edellä kuvatun mukaisesti kunnalle tehtäviä myös taiteen perusopetusta koskien. Myös annettavaa opetusta koskeva valtiosuussääntely on ollut kahtalainen: kunnalle taiteen perusopetuksen järjestämiseen myönnetyn asukasperusteisen valtiosuuden lisäksi kunta tai muu koulutuksen järjestäjä on voinut saada opetustuntikohtaista valtiosuutta taiteen perusopetuksen järjestämiseen (RahoitusL 8, 10 ja 13 §:t). Vuoden 2010 alusta voimaan tullessa valtiosuusjärjestelmää uudistavassa sääntelyssä kuntien asukasperusteinen valtiosuus taiteen perusopetuksen järjestämiseen siirtyi osaksi ”yhden putken” mallia opetustuntikohtaisen taiteen perusopetuksen valtiosuuden pysyessä edelleen tämän ulkopuolella. Kunnan peruspalvelujen valtiosuutta koskevassa laissa (1704/2009), jonka mukaisesti asukasperusteinen taiteen perusopetuksen valtiosuus määräytyy, viitataan soveltamisalan osalta sellaisiin kuntien tehtäviin, joista säädetään ... 27) kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa (728/1992) ja 28) taiteen perusopetuksesta annetussa laissa (633/1998). Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) säännellään opetustuntikohtaisen taiteen perusopetuksen rahoitusta. Lainvalmisteluaineisto tukee tässä kohtaa tulkintaa taiteen perusopetuksen järjestämisestä kuntien vapaaehtoisena tehtävänä⁵²⁴.

Jos taiteen perusopetuksen järjestäminen tulkitaan taiteen perusopetusta koskevan lain pohjalta kuntien vapaaehtoiseksi tehtäväksi, esiintyy sääntelyssä ristiriita suhteessa kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain sinänsä selvään säännökseen, jonka mukaan kunnan tehtävänä on järjestää asukkailleen mahdollisuuksia taiteen perusopetukseen. Haettaessa tulkintaa, jonka avulla lainsäädännöllinen ristiriitatilanne voidaan välttää, voidaan lähtökohdaksi kuitenkin ottaa myös kuntien kulttuuritoiminnasta annettu laki ja taiteen perusopetus kuntien lakisääteisenä tehtävänä. Tällöin taiteen perusopetuksesta annetun lain 2 §:n voidaan tulkita täydentävän sääntelyä antaen kunnille oikeuden taiteen perusopetuksen järjestämiseen suoraan lainsäädännön nojalla, ja lisäksi luettelevan muita, ministeriön antaman luvan myötä mahdollisia koulutuksen järjestäjiä. Kun-

523 Samassa yhteydessä uutena toimintona valtiosuuden piiriin otettua teatteri- ja orkesteritoimintaa mm. ei ole määritelty kuntien pakolliseksi tehtäväksi (Teatteri- ja orkesteriL 730/1992).

524 Hallituksen esityksen mukaan ainoastaan sellainen kunta, joka järjestää taiteen perusopetusta, saa valtiosuutta kunnan asukasmäärän mukaan. Täten kaikki kunnat eivät ole oikeutettuja saamaan valtiosuutta taiteen perusopetuksen määräytymisperusteiden mukaan. HE 174/2009 vp, s. 83.

nan tehtäväksi jää tällöin mahdollisuuksien järjestäminen taiteen perusopetukseen joko itse opetusta järjestäen tai palvelut ministeriön myöntämän luvan saamalla koulutuksen järjestäjältä hankkien.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden näkökulmasta julkisen vallan tulisi edistää Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevien yhdenvertaisia mahdollisuuksia taiteen perusopetuksen piiriin pääsemiseen asuinkunnasta tai -alueesta riippumatta. Tämä edellyttää kattavaa taiteen perusopetusta antavien oppilaitosten verkostoa, mistä näkökulmasta perusoikeusmyönteinen laintulkinta tukee, jos ei aukottomasti tulkintaa kuntien velvollisuudesta taiteen perusopetuksen järjestämiseen, kuitenkin ennemminkin myönteisen kuin kielteisen kannan omaksumista pohdittaessa opetuksen järjestämistä kunnassa. Taloudellista vastuuta taiteen perusopetuksen järjestämisestä on jaettu valtion ja kuntien kesken.

Taiteen perusopetuksen osalta se, mihin oikeus on, on perusopetukseen nähden väljemmin säännelty. Säädöshierarkiaa tarkastellen taiteen perusopetuksen sisältöä koskeva sääntely asettuu suurelta osin tavallistakin lainsäädäntöä alemmalle tasolle Opetushallituksen määräyksenä annettuihin opetussuunnitelmien perusteisiin. Turvaamisoikeudellisesta näkökulmasta sääntely kuitenkin määrittää suhteellisen yksiselitteisesti annettavan opetuksen laajuuden ja riittävässä määrin myös sisällön. Haasteellisempi kysymys on, milloin julkinen valta on turvaamisvelvollisuutensa näkökulmasta järjestänyt yksilöille riittävästi mahdollisuuksia taiteen perusopetukseen. Käytännön todellisuutta on, etteivät erityisesti musiikin alalla läheskään kaikki halukkaat opetukseen mukaan pääse.

Julkisen vallan turvaamisvelvollisuuteen liittyy myös opetuksen riittävän monipuolisuuden turvaaminen. Taiteen perusopetus pitää sisällään useita eri taiteenaloja, joista musiikin opetuksella on lainsäädännön ja käytännön opetuksen järjestämisenkin osalta pisimmät perinteet. Musiikin opetusta annetaan valtakunnallisesti enemmän kuin muiden taiteenalojen taiteen perusopetusta, mutta tästä huolimatta sen piiriin pääsee pienin prosentuaalinen osuus hakijoista (erityisesti laaja oppimäärä). Taiteen perusopetusta järjestettiin vuonna 2009 julkaistun raportin mukaan kaiken kaikkiaan 341 kunnassa, ja jokaisessa maakunnassa järjestetään musiikin, tanssin, kuvataiteen ja käsityön yleisen tai laajan oppimäärän mukaista opetusta. Teatteritaiteen perusopetusta järjestetään 18, sirkustaiteen 9 ja sanataiteen perusopetusta 10 eri maakunnassa.⁵²⁵ Julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden näkökulmasta oleellista on, että yksilöiden mahdollisuudet opetukseen mukaan pääsyyn eri puolilla maata ovat mahdollisimman yhdenvertaiset. Yhtäältä tarpeen on uudempien taiteenalojen taiteen perusopetuksen vahvistaminen, toisaalta opetuksen lisääminen myös musiikin taiteen perusopetuksessa, jotta nykyistä suurempi osa hakijoista opetukseen mukaan pääsisi.

525 Koramo 2009, s. 9, 13, 22.

Kuntien kulttuuritoiminnan osalta kulttuuritoiminnan järjestämistä koskeva vastuu on asetettu selvästi: ”*Kunnan* tehtävänä on edistää, tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa kunnassa” (KulttL 1 §). Kulttuuritoimintaa varten kunnalle myönnetään valtionosuutta, jolloin palvelun järjestämisen taloudelliseen turvaamiseen osallistuu myös valtio.

Turvaamisoikeuden näkökulmasta haasteelliseksi kuntien kulttuuritoimintaa koskevassa sääntelyssä nousee perusoikeuden objektia, kulttuuritoimintaa, koskeva vähäinen ja suhteellisen väljä sääntely. Kulttuuritoiminnan sisällön väljä sääntely on perusteltavissa muun muassa alueellisten kulttuuristen tekijöiden huomioimisen mahdollisuudella sekä taiteen vapautta koskevalla perusoikeudella, mutta palvelujen määrää koskevan sääntelyn puuttuminen ei⁵²⁶. Turvaamisoikeudellisesta näkökulmasta voidaan taiteen perusopetuksen tavoin perustellusti kysyä, milloin julkinen valta on yhdenvertaista oikeutta kuntien kulttuuripalveluihin koskevan perusoikeuden osalta palvelujen määrän suhteen riittävästi toteuttanut perusoikeuden toteutumisen turvaamisvelvollisuuttaan? Sama kysymys koskee järjestettävien kulttuuripalvelujen laatua, vaikka sisällöllisiin kysymyksiin ei muuten puututtaisikaan.

Kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa kulttuuritoiminnalla todetaan tarkoitettavan taiteen harjoittamista ja harrastamista, taidepalvelusten tarjontaa ja käyttöä, kotiseututyötä sekä paikallisen kulttuuriperinteen vaalimista ja edistämistä (KulttL 2 §). Hallituksen esityksessä kulttuuritoiminta mainitaan määritellyn samalla tavoin kuin tuolloin voimassa olleen lain (1045/1980) 1 §:ssä. Hallituksen esityksessä mainituksi laiksi kulttuuritoiminnan käsitettä pohditaan seuraavasti:

”Kulttuuritoiminta on käsitteenä varsin yleinen ja väljä. Jotta voitaisiin välttää tästä aiheutuvat vaikeudet lain soveltamisessa ja sen suhteessa rinnakkaisiin valtionosuusjärjestelmiin, kulttuuritoiminnan käsitteen lähempi sisältö on pidetty tarpeellisenä määritellä. Kulttuuritoiminta on tässä pykälässä rajattu koskemaan taiteen harjoittamista ja harrastamista, taidepalvelusten käyttöä sekä paikallisen kulttuuriperinteen vaalimista ja edistämistä.”⁵²⁷

Turvaamisoikeudellisesta näkökulmasta tärkeään asemaan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden toteutumisen kannalta nousee julkista valtaa velvoittava täsmällinen sääntely. Tätä sääntelyä on kahdenlaista: 1) julkista valtaa tietyn palvelun järjestämiseen velvoittava sääntely ja 2) julkista valtaa palvelun suhteen velvoittava sääntely. Toinen kohta näistä koskee sekä palvelua, jonka järjestämiseen julkisella vallalla on velvollisuus, että muita palveluja, mikäli julkinen valta näitä järjestää.

526 Kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa ei kulttuuritoiminnan määrää koskevia säännöksiä ole, jolloin lähtökohdaksi jää lähinnä valtionosuuden perustana oleva kunnan asukasmäärä. Ks. sivistyspalvelujen riittävyteen ja yhdenvertaiseen saatavuuteen liittyen myös kirjastopalveluita koskeva lääninhallituksen päätös ISLH-2006-00082/Op-13.

527 HE 46/1980 vp, s. 7.

Julkista valtaa velvoittavan täsmällisen sääntelyn ohella voidaan kysyä, mikä todella on perusoikeuksien toteutumisen yleisen turvaamisvelvollisuuden merkitys. Talousahdingossa painiskelevan kunnan käytännön toiminnan näkökulmasta todellisuutta lienee, etteivät voimavarat riitä täsmällisesti velvoittavien säännösten ulkopuoliseen yleiseen perusoikeuksien toteutumisen edistämiseen. Lainsäätäjää velvoittavana säännöksenä perustuslain 22 §:n vaikutus kuitenkin viimeistäänkin täsmälliseksi sääntelyksi muuntumisen kautta siirtyy myös kuntien käytännön toimintaan.

Tukea kuntien kulttuuritoiminnan määrällisesti riittävälle järjestämiselle antaa yhdenvertaista oikeutta taiteen vapauteen koskeva perusoikeussääntely. Turvaamisoikeudellisten toimien vähäisyys, ja varsinkin totaalinen puutuminen, voivat luoda tilanteen, jossa yksilöiden mahdollisuudet taiteen vapauteen eivät ole todelliset. Lisäksi kuntien ollessa palvelujen järjestämisessä merkittävässä roolissa huomioitaviksi tulevat myös yhdenvertaisuuskysymykset maan eri osissa asuvien kesken. Huomattavan vähäiset turvaamisoikeudelliset toimet voivat merkitä yhdenvertaista oikeutta taiteen vapauteen koskevan perusoikeuden toteutumisen merkittävää vaarantumista.⁵²⁸ Myös säännös eri ryhmien oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan (PL 17.3 §) samoin kuin vastuun kulttuuriperinnöstä kaikille asettava säännös (PL 20 §) tukevat perusoikeusmyönteistä tulkintaa riittävien kulttuuripalvelujen järjestämisestä.

Julkisen vallan taloudellisella panostuksella on perinteisesti katsottu olevan suuri merkitys erityisesti turvaamisoikeuden piirteitä omaavien perusoikeuksien toteutumiselle. Näin voidaan todeta olevan myös tutkimuksessa tarkasteltavilla sivistyksen osaluilla; yksilöiden yhdenvertainen oikeus perusopetukseen, taiteen perusopetukseen ja kuntien kulttuuritoimintaan voi toteutua ainoastaan julkisen vallan merkittävän taloudellisen panostuksen kautta.

Huoli sivistyspalvelujen yhdenvertaisesta toteutumisesta maanlaajuisesti on vahvimmin linkittynyt juuri taloudellisiin haasteisiin ja kuntien keskenään erilaiseen kykyyn näihin vastaamisessa. Taloushaasteet voivat johtaa yhtäältä palvelujen määrän vähentämiseen ja toisaalta myös näiden laadun heikentämiseen. Vaikeimmassa tilanteessa tällöin ovat palvelut, joita ei riittävän täsmällisesti ole säännelty. Täsmällinen sääntely ei kuitenkaan aina ole tarkoituksenmukaista tai mielekästäkään, jolloin yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevalla perusoikeudella tulisi olla myös suoraa, sivistyspalvelujen järjestämistä turvaavaa vaikutusta julkisen sektorin toimijoiden ratkaisuihin palveluja koskevissa päätöksissä.⁵²⁹ Maantieteellisen yhdenvertaisuuden huomioivan riittävän palvelujen järjestämisen lisäksi julkisen vallan tulee huolehtia yksilöiden yhdenvertaisuuden toteutumisesta järjestettävien palvelujen sisällä.

528 Vrt. Miettinen 2001, s. 316–317.

529 Ks. myös Heimonen 2002, s. 21, 217–259.

4.2 Muodollinen ja aineellinen yhdenvertainen oikeus sivistykseen

4.2.1 Jokaisen oikeus muodollisen yhdenvertaisuuden määrittäjänä

Perustuslain 16.1 § turvaa jokaiselle subjektiivisen oikeuden maksuttomaan perusopetukseen⁵³⁰. Maksuton perusopetus on jokaiselle siten järjestettävä, mutta millainen oikeus yksilöllä säännöksen perusteella on, ja mihin? Seuraavassa kysymystä tarkastellaan ensin yksilöiden väliseen yhdenvertaisuuteen opetuksen piiriin pääsyssä keskittyen (yksilöiden välisen yhdenvertaisuuden taso), ja sitten annettavan opetuksen sisällöllisiä yhdenvertaisuuskysymyksiä selvittäen (sivistyksen taso). Tarkastelussa näkyvät sekä poikkeileikkausnäkökohta että pitkittäisnäkökohta yhdenvertaisessa oikeudessa sivistykseen, samoin yksilön oikeuden ja perusoikeuden turvaamisen tasot.

Perusopetuslaki (4 §) asettaa kunnalle velvollisuuden opetuksen järjestämiseen alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille, jolloin Hohfeldin oikeus-velvollisuus-suhteen näkökulmasta oppivelvollisen oikeus perusopetukseen toteutuu suhteessa kunnan velvollisuuteen järjestää opetus⁵³¹. Oppilaan oikeus ulottuu kunnan hänelle osoittaman lähikoulun käymiseen⁵³², minkä lisäksi oppivelvollinen *voi pyrkiä* oppilaaksi myös

530 Lapsella on oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna oikeus saada myös esiopetusta. Pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevalla lapsella ja lapsella, joka aloittaa perusopetuksen vuotta säädettyä myöhemmin, on oikeus saada esiopetusta myös oppivelvollisuuden alkamisvuonna. Esiopetukseen osallistumisesta päättää oppilaan huoltaja lukuun ottamatta pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevia, joiden tulee esiopetukseen osallistua. (PerusopetusL 26 ja 27 §:t). Esiopetuksen lähtökohdat ovat pitkälti yhdenvertaisuuden turvaamisen arvoissa. Ks. OPH 51/011/2010, s. 6.

531 Ks. myös LSLH-2008-2579/Op-13, s. 3, jonka mukaan kunnan velvollisuus perusopetuksen järjestämiseen ulottuu myös lapseen, jolle toisen kunnan viranomaiset ovat osoittaneet sijaishodin tai vastaavan sijoituspaikan kunnassa. Taloudelliset tekijät eivät voi olla perusteena opetuksen tai tarvittavien avustajapalvelujen epäämiselle.

532 Lähikoulu ei välttämättä tarkoita oppilaan kotia lähinnä sijaitsevaa koulua, vaan koulutuksen järjestäjän tulee huomioida päätöstä tehtäessä kaikki oppilasalueen oppilaat. Ks. mm. LAAVI/283/06.06.02/2011; PSAVI/705/06.06.02/2011, s. 4; LSAVI-2010-01872/Op-13; LSLH-2009-1352/Op-13; LSLH-2009-1175/Op-13; LSLH-2007-374/Op-13; ESAVI/3281/06.06.02/2012, s. 4; ESAVI/2739/06.06.02/2012, s. 6; ESAVI/3446/06.06.02/2012, s. 5; ESAVI/2668/06.06.02/2011, s. 4; ESAVI/2860/06.06.02/2011, s. 9. Myöskään esiopetuksen järjestämispaikka ei välttämättä ole maantieteellisesti lähin, tai helppokulkuisimman ja turvallisimman matkan päässä sijaitseva paikka, vaan opetuksen järjestäjä voi ottaa huomioon oppilaiden tarkoituksenmukaisen sijoittumisen alueen opetuksenjärjestämispaikkoihin näissä käytettävissä olevat henkilöstö-, tila- ja muut voimavarat huomioiden. PSAVI/1207/06.06.02/2011, s. 2. Koulumatkan pituus, rasittavuus tai vaarallisuus ei myöskään yksinään ole seikka, joka osoittaisi tietyn koulun olevan soveltumaton oppilaan lähikouluksi, koska oppilaalla on mainittujen edellytysten täytyessä oikeus saada maksuton kuljetus tai riittävä avustus. PSAVI/706/06.06.02/2011, s. 3–4; PSA-

muuhun kuin edellä tarkoitettuun kouluun (PerusopetusL 6 ja 28 §)⁵³³.

Jos oppilas otetaan muuhun kuin kunnan hänelle osoittamaan lähikouluun tai muuhun opetuksen järjestämisaikaan, oppilaaksi ottamisen edellytykseksi voidaan asettaa, että huoltaja vastaa oppilaan kuljettamisesta tai saattamisesta aiheutuvista kustannuksista (PerusopetusL 32.3 §)⁵³⁴. Jokaisen muodollinen yhdenvertainen oikeus perusopetukseen painottaa siten koulun läheisyyttä (kunnan osoittama lähikoulu) oppilaan asuinpaikkaan sen edelle, että oppilaat voisivat kaikilta osin tulla yhdenvertaisin perustein valituiksi haluamiinsa kouluihin⁵³⁵. Ratkaisulla turvataan jokaisen pääsy perusopetuksen piiriin, ja se liittyy osaltaan myös perusopetuksen tavoitteeseen oppimistulosten mahdollisimman suuresta yhdenvertaisuudesta. Toissijaiseen kouluun hakeutumisen tavoin myös lähikoulun osoittamisessa tulee oppilaita kohdella yhdenvertaisesti (etukäteen hyväksytyt periaatteet lähikoulun osoittamisessa)⁵³⁶. Sama koskee esiopetuksen

VI/644/06.06.02/2011, s. 4; ESAVI/342/06.06.02/2012, s. 4; ESAVI/343706.06.02/2012, s. 4. Toissijaiseen kouluun hakeva ei voi ohittaa oppivelvollista, joka haluaa toteuttaa oikeutensa päästä hänelle osoitettuun lähikouluun. Ks. LSAVI-20101129/Op-13, s. 3; LSAVI-2010-1187/Op-13; ESLH-2004-4423/Op-13, s. 4. Opetuksen järjestäjällä on päättäväältä siitä, millä tavoin ja mitä menettelyjä käyttäen lähikoulu määräytyy. Ks. ESAVI/2105/06.06.02/2012, s. 3–4.

533 Muuhun kuin lähikouluun hakeutumisen mahdollisuuden tulee olla todellinen, ja oppilaalla on oltava oikeus hakea muuhun kuin lähikouluun myös opetuksen järjestäjän asettaman hakuajan ulkopuolella. Vrt. LSLH-2004-3212/Op-13; ISLH-2003-01379/Op-13, s. 3; ISLH-2003-01434/Op-13, s. 3. Hallinnollisesti yhtenäisissä kouluissa, joissa on useita toimipisteitä, tulee Pohjois-Suomen aluehallintoviraston näkemyksen mukaan pää- ja sivukoulujen oppilaaksiottoa arvioida jokaisen opetuksen järjestämisaikan osalta itsenäisesti, mikäli koulut sijaitsevat maantieteellisesti selvästi toisistaan erillään ja eri osoitteissa. PSAVI/756/06.06.02/2011, s. 3; PSAVI/730/06.06.02/2011, s. 3. Etelä-Suomen aluehallintovirasto puolestaan on katsonut, ettei oppilaiden sijoittelu opetusryhmiin koulun toimipisteiden välillä, vaikka nämä sijaitsisivatkin eri osoitteissa, ole oppilaan lähikoulusta päättämistä (oppilaaksi otto), vaan koulun toiminnasta ja opetusjärjestelyistä vastaava rehtori tekee kyseiset ratkaisut. Ks. ESAVI/2173/06.06.02/2012, s. 3; ESAVI/2413/06.06.02/2012, s. 3–4; ESAVI/422/06.06.02/2012, s. 5–6. Koulujen toimipisteiden etäisyydet toisistaan ovat Etelä- ja Pohjois-Suomessa usein erilaiset.

534 Ks. myös KHO 2.7.2004 T 1634; KHO 20.4.1999 T 827; ISLH-2003-01370/Op-13 sekä esiopetuspaikkaa koskien LSAVI-2010-1411/Op-13; LSAVI-20101395/Op-13.

535 Koulujen erilaiset ryhmäkoot eivät lääninhallituksen päätöksessä loukanneet oppilaiden yhdenvertaisuutta. LSLH-2004-4693/Op-13; vrt. LSLH-2001-6488/Op-13.

536 Ks. myös LSSAVI/276/06.06.02/2011; LAAVI/309/06.06.02/2011; PSAVI/1038/06.06.02/2011, s. 5; PSAVI-2010-01693/Op-13; ISLH-2006-02017/Op-13; ISLH-2006-02270/Op-13; ISLH-2002-01867/Op-13; ESAVI/517/06.06.02/2012; ESAVI/534/06.06.02/2012; ESAVI/2202/06.06.02/2010; ESLH-2009-03811/Op-13, s. 6; ESLH-2006-03709/Op-13; ESLH-2004-03369/Op-13; ESLH-2003-08312/Op-13, s. 10. Jotta yhdenvertaisia valintaperusteita voidaan noudattaa, tulee nämä olla kunnassa päätettyinä. Ks. ISLH-2006-00742/Op-13; ISLH-2006-00743/Op-13; ISLH-2006-00812/Op-13. Itä-Suomen aluehallintoviraston ratkaisussa ISAVI-2010-01020/Op-13, s. 3 sisarusperuste ja ratkaisussa

oppilaiden ottamista⁵³⁷. Myös oppilaiden yksilölliset tilanteet ja erityiset tarpeet tulee huomioida⁵³⁸.

Seuraavat tapaukset kuvaavat käytännön tilanteita perusopetuksen oppilaaksi-otossa:

Koulutuslautakunta oli päättänyt, että perusopetuksen ensimmäisen luokan opetusryhmäkoko on enintään 25 oppilasta. Rehtorit olivat kuitenkin ryhmäkokoja tasatakseen osoittaneet oppilaan toiseen kouluun. Koska opetusryhmässä oli vapaa oppilaspaikka, oli oppilaalla oikeus kouluun pääsyyn lautakunnan vahvistamien periaatteiden mukaisesti. ESLH-2005-04063/Op-13.

Koulutuslautakunta oli hyväksynyt linjauksen, jonka mukaan päiväkodin tiloissa toimivaan perusopetuksen ensimmäiseen luokkaan ottamisessa on etusija päiväkodin esiopetusryhmässä olevilla oppilailla, ja vahvistanut luokan enimmäisoppilasmäärän. Luokkaan oli kuitenkin otettu tätä enemmän oppilaita. Koska koulutuslautakunnan päättämää enimmäisoppilasmääräkriteeriä ei ollut noudatettu muidenkaan oppilaaksi otettujen kohdalla, ei sitä voitu noudattaa myöskään osoitettaessa yhdelle oppilaalle lähikouluksi toinen koulu, vaan oppilaan tuli olla yhdenvertaisessa asemassa toisiin hakijoihin nähden. ESLH-2004-03340/Op-13.

Sivistyslautakunnan hyväksymiä oppilaaksioton periaatteita ei ollut oppilaiden lähikoulun osoittamisessa noudatettu, eikä menettely ollut perusopetuslain asettamien edellytysten mukainen. Koska lähikoulun osoittaminen ei ollut tapahtunut oppilaiden kesken yhdenvertaisesti, kumosi aluehallintovirasto hylkäävän päätöksen toissijaiseksi oppilaaksi ottamisessa ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi. ESAVI/2112/06.06.02/2011.

Koulutuslautakunta oli vahvistanut periaatteet, joiden mukaisesti oppilaat perusopetuksen toissijaiseen kouluun otetaan. Koulun 8. luokalle oli kaksi hakijaa, joista toinen, vieraalta oppilasalueelta tullut hakija hyväksyttiin oppilas- huollollisista syistä. Hyväksytyjen periaatteiden mukaisesti omalta palvelu- alueelta tullut hakija olisi pitänyt ottaa oppilaaksi ennen toista hakijaa, jolloin koulutuslautakunnan vahvistamia ohjeita ja yhdenvertaisia valintaperusteita ei ollut tapauksessa noudatettu. Lääninhallitus kumosi tehdyn päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi. ESLH-2005-04568/Op-13.

ISAVI 2010-01029/Op-13, s. 3 terveydentilaan liittyvä peruste muodostavat yhdenvertaisen valintaperusteen lähikoulun osoittamisessa. Ks. myös ESAVI/2293/06.06.02/2011, s. 4. Kun yhdenvertaiset valintaperusteet kunnassa on hyväksytty, tulee näitä noudattaa, eikä muita perusteita ylemmänasteista sääntelyä lukuun ottamatta lähikoulua määrättäessä voida ottaa huomioon. Ks. mm. ESLH-2007/05094/Op-13. ESAVI/407/06.06.02/2012, s. 5; ESAVI/411/06.06.02/2012, s. 5; ESAVI 714/06.06.02/2012, s. 3; ESAVI/3030/06.06.02/2012; ESLH-2003-03876/Op-13, s. 4–5.

537 PSAVI-2010-00492/Op-13, s. 2–4; ESAVI/3156/06.06.02/2012; ESAVI/3145/06.06.02/2012; ESAVI/3180/06.06.02/2012; ESLH-2009-05287/Op-13; ESLH-2006-04089/Op-13.

538 Ks. LSSAVI/250/06.06.02/2011; LSSAVI263/06.06.02/2011; LSSAVI/240/06.06.02/2011.

Perusopetuksen kouluun oli lähikouluperiaatteen mukaisesti hyväksytty oppilaiden aiemman koulun lakkauttamisen myötä osa perheen lapsista. Muut lapset oli osoitettu toiseen kouluun, vaikka ensimmäinen koulu oli myös heidän lähikoulunsa. Lääninhallitus hylkäsi asiassa tehdyn valituksen ja katsoi, että koska oppilaiden luokka-asteilla luokat olivat täynnä, oli kunnalla oikeus osoittaa oppilaille perusopetuslain mukainen muu soveltuva paikka opetuksen antamiseen huolimatta siitä, että oppilaille perusopetuslain nojalla on oikeus käydä heille osoitettua lähikoulua. ESLH-2005-06062/Op-13.

Perusopetuksen koulun 7. luokille oli otettu 104 oppilasta, vaikka koulu oli resursoitu vain 96 oppilaan ottamiseen ko. luokille. Seitsemän koulun oppilaaksiottoalueella asuvaa karsittiin oppilaaksiotossa ilman perusteita ottaen samalla kuitenkin kahdeksan oppilasta yli resursoidun oppilasmäärän. Lääninhallitus totesi päätöksen hallintotoiminnan tasapuolisuutta ja yhdenvertaisuutta koskevan sääntelyn vastaiseksi, minkä lisäksi sen mukaan oppilailta evättiin subjektiivinen oikeus lähikoulunsa käymiseen. Lääninhallitus kumosi päätöksen. ESLH-2004-03301/Op-13.

Seuraavassa lääninhallituksen käsittelemässä tapauksessa oppilaaksioton perusteet oli samoin vahvistettu, mutta niiden soveltaminen oli jäänyt kyseenalaiseksi:

Oppilaan huoltaja oli hakenut oppilaalle paikkaa toissijaiseen kouluun. Päätös asiassa oli kielteinen, ja samassa päätöksessä oppilas oli vaihdettu hänelle osoitetusta lähikoulusta toiseen asuinpaikkansa perusteella toissijaiseen kouluun. Ratkaisua ei ollut perusteltu muuten, kuin toteamalla oppilaan olevan maahanmuuttajaoppilas. Päätöksessä ei myöskään tarkemmin selostettu, minkä perusopetuslain oppilaaksiottoa koskevien säännösten mukaisesta asiasta päätöksen kahdessa erillisessä ratkaisuosassa oli ollut kyse, tai miten ratkaisussa oli sovellettu kunnassa hyväksytyt oppilaaksioton perusteita. Lääninhallitus kumosi päätöksen ja lähetti asian uudelleen käsiteltäväksi. ISLH-2006-01413/Op-13.

Aluehallintovirastojen ja näitä edeltäneiden lääninhallitusten linjauksen mukaan etukäteen päätetyn enimmäisryhmäkoon tulee olla selvillä, jotta voidaan arvioida, onko toissijaisessa koulussa vapaita oppilaspaikkoja⁵³⁹. Mikäli paikkoja on, on oppilaalla myös oikeus kouluun päästä⁵⁴⁰, eikä esimerkiksi oppilasmäärien muodostaminen sa-

539 Ks. mm. PSAVI-2010-00908/Op-13; OHL-2009-01676/Op-13. Jos oppilaaksioton jälkeen alueelle muuttaa oppilas, jonka lähikoulu kyseinen koulu on, voidaan hänet ottaa oppilaaksi, vaikka asetettu enimmäisryhmäkoko ylittyisikin. ISLH-2007-01719/Op-13.

540 Ks. LSLH-2009-0291/Op-13; LSLH-2009-03008/Op-13; LSLH-2009-02880/Op-13 sekä LSLH-2009-1920/Op-13; LSLH-2009-1949/Op-13; LSLH-2007-3993/Op-13; LSLH-2007-3797/Op-13; LSLH-2006-8580/Op-13, s. 4-5; OHL-2001-03020/Op-13; ESAVI-2010-05043/Op-13; ESLH-2009-04010/Op-13; ESLH-2008-04948/Op-13; ESLH-2007-02431/Op-13; ESLH-2006-04277/Op-13; ESLH-200204216/Op-13. Oppilaspaikkoja ei

mankokoisiksi kunnan eri koulujen vastaavilla luokka-asteilla voi ohittaa oppilaan oikeutta päästä muuhun kuin kunnan osoittamaan lähikouluun, jos koulussa on tilaa opetusryhmien enimmäisoppilasmäärää rajaavan päätöksen perusteella⁵⁴¹. Tavoiteryhmäkoonkin määrittely oppilaaksi ottamisen perusteena on Lapin aluehallintoviraston tulkintakäytännössä katsottu riittäväksi⁵⁴². Mielenkiintoinen yhdenvertaisuuden näkökulmasta on tapaus, jossa toissijaiseen kouluun hakevia oli kolme, ja paikka vain kahdelle koulunkäyntialueen ulkopuolelta tulevalle oppilaalle. Kunnassa asiassa oli muun muassa yhdenmukaisella kohtelulla perustellen päädytty ratkaisuun, jossa ketään kolmesta hakijasta ei haluttuun toissijaiseen kouluun otettu. Länsi-Suomen lääninhallitus totesi kaikkien saaneen kielteisen päätöksen, mutta vain yhden oppilaan huoltajien valittaneen asiasta. Läninhallitus katsoi oikeaksi hyväksyä valituksen.⁵⁴³

Kun toissijaiseen kouluun hakevia on enemmän kuin vapaana olevia oppilaspaikkoja, muodostuu kunnassa etukäteen hyväksytyjen oppilaaksi ottamisen perusteiden merkitys tärkeäksi⁵⁴⁴. Hyväksytyt peruste voi esimerkiksi olla oppilaan terveydentilaan liittyvä syy tai sisaruksen opiskelu samassa koulussa⁵⁴⁵. Aikaisemman ratkaisukäytännön mukaan myös hakemusten saapumisjärjestystä ennalta määriteltynä hakuaihana on

myöskään voida pitää varalla alueelle mahdollisesti myöhemmin muuttaville. ESAVI/2423/06.06.02/2012, ESLH-2009-04622/Op-13; ESLH-2009-04997/Op-13; ESLH-2004-02434/Op-13; ESLH-2004-02479/Op-13. Ks. oppilaiden huoltajien toiveiden noudattamisesta myös LSLH-2009-1920/Op-13; LSLH-2009-1949/Op-13; LSLH-2007-3993/Op-13; LSLH-2007-3797/Op-13; LSLH-2007-4067/Op-13; LSLH-2007-3504/Op-13; LSLH-2007-1685/Op-13; LSLH-2007-1688/Op-13; LSLH-2105/Op-13; LSLH-2007-1864/Op-13; LSLH-2007-1626/Op-13; ESLH 03030 8051 99 160. Tapauksessa, jossa toissijaisen oppilaaksioton perusteista, mm. enimmäisryhmäkoosta ei ollut päätetty, katsoi lääninhallitus, että kouluun oli otettava toissijaisia oppilaspaikkoja hakeneita sen verran, kuin sinne oppilaita opetustilojen puolesta mahtui. ISLH 2008-02303/Op-13; ks. myös ISLH-2007-01657/Op-13; ISLH-2007-01672/Op-13. Oppilaspaikkojen vaihtaminen keskenään ei oppilasvalinnan yhdenvertaisuuden vuoksi ole mahdollista. ISLH-2005-01120/Op-13.

541 ESAVI-2010-05036/Op-13, s. 4.

542 LAAVI/308/06.06.02/2011; LAAVI-2010-00975/Op-13; LAAVI/1246/06.06.02/2010. Ero linjauksessa perustuu Lapin kuntien erityisolosuhteista johtuviin haasteisiin opetuksen järjestämisessä.

543 LSLH-2007-4339/Op-13.

544 PSAVI-2010-01143/Op-13, s. 5; ESAVI/184/06.06.02/2012; ESAVI/2453/06.06.02/2012; ESAVI/4278/06.06.02/2011; ESLH-2009-01959/Op-13; ESLH-2005-05443/Op-13. Hyväksytyjä periaatteita tulee myös noudattaa. Ks. PSAVI/703/06.06.02/2011; PSAVI/756/06.06.02/2011, s. 3; ESAVI/2147/06.06.02/2011; ESAVI-2010-04478/Op-13; ESLH-2008-04879/Op-13; ESLH-2007-02590/Op-13; ESLH-2007-02728/Op-13; ESLH-2007-04153/Op-13; ESLH-2007-02329/Op-13; ESLH-2006-02888/Op-13; ESLH-2006-03714/Op-13; ESLH-2006-03717/Op-13; ESLH-2004-04442/Op-13; ESLH-2004-03348/Op-13; ESLH-2003-03791/Op-13; ESLH-2002-02638/Op-13; ESLH-2002-3727/Op-13.

545 PSAVI/703/06.06.02/2011; ESLH-2002-03144/Op-13.

pidetty hyväksyttävänä valintaperusteena⁵⁴⁶. Aluehallintovirastojen mukaan sen sijaan huoltajan työpaikan sijainti, koulunkäynnistä ja harrastuksista aiheutuvat matkat ja harrastusvälineiden kuljetusvaikeudet⁵⁴⁷, samoin kuin oppilaan aiempi päivähoido- tai esiopetuspaikka tai näissä muodostuneet kaverisuhteet eivät ole perusopetuslain 6 §:n mukaisia perusteita koulupaikan määräämiselle⁵⁴⁸. Vaikutuksensa asiaan on luonnollisesti koulutuksen järjestäjän päätöksellä käytettävistä valintaperusteista⁵⁴⁹.

Kunnassa ei ollut päätetty oppilaaksi ottamisen perusteista muuhun kuin kunnan osoittamaan lähikouluun, eikä myöskään siitä, kuinka monta oppilasta koulun luokka-asteille voidaan ottaa. Aluehallintovirasto totesi, ettei menettely, jossa oppilaskohtaisesti arvioidaan oppilaan soveltuvuutta haettuun kouluun, täytä yhdenvertaisten valintaperusteiden vaatimusta, vaan on hakijoiden oikeusturvaa loukkaava. ESAVI/184/06.06.02/2012.

Toisinaan voi muodostua tilanteita, joissa oppilaalla on erityinen tarve ja peruste saada oppilaspaikka muusta kuin lähikoulustaan. Tällaiseksi lääninhallitus on arvioinut muun muassa koulukiusaamisen uhan, joka käsitellyssä tapauksessa oli sen mukaan rinnastettavissa terveydelliseen perusteeseen⁵⁵⁰. Myös alle kouluikäisen lapsen masennus ja koulupelko ovat inhimillisinä näkökohtina johtaneet muodollisesti yhdenvertaisin valintaperustein tehdyn oppilasvalintapäätöksen kumoamiseen⁵⁵¹. Aina mahdollinen kiusaamiseksi tuleminen ei aluehallintovirastojen päätöksissä kuitenkaan ole muodostanut estettä tietyn koulun osoittamiselle oppilaan lähikouluksi. Tällöin ratkaisua on perusteltu sillä, että kaikilla kouluilla on velvollisuus turvata oppilaan oikeus turvalliseen

546 ISLH Dnro V.1348 8051 99 160; ISLH Dnro V.1390 8051 99 160; ISLH Dnro V.1496 8051 99 160; ISLH Dnro V.1607 8051 99 160.

547 LSLH V 4775 8051 99 160.

548 LAAVI/260/06.06.02/2011; PSAVI/705/06.06.02/2011, s. 4; PSAVI/669/06.06.02/2011, s. 4. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto on kuitenkin suositellut kaverinäkökulman huomioonottamista lähikoulun oppilaaksi ottamista koskevista perusteista päätettäessä. PSAVI-2010-01190/Op-13, s. 3, eikä linjaus muutenkaan aivan yksiselitteinen ole. Vrt. ESLH-2007-036787Op-13; ESLH-2007-03679/Op-13; ESLH-2007-04359/Op-13. Etelä-Suomen lääninhallitus on pitänyt koulun läheisyyttä oppilaan asuinpaikkaan hyväksyttävänä valintaperusteena oppilaita toissijaiseen kouluun otettaessa. Ks. myös mm. ESLH-2005-04269/Op-13; ESLH-2005-03928/Op-13; ESLH-2005-04392/Op-13; ESLH-2005-04397/Op-13. Tulkinta herättää kysymyksiä erityisesti asuinpaikan perusteella tapahtuvan syrjinnän kiellon näkökulmasta, minkä toissijaisen koulun kyseessä ollessa voidaan katsoa saavan eri ulottuvuutta lähikoulun osoittamiseen nähden.

549 Ks. ESAVI/3618/06.06.02/2012; ESAVI/3256/06.06.02/2012; ESAVI/3149/06.06.02/2012; ESLH-2009-05123/Op-13.

550 LLH-2006-00661/Op-13. Ks. myös LSLH-2009-2077/Op-13; LLH-2008-00791/Op-13.

551 ESAVI/1830/06.06.02/2011, s. 5.

opiskeluympäristöön.⁵⁵² Haastavaksi voi muodostua yhdenvertaisten valintaperusteiden luominen siten, että ne huomioivat myös erityistilanteet etenkin, jos kaikki halukkaat eivät kyseessä olevaan kouluun pääse.

Oppilaan muuhun kuin hänelle osoitettuun lähikouluun hakeutumisen näkökulmasta mielenkiintoinen on lääninhallituksen tulkinta, jonka mukaan valtion peruskoululla ei ole velvollisuutta ottaa oppilaita toisen koulupiirin alueelta, jos se kunnan kanssa tekemänsä sopimuksen perusteella toimii lähikouluna kunnassa asuville lapsille⁵⁵³. Päätöksestä ei käy ilmi, täytyvätkö kaikki oppilaspaikat lähikouluunsa tulevista oppilaista, mikä muodostaisi perustellun lähtökohdan tulkinnalle.

Perusopetuslaki täsmentää yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisältöä myös peruskouluverkon ja siten opetuksen saavutettavuuden osalta. Lähtökohtana on, että opetuksen tulee kohtuullisin keinoin olla jokaisen saatavilla, mikä edellyttää riittävän laajalle levinnyttä kouluverkkoa. Oppilaan päivittäinen koulumatka odotuksineen saa kestää enintään kaksi ja puoli tuntia, 13 vuotta täyttäneillä ja erityisopetusta saavilla enintään kolme tuntia (PerusopetusL 32 §)⁵⁵⁴. Mikäli tähän ei päästä, on oppilaalla oikeus maksuttomaan majoitukseen ja täysihoidon (PerusopetusL 33 §).⁵⁵⁵ Myös koulun käytössä olevia tiloja voidaan tarkastella oppilaiden yhdenvertaisuusnäkökohdista käsin⁵⁵⁶.

Jokaisen yhdenvertaisuuden toteutuminen perusopetuksen piiriin pääsyssä edellyttää jokaisen oppivelvollisen huomioimista ja ajantasaista väestötietojärjestelmää⁵⁵⁷. Väestötietojen ylläpitämisen yhtenä tarkoituksena onkin yksilöille kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollistaminen, toteuttaminen ja turvaaminen (VäestötietojärjestelmäL 5 §). Oikeuksilla ja velvollisuuksilla tarkoitetaan säännöksessä ensisijaisesti perusoikeuksia, mutta myös oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka ovat johdettavissa muusta lainsäädännöstä tai sen vakiintuneesta tulkintakäytännöstä⁵⁵⁸. Opetuksen järjestäjällä on tehtäviään hoitaessaan oikeus saada valtion ja kunnan viranomaiselta koulutuksen

552 PSAVI/741/06.06.02/2011, s. 4. Ks. myös ESAVI/2789/06.06.02/2011, jonka mukaan mahdolliselle kiusaajien siirtymiselle oppilaan kanssa samaan peruskouluun ei voitu antaa oppilaspaikan määräämisessä sovellettavien sääntöjen ja määräysten mukaan merkitystä.

553 LSLH-2004-2428/Op-13, s. 2; LSLH-2004-2429/Op-13, s. 2.

554 Ks. myös LSAVI-2010-02186/Op-13, s. 5; LSLH-2007-8570/Op-13; LSSAVI-2010-00793/Op-13, s. 11–13. Kunnan ei kuitenkaan voida katsoa toimineen lainvastaisesti, mikäli koulukuljetuksiin esimerkiksi liukkaiden keliolosuhteiden vuoksi satunnaisesti kuluisikin aikaa yli perusopetuslaissa sallitun enimmäisajan. PSAVI-2010-00243/Op-13, s. 3.

555 Lainvalmisteluaineistossa on kuitenkin tuotu esiin, että lain sallima päivittäinen kuljetusaika, 2,5 tuntia, ei saisi muodostua pääsäännöksi, vaan näin pitkän kuljetusajan tulisi olla poikkeus. SiVL 10/2005 vp, s. 4–5.

556 Vrt. LSLH-2007-6542/Op-13, s. 3.

557 Ks. myös ESAVI/2382/06.06.02/2011.

558 HE 89/2008 vp, s. 66.

suunnittelun ja järjestämisen edellyttämät tilastotiedot ja muut vastaavat tiedot (PerusopetusL 41 §). Jokaisen muodollisen yhdenvertaisuuden toteutuminen sekä oppilaaksi pääsyssä että koulunkäynnin aikana perustuu lisäksi hyvään yhteydenpitoon, tiedonkulkuun ja yhteistyöhön opetuksen järjestäjän ja oppilaan huoltajan/huoltajien välillä⁵⁵⁹. Kunta osoittaa oppivelvolliselle ja muulle perusopetusta saavalle lähikoulun tai muun opetuksen saamiseen soveltuvan paikan (PerusopetusL 28 §), ja seuraa hänen opetukseen osallistumistaan. Oppivelvollisen huoltajan puolestaan on huolehdittava, että oppivelvollisuus tulee suoritettua. Kunta valvoo oppivelvollisen edistymistä myös silloin, kun hän ei perusopetuslain mukaisesti järjestettyyn opetukseen osallistu⁵⁶⁰. (PerusopetusL 26 §). Jotta yksilön vapaa hakeutumisoikeus myös muuhun kuin kunnan hänelle osoittamaan lähikouluun toteutuisi, tulee kunnan tiedottaa hakemisen mahdollisuudesta ja menettelystä riittävän tehokkaasti⁵⁶¹.

Oppilaan oikeus hänelle osoitetun koulun käymiseen koko kouluajan on vahva. Kunta voi perustellusta opetuksen järjestämiseen liittyvästä syystä opetuskieltä muuttamatta vaihtaa opetuksen järjestämispaikkaa (PerusopetusL 6.2 §), mutta harkintavalta siirroissa on varsin rajattu. Hallituksen esityksessä koulun vaihtamiselle edellytetään sellaista tosiasiallista syytä, joka estää mainitun koulun käymisen. Tällaisena syynä voi tulla kysymykseen esimerkiksi koulun toiminnan lakkauttaminen tai koulun tuleminen käyttökelvottomaksi.⁵⁶² Oppilaan edun näkökulmasta koulun vaihto voi joissakin tilan-

559 Ks. myös LSLH-2007-10770/Op-13; LSLH-2008-544/Op-13, s. 6–7; LSLH-2007-6221/Op-13; LSLH-2007-8778/Op-13, s. 4–5; LSLH-2007-10870/Op-13; LSLH-2008-2989/Op-13; PSAVI-2010-02134/Op-13, s. 4; ESLH-2006-04126/Op-13; ESLH-2005-01466/Op-13, s. 44–45. Yhteistyössä tulee huomioida yhteishuoltajuudessa olevan oppilaan molemmat huoltajat. Perusopetuksen toissijaiseen kouluun hyväksymistä koskeva päätös kumottiin menettelyvirheen perusteella, kun oppilaan toista huoltajaa ei ollut asiassa kuultu. Ks. ISLH-2009-01949/Op-13, s. 3. Ks. myös ESAVI/2041/06.06.02/2011, jossa sekava menettely ja virheellinen tiedottaminen johtivat perusopetuksen oppilaaksi ottamista koskevan päätöksen kumoamiseen ja asian palauttamiseen uuteen käsittelyyn. Tiedotusvelvollisuus koskee myös sairaalakoulua. Ks. ISLH-2004-03901/Op-13, s. 3–4.

560 Ks. myös LLH-1999-369/Op-13; LLH-2001-00238/op-13.

561 Vrt. EAOA 355/2/06; ISLH-2007-00946/Op-13, s. 5; ISLH-2003-02503/Op-13, s. 3; ESLH-2008-03597/op-13. Ks. yliopiston opiskelupaikan vastaanottamista koskevaan tiedotukseen liittyen myös EAOA 2650/4/07, tutkimusrahoituksen hakuohjeisiin liittyen EAOA 1240/4/07 sekä yläkoulun liikuntalinjalle hakemiseen liittyen LSLH-2007-3618/Op-13.

562 HE 86/1997 vp, s. 55. Lääninhallituksen päätöksen mukaan suuren, 31 oppilaan yhdysopetusryhmän muodostuminen ei ole peruste rajoittaa oppilaan oikeutta käydä hänelle osoitettua koulua vastoin huoltajan tahtoa. LSLH-2005-4597/Op-13. Vuotta aikaisemmin ennakoitujen olosuhteiden muutosten vuoksi määräaikaisesti oppilaille osoitettua lähikoulua on määräajan päättyessä kuitenkin katsottu voitavan muuttaa kolmansien luokkien oppilasmäärän noustessa muutoin 33 oppilaaseen, kun toisen koulun kolmansien luokkien oppilasmäärä olisi jäämässä 21 oppilaaseen. LSLH-2004-4613/Op-13, s. 3.

teissa olla perusteltu pedagoginen toimenpide⁵⁶³. Oppilaan opintojen seuraamisessa ja koulupaikan pysyvyydessä on yhdenvertaisuuden kannalta kyse oppilaiden pitkän aikavälin yhdenvertaisuudesta.

Seuraava lääninhallituksen ratkaisu täsmentää tulkintaa perusteesta oppilaan opetuksen järjestämipaikan vaihtamiselle:

Tapauksessa oppilas oli aloittanut koulunkäyntinsä koulussa, joka oli kolmisarjainen ensimmäisellä ja toisella vuosiluokalla, mutta kaksisarjainen kolmannesta luokasta eteenpäin. Kolmannen vuosiluokan alkaessa osa oppilaista ohjattiin toiseen kouluun. Käytäntöä perusteltiin koulun tilanpuutteella.

Lääninhallitus katsoi, että perusopetuslain tarkoittama koulun vaihtaminen on melko kertaluontoinen tapahtuma yhtä koulua kohti ja koskee silloin koulun kaikkia oppilaita tai ainakin kokonaisia luokkia, jos esimerkiksi osa opetustiloista on tullut käyttökelvottomiksi. Lääninhallituksen mukaan koululla joka vuosi ilmenevä tilanpuute ei ole sellainen syy, joka oikeuttaisi kunnan vaihtamaan vuosittain muutamien oppilaiden opetuksen järjestämipaikkaa, vaan koulupaikan osoittamisen perusteet ja perusopetusta antavien koulujen eri vuosiluokkien opetusryhmien muodostamisen tavoitteet tulee määrittellä niin, että taloudelliset näkökohdat koulupaikan osoittamisessa ja opetusryhmien muodostamisessa eivät ohita oppilaan oikeuksia. Lääninhallitus kumosi oppilaan koulupaikan vaihtamista koskevan päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi. ESLH-2000-05336/Op-13.⁵⁶⁴

Oppivelvollisten muodollisen yhdenvertaisuuden perusopetukseen ollessa sidoksissa yksilön asuinpaikkaan kiinnittyy huomio yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden toteutumisessa yhdenvertaisin perustein eri kouluissa järjestettävään *opetukseen* (sivistyksen taso). Kun oppivelvolliset eivät voi asuinpaikkaansa huomioiden vapaasti hakeutua haluamaansa kouluun, perustuu yhdenvertainen oikeus perusopetukseen suurelta osin siten annettavan opetuksen luomaan yhdenvertaisuuteen. Asetelma korostuu erityisesti alueilla, joilla peruskouluverkko on harva ja etäisyydet oppilaitoksiin pitkät.

Ks. myös LSLH-2002-4511/Op-13; LSLH-2000-7055/Op-13; LSLH-2000-06311/Op-13; ESLH-2001-04622/Op-13; ESLH-2001-04561/Op-13. Vaikeuksien ilmeneminen kahden oppilaan välillä opetuksen asianmukaisessa järjestämisessä, toisen oppilaan kertoma kiusatuksi tulemisesta ja tämän oppilaan vanhempien esittämä vaatimus toisen perheen lapsen koulupaikan vaihtamisesta eivät olleet riittäviä syitä oppilaan siirtämiseen toiseen kouluun. ESLH-2008-09439/Op-13.

563 Vrt. ESLH-2004-05661/Op-13, s. 35–39.

564 Ks. myös ESLH-2000-03998/op-13.

Perusopetuksen laajuutta, sisältöä ja tuntijakoa säännellään valtakunnallisesti suhteellisen yksityiskohtaisesti⁵⁶⁵. Opetuksen tavoitteeksi mainitaan perusopetuslaissa lisäksi sivistyksen ja tasa-arvoisuuden edistäminen yhteiskunnassa (2.2 §) sekä riittävän yhdenvertaisuuden turvaaminen koulutuksessa koko maan alueella (2.3 §)⁵⁶⁶. Pykälän 3 momentti on sivistysvaliokunnan ehdottama lisäys hallituksen esitykseen. Valiokunta ei kuitenkaan täsmennä, mitä riittävä -käsitteellä tarkoitetaan. Määreen ”edistää sivistystä ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa” sen sijaan todetaan edellyttävän ennen kaikkea opetus- ja oppimismenetelmien kehittämistä siten, että jokaisen oppilaan tiedonhankinnan ja -hallinnan taidot, arviointikyky sekä tulevaisuuden ja muutosten ennakoititaidot korostuvat. Yhdenvertaisuus on yhteydessä koulutuksen valtakunnalliseen yhdenmukaisuuteen, toisaalta lainvalmistelussa tuodaan esille sekä yksilöllisyyden että yhteisöllisyyden tärkeä ja keskenään vuorovaikutuksellinen merkitys.⁵⁶⁷ Oppilaan opiskelu voidaan myös järjestää perusopetuslaissa säädetystä tai tämän nojalla määrätystä poikkeavasti esimerkiksi erityislahjakkaille oppilaille⁵⁶⁸. Vuosiluokilla 1–6 opetus on pääosin

565 Perusopetuslaissa (11 §) mm. määritellään perusopetuksen oppimäärän kaikille yhteisinä sisältämät oppiaineet. Valtioneuvosto päättää opetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä tuntijaosta, ja Opetushallitus eri oppiaineiden ja aihekokonaisuuksien, oppilaanohjauksen ja muun opetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä (PerusopetusL 14 §). Opetussuunnitelman perusteiden todetaan olevan kansallinen kehys, jonka pohjalta paikallinen opetussuunnitelma laaditaan. OPH 1/011/2004, s. 10. Oppilaan oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta ja erityisopetusta myös esimerkiksi opettajien lomautustilanteissa on vahva, ja lääninhallitukset ovat myös korostaneet koulutuksen järjestäjän velvollisuutta perusoikeuksien ja kansainvälisten sopimusten noudattamiseen omasta taloudellisesta tilanteestaan riippumatta. Vrt. Rovaniemen HAO 09/0499/1; Hämeenlinnan HAO 07/0268/3; LSAVI-2010-02118/Op-13, s. 8–9; LSAVI-2010-02179/Op-13; LSAVI-2010-02238/Op-13; LSAVI-2010-00615/Op-13; LSLH-2009-6377/Op-13, s. 9–11; LSLH-2007-1637/Op-13; LSLH-2006-10123/Op-13; LSLH-2002-5982/Op-13, s. 5–6; LSSAVI/1793/06.06.01/2010; LSSAVI-2010-01370/Op-13; LLH L.107 A 1247 8051 160. Ks. kuitenkin Etelä-Suomen aluehallintoviraston ratkaisu perusopetuksen ja lukion lyhytaikaisten sijaisten palkkaamista koskevassa tapauksessa ESAVI/961/06.06.01/2010. Myös yhdenvertaisuusnäkökohdat ovat nousseet ratkaisussa esille. Ks. mm. LSSAVI-2010-01258/Op-13, s. 14; ISLH-2009-01097/Op-13, s. 4. Katso oppilaan esiopetuksen saamista koskevaan oikeuteen liittyen myös LSAVI/190/06.06.01/2011, sekä lukio-opiskelijan oikeudesta opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen Vaasan HAO 11/0053/1.

566 Ks. myös OPH 1/011/2004, s. 14.

567 SiVM 3/1998 vp, s. 25–26. Vrt. Siljander 2000, s. 8–9; Kivelä 2000, s. 88, joiden mukaan pedagogista toimintatilannetta määrittää aina kasvavan oman spontaaniuden ja kasvavaan kohdistuvien kasvatuksellisten vaikutusyritysten välinen jännite. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa nousee esille jokaisen oppilaan oikeus hänelle kuuluvaan opetukseen. Ks. EAOA 2074/4/99.

568 Ks. lääninhallituksen päätös LSLH-2004-10528/Op-13, jossa katsotaan oppilaalla tietyin edellytyksin olevan oikeuden yrittää suoriutua yhdeksännen vuosiluokan oppimäärästä kahdeksännen vuosiluokan aikana.

luokanopetusta ja vuosiluokilla 7–9 pääosin aineenopetusta, ellei opetussuunnitelmassa toisin määrätä (PerusopetusA 852/1998)⁵⁶⁹.

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta perusopetuksen sisällöllisiä ja menetelmällisiä kysymyksiä voidaan lähestyä lähtökohdasta, jossa *jokaisen yksilölliset edellytykset oppimiseen osana ryhmää huomioiva valtakunnallisesti yhdenmukaisiin perusteisiin pohjautuva opetus toteuttaa oppilaiden muodollista yhdenvertaista oikeutta perusopetukseen*⁵⁷⁰. Ongelmakenttä kuitenkin on haastava, ja edellyttää jatkuvaa arviointia ja tilanteenmukaista uudelleenmäärittelyä sen suhteen, missä kulkee yhtäältä valtakunnallisen ja ryhmää palvelevan yhdenmukaisuuden ja toisaalta oppilaiden yksilöllisyyden huomioimisen optimaalinen alue. Tärkeään merkitykseen nousee opettajakunnan kelpoisuusehtoja koskeva sääntely ja tämän toteutuminen⁵⁷¹ sekä opettajien ja rehtorien toiminta käytännön työssään⁵⁷². Lukuvuoden työn suunnittelua edellytetään (PerusopetusA 9 §)⁵⁷³.

Perusopetuslaki huomioi yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden myös eri kieliryhmiä ajatellen. Kunta, jossa on sekä suomen että ruotsinkielisiä asukkaita, on velvollinen järjestämään perusopetuksen ja esiopetuksen erikseen kumpaakin kieliryhmää varten (PerusopetusL 4 §). Opetuskielenä voi olla myös saame, romani tai viittomakieli, ja mahdollisesti muukin kieli. Saamelaisten kotiseutualueella asuvien saamen kieltä osaavien oppilaiden opetus tulee antaa pääosin saamen kielellä. Kuulovammaisille tulee tarvittaessa antaa opetusta myös viittomakielellä. Jos opetuksen järjestäjä antaa opetusta useammalla kuin yhdellä edellä mainitulla opetuskielellä, jolla oppilas pystyy opiskelemaan, oppilaan huoltaja saa valita opetuskielen⁵⁷⁴. (PerusopetusL 10 §).

Muodollisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta oman haasteellisen kenttensä voi muodostaa alueellinen yhteiskunnallinen eriytyminen, jonka seurauksena esimerkiksi oppilaiden taustat ja sitä kautta oppilaitoksen ja opetusryhmien kohtaamat kysymyk-

569 Ks. myös LAAVI/256/06.06.01/2011

570 Yhteiskuntatutkimuksessa on tuotu esiin myös oppilaiden osallisuuden merkitystä annettavaan opetukseen ja sen toteuttamisen tapoihin, ks. Niemi 2007, s. 42.

571 Ks. LSLH-2006-1359/Op-13, s. 8–10. Ks. erityisopetuksen opetushenkilöstön kelpoisuuteen liittyen myös LSLH-2008-222/Op-13.

572 Ks. mm. LSLH-1999-05975/Op-13.

573 Ks. myös LLH-2008-00941/Op-13.

574 Lääninhallituksen päätöksessä se, onko lapsi osallistunut suomenkieliseen päivähoitoon tai vastaavaan ennen esiopetusta, ei täyty yhdenvertaisuuden vaatimusta kielitaidon varmistamisessa eikä siten esiopetuksen oppilaaksi ottamisessa. Tapauksessa hakijoiden yhdenvertaisuutta loukkaa myös se, ettei heidän suomenkielen taitoaan ole tehdyn päätöksen mukaan pystytty määrittelemään. Lääninhallitus katsoo lausuman viittaavan siihen, ettei valitsematta jääneiden lasten suomenkielen taidosta ole luotettavaa selvitystä lainkaan, ja arvioi oikeaksi hyväksyä oppilasvalinnoista tehdyn valituksen. LSLH-2002-6171/Op-13.

set voivat toisiin kouluihin verrattuna olla hyvinkin erilaisia. Toinen alueellisuuteen ja kuntakenttään liittyvä muodollisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta oleellinen kysymys koskee kuntien erilaisia taloudellisia edellytyksiä opetuksen järjestämiseen.

Perusopetuksen yhdenmukaisista perusteista voidaan yhdenvertaisuussääntelystä huolimatta poiketa opetuksen kehittämiseen tähtäävien kokeilujen ajaksi⁵⁷⁵. Poikkeamismahdollisuus kohdistuu ennen muuta opetuksen muotoja ja määrää koskevaan sääntelyyn, ei opetukselle asetettuihin tavoitteisiin tai lailla säädettyihin vähimmäisvaatimuksiin opetuksen laajuudesta tai sisällöstä. Kokeilu edellyttää erityisen luvan myöntämistä, ja muun muassa opetuksen järjestäjän edellytyksiä toteuttaa kokeilu opetukseen liittyviä oppilaiden oikeuksia vaarantamatta. (PerusopetusL 20 §).

Perusopetuksen ja muun koulutuksen laadun ja valtakunnallisen yhtenäisyyden turvaamiseksi lakeihin on otettu mukaan säännökset koulutukselle säädettyjen ja määrättyjen tavoitteiden toteutumisen arvioinnista. Arviointi tapahtuu sekä koulutuksen järjestäjän itsearviointina että ulkopuolisena arviointina. Opetuksen järjestäjän itsearviointi pitää sisällään koulukohtaisen ja kuntatason arvioinnin, ulkopuolinen arviointi voidaan toteuttaa valtakunnallisena arviointina tai kansainvälisenä arviointina.⁵⁷⁶ Arvioinnin tarkoituksena on turvata lain tarkoituksen toteuttamista, tukea koulutuksen kehittämistä ja parantaa oppimisen edellytyksiä. Arviointien keskeiset tulokset tulee julkistaa. (PerusopetusL 21 §).⁵⁷⁷

Oppilaan arvioinnin vaikutus yhdenvertaiseen oikeuteen perusopetukseen pääsyyn jää muuhun koulutukseen hakeutumista vähäisemmäksi jokaisen oppilaan kuullessa joka tapauksessa annettavan opetuksen piiriin. Arvioinnilla voi kuitenkin olla merkitystä muun muassa perusopetuksen sisällä tehtäviin, oppilasta ja hänen opiskeluaan koskeviin päätöksiin, sekä oppilaan muun muassa oppiainevalinnoissaan itse tekemiin päätöksiin ja hänen yleiseen opiskelumotivaatioonsa⁵⁷⁸. Jokaiselle turvatun perusopetuksen aikana tehtävällä oppilasarvioinnilla on vaikutuksensa myös oppilaiden myöhempiin mahdollisuuksiin eri oppilaitoksiin hakeutumisessa (yhtäläiset mahdollisuudet muuhun kuin perusopetukseen). Tässä kysymykseen tulevat yhdenvertainen oikeus elinikäiseen oppimiseen, ja yhdenvertaisuuden tarkastelu pitkittäisnäkökulmasta. Tärkeäksi muo-

575 PeVL 70/2002 vp, s. 2–3.

576 HE 86/1997 vp, s. 1, 31, 62.

577 Arvioinnin merkityksen kasvuun myös koulutuksessa aina esiopetuksesta ylimpään opetukseen ovat vaikuttaneet 1980-luvulla alkaneet eri kehityskulut. 1990-luvulta lähtien on kansallisen ja kansainvälisen arvioinnin merkitys yhteiskuntapoliittisen ohjauksen välineenä kasvanut voimakkaasti. Ursin & Välijärvi 2010, s. 303. Ericson pitää julkisen koulutuksen arvioinnissa tärkeänä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kysymysten huomiointia liikkuen siten hyvin lähellä käsillä olevassa tutkimuksessa omaksuttuja lähtökohtia. Ericson 1990, s. 19.

578 Näiden kannalta tärkeä merkityksensä on myös oppilaanohjauksella, josta tarkemmin mm. Atjonen, Manninen, Mäkinen & Vanhalakka-Ruoho 2011, s. 26–48.

dostuu oppilasarviointin yhdenvertaisuus, samoin kuin oppilaan näkökulman huomiointi oppilaan saamiin arviointeihin pohjautuvia päätöksiä tehtäessä.

Perusopetusta koskevasta oppilaan arvioinnista säädetään perusopetuslain sääntelyn lisäksi asetuksella ja Opetushallituksen määräyksin. Arvioinnilla pyritään ohjaamaan ja kannustamaan opiskelua sekä kehittämään oppilaan edellytyksiä itsearviointiin⁵⁷⁹. Oppilaan oppimista, työskentelyä ja käyttäytymistä arvioidaan monipuolisesti. (PerusopetusL 22 §).⁵⁸⁰

Oppilasarviointi jaetaan sääntelyssä kahteen osa-alueeseen, opintojen aikana tapahtuvaan arviointiin ja päättöarviointiin, joiden tehtävät ovat erilaiset. Opintojen aikaisen arvioinnin tehtävänä on ohjata ja kannustaa opiskelua sekä kuvata, miten hyvin oppilas on saavuttanut kasvulle ja oppimiselle asetetut tavoitteet. Arvioinnin tehtävänä on myös auttaa oppilasta muodostamaan realistinen kuva oppimisestaan ja kehitymisestään ja siten tukea oppilaan persoonallisuuden kasvua. Päättöarvioinnin tehtävänä on määrittellä, miten hyvin oppilas on opiskelun päättyessä saavuttanut perusopetuksen oppimäärän tavoitteet eri oppiaineissa.⁵⁸¹

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kannalta molemmilla oppilasarviointin osa-alueilla on tärkeä merkityksensä. Opintojen aikainen arviointi on yhteisesti asetettujen tavoitteiden ohella vahvassa yhteydessä oppilaan yksilöllisiin lähtökohtiin, ja vaikuttaa osaltaan oppilaan käsityksen muodostumiseen omasta osaamisestaan ja oppimisedellytyksistään. Tällöin yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden toteutumista edistävä oppilasarviointi ottaa lähtökohdakseen oppilaiden keskinäisen yhdenvertaisuuden jokaisen yksilölliset lähtökohdat kuitenkin erityisesti oppilaiden kannustamisessa huomioiden. Päättöarvioinnin lähtökohdat sen sijaan ovat kokonaan oppilaiden osaamisen arvioinnissa muodollisen yhdenvertaisuuden kriteerein. Oppilasarviointin näkökulmasta yhdenvertainen oikeus perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen muodostuu yhdenvertaisin perustein toteutetusta päättöarvioinnista sekä oppilaiden persoonallisuuden kasvua, ja siten edellytyksiä tuleviin opintoihin hakeutumiseen, yksilöllisesti edistävästä jatkuvasta arvioinnista.

Erityisesti päättöarviointia ja muuta oppilaan osaamisen arviointia koskeva sääntely on perusopetuksen osalta täsmällistä, mikä edesauttaa sekä jokaisen oikeutta yhdenvertaiseen arviointiin että oppilaiden yhdenvertaisia mahdollisuuksia perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen hakeutumiseen. Voidaan myös ajatella täsmällisen sääntelyn olevan edellytyksenä yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden toteutumiselle. Koulutuksen järjestäjän omassa opetussuunnitelmassa määritellään edelleen lainsäädäntöön ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteisiin pohjautuvat

579 Ks. myös LSLH-2001-884/Op-13.

580 Ks. myös LSLH-2009-4570/Op-13; LSLH-2006-9442/Op-13.

581 OPH 1/011/2004, s. 262, 266.

yleiset ja oppiainekohtaiset arvioinnin periaatteet⁵⁸². Oppilaalla ja hänen huoltajallaan on oikeus saada tieto arviointiperusteista ja niiden soveltamisesta arviointiin (PerusopetusA 13 §)⁵⁸³.

Perusopetuksen kestäessä merkittävän osan lapsen ja nuoren elämästä muodostuu opintojen aikana annettavan jatkuvan arvioinnin merkitys myönteisen opintojen etene-
misen ja tämän edistämisen kannalta suureksi. Perusopetusasetuksen mukaan oppilaan
opintojen edistymisestä sekä oppilaan työskentelystä ja käyttäytymisestä on annettava
riittävän usein tietoa oppilaan lisäksi myös hänen huoltajalleen. Tällä tarkoitetaan vä-
hintäänkin kunkin lukuvuoden päätteeksi oppilaalle annettavaa todistusta, johon mer-
kitään oppilaan opinto-ohjelma sekä oppiaineittain tai aineryhmittäin arvio siitä, miten
oppilas on saavuttanut asetetut tavoitteet. Myös oppilaan käyttäytymisestä annetaan ar-
vio. (PerusopetusA 10 §). Myöhempisiin opintoihin hakeutumisen ja siten yhdenvertaista
oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kannalta tietämys oppilaan osaamisen ja
edistymisen tilanteesta on tärkeä, ja mahdollistaa muun muassa tarvittavien tukitoimien
aloittamisen ajoissa. Oppilaanohjauksen merkitys oppilaiden yhdenvertaisuuden kan-
nalta muodostuu niin ikään tärkeäksi⁵⁸⁴.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden subjekti-objekti-
-asetelmassa oppilasarviointi asetuu yhteyteen molempien mainittujen kanssa. Erityi-
sesti päättöarvioinnissa on vahvasti kysymys yksilöiden välisestä yhdenvertaisuudesta
tuleviin opintoihin hakeutumisessa, mutta arvioinnilla on yhteytensä myös perusoikeu-
den objektiin, annettavaan opetukseen. Oppilaan osaamista arvioidaan suhteessa annet-
tavalle opetukselle ja oppimiselle asetettuihin tavoitteisiin. Arviointiin on mahdollista
hakea uusimista ja oikaisua, mikä osaltaan tukee yksilöiden yhdenvertaisuuden toteutu-
mista. (PerusopetusA 19 §)⁵⁸⁵.

582 OPH 1/011/2004, s. 262. Lääninhallitus on ratkaisussaan kiinnittänyt huomiota koulu-
tuksen järjestäjän arviointiperusteiden oikeudenmukaisuuteen oppilaiden kannalta. LLH-
2002-565/Op-13. Ks. myös LSLH-2008-546/Op-13; LSLH-2007-5956/Op-13. Etelä-
Suomen aluehallintovirasto on yleisellä tasolla painottanut, että arvioinnissa tulee aina
käytettävästä arviointimenetelmästä riippumatta ottaa huomioon oppilaiden yhdenver-
tainen kohtelu. Tässä tarkoituksessa käytettävän arviointimenetelmän tulee olla omiaan
johtamaan arvosanoihin, jotka ovat mahdollisimman vertailukelpoisia myös muiden kuin
arvostelun suorittavan opettajan antamien arvosanojen kanssa. Arviointiperusteiden tulee
perustua opetussuunnitelmaan. Erityisesti aluehallintoviraston lausumat seikat tulee sen
mukaan ottaa huomioon arvioinnissa, jossa on kyse oppilaan päättöarvosanaksi jäävästä
arvosanasta. ESAVI/4699/06.06.02/2012, s. 7.

583 Ks. myös LSLH-2008-10871/Op-13.

584 Ks. myös LLH-2002-1262/Op-13.

585 Ks. mm. Oulun ja Etelä-Suomen lääninhallitusten päätökset oppilaan arvosanan korotta-
misesta. OHL-2009-02298/Op-13; OHL-2003-02881/Op-13; ESLH-2007-05172/Op-13;
ESLH-2006-07063/Op-13; ESLH 05337 8051 98 160; ESLH 03583 8051 97 160.

Muille kuin oppivelvollisille annettavan perusopetuksen järjestämisestä päättää kunta (PerusopetusL 5 §)⁵⁸⁶. Perusopetuslain mukaan opetuksen järjestäminen on siten kunnille vapaaehtoinen tehtävä. Muita mahdollisia koulutuksen järjestäjiä ovat rekisteröity yhdistys tai säätiö ja valtio (PerusopetusL 7 §). Tutkimuksessa omaksutun lähtökohdan, jonka mukaan julkisen vallan tulee yhteisvastuullisesti huolehtia yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden toteutumisesta (PL 22 §), näkökulmasta voidaan kuitenkin kysyä, voivatko kunnat tässäkin kohtaa kokonaan vapautua perusoikeuden toteutumisen turvaamisvelvoitteestaan. Tarvetta jokaisen kunnan järjestämälle opetukselle kuitenkin vähentää käytännössä muiden kuin oppivelvollisten perusopetukseen haluavien suhteellisen vähäinen määrä sekä lainsäädännön antama mahdollisuus opetuksen järjestämiseen osaksi tai kokonaan etäopetuksena (ks. PerusopetusL 46.4 §). Jokaisen, myös oppivelvollisuuden ulkopuolella olevan, oikeus perusopetukseen tulee joka tapauksessa turvata.⁵⁸⁷

Kunta voi järjestää myös perusopetukseen valmistavaa opetusta, lisäopetusta ja perusopetuksen 7–9 vuosiluokkien yhteydessä annettavaa joustavan perusopetuksen toimintaa. Lisäopetuksen osalta lääninhallitus on katsonut yhdenvertaisuusperiaatteen vastaiseksi oppilaiden valitsemisen opetukseen heidän aiemman koulumenestyksensä perusteella⁵⁸⁸. Mikäli kunta päättää lisäopetusta järjestää, tulee sen osoittaa kaikille opetukseen hakeutuneille nuorille koulupaikka, jolloin lisäopetus nivoutuu vahvasti perusopetukseen muun koulutuksen sijaan⁵⁸⁹.

Jokaisen oikeus muodollisen yhdenvertaisuuden tekijänä määrittää siten sivistyksen osalta perusoikeuden sisällössä sekä *subjektiivista* että *objektiivista* ulottuvuutta. Muodollinen yhdenvertaisuus toteutuu koskien yhdenvertaisesti *jokaista*, samalla kun se, mihin oikeus on, objekti, saa sisällöllisen lähtökohtansa *opetuksen yhdenmukaisuutena*. Opetuksen yhdenmukaisuus ei kuitenkaan tarkoita samaa kaikille -periaatetta, vaan myös sisältää kaksi ulottuvuutta – *opetuksen yhdenmukaisten perusteiden ulottuvuuden* ja *oppilaiden yksilöllisten ominaisuuksien huomioimisen ulottuvuuden*. Kolmantena ulottuvuutena voidaan pitää *opetuksen kehittämisen ulottuvuutta*.⁵⁹⁰

Jokaisen muodollinen yhdenvertainen oikeus sivistykseen sisältää myös *maantieteellisen ulottuvuuden*. Riittävän kattavan kouluverkon ja lähellä oppilasta saatavilla

586 Ks. myös HE 86/1997 vp, s. 54–55.

587 Ks. myös LSLH-2002-5893/Op-13. Lahtisen mukaan Suomessa lähes kaikki lapset (99,7 %) suorittavat perusopetuksen oppimäärän ja saavat päättötodistuksen. Lahtinen 2011, s. 69. Tällöin tarve muiden kuin oppivelvollisten perusopetuksen järjestämiselle on käytännössä pieni, ja vähennee tilanteen jatkuessa myönteisenä edelleen.

588 LSLH-2002-6228/Op-13.

589 Vrt. ESLH-2002-05828/Op-13.

590 Samat ulottuvuudet ovat nähtävissä myös opetukseen ja sille asetettuihin tavoitteisiin sidoksissa olevassa oppilasarvioinnissa.

olevan opetuksen (tai toisena vaihtoehtona majoittumismahdollisuuden) painoarvo on jopa asetettu korkeammalle kuin oppilaiden muodollinen yhdenvertainen oikeus hakeutua haluamaansa kouluun. Maantieteellinen ulottuvuus on siten vahvassa yhteydessä muodollisen yhdenvertaisuuden objektiiviseen ulottuvuuteen, mutta toisaalta myös jokaiseen perusoikeuden subjektina.⁵⁹¹ Viimeisenä ulottuvuutena voidaan poikkileikkauksena tarkasteltavan yhdenvertaisuuden lisäksi mainita yksilöiden yhdenvertainen oikeus sivistykseen *pitkällä aikavälillä*. Perusopetuksen osalta keskeisen tähän vaikuttavan tekijän muodostaa oppilasarvioinnin yhdenvertaisuus.

4.2.2 Yksilön taipumukset, valmiudet ja kyvyt muodollisen yhdenvertaisuuden lähtökohtina

Muuhun kuin lähikouluunsa hakevia oppilaita otettaessa on hakijoihin sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita⁵⁹² (yhdenvertaisuuden taso). Jos opetuksessa noudatetaan opetussuunnitelmaa, jossa painotetaan yhtä tai useampaa oppiainetta, voidaan oppilaita otettaessa käyttää myös oppilaan taipumuksia ko. opetukseen osoittavaa koetta. Sivistysvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei pääsykokeiden käyttöä oppilaita perusopetukseen valittaessa tule sallia, vaan kokeissa voidaan ainoastaan mitata hakijoiden *taipumuksia* koulun opetussuunnitelmassa *painotettuun opetukseen*⁵⁹³. Tämä on linjassa

591 Kultalahti on jo vuonna 1979 julkaistussa tutkimuksessaan nostanut esiin sivistyksellisen yhdenvertaisuuden alueelliseen toteutumiseen liittyneitä ongelmia todeten koulujärjestelmämme kuitenkin olleen voimakkaassa kehitysvaiheessa koulutuksellisten epäkohtien vähentämiseksi. Ks. Kultalahti 1979, s. 57–59. Laitila on väitöskirjassaan tarkastellut Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjausta ja siinä 1980- ja 1990-luvuilla toteutettuja muutoksia. Ks. Laitila 1999, s. 191. Varhaisemmasta suomalaisen koulutusjärjestelmän kehityksestä ks. Kivinen 1988.

592 Sivistyslakivaliokunnan mukaan valinta voidaan tehdä esimerkiksi arpomalla, SiVM 3/1998 vp, s. 32. Ks. myös LLH-2009-00563/Op-13; LLH-2009-00488/Op-13; LSLH-2003-5931/Op-13. Ks. Helsingin eurooppalaisen koulun oppilasvalintoihin liittyen myös KHO 2012:99, jonka mukaan menettelyssä, jossa valintakokeen hyväksytysti suorittaneista otettiin oppilaat kouluun sisarusperusteella, ei ollut käytetty sisarusperustetta perustuslain 6.2 §:n tai 16.2 §:n vastaisesti. Arvioinnissa huomioitiin koulun ensisijainen oppilaskohderyhmä, koulun tavoitteet sekä perheille lasten koulunkäynnistä samassa koulussa koituvan käytännön hyöty. Oikeuslähdeopillisesti KHO:n ratkaisulla on muuhun oikeuskäytäntöön nähden korkea painoarvo.

593 SiVM 3/1998 vp, s. 32. Kielikokeen käyttäminen on aluehallintoviraston ratkaisukäytännössä kuitenkin katsottu hyväksyttäväksi otettaessa oppilaita kansainväliseen kouluun. Ks. ESAVI/1310/06.06.02/2012; ESAVI/1801/06.06.02/2012. Ks. valintakokeen käyttämisestä myös ESAVI/2220/06.06.02/2012. Etelä-Suomen aluehallintovirasto on myös todennut, ettei opetuksenjärjestäjän oikeutta oppilaiden valinnassa käytettävän testimenetelmän valintaan tai testeissä painotettavien ominaisuuksien valintaan, mittaamiseen ja arviointiin ole laissa rajoitettu, vaan opetuksen järjestäjälle on jätetty näiltä osin vapaa harkintavalta. Hakijoita on kuitenkin kohdeltava yhdenvertaisesti ja tieto valintakokeen

perusoikeussäätelyn kanssa, joka turvaa kykyihin perustuvan yhtäläisen mahdollisuuden *muuhun* kuin perusopetukseen (PL 16.2 §). Etelä-Suomen aluehallintovirasto on katsonut kunnalla olevan mahdollisuuksia myös rajoittaa oppilaiden hakeutumista erityispainotusta noudattaviin opetusryhmiin:

Tapauksessa perusopetuksen oppilas oli ensimmäisen luokan aloittaessaan vastaanottanut oppilaspaikan englanninkielisellä luokalla. Oppilaan huoltaja oli samassa yhteydessä allekirjoittanut sitoumuksen, jonka mukaan englanninkielisen oppilaspaikan vastaanottaneella ei ole mahdollisuutta ottaa vastaan oppilaspaikkaa muulta kaupungin peruskoulun erityispainotusluokalta. Kaupungin mukaan rajoituksen tarkoituksena on oppilaiden yhdenvertainen kohtelu, jossa kullakin oppilaalla on käytettävissä olevien oppilaspaikkojen rajallisuudesta johtuen mahdollisuus vastaanottaa vain kerran oppilaspaikka erityispainotusta noudattavasta opetusryhmästä. Aluehallintovirasto katsoi, ettei kaupungin käytäntö asettanut oppilasta epäyhdenvertaiseen asemaan muiden liikuntapainotteista opetussuunnitelmaa noudattavaan opetusryhmään hakeneiden kanssa, ja että oppilasta on kohdeltu yhdenvertaisesti muiden hakijoiden kanssa. ESAVI 1742/06.06.02/2012.

Oppilasvalintojen selvästi määriteltyjen valintakriteerien ja toimintaperiaatteiden tärkeys on hakijoiden yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan näkökulmasta noussut esille niin perusopetuksen kuin muunkin koulutuksen oppilasvalintojen yhteydessä⁵⁹⁴. Myös valintakriteerien objektiivisuuteen tulee kiinnittää huomiota, eivätkä esimerkiksi opettajien suositukset tai oppilaiden omat selvitykset näitä täytä⁵⁹⁵. Toisaalta viranomaisen

pitämisestä ja valintaperusteista on ilmoitettava etukäteen. ESAVI/2406/06.06.02/2012, s. 4; ESAVI/2274/06.06.02/2012, s. 4. Tulkintaa voidaan pitää laveana suhteessa em. sivistysvaliokunnan mietintöön. Myös käytettävät käsitteet ovat moninaisia. Vrt. ESLH-2006-03415/Op-13 käsitelty tapaus, jossa englanninkieliseen esiopetukseen oppilaaksioton ensisijaisena valintaperusteena mainittiin kielellisiä *valmiuksia* mittaava testi.

594 Ks. LLH-2006-01404/Op-13; LSAVI/481/06.06.02/2011; LSAVI/329/06.06.02/2011; LSAVI-2010-1893/Op-13; LSAVI-2010-1172/Op-13; LSAVI-2010-976/Op-13; LSLH-2009-3976/Op-13; LSLH-2008-4993/Op-13; LSLH-2008-4780/Op-13; LSLH-2007-3264/Op-13; LSLH-2007-2804/Op-13; LSLH-2006-2649/Op-13; LSSAVI/877/06.06.02/2011; LSSAVI 2010-01356/Op-13; PSAVI-2010-00274/Op-13; ESAVI/2640/06.06.02/2012; EAOA 2397/4/01. Etelä-Suomen aluehallintovirasto katsoi, että kaksikielisen perusopetuksen oppilaaksiotossa tapahtuneen menettelyvirheen (kaikille hakijoille käytetty väärää soveltuvuuskoetta) vuoksi oppilasvalinnoissa varasijalle jääneelle hakijalle tuli järjestää voimassa olleiden oppilaaksioton periaatteiden mukainen soveltuvuuskoete. Ks. ESLH-2005-03106/Op-13, s. 8–9. Tapaus kertoo käytännön haasteista yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi erityisesti tilanteissa, joissa menettelyvirhe on tapahtunut kaikkia hakijoita koskien, mutta vain joku tai osa heistä asiaan muutosta hakee.

595 LSLH-2002-2071/Op-13, s. 3; ks. myös LSLH-2000-7022/Op-13, s. 2. Etelä-Suomen aluehallintovirasto ESAVI/2738/06.06.02/2011 on kuitenkin katsonut, että opettajan lausunto osana valintaperusteita on hyväksyttävä menettely. Tapauksessa perusopetuksen

puutteellinen selvitys oppilasvalinnoissa voi johtaa hakijan yhdenvertaisuuden loukkaamiseen⁵⁹⁶.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston käsittelemässä tapauksessa nousi hakijoiden yhdenvertaisuus esiin mielenkiintoisella tavalla:

Opetuslautakunta oli päättänyt, että painotettuun opetukseen ottamisen valintakriteerit päättää kyseisen koulun johtokunta. Tapauksessa musiikkipainotteisen perusopetuksen valintakriteerejä ei ollut päätetty, eikä myöskään sovellettavaa pisterajaa tai sen määräytymistä. Pääsykokeessa hakijalla, joka soitti jotakin soitinta, oli mahdollisuus kompensoida huonoa menestymistään laulunäytteessä antamalla soittonäyte (muut hakijat lauloivat kaikille yhteisen laulun lisäksi vapaavalintaisen laulun). Aluehallintovirasto katsoi, ettei hakija, joka ei soittanut mitään soitinta, ollut yhdenvertaisessa asemassa sellaiseen hakijaan nähden, jolla oli mahdollisuus kompensoida heikkoa menestymistään soittonäytteellä. Koska valintaperusteista ja pisterajasta ei ollut voimassa olevaa päätöstä, olivat päätökset hakijoiden musiikkipainotteiseen perusopetukseen hyväksymisestä/hylkäämisestä lakiin perustumattomia ja hakijoiden oikeusturvaa loukkaavia. Sovelletut valintaperusteet eivät aluehallintoviraston mukaan olleet perusopetuslain 28 §:n asettamien edellytysten mukaisia. Aluehallintovirasto kumosi valituksenalaisen päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi. ESAVI/2339/06.06.02/2011.

Aluehallintoviraston käsittelemä tapaus koskee musiikkipainotteisen perusopetuksen oppilaaksi ottamista, mutta on tulkintana merkittävä myös taiteen perusopetuksen oppilasvalintoja koskevan sääntelyn tarkastelun kannalta. Soittonäytteen mahdollisuuden antaminen taiteen perusopetuksen musiikin laajan oppimäärän oppilasvalinnoissa on yleinen käytäntö, joka aluehallintoviraston ratkaisun valossa asettuu vähintäänkin kyseenalaiseksi oppilaaksi hakevien yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

luonnontieteellis-matemaattiseen opiskeluryhmään otettiin valintaperusteiden mukaisesti lisäksi sama, etukäteen päätetty määrä tyttöjä ja poikia, jolloin kyseessä on erilainen kohtelu sukupuolen perusteella (valintoja ei tehdä puhtaasti taipumusten, valintakokeen ja lausunnon perusteella). Aluehallintoviraston ratkaisussa perustelut käytännölle eivät tule esiin, eikä asiaan puututa (valitus ei koske sukupuolikysymystä), vaan todetaan luonnontieteellis-matemaattiselle luokalle hakeneita kohdellun yhdenvertaisesti etukäteen päätettyjen valintaperusteiden mukaisesti. Yhdenvertaisuus- ja syrjintäkielto­sääntelyn näkökulmasta koulutuksen järjestäjän menettely on varsin altis kritiikille.

596 Ks. LSLH-2000-7187/Op-13; LSLH-2000-7389/Op-13. Etelä-Suomen aluehallintoviraston ratkaisussa hakemuksesta puuttuva huoltajan merkintä sisäruusperusteesta ei antanut aihetta muuttaa toissijaiseen kouluun ottamista koskevaa päätöstä, jolloin vastuuta oikeiden tietojen toimittamisesta on osoitettu myös huoltajalle. ESAVI/2359/06.06.02/2012. Ks. myös ESAVI/2401/06.06.02/2012, jossa käsitellyssä tapauksessa huoltaja ei ollut lainkaan täyttänyt yläkouluun ilmoittautumislomaketta.

Muuhun kuin perusopetukseen sisältyvän taiteen perusopetuksen oppilasvalintojen osalta tilanne on perusopetusta moniulotteisempi, ja yhdenvertaisina valintaperusteina mahdollisia ovat joko tieto- ja taitotason taikka valmiuksien huomioiminen. Kun hakijoiden tieto- ja taitotaso tai valmiudet on esimerkiksi pääsykokein arvioitu, tulee oppilaat opetukseen ottaa etukäteen vahvistettujen kriteerien perusteella saavutettujen pistemäärien mukaisesti⁵⁹⁷.

Etelä-Suomen lääninhallitus on käsitellyt seuraavaa taideoppilaitoksen oppilasvalintoja koskevaa tapausta:

Taideoppilaitoksen oppilasvalintaa koskevassa päätöksessä todettiin, etteivät hakijan näytetyöt täyttäneet valintaperusteeksi määriteltyjä kriteerejä. Päätöksessä ei kuitenkaan esitetty mitään yksityiskohtaisia arvioita hakijan töistä tai kuvausta siitä, millä tavalla ne eivät valintakriteerejä täyttäneet, jolloin lääninhallitus kumosi valituksenalaisen päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi. ESLH-2001-02912/Op-13.

Myös koeaika voi olla osa taiteen perusopetuksen oppilasvalintamenettelyä, mihin liittyy seuraava aluehallintoviraston käsittelemä tapaus:

Hakija oli valittu hyväksytyjen ja etukäteen tiedotettujen valintaperusteiden mukaisesti taiteen perusopetusta antavaan oppilaitokseen ehdollisesti siten, että valinta vahvistetaan tai jätetään vahvistamatta enintään vuoden ajan kestävän koeajan kuluessa. Koeajan aikana tarkkaillaan oppilaan edistymistä ja opiskelutaitoja sekä arvioidaan valintakokeen läpäisseen oppilaan soveltuvuutta ja mahdollisuuksia tavoitteelliseen opiskeluun. Oppilaita arvioidaan samojen kriteerien mukaan.

Oppilaan valinta jätettiin vahvistamatta. Aluehallintovirasto katsoi, että hakijoihin oli sovellettu yhdenvertaisia valintaperusteita, ja hylkäsi valituksen. ESAVI-2010-03564/Op-13.

Lainvalmisteluaineistossa ei avata tarkemmin käsitteitä tieto- ja taitotaso tai valmiudet, eikä myöskään täsmennetä säännöksen sisältöä esimerkiksi sen suhteen, miksi mukaan on otettu molemmat yhdenvertaisen oppilasvalinnan kriteeristöt. Oikeuskäytäntöä

597 Ks. LSLH-2000-06057/Op-13; OLV-2005-02953/Op-13; ESAVI/4103706.06.02/2011, s. 4; ESLH-2009-08705/Op-13. Etelä-Suomen lääninhallituksen käsittelemässä tapauksessa taiteen perusopetuksen oppilaat oli etukäteen hyväksytyyn menettelyyn mukaisesti valittu opetukseen arpomalla. Lääninhallitus hylkäsi päätöksestä tehdyn valituksen. Ks. ESLH-2009-06096/Op-13. Ammattiopiston oppilasvalinnassa hakijan saamaa oppilaspaikkaa ei aluehallintoviraston mukaan voitu peruuttaa ainoastaan sen vuoksi, että hakija oli antanut virheellisiä tietoja perusopetuksen päättötodistuksensa ja lisäopetuksen arvosanoistaan, vaan hakijaa tuli arvioida toimitettujen todistusten perusteella yhdenvertaisesti suhteessa muihin hakijoihin. PSAVI/1528/06.06.02/2011.

asiassa ei niin ikään ole. Reaalisten argumenttien pohjalta voidaan arvioida ilmaisujen viittaavan taiteen perusopetukseen hakevien usein hyvin heterogeeniseen joukkoon⁵⁹⁸.

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta etenkin varhaisiän taidekasvatukseen (pääasiallisesti alle kouluikäiset) hakevilta ei voitane edellyttää aiemmin hankittua tieto- ja taitotasoa. Käytännössä myöskään valmiuksia oppimiseen ei aivan nuorimmilta ole oppilaitoksissa päädytty etukäteen selvittämään, vaan oppilaat otetaan opetukseen pääsääntöisesti ilmoittautumisjärjestyksessä⁵⁹⁹. Laintulkinnallisesti tilanne on selkeä myös syventäviin opintoihin, joissa tiettyä lähtötasoa edellytetään, hakevien osalta. Yhdenvertaisuus voidaan toteuttaa hakijoiden olemassa olevaa tieto- ja taitotasoa sekä valmiuksia tuleviin opintoihin vertailemalla.⁶⁰⁰

Perusopintoihin hakevista osalla voi olla varhaisiän taidekasvatusopintojen kautta hankittuja tietoja ja taitoja. Opinnot usein myös parantavat oppilaiden valmiuksia menestyä myöhemmissä taideopinnoissaan. Koska kaikille lapsille turvataan koulutuksen järjestäjän puolesta yhdenvertaiset mahdollisuudet varhaisiän taidekasvatusopintoihin hakeutumiseen, ei tämän voitane katsoa vaarantavan hakijoiden yhdenvertaisuutta perusopintojen oppilaita valittaessa, käytettiinpä valinnassa joko valmiuksiin tai hankittuun tieto- ja taitotasoon perustuvaa valintaa. Yhdenvertaisuuden toteutumiseksi oppilaita *perusopintoihin* valittaessa ei hakijoita kuitenkaan voida vertailla sellaisten taiteenalaan liittyvien tietojen ja taitojen suhteen, joiden hankkiminen edellyttää esimerkiksi taloudellista panostusta opiskeluun yksityisellä sektorilla⁶⁰¹.

Yhdenvertaisuusperiaate pitää sisällään kiellon eri asemaan asettamisesta iän perusteella. Voitaneen tulkita, että taiteen perusopetuksen oppilasvalinnoissa hakijoiden valmiuksia arvioitaessa iän huomioiminen ja sitä kautta esimerkiksi erilaisten valmiuksien edellyttäminen saman pistemäärän saavuttamiseksi seitsemäntoista kuin seitsemänvuotiaalta hakijalta toteuttaa yhdenvertaisuussäännösten tarkoitusta⁶⁰². Sinänsä

598 Taiteen perusopetuksen oppilaista valtaosa hakee pääasiallisesti kouluikäisille tarkoitettuun taiteenalan perustason opetukseen. Opetus kuitenkin jakaantuu myös muihin osastoihin, jolloin hakijoita on myös varhaisiän taidekasvatukseen, taiteenalan syventäviin opintoihin (tai musiikin alalla musiikkiopistotason opintoihin), sekä aikuisosastolle. Erityisesti laajan oppimäärän opinnot ovat kestoiltaan pitkiä (perusopinnot jopa 9 vuotta ja syventävät/musiikkiopistotason opinnot 4 vuotta), jolloin myös perheiden muuttaminen paikkakunnalta toiselle kesken opiskelun on tavallista. Hakijoiden ikähaarukka on lisäksi suuri.

599 Heino & Ojala 2006, s. 16. Varhaisiän taidekasvatukseen otettavien yhdenvertaisuutta lisää myös se, että pääsääntöisesti kaikki halukkaat voidaan ottaa opetukseen mukaan.

600 Vrt. Turun ja Porin Lääninhallitus V 04472 8051 96 160.

601 Vrt. perustuslain 16.2 §:n yhtäläiset mahdollisuudet myös muuhun kuin perusopetukseen *varattomuuden* sitä estämättä sekä LSAVI/264/06.06.02/2011.

602 Yliopistojen osalta myöhemmin ylioppilastutkinnon suorittaneille (usein nuoremmille hakijoille) annettujen lisäpisteiden ongelmallisuus yhdenvertaisuuden kannalta johti lainsäädännön uudistamiseen. Ks. mm. EAOA 2839/4/03; EAOA 1348/4/05.

taiteen perusopetusta koskevan lain säännöstä opetuksen suuntaamisesta ensisijaisesti kouluikäisille ei voida pitää perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena. Hallituksen esityksessä perusoikeusudistuksesta tuodaan esille, että lasten aseman turvaaminen oikeuttaa lainsäätäjän positiiviseen erityiskohteluun yleisestä yhdenvertaisuussäännöksestä huolimatta. Heikoimmassa asemassa olevan ryhmän saamia erityisetuja ei voida pitää muiden syrjimisenä.⁶⁰³

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto on käsitellyt musiikkiopiston oppilaaksi ottamista koskevaa tapausta, jossa oppilaat oli etukäteen hyväksytyin valintaperustein otettu oppilaaksi soittimittain (pääaineittain). Tällöin oppilaaksi pääseminen oli muodostunut helpommaksi niihin soittimiin, joissa aloituspaikkoja oli enemmän ja/tai hakijoita vähemmän, ja oppilaspaikan voi saada alemmilla pääsykoepisteillä kuin suosituimmassa soittimissa, joissa paikkoja oli vapautunut vähemmän. Aluehallintovirasto hylkäsi valituksen katsoen oppilasvalinnoissa toimitun sivistyslautakunnan päätösten mukaisesti.⁶⁰⁴ Toinen mahdollisuus ohjata oppilaita monipuolisesti eri soittimiin olisi valita oppilaat kokonaisuutena pääsykokeissa saavutettujen pisteiden mukaisessa järjestyksessä tarjoten tarpeen mukaan soittimeksi muuta kuin oppilaan ensisijaisesti toivomaa soitinta. Tällöin oppilas voi valita, ottaako paikan vastaan, vai odottaako varasijalla mahdollista oppilaspaikan vapautumista toivomassaan soittimessa. Näin kaikki oppilaaksi hyväksytyt tulisivat valituiksi paremmuusjärjestyksessä, eivätkä oppilaat/huoltajat joutuisi ennen pääsykokeita pohtimaan, mihin soittimeen oppilaaksi pääsyyn oppilaan edellytykset riittäisivät. Keskeiseksi kahden mainitun menettelytavan valinnan välillä muodostuu, painotetaanko oppilaiden yhdenvertaisuutta taiteen perusopetuksen piiriin, vai tietyn soittimen opiskeluun pääsyyn.

Opinto-oikeuden jatkumiseen liittyviä säännöksiä taiteen perusopetusta säätelevässä laissa ei kyseisellä lailla kumotun musiikkioppilaitoksia koskeneen lain (516/1995) tapaan ole. Kumottu laki (12 §) mahdollisti opiskelijan opinto-oikeuden epäämisen, mikäli on käynyt ilmeiseksi, ettei hänellä ole edellytyksiä opintojen suorittamiseen kohtuullisessa ajassa. Hallituksen esityksessä (86/1997) säännös on sisällytetty taideopinnoja koskevana erityissäännöksenä ammatillista koulutusta koskevaan lakiin (31 §), jonka soveltamisen piiriin ammatillinen musiikinopetus on koulutusta koskevien lainsäädäntöuudistusten myötä siirtynyt. Hallituksen esityksessä ei perustella, onko tarkoituksena ollut taiteen perusopetuksen osalta poistaa opinto-oikeuden menettämisen mahdollisuus, vaiko vain jättää asia sääntelyn ulkopuolelle.⁶⁰⁵

603 HE 309/1993, s. 23–24; Saraviita 2000, s. 102.

604 PSAVI-2010-01726/Op-13. Ks. myös ISLH-2006-03043/Op-13; ISLH-2003-03582/Op-13; ESLH-2009-06291/Op-13.

605 HE 86/1997 vp, s. 89.

Mielenkiintoiseksi muodostuvat oppilaaksi ottamista koskevissa säännöksissä käytetyt käsitteet, joita lainvalmisteluasiakirjoissa ei tarkemmin avata tai määritellä. Onko perusopetusta koskevassa sääntelyssä käytetyllä *taipumukset* -käsitteellä esimerkiksi eroa taiteen perusopetusta koskevassa laissa käytettyyn *valmiudet* -käsitteeseen nähden, ja mistä mahdollinen ero muodostuu?

Sivistysvaliokunta viittaa perusopetuksen osalta mietinnössään soveltuvuuskokeisiin, joilla hakijan taipumuksia tiettyyn opetussuunnitelman painottamaan opetukseen mitataan. Soveltuvuuskokeita tulisi käyttää ainoastaan aineissa, joilla ei ole keskeistä merkitystä yleisen jatko-opintokelpoisuuden kannalta.⁶⁰⁶ Taiteen perusopetusta koskeva sääntely puolestaan ei määrittele oppilasvalintojen tapaa, vaan jättää oppilaaksi ottamisen koulutuksen järjestäjän päätettäväksi. Hakijoihin on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita. (LTPo 633/1998 6 §). Sivistysvaliokunnan mietinnöissä ei asiaa myöskään ole täsmennetty⁶⁰⁷.

Lainsäädännön ja reaalisten argumenttien perusteella voidaan valmiudet -käsitteen ajatella olevan taipumukset -käsitteeseen nähden asteen verran laajempi. Valmiudet opetukseen voivat sisältää myös yleisesti opiskelun kannalta hyödyllisiä ominaisuuksia, kuten asioiden nopea omaksuminen, motivaatio ja hyvä muisti. Koska taipumuksia edellytetään arvioitavan ainoastaan suhteessa koulun opetussuunnitelmassa painotettuun opetukseen, tulee käsitettä tulkita suppeasti, jolloin oppilaiden henkilökohtaisiin ominaisuuksiin perustuva yhdenvertainen oppilasvalinta rajoittuu kapeaksi. Käytännön oppilasvalintojen kannalta hakijoiden kaikkien valmiudet -käsitteen sisältämien ominaisuuksien yhdenvertainen arviointi voi taiteen perusopetusta järjestettäessä kuitenkin aiheuttaa mittavia haasteita.

Perustuslain käyttämän kyvyt -käsitteen taiteen perusopetusta koskeva sääntely täsmentää sisältävän hakijan tieto- ja taitotason (LTPo 6 §). Tähän liittyvää problematiikkaa on analysoitu tarkemmin edellä.

Taiteen perusopetusta koskeva sääntely ei aseta rajoituksia yksilön hakeutumiselle koulutukseen. Onkin perusteltua tulkita, että yksilö voi halutessaan hakeutua opiskelemaan esimerkiksi yhtä useampaa taiteen alaa⁶⁰⁸. Taiteen perusopetuksen oppilaiden ikäjakauman ollessa suuri opiskelu voi olla saman- tai eriaikaista.

Saman taiteenalan kyseessä ollessa voidaan kysyä, onko yksilöllä oikeus hakeutua oppilaaksi uudelleen eri pääaineeseen perus- tai opistotason opinnot toisessa pääaineessa jo suoritettuaan? Tai onko yksilöllä oikeus hakeutua aikuisosaston oppilaaksi toiseen pääaineeseen esimerkiksi musiikin alan ammattiopinnot tiettyssä pääaineessa jo

606 SiVM 3/1998 vp, s. 32.

607 SiVM 3/1998 vp; SiVM 2/2000 vp.

608 Eri taiteenalojen taiteen perusopetusta annetaan yleensä eri oppilaitoksissa, jolloin koulutuksen järjestäjällä ei välttämättä ole tietoaakaan yksilön muusta opiskelusta.

suoritettuaan? Erityisesti silloin, kun suuri osa opintoihin halukkaista jää ilman opiskelupaikkaa, on kysymys relevantti.

Taiteen *perusopetuksen* kyseessä ollessa voitaisiin yhtäältä lähteä ajatuksesta, jonka mukaan perusopetus olisi tarkoitettu lähtöopinnoiksi tulevaa varten, ja opinnot siten olisivat kertaluonteiset. Tällöin mahdollisimman moni pääsisi opintojen piiriin edes kerran. Toisenlaista tulkintaa kuitenkin puoltavat useat elementit, joihin seuraavassa paneudutaan lähemmin.

Taiteen perusopetus muodostaa monella taiteen alalla välttämättömät perusopinnot taiteenalan ammattiopintoihin hakeutumiseksi. Opetus kuitenkin poikkeaa yleisivistävästä koulutuksesta muun muassa siinä, että taiteen perusopetuksessa oppilaat valitsevat jo perustason opinnot aloittaessaan pääaineensa, johon opinnot painottuvat (erityisesti laajan oppimäärän opetus). Järjestelmää voidaan tässä suhteessa verrata yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen opetukseen.

Taiteen perusopetusta koskevan sääntelyn puuttuessa voidaan tukea useamman pääaineoikeuden hakemiselle etsiä yliopistoja ja ammattikorkeakouluja koskevasta sääntelystä (analogia). Näissä opiskelijoiden opintoihin hakeutumista on rajoitettu ainoastaan siten, että opiskelija voi samana lukuvuonna ottaa vastaan vain yhden korkeakoulututkintoon johtavan opiskelupaikan (YliopistoL 18.2 §, AmmattikorkeakouluL 22.3 §). *Analogiapäätelyn* mukaisesti ei olisi perusteltua rajoittaa taiteen perusopetuksen piiriin hakeutumisen oikeutta muuta koulutusta suppeammaksi⁶⁰⁹.

Perusteita useamman opiskeluoikeuden hakemiselle voidaan johtaa myös *elinikäisen koulutuksen periaatteesta*, jonka taiteen perusopetustakin koskeva perustuslain 16.2 § tunnustaa⁶¹⁰. Samoin pyrkimys *koulutuksellisten umpiperien poistamiseen* tukee yksilön oikeutta hakeutua myöhemmin uuden pääaineen opetukseen. Kovin kaukaa haetulta kuulostaa ajatus, että lapsi 7-vuotiaana taiteen perusopetuksen pääaineensa valitessaan sulkisi itseltään myöhempiä opiskelun mahdollisuuksia pois.

Aikuisosastolle hakeutumisen rajoittaminen aiheuttaisi myös käytännön haasteita, joihin taiteen perusopetuksen oppilaitokset eivät tällä hetkellä pysty vastaamaan. Oppilaitosten muun muassa pitäisi pystyä selvittämään oppilaitoksi hakevien tausta myös tilanteissa, joissa hakijat eivät itse tätä halua esiin tuoda. Sama koskee joissakin tilan-

609 Yhden opiskelupaikan vastaanottamisen oikeus saman lukuvuoden aikana sen sijaan on perusteltu lähtökohta myös taiteen perusopetuksessa varsinkin saman taiteenalan sisällä silloin, kun hakijoita on enemmän kuin vapaana olevia opiskelupaikkoja. Eri taiteenalojen osalta lähtökohta edellyttäisi järjestelmää, jonka avulla koulutuksen järjestäjä voisi seurata oppilaan opinto-oikeuksia myös muissa taiteen perusopetusta järjestävissä oppilaitoksissa maanlaajuisesti. Jos sama oppilaitos järjestää opetusta kahdella tai useammalla taiteen alalla, joiden kaikkien osalta opiskelijamäärää joudutaan rajoittamaan hakijamääriin nähden, lienee perusteltua noudattaa yhden opiskelupaikan vastaanottamisen lähtökohtaa saman lukuvuoden aikana.

610 HE 309/1993 vp, s. 64.

teissa myös pääasiallisesti lapsille ja nuorille järjestettävää taiteen perus- ja opistotason opetusta. Yhdenvertaisuuden toteutumiseksi pitäisi valtakunnallisesti hyvin täsmällisesti määritellä opinnot, jotka uuden opinto-oikeuden saamisen estäisivät. Edellä mainituista sääntelyllisistäkin tekijöistä johtuen uusiin pääaineopintoihin hakeutumista ei kuitenkaan ole perusteltua lähteä yhden opiskelupaikan periaatteen/lukuvuosi lisäksi rajoittamaan tai estämään. Taiteen perusopetus on suunnattu pääasiallisesti kouluikäisille lapsille ja nuorille, jolloin oppilaitokset voivat kokonaisuutena rajoittaa aikuisosastolla annettavan opetuksen määrän parhaaksi katsomakseen⁶¹¹.

Myös taiteen perusopetuksen osalta tärkeäksi muodollisen yhdenvertaisuuden tekijäksi muodostuu perusopetuksen tavoin kysymys siitä, mihin oikeus on (sivistyksen taso). Kysymys tulee pohdittavaksi niin oppilaitoksen sisäisesti kuin valtakunnallises-tikin oppilaitosten välillä. Opetussuunnitelmien perusteista välittyvänä taideopetuksen perusteltuna lähtökohtana voidaan pitää oppilaan yksilöllisyyden ja oman ilmaisun korostumista⁶¹², mutta tärkeää on myös opetussuunnitelmien perusteisiin pohjautuva valtakunnallinen yhdenmukaisuus esimerkiksi oppilaiden saaman opetuksen määrässä, laadussa ja yleisissä tavoitteissa. Muodollinen yhdenvertaisuus näyttäytyy perusope-tuksen tavoin yhteisesti asetetuista lähtökodista lähtevänä oppilaiden yksilöllisten omi-naisuuksien huomioimisena.⁶¹³

Oppilaiden yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin opinnoissaan etenemiseen sekä erityisesti myöhempään taidealan opintoihin hakeutumiseen liittyy myös osana taiteen pe-rusopetusta tehtävän oppilasarvioinnin yhdenvertaisuus. Taiteen perusopetusta koskeva laki asettaa perusopetusta koskevan sääntelyn tapaan oppilaan arvioinnin tavoitteeksi ohjata ja kannustaa opiskelua sekä kehittää oppilaan edellytyksiä itsearviointiin. Oppi-laan työskentelyä tulee arvioida monipuolisesti. (LTPo 8 §).

Taiteen perusopetuksen yleisen oppimäärän opintojen arvioinnissa korostuu sanal-lisen, jatkuvan arvioinnin osuus. Myöskään päätötodistuksissa ei käytetä numeroarvi-ointia. Laajan oppimäärän osalta perusopinnot arvioidaan sanallisesti musiikkiopintoja lukuun ottamatta, joissa instrumenttiopintojen ja musiikin perusteiden päättösuori-tukset arvioidaan sanallisen arvioinnin lisäksi asteikolla 1–5. Musiikkiopistotason samoin kuin muiden taiteenalojen syventävien opintojen päättösuoritukset arvioidaan

611 Mahdollisuus aikuisten opiskelun rajoittamiseen näkyy myös lääninhallituksen ratkaisus-sa, jonka mukaan kansalaisopistolla on ollut oikeus olla ottamatta ensisijaisesti lapsille ja nuorille suunnatun tanssin taiteen perusopetuksen yleisen oppimäärän opiskelijaksi ai-kuinen, jonka tarkoituksena on ollut osallistua vain osaan opetuksesta. LLH-2007-02025/Op-13.

612 Ks. myös Saarnivaara 1993, s. 101.

613 Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies on nähnyt opetussuunnitelman turvaavan osal-taan perustuslain 6 §:ssä turvattua yhdenvertaisuuden periaatetta asettamalla kaikille opis-kelijoille samat opintosuoritusvaatimukset. EAOA 1830/4/99.

niin ikään sekä numeerisesti että sanallisesti. Arvioinnin tehtävät ja kohteet, arvosana-asteikko, arviointikriteerit, arvosanan korottaminen, opintojen etenemisen edellyttämät suoritukset, arvioinnin oikaiseminen sekä päättötodistusten sisältö ovat perusteita, jotka tulee tiedottaa oppilaille etukäteen.⁶¹⁴

Arvioinnin yhdenvertaisuudessa näkyvät taiteen perusopetuksen kohdalla samat elementit kuin perusopetuksenkin oppilaiden osaamisen arvioinnissa. Päättösuoritusten arviointia ohjaavat vahvasti etukäteen asetetut arviointikohteet ja -kriteerit oppilaiden osaamisen jatkuvan arvioinnin mahdollistaessa ja edellyttäessäkin jokaisen yksilöllisten lähtökohtien huomioimista, oppilaan kannustamista ja ohjaamista itsearviointiin.⁶¹⁵

Taiteen perusopetuksen oppilasarvioinnin yhdenvertaisuutta turvaa osaltaan se, että päättösuoritusten arvioitsijoita on oltava vähintään kaksi⁶¹⁶. Erityisen tärkeää tämä on suorituksissa, jotka eivät esimerkiksi kirjallisessa muodossa tai muuna tallenteena jää jälkeensä uudelleen tarkasteltaviksi (esimerkiksi tanssi- tai musiikkiesitykset). Oppilasarvioinnin yhdenvertaisuutta turvaavat myös arvioinnin oikaisumenettelyt (ks. LTPo 10.3 §, ATPo 3 §).

Perusopetuksen tavoin keskeiseen asemaan sekä taiteen perusopetukseen hakevien että koulutuksessa olevien kannalta nousee opintoihin liittyvä tiedotus. Toimivan tiedotuksen avulla voidaan käytännön tasolla edistää yksilöiden yhdenvertaisuutta sekä opintoihin hakeutumisessa että tietoisuudessa siitä, mihin yksilöllä oppilaana oikeus on.⁶¹⁷

Kuntien järjestämän kulttuuritoiminnan osalta yksilön valmiudet sekä tieto- ja taitotaso näyttäytyvät erityisesti juuri taiteen perusopetuksen järjestämisessä, jossa kuntien kulttuuritoimintaa sääntelevän lain mukaan noudatetaan taiteen perusopetuksesta annettua lakia⁶¹⁸. Muussa kuntien kulttuuritoiminnassa yksilöiden palvelun piiriin pääsyn arviointi taipumusten, valmiuksien tai tieto- ja taitotason perusteella voi tulla kyseeseen lähinnä taiteen harjoittamisen ja harrastamisen alueella. Kuntien kulttuuritoiminnasta annettu laki ja lainvalmisteluaineisto eivät asiaa tarkemmin kuitenkaan avaa,

614 OPH 11/011/2005, s. 3; 10/011/2005, s. 7; 41/011/2002, s. 12; 40/011/2002, s. 12; 39/011/2002, s. 20; 38/011/2002, s. 12.

615 Ammattikorkeakouluopetusta koskevassa tapauksessa opettaja katsottiin esteelliseksi arvioimaan oman poikansa osaamista, mikä arvioinnin yhdenvertaisuuden näkökulmasta on perusteltua. Ks. EAOA 2730/4/07. Ks. myös yhdenvertaisuussääntelyn ja teknisten syiden mielenkiintoisesta vaikutuksesta ylioppilaskokeen alustavan arvostelun kertomiseen ja koevastauksen näyttämiseen opiskelijalle EAOA 991/4/00.

616 10/011/2005, s. 7; 41/011/2002, s. 12; 40/011/2002, s. 12; 39/011/2002, s. 20; 38/011/2002, s. 12. Taiteen perusopetuksen tanssin laajan oppimäärän opetussuunnitelman perusteista maininta kahdesta arvioijasta puuttuu perustason opintojen kohdalta.

617 Ks. tiedotukseen liittyen musiikin alan ammatillista koulutusta antavaa konservatoriota koskeva eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 2359/4/00.

618 HE 215/1991 vp, s. 62.

ja pääsääntöisesti kuntien järjestämä kulttuuritoiminta, kuten taidepalvelusten tarjonta ja käyttö, kotiseututyö sekä paikallisen kulttuuriperinteen vaaliminen ja edistäminen, koskevat yleisesti kaikkia kuntalaisia antaen heille halutessaan mahdollisuuden palvelun piiriin pääsyyn osallistujamääriä rajoittamatta.

Myös kuntien kulttuuritoiminnan osalta voidaan perusoikeuden toteutumista tarkastella suhteessa siihen, *mihin yksilöllä oikeus on*. Kulttuuritoiminnan alue kuitenkin on suhteellisen väljästi säännelty, jolloin se jättää kunnille palvelujen järjestämisessä paljonkin liikkumavaraa.

Tutkimuksessa tarkasteltavista sivistyksen osa-alueista kulttuuritoiminta muodostaa vahvimmat sidokset paikalliseen ja alueelliseen perinteeseen ja omaleimaisuuteen. Tästä syystä sen kohdalla voidaan paljonkin poiketa kaikille samaa -ajattelusta muodollisen yhdenvertaisuuden vaarantumatta, mihin väljän sääntelyn myös voidaan tulkita kuntia kannustavan. Ihmisten yhdenvertaisuuden kannalta palvelujen samankaltaisuutta tärkeämpänä tekijänä voidaan pitää sitä, että laadukkaita, paikalliset kulttuuriset tekijät huomioivia palveluja on koko Suomen alueella riittävästi saatavana⁶¹⁹.

4.2.3 Yksilöiden erityisten tarpeiden huomioiminen

Perustuslain 16.2 § nostaa esiin jokaisen erityiset tarpeet koulutuksen ja muun itsensä kehittämisen suhteen, jolloin aineellisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi huomioitavaksi nousevat esimerkiksi vammaisten hakijoiden erityistarpeet oppilasvalinnoissa⁶²⁰. Sama lähtökohta on kirjoitettu sisälle myös perustuslain 16.1 §:ään, jonka mukaan *jokaisella* on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Tässä luvussa tarkastellaan lähemmin, millaista sisältöä tavallisen lain tasoinen sääntely perusoikeudelle yksilöiden erityisten tarpeiden huomioimisen osalta antaa.

Eduskuntalain tasoinen sääntely sisältää oppilaiden erityisten tarpeiden huomioimisessa kaksi ulottuvuutta. Yhtäältä lainsäädäntö tukee aina, kun mahdollista, *oppilaiden oikeutta osallistua opetukseen muiden mukana*⁶²¹. Toisaalta sääntely tarvittaessa turvaa *oppilaan oikeuden myös henkilökohtaisen opetussuunnitelman mukaan järjestettyyn opetukseen ja erityiseen tukeen*.

Perusopetuksessa oppilailla, joilla on vaikeuksia oppimisessaan tai koulunkäynnissään, on oikeus saada osa-aikaista erityisopetusta muun opetuksen ohessa. Samoin opinnoissa tilapäisesti jälkeen jääneille tai muuten erityistä tukea tarvitseville tulee antaa tukiovetusta. (PerusopetusL 16 §). Tehostettua tukea tulee antaa oppilaalle, joka tarvitsee oppimisessaan tai koulunkäynnissään säännöllistä tukea tai samanaikaisesti

619 Kultalahti on tuonut tätä esille perus- ja ihmisoikeuksia koskevassa tutkimuksessaan jo 1970-luvulla. Ks. Kultalahti 1979, s. 94.

620 Ks. myös Miettinen 2002, s. 150–151.

621 Ks. myös LSAVI-201000370/Op-13, s. 6; LSSAVI-2010-1648/Op-13, s. 5.

useita tukimuotoja. Erityinen tuki muodostuu erityisopetuksesta ja muusta perusopetuslaissa säännellystä tuesta. (PerusopetusL 16 a ja 17 §).⁶²² Oppilaan opiskelussa voidaan myös tietyin edellytyksin noudattaa erityisiä opetusjärjestelyjä (PerusopetusL 18 §).⁶²³

Oppilaan erityistä tukea koskevan päätöksen toimeenpanemiseksi oppilaalle on laadittava henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (HOJKS). Suunnitelman tehtävänä on tukea pitkäjänteisesti oppilaan yksilöllistä oppimis- ja kasvuprosessia, ja sen sisältöä säännellään melko täsmällisesti. Oppilaan opiskellessa yksilöllistetyn oppimäärän mukaan tai toiminta-alueittain tulee opetuksen tavoitteet ja keskeiset sisällöt sekä oppilaan arviointimenettely kirjata suunnitelmaan.⁶²⁴ Opetusjärjestelyjen ja -sisältöjen osalta puhutaan yhdenvertaisuudesta annettavissa sivistyspalveluissa (sivistyksen taso), joka yksilöllistä tukea annettaessa kuitenkin on vahvasti sidoksissa myös yksilöiden yhdenvertaisuuden tasoon.

Oppilaan erityisten tarpeiden huomioimista koskevaa sääntelyä uudistettiin vuoden 2011 alusta lukien. Tavoitteena oli selkeyttää oppilaan oikeutta saada ja opetuksen järjestäjän velvollisuutta järjestää varhaista tukea, mikä myös yhdenvertaista oikeutta perusopetukseen koskevan perusoikeuden näkökulmasta on perusteltua. Uudistuksessa tuki muutettiin asteittain vahvistuvaksi siten, että opetuksen yhteydessä annettava lyhytaikaista tukea vahvemmat tukimuodot ovat edellä mainitut tehostettu tuki ja erityinen tuki.⁶²⁵

Vammaisella ja muulla erityistä tukea tarvitsevalla oppilaalla on myös oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkitsemis- ja avustajapalvelut, muut opetuspalvelut, erityiset apuvälineet sekä erityisopetuksen tukitehtäviin liittyvät palvelut (PerusopetusL 31 ja 39 §:t)⁶²⁶. Oikeuskäytännössä tulkintalinja on sekä nykyisen perusopetuslain että tätä edeltäneen peruskoululain (4467/1983) voimassa ollessa ollut tiukka; opetuksen järjestäjän on riittävästi selvitettävä oppilaan tarve avustajaan, ja tarvittaessa palvelu järjestettävä⁶²⁷. Tukitoimien järjestämisen on tapahduttava oppi-

622 Ks. myös OPH 50/011/2010, s. 11–16.

623 Vastaava järjestelmä erityisiä tarpeita omaavien oppilaiden tukemiseksi koskee myös perusopetusta edeltävää esiopetusta. Ks. myös OPH 51/011/2010, s. 18–37.

624 OPH 50/011/2010, s. 20–22. Ks. henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevan suunnitelman täsmällisyyden vaatimuksesta myös ESAVI/3773/06.06.01/2011, sekä suunnitelman sitovuudesta opetuksen järjestämisessä ESLH-2006-07146/Op-13.

625 HE 109/2009 vp, s. 12. Etelä-Suomen aluehallintoviraston tuoreen ratkaisun mukaan yksilöllistämistä, eli opetuksen tavoitteiden alentamista, on pidettävä viimesijaisena ratkaisuna. Tätä ennen tulee selvittää, ettei muita, vähäisempiä tukitoimia voida enää pitää riittävinä. ESAVI/2189/06.06.02/2012, s. 4–5.

626 Oikeus positiiviseen erityiskohteluun koskee myös koululaiskuljetuksia. Ks. ISLH-2009-01017/Op-13, s. 7–8.

627 KHO 31.10.2006 T 2876; KHO 2006:79; KHO 2000:13; EOA 2644/4/00; LSLH-2007-6435/Op-13; LSLH-2007-6256/Op-13; LSLH-2006-5775/Op-13, s. 6–7; LSLH-2005-4950/Op-13, s. 5; OPH-2008-01638/Op-13; ISLH-2008-03629/Op-13; ESLH-2008-

laan näkökulmasta kohtuullisessa ajassa⁶²⁸, ja ennen poikkeusjärjestelyistä päättämistä on riittävästi selvitettävä oppilaiden oikeuksien toteutuminen näiden aikana⁶²⁹. Opetuksen järjestäjän osoittama koulu/opetuksen järjestämispaikka sääntelyn lähtökohtana on kuitenkin tässäkin kohden vahva, ja huoltajien valitessa lapselleen toisen koulun ei velvollisuus järjestää toivottuja palveluja erikseen myös sinne ole voimassa⁶³⁰. Palvelujen lisäksi erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden aineellista yhdenvertaisuutta edistetään sääntelemällä opetusryhmän enimmäiskoko rajatuksi (PerusopetusA 2.3 §)⁶³¹.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden näkökulmasta keskeinen on kysymys yksilöiden yhdenvertaisesta pääsystä julkisen palvelun piiriin (yhdenvertaisuuden taso). Tällöin erityistä huomiota tulee kiinnittää perusteisiin, joilla oppilaalle päätetään antaa tehostettua tai erityistä tukea⁶³². Lainsäädäntö edellyttää oppilaan ja tämän huoltajan tai laillisen edustajan kuulemista ennen erityistä tukea koskevan päätöksen tekemistä⁶³³. Samoin päätöksentekijän tulee tarvittaessa täydentää ennen päätöksentekoa hankittua pedagogista selvitystä psykologisella tai lääketieteellisellä asiantuntijalausunnolla tai vastaavalla sosiaalisella selvityksellä⁶³⁴. Päätöstä erityisen

06213/Op-13, s. 8; ESLH 08116 8051 98 160. Oikeus avustajaan ulottuu tarvittaessa myös koululaiskuljetuksiin ja opetussuunnitelmaan kuuluviin luokkaretkiin. LSLH-20044182/Op-13; LSSAVI-2010-00418/Op-13, s. 14. Samoin oikeus henkilökohtaiseen avustajaan on vahva myös tilapäisten opetusjärjestelyjen aikana. LSLH-2003-9310/Op-13. Koulutuksen järjestäjän velvollisuus palvelujen järjestämiseen koskee myös muita tarvittavia tukitoimia. Ks. LSAVI-2010-000867/Op-13. Myös muun muassa perusopetuksen oppikirjahankinnoissa yleisesti tulisi pedagogiset perusteet asettaa ensisijaisiksi taloudellisiin lähtökohtiin nähden. LSLH-2006-11555/Op-13, s. 3. Käytännössä tuen antamisessa on havaittu eroja kuntien välillä. Kuusela 2006, s. 11–14.

628 Kahdeksan kuukautta uuden koulun aloittamisesta on lääninhallituksen mukaan liian pitkä aika tukitoimien järjestämiselle, vaikka asiassa ei koulun taholta todettu tapahtuneen tahallista viivyttelyä eikä tehtävien laiminlyöntiä. LLH-2008-1952/Op-13; LLH-2008-01951/Op-13; LLH-2008-01950/Op-13; LLH-2009-00080/Op-13; ks. myös LHH-2008-00773/Op-13; ISLH-2006-02620/Op-13; ISLH-2006-028107Op-13. Sen sijaan luki-häiriötestin tulosten saannin viivästyminen koulupsykologin sairauslomien vuoksi (palaute saatiin kolme kuukautta testien päättymisen jälkeen) ei edellyttänyt sijaisen ottamista, kun sijaisen antama palaute olisi voinut olla puutteellinen. Koulu oli tarjonnut oppilaalle asianmukaisesti erityisopetusta kirjoittamisen ja luetunymmärtämisen tukemiseksi. PSAVI-2010-01485/Op-13.

629 LAAVI-2010-00480/Ha-411.

630 KHO 2006:80.

631 Ks. myös LSLH-2006-10401/Op-13.

632 Sama koskee oppilaiden yhdenvertaista osoittamista erityisluokkia sisältäviin kouluihin. Ks. ISAVI-2010-00870/Op-13.

633 Yhteistyö huoltajien kanssa ja heidän kuulemisensa on muissakin koulunkäyntiin liittyvissä asioissa tärkeää. Ks. LSAVI-2010-000867/Op-13.

634 Ks. myös ESAVI/4186/06.06.02/2011.

tuen antamisesta tarkistetaan ainakin toisen vuosiluokan jälkeen sekä ennen seitsemännelle vuosiluokalle siirtymistä.⁶³⁵ (PerusopetusL 17 §).

Perusoikeusnäkökulmasta tärkeä näkökohta on *oppilaan perusoikeuksien toteuttaminen*. Näkemykset oppilaan parhaasta voivat kuitenkin vaihdella, jolloin perusteellinen harkinta sen suhteen millainen opetus ja tuki oppilaan oikeutta parhaiten toteuttavat, on tarpeen⁶³⁶. Aineellisen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi yhdenmukaiset perusteet, joilla tukipalveluja annetaan, ovat myös tärkeät. Laintulkinnallisesti oppilaalla on oikeus itseään parhaiten palvelemaan opetukseen niin kauan, kuin tämä ei liiaksi rajoita muiden vastaavaa oikeutta⁶³⁷. Myös oppivelvollisuuden osalta säännellään erikseen tilannetta, jossa lapsella ei vammaisuuden tai sairauden vuoksi ilmeisesti ole mahdollista yhdeksässä vuodessa saavuttaa perusopetukselle säädettyjä tavoitteita (PerusopetusL 25 §).

Oppilaan oikeuden lähtökohta siirtää toissijaiseen merkitykseen muun muassa taloudelliset ja olemassa olevat koulutuksen järjestämisen rakenteeseen liittyvät tekijät. Tällöin oppilaan tarpeet ohjaavat koulutuksen järjestämistä, eikä niukilla taloudellisilla resursseilla voida perustella oppilaan tarvitsemien tukitoimien epäämistä.⁶³⁸ Kunnan velvollisuus opetuksen järjestämiseen ulottuu myös tilanteisiin, joissa oppilas ei terveydentilansa puolesta ole koulukuntoinen⁶³⁹. Poikkeavat opetusjärjestelyt tulee suunnitella oppilaskohtaisesti oppilaan tilanne huomioiden, ei kaikille tietyssä tilanteessa yhteisen

635 Ks. myös EOA 1812/4/00; EAOA 1585/4/01.

636 Ks. KHO 2008:3. Ratkaisun mukaan päätökseen, joka koskee oppilaan pääsemistä erityisopetukseen, voidaan hakea muutosta lääninhallitukselta (nykyisin aluehallintovirasto) siten, kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Aluehallintoviraston/lääninhallituksen päätökset LSAVI-2010-01826/Op-13; LSLH-2008-4199/Op-13, LSLH-2007-5358/Op-13; LSLH-2007-593/Op-13; LSLH-2007-3990/Op-13, s. 8; LSLH-2006-6078/Op-13, s. 7; LSLH-2005-10958/Op-13; LSLH-2004-8342/Op-13, s. 5 ottavat myös lähtökohdaksi oppilaan edun. Oppilaslähtöisyyden painotus pitkäaikaisena linjauksena on vahva, ja sen tulee ohjata koulutuksen järjestämistä, ei päinvastoin. Ks. LSLH-2005-1447/Op-13, s. 6. Ks. myös LSLH-2009-4523/Op-13; LSLH-2009-3759/Op-13; LSLH-2008-5284/Op-13. Ks. myös Mäntylä 2011, s. 54. Yksilöllisistä lähtökohdista käsin laadittavan HOJKS:n valmistelun huolellisuus ja perusteellisuus turvaa osaltaan oppilaiden yhdenvertaisuutta. Ks. LSSAVI-2010-01345/Op-13.

637 Ks. myös PSAVI/1661/06.06.01/2011; OLV-2009-02473/Op-13, s. 3–4; OLV-2005-03677/Op-13; OLV-2005-01002/Op-13 ja OLV-2000-930/Op-13, joissa oppilasta koskevissa ratkaisuissa on tullut huomioitavaksi myös muiden oppilaiden ja henkilökunnan oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön, eikä koulun menettely ole ollut oppilasta syrjivä. Viimeksi mainitussa päätöksessä painotetaan, ettei ongelmaisen oppilaan toimittaminen muutamaksi päiväksi kotiin saa olla koulutuksen järjestäjän ensisijainen menettely, vaan jokaisen oppilaan, niin turvattomuutta aiheuttavan kuin muidenkin, oikeus opetukseen tulisi toteuttaa.

638 Ks. myös LSLH-2009-00679/Op-13.

639 LSSAVI-2010-00284/Op-13, s. 12–13.

käytännön mukaan⁶⁴⁰. Tässä kohtaa oikeudellinen sääntely ja oikeuskäytäntö tukevat vahvasti yksilöiden yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden ottamista lähtökohdaksi, josta käsin muita asiaan vaikuttavia tekijöitä tarkastellaan⁶⁴¹.

Seuraava esimerkki kuvaa aluehallintovirastojen ja näitä edeltäneiden lääninhallitusten pitkäaikaista tulkintalinjaa:

Pidennetyt oppivelvollisuuden piirissä olevan perusopetuksen oppilaan viikoittaisten oppituntien määrää oli vähennetty asetuksen mukaisesta vähimmäistuntimäärästä. Vähennystä oli perusteltu koulun liian pienellä tuntikehyksellä sekä taloudellisin perustein. Koska vähennys oli toteutettu Valtioneuvoston asetuksessa 1435/2001 9 § 1 mom. vahvistetuista oppilaan oppimisedellytyksiin liittyvistä perusteista poiketen, totesi lääninhallitus järjestelyn olevan asetuksen vastainen. (ISLH-2005-03557/Op-13).⁶⁴²

Jotta opetuksen järjestäjä voisi heti opintojen alusta lähtien mahdollisimman hyvin huomioida oppilaan erityisiä tarpeita, on yhteistyö eri viranomaisten välillä tarpeen⁶⁴³. Perusopetuslaissa (41.4 §) vahvistetaan opetuksen järjestäjän oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta oppilaan opetuksen järjestämiseksi välttämättömät tiedot sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisilta, muulta sosiaalipalvelujen tai terveydenhuollon palvelujen tuottajalta sekä terveydenhuollon ammattihenkilöltä. Moniammatillisen yhteistyön merkitystä korostetaan myös oppilashuoltotyössä opintojen aikana (PerusopetusL 16 ja 17 §:t)⁶⁴⁴.

640 LLH-2006-01110/Op-13. Toisinaan tilanteet opetuksen järjestämiseksi voivat olla varsin haastavia, mutta oppilaan oikeus perusopetuksen saamiseen on tällöinkin vahva. Ks. ESLH-2007-00241/Op-13.

641 Vrt. perusoikeuksien toteutumisen etusija suhteessa valtion ja kuntien työnjakoon. Etelä-Suomen lääninhallituksen päätöksessä ESLH-2007-00984/Op-13, s. 11–12 perusopetuksen oppilasta katsottiin terveydentilansa ja vammaisuutensa johdosta kohdellun eri tavoin ja epäsuotuisammin kuin muita ensimmäisen luokan aloittaneita oppilaita, kun hänellä ei ollut varmuutta sen suhteen, missä hän saa koulua käydä eikä etukäteen tietoa siitä, kuinka lähikoulu hänelle osoitetaan. Lääninhallituksen näkemyksen mukaan kuntien tulisi etukäteen linjata periaatteet, joita noudatetaan niiden oppilaiden osalta, joille ei kunnan toimesta voida tarjota perusopetuslain mukaista opetusta maantieteellisten oppilaaksiottoalueiden mukaisessa lähikoulussa.

642 Ks. aiempänä ratkaisukäytäntönä myös ESLH-2007-04680/Op-13, s. 4–5.

643 Esiopetuksen järjestämisessä korostetaan sekä varhaiskasvatuksen että perusopetuksen tavoitteiden ja sisältöjen huomioimista. Tavoitteena on varhaiskasvatuksen ja siihen kuuluvan esiopetuksen sekä perusopetuksen muodostama lapsen kehityksen kannalta johdonmukaisesti etenevä kokonaisuus. OPH 51/011/2010, s. 7.

644 Ks. LSLH-2008-7776/Op-13. Oppilaalla on oikeus oppilashuoltoon myös määräaikaisen erottamisen aikana. ESAVI/9690/06.06.01/2011. s. 13. Ks. oppilashuollon oikeudellisista näkökohdista laajemmin Arajärvi 2011, s. 10–25.

Myös perusopetuksen oppilasarviointia koskeva sääntely huomioi oppilaiden erityiset tarpeet. Lieviä oppimisvaikeuksia omaavien oppilaiden arvioinnissa tulee perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan käyttää menetelmiä, joiden avulla oppilas kykenee mahdollisimman hyvin osoittamaan osaamisensa. Erityistä tukea saavan oppilaan arvioinnin periaatteet määritellään henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevassa suunnitelmassa. Mikäli oppilas opiskelee perusopetuksen yleisen opetussuunnitelman mukaisesti, myös hänen suorituksiaan arvioidaan suhteessa yleisen oppimäärän tavoitteisiin ja kuvauksiin oppilaan hyvästä osaamisesta. Oppilaan opiskellessa yksilöllisen oppimäärän mukaan yhdessä tai useammassa oppiaineessa arvioidaan hänen osaamistaan samoin suhteessa hänelle yksilöllisesti asetettuihin tavoitteisiin. Toiminta-alueittain järjestetyssä opetuksessa arviointi kohdistuu oppilaan edistymiseen ko. toiminta-alueilla. Oppimista arviotaessa tulee ottaa huomioon oppilaan vamman tai sairauden aiheuttamat esteet oppimiselle.⁶⁴⁵

Perusopetuksen kohdalla perusoikeussääntelyä tarkentava lainsäädäntö yksilöiden erityisten tarpeiden huomioimisessa on täsmällistä ja perusteellista. Tämä on perusteltua perusopetuksen muodostaessa opetuksen alueen, jonka keskeisenä tehtävänä on edistää yhdenvertaisten mahdollisuuksien antamista jokaiselle oman tulevaisuutensa rakentamiseen.

Taiteen perusopetusta koskeva lainsäädäntö ei itsessään tuo esille oppilaiden erityisten tarpeiden huomioimista. Oppilasvalinnoissa todetaan noudatettavan yhdenvertaisia valintaperusteita, joiden ohella sääntelyä on tarkennettu lähinnä eri kunnista tulevien hakijoiden osalta. Lisäksi oppilaaksi ottamista koskevissa säännöksissä viitataan hakijoiden valmiuksiin sekä edellytettyyn tieto- ja taitotasoon. (LTPo 6 §). Oppilaiden erityisten tarpeiden huomioimiseen liittyviä määräyksiä löytyy kuitenkin lainsäädännön nojalla annetuista opetussuunnitelman perusteista.

Opetushallituksen eri taiteenaloille antamat taiteen perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet antavat tarvittaessa mahdollisuuden oppimäärän ja opetuksen yksilöllistämiseen. Opetussuunnitelman tavoitteita voidaan yksilöllistää, mikäli oppilas ei vammaisuuden, sairauden tai muun näihin verrattavissa olevan syyn vuoksi kykene opiskelemaan oppilaitoksen opetussuunnitelman mukaisesti. Tällöin oppilaalle laaditaan henkilökohtainen opetussuunnitelma, jossa määritellään opiskelun tavoitteet, opiskeluaika, opetuksen toteuttamistapa, tarvittavat tukitoimet, mahdolliset suoritukset ja arviointimenettely.⁶⁴⁶ Laajan oppimäärän osalta opintojen tavoitteiden todetaan tanssin taiteen perusopetusta lukuun ottamatta olevan taidekasvatuksellisia. Tämän pohjalta

645 OPH 50/011/2010, s. 53–54. Ks. arviointiperusteiden määrittelystä HOJKS:ssa myös LSLH-2003-6414/Op-13, s. 7; LSLH-2003-6412/Op-13, s. 8. Perustellusta syystä yleisesti arviointimenettelyä voidaan poiketa. Ks. LAAVI/517/06.06.03/2011.

646 OPH 11/011/2005, s. 3; 10/011/2005, s. 11; 41/011/2002, s. 6; 40/011/2002, s. 11; 39/011/2002, s. 19; 38/011/2002, s. 11.

opetuksen yksilöllistämiseksi on asetettu reunaehdot siten, että oppilailta joka tapauksessa edellytetään kykyä käyttää hyväkseen annettavaa opetusta.⁶⁴⁷ Yksilöiden välisen yhdenvertaisuuden taso ja sivistyksen taso ovat jälleen vahvassa keskinäisessä yhteydessä.

Yksilöiden yhdenvertaisen julkisen sivistyspalvelun piiriin pääsyn näkökulmasta sääntelytilanne herättää kysymyksiä oppilasvalintojen ja opetuksen yksilöllistämismahdollisuuksien välillä. Tulkinnallisesti ratkaisua voidaan hakea kahdestakin eri suunnasta riippuen siitä, mitä sääntelyn aluetta painotetaan.

Perustuslain 16.2 §:n mukaan ”julkisen vallan on turvattava, *sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään*, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta varattomuuden sitä estämättä”. Painotettaessa lailla tarkemmin säättämisen näkökulmaa, voidaan taiteen perusopetusta koskevan sääntelyn pohjalta päätyä tulkintaan, jossa oppilaat valitaan yhdenvertaisin perustein ottamatta oppilasvalintatilanteessa erityisemmin huomioon hakijoiden erityisiä tarpeita. Toisaalta kuitenkin lause, jossa todetaan, ”sen mukaan kuin lailla *tarkemmin* säädetään”, viittaa tulkintaan, jossa perustuslaki antaa sääntelyn lähtökohdat, joita tavallisen lain tasoinen sääntely täsmentää. Tällöin perustuslaki ja taiteen perusopetuksen opetus suunnitelman perusteet huomioiden voidaan lähteä tulkinnasta, jonka mukaan oppilasvalinnoissa käytetyt yhdenvertaiset valintaperusteet perustuvat kaikilta hakijoilta yhdenvertaisesti vaadittuun tieto- ja taitotasoon taikka valmiuksiin, mutta huomioivat pääsykoetilanteessa yksilöiden erityiset tarpeet esimerkiksi varaimalla sairaudesta tai vammasta johtuen pidemmän ajan tehtävien hahmottamiseen tai mahdollisuuden apuvälineiden käyttöön. Kysymys on tällöin yksilöiden muodollisen ja aineellisen yhdenvertaisuuden edistämisen rajapinnan määrittämisestä, jolloin käytännön elämässä voidaan eri tilanteissa olla haastavienkin kysymysten edessä. Perusoikeusnäkökulmasta perusteltu kysymys on, olisiko myös taiteen perusopetuksen oppilasvalintojen kohdalla tarvetta yksilöiden erityisten tarpeiden huomioimisen sääntelyyn myös lainsäädännön tasolla.

Yliopiston oppilasvalintoja koskien mielenkiintoinen on Kouvolan hallinto-oikeuden ratkaisu, jossa oikeuskysymyksenä oli ratkaistava, oliko syrjintäolettama syntynyt, kun yliopiston opiskelijavalinnassa ei ollut otettu huomioon lukihäiriötä:

Tapauksessa opiskelijavalintojen valintaperusteena oli käytetty ammattikorkeakoulutodistuksen keskiarvoa. Ratkaisun mukaan lukihäiriö ei sellaisenaan luonut syrjintäolettamaa, ja ammattikorkeakoulutodistuksen käyttäminen valintaperusteena asetti kaikki hakijat yhtäläiseen asemaan. Hallinto-oikeuden mukaan lukihäiriö *voi oikeuttaa* henkilön positiiviseen erityiskohteluun mui-

647 OPH 10/011/2005, s. 6; 41/011/2002, s. 11; 40/011/2002, s. 11; 39/011/2002, s. 1938/011/2002, s. 11.

hin hakijoihin nähden, mutta *velvollisuutta erityiskohteluun ei ole*. Tapauksessa esitetyillä perusteilla ei ollut aihetta olettaa, että hakijaa olisi syrjitty. (Kouvolan HAO 10/0466/1).

Kuntien kulttuuritoimintaa sääntelevä laki ei myöskään erikseen nosta esiin yksilöiden tai tiettyjen väestöryhmien erityisiä tarpeita. Kulttuuritoiminnalla tarkoitetaan kuntien kulttuuritoimintaa sääntelevän lain mukaan taiteen harjoittamista ja harrastamista, taidetalvelusten tarjontaa ja käyttöä, kotiseututyötä sekä paikallisen kulttuuriperinteen vaalimista ja edistämistä (KulttL 2 §). Kulttuuritoiminta ymmärretään siten laajasti, jolloin sen voidaan ajatella palvelevan hyvin erilaisista kulttuurin alueista kiinnostuneita yksilöitä. Myöskään eri taiteenaloja ei rajata, vaan sääntelyä tulee tässäkin kohtaa tulkita laajasti. Perusoikeusnäkökulmasta kulttuuripalveluja järjestettäessä tulisi yksilöiden erityisiä tarpeitakin huomioida.

Sääntelytilanne tavallisen lain tasolla on yksilöiden erityisten tarpeiden huomioimisen osalta sivistyspalvelujen piiriin pääsyssä pitkälti samanlainen niin taiteen perusopetusta kuin kuntien kulttuuritoimintaakin koskien. Kun perustuslakia tarkentavaa sääntelyä ei lainsäädännön tasolla ole, nousee perusoikeussääntelyn merkitys entistäkin tärkeämmäksi. Tilanteessa korostuu myös perusoikeuksien suoran ja välittömän soveltamisen tärkeys.

Tulkinnallisesti yksilöiden erityisten tarpeiden huomioimista koskevassa sääntelyssä ollaan tilanteessa, jossa perustuslaki käyttää perusoikeuden osalta ilmaisua ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”, mutta tavallisen lain tasolta ei tarkentavia säännöksiä löydy. Tietyllä tapaa voidaan kyseessä katsoa olevan, ainakin osittain, sääntelyllinen aukkokohta, jolloin perusteita tulkinnalle voidaan hakea rinnastamalla sääntelyä muuhun läheiseen, vastaavaa aluetta koskevaan sääntelyyn (analogia). Muita lähtökohtia kysymyksen ratkaisemiseksi voivat olla muun muassa tässä tutkimuksessa omaksuttu perusoikeusmyönteinen laintulkinta, oikeusperiaatteiden punninta ja oikeusjärjestyksen syvempien kerrostumien sisältämän aineksen hyödyntäminen.

Muuta koulutusta koskevan lainsäädännön lähtökohdat ovat vastaavat taiteen perusopetusta koskevaan sääntelyyn nähden. Sääntelyssä korostuvat yhdenvertaiset perusteet oppilasvalinnoissa, mutta yksilöiden erityisten tarpeiden huomioimista ei tuoda esiin.⁶⁴⁸ Vapaan sivistystyön (kansalaisopistot, kansanopistot, opintokeskukset, liikunnan koulutuskeskukset ja kesäyliopistot) osalta oppilasvalintoja ei tavallisen lain tasolla

648 LukioL 629/1998 19 ja 20 §:t; YliopistoL 558/2009 36 §; AmmattikorkeakouluL 351/2003 22 §. Yliopistolaki huomioi mahdollisuuden jakaa hakijat koulutustaustansa vuoksi valinnoissa erillisiin ryhmiin, samoin kuin eri kieliryhmien koulutustarpeen turvaamisenkin, jonka vuoksi voidaan rajoitetusti poiketa yhdenmukaisista valintaperusteista. YliopistoL 36.2 §. Lainsäädäntöä täsmentävissä asetuksissa ei oppilasvalintoja koskevaa sääntelyä ole, ks. LukioA 810/1998; YliopistoA 115/1998; AmmattikorkeakouluA 352/2003.

säännellä lainkaan⁶⁴⁹. Opetussisältöjen osalta yksilöiden erityiset tarpeet tulevat lukio-koulutuksessa huomioituiksi taiteen perusopetusta koskevan sääntelyn tavoin, ja opiskelijan erityisinä tarpeina perustellun syyn poikkeaviin opetusjärjestelyihin muodostaa opiskelijan terveydentilaan liittyvä syy⁶⁵⁰. Yliopisto- ja ammattikorkeakouluopintoja koskeva lainsäädäntö sen sijaan ei mainitse mitään opiskelijoiden erityisten tarpeiden huomioimisesta, mikä linkittyy mainituissa oppilaitoksissa annettavan opetuksen vapauteen⁶⁵¹. Analogiapäätelyn kautta ei siten muuta koulutusta koskevasta lainsäädännöstä ole löydettävissä kysymykseen soveltuvaa täydentävää sääntelyä. Ennemminkin sääntelyllisesti vastaava tilanne vahvistaa aiemmin taiteen perusopetusta koskevan sääntelyn pohjalta tehtyä tulkintaa erityisten tarpeiden huomioimisesta oppilasvalintatilanteessa.

Perusoikeusmyönteinen laintulkinta tukee aikaisemmin tutkimuksessa esitettyä näkökohtaa perustuslain antamasta perustasta, jonka pohjalta tavallista lainsäädäntöä tulkitaan. Tällöin oikeusperiaatteiden punninnan osalta tarkasteltavaksi nousevat muodollisen ja aineellisen yhdenvertaisuuden muodostamat periaatteet – missä määrin esimerkiksi taiteen perusopetuksen oppilasvalinnoissa voidaan poiketa muodollisesta yhdenvertaisuudesta aineellisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi?

4.2.4 Oikeus sivistykseen varattomuuden sitä estämättä

Perusoikeussäännökset turvaavat jokaisen yhdenvertaisen oikeuden sivistykseen *varattomuuden sitä estämättä*. Kahteen eri osa-alueeseen jakautuva oikeus on turvattu laajalti myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa.

Ilmaisia ”varattomuuden sitä estämättä” käytetään perustuslain 16.2 §:ssä, joka sääntelee julkisen vallan velvollisuutta muun kuin perusopetuksen yhtäläisen saatavuuden turvaamiseen. Perusopetusta koskevan perustuslain 16.1 §:n, jonka mukaan ”jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen”, voidaan kuitenkin tulkita kuuluvan keskeisimpänä osana perusoikeussääntelyyn, jonka tavoitteena on turvata jokaiselle yhdenvertaiset mahdollisuudet koulutukseen osallistumiseen perheen taloudellisesta tilanteesta riippumatta.

Laaja kansainvälinen yksimielisyys perusopetuksen turvaamisesta maksuttomana jokaiselle kertoo osaltaan merkityksestä, jonka opetuksella yksilölle nähdään olevan. Perusopetuksen maksuttomuus kattaa opetuksen lisäksi muun muassa oppikirjat, tarvittavat kuljetukset ja riittävän ravinnon, jolloin se todella merkitsee mahdollisuutta

649 LVSt 632/1998; AVSt 805/1998.

650 LukioL 629/1998 13 §

651 YliopistoL 558/2009 6 §; AmmattikorkeakouluL 351/2003 16 §.

osallistua opetukseen ilman tästä oppilaalle tai perheelle aiheutuvia kustannuksia⁶⁵². Pohjois-Suomen aluehallintoviraston kirje täsmentää liikunnanopetuksen osalta edelleen opetuksen maksuttomuutta koskevaa linjausta:

Tapauksessa oli kyse hiihtovälineiden riittävydestä koulussa annettavassa liikunnanopetuksessa. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan laki ei velvoita siihen, että koululla tulisi olla sukset ja muut hiihtovälineet kaikille oppilaille. Koulun tulee kuitenkin tarjota oppilaalle käyttökelpoiset ja turvalliset hiihtovälineet tai järjestää ilman asianmukaisia välineitä oleville oppilaille mahdollisuus hiihtotuntien ajaksi muuhun ohjattuun tai valvottuun liikuntaan. Koulu ei voi velvoittaa huoltajaa hankkimaan lapselleen hiihtotunneilla tarvittavia välineitä eikä periä vuokraa koulun välineiden käytöstä. Puheena olleessa tapauksessa ei aluehallintoviraston näkemyksen mukaan ollut esitetty riittävää näyttöä perusopetuslain 31 §:n rikkomisesta koululla.⁶⁵³

Aluehallintoviraston linjaus on yhdenvertaisuuden ja opetuksen maksuttomuuden näkökulmista mielenkiintoinen. Erityisesti se, että oppilaille järjestettäisiin välineiden puuttuessa muuta ohjattua toimintaa tai liikuntaa, nostaa esiin kysymyksen opetuksen yhdenvertaisuudesta, mutta toisaalta tuo jälleen esille yhdenvertaisuuden perusoikeuden joustavaa luonnetta. Linjaus herättää myös kysymyksen, esiintyykö muissa oppiaineissa vastaavia tilanteita. Tällöin yhdenvertaisuuden näkökulmasta keskustellaan siitä, rajataanko opetusta kaikilta/enimmiltä osin siihen, mihin kouluilla on mahdollisuus opetusmateriaali ja -välineet näitä tarvitseville oppilaille tarjota, vai missä määrin voidaan tarjota vaihtoehtoista opetusta välineiden puuttumisen perusteella. Kysymys asettuu yhdenvertaisuuden toteutumiseen annettavan sivistyksen tasolla.

Maksuttomaan kuljetukseen on oppilaalla perusopetuslain 32 §:n mukaan oikeus, jos hänen koulumatkansa on viittä kilometriä pitempi⁶⁵⁴. Vastaava oikeus on esiopetuk-

652 HE 309/1993 vp, s. 64; VaVL 2/1994 vp, s. 2; ks. myös LSLH-20077948/Op-13, s. 5–6. Lääninhallituksen mukaan oppilailta ei saa kerätä vapaaehtoiseen kannatusmaksuja perusopetuslain mukaisesta opetuksesta. LSLH-2000-2675/Op-13, s. 2. Ks. myös LSLH-1999-4386/Op-13. Perusopetuksen maksuttomuuden vuoksi koulu ei myöskään voi edellyttää, että oppilaalla on polkupyörä käytössään koulun ulkopuolella tapahtuvaan opetukseen siirtymistä varten. ESLH- 2008-07235/Op-13, s. 5.

653 PSAVI-2010-02937/Op-13

654 Oikeus maksuttomaan koulukuljetukseen koskee pääsääntöisesti vain kuljetusta kunnan oppilaalle osoittamaan lähikouluun, ks. mm. Turun HAO 00/0098/2, mutta poikkeaviakin perusteltuja tilanteita voi olla, ks. Helsingin HAO 05/1124/2. Ks. myös matkan määrittämiseen liittyen Oulun HAO 09/0542/2 ja KHO 4.4.2011 T 947, joissa tehdyn linjauksen mukaan koulumatkan pituutta mitattaessa on otettava huomioon, millaisella kiinteistöllä lapsen koti sijaitsee. Iltapäiväkerhoon osallistuvia lapsia ei automaattisesti voida jättää koulukuljetusten ulkopuolelle, vaikka kunnalla ei olekaan velvollisuutta järjestää kuljetusta iltapäiväkerhosta. Ks. LSAVI-2010-02186/Op-13, s. 3. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on linjannut, että oppilaan osallistuessa koulun *opetussuunnitelman*

sen oppilaalla. Perusopetusta, lisäopetusta ja esiopetusta saavalla oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen myös silloin, kun matka oppilaan ikä ja muut olosuhteet huomioon ottaen muodostuu oppilaalle liian vaikeaksi, rasittavaksi tai vaaralliseksi⁶⁵⁵. Maksuttoman kuljetuksen vaihtoehtona on oppilaan kuljettamista tai saattamista varten myönnettävä avustus⁶⁵⁶. (PerusopetusL 32 §). Kunta voi myös päättää maksuttoman koulukuljetuksen järjestämisestä perusopetuslaissa säädettyä lyhyemmille koulumatkoille, jolloin hyväksytyjä periaatteita tulee noudattaa yhdenvertaisesti kaikkien oppilaiden kohdalla. Käytännön elämässä tilanteet liittyen oikeuteen saada maksuton koulukuljetus voivat olla moninaisia⁶⁵⁷.

Oulun lääninhallitus on päätöksessään tarkastellut koulukuljetusperiaatteiden yhdenvertaisuuteen liittyen tapausta:

Kunnassa oli päätetty yhden lukuvuoden ajan tukea koulukuljetusjärjestelyillä kyliä, joilta koulu lakkautetaan järjestäen kuljetus niille 3–6 luokkien oppilaille, jotka siirtyvät aluekouluun, ja joiden koulumatka ylittää kolme kilometriä. Lääninhallitus totesi päätöksessään, että yhdenvertaisuuden lähtökohdista samoja koulukuljetusperiaatteita on noudatettava kaikkiin kunnan oppilaisiin, eikä mitään koulua voida asettaa eriarvoiseen asemaan, ellei perusteluna ole matkan pituuden lisäksi muita perusopetuslaissa määriteltyjä kriteerejä.⁶⁵⁸

Oikeus maksuttomaan perusopetukseen turvataan myös hyvin toimeentulevien perheiden jäsenille, jolloin sen voidaan katsoa toteuttavan jokaista koskevaa yhdenvertaisuutta, jonka mittarina on ainoastaan ihminen itsessään. Myös perusoikeuden maksuttomuus on totaalista, jolloin sääntelyn ilmaisemaa yhdenvertaisuutta voidaan sekä subjektiivisesti että objektiivisesti osalta kutsua mahdollisimman *absoluuttiseksi yhdenvertaisuudeksi*.

mukaiseen kerhoon on oppilaalle järjestettävä koulukuljetus kerhon jälkeen. LSSA-VI/2715/06.06.01/2010, s. 5. Myös oppilaalle määrätyn jälki-istunnon ja vastaavan jälkeen kunnalla velvoite koulukuljetukseen on. Ks. LSLH-2008-4380/Op-13; OLH-2000-02065/Op-13, s. 6.

655 Ks. myös KHO 18.10.1999 T 2803. Sellon kuljettaminen koulumatkoilla musiikkioppilaitoksessa opiskelun vuoksi ei oikeuttanut perusopetuksen oppilasta maksuttomaan koulukuljetukseen, kun soittimen kuljettaminen ei liittynyt perusopetuslaissa tarkoitettuun opetukseen. KHO 17.6.2009 T 1571.

656 Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa huoltajien vuorotyö ei muodostanut perustetta esikoulun oppilaan oikeudelle taksikuljetukseen huoltajalle maksettavan saattoavustuksen sijaan. KHO 2009:103.

657 Ks. KHO 2006:10; KHO 2007:5; KHO 14.3.2008 T 524; Oulun HAO 06/0277/1. Myös oikeuskäytäntö koulukuljetuksiin liittyen on vaihdellut, ks. Turun ja Porin LO 99/0499/2 ja Kuopion HAO 01/0424/3. Oppilaiden koulukuljetusten tarpeen selvittämistä varten tulee koulutuksen järjestäjän käytettävissä olla ajantasaista tietoa oppilaiden käytettävissä olevista reiteistä ja näiden ominaisuuksista.

658 OLH-2008-01577/Op-13.

Taiteen perusopetuksen oppilailta voidaan periä opetuksesta *kohtuullisia* maksuja (LTPo 12 §). Hallituksen esityksen mukaan maksujen kohtuullisuutta tulee arvioida suhteessa opetuksen määrään, laatuun ja sen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin⁶⁵⁹, jolloin yksilön näkökulman sijaan lähtökohtana painottuu koulutuksen järjestäjän näkökulma. Näkökulma saa lähtökohtansa eri taiteenalojen välisistä eroavaisuuksista opetuksen järjestämisessä sekä suurista kustannusvaihteluista samankin taiteenalan sisällä muun muassa oppilaitosten sijaintipaikkakunnasta riippuen. Näiden johdosta yhdenmukaisten kohtuullisten maksujen määrittely on vaikeaa⁶⁶⁰.

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta tulisi oppilasmaksujen saman oppilaitoksen sisällä olla valittujen perusteiden mukaisesti kaikkia yhdenvertaisesti kohtelevat. Tätä rajoittavaksi tekijäksi näyttäisi kuitenkin nousevan kunnallinen itsehallinto (LTPo 12 §), jolloin voidaan kysyä, millaisin perustein vahvistettavat oppilasmaksut ovat oppilaita/perheitä yhdenvertaisesti kohtelevat. Maanlaajuisesta näkökulmasta eri alueiden erilainen kustannustaso ja sitä kautta vaihtelevuus myös taiteen perusopetuksen oppilasmaksuissa kaventaa lisäksi osaltaan yksilöiden yhdenvertaista oikeutta sivistykseen. Vapaus valita asuinpaikkansa ei tätä alaikäisten lasten ja nuorten kyseessä ollessa poista.

Yksilön näkökulmasta on tärkeää, että taiteen perusopetuksen maksut pysyvät opetuksen järjestämisen kustannuksiin suhteuttamisen ohella kohtuullisina suhteessa hänen maksukykyynsä. Erityisesti suurelta osin yksilöopetuksena järjestettävässä musiikin taiteen perusopetuksessa ovat maksut nousseet varsin korkeiksi, mikä joissakin tapauksissa saattaa estää lapsen, nuoren tai aikuisen osallistumisen opetukseen. Käytännössä useat musiikkioppilaitokset ovatkin ottaneet käyttöön sosiaalisin perustein myönnettävät vapaaoppilaspaikat heikoimmassa taloudellisessa tilanteessa oleville perheille. Tätä tai muuta vastaavaa maksuttoman opiskelun mahdollistavaa menettelyä tukee Arajärven tulkinta, jonka mukaan perustuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettu opetus voi periaatteessa olla maksullista, kunhan varattomuus ei ole esteenä sen saamiselle⁶⁶¹.

Perusoikeussääntely luonnollisesti nostaa esiin yksilön näkökulmaa *jokaisen* yhtäläisissä mahdollisuuksissa myös muuhun kuin perusopetukseen varattomuuden tätä estämättä. Näkökulmaa voidaan korostaa suhteessa koulutuksen järjestäjän näkökulmaan jo perustuslain hierarkkisesti korkeamman aseman, mutta myös yksilön koulutuksen järjestäjään nähden heikomman taloudellisen kantokyvyn perusteella. Erityisesti perustuslain 16.2 §:n sääntelyn voidaan (sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään -viittauksesta huolimatta) tulkita vaikuttavan siihen, etteivät maksut korkeimmillaan voi muodostua yksilön kannalta kohtuuttomiksi. Muilta osin perusoikeuksia koskevassa lainvalmisteluaineistossa tuodaan perustuslain 16.2 §:n osalta esiin säännöksen

659 HE 86/1997 vp, s. 105.

660 Opetushallituksen selvityksen mukaan vaihtelu taiteen perusopetusta antavien oppilaitosten lukukausimaksuissa onkin suurta, ks. Heino & Ojala 2006, s. 24–31.

661 Arajärvi 2006, s. 108.

julkiselle vallalle asettama yleinen velvollisuus huolehtia muun muassa siitä, ettei varattomuus estä opetuksen saamista⁶⁶².

Kokonaisuutena perusoikeus- ja taiteen perusopetusta koskevaa sääntelyä on tulkittava siten, ettei kyvyttömyys maksaa lukukausimaksuja saa muodostua esteeksi oppilaitokseen hyväksytyyn oppilaan opintoihin mukaan pääsulle. Samoin oppilaan opinto-oikeuden päättäminen tai katkaiseminen määräajaksi perheen varattomuuden ja kyvyttömyyden maksaa oppilasmaksuja johdosta on tulkittava lainvastaiseksi. Oman ulottuvuutensa tilanteeseen tuo myös se, että taiteen perusopetuksen kohdalla kysymyksessä on pääasiassa lasten ja nuorten yhdenvertaisuus (opetusta järjestetään jonkin verran myös aikuisille), jolloin asianosaisilla itsellään ei juuri ole mahdollisuuksia asiaan vaikuttaa.

Taiteen perusopetusta sääntelevän lain (12 §) mukaan lukukausimaksuista saadaan periä vuotuista viivästyskorkoa eräpäivästä lähtien siten kuin korkolaisissa (633/1982) säädetään. Maksu myös saadaan periä ilman tuomiota tai päätöstä siten kuin verojen tai maksujen perimisestä ulosottoin annetussa laissa (367/1961) määrätään. Laki ilmaisee näin toimintatavan maksamatta jätettyjen lukukausimaksujen osalta. Perusoikeusmyönteisestä lähtökohdasta käsin voidaan lakia perustellusti tulkita siten, ettei varallisuutensa puolesta hyvin toimeentulevienkaan perheiden kohdalla oppilaan opinto-oikeuden päättäminen tai katkaiseminen siihen saakka, kunnes maksut on maksettu tai saatu perittyä, ole yhdenvertaisuussäännösten mukainen etenkin, kun kyseessä on alaikäisten lasten ja nuorten yhdenvertaisuus, joka toisin meneteltäessä vaarantuisi heidän vanhempiansa laiminlyönnin johdosta⁶⁶³.

Opetuksesta perittävien lukukausimaksujen lisäksi opiskelusta aiheutuvat välilliset kustannukset, lähinnä soitinten, oppikirjojen yms. hankinta, saattavat nousta esteeksi taiteen perusopetukseen osallistumiselle. Laki taiteen perusopetuksesta ei asiaa erikseen sääntele, mutta edellä tarkastellulla perusoikeussääntelyllä voidaan katsoa olevan vaikutuksensa myös tähän. Yhdenvertaisuusnäkökulmasta tulisi esimerkiksi rajallinen määrä oppilaitoksissa vuokrattavana/lainattavana olevia soittimia antaa oppilaiden käyttöön perheiden varallisuus-/varattomuusseikat huomioiden.

Käytännössä taiteen perusopetusta antavien oppilaitosten on usein mahdotonta selvittää perheiden taloudellisia tilanteita, ja siten toimia yhdenvertaisesti muun muassa lukukausimaksuvapautusta tai -alennusta hakevia kohtaan. Haastavaksi voi myös

662 HE 309/1993 vp, s. 64.

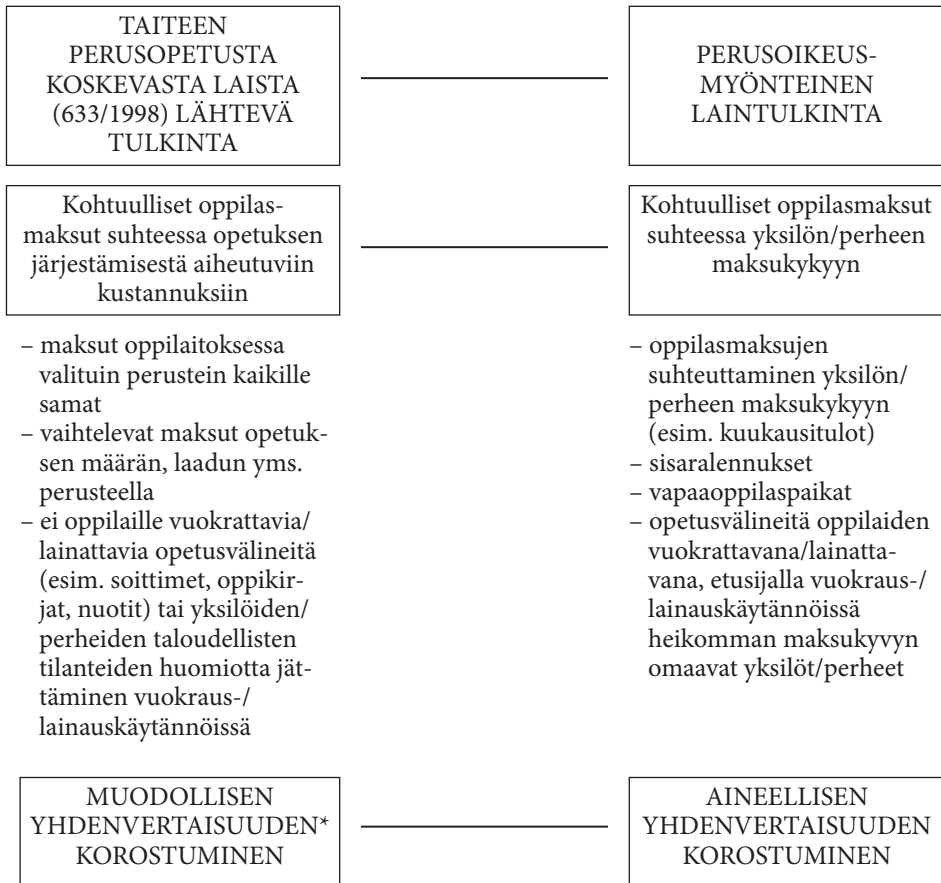
663 Lukion oppilasvalintoja koskevassa päätöksessään lääninhallitus on kuitenkin katsonut myös alaikäisellä lukioon hakevalla olevan vastuuta pyydettyjen asiakirjojen toimittamisessa. LSLH-2009-4613/Op-13. Ks. opinto-oikeuden menettämiseen liittyen myös ammatillista koulutusta koskeva päätös LSAVI-2010-00470/Op-13.

muodostua varattomuuden määrittäminen. Yhteistyö kunnan sosiaalitoimen kanssa on tarpeen.⁶⁶⁴

Vaikka taiteen perusopetusta ei perusopetuksen tapaan järjestetä kaikille, näyttäytyy varattomien asemaa koskeva perusoikeussäätely varsin ehdottomana. Opetuksesta voidaan periä kohtuullisia maksuja, mutta nämä eivät missään tilanteessa saa muodostua esteeksi opintoihin mukaan pääsemiselle tai näiden jatkamiselle. Säätely kuvastaa hyvin yhteiskunnassa tärkeinä pidettyjä arvoja jokaisen mahdollisuuksista opetukseen sekä heikompien tukemisesta. Samalla se heijastelee vahvasti tutkimuksen alussa tarkasteltujen oikeusfilosofien ja yhteiskuntateoreetikkojen näkemyksiä oikeudenmukaisuudesta yhteiskunnassa.

Vaikeammin määriteltäväksi käsitteeksi muodostuu taiteen perusopetusta koskevan lain ilmaisu ”kohtuullisia maksuja”. Missä voidaan katsoa kulkevan maksujen kohtuullisuuden ylärajan, ja milloin tuon tulevan ylitetyksi? Säätely ei täsmällisiä kriteerejä anna, eikä asiaa tuomioistuimissakaan toistaiseksi ole käsitelty. Säätelyn perusteella voidaan oppilaita/perheitä yhdenvertaisesti kohtelevien maksuperusteiden ja opetuksen osallistumisen mahdollisuuksien lähtökohtia kuitenkin eritellä seuraavasti:

664 Arajärvi 2006, s. 113–116, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 64.



*Muodollinen sivistyksellinen yhdenvertaisuus ei kuitenkaan aina yksiselitteisesti tarkoita kaikille samaa -periaatetta, vaan sallii ja joissakin tilanteissa myös edellyttää yksilöön liittyvien ja tilannekohtaisten tekijöiden huomioimista (esim. yksilön lähtökohdat huomioiva opetussuunnitelman puitteissa annettava opetus). Tästä lähtökohdasta oppilasmaksujen suhteuttamista yksilön/perheen maksukykyyn voidaan aineellisen yhdenvertaisuuden edistämisen lisäksi pitää myös oppilaiden muodollista yhdenvertaisuutta toteuttavana

Kuvio 22. Taiteen perusopetuksen oppilasmaksut ja mahdollisuus opetukseen osallistumiseen varattomuuden sitä estämättä.

Kuviossa eritellään taiteen perusopetusta koskevan sääntelyn lähtökohtia oppilasmaksujen kohtuullisuudesta. Yhtäältä maksujen kohtuullisuutta voidaan arvioida suhteessa opetuksen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin, toisaalta suhteessa yksilön maksukykyyn. Näistä jälkimmäisen voidaan katsoa paremmin toteuttavan perusoikeussääntelyn lähtökohtia.

Kuvioon on koottu oppilasmaksujen määräytymisen perusteita, joista osa tukee oppilasmaksujen kohtuullisuuden toteutumista suhteessa opetuksen järjestäjän näkökulmaan, osa yksilön näkökulmaan. Yksittäisen oppilaitoksen oppilasmaksuperusteisiin saattaa sisältyä tekijöitä molemmista, jolloin opetuksen järjestäjä-/yksilölähtöisyys muodostaa janan, jatkumon, jonka eri kohtiin oppilaitos voi sijoittua. Esimerkiksi vapaaoppilaspaikat erityisesti musiikin taiteen perusopetusta järjestävissä oppilaitoksissa ovat suhteellisen yleisiä, mutta muuten oppilasmaksuja ei määritellä suhteessa perheen tulotasoon⁶⁶⁵. Sääntelyn sisällön tulkinnan näkökulmasta pääpainopiste käytännön toimijoilla tulisi olla yksilön näkökulman huomioivalla alueella. Tällöin huomioitavaksi tulee vahvasti yksilöiden aineellisen yhdenvertaisuuden edistäminen, mikä yhdenvertaista opiskelun mahdollisuutta varattomuuden sitä estämättä koskevan sääntelyn lähtökohtana on.

Kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa (728/1992) ei säännöksiä kulttuuripalvelujen maksullisuudesta/maksuttomuudesta tai varattomien ja vähävaraisten huomioimisesta palvelujen saamisessa ole. Siten perustuslain 16.2 §:n säännöstä ei tavallisen lain tasolla ole valtiosuussääntelyä lukuun ottamatta tältä osin täsmennetty. Laissa tarkoitettua kulttuuritoiminnan sisältö on moninainen, ja pohdittavaksi tuleekin, miten eri kulttuuripalveluissa perusoikeussäännöksen turvaama oikeus palveluihin varattomuuden sitä estämättä voidaan turvata. Kunnan tehtäväksi on laissa asetettu sekä *edistää, tukea että järjestää* kulttuuritoimintaa kunnassa, jolloin varsinaisia toimijoita kuntien ohella on kentällä lukuisia. Julkisen vallan edustajana myös valtio tukee kulttuuritoimintaa ja palvelujen järjestämistä. Sääntelyn liikkua hyvin yleisellä tasolla keskeiseksi kysymykseksi nousee, mitä tarkoittaa yksilöiden yhdenvertainen oikeus kulttuuripalveluihin varattomuuden sitä estämättä, ja miten sen toteutuminen voidaan käytännössä turvata. Alla oleva kuvio hahmottaa asetelmaa:

665 Heino & Ojala 2006, s. 25–31.



Kuvio 23. Lähtökohta-asetelma yksilöiden yhtäläisten mahdollisuuksien turvaamiseen kuntien kulttuuripalvelujen piiriin pääsyyn varattomuuden sitä estämättä.

Kuviossa yksilöiden yhtäläisiä mahdollisuuksia sivistykseen varattomuuden sitä estämättä koskeva perusoikeus näyttäytyy kulttuuripalvelujen osalta suhteellisen vaikeasti hahmottuvana kokonaisuutena. Asiaa koskeva sääntely on yleisellä tasolla liikkuvaa, jolloin tämä ei perusoikeudelle kovin täsmällistä sisältöä aseta. Omat haasteensa kysymykseen tuo myös kulttuuritoiminnan moninainen kenttä. Voidaankin kysyä, tuleeko varattomien mahdollisuudet kulttuuripalveluihin huomioida kaikissa palveluissa vai voidaanko näitä jollakin perusteella rajata? Kulttuuripalveluita järjestäviä toimijoita on lukuisia, jolloin tarkasteltavaksi nousee myös, miten vastuu varattomien huomioimisesta näiden välillä jakaantuu.

Perustuslain 16.2 § alkaa sanoilla ”Julkisen vallan on turvattava...”, jolloin perusoikeuden toteutumisen turvaamisvelvollisuus on asetettu valtiolle ja kunnille. Tavallisen lain tasoisen sääntelyn perusteella voidaan kuntien valtionosuuden ja niiden oman rahoitusosuuden todeta olevan pääasiallisin sääntelyn tapa perusoikeuden toteutumisen turvaamisessa myös varattomuuden sitä estämättä. Julkisen vallan taloudellisen tuki kohdistuu kulttuuripalvelujen järjestämiseen kokonaisuutena, jolloin tuki edistää *jokaisen* mahdollisuuksia nauttia palveluista. Varsinkin valtionosuudella on merkitystä muun muassa eri puolilla Suomea asuvien maantieteelliselle yhdenvertaisuudelle sekä erilaisissa taloudellisissa tilanteissa olevien kuntien asukkaiden keskinäiselle yhdenvertaisuudelle. Suoraan varattomien aineellista yhdenvertaisuutta koskevaa sääntelyä ei kuntien kulttuuritoimintaa koskevassa laissa eikä myöskään tätä koskevassa valtiosuussääntelyssä ole, mutta toiminnan rahoitusta koskevan sääntelyn merkityksen voi-

daan katsoa olevan suurin nimenomaan varattomien ja vähävaraisten kulttuuripalvelujen piiriin pääsulle. Julkisen rahoituksen myötä osa kulttuuripalveluista pystytäänkin tarjoamaan kokonaan ilman palvelun käyttäjiltä perittäviä maksuja.

Kun kuntien kulttuuritoiminnasta annettu laki ei varattomien asemaa koskevia säännöksiä sisällä, jää kuntien tehtäväksi perusoikeussäännöksen soveltaminen järjestämässään kulttuuritoiminnassa. Kunnan tulisi myös seurata eri kulttuuripalvelujen järjestäjiä ja kantaa vastuu perusoikeuden toteutumisen turvaamisesta kunnassa.

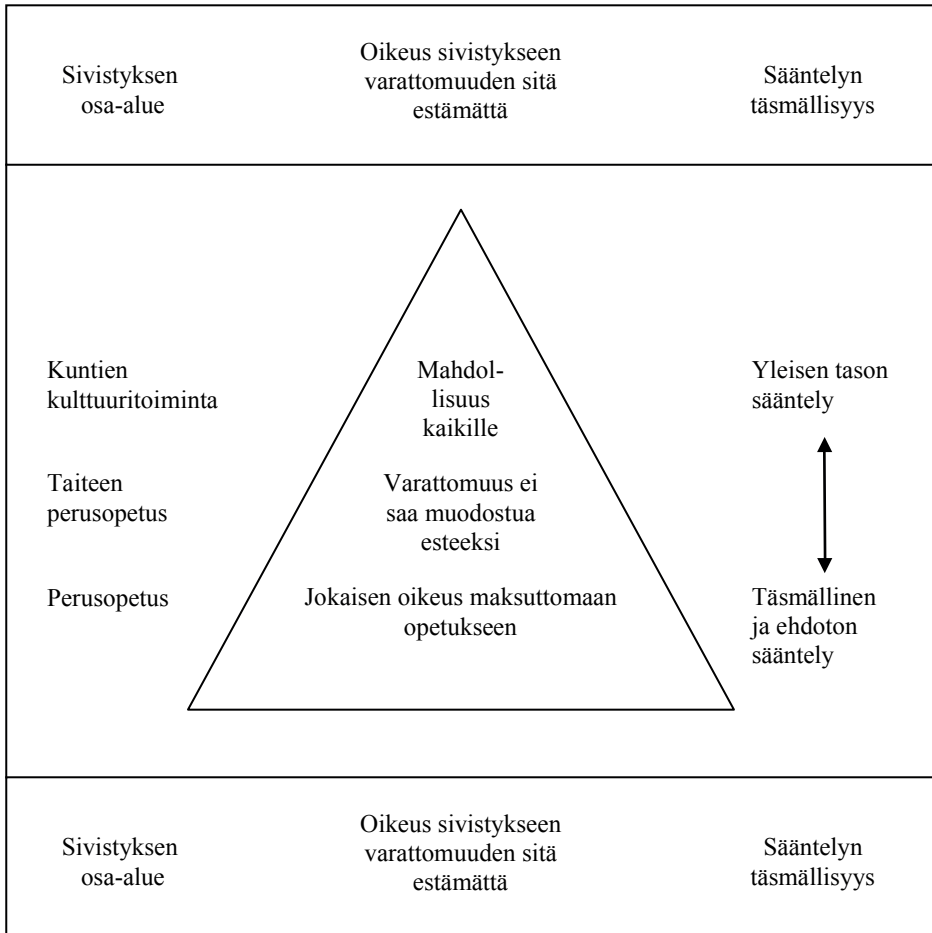
Miten sitten perustuslain 16.2 §:n sisältämän perusoikeuden jokaisen yhtäläisistä mahdollisuuksista itsensä kehittämiseen varattomuuden sitä estämättä voidaan tulkita vaikuttavan kuntien kulttuuritoimintaan? Vaikka sääntelyn täsmällisen sisällön määrittäminen lainsäädännön, esitöiden ja oikeuskäytännön perusteella on vaikeaa, voidaan kuntien kulttuuritoiminnan osalta kuitenkin hahmotella reunaehtoja, joita perusoikeussääntely palvelujen järjestämiseltä edellyttää.

Perustuslain 16.2 §:n sääntelyä (yhdessä kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain, josta varattomuuteen liittyvät säännökset puuttuvat, kanssa) on perusteltua tulkita *ensinnäkin siten, etteivät kunnan järjestämät, edistämät ja tukemat kulttuuripalvelut voi kaikilta osin olla niihin osallistuville maksullisia*. Kaikkien palvelujen ollessa maksullisia, vähimmäisedellytyksenä voidaan pitää ainakin varattomien ja vähävaraisten osallistumisen mahdollistavaa järjestelyä. Perusteltua myös on muun muassa porrastaa konsertti- ym. lippujen hintoja vähintäänkin eri ryhmien keskimääräisen tulotason mukaan (esimerkiksi lapset, eläkeläiset, työttömät). *Toiseksi maksuttomien ja/tai hyvin edullisten kulttuuripalvelujen kirjon tulisi olla riittävän laaja*, jotta ihmisten itsensä kehittämisen mahdollisuudet kulttuuripalvelujen saralla olisivat perusoikeussääntelyssä tarkoitetun mukaiset⁶⁶⁶. Siihen, pitäisikö kaikkien kuntien kulttuuripalvelujen piiriin pääsyn olla mahdollista myös varattomuuden sitä estämättä, on sääntelyn perusteella vaikea vastata. Tiukan perusoikeusmyönteinen laintulkinta antaisi mahdollisuuden myös tähän lähtökohtaan.

Kuntien kulttuuritoiminta on yksilön näkökulmasta tyyppilinen esimerkki kuntarajat ylittävästä palvelusta. Palveluihin osallistuminen on yksilöille mahdollista kunnan asukkuudesta riippumatta, ja tavallista onkin, että esimerkiksi konsertteihin ja muihin tapahtumiin osallistutaan oman kotikunnan ulkopuolella. Yhtenä kulttuuripalvelujen tarkoituksena voidaankin kunnan asukkaille tarjottavien palvelujen ohella nähdä myös vierailijoiden houkuttelemine kuntaan. Asetelma vähentää kuntien välisistä eroista kulttuuripalvelujen järjestämisessä aiheutuvia yksilöiden yhdenvertaisuusongelmia.

Kokoavasti yhdenvertaista oikeutta sivistykseen varattomuuden sitä estämättä voidaan tutkimuksessa tarkasteltavilla sivistyksen eri osa-alueilla hahmottaa seuraavasti:

666 Vrt. HE 309/1993 vp, s. 64.



Kuvio 24. Yhdenvertainen oikeus sivistykseen varattomuuden sitä estämättä.

Kuviossa yhdenvertainen oikeus maksuttomaan perusopetukseen näyttäytyy täsmällisesti ja ehdottomasti säänneltyä jokaisen oikeutena. Taiteen perusopetuksesta puolestaan voidaan kohtuullisia maksuja periä, mutta varattomuus ei kuitenkaan saa muodostua esteeksi opetukseen osallistumiselle⁶⁶⁷. Tältä osin myös taiteen perusopetusta koskeva sääntely näyttäytyy ehdottomana. Oikeutta opetukseen ei kuitenkaan turvata kaikille, vaan yksilön tulee ensin tulla hyväksytyksi oppilaitokseen muodollisen yhdenvertaisuuden perusteita noudattavissa oppilasvalinnoissa. Kuntien kulttuuritoiminnan osalta varattomien asemaa koskevaa sääntelyä on pääasiassa perustuslaissa, ja edellytyksenä lähinnä turvata yksilöiden riittävät mahdollisuudet itsensä kehittämiseen va-

⁶⁶⁷ Tätä tulkintaa tukee myös taiteen perusopetuksen rooli taiteenalan ammattipintoihin edellytyksiä antavana peruskoulutuksena.

rattomuuden tätä estämättä. Jotta perusoikeuden tarkoitus toteutuisi, tulee riittävät -käsitettä kuitenkin tulkita ennemminkin laajentavasti kuin supistavasti. Tulkintaa, jonka mukaan yksilön tulisi varattomuuden sitä estämättä päästä mukaan kaikkeen kuntien järjestämään kulttuuritoimintaan, säännöksen perusteella ei voitane tehdä.

4.2.5 Lasten ja nuorten aineellinen yhdenvertainen oikeus sivistykseen

Lasten ja nuorten aineellisen yhdenvertaisuuden edistäminen saa lähtökohtansa perustuslain 6.3 §:stä. Tavallisen lain tasoinen sääntely täydentää perusoikeussäännöstä.

Tutkimuksessa tarkasteltaviksi valituilla sivistyksellisten oikeuksien osa-alueilla lasten ja nuorten tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen näkyy erityisesti perusopetusta ja taiteen perusopetusta koskevassa sääntelyssä. Kuntien kulttuuritoimintaa koskevassa sääntelyssä kysymys nousee esille lähinnä taiteen perusopetusta koskevan sääntelyn kautta, joskin tämän ja kuntien kulttuuritoimintaa koskevan sääntelyn välillä voidaan lasten ja nuorten erityiskohtelun osalta nähdä myös epäselvyyttä.

Perusopetusta koskevassa sääntelyssä lasten ja nuorten erottelu aikuisväestöstä näkyy lähinnä oppivelvollisuuden määrittelyssä. Oppivelvollisia ovat kaikki Suomessa vakituisesti asuvat lapset. Oppivelvollisuus alkaa sinä vuonna, jona lapsi täyttää seitsemän vuotta, ja päättyy, kun perusopetuksen oppimäärä on suoritettu tai kun oppivelvollisuuden alkamisesta on kulunut kymmenen vuotta. (PerusopetusL 25 §). Perusopetusta koskevan sääntelyn ollessa osittain erilainen oppivelvollisuuden piiriin kuuluvien ja muiden välillä, voidaan tällä katsoa olevan vaikutusta myös yhdenvertaista oikeutta perusopetukseen koskevaan perusoikeuteen ja erityisesti lasten ja nuorten erityiskohteluun. Kuten aiemmin on todettu, oppivelvollisuuden kautta voidaan katsoa pyrittävän turvaamaan yksilöiden yhdenvertaista oikeutta perusopetukseen myös silloin, kun he itse tai heidän vanhempansa eivät oikeudelle arvoa anna.

Perusopetusta koskevassa sääntelyssä lasten ja nuorten aineellisen yhdenvertaisuuden edistäminen näkyy oppivelvollisille annettavan opetuksen muita tarkempaan ja laajempaan aluetta koskevassa sääntelyssä. Muiden kuin oppivelvollisten opetukseen esimerkiksi eivät esi-, tuki-, tehostetun tuen ja erityisen tuen mukainen opetus sekä maahanmuuttajille järjestettävä perusopetukseen valmistava opetus kuulu. Myöskään työaikaa, työmäärää ja koulutuspaikkaa koskevia säännöksiä ei sovelleta. Muiden kuin oppivelvollisten perusopetus voidaan järjestää osaksi tai kokonaan etäopetuksena. (PerusopetusL 46 §).

Taiteen perusopetuksessa voidaan sääntelyn lähtökohdan katsoa olevan nimenomaan lasten ja nuorten aineellisen yhdenvertaisuuden edistämisessä. Taiteen perusopetusta koskevan lain (633/1998) 1.1 §:ssä todetaan taiteen perusopetuksen tarkoituksesta:

”Taiteen perusopetus on tavoitteellista tasolta toiselle etenevää ensisijaisesti lapsille ja nuorille järjestettävää eri taiteenalojen opetusta, joka samalla antaa oppilaille valmiuksia ilmaista itseään ja hakeutua asianomaisen taiteenalan ammatilliseen ja korkea-asteen koulutukseen.”

Kokonaan säännöksessä ei aikuisille annettavaa opetusta rajata pois, ja muun muassa useiden musiikkiopistojen yhteydessä toimiikin osasto, jolla opetusta annetaan rajatussa määrin nimenomaan aikuisille. Laajaan kohderyhmään viittaa myös 1.2 §:n ilmaisu: Taiteen perusopetuksen yhteydessä voidaan järjestää myös muuta taiteen edistämiseen liittyvää toimintaa”, jonka kohderyhmää sääntely ei erikseen määrittele. Hallituksen esityksen mukaan ilmaisulla tarkoitetaan muun muassa konserttien, näyttelyiden ja muiden esitysten järjestämistä⁶⁶⁸.

Taiteen perusopetusta koskevassa sääntelyssä nousee erilaisesta lapsille ja nuorille järjestettävästä harrastustoiminnasta poiketen esiin lähtökohta *tavoitteellisesti tasolta toiselle etenevästä opetuksesta*. Ilmaisuu korostaa toiminnan luonnetta *koulutuksena* vapaamuotoisen harrastusluonteisuuden sijaan, mistä huolimatta tärkeällä sijalla opetuksessa on oppilaiden taiteen tekemisen ilo⁶⁶⁹. Päätaivoitteita koulutuksella on kaksi: yhtäältä koulutus antaa oppilaille *valmiuksia ilmaista itseään*, ja toisaalta *hakeutua taiteenalan ammatilliseen ja korkea-asteen koulutukseen* (LTPo 1 §).

Taiteen ammatilliseen ja korkea-asteen koulutukseen pääsy edellyttää hakijalta pääsääntöisesti perusopetusta ja lukio-opetusta laajempia taideopintoja. Erityisesti musiikin alalla opiskelupaikan saamiseen vaaditaan taiteen perusopetuksen musiikin laajan oppimäärän tietojen ja taitojen hyvää hallintaa. Opinnot aloitetaan pääsääntöisesti samanaikaisesti perusopetuksen kanssa jatkaen niitä aina lukiokoulutuksen päättymiseen saakka, jolloin taiteen perusopetus muodostaa perusopetuksen ja lukiokoulutuksen ajan kestäväen päätoimisten taideopintojen edellyttämän taiteenalan pohjakoulutuksen. Tämä näkökulma antaa osaltaan perusteita lasten ja nuorten erityiskohtelulle.⁶⁷⁰

668 HE 86/1997 vp, s. 104.

669 Tämä tulee esiin jo sivistysvaliokunnan mietinnössä 29/1994, joka on annettu hallituksen musiikkioppilaitoksia koskevaan lakiin liittyvään esitykseen 258/1994. Laki edelsi myöhemmin taiteen perusopetuksesta annettua sääntelyä.

670 Lasten ja nuorten erityiseen asemaan asettaminen näkyy pidempiaikaisena linjauksena niin lainsäädännön tasolla kuin lainvalmisteluaineistossakin. Hallituksen esityksessä 86/1997 1 §:n perusteluissa viitataan asiaa tarkemmin erittelemättä voimassa olleen taiteen perusopetusta koskeneen lain (424/1991) 1 §:ään, jonka 2 momentissa todetaan taiteen perusopetusta järjestettävän siten, että se tukee oppilaiden hakeutumista taiteen eri alojen ammatillisiin ja korkea-asteen opintoihin. Hallituksen esityksessä todetaan taiteen perusopetusjärjestelmän ensisijaisena tarkoituksena olevan lasten ja nuorten koulutustarpeiden tyydyttäminen, vaikka laissa tarkoitettua opetusta voidaan antaa myös aikuisille. 211/1991 vp, s. 3–4. Sama linjaus näkyy musiikkioppilaitoksia koskeneessa lainsäädännössä (516/1995); ks. myös HE 258/1994 vp, s. 10.

Sen lisäksi, että taiteen perusopetus antaa oppilaalle valmiuksia taiteenalan ammatilliseen ja korkea-asteen koulutukseen hakeutumiseen, korostavat lainsäädäntö ja opetussuunnitelmien perusteet valmiuksien ja edellytysten antamista itsensä ilmaisuun ja taideharrastuksen itsenäiseen jatkamiseen⁶⁷¹. Sääntelyssä tulee hyvin esiin taiteen perusopetuksen kahtalainen luonne. Koska opintojen alkuvaiheessa ei voida tietää, kenelle taiteenalan tehtävistä muodostuu ammatti, tarjotaan kaikille mahdollisuutta saavuttaa opintojen kautta valmiudet aina ammattiin etenemiseen saakka. Tämä luonnehtii hyvin taiteen perusopetusta ja tuo esiin taideopintojen edellyttämän varhaisen systemaattisten opintojen aloittamisen, jotta mahdollisuudet ammattilaisuuteen olisivat olemassa. Harrastusluonteinenkin taiteen perusopetus on aina tasolta toiselle etenevää.

Taiteen perusopetuksen yhteydessä voidaan järjestää myös muuta taiteen edistämiseen liittyvää toimintaa (LTPo 1.2 §), millä tarkoitetaan muun muassa konserttien, näyttelyiden ja muiden esitysten järjestämistä⁶⁷². Erityisesti musiikkioppilaitoksissa on muodostunut yleiseksi myös antaa julkisin varoin tuetun opetuksen lisäksi opetusta maksullisena palvelutoimintana. Tällöin muun opetuksen lukukausimaksuja korkeammilla maksuilla katetaan opetuksesta aiheutuvat kustannukset kokonaisuudessaan, ja mahdollisuus opiskeluun avautuu useammille. Lasten ja nuorten aineellisen yhdenvertaisuuden edistämisen näkökulmasta voidaan aikuisilla katsoa olevan lapsia paremmat (mm. taloudelliset ja liikkumiseen liittyvät) mahdollisuudet maksullisena palvelutoimintana tai esimerkiksi yksityisellä sektorilla järjestettäviin taiteenalan opintoihin osallistumiseen, jolloin julkisin varoin tuetun taiteen perusopetuksen suuntaaminen ensisijaisesti lapsia ja nuoria koskevaksi on näistäkin lähtökohdista perusteltua.

Sekä perusopetusta että taiteen perusopetusta koskevassa sääntelyssä voidaan yhtenä lasten erityiseen asemaan asettamisen lähtökohtana pitää *mahdollisuuksien turvaamista tuleviin opintoihin ja työelämään*. Aikaperspektiivi on siten pitkä asettaen etusijalle heidät, joille annettavasta opetuksesta voidaan arvioida olevan pidempi-ajakaista hyötyä. Perusopetus kuitenkin turvataan jo perustuslain tasolla kaikille, eikä taiteen perusopetuksen piiristäkään aikuisväestöä kokonaan rajata pois, jolloin voidaan kysymyksessä tulkita olevan myös *rajallisten resurssien kohdentaminen niistä saatava hyöty maksimoiden*. Taiteen perusopetuksen osalta voidaan yhtenä perusteena lasten ja nuorten etusijalle asettamiselle pitää myös *näiden ryhmien aikuisväestöä huonompia mahdollisuuksia muuten päästä taideopintojen piiriin*.

Kuntien kulttuuritoimintaa koskevassa lainsäädännössä lasten ja nuorten aineellisen yhdenvertaisuuden edistäminen ei tule esille. Kuntien kulttuuritoimintaa koskevassa sääntelyssä on kuitenkin säännöksiä myös taiteen perusopetuksen järjestämisestä,

671 LTPo 1 §; OPH 11/011/2005, s. 1; 10/011/2005, s. 1; 41/011/2002, s. 6; 40/011/2002, s. 5; 39/011/2002, s. 5; 38/011/2002, s. 5.

672 HE 86/1997 vp, s. 104.

jolloin lasten ja nuorten näkökulma tulee huomioitavaksi taiteen perusopetusta koskevan sääntelyn kautta.

Kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain 1 § asettaa kunnan tehtäväksi kulttuuri-toiminnan edistämisen, tukemisen ja järjestämisen lisäksi järjestää kunnan asukkaille mahdollisuuksia taiteen perusopetukseen sekä harrastusta tukevaan opetukseen taiteen eri aloilla. Ilmaisuu kunnan *asukkaille* poikkeaa taiteen perusopetusta koskevan sääntelyn lähtökohdasta, jonka mukaan opetusta järjestetään ensisijaisesti *lapsille ja nuorille* (LTPo 1 §). Kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain valmisteluaineistossa viitataan sekä taiteen perusopetusta koskevaan lakiin että opetuksen järjestämiseen ensisijaisesti lapsille ja nuorille⁶⁷³, joten tältä osin lainsäätäjän tarkoitus jää jossakin määrin epäselväksi. Toinen kysymys syrjintäkieltosääntelyn näkökulmasta liittyy opetuksen järjestämiseen nimenomaan *kunnan* asukkaille.

4.2.6 Sukupuolten aineellinen yhdenvertainen oikeus sivistykseen

Sivistykselliset perusoikeudet eivät erikseen mainitse sukupuolten aineellisen yhdenvertaisuuden edistämistä oikeudessa sivistykseen, jolloin kyseinen perusoikeuden ulottuvuus saa lähtökohdansa perustuslain yhdenvertaisuussääntelystä, erityisesti perustuslain 6.4 §:stä:

”Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehtoista määrätessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.”

Säännöksessä korostuu sukupuolten tasa-arvon edistäminen työelämässä ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa, mutta lainvalmisteluaineistossa todetaan perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden edellyttävän tasa-arvoa sukupuolten välillä edistettävän myös muilla yhteiskuntaelämän alueilla, kuten koulutuksessa. Keinojen valinta jää lainsäätäjän tehtäväksi.⁶⁷⁴

Tasa-arvon edistämistä koulutuksessa voidaan pitää tärkeänä sekä itseisarvoisesti että johtuen koulutuksen vaikutuksista sukupuolten tasa-arvoisuuteen elämässä yleensä. Koulu myös on merkittävä yhteiskunnan arvojen edistäjä⁶⁷⁵.

Perusoikeussääntelyä täsmentävä naisten ja miesten tasa-arvosta annettu laki (609/1986) asettaa viranomaisten, oppilaitosten sekä muiden koulutusta ja opetusta järjestävien yhteisöjen tehtäväksi huolehtia siitä, että naisilla ja miehillä on samat mahdollisuudet koulutukseen ja ammatilliseen kehitykseen, sekä että opetus, tutkimus

673 HE 215/1991 vp, s. 62.

674 HE 309/1993 vp, s. 45–46; PeVM 25/1994 vp, s. 7.

675 Syrjäläinen & Kujala 2010, s. 25.

ja oppiaineisto tukevat tämän tarkoituksen toteutumista (Tasa-arvoL 5 §)⁶⁷⁶. Sääntely koskee siten sekä koulutukseen pääsyä että opetuksen sisältöä ja sen järjestämisen tapoja. Sääntelyn voidaan tulkita tarkoittavan heikommassa asemassa olevan sukupuolen aineellisen yhdenvertaisuuden edistämistä, kunnes muodollisen yhdenvertaisuuden tila saavutetaan. Opetuksen ja tutkimuksen vapauden käsitteeseen säännöksellä ei ole ollut tarkoitus kajota.⁶⁷⁷

Oikeus perusopetukseen turvataan jokaiselle subjektiivisena oikeutena, jolloin myös jokaisen eri sukupuolten edustajan oikeus opetukseen on sinänsä turvattu⁶⁷⁸. Sukupuolten tasa-arvon edistämisen voidaankin katsoa tapahtuvan lähinnä opettajien, opetuksen järjestämisen tapoja ja oppilasarvioinnin perusteita suunniteltaessa ja näistä päätettäessä (sivistyksen taso). Myös tietoiset ja tiedostamattomat toimintakulttuuriin liittyvät seikat ovat keskeisessä asemassa, jolloin tärkeäksi tekijäksi sukupuolten tasa-arvon edistämässä nousee opettajien koulutus tasa-arvoasioissa⁶⁷⁹. Valittaessa oppilaita toissijaiseen kouluun tai tiettyä oppiainetta tai opetuksen osa-aluetta painottavaan perusopetuksen oppilaitokseen ei oppilaita voida asettaa eri asemaan sukupuolen perusteella⁶⁸⁰ (yhdenvertaisuuden taso).

Perusopetuksesta annetussa laissa (628/1998) sukupuolten tasa-arvoa koskevaa sääntelyä on niukasti. Opetuksen tavoitteena todetaan olevan tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja (PerusopetusL 2.1 §). Hallituksen esityksessä todetaan säännöksellä tarkoitettavan myös sukupuolten välisen tasa-arvon edistämistä⁶⁸¹. Pykälän toisen momentin mukaan opetuksen tulee edistää sivistystä ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä oppilaiden edellytyksiä osallistua koulutukseen ja muutoin kehittää itseään elämänsä aikana. Tasa-arvoisuudella viitataan sukupuolten tasa-arvon lisäksi myös muuhun yksilöiden yhdenvertaisuuteen⁶⁸².

Myöskään perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet eivät täsmällisemmin avaa tasa-arvon edistämisen tapoja opetuksessa ja koulun muussa toiminnassa. Tasa-arvon todetaan kuuluvan yhtenä osa-alueena perusopetuksen arvopohjaan, mutta tämän tarkentaminen jätetään paikallisissa opetussuunnitelmissa tehtäväksi. Näiden kautta opetussuunnitelman perusteissa mainittujen arvojen tulisi välittyä opetuksen tavoitteisiin ja sisältöihin sekä oppilaitoksen jokapäiväiseen toimintaan.⁶⁸³

676 Opetus ja tutkimus lisättiin säännökseen vuonna 1995, ks. HE 90/1994 vp, s. 12–13.

677 Ks. myös HE 90/1994 vp, s. 10–13.

678 Oppivelvollisuuden kautta jokaiselle asetetaan myös velvollisuus perusopetuksen oppimäärän opiskeluun (PerusopetusL 25 §).

679 Brunila 2009, s. 43, ks. myös HE 90/1994 vp, s. 13.

680 Ks. LSLH 3103 8051 99 160.

681 HE 86/1997 vp, s. 53.

682 HE 86/1997 vp, s. 53.

683 OPH 1/011/2004, s. 14.

Naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain 5 § koskee myös perusopetusta. Hallituksen esityksen mukaan tasa-arvonäkökulman tulee olla luonnollinen osa opetusta. Paikallisissa opetussuunnitelmissa tavoitteena tulee olla aktiivisen, tosiasiallisen tasa-arvon edistäminen. Yksittäisen oppilaan ohjauksella on myös merkittävä asema.⁶⁸⁴ Sivistysvaliokunnan lausuntoa ei pykälän muuttamisen yhteydessä ole annettu.

Oppilaiden aktiivisen, tosiasiallisen tasa-arvon edistämisen voidaan koko toimin-
takentän läpäisevänä katsoa liittyvän varsin monenlaisiin tilanteisiin, jotka myös voivat osittain oppilaitoksittain vaihdella. Kyseeseen voivat tulla opetuksen järjestämisen fyysiset puitteet, kuten liikunnan opetuksen pukutilat, opetukseen ja siinä tehtäviin valintoihin liittyvä tiedotus, koulun jokapäiväiseen toimintakulttuuriin liittyvät tekijät, käytettävä opetusmateriaali ja -menetelmät sekä näihin yhteydessä olevat oppilasarvioinnin perusteet⁶⁸⁵, opetuksen käytännön järjestelyt ja niin edelleen. Sukupuolen perusteella tapahtuvaa häirintää tulee aktiivisesti ehkäistä, jotta eri sukupuolten edustajat voivat vapaasti yhdenvertaista oikeuttaan perusopetukseen käyttää. Täsmällisen sääntelyn sijaan keskeisemmäksi nousee niin perusopetuksen kuin muidenkin sivistyspalvelujen järjestämisessä opetus- ja muun henkilöstön tietoisuuden lisääminen tasa-arvoon liittyvissä asioissa sekä motivaatio asiaan tarttumiseen omassa toiminnassaan.

Taiteen perusopetuksen osalta oikeutta opetukseen ei turvata kaikille, vaan oppilaat valitaan yhdenvertaisin valintaperustein (LTPo 1998 6 §). Lähtökohdat sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi oppilaaksi pääsyssä ovat siten erilaiset perusopetukseen nähden.

Taiteen perusopetuksessa eri sukupuolten aineellisen yhdenvertaisuuden edistäminen liittyy perusopetuksen tavoin ensisijaisesti opetussisältöjen ja -järjestelyjen suunnitteluun. Jokaista koskevasta perusopetuksesta poiketen taiteen perusopetuksen osalta tärkeäksi nousee kuitenkin myös muun muassa opiskelumahdollisuuksista tiedottaminen molempia sukupuolia kiinnostavalla tavalla. Pääsykoetehtävien osalta huomioitaviksi tulevat eri sukupuolten erityispiirteet (esimerkiksi ääniala musiikin alan oppilasvalinnoissa), jotta mahdollisuudet menestymiseen olisivat mahdollisimman yhdenvertaiset.

Opetussisältöjen osalta taiteen perusopetuksen kenttä on eri taiteenalat huomioi-
den laaja, ja samankin taiteenalan sisällä mahdollisuudet opetuksen suunnitteluun ovat moninaiset. Sukupuolten tasa-arvon edistämisen näkökulmasta tärkeää on, että mahdollisuuksia hyödynnetään monipuolisesti, ja että jokaisella on opetussuunnitelman asetta-

684 HE 90/1994 vp, s. 12.

685 Ks. myös LSLH 2000-7577/Op-13. Opetushallituksen perusopetuksen oppilaiden oppimistulosten arviointia koskevassa selvityksessä on löydetty eroja tyttöjen ja poikien osaamisen arvioinnin välillä. Keskimäärin erot eivät ole suuria, mutta ne ovat systemaattisia ja joissakin kouluissa niin suuria, että oppilaiden yhdenvertainen kohtelu on kyseenalaista. Kuusela 2006, s. 10.

missä puitteissa mahdollisuus oman kiinnostuksensa mukaiseen opiskeluun ja luovuutensa käyttämiseen. Myös opetusmenetelmissä tulisi eri sukupuolten erot huomioida.

Opetushallituksen selvityksen mukaan taiteen perusopetuksen oppilaista lukuvuonna 2004–2005 67,2 % oli tyttöjä. Myös oppilaspaikkaa vuonna 2004 hakeneista enemmistö (76,3 %), samoin kuin opintonsa aloittaneistakin (80,2 %), oli tyttöjä. Eri taiteenalojen välillä oli melko suurta vaihtelua tyttöjen osuudessa kaikista oppilaista.⁶⁸⁶ Sinänsä tilanne viittaa oppilasvalintojen toteutumiseen muodollisen yhdenvertaisuuden kriteerit täyttäneen, mutta kertoo myös siitä, että työtä sukupuolten tasa-arvon ja siten aineellisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi on tehtävä.

Tasa-arvon edistämiseksi tulee oppilaitosten perusopetuslaissa (628/1998) tarkoitettuja opetuksen järjestäjiä ja kouluja lukuun ottamatta laatia yhteistyössä henkilöstön ja opiskelijoiden edustajien kanssa tasa-arvosuunnitelma⁶⁸⁷. Erityistä huomiota tulee kiinnittää tasa-arvon toteutumiseen opiskelijavalinnoissa, opetusta järjestettäessä ja opintosuorituksia arvioitaessa sekä toimenpiteisiin, joilla pyritään seksuaalisen häirinnän ja sukupuolen perusteella tapahtuvan häirinnän ehkäisemiseen ja poistamiseen. (Tasa-arvoL 6 b §). Kiellettyä syrjintää on henkilön asettaminen opiskelijavalinnoissa, opetusta järjestettäessä, opintosuoritusten arvioinnissa tai oppilaitoksen tai yhteisön muussa toiminnassa sukupuolen perusteella muita epäedullisempaan asemaan (Tasa-arvoL 8 b §, ei sovelleta perusopetuslaissa tarkoitettuihin opetuksen järjestäjiin ja kouluihin). Siten taiteen perusopetuksenkin järjestämisessä tulevat huomioitaviksi yksilöiden erilaiset elämäntilanteet, kuten asevelvollisuuden suorittaminen ja lapsen syntymä, esimerkiksi välivuotia tai muita opiskelusta vapaita jaksoja myönnettäessä. Yksilöllä tulee olla sekä oikeus riittäviin vapaisiin että näiden jälkeen oikeus jatkaa opintojaan opetussuunnitelmassa asetettujen määräaikaisten, opetussisältöjen ja -tavoitteiden mukaisesti.

Sukupuolten tasa-arvon edistämisen kannalta keskeisiksi taiteen perusopetuksessa muodostuvat perusopetuksen tavoin molemmat sukupuolet huomioiva tiedotus, opetussisällöt, opetusmenetelmät, oppilasarviointi⁶⁸⁸ ja opetusjärjestelyt. Tasa-arvosuunnitel-

686 Heino & Ojala 2006, s. 10, 12.

687 Perusopetuksen osalta opetuksen tavoitteisiin liittyvää tasa-arvoa koskevaa sääntelyä on Perusopetuslain 2 §:ssä. Opetushallituksen yhteistyössä Helsingin yliopiston kanssa syksyllä 2009 tekemän kyselyn mukaan vain 37 %:lla kyselyyn vastanneista lukioista ja 27 %:lla ammatillisista oppilaitoksista oli toiminnan kehittämiseen tähtäävä tasa-arvosuunnitelma. Lukioista noin viidennes ja ammatillisista oppilaitoksista reilu neljännes ilmoitti oppilaitoksessaan noudatettavan koulutuksen järjestäjän laatimaa tasa-arvosuunnitelmaa. Kuusi, Jakku-Sihvonen & Koramo 2009, s. 33–34. Ks. koulujen ja oppilaitosten tasa-arvosuunnittelusta myös Ikävalko 2010, s. 145–158; Ahtela, Bruun, Koskinen, Nummijärvi & Saloheimo 2006, s. 249–251.

688 Oppilasarvioinnin tulee arviointitilanteessa perustua muodollisen yhdenvertaisuuden lähtökohtiin tekemättä eroja sukupuolten välille. Aineellisen yhdenvertaisuuden elementti tulee mukaan muodostettaessa yhteydessä annettavaan opetukseen olevia arviointikohteita

mien laatimisen pohjan muodostaa oppilaitoksessa tehty nykytilanteen kartoitus mahdollisine oppilaskyselyineen, mutta myös tutkimustiedon merkitys alueella on tärkeä⁶⁸⁹.

Erityisesti kuntien kulttuuritoimintaa koskevia säännöksiä naisten ja miesten tasa-arvon edistämisestä ei ole annettu, mutta viranomaisten yleisen tasa-arvon edistämismvöllisyyden (Tasa-arvoL 1 ja 4 §:t) voidaan tulkita koskevan myös tätä⁶⁹⁰. Kulttuuripalveluilla on myös sivistyksellinen merkityksensä, jolloin näiden piiriin pääsyn voidaan katsoa olevan merkittävän myös yksilön itsensä kehittämisen kannalta. Lähökohdan yksilöiden yhtäläisten mahdollisuuksien turvaamiselle kulttuuripalvelujen piiriin pääsyssä antaa perustuslain 16.2 §.

Kuntien kulttuuritoimintaa ajatellen keskeisenä sukupuolten tasa-arvon edistämisen keinona voidaan pitää järjestettävien kulttuuritapahtumien ja muun toiminnan monipuolisuutta, jolloin jokaisen mahdollisuudet löytää itselleen kiinnostavia tapahtumia ovat parhaat. Toista sukupuolta syrjivät käytänteet ovat kiellettyjä. Kulttuuritoimintana järjestettävien tapahtumien ollessa pääsääntöisesti luonteeltaan kaikkien halukkaiden osallistumisen mahdollistavia korostuu sukupuoltenkin tasa-arvon edistämässä palvelujen sisältö ja tämän suuntaaminen (vrt. Tasa-arvoL 4.3 §).

Yhteenvetona voidaan todeta yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden osalta liikuttavan tutkimuksessakin tarkasteltavilla sivistyksen osa-alueilla sukupuolten tasa-arvon edistämässä erittäin keskeisellä sektorilla. Tämän hetken toiminnan lisäksi ovat sivistyspalvelujen piirissä mahdollisuudet vaikuttaa tulevien sukupolvien ajatteluun myös tasa-arvokysymyksissä suuret, ja tätä voidaan erityisesti perusopetuksessa pitää yhtenä palvelujen järjestäjien tehtävänäkin (PerusopetusL 2.2 §). Jotta tavoitteet voisivat toteutua, tulisi tasa-arvon edistämisen kulttuurin leikata koko organisaatio aina palvelujen järjestämisen hallinnosta yksittäisen opettajan ja kulttuuri-toimijan kasvatustyöhön.

Sukupuolten tasa-arvon edistäminen liittyy tutkimuksessa tarkasteltavana olevilla sivistyksen osa-alueilla ensisijaisesti *annettavan opetuksen ja kulttuuripalvelujen sisältöön, palvelujen järjestämisen tapoihin sekä oppilasarviointiin* (sivistyksen taso). Taiteen perusopetuksen oppilasvalinnoissa sukupuolten tasa-arvoa tulee edistää mm. molempia sukupuolia kiinnostavalla tiedotuksella sekä sukupuolten erityispiirteet pääsykokeissa huomioiden (yhdenvertaisuuden taso). Oppilasvalinnoissa noudatetaan kuitenkin yhdenvertaisia valintaperusteita. Vaikka kulttuuripalvelujen piiriin usein pää-

ja -kriteerejä; painotetaanko hyvän arvosanan saamiseksi esimerkiksi tytöille ominaisia seikkoja, vai tulevatko molempien sukupuolten erityispiirteet arviointiperusteita laadittaessa huomioiduiksi.

689 Lainsäädäntö asettaa tasa-arvosuunnitelman laatimisen edellytykseksi myös oppilaitoksen oppilaiden edustajien osallistumisen laadintatyöhön (Tasa-arvoL 6 b §).

690 Ks. myös HE 90/1994 vp, s. 10.

sevätkin kaikki halukkaat, voidaan näitä tulkita koskevan saman molempia sukupuolia kiinnostavan tiedotuksen.

Kokonaisuutena sukupuolten tasa-arvoa koulutuksessa edistämään pyrkivä sääntely liikkuu suhteellisen yleisellä tasolla jättäen täsmällisemmät menettelytavat perusopetuksen paikallisissa opetussuunnitelmissa ja muun koulutuksen tasa-arvosuunnitelmissa määriteltäviksi. Merkittävässä kysymyksessä paikallisille toimijoille annetussa suuressa vastuussa voidaan nähdä myös kritiikille alttiita puolia. Toisaalta vastuutus ja velvoite omakohtaiseen asioiden pohdintaan saattavat onnistuessaan parhaiten tuottaa asiaan sitoutuneita sivistyssektorin paikallistason toimijoita⁶⁹¹.

4.2.7 Eri kieli- ja väestöryhmien edustajien aineellinen yhdenvertainen oikeus sivistykseen

Sivistykselliset ja kielelliset perusoikeudet kietoutuvat yhteen eri kieli- ja väestöryhmien yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kohdalla. Perustuslain 16.2 §:n esitöissä viitataan myös kielellisiin perusoikeuksiin⁶⁹², ja perustuslain 17.2 § edellyttää julkisen vallan huolehtivan maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Säännös sisältää myös mainittujen kieliryhmien edustajien tosiasiallisen tasa-arvon turvaamisen⁶⁹³.

Tavallisen lain tasolla eri kieli- ja väestöryhmien edustajien yhdenvertaisuudesta säännellään muun muassa kielilaisissa (423/2003) sekä saamen kielilaisissa (1086/2003). Lisäksi yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden osalta tarkempia säännöksiä löytyy sivistystointia koskevasta erityislainsäädännöstä.

Tarkasteltaessa eri kieliryhmien edustajien aineellista yhdenvertaista oikeutta perusopetukseen nousee keskeiseksi tekijäksi yksilön mahdollisuus saada opetusta omalla kielellään. Tätä koskevaa sääntelyä löytyy perusopetuslain 10 §:stä, joka määrittelee koulun opetuskieleksi ja muualla kuin koulussa järjestettävässä opetuksessa käytettäväksi kieleksi suomen tai ruotsin. Opetuskielenä voi olla myös saame, romani tai viittomakieli. Lisäksi osa opetuksesta voidaan antaa muulla kuin edellä mainitulla oppilaan omalla kielellä, jos se ei vaaranna oppilaan mahdollisuuksia seurata opetusta. (PerusopetusL 10 §).⁶⁹⁴ Opetuskielen osalta kietoutuvat yhdenvertaisuuden ja sivistyksen, mutta myös turvaamisen tasot vahvasti keskenään.

691 Ks. opettajien tasa-arvo-osaamisesta Isosomppi 2010, s. 159–171.

692 HE 309/1993 vp, s. 64.

693 HE 309/1993 vp, s. 65.

694 Opetuksen lisäksi käytettävällä opetuskielellä tulee antaa myös muut opetukseen liittyvät palvelut, HE 86/1997 vp, s. 58. Ks. myös ESLH-2005-03951/Op-13, jossa lääninhallitus kumosi kunnan päätöksen osoittaa suomea äidinkielenään puhuvan perusopetuksen oppi-

Kunta, jossa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita, on velvollinen järjestämään perusopetuksen ja esiopetuksen erikseen kumpaakin kieliryhmää varten (PerusopetusL 4.4 §), jolloin suomen- ja ruotsinkielisten oikeus opiskeluun äidinkielellään turvataan ehdottomana⁶⁹⁵. Saamelaisten kotiseutualueella asuvien saamen kieltä osavien oppilaiden opetus tulee antaa pääosin saamen kielellä, ja kuulovammaisille tulee tarvittaessa antaa opetusta myös viittomakielellä (PerusopetusL 10.2 §)⁶⁹⁶. Sääntelyssä on siten nähtävissä kansalliskielten suomen ja ruotsin muita vahvempi asema⁶⁹⁷, minkä myötä näitä kieliä äidinkielenään puhuvien perusoikeus turvataan muita täsmällisemmin. Kielen ohella eri väestöryhmien kulttuurien huomioimista opetussisällöissä ei perusopetuslaissa tuoda esiin, mutta perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet sitä vastoin nostavat nämä vahvasti esille:

”Opetuksen perustana on suomalainen kulttuuri, joka on kehittynyt vuorovai-
kutuksessa alkuperäisen, pohjoismaisen ja eurooppalaisen kulttuurin kanssa.
Opetuksessa on otettava huomioon kansalliset ja paikalliset erityispiirteet sekä
kansalliskielet, kaksi kansankirkkoa, saamelaiset alkuperäiskansana ja kan-
salliset vähemmistöt. Opetuksessa otetaan huomioon suomalaisen kulttuurin
monipuolistuminen myös eri kulttuureista tulevien maahanmuuttajien myötä.
Opetuksen avulla tuetaan oppilaan oman kulttuuri-identiteetin rakentumista
sekä hänen osallisuuttaan suomalaisessa yhteiskunnassa ja globaalistuvassa
maailmassa. Sen avulla edistetään myös suvaitsevaisuutta ja kulttuurien välis-
tän ymmärrystä.”⁶⁹⁸

Kansalliskieliä puhuvien muita vahvempaan asemaan asettaminen sääntelyssä on si-
nänsä perusteltu lähtökohta. Kun sääntely lisäksi turvaa suhteellisen vahvan aseman
myös opetuksen saamiselle saamen kielellä ja viittomakielellä, ja antaa mahdollisuuden
antaa opetusta romanin kielellä sekä osan opetuksesta myös muulla kuin edellä maini-
tulla oppilaan omalla kielellä, voidaan sen tulkita pyrkivän edistämään eri kieliryhmien

laan lähikouluksi koulu, jonka ensimmäisen luokan opetus annetaan osittain englannin-
kielellä, vaikka oppilas ei ollut kaksikieliseen opetukseen hakenut.

695 Oikeuskäytännössä äidinkielen on tulkittu olevan hyväksyttävä peruste myös erikois-
sairaanhoidon palvelujen järjestämiseen erikseen suomen ja ruotsinkielisille, KHO
2004:107.

696 Säännös edellyttää yli puolet opetuksesta annettavaksi saamen kielellä. Velvollisuus
käyttää viittomakieltä opetuskielenä määräytyy oppilaiden kuulovammaisuuden asteen
mukaan. Viittomakieltä ensimmäisenä kielenä oppineille kuuroille opetus kuitenkin tulee
antaa viittomakielellä. HE 86/1997 vp, s. 58–59. Ks. saamenkielisen opetuksen järjestä-
misestä myös LLH-2007-01427/Op-13; LLH-2003-00609/Op-13; LLH-2000-659/Op-13.

697 Ks. myös PeVL 52/2002 vp, 2–3.

698 OPH 1/011/2004, s. 14.

aineellista yhdenvertaisuutta⁶⁹⁹. Toisaalta sääntelyn voidaan myös katsoa turvaavan parhaiten muutenkin vahvimmassa asemassa olevien kieliryhmien edustajien oikeuden opetukseen omalla kielellään.

Sekä perustuslaissa että perusopetuslaissa kansalliskielet suomi ja ruotsi eritellään muista kielistä. Mainittuja kieliä koskeva sääntely asettaa nämä keskenään yhdenvertaiseen asemaan kummankaan aineellisen yhdenvertaisuuden edistämistä suoranaisesti esiin nostamatta⁷⁰⁰. Sama lähtökohta on havaittavissa kielilaissa (423/2003), jonka esitöissä uudistuksen yhdeksi tavoitteeksi kuitenkin mainitaan myös kielellisen tasa-arvon vahvistaminen ja edellytysten luominen käytännön epäkohtien korjaamiseksi⁷⁰¹.

Aineellisen yhdenvertaisuuden näkökulmaa tuo esiin perustuslain 17.3 §:n säännös saamelaisten, romanien ja muiden ryhmien oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan⁷⁰², minkä voidaan katsoa liittyvän läheisesti myös annettavaan perusopetukseen. Säännös saa torjuntaoikeudellista luonnetta, jolloin julkisen vallan turvaamistoimien ohella sääntely turvaa eri kieli- ja väestöryhmille *oikeudellisen tilan* oman kielensä ja kulttuurinsa kehittämiseen⁷⁰³. Saamen kielilaki (1086/2003) täsmentää osaltaan sääntelyä, ja sen keskeisenä tavoitteena on edistää saamelaisten aineellista kielellistä yhdenvertaisuutta⁷⁰⁴. Yhtenä tärkeänä keinona tässä on pidetty lasten ja nuorten mahdollisuuksia oppia saamen kieltä⁷⁰⁵.

Lääninhallitus viittaa perusopetuksen oppilaaksi ottamista koskevassa ratkaisussaan perustuslain 17 §:ään. Lääninhallituksen tulkinnan mukaan viranomaisella ei säännöksen myötä ole oikeutta vaatia yksittäistä henkilöä muuttamaan äidinkieltä koskevaa yksilön omaa tulkintaa edellyttämällä huoltajaa muuttamaan tietoa kaksikielisen oppilaan äidinkielestä väestörekisteriin. Perusopetuslain 10.3 § antaa oppilaan huoltajalle oikeuden valita opetuskielen, mikäli oppilas puhuu suomea ja ruotsia niin hyvin, että

699 Ks. myös PeVL 20/2007 vp, s. 2. Muun koulutuksen osalta löytyy myös oikeuskäytäntöä (myös kuulo-)vammaisen opiskelijan oikeudesta tulkkipalveluihin, ks. KHO 1997:149; KHO 1997:150; 5.4.2000 T 676; KHO 2006:31. Esiopetusta koskevin määräyksin pyritään samoin edistämään eri kieliryhmiin kuuluvien aineellista yhdenvertaisuutta. Ks. OPH 51/011/2010, s. 48–50.

700 Ks. myös HE 92/2002 vp, s. 49–50; PeVM 9/2002 vp, s. 2–3.

701 Ks. myös HE 92/2002 vp, s. 48.

702 Stavenhagen pitää kansainvälisestä näkökulmasta käsin selvänä lähtökohtana sitä, että vähemmistöryhmien yksilöiden ihmisoikeuksien kunnioittamisen tulee kulkea käsi kädessä ryhmien oikeuksien (oman kulttuurin ylläpitäminen ja kehittäminen) toteuttamisen kanssa. Stavenhagen 2001, s. 98. Ks. myös Eide 2001, s. 300–301.

703 Saamelaisten oikeus oman kulttuurinsa ylläpitämiseen ei kuitenkaan estänyt valtiota rakentamasta uusia teitä ja hakkaamasta metsää omistamallaan poronhoitoalueella, KKO 1995:117. Ks. myös maahanmuuttajataustaisten oppilaiden opetuksen järjestämisestä LSLH-2009-05011/Op-13; LSLH-2009-1650/Op-13; LSLH-2009-1649/Op-13.

704 HE 46/2003 vp, s. 25.

705 PeVM 4/2003 vp, s. 2–3.

hän pystyy opiskelemaan kummalla kielellä tahansa, mikä pitäisi väestörekisterimerkinnän sijaan huomioida oppilaaksi ottamisesta päätettäessä.⁷⁰⁶

Taiteen perusopetuksen osalta opetuskieltä koskeva sääntely on kahtalaista. Taiteen perusopetuksesta annetun lain (633/1998) 3 §:n mukaan asianomaisen ministeriön myöntämän koulutuksen järjestämisluvan piirissä olevan taiteen perusopetuksen opetuskieli määrätään järjestämisluvassa, samoin kuin eräät muutkin opetuksen järjestämiseen liittyvät ehdot. Kunta voi kuitenkin järjestää taiteen perusopetusta myös suoraan lain nojalla (LTPo 2.1 §), missä tilanteessa kieltä koskevia säännöksiä tai määräyksiä ei ole.

Opetushallituksen vuonna 2008 julkaiseman selvityksen mukaan kaikista kyselyyn vastanneista taiteen perusopetusta järjestävistä oppilaitoksista 88 %:n opetuskieli oli suomi. Oppilaitoksista 2,6 % ilmoitti pääopetuskieleksi ruotsin, ja kaikkiaan 9,4 %:ssa oppilaitoksista opetuskielenä käytettiin sekä suomea että ruotsia. Lisäksi taiteen perusopetusta annettiin jonkin verran englanniksi.⁷⁰⁷

Selvityksen tuloksissa huomiota herättää erityisesti se, että sen mukaan taiteen perusopetusta ei järjestetä lainkaan saamen tai romanin kielellä. Taiteen perusopetuksen opetussuunnitelmien korostaessa kansallisen taidekulttuurin välittämistä ja kehittämistä sekä oppilaitoksen omaleimaisen toimintaympäristön huomioimista vaikuttaa tämä merkittävältä puutteelta⁷⁰⁸. Saamelaisten oman kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen kannalta saamenkielisen taiteen perusopetuksen saamista erityisesti saamelaisten kotiseutualueella voitaisiin pitää perusteltuna. Samalla opetuksessa voitaisiin ehkä paremmin huomioida kulttuurin erityispiirteitä. Voidaankin kysyä, turvaako taiteen perusopetuksesta annetun lain opetuskieltä koskeva suhteellisen vähäinen sääntely riittävästi yksilöiden kielellistä yhdenvertaista oikeutta taiteen perusopetukseen?

Kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa (728/1992) ei järjestettävän kulttuuritoiminnan kieltä koskevaa sääntelyä ole. Kulttuuritoiminnalla määritellään kuitenkin tarkoitettavan taiteen harjoittamista ja harrastamista, taidepalvelusten tarjontaa ja käyttöä, kotiseututyötä sekä paikallisen kulttuuriperinteen vaalimista ja edistämistä, minkä voidaan tulkita nivoutuvan myös alueen kielelliseen kulttuuriin.

Perustuslain tasolla (17.2 §) julkisen vallan tehtäväksi asetetaan huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Säännös koskee muun sivistystoimen ohella myös

706 LLH-2003-00485/Op-13.

707 Koramo 2008, s. 12. Oppilaitoksille suunnatun kyselyn vastausprosentti oli 92, jolloin tuloksia voidaan pitää kattavina, Koramo 2008, s. 8.

708 OPH 38/011/2002, s. 15, 39/011/2002, s. 5, 24; 40/011/2002, s. 5, 16; 41/011/2002, s. 6, 15; 10/011/2005, s. 3, 9; 11/011/2005, s. 1. Myös Pitkänen näkee kulttuuriperinnön välittämisen ja edelleen kehittämisen osana kasvatusta taiteen perusopetuksen opetussuunnitelmissa ilmaistun mukaisesti. Ks. Pitkänen 2001, s. 25.

kuntien kulttuuripalveluja, jolloin lähtökohta eri kieli- ja väestöryhmien muodollisen ja aineellisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi luodaan perustuslaissa. Kielilain (423/2003) 35 § täsmentää perustuslain sääntelyä:

”Julkisen vallan on perustuslain mukaisesti huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

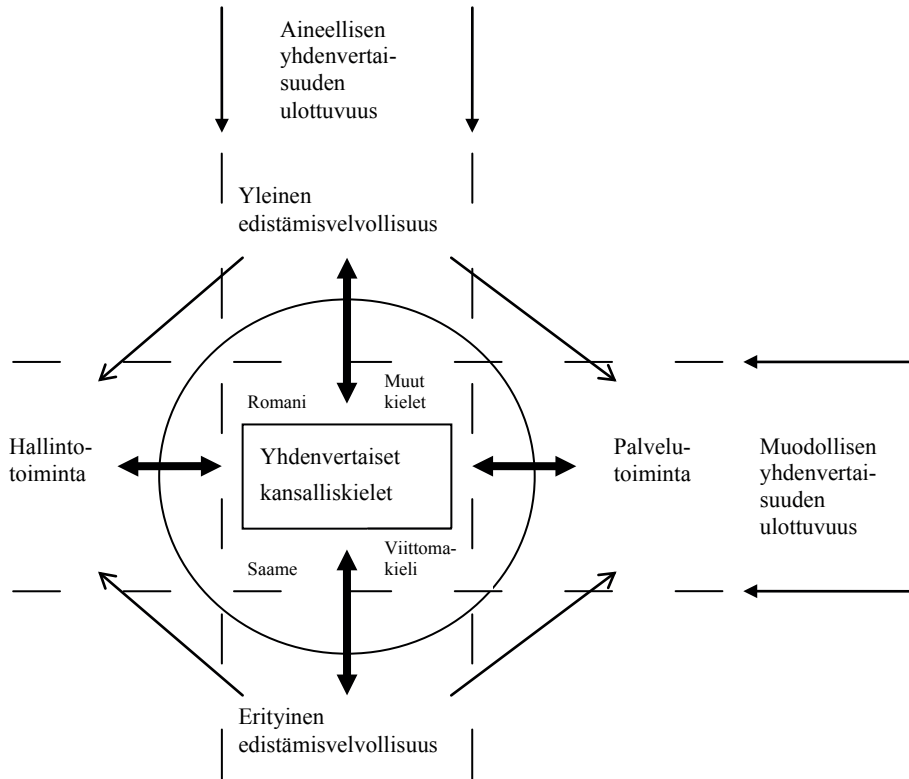
Hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Viranomaisten tulee toiminnassaan vaalia maan kielellistä kulttuuriperintöä ja edistää molempien kansalliskielten käyttämistä. Jos olosuhteet sitä edellyttävät, julkisen vallan on ryhdyttävä erityistoimenpiteisiin kansalliskieliin liittyvien sivistyksellisten tai yhteiskunnallisten tarpeiden turvaamiseksi.”

Kielilain sääntelyn pääpainopiste on viranomaisten hallintotoiminnan ohjaamisessa, mutta erityisesti yhdessä perustuslain sääntelyn kanssa sen voidaan katsoa koskevan myös muun muassa kuntien kulttuuritoimintana järjestämiä palveluja. Kuntien ohella eri kieliryhmien yhdenvertaisuuden edistämismääräys koskee julkista tehtävää lain tai lain nojalla säädetyn perusteella hoitavia yksityisiä toimijoita (Kielil 25 §). Perusoikeuksien toteutumisen edistämisen kyseessä ollessa sääntelyä on perusteltua tulkita laajasti.

Kielellisten tekijöiden ohella eri väestöryhmien kulttuuritausta tulee kulttuuridiversiteetin näkökulmasta huomioon otavaksi kuntien kulttuuripalvelujen järjestämisessä. Tilanne väestön muodostumisessa kunnittain vaihtelee, mutta perusteltua on huomioida alueen kulttuuriset tekijät ja näiden mahdollinen moninaisuus myös kulttuuripalvelujen sisällöissä ja järjestämisessä.

Kielellisiä oikeuksia koskeva perusoikeussääntely samoin kuin sitä täsmentävä tavallisen lain tasoinenkin sääntely lähtee kansalliskielten, suomen ja ruotsin muodollisesti yhdenvertaisesta asemasta. Tämän lisäksi sekä suomea ja ruotsia puhuvien että muiden kieliryhmien edustajien aineellista yhdenvertaisuutta tulee perusopetuksessa, taiteen perusopetuksessa ja kuntien kulttuuritoiminnassa, kuten muussakin viranomaistoiminnassa, edistää. Sääntely asettaa sekä yleisen eri kieliryhmien aineellisen yhdenvertaisuuden edistämismääräyksen että erityisiä velvoitteita kielellisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Erityisinä velvoitteina pidetään tässä täsmällisesti asetettuja, tiettyjä toimintoja (esimerkiksi perusopetus) erikseen koskevia velvoitteita. Velvollisuus aineellisen yhdenvertaisuuden edistämiseen koskee sekä hallintotoimintaa että itse palveluja. Seuraava kuvio hahmottaa asetelmaa sekä kielellisen ja kulttuurisen yhdenvertaisuuden elementtien vuorovaikutusta erityisesti perusopetuksessa, taiteen perusopetuksessa ja kuntien kulttuuritoiminnassa:



Kuvio 25. Kielellinen ja kulttuurinen yhdenvertaisuus perusopetuksessa, taiteen perusopetuksessa ja kuntien kulttuuritoiminnassa.

Kuvion keskiöön muodollisen ja aineellisen yhdenvertaisuuden ulottuvuuksien leikkaukseen sijoittuvat keskenään yhdenvertaiset kansalliskielet suomi ja ruotsi. Kielten ja siten väestöryhmien muodollisen yhdenvertaisuuden lähtökohdan lisäksi tarvittaessa edistetään suomen- tai ruotsinkielisen väestön aineellista kielellistä yhdenvertaisuutta. Sääntely asettaa viranomaisille velvollisuuden myös saamen-, romanin-, viittomakielen ja muiden kielten käyttäjien aineellisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Aineellisen kielellisen ja kulttuurisen yhdenvertaisuuden yleinen ja erityinen edistämismvelvollisuus ovat vuorovaikutuksessa keskenään ja koskevat sekä viranomaisten hallinto- että palvelutoimintaa⁷⁰⁹. Hallinto- ja palvelutoiminta samoin toimivat vuorovaikutuksessa toinen toistensa kanssa.

709 Palvelutoiminnalla tarkoitetaan tässä viranomaisen järjestämää julkista palvelua, kuten perusopetus. Hallintotoiminnalla puolestaan viitataan sekä yleishallintoon että tietyn palvelun, esimerkiksi perusopetuksen, järjestämisen edellyttämään hallintoon. Perusoikeuskäsitelmästä hallintotoiminnan osalta korostuvat yksilön oikeudet asioida omalla kielellään sekä tätä tukevat palvelut (kuten tulkin käyttö).

4.2.8 Kokoavia näkökohtia: Aineellinen yhdenvertaisuus muodollisen yhdenvertaisuuden täydentäjänä

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden lähtökohtana voidaan pitää muodollista yhdenvertaisuutta, jota aineellisen yhdenvertaisuuden edistäminen täydentää. Yhdenvertaisuutta säännellään sitä kattavammin ja täsmällisemmin, mitä tärkeämmästä yksilön sivistyksellisestä perusoikeudesta on kyse. Sääntely on myös suorassa yhteydessä siihen, onko palvelun piiriin pääsevien määrä rajattu vai ei.

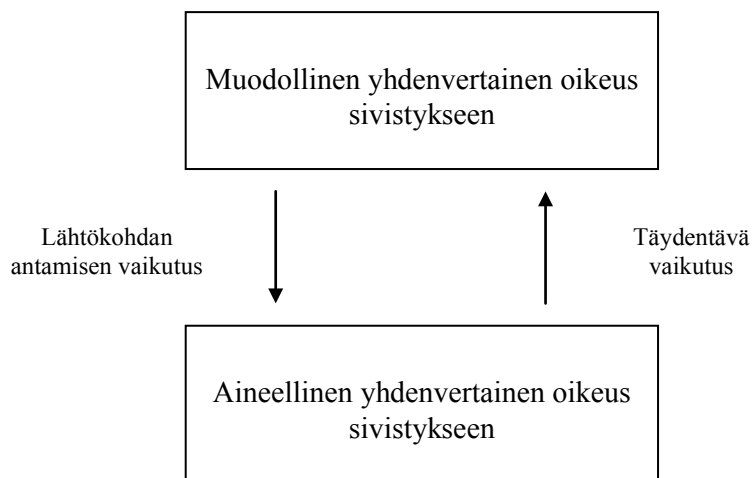
Tutkimuksessa tarkasteltavat kolme sivistyksen osa-aluetta, perusopetus, taiteen perusopetus ja kuntien kulttuuritoiminta, omaavat kukin erilaiset lähtökohdat palvelun piiriin pääsevien ja siten tätä koskevan sääntelyn suhteen (yhdenvertaisuuden taso). Oikeus perusopetukseen turvataan jokaiselle, jolloin yksilöllä on subjektiivinen oikeus perusopetukseen pääsyyn. Taiteen perusopetuksen osalta turvataan yksilöiden yhtäläiset mahdollisuudet palvelun piiriin pääsyyn. Mukaan opetukseen pääsee murto-osa halukkaista, jolloin hakijoita yhdenvertaisesti kohteleva menettely oppilasvalinnoissa nousee tärkeäksi. Kuntien kulttuuripalvelut ovat pääsääntöisesti luonteeltaan kaikkien halukkaiden osallistumisen mahdollistavia, jolloin muodollisen yhdenvertaisuuden keskeiseksi elementiksi nousee se, että palveluja on maanlaajuisesti riittävästi saatavilla.

Sekä perusopetusta, taiteen perusopetusta että kuntien kulttuuritoimintaa koskeva sääntely mahdollistaa, ja myös edellyttää, alueen ominaispiirteiden ja kulttuuristen tekijöiden huomioimista annettavassa opetuksessa ja kulttuuritoiminnassa. Tällöin muodollinen yhdenvertaisuus siinä, mihin oikeus on, ei merkitse kaikille samaa -ajattelua, vaan ennemminkin kaikille yhteisiä lähtökohtia, joiden puitteissa sisällöllinen muodollinen yhdenvertaisuus voi näyttäytyä hyvinkin erilaisena esimerkiksi maan eri osien välillä (sivistyksen taso). Sääntelyssä on havaittavissa samanlainen linjaus kuin palvelun piiriin pääsyssäkin: yksilön kannalta tärkeintä perusopetusta säännellään täsmällisimmin kuntien kulttuuritoiminnan sisältöä koskevan, valtakunnallisesti yhtenäisiä lähtökohtia edellyttävän sääntelyn ollessa hyvin vähäistä. Taiteen perusopetusta koskeva sääntely asettuu kahden edellä mainitun välille.

Yksilöiden aineellista yhdenvertaista oikeutta sivistykseen edistetään erityisesti erityisiä tarpeita omaavien, varattomien, lasten ja nuorten, eri sukupuolten sekä eri kieli- ja väestöryhmien kohdalla. Lasten ja nuorten aineellisen yhdenvertaisuuden edistäminen näyttäytyy palvelujen tarjoamisena laajempina tai ensisijaisesti näille ikäryhmille (perusopetus ja taiteen perusopetus). Varattomien asemaa puolestaan turvataan siitä lähtökohdasta, ettei varattomuus saa muodostua esteeksi sivistyspalvelujen piiriin pääsulle. Maksuton perusopetus turvataan perheen varallisuustasosta riippumatta kaikille. Erityisiä tarpeita omaavien, eri sukupuolten sekä eri kieli- ja väestöryhmien aineellista yhdenvertaisuutta pyritään edistämään erityisin tukitoimin sekä näiden ryhmien edustajien näkökulmaa huomioiden. Omaksuttu linjaus yksilön kannalta tärkeimpien sivi-

tyspalvelujen täsmällisemmästä sääntelystä jatkuu myös aineellisen yhdenvertaisuuden edistämisessä.

Kuvion muodossa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden muodollisen ja aineellisen ulottuvuuden suhdetta voidaan hahmottaa seuraavasti:



Kuvio 26. Aineellinen yhdenvertaisuus muodollisen yhdenvertaisuuden täydentäjänä.

Kirjastojen palvelujen yhteys tutkimuksessa tarkasteltaviin sivistyspalveluihin näkyy sääntelyssä jossakin määrin (PerusopetusL 2.2 ja 47 §:t)⁷¹⁰, ja niiden merkityksen voidaan kokoavasti todeta olevan niin perusopetuksen, taiteen perusopetuksen kuin kuntien kulttuuripalvelujenkin täydentäjänä tärkeä. Mahdollisuus erilaisen materiaalin lainaamiseen maksutta parantaa huomattavasti yksilön edellytyksiä saada tarkastelluista palveluista enemmän irti. Kirjastopalvelujen merkitys on samoin suuri yksilöiden omaehtoiselle itsensä kehittämislle.

Yleisten kirjastojen kirjasto- ja tietopalvelujen tavoitteena on edistää väestön *yhtäläisiä mahdollisuuksia* sivistykseen, kirjallisuuden ja taiteen harrastukseen, jatkuvaan tietojen, taitojen ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseen, kansainvälistymiseen sekä elinikäiseen oppimiseen. Kirjastotoiminnan tavoitteena on myös edistää virtuaalisten ja vuorovaikutteisten verkkopalvelujen ja niiden sivistyksellisten sisältöjen kehittymistä. (KirjastoL 2 §)⁷¹¹.

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta kirjastopalveluissa nousevat esiin sekä muodollinen että aineellinen ulottuvuus. Kokoelmat ovat yhdenvertaisesti kaikkien käytettävissä.

710 Ks. myös LukioL 2 §.

711 Sääntely on suoraan yhteydessä yksilöiden yhtäläisiä mahdollisuuksia muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen turvaavaan perusoikeuteen (PL 16.2 §) täsmentäen tätä osaltaan.

sä, ja maksuttomuus edistää erityisesti varattomien ja vähävaraisten mahdollisuuksia palvelujen käyttöön. Maantieteellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta yleisten kirjastojen keskuskirjaston ja maakuntakirjastojen yleisille kirjastoille antamien kaukolainojen maksuttomuus on tärkeää (ks. KirjastoL 5 § ja KirjastoA 1 ja 2 §:t). Muiden, esimerkiksi oppilaitosten yhteydessä toimivien kirjastojen antamien kaukolainojen osalta ei sääntelyä maksuttomuuteen liittyen ole, mikä yhdenvertaisuuden näkökulmasta voi esimerkiksi tieteellisen aineiston saatavuuden suhteen olla haasteellista. Kieliryhmien yhdenvertaisuus kaksikielisissä kunnissa on sääntelyssä huomioitu (KirjastoL 3.4 §).

4.3 Yhdenvertainen oikeus sivistykseen sääntö- ja periaatenormina

4.3.1 Jokaisen oikeus sivistykseen

Sivistyksen osa-alueista perusopetus on perusoikeustasolla määritelty ainoaksi, johon jokaisella on subjektiivinen oikeus. Perustuslain 16.1 §:n mukaan

”Jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla”.

Perustuslain 16.1 §:n sisältämän säännöksen jokaisen oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen on yleisesti tulkittu sisältävän sääntöluonteisen oikeusnormin. Aiemmin todetun mukaisesti säännös sisältää itsessään sekä muodollisen että aineellisen yhdenvertaisuuden elementtejä, ja saa siten moninaista sisällöllistä merkitystä. Itse säännöksen lisäksi ihmisten yleistä yhdenvertaisuutta koskeva sääntely (PL 6 §) tuo tarkasteluun omat ulottuvuutensa. Seuraavassa tarkastellaan lähemmin jokaisen yhdenvertaista oikeutta perusopetukseen koskevan sääntelyn oikeusnormiluonnetta ja ulottuvuuksia.

Perustuslain 16.1 §:n sisältämä oikeusnormi voidaan Alexyn perusoikeusteorian ja aiemmin tutkimuksessa tarkastellun pohjalta perustuslain 6 §:n sääntely huomioiden muotoilla seuraavasti:

Julkisen vallan (valtion ja kuntien) on turvattava jokaiselle Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevalle muodollinen ja aineellinen yhdenvertainen oikeus oppivelvollisuudesta säädettyyn tarkoitettuun, oppilaalle kustannuksia aiheuttamattomaan perusopetukseen.

Oikeusnormi asettaa julkiselle vallalle täsmällisen, yksiselitteisen velvollisuuden yhdenvertaista oikeutta perusopetukseen koskevan perusoikeuden turvaamiseen. Erityisesti perusoikeuden subjektin määrittely, jokainen, ilmentää mahdollisimman absoluuttista muodollista yhdenvertaisuutta, josta ei voida poiketa (yhdenvertaisuuden taso).

Tilannetta vahvistaa edelleen oppivelvollisuutta koskeva sääntely⁷¹². Käsite jokainen sisältää myös jo itsessään veloitteen aineellisen yhdenvertaisuuden edistämiseen. Koska jokaiselle on oikeus perusopetukseen turvattava, on myös oppilaiden erityiset tarpeet huomioitava. Muussa tapauksessa annettava opetus voi osittain tai pahimmassa tapauksessa kokonaan jäädä oppilaalle merkityksettömäksi, jolloin samoin käy myös hänen perusoikeudelleen.

Perusoikeuden subjekti, jokainen, jää sääntelyssä kuitenkin jossakin määrin tulkinnanvaraiseksi. Kunnan velvollisuus perusopetuksen järjestämiseen samoin kuin yksilön oppivelvollisuuskin koskevat Suomessa vakituisesti asuvia (PerusopetusL 4 ja 25 §:t), mutta perusoikeussääntelyssä asiaa koskevia säännöksiä ei ole. Perusoikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville, ja hallituksen esityksessä vakituisen asumisen kriteeri mainitaan ainoastaan eräiden sosiaalisten oikeuksien ja ulkomaalaisten kunnallisen äänestysoikeuden yhteydessä⁷¹³. Siten yhdenvertaisen oikeuden perusopetukseen voidaan tulkita koskevan myös maassa lyhytaikaisemmin oleskelevia, vaikkakaan tällöin perusoikeuden merkitys ei näyttäyty samassa mittakaavassa kuin vakituisesti asuvien kohdalla.

Jos edellä esitetty tulkinta yhdenvertaista oikeutta perusopetukseen koskevan perusoikeuden muodollisen ja aineellisen ulottuvuuden sitovuudesta hyväksytään, tulee molempien todeta perusopetuksen yhteydessä saavan vahvaa sääntöluonnetta. Oikeussääntö joko on tai ei ole voimassa, eikä sen velvoittavuutta voida esimerkiksi punninnalla muuttaa.

Sääntöluonnetta saa myös perusopetuksen objektin, oppilaille kustannuksia aiheuttamattoman perusopetuksen yhdenvertainen turvaaminen (sivistyksen taso). Perusopetuksen maksuttomuus on kokonaisvaltaista, ja se turvataan jokaiselle perheen taloudelliseen tilanteeseen katsomatta. Tässä voidaan muodollisen yhdenvertaisuuden lisäksi nähdä aineellisen yhdenvertaisuuden elementtejä.

Oppivelvollisuudesta säädettyä tarkoitettu opetus voi lainsäätäjän tahdon mukaisesti muuttua ilman perustuslakiin tehtäviä muutoksia. Kulloinkin voimassa oleva oppivelvollisuuteen kuuluva opetus kuitenkin koskee yhdenvertaisesti kaikkia, jolloin tutkimuksen kysymyksenasettelun kannalta opetuksen laajuuden muuttumisella ei suurta merkitystä ole (kunhan laajuutta ei säännellä niin pieneksi, että perusoikeus sen myötä menettää merkitystään). Merkitys muodostuu ennemminkin ikäluokkien välisek-

712 Myös nuorilta, 18–24-vuotiailta on katsottu voitavan työmarkkinatuen menettämisen uhalla edellyttää oman työkykynsä ylläpitämistä ja työllisyytensä edistämistä, kun tavoitteena on ammattitaidon ja koulutuksen puutteesta johtuvan nuorisotyöttömyyden poistaminen. Sääntely siten asettaa perusopetuksen (oppivelvollisuuden) ulkopuolellakin yksilölle koulutukseen liittyvien oikeuksien lisäksi myös veloitteita oman asemansa yhdenvertaisuuden edistämiseen. Ks. PeVL 17/1996.

713 HE 309/1993 vp, 22–23.

si kuin samaa ikäluokkaa koskevaksi, mutta voi olla perusteltu esimerkiksi yhteiskunnallisen kehityksen näkökulmasta. Sinänsä sääntely oppivelvollisuudesta säädettäessä tarkoitettua opetuksesta on yksiselitteistä, ja saa sääntöluonnetta. Jokaisella on oikeus oppivelvollisuudesta säädettäessä tarkoitettuun maksuttomaan opetukseen.

Opetuksen sisältöä koskeva sääntely on perusopetuksen osalta muuhun koulutusta koskevaan sääntelyyn nähden täsmällistä. Opetuksessa kuitenkin myös edellytetään huomioitavaksi muun muassa alueen kulttuurisia tekijöitä⁷¹⁴, jolloin koulutuksen järjestäjälle annetaan harkintavaltaa annettavan opetuksen sisällön suhteen. Voidaan kysyä, ilmentääkö opetuksen yhteisten puitteiden sisällä toteutuva ei-yhdenmukainen sisältö sääntöluonteista yhdenvertaisuutta, vai saako oikeusnormi tässä kohtaa periaateluonnetta?

Opetuksen täysimääräistä yhdenmukaisuutta ei käytännössä voitane pitää mahdollisena tai edes tavoiteltavana seikkana. Tällöin sen asettamisen oikeusnormin sääntöluonteisuuden edellytykseksi ei myöskään ole perusteltua. Vaikka perusopetuksen kaikilta osin yksiselitteistä sisältöä ei voidakaan määritellä, voidaan sääntelyn tulkita sisältävän sääntöluonteisen oikeuden perusopetukseen, jonka sisällön on arvioitu kaikine variaatioineen parhaiten toteuttavan oppilaiden yksilöllisyyden sekä oppilaitoksen toiminta-alueen omaleimaisuuden ja kulttuurin huomioivaa yhdenvertaisuutta.

Perusopetuksen kyseessä ollessa voidaan yhdenvertaisten mahdollisuuksien lisäksi pitää tärkeänä myös lopputulosten yhdenvertaisuutta⁷¹⁵. Erityisesti tällä on merkitystä aineellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Kaikilla oppilailla ei kuitenkaan merkittävistäkään tukitoimista huolimatta ole edellytyksiä perusopetuksen oppimäärän suorittamiseen, jolloin tavoitteen mielekkyys voidaan asettaa kyseenalaiseksi. Tältä osin voidaankin aineellisen yhdenvertaisen oikeuden perusopetukseen todeta saavan myös periaateluonnetta; yhdenvertaista oikeutta perusopetuksen oppimäärään tuetaan niin suuressa määrin, kuin oikeudellisesti ja tosiasiallisesti on mahdollista. Jos lähtökohtana pidetään Aarnion tulkintaa optimointikäskyn sääntöluonteesta, tulee tukitoimien olla tilanteeseen suhteutettuina täysimääräisiä. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta tukitoimien laajuuden arvioinnin lähtökohtana tulee olla oppilaan näkökulma, eivät esimerkiksi kunnan resurssit palvelun järjestämiseen.

Oppilasarvioinnin yhdenvertaisuus saa sääntelyssä niin ikään sekä sääntö- että periaateluonnetta. Vahvistettuja oppilasarvioinnin perusteita on noudatettava sääntöluonteisina tekemättä eroa esimerkiksi oppilaan sukupuolen tai alkuperän perusteella. Tämä koskee erityisesti perusopetuksen opintojen päättöarviointia.⁷¹⁶

714 OPH 1/011/2004, s. 14.

715 Arajärvi 2006, s. 111.

716 Vrt. OPH 1/011/2004, s. 266.

Opintojen aikaisen arvioinnin tehtävänä on ohjata ja kannustaa opiskelua sekä kuvata, miten hyvin oppilas on saavuttanut kasvulle ja oppimiselle asetetut tavoitteet⁷¹⁷. Vaikka kyseessä on vahva oppilaan yksilöllisyyden huomioiminen ja perusoikeuden objektin näyttäytyminen eri oppilaiden kohdalla hyvinkin erilaisena, voidaan jokaisen yhdenvertaisen oikeuden katsoa saavan myös optimointikäskyn mukaista sääntöluonnetta. Jokaisella on yhdenvertainen oikeus itselleen parhaaseen ohjaamiseen ja kannustamiseen.⁷¹⁸

Erityisiä tarpeita omaavien oppilaiden arviointi suhteutetaan oppilaan omiin lähtökohtiin ja yksilölliseen opetussuunnitelmaan⁷¹⁹. Voidaan tulkita arviointia toteutettavan suhteessa muihin oppilaisiin oppilaiden keskinäistä yhdenvertaisuutta mahdollisimman pitkälle edistäen (periaateluonne/optimointikäsky).

Valtakunnallisessa opetuksen tavoitteiden, menetelmien ja näihin kytkeytyvän oppilasarvioinnin perusteiden valmistelussa voi, ja tulisikin, näkyä muun muassa sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen. Tällöin opetusta ja oppilaan osaamisen arvioinnin perusteita suunnitellaan eri sukupuolta edustavien oppilaiden näkökulma huomioiden. Valmisteluvaiheen kautta oikeus yhdenvertaiseen oppilasarviointiin saa päättöarvioinninkin osalta myös periaateluonnetta: eri sukupuolta olevien asemaa edistetään niin suuressa määrin kuin oikeudellisesti ja tosiasiallisesti mahdollista on.

Kielellisen yhdenvertaisuuden osalta esiin nousevat sekä muodollinen että aineellinen yhdenvertaisuus. Perustuslain 17.1 §:n mukaan ”*Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan*”, minkä voidaan tulkita erityisesti muodollisen yhdenvertaisuuden osalta saavan oikeusnormina sääntöluonnetta. Aineellista kielellistä yhdenvertaisuutta perusopetukseen ja muihin sivistyspalveluihin edistetään periaateluonteisesti niin suuressa määrin kuin oikeudellisesti ja tosiasiallisesti on mahdollista (muut kieliryhmät). Oppilasarviointia koskevassa sääntelyssä kielellisen yhdenvertaisuuden edistäminen näkyy erityisesti maahanmuuttajaoppilaiden arvioinnissa⁷²⁰.

Yhteenvetona voidaan yhdenvertaista oikeutta perusopetukseen koskevan perusoikeussääntelyn tulkita pääsääntöisesti sisältävän sääntöluonteisen oikeusnormin. Ai-

717 OPH 1/011/2004, s. 262.

718 Tilanteessa perusoikeuden subjektien yhdenvertainen oikeus saa sääntöluonnetta perusoikeuden objektin, parhaan mahdolliseen ohjaamisen ja arvioinnin saadessa periaateluonnetta. Tämä johtuu siitä, että usein on vaikea yksiselitteisesti todeta, millainen ohjaus ja kannustus kullekin oppilaalle parasta on, ja toisaalta vaikea tätä käytännössä toteuttaa. Perusoikeuden subjektin kannalta puolestaan olisi hyvin vaikea perustella periaateluonnetta lähtökohtaa oikeudelle. Siten tavoitteeksi muodostuu jokaisen sääntöluonteisen oikeuden edistäminen niin suuressa määrin kuin mahdollista.

719 OPH 1/011/2004, s. 264–265.

720 OPH 1/011/2004, s. 265.

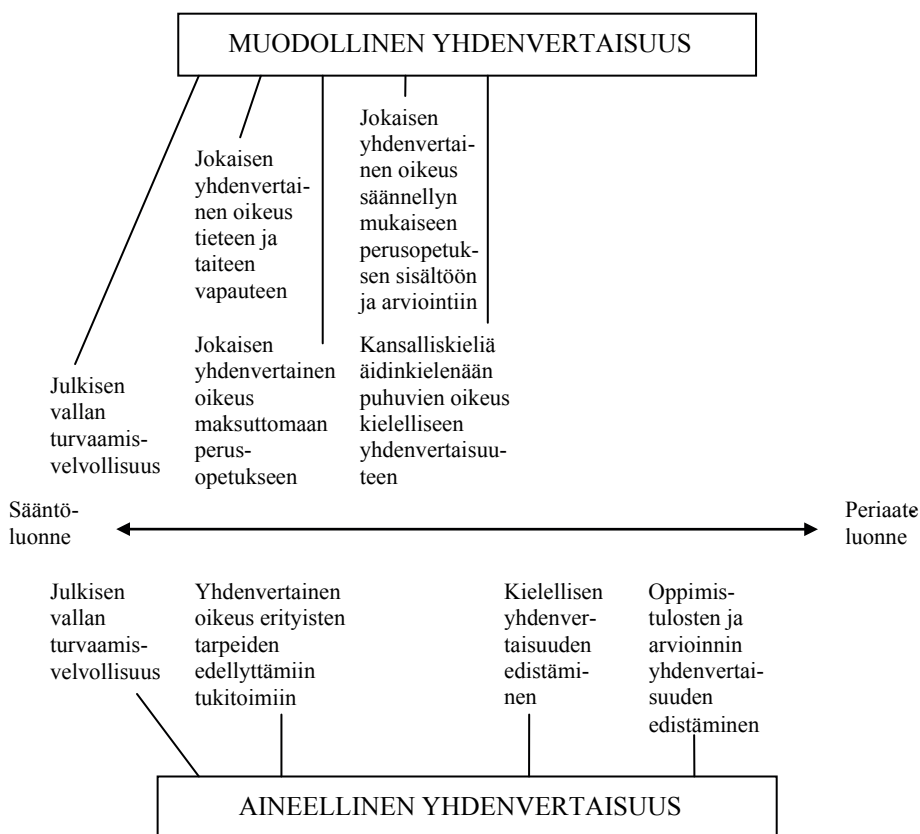
neellisen yhdenvertaisuuden osalta perusoikeus saa myös periaateluonnetta erityisesti perusopetuksen sisällön suhteen (= mihin oikeus on).

Perusopetuksen ohella toiseksi jokaisen yhdenvertaisesti omaamaksi sivistykselliseksi oikeudeksi voidaan osittain katsoa oikeus tieteen ja taiteen vapauteen (sekä välillisesti myös oikeus ylimmän opetuksen vapauteen). Torjuntaoikeutena *jokaisen yhdenvertainen oikeus* saa sääntöluonnetta, jolloin oikeutta ei ilman hyväksyttävää perustetta voida rajoittaa⁷²¹. Turvaamisoikeutena yhdenvertainen oikeus tieteen ja taiteen vapauteen puolestaan näyttäytyy periaateluonteisena oikeusnormina; perusoikeuden toteutumista edistetään niin suuressa määrin, kuin on mahdollista. Tällöin jokaisen oikeuden sijaan puhutaan jokaisen yhtäläisistä mahdollisuuksista.

Käsillä olevassa tutkimuksessa tarkasteltavien sivistyksen osa-alueiden kannalta merkityksellisin on yhdenvertainen oikeus taiteen vapauteen. Sekä perusopetuksen, taiteen perusopetuksen että kuntien kulttuuritoiminnan osalta ovat nähtävissä molemmat oikeusnormin ulottuvuudet. Perusopetusta ja taiteen perusopetusta koskevassa sääntelyssä turvaamisoikeudelliset elementit liittyvät lähinnä edellytysten antamiseen yksilön tulevaisuuden taiteen vapauden toteuttamiselle.

Jokaisen yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisältämien oikeusnormien luonnetta sääntö-periaate -jatkomolla voidaan hahmottaa seuraavasti:

721 Tässä sääntöluonteisuudella viitataan erityisesti yksilöön liittyviin tekijöihin (= yksilöiden yhdenvertaisuus). Perusteltuja rajoitteita taiteen vapaudelle voi asettaa esimerkiksi lastensuojelu.



Kuvio 27. Jokaisen yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sääntö- ja periaateluottavuudet.

Kuvio havainnollistaa hyvin jokaisen yhdenvertaista oikeutta perusopetukseen koskevan perusoikeuden sisällön painottumista sääntöluonteisen oikeusnormin suuntaan. Samalla julkisen vallan turvaamisvelvollisuus saa yhdenvertaista oikeutta perusopetukseen koskevan perusoikeuden osalta sääntöluonnetta. Periaateluonteisina oikeusnormeina näyttäytyvät ainoastaan kielellisen yhdenvertaisuuden edistäminen ja oppimistulosten näkökulmasta lähtevä aineellinen yhdenvertaisuus.

4.3.2 Jokaisen yhtäläiset mahdollisuudet sivistykseen

Perustuslain 16.2 § asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, turvata jokaiselle yhtäläiset mahdollisuudet myös muuhun kuin perusopetukseen. Oikeutta ei siten turvata perusoikeustasolla subjektiivisena oikeutena,

vaan huomioon otetaan yksilöiden kyvyt (muodollinen yhdenvertaisuus) sekä erityiset tarpeet (aineellinen yhdenvertaisuus). Varattomuus ei saa muodostua esteeksi muuhun kuin perusopetukseen osallistumiselle tai itsensä kehittämislle.

Oikeusnormin sääntö-periaate -ulottuvuuksien kannalta perustuslain 16.2 § yhdessä perustuslain 6 §:n kanssa sisältää moninaisia tekijöitä. Alue, jota sääntely koskee, on laaja, ja perustuslain 16.1 §:n tavoin säännöksen toinen momentti sisältää jo itsessään muodollisen ja aineellisen yhdenvertaisuuden elementit. Tarkasteltavaksi tulevat niin perusoikeuden subjekti kuin objektikin. Tutkimuksessa tarkasteltavista sivistyksen osa-alueista sääntely koskee taiteen perusopetusta ja kuntien kulttuuritoimintaa. Viittaus lailla säätämiseen antaa säännökselle sisältöä eduskuntalaintasoisien sääntelyn kautta, mutta kokonaisuudessaan sääntely ei tähän tyhjene⁷²².

Yksilöiden yhtäläisiä mahdollisuuksia (muodollinen yhdenvertaisuus) muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen turvaava sääntely saa sääntö-periaate -akselilla erilaista ulottuvuutta riippuen siitä, tarkastellaanko yhtäläisiä mahdollisuuksia sivistyspalvelujen piiriin pääsyyn esimerkiksi olemassa olevan, yksittäisen taiteen perusopetusta antavan oppilaitoksen (sääntöulottuvuus) vaiko maanlaajuisesti yhtäläisten opetuksen piiriin pääsyn mahdollisuuksien (periaateulottuvuus) turvaamisen osalta⁷²³. Yksittäisten, kuntien ylläpitämien oppilaitostenkin osalta kaikkia tutkimuksessa tarkasteltavia sivistyksen osa-alueita koskevassa sääntelyssä kuitenkin nousee ainakin jossakin määrin esiin oman kunnan asukkaiden muihin nähden etusijainen asema. Taiteen perusopetusta koskevaa sääntelyä täydennettäessä (LTPo 6.2 §) asiassa on pyydetty perustuslakivaliokunnan lausunto, jossa on todettu kunnallisen itsehallinnon muodostavan hyväksyttävän perusteen yhdenvertaista oikeutta muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen koskevan perusoikeuden *osittaiselle* rajoittamiselle⁷²⁴. Lausunnon voidaan tulkita osaltaan ilmaisevan yhdenvertaista oikeutta sivistyksen koskevan perusoikeuden kiinteän ytimen rajoja.

Muodollisen yhdenvertaisuuden lisäksi kunnallinen itsehallinto voi rajoittaa yhdenvertaista oikeutta muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen koskevan perusoikeuden aineellisen yhdenvertaisuuden ulottuvuuden toteutumista, sillä kunnan omien asukkaiden etusijaa koskevaa sääntelyä voidaan noudattaa myös erityisiä tarpeita omaavien opetukseen hakevien kohdalla. Muutenkin erityisiä tarpeita omaavien edellytyksiä oppilasvalinnoissa menestymiseen edistetään suhteessa muodollisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseen niin suurella määrällä kuin mahdollista on (periaate-

722 Perusoikeuksia konkretisoiva sääntely voi erityisesti TSS-oikeuksien täsmentämisessä myös mennä pidemmälle kuin mitä perusoikeussääntely vaatii. Saraviita 2005, s. 237.

723 Tältä osin säännöksellä on liittymäkohtia myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen huolehdittaessa sivistyksellisistä tarpeista. HE 309/1993 vp, s. 64.

724 Ks. PeVL 9/2000 vp, s. 2–3.

luonne). Valtakunnallisesti katsoen julkisen vallan on turvattava myös erityisiä tarpeita omaavien mahdollisuus opiskeluun, jolloin erityisiä tarpeita omaavien hakijoiden huomioiminen muodollisen yhdenvertaisuuden kriteerein tehtävissä oppilasvalinnoissa ei koko muuta kuin perusopetusta koskevan koulutussektorin osalta riitä. Tässä voidaan katsoa kulkevan periaateluonteisena toteutuvan oikeusnormin kiinteän ytimen rajan: erityisiä tarpeita omaaville on järjestettävä riittävästi mahdollisuuksia kouluttautumiseen ja itsensä kehittämiseen.

Varattomien asemaa koskeva sääntely on oppilaaksi hakevien kotikunnan osittain huomioivien oppilasvalintasäännösten sisällä ehdotonta; jokaiselle on turvattava mahdollisuus sivistyspalvelujen piiriin pääsyyn varattomuuden sitä estämättä. Toisin sanoen varattomuus ei voi muodostua esteeksi kykyjen perusteella, muodollisesti yhdenvertaisten oppilasvalintojen kautta saadun opiskeluoikeuden käyttämiseen. Tässä kohtaa sääntely saa vahvaa sääntöluonnetta, johon kunnallisella itsehallinnollakaan ei vaikutusta ole⁷²⁵.

Samasta kunnasta tulevien hakijoiden osalta yhtäläisiä mahdollisuuksia muuhun kuin perusopetukseen turvaavan oikeusnormin sääntöluonteisuus on samoin ehdoton ilman hyväksyttäviä rajoitusperusteita. Valintaperusteiden tulee olla kaikille yhdenvertaiset.⁷²⁶

Pohdittaessa perusoikeuden objektiä, eli sitä, mihin oikeus on, koskevan sääntelyn normiluonnetta tulevat niin ikään tarkasteltaviksi yksittäisen oppilaitoksen taso ja opetuksen järjestämisen valtakunnallinen taso. Molemmilla tasoilla sääntely saa sääntöluonteista ulottuvuutta; oppilaitoksiin yhtäläisin valintaperustein hyväksytyillä on yhdenvertainen oikeus laajuudeltaan ja sisällöltään tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä ja tämän nojalla annetuissa määräyksissä tarkoitettuun opetukseen. Sääntelyn asettamisissa puitteissa oppilaiden yhdenvertaisuus huomioi myös oppilaan yksilölliset ja alueen kulttuuriset tekijät. Valtakunnallisesti asetettujen puitteiden sisällä voi annettavassa opetuksessa olla oppilaitoksittain eroja, mutta yksittäisessä oppilaitoksessa annettavan opetuksen osalta perusteltu lähtökohta on jokaiselle oppilaaksi hyväksytyille yhdenvertaisin perustein annettava opetus.

Erityisiä tarpeita omaavien aineellisen yhdenvertaisuuden edistämisen osalta perusoikeuden objekti saa perusopetusta koskevan sääntelyn tavoin periaateluonnetta. Jo-

725 Tähän liittyen ei ole olemassa sen enempää perustuslakivaliokunnan lausuntoja kuin tuomioistuintenkaan päätöksiä, joten tulkinta joudutaan tekemään lainsäädännön ja esitöiden perusteella.

726 Ks. myös Miettinen 2002, s. 146. Taiteen perusopetusta koskeva sääntely (6 §) täsmentää perustuslain sääntelyä: ”Hakijoihin on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita.” Erityisiä tarpeita omaavien aseman edistämistä esimerkiksi sallimalla tarvittavien apuvälineiden käyttö pääsykokeessa ei kuitenkaan voida pitää muodollisen yhdenvertaisuuden rajoittamisena.

kaisen yhtäläisiä mahdollisuuksia annettavan opetuksen omaksumiseen edistetään niin suuressa määrin kuin oikeudellisesti ja tosiasiallisesti on mahdollista. Tarvittaessa oppilaalle laaditaan henkilökohtainen opetussuunnitelma⁷²⁷. Erona perusopetukseen nähden ei lopputulosten yhdenvertaisuus saa muun kuin perusopetuksen osalta kuitenkaan vastaavan suurta merkitystä. Tähän vaikuttaa jo lähtökohta, jossa osa koulutukseen halukkaista jää kokonaan opetuksen ulkopuolelle. Oppilasvalinnoissa oppilaitokseen päässeiden oppimistulosten ja erityisesti yhdenvertaisten oppimismahdollisuuksien toteutumista kuitenkin säännellään edistettäväksi.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden voidaan tulkita vaikuttavan erilaisten oppijoiden huomioimiseen myös opetusmenetelmiä valittaessa. Opetussisältöihin ja -menetelmiin yhteydessä olevan oppilasarvioinnin yhdenvertaisuutta koskevat sääntö-periaate -ulottuvuuksien osalta samat lähtökohdat kuin edellä käsitellyssä perusopetuksessakin.

Kuntien kulttuuritoiminnan osalta näyttäytyvät osittain taiteen perusopetuksen kanssa samat lähtökohdat palvelujen järjestämisessä. Erityisesti tämä koskee tilanteita, joissa esimerkiksi taiteen edistämisen tehtävää hoidettaessa kunnan tarjoaman tuen piiriin halukkaita on enemmän, kuin kunnalla on mahdollisuutta ottaa. Kulttuuripalvelujen osalta kaikki halukkaat usein palvelun piiriin pääsevät, jolloin kyseeseen ensisijaisesti tulee se, ettei kunta perusteettomasti voi rajoittaa yksilön osallistumista järjestämiinsä palveluihin. Varattomia koskeva perustuslaintasoinen sääntely koskee taiteen perusopetuksen tavoin myös kuntien kulttuuritoimintaa. Perustuslain 16.2 §:n sääntö- ja periaateulottuvuuksien analysointiin väljä ja niukka kuntien kulttuuritoimintaa koskeva sääntely ei merkittävää uutta tuo.

Määrällisesti riittävien ja maantieteellisesti riittävän kattavien sivistyspalvelujen turvaamisen osalta on vaikea ajatella yhtäläisiä mahdollisuuksia muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen koskevaa sääntelyä sääntöluonteisena (täsmällisen, sääntöluonteisen yhdenvertaisuuden saavuttaminen tässä suhteessa lienee myös käytännössä mahdotonta). Oikeusnormi näyttäytyikin optimointikäskyn sisältävänä periaate-luonteisena normina, jolloin maanlaajuista, määrällisesti ja laadullisesti riittävien palvelujen järjestämistä edistetään niin suuressa määrin kuin oikeudellisesti ja tosiasiallisesti on mahdollista. Huomioitavaksi tulevat myös opetuskieleen liittyvät kysymykset.

Perustuslain 16.2 §:n voidaan yhdessä perustuslain 6 §:n kanssa tutkimuksen lähtökohdat ja aiemmin säännösten sisällön osalta analysoitu huomioiden esittää sisältävän seuraavan, pääsääntöisesti periaateluonteisen oikeusnormin:

Valtion ja kuntien on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, niin suuressa määrin kuin oikeudellisesti ja tosiasiallisesti on mahdollista jo-

727 OPH 11/011/2005, s. 3; OPH 10/011/2005, s. 6; OPH 41/011/2002, s. 11; OPH 40/011/2002, s. 11; OPH 39/011/2002, s. 19; OPH 38/011/2002, s. 11.

kaisen Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevan muodollinen ja aineellinen yhdenvertaisuus mahdollisuuksissa opetukseen, tiedon hankintaan, tieteelliseen ja taiteelliseen toimintaan, taiteesta nauttimiseen, liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittamiseen sekä muuhun itsensä kehittämiseen huomioiden erityisesti vammaisten henkilöiden aineellinen yhdenvertaisuus sekä se, etteivät varattomuuteen tai asuinpaikkaan liittyvät syyt muodostu tosiasialliseksi esteeksi opetuksen saamiselle tai itsensä kehittämislle.

Oikeusnormin sääntöluonteisuus korostuu ennen kaikkea yksittäisen oppilaitoksen opilasvalinnoissa (kunnallisen itsehallinnon rajoittavan vaikutuksen ulkopuolella) sekä velvollisuudessa turvata mahdollisuus opiskeluun ja kulttuuripalveluihin varattomuuden sitä estämättä.

Perusoikeuden subjektina oikeusnormi mainitsee *jokaisen* yhtäläisten mahdollisuuksien omaajana, mikä kuntien kulttuuritoiminnan osalta lähtökohtana onkin. Taiteen perusopetus on suunnattu pääasiallisesti lapsille ja nuorille, mikä nousee perusoikeuden yhdeksi aineellisen yhdenvertaisuuden elementiksi. Muita aineellisen yhdenvertaisuuden elementtejä ovat yksilöiden erityisten tarpeiden ja varattomien aseman huomioiminen. Kielellisen yhdenvertaisuuden turvaaminen näyttäytyy perusopetuksen tavoin sekä muodollisena että aineellisena yhdenvertaisuutena, kun huomioon otetaan perustuslain 17 §:n vaikutus.

Perustuslain 16.2 §:n sisältämän aineellisen yhdenvertaisuuden sääntö-/periaateulottuvuutta tarkasteltaessa joudutaan pohtimaan myös muodollisen ja aineellisen yhdenvertaisuuden suhdetta. Aineellisen yhdenvertaisuuden edistäminen edellyttää aiemmin sääntöluonteistakin ulottuvuutta saavaksi todetun muodollisen yhdenvertaisuuden joustamista. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi hakijan tarvitsemien apuvälineiden käytön sallimista taiteen perusopetuksen pääsykokeissa, mikä ei vielä puuttuisi sääntöluonteisten yhdenvertaisten valintaperusteiden asemaan. Yksilöiden erityisiä tarpeita koskeva aineellisen yhdenvertaisuuden edistäminen ei täydellistä yhdenvertaisuutta voi saavuttaa, jolloin kyseessä on periaateluonteinen heikommassa asemassa olevien tilanteen parantaminen niin suurena määränä, kuin mahdollista on. Sama koskee lasten ja nuorten aineellisen yhdenvertaisuuden edistämistä suhteessa aikuisväestöön. Yhdenvertainen oikeus muuhun kuin perusopetukseen sekä itsensä kehittämiseen varattomuuden sitä estämättä sitä vastoin saa edellä todetun mukaisesti sääntöluonnetta.

Kuvion muodossa yhdenvertaista oikeutta muuhun kuin perusopetukseen sekä itsensä kehittämiseen koskevan perusoikeuden sääntö- ja periaateulottuvuuksia voidaan erityisesti tutkimuksessa tarkasteltavien sivistyksen osa-alueiden kautta hahmottaa seuraavasti:

nallisen itsehallinnon muodostavan hyväksyttävän perusteen yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden rajoittamiselle. Rajoittaminen ei kuitenkaan voi koskea perusoikeutta kokonaisuudessaan, vaan vähintään puolet kulloinkin otettavista oppilaista tulee ottaa paremmuusjärjestyksessä asuinkunnasta riippumatta (LTPo 6 §). Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kiinteä ydin siten rajoittaa osaltaan myös kunnallista itsehallintoa.

4.4 Yhdenvertainen oikeus sivistykseen ohjelmallisena ja julistuksellisena normina

Sääntö- ja periaateluonteen lisäksi perusoikeuksilla voi olla ohjelmallista ja julistuksellista ulottuvuutta. Tällöin perusoikeussäännös voi asettaa suuntaa lainsäädäntötoiminnalle, ja siten ohjata tulevan sääntelyn kehitystä⁷²⁹.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskeva perusoikeus saa sääntö- ja periaateulottuvuuksien ohella jossakin määrin myös ohjelmallista ja julistuksellista ulottuvuutta. Näiden merkitys on tulevaisuuteen suuntaava, ja siten perusoikeuden edellä käsiteltäviä sääntö- ja periaateulottuvuuksia täydentävä.

Yhdenvertaista oikeutta perusopetukseen koskevassa perusoikeudessa ohjelmallisuus näkyy vähiten. Pääasiassa sääntöluonteisen oikeusnormin ohella perusoikeussäännös ainoastaan antaa toimeksiannon säätää oppivelvollisuudesta lailla (PL 16 §), missä voidaan nähdä myös ohjelmallista luonnetta. Säännös kuitenkin on luonteeltaan varsin toteava antamatta lailla säätämislle tarkempia suuntaviivoja, jolloin se käytännössä ilmenee lähinnä toimeksiantona.

Yhdenvertaista oikeutta perusopetukseen koskevaa säännöstä enemmän periaateluonnetta saavassa yhdenvertaista oikeutta muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen koskevassa säännöksessä ohjelmaluonteisuus näyttäytyy lähinnä velvoitteena sääntelyn kehittämiseen jatkossakin siten, että yksilöiden monipuoliset ja riittävän laajat mahdollisuudet muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen turvataan. Tulkinnalle perusteita antaa perusoikeuden objektin, muun kuin perusopetuksen ja itsensä kehittämisen, ymmärtäminen lainvalmistelussa laajasti. Myös elinikäisen oppimisen periaate edellyttää riittävän monipuolisia ja eri elämäntilanteisiin sopivia kouluttautumisen ja muun itsensä kehittämisen mahdollisuuksia.⁷³⁰

Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta turvaavan perustuslain 16.3 §:n on samoin tulkittu saavan myös ohjelmallista ja julistuksellista ulottuvuutta⁷³¹. Ilmai-

729 Ks. HE 309/1993 vp, s. 26. Ks. myös Saraviita 2005, s. 149. Merikoski on tuonut esiin perusoikeuksien ohjelmallista ulottuvuutta jo vuonna 1932 todeten ohjelmallistenkin säännösten objektiivisen oikeuden luonteen. Ks. Merikoski 1932, s. 113-115.

730 HE 309/1993 vp, s. 64.

731 Ks. Arajärvi 2006, s. 144.

su *on turvattu* viittaakin jo itsessään tämän hetken lisäksi myös tulevaisuuteen. Säännöksen lainsäädäntötyötä ohjaava vaikutus johtaa siihen, ettei säännöksen ilmaisemaa oikeudellista asiointilaa voida muuttaa muuten kuin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tämä koskee yhdenvertaista oikeutta tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen sekä torjunta- että turvaamisoikeutena, ja siten edellyttää myös aktiivisia lainsäädäntö- ja muita toimia perusoikeuden toteutumisen turvaamiseksi⁷³².

4.5 Perusoikeuden rajoittaminen

4.5.1 *Kunnallinen itsehallinto yhdenvertaista oikeutta sivistykseen rajoittavana tekijänä*

Aikaisemmin tutkimuksessa on tuotu esiin lähtökohtaiset erot yhtäältä kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville ihmisille kuuluvien perusoikeuksien ja toisaalta paikallisista näkökohdista perustansa saavan kunnallisen itsehallinnon välillä. Sääntelyn erilaisista lähtökohdista aiheutuviin ristiriitoihin paneudutaan lähemmin seuraavassa. Tarkastelu pitäytyy tutkimuksessa omaksutun linjauksen mukaisesti oikeudellisessa analysoinnissa, jonka sisällä esiin nousevat yhtäältä kuntien järjestämien sivistyspalvelujen piiriin pääsyä, ja toisaalta taloudellisia seikkoja koskeva sääntely. Jonkin verran tarkastellaan myös muuta yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden toteutumiseen mahdollisesti vaikuttavaa sääntelyä. Aluksi paneudutaan lähemmin kunnallista itsehallintoa koskevaan perustuslainsäätelyyn.

Perustuslain 121 § sääntelee kunnallista itsehallintoa ja muuta alueellista itsehallintoa seuraavasti:

”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisien kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.”

Hallituksen esityksessä kunnan asukkaiden itsehallinnolla tarkoitetaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön viitaten *kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta*. Itsehallinto on voimassa perustuslailla suojattuna kuntien hallinnon periaatteena, ja sen keskeisiä ominaispiirteitä täsmennetään pykälän 2 ja

732 Ks. myös Miettinen 2001, s. 318–345; Rautiainen 2007, s. 94–98.

3 momenttien säännöksillä.⁷³³ Näiden mukaan itsehallinnon keskeisiin piirteisiin kuuluvat 1) kuntien hallinnon yleisten perusteiden lailla säätämisen vaatimus, 2) kunnille annettavien tehtävien lailla säätämisen vaatimus ja 3) kuntien verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Lailla säätämisen vaatimus koskee kuntien hallinnon osalta yleisiä perusteita kuten kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia. Itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla on turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus, joka sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoeliimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille.⁷³⁴

Kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu myös, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen (yleinen toimiala), ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla (erityinen toimiala). Olennaista on, ettei kunnille voida antaa tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä. Kuntien verotusoikeus liittyy läheisesti kuntien oikeuteen päättää omasta taloudestaan.⁷³⁵

Perusoikeusuudistuksessa kunnallista itsehallintoa vahvistettiin ottamalla asiasta aiempaa kattavammat säännökset perustuslakiin. Samalla kuitenkin myös korostettiin julkisen vallan turvaamisvelvollisuutta koskevan säännöksen (PL 22 §) tärkeyttä perusoikeuksien toteutumiseksi käytännössä. Säännös laajeni vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa koskemaan valtion lisäksi myös muun muassa kuntia.⁷³⁶ Kuten aiemmin tutkimuksessa on tullut esiin, ovat säännösten väliset suhteet näyttäneet tulkinnallisesti jossakin määrin monimutkaisina ja ristiriitaisina.

Sivistyspalveluja koskeva tavallisen lain tasoinen sääntely asettaa kunnille merkittäviä tehtäviä ja veloitteita yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden turvaamiseksi Suomessa. Voidaankin todeta kuntien roolin perusoikeuden toteutumisen turvaamisessa muodostuvan keskeiseksi. Toisaalta tavallisen lain tasoinen sääntely antaa kunnille mahdollisuuden kunnalliseen itsehallintoon perustuen myös yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden rajoittamiseen. Seuraavassa tarkastellaan lähemmin tätä koskevaa sääntelyä.

733 HE 1/1998 vp, s. 175.

734 HE 1/1998 vp, s. 176; PeVL 42/1996 vp.

735 HE 1/1998 vp, s. 176. Verotusoikeuden osalta hallituksen esityksessä viitataan perustuslakivaliokunnan aikaisempaan lausuntokäytäntöön (PeVL 29/1992 vp; PeVL 9 ja 17/1994 vp), jossa vakiintunut tulkintalinja esitettiin perustuslaissa säänneltäväksi. Ks. myös PeVM 10/1998 vp, s. 35.

736 PeVM 10/1998 vp. Hallituksen esitys uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

Perusopetuksen osalta laki antaa kunnalle mahdollisuuden päättää ottaa järjestämänsä opetukseen *ensisijaisesti kunnassa asuvia lapsia* (PerusopetusL 28 §). Laki valmisteltaessa ei asiassa ole, toisin kuin jäljempänä käsiteltävän taiteen perusopetusta sääntelevän lain oppilaaksi ottamista koskevan 6 §:n kohdalla, pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa⁷³⁷. Hallituksen esityksessä tai sivistysvaliokunnan mietinnössä ei säännöstä tältä osin niin ikään avata tai perustella⁷³⁸.

Turun hallinto-oikeus on tulkinnut, että toissijaiseen kouluun hakijoihin on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita riippumatta siitä, onko kyse oman vai toisen kunnan oppilaasta⁷³⁹:

Tapauksessa toisessa kunnassa asuva oppilas haki koulunkäyntioikeutta kaupungin perusopetuksen koulun seitsemännellä luokalla, koska hänen koulumatkansa haettuun kouluun oli lyhyempi kuin oman kunnan hänelle osoittamaan kouluun, ja hänen harrastuksensa suuntautui ko. kaupunkiin. Kaupunki hylkäsi hakemuksen. Kaupunki oli päättänyt, että sen järjestämään opetukseen otetaan ensisijaisesti kaupungissa asuvia oppilaita. Vierasmaakkuntalaisia oppilaita oli otettu kaupungin järjestämään perusopetukseen pääsääntöisesti vain opetussuunnitelmallisin painotuksin ja vieraskieliseen opetukseen.

Lääninhallitus kumosi oppilaan huoltajien valituksen johdosta kaupungin päätöksen, ja hallinto-oikeus hylkäsi kaupungin lääninhallituksen ratkaisusta tekemän valituksen. Hallinto-oikeuden mukaan toissijaiseen kouluun hakijoihin on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita riippumatta siitä, onko kyse oman vai toisen kunnan oppilaasta. Kaupunki oli soveltanut valintaperusteita, joiden mukaan toisen kunnan oppilaan oli mahdollista päästä kaupungin järjestämään perusopetukseen ainoastaan opetussuunnitelmallisin painotuksin, mutta ei ollut vastaavasti rajoittanut kaupungissa asuvien oppilaiden oikeutta hakeutua toissijaiseen kouluun. Hakijat oli siten asetettu eriarvoiseen asemaan asuinpaikan perusteella, eikä heihin ollut sovellettu yhdenvertaisia valintaperusteita. Koulussa, johon oppilas haki, oli tilaa, eikä kaupungin esittämällä perusteella, että sen tuli muuttovoittokuntana varautua siihen, että kaikille luokille tuli koko ajan lisää oppilaita, ollut asiassa merkitystä. (Turun HAO 16.12.1999 99/1088/2).

Hallinto-oikeuden ratkaisussa asuinpaikka kiellettyinä erotteluperusteena (PL 6.2 § ja HE 309/1993 vp, s. 44) on perustuslain etusija huomioiden tullut ristiriitatilanteessa sovellettavaksi. Samoin on asiaa tulkinnut lääninhallitus, tosin viittaamatta perusoikeussääntelyn syrjintäkieltoon:⁷⁴⁰

737 Sen sijaan perustuslakivaliokunta on antanut lausuntonsa vastaavassa tilanteessa toisessa yhteydessä. Ks. PeVL 14/2006 vp, s. 2.

738 HE 86/1997 vp, s. 64; SiVM 3/1998 vp, s. 32.

739 Turun HAO 99/1088/2.

740 Ks. myös LSLH-1999-4868/Op-13; ESLH 02802 8051 99 160. Kunta ei myöskään voi kieltää ottamasta kunnan järjestämään perusopetukseen vieraskuntalaista oppilasta, jos

Tapauksessa kaupunki oli soveltanut toissijaiseen perusopetuksen kouluun hakeviin valintaperusteita, joiden mukaan toisen kunnan oppilaan on pääsääntöisesti ollut mahdollista päästä kaupungin järjestämään perusopetukseen ainoastaan, mikäli hänen asuinkuntansa ja kaupunki ovat tehneet asiasta sopimuksen. Lääninhallitus katsoi, että toissijaiseen kouluun hakeviin on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita riippumatta siitä, onko kyse oman vai toisen kunnan oppilaasta. Lääninhallitus katsoi oppilaaksi hakeneen asetetun eriarvoiseen asemaan muihin kouluun hakeneisiin nähden asuinpaikkansa perusteella. Lääninhallitus kumosi päätöksen. ESLH-2004-06394/Op-13.

Lääninhallitus on kuitenkin joissakin muissa ratkaisuisaan soveltanut perusopetuslain 28.2 §:ää hyläten kunnan ulkopuolelta tulevien oppilaaksi ottamista koskevat valitukset⁷⁴¹. Ratkaisussa LSLH-2009-31/Op-13 todetaan kunnan ulkopuolelta tulevalle oppilaalle olevan oikeuden päästä hakemaansa toissijaiseen kouluun, mikäli ryhmissä tilaa on. Tässä päätöksessä viitataan edellä mainittuun Turun hallinto-oikeuden ratkaisuun.⁷⁴² Itä-Suomen lääninhallitus on täsmentänyt vastaavaa linjaustaan siten, että etusijalla ovat koulun oman oppilaaksiottoalueen oppilaat, joiden jälkeen kaikkiin (sekä omasta kunnasta että muista kunnista) tuleviin toissijaiseen kouluun hakeviin tulee soveltaa yhdenvertaisia valintaperusteita⁷⁴³. Päätöksessä LSLH V 6379 8051 99 160 keskeiseen merkitykseen nousee se, ettei kaupunki ollut päättänyt, että sen järjestämään opetukseen otetaan ensisijaisesti kunnassa asuvia lapsia, jolloin kunnassa asuviin ja ulkokuntalaisiin tuli soveltaa yhdenvertaisia valintaperusteita⁷⁴⁴. Mielenkiintoinen on myös seuraava Etelä-Suomen lääninhallituksen ratkaisu:

koulussa on tilaa. ESLH-2002-03366/Op-13.

741 LSLH-2009-3523/Op-13; LSLH-2009-3493/Op-13; LSLH-2009-3441/Op-13; LSLH-2001-5340/Op-13. Myöskään Etelä-Suomen lääninhallitus ei ole puuttunut valintakriteereihin, joissa edellytetään oppilaan asuvan perusopetusta järjestävässä kunnassa (käsiteltävä tapaus ei koskenut kunnan asukkuutta). ESLH-2006-02946/Op-13. Ks. myös ESLH-2006-07436/Op-13, jossa koulumatkan pituutta, ja siten käytännössä kunnan asukkuutta, on pidetty hyväksyttävänä valintaperusteena perusopetuksen koulun oppilasvalinnoissa.

742 Ks. myös LSLH-2008-3043/Op-13, s. 6–7; LSLH-2007-2139/Op-13; ISLH-2009-00892/Op-13.

743 ISLH-2002-01733/Op-13; ISLH-2002-01734/Op-13.

744 Ks. myös ESAVI-2010-05875/Op-13; ESAVI-2010-05877/Op-13; ESAVI-2010-05103/Op-13; ESLH-2007-08362/Op-13; ESLH-2002-07195/Op-13; LLH-2001-1285/Op-13; LLH-2001-1287/Op-13. Ratkaisussaan ESLH-2002-03104/Op-13 Etelä-Suomen lääninhallitus on tuonut esiin käsityksensä, jonka mukaan ensisijaisuus -periaatteen toteuttaminen tulee kysymykseen silloin, kun useampi pyrkijä on saanut pääsykokeessa saman pistemäärän. Tällöin oman kunnan hakijat voidaan asettaa oppilasvalinnassa etusijalle vieraskuntalaisiin nähden, mikä lähtökohta syrjäntäkieltoasääntelyn näkökulmasta on altis kritiikille, ja kaipaisi perusteluja.

Tapauksessa kunta oli päättänyt, että toissijaiseen kouluun oppilaita otettaessa sen järjestämään opetukseen otetaan ensisijaisesti kunnassa asuvia. Oppilaat liikuntapainotteista perusopetusta järjestävään kouluun otettiin soveltuvuuskokeen perusteella paremmuusjärjestyksessä, eikä ulkokuntalaista hakijaa hyväksytty, koska oppilaspaikat täytyivät oman kunnan hakijoista. Koska kunta ei ollut asettanut etukäteen rajaa soveltuvuuskokeen hyväksytyille suorittamiselle (esimerkiksi vaadittava pistemäärä), katsoi lääninhallitus, ettei tapauksessa voitu osoittaa, olivatko kaikki kunnassa asuvat oppilaat valintaperusteet täyttäneet, ja siten menneet parhaat pisteet soveltuvuuskokeessa saaneen ulkokuntalaisen hakijan edelle. Läninhallitus kumosi päätöksen. ESLH-2006-03507/Op-13.

Ratkaisukäytännön moninaisuus antanee perusteita sääntelyn täsmentämiselle. Saman kunnan sisällä koulumatkan pituus on uudemmassa Länsi-Suomen lääninhallituksen ratkaisussa todettu ei-hyväksyttäväksi valintaperusteeksi, koska se saattaa oppilaat oppilasvalinnassa perusteettomasti eriarvoiseen asemaan sen perusteella, missä heidän asuinpaikkansa on⁷⁴⁵.

Esiopetukseen ottamista koskevassa ratkaisussaan lääninhallitus on linjannut perusopetusasetuksen 23 a §:n tulkintaa⁷⁴⁶:

Perheeseen pysyvästi sijoitetun lapsen hakemus koulun englanninkieliseen esiopetukseen oli hylätty sillä perusteella, että lapsi ei kunnassa asumisestaan huolimatta ollut kunnassa kirjoilla. Läninhallitus katsoi, että sivistyslautakunnan päättämät englanninkielisen esiopetuksen valintaperusteet eivät olleet perusopetusasetuksen 23 a §:n mukaiset, mikäli esiopetukseen ottamisen ehdoksi asetetulla ”kuntalaisuudella” tarkoitetaan kunnassa kirjoilla olemista, eikä kunnassa asumista, kuten tapauksessa oli tulkittu. Läninhallitus totesi, että hakija oli oikeutettu pääsemään hakemaansa englanninkieliseen esiopetukseen testipistemääränsä ja perusopetusasetuksen 23 a §:n perusteella. ESLH-2009-03432/Op-13.

745 LSLH-2002-5453/Op-13, s. 2–3. Aiemmin lääninhallitus ei päätöksessään LSLH-2000-3644/Op-13 puuttunut koulutuslautakunnan hyväksymään periaatteeseen, jonka mukaan muuhun kuin lähikouluun (perusopetus) hakeneita valittaessa yhtenä kriteerinä on ”lähietäisyys kouluun”. Ks. myös LSLH-2001-4827/Op-13; LSLH 3454 8051 99 160 sekä uudempina ratkaisuina ESAVI/3131/06.06.02/2011; ESAVI/3571/06.06.02/2011; ESAVI/4128/06.06.02/2011; ESLH-2007-03866/Op-13.

746 Perusopetusasetuksen 23 a §:n 2 momentin mukaan ”Esiopetukseen voi hakea oppilaaksi myös muuhun kuin kunnan perusopetuslain 6 §:n 2 momentin mukaan osoittamaan esiopetuksen järjestämispaikkaan. Näitä oppilaita otettaessa on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita. Kunta voi kuitenkin päättää, että sen itse järjestämään tai hankkimaan esiopetukseen otetaan ensisijaisesti kunnassa asuvia lapsia.”

Taiteen perusopetusta koskevan lain (633/1998) 6 § sääntelee eri kunnista tulevien hakijoiden asemaa oppilaaksi otossa:

”Oppilaaksi ottamisesta päättää koulutuksen järjestäjä. Hakijoihin on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita.

Muu koulutuksen järjestäjä kuin valtion oppilaitos voi tehdä yhden tai useamman kunnan tai muun koulutuksen järjestäjän kanssa sopimuksen oppilaiden ottamisesta. Oppilaaksiotossa edellytetyn tieto- ja taitotason taikka valmiudet täyttävälle, sopimuksessa tarkoitetuille tai kunnan järjestämässä koulutuksessa omasta kunnasta tuleville hakijoille voidaan 1 momentin estämättä antaa etusija oppilaaksiotossa. Edellä tarkoitettuja hakijoita, joille annetaan etusija oppilaaksiotossa, saa olla kuitenkin enintään puolet kulloinkin otettavista oppilaista.”

Hallituksen esityksessä lakiin myöhemmin lisättyä 2 momenttia perustellaan lainsäädännön selkeyttämisenä. Säännös tulee sovellettavaksi vain silloin, kun hakijoita on enemmän kuin täytettäviä oppilaspaikkoja. Säännöksen perusteella ei myöskään voida estää muiden kuin sopimuksen piirissä olevien tai omasta kunnasta tulevien hakijoiden hakeutumista koulutukseen.⁷⁴⁷ Perustuslakivaliokunnan mukaan edellä mainituille oppilaaksi ottamista koskeville säännöksille on perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu ja viime kädessä perustuslain 121 §:ssä vahvistettuun kunnalliseen itsehallintoon palautuva hyväksyttävä syy. Valiokunta kuitenkin katsoo, että koulutuksen järjestäjä ei voi tehdä oppilaaksi ottamista koskevaa sopimusta kaikista oppilaspaikoista eikä kunta voi koulutuksen järjestäjänä varata kaikkia oppilaspaikkoja omille asukkailleen. Perustuslain 16 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädetty velvollisuus huomioon ottaen koulutuksen järjestäjän tulee pitää merkittävä osa oppilaspaikoista asuinpaikkaan perustuvien etusijajärjestelyjen ulkopuolella.⁷⁴⁸ Sivistysvaliokunnan ehdotuksen mukaisesti lakiin hyväksyttiin säännös, jonka mukaisesti hakijoita, joille etusija annetaan, saa olla enintään puolet kulloinkin otettavista oppilaista⁷⁴⁹.

Säännöstä valmisteltaessa on taiteen perusopetuksen kohdalla päädytty siten tulintaan, jossa kunnallinen itsehallinto muodostaa hyväksyttävän perusteen mahdoli-

747 HE 10/2000 vp, s. 3–4; Asuinpaikan perusteella tapahtuvan poikkeuksellisen kohtelun kiellosta ks. mm. Saraviita 2000, s. 121.

748 PeVL 9/2000 vp, s. 2–3.

749 SiVM 2/2000 vp, s. 2. Erityisesti taiteen perusopetusta antavien musiikkioppilaitosten käytännön toiminnassa käytetään melko yleisesti kuntakohtaisia oppilaspaikkakiintiöitä, mikä täysimääräisesti toteutettuna on ristiriidassa yllä mainitun sääntelyn kanssa. Käytäntöön ei esimerkiksi Etelä-Suomen aluehallintoviraston ratkaisussa ole puututtu, vaikka aluehallintovirasto taiteen perusopetuksen oppilasvalintoja koskevan sääntelyn ratkaisusaan esiin nostaakin. Ks. ESAVI/4091/06.06.02/2011. Asukasvalinnassa ei kuntalaisuutta voida pitää hyväksyttävänä valintaperusteena. Ks. EAOA 1183/4/03.

suudelle yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden rajoittamiseen. Itsehallintoa koskevan sääntelyn vaikutus näkyy perusoikeuden osittaisena rajoittamisena, mutta samalla yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskeva perusoikeus selventää myös kunnallista itsehallintoa koskevaa sääntelyä itsehallinnon vaikutusalueesta. Kunnallisen itsehallinnon myötä kunnalle ei synny mahdollisuutta yleisellekään toimialalle kuuluvan sivistyspalvelutehtävän osalta rajoittaa opetukseen mukaan pääseviä ainoastaan oman tai sopimuskunnan asukkaisiin.

Oikeusnormiteoreettisesti sääntelytilanne muodostaa mielenkiintoisen asetelman. Kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslainsäätelyn sisältämien oikeusnormien analysointi ei ole tämän tutkimuksen tarkoituksena, mutta suhteessa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevaan perusoikeuteen sen voidaan yleisellä tasolla todeta saavan sekä sääntö- että periaateluonnetta⁷⁵⁰. Syrjäntäkieltosäännöksen puolestaan on todettu sisältävän sääntöluonteisen oikeusnormin. Alexyn perusoikeusteorian käsittein sääntelytilanteessa näkyvät kuitenkin myös optimoinnin lähtökohdat, eli molempia säännöksiä on pyritty toteuttamaan niin suuressa määrin kuin mahdollista. Yhtäältä ihmisten yhdenvertaisuus on asettanut opetuksen järjestäjälle velvollisuuden ottaa oppilaisiksi myös muita kuin omasta kunnasta tulevia, toisaalta säännös, jonka mukaan ”hakijoita, joille etusija annetaan, saa olla *enintään* puolet kulloinkin otettavista oppilaisista” (LTPo 6.2 §), jättää lopullisen harkinnan siitä, missä määrin loppujen valittavien oppilaiden osalta noudatetaan yhdenvertaisuusperiaatetta ja missä määrin omasta/sopimuksen tehneestä kunnasta tuleville oppilaille annetaan etusija, koulutuksen järjestäjälle itselleen. Tässä mielessä lainsäätäjä on jättänyt käytännön toimijoille harkintavaltaa yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamisessa suhteessa kunnalliseen itsehallintoon. Kolmantena harkintaan vaikuttavana säännöksenä mukaan tarkasteluun nousee perustuslain julkiselle vallalle asettama velvollisuus perusoikeuksien turvaamiseen, jota perustuslain 16.2 § sivistyksellisten oikeuksien osalta korostaa erikseen. Lex superior-periaatteen näkökulmasta painopisteen koulutuksen järjestäjän harkinnassa tulisi olla perustuslain säännösten toteuttamisessa suhteessa taiteen perusopetusta koskevaan tavalliseen lainsäädäntöön. Kunnallisen itsehallinnon ja yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden välillä puolestaan painopisteen asettuminen perusoikeuden turvaamisen puolelle olisi perusoikeusmyönteisen laintulkinnan näkökulmasta perusteltua etenkin, kun kunnan asukkaiden demokraattisesti valitsemien päätöksentekijöiden harkintamahdollisuuksia ratkaisu kaventaa vain hyvin vähän⁷⁵¹. Samaa tulkintaa

750 Sääntöluonteiselle ydinalueelle voidaan tulkita kuuluvan mm. kunnallisen itsehallinnon keskeisten piirteiden, kun taas tämän ytimen ulkopuolella sääntely voi saada myös periaateluonnetta, kuten tässä käsiteltävänä olevassa tapauksessa.

751 Ks. myös Mäenpää 2008, s. 64; Harjula & Prättälä 2004, s. 50–51; Heuru 2001, s. 46.

tukee ihmisoikeusystävällinen laintulkinta⁷⁵². Tilanne kertoo osaltaan sääntö-periaate- jaottelun hienojakoisuudesta tarkasteltaessa hyväksyttäviä rajoitusperusteita vahvaa sääntöluonnetta saavaksi tulkitulle syrjäntäkieltosäännökselle.

Juha Lavapuro hahmottelee väitöskirjassaan uuden perustuslakikontrollin mallia, joka rakentuu valtiosääntöisen pluralismin ajatukselle. Tulkinnassa on Lavapuron mukaan aina kysymys *sekä* demokratia- *että* perus- ja ihmisoikeusperiaatteiden toteutumisesta koskevista vaatimuksista, mikä on hyvin nähtävissä myös edellä kuvatussa perustuslainsäännösten tarkastelussa⁷⁵³. Niin perusoikeuksien kuin demokratiankin sisältöä ja suhdetta koskevat tulkinnat muotoutuvat Lavapuron mukaan niiden sisältöä tulkitsevista käytännöissä toimien peilipintana sille tulkinnalle, jonka seuraava argumentoija näille antaa.⁷⁵⁴ Tulkinnassa yhtenä keskeisenä toimijana olevien tuomioistuinten oikeuskäytäntöä taiteen perusopetuksen oppilasvalinnoista suhteessa eri kunnista tulevien mahdollisesti erilaiseen asemaan ei vielä ole, sen sijaan kunnat ja muut koulutuksen järjestäjät valtion oppilaitoksia lukuun ottamatta osallistuvat jatkuvasti päätöksillään yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisällön käytännön muotoutumiseen. Lavapuron mallin näkökulmasta voidaan kysyä, mahdollistaako voimaansaoleva sääntely (kunnallis)demokratiaperiaatteen painottumisen liiaksi yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kustannuksella.

Mielenkiintoa kysymykseen taiteen perusopetuksen kohderyhmästä tuo omalta osaltaan myös kuntien kulttuuritoiminnasta annettu laki (728/1992), jonka 1 §:n mukaan ”... Kunnan tehtävänä on myös järjestää *kunnan asukkaille* mahdollisuuksia taiteen perusopetukseen sekä harrastusta tukevaan opetukseen taiteen eri aloilla.” Sivistyksellisten oikeuksien 16.2 § sekä kuntien kulttuuritoimintaa sääntelevää lakia myöhemmin annettu taiteen perusopetusta koskeva laki (633/1998, *lex posterior*) huomioiden tulee koulutuksen järjestäjän kuitenkin kohdella myös muista kunnista tulevia taiteen perusopetukseen hakevia yhdenvertaisesti (vähintään puolet kulloinkin täytettävistä oppilaspaikoista tulee pitää asuinpaikkaan perustuvien etusijajärjestelyjen ulkopuolella). Koulutusta taiteen perusopetuksesta annetun lain mukaisesti antaessaan kunta sinänsä tulee järjestäneeksi mahdollisuuksia koulutukseen osallistumiseen myös oman kunnan asukkaille. Ikäryhmien osalta käsite kunnan asukkaat puolestaan on laajempi kuin taiteen perusopetusta koskevan lain ilmaisu koulutuksen suuntaamisesta *ensisijaisesti lapsille ja nuorille*. Yhdenvertaisuussääntelyn mahdollistaessa heikommassa asemassa olevien aineellisen yhdenvertaisuuden edistämisen ja taiteen perusopetusta

752 Erityisesti Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus (SopS 1/1956, 2 artikla) kieltää yhdenvertaisuuden rajoittamisen sen maan tai alueen valtiollisen, hallinnollisen tai kansainvälisen aseman perusteella, johon henkilö kuuluu.

753 Toisaalta perus- ja ihmisoikeusperiaatteetkin ovat muotoutuneet osana demokratiaprosessia.

754 Lavapuro 2010, s. 285–291. Vrt. Männistö 2005, s. 122–123.

sääntelevässä laissa käytetyn ilmaisun mahdollistaessa opetuksen antamisen jossakin määrin myös aikuisille ei tässä voitane nähdä laintulkinnallista ristiriitaa.⁷⁵⁵

Lukiokoulutukseen, ammatilliseen koulutukseen, ammattikorkeakouluihin ja yliopistoihin hakeviin on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita ilman asuinpaikkaan perustuvia etusijajärjestelyjä⁷⁵⁶. Perusoikeustasolla kaikki edellä mainitut kuuluvat taiteen perusopetuksen tavoin perustuslain 16.2 §:n sääntelyalueeseen, jolloin jokaiselle tulee perustuslainkin pohjalta turvata kykyjen ja erityisten tarpeiden mukaisesti yhtäläiset mahdollisuudet koulutukseen pääsyyn. Erityisesti ammattikorkeakoulut ja yliopistot myös ovat oppilaitoksia, joissa opiskelua varten usein hakeudutaan asumaan oppilaitoksen sijaintipaikkakunnalle.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevassa sääntelyssä on koulutuksen osalta nähtävissä koulutusasteelta tai -muodosta toiselle siirryttäessä muuttuva linjaus. Kuntien tehtäväksi asetetun perusopetuksen osalta painottuu jokaisen oppivelvollisen perusoikeuden toteutuminen lähikouluperiaatteen kautta: oppivelvollisen mahdollisuudet osallistua opetukseen eivät saa vaarantua tai vaikeutua sen vuoksi, että hän kykyihin tai taipumuksiin perustuvassa oppilasvalinnassa jäisi lähellä sijaitsevan koulunsa ulkopuolelle. Toisaalta asetelmassa nousee esiin kunnan velvollisuus järjestää alueellaan asuvien oppivelvollisten opetus, jolloin oman kunnan hakijoiden syrjäytyminen toisesta kunnasta tulevien hakijoiden vuoksi voisi asettaa kunnan vaikeisiin tilanteisiin. Velvollisuus järjestää opetus jokaiselle hänen erityiset tarpeensa huomioiden asettaa myös omat haasteensa järjestelyille. Lainvalmisteluaineistossa ei kuitenkaan ole tässä kohtaa viitattu kunnalliseen itsehallintoon sääntelyn perusteena.

Oppilaan koulupaikan määräytymistä ja oppilasvalintoja koskeva sääntely tuo osaltaan esiin tavoitteen mahdollisimman yhdenmukaisesta, tasapuoliset valmiudet jatko-opintoihin antavasta perusopetuksesta⁷⁵⁷. Arvovalintana tällöin on päädytty oppimisvalmiuksiltaan heterogeenisten oppilasryhmien ja koulujen muodostamiseen kunkin oppilaan omia lähtökohtia (esim. kyvyt) yksilöllisemmin palvelevan opetuksen

755 Vrt. Teräväinen 2001, s. 113–117.

756 LukioL 629/1998 19 ja 20 §; Ammatillinen koulutusL 630/1998 27 §; AmmattikorkeakouluL 351/2003 22 §; YliopistoL 36 §. Yliopistojen osalta hakijat voidaan erilaisen koulutustaustan vuoksi jakaa valinnoissa erillisiin ryhmiin. Vapaan sivistystyön osalta tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä ei ole säännöksiä opiskelijoiden yhdenvertaisista valintaperusteista, mutta annettavan opetuksen yhtenä tarkoituksena kuitenkin mainitaan tasa-arvon toteutumisen edistäminen suomalaisessa yhteiskunnassa (LVSt 1 §). Käytännössä opiskelijat useimmiten otetaan opetukseen mukaan ilmoittautumisjärjestyksessä.

757 Vrt. SiVM 3/1998 vp, s. 32.

sijaan⁷⁵⁸. Muun muassa Arajärvi onkin todennut yhtäläisten mahdollisuuksien lisäksi myös tulosten yhtäläisyyden tärkeyden erityisesti perusopetuksessa⁷⁵⁹.

Lukiokoulutuksen ja muun kunnan vapaaehtoiisiin tehtäviin kuuluvan koulutuksen osalta sääntely painottaa yhdenvertaisten valintaperusteiden noudattamista erottelematta hakijoita sen enempää asuinkunnan kuin muunkaan syrjäntäkielto-sääntelyssä kielletyn erotteluperusteen suhteen. Erona perusopetukseen ovat oppilaitosten sijainti painotetummin keskikokoisissa ja suuremmissa kunnissa sekä näihin opintoihin osallistuvien iän ja elämäntilanteen myötä vapaampi liikkuvuus oppilaitoksen läheisyyteen. Toisaalta oppilaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta voidaan korostaa erityisesti harvaan asuttujen alueiden osalta myös pienten lukioiden ylläpitämistä, minkä myötä lukiokoulutukseen osallistuminen on mahdollista kotoa käsin. Luonteenomaista lukiokoulutukselle on, että kaikki halukkaat eivät välttämättä oppilaitokseen pääse, joskin tässäkin lienee alueellista vaihtelua syrjäisemmällä alueella sijaitseviin pieniin lukioihin hakevien hyväksi.

Taiteen perusopetusta koskeva sääntely asettuu mielenkiintoisesti perusopetusta ja lukio- ja muuta kuntien vapaaehtoisesti järjestämää koulutusta koskevan sääntelyn välimaastoon. Mikä erottaa oppilasvalintasääntelyn näkökulmasta taiteen perusopetuksen perusopetuksesta tai esimerkiksi lukiokoulutuksesta, jota kuitenkin on myös melko laajalti ympäri maan saatavissa? Miksi taiteen perusopetuksen kohdalla on päädytty oppilasvalinnoissa sekä yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden että kunnallisen itsehallinnon turvaavan sääntelyn väliseen tasapainotteluun ja optimointiin? Oikeuslähteiden vaietessa asiasta voidaan vastausta kysymykseen hakea taiteen perusopetuksen luonteesta.

Taiteen perusopetus eroaa perusopetuksesta monella tapaa. Se muun muassa on oppilaille vapaaehtoista opiskelua, ja kunnille yleisesti hyväksytyyn näkemyksen mukaisesti vapaaehtoista järjestää⁷⁶⁰. Taiteen perusopetus myös keskittyy lähinnä tietyn taiteenalan opintoihin. Toisaalta taiteen perusopetuksella on myös yhteytensä perusopetukseen. Erityisesti laajan oppimäärän opetus muodostaa taiteenalan ammattiopintoihin hakeville vuosia kestävä, pisimmillään oppilaan perusopetuksen ja lukio-opintojen

758 Käytännössä lainsäädännön asettama tavoite ei aina ole toteutunut parhaalla mahdollisella tavalla. Lainsäädännön käytännön toteutumisen tarkastelu rajataan tässä tutkimuksen ulkopuolelle, mutta esimerkkinä voidaan nostaa esiin Yleisradion uutisointi 19.10.2009, joka tuo esiin huolen koulujen välisten erojen kasvusta, http://yle.fi/uutiset/kotimaa/2009/10/suomalaiset_karsastavat_maahanmuuttajavaltaisia_kouluja_1091057.html. Tilannetta on Helsingissä pyritty myös kaupungin toimin tasoittamaan myöntämällä tiettyille kouluille erityistä positiivisen diskriminaation määrärahaa syrjäytymisen ehkäisyyn. Määrärahan tarkoituksena on mm. lisätä koulutuksellista tasa-arvoa. http://yle.fi/uutiset/kotimaa/2009/10/helsinki_antaa_lisarahaa_ongelmakouluille_1092052.html.

759 Arajärvi 2006, s. 111.

760 Tätä voidaan myös problematisoida, kuten edellä on tehty.

ajan jatkuvan peruskoulutuksen, jota ilman esimerkiksi musiikin alan ammattiopintoihin on käytännössä lähes mahdotonta päästä. Luonteenomaista opetukselle myös on, että opintojen alkuvaiheessa oppilailla hyvin harvoin vielä on näkemystä omasta tulevaisuuden ammattialastaan. Oppilaille, jotka eivät taiteenalan ammattiopintoihin hae, opetus antaa hyvät edellytykset taideharrastuksensa itsenäiseen jatkamiseen.

Kun kaikki halukkaat eivät *taiteenalalla perusopetuksen luonteiseen opetukseen* rajallisista opetuksen järjestämisen taloudellisista resursseista johtuen mukaan pääse, on tärkeää, että yhtäläinen mahdollisuus opetukseen turvataan suuressa määrin kaikille myös asuinkunnasta riippumatta. Kunnallisen itsehallinnon, ja sitä kautta opetusta järjestävän tai sopimusten kautta opetusta oman kunnan alueelle hankkivan kunnan omien asukkaiden erityistä huomioimista puolestaan puoltaa taiteen perusopetuksen luonne lähtökohtaisesti kunnan vapaaehtoisena tehtävänä⁷⁶¹. Sinänsä taiteen perusopetusta erityisesti tietyillä taiteenaloilla, kuten musiikki, järjestetään laajalti lähes kaikkien Suomen kuntien alueella⁷⁶², jolloin kunnan omien asukkaiden asettaminen jossakin määrin muihin nähden etusijalle, nivoutuu myös perusopetusta koskevaan sääntelyyn lähikouluperiaatteesta: mahdollisuudet taiteen perusopetukseen turvataan kunnallinen itsehallinto huomioiden oppilaalle mahdollisimman lähellä hänen asuinpaikkaansa. Aloittaessaan perustason opintojaan taiteen perusopetuksen oppilaat ovat usein 7–10-vuotiaita, ja muun muassa vanhempiensa kuljetuksesta ja taloudellisesta tuesta riippuvaisia. Lainvalmisteluaineistossa mainitsematta jätetyn *yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden näkökulmasta lainsäätäjän ratkaisu siten on perusteltu*. Arvonäkökulmasta voidaan kysyä, olisiko keskeisen perusoikeuden toteutumisen turvaaminen sääntelyn perusteluna kuitenkin perusteltua asettaa kunnallisen itsehallintoa koskevan hallintomallin edelle.

Kunnan vapaaehtoiisiin tehtäviin kuuluu myös muun muassa lukiokoulutuksen järjestäminen (LukioL 3 §). Lukiokoulutuksen merkitys yleisen jatko-opintokelpoisuuden luojana ja edistäjänä on kuitenkin siinä määrin taiteen perusopetusta laaja-alaisempi ja yleisempi, että yhtäläiset valintaperusteet myös asuinkunnasta riippumatta ovat perusteltu lähtökohta oppilasvalinnoille. Opetusta ei järjestetä lähellekään kaikissa kunnissa, ja opintoihin hakevat myös pystyvät ikänsä puolesta liikkumaan taiteen perusopetukseen hakevia huomattavasti itsenäisemmin.

Kunnalliseen itsehallintoon palautuvilla syillä perustellaan myös taiteen perusopetuksesta annetun lain (633/1998 12.1 §) mahdollistamia erisuuruisia oppilasmaksuja eri kunnista tuleville oppilaille. Kunnallisen itsehallinnon katsotaan muodostavan hyväksyttävän syyn koulutuksen järjestäjän oikeudelle määrätä oppilailta perittävät maksut erisuuruisiksi siitä riippuen, tuleeko oppilas omasta tai sopimuksen osapuolena olevasta

761 Ks. myös PeVL 9/2000 vp, s. 2.

762 Koramo 2009, s. 9–10.

kunnasta vai muualta.⁷⁶³ Oikeuskäytännössä on edelleen vahvistunut lähtökohta *koulutuksen järjestäjän* oikeudesta maksujen perimiseen oppilaan asuinkunnan sijaan, joskin asiassa on esitetty myös toisensuuntaisia näkökohtia ja tulkintoja⁷⁶⁴.

Sanatarkasti taiteen perusopetusta koskevan lain 12.1 § kuuluu seuraavasti:

”Oppilaalta voidaan periä opetuksesta kohtuullisia maksuja. Koulutuksen järjestäjänä toimiva kunta voi määrätä omasta kunnasta tulevalta oppilaalta perittävän maksun erisuuruiseksi kuin muulta oppilaalta perittävän maksun. Lisäksi jos muu koulutuksen järjestäjä kuin valtion oppilaitos on tehnyt yhden tai useamman kunnan tai muun koulutuksen järjestäjän kanssa sopimuksen koulutuksen järjestämisestä aiheutuvien kustannusten jakamisesta, voidaan oppilasmaksut määrätä erisuuruiseksi sopimuksen piiriin kuuluvien ja muiden oppilaiden osalta.”

Hallituksen esityksen mukaan säännöksen tarkoituksena on, että oppilaan kotikunnan tai muun koulutuksen järjestäjän maksama osuus kustannuksista voitaisiin ottaa huomioon asianomaisesta kunnasta tulevan oppilaan oppilasmaksua määrittäessä⁷⁶⁵. Kunnan näkökulmasta lähtökohta on tietysti perusteltu. Sivistysvaliokunta korostaa, että oppilasmaksujen tulee kaikissa tapauksissa olla kohtuullisia, eikä maksujen välisiä eroja saa määrätä kohtuuttoman suuriksi. Lainvalmisteluaineisto ottaa siten lähtökohdaksi maksujen kohtuullisuuden *sopimuksen tehneiden kuntien ulkopuolelta tulevien oppilaiden näkökulmasta*, mitä kohtuullisuutta kunnat voivat edelleen tukea omalla maksuosuudellaan (omasta tai sopimuskunnista tulevien muita pienemmät oppilasmaksut). Lähtökohdalla on suuri merkityksensä oppilasmaksujen määrittämisessä.

Kysymykseen kunnan omavastuusuuden laskuttamisesta oppilaiden vanhemmilta opetusministeriö ottaa selkeän kannan: kunnan oman maksuosuuden siirtäminen oppilaiden vanhempien maksettavaksi ei ole ollut lain tarkoituksena⁷⁶⁶. Opetusministeriön lausunto vahvistaa edelleen tulkintaa, jonka mukaan *kohtuullinen oppilasmaksu ei*

763 PeVL 9/2000 vp, s. 3. Vrt. eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 206/4/00, jossa vapaa-ajan asunnon jätemaksusta vapauttaminen asuinkunnan perusteella on katsottu perustuslain 6.1 §:n yhdenvertaisuussäännöksen vastaiseksi. Ks. myös EAOA 2872/4/03.

764 Ks. EAOA 1713/4/09; PKO 07/4665; Harjula-Prättälä 2007, s. 518–519. Porin käräjäoikeus on tulkinnut oppilaan kotikunnan erikseen perimän maksun mahdolliseksi, mikäli kunta solmii oppilaan tai hänen vanhempansa kanssa maksua koskevan sopimuksen. Valtiovarainministeriö puolestaan on katsonut *lex specialis* -periaatteen mukaisesti asiassa noudatettavan taiteen perusopetuksesta annettua lakia kuntalain sijaan. VM 2310/03.04.01.00/2009, s. 2. Aluehallintovirasto on musiikkiopiston oppilaiden opiskelukustannusten ”omavastuusuutta” käsittelevässä päätöksessään tuonut osaltaan esiin johdonmukaisen päätöksenteon sekä selkeän ja säännönmukaisen tiedotuksen merkitystä. LSSAVI-2010-00140/Op-13, s. 4–5.

765 HE 10/2000 vp, s. 4.

766 OPM 23/022/2009, s. 3.

ainakaan kata oppilaan kotikunnan maksuosuutta kokonaisuudessaan riippumatta siitä, onko kunta tehnyt sopimuksen opetuksen järjestämisestä/oppilaspaikoista vai ei.

Taiteen perusopetuksen oppilasmaksuja koskeva säännös erottelee kaksi tilannetta erisuuruisten maksujen määräämiselle⁷⁶⁷:

1. omasta kunnasta tulevilta oppilailta perittävät maksut voidaan määrätä erisuuruiseksi muilta oppilailta perittäviin maksuihin nähden
2. koulutuksen järjestämistä koskevan sopimuksen piiriin kuuluvilta oppilailta perittävät maksut voidaan määrätä erisuuruiseksi muilta oppilailta perittäviin maksuihin nähden

Sääntelyn perusteella yhdenvertaisuussäntelykin huomioiden ei siten voitaisi määrätä sopimuksen piiriin kuuluvien oppilasmaksuja keskenään erisuuruiseksi (esimerkiksi eri sopimuskunnista tulevat oppilaat). Jossakin määrin tulkinnanvaraiseksi sääntelyn perusteella kuitenkin jää edellä mainittujen kohtien keskinäinen vuorovaikutus/vaihtoehtoisuus, eli voidaanko koulutuksen järjestäjänä toimivan kunnan oppilailta perittävät maksut määrätä esimerkiksi sopimuskuntien oppilailta perittäviin maksuihin nähden erisuuruiseksi. Yhdenvertaisuussäntely tukisi erisuuruisten maksujen määräämisen mahdollisuuksien näkemistä vaihtoehtoisina tilanteina. Tällöin ilman kuntien välisiä sopimuksia koulutusta järjestävä kunta voisi määrätä muilta oppilailta perittävät maksut omasta kunnasta tulevilta oppilailta perittäviin maksuihin nähden erisuuruiseksi, ja muiden kuntien kanssa sopimuksen koulutuksen järjestämisestä/oppilaspaikoista tehnyt kunta sopimuksen piiriin kuuluvilta (oman kunnan oppilaat mukaan lukien) perittävät maksut keskenään samansuuruiseksi, mutta erisuuruiseksi muilta oppilailta perittäviin maksuihin nähden.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden näkökulmasta oppilailta perittävien maksujen erojen kohtuullisuus muodostuu keskeiseksi. Koska toiminta-alueen (sopimuskunnat) ulkopuolelta tulevia oppilaita yleensä on suhteellisen vähän, voidaan myös kysyä kumman, perheen vaiko sopimuskuntien mahdollisuudet erotuksen maksamiseen paremmat ovat. Taiteen perusopetusta koskeva lainsäädäntö antaa asiassa harkintavaltaa koulutuksen järjestäjille, jotka voivat päätöksissään asettaa etusijalle myös oppilaiden yhdenvertaisuuden. Tätä tulkintaa tukee myös oppilaaksi ottamisen perusteiden käsittelyn yhteydessä esiin nostettu yhdenvertaisuussäntely.

Perustuslain 16.2 §:stä johtuu yksilön oikeus taiteen perusopetukseen pääsyyn varattomuuden tätä estämättä. Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden turvaamiseen varattomuuden sitä estämättä ei taiteen perusopetuksenkaan osalta ole annettu kunnallista itsehallintoa huomioivaa tavallisen lain tasoista sääntelyä,

767 Oikeus erisuuruisten maksujen määräämiseen ei kuitenkaan koske valtion oppilaitoksia (LTPo 12.1 §).

jolloin yksilöiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta vapaaoppilaspaikkojen tai vastaavien järjestelyjen tulee koskea yhdenvertaisin perustein myös oman tai sopimuskuntien ulkopuolelta tulevia oppilaita. Kaikkinensa taiteen perusopetuksen oppilasmaksuja koskeva voimassa oleva sääntely herättää oppilasvalintoja koskevan sääntelyn tapaan kysymyksiä, olisiko valtiosuusjärjestelmän kehittämisellä mahdollisuus yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden nykyistä parempaan turvaamiseen (vrt. optimointikäsky).

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden näkökulmasta esiin nousee myös kysymys taiteen perusopetuksen oppilasmaksujen luonteesta. Harjula ja Prättälä katsovat laissa sääntelemättömät musiikkikoulujen ja -opistojen lukukausimaksut ja oppilaiden vanhemmilta perittävät omavastuuosuudet *yksityisoikeudellisiksi maksuiksi*, jotka perustuvat yleensä kunnan ja asianomaisen väliseen sopimukseen. Tämän sopimuksen perusteella määräytyy myös maksujen suuruus.⁷⁶⁸ Toisaalta julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten maksujen ero ei välttämättä ole aina yksiselitteinen⁷⁶⁹, ja taiteen perusopetuksenkin osalta (tämän piiriin kuuluvat musiikkioppilaitokset mukaan lukien) edellä kuvattua sääntelyä, jonka on katsottu olevan yksi maksun julkisoikeudellisen luonteen edellytyksistä⁷⁷⁰, löytyy.

Jos lähtökohdaksi otetaan tutkimuksessa omaksuttu yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden näkökulma, ja huomioidaan taiteen perusopetuksesta annetun lain oppilasmaksuja koskeva sääntely, vaikuttaisi myös tulkinta oppilasmaksuista julkisoikeudellisina maksuina perustellulta. Tulkintaa tukee oppilasmaksuja koskeva muutoksenhakumenettely (LTPo 10 §)⁷⁷¹. Sopimuksia oppilasmaksuista ei koulutuksen järjestäjän ja perheiden välillä yleensä myöskään tehdä, vaan oppilaat esimerkiksi musiikkiopistoihin otetaan pääsykokeissa saavutettujen pistemäärien perusteella. Vapaan sopimisen lähtökohta ei siten oppilaaksi pääsyssä toteudu, eikä yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden näkökulmasta voi lähtökohtana ollakaan. Erityisesti kasvukeskusten ulkopuolella julkisen vallan järjestämä taiteen perusopetus

768 Harjula & Prättälä 2007, s. 517–521.

769 Mm. Hannus, Hallberg & Niemi 2009, s. 408–409 jaottelevat esimerkkejä julkisoikeudellisista ja yksityisoikeudellisista maksuista em. Harjulaan & Prättälään nähden osittain eri tavalla.

770 Harjula & Prättälä 2007, s. 518. Julkisin varoin tuetun taiteen perusopetuksen lisäksi Suomessa toimii myös yksityisiä musiikkikouluja ja muilla taiteenaloilla opetusta antavia oppilaitoksia, joiden osalta tilanne maksujen luonteen suhteen on eri. Tällöin välttämättä ei aina kuitenkaan ole kyse taiteen perusopetuksen antamisesta, vaan muusta taiteenalalla annettavasta opetuksesta.

771 Säännöksessä mainitaan muutoksenhakutahona vielä lääninoikeus, jotka kuitenkin ovat 1.11.1999 muuttuneet hallinto-oikeuksiksi. Harjulan ja Prättälän mukaan yksityisoikeudellista maksua koskevat asiat ratkaistaan yleisessä tuomioistuimessa, ensiasteessa käräjäoikeudessa. Harjula & Prättälä 2007, s. 521.

lisäksi usein on ainoa mahdollisuus opetuksen piiriin mukaan pääsyyn. Koulutuksen järjestäjän mahdollisuus oppilasmaksujen määräämiseen eri suuruisiksi sopimuksen piiriin kuuluvien ja muiden kuntien oppilaiden välille rajoittaa edelleen yksilöiden taloudellisia mahdollisuuksia hakeutua oppilaaksi muuhun kuin oman alueensa oppilaitokseen.

Yksilön näkökulmasta keskeinen on lainsäädännön maksujen suuruutta rajoittava vaikutus sekä opiskelun varattomuuden sitä estämättä mahdollistava vaikutus. Koulutuksellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta maksujen määräytyminen yhdenmukaisin perustein on tärkeää.

Myös kuntien kulttuuritoimintaa koskevassa lainsäädännössä näkyvät kunnan rajat vahvasti. Kunnan tehtävänä on edistää, tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa *kunnassa*. Kunnan tehtävänä on myös järjestää *kunnan asukkaille* mahdollisuuksia taiteen perusopetukseen sekä harrastusta tukevaan opetukseen taiteen eri aloilla. (KulttL 1 §).

Ihmisten yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden näkökulmasta kulttuuripalvelujen järjestäminen kunnittain ei sinänsä juurikaan rajoita palvelujen piiriin hakeutumista. Kulttuuripalvelut, kuten konsertit ja muut tapahtumat, ovat pääsääntöisesti kaikille kiinnostuneille avoimia, ja näiden yhtenä tavoitteena voidaan myös pitää muiden kuin oman kunnan asukkaiden houkuttelemista kuntaan. Sen sijaan merkittävät alueelliset erot taloudellisissa resursseissa palvelujen järjestämiseen voivat vaarantaa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden toteutumisen. Tämä koskee kulttuuripalveluja käyttävien ihmisten lisäksi myös kulttuuritoimintaa järjestäviä yhteisöjä ja säätiöitä, joiden tukeminen niin ikään kunnan tehtäviin kuuluu⁷⁷².

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen sääntelevän lainsäädännön mahdollistaessa perusopetuksessa ja taiteen perusopetuksessa erojen tekemisen eri kunnista olevien hakijoiden välille on myös eri kuntien edellytyksillä palvelujen järjestämiseen oma vaikutuksensa perusoikeuden toteutumiselle. Kunnan edellytyksillä viitataan tässä sekä taloudellisiin että toiminnallisiin edellytyksiin.

Kunnallinen itsehallinto (PL 121 §) turvaa lainsäädännön asettamissa rajoissa kunnan asukkaiden oikeuden päättää itse omista asioistaan⁷⁷³. Rajallisista resursseista johtuen päätöksenteko edellyttää arvovalintoja ja linjauksia siinä, mihin kunnan tehtäväkentässä kulloinkin panostetaan⁷⁷⁴. Lähtökohtaisesti kunta pyrkii demokratian kautta toimimaan parhaalla mahdollisella tavalla kunnan ja kuntalaisten hyväksi. Ihmisten yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden toteutumisen näkökulmasta tilanne voi kuitenkin muodostua ongelmalliseksi erityisesti silloin, jos kunnan talou-

772 HE 215/1991 vp, s. 62.

773 Ks. myös Heuru 2000, s. 365.

774 Pursiaisen mukaan kuntien toimintaa ohjaa osaltaan kunnille yhteisesti annettu arvomaailma, osaltaan kullekin kunnalle omintakeinen arvomaailma, Pursiainen 2001, s. 17–19.

delliset edellytykset opetuksen ja muiden sivistyspalvelujen järjestämisessä poikkeavat merkittävästi muista kunnista tai kuntien keskiarvosta⁷⁷⁵.

Kuntien erilaisia taloudellisia edellytyksiä opetuksen ja muiden sivistyspalvelujen järjestämiseen tasoittaa (ja siten eri kuntien asukkaiden yhdenvertaisuutta turvaa) osaltaan kuntien valtionosuusjärjestelmä⁷⁷⁶. Valtionosuuksia tasataan kuntien verotuloihin perustuen, jolloin kunnalle myönnetään valtionosuuden lisäystä, mikäli sen laskennallinen verotulo asukasta kohden on pienempi kuin 91,86 % euromäärästä, joka saadaan jakamalla kaikkien kuntien yhteenlasketut laskennalliset verotulot kuntien yhteenlasketulla asukasluvulla (tasausraja). Kunnan valtionosuuksiin lisätään tasausrajan ja kunnan laskennallisen verotulon erotuksen mukainen euromäärä. Jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden puolestaan ylittää tasausrajan, vähennetään kunnan valtionosuuksista euromäärä, joka on 37 % kunnan asukasta kohden laskettujen laskennallisten verotulojen ja tasausrajan erotuksesta. (ValtionosuusL 29 §).

Kuntien yleinen valtionosuus muodostuu kunnan asukasluvun perusteella määräytyvästä osasta, erilaisista olosuhdekorotuksista (saaristokorotus, syrjäisyyskorotus, taajamarakennekorotus, kielikorotus ja asukasmäärän muutokseen perustuva korotus) sekä harkinnanvaraisesta valtionosuuden korotuksesta⁷⁷⁷. Lisäksi myönnetään erityisen harvan asutuksen, saaristokunnan sekä saamelaiden kotiseutualueen kunnan lisäosia. Valtionosuuden määräytymisessä huomioidaan myös kunnan työmarkkina- ja toimeentulotukimenot. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteita tukevaan kuntien yhteistoimintaan valtionvarainministeriö voi vuosina 2010–2012 myöntää erikseen har-

775 Tähän on myös sivistysvaliokunta kiinnittänyt huomiota pitäen välttämättömänä panostusta siihen, että sivistyksellinen tasa-arvo voi toteutua mahdollisimman hyvin esimerkiksi kunnan koosta ja sijainnista riippumatta. Ks. SiVM 17/2001 vp, s. 3.

776 Vuonna 1996 toteutetun kuntien valtionosuussääntelyn viimeistä edellisen uudistuksen yhtenä tavoitteena oli valtionosuusjärjestelmän selkeyttäminen ja tehtäväkohtaisten valtionosuuksien määräytymisperusteiden muuttaminen niin, että valtionosuudet kohdentuisivat kuntien kesken oikeudenmukaisesti. Opetus- ja kulttuuritoimen osalta tavoitteena oli valtionosuustehtävistä aiheutuvan rasituksen tasaaminen kaikille kunnille yhtä suureksi määrättävällä asukaskohtaisella kunnan rahoitusosuudella. HE 149/1996 vp, s. 17, 26. Vuoden 2010 alusta voimaan astuneen kuntien peruspalvelujen valtionosuutta koskevan lain myötä kunnallisten peruspalvelujen rahoituksen kokonaisuutta pyritään edelleen vahvistamaan. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjille tavoitteena on turvata edelleen pitkäjänteinen ja ennakoitavissa oleva rahoitus, ja huolehtia siitä, etteivät rahoitusjärjestelmän muutokset heikennä koulutuksessa vapaan hakeutumisoikeuden toteutumista. HE 174/2009 vp, s. 45–46.

777 Harkinnanvarainen valtionosuuden korotus on tarkoitettu kunnalle ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten taloudellisten vaikeuksien voittamiseksi. Rahoitusavustuksen myöntäminen edellyttää kunnalta hyväksytyä suunnitelmaa taloutensa tasapainottamiseksi tehtävistä toimenpiteistä. (ValtionosuusL 30 §). Tarvetta harkinnanvaraiselle valtionosuuden korotukselle (aikaisemmin harkinnanvarainen rahoitusavustus) on ollut paljon, ks. mm. HE 134/1997 vp, s. 2.

kinnanvaraista yhteistoiminta-avustusta (ValtionosuusL 6–11, 26–28 ja 67 §:t). Sääntelyllä pyritään kannustamaan kuntia kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteiden mukaiseen palvelujärjestelmän uudistamiseen sekä palvelujen toimivuuden ja tuottavuuden kehittämiseen⁷⁷⁸. Sittemmin vuonna 2011 aloittanut uusi hallitus on käynnistänyt laajamittaisen kuntauudistuksen valmistelun.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden näkökulmasta tärkeään merkitykseen nousevat kuntien yleisen valtionosuusjärjestelmän tuloja tasaava vaikutus sekä harkinnanvarainen valtionosuuden korotus tilapäisesti erityisen heikossa taloudellisessa asemassa oleville kunnille. Myös erilaisten haasteita aiheuttavien olosuhteiden johdosta myönnettävät lisät edesauttavat palvelujen toteutumista yhdenvertaisemmin eri kuntien asukkaille. Kunnan näkökulmasta sen suurten verotulojen johdosta valtionosuuteen tehtäviä vähennyksiä voidaan pitää epämotivoivina. Perusoikeuksien toteutumisen turvaamisen kannalta voidaan kuitenkin myös kysyä, ovatko käytössä olevat tasaus- ja erityisen tuen järjestelmät riittävät⁷⁷⁹.

Perusopetusta koskevan valtionosuusjärjestelmän lähtökohtana on muiden peruspalvelujen valtionosuuksien tapaan yhdenmukaisin perustein (6–15-vuotiaiden asukkaiden määrä) laskettava valtionosuuden peruste. Asukasta kohden laskettua euromäärää kuitenkin porrastetaan kuntien ja opetuksen järjestämisen erityispiirteet huomioiden. Yksikköhinnan porrastamisen perusteita ovat kunnan asukastiheys, kaksikielisyys ja saaristoisuus sekä 13–15-vuotiaiden, ruotsinkielisten 6–15-vuotiaiden ja vieraskielisten 6–15-vuotiaiden asukkaiden osuus. (ValtionosuusL 22 §). Koska perusopetuksen valtionosuutta, kuten ei muitakaan peruspalvelujen valtionosuuksia, ole korvamerkitty, on kunnilla päätösvaltaa siinä, mihin ne saamaansa valtionosuutta suuntaavat. Erikseen valtionosuutta myönnetään lisäopetukseen, maahanmuuttajille järjestettävään perusopetukseen valmistavaan opetukseen ja muille kuin oppivelvollisille järjestettävään esiopetukseen sekä pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien ja vammaisten oppilaiden opetuksesta aiheutuviin lisäkustannuksiin. Valtionosuutta myönnetään myös opetuksen sisäoppilaitoslisään, yksityisten perusopetuksen järjestäjien koulukotikorvaukseen, joustavan perusopetuksen lisään, yksityisen perusopetuksen järjestäjän toiminnan aloittamiseen sekä perusopetuslaissa tarkoitettuun aamu- ja iltapäivätoimintaan. Rahoitus määräytyy oppilasta kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella. (RahoitusL 2 ja 5 §:t).

778 HE 174/2009 vp, s. 148. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteisiin avustus esitettiin sidottavaksi vuonna 2008, ks. HE 4/2008 vp, s. 6.

779 Valtionosuuksien kuntakohtainen merkitys osana kunnan tuloja on vaihdellut huomattavasti kunnittain. HE 138/2000 vp, 4. Esityksen vaikutukset. Tämä kertoo kuntien taloudellisten tilanteiden eriytyemisestä, jota valtionosuussääntelylläkin on pyritty ehkäisemään. Ks. HE 128/2001 vp, s. 3.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuuksia koskeva sääntely pyrkii siten monelta osin turvaamaan oppilaiden yhdenvertaista oikeutta perusopetukseen erityisesti opetuksen järjestämisen haasteista aiheutuvia suurempia kustannuksia tasaten. Valtionosuusjärjestelmä myös luo kotikuntakorvauksen kautta oppilaalle mahdollisuuksia hakeutua muun kuin oman kunnan järjestämään koulutukseen. Kotikuntakorvausjärjestelmä edesauttaa (ainakin vastaanottavan koulutuksen järjestäjän näkökulmasta) oppilaan hakeutumista myös toisen kunnan järjestämään perusopetukseen, ja siten madaltaa kuntien välisiä rajoja koulutukseen hakeutumisessa. (ValtionosuusL 37–45 §).

Kuntien omarahoitusosuus peruspalvelujen laskennallisista kustannuksista on 65,92 %. Kunnan omarahoitusosuus asukasta kohden saadaan vähentämällä kaikkien kuntien laskennallisten kustannusten ja valtionosuuden määräytymisperusteiden yhteismäärästä valtionosuusprosentin mukaisesti laskettu osuus ja jakamalla näin saatu euromäärä maan asukasmäärällä. (ValtionosuusL 55 ja 56 §). Kunnan rahoitusosuus asukasta kohden on siten kaikissa kunnissa yhtä suuri. Sääntelyn todetaan vastaavan aiemman opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain (635/1998) 9 ja 10 §:ää, mutta hallituksen esityksestä oppilaiden yhdenvertaista oikeutta hakeutua myös muun kuin oman kunnan järjestämään koulutukseen edistävä perustelu puuttuu.⁷⁸⁰ Uudistuksessa käytönotettu edellä mainittu kotikuntakorvausjärjestelmä sen sijaan näyttäisi erityisesti kotikunnan näkökulmasta edistävän pyrkimyksiä oppilaiden pitämiseen oman kunnan järjestämässä opetuksessa.

Taiteen perusopetuksen järjestämiseen kunta saa valtionosuutta asukasmääränsä mukaan (LTPo 11.1 §, ValtionosuusL 24 §). Valtionosuuden määräytymisperuste saadaan kertomalla taiteen perusopetuksen perushinta kunnan asukasmäärällä (ValtionosuusL 24 §). Perushinta asukasta kohden säädetään valtion talousarvion rajoissa (ValtionosuusL 68 §). Asukasperusteisen valtionosuuden lisäksi kunnalle, kuntayhtymälle, yksityiselle yhteisölle ja säätiölle voidaan myöntää oikeus opetustuntikohtaiseen valtionosuuteen, jolloin mainituille koulutuksen järjestäjille myönnetään valtionosuutta taiteen perusopetuksen käyttökustannuksiin 57 % euromäärästä, joka saadaan, kun koulutuksen järjestäjälle valtionosuuden laskemisen perusteeksi mainittua opetusta varten vahvistettu opetustuntimäärä kerrotaan opetustuntia kohden määrätyllä yksikköhinnalla (RahoitusL 20 §).

Valtionosuusjärjestelmän lähtökohtana on siten kaikille taiteen perusopetusta järjestäville kunnille maksettava valtionosuus, jonka lisäksi voidaan erikseen myöntää opetustuntikohtaista valtionosuutta. Luonteenomaista taiteen perusopetusta antaville oppilaitoksille on useamman kunnan alueella toimiminen, jolloin opetustuntikohtaisen valtionosuuden myöntäminen vain koulutusta järjestäville kunnille (oppilaitoksen

780 HE 174/2009 vp, s. 96; vrt. HE 149/1996 vp, s. 25–26, 51; SiVL 8/1996 vp, s. 3; HaVM 24/1996 vp, s. 7.

ylläpitäjä) on perusteltua. Kunnalle tai muulle koulutuksen järjestäjälle myönnetyssä opetuksen järjestämisluvassa määritelläänkin kunnat, joiden alueella opetusta annetaan. Kaikki Suomen kunnat eivät kuitenkaan opetuksen järjestämisluvissa mainittuihin kuntiin kuulu, jolloin voidaan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden näkökulmasta kysyä, millä perusteilla opetustuntikohtainen valtionosuus myönnetään ja tietty opetustuntimäärä eri alueille vahvistetaan.

Taiteen perusopetusta koskevan lain 3 § täsmentää jossakin määrin opetuksen järjestämisluvan myöntämisen perusteita. Säännöksen mukaan luvan myöntämisen edellytyksenä on, että opetus on tarpeellista ja että luvan hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset opetuksen asianmukaiseen järjestämiseen. Opetusta ei saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Lainvalmisteluaineistossa säännöksen perusteluissa viitataan perusopetusta, lukiokoulutusta ja ammatillista koulutusta koskeviin vastaaviin säännöksiin, joiden mukaan koulutuksen tarpeellisuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon muun muassa koulutuksen kysyntä sekä tarjolla oleva koulutus. Luvan hakijalla ei kuitenkaan ole lakiin perustuvaa oikeutta koulutuksen järjestämisluvan saamiseen, vaikka luvan myöntämislle säädetyt edellytykset täytyisivätkin.⁷⁸¹

Lainsäädännössä ja lainvalmisteluasiakirjoissa koulutuksen järjestämisluvan myöntämistä tarkastellaan yhtäältä perusoikeusnäkökulmasta (tarve koulutukselle, koulutuksen järjestäjän edellytykset laadukkaaseen koulutuksen järjestämiseen), toisaalta koulutuksen järjestäjän/luvan hakijan näkökulmasta (hallinnon oikeusturvaperiaatteiden, kuten yhdenvertaisen kohtelun ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteen noudattaminen opetuksen järjestämislupien myöntämisessä)⁷⁸². Luvan myöntäjälle lainsäädäntö jättää suhteellisen paljon harkintamahdollisuuksia.

Opetustuntikohtaisen valtionosuuden myötä kunta pystyy järjestämään opetuksen järjestämisluvassa mainittujen kuntien alueella parempaa palvelua kuin saadessaan ainoastaan asukasperusteista valtionosuutta. Perusoikeusnäkökulmasta kyse ei kuitenkaan ole kuntien tai muiden koulutuksen järjestäjien oikeuksista, vaan yksilön oikeudesta opetukseen. Taiteen perusopetuksen osalta asetelmaa lieventää hieman yksilöiden osittainen oikeus hakeutua koulutukseen myös muun kuin asuinkuntansa alueelle (LTPO 6.2 §).

Käytännössä opetuksen järjestämislupia on tämän päivän kuntakentän elävässä tilanteessa pyritty jälkikäteen muuttamaan vallitsevaa tilannetta vastaavaksi, jolloin tarpeelliseksi koetusta opetuksen laajentamisesta uusien kuntien alueelle ovat aluksi vastanneet koulutuksen järjestäjä ja mahdolliset sopimuskunnat. Yksilöiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta haasteelliseksi tilanteen tekee se, että opetuksen järjestämisluvassa mainitun alueen laajentaminen edellyttää omaksutun linjauksen mukaisesti sa-

781 HE 86/1997 vp, s. 104, 56–57, 71, 82–83.

782 HE 86/1997 vp, s. 55–57.

malla vahvistetun valtionosuustuntimäärän nousemista, jolloin järjestämislupiin haetut muutokset ovat käytännössä rajallisista resursseista johtuen toteutuneet hitaasti pitkällä aikavälillä. Perusoikeuden pitäessä sisällään *yhdenvertaisen mahdollisuuden* myös muuhun kuin perusopetukseen, ei julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden piiriin kuulu opetuksen turvaaminen jokaiselle halukkaalle. Sen sijaan maantieteellisen näkökulman huomioiminen sekä maanlaajuisen opetuksen saatavuuden näkökulmasta että toisaalta eri kuntien alueella asuvien kannalta on tärkeää. Sekä yksilöiden että kuntienkin yhdenvertaisuuden näkökulmasta järjestelmän tulisi myös riittävällä nopeudella kyetä vastaamaan käynnissä olevaan yhteiskunnalliseen muutokseen (esimerkiksi muuttoliike, laajentuva kuntien yhteistyö).

Kunnan yleiseen kulttuuritoimintaan valtionosuutta myönnetään niin ikään asukasmäärän mukaan. Valtionosuuden määräytymisperuste saadaan kertomalla kulttuuritoiminnan perushinta kunnan asukasmäärällä. (ValtionosuusL 25 §). Perushinta säädetään asukasperusteisen taiteen perusopetuksen tapaan valtion talousarvion rajoissa (ValtionosuusL 68 §). Erikseen maksetaan valtionosuutta museon, teatterin ja orkesterin ylläpitäjälle (RahoitusL 35 §).⁷⁸³

Yhdenvertaista oikeutta kuntien kulttuuripalveluihin koskevan perusoikeuden näkökulmasta pyrkii valtionosuussäätely turvaamaan mahdollisuuksia kulttuuripalvelujen järjestämiseen maanlaajuisesti kattavasti. Kunnalliseen itsehallintoon sisältyvään vastuuseen, kuten taiteen perusopetuksen kohdallakin, puolestaan kuuluu valtionosuuden ohjaaminen siihen, mihin se on tarkoitettu. Erikseen tuettavat teatterit, orkesterit ja laajamuotoisemmat museot sijoittuvat usein suurempiin kaupunkeihin, mutta näiden tarjoamien kulttuuripalvelujen piiriin pääsy on sekä lainsäädännön että käytännön kannalta hyvin mahdollista kuntarajoista riippumatta. Kunnan kulttuuritarjonta myös muodostuu palveluista, joiden avulla muualta tulevia nimenomaisesti pyritään houkuttelemaan kuntaan tutustumaan.

Yhteenvetona voidaan todeta lainsäätäjän pääsääntöisesti pyrkivän kuntien valtionosuusjärjestelmän kautta edesauttamaan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden niin muodollisen kuin aineellisenkin ulottuvuuden turvaamisesta⁷⁸⁴. Lainsäädännön toteutumista käytännön elämässä tarkasteleva tutkimus on kuitenkin

783 Kulttuuritoimintaa tuetaan valtion taholta myös mm. suoraan taiteilijoille ja erilaisille yhdistyksille myönnettävin avustuksin.

784 Taloudellisen tilanteen salliessa opetus- ja kulttuuritoimen yksikköhintoja on säästötoimenpiteiden jälkeen korjattu vastaamaan todellisia keskimääräisiä yksikkökustannuksia. HE 138/2000 vp, s. 9–12; HE 132/2001 vp, s. 9–10. Myös yhtäältä yksilöiden ja toisaalta kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien yhdenvertaisuuden edistäminen sivistyspalvelujen saatavuudessa/järjestämisessä on johtanut sekä opetus- ja kulttuuritoimintaa että sen valtionosuusjärjestelmää koskevan lainsäädännön uudistamiseen. HE 58/2003 vp, s. 6, HE 28/2009 vp, s. 3. Sama ilmiö on ollut esillä myös yksilöiden aineellisen yhdenvertaisuuden edistämisessä. Ks. HE 118/2008 vp, s. 2–3.

nostanut esiin epäkohtia sivistyksellisen yhdenvertaisuuden toteutumisessa esimerkiksi perusoikeuden kannalta keskeisimmän, eli perusopetuksen alueella⁷⁸⁵. Myös taiteen perusopetusta koskevan valtiosuussääntelyn kohdalla herää kysymyksiä siitä, toteuttaako voimassa oleva lainsäädäntö parhaalla mahdollisella tavalla ihmisten yhdenvertaista oikeutta myös muuhun kuin perusopetukseen. Vähintäänkin voidaan kysyä, ovatko valtio ja kunnat onnistuneet riittävän hyvin yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden turvaamisvelvollisuutensa toteuttamisessa.

4.5.2 Muita näkökohtia yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden rajoittamiseen

Säännöstasolla edellä käsitelty kunnallinen itsehallinto nousee merkittävimmäksi yksittäiseksi yksilöiden yhdenvertaista oikeutta tutkimuksessa tarkasteltaviin sivistyksen osa-alueisiin rajoittavaksi tekijäksi. Tähän nähden muun muassa muiden perusoikeuksien vaikutus jää perusopetusta, taiteen perusopetusta ja kuntien kulttuuritoimintaa koskevassa tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä vähäiseksi. Kunnalliseen itsehallintoon perustuvien rajoitusmahdollisuuksienkin osalta harkintavaltaa on kuitenkin jätetty myös kunnille itselleen, jolloin näiden on päätöksillään mahdollista jättää rajoituksia perusoikeuteen toteuttamatta. Joka tapauksessa kuntien rooli myös yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden *turvaajana* on merkittävä, moninkertaisesti merkittävämpi kuin kunnallisen itsehallinnon perusoikeutta rajoittava vaikutus.

Perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta katsottuna voidaan kysyä, ilmaiseeko esimerkiksi taiteen perusopetuksen oppilaaksi ottamista koskeva säännös (LTPO 6.2 §) tarkoitetun rajoituksen riittävällä täsmällisyydellä ja selkeydellä. Myös perusopetuslain koulutuspaikkaa koskeva säännös (28.2 §) näyttäytyy kaksijakoisena:

”Oppivelvollinen voi pyrkiä oppilaaksi myös muuhun kuin 1 momentissa tarkoitettuun kouluun. Tässä momentissa tarkoitettuja *oppilaita otettaessa hakijoihin on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita*. Jos opetuksessa noudatetaan opetussuunnitelmaa, jossa painotetaan yhtä tai useampaa oppiainetta, voidaan oppilaita otettaessa käyttää myös oppilaan taipumuksia edellä tarkoitettuun opetukseen osoittavaa koetta. Valintaperusteista ja kokeesta tulee ilmoittaa etukäteen. *Kunta voi kuitenkin päättää, että sen järjestämään opetukseen otetaan ensisijaisesti kunnassa asuvia lapsia.*”

Säännöksestä on löydettävissä yhdenmukaisuutta edellä mainittuun taiteen perusopetuksen oppilaaksi ottamista koskevaan säännökseen, jonka osalta perustuslakivaliokunta piti kunnalliseen itsehallintoon palautuvia syitä hyväksyttävänä perusteena yksilöi-

785 Uoti 2003. Kuntien valtiosuussääntelyn uudistus on tuore, joten viimeisimmän sääntelyn käytännön vaikutuksista ei vielä tutkimustietoa ole.

den yhdenvertaisuuden osittaiseen rajoittamiseen⁷⁸⁶. Perusopetuslakia säädettäessä ei asiassa perustuslakivaliokunnan lausuntoa pyydetty, mutta oikeuskäytännössä perusoikeuksiin kuuluva syrjintäkielto asuinpaikan perusteella on asetettu etusijalle perusopetuslain koulutuspaikkaa koskevaan säännökseen nähden⁷⁸⁷. Toisenlaisiakin tulkintoja kuitenkin on edellä esiin tulleen mukaisesti tehty.

Aikaisemmin tutkimuksessa on pohdittu yhdenvertaisuuden perusoikeuden ytimeen liittyviä kysymyksiä. Perusoikeuden ytimen määrittäminen on osoittautunut haasteelliseksi, ja sitä kautta haastavaa on myös yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden rajoittamisen laajuuden ja syvällisyyden arvioiminen. Hallituksen esityksessä asuinpaikka on mainittu sääntöluonteisen perusoikeuden kielletyksi erotteluperusteeksi⁷⁸⁸, jolloin eron tekemisen asuinkunnan perusteella voitaisiin tulkita liikkuvan vähintäänkin hyvin lähellä perusoikeuden kiinteää ydintä. Taiteen perusopetusta koskevan sääntelyn osalta sen, että vähintään puolet kulloinkin otettavista oppilaista on otettava asuinpaikkaan perustuvien etusijajärjestelyjen ulkopuolella, voidaan tulkita tukevan Miettisen näkemystä kohtuullisuusvaatimuksesta yhdenvertaisuuden perusoikeuden kiinteänä ytimenä⁷⁸⁹. Haastava oikeudellinen ja arvosidonnainenkin kysymys on, missä on piste, joka ohitettaessa ylitetään kohtuullisuuden raja yksilöiden yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden rajoittamisessa tai rajoittamisen mahdollistamisessa. Perusoikeussäännökseen sisältyvä viittaus lailla säätämiseen ei sekään oikeuta kajoamaan perusoikeuden ydinsisältöön⁷⁹⁰.

Perusopetusta koskeva sääntely täyttää kohtuullisuusvaatimuksen kriteerit taiteen perusopetusta koskevaa sääntelyä paremmin, sillä yksilöllä joka tapauksessa on oikeus opetukseen mukaan pääsyyn oman kunnan järjestämänä. Täten kohtuullisuusvaatimuksen rajakin voi näyttäytyä liukuvana: mitä tärkeämmästä asiasta yksilön kannalta on kyse, sitä tiukemmaksi asettuvat kohtuullisuusvaatimuksen kriteerit perusoikeuden rajoittamisessa. Toisaalta kuntien kulttuuritoiminnan osalta yksilöiden yhdenvertaista oikeutta palvelujen piiriin pääsyyn asuinpaikasta riippumatta ei sääntelyssä taiteen perusopetusta lukuun ottamatta ole rajoitettu. Sääntelytilanne näyttää siten myös siltä, että suuremmissa määrin taloudellista panostusta ja pitkäkestoisempaa sitoutumista kunnalta vaativien palvelujen osalta kohtuullisuusvaatimuksen kriteeristö asettuu muita palveluja koskevaa yksilöiden yhdenvertaisuutta tiukemmaksi. Arvonäkökohdista voidaan kysyä, toteuttaako tämä parhaalla mahdollisella tavalla oikeusjärjestyksemme yhden keskeisimmistä periaatteista taustalla vaikuttavia arvolähtökohtia.

786 PeVL 9/2000, s. 2.

787 Turun HAO 99/1088/2.

788 HE 309/1993 vp, s. 44.

789 Ks. Miettinen 2001, s. 94.

790 HE 309/1993 vp, s. 30.

Käytännön todellisuudessa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevaa perusoikeutta rajoittavaksi tekijäksi saattavat muodostua alueiden väliset merkittävät erot taloudellisissa mahdollisuuksissa palvelujen järjestämiseen. Taloudelliset tekijät ovat olleetkin yhtenä perusteena erilaisille kokeiluille kuntalaisten yhdenvertaisen palvelujen saatavuuden turvaamiseksi⁷⁹¹. Oikeudellisena kysymyksenä erot alueiden taloudellisissa tilanteissa linkittyvät erityisesti kuntien valtionosuussääntelyyn, joka pyrkiikin tasaamaan kuntien mahdollisuuksia palvelujen järjestämiseen ja siten edistämään perusoikeuksien yhdenvertaista toteutumista maan eri osissa. Taloudelliset kysymykset kuitenkin asettavat sääntelylle merkittäviä haasteita, ja vaikeiden tilanteiden ratkaisemisessa tulevat kaikki mahdolliset keinot huomioitaviksi. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta tärkeäksi oikeudelliseksi kysymykseksi muodostuu, miten voidaan parhaiten turvata sitä, että kunnat päätöksenteossaan pystyisivät taloudellisesti haasteellisissa tilanteissa riittävästi huomioimaan myös perusoikeuksien toteutumisen turvaamisvelvollisuuttaan. Kysymyksen painoarvo korostuu väljemmin säänneltyjen palvelujen alueilla, kuten kuntien kulttuuritoiminnassa.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden näkökulmasta voidaan myös kysyä, kuinka suuri voi palvelujen määrän ja tason alueellinen vaihtelu olla, ennen kuin perusoikeutta loukataan. Palvelujen määrä lienee verrannollinen suhteessa alueen asukasmäärään, mutta pienemmällä asukasmäärällä ei kuitenkaan voida perustella joidenkin maantieteellisten alueiden väestön jäämistä kokonaan ulkopuolelle esimerkiksi mahdollisuuksista taiteen perusopetukseen osallistumiseen. On selvää, että kaupunkiseutujen tiheästi asutuilla alueilla edellytykset monipuolisten palvelujen tarjoamiseen ovat aivan toisenlaiset kuin esimerkiksi Pohjois-Suomen harvaan asutuilla alueilla. Perustelluksi ohjenuoraksi palvelutarjonnan monipuolisuuden riittävyydelle voitaisiin kuitenkin ottaa esimerkiksi elinikäisen oppimisen periaatteen mahdollistaminen, vaikka kaikkia kouluttautumisen ja muun itsensä kehittämisen mahdollisuuksia ei voitaisikaan tarjota.

Teoreettisesti ajatellen voidaan aineellisen yhdenvertaisuuden edistämisen katsoa rajoittavan yksilöiden yhdenvertaisuuden toteutumista muodollisin perustein. Tosi-asiallisesti aineellisen yhdenvertaisuuden edistäminen, vaikkakin rikkoo yhdenvertaisuuden muodollisia perusteita, kuitenkin edesauttaa muodollisenkin yhdenvertaisuuden toteutumista. Yhteiskunnallisen eriarvoisuuden vähentämisessä sillä myös on merkittävä rooli, jolloin rajoittamisen sijaan aineellista yhdenvertaisuutta edistämään pyrkivä sääntely saa muodollista yhdenvertaisuutta koskevaa sääntelyä täydentävän aseman. Yhteiskunnallisten olosuhteiden muuttuessa voidaan joutua tarkastelemaan uudelleen myös aineellista yhdenvertaisuutta koskevaa oikeudellista sääntelyä.⁷⁹²

791 Ks. PeVL 65/2002 vp, s. 3.

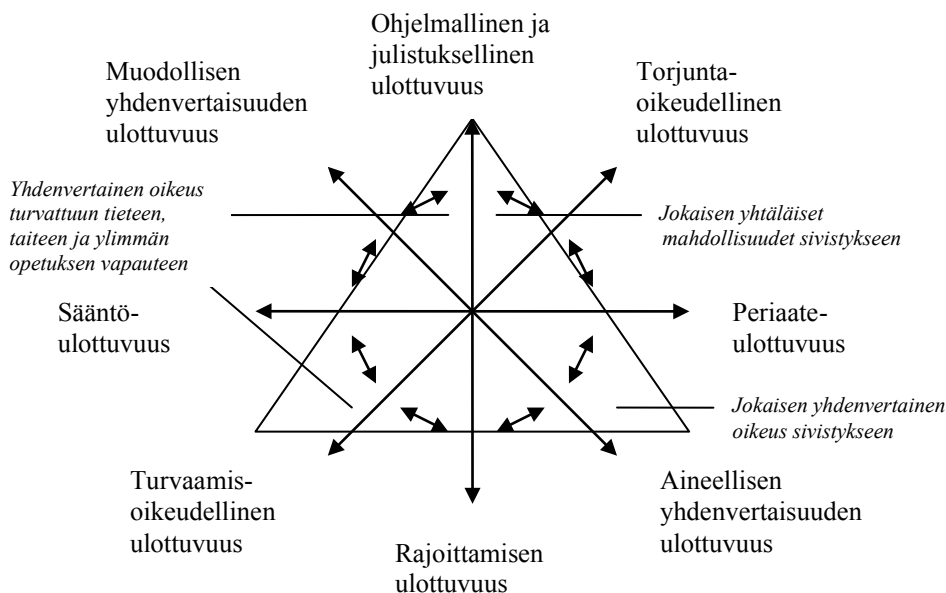
792 Vrt. Tuori & Kotkas 2008, s. 199–201.

Käsillä olevassa tutkimuksessa yksilöiden yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevaa perusoikeutta on tarkasteltu säännöstopella. Perusoikeuden toteutuminen käytännön elämässä on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle. Käytännössä perusoikeuden toteutumista sekä edistäviä että mahdollisesti rajoittaviakin tekijöitä löytyy perusopetusta, taiteen perusopetusta ja kuntien kulttuuritoimintaa koskien useita, mutta näiden tarkastelu edellyttäisi omaa, erillistä tutkimustaan.

4.6 Kokoavia näkökohtia: Yhdenvertaisuuden ulottuvuudet oikeudessa sivistykseen

Edellä analysoidut sivistyksellisen yhdenvertaisuuden ulottuvuudet näyttävät moninaisuutensa myös yhdenvertaisessa oikeudessa sivistykseen. Luonteenomaista perusoikeudelle on tutkimuksessa analysoiduilla sivistyksen osa-alueilla lisäksi yhdenvertaisuuden ulottuvuuksien lomittuminen keskenään, mistä juontunee vaikeus saada käsitteestä ja perusoikeuden sisällöstä ”kiinni”.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden ulottuvuuksia voidaan perusopetuksen, taiteen perusopetuksen ja kuntien kulttuuritoiminnan kohdalla kuvata seuraavasti:



Kuvio 29. Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden ulottuvuudet.

Yhdenvertainen oikeus sivistykseen hahmottuu kuviossa kahdeksan eri ulottuvuuden kokonaisuutena. Ulottuvuudet asettuvat akseleille, jotka kukin muodostavat jatkumon. Kuvio ei ole staattinen, paikallaan pysyvä, vaan jatkumot voivat liikkua leikkauspisteensä ympäri vaihtelevin nopeuksin.

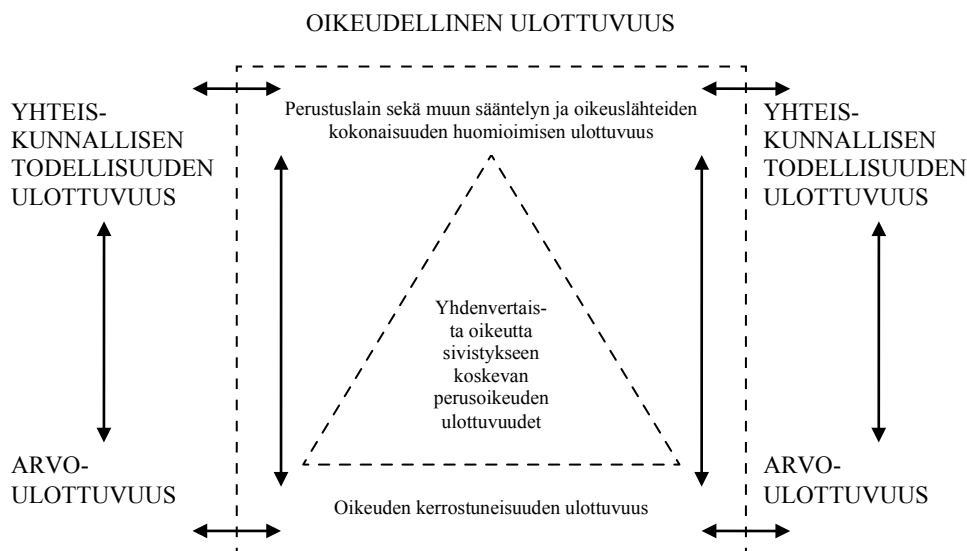
Kuviossa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden ulottuvuudet kohtaavat kahdella tapaa. Ensinnä jatkumon eri päihin sijoittuvat ulottuvuudet muuttuvat asteittain kohdaten toisensa jatkumon keskivaiheilla ja osittain limittyenkin keskenään. Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskeva oikeusnormi ei tällöin välttämättä asetu akselilla yhteen tiettyyn kohtaan, vaan voi esimerkiksi saada sekä sääntö- että periaateulottuvuutta. Toiseksi perusoikeuden ulottuvuudet voivat kohdata jatkumoiden liikkeessa keskipisteensä ympäri vaihtelevilla nopeuksilla. Tällöin esimerkiksi sääntöulottuvuus voi kohdata turvaamisoikeudellisen ulottuvuuden, ja muodollisen yhdenvertaisuuden ulottuvuus periaateulottuvuuden. Oikeuden elävyys (tilannesidonaisuus) näyttäytyy vahvana, toisaalta perusoikeus kokonaisuutena omaa perustuslain säännöksille ominaisen pysyvän luonteen.

Peruslähtökohdiltaan yhdenvertainen oikeus sivistykseen näyttäytyy kuviossa kahdella tavalla: jokaisen yhdenvertaisena oikeutena, ja myös velvollisuutena, sivistykseen (perusopetus) ja jokaisen yhtäläisinä mahdollisuuksina sivistykseen (muu kuin perusopetus). Jaottelu näkyy perusoikeussäätelyssä selvänä. Yhdenvertainen oikeus turvattuun tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen näkyy molemmilla edellä mainituilla perusoikeuden osa-alueilla: jokaiseen esimerkiksi tieteen ja taiteen käyttäjänä kohdistuvana turvana, ja jokaiseen yhtäläisinä mahdollisuuksina kohdistuvana tieteen ja taiteen harjoittamisen turvaamisena ja mahdollistamisena. Edellä kuvatut perusoikeuden eri ulottuvuudet vaikuttavat molemmilla perusoikeuden osa-alueilla. Samoin yhdenvertainen oikeus perusopetukseen, yhtäläiset mahdollisuudet muuhun kuin perusopetukseen ja yhdenvertainen oikeus turvattuun tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen ovat keskinäisessä vuorovaikutuksessa.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden itsensä sisältämien ulottuvuuksien lisäksi kokonaisuuteen vaikuttavat:

- perusoikeuksien kokonaisuuden ja muun sääntelyn huomioimisen ulottuvuus
- oikeuden kerrostuneisuuden ulottuvuus
- arvoulottuvuus
- yhteiskunnallisen todellisuuden ulottuvuus

Myös kaikki nämä ovat vuorovaikutuksessa niin toisiinsa kuin yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevaan perusoikeuteenkin. Kuvion muodossa asetelma hahmottuu seuraavasti:



Kuvio 30. Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisältöön vaikuttavat oikeudelliset, yhteiskunnalliset ja arvoulottuvuudet.

Oikeudellisen ulottuvuuden tekijöistä yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisältöön vaikuttavat perusoikeutta suoraan koskevien säännösten ohella muut perustuslain säännökset, kansainvälisten sopimusten määräykset sekä kansallinen tavallisen lain tasoinen sääntely. Myös muilla oikeuslähteillä voi olla vaikutusta yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisältöön. Oikeuden pintatason lisäksi perusoikeuden sisällön tulkintaan vaikuttavat oikeuden syvemmät kerrostumat.

Oikeuden pintatason elementtien vaikutus yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevaan perusoikeuteen voi olla

- täydentävä (mm. kansainväliset ihmisoikeussopimukset)
- täsmentävä (mm. tavallisen lain tasoinen sääntely)
- sisältöä muokkaava (mm. muut perusoikeudet)
- rajoittava (mm. kunnallista itsehallintoa koskeva perustuslainsäätely)
- tulkintaa ohjaava (mm. lainvalmisteluaineisto, tuomioistuinten ratkaisut)
- jäsentävä (mm. oikeuskirjallisuus)

Oikeuden syvempien kerrosten vaikutus yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevaan perusoikeuteen puolestaan näkyy perustan antamisena. Tähän perustaan sisältyy myös oikeuskulttuuriin ja oikeuden syvärakenteeseen kerrostuneita, oikeudellistuneita arvolähtökohtia.

Arvoulottuvuuden ja yhteiskunnallisen todellisuuden ulottuvuuden vaikutus yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevaan perusoikeuteen on kolmenlainen. Ensinnäkin ulottuvuudet vaikuttavat *oikeusjärjestyksen kehittymiseen ja päätöksiin uudesta lainsäädännöstä*, kuten ne ovat vaikuttaneet tämänhetkisenkin voimassa olevan lainsäädännön muotoutumiseen. Toiseksi erityisesti arvoulottuvuudella on vaikutuksensa myös *voimassa olevan sääntelyn tulkintaan*. Koska voimassa oleva lainsäädäntö antaa kunnille varsin merkittäviäkin mahdollisuuksia vaikuttaa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisältöön, on arvoilla ja yhteiskunnallisella todellisuudella myös *suora vaikutuksensa perusoikeuteen*.

Myös yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevalla perusoikeudella on vaikutuksensa oikeudelliseen tulkintaan, yhteiskunnallisiin arvoihin ja yhteiskuntatodellisuuteen. Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan lähtökohdista katsoen vaikutukselle tulisi antaa vahva painoarvonsa.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisältö muotoutuu siten perusoikeuteen itseensä sisältyvien ja tähän läheisessä vuorovaikutuksessa olevien ulottuvuuksien vaikutusten lopputuloksena. Samalla arvot ja yhteiskuntatodellisuus nivoutuvat vahvasti oikeusdogmaattiseen tutkimusotteeseen yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisällön tarkastelussa.

Edellä on analyysin lopputuloksena koottu yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden ulottuvuuksia täsmentävää käsitteistöä ja tähän sisältyviä vuorovaikutussuhteita. Seuraavassa paneudutaan lähemmin yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden alaan, rakenteeseen ja aineellisoikeudelliseen sisältöön, perusoikeuden ja kunnallista itsehallintoa koskevien perustuslainsäädännösten väliseen punnintaan, muiden perusoikeuksien vaikutukseen sekä arvokeskusteluun. Tarkastelun päätteeksi hahmotellaan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevaa perusoikeutta jäsentäviä oikeusperiaatteita.

V PERUSOIKEUKSIEN YHTEISVAIKUTUKSENA MUODOSTUVA YHDENVERTAINEN OIKEUS SIVISTYKSEEN

5.1 Yhdenvertainen oikeus sivistykseen sivistyksellisen yhdenvertaisuuden osana

5.1.1 *Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden ala ja rakenne*

Yhdenvertainen oikeus sivistykseen rakentuu kolmen perusoikeuden (PL 6, 16 ja 17 §:t) yhteisvaikutuksena. Perusoikeuksia ei niinkään voida asettaa keskinäiseen tärkeysjärjestykseen, vaan jokainen tuo syntyvään kokonaisuuteen oman aineksensa. Eri perusoikeudet myös ovat vahvassa vuorovaikutuksessa keskenään.

Yhdenvertaisuussäätely on näkyvissä jokaisessa tarkasteltavista perusoikeuksista jo itsessään, jolloin sivistyksellisten, kielellisten, kulttuuristen ja yhdenvertaisuusoikeuksien välille muodostuu luontainen side. Ilmeistä on, että yhdenvertaisuutta on säännöksiä valmisteltaessa pidetty tärkeänä sivistyksellisten oikeuksien elementtinä. Perustuslain 16 ja 17 §:iin sisältyvä yhdenvertaisuussäätely täsmentää ja vahvistaa 6 §:n koko oikeusjärjestyksen läpäisevää yhdenvertaisuuden lähtökohtaa, ja yhdessä säännökset muodostavat sivistyksellistä yhdenvertaisuutta (ja sen sisällä yhdenvertaista oikeutta sivistykseen) koskevan perusoikeustasoisen sääntelyalueen.

Perustuslain 16 §:n sivistyksellisiä oikeuksia koskeva sääntely ilmaisee yksilön oikeuksien kautta myös keskeiset sivistyspalvelujen järjestämisen lähtökohdat. Säännökset muodostavat perustan, jonka pohjalta suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan huolehditaan. Yhteys sivistyksellisten oikeuksien ja kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien välille syntyy niin maksuttoman perusopetuksen, muun kuin perusopetuksen ja itsensä kehittämisen, kuin tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden turvaamisenkin kohdalla.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden voidaan tulkita rakenteellisesti sisältävän seuraavat oikeudet:

1. jokaisen yhdenvertainen oikeus maksuttomaan perusopetukseen
2. jokaisen yhtäläiset mahdollisuudet muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen
3. jokaisen yhdenvertainen oikeus tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen

Kaikissa oikeuksissa huomioitavaksi tulevat kielelliset ja kulttuuriset perusoikeudet sekä aineellisen yhdenvertaisuuden edistäminen.

Rakenteeltaan kaikki kolme edellä mainittua oikeutta sisältävät yhdenvertaisuuden elementin niin perusoikeuden subjektin kuin objektinkin osalta. Subjektin osalta yhdenvertaisuus näyttäytyy yksilöiden välisenä oikeudellisena asiointilana, objektien osalta tiettyinä yhteisinä puitteina sivistyspalvelujen järjestämisessä. Jotta yhdenvertainen oikeus sivistykseen voisi toteutua, tulee yhdenvertaisuuden toteutua molemmilla mainituilla osa-alueilla.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden rakenteessa yhdistyvät torjunta- ja turvaamisoikeudelliset elementit. Perusoikeuden torjuntaoikeudellinen ulottuvuus näkyy ennen kaikkea yhdenvertaisessa oikeudessa tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen, vaikkakin perusoikeuden toteutuminen edellyttää myös julkisen vallan turvaamisoikeudellisia toimia. Turvaamisoikeuden merkitys korostuu yksilön kannalta keskeisimmän, perusopetuksen, järjestämisessä, mutta oma merkityksensä on myös perusoikeuden torjuntaoikeudellisella ulottuvuudella. Ääripäiden väliin sijoittuvassa yhdenvertaista oikeutta muuhun kuin perusopetukseen sekä itsensä kehittämiseen koskevassa perusoikeudessa suuri merkitys on turvaamisoikeudellisilla toimilla, mutta myös perusoikeudella torjuntaoikeutena.

Myös sääntö-periaate -akselilla näyttää yhdenvertainen oikeus sivistykseen useat ulottuvuutensa. Perusoikeuden sisältämien oikeusnormien voidaan todeta muodostavan jatkumon, ja saman oikeusnormin saavan joissakin tilanteissa sekä sääntö- että periaateluonnetta. Perusoikeuden ohjelmallinen ja julistuksellinen ulottuvuus tuovat osaltaan esiin lainsäätäjään ja viranomaisiin kohdistuvan vaatimuksen perusoikeuden toteutumisen edistämiseen⁷⁹³.

Sisällölliseltä rakenteeltaan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevassa perusoikeudessa kohtaavat muodollinen ja aineellinen yhdenvertaisuus. Muodollisen yhdenvertaisuuden voidaan todeta muodostavan lähtökohdan, jota aineellisen yhdenvertaisuuden edistäminen täydentää. Aineellisen yhdenvertaisuuden osalta sääntely huomioi erityisesti lapset, naiset, erityisiä tarpeita omaavat, kielellisiin vähemmistöihin kuuluvat ja varattomat.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskeva perusoikeus kattaa soveltamisalaltaan kaikki Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevat ihmiset. Sivistyksen osa-alueesta riippuen henkilöllinen soveltamisala saa erilaisia ulottuvuuksia.

Perustuslain 16.1 §:n osalta yksilöiden yhdenvertaisuus tarkoittaa *jokaista* oikeuden haltijana, ja näyttäytyy siten mahdollisimman absoluuttisena yhdenvertaisuutena. Oikeus perusopetukseen kuuluu yhdenvertaisesti jokaiselle, ja säännös itsessään koskee myös erityisiä tarpeita oppimisessa omaavia. Jokaisen oikeus määrittyy kuitenkin

793 Ks. myös KM 1992:3, s. 53.

jossakin määrin eri tavalla riippuen siitä, kuuluuko yksilö oppivelvollisuuden piiriin vai ei. Erityisesti perusopetusta koskevassa sääntelyssä yhdenvertaisuuden painopiste asettuu yksilön lisäksi vahvasti koskemaan myös perusoikeuden objektin, tarjottavan sivistyspalvelun sisältöä ja sen kautta muodostuvaa yhdenvertaisuutta (= oppimistulosten yhdenvertaisuus).

Muun kuin perusopetuksen osalta yksilöille turvataan *yhtäläiset mahdollisuudet* sivistyspalvelujen piiriin pääsyyn, mikä kiinnittää maanlaajuisten sisällöllisten elementtien ohella huomiota vahvasti yhdenvertaisiin valintaperusteisiin oppilaita koulutukseen valittaessa. Yhtäläisten mahdollisuuksien omaajina ovat perusopetuksen tapaan kuitenkin kaikki Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevat. Muodollisen yhdenvertaisuuden lähtökohtana ovat yksilön omaamat kyvyt, mutta erityisiä tarpeitakin omaavat samoin kuin varattomat tulee huomioida. Muiden sivistyspalvelujen osalta esiin nousevat yhdenvertaisuuden näkökulmasta erityisesti palvelujen riittävä saatavuus ja laatu maan eri osissa. Sinänsä järjestettävien palvelujen piiriin pääsevät yleensä kaikki halukkaat.

Perusoikeuden objektin, eli yhdenvertaisen sivistyksen osalta tutkimuksessa tarkastellun perusoikeuden soveltamisala on laaja. Perusoikeus koskee jokaiselle yhdenvertaisesti turvattun perusopetuksen lisäksi kaikkien julkisen vallan järjestämien sivistyspalvelujen yhdenvertaisuutta koulutuksesta aina kulttuuri- ja liikuntapalveluihin. Yhdenvertaisena turvattu sivistys perusoikeuden objektina on myös elävä; perusoikeussääntely ei velvoita lainsäätäjää ylläpitämään nykyisiä sivistyspalveluja, vaan näihin voidaan säätää muutoksia, kunhan mahdollisuudet riittäviin sivistyspalveluihin säilytetään. Tällöin yksilöiden yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden soveltamisalakin saa erityisesti perusoikeuden objektin osalta elävän luonteen.

Perusoikeuden subjektin tavoin kunnallisella itsehallinnolla on vaikutuksensa myös yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden objektiin. Kunnat ensinnäkin lainsäädännön ja muiden määräysten puitteissa päättävät, millaisina lakisääteiset palvelunsa järjestävät. Kunnat myös voivat itsehallintonsa nojalla lakisääteisten tehtäviensä ulkopuolella päättää, mitä sivistyspalveluja järjestävät. Tällä on vaikutusta erityisesti tarkasteltaessa maanlaajuisesti järjestettäviä sivistyspalveluja, mutta myös yksilön yhdenvertaisia mahdollisuuksia päästä sellaisen palvelun piiriin, jota hänen asuinkunnassaan ei järjestetä. Voidaan todeta, että kunnallisen itsehallinnon nojalla voidaan haluttaessa käytännössä rajoittaa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden soveltamisalaa sekä perusoikeuden subjektien että objektien osalta. Kunnallisen itsehallinnon yhtenä tarkoituksena on kuitenkin eri alueiden oman kulttuurin ja paikallisuuden vahvistaminen, jolloin edellä esitetty ei näyttäytyä ainoastaan negatiivisessa valossa. Kysymykseksi nouseekin perusoikeuksien rajoitusedellytykset huomioiden, mitkä ovat ne yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeu-

den soveltamisalan osat, jotka perusoikeuden toteutumisen turvaamisen näkökulmasta on perusteltua antaa kuntien päätettäväksi?

5.1.2 Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden aineellisoikeudellinen sisältö

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden aineellisoikeudellinen sisältö on moniulotteinen. Seuraavassa hahmotellaan kokoavasti kolmen perusoikeuden yhteisvaikutuksena muodostuvan perusoikeuden sisältöä tutkimuksessa tehdyn analyysin pohjalta.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kivijalan muodostaa jokaisen yhdenvertainen oikeus perusopetukseen, joka turvataan laaja-alaisella ja ehdottomalla sääntelyllä. Perusoikeuden merkitys näkyy vahvana niin perusoikeus- kuin tavallisenkin lain tasoisessa sääntelyssä.

Aiemmin tutkimuksessa tulkittiin yhdenvertaista oikeutta perusopetukseen koskevien perusoikeussäännösten sisältävän seuraavan oikeusnormin:

Julkisen vallan (valtion ja kuntien) on turvattava jokaiselle Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevalle muodollinen ja aineellinen yhdenvertainen oikeus oppivelvollisuudesta säädettyyn tarkoitettuun, opiskelijalle kustannuksia aiheuttamattomaan perusopetukseen.

Normilauseessa *jokainen* sisältää itsessään niin muodollisen kuin aineellisenkin yhdenvertaisuuden elementit. Yhdenvertaisuus koskee sekä perusoikeuden subjektia että sen objektia, oikeutta yhdenvertaisin perustein järjestettyyn opetukseen. Perusopetuksen objektin yhdenvertaisuuden merkitystä korostaa omaksuttu lähtökohta, jossa yksilön oikeus päästä omaan lähikouluunsa asettuu sen edelle, että yksilöt voisivat asuinpaikka huomioimatta hakeutua yhdenvertaisin valintaperustein haluamaansa kouluun.

Kun perusoikeuden subjektina on jokainen, tarkoittaa muodollinen yhdenvertaisuus ensinnäkin mahdollisimman absoluuttista yhdenvertaisuutta perusoikeuden subjektien välillä. Ketään ei voida jättää opetuksen ulkopuolelle. Yksilön oikeutta vahvistamaan on luotu myös oppivelvollisuutta koskeva sääntely. Voidaan tulkita lainsäätäjän halunneen edistää yksilöiden yhdenvertaisuutta ja tulevan elämän lähtökohtia myös silloin, kun yksilö itse tai hänen huoltajansa eivät koulutuksen merkitystä arvosta.

Jokaisen muodollinen yhdenvertainen oikeus sivistykseen sisältää myös vaateita perusoikeuden objektin, annettavan opetuksen suhteen. Jotta jokaisen yhdenvertaisuus voi toteutua, tulee annettavan opetuksen perustua yhteisiin puitteisiin, joiden sisällä alueen kulttuuriset erityispiirteet, yksilön oppimista koskevat ominaisuudet ja muut vaikuttavat seikat huomioiva yhdenvertainen opetus voi näyttäytyä hyvinkin moninaisena. Sama koskee myös opetusmenetelmiä. Oppilaan osaamisen arvioinnin tulee pe-

rustua yhdenvertaisiin kriteereihin, mutta sijansa jää myös yksilöllisten ominaisuuksien huomioimiselle erityisesti osana jatkuvaa arviointia ja oppilaan kannustamista. Oma merkityksensä perusoikeuden objektin yhdenvertaiselle toteutumiselle on myös opettajakunnan yhteisesti asetetuilla kelpoisuusehdoilla ja näiden toteutumisella. Opetuksen määrään, laatuun ja sisältöön liittyvien tekijöiden lisäksi muodollinen yhdenvertaisuus edellyttää opetuksen järjestämiseltä riittävää maantieteellistä kattavuutta. Kansalliskielten, suomen ja ruotsin, yhdenvertaisuus on sääntelyssä niin ikään huomioitu. Kieliryhmien edustajilla on oikeus yhdenvertaisin perustein järjestettyyn opetukseen äidinkiellään.

Aineellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta *jokainen* perusoikeuden subjektina edellyttää itsessään yksilöiden erityisten tarpeiden huomioimista opetuksen järjestämisessä. Erityisesti perusopetuksen osalta on tuotu esiin myös oppimistulosten yhdenvertaisuuden merkitystä, jolloin oppilaalla on jo perusoikeussääntelyn perusteella oikeus tarvitsemiinsa oppimista edistäviin tukitoimiin⁷⁹⁴. Aineellisen yhdenvertaisuuden edistäminen näkyy myös oppilaan arviointia koskevissa säännöksissä ja määräyksissä.

Perusopetus turvataan maksuttomana jokaiselle, jolloin oikeus näyttäytyy kaikkia yhdenvertaisesti koskevana. Sääntely tuo esiin jokaista koskevan perusopetuksen tärkeyttä, ja myös edesauttaa oppivelvollisuuden toteutumista. Opetuksen maksuttomuuden merkitys kuitenkin on suurempi vähävaraisten perheiden lapsille, joten siinä voidaan nähdä aineellistakin yhdenvertaisuutta edistäviä elementtejä. Maksuttomuus koskee perusopetukseen osallistumista kokonaisuudessaan, jolloin sen piiriin kuuluvat muun muassa oppikirjat ja tarvittavat kuljetukset. Muilta osin yhdenvertaista oikeutta perusopetukseen koskevan perusoikeuden voidaan todeta edistävän oppivelvollisuusikäisten, eri sukupuolten edustajien sekä eri kieli- ja väestöryhmien edustajien aineellista yhdenvertaisuutta.

Toinen yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskeva oikeusnormi koskee muuta kuin perusopetusta ja itsensä kehittämistä:

Valtion ja kuntien on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, niin suuressa määrin kuin oikeudellisesti ja tosiasiallisesti on mahdollista jokaisen Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevan muodollinen ja aineellinen yhdenvertaisuus mahdollisuuksissa opetukseen, tiedon hankintaan, tieteelliseen ja taiteelliseen toimintaan, taiteesta nauttimiseen, liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittamiseen sekä muuhun itsensä kehittämiseen huomioiden erityisesti vammaisten henkilöiden aineellinen yhdenvertaisuus sekä se, etteivät varattomuuteen tai asuinpaikkaan liittyvät syyt muodostu tosiasialliseksi esteeksi opetuksen saamiselle tai itsensä kehittämiselle.

794 Arajärvi 2006, s. 111.

Oikeutta muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen ei turvata jokaiselle, vaan muodollisesti ja aineellisesti yhdenvertaisina mahdollisuuksina. Muodollinen yhdenvertaisuus perustuu yksilön kykyihin, ja aineellisen yhdenvertaisuuden osalta edistetään erityisesti varattomien ja erityisiä tarpeita opiskelussa ja itsensä kehittämisessä omaavien asemaa. Muodolliseen yhdenvertaisuuteen sisältyy myös julkisen vallan velvollisuus yhdenvertaisten mahdollisuuksien turvaamiseen siten, ettei asuinpaikka muodostu tosiasialliseksi esteeksi opetuksen saamiselle tai itsensä kehittämislle. Tämän myötä varsinkin lapsille ja nuorille suunnattuja samoin kuin aikuisille työn ohella tarkoitettuja koulutuspalveluja ja mahdollisuuksia itsensä kehittämiseen tulee olla maantieteellisesti riittävän kattavasti saatavilla.

Syrjintäkiellosta poiketen voi asuinpaikka kuitenkin joissakin tilanteissa näyttäytyä hyväksyttävänä erotteluperusteena muodollisessa yhdenvertaisessa oikeudessa sivistykseen. Poikkeusta pääsääntöön perustellaan sekä yksilöiden että kunnallisen itsehallinnon näkökulmista. Yksilön näkökulmasta asuinpaikan huomioimisen tavoitteena on, että jokaisen pääsy sivistyspalvelujen piiriin etäisyydet huomioiden olisi mahdollinen (jokaisen ensisijainen oikeus päästä asuinpaikkaansa nähden lähikouluunsa, muita parempi mahdollisuus taiteen perusopetukseen omassa tai sopimuksen koulutuksen järjestämisestä tehneessä kunnassa), jolloin poikkeamisella pyritään turvaamaan yksilön sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumista. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta tavoitteena on turvata kunnan asukkaiden oikeutta päättää edustuksellisen demokratian kautta itse asioistaan, mitä mainituista lähtökohdista voidaan perusoikeusnäkökulmasta pitää ensin mainittua alttiimpana kritiikille.⁷⁹⁵

Perustuslain 6.2 §:n sääntelemä kiello syrjintään muun muassa asuinpaikan perusteella on aiemmin tutkimuksessa todettu ehdottomaksi kielloksi, josta ei voida poiketa edes poikkeusoloissa. Asettamalla etusijalle jokaisen oikeus lähikouluunsa pääsyyn rajoitetaan jokaisen oikeutta päästä yhdenvertaisin perustein haluamaansa kouluun. Rajoitusta lieventää mahdollisuus myös muuhun kuin kunnan osoittamaan lähikouluun hakeutumiseen samoin kuin se, että oikeus perusopetukseen joka tapauksessa turvataan jokaiselle. Taiteen perusopetuksen osalta yksilöstä lähteviä perusteita voidaan kuvata perusopetusta vastaaviksi, vaikkakin lainvalmistelussa yhdenvertaisuuden rajoittamista asuinpaikan perusteella tarkastellaan ainoastaan kunnalliseen itsehallintoon palautuvista syistä. Kuntien rajat näkyvät myös perusopetuksen oppilaiden opiskeluoikeutta koskevassa sääntelyssä.

Ehdottomaksi luonnehditusta syrjintäkiellosta huolimatta asuinpaikalla on voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti vaikutuksensa yksilöiden yhdenvertaista oikeutta

795 Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa todetaan yleisellä tasolla jatkossa lisättävän asukkaiden valinnanmahdollisuuksia hakeutua kunnallisiin palveluihin ilman kuntarajoja. Valtioneuvosto 2011, s. 77.

sivistykseen koskevaan perusoikeuteen. Siten kunnallisen itsehallinnon voidaan todeta rajoittavan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden soveltamisalaa.

Yhdenvertaista oikeutta muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen koskevan perusoikeuden objekti on laaja-alainen, ja perusoikeussääntely myös mahdollistaa järjestettävien koulutus- ja itsensä kehittämiseen tähtäävien palvelujen muuttamisen tavallisen lain tasoisin säännöksin. Perusoikeussääntely asettaa kuitenkin palvelun järjestämiselle reunaehtoja. Yhdenvertaista oikeutta muuhun kuin perusopetukseen koskeva perusoikeus edellyttää 1) palvelujen riittävää saatavuutta, jotta jokaisen mahdollisuudet muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen ovat todelliset, 2) palvelujen riittävää maantieteellistä kattavuutta, 3) palvelujen riittävää monipuolisuutta, 4) palvelujen järjestämistä sääntelyn asettamien yhteisten puitteiden mukaisesti, 5) eri kieliryhmien huomioimista palvelujen järjestämisessä ja 6) elinikäisen oppimisen periaatteen huomioimista palvelujen järjestämisessä. Aineellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta julkisen vallan tulee huolehtia, että myös erityisiä tarpeita omaavilla on riittävät mahdollisuudet muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen sekä että on olemassa järjestelyjä, jotka mahdollistavat varattomien osallistumisen. Tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä nousevat aineellisen sivistyksellisen yhdenvertaisuuden edistämisen kohderyhminä esiin myös lapset ja nuoret.

Kolmas yhdenvertaista oikeutta sivistykseen täsmentävä oikeusnormi ilmaisee yhdenvertaista oikeutta tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen koskevan perusoikeussäännöksen sisällön:

Julkinen valta ei saa asettaa perusteettomia oikeudellisia tai tosiasiallisia esteitä tieteen ja taiteen yhdenvertaiselle harjoittamiselle tai näistä nauttimiselle eikä ylimmän opetuksen vapaalle antamiselle tai vastaanottamiselle. Julkisen vallan on myös turvattava jokaisen Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevan yhdenvertaiset mahdollisuudet tieteen ja taiteen vapaaseen harjoittamiseen ja näistä nauttimiseen samoin kuin yhdenvertaiset mahdollisuudet ylimmän opetuksen vapauteen niin suuressa määrin kuin oikeudellisesti ja tosiasiallisesti on mahdollista.

Torjuntaoikeutena yhdenvertainen oikeus tieteen ja taiteen vapauteen näyttäytyy käyttäjät mukaan lukien perusopetuksen tavoin jokaisen oikeutena. Opetuksen ollessa julkista ja omatessa vaikutusta tiedon siirtymisen ja kehittymisen kautta myös muihin sivistyspalveluihin saa yhdenvertainen oikeus ylimmän opetuksen vapauteen samoin jokaisen oikeuden ulottuvuutta. Turvaamisoikeutena yhdenvertainen oikeus tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen linkittyy kuitenkin muuhun kuin perusopetukseen, ja tarkoittaa jokaisen yhtäläisten mahdollisuuksien turvaamista.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisältämät oikeusnormit on edellä esitetty muodossa, joka kokonaisuutena parhaiten ilmentää normeja sääntö-periaate -akselilla. Yhdenvertaista oikeutta perusopetukseen koskevassa oikeusnormissa painottuu sääntöluonne, ja yhdenvertaista oikeutta muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen samoin kuin yhdenvertaista oikeutta tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautteen koskevissa oikeusnormeissa periaateluonne, mutta mikään normeista ei esiinny yksiselitteisesti ainoastaan mainitussa normimuodossa. Yhdenvertainen oikeus sivistykseen näyttäytyy sääntö-periaate -akselilla moniulotteisena, ja vahvistaa aarniolaista tulkintaa sääntö- ja periaateluonteisista oikeusnormeista jatkumona. Samalla vahvistusta saa näkemys oikeussäännöksen ilmenemisestä useammassa kuin yhdessä normimuodossa.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden osa-alueet ovat vahvassa keskinäisessä vuorovaikutussuhteessa. Tämä merkitsee myös sitä, että yhden osa-alueen täysimääräinen toteutuminen ilman muita osa-alueita ei ole mahdollista. Perusopetus luo pohjaa yksilön mahdollisuuksille muiden perusoikeuden osa-alueiden käyttämiseen, ja muu kuin perusopetus edelleen tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden harjoittamiselle. Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen kehitys vastavuoroisesti luo edellytyksiä annettavien sivistyspalvelujen ja yhteiskunnallisen sivistyksen kehittymiselle. Kokonaisuutena yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden toteutumisella on merkittävä vaikutuksensa yhteiskunnallisen kehityksen kokonaisuuteen.

Perustuslain tasolla yhdenvertainen oikeus sivistykseen turvaa jokaisen oikeuden *perusopetukseen*⁷⁹⁶. Muun koulutuksen ja itsensä kehittämisen osalta ei tiettyjä koulutusmuotoja tai -asteita erikseen mainita⁷⁹⁷, jolloin oikeus perusopetukseen on turvattu säädöshierarkkisesti korkeammalla tasolla kuin oikeus muuhun nimenomaiseen opetukseen/koulutukseen tai itsensä kehittämiseen. Muun kuin perusopetuksen osalta perusoikeussäätely turvaa ainoastaan yleisellä tasolla sen, että mahdollisuuksia saada myös muuta kuin perusopetusta ja mahdollisuuksia itsensä kehittämiseen on riittävästi olemassa. Yhdenvertaista oikeutta tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautteen koskevan perusoikeussäännöksen voidaan kuitenkin tulkita turvaavan myös sen, että *oppimispolun aina perusopetuksesta ko. oikeuden hyödyntämiseen saakka tulee olla turvattu*. Muussa tapauksessa ei toteudu myöskään yksilöiden yhdenvertainen oikeus tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen.

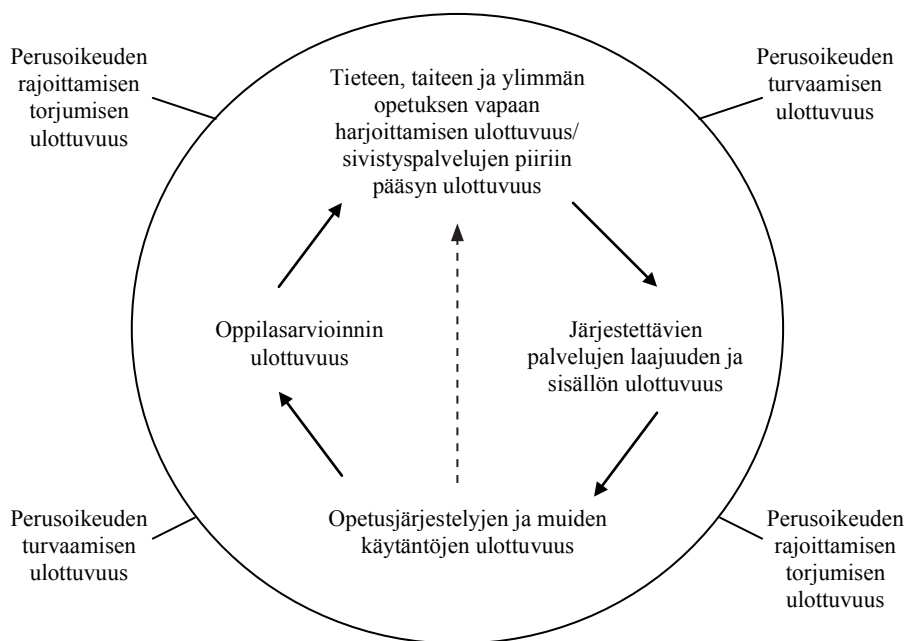
796 Perusopetuksenkin sisällöstä ja laajuudesta kuitenkin säädetään perustuslakia alemmanasteisin säädöksin ja määräyksin.

797 Yliopistoille kuitenkin turvataan itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Valtion ja kuntien järjestämän muun opetuksen perusteista samoin kuin oikeudesta järjestää vastaavaa opetusta yksityisissä oppilaitoksissa säädetään lailla. (PL 123 §).

Yhdenvertainen oikeus muuhun kuin perusopetukseen ei perusoikeutena aseta sääntelemänsä laajan alueen sivistyspalveluja keskinäiseen tärkeys- tai etusijajärjestykseen. Perusoikeussääntelyssä sivistyspalvelut perusopetus pois lukien näyttäytyvät siten keskenään samanarvoisina ja yhdenvertaisina. Painotusten tekeminen järjestettävien palvelujen välillä on jätetty tavallisella lainsäädännöllä täsmennettäväksi, ja merkittävästi esimerkiksi palvelujen järjestämisen määrään vaikuttavat myös kulloisetkin taloudelliset lähtökohdat. Lainsäätäjän valinta on ollut tietoinen.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskeva oikeuden pintatason sääntely ilmentää monessa suhteessa oikeuden syvempien kerrostumien lähtökohtia perusoikeudesta yhtenä oikeusjärjestyksen keskeisenä elementtinä. Perusoikeus saa ansaitsemaansa painoarvoa, vaikkakin edellyttää täysimääräisesti toteutuakseen julkisen vallan edustajilta ja käytännön toimijoilta myös yhdenvertaista oikeutta sivistykseen arvostavia arvo- ja moraalilähtökohtia. Yhteiskunnallinen arvoperusta siten täydentää osaltaan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevaa perusoikeus- ja muuta sääntelyä.

Kootusti yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden aineellisoikeudellisesta sisällöstä voidaan tutkimuksessa tarkastelluilla sivistyksen osa-alueilla löytää kuusi keskeistä ulottuvuutta. Yhdenvertaisuus läpileikkaa kaikki kuviossa näkyvät ulottuvuudet.



Kuvio 31. Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden keskeiset ulottuvuudet.

Kuviossa lähtökohdaksi yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden ulottuvuuksissa muodostuu tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaan harjoittamisen/palvelun piiriin pääsyn ulottuvuus. Voimassa olevan sääntelyn perusteella keskeisiä tekijöitä ulottuvuudelle ovat:

- maantieteellisyys
- jokaisen oikeus
- yksilön kyvyt (taipumukset, valmiudet, tieto- ja taitotasot)
- yksilön erityiset tarpeet
- eri kieliryhmien edustajien huomiointi
- mahdollisuus sivistyspalvelujen piiriin hakeutumiseen varattomuuden sitä esittäessä
- lasten ja nuorten aseman edistäminen
- sukupuolten aineellinen yhdenvertaisuus
- rajoittamattomuus (erityisesti tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus)

Toisena ulottuvuutena keskeiseen asemaan nousee järjestettävien sivistyspalvelujen laajuuden ja laadun ulottuvuus: mihin yksilöllä yhdenvertainen oikeus on? Tämän ulottuvuuden osalta tärkeä on riittävän täsmällinen, ja toisaalta riittävästi vapautta yksilöllisten ja paikallisten erityispiirteiden huomioimiseen jättävä sääntely. Opetusjärjestelyt ja muut käytännöt muodostavat niin ikään keskeisen yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden ulottuvuuden, jonka myötä huomioitavaksi tulee järjestelyjen näkökulmasta jokaisen yhdenvertaisten mahdollisuuksien turvaaminen koulutukseen ja muihin sivistyspalveluihin osallistumiseen. Neljännen yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden ulottuvuuden muodostaa oppilasarviointi, jonka kautta myös ympyrä sivistyspalvelujen piiriin pääsyyn sulkeutuu. Arvioinnin yhdenvertaisuuden osalta keskeiset tekijät jakaantuvat seuraaviin osa-alueisiin:

- yhdenvertaiset perusteet oppilaiden osaamisen arvioinnille
- oppilaan ohjaaminen ja kannustaminen hänen yksilöllisistä lähtökohdistaan käsin
- oppilaan erityisten tarpeiden huomioiminen arvioinnissa

Yhdenvertainen oppilasarviointi turvaa osaltaan jokaisen yhdenvertaisia mahdollisuuksia opinnoissaan etenemiseen, seuraavaan oppilaitokseen hakeutumiseen, ja opintojen kautta myös tieteen ja taiteen vapauden täysimääräiseen käyttämiseen. Siten se toimii myös yhtenä linkkinä yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden osa-alueiden keskinäiselle vuorovaikutukselle. Koulutuspalvelujen ulkopuolella muiden käytäntöjen ulottuvuudesta siirrytään suoraan takaisin palvelujen piiriin pääsyn ulottuvuuteen.

Neljää ensin mainittua yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden ulottuvuutta ympäröi perusoikeuden toteutumisen turvaamisen ulottuvuus (sisältyen torjunta- ja turvaamisoikeudelliset lähtökohdat), jossa julkisella vallalla on keskeinen asema ja velvoite. Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden näkökulmasta ensin tulisi päättää perusoikeuden turvaamisesta, ja vasta sen jälkeen pohtia tehtävienjakoa (valtio/kunnat) ja muun muassa rahoitusta. Tämä muodostaa keskeisen tekijän perusoikeuden turvaamisessa.

Voimassa olevaa sääntelyä kehitettäessä huomio tulisi yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden näkökulmasta suunnata perusoikeuden ulottuvuuksien keskeisiin tekijöihin. Olettaessa nämä tarkastelun keskiöön voidaan parhaiten päästä yksilöiden keskeistä perusoikeutta turvaavan perusoikeuden toteutumista edistävään sääntelyyn. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta tärkeäksi nousee yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevaa perusoikeutta sääntelevän lainsäädännön kehittäminen kunnallisen itsehallinnon keskeisiä ominaispiirteitä kaventamatta. Yhden mahdollisuuden tähän voisi tarjota valtionosuussääntelyn kehittäminen yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden näkökulmasta.

5.1.3 Perusoikeussäännöspunninta – yhdenvertainen oikeus sivistykseen, kunnallinen itsehallinto, julkisen vallan velvollisuus perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen

Tutkimuksessa tehdyn analyysin pohjalta voidaan kunnallisen itsehallinnon (keskeisten turvaamiselementtien ohella) todeta tavallisen lain tasoisen sääntelyn perusteella voivan rajoittaa yksilöiden yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevaa perusoikeutta. Rajoitusulottuvuus näkyy niin perusopetuksen kuin taiteen perusopetuksenkin kohdalla. Sääntelyn lähtökohtana on kuitenkin ollut päätöksen jättäminen asiassa kunnalle itselleen, jolloin kunta voi tehdä arvovalinnan myös yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden edistämisen hyväksi. Tulevaa sääntelyn kehittämistä ajatellen voidaan kysyä, onko yksilöiden yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden turvaaminen tämänhetkisen voimassa olevan sääntelyn mahdollistamassa mitta-kaavassa asia, joka voidaan jättää kuntien päätösten varaan.

Yhdenvertainen oikeus sivistykseen puolestaan rajoittaa erityisesti taiteen perusopetuksen kohdalla jo säännösten kunnallista itsehallintoa, jos siihen katsotaan kuuluvan kunnan oikeuden rajata palvelujen järjestämisensä ainoastaan omille asukkaalleen⁷⁹⁸. Reaalisten argumenttien näkökulmasta voidaan pohtia, rajoittaako muista kunnista tulevien opiskelumahdollisuus sinänsä merkittävästi kunnan oikeutta päättää

798 Mm. taiteen perusopetusta koskeva sääntely (LTPo 6 §) edellyttää vähintään puolet oppilaspaikoista pidettäväksi asuinpaikkaan liittyvien etusijajärjestelyjen ulkopuolella.

omista asioistaan; kunta joka tapauksessa järjestää opetusta omalla alueellaan, ja sen päätettäväksi jäävät edelleen monet taiteen perusopetuksen järjestämiseen liittyvät kysymykset. Käytännössä taiteen perusopetuksen oppilaiden myös on helpointa hakeutua koulutukseen mukaan asuinkunnassaan, jos tämä opetusta järjestää. Laaja-alaisemmaksi kysymys muodostuu, jos vastaavaa ajatusta siirrettäisiin myös muiden sektorien, esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen, palvelujen piiriin pääsyyn. Taiteen perusopetuksen oppilasvalintoja koskeva sääntelyanalogia kuitenkin linkittyy yhtäältä lähellä asuinpaikkaa järjestettävään opetukseen (perusopetus) että asuinpaikasta riippumattomiin jokaisen yhtäläisiin mahdollisuuksiin koulutukseen mukaan pääsyyn (lukio-, ammatillinen ja yliopistokoulutus). Perusteltu lähtökohta mainitulle sääntelylle olisi yksilön oikeuksien turvaaminen opetukseen pääsyssä (lähellä asuinpaikkaa annettava opetus), mutta lainvalmistelussa esiin on aikaisemmin tutkimuksessa todetun mukaisesti nousut ainoastaan yhdenvertaista oikeutta taiteen perusopetukseen koskevan sääntelyn suhde kunnalliseen itsehallintoon.

Lukioiden osalta opiskelijaksi pyrkivällä on oikeus vapaasti hakeutua haluamaansa lukioon (LukioL 19 §). Lähtökohta oman kunnan ulkopuolelta koulutukseen hakevista on yleisesti hyväksytty, ja suuntausta myös pyritään lukioiden toimesta edistämään. Kunnan näkökulmasta lukioiden valtionosuusjärjestelmä on opetustuntikohtaisen taiteen perusopetuksen valtionosuusjärjestelmää epäedullisempi⁷⁹⁹, jolloin voidaan kysyä, *mistä taiteen perusopetuksen kohdalla nousee tarve kunnalliseen itsehallintoon vetoamiseen yksilöiden yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden rajoittamiseksi*. Vastaavaa sääntelyä ei muusta koulutusta koskevasta lainsäädännöstä löydy.

Taiteen perusopetusta koskeva sääntely on aiemmin tutkimuksessa todettuun tapaan jossakin määrin epäselvää ja ristiriitaistakin. Opetuksen järjestämisen tapoja koskevaa sääntelyä löytyy niin taiteen perusopetusta koskevasta laista (633/1998) kuin kuntien kulttuuritoimintaa koskevasta laistakin (728/1992). Valtionosuusjärjestelmiä on niin ikään kaksi, opetustuntikohtaisen taiteen perusopetuksen valtionosuusjärjestelmä ja asukasperusteinen taiteen perusopetuksen valtionosuusjärjestelmä. Perusteltua voisi olla sääntelyn selkeyttämisen selvittäminen yksilöiden yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskeva perusoikeus keskeiseksi lähtökohdaksi ottaen. Lukioihin nähden erilainen

799 Lukioiden rahoitus käyttökustannuksiin määräytyy opiskelijamäärien sekä opiskelijaa kohden määrättyjen yksikköhintojen perusteella. Kunnan rahoitusosuus saadaan, kun edellä mainittujen tulo tietyt erikseen huomioitavat seikat mukaan lukien jaetaan maan asukasmäärällä, näin saatu euromäärä kerrotaan kunnan asukasmäärällä ja vielä 58,11 %:lla. (RahoitusL 5, 6 ja 8 §). Lukiokoulutuksesta oppilailta perittävistä maksuista kunnalla ei ole mahdollisuutta päättää, sen sijaan taiteen perusopetuksen muusta kuin omasta tai sopimuksen piiriin kuuluvasta kunnasta tulevan oppilaan maksut voidaan päättää muita korkeammiksi (LukioL 36 §, LTPo 12.1 §).

asetelma muodostuu sen myötä, että taiteen perusopetusta pääsääntöisesti järjestetään kuntien välisiin sopimuksiin perustuen useamman kuin yhden kunnan alueella.

Voimassa olevan sääntelytilanteen vallitessa voidaan ihmisoikeusasiakirjoista tukea hakien päätyä tulkintaan, jossa kuntien olisi suotavaa asettaa yksilöiden yhdenvertainen oikeus koulutukseen pääsyyn kunnallisen itsehallinnon edelle⁸⁰⁰. Tällä tavoin tavallisen lain tasoinen sääntely saisi sekä perusoikeusmyönteisen että ihmisoikeusystävällisen tulkinnan. Päinvastainen tulkinta puolestaan rikkoisi edellä mainittuja tulkintaperiaatteita vastaan. Lainsäätäjän osalta voidaan kysyä, noudattaako voimassa oleva taiteen perusopetuksen oppilasvalintoja koskeva sääntely kaikilta osiltaan Suomea koskevien ihmisoikeussopimusten suosituksia.

Kansallisessa sääntelyssä taiteen perusopetuksen oppilasvalintoja koskevaa sääntelyä annettaessa vastakkain ovat asettuneet vahvaa sääntöluonnetta saava syrjäntäkielto asuinpaikan perusteella ja kunnallinen itsehallinto. Oikeusteoreettisten lähtökohtien pohjalta sääntöluonteinen oikeusnormi joko on tai ei ole voimassa (toisen säännöksen syrjäyttävä vaikutus). Lainvalmistelussa tilanteessa on tulkittu kunnallisen itsehallinnon muodostavan hyväksyttävän perusteen yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden rajoittamiseen. Toisaalta myös yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskeva perusoikeus on rajoittanut kunnallista itsehallintoa, jos sen katsotaan sisältävän kunnan oikeuden päättää palvelujen järjestämisestä ainoastaan omille tai sopimus kuntien asukkaille. Säännösten tulkinta saa myös punninnan piirteitä, mikä asetelma osaltaan kertoo sääntö-periaate -dikotomian haasteellisuudesta. Lainsäädäntökäytäntö herättää kysymyksiä myös suhteessa perustuslakivaliokunnan mietinnöstä ilmenevään lähtökohtaan syrjäntäkieltosäännöksen luonteesta lainsäätäjäänkin kohdistuvana täsmällisenä ja ehdottomana kieltona, josta ei tavallisella lailla voida poiketa⁸⁰¹. Rajan hahmottaminen hyväksyttävien ja ei-hyväksyttävien rajoittamisperusteiden välillä näytetty vaativana.

Ongelmakohtia voidaan nähdä myös jaottelussa, jonka mukaan vapausoikeuksien, muun muassa yhdenvertaisuuden perusoikeuden, turvaaminen koskee myös kuntia, mutta taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien turvaaminen

800 Kielto yhdenvertaisuuden rajoittamisesta kunnallisen itsehallinnon perusteella näkyy erityisesti Ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa (SopS 1/1956 2 artikla), jonka mukaan *mitään erotusta ei pidä tehdä sen maan tai alueen valtiollisen, hallinnollisen tai kansainvälisen aseman perusteella, johon henkilö kuuluu*. Julistuksessa käsitellään myös oikeutta sivistykseen, joka opetuksen lisäksi sisältää oikeuden osallistua yhteiskunnan sivistyselämään, taiteista nauttimiseen ja tieteen edistyksen mukanaan tuomista eduista osalliseksi pääsyyn. Julistus on luonteeltaan suositus, mutta sillä on nähty olevan myös valtioita velvoittavia vaikutuksia. Ks. Scheinin 2002 b, s. 15. Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen lisäksi myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa opetus ja muu sivistys ymmärretään laajasti.

801 PeVM 1994 vp, s. 4-5.

ei (PL 22 §). Jaottelua on perusteltu TSS-oikeuksien turvaamisen edellyttämällä merkittävällä taloudellisella panostuksella, josta valtio ei voi vetäytyä siirtämällä järjestämisvastuuta liiaksi kunnille. Keskustelu nivoutuu vahvasti taloudellisiin näkökohtiin, jolloin esiin nousee voimassa oleva tavallisen lain tasoinen sääntely huomioiden kunnallisen päätöksenteon taloudellisten resurssien niukkuudesta johtuva usein kovin kapea liikkumavara. Ongelmallista on, jos yksilöiden yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden toteutumista viime kädessä säätelevät arvolähtökohtien sijaan enimmäkseen kuntia pakottavat taloudelliset tekijät. Oikeuspoliittisista lähtökohdista esiin nousee kysymys, voitaisiinko esimerkiksi valtionosuusjärjestelmää kehittämällä edistää yksilöiden yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden turvaamista. Tätä tukisi perusoikeuksien toteutumisen ensisijaisuuden lähtökohta suhteessa kuntien ja valtion keskinäisiin suhteisiin ja tehtävienjakoon. Toisaalta taiteen perusopetusta koskeva sääntely antaa jo nyt mahdollisuuden eri suuruisten maksujen perimiseen omasta tai sopimuskunnasta tulevien oppilaiden ja muiden oppilaiden välillä, jolloin kyse ei ole ainoastaan opetuksesta aiheutuvista kustannuksista. Yksilöiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta perusteltua olisi taiteen perusopetusta koskevan valtionosuusjärjestelmän kehittäminen siten, etteivät kuntien päättämät muusta kuin omasta tai sopimuskunnasta tulevien oppilaiden maksut tulisi oppilaiden/perheiden itsensä maksettaviksi etenkin tilanteissa, joissa oppilaan kotikunta itse ei taiteen perusopetusta ko. taiteenalalla järjestä.

Talouden ja kunnallisen itsehallinnon ohella voidaan pohtia muitakin lähtökohtia yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevalle sääntelylle. Taiteen perusopetuksen osalta sääntelyn säilyttäminen nykyisellään voisi olla paikallaan yksilölle lähellä asuinpaikkaansa turvattavan opetuksen perustein. Kun vähintään puolet kulloinkin täytettävistä oppilaspaikoista pidettäisiin asuinpaikkaan perustuvien etusijajärjestelyjen ulkopuolella, olisi myös muilla koulutukseen halukkailla mahdollisuus mukaan päästä. Toisaalta voidaan myös pohtia, vaarantaisiko kaikkien taiteen perusopetuksen oppilaiden valinta pääsykokeissa saavutetun menestyksen mukaisessa paremmuusjärjestyksessä eli kokonaisuudessaan yhdenvertaisin valintaperustein merkittävästi opetusta järjestävissä kunnissa asuvien mahdollisuuksia opetukseen. Kuntien mahdollisuuksia ennakoida opetuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia tämä heikentäisi, mutta kunnan talouden kokonaisuuden kannalta vaikutus kuitenkin jäisi häviävän pieneksi.

Myös Arajärvi näkee tarvetta kuntien järjestämisvastuulla olevien palvelujen rahoituksen tarkastelulle. Kuntien rahoitusjärjestelmä on hänen mukaansa liian herkkä muutoksille, mikä vaikeuttaa ennakointia. Kehitystyössä tulisi huomioida sekä kansalaisten että julkisen vallan näkökulma; näin voidaan muodostaa vakaa, yhdenvertaiset

palvelut tarjoava ja hyvinvointia edistävä kokonaisuus, joka on kuntien toteutettavissa ja julkisen vallan rahoitettavissa.⁸⁰²

Kunnallisen itsehallinnon keskeinen lähtökohta on *kunnan asukkaiden oikeus päättää itseään koskevista asioista*. Lähtökohta voidaan myös ilmaista kääntäen siten, etteivät muut tahot perustuslain turvaamalla alueella voi puuttua kunnan asukkaiden oikeuteen päättää asioistaan.

Kunnan asukkaiden oikeutta päättää omista asioistaan edesauttavana tekijänä voidaan seuraamusharkinnan lähtökohdista pitää myös yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevaa perusoikeutta, joka lisää sekä yksilöiden yhdenvertaisia mahdollisuuksia vaikuttamiseen että henkilökohtaisia edellytyksiä yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen osallistumiseen. Tästä näkökulmasta perusoikeuden toteutumisen turvaaminen olisi pitkällä tähtäimellä myös kunnallisen itsehallinnon etu. Koska aikakaudelle tyypillisesti ihmisten asuinkunta elämän aikana muuttuu useampaankin kertaan, voidaan pitkällä aikavälillä yksilöiden yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden turvaamista myös eri kunnista tulevien välillä pitää kunnallisen itsehallinnon toimintaedellytyksiä edistävänä.

Kunnallisen itsehallinnon ytimeen kuuluu edellä mainittu kunnan asukkaiden oikeus päättää omista asioistaan. Tätä oikeutta rajoittaa lainsäätäjät asettamalla kunnille erilaisia lakisääteisiä ja vapaaehtoisia tehtäviä. Vapaaehtoisten tehtävien osalta kuntien harkintamahdollisuuksia rajoittavat lähinnä palveluja ja muita tehtäviä järjestettäessä edellytetyt toiminnan reunaehdot. Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kohdalla kyseeseen tulevat molemmat mainitut. Lainsäädännön lisäksi kuntien päätöksentekoa rajoittavat muun muassa taloudellisten lähtökohtien asettamat reunaehdot.

Käsillä olevassa tutkimuksessa esiin nousseet haasteet yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden ja kunnallisen itsehallinnon välillä liittyvät ensisijaisesti kunnan mahdollisuuksiin omin päätöksin rajoittaa muista kuin omasta kunnasta tai sopimuskunnista tulevien oppilaiden koulutukseen pääsyä. Tämä liittyy myös kunnan rooliin perusoikeuden toteutumisen turvaajana (PL 22 §). Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta olennaisimpia asiassa lienevät päätösten vaikutukset toiminnan järjestämisen mahdollisuuksiin, talouteen ja kuntien väliseen kilpailuun asukkaista.

Perusopetus kunnan on järjestettävä asukkailleen joka tapauksessa, jolloin muista kunnista tulevat oppilaat eivät saa vaarantaa kunnan mahdollisuuksia hoitaa velvoitteensa asukkaitaan kohtaan. Taiteen perusopetuksen järjestämisessä sen turvaaminen, etteivät lasten ja nuorten mahdollisuudet opiskeluun omalla paikkakunnalla vaarannu, muodostuu tärkeäksi. Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden, kunnallisen itsehallinnon ja perusoikeuksien toteutumisen turvaamisvelvoitteen pun-

802 Arajärvi 2003, s. 107–108.

ninnan kannalta olennaiseksi nousee kysymys, mitä kunnallisen itsehallinnon kannalta tarkoittaa se, että kunta päättäisi jättää perusoikeuden toteutumisen turvaamiseksi käyttämättä lainsäädännön sille mahdollistaman omien asukkaidensa etusijalle asettamisen oppilasvalinnoissa. Seuraavassa asiaa pohditaan oikeusdogmatiikan lähtökohdista reaalisia argumentteja ja seuraamusharkintaa hyödyntäen. Myös joitakin oikeuspoliittisia pohdintoja esitetään.

Perusopetuksen osalta kunnan tulee ensisijaisesti turvata jokaisen alueellaan asuvan oppivelvollisuusikäisen pääsy opetukseen lähikouluperiaatteen mukaisesti. Halutessaan oppilas voi hakeutua myös muuhun kuin kunnan hänelle osoittamaan kouluun ja myös toisen kunnan alueella sijaitsevaan kouluun. Oikeuskäytäntö asiaan liittyen on jossakin määrin kirjavaa, mutta painottuu tulkintaan, jonka mukaan toissijaiseen kouluun hakijoihin tulee soveltaa yhdenvertaisia valintaperusteita hakijan asuinkunnasta riippumatta. Jotta mahdollisuus toissijaiseen kouluun hakeutumiseen sekä omasta että toisesta kunnasta oleville olisi todellinen, tulisi kunnan järjestää opetusta ja ylläpitää oppilaspaikkoja jossakin määrin oman kunnan oppilasmäärää (lähikouluihin osoitetujen oppilaiden määrä) enemmän, mitä käytännössä edellyttänee myös vuosittainen vaihtelu oppilasmäärässä. Siten kunta opetuksen järjestämisen suuntaa ja määrää sekä koulujen määrää koskevilla päätöksillään vaikuttaa yhtäläisesti sekä omasta kunnasta että muista kunnista tulevien oppilaiden mahdollisuuksiin toissijaiseen oppilaitokseen hakeutumiseen.

Jos lähtökohdaksi otetaan tulkinta kunnan mahdollisuudesta asettaa omasta kunnasta tulevat hakijat etusijalle, näyttäytyy tilanne jossakin määrin erilaisena. Koska kunnan tehtävänä on järjestää alueellaan asuvien oppivelvollisten perusopetus, sitoutuu kunta päättäessään ottaa muuhun kuin lähikouluunsa hakevat oppilaat kaikki osin yhdenvertaisin perustein *järjestämään näillä perustein tarvittavan opetuksen määrän*. Jotta muista kunnista opetukseen hakeutuvien mahdollisuudet haluamaansa kouluun pääsyyn olisivat todelliset, tarkoittanee valinta käytännössä jossakin määrin suurempaa opetuksen määrää kuin asettaessa oman kunnan asukkaat etusijalle opetukseen pääsyssä. Toisaalta lähtökohdaksi voidaan ottaa kaikkien muuhun kuin lähikouluunsa hakevien hyväksyminen oppilaaksi ainoastaan siinä määrin kuin opetusryhmissä kulloinkin tilaa on, jolloin valinnalla ei merkitystä annettavan opetuksen määrään olisi.

Yhdenvertaisten valintaperusteiden noudattaminen omien ja muista kunnista tulevien oppilaiden välillä voi johtaa siihen, että *kaikki omasta kunnasta tulevat hakijat eivät tiettyä opetusta (esimerkiksi musiikkiluokat) painottavaan kunnan järjestämään opetukseen tai muuten hakijoita kiinnostavaan kouluun mukaan mahdu*. Tämä tilanne voi myös olla todellinen, vaikka kunta asettaisikin etusijalle omasta kunnasta tulevat hakijat. Jos kunnalla ei ole mahdollisuutta lisätä annettavan opetuksen määrää, voi seikka perustellusti vaikuttaa kunnan ratkaisuun etusijan antamisessa omasta kunnasta

oleville hakijoille, mikäli sääntelyn katsotaan tähän mahdollisuuden antavan. Toisenlainen tulkinta kuitenkin turvaa paremmin yksilöiden yhdenvertaista oikeutta sivistykseen.

Valtionosuusuudistuksen myötä perusopetuksen valtionosuus on sidottu kunnan 6–15-vuotiaiden määrään. Jos esi- ja perusopetusta järjestää varainhoitovuotta edeltäneen vuoden lopussa muu kuin 6–15-vuotiaan tai muun oppivelvollisuuttaan suorittavan oppilaan kotikunta, on kotikunta kuitenkin velvollinen suorittamaan asianomaiselle kunnalle tai muulle koulutuksen järjestäjälle kotikuntakorvausta. Kotikuntakorvaus määräytyy oppilaan kotikunnan esi- ja perusopetuksen laskennallisten kustannusten perusteella. Kunnat voivat myös keskenään tai muun opetuksen järjestäjän kanssa sopia kotikuntakorvauksesta. Jos oppilaalla ei ole kotikuntalain mukaista kotikuntaa Suomessa tai oppilaan kotikunta on Ahvenanmaan maakunnassa sijaitsevassa kunnassa, on valtio velvollinen maksamaan opetuksen järjestäjälle kotikuntakorvauksen. Korvauksen peruste määräytyy tällöin sen kunnan mukaan, jossa opetuksen järjestäjän opetus pääasiassa järjestetään (RahoitusL 37–40 §). Siten kunnan päätöksellä edistää yhdenvertaista oikeutta perusopetukseen hakeutumiseen kuntien rajoista riippumatta *ei liene merkittäviä taloudellisia vaikutuksia*.

Ongelmallisemmaksi opetuksen järjestämisen suhteen saattaa muodostua vuosittain mahdollisesti vaihteleva oppilasmäärä. Jos muuhun kuin lähikouluunsa hakevat otetaan koulutukseen yhdenvertaisin valintaperustein, perustuu muualta kuin omasta kunnasta oppilaaksi pääsevien määrä suoraan oppilasvalinnoissa menestymiseen, eikä kunnalla ole mahdollisuuksia asiaan vaikuttaa. Oppilasmäärien vaihtelu koskee tilanteessa niin kuntaa, josta oppilaat toiseen kuntaan hakeutuvat kuin vastaanottavaakin kuntaa. Haasteet näkynevät ensisijaisesti henkilöstö-, tila- ja taloussuunnittelukysymyksinä, ja saattavat mittakaavaltaan vaihdella kunnittain. Toisaalta erityisesti ensimmäisten vuosiluokkien oppilaiden vanhempien arvostuksissa painanee paljon mahdollisuus lähellä sijaitsevan koulun käymiseen, jolloin kiinnostusta toisen kunnan alueella annettavaan opetukseen voi koulukuljetuksen puuttumisenkin huomioiden esiintyä vain vähän. Erityisesti tällöin kunnalta voisi olla perusteltua yhdenvertaisen haluttuun kouluun pääsyn mahdollistaminen.

Taiteen perusopetusta koskeva lainsäädäntö edellyttää opetusta järjestäviä kuntia osittain edistämään eri kunnista tulevien hakijoiden yhdenvertaisuutta koulutukseen pääsyssä⁸⁰³. Sääntelyn mukaan hakijoita, joille annetaan etusija asuinpaikan perusteella saa olla enintään puolet kulloinkin otettavista oppilaista (LTPO 6 §), jolloin vähintään puolet oppilaista tulee asuinkunnasta riippumatta valita yhdenvertaisin valintaperustein oppilasvalinnoissa saavutetun menestyksen perusteella. Sääntely mahdollistaa kunnalle

803 Kahdessa eri laissa annettuun taiteen perusopetusta koskevaan sääntelyyn sisältyy myös ristiriitaisuuksia, joita on käsitelty tarkemmin luvussa 4.2.2.

myös menettelytavan, jossa kaikki hakijat otetaan taiteen perusopetusta järjestäviin oppilaitoksiin yhdenvertaisin valintaperustein. Sääntely koskee niin eri sopimuskunnista tulevien keskinäistä etusijajärjestystä kuin kokonaan oppilaitoksen toiminta-alueen ulkopuoleltakin tulevien etusijajärjestystä suhteessa muihin hakijoihin. Kuntien välisiin sopimuksiin sisältyy usein oppilaiden ottamisen lisäksi myös opetuksen järjestäminen ko. sopimuskunnassa.

Taiteen perusopetusta järjestetään siten kuntien välisiin sopimuksiin perustuen saman oppilaitoksen puitteissa yleisesti useamman kuin yhden kunnan alueella, jolloin toiminnassa joka tapauksessa ollaan tekemisissä useammista kunnista olevien oppilaiden ja useammilla paikkakunnilla järjestettävän opetuksen kanssa. Oppilaiden ottamisen linjauksilla voidaan ensisijaisesti nähdä olevan vaikutuksia kuntakohtaiseen toiminnallisten ja taloudellisten tekijöiden ennakoitavuuteen sekä kunnan mahdollisuuksiin tarjota opetusta omille asukkailleen.

Toiminnallisesta näkökulmasta kaikkien oppilaiden valinnalla yhdenvertaisin perustein voi olla vaikutusta ensisijaisesti oppilaitoksen toiminta-alueen eri kunnissa järjestettävän opetuksen määrään, joka saattaisi vuosittain vaihdella hakijoiden oppilasvalinnoissa saavuttaman menestyksen mukaan. Oppilaitoksen tasolla annettavan opetuksen/oppilaiden kokonaismäärä voitaisiin kuitenkin päättää etukäteen ja ottaa oppilaita opetukseen tämän mukaisesti. Ajattelu lähtisi oppilaitoksen toiminta-alueen yhtenäisyydestä hämärtäen toiminta-alueen kuntien rajoja. Kokonaan oppilaitoksen toiminta-alueen ulkopuolelta tulevat hakijat voisivat vastaavasti tulla hyväksytyksi opetukseen yhdenvertaisin perustein; tällöin opetus kuitenkin järjestettäisiin oppilaitoksen toiminta-alueen lähinnä oppilaan kotikuntaa sijaitsevassa kunnassa.

Käytännön haasteita kaikilta osin yhdenvertaisin valintaperustein suoritettavat oppilasvalinnat aiheuttaisivat perusopetuksen tapaan todennäköisesti muun muassa opetuksen järjestämisessä, tilakysymyksissä ja taloudellisessa varautumisessa. Oppilaitoksen toiminta-alueeseen kuuluvien kuntien välillä eri kunnissa järjestettävän opetuksen määrää olisi vaikea etukäteen ennakoida varsinkin, jos lähtökohtana on opetuksen järjestäminen kunkin oppilaan omalla kotipaikkakunnalla, kuten perusteltua on.

Taloudelliset kysymykset oppilaiden kaikilta osin yhdenvertaisin valintaperustein ottamisessa liittyvät ennen kaikkea taloussuunnittelun haasteisiin. Tilanteessa koulutuksen järjestäjän mahdollisuudet vaikuttaa eri kunnissa järjestettävän opetuksen määrään olisivat vähäiset, ja kuntien maksuosuudet voisivat vaihdella huomattavastikin ennakoidusta.

Oppilaitoksen sopimuskuntien ulkopuolelta tulevien hakijoiden osalta tulevat yhdenvertaisuuden näkökulmasta huomioitavaksi oppilasmaksut, joiden määräämisen eri suuruiseksi muihin oppilaisiin nähden taiteen perusopetusta koskeva tavallisen lain tasoinen sääntely mahdollistaa. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta kunnan tulisi määri-

tellä oppilasmaksut eri kunnista tuleville oppilaille samanlaisten perusteiden mukaan, mikä käytännössä edellyttäisi perusopetusta vastaavaa kotikuntakorvausjärjestelmää tai valtionosuusjärjestelmän kehittämistä muutoin siten, etteivät kustannukset toiminta-alueen ulkopuolelta tulevista oppilaista kaatuisi kunnan harteille. Oman problematiikkansa tilanteeseen tuo tietysti lähtökohta taiteen perusopetuksesta kuntien vapaaehtoisena tehtävänä. Pohdittavaksi kysymyksessä voisi nousta myös valtionosuusjärjestelmän kehittäminen muutoin siten, etteivät toiminta-alueen ulkopuolelta tulevan oppilaan opiskelusta aiheutuvat kustannukset jäisi sen enempää opetusta järjestävän kunnan kuin oppilaan/perheenkään maksettaviksi.

Jos taiteen perusopetuksen osalta haetaan analogiaa suhteessa perusopetuksen kohdalla sääntelyssä tehtyyn arvovalintaan oppilaan oikeudesta kunnan osoittaman lähikoulun käymiseen, voidaan enintään puolen kulloinkin täytettävistä oppilaspaikoista täyttämistä asuinpaikkakunnan perusteella pitää perusteltuna. Lähtökohtana tällöin olisi kunnallisen itsehallinnon sijaan *yksilön näkökulma* ja pyrkimys yhdenvertaisuuden turvaamiseen sitä kautta, että oppilaalla olisi mahdollisuus päästä opiskelemaan itseään lähellä sijaitsevaan oppilaitokseen. Vähintään puolen oppilaista valinta puolestaan turvaisi yksilöiden yhdenvertaisia mahdollisuuksia taiteen perusopetuksen piiriin pääsyy erityisesti tilanteissa, joissa oma asuinkunta ei opetusta järjestä. Toisaalta voidaan pohdita, olisiko taiteen perusopetusta järjestävän oppilaitoksen toiminta-alueen ulkopuolelta opetukseen hakevien määrä siinä määrin suuri, että sillä merkittävää vaikutusta jokaisen mahdollisuuksiin opetukseen mukaan pääsyy omalla paikkakunnallaan olisi. Tilanne voi vaihdella maan eri osissa, jolloin kumpikin sääntelyn mahdollistama vaihtoehto voi yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden turvaamisen näkökulmasta olla perusteltu.

Taiteen perusopetuksen taiteenlajeista vaikeinta opetukseen mukaan pääsy on ollut musiikin, sirkustaiteen ja käsityön taiteenaloilla. Yleisen oppimäärän opintoihin hakee neet ovat saaneet opiskelupaikan helpommin kuin laajan oppimäärän opintoihin hakee neet.⁸⁰⁴ Taiteenaloilla, joilla annettavaan opetukseen pääsevät mukaan kaikki hakijat, ei kunnan linjauksilla oppilaiden ottamisesta luonnollisesti ole käytännön merkitystä.

Kuntien kulttuuritoimintaa koskeva sääntely sisältää myös taiteen perusopetusta koskevia säännöksiä, joiden osalta kunnallisen itsehallinnon suhdetta yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevaan perusoikeuteen ja julkisen vallan velvollisuuteen turvata perusoikeuksien toteutuminen on tarkasteltu edellä. Muilta osin kulttuuripalvelujen voidaan yksilön näiden piiriin pääsyn näkökulmasta tulkita tutkimuksessa tarkasteltavista sivistyksen osa-alueista parhaiten turvaavan yksilön asuinkunnasta riippumatonta hakeutumista haluamiensa palvelujen käyttäjäksi. Usein kulttuuripalvelujen tavoitteena myös on saada palvelujen käyttäjiksi maantieteellisesti mahdollisimman laaja yleisö-

804 Koramo 2008, s.22- 23.

määrä. Palveluista perittävät maksut samoin ovat yhdenmukaiset palvelun käyttäjän kotikunnasta riippumatta (konsertit, teatterinäytökset, museot, taidenäyttelyt, muut kulttuuritapahtumat). Toisaalta muista kunnista palvelujen piiriin hakeutuvat eivät lisää kunnan kustannuksia palvelun järjestämisessä eivätkä yleensä myöskään estä oman kunnan asukkaiden pääsyä palvelun piiriin.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden turvaamisen vaikutuksia kunnallisen itsehallinnon kaventumiseen (kunnan asukkaiden oikeuteen päättää omista asioistaan) voidaan yhteenvetona koota seuraavasti:

- poistaa kunnan mahdollisuuden omien asukkaiden etusijalle asettamiseen perusopetukseen pääsyssä silloin, kun kyseessä ei ole kunnan oppilaalle osoittama lähikoulu
- poistaa kunnan mahdollisuuden omien asukkaidensa etusijalle asettamiseen taiteen perusopetukseen pääsyssä, mikäli kaikkien oppilaiden ottaminen yhdenvertaisin perustein asuinkunnasta riippumatta ei merkittävästi vaaranna oppilaitoksen toiminta-alueen asukkaiden mahdollisuuksia opetukseen pääsyyn omalla paikkakunnallaan (analogia perusopetuksen lähikouluperiaatteen)
- vähentää kunnan mahdollisuuksia päättää perusopetuksen määrällisestä järjestämisestä vain oman kunnan asukkaiden tarpeisiin
- vähentää kunnan mahdollisuuksia vaikuttaa kuntakohtaisesti järjestettävän taiteen perusopetuksen määrään, mikäli oppilaitoksen toiminta-alue on yhtä kuntaa laajempi (kuten usein on)
- lisää kunnan kustannuksia taiteen perusopetuksen oppilaitoksen toiminta-alueen ulkopuolelta tulevien oppilaiden opetuksesta, ellei oppilailta yhdenvertaisuuslähtökohdan vastaisesti peritä muita suurempia oppilasmaksuja. Vaihtoehtoisesti ”kuntaosuuden” maksamisesta voitaisiin sopia oppilaan kotikunnan kanssa.
- vähentää kunnan mahdollisuuksia lainsäädännön edellyttämän palvelujen minimitasoa parempina järjestämiensä palvelujen kohdentamista omille asukkailleen
- vähentää kunnan mahdollisuuksia houkutella asukkaita lähikuntia parempien sivistyspalvelujen järjestämisellä omille asukkailleen

Sen sijaan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden turvaaminen ei vaikuta

- kunnan päätösvaltaan siitä, millaista opetusta se lainsäädännön asettamissa puitteissa järjestää (perusopetus ja taiteen perusopetus)
- kunnan päätösvaltaan siitä, missä määrin se perusopetusta kokonaisuudessaan järjestää, kunhan lainsäädännön asettamat velvoitteet oman kunnan asukkaita kohtaan täyttyvät (edellytyksenä joka tapauksessa), ja mahdollisuus toissijaiseen kouluun hakeutumiseen jossakin määrin toteutuu

- merkittävästi kunnan taloudellisiin kustannuksiin perusopetuksen järjestämisestä etenkään, jos kunta sopii aiheutuvien kustannusten korvaamisesta oppilaan kotikunnan kanssa
- kunnan päätösvaltaan siitä, missä määrin taiteen perusopetusta kuntien yhteisessä oppilaitoksessa kokonaisuudessaan järjestetään
- taiteen perusopetuksen oppilasvalintoihin, jos yhdenvertaisuutta parhaiten toteuttavaksi lähtökohdaksi todetaan yksilön oikeuden turvaaminen opetukseen mukaan pääsyyn lähellä asuinpaikkaansa
- kunnan kulttuuripalvelujen järjestämiseen, joiden osalta eri kunnista tulevien yhdenvertaisuus jo nyt on vallitsevana lähtökohtana. Kunnan kulttuuritoiminnan osalta ei taiteen perusopetusta lukuun ottamatta myöskään esiinny lainsäädännöllistä ristiriitaa eri kunnista tulevien palvelun piiriin pääsyn mahdollisuuksille

Kokonaisuutena kunnan harkittavaksi voimassa olevan lainsäädännön pohjalta tulee, voiko se pitää edellä mainittuja vaikutuksia kunnan asukkaiden mahdollisuuksiin päättää itseään koskevista asioista kohtuullisina, ja siten päättää jättää käyttämättä lainsäädännön antaman mahdollisuuden omien asukkaidensa osittaiselle etusijalle asettamiselle perusopetuksen ja taiteen perusopetuksen oppilasvalinnoissa. Toisessa vaakakupissa punnintaan osallistuvat kunnan mahdollisuudet päätöksellään edistää yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden toteutumista.

Perusoikeuden objektin, eli järjestettävien sivistyspalvelujen osalta sääntely näyttyy perusoikeuden subjektia koskevan sääntelyn kaltaisena sillä erotuksella, että kunnan harkinnassa olevan osa-alueen voidaan joka tapauksessa katsoa ennemminkin edistävän kuin rajoittavan yhdenvertaisuuden toteutumista. Tällöin lähtökohtana on yksilölliset ja alueen kulttuuriset tekijät huomioiva yhteisissä puitteissa toteutuva yhdenvertaisuus sivistyspalveluissa. Sinänsä yhteisten puitteiden asettamisen osalta voidaan sääntelyn todeta yksilöiden yhdenvertaisuuden edistämiseksi rajoittavan kunnan päätösvaltaa palvelujensa järjestämisessä. Yhteisten puitteiden asettaminen on tutkimuksessa tarkastelluilla sivistyksen osa-alueilla vahvinta perusopetuksessa, väljintä kuntien kulttuuritoiminnassa.

Vastuu yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden turvaamisesta jakautuu valtion ja kuntien sekä muiden julkista palvelutehtävää alueella hoitavien kesken, jolloin yksinomaan vastuuta ei voida asettaa sen enempää kuntien kuin valtionkaan harteille. Oikeudellisen analyysin pohjalta perusteltuna voitaisiin pitää tulkintaa, jonka mukaan *kuntien tulisi järjestämiensä palvelujen osalta mahdollisuuksiensa mukaan turvata yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevaa perusoikeutta myös muut kuin omat asukkaansa huomioiden. Toisaalta kuntien tulisi järjestää alueellaan riittävästi myös muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen sisältyviä*

sivistyspalveluja, jotta maantieteelliset erot palvelujen saatavuudessa eivät nousisi liian suuriksi. Lopuksi pitää muistaa, että kunnat joka tapauksessa laajalla alueella ja hyvin vahvasti *turvaavat* yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden toteutumista järjestämällä suuren osan Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevien ihmisten sivistyspalveluista.

Perusoikeussäännöspunninta yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden, kunnallisen itsehallinnon ja julkisen vallan velvollisuuden turvata perusoikeuksien toteutuminen välillä on haastava. Erilaisille lähtökohdille on löydettävissä perustelunsa, ja samaakin kysymystä voidaan tarkastella useista eri näkökulmista. Edellä on perusteltu tulkinnan painopisteen asettumista yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden turvaamisen puolelle. Oikeussäännösten lisäksi tutkimuksen aluksi tarkastellut yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevat arvolähtökohdat voivat tuoda kysymykseen omaa näkökulmaansa.

Tutkimuksessa on tarkasteltu yhdenvertaista oikeutta sivistykseen sääntelevän perusoikeuden ulottuvuuksia todeten perusoikeus sekä itseisarvoltaan että välinearvoltaan monella tapaa tärkeäksi niin yksilön kuin yhteiskunnankin kannalta. Analyysin pohjalta on perusteltua esittää ainakin pohdittavaksi, olisiko sääntelyä mahdollista esimerkiksi valtionosuusjärjestelmää kehittämällä kunnallista itsehallintoa liiaksi kaventamatta muuttaa siten, että mahdollisuuksien antaminen keskeisen perusoikeuden rajoittamiseen jo säännösten olisi nykyistä vähäisempää. Tällöin kyseeseen tulisivat sääntelyssä olevien rajoitusmahdollisuuksien poistaminen yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden turvaamisessa, sekä sääntelyn kehittäminen siten, että kunnallisen itsehallinnon edellytyksiä sivistyspalvelujen yhdenvertaiseen järjestämiseen vahvistettaisiin (erityisesti haastavissa olosuhteissa toimivien kuntien tukeminen). Viimeksi mainittu sääntelykehitys voisi yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden turvaamisen ohella myös vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja kuntien toimintaedellytyksiä.

5.1.4 Muiden perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien vaikutus yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisältöön

Muiden perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien vaikutusta yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisältöön voidaan luonnehtia kahtalaiseksi. Yhtäältä muilla perusoikeuksilla ja ihmisoikeuksilla on lainsäädäntötyön kehittämiseen liittyvä vaikutuksensa, toisaalta voimassa olevaa sääntelyä koskeva tulkintavaikutuksensa.

Tutkimuksessa analysoidussa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevassa sääntelytilanteessa molemmat muiden perusoikeuksien ja erityisesti ihmisoikeuksien vaikutustavat nousevat keskeisiksi. Perustellusti voidaan sääntelyä kehitettäessä todeta

tarve ihmisoikeussopimusten nykyistä perusteellisemmalle huomioimiselle erityisesti pohdittaessa kunnallisen itsehallinnon suhdetta yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevaan perusoikeuteen. Sama koskee voimassa olevan sääntelyn tulkintaa; perusoikeusmyönteinen ja ihmisoikeusystävällinen laintulkinta antavat kunnille mahdollisuuden perusoikeuden toteutumisen edistämiseen ihmisoikeussopimuksissa tarkoitettun mukaisesti.

Aineellisen sisällön osalta muiden perusoikeuksien voidaan kokoavasti todeta antavan sisältöä yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevalle perusoikeudelle erityisesti sivistyspalveluissa ja yleisessä yhteiskunnallisessa turvallisuudessa, sivistyspalvelujen piiriin hakeutumisessa, uskonnon ja omantunnon vapaudessa, sananvapaudessa ja julkisuudessa, ympäristöä koskevan vastuussa, sivistyspalveluihin ja elämään yleensä liittyvässä sosiaaliturvassa sekä oikeusturvassa. Annettavien sivistyspalvelujen sisältöön voidaan katsoa vaikutusta olevan myös vaali- ja osallistumisoikeuksilla sekä elinkeinovapaudella ja oikeudella työhön, joiden toteutumislle yhdenvertainen oikeus sivistykseen luo edellytyksiä.

5.1.5 Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kiinteä ydin

Tutkimuksen alkupuolella tarkasteltiin yhdenvertaisuuden perusoikeuden kiinteän ytimen määrittämisen vaikeutta. Haastavana näyttäytyy myös yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kiinteän ytimen hahmottaminen. Tutkimuksessa tarkasteltu aineisto osoittaa yhtäältä perusoikeuden ytimeen sijoittuvia elementtejä, toisaalta tukee Miettisen näkemystä kohtuullisuusvaatimuksesta yhdenvertaisuuden perusoikeuden kiinteänä ytimenä. Tällöin muodostuu kuitenkin samalla uusia haasteita sen määrittämiselle, mikä missäkin tilanteessa on kohtuullisuusvaatimuksen mukaista.

Yksiselitteiseksi yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kiinteään ytimeen kuuluvaksi seikaksi tutkimuksen perusteella asettuu *jokaisen oikeus maksuttoman perusopetuksen piiriin pääsyyn*. Tätä oikeutta ei tavallisen lain tasoisella sääntelyllä voida rajoittaa. Jokaisen oikeus sisältää itsessään vahvan yhdenvertaisuuden lähtökohdan. Sen sijaan perusoikeuden objektista, siitä, mihin oikeus on, annetaan täsmäntäviä säännöksiä tavallisen lain tasoisella sääntelyllä. Sääntelyn täsmällisyys kertoo osaltaan, että myös tätä kautta haetaan yhdenvertaisuuden mahdollisimman täysimääräistä toteutumista, eikä sen funktiona niinkään ole perusoikeuden rajoittaminen, vaan perusopetus -käsitteen sisällön täsmäntäminen.

Toisena kiinteään ytimeen sijoittuvana tekijänä näyttäytyy *jokaisen yhtäläinen mahdollisuus* muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen *varattomuuden sitä estämättä*. Varattomuus ei siten voi muodostua esteeksi esimerkiksi pääsykokeiden

kautta taiteen perusopetuksen oppilaaksi hyväksytyin opiskelulle⁸⁰⁵, eikä tätä muuttavaa sääntelyä voida tavallisella lailla antaa. Yksilöitä ei muuhun kuin perusopetukseen kuuluvan koulutuksen oppilasvalinnoissa myöskään voida ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan. Taiteen perusopetuksessa tämä näyttäytyy *osittain asuinpaikasta riippumattomana yhtäläisenä mahdollisuutena opetuksen piiriin pääsyssä*. Yhdenvertaisuussääntelystä johtuen tavallisella lailla ei voitu kunnallisen itsehallinnon perusteella säätää pidemmälle menevää rajoitusta perusoikeuteen.⁸⁰⁶

Edelleen yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kiinteään ytimeen on katsottava kuuluvan sen, että yhtäläisiä mahdollisuuksia muun kuin perusopetuksen saamiseen ja itsensä kehittämiseen kykyjen ja erityisten tarpeiden mukaisesti *on olemassa*. Palvelujen järjestämisen laajuuden ja suuntaamisen osalta liikutaan jo kohtuullisuusvaatimuksen vaikutusalueella, eikä perusoikeussääntelystä ole johdettavissa tiettyjä täsmällisiä vaateita tässä suhteessa⁸⁰⁷. Ohjaavana tekijänä voidaan pitää lähtökohtaa, jossa yhtäläisen mahdollisuuden koulutukseen mukaan pääsyyn ja itsensä kehittämiseen tulee olla *todellinen*. Tässä huomioitavaksi tulevat muun muassa maantieteelliset näkökohdat ja alueen asukasmäärä suhteessa palvelujen määrään.

Tieteen ja ylimmän opetuksen vapauden perusoikeuden sisältöä on väitöskirjassaan seikkaperäisesti tarkastellut Tarmo Miettinen⁸⁰⁸. Perusoikeuden torjuntaoikeudellisen ulottuvuuden ohella Miettinen on nostanut esiin sen luonnetta turvaamisoikeutena.

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta omaa ulottuvuuttaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden kiinteään ytimeen tuo perusoikeuden yhteys perustuslain 16.1 ja 16.2 §:ien sekä 17 §:n sääntelemään alueeseen. Yhdenvertainen oikeus tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen voi toteutua vain, kun yksilöiden yhdenvertainen oikeus mainittujen perustuslain säännösten sääntelemiin oikeuksiin toteutuu. Siten yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden ytimeen voidaan tulkita kuuluvan *yhdenvertaisen oppimispolun mahdollisuuden turvaamisen aina varhaisiän kasvatuksesta sekä esi- ja perusopetuksesta ylimpään opetukseen sekä sen ja tieteen ja*

805 Vrt. Arajärvi 2006, s. 108.

806 Muusta koulutusta koskevasta sääntelystä ei taiteen perusopetuksen tapaista kuntien itsehallintoon pohjautuvaa oppilasvalintoja koskevaa sääntelyä löydy, jolloin pääsääntöisesti yhdenvertaista oikeutta muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen koskevan perusoikeuden kiinteä ydin näyttäytyy taiteen perusopetusta laajempaan. Toisaalta ”lähioppilaitosperiaatteen” voidaan myös katsoa turvaavan oppilaiden yhtäläisiä mahdollisuuksia opetukseen lähellä asuinpaikkaansa.

807 Perusoikeussääntely ei perusopetusta lukuun ottamatta mainitse tiettyjä oppilaitoksia tai opetusmuotoja pysyvästi ylläpidettäväksi, vaan tässä suhteessa lainsäätäjällä on harkintavaltaa. Olemassa olevaa koulutusjärjestelmääkin voidaan siten muuttaa, kunhan mahdollisuuksia myös muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen kokonaisuutena edelleen on.

808 Ks. Miettinen 2001, s. 276-301.

taiteen vapauden turvaamiseen saakka. Kiinteään ytimeen kuuluvan yhdenvertaisesti mahdollisuuksia tarjoavan polun tulee olla katkeamaton, mutta järjestettävien sivistyspalvelujen laajuuden, monipuolisuuden ja suuntaamisen osalta tullaan edellä todetun mukaisesti kohtuullisuusvaatimuksen viitoittamalle alueelle. Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta myös voidaan hyväksyttävän perusteen myötä rajoittaa.

Kielellisen yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kannalta perusoikeuden ytimeen sijoittuvat *samanlaiset perusteet suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä tarpeista huolehtimisessa.* Tavallisella lailla ei siten voida säätää keskenään erilaisista perusteista palvelujen järjestämisessä. Saamelaiden, romanien ja muiden ryhmien oikeuden ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan tulee olla *todellinen*, jolloin rajoittavat toimet eivät voi kutistaa tätä liikkumatilaa olemattomaksi eivätkä turvaavat toimet olla täysin riittämättömät. Viittomakieltä käyttävien ja vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla, mutta silloinkaan *ei oikeuksia voida säätää olemattoman vähäisiksi.*

Aineellisen yhdenvertaisuuden osalta yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kiinteään, tavallisella lailla muuttamattomissa olevaan ytimeen kuuluu *yksilön oikeus erityiseen tukeen, jotta perusopetukseen osallistuminen olisi mahdollista.* Ilman tätä ei jokaisen oikeus voi toteutua. Erityiset tarpeet kuuluvat samoin yhdenvertaista oikeutta muuhun kuin perusopetukseen sekä itsensä kehittämiseen koskevan perusoikeuden ytimeen edellyttäen *nämä huomioitavaksi kaikille järjestettävissä palveluissa ja toisaalta järjestämään palveluja, jotka takaavat erityisiä tarpeita omaavien mahdollisuuden osallistumiseen.*

Oleellinen yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kiinteään ytimen osa sekä muodollisen että aineellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta on *julkisen vallan turvaamisvelvollisuus* perusoikeuden toteutumiseksi. Tavallisella lailla annetaan tehtävienjakoa ja talousvastuuta täsmentäviä säännöksiä, mutta ei voida siirtää vastuuta perusoikeuden toteutumisesta muille tahoille.⁸⁰⁹ Turvaamisvelvollisuudessa on kuitenkin mukana myös kohtuullisuusvaatimuksen elementtejä.

Mikä sitten on yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden kiinteään ytimen määrittämisessä esiin nousevan kohtuullisuusvaatimuksen mukaista? Täsmällisen vastauksen antaminen on mahdotonta, mutta suuntaviivoja voidaan löytää.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden omaama koko oikeus- ja arvojärjestelmän läpäisevä painoarvo ohjaa asettamaan kohtuullisuusvaatimukselle mieluummin laajentavia kuin supistavia tulkintalähtökohtia. Tällöin perusoikeuden kiinteä ydin tulisi nähdä voimassa olevan sääntelyn mukaisesti *mahdollisimman laaja-alaisena.* *Tilannesidonnaisuus* tulee myös huomioitavaksi – mitä tärkeämmästä

809 Aineellisen yhdenvertaisuuden osalta turvaamisvelvollisuuteen kuuluvat myös lasten ja nuorten aseman sekä sukupuolten tasa-arvon edistäminen.

oikeudesta yksilön kannalta on kyse, sitä tiukemmat ovat myös kohtuullisuusvaatimuksen rajat. Tämä ei kuitenkaan anna oikeutusta muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen kuuluvien palvelujen supistamiseen niin, että yksilöiden todelliset, yhtäläiset mahdollisuudet näiden saamiseen vaarantuvat. *Kokonaisuutena* tulee huomioitavaksi myös yksilöiden muiden perusoikeuksien toteutuminen suhteessa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevaan perusoikeuteen sekä muu perustuslainsäätely.

5.1.6 Arvokeskustelua

Tutkimuksen alussa lähdettiin liikkeelle tarkastelemalla yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden arvoperustaa. Abstraktin, moniulotteisen, usean säännöksen kokonaisuutena muodostuvan perusoikeuden sisällön tarkastelun ja erityisesti perusoikeutta, kunnallista itsehallintoa ja julkisen vallan velvollisuutta turvata perusoikeuksien toteutuminen koskevan sääntelyn keskinäisten suhteiden punninnan haasteet vaativat tarkastelun palauttamista oikeudellisen aineiston ohella myös arvotasolle. Arvolähtökohdista voidaan hakea taustoittavaa tukea oikeudelliselle tulkinnalle.

Hegelin, Habermasin ja Rawlsin näkemysten pohjalta hahmoteltu yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden arvoperusta⁸¹⁰ toi esiin neljä elementtiä: yhdenvertaisuuden elementin, sivistyksen elementin, arvoelementin ja väline-elementin. Näitä voidaan tarkastella niin perusoikeuden subjektin, yksilön, kuin perusoikeuden objektinkin, sivistyksen, näkökulmasta. Mainitut elementit ovat keskinäisessä vuorovaikutuksessa.

Arvokeskustelussa yhdenvertaisuuden arvoelementti muodostuu *ihmisen arvosta ihmisyytensä vuoksi*. Yhdenvertaisuudelle ei tarvita eikä voida asettaa muita ehtoja. Lähtökohta on perustavaa laatua oleva, ja tunnustaa jokaisen arvon omana itsenään. Yhdenvertaisuudella on myös väline-elementin ulottuvuutensa. Tällöin kyseeseen tulevat *yksilöiden yhdenvertaiset mahdollisuudet vaikuttamiseen*, jolloin liikutaan hyvin lähellä myös kunnallisen itsehallinnon lähtökohtia.

Sivistyksen arvoelementti muodostuu *sivistyksen itseisarvosta*. Sivistys itsessään on arvokasta oman pitkän historiallisen kehityksen ja kehittyen alati edelleen. Sivistyksellä on myös väline-elementtinsä *vaikutusmahdollisuuksien lisääjänä*. Tämä näkyy vahvasti niin yksilön kuin yhteiskunnankin kohdalla. Kokonaisuutena yhdenvertaisen oikeus sivistykseen kietoutuu kunnalliseen itsehallintoon oikeudellisen tason lisäksi vahvasti myös arvotasolla.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden arvoperustaa kuvaavan nelikentän leikkauskohtaan asettuu heikommissa asemassa olevien tukeminen.

810 Ks. tutkimuksen luku 1.1.3 Arvokehikko yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden tarkastelun taustaksi.

Aineellisen yhdenvertaisuuden edistäminen heikommassa asemassa olevien osalta näyttäytyy siten tärkeänä niin yhdenvertaisuuden ja sivistyksen arvoelementtien kuin molempien väline-elementtienkin osalta. Suhteessa kunnalliseen itsehallintoon heikommassa asemassa olevien aineellisen yhdenvertaisuuden edistämisen piiriin voisivat kuulua esimerkiksi sellaisten kuntien asukkaat, joissa taiteen perusopetusta ei järjestetä⁸¹¹.

Säännöstason lisäksi yksilöiden yhdenvertaisuus ja oikeus sivistykseen kietoutuvat vahvasti yhteen myös arvotasolla. Molempien omaaman perustavaa laatua olevan itseisarvon ohella sekä yhdenvertaisuus että oikeus sivistykseen ovat yhteydessä yksilöiden vaikutusmahdollisuuksiin niin omassa elämässään kuin yhteiskunnallisessa toiminnassakin. Yhteiskunnallisten vaikutusmahdollisuuksien kautta yhdenvertainen oikeus sivistykseen linkittyy voimakkaasti kunnalliseen itsehallintoon.

Yksilön näkökulmasta asiaa arvolähtökohdista tarkasteltuna asettuu yhdenvertainen oikeus sivistykseen *yksiselitteiseksi ja perustavaa laatua olevaksi lähtökohdaksi*. Perusteita tästä poikkeamiselle ei ole eikä voida asettaa. Vaikka käytännön yhteiskuntatodellisuudessa lähtökohdan täysimääräinen toteutuminen voi olla mahdotonta, antavat yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevat arvoperusteet tukea ihmisoikeussopimusten mukaiselle tulkinnalle, jossa hallinnolliset jaotukset eivät yksilöiden yhdenvertaisuutta voi vaarantaa.

Vastaavasti voidaan kysyä, löytyykö kunnallista itsehallintoa koskevasta arvope- rustasta perusteita sen asettamiselle yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden edelle. Asetelma vaikuttaa varsin haastavalta huomioiden yhdenvertai- suuden keskeinen rooli arvo- ja oikeusjärjestelmän läpileikkaavana periaatteena. Pe- rustellumpaa olisikin pohtia, voitaisiinko yksilöiden yhdenvertaista oikeutta sivistyk- seen koskeva perusoikeus lainsäädäntöä kehittämällä turvata kunnallisen itsehallinnon arvoperustaa ja lähtökohtia murentamatta. Tällöin lähtökohtana olisi yksilön perusoi- keussuojan turvaamisen asettaminen ensisijaiseksi valtion ja kuntien tehtävienjakoon nähden.

Kuten aikaisemmin tutkimuksessa on tuotu esiin, voidaan voimassaolevan lain- säädännön osalta kysyä, onko yksilöiden yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskeva perusoikeus arvonäkökohdistakin tarkastellen asia, joka nykyisessä mittakaavassaan voidaan jättää kuntien päätösten varaan. Toinen keskeinen kysymys kuuluu, onko yh- denvertainen oikeus sivistykseen voimassa olevassa sääntelyssä turvattu optimointi-

811 Puurulan ja Väyrysen mukaan taidekasvatustarjonta vuonna 1992 on ollut selkeästi kasau- tunutta siten, että kunnan varallisuus, koulutustaso ja ikärakenne säätelevät koulutuksen saatavuutta. Vauriassa, hyvän koulutustason ja nuoren ikärakenteen kunnissa tarjonta on kaikissa taiteen perusopetuksen aineissa ja taidekasvatuksen muodoissa ollut hyvä. Myös läänien väliset erot opetuksen järjestämisessä ovat olleet huomattavat. Puurula & Väyry- nen 1992, s. 70. Myös tänä päivänä selviää maakunnallisia eroja taiteen perusopetuksen piirissä olevien määrissä esiintyy. Ks. Koramo 2008, s. 21.

käskyn sisältävän periaatenormin edellyttämällä tavalla eli niin suuressa määrin, kuin oikeudellisesti ja tosiasiallisesti on mahdollista.

5.1.7 Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen jäsentävät oikeusperiaatteet

Oikeudellisessa terminologiassa puhutaan sääntö- ja periaateluonteisista oikeusnormeista, joiden lisäksi oikeusperiaate -käsitettä käytetään kuvaamaan oikeudenalan taustalla vaikuttavia, tulkintaa ohjaavia periaateargumentteja⁸¹². Nämä oikeusperiaatteet ovat vahvassa yhteydessä oikeusjärjestyksen taustalla vaikuttaviin yhteiskunnallisiin arvoihin. Käsitteiden määrittely alueella on oikeustieteellisen tutkimuksen piirissä kirjavaa, ja yleisillä oikeusperiaatteilla voidaan myös nähdä yhteytensä sekä sääntö- että periaateluonteisiin oikeusnormeihin. Tässä oikeusperiaate ymmärretään oikeusnormin sijaan yleisenä, oikeudelliseen tulkintaan vaikuttavana lähtökohtana, joka muodostuu oikeussäännösten ja näiden taustalla vaikuttavien arvojen kokonaisuutena. Seuraavassa pyritään johtamaan tutkimuksessa tarkastellun, kolmen perusoikeuden kokonaisuutena muodostuvan perusoikeuden taustalla vaikuttavia oikeusperiaatteita.

Yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevien oikeusperiaatteiden johtamisen keskeisiä lähteitä ovat aluetta sääntelevät, tutkimuksessa tarkastellut perustuslain ja ihmisoikeussopimusten säännökset ja määräykset. Näiden lisäksi sisältöä periaatteille antaa tavallisen lain tasoinen sääntely, josta tärkeimpinä voidaan tutkimuksessa tarkastellulla alueella mainita perusopetuslaki (628/1998), laki taiteen perusopetuksesta (633/1998) ja laki kuntien kulttuuritoiminnasta (728/1992). Yksittäisten säännösten ja säädösten ohella huomioitavaksi tulee oikeusjärjestyksen kokonaisuus periaatteineen, jossa tarkasteltava alue nivoutuu ensisijaisesti valtiosääntöoikeuteen. Oma vaikutuksensa oikeusperiaatteiden sisältöön on myös yhdenvertaisuutta ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevilla oikeuden eri kerrostumilla ja arvoilla. Viimeksi mainittujen osalta analyysissä nojaututaan tutkimuksen alussa muodostettuihin yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden arvolähtökohtiin.

Arajärvi tarkastelee koulutuksen oikeusperiaatteita kahdesta näkökulmasta: yhtäältä periaatteet luovat yksilölle oikeuksia, ja toisaalta vastaavasti julkiselle vallalle velvollisuuksia⁸¹³. Sama asetelma on nähtävissä myös yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevissa oikeusperiaateissa.

Jokaiselle yhdenvertaisesti turvattun maksuttoman perusopetuksen periaate näkyy vahvasti sekä perustuslaissa että ihmisoikeussopimuksissa. Kyseessä on kansainvälisesti turvattu periaate, jonka merkitys on laajalti tunnustettu. Tavallisessa lainsäädännössä yhdenvertaista oikeutta perusopetukseen koskevan perusoikeuden tärkeys näkyy

812 Ks. mm. Arajärvi 2006, s. 64.

813 Arajärvi 2006, s. 66; vrt. aiemmin tutkimuksen luvussa 2.1.3 esiin tuodut Hohfeldin näkemykset.

täsmällisenä ja runsaana sääntelynä, jolla asetettua tavoitetta pyritään turvaamaan. Opetukselle annettua arvoa kuvaa myös oppivelvollisuutta koskeva sääntely. Yksilöllä ei ainoastaan ole oikeutta, vaan myös velvollisuus perusopetuksen oppimäärän omaksumiseen.

Yhdenvertaista oikeutta perusopetukseen koskevan perusoikeuden ohella tärkeänä näyttäytyvät yksilöiden yhtäläiset mahdollisuudet myös perusopetuksen jälkeiseen tai sen rinnalla annettavaan koulutukseen. *Muuhun kuin perusopetukseen yhdenvertaisesti turvattujen mahdollisuuksien periaate* näkyy perusopetusta koskevan sääntelyn tapaan perustuslain lisäksi kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Periaatteen vaikutuspiiriin kuuluu eri asteisen koulutuksen kirjo, joka eri aikoina voi muuttua. Periaatteen soveltamisala on laaja, ja merkitys sekä yksilölle että yhteiskunnalle suuri, vaikka oikeutta ei sääntelyssä subjektiivisena oikeutena turvatakaan. Kahteen edellä mainittuun periaatteeseen sisäankirjoitettuna on yksilön näkökulmasta *yhdenvertaisen elinikäisen oppimisen periaate*.

Yhdenvertainen oikeus sivistykseen ei perusoikeutena tyhjene yksilöiden yhdenvertaiseen koulutukseen mukaan pääsyyn. Tärkeää on myös se, mihin oikeus on. *Yhdenvertaisten opetuksen sisällöllisten, määrällisten ja laadullisten puitteiden periaate* turvaa annettavalle opetukselle yhteiset lähtökohdat, joiden sisällä yksilöiden yhdenvertaisuus voi näyttäytyä hyvinkin moninaisena. Yhdenvertaisuus ei siten tarkoita samaa kaikille -periaatetta, vaan huomioi esimerkiksi alueen kulttuurisia erityispiirteitä ja yksilöiden ominaisuuksia oppijoina. Perusopetuksen osalta yhteiset sisällölliset, määrälliset ja laadulliset puitteet on täsmällisimmin asetettu, muussa opetuksessa väljyyttä ja oppilaiden mahdollisuuksia yksilöllisiin valintoihin on enemmän. Opetuksen sisällöllisiin, laadullisiin ja määrällisiin kysymyksiin ei perustuslain tasolla puututa, mutta yhdenvertaisuuden näkökulmasta yhteiset puitteet ovat perusoikeuteen sisäankirjoitettuna. Muussa tapauksessa tyhjenee myös yhtäläisiä mahdollisuuksia koulutukseen pääsyyn turvaavan perusoikeuden merkitys.

Yhdenvertaisen itsensä kehittämisen periaate turvaa koulutuksen ohella yksilöiden yhtäläistä oikeutta myös muihin sivistyspalveluihin, kuten kirjastoon, kulttuuriin ja liikuntaan. Palvelujen luonne yleensä mahdollistaa kaikkien halukkaiden osallistumisen, jolloin tärkeäksi tekijäksi yhdenvertaisuuden näkökulmasta nousee niiden maantieteellinen saatavuus ja laatu. Myös tämä periaate löytyy perustuslain ohella kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista.

Jokaiselle yhdenvertaisesti turvattun tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden periaate koskee laajaa subjektien joukkoa. Ensisijaisesti tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus yhdistetään korkea-asteen koulutukseen ja ammattimaisesti harjoitettavaan tieteeseen ja taiteeseen, mutta sillä on sekä suoraa että välillistä vaikutusta myös muuhun annettavaan koulutukseen sekä tieteen ja taiteen käyttäjiin ja harrasta-

jiin. Yhteiskunnan kehitykselle tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudella on suuri merkityksensä. Oikeusperiaate johtuu niin kansallisesta perustuslaistamme kuin kansainvälisistä sopimuksistakin.

Kielellisen sivistyksellisen yhdenvertaisuuden periaate turvaa jokaisen oikeutta sivistykseen ilman kieleen perustuvaa erottelua. Periaate saa vahvan pohjan sekä perustuslaista että kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista löytyvästä syrjinnän kiellosta. Suomessa periaatetta vahvistetaan edelleen kansalliskielten yhdenvertaisuuden lähtökohdalla ja kielellisten vähemmistöjen aseman turvaamisella. Yksilön näkökulmasta periaate on keskeinen todellisten kouluttautumis- ja itsensäkehittämismahdollisuuksien kannalta.

Yhdenvertaisesti kaikille kuuluvan sivistyksen itseisarvon ja välinearvon tunnustamisen periaate johtuu sekä lainsäädännöstä että sen taustalla vaikuttavista yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevista arvoista. Periaatteen vaikutuksesta yhdenvertainen oikeus sivistykseen on perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa laajalti turvattu. Sama koskee *yhdenvertaisesti kaikille kuuluvan sivistyksen yksilöllisen ja yhteiskunnallisen arvon tunnustamisen periaatetta*. Periaate näkyy yksilöiden yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevien oikeuksien laajana ja painoarvoltaan vahvana sääntelynä sekä toisaalta yhteiskunnallisen kehityksen edistämässä.

Muodollisen yhdenvertaisuuden ohella *heikommassa asemassa olevien sivistyksellisen yhdenvertaisuuden edistämisen periaate* turvaa muun muassa lasten, erityisiä tarpeita omaavien ja varattomien aineellista yhdenvertaisuutta suhteessa muihin. Heikommassa asemassa olevien aineellisen sivistyksellisen yhdenvertaisuuden edistämisen periaate on koko oikeus- ja arvojärjestyksen leikkaava, ja pyrkii edesauttamaan jokaisen mahdollisuuksia päästä tarjolla olevista sivistyspalveluista osalliseksi. Muodollisen ja aineellisen yhdenvertaisuuden lähtökohdat eivät ole keskenään ristiriidassa, vaan niiden rooli enneminkin on toisiaan täydentävä.

Julkisen vallan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden turvaamisvelvollisuuden periaate näkyy julkisen vallan vastuuna sivistyspalvelujen järjestämisen ja yhdenvertaisen palvelujen piiriin pääsyn turvaamisessa. Periaate koskee niin lainsäätäjää kuin lainsoveltajaakin, ja saa perustansa sekä perustuslaista että kansainvälisistä sopimuksista. Syrjinnän kieltä koskevassa sääntelyssä asuinpaikka ja kansainvälisenä suosituksena alueen hallinnollinen jaottelu mainitaan kiellettyinä erotteluperusteina, mutta kansallisessa sääntelyssä on kunnallinen itsehallinto kuitenkin päädytty huomioimaan hyväksyttävänä perusteena yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden rajoittamisessa. Edellä kysymystä on tarkasteltu lähemmin esittäen selvitetäviksi myös vaihtoehtoja haastavan sääntelytilanteen parantamiseksi.

Viimeisenä oikeusperiaatteena voidaan sekä arvo- että säännösperustalta johtaa *yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perus- ja ihmisoikeuden painoarvon peri-*

aate. Periaatteelle pohjaa antavat yhdenvertaisuuden periaatteen vahva, koko oikeus- ja arvojärjestyksen läpäisevä luonne sekä sivistyksen itseisarvon ohella sen suuri merkitys yksilölle. Molempien voidaan yhdessä todeta muodostavan lähtökohdan, josta sivisty-nyt, kehittyvä oikeus- ja hyvinvointivaltio ei voi poiketa.

5.2 Ajatuksia tulevalle tutkimukselle

Käsillä olevassa tutkimuksessa on avattu yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden oikeudellista sisältöä erityisesti yhdenvertaisessa oikeudessa perusopetukseen, taiteen perusopetukseen ja kuntien kulttuuritoimintaan. Kiinnostuksen kohteena on ollut aluetta koskevan sääntelyn sisältö, ja sen suhde muuhun, erityisesti kunnallista itsehallintoa koskevaan sääntelyyn. Oikeudellisen aineiston ohella tukea tulkinnalle on haettu myös perusoikeuden arvoperustasta. Tulokset osoittavat yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden keskeisen merkityksen, mutta myös kunnallisen itsehallinnon säännöstasonkin mahdollisuudet perusoikeuden turvaamisen ohella tapahtuvaan perusoikeuden rajoittamiseen.

Aikaisemmin yhdenvertaista oikeutta sivistyspalvelujen piiriin pääsyyn on tarkasteltu lähinnä yliopistojen opiskelijavalintojen osalta⁸¹⁴. Tulevaa tutkimusta ajatellen kiinnostavaa olisi tarkasteltavan alueen laajentaminen myös muille sivistyksen osa-alueille. Nämä voisivat yhtäältä vahvistaa jo saatuja tutkimustuloksia, ja toisaalta tuoda esiin uutta näkökulmaa ja ulottuvuuksia yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevassa oikeudellisessa sääntelyssä. Kiinnostavan alueen erityisesti koulutuksen osalta muodostavat myös yksilöiden arviointiin liittyvät yhdenvertaisuuskysymykset. Tulevan tutkimuksen myötä tarkastelua olisi mahdollisuus laajentaa lisäksi koskemaan sivistyksellisen yhdenvertaisuuden laajempaa oikeudellista sääntelyä keskittyen ryhmien oman kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen ulottuvuuteen, yhteiskunnallisen hyvinvoinnin ja kehityksen ulottuvuuteen sekä sivistyksellisen yhdenvertaisuuden kansainväliseen ulottuvuuteen. Kiinnostavan alueen muodostavat myös valmisteilla olevan kuntauudistuksen vaikutukset yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevaan perusoikeuteen.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on ollut oikeusdogmaattisen menetelmän lähtökohdista tarkastella voimassa olevan oikeuden sisältöä yksilöiden yhdenvertaisessa oikeudessa sivistykseen. Analyysin pohjalta on esitetty selvitettäväksi myös joitakin ajatuksia sääntelyn kehittämiseen liittyen, mutta varsinainen oikeuspoliittinen tutkimusote ei lähtökohtana ole ollut. Jatkossa perusteltua voisikin olla esiin tulleiden sääntelyn kehittämismahdollisuuksien selvittäminen lähemmin. Käytännön tasolla absoluuttiseen yhdenvertaisuuteen koko valtakunnan alueella tuskin on mahdollista päästä, eikä tämä tavoitteenakaan välttämättä ole mielekäs. Voidaan kuitenkin kysyä, mitkä säännöstasol-

814 Ks. Miettinen 2002, s. 135-153.

la ovat perimmäiset tavoitteemme ja säännösten ilmaisemat arvomme yksilöiden yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden turvaamisessa.

Tiivistelmä

Yhdenvertainen oikeus sivistykseen

Valtiosääntöoikeuden ja perusoikeustutkimuksen alaan kuuluvassa tutkimuksessa tarkastellaan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden sisältöä erityisesti yksilöiden yhdenvertaisessa oikeudessa perusopetukseen, taiteen perusopetukseen ja kuntien kulttuuripalveluihin. Tutkimus pureutuu perustuslain yhdenvertaisuus-oikeuksien (6 §), sivistyksellisten oikeuksien (16 §) ja kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien (17 §) yhteisvaikutuksena syntyvän perusoikeuden tarkasteluun. Perusoikeuteen vaikuttavat myös muut perusoikeudet ja perustuslain säännökset sekä kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lisäksi tavallisen lain tasoinen sääntely täsmentää osaltaan perusoikeuksien sisältöä.

Oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa huomioidaan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden taustalla vaikuttavat yhteiskunnalliset arvot. Arvojärjestyksen ja oikeusjärjestyksen suhde nähdään toisiaan täydentävänä, jolloin arvoilla on vaikutuksensa yhtäältä oikeusjärjestyksen muodostumiseen ja toisaalta oikeussäännösten tulkintaan erityisesti kiperissä tulkintatilanteissa. Oikeusjärjestyksellä samoin on vaikutuksensa yhteiskunnallisten arvokäsitysten kehittymiseen. Georg Wilhelm Hegelin, Jürgen Habermasin ja John Rawlsin teorioiden pohjalta hahmotellaan tutkimuksen tarkoituksiin kehikko, jonka lähtökohdista arvonäkökulmaa otetaan tutkimuksessa tehtävässä analyysissä huomioon. Muilta osin tutkimuksessa omaksutuissa metodisissa ja teoreettisissa lähtökohdissa yhdistyvät oikeussääntöjen tulkinta, oikeusperiaatteiden punninta, kriittinen oikeuspositivismi ja perusoikeuskeskeinen laintulkinta. Tutkimuksen lopuksi johdetaan analyysin pohjalta yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevat oikeusperiaatteet.

Tutkimuksen tuloksena voidaan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden todeta muodostavan moniulotteisen ja tilannesidonnaisesti elävän kokonaisuuden. Perusoikeudessa korostuvat torjunta- ja turvaamisoikeudelliset ulottuvuudet, ja lisäksi se saa sekä sääntö- että periaateulottuvuutta. Myös muodollisen ja aineellisen yhdenvertaisuuden ulottuvuudet ovat vahvasti läsnä. Kolmen perusoikeuden yhteisvaikutuksena syntyvän perusoikeuden kiinteän ytimen hahmottaminen osoittautui haastavaksi, mutta analyysin myötä esitetään myös tälle lähtökohtia.

Suhteessa muihin perustuslain säännöksiin asettuu yhdenvertainen oikeus sivistykseen mielenkiintoiseen oikeudelliseen suhteeseen perusoikeuden toteutumista vahvasti turvaavan, mutta myös sen osittaisen rajoittamisen mahdollistavan kunnallista itsehallintoa koskevan sääntelyn (PL:n 121 §) kanssa. Kolmanneksi säännökseksi perus-

tuslainsäännöstrioon asettuu PL:n 22 §, joka asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamiseen.

Yhdenvertaisessa oikeudessa sivistykseen voidaan tutkimuksessa tarkastelluilla sivistyksen osa-alueilla erottaa jokaisen oikeutta sivistykseen turvaava sääntelyalue sekä jokaisen yhtäläisiä mahdollisuuksia sivistykseen turvaava sääntelyalue. Kolmannen alueen muodostaa heikommassa asemassa olevien aineellista yhdenvertaisuutta edistävä sääntely. Täsmällisintä sääntely on yksilön kannalta keskeisimmän, perusopetuksen, kohdalla, ja väljempää taiteen perusopetuksen ja erityisesti kuntien kulttuuritoiminnan alueilla. Perustuslain yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevat säännökset (erityisesti PL:n 16 §:n 1, 2 ja 3 momentit) kuitenkin ovat vahvassa yhteydessä keskenään; jotta jokaisen yhdenvertainen oikeus esimerkiksi tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen voisi toteutua, edellyttää tämä yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden toteutumista aina perusopetuksesta ja tätä edeltävästä koulutuksesta ja itsensä kehittämisen mahdollisuuksista ylimpään opetukseen saakka. Toisaalta yhdenvertainen tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus myös edesauttaa annettavan perusopetuksen ja muun itsensä kehittämisen, sekä sivistyksen ylipäänsä, kehittymistä. Kokonaisuudessaan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan sääntelyn voidaan tutkimuksessa tarkastelluilla sivistyksen osa-alueilla todeta joitakin näkökohtia lukuun ottamatta turvaavan keskeisen perusoikeuden toteutumista hyvin.

Summary

Equal right to education and culture

The study posits in constitutional law and constitutional rights research. It concentrates on analysing the legislation of constitutional equality rights (Finnish constitution's 6 §) in connection with educational, linguistic and cultural rights (16 and 17 §:s)⁸¹⁵. The especially studied areas are comprehensive education, comprehensive art education and cultural services communes offer. Other constitutional rights, human rights and constitutional sentences outside constitutional rights may also have connection to equal right to education and culture, and are considered in the study. The legislation below the constitution specifies the content of the rights.

In addition to the legal analysis values behind the legislation are used especially in analysing difficult legal situations of interpretation. The theories of Georg Wilhelm Hegel, Jürgen Habermas and John Rawls give ground for the analysis. In addition to helping in difficult interpretation situations, values have impact on the improvement of legislation, as well as legislation has impact on values and their improvement in society. The relationship of the legal system with the system of values is then seen interactive and complementary in the study. Other methodological and theoretical tools used are interpreting legal rules, weighing legal principles and availing critical legal positivism. The constitutional rights are set in a central role, and the other legislation is analysed from that point of view. In the end of the analysis legal principles of equal right to education and culture are constructed.

As a result of the study, it can be noted that constitutional equal right to education and culture forms a multi-dimensional right. The legal circumstances impact on the interpretation of the right and the dimensions of legal and actual equality, protecting the space and realization of the right, as well as legal sentences and norms as rules and principles are to be considered. The core of the right is difficult to set, but the analysis gives also guidelines for that.

The legal relationship between equal right to education and culture, and the local self governance of communes (constitution's 121 §) is interesting. The state, communes and other public authorities have shared obligation to protect the realization of constitutional rights (constitution's 22 §), but the legislation also makes it possible to

815 The Finnish legal concept "sivistys" doesn't exist in international legislation, for example in human rights, in the same form. In Finnish constitutional legislation the concept includes education, culture, other possibilities for a person to improve his or her knowledge and skills, and the freedom of science, art and higher education.

restrict equal right to education and culture on the ground of the legislation considering the local self governance of communes.

Constitutional equal right to education and culture concludes three areas of legislation: everyone's right to education and culture, everyone's equal possibilities to education and culture, and increasing actual equality of the weaker. The most precise legislation is given in the area of comprehensive education. All legal sentences of equal right to education and culture (especially constitutions 16.1, 16.2 and 16.3 §:s) are although strongly connected. The equal right to the freedom of science, art and higher education calls for equal right to comprehensive and other education and culture. On the other hand, equal right to the freedom of science creates new possibilities also for equal comprehensive education, other education and culture. It also advances the improvement of civilization itself. As a conclusion, the legislation of equal right to education and culture may be stated without a few exceptions to protect well the fundamental constitutional right of Finnish and also international legal systems.