

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Iina Järvinen

VARATTOMUUS SIVISTYKSEN TIELLÄ

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2017

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

IINA JÄRVINEN: Varattomuus sivistyksen tiellä

Pro gradu -tutkielma, xii + 91 s.

Julkisoikeus

Toukokuu 2017

Tässä tutkielmassa tarkastellaan perustuslain 16.2 §:ssä säädettyä yhtäläistä mahdollisuutta saada muuta kuin perusopetusta ja kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Keskiössä on varattomuus ja tavoitteena esittää tulkinta siitä, millaisen sisällön perusoikeussäännös saa, kun varattomuus ei saa muodostua esteeksi oikeuden toteutumiselle. Samalla vastataan kysymykseen siitä, toteutuuko mahdollisuus kouluttautua ja kehittää itseään varattomuudesta riippumatta. Aiemmassa tutkimuksessa varattomuutta perusoikeussäännöksen osana on sivuttu, mutta tutkimuksen keskeisenä kohteena kysymystä varattomuuden sisällöstä ja merkityksestä sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen kannalta ei ole käsitelty.

Oikeus ei synny tyhjiössä, vaan se on vuorovaikutuksessa muun yhteiskuntatodellisuuden kanssa. Kun kyse on oikeudesta ja politiikasta, ideologinen ulottuvuus on erottamaton. Perustuslain 16.2 §:n tarkastelun kontekstina tutkielmassa toimii demokraattinen hyvinvointiyhteiskunta, jossa oikeudenmukaisuus on perinteisesti ollut yksi tärkeimmistä arvoista. Kontekstuaalisuuden vuoksi aihetta tarkastellaan historiallisella ja sosiologisella otteella lainopillisen metodin ohella. Valitun tarkastelutavan ansiosta voidaan esittää laajempi ja moniulotteisempi vastaus tutkimuskysymykseen.

Varattomuus voi muodostua esteeksi sivistyksellisten oikeuksien kokonaisvaltaiselle toteutumiselle. Jotta oikeus kouluttautua ja kehittää itseään voivat konkretisoida varattomuuden estämättä, jokaisen perusoikeussäännöksen elementin on toteuduttava yhtäaikaisesti. Ensinnäkin tosiasiallinen yhdenvertaisuus on turvattava kaikissa sivistyspalveluissa vähävaraisten näkökulmasta ja julkisen vallan on tuotettava tai tuettava monipuolisesti sivistyspalveluita kaikkialla Suomessa. Kouluttautuminen ei saa muodostua esteeksi sosiaalisten oikeuksien toteutumiselle. Jokaisella on oltava mahdollisuus valita itsensä kehittämisen muodot oman kiinnostuksensa mukaan ja sivistyspalveluiden järjestäjien on tarjottava etu- ja alennusjärjestelmiä vähävaraisille. Lisäksi on välttämätöntä ylläpitää tasoltaan riittävää perusturvaa.

SISÄLLYS

1 ALUKSI.....	1
1.1 Varattomuudesta viis?.....	1
1.2 Tutkielman kysymyksenasettelu ja toteuttaminen	3
1.3 Tutkielman paikantaminen suhteessa aiempaan tutkimukseen.....	6
2 SIVISTYKSESTÄ, HYVINVOINNISTA JA VARATTOMUUDESTA.....	9
2.1 Sivistyksen historiaa: agraariyhteiskunnasta hyvinvointiyhteiskuntaan.....	9
2.2 Ulommas hyvinvointiyhteiskunnasta laman saattamana	19
2.3 Varattomuus hyvinvointiyhteiskunnassa	24
3 OIKEUS KOULUTTAUTUA JA KEHITTÄÄ ITSEÄÄN	28
3.1 Perusoikeudet oikeusjärjestyksessä ja yhteiskunnassa	28
3.2 Varattomuuskeskustelu perusoikeusuudistuksessa	29
3.3 Ihmisoikeudet perusoikeussäännöksen tulkinnan tukena	39
3.4 Lakivaraus – tae perusoikeuden toteutumiselle?	43
4 PERUSOIKEUSSÄÄNNÖSTÄ TOTEUTTAVA AINEELLINEN LAINSÄÄDÄNTÖ.....	47
4.1 Tarkastelun lähtökohtia.....	47
4.2 Opintotukijärjestelmä.....	48
4.3 Kirjastot sivistyspalveluiden ytimessä	53
4.4 Taiteista nauttiminen.....	56
4.5 Liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittaminen	60
4.6 Kansalaisopistot osana vapaata sivistystyötä.....	64
4.7 Välipäätelmiä	68
5 PERUSOIKEUDEN HEIKENNYSKIELTO	73
5.1 Heikennyskielto – toteuttamisvelvoitteen toinen puoli.....	73
5.2 Ekskursio: opintotuen heikentäminen	76
6 POHDINTAA JA PÄÄTELMIÄ.....	85

LÄHTEET

Kirjallisuus

Ahonen, Kirsi: Aikuiset opintiellä. Vapaan sivistystyön oppilaitokset ja ammatilliset kurssit.

Teoksessa Heikkinen, Anja & Leino-Kaukiainen, Pirkko (toim.): Valistus ja koulunpenkki. Kasvatus ja koulutus Suomessa 1860-luvulta 1960-luvulle. Hämeenlinna 2011.

Ahonen, Sirkka: Yleissivistävä koulutus hyvinvointiyhteiskunnassa. Teoksessa Kettunen, Pauli & Simola, Hannu (toim.): Tiedon ja osaamisen Suomi. Kasvatus ja koulutus Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle. Hämeenlinna 2012.

Antikainen, Ari & Rinne, Risto: Ylikansalliset paineet, pohjoismainen malli ja suomalainen koulutus. Teoksessa Kettunen, Pauli & Simola, Hannu (toim.): Tiedon ja osaamisen Suomi. Kasvatus ja koulutus Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle. Hämeenlinna 2012.

Antikainen, Ari, Rinne, Risto & Koski, Leena: Kasvatussosiologia. Viides, uudistettu painos. Juva 2013.

Arajärvi, Pentti: Oikeus sivistykseen. Sivistykselliset perusoikeudet, oppivelvollisuus ja oikeuksien toteutumisen takeet. Tampere 1994.

Arajärvi, Pentti: Opetuslainsäädännön käsikirja. Helsinki 2004.

Arajärvi, Pentti: Selvitys aikuisopiskelun taloudellisten edellytysten parantamisesta. Helsinki 2003.

Arajärvi, Pentti: Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet. Joensuu 2006.

Arajärvi, Pentti: Syrjäytymisen oikeudelliset pidäkkeet: aiheen kartoitusta. Joensuu 2009.

Euroopan komissio: Eurooppa 2020 -tavoitteet. Saatavilla osoitteessa

http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_fi.htm.

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg et. al.: Perusoikeudet. Toinen,

uudistettu painos. Helsinki 2011.

Heikkinen, Antero: Perinneyhteisöstä kansalaisyhteiskuntaan. Koulutuksen historia Suomessa esihistorialliselta ajalta itsenäisyyden aikaan. Jyväskylä 1983.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki 2011.

Hirvonen, Ari: Oikeuden ja lainkäytön teoria. Helsinki 2012.

Jalava, Marja: Kansanopetuksen suuri murros ja 1860-luvun väittely kansakoulusta. Teoksessa Heikkinen, Anja & Leino-Kaukiainen, Pirkko (toim.): Valistus ja koulunpenkki. Kasvatus ja koulutus Suomessa 1860-luvulta 1960-luvulle. Hämeenlinna 2011.

Jokinen, Kimmo & Saaristo, Kimmo: Suomalainen yhteiskunta. Toinen, uudistettu painos. Porvoo 2006.

Jyränki, Antero: Privilegioista perusoikeuksiin – Lainsäätäjän sitominen. Teoksessa Letto-Vanamo, Pia (toim.): Suomen oikeushistorian pääpiirteet. Sukuvallasta moderniin oikeuteen. Jyväskylä 1991.

Karapuu, Heikki: Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. Teoksessa Hallberg et. al.: Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2011.

Kekkonen, Jukka: Mitä on kontekstuaalinen oikeushistoria? Helsinki 2013.

Kettunen, Pauli, Jalava, Marja, Simola, Hannu & Varjo, Janne: Tasa-arvon ihanteesta erinomaisuuden eetokseen. Koulutuspolitiikka hyvinvointivaltiosta kilpailuvaltioon. Teoksessa Kettunen, Pauli & Simola, Hannu (toim.): Tiedon ja osaamisen Suomi. Kasvatus ja koulutus Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle. Hämeenlinna 2012.

Korkiamäki, Ina: Korkeakoulutuksen maksullisuuden perustuslailliset rajat. Pro gradu -tutkielma. Tampere 2010.

Koskinen, Yrjö: Waiwaisuus ja Waiwaisholho. Suometar N:o 11 13.3.1857. Saatavilla osoitteessa

https://fi.wikisource.org/wiki/Waiwaisuus_ja_Waiwaisholho_%28Yrj%C3%B6_Koskinen%29.

Kotkas, Toomas: Viranomaisvalvonnasta omavalvontaan: yksityisten sosiaalipalveluiden valvontakeinojen murros. *Lakimies* 4/2013, s. 720–733.

Kärkkäinen, Tuulikki: Koulutuksen ja lapsi-vanhempisuhteen yhteys elämässä selviytymiseen. Sosiaalinen perimä ja koulutuskulttuurisen pääoman periytyminen sukupolvesta toiseen. Helsinki 2004.

Laakso, Seppo: Oikeudellisen argumentoinnin teoria. Teoksessa Paso, Mirjami, Saukko, Petri & Tolvanen, Matti: *Iura novit curia*. Juhlakirja Veijo Tarukannel. Porvoo 2013.

Lavapuro, Juha, Ojanen, Tuomas, Rautiainen, Pauli & Valtonen, Virve: Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa. 2016. Saatavilla osoitteessa <http://kaks.fi/julkaisut/sivistykselliset-sosiaaliset-perusoikeudet-syrjakunnissa/>.

Miettinen, Tarmo: Tieteen vapaus. Julkisoikeudellinen tutkimus tieteenharjoittajan itsemääräämisoikeudesta, tieteen itsekontrollista ja yliopiston itsehallinnosta. Jyväskylä 2001.

Mikkola, Matti: Sosiaalilainsäädännön kehitys – Sarja hallitsemattomia rakennemuutoksia. Teoksessa Letto-Vanamo, Pia (toim.): Suomen oikeushistorian pääpiirteet. Sukuvallasta moderniin oikeuteen. Jyväskylä 1991.

Moisio, Pasi: Suhteellinen köyhyys Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 71 (2006):6, s. 639–645.

Moran, Michael: The rise of the regulatory state in Britain. *Parliamentary Affairs* (2001), 54, p. 19–34.

Myrskylä, Pekka: Koulutus periytyy edelleen. Tilastokeskus 2009. Saatavilla osoitteessa http://www.stat.fi/artikkelit/2009/art_2009-03-16_002.html?s=0.

Mäkelä, Marianne: Taiteen perusopetus ja vapaa sivistystyö osana koulutusmuotojen kokonaisuutta. *Lakimies* 3/2014, s. 413–428.

- Mäkelä, Marianne:* Yhdenvertainen oikeus sivistykseen. Tutkimus sivistyksellisen yhdenvertaisuuden perusoikeuden sisällöstä erityisesti yhdenvertaisessa oikeudessa perusopetukseen, taiteen perusopetukseen ja kuntien kulttuuripalveluihin. Tampere 2013. (Mäkelä 2013a)
- Mäkelä, Marianne:* Yhdenvertaisuus sivistyksen portailla. *Lakimies* 5/2013, s. 917–923. (Mäkelä 2013b)
- Neuvonen, Riku & Rautiainen, Pauli:* Lakivaraukset Suomen perusoikeusjärjestelmässä. *Lakimies* 2/2015, s. 222–248. (Neuvonen & Rautiainen 2015b)
- Neuvonen, Riku & Rautiainen, Pauli:* Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön määrittäminen Suomen perusoikeusjärjestelmässä. *Lakimies* 1/2015, s. 28–53. (Neuvonen & Rautiainen 2015a)
- Neuvonen, Riku & Rautiainen, Pauli:* Perusoikeuskonkurrenssi Suomen perusoikeusjärjestelmässä. *Lakimies* 6/2013, s. 1011–1031.
- Nevala, Arto & Rinne, Risto:* Korkeakoulutuksen muodonmuutos. Teoksessa Kettunen, Pauli & Simola, Hannu (toim.): Tiedon ja osaamisen Suomi. Kasvatus ja koulutus Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle. Hämeenlinna 2012.
- Nikander, Esko:* Kirkollisen ja maallisen kouluhallinnon eroaminen. Teoksessa Heikkinen, Anja & Leino-Kaukiainen, Pirkko (toim.): Valistus ja koulunpenkki. Kasvatus ja koulutus Suomessa 1860-luvulta 1960-luvulle. Hämeenlinna 2011.
- Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin:* Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg et. al.: Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2011. (Ojanen & Scheinin 2011b)
- Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin:* Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §). Teoksessa Hallberg et. al.: Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2011. (Ojanen & Scheinin 2011a)

Oksanen, Arvo: Yleissivistuksen ongelma. Teoksessa Yleissivistys kasvatuksen tavoitteena. Vapaan sivistystyön vuosikirja XXIII. Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen tutkimusseura. Juva 1980.

Opetushallituksen hakutiedote. Vapaan sivistystyön opintoseteliavustukset kansalaisopistoille, kansanopistoille sekä opintokeskuksille. Opetushallitus 2/2017.

Perusturvan riittävyuden arviointiraportti 2011–2015. Terveiden ja hyvinvoinninlaitos. Työpaperi 1/2015. Tampere 2015.

Rautiainen, Pauli: Kuvataiteilijan oikeudellinen asema: Ammattimaista taiteellista toimintaa rajoittava ja edistävä oikeussäätely. Tampere 2012.

Rautiainen, Pauli: Perusoikeuden heikennyskielto. Oikeus 3/2013, s. 261–283.

Rinne, Risto, Kivirauma, Joel & Lehtinen, Erno: Johdatus kasvatustieteisiin. Kahdeksas, uudistettu painos. Juva 2015.

Rosas, Allan: Perus- ja ihmisoikeudet EU-oikeudessa. Teoksessa Hallberg et. al.: Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2011.

Sihvonen, Juha & Tuomisto, Jukka: Vapaa sivistystyö. Teoksessa Kettunen, Pauli & Simola, Hannu (toim.): Tiedon ja osaamisen Suomi. Kasvatus ja koulutus Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle. Hämeenlinna 2012.

Suomen virallinen tilasto: Tulonjakotilasto. Pienituloisuus 2009, 5. Pienituloisuuden, köyhyyden ja syrjäytymisen mittareista. Tilastokeskus Helsinki. Saatavilla osoitteessa http://www.stat.fi/til/tjt/2009/02/tjt_2009_02_2011-01-26_kat_005_fi.html.

Suomen virallinen tilasto: Tulonjakotilasto. Tuloerot (kansainvälinen vertailu) 2015, 1 Pienituloisuuden kehitys Suomessa 1987–2015. Tilastokeskus Helsinki. Saatavilla osoitteessa http://tilastokeskus.fi/til/tjt/2015/01/tjt_2015_01_2017-03-03_kat_001_fi.html. (Suomen virallinen tilasto 2017b)

- Suomen virallinen tilasto: Tulonjakotilasto. Tuloerot (kansainvälinen vertailu) 2015, 4*
Sosioekonominen asema ja pienituloisuus. Tilastokeskus Helsinki. Saatavilla osoitteessa http://tilastokeskus.fi/til/tjt/2015/01/tjt_2015_01_2017-03-03_kat_004_fi.html. (Suomen virallinen tilasto 2017c)
- Suomen virallinen tilasto: Tulonjakotilasto. Tuloerot (kansainvälinen vertailu) 2015, 5*
Kotitalouksien toimeentulovaikeudet. Tilastokeskus Helsinki. Saatavilla osoitteessa http://tilastokeskus.fi/til/tjt/2015/01/tjt_2015_01_2017-03-03_kat_005_fi.html. (Suomen virallinen tilasto 2017d)
- Suomen virallinen tilasto: Tulonjakotilasto. Tuloerot (kansainvälinen vertailu) 2015, Liitetaulukko 1.*
Pienituloisuusrajoja erityyppisille kotitalouksille vuonna 2015. Tilastokeskus Helsinki.
Saatavilla osoitteessa http://tilastokeskus.fi/til/tjt/2015/01/tjt_2015_01_2017-03-03_tau_001_fi.html.
- Suomen virallinen tilasto: Tulonjakotilasto. Tuloerot (kansainvälinen vertailu) 2015.*
Tilastokeskus Helsinki. Saatavilla osoitteessa http://tilastokeskus.fi/til/tjt/2015/01/tjt_2015_01_2017-03-03_tie_001_fi.html. (Suomen virallinen tilasto 2017a)
- Tuomaala, Saara: Kamppailu yhteisestä koulusta ja oppivelvollisuudesta. Teoksessa Heikkinen, Anja & Leino-Kaukiainen, Pirkko (toim.): Valistus ja koulunpenkki. Kasvatus ja koulutus Suomessa 1860-luvulta 1960-luvulle. Hämeenlinna 2011.*
- Tuori, Kaarlo: Sivistykselliset oikeudet (PL 16 ja 123 §). Teoksessa Hallberg et. al.: Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2011.*
- Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa Hallberg et. al.: Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2011.*
- Tyynilä, Markku: Valtiosäännön ja keskeisten valtioelinten historiaa. Teoksessa Letto-Vanamo, Pia (toim.): Suomen oikeushistorian pääpiirteet. Sukuvallasta moderniin oikeuteen. Jyväskylä 1991.*

Uoti, Asko: Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tampere 2003.

Valtioneuvosto: Hallitus sopi uusista panostuksista kasvuun ja työllisyyteen. Valtioneuvoston viestintäosasto 25.4.2017. Saatavilla osoitteessa http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/hallitus-sopi-uusista-panostuksista-kasvuun-ja-tyollisyyteen.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Hallberg et. al.: Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2011.

Witting, Mika & Keski-Petäjä Miina: Vanhempien koulutus vaikuttaa lasten valintoihin. Tieto&Trendit 2/2016. Saatavilla osoitteessa <http://tietotrendit.stat.fi/mag/mag/article/168/>.

Valtiopäiväasiakirjat

HE 226/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle opintotukilainsäädännön uudistamisesta.

HE 235/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työmarkkinatukea koskevaksi lainsäädännöksi sekä laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta.

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

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

HE 116/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi opintotukilain sekä lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

HE 38/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

HE 190/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle liikuntalaiksi.

HE 132/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien

muuttamisesta.

HE 177/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta.

HE 229/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi opintotukilain ja tuloverolain 127 d §:n muuttamisesta.

HE 231/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.

HE 238/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yleisistä kirjastoista ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

KM 1917:11. Perustuslakikomitean mietintö N:o 7. Helsinki 1917.

KM 1973:52. Vuoden 1971 koulutuskomitean mietintö. Helsinki 1973.

KM 1992:3. Perusoikeuskomitean mietintö. Helsinki 1992.

LA 87/2016 vp. Lakialoite laiksi opintotukilain 17 §:n muuttamisesta.

LaVL 5/1994 vp. Eduskunnan lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Perusoikeustyöryhmä 1982. Muistio. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 3/1982. Oikeusministeriö. Helsinki 1982.

Perusoikeustyöryhmä 1992. Mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1993. Oikeusministeriö. Helsinki 1993.

PeVL 9/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi eräiden opetustointa koskevien lakien muuttamisesta.

PeVL 74/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ammattikorkeakoululaiksi ja laiksi ammatillisesta opettajakoulutuksesta.

PeVL 19/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi yliopistolain muuttamisesta.

PeVL 58/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi opintotukilain ja tuloverolain 127 d §:n muuttamisesta.

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

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

SiVL 3/1994 vp. Eduskunnan sivistysvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

SiVM 3/1998 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi.

SiVM 15/2016 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta.

SiVM 17/2016 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi opintotukilain ja tuloverolain 127 d §:n muuttamisesta.

Tuomioistuinratkaisut

Itä-Suomen HAO 29.4.2016 16/0216/2

KHO 2001:35

KHO 2005:20

Pohjois-Karjalan LO 23.4.1996 211

1 ALUKSI

1.1 Varattomuudesta viis?

Köyhyys, puute, waimaisuus ja köyhtynäisyys owat nimiä ja asioita, jotka täyttävät sydämemme surulla ja säällillä. Jo köyhyyskin, vaikka se näistä on kaikkien helpoin, näyttää kuitenkin olewan surkea asia, koska se estää ison joukon weljiämme semmoisista hengellisistä ja ruumiillisista nautinnoista, jotka tekewät elämän suloisemmaksi ja woiwat antaa olenollemme ikäänkuin suuremman armon. – – Se on luonnollista, että ne, jotka eläwät onnellisemmassa tilassa, owat koettaneet tätä onnettomuutta liewittää, ja sen he owat koettaneet sekä ihmis-rakkaudesta että oman woittonsa tähden; sillä puute, waiwaisuus ja köyhtynäisyys ei ole ainoastaan niille surullinen, jotka sitä kärsiwät, waan siittää rikoksia ja wahingoittaa siis myös koko waltakuntaa ja kaikkia sen asujamia. – – Mikä sitten neuwoksi? — Wastaus: laki ja asetus, joka määrää kaikille puutteen-alaisille apua heidän tarpeensa mukaan ja kaikilta warallisilta awun-antamusta heidän warojensa mukaan.¹

Koskinen tavoittaa 160 vuotta sitten julkaistussa artikkelissaan köyhyyden, solidaarisuuden ja hyvinvoinnin ulottuvuuksia, jotka ovat edelleen ajankohtaisia. Kun puhutaan demokraattisen hyvinvointiyhteiskunnan piirteistä, tullaan usein maininneiksi yhdenvertaisuus, sivistys sekä heikoimpien aseman parantaminen ja kokonaisvaltainen hyvinvoinnin edistäminen. Lainsäädäntö on yksi keskeisimmistä keinoista, jolla näihin asioihin voidaan vaikuttaa. Koska lainsäädäntö on seurausta politiikasta, se on samalla myös keskenään erilaisten periaatteiden ja päämäärien kohdatessa syntynyt tuotos, jossa toiset äänet kuuluvat voimakkaammin kuin toiset. Ongelmalliseksi tilanne muuttuu silloin, kun päätökset eivät ole linjassa hyvinvointiyhteiskunnan periaatteiden ja arvojen kanssa tai päätöksiä tehdään, Koskista lainatakseni, oman voiton tähden.

Koskisen artikkeli tuo esiin, miten köyhyys ilmenee. Köyhyys jakaa väestön varakkaampiin, joilla on paremmat mahdollisuudet nauttia elämän eri osa-alueista ja varattomampiin, joilla ei ole vastaavallaisia mahdollisuuksia. Erottelu voi synnyttää halun auttaa köyhiä, kuten Koskinen kuvailee, mutta toisaalta historia osoittaa, että eroja on haluttu myös ylläpitää. Köyhiin saatetaan suhtautua välinpitämättömästi tai jopa väheksyvästi, ja usein köyhien aktiivinen toimijuus jää tunnustamatta ja heitä pidetään objekteina, kuten Koskinenkin tekee. Kulloisenkin intressin mukaan köyhyyttä voidaan joko korostaa tai häivyttää. Vallalla olevat ajatukset eivät voi olla näkymättä politiikassa ja sen seurauksena myös lainsäädännössä.

¹ Koskinen 1857.

Sivistystä, hyvinvointia ja lainsäädäntöä ei voida erottaa toisistaan. Lainsäädännön turvaamalla sivistysmahdollisuuksilla voidaan tehokkaasti pienentää varallisuuseroja ja vähentää eriarvoisuutta, joka on yksi hyvinvointia voimakkaimmin heikentävistä tekijöistä. Koskisen ajatus siitä, että köyhyys seurauksineen rasittaa koko waltakuntaa ja kaikkia sen asujamia, on edelleen relevantti. Lainsäädännön vaikutus köyhyyteen on kahtalainen riippuen siitä, tasaako se eroja vai ylläpitääkö se niitä. Samalla on muistettava, että lainsäädäntö ei synny tyhjästä, vaan sen synnyn ja muutosten taustalla on paljon vaikuttajia.

Koulutuskomitean (1971) mukaan yhteiskuntapolitiikan peruspäämäärä on edistää ja turvata kaikkien yhteiskunnan jäsenten monipuolinen henkinen ja aineellinen hyvinvointi.² Päämäärä on yhä mitä olennaisiin ja siihen sisältyy samoja ulottuvuuksia kuin sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan perusoikeussääntöön. Ensinnäkin hyvinvoinnin edistäminen ja turvaaminen on paitsi yksilön, myös julkisen vallan vastuulla. Hyvinvoinnin edistämiseksi ja turvaamisessa keskeistä on yhdenvertaisuus, mikä toteutuakseen edellyttää sitä, että heikoimmassa asemassa olevien tilanteen parantamiseksi tehdään järjestelmällisesti työtä. Monipuoliseen henkiseen ja aineelliseen hyvinvointiin kuuluvat muun muassa yhdenvertaiset mahdollisuudet kehittää itseään vaikkapa taiteen tai urheilun keinoin sekä koulutusmahdollisuudet, joiden vaikutukset kaikessa moniulotteisuudessaan ovat kauaskantoiset.

Komitea tavoittaa mietinnössään sivistyksen ja hyvinvoinnin välttämättömän perustan ja tuo esiin perustavanlaatuisia teemoja, joista keskustellaan ja väitellään edelleen. Sivistyksessä ei ole kyse ainoastaan sivistyksestä, vaan laajalle ulottuvasta, hyvinvointiin olennaisesti kytkeytyvästä kokonaisuudesta, joka levittäytyy pohjimmitaan jokaiselle yhteiskuntaelämän osa-alueelle mustekalan lonkeroiden tavoin. Tämä merkitsee sitä, että muut yhteiskunnan osa-alueet luovat sekä mahdollisuuksia että rajoja sivistykselle. Komitean annettua mietintönsä kului kuitenkin yli kaksikymmentä vuotta ennen kuin perusoikeusjärjestelmä uudistettiin siten, että siihen sisällytettiin ensimmäistä kertaa keskeisimmät taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (tss-oikeudet). Samaan aikaan hyvinvointiyhteiskunta alkoi muuttua yksilö- ja talouskeskeisempään suuntaan. Tämä kahdensuuntainen muutos, toisaalta perusoikeuksien laajentaminen ja julkiselle vallalle asetettu velvollisuus toteuttaa ne ja toisaalta markkinoiden vallan kasvaminen, on yksi motiivi tämän tutkielman kirjoittamiselle.

Sivistyksen ja hyvinvoinnin kehitys on kulkenut käsi kädessä. Voimassa olevan perustuslain (PL, 731/1999) 16.2 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada

² KM 1973:52 s. 13.

muuta kuin perusopetusta ja kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perusoikeussäännös ja etenkin sen varattomuusulottuvuus sivuutetaan usein niin lakeja säädettäessä kuin sovellettaessa. Perusoikeussäännöksen lähempi tarkastelu osoittautuu erityisen tärkeäksi aikana, jona leipäjonot jatkavat kasvamistaan ja leikkausten terävät kynnet raatelevat hyvinvointiyhteiskunnan ydintä.

1.2 Tutkielman kysymyksenasettelu ja toteuttaminen

Tarkastelen tässä tutkielmassa perustuslain 16.2 §:ssä säädettyä yhtäläistä mahdollisuutta saada muuta kuin perusopetusta ja kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Keskiössä on varattomuus ja tavoitteena esittää tulkinta siitä, millaisen sisällön perusoikeussäännös saa, kun varattomuus ei saa muodostua esteeksi oikeuden toteutumiselle. Samalla vastataan tutkielman tarkastelutavan asettamissa rajoissa oikeudellista näkökulmaa painottaen kysymykseen siitä, toteutuuko mahdollisuus kouluttautua ja kehittää itseään varattomuudesta riippumatta. Kontekstina toimii suomalainen hyvinvointiyhteiskunta, jonka yksi keskeisimmistä arvoista on ollut oikeudenmukaisuus ja hyvinvoinnin mahdollisimman laaja ja tasapuolinen jakautuminen.

Perustuslain 16.2 §: 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.

Tässä tutkielmassa säännöksen sanaa yhtäläinen pidetään synonyymina sanalle yhdenvertainen ja sanaa mahdollisuus synonyymina sanalle oikeus.³ Lisäksi tutkielmassa mahdollisuudesta saada muuta kuin perusopetusta käytetään myös ilmaisua mahdollisuus tai oikeus kouluttautua ja kontekstista riippuen sanalla sivistys viitataan yhteisesti sekä mahdollisuuteen saada opetusta että kehittää itseään.

Perustuslain 16.2 §:ään sisältyy useita elementtejä, joihin kaikkiin ei syvennytä tässä tutkielmassa. Sivistyksellisiin oikeuksiin liittyvää yhdenvertaisuutta voidaan tarkastella lukuisista näkökulmista, joita voivat olla esimerkiksi kieli, sukupuoli, vammaisuus ja asuinpaikka. Yhdenvertaisuusulottuvuus liittyy myös säännöksen osaan, jonka mukaan oikeuden toteutumiseen voivat vaikuttaa kyvyt ja erityiset tarpeet, mutta siihen ei paneuduta tässä tutkielmassa.⁴ Yhdenvertaisuuden ulottuvuus rajautuu

³ Ei ole löydettävissä perusteita sille, että säännöksen sana yhtäläinen olisi sisällöltään toisenlainen kuin sana yhdenvertainen, eikä liioin sille, että sana mahdollisuus olisi sisällöltään toisenlainen kuin sana oikeus. Samansuuntaisesti Arajärvi 2006 s. 108–111.

⁴ Kyvyistä ja erityisistä tarpeista ks. Mäkelä 2013a s. 106–108, Arajärvi 2006 s. 110.

tutkimuksessa siten, että keskiössä on oikeuden toteutuminen varattomuuden estämättä. Lisäksi on huomattava, että opetukseen ja itsensä kehittämiseen liittyvät palvelut voivat olla joko julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin järjestämiä. Kaksi jälkimmäistä ovat merkittäviä etenkin itsensä kehittämiseen liittyvien palveluiden järjestämisessä. Tutkimuksessa keskitytään kuitenkin ennen kaikkea julkisen sektorin tuottamiin palveluihin paitsi tutkimuksen laajuuden asettamien rajojen vuoksi, myös siksi, että perusoikeuksien toteuttaminen on julkisen vallan tehtävä.

Tutkimuksessa ei syvennyttä siihen, kuinka oikeus saada opetusta toteutuu eri koulutusmuodoissa, vaan oikeutta opetukseen tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena samalla tiedostaen, että koulutusmuotojen välillä voi olla eroja, jotka liittyvät sivistyksellisen oikeuden toteutumiseen varallisuudesta riippuen.⁵ Aineellisen lainsäädännön osalta painotetaan enemmän itsensä kehittämistä, joka on säännöksenä moniulotteisempi ja vähemmän tutkittu, ja siksi myös kiinnostavampi. Viimeiseksi on mainittava, että tutkimuksessa ollaan vahvasti suomalaisessa ympäristössä. Vaikka kansainvälisistä sopimuksista haetaankin tukea perustuslain 16.2 §:n tulkinnalle, on suomalainen sivistys kehittynyt pitkälti Suomen historian ja suomalaisen politiikan tuloksena. Tässä yhteydessä lienee niin, että perusoikeussäännöksen tulkintaan voidaan saada vain rajallisesti tukea kotimaisen sääntelyn ja muun kotimaisen aineiston ulkopuolelta.

Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että suomalaisessa perusoikeustutkimuksessa ei perusoikeuksien soveltamisaloja ja sisällön määrittymistä ole tarkasteltu kovinkaan laajasti. Suomalaisessa perusoikeusajattelussa perusoikeuden sisällön on mielletty määrittävän implisiittisten ulkoisten rajojen kautta, käytännössä siis rajoitusedellytystestien⁶ avulla.⁷ Puutteet perusoikeuden sisällön määrittelyssä korostuvat vähemmän tutkittujen tai sovellettujen perusoikeuksien kohdalla. Kun otetaan lisäksi huomioon se, että perustuslain 16.2 §:stä on olemassa lainvalmisteluaineistoa sekä lainsoveltajien ratkaisuja ja käytäntöjä varsin rajallisesti, on säännöksen tulkintaa lähestyttävä myös muutoin kuin perinteisen lainopin, eli voimassaolevan oikeuden tulkinnan ja systematisoinnin, keinoin.⁸

⁵ Esimerkiksi lukiossa kustannuksia aiheuttaa kirjoista, ylioppilaskokeiden tutkintomaksuista sekä lisääntyvästi myös kannettavan tietokoneen hankkimisesta ja ammattikoulussa kustannuksia voi puolestaan syntyä esimerkiksi tarvittavien työvälineiden tai työvaatteiden hankkimisesta.

⁶ Rajoitusedellytystestien avulla arvioidaan perusoikeutta rajoittavia säännöksiä ja niiden legitimitettä. Suomalaisen rajoitusedellytysopin mukaan rajoituksen on mm. perustuttava lakiin, oltava riittävän tarkkarajainen ja täsmällinen, oltava suhteellisuusvaatimuksen mukainen ja hyväksyttävä sekä painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Oppia ei ole perustuslaissa, vaan se on syntynyt perustuslakivaliokunnan käytännössä. Ks. PeVM 25/1994 vp s. 5–6, Viljanen 2011 s. 144–164.

⁷ Neuvonen & Rautiainen 2015a s. 30–31.

⁸ Lainopista tutkimusmenetelmänä ja oikeuslähteistä ks. esim. Hirvonen 2011 s. 36–53, Hirvonen 2012 s. 151–176.

Oikeudelliset muutokset eivät synny tyhjiössä, vaan ne ovat seurausta yhteiskunnallisista ja kulttuurisista muutoksista. Myöskään ideologisia tekijöitä ei voida erottaa oikeudesta ja sen kehityksestä, mikä ilmentää yhteiskunnallisten valtasuhteiden näkyvyyttä oikeudessa. Kontekstuaalisuuden vuoksi tutkielman aihetta lähestytään aluksi historiallisella ja sosiologisella otteella. Tavoitteena on tuoda esiin nykyisyyttä ja sen juuria, minkä uskon helpottavan ja osaltaan jopa mahdollistavan perustuslain 16.2 §:n perustellun tulkinnan.⁹

Luvusta kolme lähtien lähestymistapa on lainopillisempi. Oikeuslähteistä käytettävissä on lähinnä lainvalmistelutöitä, joiden lisäksi perusoikeuden sisällön määrittämisessä käytetään apuna aineellista lainsäädäntöä. Tämä on vastoin vallalla olevaa perusoikeusdialektiikan kieltoa, jonka mukaan aineellisesta lainsäädännöstä ei voida päätellä perusoikeuden sisältöä. Perusoikeusdialektiikan kieltoon perustuvassa ajattelussa perusoikeudet ovat autonomisia, mikä tosin kyseenalaistuu jo perusoikeussääntelyyn sisältyvien lukuisten lakivarausten vuoksi, sillä lakivaraukset päinvastoin tukevat käsitystä perusoikeuksien ja aineellisen lainsäädännön vuorovaikutuksesta.¹⁰

Perusoikeusdialektiikan kiellon sijaan perusoikeuksien sisällön määrittelyssä lähtökohdaksi otetaan tässä tutkielmassa perusoikeuksien ja aineellisen lainsäädännön vuorovaikutus. Perusoikeuksista aineelliseen lainsäädäntöön suuntautuva vahva vuorovaikutus määrittää perusoikeuden rajoittamista, turvaamista ja edistämistä. Heikkoa vuorovaikutusta on sen sijaan aineellisesta lainsäädännöstä perusoikeuksiin suuntautuva vuorovaikutus, jossa aineellinen lainsäädäntö suojaa jotakin perusoikeutta ja antaa sille aineellisen sisällön luoden samalla tilan perusoikeusargumentaatiolle.¹¹

Tutkielman lopussa esitetään, millaisen sisällön perustuslain 16.2 §:n varattomuuden osalta saa ja toteutuuko perusoikeussäännös varattomuusnäkökulmasta. Eri lähestymistapoja yhdistämällä voidaan jossain määrin ylittää rajoja, joita pelkän lainopin käyttäminen aiheuttaisi. Lainoppi ei nimittäin tarjoa välineitä empiirisen maailman systematisointiin ja tulkintaan, eikä lainopillista kannanottoa voida siten verifioida tosiseikkoihin nojaten.¹² Siksi valittu tarkastelutapa tarjoaa laajemman ja moniulotteisemman kuvan varattomuudesta, sillä kuten todettua, oikeutta ei voida irrottaa sitä ympäröivästä yhteiskunnallisesta todellisuudesta.

⁹ Ks. Kekkonen 2013 s. 11–28.

¹⁰ Neuvonen & Rautiainen 2015a s. 46–48, lakivarauksesta lähemmin tutkielman luvussa 3.4.

¹¹ Neuvonen & Rautiainen 2015a s. 48–49.

¹² Lainopillisen tiedon luonteesta ks. esim. Laakso 2013.

1.3 Tutkielman paikantaminen suhteessa aiempaan tutkimukseen

Valtiosääntöoikeudellisella tutkimuksella ja perusoikeustutkimuksella on Suomessa vakiintunut asema. Tutkimuksessa jotkin perusoikeudet painottuvat enemmän kuin toiset, esimerkiksi yhdenvertaisuus ja sananvapaus näyttävät olevan suosittuja tutkimuskohteita vuodesta toiseen, kun taas sivistykselliset oikeudet ovat olleet hieman vähäisemmän kiinnostuksen kohteena. Perustuslain 16.2 §:ään ei siten ole kohdistunut suurta tutkimuksellista intressiä. Seuraavaksi luon lyhyen katsauksen tutkielman kannalta keskeisiin tutkimuksiin ja kirjallisuuteen.

Arajärvi on kirjoittanut kenties eniten sivistyksellisistä oikeuksista Suomessa.¹³ Hän on niin ikään kirjoittanut toistaiseksi ainoan perus- tai yleisteokseksi luokiteltavan kirjan sivistyksellisistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Arajärvi on tarkastellut perustuslain 16.2 §:ää osana laajempia teoksia ja pohtinut myös suppeasti säännöksen varattomuusolottuvuutta. Arajärven mukaan perustuslain 16.2 §:n säännös varattomuudesta on monitahoinen, sillä se ulottuu myös varattomuudesta aiheutuvien esteiden arviointiin. Näin esimerkiksi kouluttautumisen yhteydessä on huomioitava välittömien kustannusten lisäksi myös välilliset kustannukset, kuten opiskelun aikainen toimeentulo ja asuminen. Monitahoisuus tarkoittaa palveluiden ja rahallisen tuen muodostamaa kokonaisuutta, mikä luo säännökselle väistämättä sosiaalipoliittisen luonteen.¹⁴

Mahdollisuus itsensä kehittämiseen varattomuuden estämättä on Arajärven mukaan ymmärrettävä laajasti. Siihen kuuluu tiedollinen ja taidollinen sekä henkinen, fyysinen ja sosiaalinen ulottuvuus yhtäläillä kuin oppimista sekä kulttuurin tuottamista ja siitä nauttimista koskeva ulottuvuus. Verrattuna mahdollisuuteen saada muuta kuin perusopetusta, mahdollisuus itsensä kehittämiseen on ohjelmallisempi ja julkisen vallan turvaamisvelvollisuus avoimempi. Varattomuuden esteiden arviointi itsensä kehittämisen yhteydessä on kompleksinen kokonaisuus. Koska kyse ei ole subjektiivisesta oikeudesta, mitä tahansa itsensä kehittämistä ei voida turvata varallisuudesta riippumatta. Itsensä kehittämisen mahdollisuuksia on arvioitava muun muassa suhteessa yhteiskunnan kehitystasoon.¹⁵ Säännös on siis sisällöltään varsin epämääräinen ja tulkinnanvarainen.

¹³ Ks. Oikeus sivistykseen 1994, Selvitys aikuisopiskelun taloudellisten edellytysten parantamisesta 2003, Opetuslainsäädännön käsikirja 2004, Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet 2006, Syrjäytymisen oikeudelliset pidäkkeet: aiheen kartoitusta 2009. Arajärvi käsittelee usein sivistyksellisiä oikeuksia yhdessä sosiaalisten oikeuksien kanssa.

¹⁴ Arajärvi 2006 s. 113.

¹⁵ Arajärvi 2006 s. 140–142.

Tuori on kirjoittanut sivistyksellisistä oikeuksista yleisesityksen osana laajempaa perusoikeuksia käsittelevää teosta. Myös Tuorin tulkinnassa perustuslain 16.2 §:stä korostuvat sen tulkinnanvaraisuus ja avoimuus, ja itsensä kehittäminen ja sen eri ilmenemismuodot on ymmärrettävä laajasti. Kokonaisuudessaan säännös turvaa tosiasiallista yhdenvertaisuutta oikeudessa muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen. Yhdenvertaisuuden turvaamisessa varattomuuden aiheuttamien esteiden poistaminen on keskeisessä asemassa. Esimerkiksi keinoja, joilla julkisen vallan tulisi turvata oikeudet, ei ole määritelty, mikä tarkoittaa sitä, että keinot voivat olla moninaiset. Keinoja voivat olla muun muassa opetuksen maksuttomuus ja välillisiä opiskelukustannuksia alentavat järjestelyt. Näiden lisäksi valtionosuuksilla on merkittävä rooli: perustuslain 16.2 § on huomioitava myönnettäessä opetus- ja sivistystoimen valtionapua.¹⁶

Sivistykselliset oikeudet ovat olleet muutamien väitöskirjojen tutkimuskohteina. Uoti toteaa tss-oikeuksien ja kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen suojan välistä suhdetta käsittelevässä tutkimuksessaan, että lainsäätäjän suhteessa hyvinvointipalvelujen sääntelyyn perusoikeuksien toteuttamiseksi on parannettavaa. Lisäksi hyvinvointioikeudellinen systematiikka – oikeussäännöt, peruskäsitteet, oikeusperiaatteet ja -teoriat – käytännössä puuttuvat, mutta tutkimuksessa ei kuitenkaan paneuduta tähän problematiikkaan.¹⁷ Miettinen on puolestaan tutkinut perustuslain 16.3 §:ää tieteen ja ylimmän opetuksen vapauden osalta.¹⁸ Rautiainen sen sijaan on tutkinut saman pykälän taiteen vapauden ulottuvuutta kuvataiteilijan oikeudellista asemaa käsittelevässä tutkimuksessaan.¹⁹ Miettisen ja Rautiaisen tutkimukset sivuavat tätä tutkielmaa siinä mielessä, että perustuslain 16 § muodostaa kokonaisuuden, jossa momentit etenevät loogisesti mahdollistaen toinen toisensa toteutumisen.

Mäkelä on tutkinut sivistyksellisiä oikeuksia, yhdenvertaisuutta sekä kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia, ja niiden yhteisvaikutuksena syntyvää perusoikeutta ja sen suojaa. Lukuisat näkökulmat ja perusoikeuksien niputtaminen yhteen uuden perusoikeuden muodostamiseksi saattavat johtaa siihen, ettei

¹⁶ Tuorin esitys on kokonaisuudessaan lyhyehkö ja siinä korostuvat kansainväliset sopimukset osana PL 16 §:n tulkintaa sekä pykälän avoimuus ja tulkinnanvaraisuus. Sen sijaan varattomuuteen ei syvennytä. Ks. Tuori 2011 s. 605–629.

¹⁷ Ks. Uoti 2003.

¹⁸ Ks. Miettinen 2001.

¹⁹ Ks. Rautiainen 2012.

eri näkökulmiin päästä kovin syväluotaavasti käsiksi. Mäkelä muodostaa perustuslain 16.2 §:lle aineellisoikeudellisen sisällön, joka tiivistetään yhteen virkkeeseen^{20,21} Voidaan kuitenkin kysyä, kuinka mielekäs tutkimustulos on, sillä virkkeen sisältö perustuu hallituksen esityksen referointiin.

Lisäksi sivistyksellisiä oikeuksia on käsitelty joissakin pro gradu -tutkielmissa. Esimerkiksi Korkiamäki on tarkastellut perustuslain 16.2 §:ää siitä näkökulmasta, missä määrin perustuslaki voi rajoittaa maksullisuutta korkeakoulutuksessa ja esittää, ettei perustuslaki ehdottomasti estä maksullista korkeakoulutusta mutta kaikilla on kuitenkin oltava mahdollisuus siihen varallisuudesta riippumatta.²² Muutoin tutkimusta sivistyksellisistä oikeuksista on tehty varsin vähän. Yksi harvoista on Lavapuron, Ojaseen, Rautiaisen ja Valtosen tutkimus, jossa tarkastellaan sivistyksellisten ja sosiaalisten perusoikeuksien toteutumista syrjäkunnissa nojautuen oikeudellisten lähteiden lisäksi tilastotieteellisiin menetelmiin sekä haastatteluaineistoon. Siinä missä aiemmassa tutkimuksessa kunnat on mielletty yhtenäiseksi kokonaisuudeksi, tässä tutkimuksessa keskitytään kuntien erilaisuuteen ja siitä johtuvaan perusoikeuksien toteutumiseen eri tavoin eri kunnissa.²³

Sivistyksellisiä oikeuksia käsittelevä tutkimus ja kirjallisuus on avannut keskusteluita ja tuottanut joitakin tulkintoja ja systematisointeja, mutta se on nähtävä vasta alkuna. Aiemmassa tutkimuksessa varattomuutta on sivuttu, mutta tutkimuksen keskeisenä kohteena kysymystä perusoikeussäännöksen tarkoittaman varattomuuden sisällöstä ja merkityksestä sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen kannalta ei ole käsitelty. Yhdenvertaiset sivistyspalvelut ovat välttämättömiä demokraattisen hyvinvointiyhteiskunnan olemassaolon kannalta. Taloudellisen ja sosiaalisen eriarvoisuuden lisääntyessä on erityisen tarpeellista selvittää, mitä on oikeus saada opetusta ja kehittää itseään varattomuuden estämättä.

²⁰ ”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 kehittämiseksi.” Mäkelä 2013a s. 263, seikkaperäisemmin tutkimustuloksista ks. s. 259–289.

²¹ Ks. Mäkelä 2013a.

²² Ks. Korkiamäki 2010.

²³ Lavapuro, Ojaneen, Rautiainen & Valttonen 2016 s. 9–17.

2 SIVISTYKSESTÄ, HYVINVOINNISTA JA VARATTOMUUDESTA

2.1 Sivistyksen historiaa: agraariyhteiskunnasta hyvinvointiyhteiskuntaan

Oikeus saada peruskoulunjälkeistä opetusta sekä kehittää itseään ovat demokraattista hyvinvointiyhteiskuntaa jäsentäviä piirteitä. Kouluttautuminen ja itsensä kehittäminen asettuvat sivistyksen käsitteen²⁴ alle. On selvää, että nykytilanteen ymmärtämiseksi ja perusoikeussäännöksen tarkastelemiseksi on ensin otettava askel taaksepäin ja katsahdettava historiaan, jonka avulla kehityskulut hahmottuvat. Tarkastelun keskiössä on kehitys agraariyhteiskunnasta demokraattiseksi hyvinvointiyhteiskunnaksi etenkin sivistyksen ja valtiosäännön näkökulmasta. Sivistyksen osalta historiallisen tarkastelun keskiössä on muodollinen koulutus siitä syystä, että sillä on pidempi institutionaalinen ja oikeudellinen historia kuin itsensä kehittämisellä.

Kun kirjallinen kulttuuri oli keskiajalla syntynyt, koulutus²⁵ alkoi pikkuhiljaa kehittyä Suomessa. Ensimmäinen käännteentekijä suomalaisen koulutuksen historiassa olivat ristiretket, joiden myötä kirkot saivat otteen koko Suomesta.²⁶ Kirkko oli keskiajalla ensisijainen koulutuksen antaja ja on pitkälti kirkkojen ansiota, että kirjallinen kulttuuri alkoi hitaasti juurtua Suomeen. Sivistys oli kuitenkin pitkään tuontitavaraa, sillä Suomessa ei ollut tarjolla koulutusta, joten piispat ja virkamiehet kouluttuivat ulkomailla. Akateemisesti koulutettu sivistyneistö muodostui Suomessa pieneksi mutta sitäkin vahvemmaksi. Koska vain harvalla oli mahdollisuus lähteä ulkomaille kouluttautumaan eikä kouluttautuminen ulkomailla vastannut kirkon koulutustarpeisiin, kirkko alkoi toimia kouluttajana. Kirkon koulutustarve perustui uskonnollisiin tavoitteisiin ja se halusi muodostaa kuuliaisen, kristinuskon oppeja noudattavan kansan.²⁷

²⁴ Sana sivistys ei käänny muille kielille. Se on johdettu Savon murteen verbistä sivistää (silittää, pyyhkiä, harjata, viimeistellä). Alkuperäiskäsitteet ovat saksankielinen *Bildung* ja ruotsinkielinen *bildning*. Käsitteen vanhin kerrostuma viittaa ajatukseen ihmisestä Jumalan kuvana (*Bild*). 1700-luvun ja valistuksen myötä sivistys alkoi merkitä yksilöön ulkoapäin suuntautuvaa vaikuttamista, kasvattamista ja opettamista. 1700-luvun lopulla saksalaisessa ajattelussa sivistys alettiin mieltää aktiiviseksi tiedonhankintaprosessiksi, joka muotoutuu yksilön oman aktiivisuuden ja jatkuvan itsensä kehittämisen myötä. Sittemmin sivistystä on määritelty monin tavoin ja se on jaettu esimerkiksi yleis- ja ammattisivistykseen. Sivistys on olemassa ajassa ja yhteisössä, mikä tarkoittaa sitä, että sen sisältö on muuttuva. Ks. Jalava 2011 s. 81, Oksanen 1980 s. 41–51, Arajärvi 2006 s. 1–2.

²⁵ Koulutus voidaan määritellä perinteen siirtämiseksi ja edellytysten luomiseksi perinteiden uudistamiselle, mikä selittää koulutuksen moniulotteisuutta ja variointia ajassa ja paikassa. Pääajatus on kuitenkin pysyvä: tiedon siirtäminen, oppiminen ja itsensä kehittäminen. Kun koulutus määritellään perinteen siirtämiseksi ja uudistamiseksi, tarkoittaa se samalla sitä, että koulutusta on ollut yhtä kauan kuin ihmisiäkin. Yleensä koulutuksen historiallinen tarkastelu aloitetaan ajasta, jolloin kirjallinen kulttuuri syntyi eli toisen vuosituhatvuoden alusta. Ks. Heikkinen 1983 s. 11, 19.

²⁶ Ks. tarkemmin Heikkinen 1983 s. 19–23.

²⁷ Heikkinen 1983 s. 22–27, 32.

1500-luvulla reformaatio hidasti ja jopa taannutti kehitystä myös sivistyksen alalla. Keskiössä oli tuolloin papiston kouluttaminen ja kansanopetuksen sisältö kaventui. Reformaation ajan keskeisin käänne oli Mikael Agricolan aloite suomen kirjakielen luomiseksi, minkä seurauksena kansankielisen opetuksen antaminen mahdollistui ja kansallinen kulttuuri saattoi alkaa muotoutua.²⁸ Koulutuksen kehitys oli kuitenkin varsin hidasta ja suurin osa kansasta edelleen muodollisen koulutuksen ulkopuolella. Mahdollisesti tämän vuoksi seuraava käänne sivistyksen historiassa tapahtui vasta 1600-luvulla.

1600-luvulla kirkko toteutti koululaitoksen kokonaisuudistuksen, jonka jälkeen periaatteessa kaikki kuuluivat kirkon järjestämän kansanopetuksen piiriin. Muutosten taustalla oli muun muassa etuoikeuksiin perustuneen sääty-yhteiskunnan²⁹ vakiintuminen. Päätaavoitteena oli papiston koulutuksen ja aseman säilyttäminen, siis koulutukseen ja varallisuuteen perustuvien erojen ylläpitäminen väestön välillä. Sääty-yhteiskunnan aikana taloudellinen vastuu koulutuksesta siirrettiin kirkolta maalliselle vallalle. Rahoituksen muutoksen lisäksi sääty-yhteiskunnan aikana syntyi ja vakiintui useita yleissivistäviä koulutusinstituutioita: oppikoulut ja kansanopetus³⁰, lukio sekä korkeakoulutusta antanut Turun akatemia. Koulutuksen lisääntymisen myötä myös opetuksen sisällöt laajentuivat, mutta ammatikoulutusta ei vielä tunnettu.³¹

Alun perin koulutus oli siis kirkon organisoimaa toimintaa. Vallinneet käytännöt, kuten säätyjen poliittiset valtuudet ja kirkon erioikeudet, perustuivat sopimuksenluonteisiksi tulkittaviin asiakirjoihin, eivät valtiosääntöön. Sopimusajattelusta irtautumista ja asteittaista oikeudellistumista alkoi tapahtua vuodesta 1719 lähtien, jolloin valtaa alettiin siirtää kuninkaalta neuvostolle ja säädyille. Samalla vuosisadalla voidaan nähdä myös valtiosäännön alku siinä mielessä, että säätyjen vapautta koskevat päätökset oli tehtävä yksimielisesti neljän säädyn kesken³² eikä hallitustavan pääperiaatteita voitu muuttaa samoilla valtiopäivillä.³³

²⁸ Heikkinen 1983 s. 33–42.

²⁹ Sääty-yhteiskunnassa määrällisesti vähemmistön muodostaneilla aatelistolla ja papistolla oli maallinen ja hengellinen valta, porvaristo oli heitä heikommassa asemassa ja talonpojat edellisiin nähden kaikista heikoimmassa asemassa.

³⁰ Kansanopetuksen piiriin kuului koko väestö, minkä perusteella sitä voitaisiin kutsua myös perusopetuksiksi, mutta sitä ei pidä samastaa nykymuotoiseen perusopetukseen.

³¹ Ks. lähemmin Heikkinen 1983 s. 46–68.

³² Vrt. aiempi käytäntö, jonka mukaan kolmen säädyn puoltava kanta riitti päätöksentekoon.

³³ Jyränki 1991 s. s. 150–152.

Vuonna 1772 valtiojärjestyksen perusteita muutettiin kuitenkin säännösten vastaisesti ja kuninkaan valtaa lisättiin. Samalla kumottiin perustuslakeina pidetyt säädökset, minkä seurauksena syntyi epäselvyyttä sen suhteen, onko olemassa perustuslakien säätämisen- ja muuttamisjärjestystä. Tapahtumien seurauksena perustuslain säätämisestä tuli entistä yksipuolisempaa toimintaa, mikä on erinomainen esimerkki vahvimman vallasta koko väestöä koskevassa päätöksenteossa.³⁴ Samana vuonna koulua ja koulutusta koskevien säännösten paikka alkoi hahmottua kotimaisessa valtiosäännössä, kun hallitusmuotoon sisällytettiin opetustointia koskevia säännöksiä. Kyse ei kuitenkaan ollut universaaleista oikeuksista, sillä säännökset turvasivat papiston erioikeuksia.³⁵

Suomen rajojen ulkopuolella alkoi muodostua perusoikeuskäsite Ranskan vallankumouksen (1789) synnyttämän vapaus- ja tasa-arvoajattelun myötä, joskin perusoikeuden käsite rajoittui aluksi perinteisiin vapausoikeuksiin. Valistuksen opit, jotka olivat Ranskan vallankumouksen taustalla, ulottuivat Suomessa lähinnä aateliston ja porvariston kasvatuspohdintoihin. Ranskan vallankumous ei mullistanut suomalaista ajattelua ja säätyjen välinen eriarvoisuus säilyi. Ylemmän tason koulutusta annettiin vain tuleville papeille, virkamiehille ja upseereille, ja alempien säätyjen kouluttautuminen koettiin uhkana, eikä oppikoulujen kehittämistä pidetty tarpeellisena. Koulutuksen suuntaa koetettiin tuloksetta muuttaa esimerkiksi 1700-luvulla vallinneen hyödyn ideologian³⁶ aikana.³⁷ Viime kädessä sääty-yhteiskunta hierarkioineen asetti rajansa sille, missä määrin ja millaiseksi koulutusjärjestelmä saattoi kehittyä. Seuraavan koulutusmuutoksen edellytyksenä oli sääty-yhteiskunnan murtuminen.

Sääty-yhteiskunnan murtumiseen 1800-luvulla johtaneita tekijöitä olivat muun muassa teollistuminen, kaupungistuminen sekä liberalistinen talouspolitiikka, elinkeinovapaus sen yhtenä ilmenemismuotona. Pikkuhiljaa säädyt alkoivat ainakin näennäisesti kadota, mikä ei kuitenkaan merkinnyt loppua ihmisten väliselle erottelulle. Säätyjen tilalle tulivat luokat, joihin kuulumisen määrätti ihmisen asema tuotannossa.³⁸ Melkein huomaamatta taloudesta mekanismeineen tuli keskeinen yhteiskunnassa vaikuttava voima, myös syrjäisessä Suomessa, jossa teollistuminen oli vasta alkutekijöissään.

³⁴ Jyränki 1991 s. 153, Tyynilä 1991 s. 135.

³⁵ Arajärvi 1994 s. 66–71.

³⁶ Hyödyn ideologian mukaan on keskityttävä teollistamiseen ja ulkomaankauppaan. Koulutukseen kohdistettiin suuria toiveita ja talousosaamista arvostettiin.

³⁷ Ks. Jyränki 1991 s. 154–155, Tyynilä 1991 s. 129–130, Heikkinen 1983 s. 69–77, 86.

³⁸ Heikkinen 1983 s. 97–98.

Talouden ekspansiosta seurasi myös tarve oikeudellistaa yhteiskuntaa, mikä tarkoitti sääntelyn lisäämistä ja sen laajentamista uusille aloille sekä oikeudellista toimintaa harjoittavien viranomaisten roolin vahvistamista.³⁹

Säätyjen murtumiseen vaikutti myös vuosikymmeniä suunnitteilla olleen hallintolaitoksen ja perustuslakien uudistamisen toteutuminen, kun perustuslakikomitean työn tuloksena säädettiin Suomen ensimmäiseksi perustuslaiksi kutsuttu valtiopäiväjärjestys vuonna 1869. Valtiopäiväjärjestyksessä säilytettiin neljän säädyn yksinoikeus osallistua julkisen vallan käyttöön valtiopäivillä ja säädety julistettiin koko Suomen kansan edustajiksi. Koska säädety säilytettiin, oli melko yllättävää, että säätyedustuslaitos alkoi omalla toiminnallaan edistää sääty-yhteiskunnan purkamista. Joiltain osin sääty-yhteiskunnan piirteet katosivat itsestään, eikä pidä myöskään unohtaa työväenliikkeen vaikutusta muutosten käynnistäjänä.⁴⁰

Koulutusta alettiin uudistaa 1860-luvulla, kun teollisuuden lisääntyessä yhteiskunnan rakenteet muuttuivat ja tarve kouluttaa ihmisiä kasvoi. Koulutuksen merkityksen kasvu voidaan nähdä myös nationalismin ilmentymänä ja kansallismieliset ajatukset vaikuttivatkin koulutuksen kehittämismotiiveihin.⁴¹ Vuonna 1858 annettiin armollinen julistus perustuksista kansanopetuksen järjestämistä varten ja kahdeksan vuotta myöhemmin tuli voimaan kansakouluasetus⁴², joka perusti virallisesti maallisen kansakoulun.⁴³ Kansakouluasetus oli ensiaskel koulutuksen yhtenäistämiseksi ja kokonaan julkisen vallan ylläpitämälle koulutusjärjestelmälle. Paikallisella tasolla kirkko ja koulu erotettiin toisistaan vuoden 1865 kunnallisetuksella ja valtakunnallisesti muutos tuli voimaan kolme vuotta myöhemmin.⁴⁴ Koulutuksen laajenemista hidasti kuitenkin suomen kielen heikko asema, sillä hallinto toimi ruotsin kielellä eikä suomeksi kirjoittamiselle ei ollut tarvetta. Toinen hidaste oli heikosti organisoitu koululaitos.⁴⁵

³⁹ Suomen oikeusvaltiokehitys oli alkanut vasta vuosina 1808–1809 valtiollisen aseman muuttuessa, joskin aikaa talouden ekspansioon asti on luonnehdittu byrokraattisesti johdetuksi virkamiesvaltioksi, sillä valtiopäivillä ei juuri ollut valtaa ja muutokset toteutettiin hallinnollisesti. Ks. Kekkonen 2013 s. 132, 143.

⁴⁰ Jyränki 1991 s. 157–158, Tyynilä 1991 s. 140–141.

⁴¹ Keskeisiä henkilöitä koulutuksen kehittämisessä olivat J. V. Snellman ja Cygnaeus. Snellman aloitti keskustelun yleisestä kansanopetuksesta, mutta yhtäläisyyden tavoitteen huolimatta hän jakoi väestön kolmeen ryhmään: alkutuotannossa työskenteleviin maanviljelijöihin ja metsänhoitajiin, tuotteiden jalostajiin ja palveluammateissa työskenteleviin sekä yleistä hyvää varten työskenteleviin virkamiehiin. Sivistys kuului Snellmanin mukaan virkamiehille, hyvä toimeentulo keskimmaisille ja ”rauha ja hiljainen nautinto” ensimmäiseksi mainituille. Cygnaeuksen rooli kansakoulun laajenemisen ja yleistymisen taustavaikuttajana lienee vähintään yhtä tärkeä kuin Snellmanin: hän teki opintomatkan Euroopassa, minkä jälkeen senaatti pyysi häneltä suunnitelmaa kansakoulun järjestämiseksi. Ks. Heikkinen 1983 s. 102, Jalava 2011 s. 82–86, Jokinen & Saaristo 2006 s. 76–82.

⁴² Asetuksen merkittävänä taustavaikuttajana oli kansakoulun järjestämisestä suunnitelman laatinut Cygnaeus.

⁴³ Jalava 2011 s. 91–93, Arajärvi 2006 s. 180.

⁴⁴ Ks. Nikander 2011 s. 141–155.

⁴⁵ Arajärvi 2006 s. 180.

Vaikka kansakouluasetus oli oikeudellisesti tarkasteltuna merkittävä muodollisen koulutuksen yleistyksen kannalta, todellisuudessa kansakoulu ei innostanut kaikkia. Sivistyneistö halusi säilyttää oppikoulujen erillisyyden⁴⁶ ja ylläpitää omaa asemaansa. Alemmat luokat sen sijaan kokivat koulun raskaita, joka vähensi lapsityövoiman käytön mahdollisuutta ja etäännytti lapsia kunnan työstä. Poissaolot olivat yleisiä, eivätkä läheskään kaikki käyneet kouluaan kunnialla.⁴⁷ Koulutukseen ja taloudelliseen asemaan perustuneet erot säilyivät kansakouluasetuksen jälkeenkin.

Säätyerioikeudet säilyivät perustuslaeissa 1860-luvun muutosten jälkeen sääty-yhteiskunnan murtumisesta, uudesta lainsäädännöstä ja perustuslakien muuttamisesta huolimatta. Ensimmäinen askel kohti muutosta otettiin vasta vuoden 1906 valtiopäivillä, joilla säätyedustuslaitos muutettiin yhdeksi maailman moderneimmista, kun kaikki täysi-ikäiset kansalaiset saivat äänioikeuden ja kansalaisoikeuksia lisättiin. Suomi kiinnittyi osaksi länsimaista perusoikeustraditiota taatessaan perustuslaiksi julistetulla säädöksellä sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapauden ja omaksuessaan opin saavutettujen oikeuksien perustuslain turvasta. Lisäksi perustettiin perustuslakivaliokunta, jonka tehtäviksi muodostuivat perustuslakiin ja siihen liittyvien säännösten säätämiseen, muuttamiseen ja tulkitsemiseen liittyvät asiat.⁴⁸ Vuoden 1906 valtiopäivistä voidaan katsoa alkaneeksi Suomen kehitys kohti demokraattista oikeusvaltiota. Hyvinvointivaltiokehityksessä demokratisoituminen on väistämätön, oikeusvaltiollistumista seuraava ja hyvinvointivaltiota edeltävä vaihe.⁴⁹

Viimeisenä itsenäistymistä edeltävänä, sivistyksen alaan liittyvänä merkittävänä käänteenä on mainittava vapaan sivistystyön oppilaitosten perustaminen, sillä sen seurauksena itsensä kehittäminen institutionalisoitui. Vapaan sivistystyön oppilaitosten perustamisen taustalla oli ajatus siitä, että lapsuuden jälkeenkin olisi suotavaa hankkia sivistystä ja kehittää itseään, koska osaamisesta ja sen kehittamisestä oli tullut keino pärjätä yhteiskunnassa. Teollistuminen ja palkkatyö olivat myös lisänneet vapaa-aikaa, ja vapaan sivistystyön laitokset tarjosivat mahdollisuuksia vapaa-ajan harrastuksiin. Lisäksi opetuksella saatettiin vaikuttaa ihmisten maailmankuvaan sekä luoda yhtenäisyyttä yhteiskunnan tarpeiden mukaan. Vuosien saatossa vapaa sivistystyö vakiinnutti asemansa, mutta sen kenttä muodostui sekavaksi sekä hallinnollisesti että käytännöllisesti. Maanlaajuisesti yhdistävänä tekijänä

⁴⁶ Oppikoulut oli aiemmin samalla vuosisadalla jaettu ala-alkeiskouluihin, yläalkeiskouluihin, lukioihin ja tyttökouluihin sen mukaan, mihin lapset aikoivat myöhemmin hakeutua. Suuntautumisen määritti perheen sosioekonominen tausta. Ks. Heikkinen 1983 s. 126.

⁴⁷ Jalava 2011 s. 94.

⁴⁸ Jyränki 1991 s. 161–162.

⁴⁹ Kekkonen 2013 s. 130–131.

sivistystyössä oli valtion ja kuntien rooli: toiminta oli alusta alkaen julkisrahoitteista ja toimivalta toiminnan järjestämisessä oli kunnilla.⁵⁰

Pian itsenäistymisen jälkeen tapahtui kaksi merkittävää, demokratisoitumisen kannalta ratkaisevaa muutosta, joiden synnyssä sisällissota oli vaikuttava tekijä. Ensinnäkin sisällissodan jälkeiset oikeudenkäynnit pakottivat miettimään oikeudenkäyntiprosessia uudelleen, sillä hovioikeuksien kapasiteetti ei riittänyt juttujen käsittelyyn. Siksi säädettiin uusia lakeja valtiorikosoikeuksista ja tuomioiden täytäntöönpanosta ja perustettiin erityistuomioistuimien, valtiorikosoikeus. Toiseksi säädettiin hallitusmuoto (HM, 94/1919), jonka myötä syntyi lopullisesti demokraattisen oikeusvaltion perusta. Hallitusmuoto sai niin ikään vaikutteita sisällissodan kokemuksista, mikä näkyi esimerkiksi liian kansanvallan eliminoimista tavoitteleina vallanjakoratkaisuina. Ylipäätään on katsottu, että sisällissodan vaikutus suomalaiseen oikeuskulttuuriin ja oikeusinstituutioihin on ollut merkittävä.⁵¹

Valtiosääntöiset uudistukset ulottuivat myös kansalaisten oikeuksien ja vapauksen turvaamiseen. Hallitusmuodon perusoikeussäännökset koostuivat kansalaisvapauksista ja muutamista tasa-arvoisuussäännöksistä. Säännösten hierarkkisesta ylemmänasteisuudesta huolimatta niiden toteutumista varjosti ensinnäkin se, että perusoikeussäännöksiä ei ehkä suunniteltu lainsäätäjää sitoviksi. Toiseksi säätyerioikeudet jätettiin voimaan, mikä oli omiaan heikentämään perusoikeuksien tosiasiallista toteutumista.⁵² Uusista säännöksistä oli kaikesta huolimatta nähtävissä poliittisen linjan siirtymä oikealta kohti keskustaa työväenliikkeen vahvistuessa.⁵³

Jo vuonna 1907 perustuslakiin oli suunniteltu opetustointia koskeva luku, jossa hahmoteltiin muun muassa maksutonta opetusta. Tämän kaltainen uudistaminen oli välttämätöntä demokratisoituvan oikeusvaltion kannalta, sillä opetustoimen säännökset sisältyivät edelleen 1700-luvulla säädettyihin papiston erioikeuksiin. Vuoden 1907 hahmotelma toimi pohjana itsenäisen Suomen hallitusmuodon opetustointia koskeville säännöksille, joilla yliopisto ja koululaitos otettiin eduskunnan toimivallan alaisiksi.⁵⁴ Tämä oli merkittävä käänne koulutuksen valtiollistumisessa ja oikeudellistumisessa, etenkin valtiosääntöistymisessä. Opetustoimen säännökset eivät kuitenkaan sisältyneet kansalaisten oikeuksia koskevaan lukuun, vaan niistä säädettiin omassa luvussaan.

⁵⁰ Ks. Ahonen 2011 s. 430–443.

⁵¹ Kekkonen 2013 s. 136–139.

⁵² Jyränki 1991 s. 162–163.

⁵³ Ks. Kekkonen 2013 s. 138.

⁵⁴ Kokonaisuus muotoutui vuoden 1917 valtiopäivillä, vuoden 1918 ylimääräisillä valtiopäivillä ja vuoden 1919 valtiopäivillä. Ks. Arajärvi 1994 s. 71–75, Arajärvi 2006 s. 185, KM 1917:11 s. 19–20, 44–45.

Hallitusmuodon VIII luku koski opetustointia. Siihen kuului säännös kansakoulujen opetuksen maksuttomuudesta⁵⁵ (HM 80.2 §), jota oli tavoiteltu vuodesta 1907 lähtien.⁵⁶ Muutoin hallitusmuodon opetustointia koskevassa luvussa ei säädetty opetuksen maksuttomuudesta tai mahdollisuudesta kouluttautua varallisuudesta riippumatta. Opetustointia koskevan luvun muut pykälät koskivat muun muassa valtion velvollisuutta ylläpitää tai tukea oppilaitoksia (78 §, 79 §, 81 §) sekä Helsingin yliopiston itsehallinto-oikeutta (77 §). Opetustointia koskevan luvun pykälillä ei oikeastaan ollut oikeudellista merkitystä, vaan ne olivat luonteeltaan pikemmin ohjelmallisia.⁵⁷ Merkillepantavaa on, että hallitusmuoto säilyi myös opetustoimen osalta miltei muuttumattomana 1990-luvun perusoikeusuudistukseen asti, jolloin tss-oikeudet otettiin osaksi perusoikeusjärjestelmää.

Oikeudesta itsensä kehittämiseen ei säädetty hallitusmuodossa samalla tavalla kuin nykyään, vaikkakin Suomen kansalaisten yleisiä oikeuksia ja oikeusturvaa koskevaan II lukuun sisältyi etäisesti voimassa olevan perustuslain 16.2 §:ää muistuttava säännös, jossa säädettiin kansalliskielistä sekä niiden käytöstä. Säännöksen mukaan sekä suomen- että ruotsinkielisen ”väestön sivistyksellisiä ja taloudellisia tarpeita tulee valtion tyydyttää samanlaisten perusteiden mukaan” (HM 14.3 §). Lähtökohtana oli siten enemmän kieliryhmien välisen yhdenvertaisuuden turvaaminen kuin sivistyksellisten oikeuksien turvaaminen.

Tavallisen lain tasolla itsenäisyyden ajan Suomessa muutoksia koulutukseen toivat oppivelvollisuuslaki (101/1921) ja laki kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista (137/1923). Ennen oppivelvollisuuslakia kansanopetus Suomessa oli ollut melko jälkeenjäänyttä muihin Pohjoismaihin verrattuna. Oppivelvollisuuslain säätämiseen nähtiin liittyvän kaikkien mahdollisuus saavuttaa kansalaisoikeudet ja toisaalta myös velvollisuudet. Sittemmin näkemys laajeni siten, että oppivelvollisuus nähtiin avaimena hyvinvointiin. Yhtäläiset taidot tarjoaisivat yhtäläisiä mahdollisuuksia. Yhdenvertaista oppivelvollisuutta pidettiin kansaa yhdistävänä ja eheyttävänä tekijänä, mitä vasten rinnakkaiskoulujärjestelmä näyttäytyy melko merkillisenä ratkaisuna. Lapsen tausta määritteli pitkälti tulevan opintopulun. Heikommin toimeentulevien perheiden lapset kävivät julkista kansakoulua, kun taas ylemmän luokan lapset kävivät useimmiten yksityistä koulua. Pääsy oppikouluun 9–11-vuotiaana takasi myö-

⁵⁵ Hallitusmuodon tulkinnassa opetuksen maksuttomuus on tulkittu siten, että opetuksesta ei saa periä lukukausi- tai kirjoitautumismaksua tai muuta opetuksen antamiseen liittyvää maksua. Tämän tulkinnan valossa esimerkiksi oppikirjat, koulumatkat ja -ruokailu voivat olla maksullisia. Siten hallitusmuodon opetustointia koskevalla sääntelyllä ei ollut yhtä laajoja ulottuvuuksia kuin voimassa olevan perustuslain 16 §:llä.

⁵⁶ Kansakouluopetuksen säätämisestä maksuttomaksi ks. Arajärvi 1994 s. 81–85.

⁵⁷ Ks. Perusoikeustyöryhmä 1992 s. 98.

hemmin pääsyn sivistyneistöön. Kansakoulu jäi tässä vaiheessa oppikoulun varjoon. Osaltaan erotte-
lua oikeutti se, että se perustui Snellmanin ajatuksille luokkien erilaisista koulutus- ja sivistystar-
peista.⁵⁸ Todellisuus oli siis melko ristiriitainen yhdenvertaisuustavoitteeseen nähden.

Toinen oppivelvollisuuslakia seurannut muutos oli kansakouluopetuksen säätäminen maksuttomaksi
lailla kansakoululaitoksen kustannuksista (102/1921). Lain nojalla oppilaat saivat oppikirjat ja muut
koulutarvikkeet ilmaiseksi. Tuohon asti opetus oli ollut pääsääntöisesti maksullista; opetuksesta oli
maksettava vähintään yksi markka lukukaudessa.⁵⁹ Opetuksen maksuttomuus ja välillisten kustan-
nusten poistaminen tukivat yhdenvertaisuuspyrkimystä. Tämä oli alku yhtäläisille, varallisuudesta
riippumattomille sivistysmahdollisuuksille, jotka ajan myötä laajenivat kansanopetuksesta koske-
maan myös muuta opetusta. Laajentuminen ei kuitenkaan tapahtunut välittömästi, sillä vasta 1980-
luvulla säädettiin lait lukion oppilaiden opintososiaalisista eduista (499/1983) ja ammatillisten oppi-
laitosten oppilaiden opintososiaalisista eduista (498/1983).

Toisen maailmansodan jälkeen tapahtui sarja muutoksia, jotka johtivat hyvinvointivaltion asteittai-
seen rakentumiseen. Viitteitä hyvinvointivaltion ensiaskeleista oli kuitenkin ollut nähtävissä jo ennen
toista maailmansotaa, kun säädettiin lait äitiysavustuksista ja yleisestä lääkärinhoidosta ja alettiin ke-
hittää kansaneläkejärjestelmää. Sota keskeytti kehityksen ja sodan jälkeen resurssit menivät muun
muassa sotakorvauksiin. 1950-luvun lopulta lähtien alettiin tehdä hyvinvointivaltion kannalta mer-
kittäviä ratkaisuja.⁶⁰ Sivistys liittyy hyvinvointivaltion kehittymiseen olennaisella tavalla.

Hyvinvointivaltion kehitys 1900-luvun jälkimmäisellä puoliskolla oli seurausta nopeista taloudelli-
sista, tuotannollisista ja sosiaalisista muutoksista.⁶¹ Yksi taloudellisen kasvun mahdollistajista olivat
eurooppalaiset tavaramarkkinat ja vapaakauppa. Aivan kuten 1860-luvulla, myös sata vuotta myö-
hemmin talous voidaan nähdä keskeisenä muutoksia liikkeellepanneena voimana.⁶² Kehityksen ede-
tessä alettiin tarvita valtion interventiota hyvinvoinnin tukemiseen ja jakamiseen. Köyhyys oli alun
perin ollut keskeinen liikkeellepaneva voima julkisen sektorin hoitaman sosiaalipolitiikan syntymi-
sessä. Köyhyyden lieventämiseksi ja hallitsemiseksi kunnille oli annettu tehtäväksi kerätä veroja ja

⁵⁸ Ks. Tuomaala 2011 s. 95–96, 106–110.

⁵⁹ Arajärvi 2006 s. 181.

⁶⁰ Kekkonen 2013 s. 140–141.

⁶¹ Suomen elinkeinorakenteessa ja sosiaalisessa rakenteessa tapahtui muutos, kun alkutuotannossa työskennelleiden
määrä väheni teollisuudessa ja palvelualoilla työskentelevien määrän kasvaessa. Muutokset tapahtuivat muutaman vuo-
sikymmenen aikana ja 1960-luvulla agraarisen yhteiskunnan piirteet alkoivat lopullisesti olla mennyttä kaupungistumisen
myötä. Ks. Jokinen & Saaristo 2006 s. 87–91.

⁶² Ks. Mikkola 1991 s. 202, 217–222.

ottaa vastuu köyhäinhoitojärjestelmästä.⁶³ Hyvinvoinnin tukipilariksi tuli valtio, ja keskeisimmäksi tavoitteeksi muodostui tasa-arvo, johon pyritään uudelleenjakavan politiikan keinoin hyvinvoinnin ylläpitämiseksi ja edistämiseksi.⁶⁴

Tarve kouluttaa ihmisiä ja lisätä sivistyksen tasoa kasvoi teollistumisen ja kaupungistumisen myötä, ja yhteiskunnan muuttuminen edellytti myös koulutusjärjestelmän uudistamista. Peruskoulu-uudistusta alettiin suunnitella jo 1940-luvun jälkimmäisellä puoliskolla ja keskustelu jatkui seuraavalla vuosikymmenellä, jolloin säädettiin peruskoulutusta koskeva kansakoululaki (247/1957). Uudistusten kantavana ajatuksena olivat alusta asti yhtäläiset mahdollisuudet.⁶⁵ Arvot ja periaatteet, jotka ovat nykyisen perustuslain 16.2 §:n taustalla, alkoivat saada muotoaan.

Lailla koulujärjestelmän perusteista (467/1968) yhdistettiin kansa-, kansalais- ja keskikoulu peruskouluksi. Lain säätämisvaiheessa mietittiin myös peruskoulun jälkeisiä opintopolkuja ja päädyttiin rakentamaan peruskoulu siten, että kaikilla olisi yhtäläiset jatko-opintomahdollisuudet riippumatta vanhempien tuloista tai asuinpaikasta. Siksi peruskoulu-uudistus oli tärkeä myös peruskoulun jälkeisen koulutuksen ja sivistyksellisen yhdenvertaisuuden kannalta. Täysin nykymuotoinen peruskoulu ei uudistuksen jälkeen kuitenkaan ollut. Rinnakkaiskoulujärjestelmän muisto jäi elämään peruskoulun sisälle tasokurssijärjestelmän muodossa: matematiikassa ja kielissä käytettiin eritasoisia ryhmiä, eivätkä suppeassa ryhmässä opiskelleet saaneet jatko-opintokelpoisuutta lukioon. Tasokurssit poistuivat vain reilut kolme vuosikymmentä sitten.⁶⁶

Peruskoulu-uudistuksen jälkeen yhdenvertaisuus ei toteutunut peruskoulun jälkeisessäkään koulutuksessa niin, että olisi voitu puhua yhdenvertaisesta koulutusjärjestelmästä. Edellä mainitun jatko-opintokelpoisuuteen liittyvän epäkohdan lisäksi toisen asteen koulutus oli jakautunut ammattikoulutukseen, josta ei voinut suoraan jatkaa korkeakouluun, ja lukiokoulutukseen, josta sai korkeakoulukelpoisuuden. Sosioekonominen tausta vaikutti keskeisesti nuorten toisen asteen koulutuspolkuihin.⁶⁷ Vaikka koulutusesteitä on sittemmin purettu, sosioekonomisen taustan vaikutus näkyy edelleen koulutusvalinnoissa.⁶⁸

⁶³ Jokinen & Saaristo 2006 s. 119.

⁶⁴ Arajärvi 1994 s. 222.

⁶⁵ Kettunen, Jalava, Simola & Varjo 2012 s. 37.

⁶⁶ Kettunen, Jalava, Simola & Varjo 2012 s. 39.

⁶⁷ Ahonen 2012 s. 158.

⁶⁸ Koulutuksen ja sosioekonomisen aseman periytymistä tapahtuu edelleen, ks. esim. Myrskylä 2009, Witting & Keski-Petäjä 2016, Kärkkäinen 2004. Ks. myös tutkielman luku 3.2, jossa käsitellään mm. säätyerioikeuksien poistamista oikeusjärjestyksestä perusoikeusuudistuksen yhteydessä.

Korkeakoulutus laajeni myös Suomessa toisen maailmansodan jälkeen kansainvälistä kehitystä seuraten.⁶⁹ Ylioppilaiden kansoittaessa yliopistoja oli alettava vahvistaa ammatillisen koulutuksen houkuttelevuutta, mihin pyrittiin luomalla ammattikorkeakoulujärjestelmä 1990-luvulla. Ylioppilaille se merkitsi uusia mahdollisuuksia, mutta ammattikoulun käyneille ammattikorkeakoulujen ovet eivät avautuneet yhtä helposti.⁷⁰ Ammattikoulusta valmistuneilla ei ollut samanlaisia mahdollisuuksia korkeakoulutukseen kuin ylemmän luokan nuorilla, jotka valmistuivat lukiosta. Sosioekonomisen taustan vaikutus koulutuspolkuihin osoittaa historian toistavan itseään lainsäädännön muutoksista huolimatta, mikä kertonee myös lainsäädännön vaikuttavuudesta sekä yhdenvertaistamishalukkuudesta.

Koulutuksen lisäksi hyvinvointivaltion kehitys ulottui muun muassa sosiaaliturvaan, terveydenhuoltoon ja asumiseen. Tss-oikeudet kytkeytyvät tähän kehitykseen keskeisellä tavalla, sillä ne määrittelevät hyvinvointia ja sen tasoa, ja toisaalta valtion aktiivinen rooli oikeuksien toteuttajana luo edellytyksiä hyvinvoinnille, kuten koulutukselle, työllisyydelle ja vapaa-ajalle.⁷¹ Suomalaiselle hyvinvointimallille on tyypillistä kunnallisten palveluiden laajuus. Hyvinvointivaltion kehitystä voidaankin tarkastella kuntien kautta: aluksi kunnallishallinnolle annettiin mahdollisuus palvelujen järjestämiseen, seuraavaksi palvelujen järjestämiseksi asetettiin velvoitteita, sitten säädettiin kehyslakeja samalla suunnitelmallisuutta lisäten ja viimeisenä mukaan ovat tulleet lakisääteiset suunnittelujärjestelmät ja sopimusjärjestelmien laajentaminen.⁷²

Lainsäädännöllisiä muutoksia alettiin tehdä 1970-luvulla, kun etuuskien tasoa ja palveluiden määrää voitiin nostaa kasvaneiden verotulojen ansiosta. Keskeisimpänä periaatteena oli pohjoismaiselle hyvinvointivaltiomallille tyypillinen universalismi eli ajatus siitä, että sosiaalipolitiikka on kaikkia varten. Muita periaatteita olivat yhtäläiset sosiaaliset oikeudet, pyrkimys täystyöllisyyteen ja tuloerojen kaventamiseen sekä sukupuolten tasa-arvo.⁷³ Kaikki edelliset liittyvät keskeisesti myös kouluttautumiseen. Itsensä kehittäminen vapaa-ajalla, sekä kouluttautumalla että erilaisten harrastusten parissa, on niin ikään yksi hyvinvoinnin osatekijä.

Mahdollisuuksia itsensä kehittämiseen ei kehitetty yhtä järjestelmällisesti koulutukseen verrattuna. 1970-luvun laman aikaan vapaata sivistystyötä jopa kritisoitiin, sillä harrastuksenomaisuuden ei kat-

⁶⁹ Laajentuminen näkyi mm. oppiaineiden lisääntymisenä. Ks. Nevala & Rinne 2012 s. 203–214.

⁷⁰ Nevala & Rinne 2012 s. 217–219.

⁷¹ Arajärvi 1994 s. 203–233.

⁷² Arajärvi 2006 s. 9–10.

⁷³ Ks. Antikainen & Rinne 2012 s. 444, Jokinen & Saaristo 2006 s. 124–125.

sottu palvelevan riittävästi yhteiskunnan koulutustarpeita. Kulttuuripalvelut, kuten kansalais- ja työväenopistot olivat melko monenkirjavia koko 1900-luvun ajan, kunnes voimaan tuli laki vapaasta sivistystyöstä (sivistystyölaki, 632/1998), joka yhdisti aiemmin hajallaan olleet opintomuodot.⁷⁴ Lukuisista hyvinvoinnin ja sivistyksen ulottuvuuksista huolimatta itsensä kehittäminen on jäänyt muodollisen koulutuksen varjoon. Siksi tutkielman voimassa olevaa lainsäädäntöä käsittelevässä osuudessa painotetaan itsensä kehittämistä eri koulutusmuotojen tarkastelun sijaan.

Suomalaisen sivistyksen tie on kulkenut tiiviisti muun yhteiskunnallisen kehityksen rinnalla. Suomi oli pitkään kehittymätön, agraarinen yhteiskunta, mihin nähden Suomesta muodostui demokraattinen hyvinvointiyhteiskunta varsin lyhyessä ajassa. Ensimmäinen suuri käänne tekijä oli 1860-luvulla alkanut talouden ekspansio, jonka seurauksena tarve oikeudellistumiselle ja sivistykselle kasvoi. 1900-luvun alussa tapahtunut demokratisoituminen oli edellytys hyvinvointivaltion kehittymiselle. Koulutuksen kehittäminen myötäili näitä muutoksia ja voidaan katsoa, että koulutus valjastettiin palvelemaan teollistuvaa yhteiskuntaa ja markkinoita. Tiedollinen ja kulttuurinen sivistys on erityisesti toisen maailmansodan jälkeisenä aikana ollut keskeinen mahdollistaja yhä laajempaa ja kattavampaa hyvinvointivaltiota rakennettaessa.

Nykyään Suomen perustuslaki velvoittaa julkisen vallan turvaamaan kaikille mahdollisuuden niin opetuksen saamiseen kuin itsensä kehittämiseen varattomuuden estämättä. Samalla hyvinvointiyhteiskuntaan kohdistuu kuitenkin paljon kritiikkiä ja muutospaineita, mikä ei voi olla näkymättä myös sivistystä koskevan lainsäädännön tasolla. Oikeus on ollut keskeinen väline hyvinvointiyhteiskuntaa sivistyksen avulla rakennettaessa, mutta ei pidä jättää huomiotta, että niin kauan kuin oikeusjärjestelmä on ollut olemassa, se on ollut myös keino ylläpitää eroja ihmisten välillä.

2.2 Ulommas hyvinvointiyhteiskunnasta laman saattelemana

Edellisessä luvussa esitetyn valossa saattaa vaikuttaa merkilliseltä, että tämänhetkistä todellisuutta voidaan kuvata jopa siirtymänä ulommas hyvinvointiyhteiskunnasta. Siksi on tarkasteltava viimeisen parinkymmenen vuoden aikana tapahtunutta kehitystä, jonka aikana tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden tavoittelun rinnalle on asettunut niitä haastavia tavoitteita. Kilpailu tuottavuudesta ja tehokkuudesta on lisännyt taloudellista eriarvoisuutta samalla yhteiskunnallista epävakautta kasvattaen. Julkisen sektorin rooli on pienentynyt ja yksityisen vastaavasti kasvanut.

⁷⁴ Ks. esim. Sihvonen & Tuomisto 2012 s. 275–276, 289–292.

Tähän asti hyvinvointivaltiota on kuvattu myönteisessä valossa ja sivistyksen kulkua harmonisena kohti sen täydempää toteutumista. Osa totuudesta jäisi kuitenkin kertomatta, jos jätettäisiin mainitsematta, että hyvinvointivaltiota on jatkuvasti kritisoitu muun muassa julkishallinnon ja byrokratian liiasta kasvusta sekä hallinnollisen säätelyn lisääntymisestä, joiden voidaan nähdä kaventavan yksilön vapautta ja itsensä hallintaa. Toisaalta kritiikkiä voidaan esittää myös yksityistämiskehityksestä ja yksityiselle sektorille tyypillisten mekanismien tulosta julkiselle sektorille. Erään näkökulman mukaan hyvinvointivaltio on jatkuvasti kriisissä siihen kohdistuvan ehtymättömän kritiikin vuoksi.⁷⁵

Käännekohtana hyvinvointiyhteiskunnan kehityksessä oli 1990-luvun talouslama, jonka vaikutukset ulottuivat myös sivistyksen alalle. Lamaan asti kehitys oli ollut vuosikymmenten ajan edistyksellistä, mutta laman seurauksena alettiin leikata koulutuksesta ja sosiaaliturvasta, vaikka niihin oli edellisinä vuosikymmeninä tehty merkittäviä, käännteentekeviä panostuksia.⁷⁶ Laman ja leikkausten väistämättöminä seurauksina olivat kasvavat tuloerot ja eriarvoisuus. On mahdollista ja todennäköistäkin, että edellisen 1990-luvun laman jäljet olivat vielä osittain paikkaamatta, kun seuraava suuri lama alkoi alle kymmenen vuotta sitten. Taloudellisen kasvun pysähtyminen, leikkaukset, työttömyys ja muut sosiaaliset ongelmat johdattavat myös varattomuuskeskusteluun.

1990-luvun lamaa seurasi informaatio- ja kommunikaatioteknologiaan tukeutunut menestys, jonka taustalla oli ammatilliseen ja korkeakoulutukseen panostaminen kyseisillä aloilla. Tämä osoittaa, että sivistykseen panostaminen maksaa itsensä takaisin. Ajanjaksoa kuvaavat kuitenkin myös kilpailu ja suorituskyky – kilpailuvaltion keskeiset elementit. Kilpailussa on aina voittajia ja häviäjiä, eikä jälkimmäisillä ei ole riittävää suorituskykyä. Kun koulutuksen menestystä kilpailussa ei pidetty riittäväenä, sen suorituskykyä alettiin parantaa muun muassa keskittämällä eli kattavuutta karsimalla sekä tuottavuusohjelmalla, joka näkyi sittemmin etenkin yliopistoihin kohdistuneena paineena siirtyä uudenlaiseen, markkinakeskeisempään suuntaan⁷⁷. Varsin paradoksaalisesti suorituskykyä koetettiin parantaa samalla, kun koulutusmenoja karsittiin ja menoja karsittiin, vaikka oltiin nähty sivistykseen panostamisen myönteiset seuraukset.⁷⁸

⁷⁵ Jokinen & Saaristo 2006 s. 126–127, ks. myös Arajärvi 2006 s. 12.

⁷⁶ Antikainen, Rinne & Koski 2013 s. 364–365.

⁷⁷ Perinteisesti yliopistossa on tehty tutkimusta, opetettu ja koulutettu tutkijoita. Muutosten myötä yliopistojen tehtäväksi on tullut kenttä, jota nimitetään alueelliseksi palvelutehtäväksi. Yliopistoissa tehdään monenlaista selvitystä, kehittämistä ja liiketoimintaakin. Jyrkkä jako yliopiston ja muun maailman välillä on lakannut olemasta. Yliopistotkin ovat joutuneet markkinavoimien armoille, minkä seurauksena toimintaa on pyritty tehostamaan esimerkiksi koulutusta lyhentämällä. Lisäksi arviointijärjestelmistä ja arvioinnista on tullut arkipäivää, yliopistot panostavat markkinointiin ja näkyvyyteen, parhaista opiskelijoista kilpaillaan ja niin edelleen. Ks. Rinne, Kivirauma & Lehtinen 2015 s. 106–115.

⁷⁸ Ks. Rinne, Kivirauma & Lehtinen 2015 s. 124.

Laman lisäksi 1990-luvun alkuun sijoittuu myös muita merkittäviä suomalaisen politiikan suuriin linjoihin vaikuttaneita muutoksia. Kommunismi ja Neuvostoliitto olivat romahtaneet, ja Suomi saattoi liittyä Euroopan unioniin. Eurooppalaisen valtiosääntökehityksen ja ihmisoikeussopimusten merkityksen kasvun myötä Suomen perusoikeusjärjestelmä uudistettiin. Sen tarkoituksena oli vahvistaa ja laajentaa muun muassa sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia, ja niin jossain määrin tapahtuikin ajan ja lakimuutosten myötä. Lisäksi globalisaatio oli alkanut laajentua ja kansainväliset trendit alkoivat vaikuttaa Suomen kehitykseen aiempaa enemmän. Syitä ja seurauksia viimeiseksi mainitulle voidaan paikantaa ideologisella tasolla tapahtuneista uusista, valtameren takaa puhaltaneista tuulista.

1990-luvulle asti suomalaista koulutusta ja itsensä kehittämistä oli kehitetty siten, että tasa-arvo lisääntyisi ja jokaisella olisi yhtäläiset, kustannuksiltaan kohtuulliset mahdollisuudet sivistykseen. Yhdenvertaisuustavoite oli tärkeä niin koulutuksen kuin hyvinvoinnin kannalta. 1990-luvulle asti julkinen sektori oli vahva ja julkinen valta piti kehityksen ohjia melko tiukasti käsissään. Hyvinvointiyhteiskunnan rinnalle – tai ehkä hiljalleen jopa tilalle – alkoi kuitenkin nousta keskustelusta riippuen kilpailuvaltio tai sääntelyvaltio. Uusliberalistiset kehityskulut alkoivat vakiinnuttaa asemaansa myös suomalaisessa ajattelussa.⁷⁹

Sivistykseen alallekin ulottuneen uusliberalismin keskiössä on kilpailu, joka on kaiken perusta. Koulutus nähdään investointina ja kilpailutekijänä, keinona pärjätä markkinoilla. Tehokkuutta arvostetaan yhtä lailla kuin kaikkea, mikä toimii välineenä menestyksen ja vallan saavuttamiseen. Myös joustavuus on yksi avainsanoista, ja se ulottuu myös sääntelyyn: mitä vähemmän sääntelyä, sitä joustavammiksi ja sujuvammiksi asiat muuttuvat. Markkinoiden katsotaan hoitavan oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon riittävässä määrin. Yksilön rooli on olla asiakas, jonka arvo määräytyy markkinoilla sen perusteella, millaisia investointeja hän on tehnyt.⁸⁰ Tästä näkökulmasta tarkasteltuna perusoikeuksilla ei ole lainkaan sitä merkitystä, joka niille valtiosääntöoikeudellisesti annetaan, ja lisäksi perusoikeuksista tulee täysin taloudesta riippuvaisia.

Uusliberalististen ajatusten ja politiikan seurauksia on voitu nähdä koulutuksessakin viimeisten vuosien aikana. Monet oppilaitokset ovat pyrkineet erikoistumaan ja profiloitumaan voidakseen kilpailla tehokkaammin markkinoilla. Kouluja koskevaa oikeudellista sääntelyä on vähennetty samalla, kun koulujen päätösvaltaa on lisätty esimerkiksi opetussuunnitelmaa koskevissa asioissa. Lisäksi etenkin

⁷⁹ Ks. Rinne, Kivirauma & Lehtinen 2015 s. 121–125.

⁸⁰ Ks. Rinne, Kivirauma & Lehtinen 2015 s. 125, Jokinen & Saaristo 2006 s. 131.

yliopistojen rahoitusperustaa on muutettu ja ohjaus on suuntautunut kohti tulosvastuullisuutta. Kehitykseen liittyvät myös erilaiset arviointijärjestelmät, joiden toiminta-ajatuksena on saavuttaa entistä tehokkaampia ja tuloksellisia toimintamalleja jatkuvan arvioinnin avulla.⁸¹

Hyvinvointiyhteiskunnan muutosta voidaan tarkastella myös oikeudellisemmasta näkökulmasta, jolloin päästään sääntelyvaltiota (regulatory state) koskevaan keskusteluun. Sääntelyvaltiolla tarkoitetaan julkisen sektorin muutosta, jonka keskeinen piirre on yksityistäminen ja markkinoiden vapauttaminen. Samalla talouden tasapainottamiseksi käytetään yhä enemmän raha- ja korkopolitiikkaa. Lisäksi harjoitetaan deregulaatiota, jota perustellaan tehokkuudella. Hyvinvointiyhteiskunnan palveluiden kannalta tämä tarkoittaa uudistuksia, kuten yksityistämistä. Sääntelyvaltiokeskustelu alkoi Euroopassa samoihin aikoihin, kun uusliberalistiset vaikutteet alkoivat näkyä Suomessa.⁸² Kuten huomataan, kilpailu- ja sääntelyvaltiokeskustelun käsitteet ovat pitkälti samoja.

Sääntelyvaltiokehitykselle voidaan paikantaa monia syitä. Yksi suurimmista vaikuttajista lienee Euroopan unioni ja unionijäsenyyteen liittyvät velvoitteet, joiden vaikutus sääntelyvaltion kehittämisessä on todettu erityisen merkittäväksi. Riskienhallinta muun muassa terveyteen ja turvallisuuteen liittyen on lisääntynyt, mikä näkyy esimerkiksi työpaikoilla erilaisten valvontaohjelmien ja omavalvonnan muodossa. Koska yksilö ei pohjimmiltaan voi tehdä paljoa hallitakseen riskejä, tarvitaan riskienhallintaa, -kontrollia ja -valvontaa. Toisaalta riskiyhteiskunnan riskeinä pidetyt asiat näyttävät myös hieman erikoisilta: onhan esimerkiksi ihmisten terveydentila parempi ja eliniänodote pidempi kuin koskaan aiemmin.⁸³

Sääntelyvaltion keskeinen vaikutusalue on muutos aiemmin itsenäisistä järjestelmistä lakisääteisiin valvontaan perustuviin järjestelmiin. Valvonnan huomattava lisääntyminen lienee osaltaan seurausta niin unionijäsenyydestä kuin riskiyhteiskunta-ajattelustakin. Aiemmin lähinnä talouden maailmaan kuuluneet mittaus- ja valvontajärjestelmät ovat hivuttautuneet muun muassa yliopistoihin.⁸⁴ Lisäksi erilaiset laatustandardit ja kumppanuussopimukset ohjaavat valvonnan kohteita. Oikeudellisesti on tärkeää huomata, että Suomessa monet ohjausta harjoittavista tahoista ovat itsenäisiä virastoja tai puolijulkisia instituutioita, jotka ovat suhteellisen itsenäisiä eivätkä riippuvaisia valtion taloudesta.⁸⁵ Näin päästään sääntelyvaltiota koskeviin epäkohtiin.

⁸¹ Rinne, Kivirauma & Lehtinen 2015 s. 126–127.

⁸² Ks. esim. Kotkas 2013 s.726–727, Moran 2001 s. 21–25.

⁸³ Moran 2001 s. 27, 29.

⁸⁴ Moran 2001 s. 27–28.

⁸⁵ Kotkas 2013 s. 727–728.

Sääntelyvaltion liittyy lukuisia ongelmia tai vähintään kyseenalaisia piirteitä. Tässä yhteydessä kiistatta suurin ongelma liittyy vastuuseen ja yksilön (perus)oikeuksien toteutumiseen. Palveluiden yksityistämisen ja valvonnan taustalla ovat markkinalogiikka ja laadunhallinta-ajattelu. Oikeuksien turvaamisen jäädessä ainakin joiltain osin markkinoiden vastuulle, eivät oikeudet ehkä toteudu siinä määrin kuin olisi tavoiteltavaa tai välttämätöntä. Etenkin, kun kyse on perusoikeuksista ja perusoikeussääntelyyn perustuvista palveluista, kuten koulutuksesta, ei ole itsestään selvää, että markkinat voivat ottaa ne hoitaakseen ja jos voivat, kuinka laajasti. Lisäksi vastuun siirtämistä pois julkiselta vallalta on tarkasteltava perustuslain 22 §:n näkökulmasta, jonka mukaan perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen on julkisen vallan tehtävä. Kun perusoikeussäännöksen tosiasiallisena toteuttajana on muu kuin julkinen valta, oikeuksien ja velvollisuuksien rajat muodostuvat helposti epäselviksi.⁸⁶

Uusliberalistiset ajatukset ovat heijastuneet koulutuksen lisäksi myös itsensä kehittämiseen, muun muassa vapaaseen sivistystyöhön. 1990-luvulla johtavaksi periaatteeksi sivistystyössäkin tulivat markkinavoimat, kun sivistystyön määrärahoja vähennettiin, mutta toimintaa oli kuitenkin tehostettava. Keinoksi valittiin lainsäädännön muutokset, joiden myötä opistojen työtä rajoittavia määräyksiä poistettiin ja koulutuspalveluita alettiin tuottaa yksityisillä markkinoilla. Samalla ammatillisen aikuis-koulutuksen maksullisuus sallittiin, opintomaksuja koskevat rajoitukset poistettiin ja oppilaitokset saattoivat alkaa kilpailla markkinoilla. Muutokset johtivat kymmenen kansalaisopiston lakkauttamiseen, mihin suurimpana syynä oli opiskelijoiden väheneminen opintomaksujen nostamisen seurauksena.⁸⁷

Pian huomattiin, että vapaaseen sivistystyöhön tehdyt muutokset eivät olleet toivuttuja ja ymmärrettiin, että markkinoita pitäisi säädellä, jotta sivistystyö voisi paremmin. Parlamentaarista ohjausta alettiin lisätä ja säädettiin laki vapaasta sivistystyöstä, jonka säännökset ovat luonteeltaan pitkälti normi- ja resurssiohjausta. Valtionapua saadakseen oppilaitosten on suoritettava jatkuvaa talous- ja laatu-arviointia, joka toteutetaan sekä ulkopuolisena arviointina että itsearviointina.⁸⁸ Vaikka suurin kilpailuinnostus on laantunut, edelleen vapaaseen sivistystyöhön jäi kilpailu- ja sääntelyvaltiolle tyypillisiä piirteitä, kuten tehokkuuden tavoittelu ja jatkuva arviointi.

⁸⁶ Muista, mm. tehokkuuteen liittyvistä ongelmista ks. esim. Moran 2001 s. 29–32.

⁸⁷ Sihvonen & Tuomisto 2012 s. 282–284, 289–290.

⁸⁸ Sihvonen & Tuomisto 2012 s. 284–285, 290–291, ks. myös tutkielman luku 4.6.

Edellä käsitellyn perusteella on todettava, että uusliberalistiset ajatukset ja sääntelyvaltiokehitys ovat saaneet sivistyksenkin otteeseensa. Käytettävissä olevat taloudelliset resurssit ovat ehkä kaikista voimallisimmin sivistykseen vaikuttava tekijä, ja näyttää siltä, että säästöjä ja leikkauksia perustellaan paljon tukeutuen talouteen. Esimerkkinä tästä on koulutuksen uudelleenrakenteistumiseksi kutsuttava kehitys, jossa pieniä ja tehottomina pidettyjä kouluja lakkautetaan, koulut erikoistuvat ja kilpailevat keskenään. Markkinamekanismit ovat tavoittaneet koulutuksen kentän, ja tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen pyritään niin hallinnossa kuin oppimisessakin. Uudistuksia saatetaan perustella tasa-arvolla ja valinnanvapauden lisäämisellä, vaikka markkinoiden ottaessa vallan sivistyksestä ja sen kehittämistä yhteiskunnalliset erot ja eriarvoisuus mitä todennäköisimmin syvenevät.⁸⁹

Kaikesta edellisestä huolimatta tai juuri siksi Suomea voidaan kuvata kredentialistiseksi koulutusyhteiskunnaksi, jolle tyypillistä on oppivelvollisuuden lisäksi usko koulutukseen kilpailukykytekijänä, halu investoida koulutukseen sekä tutkinnot osaamisen ja taitojen takeena. Elinikäinen oppiminen ja aikuiskoulutus ovat niin ikään osa laajaa sivistyksen kenttää, jossa markkinat monine toimijoineen haluavat olla osallisina.⁹⁰ Kysymykseksi on muodostunut, kenellä on velvollisuus tehdä investointeja sivistykseen: yksilöllä, julkisella vallalla vai jollakin muulla. Näin päästään myös kysymykseen siitä, kenellä taloudellisia resursseja on ja vastaavasti keneltä ne puuttuvat. Kysymyksen merkitys korostuu, kun investointivelvollisuus kohdistetaan yksilölle, mikä näyttää olevan suosittu kehityssuunta.

Uusliberalististen ajatusten valloittamaa ja normien purkuun pyrkivää Suomea pidetään edelleen pohjoismaisena hyvinvointiyhteiskuntana toistuvasta kritiikistä huolimatta. Sivistyksen roolia pidetään ainakin puheen tasolla merkittävänä ja heikentyvistä Pisa-tuloksista ollaan huolissaan samalla, kun säästöjen keskeisiä kohteita ovat sivistys ja sosiaaliturva. Suurempi syy huoleen saattaa kuitenkin löytyä väestön taloudellisesta tilanteesta ja sen kauaskantoisista vaikutuksista sivistykseen ja hyvinvointiin.

2.3 Varattomuus hyvinvointiyhteiskunnassa

Edellä on tarkasteltu sivistyksen historiaa aina tähän päivään asti. Matkan varrella on rakennettu hyvinvointivaltio, jota on sittemmin kutsuttu myös hyvinvointiyhteiskunnaksi ja josta on alettu kulkea loitommas kohti kilpailu- tai sääntelyvaltiota. Jo yli kahdenkymmenen vuoden ajan perusoikeudet

⁸⁹ Antikainen, Rinne & Koski 2013 s. 365, 368–370.

⁹⁰ Rinne, Kivirauma & Lehtinen 2015 s. 104–105.

ovat kuuluneet kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville. Sivistyksellisiä oikeuksia koskevan perusoikeussäännöksen mukaan jokaisella on yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Ennen oikeuden maailmaan syventymistä on kuitenkin syytä pysytellä vielä hetki empiirissä maailmassa. Jotta olisi mielekäästä pohtia, mitä tarkoitetaan mahdollisuudella opetukseen ja itsensä kehittämiseen varattomuuden estämättä, on varattomuus ensin paikannettava ja tunnistettava.

Käsitteellisesti varattomuutta, köyhyyttä, pienituloisuutta ja vähävaraisuutta käsitellään tässä tutkielmassa yksinkertaisuuden vuoksi synonyymien kaltaisina sanoina, joiden välillä ei ole sellaisia merkityksellisiä eroja, jotka estäisivät niiden synonyymisen käytön.⁹¹ Sanojen vivahde-erojen pohtimisen sijaan tässä yhteydessä on perustellumpaa kysyä, esiintyykö Suomen kaltaisessa, demokraattisessa hyvinvointiyhteiskunnassa köyhyyttä. Siihen voidaan hakea vastausta köyhyyden määritelmästä ja pienituloisuustilastoista.

Köyhyys on joko absoluuttista tai suhteellista. Absoluuttista köyhyyttä esiintyy kehitysmaissa, ja sillä tarkoitetaan aliravitsemusta ja nälkää sekä puutetta biologisten perustarpeiden tyydyttämisessä. On selvää, että absoluuttista köyhyyttä ei ole Suomessa. Suhteellista köyhyyttä esiintyy sen sijaan muissa kuin kehitysmaissa, Suomi mukaan lukien. Sen määrittely on sidonnainen minimiksi katsottuun elintasoon, jonka sisältö vaihtelee ajassa ja paikassa. Yleisesti määriteltynä suhteellinen köyhyys on kykenemättömyyttä saavuttaa minimiksi katsottu elintaso taloudellisten resurssien puuttuessa.⁹²

Köyhyyden tutkiminen ei ole yksiselitteistä, sillä kyseessä on varsin moniulotteinen ilmiö. Mittaaminen on yksi keino köyhyyden todentamiseen ja tutkimiseen. Köyhyyttä voidaan mitata muun muassa elinolojen puutteiden tai perushyödykkeiden puuttumisen kautta, haastattelemalla ihmisiä ja kysymällä heidän näkemystään koetusta toimeentulosta tai käyttämällä mittarina erilaisia tulorajoja. Yksi käytetyimmistä köyhyysmittareista on Eurostatin suhteellinen köyhyysraja, joka mittaa taloudellisten resurssien puutetta. Jos kotitalouden käytettävissä olevat tulot ovat alle 60 % samanlaisten kotitalouk-

⁹¹ Esimerkiksi yleinen suomalainen asiasanasto (YSA) sijoittaa sanan köyhyys sosiaalisten ongelmien kategoriaan siinä missä asunnottomuuden ja syrjäytymisenkin. Sen sijaan sanaa varattomuus asiasanasto ei tunne. Varattomuuden vastakohtaan, varakkuuteen, asiasanasto liittyy sellaisia käsitteitä kuin hyväosaisuus, rikkaus, varallisuus ja vakavaraisuus. Varakkuuteen liittyvien käsitteiden vastakohtia voisivat siten olla heikompiosaisuus, jopa huono-osaisuus, köyhyys, taloudellinen epävakaus ja vähäinen tai olematon varallisuus. Sanaa varattomuus voidaan siten pitää asiayhteydestä riippuen soveliaampana tapana ilmaista köyhyyttä. Pienituloisuus ja vähävaraisuus puolestaan liittyvät olennaisesti köyhyyteen.

⁹² Moisio 2006 s. 639.

sien keskimääräisestä tulotasosta (kansallinen mediaanitulo), ovat kotitalous ja kaikki sen jäsenet Eurostatin mittarin mukaan pienituloisia ja köyhyysriskissä. Suhteellinen köyhyysraja kasvaa kotitalouden koon mukaan: tuloja kasvaa kotitalouden aikuisten ja lasten lukumäärän mukaan.⁹³

Suomessa Tilastokeskus käyttää suhteellisen köyhyysasteen määrittelyä ja määrittelee sen perusteella pienituloisiksi tai köyhiksi ne, joiden tulot ovat alle 60 % mediaanitulosta.⁹⁴ Vuodesta 1993 lähtien köyhyysaste oli miltei jatkuvasti kasvussa noin viidentoista vuoden ajan. Taustalla oli 1990-luvun talouslama ja sen seurauksena korkeaksi jäänyt työttömyys sekä työmarkkinoiden yleinen epävakaus.⁹⁵ Vuonna 2008 väestön suhteellinen pienituloisuus⁹⁶ alkoi pikkuhiljaa vähentyä: ajanjaksolla 2008–2015 pienituloisuus vähentyi 2,2 prosenttiyksikköä.⁹⁷ Myönteinen kehitys kertoo kuitenkin vain osan todellisesta tilanteesta.

Vuonna 2015 pienituloisia henkilöitä⁹⁸ oli Suomessa 634 000, mikä on 11,7 prosenttia koko väestöstä.⁹⁹ Useampi kuin joka kymmenes oli siis pienituloinen. Pienituloisuus ei kuitenkaan jakaudu tasaisesti väestön kesken, vaan se on erityisesti 18–34-vuotiaiden ja 75 vuotta täyttäneiden ongelma. Ikäryhmistä kaikista korkein pienituloisuusaste oli 18–24-vuotiailla: heistä 27 prosenttia oli pienituloisia. Huomionarvoista on myös, että kaikkiin ikäryhmiin verrattuna 25–34-vuotiaiden pienituloisuusaste kasvoi eniten, peräti neljä prosenttiyksikköä. Pienituloisiin nuoriin kuului niin opiskelijoita, työttömiä kuin työssäkäyviäkin. Sen sijaan 75 vuotta täyttäneiden pienituloisuus on vähentynyt viime vuosina, mutta tarkasteluvuonna tästä ryhmästä kuului edelleen 19 prosenttia pienituloiseen kotitalouteen.¹⁰⁰ Pienituloisuus on siis yleisintä ei-työllisissä ryhmissä, kuten opiskelijoissa, työttömissä ja eläkeläisissä. Kuitenkin myös työllisissä ryhmissä on pienituloisuutta etenkin yrittäjien ja maatalousyrittäjien keskuudessa.¹⁰¹

Edellinen kuvaa mittaamalla saatuja tuloksia pienituloisuudesta. Kun sen sijaan tarkastellaan kotitalouksien omaa käsitystä pienituloisuudesta, vähintään pieniä toimeentulovaikeuksia koki vuonna

⁹³ Moisio 2006 s. 639–640.

⁹⁴ Suomen virallinen tilasto 2009.

⁹⁵ Moisio 2006 s. 640.

⁹⁶ Suhteellinen pienituloisuus tarkoittaa samaa kuin edellä mainittu köyhyysaste: pienituloisia ovat ne, joiden tulot alittavat 60 % mediaanitulosta. Tätä lukua voidaan kutsua myös pienituloisuusrajaksi.

⁹⁷ Suomen virallinen tilasto 2017a.

⁹⁸ Pienituloisuusraja riippuu kotitalouden aikuisten ja lasten määrästä. Esim. vuonna 2015 pienituloisuusraja yhden aikuisen kotitaloudessa oli 14 220 euroa, yhden aikuisen ja yhden alle 14-vuotiaan kotitaloudessa 18 490 euroa ja kahden aikuisen kotitaloudessa 21 340 euroa. Ks. Suomen virallinen tilasto 2015.

⁹⁹ Suomen virallinen tilasto 2017b.

¹⁰⁰ Suomen virallinen tilasto 2017a.

¹⁰¹ Ks. Suomen virallinen tilasto 2017c.

2015 peräti 25 prosenttia kaikista kotitalouksista eli 653 000 kotitaloutta. Eniten toimeentulovaikeuksia kokivat yhden huoltajan sekä yhden hengen kotitaloudet.¹⁰² Tutkimusmetodista riippuen vähävaraisen väestön tai vähävaraiseksi itsensä kokevan väestön osuus vaihtelee siis noin kymmenesosasta jopa neljäsosaan väestöstä.

Voidaan todeta, että suhteellinen köyhyys on ongelma sekä Suomessa että muualla Euroopassa¹⁰³. Syitä voidaan löytää tulokehityksestä, sillä pienituloisten tulokehitys on jäänyt yleisestä tulokehityksestä jälkeen, ja keskituloisiin verrattuna pienituloisten tulokehitys on huomattavasti heikompa. Tulonsiirroilla on huomattava merkitys pienituloisille, mutta tulonsiirrot eivät ole pysyneet mukana keskituloisten tulokehityksessä inflaatiokorjauksista huolimatta.¹⁰⁴ Tämä on hyvä pitää mielessä tutkitessa mahdollisuutta kouluttautua ja kehittää itseään varallisuudesta riippumatta.

Köyhyyttä on siis Suomessakin. Se merkitsee sitä, että perustuslain 16.2 §:n tarkoittamalla oikeudella sivistyksen varattomuuden estämättä on oltava sisältö ja säännöksen on tosiasiallisesti konkretisoiduttava. Tähän mennessä on niin ikään käynyt selväksi, ettei kyse ole ainoastaan sivistyksellisestä, vaan erittäin keskeisesti myös sosiaalisiin oikeuksiin kytkeytyvästä oikeudesta. Oikeus luo toisaalta mahdollisuuksia ja toisaalta rajoja mahdollisuuksille kouluttautua ja kehittää itseään varallisuudesta riippumatta.

¹⁰² Suomen virallinen tilasto 2017d.

¹⁰³ EU:ssa ongelmaa pidetään niin merkittävänä, että sen vuoksi on laadittu tavoiteohjelma, jonka mukaan köyhyys- ja syrjäytymisriskin vähentymistä tavoitellaan 25 prosentilla vuoteen 2020 mennessä (vertailuvuosi 2008). Mittaustapa huomioi pienituloisuuden lisäksi aineellisen puutteen ja vajaatyöllisyyden, joiden avulla määritellään vuotuinen köyhyysriskiin kuuluvan väestön määrä. Ks. Suomen virallinen tilasto 2009.

¹⁰⁴ Moisio 2006 s. 641.

3 OIKEUS KOULUTTAUTUA JA KEHITTÄÄ ITSEÄÄN

3.1 Perusoikeudet oikeusjärjestyksessä ja yhteiskunnassa

Perusoikeus on yksilön perustavanlaatuisuus oikeus, joka on turvattu perustuslaissa. Perustuslaki on tavallisiin lakeihin nähden hierarkkisesti ylempi ja perusoikeudet erottuvatkin muista oikeuksista ylemmänasteisuutensa vuoksi. Perusoikeuksien asemaa korostaa myös se, että perustuslain muuttaminen on vaikeampaa kuin tavallisen lain muuttaminen, minkä ansiosta perusoikeudet ovat suhteellisen pysyviä oikeuksia. Perustuslakiin valikoituneet oikeudet on tarpeen turvata perustuslain tasolla perustavanlaatuisuutensa vuoksi.¹⁰⁵

Perusoikeudet kertovat valtion luonteesta ja kehitystasosta. Erityisesti tss-oikeuksilla on merkittävä rooli, sillä ne avaavat oven oikeus- ja hyvinvointivaltioon. Oikeusvaltiolle tyypillisiä piirteitä ovat valtiovallan käyttö oikeusjärjestyksen mukaisesti, yksilön suojattu oikeuspiiri ja perusoikeudet sekä lakiin sidottu virkakoneisto. Hyvinvointivaltiota kuvaa edellytysten luominen korkealle elämisen tasolle muun muassa julkisen vallan turvaamien palveluiden avulla, tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta tavoitellen.¹⁰⁶ Yhteiskunnan ja kansalaisten kannalta tavoiteltavinta on kehittyneen, demokraattisen oikeusvaltion ja hyvinvointivaltion yhtäaikainen toteuttaminen. Jotta tämä olisi mahdollista, on kansalaisilla oltava tietoja ja taitoja, joiden olemassaolo edellyttää sivistystä. Hyvinvointivaltion tavoitteet puolestaan edellyttävät yhtäläistä mahdollisuutta kouluttautua. Demokraattinen oikeusvaltio, hyvinvointivaltio ja tss-oikeudet kietoutuvat monenlaisin kytköksin toisiinsa edellyttäen toinen toisensa olemassaoloa.

Suomessa perusoikeuksien juuret alkoivat hahmottua vuonna 1906, kun sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus turvattiin. Nykysisältöinen perusoikeus syntyi käsitteenä kuitenkin vasta perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995, johon asti kansalaisten perusoikeudet olivat lähinnä perinteisiä vapausoikeuksia. Sittemmin perusoikeudet siirrettiin sellaisenaan uuteen perustuslakiin¹⁰⁷, joka tuli voimaan viisi vuotta perusoikeusuudistuksen jälkeen. Perusoikeusuudistus oli merkittävä käännekohta suomalaisessa valtiosääntöoikeuden historiassa, sillä se merkitsi koko perusoikeussäännösten uudistamista. Uudistuksen käynnistymisen taustalla oli muun muassa kansainvälistymiskehitys ja

¹⁰⁵ Karapuu 2011 s. 63–64.

¹⁰⁶ Ks. Arajärvi 1994 s. 217–218, Arajärvi 2006 s. 6–13.

¹⁰⁷ Aiemmat neljä perustuslakia korvattiin yhdellä perustuslailla vuosituuhannen vaihteessa. Tavoitteena oli yhtenäistää ja ajanmukaistaa perustuslaki muuttamatta kuitenkaan valtiosäännön perusteita.

Euroopan unionin jäsenyys. Kun suomalaisia perusoikeuksia tarkasteltiin esimerkiksi suhteessa kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, kotimaiset perusoikeudet olivat auttamattomasti jälkeenjääneitä. On kuitenkin muistettava, että perusoikeusuudistuksen parissa alettiin tehdä työtä jo 1970-luvun alussa.¹⁰⁸ Perusoikeusuudistus ajoittui siis aikaan, jolloin hyvinvointivaltio oli kasvanut ja koulutus laajentunut, mutta resursseja saavutetun tason säilyttämiseen ei laman vuoksi ollut.

Perusoikeusuudistuksella paitsi laajennettiin ja täsmennettiin olemassa olleita oikeuksia, lisättiin myös taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet osaksi perusoikeusjärjestelmää. Aiemmin tss-oikeuksia koskeva sääntely oli ollut hyvin vähäistä. Sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien korottaminen perustuslain tasolle on tämän tutkielman kannalta keskeisimpiä uudistuksesta seuraneita muutoksia. Uudistuksen tavoitteena oli perusoikeuksien laajentamisen ja vahvistamisen lisäksi lisätä niiden välitöntä sovellettavuutta.¹⁰⁹ Se on niin ikään tärkeä lähtökohta tulkittaessa oikeutta ope- tukseen ja itsensä kehittämiseen varattomuuden estämättä, sillä voidakseen tulla sovelletuiksi perusoikeussäännöksillä on oltava sisältö.

Erityisen kiintoisaa on, että perusoikeusuudistus ajoittui samaan aikaan, kun uusliberalistiset ajatukset ja sääntelyvaltiolle tyypilliset piirteet alkoivat rantautua Suomeen. Perusoikeusuudistuksessa julkiselle vallalle asetettiin velvollisuudeksi turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Samaan aikaan markkinoiden valta alkoi lisääntyä ja ajatukset yksityistämisestä ja kilpailusta tehokkuuden ja tuottavuuden nimissä alkoivat ulottua laajemmalle. Kun toista tietä viitoittaa julkinen ja toista yksityinen sektori, perusoikeuksien sisällöistä ja turvaamisesta muodostuu ehtymätön lähde. Tämä konkretisoituu muun muassa mahdollisuudessa käyttää sivistyksellisiä oikeuksia varattomuuden estämättä ja julkisen vallan velvollisuudessa turvata kyseinen oikeus.

3.2 Varattomuuskeskustelu perusoikeusuudistuksessa

Perustuslain 16.2 §:n¹¹⁰ ja erityisesti sen kolmen viimeisen sanan, *varattomuuden sitä estämättä*, tarkastelu on luontevaa aloittaa perusoikeusuudistuksesta. Yksi perusoikeusuudistuksen tavoitteista oli edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa¹¹¹ ja sivistykselliset oikeudet ovat yksi keskeinen tekijä

¹⁰⁸ Hallberg 2011 s. 31–35, ks. myös tutkielman luku 3.2.

¹⁰⁹ Hallberg 2011 s. 34.

¹¹⁰ Esityövaiheessa nykyistä perustuslakia ei vielä ollut, vaan perusoikeusmuutokset tehtiin hallitusmuotoon. Sivistyksellisiä oikeuksia koskeva pykäläkin oli tuolloin eri (hallitusmuoto 13 §, jossa 13.2 § vastasi nykyistä perustuslain 16.2 §:ää). Selvyden vuoksi tekstissä puhutaan alusta asti 16.2 §:stä voimassa olevan perustuslain mukaan.

¹¹¹ HE 309/1993 vp s. 1.

tavoitteen saavuttamisessa. Suomen perusoikeusjärjestelmää pidettiin vanhanaikaisena ja puutteellisenä muun muassa opetus- ja sivistystyön alalla, jolla julkisen vallan toiminnot olivat laajentuneet. Uudistuksella haluttiin laajentaa ja vahvistaa yksilön oikeuksien perustuslaillista turvaa samalla tosiasiallista yhteiskunnallista yhdenvertaisuutta lisäten^{112, 113} Yhdenvertaisilla koulutusmahdollisuuksilla voidaan melko suorasti vaikuttaa tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden lisääntymiseen ja samalla vähentää köyhyysriskiä ja pienentää tuloeroja.

Hallituksen esitys perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (309/1993) kertoo vain osan perusoikeuksien uudistamisen tarinnasta, joka alkaa 1970-luvulta. Ensimmäisen valtiosääntökomitean (asetettiin 1974) työn lopputulemana esitettiin, että perusoikeusturva tarvitsi parannusta ja perusoikeuksien ala laajennusta. Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet haluttiin turvata perustuslain tasolla mahdollisimman täsmällisesti. Muutamia vuosia myöhemmin asetettiin perusoikeuskomitea (1977), jonka työ ei johtanut mietintöön asti. Perusoikeuskomitean jälkeen asetettiin perusoikeustyöryhmä (1981), jonka tekemä pohjatyö muodostui edellä mainituista merkityksellisimmäksi perusoikeusuudistuksen päästyä kunnolla käyntiin noin vuosikymmentä myöhemmin.¹¹⁴

Perusoikeustyöryhmän antamassa muistiossa pohditaan yleisiä kysymyksiä perusoikeuksien luonteeseen, toteutumiseen ja valvontaan liittyen. Yhdeksi perusoikeusluokaksi määritellään tss-oikeudet, joihin kuuluvat muun muassa oikeus koulutukseen ja kulttuuriin sekä oikeus perustoimeentuloturvaan. Varallisuuden vaikutusta sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen ei mainita, mutta tss-oikeuksien toteutumisen todetaan olevan yhteydessä yhteiskunnan rakenteeseen ja taloudellisen kehityksen tasoon, ja julkisen vallan on edistettävä tss-oikeuksien saavuttamista ja ylläpitämistä.¹¹⁵ Perusoikeussäännökseen voi työryhmän mukaan sisältyä myös velvollisuus edistää oikeuden turvaamista sekä lainsäädännöllä että muilla tavoin, joita työryhmä ei kuitenkaan täsmennä. Mietinnössä todetaan, että perustuslakia alemmanasteisilla säädöksillä voi olla perustuslakiin rinnastettavaa voimaa, mikä tulee esiin tapauksissa, joissa aineellinen lainsäädäntö toteuttaa perusoikeutta. Lisäksi mietinnössä esitetään oivaltava huomio siitä, että tavoitteiltaan epämääräisiksi säädetty perusoikeudet saattavat vähentää niiden oikeudellista merkittävyyttä.¹¹⁶

¹¹² Kun pyritään tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen, huomioidaan yhteiskunnallinen eriarvoisuus ja pyritään sen vähentämiseen esimerkiksi lainsäädäntöä muuttamalla. Tähän tarvitaan usein julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita. Vrt. muodollinen yhdenvertaisuus, joka perustuu samanlaisten tapausten samanlaiselle kohtelulle. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus menee siten muodollista edemmäs, sillä samanlainen kohtelu ei ole tae yhdenvertaisuuden toteutumisesta ihmisten lähtökohtien ollessa erilaiset. Ks. Ojanen & Scheinin 2011a s. 228.

¹¹³ HE 309/1993 vp s. 14–15.

¹¹⁴ HE 309/1993 vp s. 36.

¹¹⁵ Perusoikeustyöryhmä 1982 s. 25–26.

¹¹⁶ Perusoikeustyöryhmä 1982 s. 12.

Lopputuloksen kannalta tärkein perusoikeuksiin vaikuttanut työ tehtiin 1990-luvun alussa perusoikeuskomiteassa ja perusoikeustyöryhmässä, joiden aikaansaannoksia seurasi hallituksen esitys perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. Uudistuksen valmistelun eri vaiheissa sivistykselliset, ja myös sosiaaliset, oikeudet herättivät paljon keskustelua ja jakoivat mielipiteitä. Siksi oikeuksien muodostumista perusoikeuksiksi siihen muotoon, jossa ne nykyään perustuslaissa ovat, on kiintoisaa tarkastella perusoikeuskomitean mietinnön, perusoikeustyöryhmän mietinnön ja hallituksen esityksen muodostamana kokonaisuutena, jossa perusoikeudet saivat vaihe vaiheelta nykyisen muotonsa.

Perusoikeuskomitean antamassa mietinnössä ehdotetaan Suomen perusoikeusjärjestelmän uudistamista kokonaisuudessaan. Komitealle annetussa toimeksiannossa vaadittiin vapausoikeuksien täsmentämistä ja laajentamista sekä tss-oikeuksien lisäämistä. Tavoitteena kaikkien vapauksien ja oikeuksien kohdalla oli oltava, että ne olisivat toteutettavissa, myös poikkeusoloissa, ja että ne koskisivat pääsääntöisesti kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvia henkilöitä.¹¹⁷ Perusoikeuksien sitovuutta ja painoarvoa haluttiin siis lisätä, ja perusoikeusjärjestelmän jälkeenympäristön ja puutteellisuuden huomioiden oli johdonmukaista, että komitea ehdotti koko järjestelmän uudistamista.

Perusoikeuskomitea ehdottaa mietinnössään perusoikeussäännösten kokoamista hallitusmuodon II lukuun, johon tulisi paitsi vanhoja, täsmennettyjä oikeuksia, myös uusia oikeuksia etenkin tss-oikeuksien osalta. Tämän tutkielman kannalta ehdotetuista perusoikeuksista keskeisiä ovat sivistyksellisten oikeuksien lisäksi sosiaaliset oikeudet. Komitean ehdotuksessa esitetään oikeutta toimeentulon turvaan, jonka lisäksi oikeutta elämään koskevan säännöksen yhteyteen mietinnössä ehdotetaan oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.¹¹⁸ Ehdotus toimeentulon turvaamisesta perustuslain tasolla oli edistysaskel ja erityisen tärkeää vähävaraisten kannalta. Ideaalimaailmassa perustoimeentuloturvan takaaminen perustuslaissa tarkoittaisi sitä, että toimeentulo-ongelmat olisivat vähäisiä ja köyhyyttä esiintyisi vain vähän.

Komitean ehdotus sivistyksellisiä oikeuksia koskevaksi perusoikeudeksi koostuu neljästä momentista, joista kahdessa ensimmäisessä on nykyisen perustuslain 16.2 §:n elementtejä¹¹⁹. Ensimmäisen

¹¹⁷ KM 1992:3 s. 11.

¹¹⁸ Ks. ehdotetuista uusista perusoikeuksista KM 1992:3 s. 13–17.

¹¹⁹ Ehdotuksen ensimmäisen momentin mukaan ”Jokaisella on oikeus kykyjensä, taipumustensa ja erityisten tarpeidensa mukaisesti saada opetusta ja kehittää itseään. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.” Ehdotuksen toisen momentin mukaan ”Julksen vallan on järjestettävä maksuton yleissivistävä ja ammatillinen perusopetus sekä turvattava muun yleissivistävän, ammatillisen ja ylimmän opetuksen saatavuus.”

momentin ehdotus oikeudesta opetukseen tarkoittaa elinikäisen oppimisen tunnustamista, mutta kyvyt ja taipumukset voivat asettaa oikeudelle hyväksyttäviä rajoituksia. Momenttiin sisältyy myös oikeus itsensä kehittämiseen, joka komitean mukaan on ymmärrettävä eri elämänalueille laajasti ulottuvana toimintana. Julkisen vallan on luotava itsensä kehittämismahdollisuuksia muun muassa ylläpitämällä ja tukemalla kirjastoja sekä kulttuuri- ja liikuntalaitoksia ja avustamalla tieteen, taiteen ja liikunnan harjoittamista. Varattomuutta ei mainita, mutta lienee selvää, että varattomuus ei ole kyky eikä taipumus, jolloin se ei voi myöskään asettaa rajoituksia oikeuden käyttämiselle. Oikeus opetuksen saamiseen ja itsensä kehittämiseen määritellään jokaisen oikeuksiksi, jolloin oikeus on turvattava yhdenvertaisesti.¹²⁰

Ehdotuksen toisen momentin perusteluissa sen sijaan otetaan kantaa maksuttomuuteen ja varallisuuden vaikutukseen oikeudessa opetukseen. Komitea ehdottaa opetuksen maksuttomuutta laajennettavaksi siten, että se koskisi myös ammatillista koulutusta. Opetuksen saamisen ja koulutuksen aikaisen toimeentulon on kaikessa opiskelussa oltava komitean mukaan mahdollista riippumatta tuloista ja varallisuudesta. Tämä edellyttää maksutonta perusopetuksen jälkeistä opetusta, koulutuskustannusten kattamista julkisista varoista ja opintotukijärjestelmää. Julkisen vallan on luotava järjestelyjä, jotka auttavat opiskelun aikaisessa toimeentulossa ja alentavat opiskelukustannuksia.¹²¹ Perusoikeuskomitea ehdottaa siis mietinnössään varattomuuden vaikutusten poistamista koulutuksen osalta varsin kattavasti ja laajasti. Vaikka koulutuksen todetaankin olevan yksilön kannalta sijoitus tulevaisuuteen, on se samalla sijoitus yhteiskunnan tulevaisuuteen. Komitea tavoittaa ajatuksen tasa-arvoisista koulutusmahdollisuuksista ja koulutuksen merkityksestä moniulotteisesti, mutta ei kuitenkaan ulota varattomuuskeskustelua itsensä kehittämiseen.

Toinen komitean esittämä erityisen tärkeä ehdotus on yhdenvertaisuussäännösten kehittäminen kohti tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Komitean yhdenvertaisuusperusoikeutta koskevassa ehdotuksessa esitetään säätyjen erioikeuksien lakkauttamista, sillä säätyerioikeuksien jäännöksi on ristiriidassa modernin perus- ja ihmisoikeusajattelun kanssa.¹²² Tätä taustaa vasten erot kouluttautumisessa ja varallisuudessa olivat ja ovat edelleen historialla selitettävissä olevia ilmiöitä: syvään juurtunut ihmisten erottelu ei poistu hetkessä, eikä sen poistamiseen riittäne lakitekstin muuttaminen. Vaikka yhdenvertaisuudelle onkin oma perusoikeussäännöksensä, yhdenvertaisuuden tavoite on kaikkien perusoi-

¹²⁰ Ks. KM 1992:3 s. 363, 367–368.

¹²¹ KM 1992:3 s. 370.

¹²² KM 1992:3 s. 171–173.

keuksien taustalla. Yhdenvertaisuuteen pyrkiminen on erityisen tavoiteltavaa, kun kyse on sivistyksellisistä ja sosiaalisista oikeuksista. Monessa tapauksessa sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet mahdollistavat ja helpottavat muiden perusoikeuksien, kuten sananvapauden sekä vaali- ja osallistumisoikeuksien, käyttämistä.

Oikeuksien lisäksi komiteanmietinnössä esitetään perusoikeuksien välittömän sovellettavuuden lisäämistä, mikä edellyttää perusoikeuksien toteutumisen ja valvonnan kehittämistä. Tätä tukevat joihinkin perusoikeussäännösehdoiksiin sisältyvät, julkiseen valtaan kohdistuvat positiiviset toimintavoitteet. Lisäksi joihinkin säännöksiin ehdotetaan sisällytettäväksi rajoituslauseke, joka määrittää sallitut rajoitusperusteet. Komitea ehdottaa myös poikkeuslakimenettelyn¹²³ kieltämistä. Jo lakeja säädettyäessä olisi huolehdittava siitä, että ne ovat sopuissa perusoikeussäännösten kanssa. Monissa komitean ehdottamissa perusoikeuksissa myös kytketään perusoikeus tavallisen lain tasoiseen sääntelyyn, joka tosiasiallisesti toteuttaa perusoikeuden. Viittaus tarkentavaan sääntelyyn tarkoittaa myös sitä, että täsmennyksiä on annettava.¹²⁴ Tämä oli jatkoa perusoikeustyöryhmän (1981) hahmottelemalle lakivarausopille, johon palataan myöhemmin.

Viimeiseksi komitea katsoo perusoikeusuudistuksen asettavan rajoituksia perusoikeuksiin kajoaville säästötoimille. Komitean mukaan perusoikeuksien laajentaminen ja sitovuuden vahvistaminen edistävät pitkällä aikavälillä suotuisaa talous- ja yhteiskuntakehitystä.¹²⁵ Tätä edistämistä tukevat kaikki perusoikeudet, mutta etenkin sivistyksellisillä oikeuksilla on erityinen asema. Yhdenvertaiset sivistykselliset oikeudet takaavat kouluttautumismahdollisuuden, ja kouluttautumisen suora seuraus on tietojen ja taitojen lisääntyminen. Tämä puolestaan lisää todennäköisyyttä päästä työelämään, jolloin syntyy komitean kuvailemaa talous- ja yhteiskuntakehitystä.

Perusoikeuskomitean mietinnöstä annettiin lähes sata lausuntoa, jotka sisältyvät perusoikeustyöryhmän mietintöön. Etenkin tss-oikeuksia koskeviin ehdotuksiin kohdistui kritiikkiä oikeuksien ongelmakohtien vuoksi.¹²⁶ Perusoikeusuudistuksen ollessa yhtäaikainen laman ja sen seurausten kanssa sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien merkitys oli kasvanut entisestään, mutta toisaalta taloudel-

¹²³ Ennen perusoikeusuudistusta perusoikeuksien kanssa ristiriidassa olevia lakeja voitiin säätää poikkeuslakeina, mikä heikensi perusoikeuksien asemaa. Poikkeuslakimenettely tuli entistä kyseenalaisemmaksi Suomen ratifioitua ihmisoikeussopimuksia.

¹²⁴ KM 1992:3 s. 18–19, 113–121.

¹²⁵ KM 1992:3 s. 20.

¹²⁶ Ks. HE 309/1993 s. 37.

linen tilanne asetti rajoja oikeuksien edistämiseksi ja kehittämiseksi. Kansainvälinen ihmisoikeushittaus edellytti kuitenkin muutoksia perusoikeusjärjestelmään, mutta joidenkin puolueiden suhtautuminen tss-oikeuksia koskeviin ehdotuksiin oli varsin varauksellista. Perusoikeusuudistus ei edennyt suoraviivaisesti ja yksimielisyyden vallitessa, vaan kyseessä oli pikemminkin arvojen välinen kamppailu, jonka lopputulos oli kompromissi.¹²⁷

Perusoikeustyöryhmällä oli lausuntojen saamisen jälkeen haastava työ tehtävänä. Etenkin, kun mukana on taloudellisia intressejä, kuten ehdotus toimeentulon perusturvasta, on yksimielisyyden saavuttaminen hankalaa. Keskeisenä kysymyksenä oli muun muassa ratkaista sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia koskevat ehdotukset, jotka nähtiin liian pitkälle menevinä. Suurimmat ongelmat liittyivät säännösten kirjoitustapaan ja velvoittavuuteen, ei niinkään siihen, mitä oikeuksia valtiosääntöön pitäisi sisältyä. Muotoillessaan säännöksiä perusoikeustyöryhmä pyrki tiiviiseen ja ajattomaan ilmaisuun. Kuten komiteakin, myös työryhmä kiinnitti huomiota siihen, että perusoikeudet voisivat myös tosiasiallisesti toteutua.¹²⁸

Perusoikeustyöryhmän ehdotuksessa sosiaaliset oikeudet on koottu yhteen pykälään¹²⁹. Ehdotus sosiaalisiksi oikeuksiksi sisältää muun muassa perustoimeentulon turvan sekä oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Ehdotus oikeudeksi opetukseen ja sivistykseen käsittää puolestaan oikeuden maksuttomaan perusopetukseen, oikeuden saada muuta opetusta, mahdollisuuden kehittää itseään sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden. Ehdotukset tss-oikeuksiksi on kirjoitettu työryhmän ehdotukseen pääosin niin, että ne muodostuvat julkisen vallan turvaamis- ja edistämiselvöllisyydeksi. Poikkeuksina ovat kaksi subjektiivista oikeutta, oikeus maksuttomaan perusopetukseen sekä oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Taustalla oli pyrkimys siihen, että oikeudet olisivat toteuttamiskelpoisia riippumatta suhdannevaihteluista.¹³⁰ Perusoikeuksien perustavanlaatuisen ja pysyvän luonteen huomioiden on tavoiteltavaa, että oikeudet toteutuvat riippumatta taloudellisista tai muista seikoista.

¹²⁷ Uudistuksesta keskenään eriäviä näkemyksiä oli puolueiden lisäksi niin ministeriöissä, viranomaisissa kuin etu- ja kansalaisjärjestöissä, ja useat tahot vaativat esityksen jatkovalmistelua. Ks. Perusoikeustyöryhmä 1992 s. 20–24.

¹²⁸ Perusoikeustyöryhmä 1992 s. 24–26.

¹²⁹ Aiemmin oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ehdotettiin säädettäväksi oikeutta elämään koskevassa pykälässä.

¹³⁰ Perusoikeustyöryhmä 1992 s. 26–28.

Nykyinen perustuslain 16.2 § on perusoikeustyöryhmän käsi-alaa: se muotoili sivistyksellisiä oikeuksia koskevan pykälän sellaiseksi kuin se nykyään perustuslaissa on.¹³¹ Pykälä ei siten ilmestynyt hallituksen esitykseen tyhjästä, vaan oli olemassa jo työryhmävaiheessa. Koska nykyinen perustuslain 16.2 § sai lopullisen muotonsa jo työryhmävaiheessa, tarkastellaan sitä perusteluineen hieman lähemmin. Ensinnäkin on nostettava esiin työryhmän muodostama jaottelu, josta on sittemmin muodostunut itsensä kehittämisen ulottuvuuksien runko. Itsensä kehittämistä on:

- opetuksen saaminen
- tiedon hankinta
- tieteellinen toiminta
- taiteellinen toiminta
- taiteista nauttiminen
- liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittaminen.¹³²

Varattomuuden ja sen aiheuttamien esteiden poistamisen työryhmä liittää lähinnä muodolliseen koulutukseen. Kaikki koulutus ei kuitenkaan ole tutkintotavoitteista ja itsensä kehittäminen ulottuu varsin laajalle. Siksi on syytä kysyä, miksi työryhmä ei pohtinut seikkaperäisemmin varattomuuden esteiden poistamista itsensä kehittämisen yhteydessä. Perusoikeussäännösehdotuksen muotoilun ansiosta sanan varattomuus vaikutusalue ulottuu kuitenkin sekä kouluttautumiseen että itsensä kehittämiseen¹³³. Tämän vuoksi olisi ollut perusteltua avata varattomuuden esteiden poistamista myös itsensä kehittämisen suhteen. Säännökseen liittyvä epämääräisyys ja monitulkintaisuus ovat näin ollen lähtöisin jo valmisteluvaiheesta.

Työryhmän mukaan julkisen vallan on *luotava edellytyksiä* sille, että yksilön mahdollisuus kehittää itseään toteutuu. Edellytysten luominen on ilmaisuna jossain määrin hypoteettinen, ja siihen voi sisältyä tai olla sisältymättä toimia. Työryhmä toteaaakin, että julkisen vallan velvollisuuksista säädetään tarkemmin lailla. Koska työryhmän ehdotus ei velvoita pitämään voimassa perusoikeussäännöstä toteuttavaa lainsäädäntöä, muutokset ovat mahdollisia ja myös todennäköisiä, mikä tukee ”luotava edellytyksiä” -ilmaisun hypoteettisuutta. Jonkinlaisia itsensä kehittämisen mahdollisuutta edistäviä järjestelmiä on kuitenkin työryhmän mukaan oltava olemassa.¹³⁴

¹³¹ Lisäksi työryhmä esitti, että sivistykselliset oikeudet siirtyisivät muiden oikeuksien tavoin hallitusmuodon perusoikeuslukuun, sillä perusoikeusuudistukseen asti hallitusmuodossa oli oma lukunsa opetustoimelle. Ks. Perusoikeustyöryhmä 1992 s. 52, 98, 136.

¹³² Perusoikeustyöryhmä 1992 s. 100.

¹³³ ”– – jokaiselle mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti muuta kuin perusopetusta **sekä** kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä”. (Lihavointi lisätty.)

¹³⁴ Perusoikeustyöryhmä 1992 s. 100.

Edellytysten luominen ilmaisuna synnyttää monia tulkintamahdollisuuksia. Se voi tarkoittaa jotakin konkreettista, kuten työryhmän esimerkissä sitä, että julkinen valta ylläpitää ja tukee kirjastoja, kulttuuri- ja liikuntalaitoksia sekä avustaa tieteen, taiteen ja liikunnan harjoittamista.¹³⁵ Toisaalta edellytysten luominen yksilöille edellyttää myös sitä, että yksilölle on taloudellisesti mahdollista nauttia itsensä kehittämismahdollisuuksista. Mahdollisuuksia voi tarjota myös yksityinen tai kolmas sektori, joita työryhmä ei mainitse. Julkinen valta voi siis luoda edellytyksiä kehittää itseään myös muun kuin julkisen vallan tarjoaman palvelun yhteydessä, jolloin edellytykset lienevät ensisijaisesti taloudellisia.

Yhtäläisiä mahdollisuuksia saada muuta kuin perusopetusta koskevan ehdotuksen perusteluissa sen sijaan mainitaan varattomuus. Tässäkään ehdotuksessa ei velloiteta pitämään lainsäädäntöä voimassa, vaan muutokset ovat mahdollisia. Työryhmän mukaan ehdotus asettaa yleisen velvollisuuden huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista. Tämä ei kuitenkaan työryhmän mukaan edellytä opetuksen maksuttomuutta eikä nykymuotoista opintotukijärjestelmää. Sen sijaan se edellyttää, että jollain tavoin huolehditaan myös vähävaraisten tosiasiallisesta mahdollisuudesta kouluttautua.¹³⁶

Pakottavia ja pysyviä keinoja varattomuuden esteiden poistamiseksi ei siis määritellä. Maininta siitä, että *jollakin tavalla* huolehditaan vähävaraisten kouluttautumismahdollisuudesta, herättää väistämättä kysymyksen siitä, mitä tavat voivat olla. Vaikka tavallinen lainsäädäntö on instrumentti, joka lopulta konkretisoi perustuslain sääntelyä, olisi kenties jo lainsäädäntövaiheessa ollut tarkoituksenmukaista pohtia, miten perusoikeus lopulta tosiasiallisesti toteutuu, olihan uudistuksen yksi tavoite perusoikeuksien välitön sovellettavuus. Toisekseen perusoikeustyöryhmä ei pohdi käsitteen määrittelyn tasolla sitä, mitä on varattomuus ja kuka on varaton. Näin myös henkilöllinen soveltamisala jää määrittelemättömäksi, kenties myöhemmin täsmennettäväksi käsitteeksi. Tässä lienee myös yksi syy sille, että perustuslain 16.2 §:n soveltaminen on jäänyt vähäiseksi, sillä on hankalaa soveltaa säännöstä, jonka sisältö ja käsitteet eivät ole selviä. Tämän enempää perusoikeustyöryhmän antama mietintö ei kerro perustuslain 16.2 §:n taustoista tai varattomuudesta. Seuraava askel uudistuksessa oli jatkovalmistella mietintö oikeusministeriössä siitä saadut lausunnot huomioiden.

Hallituksen esitys jatkaa perusoikeustyöryhmän mietinnön kanssa samaa linjaa ja käytännöllisesti katsoen hallituksen esityksessä referoidaan työryhmän mietintöä perustuslain 16.2 §:n osalta. Aivan

¹³⁵ Perusoikeustyöryhmä 1992 s. 100.

¹³⁶ Perusoikeustyöryhmä 1992 s. 99.

kuten työryhmän mietinnössä, myös hallituksen esityksessä varattomuus ja sen aiheuttamien esteiden poistaminen kiinnitetään ennen kaikkea opetuksen saamiseen ja kouluttautumismahdollisuuteen. Edelleen, aiempiin perusteluihin nojaten, varattomuuden esteiden poistaminen ulottuu myös yhtäläiseen mahdollisuuteen kehittää itseään, vaikka sitä ei hallituksen esityksessä suoraan mainitakaan. Sen sijaan esityksessä käsitellään julkisen vallan positiivisia toimintavelvollisuuksia.¹³⁷ Ne eivät automaattisesti takaa oikeuden toteutumista, mutta ovat yhtenä perusteena oikeuden toteuttamisvelvollisuudelle.

Varattomuuden käsitettä ei määritellä, mutta silti todetaan, että julkisen vallan on huolehdittava siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista. Toisaalta varattomuuteen viitataan myös sanalla vähävaraiset¹³⁸. Tosiasiallinen mahdollisuus kouluttautua on oltava olemassa, mutta hallituksen esityksen mukaan opetuksen ei tarvitse olla maksutonta eikä nykymuotoista opintotukijärjestelmää ole välttämätöntä ylläpitää. Huomion kiinnittää se, että muutoin sisällöltään ja laajuudeltaan varsin rajallisissa perusteluissa mainitaan peräti kahdesti, että lainsäätäjä ei ole sidottu voimassa oleviin järjestelyihin eikä nykyistä lainsäädäntöä tarvitse pitää voimassa.¹³⁹ On kiistatonta, että lakimuutosten tulee olla sallittuja. Koska kyseessä on perustavanlaatuisen oikeus, joka julkisen vallan on turvattava, olisi ollut perusteltua pohtia, missä määrin oikeutta konkretisoivaa lainsäädäntöä voidaan muuttaa; mikä on oikeuden ydin, johon ei saa kajota.

Työryhmän mietintöön sisältyneet, perustuslain 16.2 §:ää koskevat pulmat säilyivät siis ennallaan hallituksen esityksessä. Hallituksen esityksen perustuslain 16.2 §:ää koskevissa perusteluissa on vain yksi selvä lisäys työryhmän mietintöön nähden. Hallituksen esityksessä yhtäläinen mahdollisuus kouluttautua ja kehittää itseään tarkoittaa sitä, että mahdollisuudet olisi turvattava *muun muassa* asuinpaikasta riippumatta.¹⁴⁰ Tämä on yhdenvertaisuuden kannalta tärkeä näkökohta. Ilmaisuuksien muun muassa viittaa siihen, että yhtäläisten mahdollisuuksien turvaaminen on laaja kokonaisuus. Yksi yhdenvertaisuuden turvaamisen keinoista on varattomuuden esteiden poistaminen. Koska varattomuus on kirjoitettu näkyviin lopulliseen säädöstekstiin, tarkoittanee se sitä, että sillä on erityinen merkitys yhdenvertaisuuden turvaamisessa.

¹³⁷ HE 309/1993 vp s. 64.

¹³⁸ Jo lainvalmistelussa varattomuuteen liittyvien käsitteiden käyttämisen epäloogisuus osoittaa, että lähikäsitteiden välillä ei ole eroa, ts. havainto tukee tutkielmassa omaksuttua tulkintaa siitä, että vähävarainen, köyhä ja varaton ovat perustuslain 16.2 §:n tulkinnassa synonyyminkaltaisia. Tämä merkitsee myös sitä, että perustuslain 16.2 §:n on konkretisoiduttava, sillä varattomuus on olemassa oleva ilmiö.

¹³⁹ HE 309/1993 vp s. 64.

¹⁴⁰ HE 309/1993 vp s. 64.

Lakivaliokunta antoi hallituksen esityksestä lausunnon, jossa todetaan, että hallituksen esityksessä ei ole selvitetty, miten uudistus vaikuttaa voimassa olevaan lainsäädäntöön ja mitä muutoksia voimassa oleviin lakeihin olisi perusoikeusuudistuksen myötä tehtävä. Koska tavoitteena on perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen, voidaan olettaa, että tavoitteen toteuttaminen edellyttää lainsäädännön kehittämistä. Valiokunnan mukaan uudet perusoikeudet ovat vaarassa unohtua, jos ne ovat ristiriidassa voimassa olevan lain ja vallitsevan käytännön kanssa.¹⁴¹ Nähdäkseni tämä on muodostunut riskiksi eritoten uusien tai laajennettujen perusoikeuksien, kuten perustuslain 16.2 §:n, kohdalla. Ehkä yksi syy sille, että perustuslain 16.2 § jäi vaille täsmällistä ja selvää sisältöä, oli lakivaliokunnan esittämä lainsäädännön ja perusoikeusuudistuksen suhteen puutteellinen pohdinta.

Sivistysvaliokunta on tämän tutkielman kannalta yksi mielenkiintoisimmista lausuntojen antajista. Sen antama lausunto myötäilee hallituksen esitystä muutoin, mutta opintotukijärjestelmän kehittämistä valiokunnalla on eriävä näkemys. Toisin kuin hallituksen esityksessä, valiokunnan lausunnossa katsotaan, että ehdotus perustuslain 16.2 §:ksi antaa pohjan opintotukijärjestelmän kehittämiseksi. Opiskelijoiden toimeentulojärjestelmää pitäisi valiokunnan mukaan kehittää muuta perusturvaa vastaavaksi. Lisäksi valiokunta toivoo joustavia malleja koulutuksen aikaiseen toimeentuloon.¹⁴² Valiokunnan lausuma olisi varattomuuden esteiden poistamisen konkreettista turvaamista ja perusoikeuden tosiasiallista toteuttamista.

Sivistysvaliokunnan lausunnon eriävässä mielipiteessä on varattomuusnäkökulmasta kaikista kiintoisin aines. Siinä kritisoidaan aiempien työvaiheiden puutteellista huomioon ottamista ja esitetään, että perusoikeuskomitean työn tulokset olisi pitänyt huomioida paremmin. Kuten edellä huomattiin, hallituksen esityksen perustana on lähinnä perusoikeustyöryhmän mietintö. Työryhmä muokkasi perusoikeuskomitean antamaa mietintöä siinä määrin, että ei ole aiheetonta kysyä, kuinka merkityksellinen komitean työ lopputuloksen kannalta oli. Eriävän mielipiteen mukaan opetuksen maksuttomuus pitäisi taata perustuslain tasolla laajemmin siten, että se ulottuisi myös ammatilliseen opetukseen, lukio-opetukseen ja ylimpään opetukseen. Maksuttomuuden lisäksi julkisen vallan pitäisi tuottaa ja järjestää opetus. Opintotukea pitäisi kehittää yhtenäiseksi muun perusturvan kanssa niin, että se takaisi todellisen mahdollisuuden opiskeluun, sillä opintotuki ei vastaa muuta perusturvaa. Mielipiteessä ehdotetaan perustuslain 19.2 §:ään lisättäväksi säännös siitä, että opiskelun aikainen perustoimeentulo olisi

¹⁴¹ LaVL 5/1994 vp s. 2.

¹⁴² SiVL 3/1994 vp s. 3–4.

turvettava lailla.¹⁴³ Ehdotukset olisivat toteutuessaan olleet vähävaraisten kannalta erittäin merkityksellisiä ja turvanneet yhdenvertaista oikeutta kouluttautumiseen.

Perustuslakivaliokunta antoi mietinnön lausuntojen pohjalta, mutta sivistyksellisiä oikeuksia mietinnössä pohditaan hyvin vähäsanaisesti. Mietinnössä yhdytään sivistysvaliokunnan näkemykseen siitä, että palvelujen riittävyys on tärkeää sen rinnalla, että varattomuus ei saa muodostua tosiasialliseksi esteeksi kouluttautumiselle tai itsensä kehittämislle.¹⁴⁴ Myös perustuslakivaliokunnan mietinnössä varattomuuden kannalta kiintoisinta antia on vastalause, jossa korostetaan koulutuksellista tasa-arvoa ja elinikäisen oppimisen periaatetta. Vastalauseessa myötäillään sivistysvaliokunnan näkemystä siitä, että subjektiivinen oikeus maksuttomaan opetukseen tulisi ulottua perusopetusta laajemmalle.¹⁴⁵

Kokonaisuudessaan perusoikeusuudistuksen esityöt kertovat kovin vähän perustuslain 16.2 §:n sisällöstä varattomuuden osalta. Ne eivät vastaa kovin seikkaperäisesti kysymykseen siitä, mitä on mahdollisuus saada muuta kuin perusopetusta ja kehittää itseään *varattomuuden estämättä*. Koska perusoikeusuudistuksen taustalla olivat muun muassa lisääntyneet ihmisoikeusvelvoitteet ja koska kaiken lainsäädännön tulkinnassa olisi pyrittävä perus- ja ihmisoikeusmyönteiseen tulkintaan, voidaan tukea perustuslain 16.2 §:n tulkintaan hakea ylikansallisesta oikeudesta.

3.3 Ihmisoikeudet perusoikeussäännöksen tulkinnan tukena

Ihmisoikeudet vahvistetaan kansainvälisissä sopimuksissa ja niiden voidaan nähdä määrittävän tavoite- tai minimitason kansallisille perusoikeuksille. Kuten perusoikeudet, myös ihmisoikeudet ovat luonteeltaan universaaleja, yksilöille kuuluvia oikeuksia. Ihmisoikeussopimuksen ja ihmisoikeuden käsitteiden määrittely ei kuitenkaan ole täysin mutkatonta: kaikki kansainvälisissä sopimuksissa vahvistetut oikeudet eivät ole ihmisoikeuksia. Ollakseen ihmisoikeus oikeuden on oltava luonteeltaan perustavanlaatuinen, eli ihmisoikeuden määritelmä on osin päällekkäinen perusoikeuden määritelmän kanssa.¹⁴⁶ 1990-luvun alussa globalisaatiokehitys alkoi näkyä Suomessa yhä enemmän, ja viimeistään EU-jäsenyyden myötä ihmisoikeuksien asemaa oli alettava vahvistaa. Näin kansallinen ja kansainvälinen kehitys limittyvät keskenään.

¹⁴³ SiVL 3/1994 vp s. 4, 6–8.

¹⁴⁴ PeVM 25/1994 vp s. 9.

¹⁴⁵ PeVM 25/1994 vp s. 16.

¹⁴⁶ Ks. Hallberg 2011 s. 35–36, Arajärvi 2006 s. 25.

Perinteisesti kansainvälisen ja kansallisen oikeuden suhdetta on määritelty monismin ja dualismin käsitteiden avulla. Monistisessa ratkaisussa valtiosääntö pitää kansainvälistä ja kansallista oikeutta yhden ja saman oikeusjärjestyksen osina, kun taas dualistisessa ratkaisussa valtiosääntö korostaa näiden kahden osan erillisyyttä. Nykyään jako ei ole enää yhtä jyrkkä kuin aiemmin, ja myös Suomen kansainvälistä oikeutta koskevassa ratkaisussa on havaittavissa sekä dualistisia että monistisia piirteitä, vaikka perusratkaisu onkin luonteeltaan enemmän dualistinen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kansainväliset sopimukset ja muut velvoitteet on saatettava valtionsisäisesti voimaan, jotta ne tulevat osaksi Suomen oikeusjärjestystä (PL 94 ja 95 §). Toisaalta sopimuksella voi olla oikeudellisia vaikutuksia, vaikka se ei kuuluisikaan Suomen oikeusjärjestykseen.¹⁴⁷

Perusoikeusuudistuksen myötä ihmisoikeussopimusten asemaa vahvistui ja kansallista perusoikeus-suojaa ja kansainvälistä ihmisoikeussuojaa integroitiin. Monien perusoikeussäännösten perusta on ihmisoikeussopimuksissa, minkä vuoksi tässäkin tutkielmassa on tarpeen esitellä lyhyesti ihmisoikeussopimuksia osana perustuslain 16.2 §:n tulkintaa. Kun tulkitaan perus- ja ihmisoikeuksia, on pyrittävä niiden yhteensovittamiseen¹⁴⁸. Yhteensovittamistavoitetta tukee perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Se on perusta perus- ja ihmisoikeusmyönteiselle laintulkinnalle: laintulkintavaihtoehdoista on valittava se, joka parhaiten edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Useimmiten kansallinen perusoikeusjärjestelmä turvaa kuitenkin yksilön oikeuksia kansainvälisiä sopimuksia tehokkaammin.¹⁴⁹

Tämän tutkielman kannalta keskeisiä ihmisoikeussopimuksia ovat Yhdistyneiden kansakuntien (YK) sopimukset, joista tässä yhteydessä käsitellään olennaisin osin ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus (ihmisoikeusjulistus, YK 1948), kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus, SopS 8/1976), taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (TSS-sopimus, SopS 6/1976) sekä Unescon yleissopimus syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla (Unescon sopimus, SopS 59/1971). Lisäksi katsahdetaan Euroopan neuvoston antaman Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS, SopS 18–19/1990) ensimmäiseen lisäpöytäkirjaan ja Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan (ESP, SopS 80/2002). Sivistyksellisiä oikeuksia koskevia määräyksiä on myös monissa muissa sopimuksissa¹⁵⁰.

¹⁴⁷ Ojanen & Scheinin 2011b s. 179–180.

¹⁴⁸ Vrt. aiempi tilanne, jossa perus- ja ihmisoikeuksia pidettiin erillisinä pikemmin kuin yhtenä kokonaisuutena.

¹⁴⁹ Ks. Ojanen & Scheinin 2011b s. 184–193.

¹⁵⁰ Esim. Yleissopimus lasten oikeuksista (60/1991), jotkin Kansainvälisen työjärjestö ILO:n sopimuksista, etenkin yleissopimus 117 sosiaalipolitiikan perustavoitteista ja -vaatimuksista, YK:n peruskirja (SopS 1/1956).

Ihmisoikeusjulistuksen 26 ja 27 artikla käsittelevät sivistyksellisiä oikeuksia. Julistuksen mukaan jokaisella on oikeus saada opetusta, jonka on ainakin alkeis- ja perusopetuksen osalta oltava maksutonta (26.1). Oikeus saada opetusta muodostaa periaatteellisen pohjan opetusta koskeville ihmisoikeuksille.¹⁵¹ Se näyttää olevan perusta myös kotimaiselle sivistystä koskevalle perusoikeudelle. 26 artiklaan sisältyy määräyksiä myös opetuksen saavutettavuudesta ja yhtäläisyydestä. Siinä missä ihmisoikeusjulistuksen 26 artikla koskee muun muassa opetuksen maksuttomuutta ja sisältöä, 27 artikla käsittelee itsensä kehittämiseksi mielletävää toimintaa. Sen mukaan jokaisella on oikeus osallistua yhteiskunnan sivistyselämään, nauttia taiteista ja päästä osalliseksi tieteen edistystä seuraavista eduista (27.1). Havaittavissa on samoja elementtejä kuin perustuslain 16.2 §:n esitöiden itsensä kehittämistä koskevissa perusteluissa. 27 artikla suojaa lisäksi jokaisen tieteellisen, kirjallisen ja taiteellisen työn tuottamia henkisiä ja aineellisia etuja.

KP-sopimuksessa ei ole määräyksiä, jotka suoraan koskisivat tämän tutkielman aihetta. Sopimus tuo kuitenkin esiin erään tärkeän näkökohdan. Siinä todetaan, että kansalaisoikeuksista ja poliittisista oikeuksista nauttiminen on mahdollista, jos myös tss-oikeudet toteutuvat samanaikaisesti. Tämä ilmentää sitä, että yhden oikeuden toteutuminen myötävaikuttaa toisen oikeuden toteutumiseen. Kun verrataan KP- ja TSS-sopimuksia, KP-sopimuksen velvoitteet ovat yleisluontoisempia. Sen sijaan TSS-sopimuksen velvoitteiden suhteen tavoitteena on oikeuksien täysi toteutuminen, mikä edellyttää konkreettisia toimenpiteitä.¹⁵²

TSS-sopimuksen 13–15 artiklat koskevat sivistyksellisiä oikeuksia, ja niissä on useita yhtymäkohtia perustuslain 16 §:ään. Jokaisen oikeus saada opetusta tunnustetaan 13 artiklassa. Jotta oikeus toteutuisi täydellisesti, on alkeisopetuksen jälkeinen opetus ja korkeampi opetus kyvykkyyden perusteella oltava kaikille saavutettavissa ja mahdollista, mihin pyritään ottamalla asteittain käyttöön opetuksen maksuttomuus. Sopimuksen 14 artiklassa korostetaan etenkin alkeisopetuksen maksuttomuuden tärkeyttä. Itsensä kehittämiseen liittyvät oikeudet ovat 15 artiklassa, joka on hyvin samankaltainen kuin ihmisoikeusjulistuksen 27 artikla. TSS-sopimuksen mukaan jokaisella on oikeus ottaa osaa kulttuurielämään ja päästä osalliseksi tieteen ja sen soveltamisen eduista (15.1). Jotta oikeudet voisivat toteutua täydellisesti, on valtiolla velvollisuus ryhtyä toimiin, jotka ovat välttämättömiä tieteen ja sivistyksen säilyttämisen, kehittämisen ja levittämisen kannalta (15.2). Tämä viitanee samaan kuin perustuslain 16.2 §:n julkisen vallan turvaamisvelvollisuus. Kaikkiaan artiklojen taustalla näyttää olevan pyrkimys yhdenvertaisuuteen ja varattomuuden aiheuttamien esteiden poistamiseen.

¹⁵¹ Arajärvi 2006 s. 81.

¹⁵² Ks. Arajärvi 2006 s. 83.

Unescon sopimuksessa on sen sijaan jonkin verran päällekkäisyyttä TSS-sopimuksen kanssa. Esimerkiksi Unescon sopimuksen 4 artikla on pitkälti TSS-sopimuksen 13 ja 15 artikloita vastaava.¹⁵³ Unescon sopimuksen arvo on etenkin opetuksen alalla tapahtuvan syrjinnän poistamisessa ja vähemmistöjen aseman parantamisessa. Sopimuksen 1 artiklan mukaan syrjintä tarkoittaa muun muassa taloudelliseen asemaan perustuvaa erottelua, poissulkemista tai rajoittamista, jonka vaikutuksesta tasa-arvoinen kohtelu heikentyy.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifioiminen merkitsi käännettä kotimaisessa ihmisoikeusajattelussa. Sen myötä alkoi levitä tietoisuus siitä, että kotimaisilla tuomioistuimilla on mahdollisuus soveltaa Suomen ratifioimia ja osaksi kansallista oikeusjärjestystä saatettuja sopimusmääräyksiä päätöksentekonsa perustana.¹⁵⁴ Euroopan ihmisoikeussopimukseen ei aluksi sisällynyt koulutukseen liittyviä määräyksiä, mutta myöhemmin sitä täydennettiin ensimmäisellä lisäpöytäkirjalla, johon kirjattiin oikeus koulutukseen (2 artikla). Samalla lisäpöytäkirjasta tuli ensimmäinen kansainvälinen koulutusta koskeva sopimusasiakirja.¹⁵⁵ Oikeutta koulutukseen koskevan artiklan mukaan keneltäkään ei saa kieltää oikeutta koulutukseen. Sopimusmääräys ei luo velvollisuutta järjestää ylempää koulutusta tai tietynlaista koulutusta, mutta sen on turvattava jokaiselle yhdenvertainen mahdollisuus olemassa oleviin koulutusmahdollisuuksiin.¹⁵⁶ Varattomuuden esteiden poistaminen on yksi keskeisimmistä keinoista sivistyksellisen yhdenvertaisuuden turvaamisessa.

Euroopan sosiaalinen peruskirja käsittelee koulutuksen ja työn suhdetta ja ammatillista koulutusta. Sen II osasta löytyvät tämän tutkielman kannalta tärkeimmät artiklat, ja ne on kirjoitettu valtiota velvoittavaan muotoon.¹⁵⁷ Eriyksen keskeinen on oikeutta ammatilliseen koulutukseen käsittelevä 10 artikla. Sen mukaan opiskeluun liittyviä maksuja on vähennettävä tai poistettava ja annettava tapauskohtaisesti taloudellista tukea. Myös tämä määräys ilmentää pyrkimystä koulutuksen maksuttomuuteen ja vähävaraisten tukemiseen.

Sopimuksissa on siis osittain päällekkäisiä määräyksiä. Yhteisinä piirteinä sopimuksissa esiintyvät oikeus opetukseen, opetuksen maksuttomuus perusasteella sekä pyrkimys opetuksen maksuttomuuteen perusasteen jälkeen. Keskeisenä tavoitteena on yhdenvertaisuus, jota tukee syrjinnän kieltö.¹⁵⁸

¹⁵³ Päällekkäisyydestä ks. Tuori 2011 s. 607–608.

¹⁵⁴ Perusoikeustyöryhmä 1992 s. 12.

¹⁵⁵ Arajärvi 2006 s. 83.

¹⁵⁶ Korkiamäki 2010 s. 28.

¹⁵⁷ Ks. Arajärvi 2006 s. 83–84.

¹⁵⁸ Ks. Arajärvi 2006 s. 85–86.

Pyrkimys saavuttaa ihmisoikeussopimusten määräysten taso perusoikeusuudistuksen yhteydessä on ilmeinen: perustuslain 16 § muistuttaa monilta osin sopimusmääräyksiä. Sanatrio varattomuuden sitä estämättä on kuitenkin kotimaisen oikeuden piirre, vaikka perusteita koulutuksen ja itsensä kehittämisen maksuttomuudelle sekä vähävaraisten tukemiselle on niin ikään havaittavissa sopimusmääräyksissä.

Oman perusoikeusjärjestelmän ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten lisäksi Suomi on unionijäsenyytensä myötä osa myös Euroopan unionin perusoikeusjärjestelmästä. Perusoikeuksia on pidetty osana unionioikeuden yleisiä oikeusperiaatteita jo vuosikymmenten ajan. Perusoikeuksien sisältö on määrittynyt sekä jäsenvaltioiden yhteisten valtiosääntöperiaatteiden että jäsenvaltioiden ratifioimien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella. Unionin perusoikeusjärjestelmä on siten vuorovaikutuksessa muiden perus- ja ihmisoikeusjärjestelmien kanssa. Unionissa perusoikeuksiksi tunnetut oikeudet on koottu Euroopan unionin perusoikeuskirjaan, joka on nykyään osa unionin primäärioikeutta eli ristiriitatilanteessa perusoikeuskirja syrjäyttää esimerkiksi direktiivit ja asetukset. Lisäksi unionioikeudessa käytetään soft law -tyyppisiä keinoja, kuten julistuksia ja asiakirjoja.¹⁵⁹

Perustuslain 16.2 §:n taustalta on paikannettavissa ylikansallisia elementtejä. Ihmisoikeussopimuksista voidaan saada tukea perusoikeuksien tulkinnalle, mutta usein kansallinen perusoikeusjärjestelmä on laajempi ja tehokkaampi. Kotimaisen perusoikeussäännöksen sisältöä ihmisoikeussopimukset eivät myöskään kerro. Perusoikeuden sisällön määrittymistä voidaan tarkastella lakivarausopin avulla.

3.4 Lakivaraus – tae perusoikeuden toteutumiselle?

Useisiin perusoikeussäännöksiin, mukaan lukien perustuslain 16.2 §, sisältyy lakivaraus. Lakivaraus on lauseke, joka edellyttää perusoikeuden rajoittamisen tai käytön sääntelyn tapahtuvan lailla tai lainojalla.¹⁶⁰ Lakivarausopin piirteitä hahmoteltiin jo perusoikeustyöryhmän (1981) muistiossa ja sittemmin lakivarausoppia kehitti perusoikeuskomitea (1992), jonka mietinnön mukaan perusoikeudet ovat luonteeltaan normeja, jotka asettavat valtiolle positiivisia toimintavelvoitteita. Myöhemmissä perusoikeusuudistuksen vaiheissa komitean ehdotuksia muokattiin myös lakivarausopin osalta. Lakivarausten muotoiluun ei kiinnitetty riittävästi huomiota ja lopputuloksena oli sekava lakivarausoppi, jossa valtion toimintavelvoitteiden oikeusvaikutukset olivat epäselviä.¹⁶¹

¹⁵⁹ Rosas 2011 s. 200–204.

¹⁶⁰ Ks. esim. Viljanen 2011 s. 164–170.

¹⁶¹ Neuvonen & Rautiainen 2015b s. 225–226.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä lakivaraussoppia pidettiin suomalaisen perusoikeusjärjestelmän keskeisenä elementtinä. Vuosien kuluessa on kuitenkin käynyt ilmeiseksi, että lakivaraussoppi on jäänyt perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä koskevan keskustelun varjoon, mikä johtunee osaltaan lakivaraussoppiin liittyvistä epäselvyyksistä. Yksi lakivaraussopin varjoon jäämisen haitallisimmista seurauksista yksilön oikeuksien ja niiden toteutumisen kannalta on se, että perusoikeuksia konkretisoivien lakien asema perusoikeusjärjestelmässä on jäänyt vaikeasti hahmotettavaksi.¹⁶² Perustuslain 16.2 § on tästä erinomainen esimerkki.

Perustuslain lakivaraus voi olla sääntelyvaraus, kuten perustuslain 16.2 §:ssä, tai muu lakiviittaus. Kumpikin viittaa perusoikeussäännöksen toteuttamiseen tavallisella lailla ja kumpaankin voi sisältyä lainsäätäjälle osoitettu toimeksianto.¹⁶³ Sääntelyvarauksiin liittyy lause ”sen mukaan kuin lailla (tarkemmin) säädetään” ja lakiviittauksiin sen sijaan yleisempi ”säädetään lailla”.¹⁶⁴ Lakivaraus johtaa väistämättä siihen, että perustuslain sisältö määrittyy perusoikeuden ja tavallisen lain vuorovaikutuksessa. Perustuslain 16.2 §:ssä oikeuksista säätäminen pidetään lain alaan ja lisäksi siihen sisältyy toimeksiannon sisältävä sääntelyvaraus^{165, 166}.

Perustuslakivaliokunnan mukaan lakivarausten oikeudellinen merkitys ilmenee usealla eri tavalla. Ensinnäkin lakivarauksella asia pidetään lain alaan, jolloin alemmanasteisilla norminantajilla ei ole toimivaltaa antaa säännöksiä lakivarauksen piiriin kuuluvista asioista. Toisaalta yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien säätämistä lailla edellyttää myös perustuslain 80.1 §. Lain alaan pidättämisen vaatimusta tehostaa edelleen perustuslain 107 §, jonka mukaan perustuslain tai muun lain kanssa ristiriidassa olevaa lakia alemmanasteista säädöstä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai viranomaisessa.¹⁶⁷ Toiseksi lakivaraukseen voi sisältyä perusoikeuksien rajoittamisrajoitusten muotoilemistehtävä. Se valtuuttaa lainsäätäjän käyttämään rajoittamisvaltuutta, joskin samalla se rajaa rajoittamisedellytykset lakivarauksen mukaisiksi.¹⁶⁸ Näin perusoikeudet jakautuvat lakivarauksellisiin perusoikeuksiin,

¹⁶² Neuvonen & Rautiainen 2015b s. 222–223, 226.

¹⁶³ PeVM 10/1998 vp s. 10–12.

¹⁶⁴ Neuvonen & Rautiainen 2015b s. 229.

¹⁶⁵ Tämän paljastaa momentin aloittava lause ”*Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään* – –”. (Kursiivi lisätty.) Lauseeseen sisältyvä sana ”tarkemmin” jättää lainsäätäjälle vähemmän harkintavaltaa verrattuna esimerkiksi ilmaukseen ”säädetään lailla” tai ”sen mukaan kuin lailla säädetään”, joihin sisältyy enemmän harkintavaltaa. Ks. PeVM 10/1998 vp s. 12.

¹⁶⁶ Ks. myös PeVM 25/1994 vp s. 5–6.

¹⁶⁷ PeVM 10/1998 vp s. 11.

¹⁶⁸ Valtuuttava lakivaraus on esimerkiksi sananvapautta koskevan perusoikeuden 12.1 §:ssä, jonka mukaan ”Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia”. Kuvaohjelmia koskeva lakivaraus sallii rajoitukset vain lasten suojelemiseksi, mikä tarkoittaa, että tavallisella lailla ei voida säätää kuvaohjelmien ennakotarkastusta muilla tarkoituksiperillä. Ks. Viljanen 2011 s. 165.

joita voidaan rajoittaa lakivarauksen mukaisin edellytyksin ja lakivarauksettomiin perusoikeuksiin, joita voidaan rajoittaa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti¹⁶⁹. Toisaalta on muistettava, että perusoikeuksia rajoitettaessa on aina huomioitava rajoitusedellytykset.¹⁷⁰

Lakivarausoppi tukee perusoikeusdialektiikkaa tehdessään näkyväksi sen, että perusoikeuden sisältö määrittyy perusoikeuden ja tavallisen lainsäädännön välisessä vuorovaikutuksessa. Perusoikeudesta aineelliseen lainsäädäntöön suuntautuva vahva vuorovaikutus dominoi lähtökohtaisesti heikkoa vuorovaikutusta. Lainsäätäjän toimet vaikuttavat kuitenkin ratkaisevasti siihen, millaiseksi vuorovaikutus muodostuu. Tavoitteena pitäisi aina olla perusoikeuden tosiasiallinen toteuttaminen. Kuten edellä on todettu, perusoikeussäännöksissä on sekä lakivarauksellisia että lakivarauksettomia perusoikeuksia. Tämä on tukena väitteelle siitä, että vahva ja heikko vuorovaikutus vaikuttavat eri tavoin eri perusoikeuksien kohdalla.¹⁷¹ Lakivarauksellisten perusoikeuksien sisältöä määrittäessä on siis perusteltua kiinnittää erityistä huomiota oikeutta toteuttavaan lainsäädäntöön.

Heikon vuorovaikutuksen merkitys perusoikeuden sisällön ja soveltamisalan määrittäjänä korostuu etenkin niiden perusoikeuksien kohdalla, jotka avautuvat heikosti pelkän perustuslain tekstin avulla ja jotka tosiasiallisesti toteutuvat vasta tavallisten lakien myötä. Esimerkiksi sosiaaliset oikeudet (PL 19 §) määrittyvät pitkälti heikon vuorovaikutuksen perusteella.¹⁷² Monilta osin myös sivistyksellisiä oikeuksia koskeva perusoikeus, etenkin sen kaksi jälkimmäistä momenttia, ei avaudu pelkkää perustuslakitekstiä lukemalla. Sivistykselliset oikeudet ovat niin ikään perusoikeussäännöksiä, joiden sisällön määrittelemiseksi ja ymmärtämiseksi on välttämätöntä tukeutua heikon vuorovaikutuksen tarjoamiin määrittely- ja tulkintamahdollisuuksiin.

Perusoikeusdialektiikan lisäksi lakivarausoppiin liittyy myös toinen huomionarvoinen ulottuvuus: lakivaraukseen perustuvat perusoikeuksien turvaamis- ja edistämisvelvoitteet. Vaikka erityistä mainintaa turvaamis- tai edistämisvelvollisuudesta ei olisikaan, on julkisen vallan silti aktiivisesti turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen perustuslain 22 §:n nojalla.¹⁷³ Siksi tapauksissa, joissa perusoikeuden turvaamis- tai edistämisvelvoite on erikseen kirjattu perusoikeussäännökseen, lienee aiheellista kysyä, mikä on sen merkitys ja tuoko se jotakin lisää oikeuden toteuttamisen tai edistämisen

¹⁶⁹ Jälkimmäiseen ryhmään kuuluu myös ehdottomia perusoikeuksia, joita ei voi rajoittaa, kuten kuolemanrangaistuksen kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kieltö (PL 7.2 §).

¹⁷⁰ Ks. Neuvonen & Rautiainen 2015b s. 228, 246.

¹⁷¹ Ks. Neuvonen & Rautiainen 2015a s. 46–50.

¹⁷² Ks. Neuvonen & Rautiainen 2015a s. 49, 52.

¹⁷³ Neuvonen & Rautiainen 2015b s. 243.

kannalta. Jos näin on, on hyvin merkillistä, että perustuslain 16.2 § on jäänyt määrittelemättä ja soveltamatta.

Perustuslain 16.2 §:ään sisältyvän lakivarauksen yhteydessä julkiselle vallalle osoitetaan turvaamisvelvoite. Säännöksen lakivaraus ulottuu käytännöllisesti katsoen kaikkeen opetus- ja kulttuuritoimintaan koskevaan sääntelyyn. Perusoikeussäännöksen oikeusvaikutuksen puolestaan pitäisi oletettavasti tulla näkyväksi julkisen vallan puuttuessa perusoikeutta toteuttavaan lainsäädäntöön. Turvaamisvelvoitteen perusoikeussäännökseen kirjaamisen tavoite saattaakin olla sen alleviivaaminen, että tavallinen lainsäädäntö määrittää perustuslain 16.2 §:n sisältöä.¹⁷⁴ Se ei kuitenkaan tuo varsinaisesti lisäarvoa, eikä pidä myöskään unohtaa, että lakivarauksesta ja turvaamisvelvoitteesta huolimatta perustuslain 16.2 §:n sisältö on jäänyt melko epäselväksi.

Sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet muodostavat yhdessä hyvinvointiyhteiskunnan perustavanlaatuisen ytimen, jota ilman olisi vaikeaa kuvitella hyvinvointiyhteiskunnan olevan olemassa. Kuten luvun alussa todettiin, lakivarausopista ei ole muodostunut sellaista kuin perusoikeusuudistuksen yhteydessä ajateltiin, vaan se on ehkä epäselvyyksiensä vuoksi jäänyt odotettua merkityksettömämmäksi ja vakiintumattommaksi.¹⁷⁵ Tästä näkökulmasta on miltei paradoksaalista, että hyvinvointiyhteiskunnan keskeisimmät perusoikeudet ovat lakivarauksellisia ja niitä koskeva lainsäädäntö rakentuu viime kädessä melko muutosalttiin sääntelyn varaan. Aineellisen lainsäädännön ollessa keskeinen sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteuttaja, tarkoittaa se samalla sitä, että perusoikeuksien toteutuminen on pitkälti poliittisten päätösten varassa, eivätkä oikeudet ehkä siksi muodostu niin pysyviksi ja perustavanlaatuisiksi kuin perusoikeusuudistusta tehdessä ajateltiin.

¹⁷⁴ Ks. Neuvonen & Rautiainen 2015b s. 245.

¹⁷⁵ Neuvonen & Rautiainen 2015b s. 245–246.

4 PERUSOIKEUSSÄÄNNÖSTÄ TOTEUTTAVA AINEELLINEN LAINSÄÄDÄNTÖ

4.1 Tarkastelun lähtökohtia

Koska köyhyys on olemassa oleva ilmiö, tarkoittaa se sitä, että perusoikeussäännöksen oikeudesta muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen varattomuuden estämättä on toteuduttava tavallisen lain tasolla siten, että köyhyiden esteitä systemaattisesti ja aktiivisesti poistetaan. Varattomuuden aiheuttamien esteiden poistamisessa ja sen negatiivisten vaikutusten minimoimisessa keskeisimpiä välineitä ovat rahalliset tuet sekä fyysisesti ja taloudellisesti saavutettavissa olevat palvelut.¹⁷⁶ Ne toimivat paitsi sivistyksellisten oikeuksien mahdollistajina, myös hyvinvoinnin edistäjinä.

Perustuslain 16.2 § on säännöksenä monitahoinen ja sen alaan kuuluu verrattain paljon lainsäädäntöä. Se, mitä toimintaa ja lainsäädäntöä perustuslain 16.2 §:n alaan kuuluu, määräytyy aineellisen lainsäädännön sisällön perusteella sekä muun muassa perustuslakivaliokunnassa tehtyjen tulkintojen pohjalta¹⁷⁷. Mitä perusoikeussäännökseen yleisesti ottaen tulee, valiokunta on katsonut, että julkisen vallan on turvattava palveluiden riittävyys. Turvaamisvelvoitteeseen liittyy myös olennaisesti se, että varattomuus tai asuinpaikka eivät saa muodostua esteiksi oikeuden käyttämiseksi.¹⁷⁸ Näitä on pidettävä lähtökohtina kaikelle perustuslain 16.2 §:ää toteuttavalle lainsäädännölle. Lisäksi on katsottu, että julkisen vallan ei tarvitse mahdollistaa mitä hyvänsä itsensä kehittämiseksi mielleltävää toimintaa perustuslain 16.2 §:n nojalla. Itsensä kehittämisen sisältö on sidoksissa niin kulttuuriin kuin aikaan ja paikkaankin, joihin suhteutettuna yksilöllä on oltava mahdollisuus ainakin keskeisimpiin itsensä kehittämisen muotoihin.¹⁷⁹

Seuraavissa luvuissa tarkastelen lainsäädäntöä, joka toteuttaa oikeutta kouluttautua ja kehittää itseään. Tarkastelussa tulevat esiin sekä taloudellisen tuen että palveluiden ulottuvuus oikeuden turvaamisessa. Lainsäädäntö on valikoitu siten, että rajallisissa puitteissa oikeutta opetukseen ja itsensä kehittämisen eri ulottuvuuksiin voidaan tarkastella niin kattavasti kuin se on mahdollista. Oikeutta kouluttautua konkretisoi opintotukilaki (65/1994), joka ulottuu lähinnä taloudellisen tuen saamiseen. Itsensä kehittämisen ulottuvuuksista oikeutta tiedon hankintaan konkretisoi laki yleisistä kirjastoista

¹⁷⁶ Ks. Arajärvi 2003 s. 42–45, Arajärvi 2006 s. 113.

¹⁷⁷ Monet perustuslakivaliokunnan tulkinnat kytkeytyvät ennen kaikkea oikeuteen saada opetusta. Perustuslain 16.2 §:ään on viitattu mm. taiteen perusopetuksen järjestämistä koskevassa lausunnossa (PeVL 9/2000 vp s. 2–3), ammattikorkeakoululakia ja opiskeluoikeuden menettämistä koskevassa lausunnossa (PeVL 74/2002 vp s. 5–6) ja opiskelijavalinnan ja opiskeluoikeuden menettämisen yhteydessä yliopistolain muuttamista koskevassa lausunnossa (PeVL 19/2004 vp s. 3).

¹⁷⁸ PeVM 25/1994 vp s. 9.

¹⁷⁹ Ks. Arajärvi 2006 s. 142.

(1492/2016), oikeutta taiteista nauttimiseen teatteri- ja orkesterilaki (730/1992) sekä museolaki (729/1992) ja oikeutta liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittamiseen liikuntalaki (390/2015). Viimeisenä käsitellään vapaasta sivistystyöstä annettua lakia, etenkin kansalaisopistoja, jotka toteuttavat useimpia itsensä kehittämisen ulottuvuuksista.

4.2 Opintotukijärjestelmä

Keskeisin varattomuuden esteitä poistava keino oikeudessa opetuksen saamiseen on opintotukijärjestelmä opetuksen maksuttomuuden ohella. On katsottu, että julkisen vallan turvaama opetuksen maksuttomuus tutkintoon johtavassa koulutuksessa on lähtökohtaisesti keino, jolla aineellisen lainsäädännön tasolla konkretisoidaan perusoikeussäännöksen edellyttämää varattomuuden esteiden poistamista.¹⁸⁰ Maksuton koulutus toteuttaa kuitenkin perusoikeussäännöstä melko vajavaisesti. Opetuksen maksuttomuuden lisäksi tarvitaan muita järjestelmiä, jotka mahdollistavat muun muassa asumisen ja ravinnon vähävaraisille opiskelun aikana.¹⁸¹

Opintotukijärjestelmä voi olla tulositontainen ja tarveharkintainen, ja lisäksi sen on oltava yhtäläinen. Perustuslain 16.2 §:n monitahoisuus edellyttää, että myös varattomuudesta aiheutuvia esteitä on arvioitava. Näin ollen arviointia ei pidä kiinnittää vain opiskeluun liittyviin välittömiin kustannuksiin, vaan myös välillisiin kustannuksiin, kuten asumiseen ja liikkumiseen, joita opiskelun aikana ilmenee. Välillisiä kustannuksia voidaan alentaa esimerkiksi ajantasaista ja kattavaa kirjastolaitosta ylläpitämällä, subventoimalla opiskelijaruokailua ja -asumista sekä opiskelijahinnoilla julkisissa kulkuneuvoissa.¹⁸² Vasta kun sekä välittömät että välilliset kustannukset huomioidaan varattomuuden esteiden poistamisessa, perustuslain 16.2 §:n voidaan katsoa toteutuvan. Tämä ilmentää palveluiden ja rahallisen tuen yhteisvaikutusta varattomuuden esteiden poistamisessa.

Opiskelun aikaista toimeentuloa turvaa opintotukijärjestelmä. Voimassa oleva opintotukilaki säädettiin 1990-luvun alussa, perusoikeuksien uudistamisen aikaan. Uudistuksen tavoitteena oli selkeyttää ja yksinkertaistaa opintotukijärjestelmää ja samalla ulottaa se myös muihin kuin korkeakouluihin.¹⁸³

¹⁸⁰ Ks. Mäkelä 2013a s. 108.

¹⁸¹ Koska vanhemmilla on velvollisuus elättää alaikäiset lapset ja oikeus saada tarvittaessa taloudellista tukea sitä varten, keskittyy seuraava tarkastelu ennen kaikkea täysi-ikäisiin opiskelijoihin. Vanhempien velvollisuudella elättää lapsensa ei ole perusoikeusperustaa, mutta toisaalta sitä ei myöskään useimmiten kyseenalaisteta perusoikeuksia tulkittaessa. Ks. Arajärvi 2006 s. 114.

¹⁸² Arajärvi 1994 s. 150–151.

¹⁸³ Aiemmin opintotukea koskeva lainsäädäntö oli hajallaan useammassa eri laissa: opintotukilain (28/1972) lisäksi opintotuesta säädettiin laissa korkeakouluopiskelijoiden opintotuesta (111/1992) sekä laissa opintotuen hallinnosta (113/1992). Lisäksi opintotukea koskevia päätöksiä ja asetuksia oli useita, ks. HE 226/1993 vp s. 9.

Muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden opintotukea haluttiin kehittää korkeakouluopiskelijoiden opintotuen kaltaiseksi ja vastata samalla yhtäläisyyden tavoitteeseen. Lisäksi kouluttautumiseen haluttiin kannustaa kehittämällä opintotukea tasasuhtaisemmaksi työttömyystukeen nähden. Uudistuksen taustalla oli myös Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen voimaantulo oikeutta opintotukeen koskevin osin.¹⁸⁴ Kun huomioidaan 1990-luvun alun yhteiskunnallinen tilanne, kuten työttömyys ja säästöpaineeet, voidaan opintotukijärjestelmän kehittäminen nähdä sijoituksena hyvinvointiin ja hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuuteen sekä tahtona kehittää hyvinvointiyhteiskuntaa hankaluuksista huolimatta.

Opintotukilainsäädännön uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä lainakeskeisyys mainitaan opintotukijärjestelmän suurimpana ongelmana. Ennen opintotukijärjestelmän uudistamista muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden opintotuesta suurin osa oli lainaa. Esityksen mukaan lainajärjestelmä soveltuu heikosti toimeentulon turvaamiseen. Ongelmana mainitaan myös se, ettei opintotuki ole pysynyt muun toimeentuloturvan kehittymisen tahdissa mukana. Monet opintotukea saavat joutuvat hakemaan toimeentulotukea. Lisäksi opintotuen saaja- ja hakijamäärät ovat kasvaneet.¹⁸⁵

Vuonna 1993 hallituksen esityksessä kuvattu tilanne näyttää soveltuvan myös nykyhetkeen. Lainan osuus opintotuesta on monissa tapauksissa miltei puolet koko opintotuen määrästä eli opiskelijoiden velkaantuminen jatkuu edelleen. Ylipäättään toimeentuloa tukevat järjestelmät eivät ole pysyneet muun tulokehityksen mukana. Huomattava osa väestöstä, monet opiskelijat mukaan lukien, on köyhyysriskissä. Edelleen opintotuen tasoa ja lainan ottamista perustellaan samoin kuin opintotukilakia säädettäessä: opiskelu on yksilön investointi tulevaisuuteen.¹⁸⁶ Yksilön valmistuessa ja siirtyessä työelämään investointi muuttuu kuitenkin koko hyvinvointiyhteiskuntaa hyödyttäväksi esimerkiksi verotulojen muodossa. Näin investointi ei kohdistu ainoastaan yksilön tulevaisuuteen.

Opintotukilainsäädännön uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä ei mainita perusoikeus uudistusta, vaikka opintotukilainsäädäntöä uudistettaessa perusoikeuskomitea ja perusoikeustyöryhmä olivat jo saaneet työnsä tehtyä. Kun otetaan huomioon, että komitea ja työryhmä esittävät varattomuuden esteitä koulutuksessa koskevan säännöksen ottamista osaksi perusoikeuksien kokonaisuutta, on merkillistä, että siihen ei viitata hallituksen esityksessä. Vaikka perusoikeus uudistus ei vielä ollut tullut voimaan opintotukilakia säädettäessä, olisi se merkittävyytensä vuoksi ollut perusteltua

¹⁸⁴ HE 226/1993 vp s. 1.

¹⁸⁵ HE 226/1993 vp s. 7–8.

¹⁸⁶ HE 226/1993 vp s. 4.

huomioida. Opintotukilainsäädäntöä uudistettaessa huomioitiin esimerkiksi hallituksen esitys laiksi työmarkkinatuesta¹⁸⁷, joka säädettiin opintotukilain rinnalla.

Vuonna 1994 tuli voimaan opiskelun aikaista toimeentuloa turvaamaan säädetty opintotukilaki, joka on edelleen voimassa. Lain mukaan opintotuki voi koostua opintorahasta, asumislisästä ja opintolainan valtioneuvoksesta (2 §). Jotta opintotukea voisi saada, yleisinä edellytyksinä ovat oppilaitokseen hyväksyminen, opintojen päätoiminen harjoittaminen, opinnoissa edistyminen ja taloudellisen tuen tarve (5 §). Lisäksi opintorahan suuruuteen vaikuttavat muun muassa oppilaitosaste ja opintojen aloittamisajankohta (11 §).

Huomionarvoista on, että opintorahan tulorajoissa¹⁸⁸, asumislisän euromäärissä eikä vuokratuloissa ole indeksisuojaa. Opintotukikokonaisuudesta ainoastaan opintoraha on sidottu kansaneläkeindeksiin. Indeksiin sitominen vaikuttaa olennaisesti tuen reaaliarvon kehitykseen. Kansaneläkeindeksi seuraa Tilastokeskuksen laskemaa elinkustannusindeksiä, joka perustuu keskeisten hyödykkeiden hintatietoihin. Indeksiin sidottuja etuuksia korotetaan pyrkien korjaamaan inflaation heikentävä vaikutus, joka kohdistuu etuuksien ostovoimaan.¹⁸⁹ Opintoraha lisättiin vuonna 2014 indeksisuojan piiriin kuuluviiin tukiin viimeisimpien joukossa. Se on yksi opintorahan alhaista tasoa¹⁹⁰ selittävistä tekijöistä. Nykyään käytännössä kaikki perusturvaetuudet ovat indeksiin sidottuja lukuun ottamatta opintotuen asumislisää.¹⁹¹ Tämä näkyy opintotuen asumislisän tasossa: asumislisä on pienimmillään alle 35 euroa kuukaudessa enemmilläänkin vain noin 200 euroa (opintotukilaki 14 a §). Sekä opintoraha että asumislisä ovat siis suhteellisen alhaisia yleiseen kustannustasoon nähden. Näiden lisäksi opiskelija voi oman harkintansa mukaan nostaa opintolainaa, joka useimmissa tapauksissa on enintään 400 euroa kuukaudessa (opintotukilaki 16 §).¹⁹²

Mikäli opintotuki lainan nostamisen jälkeen ei riitä välttämättömimpään kulutukseen, opintotuen saaja voi hakea toimeentulotukea. Toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoi-

¹⁸⁷ Ks. HE 235/1993 vp.

¹⁸⁸ Ks. opintotukilain 17 § opiskelijan omien tulojen vaikutuksesta opintorahaan ja asumislisään.

¹⁸⁹ Kaikkien tukien saajien kohdalla on kuitenkin huomattava, että viime vuosina kehityssuuntana on ollut jättää indeksikorotuksia tekemättä tai muuttaa niitä, mikä puolestaan vaikuttaa heikentävästi tuen saajien ostovoimaan.

¹⁹⁰ Opintorahan maksimimäärä on tällä hetkellä 336,76 euroa kuukaudessa. Maksimimäärän saavat muiden edellytysten täytyessä 1.8.2014 jälkeen aloittaneet korkeakouluopiskelijat. Muilla opiskelijoilla opintoraha on pienempi, ks. opintotukilaki 11 §.

¹⁹¹ Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015 s. 32.

¹⁹² Ks. esimerkkilaskelmat opintotuen saajan tulonmuodostuksesta Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015 s. 56–58.

tus on turvata ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo muun muassa siinä tapauksessa, että muut etuudet eivät riitä toimeentulon takaamiseen (laki toimeentulotuesta 1412/1997, 1–2 §). Ei kuitenkaan liene tarkoituksenmukaista, että opintotuen saajan toimeentulo olisi viime kädessä riippuvainen toimeentulotuesta. Tästä pyrittiin myös eroon opintotukilakia säätäessä.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisemassa perusturvan riittävyyden arviointiraportissa tarkastellaan opintotuen saajien tulokehitystä suhteessa hintojen kehitykseen sekä ennen asumiskustannuksia että niiden jälkeen vuosina 2011–2015. Kaikissa tarkastelluissa ryhmissä¹⁹³ käytettävissä olevat tulot olivat reaalisesti kasvaneet tarkasteltuna sekä ennen asumiskustannuksia sekä niiden jälkeen. Vaikka kehitys onkin mennyt käytettävissä olevien tulojen kehityksen näkökulmasta myönteiseen suuntaan, opintotuen saajien taloudellinen tilanne näyttää toisenlaiselta, kun sitä tarkastellaan suhteessa keskipalkkoihin. Kaikissa tarkastelluissa ryhmissä opintotuen varassa elävän tulotaso on alle puolet keskipalkkaisen tulotasosta, poikkeuksena korkeakoulussa opiskeleva yksinhuoltaja. Kun opiskelijan tulotasoa tarkastellaan asumiskustannusten jälkeen suhteessa keskipalkkaisen tulotasoon, luvut pienenevät entisestään. Tarkasteluajanjakson viimeisen vuoden aikana käytettävissä olevat tulot olivat esimerkiksi yksinasuvalla korkeakouluopiskelijalla vain 27 % keskipalkkaisen tulotasosta.¹⁹⁴

Sen lisäksi, että opintotukea arvioidaan suhteessa hintojen kehitykseen ja keskipalkkaisen tulotasoon, sitä voidaan arvioida myös suhteessa välttämättömään kulutukseen ja viitebudjettiin. Käsitys välttämättömästä kulutuksesta muuttuu ajassa ja paikassa. Nykyään Suomessa pidetään selviönä, että kulutukseen kuuluu muutakin kuin perustarpeiden tyydyttämistä, ja sosiaalisten ja kulttuuristen tarpeiden tyydyttäminen on yhä tärkeämpää. Viitebudjetit laaditaan nykyajaiseen kulutukseen ja hyödykkeisiin perustuen, mutta niihin ei sisälly asumismenoja. Budjetit antavat viitteellisen kuvan siitä, kuinka paljon rahaa kuluu tavaroiden ja palveluiden hankkimiseen tietyllä aikavälillä niin, että yksilöllä on tavanomaiset toimintamahdollisuudet yhteiskunnassa. Viitebudjetit laaditaan suhteellisen niukoiksi.¹⁹⁵

Opiskelijoiden tulot eivät riitä kattamaan viitebudjettien kulutusta likimainkaan täysimääräisesti. Esimerkiksi vuokralla yksinasuvan korkeakouluopiskelijan käytettävissä olevat tulot asumiskustannusten jälkeen kattavat vain noin 70 % viitebudjetin menoista. Viitebudjetissa ruoka vie suurimman osan

¹⁹³ Yksinasuva korkeakouluopiskelija, yksinhuoltajakorkeakouluopiskelija, korkeakouluopiskelijapariskunta ja lapsiperheellinen korkeakouluopiskelijapariskunta.

¹⁹⁴ Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015 s. 75–82.

¹⁹⁵ Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015 s. 85–86.

kulutuksesta. Sen lisäksi siinä huomioidaan muun muassa vaatetus, kodin tavarat, hygienia, terveydenhoito, liikkuminen (joukkoliikenne) sekä harrastukset.¹⁹⁶ Toisin sanoen opintotuella elävien tulot eivät riitä edes kaikista välttämättömimpään kulutukseen. Koska osa viitebudjetin kulutuksesta on täysin välttämätöntä, esimerkkeinä mainittakoon ravinto ja sähkö, on muun kulutuksen suhteen tehtävä valintoja, jotka kohdistunevat muun muassa harrastamiseen.

Perusturvan riittävyyden arviointiraportissa huomioidaan vain opintolainan nostaneet korkeakouluopiskelijat, siis taloudellisesti kaikista parhaimmassa asemassa olevat opiskelijat. Useissa tapauksissa muilla kuin korkeakouluopiskelijoilla opintotuen määrä on alhaisempi korkeakouluopiskelijoihin verrattuna. Raportin laskelmissa oletuksena on, että opiskelija on nostanut opintolainan täysimääräisenä. Mikäli opiskelija ei voi nostaa opintolainaa esimerkiksi maksuhäiriömerkinnän vuoksi (opintotukilaki 15 §), ovat käytävissä olevat tulot pienemmät. Perusturvan arviointiraportin opintotuen saajien tuloja koskevat luvut esittävät siten opintotuen varassa elävien kokonaisuuteen nähden hieman liian myönteisen kuvan.

Koruttomimmillaan opintotukijärjestelmä mahdollistaa opiskelun varattomuuden estämättä ainakin siinä tapauksessa, että opiskelija velkaantuu opintolainan avulla. Toistaiseksi opintotuella pystyy hankkimaan itselleen asunnon ja ravinnon, ehkäpä myös opiskelussa tarvittavat välineet, kuten tietokoneen ja internetin. Koska opintotuki ei riitä kattamaan viitebudjetin mukaista välttämättömintä kulutusta, voidaan katsoa, että opintotukijärjestelmä ei toteuta perustuslain 16.2 §:ää tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Opintotuen olisi turvattava opiskelunaikainen toimeentulo välittömät ja välilliset kustannukset huomioiden koko opiskelun ajan.

Varattomuus ei siis ole este kouluttautumiselle, mutta sen sijaan tavanomaisen elämän kannalta välttämättömien elementtien saavuttamiselle varattomuus todennäköisesti muodostuu opiskelijalle esteeksi. Olisikin huomioitava, etteivät perusoikeudet eivät ole toisistaan erillisiä oikeuksia, vaan muodostavat pikemminkin vuorovaikutteisen kokonaisuuden. Yhden oikeuden käyttäminen ei saa johtaa toisen oikeuden toteutumattomuuteen: sivistyksellisten oikeuksien käyttäminen ei voi johtaa sosiaalisten perusoikeuksien menettämiseen. Lienee perusteltua kysyä myös, olisiko opiskelijoiden tilanne toisenlainen, jos perusoikeusuudistuksessa sosiaalisia oikeuksia koskevaan perusoikeussäännökseen olisi kirjattu opiskelijan oikeus opiskelun aikaiseen perustoimeentuloon, kuten sivistysvaliokunnan antaman lausunnon eriävässä mielipiteessä ehdotettiin¹⁹⁷.

¹⁹⁶ Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015 s. 85–89.

¹⁹⁷ SiVL 3/1994 vp s. 6–8, ks. myös tutkielman luku 3.2.

Lisäksi voidaan pohtia, mitä perusoikeusuudistuksen esitöissä tarkoitettiin sillä, että perustuslain varattomuuden esteiden poistaminen yhtäläisessä oikeudessa koulutukseen ei edellytä esimerkiksi opintotukijärjestelmän ylläpitämistä tai sen kehittämistä ja millaiset sen vaikutukset voivat olla perusoikeuden toteutumisen kannalta.¹⁹⁸ Jos opintotukijärjestelmäkään ei täysin toteuta yhtäläistä oikeutta kouluttautua varattomuuden estämättä, voidaan kysyä, miten oikeus kouluttautua ja kehittää itseään toteutuisivat ilman sitä, saati jos koulutus olisi maksullista. Esitöissä mainitaan muutamankin kerran, että lainsäätäjät ei ole sidottu olemassa oleviin järjestelyihin. Opintotukijärjestelmän heikentäminen, sen lakkauttamisesta puhumattakaan, näyttävät perustuslain 16.2 §:n valossa melko kyseenalaisilta toimenpiteiltä.

4.3 Kirjastot sivistyspalveluiden ytimessä

Perusoikeusuudistuksen esitöissä keskeisimpänä itsensä kehittämisen muotona nousevat esiin kirjastot. Kirjastot toteuttavat itsensä kehittämisen tiedon hankintaan ja mahdollisesti myös tieteelliseen toimintaan liittyvää ulottuvuutta. Kirjastojen nostaminen muiden kulttuuripalveluiden yläpuolelle näkyy aineellisen lainsäädännön tasolla siten, että kirjastotoiminnalle annettavasta rahoituksesta säädetään laissa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (valtionosuuslaki, 1704/2009). Sen 54 §:n mukaan perushinnassa on huomioitava valtionosuustehtävien laajuuden ja laadun sekä kustannustason arvioitavat muutokset ja valtion ja kuntien välisen kustannusten jaon tarkistamiseksi tehtävät tarkistukset.¹⁹⁹

Laki yleisistä kirjastoista näyttää pääpiirteittäin vastaavan sitä, mitä perusoikeusuudistuksessa itsensä kehittämisen yhteydessä tavoiteltiin. Lain 2 §:n mukaan tavoitteena on muun muassa edistää yhdenvertaisia mahdollisuuksia sivistykseen ja kulttuuriin, tiedon saatavuutta ja käyttöä sekä mahdollisuuksia elinikäiseen oppimiseen. Yleisen kirjaston²⁰⁰ tehtäviksi säädetään 6 §:ssä muun muassa velvollisuus tarjota pääsy aineistoihin, tietoon ja kulttuurisisältöihin sekä tarjota tietopalvelua, ohjausta ja

¹⁹⁸ ”Ehdotettu säännös ei kuitenkaan sido lainsäätäjää voimassa oleviin järjestelyihin eikä velvoita nykyisten opetuslaitosten ylläpitämiseen, vaan asettaa yleisen velvollisuuden huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista. Tämä ei välttämättä edellytä opetuksen maksuttomuutta eikä nykymuotoista opintotukijärjestelmää, jos muulla tavoin huolehditaan siitä, että vähävaraisilla on tosiasiallinen mahdollisuus kouluttaa itseään.” Ks. HE 309/1993 vp s. 64, ks. myös tutkielman luku 3.2.

¹⁹⁹ Toisin on monien muiden sivistys- ja kulttuuripalveluiden kohdalla, joiden rahoituksessa todellista kustannustasoa ja muutoksia ei välttämättä huomioida. Ks. laki opetus- ja kulttuuritoiminnan rahoituksesta 4 luku (1705/2009) sekä tutkielman luvut 4.4 ja 4.5.

²⁰⁰ Yleinen kirjasto on kunnan järjestämä, kaikille väestöryhmille tarkoitettu kunnan kirjastolaitos (laki yleisistä kirjastoista 3 §).

tukea tiedon hankintaan (laki yleisistä kirjastoista 6 §). Lain 5 §:ssä kirjaston toiminnan järjestäminen säädetään kunnan tehtäväksi.

Yleisistä kirjastoista annetun lain 12 §:ssä säädetään maksuttomuudesta ja maksuista. Kirjaston aineistojen käyttö, lainaus ja varaaminen, kaukolainat (yleiseltä kirjastolta yleiselle kirjastolle) sekä ohjaus ja neuvonta ovat maksuttomia palveluita. Kaikki kirjaston keskeisimmät palvelut säädetään siis maksuttomiksi. Sen sijaan myöhässä palautetusta aineistosta, varatun aineiston noutamatta jättämisestä ja muista kuin edellisessä virkkeessä mainituista palveluista voidaan periä maksu, joka ei kuitenkaan saa ylittää kokonaiskustannusten määrää. Maksujen ei tulisi perustuslain 16.2 §:ää myönteisesti tulkiten muodostua esteeksi tavanomaiselle kirjastopalveluiden käyttämiselle. Maksut ovat pikemminkin sanktioita, joiden tarkoituksena on mahdollistaa kirjaston aineistojen mahdollisimman toimiva ja yhtäläinen käyttömahdollisuus.

Laki yleisistä kirjastoista on ollut voimassa kuluvan vuoden alusta lähtien. Aiemmin kirjastoista säädettiin kirjastolaissa (904/1998), jonka laki yleisistä kirjastoista kumosi tultuaan voimaan. Lakimuutos merkitsi perustuslain 16.2 §:n tarkoittaman varattomuuden näkökulmasta myönteistä kehitystä. Kumotussa kirjastolaissa kirjastopalveluiden maksuttomuudesta säädettiin 5 §:ssä. Siinä maksuttomiksi määriteltiin kirjaston kokoelmien käyttö ja lainaaminen sekä kaukolainat (yleisen kirjaston keskuskirjastolta ja maakuntakirjastolta yleiselle kirjastolle). Sen sijaan muista kirjaston suoritteista voitiin periä enintään omakustannusarvoa vastaava tai erityisestä syystä omakustannusarvoa korkeampi maksu.

Maksuttomuuteen ja maksuihin liittyvä ero yleisistä kirjastoista annetun lain ja kirjastolain välillä on helposti havaittavissa. Voimassa olevassa laissa yleisistä kirjastoista maksuttomuus määritellään laajemmin. Siinä aineistojen varaaminen määritellään maksuttomaksi, kun sen sijaan kumottu kirjastolaki mahdollisti maksujen perimisen varatusta aineistosta. Varatusta aineistosta maksun periminen oli kuitenkin kuntakohtaista, jolloin asuinpaikka vaikutti maksuihin tai maksuttomuuteen. Huomionarvoista on, että esimerkiksi sivukirjastoissa aineisto on rajallista, mutta aineiston kattavuutta lisää mahdollisuus varata aineistoja muista kirjastoista. Maksullisuuden mahdollisuus asetti eri paikoissa asuvat ihmiset erilaiseen asemaan, vaikka asuinpaikka ei saisi vaikuttaa perusoikeuksien toteutumiseen.²⁰¹

²⁰¹ Ks. esim. HE 309/1993 vp s. 64.

Aineiston varaamisen maksullisuus ei välittömästi estänyt mahdollisuutta käyttää kirjaston palveluja. Ennen lakimuutosta maksukyvyttömyys saattoi sen sijaan muodostua esteeksi kirjastopalveluiden täysimääräiselle käyttämiselle. Tämä ilmeni käytännössä siten, että yksilön käyttäessä oikeuttaan hankkia tietoa ja sivistää itseään ja varatessa tätä tarkoitusta varten aineistoa kirjastosta, varattomuus saattoi muodostua esteeksi aineiston lainaamiselle kirjastosta varausmaksujen ylittäessä tietyn rajan.²⁰² Vaikka kyseessä olikin yleisesti ottaen melko kohtuullinen summa, oli mahdollista, että vähävarainen ei kyennyt maksamaan sitä ainakaan välittömästi.²⁰³ Samalla, kun henkilö itsestään riippumattomista syistä menetti oikeutensa lainata aineistoa kirjastosta, jäi myös osa itsensä kehittämistä koskevasta perusoikeussäännöksestä toteutumatta.

Edelliseen nähden tuore laki yleisistä kirjastoista toteuttaa periaatteessa perustuslain 16.2 §:ää edeltäjänsä paremmin säätämällä aineiston varaamisen maksuttomaksi. Tosiasiassa varausten maksuttomuus ei poistanut kaikkia sivistyksellisten oikeuksien käyttämiseen liittyviä ongelmia. Perusoikeussäännöksen kannalta kyseenalainen lainausoikeuden menettäminen on yhä lakimuutoksen jälkeenkin mahdollista kunnan päätöksistä riippuen, jos aineistoa varataan kunnan ulkopuolelta ja asiakas on maksukyvytön.²⁰⁴ Tämä näyttäytyy vielä ristiriitaisemmalta, kun huomioidaan, että hallituksen esityksessä laiksi yleisistä kirjastoista tavoitteina mainitaan muun muassa sääntelyn uudistaminen vastaamaan perustuslain säännöksiä, elinikäisen oppimisen edistäminen sekä pääsyn tarjoaminen monipuoliseen tietoon ja kulttuurisisältöihin.²⁰⁵

Jo ennen kirjastolain uudistamista maksuttomuuden periaate pohjautui ajatukseen siitä, että kirjaston kokoelmat ja neuvontapalvelut ovat yhteiskunnallista sivistyspääomaa. Henkisen pääoman tuottoa on pidetty rahallista tuottoa tärkeämpänä.²⁰⁶ Tästä näkökulmasta aineiston hankkimisesta aiheutuvat maksut ja mahdollisuus joutua lainauskieltoon näyttävät entistä kyseenalaisemmilta, sekä kumotun

²⁰² Esimerkiksi Tampereen kaupungin kirjastoissa kaupungin sisäinen varausmaksu aikuisten osaston aineistosta kirjastolain ollessa voimassa oli yhden euron aineistoa kohden ja seutuvarausmaksu oli kaksi euroa aineistoa kohden. Kun maksuja kertyi 20 euroa, asiakas menetti lainausoikeutensa kaikissa Pirkanmaan kirjastoissa maksun suorittamiseen asti.

²⁰³ Ks. opintotuella elävän kyvyttömyydestä hankkia viitebudjetin mukaiset välttämättömät tarpeet tutkielman luvussa 4.2, ks. myös muiden perusturvan varassa elävien tulojen riittävydestä suhteessa viitebudjetteihin Perusturvan riittävyden arviointiraportti 2015 s. 85–89.

²⁰⁴ Tampereen kaupungin kirjastoissa kahden euron seutuvarausmaksu peritään edelleen, kun asiakas saa varaamansa aineiston seutukuljetuksella toisesta pirkanmaalaisesta kunnasta. Aineistoon hankkimiseen liittyviä maksuja voi kertyä myös kaukolainoista. Edelleen, kun maksuja kertyy 20 euroa, asiakas menettää lainausoikeutensa kaikissa Pirkanmaan kirjastoissa siihen asti, kunnes suorittaa maksun.

²⁰⁵ HE 238/2016 vp s. 18.

²⁰⁶ HE 238/2016 vp s. 7–8.

että voimassa olevan, lain näkökulmasta. Lakimuutoksella oli lisäksi tarkoitus vähentää aineiston varaimiseen liittyvää tulkinnanvaraisuutta selkeyttämällä ja täsmentämällä säännöstöä.²⁰⁷ Tämä näkyy käytännössä kuntien harkintavallan poistamisena sen suhteen, voidaanko kunnan sisäisestä aineistovarauksesta periä maksua.

Hallituksen esityksessä todetaan varsin yksiselitteisesti yleisiä kirjastoja koskevan lain yhteys perustuslain 16.2 §:ään. Esityksessä korostetaan yhtäläisyyttä: yleisen kirjaston aineistoinen on oltava jokaisen käytössä. Lisäksi varattomuus ei saa esityksen mukaan olla este kirjaston käyttämiselle, minkä toteuttamisessa maksuttomuus on keskeinen keino. Muut kuin maksuttomiksi säädettyt suoritteet voivat esityksen mukaan olla maksullisia, mutta niiden on oltava kohtuullisia ja maksukierteen välttämiseksi ehdotetaan maksujen perimistä ilman tuomiota tai päätöstä. Maksukyvyttömyydestä johtuvaan lainauskieltoon ei esityksessä oteta kantaa ja esitystä pidetään perustuslain 16.2. §:n mukaisena.²⁰⁸

Perusoikeusmyönteistä kehitystä varattomuuden esteiden poistamisen osalta voidaan nähdä tapahtuneen uuden kirjastolain tultua voimaan ja suurimmilta osin laki on sopusoinnussa perustuslain 16.2 §:n kanssa. Olisi kuitenkin virheellistä väittää, että laki yleisistä kirjastoista toteuttaa perustuslain 16.2 §:n sääntelyä täysin moitteettomasti. Viime kädessä kunta julkisen vallan käyttäjänä päättää lain asettamisissa rajoissa maksuista ja lainauskielloista ja määrittelee samalla, missä määrin perusoikeussäännös varattomuuden osalta toteutuu.

4.4 Taiteista nauttiminen

Yksi itsensä kehittämisen ulottuvuuksista liittyy taiteelliseen toimintaan ja taiteista nauttimiseen. Tässä luvussa tarkastellaan julkisen sektorin tuottamia tai tukemia palveluita, jotka toteuttavat etenkin taiteista nauttimisen ulottuvuutta. Oikeuteen kehittää itseään liittyy taiteista nauttimisen lisäksi taiteellisen toiminnan ulottuvuus, jota ei tässä yhteydessä käsitellä. Lisäksi on mainittava, että sivistyksellisten oikeuksien toinen toistaan tukeva kokonaisuus ilmenee taiteista nauttimisessa ja taiteellisessa toiminnassa siten, että perustuslain 16.2 § turvaa oikeuden taiteelliseen toimintaan ja taiteista nauttimiseen, ja perustuslain 16.3 § turvaa puolestaan taiteen vapauden.²⁰⁹

²⁰⁷ HE 238/2016 vp s. 17, ks. myös s. 34–35.

²⁰⁸ Ks. HE 238/2016 vp s. 39–40.

²⁰⁹ Taiteen vapaudesta ja kuvataiteilijoiden oikeudellisesta asemasta ks. Rautiainen 2012.

Kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain (728/1992) 1 §:ssä kunnan tehtäväksi määritellään kulttuuritoiminnan edistäminen, tukeminen ja järjestäminen. Lain 2 §:n mukaan kulttuuritoiminnalla tarkoitetaan muun muassa taidepalvelujen tarjontaa ja käyttöä. Kulttuuritoiminnasta annetun lain yhteysperustuslain 16.2 §:ään vaikuttaa suhteellisen selvältä: kyseessä on itsensä kehittämismahdollisuus kulttuurin avulla ja se säädetään kunnan tehtäväksi. Jotta säännökset voivat toteutua, on taloudelliset edellytykset oltava olemassa niin kunnalla kuin yksittäisellä henkilöllä.

Museoiden, teattereiden ja orkesterien²¹⁰ rahoitusta koskeva sääntely oli aiemmin valtionosuuslaissa, jonka 54 §:n mukaan yleisen kulttuuritoimen valtionosuus määräytyi valtion talousarvion rajoissa. Säännöksen mukaan valtionosuuden ei tarvinnut seurata todellisia määrärahatarpeita, kuten useimpien muiden peruspalvelujen valtionosuuden. Valtionosuuden määräytymisperusteet uudistettiin muutama vuosi sitten tavoitteena yksinkertaistaa valtionosuusjärjestelmää ja kannustaa tehokkaaseen palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen uusliberalistisen ajattelun mukaisesti. Tehokkuuden tavoittelu tarkoitti käytännössä joillekin kunnille valtionosuuden menetyksiä ja toisille valtionosuuden kasvamista, sillä valtionosuuksien kokonaismäärä pysyi samana. Valtionosuuksilla sinänsä ei ole perustuslain suojaa, mutta niiden tasolla osana kunnan tulojen kokonaisuutta on merkitystä kunnan toteuttaessa tehtäviään. Koska kunta julkisen vallan käyttäjänä on velvollinen turvaamaan perusoikeuksien toteutumisen, voi valtionosuuksien heikentämisellä olla myös perustuslaillinen ulottuvuus.²¹¹

Museoiden, teattereiden ja orkesterien käyttökustannuksiin myönnettävästä valtionosuudesta säädetään nykyään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 22 §:ssä (rahoituslaki, 1705/2009). Yksikköhinta määräytyy 35 §:n mukaan: museoille, teattereille ja orkestereille lasketaan yksikköhinnat edeltäneen vuoden käyttökustannukset ja todellisten henkilötyövuosien yhteismäärä huomioiden. Lisäksi yksikköhinnassa huomioidaan valtion toimenpiteistä aiheutuvat toiminnan laajuuden ja laadun muutokset *soveltuvin osin*, mikä jättää mahdollisuuden valtionosuutta heikentäviin päätöksiin. Lisäksi lailla rahoituslain muuttamisesta (1410/2014) poikettiin 35 §:n sääntelystä, sillä sen mukaan varainhoitovuodelle 2016 tehtävä tarkistus tehtiin vuoden 2013 kustannustietojen perusteella eli vanhentuneiden, todellisuutta alhaisempien kustannusten mukaan.

Kuluvan vuoden alussa rahoituslakiin lisättiin 35 a § museoiden, teattereiden ja orkesterien yksikköhinnoista tehtäviä vähennyksiä koskien. Siinä säädetään rahasummista, joilla museoiden, teattereiden ja orkesterien yksikköhintoja alennetaan vuosittain. Lisäksi niiden käyttökustannuksiin myönnettävää

²¹⁰ Teatteri- ja orkesterilakia sovelletaan myös sirkuksiin, ks. teatteri- ja orkesterilaki 1.2 §.

²¹¹ Ks. HE 38/2014 vp.

valtionosuutta koskeva 22 § muutettiin yhteensopivaksi heikennysten kanssa. Tämä on osa hallituksen julkisen kestävyysvajeen kattamiseen tarvittavia säästöjä ja rakenteellisia uudistuksia koskevaa kilpailukyky sopimusta, joka ilmentää kilpailuvaltion periaatteiden ottamista osaksi hallintoa ja oikeutta.²¹² Rahoituslain 35.5 §:n mukaan vuosina 2020–2022 museoiden, teattereiden ja orkesterien käyttökustannuksia nostetaan, jolloin alentamisen vaikutus loppuisi vuonna 2019.

Valtionosuuksien alentamiseen liittyviä huomionarvoisia seikkoja on kaksi. Ensinnäkin rahoitukseen liittyviä, heikentäviä muutoksia ei nähty perustuslaillisesti ongelmallisina. Hallituksen esityksen mukaan ne eivät vaaranna sivistyksellisiä oikeuksia. Rahoituksen vähentäminen saattaa kuitenkin tarkoittaa sitä, että kunnissa kulttuuripalveluita vähennetään tai niiden käyttäminen kallistuu. Nähdäkseeni tämä voi olla ongelmallista tarkasteltuna kahdesta näkökulmasta, sekä julkisen vallan velvollisuudesta turvata itsensä kehittämismahdollisuus muun muassa taiteista nauttimisen muodossa että yhtäläisestä oikeudesta kehittää itseään varallisuudesta riippumatta. Toiseksi vaarana on se, että rahoituslakia muutetaan uudelleen, mikä tarkoittaa myös sitä, että mahdollisuus käyttökustannusten nostamista koskevan säännöksen (rahoituslaki 35.5 §) muuttamiseen on olemassa.

Myös sivistysvaliokunta on esittänyt huolensa jatkuvien säästöjen vaikutuksesta museoiden, teattereiden ja orkesterien mahdollisuuksiin tarjota täysipainoisia ja korkeatasoisia taide- ja kulttuurikokeimuksia. Esimerkiksi teattereiden tarjonta kaventuu, sillä taloudellisen riskin vuoksi ohjelmistoon otetaan vain varmuudella kannattavia esityksiä. Valiokunta esittää, että etenkin taloudellisesti vaikeina aikoina ihmisillä on tarve osallistua kulttuurielämään, jonka subventoituna pitäisi olla kaikkien saatavissa.²¹³ Silti kulttuuria ja sivistystä pidetään oivallisina säästökohteina.

On muistettava, että sekä valtio että kunta toimivat perusoikeuksien toteuttajina siitä huolimatta, että monessa tapauksessa viime kädessä yksilön perusoikeuden toteuttajana toimii kunta. Kulttuuritoimen osalta normiohjaus on väljätköä ja todellisena ohjausvälineenä toimii edellä kuvattu valtionosuusjärjestelmään perustuva taloudellinen ohjaus, minkä seurauksena vastuu kohdistuu tässä yhteydessä myös valtiolle. Valtio myöntää joillekin taidelaitoksille – museoille, teattereille, sirkuksille ja orkestereille (vos-aidelaitoksille) – valtionosuutta. Kuntien ohella laitoksia voivat ylläpitää esimerkiksi yhdistykset, joskin usein kuntien avustuksella.²¹⁴ Museolain sekä teatteri- ja orkesterilain säännökset koskevat lähinnä toimintaa ja rahoitusta ja ne jättävät kulttuuritoimen järjestäjälle paljon valtaa muun

²¹² Ks. HE 177/2016 vp.

²¹³ SiVM 15/2016 vp.

²¹⁴ Lavapuro, Ojanen, Rautiainen & Valtonen 2016 s. 88, 91.

muassa pääsymaksujen suhteen. Valtionosuudella ja -avustuksilla voidaan vaikuttaa siihen, minkä suuruiseksi pääsymaksut muodostuvat.

Museossa, teatterissa, konsertissa tai sirkuksessa käyminen on useimmiten maksullista. Täyttä maksuttomuutta ei ehkä voitaisikaan perustuslain 16.2 §:n nojalla vaatia. Palvelujen maksuttomuus ei ole välttämättömyys vähävaraistenkaan kohdalla, jos tosiasiallinen mahdollisuus nauttia taiteista toteutuu. Aineellisessa lainsäädännössä ei ole säännöksiä, jotka kohdistuisivat palveluiden käyttäjiin tai palveluiden käytön maksuihin. Lippujen hintoja määriteltäessä vos-aidelaitoksen on kuitenkin otettava huomioon, että toimintaa ei ylläpidetä taloudellisen voiton tavoittelemiseksi (museolaki 2.2 §, teatteri- ja orkesterilaki 2.4 §). Lipputulosten on oltava oikeassa suhteessa kustannuksiin nähden. Pääsymaksujen nostaminen voi olla valtionosuuden alentamisen seurauksena välttämätöntä toiminnan jatkuvuuden takaamiseksi.

On katsottu, että perustuslain 16.2 §:stä voidaan johtaa kunnalle velvollisuus käyttää alennettuja maksuluokkia järjestämissään kulttuuripalveluissa. Ne voivat kohdistua taloudellisesti heikommassa asemassa oleviin, kuten opiskelijoihin, eläkeläisiin ja työttömiin.²¹⁵ Alennetut maksuluokat voivat olla keskenään erisuuruisia ja kohdistua eri ryhmiin eri tavoin. Suuruudeltaan alennus saattaa olla tavallista lippua muutamaa euroa tai jopa puolta edullisempi. Erot eivät muodostu merkityksellisiksi, kun yhtäläinen mahdollisuus nauttia taiteista toteutuu. Voidaan katsoa, että alennetut maksuluokat ovat yksi keino toteuttaa sivistyksellisiä perusoikeuksia, mutta ei ole kuitenkaan itsestäänselvää, että ne takaavat automaattisesti yhtäläisen mahdollisuuden taiteista nauttimiseen.

Edellä opintotukijärjestelmää käsittelevässä luvussa todettiin, että opintotuen varassa elävien opiskelijoiden toimeentulo ei riitä kattamaan viitebudjetin mukaista minimikulutusta. Aiemmin tutkielmassa on myös todettu, että useampi kuin joka kymmenes Suomessa asuvista on pienituloinen, ja vähävaraisiksi itsensä kokevia on vielä enemmän. Vähävaraisuus näkyy muidenkin kuin opiskelijoiden toimeentulon riittämättömyytenä. Taloudellisesti heikoimmassa tilanteessa ovat työmarkkinatukea saavat työttömät ja vähimmäismääräistä sairauspäivärahaa saavat. Edellisiin ryhmiin kuuluvilla yksinasuvilla taloudellinen tilanne on kaikista heikoin.²¹⁶ Tämä tarkoittaa sitä, että tulojen ollessa riittämättömät kattamaan välttämättömät menot, tulot menevät mitä todennäköisimmin perustarpeisiin, kuten asuntoon ja ravintoon. Niiden jälkeen tulevat muun muassa liikkuminen, hygienia ja ter-

²¹⁵ Ks. Lavapuro, Ojanen, Rautiainen & Valtonen 2016 s. 87.

²¹⁶ Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015 s. 89.

veydenhoito, kun taas harrastukset lienevät prioriteeteissa viimeisten joukossa. Jos henkilön tulot eivät riitä välttämättömimpiinkään menoihin, ovat kulttuuritoimen alennetut maksuluokat täysin merkityksettömiä.

Viimeisenä mahdollisuutena käyttää oikeutta itsensä kehittämiseen tukee se, että harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvia menoja voidaan kattaa perustoimeentulotuen perusosalla (toimeentulotuki-laki 7a §). Kun huomioidaan toimeentulotuen luonne välttämättömän toimeentulon takaajana, ei ehkä ole tarkoituksenmukaista purkaa itsensä kehittämiseen liittyviä varattomuuden esteitä toimeentulotuella.²¹⁷ Sivistyksellisillä oikeuksilla pitäisi olla tosiasialliset toteutumismahdollisuudet ilman tarvetta tukeutua viimesijaiseksi tarkoitettuun turvaan. Vähävaraisilla ei kuitenkaan välttämättä ole mahdollisuutta nauttia taiteista, jos se edellyttää esimerkiksi pääsylipun maksamista. Tässä tapauksessa vain ilmainen sisäänpääsy toteuttaisi mahdollisuuden taiteista nauttimiseen. Museoita, teattereita ja orkestereita koskevassa lainsäädännössä ei kuitenkaan säädetä yhtäläisestä mahdollisuudesta käyttää palveluita varattomuuden estämättä.

4.5 Liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittaminen

Liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittaminen on yksi perustuslain 16.2 §:n itsensä kehittämisen ulottuvuuksista. Liikuntapalveluita on tarjolla runsaasti avoimilla markkinoilla ja useimmiten niistä aiheutuu sekä välillisiä että välittömiä kustannuksia. Koska julkisen vallan turvaamisvelvollisuus yhtäläisessä oikeudessa itsensä kehittämiseen voidaan ulottaa sekä rahalliseen tukeen että palveluihin, keskitytään jälleen julkisen vallan turvaamiin mahdollisuuksiin harrastaa liikuntaa.

Liikuntalaki on melko uusi, noin kaksi vuotta voimassa ollut laki. Sitä säädettäessä aikeina oli muun muassa uudistaa kunnan vastuuta, valtionavustusten myöntämistä sekä ylipäättään ajantasaistaa liikuntalakia. Hallituksen esityksessä liikuntalaksi todetaan liikuntalain olevan osa perustuslain 16.2 §:ää toteuttavaa lainsäädäntökokonaisuutta. Julkinen valta toteuttaa perusoikeussäännöstä ylläpitämällä ja tukemalla liikuntalaitoksia ja avustamalla liikunnan harjoittamista. Tärkeää on huomata myös perustuslain 19.3 §, jonka mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä.²¹⁸ Tämä havainnollistaa sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien keskinäistä limittymistä.

²¹⁷ Ks. Lavapuro, Ojanen, Rautiainen & Valtonen 2016 s. 87.

²¹⁸ HE 190/2014 vp s. 1, 4–5.

Kun otetaan huomioon yhteiskunnan ja kulttuurin kehitysaste, voidaan katsoa, että liikunnan harrastaminen on tavanomainen osa elämää, eli jokaisella olisi oltava siihen mahdollisuus. Hallituksen esityksessä liikuntalaiksi todetaan arkiliikunnan olevan liian vähäistä. Liikkumattomuuden hinta näkyy kasvavina kustannuksina terveydenhuollossa sekä epäsuorasti työnantajille aiheutuissa kustannuksissa. Liikunnan hyvinvointia lisäävistä ja terveyttä edistävästä vaikutuksista huolimatta liikunnasta ei ole tullut kaikissa kunnissa osa hyvinvointipolitiikkaa.²¹⁹ Perusteita julkisen vallan tukemille mahdollisuuksille harrastaa liikuntaa voidaan siis hakea laajasti niin sivistyksellisistä ja sosiaalisista perusoikeuksista kuin terveydenhuollon kustannuksista ja ihmisten hyvinvoinnista.

Liikuntalain 1 §:ssä säädetään liikunnan edistämisestä ja valtionrahoituksesta liikunnan toimialalla. Liikunnalla tarkoitetaan 3 §:n mukaan kaikkea omatoimista ja järjestettyä liikunta- ja urheilutoimintaa lukuun ottamatta huippu-urheilua. Liikuntalain tavoitteiksi määritellään 2 §:ssä edistää eri väestöryhmien mahdollisuuksia liikkua ja harrastaa liikuntaa ja vähentää eriarvoisuutta liikunnassa. Vielä erikseen tavoitteiden toteuttamisen lähtökohtina mainitaan pykälän toisessa momentissa esimerkiksi tasa-arvo ja yhdenvertaisuus, jotka ovat periaatteessa luettavissa ensimmäisestäkin momentista. Selvää on siis ainakin yhdenvertaisuuden tavoite. Kun tähän lisätään erikseen mainittu tavoite vähentää eriarvoisuutta, on se perusoikeusmyönteisesti tulkittava muun muassa tavoitteeksi poistaa varattomuuden esteitä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulla on muun muassa liikuntapolitiikan yleinen johtaminen ja liikunnan yleisten edellytysten luominen valtionhallinnossa (liikuntalaki 4.1 §), kun taas tosiasiallinen toteuttaminen on kuntien tehtävä. Kuntien on järjestettävä liikuntapalveluita, tuettava kansalais-toimintaa seuratoiminta mukaan lukien sekä rakennettava ja ylläpidettävä liikuntapaikkoja (liikuntalaki 5.1 §). Kumottuun liikuntalakiin nähden kunnan tehtäviä ei lakia uudistettaessa lisätty, mutta hallituksen esityksen mukaan uusi kirjoitusasu on jäsenelty ja täsmennetty siten, että liikunnan peruspalveluluonne vahvistuu.²²⁰ Liikunnan peruspalveluluonne ei kuitenkaan avaudu lakitekstistä kovin yksiselitteisesti, sillä laissa ei määritellä suoraan liikuntapalveluita kunnalliseksi peruspalveluksi. Hallituksen esityksessä ehdotetaan silti liikunnan määrittelemistä kunnalliseksi peruspalveluksi, jotta liikuntapalveluiden peruspalveluluonne avautuisi selkeämmin kaikissa kunnissa.²²¹ Koska peruspalveluksi määrittely ei olisi vaikuttanut liikuntatoimen valtionosuuksiin eikä kuntien mahdollisuuteen priorisoida eri toimialojen kesken, jää epäselväksi, mitä ehdotuksella tavoiteltiin.

²¹⁹ HE 190/2014 vp s. 17.

²²⁰ HE 190/2014 vp s. 26.

²²¹ HE 190/2014 vp s. 17–18.

Kunnan liikuntatoiminnan rahoituksesta, valtionosuudesta ja -avustuksesta säädetään rahoituslaissa. Valtionosuus liikuntatoiminnan käyttökustannuksiin on 29,7 prosenttia euromäärästä, joka saadaan kertomalla kunnan asukasmäärä liikuntatoimintaa varten asukasta kohden määrättyllä yksikköhinnalla (liikuntalaki 21.1 §). On kuitenkin huomattava, että rahoituslain 33 §:n mukaan liikuntatoiminnan yksikköhinta asukasta kohden vahvistetaan vuosittain valtion talousarvion rajoissa. Toisin sanoen liikuntatoiminnalle annettava valtionosuus on riippuvainen valtion taloudellisesta tilanteesta ja sen määrää voidaan tarvittaessa pienentää. Tämä tarkoittaa sitä, että taloudellisesti hankalina aikoina kunnan mahdollisuudet toteuttaa sille liikuntalain 5 §:ssä osoitettuja tehtäviä saattavat heikentyä, mikä taas ei voi olla heijastumatta kuntalaisten mahdollisuuteen kehittää itseään liikunnan avulla. Toinen kuntalaisten liikuntamahdollisuuksiin heikentävästi vaikuttava tekijä on vaatimus kunnan omarahoitusosuudesta liikuntapaikkoja rakennettaessa. Monet kunnat jättävät hakematta valtionavustuksia harkinnanvaraisten liikuntapaikkojen rakentamiseen omarahoitusosuuden puuttumisen vuoksi. Siksi liikuntapaikkoja rakennetaan lähinnä suurempiin kaupunkeihin ja keskuksiin eli paikkoihin, joissa liikuntamahdollisuudet ovat jo ennestään hyvät.²²²

Liikuntalain säännökset koskevat toiminnan järjestämistä ja valtionrahoitusta. Kunnat voivat järjestää palveluita kovin monella tavalla talouden asettamien rajojen puitteissa. Esimerkiksi uimahalleja on kautta maan pienemmissäkin kunnissa, kun taas jäähalleja löytyy lähinnä suuremmista kunnista. Kunta voi myös esimerkiksi pitää yllä kuntosalia. Useimmiten kunta ylläpitää myös kevyen liikenteen väyliä ja ulkoilureittejä, jotka mahdollistavat lenkkeilyn ja pyöräilyn, sekä esimerkiksi jalka- ja koripallon pelaamiseen tarkoitettuja kenttiä. Talvisin kunta voi ylläpitää hiihtolatuja ja luistelukenttiä.²²³ Varattomuutta koskevan säännöksen kannalta tärkeää ei ole niinkään se, kuinka paljon erilaisia liikuntamahdollisuuksia on tarjolla – ainakaan itsensä kehittämismahdollisuutta koskevan säännöksen nojalla ei voida vaatia, että jokaisessa pienessäkin kunnassa on samanlaiset mahdollisuudet kuin suurissa kaupungeissa. Tärkeää on se, että palveluita on riittävästi ja mahdollisuus käyttää niitä koskee jokaista.

Tosiasiallisista mahdollisuuksista liikunnan harrastamiseen ei liikuntalaissa suoraan säädetä, mutta lähtökohtana on pidettävä yhdenvertaisuutta. Mahdollisuus käyttää olemassa olevia liikuntapalveluita on viime kädessä riippuvainen henkilön taloudellisesta tilanteesta. Esimerkiksi voidakseen käyttää kunnallisen uimahallin palveluita on useimmiten maksettava pääsymaksu. Monet kunnan järjestämät

²²² Ks. Lavapuro, Ojanen, Rautiainen & Valtonen 2016 s. 96 sekä liikuntalaki 13 § ja laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 5 luku ja 52 §.

²²³ Ks. Lavapuro, Ojanen, Rautiainen & Valtonen 2016 s. 94–95.

liikuntamahdollisuudet, kuten hiihtoladut ja ulkoilureitit, ovat sen sijaan maksuttomia. Niistä voi kuitenkin aiheutua välillisiä kustannuksia: hiihtolatuksen hyödyntäminen edellyttää suksia, jalkapallokentällä pelaaminen pelivälineitä ja niin edelleen.

Perustuslain 16.2 § ulottuu monitahoisuutensa ansiosta myös varattomuuden esteiden arviointiin. Sekä ilmaisten että maksullisten liikuntaharrastusten yhteydessä arvioitaviksi tulevat liikunnan harrastamisesta aiheutuvat välilliset kustannukset eli tarvittavat varusteet ja liikuntapaikalle kulkeminen. Perusoikeussäännös ei luo kaikille mahdollisuutta kaikkeen mahdolliseen liikunnan harrastamiseen, mutta jokaisella olisi oltava mahdollisuus johonkin liikuntaharrastukseen. Ei ole itsestäänselvää, että jokaisella on taloudelliset mahdollisuudet hankkia liikuntavälineet tai kulkea syrjäisemmästä asuinpaikasta liikuntapalvelun luo.

Tutkimukset ovat osoittaneet, että liikuntapaikkapalveluiden käytön yhdenvertaisuus on mennyt kehnompaan suuntaan 1990-luvun lopusta lähtien. Ei liene sattumaa, että se ajoittuu laman jälkeiseen aikaan, jolloin työttömyysprosentti ei lähtenyt laskusuuntaan toivotulla tavalla. On myös pidettävä mielessä, ettei perusturvan taso ole pysynyt muun hintakehityksen vauhdissa. Tässä valossa tutkimusten tulokset ovat oikeastaan väistämätön seuraus pidemmällä aikavälillä tapahtuneelle kehitykselle. Hyvästä sosioekonomisesta asemasta tulevilla on paremmat mahdollisuudet liikuntaan ja vastaavasti heikossa sosioekonomisessa asemassa olevien mahdollisuudet liikunnan harrastamiseen ovat huonommat.²²⁴ Varallisuuden vaikutusta itsensä kehittämiseen ei siis pidä vähätellä.

Viimeiseksi on mainittava vielä, että liikuntalain 1.2 §:n mukaan liikuntalaissa säädetyn lisäksi noudatetaan Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita. Sillä viitataan ennen kaikkea dopingin vastaisiin sopimuksiin, mutta myös muihin ylikansallisiin määräyksiin. Kuten aiemmin on todettu, ihmisoikeussopimuksista voidaan saada tukea perustuslain 16.2 §:n tulkinnalle ja ihmisoikeussopimukset voivat toimia perusoikeussäännöstä vahvistavina. Liikuntalain 1.2 §:n kansainvälisillä velvoitteilla viitataan muun muassa lapsen oikeuksien sopimukseen.²²⁵ Ihmisoikeusulottuvuuksista huolimatta yhdenvertaisia mahdollisuuksia liikunnan harrastamiseen varattomuudesta riippumatta ei liikuntalaissa turvata.

²²⁴ Ks. Lavapuro, Ojanen, Rautiainen & Valtonen 2016 s. 95–96.

²²⁵ Ks. HE 190/2014 vp s. 13–16.

4.6 Kansalaisopistot osana vapaata sivistystyötä

Kansalaisopistoilla on itsensä kehittämisen alalla pitkä, yli satavuotinen historia. Ne toteuttavat moninlaisin tavoin eri itsensä kehittämisen ulottuvuuksia tiedon hankinnasta taiteelliseen toimintaan ja taiteista nauttimiseen sekä liikunnan ja ruumiinkulttuurin harjoittamiseen. Kansalaisopistot, joita saatetaan kutsua myös työväenopistoiksi, ovat keskeinen ja vakiintunut osa itsensä kehittämistä. Koska ne ovat leimallisesti koko kansan opinahjoja, niitä koskevaa lainsäädäntöä perustuslain 16.2 §:n toteuttajana ei voida sivuuttaa. Kansalaisopistoista säädetään laissa vapaasta sivistystyöstä, jonka säännökset koskevat lisäksi kansanopistoja, kesäyliopistoja, liikunnan koulutuskeskuksia ja opintokeskuksia.

Kansalaisopistot ovat vapaan sivistystyön suurin oppilaitosmuoto. Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 2.2 §:ssä kansalaisopisto määritellään paikallisiin ja alueellisiin sivistystarpeisiin pohjautuvaksi oppilaitokseksi, joka tarjoaa mahdollisuuksia omaehtoiselle oppimiselle ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseksi. Lain 4.1 §:n mukaan kansalaisopistoa voi ylläpitää kunta, kuntayhtymä, rekisteröity yhteisö tai säätiö. Kunnalla ei ole velvollisuutta ylläpitää kansalais- tai työväenopistoa, mutta käytännössä kansalais- ja työväenopistojen verkko kattaa miltei koko maan.²²⁶ Sivistystyölain 1 §:n mukaan vapaa sivistystyö tukee elinikäisen oppimisen periaatetta. Tämän periaatteen pohjalta järjestetään yhteiskunnan eheyttä, tasa-arvoa ja aktiivista kansalaisuutta tukevaa koulutusta. Vapaan sivistystyön tavoitteita ovat muun muassa ihmisten monipuolisen kehittymisen ja hyvinvoinnin edistäminen. Kokonaisuudessaan laki vapaasta sivistystyöstä on samantapainen kuin museolaki, teatteri- ja orkesterilaki sekä liikuntalaki: siinä säädetään ennen kaikkea sivistystyön järjestämisestä ja rahoittamisesta.

Kuluvan vuoden alussa kansalaisopistojenkin saamiin valtionavustuksiin tuli muutos, kun laki vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta (1487/2016) tuli voimaan. Se liittyy samaan kilpailukykyopimukseen kuin museoiden, teattereiden ja orkesterien rahoituksen vähentäminen, tavoitteina on siis julkisen kestävyysvajeen kattamiseen tarvittavien säästöjen tekeminen ja rakenteelliset uudistukset. Myös vapaan sivistystyön alalla tämä tarkoittaa käytännössä rahoituksen vähentymistä, mikä toteutetaan muuttamalla rahoituksen määräytymisperusteita ja kohdentumista. Uusliberalistista ideologiaa muutosten taustalla ei ole hankala havaita.

²²⁶ Ks. Lavapuro, Ojanen, Rautiainen & Valtonen 2016 s. 91.

Rahoituslakia ja sivistystyölakia esitetään muutettaviksi hallituksen esityksessä 177/2016 vp. Huomionarvoista esityksessä on, että vapaaseen sivistystyöhön kohdistuvista säästöistä ei tehdä lainkaan vaikutusarviota. Koulutuksen järjestäjien tai ylläpitäjien toimintaa koskevaa vaikutusarviointia ei ole, ei myöskään yhteiskunnallisten vaikutusten arviointia. Suhdetta perustuslakiin koskevassa arvioissa todetaan lyhyesti, että rahoituksen vähentäminen ei vaaranna sivistyksellisten oikeuksien toteutumista ainakaan yksittäisenä muutoksena tarkastellen.²²⁷ Vapaata sivistystyötä koskevien lakimuutosten yhteydessä perustuslain 16.2 §:ään viitataan ainoastaan sivistysvaliokunnan lausuntoon sisältyvässä, toisessa eriävässä mielipiteessä. Sen mukaan jatkuvuuden ja kehittämisen vuoksi koulutustarpeita ja -resursseja olisi ennakoitava, jotta koulutusleikkaukset ja kurssimaksujen kohtuuttomat korotukset voitaisiin välttää.²²⁸

Vapaan sivistystyön rahoituksen muuttaminen tarkoitti käytännössä uuden momentin lisäämistä sivistystyölain valtionosuuden määrää koskevaan 9 §:ään. Säännöksellä alennetaan valtionosuutta vuosina 2017–2019 niin, että valtionosuuden perusteita ei huomioida sataprosenttisina. Lakimuutoksella lisättiin myös 11 §:n loppuun momentti, jonka mukaan muun muassa kansalaisopistojen käyttökustannuksiin lisätään rahaa vuosina 2020–2022. Rahoituksen vähentäminen on siten suunniteltu väliaikaiseksi, vaikkakin muutokset ovat mahdollisia myös tulevaisuudessa. Lisäksi lakimuutoksella muutettiin oppilaitosten yksikköhinnasta tehtäviä vähennyksiä koskevaa 11 b §:n jälkimmäistä momenttia siten, että muun muassa kansalaisopiston opetustunnin yksikköhinnan vähimmäistasoa alennettiin.²²⁹ Näin valtionosuutta alennetaan kahdella tavalla: huomioimalla valtionosuuden peruste ei-täysimääräisenä ja alentamalla yksikköhintaa, joka vaikuttaa valtionosuuden määrään.

Sivistysvaliokunta toteaa mietinnössään asiantuntijoilta saatujen lausuntojen perusteella, että valtionosuuksien ja -avustusten leikkaukset ovat heikentäneet ja heikentävät edelleen kansalaisten koulutuksellista tasa-arvoa. Keskittämisen seurauksen opetustarjontaa on supistettu, mikä on johtanut alueellisen tasa-arvon heikentymiseen. Lisäksi opetuksen hintaa on jouduttu nostamaan. Toimintaedellytykset jatkavat heikentymistään edellä kuvattujen muutosten tultua voimaan kuluvan vuoden alussa.²³⁰ Opetuksen hinnan nostamisesta päästään palveluiden maksullisuutta ja varattomuutta koskevaan keskusteluun.

²²⁷ Ks. HE 177/2016 vp s. 22–37, 63.

²²⁸ SiVM 15/2016 vp.

²²⁹ Ks. HE 177/2016 vp s. 60, laki vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta 1487/2016.

²³⁰ SiVM 15/2016 vp.

Edellisissä luvuissa käsitellyistä itsensä kehittämismahdollisuutta toteuttavista laeista poiketen sivistystyölaissa säädetään opiskelijoilta perittävistä maksuista (24 §). Säännöksen mukaan opiskelijoilta voidaan periä opetuksesta kohtuullisia maksuja. Myöhästyneestä opiskelijamaksusta saadaan periä viivästyskorkoa ja lisäksi maksu saadaan periä ilman tuomiota tai päätöstä siten kuin laissa verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (706/2007) säädetään. Tässä yhteydessä kiinnostavinta on mahdollisuus periä opiskelijoilta maksuja siitä näkökulmasta, mikä on kohtuullinen maksu ja miltä se näyttää varattomuuden esteiden poistamisen näkökulmasta.

Ennen vuosituhaten vaihdetta koulutusta koskeva lainsäädäntö, vapaata sivistystyötä koskeva lainsäädäntö mukaan lukien, uudistettiin. Uudistuksen tavoitteena oli muun muassa koota ja selkeyttää aiemmin hajanaista lainsäädäntöä sekä koota lainsäädäntö koulutuksen tavoitteiden, koulutusmuotojen ja -sisältöjen mukaan.²³¹ Vapaata sivistystyötä koskevan lain perusteluissa opiskelijoilta perittävistä maksuista säättämistä perustellaan lyhyesti sillä, että niiden ”merkitys on kaikessa lain mukaisessa toiminnassa nykyisin huomattava”.²³² Sitä, että maksujen merkitys on muodostunut huomattavaksi, ei voida pitää etenkin vähävaraisten näkökulmasta oikeutuksena maksujen olemassaololle siitä huolimatta, että maksut ovat kohtuullisia. Säännöstä ei hallituksen esityksessä arvioida sivistyksellisten oikeuksien, saati varattomuuden näkökulmasta. Ylipäätään esityksessä ei anneta suurta arvoa perustuslain 16.2 §:lle (tuolloin hallitusmuoto 13.2 §) ja esityksessä todetaan, että perusoikeussäännös ei luo subjektiivista oikeutta eikä sido lainsäätäjää voimassa oleviin järjestelyihin. Sivistyspalveluista mainitaan, että säännös ”ei edellytä palvelujen olemassaoloa nykyisessä muodossaan vaan sitä, että tällaisia palveluja tulee olla tarjolla”.²³³

Sivistysvaliokunta arvioi mietinnössään hallituksen esitystä ja vapaata sivistystyötä koskevaa maksullisuutta. Yleisesti valiokunta toteaa, että julkisen vallan on huolehdittava siitä, että varattomuus ei muodostu esteeksi tosiasialliselle mahdollisuudelle kehittää itseään.²³⁴ Sivistysvaliokunta korostaa vapaan sivistystyön merkitystä elinikäisessä oppimisessa ja itsensä kehittämisessä ja toteaa, että eitutkintotavoitteisessa opetuksessa maksuja voidaan periä koulutuksen pituuden, järjestämistavan ja sisällön mukaan. Valiokunnan mukaan maksuperusteita ei ole tarkoituksenmukaista ohjata valtion päätöksellä, vaan mainintaa maksujen kohtuullisuudesta pidetään riittävänä.²³⁵

²³¹ HE 86/1997 vp s. 30–31.

²³² HE 86/1997 vp s. 102–103.

²³³ HE 86/1997 vp s. 14.

²³⁴ SiVM 3/1998 vp 13.

²³⁵ SiVM 3/1998 vp s. 51–55.

Opetuksen maksullisuus erottaa kansalaisopistot monista muista koulutuksen tarjoajista. Vaikka maksullisuus säädetään opetuksen järjestäjän harkinnanalaiseksi, yleisen käytännön mukaan kansalaisopistojen kurssit ovat pääsääntöisesti maksullisia. Jotta perustuslain 16.2 § toteutuu, edellyttää se sellaisten järjestelmien ylläpitämistä, jotka mahdollistavat itsensä kehittämisen kansalaisopistoissa varattomuuden estämättä. Järjestelmät voivat tarkoittaa esimerkiksi tietyille ryhmille myönnettäviä opintoseteleitä, mutta niistä ei kuitenkaan ole säännöksiä esimerkiksi vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa.²³⁶

Opintoseteli on valtion myöntämä avustus, jota kansalaisopisto voi vuosittain hakea alueensa asukkaiden käyttöön. Avustuksen avulla voidaan joko jättää opintomaksu kokonaan perimättä tai alentaa sitä niiltä kohderyhmiltä, joiden kouluttautumista halutaan edistää. Kohderyhmiä voivat opiston päätöksen mukaan olla maahanmuuttajat, työttömät, ilman peruskoulun jälkeistä koulutusta olevat, oppimisvaikeuksia kokevat, ilman jatkokoulutuspaikkaa olevat peruskoulun päättäneet nuoret, senioriväestö (yli 63-vuotiaat) sekä eläkkeellä olevat. Opisto voi myöntää opintoseteleitä yksittäisille opiskelijoille hakemuksen perusteella tai järjestää opintosetelikursseja opiskelijoille, jotka ovat opintoseteliin oikeutettuja.²³⁷

Kansalaisopistolla voi olla muitakin alennuksia opintoseteleiden lisäksi. Kansalaisopisto voi myöntää omia alennuksia esimerkiksi opiskelijoille, varus- tai siviilipalvelusmiehille, äitiys- tai isyysrahaa saaville ja niin edelleen. Opetus voi myös olla täysin maksutonta jollekin ryhmälle, esimerkiksi sota-veteraaneille. Lisäksi kansalaisopistot saattavat järjestää kaikille maksutonta opetusta, tyypillisimmin erilaisten luentojen muodossa. Niiden voidaan katsoa toteuttavan itsensä kehittämisen tiedon hankinnan ulottuvuutta. Tiettyihin ryhmiin kohdistuvien alennusten lisäksi jotkin kansalaisopistot tarjoavat opiskelijoilleen mahdollisuutta hakea henkilökohtaista alennusta tai vapautusta kurssimaksusta. Alennus tai vapautus voidaan myöntää esimerkiksi vähäisten tulojen tai sairauden perusteella. Tämä mahdollisuus muodostuu merkitykselliseksi silloin, kun henkilö ei kuulu opintosetelietuuden tai muun alennuksen piiriin. Se voi tehdä vähävaraisellekin harrastamisen ja itsensä kehittämisen mahdolliseksi.

Opintoseteleiden kohdentaminen ja muut mahdolliset alennukset tai vapautukset kurssimaksusta voivat vaihdella kansalaisopistoittain, mikä ei muodostu ongelmaksi, kun yhdenvertainen oikeus itsensä kehittämiseen toteutuu. On kuitenkin mahdollista, että opisto rajaa opintoseteleiden kohderyhmäksi

²³⁶ Ks. Mäkelä 2014 s. 423.

²³⁷ Ks. Opetushallituksen hakutiedote 2017.

vaikkapa vain eläkeläiset ja työttömät, eikä myönnä muita alennuksia eikä mahdollisuutta hakea alennusta tai vapautusta kurssimaksusta. Jos alueella on vain yksi kansalaisopisto eikä valinnanmahdollisuuksia ole, ei vähävaraisella välttämättä ole mahdollisuutta osallistua opetukseen sen maksullisuuden vuoksi. Kurssien maksullisuuden lisäksi kustannuksia voi tulla esimerkiksi kielikursseilla oppikirjoista ja taidekursseilla materiaaleista sekä kurssipaikalle kulkemisesta. Lisäkustannukset saattavat rajata edelleen heikommassa taloudellisessa tilanteessa olevia potentiaalisen opiskelijoiden joukon ulkopuolelle.

Jotkin pienituloiset ja köyhyysriskissä olevat ryhmät ovat erityisen heikossa asemassa kansalaisopistoissa opiskelun näkökulmasta. Näitä ryhmiä ovat esimerkiksi vähimmäismääräisellä sairauspäivärahalla olevat, opiskelijat ja pienipalkkaiset. Heillä ei ole oikeutta opintoseteliin, ja opintosetelijärjestelmästä riippumattomien, kansalaisopistokohtaisten alennusten myöntäminen on täysin kansalaisopiston päätettävissä, jolloin asuinpaikka vaikuttaa sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen. Edellä mainitut ryhmät ovat taloudellisesti heikoimmassa asemassa olevia, joiden käytettävissä olevat tulot eivät välttämättä riitä edes välttämättömimpään kulutukseen. Niiden ottaminen opintoseteleiden kohderyhmään olisi perusteltua sekä yhdenvertaisuuden että sivistyksellisten oikeuksien näkökulmasta.

Yhdenvertaisuuden edistäminen ja pyrkimys tasa-arvoon ovat eri koulutusmuodoille yhteisiä piirteitä ja ne sisältyvät myös sivistystyölakiin.²³⁸ Opetuksen maksullisuus on yksi keskeisimmistä opetuksen osallistumisen mahdollistajista tai esteistä. Opiskelijoilta perittävien maksujen suuruuden sääntely jää kuitenkin melko avoimeksi, kun johtavana periaatteena on kohtuullisuus. Maksun kohtuullisuus on riippuvainen siitä, millainen henkilön taloudellinen tilanne on ylipäättään. Erilaiset alennukset eivät myöskään ulotu koskemaan kaikkia vähävaraisia. Kokonaisuudessaan voidaan katsoa, että perustuslain 16.2 §:n näkökulmasta tarkasteltuna yhdenvertaisuus mahdollisuudessa osallistua kansalaisopistojen opetukseen ei ehkä aina toteudu varattomuuden vuoksi.

4.7 Välipäätelmiä

Yhteiskunnassa, jossa sivistyksen ja hyvinvoinnin sisällöstä ja merkityksestä ollaan yksimielisiä, ei sivistyksellisten oikeuksien toteuttaminen muodostune ongelmalliseksi. Tällöin sivistyksellisten oikeuksien toteuttaminen nähdään laajemmin, ei vain velvollisuutena toteuttaa perus- tai ihmisoikeus,

²³⁸ Ks. Mäkelä 2014 s. 417.

vaan myös keinona hyvinvoinnin kasvuun ja laajentumiseen. Tämä edellyttää vähintään kouluttautumisen kustannusten kohtuullisuutta tai koulutuksen täyttä maksuttomuutta sekä opiskelun aikaisen toimeentulon on turvaamista.²³⁹ Edellä käsitellyn valossa voidaan todeta, että suomalainen käsitys sivistyksestä ja oikeudesta yhtäläisiin koulutusmahdollisuuksiin jakautuu moneen suuntaan. Näyttää siltä, että yksimielisyyttä sivistyksellisten oikeuksien käyttämisestä varattomuuden estämättä ei ole, ja se näkyy myös perusoikeussäännöstä toteuttavassa lainsäädännössä.

Edellä on käsitelty lakeja, jotka toteuttavat yhtä tai useampaa itsensä kehittämisen ulottuvuutta sekä oikeutta kouluttautumiseen. Varattomuuden esteiden poistaminen oikeudessa opetukseen ja itsensä kehittämiseen tarkoittaa sekä palveluita että rahallista tukea. Opintotukilaissa säädetään rahallisesta tuesta, kun taas muissa käsitellyissä laeissa on kyse palveluista. Julkiselle vallalle kohdistettu velvoite turvata itsensä kehittäminen ei perusta yksittäiselle henkilölle oikeutta taloudellisen tuen saamiseen.²⁴⁰ Oletuksena lienee, että taloudellisen tuen tarpeessa olevat henkilöt saavat tukea muun syyn, esimerkiksi kuten työttömyyden tai sairauden, nojalla ja että tämä tuki mahdollistaisi tavanomaisen elämän, mukaan lukien itsensä kehittämisen.

Lakeja tulkittaessa ja varattomuuden esteiden poistamisen keinoja paikannettaessa lakien esitöistä on hyötyä vain vähän. Lakeja säädettyä niitä on arvioitu perustuslain 16.2 §:n näkökulmasta joko erittäin rajallisesti, perusoikeusuudistuksen esitöitä referoiden tai ei lainkaan. Jos arviointi on tehty, se ei välttämättä ulotu koskemaan varattomuutta ja sen aiheuttamia esteitä, mikä näkyy myös lainsäädännössä. Mitä tulee oikeuskäytännön hyödyntämiseen lakien tulkinnassa, siitä löytyy apua vielä esitöitä vähemmän. Oikeustapaukset, jotka liittyvät itsensä kehittämistä toteuttavaan lainsäädäntöön, koskevat lähinnä valtionavustuksia.²⁴¹ Opintotukea koskien annetaan säännöllisesti tuomioistuinratkaisuja, mutta juuri tämän tutkielman näkökulmasta relevantteja oikeustapauksia ei oikeastaan ole.²⁴²

²³⁹ Ks. Arajärvi 2006 s. 116.

²⁴⁰ Ks. Lavapuro, Ojanen, Rautiainen & Valtonen 2016 s. 88.

²⁴¹ Tutkielman aihetta sivuavana, valtionosuuksiin ja -avustuksiin liittymättömänä ratkaisuna voidaan mainita Itä-Suomen hallinto-oikeuden antama ratkaisu, jossa se jätti tutkimatta toimivaltaansa kuulumattomana vaatimuksen yliopiston kirjaston määräämästä myöhästymismaksun poistamisesta tai kohtuullistamisesta, ks. Itä-Suomen HAO 29.4.2016 16/0216/2. Ratkaisu ei liity suoraan varattomuuteen.

²⁴² Useisiin opintotukea koskeviin ratkaisuihin liittyy toimeentulotuen ulottuvuus. Ks. esim. opintolainan ensisijaisuus toimeentulotukeen nähden KHO 2005:20; opiskelijan oikeus toimeentulotukeen opintotuen katkeamisen seurauksena KHO 2001:35; oikeus saada toimeentulotukea, kun opintolainaa ei voida myöntää maksuhäiriön vuoksi Pohjois-Karjalan LO 23.4.1996 211.

Opintotukilaki lienee tutkielmassa käsitellyistä säädöksistä täsmällisin ja yksityiskohtaisin. Se poistaa varattomuuden esteitä ja mahdollistaa opiskelua taloudellisia edellytyksiä luomalla, mutta ei kuitenkaan siinä määrin, että tasoa voitaisiin pitää ihanteellisena tai tyydyttävänä. Tämän osoittaa opintotuen varassa elävien tulojen riittämättömyys kattaa viitebudjetin mukaiset menot. Sen sijaan lait, joissa säädetään sivistys- tai kulttuuripalveluista, keskittyvät yleisesti ottaen toiminnan määrittelyyn ja rahoitusta koskevaan sääntelyyn. Monelta osin sääntely on väljää ja jättää melko paljon vapautta ja päätäntävaltaa toiminnan järjestäjälle. Tämän voisi ajatella aiheuttavan eriarvoisuutta, mutta toisaalta yhdenvertaisuuden periaate suuntaa toiminnan järjestäjän vallankäyttöä. Yhdenvertaisuus näyttääkin olevan kaiken itsensä kehittämistä toteuttavan lainsäädännön lähtökohta: kaikilla on oltava mahdollisuus käyttää palveluita, toimintaa ohjaa tavoite tasa-arvosta ja omaehtoisuudesta elinikäisessä oppimisessa.

Lakeja voidaan myös tarkastella suhteessa ihmisoikeussopimusten asettamiin minimivaatimuksiin. TSS-sopimuksen 15 artiklan mukaan valtion on huolehdittava toimenpiteistä, jotka turvaavat jokaisen oikeuden muun muassa kulttuurielämään osallistumiseen. Tämä tarkoittaa toimenpiteitä, jotka auttavat säilyttämään, kehittämään ja levittämään tiedettä ja sivistystä. Samansuuntainen määräys löytyy myös ihmisoikeusjulistuksen 27 artiklasta. Lisäksi Unescon sopimuksen 1 artiklassa kielletään syrjintä taloudellisen aseman perusteella, jos vaikutuksena on tasa-arvoisen kohtelun mitätöiminen tai heikentäminen opetuksen alalla. Erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, heikentääkö taloudellinen asema mahdollisuutta saada opetusta²⁴³. Vaikuttaa siltä, että kaikkiin sopimusten ulottuvuuksiin ei ole lakeja säädettyä kiinnitetty riittävästi huomiota.

On oletettavaa, että useimmiten sivistys- ja kulttuuripalveluiden käyttämisestä syntyy välittömiä tai välillisiä kustannuksia, tai kumpiakin. Se, onko palveluita mahdollista käyttää, riippuu puolestaan henkilökohtaisesta taloudellisesta tilanteesta. Kuten todettua, pienituloisten määrä suhteessa koko väestöön ei ole mitätön ja monet pienituloiset elävät perusturvan varassa. Perusturva puolestaan ei useissa tapauksissa riitä viitebudjetin mukaiseen kulutukseen, mikä johtaa keskusteluun etuuksien tason riittämättömyydestä. Etuuksien tulisi olla sellaisella tasolla, niillä voi kattaa tavanomaisen elämän välttämättömät kustannukset ilman toistuvaa tarvetta tukeutua toimeentulotukeen. Suomalaisen yhteiskunnan kehitysasteen huomioon ottaen on selvää, että itsensä kehittäminen jossakin muodossa on osa tavanomaista elämää. Olisi kohtuutonta rajata vähävaraisten mahdollisuudet itsensä kehittä-

²⁴³ Opetuksella viitataan sopimuksessa kaikenlaiseen ja kaiken tasoiseen opetukseen. Suomalaisen koulutusmuotojen kontekstissa se ulottuu siten muun muassa kansalaisopistoissa annettavaan opetukseen.

miseen toimintaan, josta ei aiheudu välittömiä eikä välillisiä kustannuksia. Jokaisella on oltava mahdollisuus johonkin, mahdollisesti jonkinasteista taloudellista panostusta edellyttävään, toimintaan itsensä kehittämiseksi.

On kiintoisaa, että varattomuuden esteiden poistamisesta ei itsensä kehittämistä toteuttavassa lainsäädännössä ole säännöksiä. Erilaiset varattomuuden esteitä poistavat käytännöt, kuten ilmaiset sisäänpääsy tai alennetut maksuluokat, eivät synny lakiin perustuvasta velvoitteesta vaan toiminnan järjestäjän päätöksestä. Vahvistusta tällaisten käytäntöjen ylläpitämiseen saadaan perustuslain 16.2 §:n myönteisestä tulkinnasta, mutta loppujen lopuksi perusoikeussäännöksen velvoittavuuden aste on jäänyt suhteellisen määrittelemättömäksi.

Toisaalta voidaan myös pohtia, kuinka mielekästä olisi säätää yksityiskohtaisesti maksuista, maksuttomuudesta tai muista varattomuuden esteiden poistamisen keinoista lain tasolla. Jos oletuksena on, että jokaisella on riittävät tulot ainakin yhteen harrastukseen, ei kovin yksityiskohtaiselle sääntelylle liene tarvetta. Koska näin ei ole, on tarpeen pohtia, mitä perusoikeussäännöksen toteuttamiseksi voidaan tehdä. Yksityiskohtaisempi sääntely voi olla ratkaisu, mutta kestävämpi keino olisi etuuksien nostaminen vähintään viitebudjettien viitoittamalle tasolle.

Sen lisäksi, että yksilön oikeutta opetukseen ja itsensä kehittämiseen tuetaan palveluiden ja rahallisten tukien muodossa, keskeinen elementti palveluiden saatavuudessa, määrässä ja laadussa on valtion kunnille myöntämä taloudellinen tuki. Kirjastojen, museoiden, teattereiden ja orkesterien, liikuntamahdollisuuksien ja kansalaisopistojen perustamisessa, ylläpitämisessä ja kehittämisessä keskeisenä taloudellisena mahdollistajana ovat valtionosuudet ja -avustukset. Kulttuuripalveluiden rahoituksesta kirjastotoiminnan rahoitus on lainsäädännöllisesti kaikista turvatuin. Sen perushinnoista säädettäessä on huomioitava muun muassa mahdolliset muutokset tehtävien laajuudessa sekä kustannustason muutokset, eli todelliset määrärahatarpeet, toisin kuin muussa kulttuuritoiminnassa. Perusteita eroavaisuudelle voidaan hakea kirjastotoiminnan määrittelemisestä sivistyspalveluiden ytimeksi. Siitä ei kuitenkaan pidä seurata muiden sivistyspalveluiden määrittäminen toisarvoisiksi. Jos niin tehdään, saattavat muihin sivistys- ja kulttuuripalveluihin kuin kirjastoon kohdistuvat leikkaukset näyttäytyä hyväksyttävänä, mikä on omiaan kaventamaan perustuslain 16.2 §:n alaa ja vaikuttavuutta.

Tämän vuoden alussa tulivat voimaan lakiuudistukset, joilla alennetaan museoiden, teattereiden, orkesterien ja kansalaisopistojen rahoitusta aina vuoteen 2019 asti.²⁴⁴ Tämä on varsin yksiselitteinen osoitus itsensä kehittämisen ja opetuksen saamisen kokonaisvaltaisten, myönteisten vaikutusten aliarvioimisesta yksilölle ja yhteiskunnalle. Sen lisäksi, että palvelut saattavat rahoituksen alentamisen vuoksi vähentyä, on todennäköistä, että palveluiden hintoja nostetaan. On selvää, että vaikutukset kohdistuvat ensimmäisenä vähävaraisiin, jolloin varattomuus astuu sivistyksen tielle.

Rahoituksen alentamisesta päätettäessä muutoksia arvioitiin perustuslain näkökulmasta puutteellisesti. Varattomuusnäkökulmaa ei tuotu esiin juuri lainkaan. Hallituksen esityksen mukaan kilpailukyky sopimuksen perusteella tehtävät muutokset eivät vaaranna sivistyksellisten oikeuksien toteutumista yksittäisenä muutoksena tarkastellen. Yksittäinen sivistyksellisiä oikeuksia koskeva muutos ei vaarantanekaan oikeuksien toteutumista sen ollessa suhteellisuus- ja hyväksyttävyyksivaatimusten mukainen. On kuitenkin pidettävä mielessä, että rahoituksen vähentäminen kohdistuu useisiin kulttuuripalveluihin, jotka kokonaisuutena tarkastellen muodostavat ison osan kulttuuripalveluista. Näin kyse ei ole yksittäisestä muutoksesta, minkä vuoksi kokonaisvaltaisempi tarkastelu sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta olisi ollut perusteltua. Kilpailukyky sopimuksella heikennetään niin museoiden, teattereiden, orkesterien kuin vapaan sivistystyönkin toimintaedellytyksiä. Se ei voi olla vaikuttamatta perustuslain 16.2 §:n tarkoittamaan, yhdenvertaiseen mahdollisuuteen kehittää itseään. Heikennyksiä voidaan tarkastella perusoikeuden toteutumisessa saavutetun tason heikentämisen kiellon viitekehyksessä.

²⁴⁴ Kuluvan vuoden alussa tulivat voimaan myös arpajaislain (1047/2001) uudistukset, joiden seurauksena yksinoikeus toimeenpanna rahapelejä säädetään Veikkaus Oy:lle (arpajaislaki 11 §). Aiemmin yksinoikeus oli kolmella rahapeliyhdistyksellä. Yhtiön tuotot on edelleen käytettävä yleishyödyllisiin tarkoituksiin, kuten urheilun, tieteen, taiteen sekä terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Esimerkiksi liikuntalaissa tarkoitettut valtionosuudet ja -avustukset suoritetaan ensisijaisesti arpajaislain 17 §:ssä tarkoitettusta rahapeliyhtiön tuotosta. Käytännössä lakimuutos tarkoitti lakitekniisiä muutoksia mm. museolakiin, teatteri- ja orkesterilakiin, liikuntalakiin sekä lakiin vapaasta sivistystyöstä. Muutos liittyy vuoden 2017 talousarvioon, mutta rahapelitoimintojen yhdistäminen taloudellisiin syihin kiistetään. Ks. HE 132/2016 vp.

5 PERUSOIKEUDEN HEIKENNYSKIELTO

5.1 Heikennyskielto – toteuttamisvelvoitteen toinen puoli

Aiemmin tutkielmassa käsitelty lakivaraus tekee perusoikeuden toteuttamisvelvoitteen näkyväksi ja osoittaa perusoikeuden toteuttamisen edellyttävän konkreettisia, lainsäädännöllisiä toimia. Toteuttamisvelvoitteen vastinparina voidaan pitää perusoikeuden heikennyskieltoa, joka kieltää heikentämistä jo saavutettua tasoa perusoikeuden toteutumisessa. Perusoikeuden heikennyskiellon tarkastelu osoittautuu mitä relevanteimmaksi taloudellisesti ankarina aikoina, jolloin säästöpainet kohdistuvat usein taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin.²⁴⁵

Heikennyskielto-oppi ei toistaiseksi ole saavuttanut kovin näkyvää asemaa lainsäätämistilanteissa eikä liioin valtiosääntöoikeudellisessa keskustelussa, mikä ei kuitenkaan vähennä sen merkittävyyttä. Käsitteenä perusoikeuden heikennyskielto alkoi tehdä tuloaan jo parikymmentä vuotta ennen perusoikeusuudistusta, mutta vasta uudistuksen jälkeen käsitteen voidaan katsoa vakiintuneen.²⁴⁶ Perusoikeusuudistuksen esitöistä on löydettävissä jonkin verran viittauksia heikennyskieltoon ja niitä tarkasteltaessa löytyy myös syy sille, miksi heikennyskielto-oppi on jäänyt varjoon.

Perusoikeuskomitean mietinnön mukaan säästötoimien ollessa tarpeellisia leikkausten pitäisi kohdistua muualle kuin perusoikeussäännösten suojaamiin toimintoihin. Perusoikeussäännökset eivät komitean mukaan anna ehdotonta suojaa esimerkiksi sosiaaliturvaetuksille, mutta toisaalta mahdollisilla heikennyksillä ei saa kajota perusoikeuden olennaiseen sisältöön.²⁴⁷ Komiteaa seurannut perusoikeustyöryhmä sen sijaan tarkasteli heikennyskieltoa kapeammasta näkökulmasta. Siinä missä komitea arvioi yhtäläisesti kaikkien perusoikeuksien heikentämistä, työryhmä keskittyi lähinnä perustoimeentuloturvan heikentämisen arviointiin.²⁴⁸ Kuten tutkielman kolmannessa luvussa on tullut esille, perusoikeusjärjestelmässä on nähtävissä ennen kaikkea työryhmän kädenjälki, kun taas monet komitean ajatukset unohtuivat mietinnön sivuille.

Etenkin, kun kyse on tss-oikeuksista, perusta perusoikeuksien lähtökohdille ja minimisuojujatasolle on löydettävissä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksistä. Perusoikeuden heikennyskiellon

²⁴⁵ Rautiainen 2013 s. 261–262.

²⁴⁶ Rautiainen 2013 s. 262, 277.

²⁴⁷ KM 1992:3 s. 163.

²⁴⁸ Perusoikeustyöryhmä 1992 s. 113–114.

yhteydessä voidaan katsahtaa vaikkapa TSS-sopimuksen 2 artiklaan, jonka mukaan valtio sitoutuu edistämään sopimuksessa turvattuja oikeuksia kohti niiden täyden toteutumisen tasoa. Vastinpariksi muodistuu tällöin heikennyskielto: vaatimus järjestelmän jatkuvasta kehittämisestä voidaan nähdä perusteena sille, että heikennykset saavutettuun tasoon ovat kiellettyjä. Ilman heikennyskieltoa osa määräyksen sisällöstä menettäisi merkityksensä.

Perusoikeuden heikentäminen ja rajoittaminen saattavat sekoittaa sekä sisällöllisesti että käsitteellisesti. Niiden välille on kuitenkin tarpeen tehdä ero, sillä heikentäminen ja rajoittaminen liittyvät eriluonteisiin perusoikeusvelvoitteisiin. Heikentäminen liittyy ennen kaikkea turvaamis- tai edistämismuotoisiin perusoikeuksiin. Rajoittaminen sen sijaan jäsentää torjuntaoikeudellisia perusoikeuksia, jotka velvoittavat julkista valtaa pidättäytymään johonkin asiantilaan johtavista toimista.²⁴⁹ Huomataan kuitenkin, että joiltain osin perusoikeuden heikentäminen ja rajoittaminen rajoittuvat keskenään, eikä perusoikeutta heikennettäessä voida välttää sen rajoitusopillista tarkastelua. Perusoikeuden heikentämiseen liittyy kuitenkin myös omia, erityisiä piirteitä.

Heikennyskielto konkretisoituu kahdella tavalla. Ensinnäkin se suojaa perusoikeuden ydinalueen minimisuojatason, jonka alittamista ei voida sallia missään tilanteessa. Kokonaan toinen kysymys on, mitä minimisuojatason kunkin perusoikeuden kohdalla kuuluu – yksimielisyyttä ei ole saavutettu eikä saavutettanakaan. Toiseksi heikennyskiellon soveltaminen tulee kyseeseen, kun minimisuojatason yläpuolella olevaa perusoikeutta suunnitellaan heikennettävän. Tällöin pohdittavaksi voi tulla esimerkiksi se, oikeuttavatko hankala taloudellinen tilanne ja resurssien puute heikentämään perusoikeuden toteutumisessa jo saavutettua tasoa. Heikennyskielto vaikuttaa yhtäältä heikennyksen kohteen valintaan ja toisaalta tapaan, jolla heikennys toteutetaan. Kun minimisuojatason yläpuolella olevaan perusoikeuteen kohdistuvan heikennyksen hyväksyttävyyttä arvioidaan, argumentaatio on kuitenkin usein vaatimatonta ja puutteellistakin heikennyskielto-opin näkökulmasta.²⁵⁰ Edellä on tullut esiin, että kulttuuritoimeen liittyvissä lainsäädännön muutoksissa ja uudistuksissa perusoikeusargumentaatio on ylipäättään vähäistä, eikä kulttuuritoimen rahoitukseen kohdistuvia leikkauksia arvioitu heikennyskieltonäkökulmasta.

Tavanomaisesti perusoikeuden heikentäminen liittyy julkisen talouden rahoitusvaikeuksiin, jolloin voi tulla arvioitavaksi, pystytäänkö perusoikeuden saavutettu taso säilyttämään. Tuori on esittänyt sosiaaliturvaa koskien, että lama ja rahoitusvaikeudet voivat tiettyyn rajaan asti toimia hyväksyttävänä

²⁴⁹ Rautiainen 2013 s. 263–265.

²⁵⁰ Rautiainen 2013 s. 267–271.

perusteina heikennyskiellosta poikkeamiselle.²⁵¹ Heikennyskiellosta poikkeaminen ei johda kuitenkaan mahdollisuuteen poiketa rajoitusedellytyksistä. Sittenkin kriteereitä heikennyskiellosta poikkeamiselle on jäsenelty seikkaperäisemmin.

Kun minimisuojatason yläpuolella olevia oikeuksia heikennetään julkisen talouden rahoitusvaikeuksien vuoksi, heikennyksen sallittavuutta pitäisi arvioida Rautiaisen mukaan kolmesta näkökulmasta. Ensinnäkin heikennyksen on oltava kestoaltaan rajattu ja toiseksi sen on oltava oikeassa suhteessa julkisen talouden tilaan. Nämä kaksi vaatimusta ovat osittain päällekkäisiä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kanssa ja ilmentävät siten heikennyskiellon yhteneväisyyksiä perusoikeuden rajoittamiseen. Kolmanneksi heikennys ei saa johtaa yhteiskunnan eriarvoisuuden kasvuun, siispä heikennyksen on kohdistuttava muihin kuin yhteiskunnan heikoimpiin ja haavoittuvaisimpiin.²⁵² Eriarvoisuuden kasvuun johtavien heikennysten näkökulma ansaitsisi tulla näkyvämmäksi: ovathan perusoikeudet demokraattisen hyvinvointiyhteiskunnan ilmentymä. Jos heikennykset kohdistuvat kaikista heikoimpiin, asettuvat sekä perusoikeusjärjestelmän että hyvinvointiyhteiskunnan keskeiset arvot ja periaatteet kyseenalaiseen valoon. Samalla voidaan menettää osa perusoikeusjärjestelmän perustavanlaatuisuudesta.

Heikennyskiellon toteuttamisen ja toteutumisen tiellä on kuitenkin perusoikeuskontrollin ulottumattomissa oleva este. Aiemmissa luvuissa on tullut konkreettisella tavalla esiin se, että perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen on merkittäväällä tavalla riippuvainen eduskunnan tekemistä talousarviopäätöksistä. Talousarviopäätösten perustuslainmukaisuutta ei vakiintuneen käytännön mukaan kuitenkaan arvioida, vaikka se oikeudellisesti olisikin mahdollista (eduskunnan työjärjestys 40/1999 38.3 §). Lisäksi perusoikeussäännösten priorisointiratkaisuista voidaan talousarviopäätöksellä poiketa jo yksinkertaisella enemmistöllä.²⁵³ Nämä kaksi seikkaa mahdollistavat perusoikeuksien salakavalan heikentämisen, sillä ne tapahtuvat politiikan kentällä, oikeuden ulkopuolella, vaikuttaen olennaisesti muun muassa perusoikeuksiin.

²⁵¹ Tuori 2011 s. 719–720.

²⁵² Rautiainen 2013 s. 272–273.

²⁵³ Rautiainen 2013 s. 277–278.

5.2 Ekskursio: opintotuen heikentäminen

Opintotukilaki on yksi perustuslain 16.2 §:ää toteuttava keskeinen, varattomuuden esteitä oikeudessa opetukseen poistava säädös. Kuluvan vuoden tammikuussa vahvistettiin lailla opintotukilain muuttamisesta (4/2017) opintotuen muutokset, jotka ovat voimassa elokuun alusta lähtien. Osalle opiskelijoista opintotukilain muuttaminen merkitsee huomattavaa heikennystä toimeentuloon. Koska opintotukilaki ei nykyiselläänkään takaa välttämätöntä toimeentuloa kaikille sen varassa eläville opiskelijoille, on muutoksia erityisen kiintoisaa tarkastella perustuslain 16.2 §:n näkökulmasta. Edellisessä luvussa käsitelty on aiheellista pitää mielessä: kielto heikentää perusoikeuden jo saavutettu taso, vaatimukset heikennyksen rajatusta kestosta ja hyväksyttävyydestä suhteessa julkisen talouden tilaan, kielto lisätä eriarvoisuutta sekä talousarviopäätöksenteon valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin puutteellisuus.

Hallituksen esityksessä opintotukilain muuttamisesta tavoitteina mainitaan opiskelijoiden yhdenvertaisuuden parantaminen, kokopäiväisen opiskelun mahdollisuuden turvaaminen ja ripeään valmistamiseen kannustaminen. Keinoksi toteuttaa tavoitteet on valittu opintotukimenojen pienentäminen 112 miljoonalla eurolla. Säästöt toteutetaan tukikuukausia vähentämällä, opintorahaa pienentämällä, tuen lainapainotteisuutta lisäämällä ja poistamalla opintotuen asumislisä suurimmalta osalta opiskelijoista.²⁵⁴ Tehokkuuden tavoittelua ja rahapolitiikan vahvaa asemaa – eli uusliberalistisia piirteitä – uudistuksessa ei voida kiistää. Muutoksia on välttämätöntä tarkastella paitsi yksittäin, myös kokonaisuutena.

Lakimuutoksella lyhennetään korkeakouluopintoihin tarkoitettua tukiaikaa kymmenellä kuukaudella 54 tukikuukauteen (opintotukilaki 7 §)²⁵⁵. Poikkeuksena tästä ovat 360 opintopisteen laajuiset tutkinnot, joihin myönnetään 57 tukikuukautta. Opintotukikuukausien vähentäminen toteuttaa hallituksen esityksen mukaan ripeän valmistumisen tavoitetta. Ei pidä unohtaa, että edellisestä tukikuukausien vähentämisestä on vain reilut kolme vuotta.²⁵⁶ Tavoiteajassa valmistuvan kannalta tukikuukausien vähentäminen ei muodostu ongelmalliseksi, mutta toisin on opiskelijoilla, jotka jostakin syystä poikkeavat ideaaliopiskelijasta.

²⁵⁴ Ks. HE 229/2016 vp.

²⁵⁵ Tässä osiossa pykälillä viitataan lakimuutosten myötä voimaan tuleviin säännöksiin, jotka ovat laissa opintotukilain muuttamisesta (4/2017). Esimerkiksi finlex-palvelussa opintotukilaissa ovat näkyvillä sekä tällä hetkellä voimassa olevat säännökset että lakimuutosten myötä voimaan tulevat säännökset.

²⁵⁶ Ks. HE 116/2013 vp s. 19, laki opintotukilain muuttamisesta 1243/2013.

Sivistysvaliokunta toteaa, että tukikuukausien vähentäminen voi toimia tavoitteidensa vastaisesti tiettyjen ryhmien kohdalla. Näitä ryhmiä ovat opintojen loppuun saattamisen kanssa kamppailevat, osaopiskelukykyiset, perheelliset ja oppimisvaikeuksista kärsivät. Lisäksi uudistus vaikeuttaa ammattikorkeakoulusta valmistuneiden mahdollisuuksia suorittaa ylempi korkeakoulututkinto yliopistossa. Opiskelijalla on kuitenkin mahdollisuus hakea harkinnanvaraista tukiajan pidennystä.²⁵⁷ Kokonaisuudessaan niin kutsuttujen erityisryhmien kannalta uudistuksen tavoite lisätä yhdenvertaisuutta näyttäytyy kovin nurinkurisena.

Yhdenvertaistamistavoitteen toteuttamiseksi vanhempien tulot eivät tulevaisuudessa vaikuta opintorahan määrään itsenäisesti asuvilla 18- ja 19-vuotiailla (opintotukilaki 11 § ja 19 §). Lisäksi opintorahan määrä yhtenäistetään siten, että toisen asteen opiskelijoiden ja korkeakouluopiskelijoiden opintorahan enimmäismäärä on sama (opintotukilaki 11 §). Tämä toteutetaan alentamalla korkeakouluopiskelijoiden opintorahaa samalle tasolle toisen asteen opiskelijoiden opintorahan kanssa, mikä tarkoittaa jopa 25 prosentin leikkausta korkeakouluopiskelijoiden opintorahaan²⁵⁸.

Yhdenkään muun väestönosan toimeentuloon ei ole kohdistettu yhtä suurta leikkausta. Suurin leikkaus kohdistetaan ryhmään, jolla on jo valmiiksi heikko toimeentulo ja joka kuuluu yhteen vähävaraisimmista ryhmistä. Asiantuntijalausuntojen mukaan opintorahan pienentäminen heikentää etenkin heikommasta sosioekonomisesta taustasta tulevien opiskelumahdollisuuksia perheen tai opiskelijan oman rahoitusvastuun kasvaessa. Uudistuksen myötä entistä useammat saattavat rahoittaa opiskeluitaan työtä tekemällä, mikä ei ole linjassa ripeän valmistumisen tavoitteen kanssa.²⁵⁹ Sivistysvaliokunnan esittämiä näkökulmia ei kuitenkaan huomioitu lakimuutoksista päätettäessä. Opintolainamahdollisuus saatettiin nähdä ratkaisuna opintorahan alentamisesta aiheutuviin ongelmiin.

Hallituksen esityksessä lainatakauksen enimmäismäärän korottaminen²⁶⁰ nähdään yhdenvertaisuutta lisäävänä keinona ja tienä nopeaan valmistumiseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä lainatakauksen määrän nostamisessa korostuu hyvin se, että opiskelijan toimeentulo koostuu opintorahan lisäksi lainasta.²⁶¹ Perustuslakivaliokunta on sinänsä oikeassa, mutta kokonaan toinen kysymys on, voidaanko

²⁵⁷ SiVM 17/2016 vp s. 5.

²⁵⁸ Euromääräisesti opintorahan enimmäismäärää alennetaan 303,19 eurosta 250,28 euroon.

²⁵⁹ SiVM 17/2016 vp s. 6–7.

²⁶⁰ Valtiontakauksen määrä nostetaan 400 eurosta 650 euroon tukikuukautta kohden ja ulkomailla opiskelevalla 700 eurosta 800 euroon tukikuukautta kohden, ks. HE 229/2016 vp s. 31, opintotukilaki 16 §.

²⁶¹ PeVL 58/2016 vp s. 2.

lainaa pitää toimeentulona. Matka voimassa olevan opintotukilain voimaantulon ja tänä vuonna voimaan tulevien opintotuen uudistusten välillä on historiallisesti tarkasteltuna lyhyt, vain runsaat parikymmentä vuotta, mutta perusta on ehtinyt kääntyä pääläelleen. On kuljettu kauas ajatuksista, joiden mukaan lainakeskeisyys on opintotukijärjestelmän suurin ongelma ja lainajärjestelmä ylipäätään soveltuu heikosti toimeentulon turvaamiseen.

Sivistysvaliokunta esittää mietinnössään, että koulutusala asettaa opiskelijat eriarvoiseen asemaan lainanottomahdollisuuksien suhteen. Aloilla, joilla työllistyminen on epävarmaa, lainan ottaminen on riski. Lisäksi halukkuus lainan nostamiseen korreloi sosioekonomisen taustan kanssa: mitä parempi sosioekonominen tausta, sitä todennäköisemmin opiskelija nostaa lainaa. Ei pidä myöskään unohtaa, että opiskelijat ovat ainoa ryhmä, joka on pakotettu ottamaan pankkilainaa ennen mahdollisuutta saada toimeentulotukea.²⁶² Tässä suhteessa opiskelijat ovat edelleen lakimuutosten jälkeen eriarvoisessa asemassa muihin ryhmiin nähden.

Oletettavasti yhdenvertaisuuden tavoitteen varjolla toteutetaan myös muutos siitä, että maksuhäiriömerkintä ei enää tulevaisuudessa estä lainatakauksen myöntämistä (opintotukilaki 15 §). Voimassa olevan säännöksen mukaan lainatakaus voidaan myöntää, jos maksuhäiriö on esimerkiksi yksittäinen tai vähäinen.²⁶³ Lakimuutos tarkoittaa siis käytännössä sitä, että tulevaisuudessa merkittävien taloushallinnan vaikeuksien kanssa kamppailevat opiskelijat saavat mahdollisuuden velkaantua lisää. Sivistysvaliokunta ehdottaa mietinnössään kyseistä pykälää muutettavaksi – tuloksetta – sillä nuorten talousvaikeudet ja maksuhäiriömerkinnät ovat lisääntyneet viime vuosina. Talousvaikeuksien kanssa kamppailevien nuorten pitäisi ohjautua toimeentulotuen ja sosiaalityön piiriin, mutta kuten todettu, lainan ottaminen on edellytys toimeentulotuen saamiselle.²⁶⁴ Tämä on keino myötävaikuttaa henkilökohtaisten talousvaikeuksien mahdolliseen lisääntymiseen pakottamalla lainan nostamiseen samalla, kun vältellään valtion velkaantumista ja lainan ottamista. Ristiriita on ilmeinen.

Opintolainahyvitystä²⁶⁵ koskevaa pykälää muutetaan siten, että hyvityksen määrää laskettaessa opintolainaa huomioidaan enintään 400 euroa tukikuukautta kohti, jos tutkinto on suoritettu suomalaisessa korkeakoulussa (opintotukilaki 15 f §). Tällä hetkellä määrä lasketaan tutkinnon suorittamishetkellä

²⁶² SiVM 17/2016 vp s. 6, 16.

²⁶³ Ks. HE 229/2016 vp s. 46.

²⁶⁴ SiVM 17/2016 vp s. 7–8.

²⁶⁵ Jos henkilö on nostanut opintolainaa yli 2500 euroa ja valmistuu määräajassa, Kela maksaa osan opintolainasta. Opintolainahyvitys koskee vain korkeakouluopiskelijoita ja edellyttää, että ensimmäiset korkeakouluopinnot on aloitettu 1.8.2014 tai sen jälkeen. Järjestelmä ei kohtelee eri oppilaitosasteilla ja eri aikaan opintonsa aloittaneita yhdenvertaisesti, ks. opintotukilaki 15 b–15 g §.

voimassa olevien opintolainan valtiontakauksen enimmäismäärää koskevien säännösten mukaan. Muutosta perustellaan, jälleen kerran, menojen hillitsemisellä. Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että opintotuen muuttaminen lainapainotteiseksi voi lisätä lainan käyttöä ja hyvitykseen oikeutettujen määrää, mikä on valtion kannalta tämä on epädullista. Siksi todetaankin, että hyvityksen ehtoja voidaan tarvittaessa tiukentaa myöhemmin.²⁶⁶ Kun huomioidaan ilmiselvä tahto heikentää opiskelijoiden taloudellista asemaa, ei liene syytä epäillä, etteikö mahdollisuutta alentaa hyvityksen ehtoja käytettäisi sopivan tilanteen tullen.

Opiskelijan omat tulot vaikuttavat opintotuen määrään (opintotukilaki 17 §). Tuloraja on tähän asti ollut ansiotasoindeksiin sitomaton, mikä on ollut omiaan heikentämään opiskelijoiden taloudellista asemaa. Lakimuutosten myötä tulorajoja tarkistetaan joka toinen vuosi vuoden 2018 alusta lähtien (opintotukilaki 17 a), mikä sinänsä on myönteistä kehitystä.²⁶⁷ Opintotukea radikaalisti leikattaessa olisi kuitenkin ollut perusteltua nostaa tulorajoja välittömästi, jotta opiskelijat voisivat edes työllä ansaita toimeentuloaan tukien vähentyessä. Opiskelijoiden tulorajojen korottamista 50 prosentilla ehdotetaankin lakialoitteessa opintotukilain 17 §:n muuttamiseksi. Perusteina esitetään muun muassa opiskelijoiden oikeus elää ilman pakkoa ottaa lainaa ja työnteon tärkeys paitsi toimeentulon, myös työkokemuksen saamisen kannalta.²⁶⁸ Massiivisten opintotukileikkausten jälkeen lakiehdotuksen hyväksyminen olisi ollut kohtuullista, mutta se jäi hyväksymättä.

Lisäksi opintotukilain muutosten myötä opintotuen asumislisä lakkautetaan suurimmalta osalta opiskelijoista. Opintotuen asumislisän piirissä olevat opiskelijat siirtyvät pääsääntöisesti yleisen asumistuen piiriin muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta (opintotukilaki 14 §). Muutos voi parantaa yksin vuokralla asuvien ja muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden tilannetta. Sen sijaan pariskunnat, joista vain toinen on opiskelija, menettävät eniten asumisen tukea.²⁶⁹ Muutos sinänsä voidaan nähdä yhdenvertaistavana toimenpiteenä, sillä opiskelijat asetetaan samanlaiseen asemaan muiden väestöryhmien kanssa, kun myös heidän asumisen tukeensa aletaan soveltaa lakia yleisestä asumistuesta (938/2014).

²⁶⁶ HE 229/2016 vp s. 29–31.

²⁶⁷ Viimeisimmästä tulorajan tarkistamisesta on kulunut miltei kymmenen vuotta, ks. HE 229/2016 vp s. 22. Se näkyy tulorajojen tasossa; opiskelija saa ansaita 660 euroa opintotukikuukautta kohden, ks. opintotukilaki 17 §.

²⁶⁸ LA 87/2016 vp.

²⁶⁹ HE 229/2016 vp s. 31.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan valtiosääntöoikeudellisia esteitä yhdestä etuusjärjestelmästä toiseen siirtymiselle ei ole. Sen sijaan merkitystä on sillä, millaiseksi tuensaajien asema muodostuu muutoksen myötä. Perustuslakivaliokunnan mukaan opiskelijoiden asema muodostunee perusoikeuksien kannalta moitteettomaksi, koska lainatakauksen määrää nostetaan.²⁷⁰ Kun otetaan huomioon opintuen kokonaisuudessaan alhainen taso, muutos asumisen tuessa tarkoittaa osalle opiskelijoista erittäin alhaista tulotasoa. Opiskelija, jonka puoliso on työssäkäyvä, ei mitä luultavimmin ole oikeutettu asumislisään. Mikäli opiskelija ei käy töissä eikä nosta opintolainaa – jota ei voida perustellusti kutsua sosiaaliturvaksi, sillä se on *lainaa* – opiskelijan kuukausittaiset tulot ovat enimmillään noin 250 euroa. Tätä ei lainvalmistelussa nähty millään tavalla esteenä sivistyksellisten eikä liioin sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen.

Arvioiden mukaan asumisen tuen menettää kokonaan noin 22 prosenttia (42 000 henkilöä) opintotuen asumislisän saajista eli kyseessä on huomattava joukko opiskelijoita. Korkeakouluopiskelijoiden osuus asumistuen menettäjästä on suurin, 71 prosenttia (30 000 henkilöä), ja euromääräisesti menetys on yli sata euroa kuukaudessa. Asumisen tuen pieneneminen puolestaan koskettaa noin 25 000 opiskelijaa.²⁷¹ Asumisen tuki poistuu tai pienenee siis peräti 67 000 opiskelijalla. Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin todennut, että asumistuen aleneminen sadalla eurolla voi olla merkittävä heikennys pienituloiselle ruokakunnalle. Se voi vaikeuttaa tai estää ruokakunnan asumisen senhetkisessä asunnossa.²⁷²

Perustuslakivaliokunta ei edellä lausutusta huolimatta näe opiskelijoiden asumistuen muutosta ongelmallisena. Koska muutokset tulevat voimaan vasta kuluvan vuoden elokuun alusta, tuensaajilla on valiokunnan mukaan aikaa sopeuttaa asumisensa kustannuksia.²⁷³ Suurissa opiskelukaupungeissa edullista asumisratkaisua voi kuitenkin olla miltei mahdotonta löytää, jolloin tuensaajilla ei välttämättä ole todellisia mahdollisuuksia asumisensa kustannusten sopeuttamiseen. Kun taloudelliset ongelmat liittyvät kaikista välttämättömmimpiin elämän edellytyksiin, kuten asumiseen, esteet kouluttumiselle alkavat muodostua todellisiksi, mikä heijastuu ensimmäisenä vähävaraisimpiin.

Sivistysvaliokunta kiinnittää huomiota erityisesti perheellisten opiskelijoiden ryhmään, jonka asema lakimuutosten myötä heikentyy olennaisesti. Opintorahan leikkaamisen ja asumistuen muuttamisen

²⁷⁰ PeVL 58/2016 vp s. 3.

²⁷¹ HE 229/2016 vp s. 38.

²⁷² PeVL 58/2016 vp s. 3.

²⁷³ PeVL 58/2016 vp s. 4.

lisäksi perheelliset opiskelijat menettävät toimeentulotukituloja opintolainakorotuksen vuoksi. Valiokunta toteaa, että opintotukileikkausten jälkeen perheelliset opiskelijat ovat äärimmäisen haavoittuvassa asemassa. Sivistysvaliokunta ehdottaa opintotukeen huoltajakorotusta, mihin ei aluksi tartuttu.²⁷⁴ Viitisen kuukautta myöhemmin hallituksen puoliväliriihessä esitettiin kuitenkin, että perheellisille opiskelijoille myönnetään 75 euron huoltajakorotus, mikä on osa eriarvoisuutta vähentävää sosiaaliturvan kokonaisuudistusta.²⁷⁵ Esimerkiksi opiskelijalle, jonka puoliso on työssäkäyvä, uudistukset kokonaisuudessaan voivat tarkoittaa ensinnäkin opintorahan pienenemistä noin 53 eurolla ja toiseksi noin 200 euron suuruisen asumislisän poistumista kokonaan. Opintotuen muutosten ja huoltajakorotuksen lisäämisen tultua voimaan perheellisen opiskelijan kuukausittaiset tulot ovat 178 euroa pienemmät kuin aiemmin. On suorastaan mahdotonta hahmottaa, miten huoltajakorotus tässä kontekstissa voisi vähentää eriarvoisuutta ja lisää hyvinvointia.

Opintotuen muutokset edellyttivät muutosta myös lakiin yleisestä asumistuesta.²⁷⁶ Lakimuutoksella opiskelijat siirretään yleisen asumistuen piiriin ja lisäksi tehdään muita järjestelmän yhdistämisestä johtuvia muutoksia. Huomionarvoisinta opiskelijoiden ja myös muiden asumistuen saajien kannalta on, että enimmäisasumismenoja rajoitetaan opiskelijoiden aiheuttamien lisäkustannusten kattamiseksi. Lakimuutoksilla toteutetaan siten valtion talousarvioesityksessä päätetyt asumistuen 9,5 miljoonan euron suuruiset indeksisidonnaiset säästöt.²⁷⁷ Kun säästöt tehdään asumisen tukeen, ne kohdistuvat heikoimmassa asemassa oleviin, kuten opiskelijoihin ja työttömiin.

Tukikuukausien vähentämisen, opintorahan leikkaamisen, opintolainan valtioneuvoston korottamisen ja asumisen tuen muutosten lisäksi opintotukilakiin tehdään lisäksi muutamia merkitykseltään hieman vähäisempiä muutoksia. Esimerkiksi opintotukilain 27.5 §:ää muutetaan siten, että opiskelijan omien tulojen perusteella takaisinperittäväksi määrätyn opintorahan ja asumislisän määrän korotusta alennetaan voimassa olevan lain 15 prosentista 7,5 prosenttiin.²⁷⁸ Tämä sinänsä myönteinen muutos ei vaikuta ratkaisevalla tavalla perustuslain 16.2 §:n toteutumiseen.

Kaikkiaan vaikuttaa siltä, että keinot saavuttaa opintotukiudistuksen tavoitteet eivät ehkä kaikilta osin ole yhtenäisessä linjassa keskenään. Yhdenvertaisuus lisääntynee, kun sitä tarkastellaan opiske-

²⁷⁴ SiVM 17/2016 vp s. 8.

²⁷⁵ Valtioneuvosto 2017.

²⁷⁶ Ks. laki yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta 1533/2016.

²⁷⁷ Ks. HE 231/2016 vp.

²⁷⁸ Ks. kaikista lakiehdotuksista perusteluineen HE 229/2016 vp s. 44–50.

lijoiden kesken: kaikki ovat yhtäläillä heikossa asemassa. Kokopäiväinen opiskelu ei ehkä ole mahdollista, jos tukikuukaudet loppuvat kesken tai velkaantumisen välttämiseksi opiskelija käy töissä. Järjestelmä ei ole kovin joustava tapauksissa, joissa opiskelijalle tapahtuu jotakin ihanneopiskelijan suoraviivaisesta opintojen suorittamisesta poikkeavaa, kuten perheenisäys tai sairastuminen. Valtiosääntöoikeudellisesti lakimuutosten tarkasteleminen heikennyskielto-opin valossa unohtui opintotukilakia uudistettaessa täysin – jälleen kerran.

Kun lainaa ei mielletä sosiaaliturvaksi vaan korkojen kanssa takaisinmaksettavaksi velaksi, opintotukilain muutokset heikentävät lukuisten opiskelijoiden taloudellista tilannetta ja siten mahdollisuudet selviytyä tavanomaisista elämisen kustannuksista ovat entistä heikommat.²⁷⁹ Jo nyt, ennen kuin lakimuutokset ovat tulleet voimaan, opintotuen varassa elävät kuuluvat yhteen köyhimmistä väestönosista. On huomattava, että opiskelijoiden yhdenvertaiseen mahdollisuuteen kouluttautua kytkeytyy useampi perusoikeus: yhdenvertaisuus (PL 6 §), sivistykselliset oikeudet (PL 16 §) ja oikeus sosiaaliturvaan (PL 19 §). Viimeisimmän mukaan jokaisella on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ja lisäksi julkisen vallan tehtävä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asunnon omatoimista järjestämistä. Koska opintotukilain muutokset vaikuttavat heikentävästi opiskelijoiden perusoikeuksiin, niitä on tarpeen tarkastella myös heikennyskiellon näkökulmasta.

Muutokset perusoikeuksia toteuttavaan lainsäädäntöön ovat lähtökohtaisesti mahdollisia. Ensiksi on ratkaistava kysymys siitä, toteuttaako nykylainsäädäntö perusoikeuksia minimitasolla vai sen yläpuolella. Koska heikennyksiä pidettiin mahdollisina, voidaan päätellä, että opintotukilaki toteuttaa perustuslain 16.2 §:ää ainakin jonkin verran minimitason yläpuolella. Toisaalta tästä voidaan olla myös toista mieltä, sillä kuten edellä on todettu, opintotuen avulla lienee mahdollista hankkia asuminen ja ravinto, mutta esimerkiksi harrastamiseen, siis samassa momentissa turvattuun mahdollisuuteen kehittää itseään, ei välttämättä ole mahdollisuutta. Oletetaan kuitenkin, että operoidaan minimisuojarahon yläpuolella.

Perusoikeuksiin, jotka toteutuvat minimisuojarahon yläpuolella, voidaan periaatteessa tehdä heikennyksiä. Niitä on kuitenkin tarkasteltava erityisten kriteerien avulla. Lisäksi tässä tapauksessa on huomattava, että perustuslain 16.2 § tulkittuna TSS-sopimuksen 2 artikla tukenaan edellyttää, että oi-

²⁷⁹ Opintolainan valtiontakauksen korottaminen voidaan nähdä myös opintotuen tason nostamisena, ks. HE 229/2016 vp s. 26. Nähdäkseni todenmukaisempi on kuitenkin sivistysvaliokunnan mietinnössä esitetty näkökulma opiskelijoiden velkaantumiseen pakottamisesta, ks. SiVM 17/2016 vp s. 14.

keutta kehitetään jatkuvasti kohti sen mahdollisimman täydellistä toteutumista. Tähän nähden heikennys on erityisen arveluttava, sillä perusoikeuden heikentäminen tarkoittaa myös ihmisoikeuden – siis ehdottoman minimisuojuksen – heikentämistä. Kaikesta huolimatta perusoikeuteen tehtävää heikennystä pidettiin politiikan tasolla hyväksyttävänä, mikä ei tarkoita sitä, että se olisi valtiosääntöoikeudellisesti ollut yksiselitteisen hyväksyttävä.

Ensinnäkin heikennyksen on oltava kestoaltaan rajattu. Opintotuen heikennyksiä ei ole tarkoitettu kestoaltaan rajatuiksi, vaan ne ovat voimassa siihen asti, kunnes säännöksiä seuraavan kerran muutetaan. Tämä kertonee siitä, että opintotukilakia ei ehkä ole riittävästi mielletty perustuslain 16.2 §:n keskeiseksi toteuttajaksi. Toisaalta se saattaa kertoa myös välinpitämättömyydestä; jo perusoikeusuudistuksessa todettiin, että perustuslain 16.2 § ei edellytä opintotukijärjestelmän ylläpitämistä. Vähävaraisten kouluttautuminen pitää kuitenkin mahdollistaa jollakin tavalla, olkoon se opintotuki- tai jokin muu järjestelmä. Muita järjestelmiä ei ole kuitenkaan kehitetty, vaan opintotukijärjestelmän on katsottu turvaavan perustuslain 16.2 § toteutuminen.

Toiseksi heikennyksen on oltava oikeassa suhteessa julkisen talouden tilaan nähden, mitä on edellistä huomattavasti hankalampaa arvioida. Julkisen talouden heikolla tilalla voidaan vaivattomasti perustella koulutukseen kohdistuvia säästöjä. Koska perusoikeuksilla on perustuslain suoja ja usein myös ihmisoikeussopimusten määräyksiä tukenaan, ei heikennysten perusteleminen julkisen talouden tilalla ole loputtomiin mahdollista. Opintotuen heikennysten kohdalla liikutaankin rajapinnoilla sen suhteen, missä kulkee heikennysten oikea suhde julkisen talouden tilaan nähden. Tätä tukee entisestään se, että valtion velkaantumista estetään velkaannuttamalla yksityisiä ihmisiä. Tässäkin yhteydessä olisi voitu pohtia oikeaa suhdetta.

Kaksi edellistä kriteeriä ovat ehdottoman tärkeitä heikennystä arvioitaessa. Tässä tapauksessa kaikista tärkein kriteeri on silti viimeinen, jonka mukaan *heikennys ei saa johtaa yhteiskunnan eriarvoisuuden kasvuun*. Yksi opintotukilain muutosten tavoitteista oli parantaa yhdenvertaisuutta. Eri oppilaitoksissa opiskelevien ja eri-ikäisten opiskelijoiden keskinäiseen yhdenvertaisuuteen muutokset vaikuttavatkin myönteisesti, kun taas opiskelijoiden yhdenvertaisuutta muihin ryhmiin nähden muutokset kiistatta heikentävät.

Hyvinvointiyhteiskunnan perustavimpia periaatteita on huolehtia heikoimmista ja vähäosaisimmista. Näin ihmisten väliset erot pienenevät ja hyvinvointi lisääntyy. Opintotuen muutokset ovat paitsi demokraattisen hyvinvointiyhteiskunnan periaatteiden ja arvojen, myös heikennyskielto-opin vastaisia,

sillä opiskelijoiden toimeentulon pienentäminen ei voi olla heikentämättä heidän asemaansa entisestään. On ilmiselvää, että opintotuen heikennyksiä ei ole tarkasteltu eriarvoisuuden kasvun näkökulmasta eikä liioin muidenkaan heikennyksen arvioinnin kriteerien näkökulmasta. Hallituksen esityksen yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnissa ei opiskelijoiden asemasta muihin ryhmiin nähden mainita sanallakaan. Vaikutusarvioinnista löytyy ainoastaan positiivisia, jopa ylistäviä elementtejä.²⁸⁰ Ei kuitenkaan voida olla päätyvästä siihen lopputulokseen, että opintotukilain muutokset eivät ole hyväksyttäviä heikennyskielto-opin näkökulmasta tarkasteltuina.

²⁸⁰ HE 229/2016 vp s. 41.

6 POHDINTAA JA PÄÄTELMIÄ

Varallisuudesta riippumattomien sivistyksellisten oikeuksien turvaamiseen perustuslaissa on kuljettu pitkä matka, jonka aikana agraariyhteiskunnasta on kehittynyt demokraattinen hyvinvointiyhteiskunta. Merkittävien yhteiskunnallisten muutosten vaikutukset ovat aina ulottuneet oikeuteen, kuten esimerkiksi oikeusvaltiokehitys 1800-luvun taloudellisen ekspansion seurauksena sekä itsenäistymisen ja sisällissodan jälkeinen lopullinen demokratisoituminen osoittavat. Muutokset eivät ole tapahtuneet itsestään, vaan niiden syntyyn on vaikuttanut ratkaisevasti vallankäyttö, johon liittyy erottamattomasti ideologinen ulottuvuus.

Lainsäädännöllisiä muutoksia sivistyksen alalla on kautta aikojen perusteltu yhdenvertaisuudella ja tasa-arvolla, oli kyse sitten säätyerojen ylläpitämisestä oppikoulujärjestelmän avulla kansakoulussa, kirjastojen varausmaksujen poistamisesta samalla lainauskielto maksukyvyttömyyden nojalla säilyttäen tai opintotuen heikennyksistä. Uudistukset saadaan näyttämään hyväksyttäviltä, kun perustelut muotoillaan yhdenvertaisuutta ja oikeudenmukaisuutta edistäviksi. Kyseessä ei siten ole uusi kehityssuunta, vaan vakiintunut käytäntö, mikä hankaloittaa ilmiön havaitsemista.

Yhdenvertaisuusdiskurssin kääntöpuolella on ollut väestön erottelu: keskiajalla muodostunut pieni akateeminen sivistyneistö säilytti asemansa kansaopetuksen ollessa varsin kehittymätöntä, sääty-yhteiskunnassa kukin tiesi muuttumattoman asemansa ja sääty-yhteiskunnan asteittaisen purkamisen jälkeenkin väestön erottelu taloudellisen aseman perusteella jatkui, mikä näkyi muun muassa koulutuspoluissa. Lainsäädäntö on ollut yksi erottelun mahdollistajista, minkä vuoksi tosiasiallista yhdenvertaisuutta ei ole ollut mahdollista saavuttaa. Kun viimeisetkin sääty-yhteiskunnan jäänteet poistettiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä runsaat kaksikymmentä vuotta sitten, oikeudellinen tila mahdollisti ja alkoi edellyttääkin muun muassa sivistyksellisten oikeuksien yhtäläistä toteutumista.

Olisi kuitenkin naiivia olettaa, että lainsäädäntöä muuttamalla eriarvoisuus yhtäkkisesti poistuisi ja syvälle juurtunut tapa luokitella ihmisiä muuttuisi. Ei pidä myöskään unohtaa perusoikeusuudistuksen kanssa samanaikaisesti voimistunutta uusliberalistista ajattelua, jonka vaikutukset alkoivat heijastua päätöksentekoon. Yhtäältä käynnissä oli siis julkisen vallan turvaamien perusoikeuksien laajentamisen prosessi ja toisaalta taas markkina-ajattelun myötä julkisen sektorin vallan vähentämisen ja yksilön vastuun lisäämisen kehityskulku. Tasapainoilu kahden, erisuuntaan vievän voiman välillä jatkuu edelleen, mikä on ehkä osaltaan vaikuttanut perusoikeusuudistuksessa perusoikeusjärjestelmään lisättyjen uusien oikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen.

Perusoikeuden sisällön määrittelemisessä perustuslain tekstin tulkitsemiseksi perusoikeustekstin rinnalle tarvitaan usein muita keinoja. Lainopillisia keinoja voivat olla vaikkapa lainvalmisteluaineisto ja tuomioistuinratkaisut, joista ei kuitenkaan ole apua kaikkien perusoikeuksien tulkinnassa. Siksi perusoikeuden sisällön määrittelemistä on lähestyttävä muilla tavoin, kuten tässä tutkielmassa on tehty lakivaraus- ja heikennyskielto-opin avulla. Lakivarausoppi on jäänyt hieman epämääräiseksi ja näkymättömäksi, ja sen suurin arvo lieneekin tehdä näkyväksi aineellisen lainsäädännön rooli perusoikeuden sisällön määrittämisessä. Heikennyskielto-opinkaan asema ei ole vakiintunut, mutta sen merkitys on mitä tärkein, sillä heikennyksiä suunniteltaessa ja tehtäessä perusoikeuden sisältö ja vakiintumisaste saattavat sen ansiosta tulla huomatuiksi. Edellisten lisäksi tutkielmassa on haettu tukea perusoikeussäännöksen tulkintaan myös oikeuden ulkopuolelta empiirisestä maailmasta.

Vaikuttaa siltä, että perustuslain 16.2 §:n ilmaus *varattomuuden sitä estämättä* on ainakin osittain retorinen keino, jolla perusoikeus saadaan näyttämään siltä, että se universaalisuuden periaatteen mukaan koskettaa kaikkia. Säännöksen sisältöä ei kuitenkaan perusoikeusuudistuksessa täsmällisesti määritelty, eikä sitä myöhemminkään ole täsmennetty oikeuskäytännössä eikä juuri lainvalmistelusakaan. Oikeuden sisällön epämääräisyys ja epäselvyys eivät voi olla vaikuttamatta sen tulkintaan ja soveltamiseen, eikä tulkinnan ja soveltamisen puute liioin edesauta oikeuden sisällön määrittymistä. Mikään edellä todetusta ei myöskään myötävaikuta perusoikeusuudistuksessa tavoiteltuun perusoikeuksien välittömään sovellettavuuteen. Vaara perusoikeuden toteutumatta jäämisestä lienee todellinen.

Perustuslain 16.2 § näyttää jääneen varattomuusulottuvuuksineen varjoon, josta se välillä lainvalmistelussa nostetaan valokeilaan vain, jotta voidaan todeta, että kulloinkin käsiteltävät säännökset eivät ole sen kanssa ristiriidassa. Seikkaperäistä argumentaatiota ristiriidattomuudelle ei ole koskaan esitetty. Tutkielmassa on kuitenkin tullut esiin, että aineellisen lainsäädännön ristiriidattomuus perustuslain 16.2 §:n kanssa ei ole lainkaan niin yksiselitteistä, jollaisena se lainvalmisteluaineistoissa esitetään. Tämä osoittaa, että varattomuuskeskusteluun joutumista vältellään. Ongelmakohtia ja ristiriitaisuuksia nostetaan lainvalmistelussa esiin lähinnä valiokuntien lausuntojen eriävissä mielipiteissä, joiden merkitys on useimmiten korkeintaan herättää keskustelua.

Jokaisen yhtäläistä mahdollisuutta kouluttautua ja kehittää itseään on lähestyttävä varattomuuden näkökulmasta monitahoisesti. Perusoikeussäännöksen sisällön määrittelyssä on yhdisteltävä element-

tejä, jotka ovat hajallaan perustuslaissa sekä sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia toteuttavassa aineellisessa lainsäädännössä. Näitä perustuslain 16.2 §:n sisältöä varattomuusnäkökulmasta määrittäviä elementtejä ovat:

- mahdollisuus kouluttautua siten, että sosiaaliset oikeudet toteutuvat
- mahdollisuus valita itsensä kehittämisen muodot jossain määrin myös oman kiinnostuksen, ei vain henkilökohtaisten taloudellisten resurssien perusteella
- julkisen vallan tuottamat tai tukemat monipuoliset koulutus- ja kulttuuripalvelut kaikkialla Suomessa
- erilaisten etu- tai alennusjärjestelmien ylläpitäminen sivistys- ja kulttuuripalveluissa tai jopa ilmaisten palveluiden tarjoaminen pienituloisille, joilla ei muuten olisi mahdollisuutta käyttää palvelua
- tasoltaan riittävän perusturvan ylläpitäminen
- tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaaminen kaikissa sivistyspalveluissa vähävaraisten näkökulmasta.

Kun kaikki edellä luetteloidut elementit huomioidaan ja kun niitä tarkastellaan suhteessa aineelliseen lainsäädäntöön, vaikuttaa siltä, että perustuslain 16.2 § ei toteudu ideaalisesti ainakaan lainsäädännön tasolla. On muistettava, että pienituloisia on tarkastelutavasta riippuen 11–25 prosenttia koko väestöstä. Tiedetään, että perusturva ei ole pysynyt muun hintakehityksen mukana ja lukuisilla ihmisillä tulot eivät riitä kattamaan välttämättömiä menoja. Edelliset tukevat väitettä siitä, että oikeus kouluttautua ja kehittää itseään ei toteudu myöskään oikeuden ulkopuolisessa maailmassa yhdenvertaisesti, vaan henkilökohtainen taloudellinen tilanne vaikuttaa oikeuden toteutumisasteeseen. Väitteen lopullinen verifioiminen edellyttää kuitenkin tuekseen laajempaa empiirisiin tutkimusmetodein hankittua aineistoa.

Varattomuus ei toistaiseksi muodostune esteeksi kouluttautumiselle, mutta kouluttautumisen aikaisen toimeentulon taso on useilla niin matala, että välttämättömistä menoista, kuten terveydenhoidosta, on ehkä säästettävä. Näin sivistyksellisen oikeuden käyttäminen voi johtaa sosiaalisten oikeuksien toteutumattomuuteen, mikä ei ole tarkoituksenmukaista. Opintotukilaki on keskeinen perustuslain 16.2 §:n toteuttaja ja määrittelee osaltaan, mitä on oikeus kouluttautua varattomuuden estämättä – siitä huolimatta, että joidenkin näkökantojen mukaan opintotukijärjestelmä ei ole välttämätön. Toistaiseksi ei ole kuitenkaan muutakaan järjestelmää, joka yhdenvertaisesti mahdollistaisi jokaisen oikeuden kouluttautua. Opintotukeen kuluvan vuoden aikana tehtävät muutokset on siksi nähtävä heikennyksien vastaisina perusoikeuden heikennyksinä. Opintorahan ja opintotuen asumislisän

matalan tason ja sosiaaliturvaksi lukeutumattoman opintolainan vuoksi on mahdollista, että voimassa oleva lainsäädäntö on ainakin lähellä perusoikeuden toteuttamisen minimitasoa. Heikennyksiä voidaan kritisoida, koska ne eivät ole kestoaltaan rajattuja ja ne kohdistuvat yhteen vähävaraisimmista väestöryhmistä, mikä ei voi olla lisäämättä eriarvoisuutta.

Sen sijaan itsensä kehittämistä tarkasteltaessa vaikuttaa selvältä, että taloudellisesti heikossa asemassa olevalla henkilöllä oikeuden toteutuminen estyy ainakin jossain määrin. Tyypillisesti tällainen henkilö on esimerkiksi työtön, eläkeläinen tai opiskelija. Jokaisella tulisi olla mahdollisuus valita omasta näkökulmastaan kiinnostava itsensä kehittämisen muoto ja sen ollessa yhteiskunnan yleisen kehitystason mukainen, julkisella vallalla on oikeuden toteutumisen turvaamisvelvollisuus. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi mahdollisuutta harrastaa alppihiihtoa tai sukeltaa Intian valtamerellä ei tarvitse turvata perustuslain nojalla. Harrastuksen valinnan ainoana perusteena ei kuitenkaan pitäisi olla esimerkiksi se, mille kursseille kansalaisopiston myöntämää opintoseteliä saa käyttää.

Aineellinen lainsäädäntö ei anna tyhjentävää sisältöä oikeudelle kehittää itseään varattomuuden estämättä, vaikka oikeuden moniulotteisuuden huomioiden se voisi olla tarpeellista. Sääntely on kaikkiaan hajanaista ja pirstaleista, eikä turvaa perustuslain 16.2 §:ää täydellisesti. Esimerkiksi kirjastoissa säädetään maksuttomuudesta ja vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa opiskelijoilta perittävistä maksuista, mutta kovin kattavaa ja täsmällistä sisältöä perusoikeussäännökselle ei ainoastaan perustuslain 16.2 §:ää täsmentävän aineellisen lainsäädännön avulla saa muodostettua. Tämä vahvistaa entisestään varattomuuden varjoon jäämistä ja retorisuutta sekä sitä, että perustuslain 16.2 §:n varattomuuden sisältö ei voi määrittyä ainoastaan säännöstä täsmentävän aineellisen lainsäädännön kautta, vaan elementtejä on yhdisteltävä muun muassa sosiaalisia perusoikeuksia määrittävästä lainsäädännöstä.

Koska perustuslain 16.2 § säädetään julkisen vallan turvattavaksi, se tarkoittaa yksioikoisesti sitä, että julkisen vallan on tuotettava tai tuettava erilaisia koulutukseen ja itsensä kehittämiseen liittyviä palveluita ja perusoikeussäännöksen on toteuduttava kaikkialla Suomessa. Kaikkea ei siis voi jättää yksityisen tai kolmannen sektorin toteutettavaksi. Sivistyspalveluiden tärkeimpiä tuottajia ovat kunnat, mutta on muistettava, että valtion talousarviopäätökset – joita ei arvioida valtiosääntöoikeudellisesti – määrittelevät kunnille annettavia valtionosuuksia ja valtionavustuksia. Niillä puolestaan on vaikutusta palveluiden määrään, laatuun ja hintaan. Museoiden, teattereiden, sirkusten, orkesterien ja kansalaisopistojen valtionosuuksien leikkaamisen vaikutus heijastuu ensimmäisenä vähävaraisiin henkilöihin.

Toisaalta on otettava huomioon, että politiikka saattaa ohjata kunnassa sivistyspalveluiden ja samalla perusoikeuksien toteutumista talouttakin enemmän. Tämä tulee esiin syrjäkuntia koskevassa tutkimuksessa, jossa todetaan, että kunnan taloudellinen tilanne ei millään tavoin selitä kunnan sivistyspalveluiden heikkoa saatavuutta ja saavutettavuutta.²⁸¹ Kunnassa voidaan siis tehdä melko mielivaltaisiakin päätöksiä sen suhteen, miten käytettävissä olevat resurssit kohdennetaan. Jotta perustuslain 16.2 § toteutuisi, olisi kuntien joko yksin tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa tuotettava sivistyspalveluita ja huolehdittava niiden monipuolisuudesta.

Lisäksi perusoikeussäännöksestä voidaan johtaa velvoite järjestää etu- ja alennusjärjestelmiä heikossa taloudellisessa tilanteessa oleville, jotta yhtäläinen mahdollisuus käyttää sivistys- ja kulttuuripalveluita toteutuisi. Perusoikeusmyönteisin ratkaisu olisi tarjota niin laajasti kuin mahdollista ilmaisia palveluita vähävaraisimmille, joille ei muuten olisi mahdollisuutta käyttää palveluita. Etu- ja alennusjärjestelmien sekä mahdollisten ilmaisten palveluiden kattavuudessa olisi pyrittävä monipuolisuuden sekä huomioitava yhteiskunnan kehitysaste.

Sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien sisältö ja merkitys on hahmotettava paitsi yksittäisinä perusoikeuksina, myös kokonaisuutena. Ensinnäkin perustuslain 16 § muodostaa kokonaisuuden, jossa momentit tukevat toisiaan: oppivelvollisuuden suorittaminen mahdollistaa osallistumisen perusopetuksen jälkeiseen opetukseen, ja oikeus kouluttautua ja kehittää itseään puolestaan limittyvät osittain keskenään ja liittyvät myös tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen.²⁸² Jotta sivistykselliset oikeudet voisivat toteutua, on sosiaalisten oikeuksien toteuduttava samanaikaisesti.²⁸³ Ihmisellä on oltava perustoimeentulo, asunto sekä mahdollisuus tarvittaessa käyttää sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluita. Puutteet sosiaalisten oikeuksien toteutumisessa näkyvät välittömästi sivistyksellisten oikeuksien heikompana toteutumisena. Sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien limittyminen ja niihin liittyvä problematiikka on myös kiintoisa jatkotutkimusaihe.

Sekä sivistyksellisille että sosiaalisille perusoikeuksille on tyypillistä, että niiden sisältö määrittyy aineellisesta lainsäädännöstä perusoikeussääntelyn suuntaisesti kulkevassa heikossa vuorovaikutuksessa. Tämä tarkoittaa sitä, että sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet ovat jatkuvasti poliittisten päätösten ja ideologioiden riepotehtavana. Aineellisen lainsäädännön kumoaminen ja muuttaminen on

²⁸¹ Ks. Lavapuro, Ojanen, Rautiainen & Valtonen 2016 s. 101–102.

²⁸² Sivistyksellisiä oikeuksia koskevan perusoikeuden sisäisestä vuorovaikutuksesta ks. Mäkelä 2013b.

²⁸³ Ks. Neuvonen & Rautiainen 2013 s. 1023–1024.

yksinkertaisempaa ja ennen kaikkea nopeampaa kuin perustuslain muuttaminen. Siksi perusoikeussäännösten sisältöjen tunnistaminen, heikennyskielto-opin noudattaminen ja perusoikeusmyönteiset ratkaisut kaikessa perusoikeuksiin kytkeytyvässä päätöksenteossa ovat erityisen tärkeitä sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien kohdalla. Tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen pyrkiminen pitäisi myös olla selviö.

Valtiosääntöisen kontrollin ulkopuolella olevat politiikka ja talous vaikuttavat siis olennaisesti perustuslain 16.2 §:n sisältöön ja toteutumiseen. Varattomuudessa on kyse politiikan, talouden ja oikeuden muodostamasta kokonaisuudesta, jolla varattomuutta hallitaan. Varattomuutta vaikutuksineen voidaan hallita sekä varattomuuden esteitä poistaen että niitä lisäten. Sivistys- ja kulttuuripalveluihin sekä opintotukeen kohdistuvista leikkauksista ja säästöistä voidaan päätellä, että kehityssuunta on tällä hetkellä varattomuuden esteitä lisäävä. Tätä perustellaan julkisen kestävyysvajeen kattamiseksi tarvittavilla säästöillä ja rakenteellisilla uudistuksilla – jälleen julkiseen valtaan kohdistuva velvoite turvata perusoikeudet ja uusliberalistinen tehokkuusajattelu kohtaavat.

Uusliberalistinen ajattelu näyttääkin ottaneen vallan tämänhetkisessä suomalaisessa politiikassa. Talouden ja markkinoiden vaikutus heijastuu erityisesti tss-oikeuksien toteutumiseen. Sivistys on investointi ja kilpailutekijä, ja tavoitteina ovat tehokkuus ja taloudellisuus. Vastuuta perusoikeuksien toteutumisesta siirretään pois julkiselta vallalta, vaikka perusoikeuksien turvaaminen säädetään perustuslaissa julkisen vallan tehtäväksi. Tämä johtaa julkisen vallan rajojen hämärtymiseen sekä siihen, että talouden käsittein väritetyllä puheella perustellaan perustavanlaatuisiin oikeuksiin tehtäviä heikennyksiä, jotka johtavat eriarvoisuuden lisääntymiseen. Perusoikeuksiin kajoaminen taloudellisin perustein on jo lähtökohtaisesti kyseenalaista, mutta vielä kyseenalaisempaa se on silloin, kun perusoikeuksia heikennetään heikennyskielto-opin mukaisin kielletyyn perustein. Tss-oikeuksiin tehtävien heikennysten negatiivisilla vaikutuksilla on taipumus kohdistua ensimmäisenä kaikista heikoimmassa asemassa oleviin.

Ennen kaikkea on ymmärrettävä koulutuksen ja itsensä kehittämisen tuottama varallisuus ja hyvinvointi, mitä on verrattava varattomuuden esteiden poistamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Koulutautumisen tavoitteena on saada tutkinto, jonka avulla työllistymismahdollisuus kasvaa. Itsensä kehittäminen erilaisten tieteellisten, taiteellisten ja liikunnallisten aktiviteettien parissa voi puolestaan vaikuttaa henkilökohtaiseen terveyteen ja hyvinvointiin myönteisesti ja vähentää tarvetta käyttää sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluja. Sivistykseen panostamisen sekä köyhyyden vähentämisen merkitys on tie-

dostettu myös Euroopan unionissa. Eurooppa 2020 -tavoitteista kolme viidestä liittyy kyseisiin teemoihin: yleistavoitteisiin kuuluvat köyhyyden ja syrjäytymisvaaran poistaminen, työllisyyden lisääminen ja koulunkäynnin keskeyttämisen vähentäminen.²⁸⁴

Sääty-yhteiskunnassa alempien säätyjen aseman parantaminen koettiin uhkana ylempien säätyjen asemalle. Asetelma, jossa vähävaraiset ovat voimattomammassa ja heikommassa asemassa, näyttää elävän edelleen. Siksi on ensiarvoisen tärkeää polkemisen sijaan edistää oikeuksia, jotka tekevät Suomesta demokraattisen hyvinvointiyhteiskunnan. Sivistys on yksi näistä oikeuksista ja sen yhteys hyvinvointiin on erottamaton. Sivistys on jokaisen oikeus, joka toteutuessaan johtaa monitasoiseen hyvinvointiin. Sivistyksellisten oikeuksien toteuttaminen edellyttää tulevaisuussuuntautuneita, yhdenvertaisuuden edistämiseen ja eriarvoisuuden poistamiseen tähtääviä toimenpiteitä. Varattomuuden asettuminen sivistyksen tielle on estettävä, ei vain perustuslain nojalla, vaan myös oikeudenmukaisuuden ja solidaarisuuden, demokraattisen hyvinvointiyhteiskunnan jatkuvuuden tähden.

²⁸⁴ Euroopan komissio: Eurooppa 2020 -tavoitteet.