



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Johanna-Celina Rönning

## **Perusopetuksen alueellinen saatavuus**

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma  
Hallintotieteiden maisteri

Vaasa 2023

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen akateeminen yksikkö**

|                          |                                      |                   |    |
|--------------------------|--------------------------------------|-------------------|----|
| <b>Tekijä:</b>           | Johanna-Celina Rönning               |                   |    |
| <b>Tutkielman nimi:</b>  | Perusopetuksen alueellinen saatavuus |                   |    |
| <b>Tutkinto:</b>         | Hallintotieteiden maisteri           |                   |    |
| <b>Oppiaine:</b>         | Julkisoikeus                         |                   |    |
| <b>Työn ohjaaja:</b>     | Laura Perttola                       |                   |    |
| <b>Valmistumisvuosi:</b> | 2023                                 | <b>Sivumäärä:</b> | 96 |

---

**TIIVISTELMÄ:**

Tutkielmassa pyritään tekemään selkoa perusopetuksen alueelliseen saatavuuteen vaikuttavista tekijöistä, sekä keinoista, joilla perusopetuksen alueellista saatavuutta pyritään turvaamaan. Tutkielma keskittyy tarkastelemaan peruskoulun 6–16-vuotiaita oppilaita ja rajaa esimerkiksi toisen asteen oppilaat tutkimuksen ulkopuolelle. Koulutus on lasten kannalta keskeisin sivistyksellinen oikeus ja se edistää muidenkin ihmisoikeuksien toteutumista. Koulutus on pitkällä aikavälillä yhteiskuntaa vahvimmin muokkaava tekijä. Perusopetuksen alueellinen saatavuus on tärkeä elinvoimaa lisäävä tekijä kunnissa, sillä esimerkiksi lapsiperheet valitsevat usein asuinalueensa sen mukaan, missä perusopetusta on helposti saatavilla.

Useat kansainväliset sopimukset, sekä Suomen perustuslaki (731/1999) turvaa oppivelvollisille oikeuden maksuttomaan perusopetukseen. Perusopetuksen maksuttomuudella tarkoitetaan mm. opetuksen, koulunkäynnin, päivän aikana tarjottavan ruoan, kouluvälineiden, sekä koulumatkojen maksuttomuutta. Kaikille tulee turvata yhtäläiset mahdollisuudet saada opetusta. Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta ja yhdenvertaisuuslain 6 §:n mukaan opetuksen järjestäjän on aina pyrittävä löytämään sellaiset ratkaisut, että yhdenvertaisuus toteutuu.

Perusopetuksen järjestäminen on kunnan lakisääteinen tehtävä ja kuntien on kuntalain (410/2015) 7 §:n mukaan järjestettävä palveluja kaikille yhdenvertaisesti koko maassa. Perusopetuksen osalta ei voi vedota resurssien vähyyteen tai henkilöstön puuttumiseen. Kunnat eroavat toisistaan taloudellisilta resursseiltaan, väestömäärältään ja maantieteelliseltä sijainniltaan. Jokaisella on oikeus valita asuinpaikkansa vapaasti, eikä asuinpaikan valinnalla tulisi olla negatiivisia vaikutuksia peruspalveluiden saatavuuteen. Oppilaille on turvattava oikeus opiskella omassa lähikoulussaan aina sen ollessa mahdollista. Lähikoululla tarkoitetaan koulua, joka on mahdollisimman lähellä oppilaan asuinpaikkaa.

Johtopäätöksissä todetaan, että perusopetuksen alueellista saatavuutta turvataan kansallisella lainsäädännöllä ja kansainvälisillä sopimuksilla. Merkittävässä asemassa ovat ne tahot, jotka toteuttavat säädösten turvaamia oikeuksia. Näitä toimijoita ovat valtio, joka tukee perusopetuksen alueellista saatavuutta valtionosuuksin, sekä kunnat, jotka järjestävät perusopetusta ja käyttävät harkintavaltaa myöntäessään koulukuljetusetuuksia ja lakkauttaessaan kouluja. Perusopetuksen alueellista saatavuutta pyritään turvaamana laajasti, mutta siitäkin huolimatta tutkimustuloksissa todetaan, että lainsäädännössä on perusopetuksen yhdenvertaisen alueellisen saatavuuden toteutumista estäviä puutteita. Nykyinen lainsäädäntö ei esimerkiksi ota tarpeeksi huomioon lasten ja perheiden erityispiirteitä, vaikka erilaisia perhemuotoja on olemassa yhä enemmän.

---

**AVAINSANAT:** perusopetus, perusoikeudet, saatavuus, koulumatka, yhdenvertaisuus

## Sisällys

|       |                                                                |    |
|-------|----------------------------------------------------------------|----|
| 1     | Johdanto                                                       | 5  |
| 1.1   | Tutkimuksen tausta ja merkitys                                 | 5  |
| 1.2   | Tutkimuskysymys ja keskeiset käsitteet                         | 8  |
| 1.3   | Tutkimusmenetelmä ja -aineisto                                 | 11 |
| 1.4   | Tutkimuksen rakenne ja rajaus                                  | 14 |
| 2     | Perusopetus perusoikeutena                                     | 16 |
| 2.1   | Perusopetusta koskeva sääntely                                 | 16 |
| 2.1.1 | Oppivelvollisuus                                               | 22 |
| 2.1.2 | Lapsen etu                                                     | 24 |
| 2.2   | Yhdenvertaisuus perusopetuksessa                               | 27 |
| 2.3   | Syrjintä ja positiivinen erityiskohtelu                        | 31 |
| 3     | Perusopetuksen yhdenvertainen saatavuus                        | 36 |
| 3.1   | Perusopetuksen alueellinen saatavuus oikeudellisena käsitteenä | 36 |
| 3.2   | Asuinpaikka ja perusopetuspaikan määräytyminen                 | 39 |
| 3.3   | Koulukuljetus                                                  | 43 |
| 3.3.1 | Koulukuljetuksen järjestämiseen myönnettävä avustus            | 46 |
| 3.3.2 | Koulumatkan mittaaminen                                        | 48 |
| 3.3.3 | Koulumatkan vaarallisuus                                       | 49 |
| 3.3.4 | Muut koulukuljetuksen myöntämiseen liittyvät harkintaperusteet | 52 |
| 3.4   | Etäopetus täydentävänä ratkaisuna                              | 56 |
| 4     | Kunta perusopetuksen järjestäjänä                              | 60 |
| 4.1   | Kunnan rooli perusopetuksen järjestäjänä                       | 60 |
| 4.2   | Kunnan talous ja edellytykset järjestää perusopetusta          | 63 |
| 4.3   | Muutokset kouluverkossa                                        | 69 |
| 5     | Johtopäätökset                                                 | 77 |
|       | Lähteet                                                        | 85 |

## Kuviot

|                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Kuvio 1.</b> Perusopetuksen alueelliseen saatavuuteen vaikuttavat tekijät. | 77 |
| <b>Kuvio 2.</b> Lainsäädännölliset puutteet.                                  | 80 |

## Lyhenteet

|              |                                                              |
|--------------|--------------------------------------------------------------|
| HAO          | Hallinto-oikeus                                              |
| KHO          | Korkein hallinto-oikeus                                      |
| Kuntal       | Kuntalaki (410/2015)                                         |
| LSL          | Lastensuojelulaki (417/2007)                                 |
| PeVL         | Perustuslakivaliokunnan lausunto                             |
| PeVM         | Perustuslakivaliokunnan mietintö                             |
| PL           | Suomen perustuslaki (731/1999)                               |
| POL          | Perusopetuslaki (628/1998)                                   |
| TSS-oikeudet | Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet |
| YK           | Yhdistyneet kansakunnat                                      |

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen tausta ja merkitys

Suomessa koulutusjärjestelmän perustana on perusopetus<sup>1</sup> ja suomalaisen koulutus- ja kulttuuripolitiikan lähtökohtana on turvata jokaiselle oikeuden saada koulutusta ja kehittää itseään<sup>2</sup>. Yhteiskunnassa tapahtuvat nopeat muutokset vaativat tehokasta koulutusjärjestelmää<sup>3</sup>. Opetusta on ollut saatavilla kautta aikojen, mutta tarve koko kansan kouluttamiselle korostui autonomisen ajan loppupuolella, jolloin Suomessa aloitettiin kansankoulujärjestelmän kehittäminen. Ajateltiin, että sivistyksen lisääminen yhteiskunnalle on elintärkeää, koska sivistyksen puute lisäisi kurjuutta ja köyhyyttä.<sup>4</sup>

Vuoden 1866 kansakouluasetuksen myötä kouluun pääsivät kaikki, jotka olivat tietyn ikäisiä. Tuolloin oikeus koulunkäyntiin ei kuitenkaan vielä tavoittanut kaikkia. Vuoden 1898 piirijakoasetus asetti kunnille velvollisuuden ylläpitää riittävästi kansakouluja, jotta kaikilla lapsilla oli mahdollisuus päästä kouluun. Kaupungeille kyseinen asetus oli määrätty jo aiemmin.<sup>5</sup> Piirijakoasetuksen myötä maalaiskuntien tuli jakaa alueensa kansankoulupiireihin niin, että kouluikäinen lapsi pääsi opetuksen pariin ilman suurempia haasteita<sup>6</sup>. Lisäksi uusia kouluja tuli perustaa, mikäli niihin oli ilmoittautunut vähintään 50 oppilasta<sup>7</sup>.

Koko maan kattavan kouluverkon kehittäminen kesti vuosikymmeniä<sup>8</sup>. Eduskunta hyväksyi ensimmäisen oppivelvollisuuslain vuoden 1910 valtiopäivillä ja

---

<sup>1</sup> Arajärvi, 2006, s. 15.

<sup>2</sup> Lavapuro ja muut, 2016, s. 44.

<sup>3</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 16.

<sup>4</sup> Hovi ja muut, 1989, s. 140.

<sup>5</sup> Arajärvi, 1994, s. 78.

<sup>6</sup> Arajärvi, 2021, s. 50.

<sup>7</sup> Iivonen ja muut, 2022, s. 17. Piirijakoasetuksen säätämisen jälkeen tavoitteeksi tuli saada koulu jokaiseen kylään. Piirijakoasetuksen mukaan kuntien tuli jakaa alueensa koulupiireihin niin, ettei koululaisten koulumatkaksi muodostu yli viisi kilometriä.

<sup>8</sup> Arajärvi, 1994, s. 69.

oppivelvollisuuslaki vahvistettiin vuoden 1921 huhtikuussa. Laki velvoitti kuntia järjestämään oppivelvollisille asukkailleen mahdollisuuden päästä kouluun. Lisäksi laki turvasi oikeuden maksuttomaan perusopetukseen sisältäen oikeuden maksuttomiin koulukirjoihin ja tuettuun koulumatkaan.<sup>9</sup> Kansankouluopetus oli maksullista oppivelvollisuuslain säätämiseen saakka ja ennen oppivelvollisuuslain säätämistä opetuksen maksullisuudesta vapautettiin vain merkittävän köyhyyden tähden<sup>10</sup>. Perusopetusjärjestelmään siirryttiin vuosien 1972–1977 aikana ja sen tavoitteena oli eriarvoisuuden poistaminen<sup>11</sup>. Perusopetuksen periaatteena on aina ollut pitää lyhyenä oppilaiden ja koulujen välisen etäisyyden<sup>12</sup>.

Tässä pro gradu- tutkielmassa pyritään tekemään selkoa perusopetuksen alueelliseen saatavuuteen vaikuttavista tekijöistä, sekä keinoista, joilla perusopetuksen alueellista saatavuutta pyritään turvaamaan. Perustuslain (731/1999) 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus valita asuinpaikkansa vapaasti, eikä näin ollen asuinpaikan valinnalla saa olla negatiivisia vaikutuksia peruspalveluiden saatavuuteen. Aihe on tärkeä yhdenvertaisuuden turvaamisen kannalta ja erityisen ajankohtainen, sillä Suomen Kylät ry:n tekemän kyläkoulujen pelastuspaketin mukaan yli puolet Suomen peruskouluista on lakkautettu viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana<sup>13</sup>. Koulujen lakkauttamisten myötä perusopetuksen alueellinen saatavuus heikkenee, kun koulumatkat pidentyvät. Tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa tietoa perusopetuksen alueellisesta saatavuudesta ja siitä, mitkä asiat todellisuudessa vaikuttavat perusopetuksen alueelliseen saatavuuteen. Tutkimus pyrkii luomaan lukijalle selkeän käsityksen siitä, miten laki turvaa lasten oikeuksia saada opetusta läheltä heidän asuinpaikkaansa, ja millaisia vaikutuksia tällä on lapsiin, sekä heidän perheisiinsä.

---

<sup>9</sup> Arajärvi, 1994, s. 78, 83.

<sup>10</sup> Arajärvi, 2021, s. 48.

<sup>11</sup> Kalalahti & Varjo, 2012, s. 45.

<sup>12</sup> Iivonen ja muut, 2022, s. 17.

<sup>13</sup> Suomen Kylät ry, 2022, s. 4.

Perusopetuksen alueellista saatavuutta tarkasteltaessa on lainsäädännön lisäksi otettava huomioon lasten ja perheiden erityispiirteet. Erilaisia perhemuotoja on olemassa yhä enemmän, ja koululainen voi esimerkiksi asua vuorotellen kahdessa eri osoitteessa. Lapsen asuinpaikka voi myös vaihtua missä tahansa kohtaa lapsen koulutaivalta.<sup>14</sup> Kahden asuinpaikan vaikutuksista perusopetuksen saatavuuteen käsitellään myöhemmin tutkimuksen edetessä. Tutkielmassa sivutaan myös lasten yksilöllisiä erityispiirteitä ja käsitellään niiden vaikutuksia perusopetuksen alueelliseen saatavuuteen.

Yksi merkittävistä tutkielman aiheeseen vaikuttavista tekijöistä on kuntien kyky järjestää opetusta ja ylläpitää peruskouluja. Kuntien peruspalvelut ovat kokeneet viime vuosikymmenien aikana muutoksia ja palvelut muuttuvat entisestään väestön ikärakenteen muutoksen, kaupungistumisen ja alueellisen eriytymisen seurauksena. Väestö ikääntyy nopeammin kuin lapsia syntyy. Näin ollen etenkin maaseutumaisilla alueilla väestö vähenee, eikä nuoretkaan jää alueille asumaan muun muassa peruspalveluiden huonon saatavuuden vuoksi. Väestön ikärakenteen muutos tulee vaikuttamaan koulutuspalveluihin ja etenkin pienten kuntien mahdollisuuteen järjestää perusopetusta.<sup>15</sup> Peruspalvelun käsitettä ei ole tarkoin määritelty säännöksissä, mutta sillä voidaan katsoa tarkoittavan sellaista palvelua, joka koskettaa suurta ihmismäärää ja joka vaikuttaa heidän jokapäiväiseen elämäänsä<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Taskinen, 2001, s. 28.

<sup>15</sup> Valtionvarainministeriö, 2020, s. 7; Iivonen ja muut, 2022, s. 100–101.

<sup>16</sup> Heuru ja muut, 2011, s. 53.

## 1.2 Tutkimuskysymys ja keskeiset käsitteet

Tutkielmassa pyrin vastaamaan kysymyksiin: *Miten koululaisille on turvattava perusopetuksen yhdenvertainen saatavuus ja miten perusopetuksen alueellinen saatavuus vaikuttaa perheiden oikeudelliseen asemaan?* Perusopetuslain (628/1998) 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään perusopetusta alueellaan asuville oppivelvollisille ja perusopetuslain 32 §:ssä määrätään koulukuljetuksen kriteereistä, mutta perusopetuksen alueellista saatavuutta on pohdittu vähän<sup>17</sup>.

Tutkimuksen tavoitteena on koota yhteen perusopetuksen alueelliseen saatavuuteen liittyviä tekijöitä, sekä antaa yleiskuva perusopetuksen alueellista saatavuudesta etenkin lainsäädännön näkökulmasta. Lisäksi tavoitteena on tuoda esiin mahdollisia lainsäädännössä ilmeneviä ongelmakohtia. Perusopetuksen alueellisen saatavuuden taustalla on etenkin perusopetuslain 6.1 §, jonka mukaan perusopetusta on järjestettävä niin, että koululaisten koulumatkat ovat mahdollisimman lyhyitä ja turvallisia. Toisaalta lähellä kotia tapahtuva opetus tukee myös oppivelvollisuuden ja yhdenvertaisuuden toteutumista, lapsen etua, vapautta valita asuinpaikka, sekä perheiden asemaa yhteiskunnassa.

Tutkimukseni kiinnittyy koulutusoikeuden alaan, joka kuuluu laajemmin julkisoikeuden alaan<sup>18</sup>. Koulutus on sidoksissa myös hyvinvointioikeudenalaan erityisesti kasvavan eriarvoistumisen seurauksena<sup>19</sup>. Lisäksi tutkimuksessa on viitteitä access to justice -suuntauksesta, jonka pääperiaatteena on tarkastella, toteutuvatko ihmisten laissa määrätyt oikeudet todellisuudessa, koska pelkästään lain takaamat muodolliset oikeudet eivät ole riittäviä<sup>20</sup>. Ihmisillä tulee olla mahdollisuus päästä käsiksi oikeuksiinsa myös käytännön tasolla<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> kts. esim. Pitkälä, 2020, s. 15. & Miettinen, 2013, s. 235.

<sup>18</sup> Arajärvi, 2021, s. 41.

<sup>19</sup> Mäntylä ja muut, 2022, s. 368.

<sup>20</sup> Ervasti ja muut, 2022, s. 331; Ervasti & Mäki-Petäjä-Leinonen, 2021, s. 629.

<sup>21</sup> Ervasti & Mäki-Petäjä-Leinonen, 2021, s. 629.



Perustuslain 16 § turvaa jokaiselle oppivelvolliselle oppilaalle oikeuden saada perusopetusta. *Perusopetus* on vakiintunut termi koskemaan 1–9 luokilla tapahtuvaa opetusta, jossa oppilaat ovat yleensä 6–16-vuotiaita<sup>22</sup>. Perusopetuksella tarkoitetaan koulussa tarjottavaa sivistävää opetusta<sup>23</sup>, joka opettaa elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja<sup>24</sup>. Oppivelvollisuuslain (1214/2020) tultua voimaan elokuussa 2021 oppivelvollisuus on ulottunut kattamaan perusopetuksen 1–9 luokkien lisäksi myös toisen asteen koulutuksen. Oppivelvollisuus suoritetaan oppivelvollisuuslain 3 §:n mukaan osallistumalla perusopetuslain (628/1998) mukaiseen perusopetukseen ja lisäksi oppivelvollisuuslain 4 §:n ja 5 §:n mukaiseen perusopetuksen jälkeiseen opetukseen eli ammatilliseen- tai lukiokoulutukseen.

Perusopetusta tulee tarjota kaikille Suomessa asuville varallisuudesta tai asuinpaikasta riippumatta<sup>25</sup> ja se mahdollistaa koulutuksellisen tasa-arvon turvaamisen koko maassa<sup>26</sup>. Perusopetuslain 2 §:n mukaan perusopetuksen tavoitteena on antaa oppilaille sellaisia tietoja ja taitoja, jotka vievät heitä kohti vastuuntuntoista yhteiskunnan jäsenyyttä. Peruskoulun alimmilla luokilla kehitetään lasten oppimisedellytyksiä ja tunne-elämää. Keskiluokilla opetellaan tiedonhankintaa ja sosialisoidutaan. Yläluokilla ohjataan oppilaita kohti yhteiskunnan jäsenyyttä ja kiinnitetään huomiota oppilaiden yksilöllisen arvomaailman rakentamiseen.<sup>27</sup>

*Sivistyksellisillä oikeuksilla* tarkoitetaan oikeutta koulutukseen ja itsensä kehittämiseen, sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta<sup>28</sup>. Koulutus on lasten kannalta keskeisin sivistyksellinen oikeus<sup>29</sup>. Sivistykselliset oikeudet kuuluvat TSS-oikeuksien kokonaisuuteen, eli taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kokonaisuuteen. TSS-oikeudet lisättiin perustuslakiin vuoden 1995

---

<sup>22</sup> Hakalehto-Wainio, 2013, s. 49.

<sup>23</sup> Hakalehto-Wainio, 2013, s. 49.

<sup>24</sup> Arajärvi, 2021, s. 32.

<sup>25</sup> Lahtinen & Lankinen, 2010, s. 18.

<sup>26</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 16.

<sup>27</sup> Arajärvi, 2021, s. 7.

<sup>28</sup> HE 309/1993 vp, s. 19.

<sup>29</sup> Arajärvi, 1994, s. 5.

perusoikeusuudistuksen (969/1995) yhteydessä, jolloin sivistyksellisten oikeuksien merkitys kasvoi<sup>30</sup>. Sivistyksellisten oikeuksien perustuslainsuoja oli hyvin vaatimaton ennen sivistyksellisten oikeuksien aseman parantamista vuonna 1995. Sivistyksellisillä oikeuksilla turvataan mm. oikeus maksuttomaan ja yhdenvertaisesti saatavilla olevaan opetukseen. TSS-oikeudet toteutuvat vain julkisen vallan edistäessä niitä, ja julkisen vallan käytöstä määrätään lailla. Tästä syystä kunnilla on erityinen rooli sivistyksellisten oikeuksien turvaamisessa.<sup>31</sup> Kuntien tulee järjestää perusopetusta perusopetuslaissa mainitulla tavalla yhdenvertaisesti kaikille oppivelvollisille. Oikeus opetukseen on turvattu vuodesta 1976 lähtien taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevalla kansainvälisellä yleissopimuksella (6/1976) eli TSS-sopimuksella. TSS-sopimuksen 13 artiklan nojalla Suomi on tunnustanut jokaiselle oikeuden opetuksen saamiseen.

Kaikkia julkisen hallinnon palveluja ohjaa hallintolain (434/2003) 7 §, johon sisältyy säädös *palveluiden asianmukaisesta saatavuudesta*. Viranomaisen on järjestettävä palvelunsa siten, että niiden käyttö on helppoa ja ne ovat helposti saatavilla. Saatavuus voidaan ajatella fyysiseksi suhteeksi tai etäisyydeksi ulkotilassa. Saatavuuden käsitteeseen liittyy esteettömyyden käsite, sillä palveluihin pääsylle voi muodostua esteitä riippuen siitä, missä palvelut sijaitsevat. Saatavuuteen liittyy läheisesti se, miten ihmiset tavoittavat tietyn kohteen tietyssä ajassa.<sup>32</sup> Perusopetus on lakisääteinen palvelu, jonka saatavuudesta on huolehdittava kaikissa tilanteissa. Perusopetuksen saatavuuteen on viime vuosikymmeninä vaikuttanut etenkin kouluverkon karsiminen, sillä fyysinen etäisyys kouluihin saattaa koulujen lakkauttamisten myötä kasvaa. Haja-asutusalueilla asuvilla on yleensä pidempi matka palveluiden pariin kuin kaupunkikeskuksissa asuvilla<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 2, 35.

<sup>31</sup> Husa & Pohjolainen, 2014, s. 193.

<sup>32</sup> Vanjusov, 2022, s. 166.

<sup>33</sup> Vanjusov, 2022, s. 167.

*Julkisen vallankäytön* tulee perustua lakiin (PL 2.3 §). Julkisella vallalla puututaan yksipuolisesti yksityisen vapauspiiriin. Julkista valtaa käytetään tekemällä hallintopäätöksiä, antamalla yleisiä normeja, sekä käyttämällä välittömiä voimakeinoja.<sup>34</sup> Julkisen vallankäytön tulee olla johdettavissa eduskunnan antamista säännöksistä. Se on sidottu oikeusvaltioperiaatteeseen ja kansanvaltaiseen hallintotapaan.<sup>35</sup> Julkista valtaa käyttävät valtion lisäksi kunnat, kuntayhtymät, evankelis-luterilainen kirkko, Ahvenanmaan maakunta, sekä julkista toimintaa harjoittavat yhteisöt. Julkista valtaa käyttävät myös niiden erilaiset toimijat, kuten viranomaiset, laitokset ja henkilöstö.<sup>36</sup> Sivistystoimeen kohdistuvaa julkista valtaa käyttävät valtio, kunnat ja kuntayhtymät, sekä niiden alaiset viranomaiset<sup>37</sup>.

Julkisen vallan on huolehdittava siitä, että opetuspalveluita on riittävästi saatavilla, eikä asuinpaikkaan tai varallisuuteen liittyvät syyt saa muodostua esteeksi oppilaan oikeudelle saada opetusta<sup>38</sup>. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Velvoite kohdistuu julkiseen valtaan instituutiona. Perusopetuksen alueellisen saatavuuden näkökulmasta viranomaisen käyttää julkista valtaa esimerkiksi tekemällä päätöksiä koulujen lakkauttamisesta tai erilaisten etuuksien, kuten koulukuljetustukien myöntämisestä.

### **1.3 Tutkimusmenetelmä ja -aineisto**

Tutkielma on oikeudellinen ja tutkimusmenetelmänä käytetään lainoppia eli oikeusdogmatiikkaa. Lainopin tarkastelun kohteena on voimassa oleva oikeus ja sen tehtävänä on oikeussääntöjen sisällön tulkinta, oikeusperiaatteiden vertailu ja punninta, sekä oikeussäännösten systematisointi. Tarkoituksena on tehdä oikeudellisista normeista systemaattinen kokonaisuus, jotta niiden tulkitseminen on mahdollista.<sup>39</sup> Siltalan

---

<sup>34</sup> Mäenpää, 2013/2022, luku II, 4., Julkinen valta ja sen käyttäminen.

<sup>35</sup> Arajärvi, 2021, s. 26–27.

<sup>36</sup> Mäenpää, 2013/2022, luku II, 4., Julkinen valta ja sen käyttäminen; HE 309/1993 vp, s. 26.

<sup>37</sup> HE 309/1993 vp, s. 26.

<sup>38</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 35–36.

<sup>39</sup> Hirvonen, 2011, s. 22–23; Kaisto, 2005, s. 344.

mukaan oikeussääntöjen systematisoinnilla tarkoitetaan sitä, että yksittäinen lainsäädännös asetetaan laajempaan kontekstiin, jossa punnitaan muidenkin oikeussääntöjen muodostamaa yhteyttä<sup>40</sup>. Tulkinta voi kiinnittyä esimerkiksi lain kielelliseen ilmaisuun, oikeuskäytännössä vakiintuneeseen lainsäädäntöön, tulkinnan yhteiskunnallisiin vaikutuksiin tai lainsäädännön historialliseen tarkoitukseen. Siltalan mukaan sellaista teoriaa ei ole mahdollista esittää, joka sopisi yhtäläisesti kaikkiin tapauksiin.<sup>41</sup>

Systematisoinnin voidaan nähdä tekevän lainopista tiedettä, koska sillä ikään kuin jatketaan lainsäätäjän työtä<sup>42</sup>. Oikeudellista tulkintaa tulee aina perustella hyväksyttävällä ja lainmukaisella tavalla. Päätelmät tulee perustella lainsäädännöstä johdettujen tulkintaperusteiden avulla tai lainvalmisteluaineistoon vedoten.<sup>43</sup> Lainopillinen tulkinta tulee perustella tavalla, joka täyttää lainmukaisuuden, sekä oikeusturvaodotuksen vaatimukset<sup>44</sup>. Tutkielma rakentuu voimassa olevien oikeusnormien tulkintaan, sekä niiden merkityksen tarkasteluun ja käytännön toteutumiseen.

Tutkielmassa pyrin selvittämään, miten oppilaiden oikeutta perusopetuksen yhdenvertaiseen saatavuuteen pyritään turvaamaan. Arviointi perustuu lainsäädännön lisäksi pitkälti suomalaiseen oikeuskäytäntöön. Arviointia varten olen kerännyt ratkaisuja eri alueiden hallintotuomioistuimilta. Ratkaisut koskevat pääasiassa koulukuljetusasioita, koulujen lakkauttamista, sekä lähikouluperiaatetta. Vaasan hallinto-oikeuteen olen saanut tutkimusluvan, jolloin sieltä kerätyt ratkaisut ovat olleet osittain salassa pidettäviä, mutta materiaalia on ollut käytettävissä paljon. Muiden hallinto-oikeuksien ratkaisujen hyödyntäminen lähteenä on ollut suppeampaa. Tutkielmassa on hyödynnetty myös julkisesti saatavilla olevia hallintotuomioistuinten ja Korkeimman

---

<sup>40</sup> Siltala, 2001, s. 22–23.

<sup>41</sup> Siltala, 2001, s. 110.

<sup>42</sup> Kolehmainen, 2016, s. 128.

<sup>43</sup> Siltala, 2001, s. 24.

<sup>44</sup> Siltala, 2001, s. 26.

hallinto-oikeuden ratkaisuja. Oikeustieteellisessä tutkimuksessa viranomaisten ja tuomioistuinten asiakirjoja käytetään oikeudellisen tulkinnan apuna kuvaamaan jotain oikeudellista ongelmaa tai ilmiötä<sup>45</sup>.

Perusopetuksen alueellisesta saatavuudesta on löydettävissä vain vähän aiempaa tutkimusta <sup>46</sup> . Toisaalta muutamassa vuodessa perusopetuksen alueelliseen saatavuuteen linkittyviä tutkimuksia on tullut lisää <sup>47</sup> , mikä kertoo aiheen ajankohtaisuudesta. Tutkimukseni kytkeytyy aiempaan tutkimukseen ”*Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa*”, jonka on toteuttanut Juha Lavapuro, Tuomas Ojanen, Pauli Rautiainen ja Virve Valtonen vuonna 2016. Tutkimuksessa tarkastellaan kuntien roolia sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien turvaajina sekä analysoidaan, miten sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet toteutuvat harvaan asutun maaseudun syrjäkunnissa<sup>48</sup>.

Suhteessa aiempaan tutkimukseen tavoitteenani on ennen kaikkea keskittyä kokonaisvaltaisesti perusopetuksen alueelliseen saatavuuteen liittyviin tekijöihin. Aiemmassa tutkimuksessa on laajalti kiinnitetty huomiota sivistyksellisten oikeuksien lisäksi myös sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen<sup>49</sup>. Lisäksi aiemmassa tutkimuksessa lähtökohtana on ollut pitkälti maaseutumaisten alueiden tarkastelu<sup>50</sup>, kun taas nyt käsillä olevassa tutkimuksessa pyritään tarkastelemaan aihetta yleisemmin kuntien toimintakyvyn kautta. Toisen asteen koulutukseen liittyvän alueellisen saatavuuden tarkastelun rajaan pois tutkielmasta, sillä aiempaa tutkimusta aiheesta on saatavilla<sup>51</sup>.

Aiemman tutkimuksen ja oikeuskäytännön lisäksi merkittäviä lähteitä tutkimuksessani ovat säädökset ja oikeuskirjallisuus. Säädöksistä tärkeimmät ovat perustuslaki

---

<sup>45</sup> Voutilainen, 2016, s. 88.

<sup>46</sup> kts. esim. Pitkälä, 2020, s. 15. & Miettinen, 2013, s. 235.

<sup>47</sup> kts. esim. Kumpulainen & Nyssölä, 2022. & livonen ja muut, 2022.

<sup>48</sup> Lavapuro ja muut, 2016, s. 9.

<sup>49</sup> kts. esim. Lavapuro ja muut, 2016.

<sup>50</sup> kts. esim. Lavapuro ja muut, 2016. & livonen ja muut, 2022.

<sup>51</sup> kts. esim. Mäntylä ja muut, 2022.

(731/1999), perusopetuslaki (628/1998), sekä hallintolaki (434/2003), jossa määrätään oppilaiden oikeuksien normipohjasta. Opetustoimessa tulee poikkeuksetta noudattaa hallinto-oikeuden yleisiä periaatteita. Keskeisin tutkimustani koskeva kansainvälisen sääntelyn sisältö tulee taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevasta kansainvälisestä yleissopimuksesta (6/1976).

Tutkimukseni kannalta oikeuskirjallisuudesta merkittävimmät ovat Pentti Alajärven teokset; *Oikeus sivistykseen* (1994), *Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet* (2006) ja *Koulutusoikeus* (2021), Suvianna Hakalehto-Wainion teos *Oppilaan oikeudet opetustoimessa* (2013), sekä Esa Iivosen ja muiden teos *Maaseutu- ja saaristoalueilla asuvien lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen kouluverkon muutoksissa ja muutosten vaikutukset alueiden elinvoimaan* (2022). Kunnallisen itsehallinnon ja yhdenvertaisuuden punninnassa merkittävin lähde on ollut Marianne Mäkelän väitöskirja *Yhdenvertainen oikeus sivistykseen* (2013).

#### **1.4 Tutkimuksen rakenne ja rajaus**

Tutkielmassa selvitetään perusopetuksen alueellisen saatavuuden turvaamista, mutta muut saatavuuden muodot, kuten opetuksen tietotekninen saatavuus rajataan tutkielman ulkopuolelle. Tutkimuksessa sivutaan etäopetuksen mahdollisuutta, mutta ei syvennyttä lasten mahdollisuuteen opiskella tietoteknisten laitteiden avulla. Tutkimuksessa keskitytään perusopetukseen ja toisen asteen koulutus rajataan tutkielman ulkopuolelle, vaikka oppivelvollisuutta on laajennettu oppivelvollisuuslain 2 §:n mukaisesti koskemaan myös toisen asteen koulutusta. Näin ollen myöskään esiopetuksen, tai aamu- ja iltapäiväkerhon alueellista saatavuutta ei käsitellä tässä tutkielmassa.

Tutkimuksessa esitettyjä näkökulmia on kuitenkin jossain määrin mahdollista soveltaa myös muihin kuin peruskoulussa opiskeleviin oppilaisiin. Tutkimuksen lähtökohtana on, että oppilaista puhuttaessa he ovat oppivelvollisuusikäisiä peruskoulun oppilaita. Joskus peruskoulun oppilas voi olla myös esimerkiksi aikuinen. Oppilas voi myös tarvita

vammaisuuden tai muun erityisen tuen vuoksi erityisiä tukipalveluita. Erityistarpeita omaavien oppilaiden tilannetta sivutaan tutkielmassa, mutta varsinaisesti tällaiset erityistilanteet eivät kuulu tutkielman sisältöön.

Tutkielmassa käsitellään aluksi perusopetukseen liittyvää sääntelyä, perusopetuksen ihmis- ja perusoikeuksia toteuttavaa luonnetta, sekä yhdenvertaisuuden merkitystä perusopetuksessa. Perusopetuksen saatavuuden kannalta yhdenvertaisuuden turvaaminen on niin merkittävä periaate, että yhdenvertaisuuden merkitystä käsitellään jossain määrin kaikissa tutkielman pääluvuissa. Seuraavaksi siirrytään tarkastelemaan varsinaista perusopetuksen alueellista saatavuutta ja sitä koskevaa sääntelyä. Tässä pääluvussa määritellään saatavuuden käsite monipuolisemmin ja käsitellään muun muassa perusopetuspaikan määräytymistä, lähikouluperiaatetta, koulumatkatukia, sekä koulumatkojen pituuksien vaikutuksia oppilaisiin ja heidän perheisiinsä. Lisäksi tarkastellaan etäopetuksen luomia mahdollisuuksia perusopetuksen alueellisen saatavuuden edistämiseksi.

Viimeinen pääluku ennen johtopäätöksiä käsittelee kuntien asemaa perusopetuksen järjestäjänä. Perustuslain 121 §:n ja kuntalain 7 §:n mukaan kunnan on järjestettävä laissa sille määrätyt tehtävät. Näin ollen kuntien edellytyksiä perusopetuksen järjestäjänä on tarpeellista käsitellä tässä tutkielmassa. Perusopetuksen alueellisen saatavuuden kannalta merkittävää on kunnan viranomaisten käyttämä julkinen valta, sillä kunnan viranomaiset tekevät koulutuksen järjestämiseen ja oppilaisiin kohdistuvia päätöksiä. Toisaalta perusopetuksen alueelliseen saatavuuteen vaikuttaa myös kunnan talous ja kunnan edellytykset ylläpitää peruskouluja. Johtopäätökset -luvussa vastataan tutkimuskysymyksiin ja laaditaan yhteenveto tutkimuksessa ilmenneistä perusopetuksen alueelliseen saatavuuteen vaikuttavista tekijöistä.

## 2 Perusopetus perusoikeutena

### 2.1 Perusopetusta koskeva sääntely

Oikeus perusopetukseen on turvattu *subjektiivisena oikeutena*. Subjektiivisella oikeudella tarkoitetaan sellaista oikeutta, joka kuuluu suoraan kaikille heille, kelle oikeus on laissa turvattu.<sup>52</sup> Subjektiivinen oikeus varmistaa palveluiden saatavuuden yhdenvertaisella tavalla. Sitä käytetään usein tärkeimpien yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja heikommassa asemassa olevien ryhmien suojelemiseksi. Subjektiivinen oikeus on yksilön oikeutena niin merkittävä, että subjektiiviseen oikeuteen perustuvasta päätöksestä on oikeus hakea muutosta korkeimpiin oikeuksiin saakka.<sup>53</sup> Subjektiivisten oikeuksien kohdalla kunta ei voi vedota huonoon taloudelliseen tilanteeseen, vaan palvelut on kyettävä tarjoamaan<sup>54</sup>.

Subjektiivisen oikeuden toteuttaminen rajoittaa yhteiskunnallista päätöksentekoa. Sen ideana on poistaa julkiselta vallalta harkintavalta asiassa, joka on turvattu subjektiivisena oikeutena, kuten perusopetuksen saaminen.<sup>55</sup> Subjektiivisiä oikeuksia on perusopetuksen lisäksi myös esimerkiksi eläke, vammaispalvelut ja päivähoito<sup>56</sup>. Koska oikeus opetukseen on turvattu subjektiivisena oikeutena, opetukseen pääsemiselle ei saa asettaa rajoitteita. Perusopetukseen osallistumista rajoitetaan ainoastaan ikärajoituksilla, mutta siitäkin on olemassa poikkeuksia.

Perusopetus aloitetaan pääasiassa sen kalenterivuoden syksyllä, kun lapsi täyttää seitsemän vuotta. Joskus koulunkäynnin voi aloittaa laissa määrättyä oppivelvollisuusikää aikaisemmin tai myöhemmin. Syyt voivat olla esimerkiksi psykologisia tai lääketieteellisiä. Lapsella on oltava edellytykset suoriutua opiskelusta,

---

<sup>52</sup> Mäenpää, 2013/2022, luku II, 6., Subjektiiviset oikeudet.

<sup>53</sup> Arajärvi, 2021, s. 93.

<sup>54</sup> Mäenpää, 2013/2022, luku II, 6., Subjektiiviset oikeudet; Hakalehto-Wainio, 2013, s. 132.

<sup>55</sup> Arajärvi, 2021, s. 94.

<sup>56</sup> Mäenpää, 2013/2022, luku II, 6., Subjektiiviset oikeudet.



mikäli hän aloittaa peruskoulun säädettyä aiemmin.<sup>57</sup> Ammatilliseen- ja lukiokoulutukseen pääsemiselle voidaan kuitenkin asettaa rajoitteita. Edellytyksenä peruskoulun jälkeisiin koulutuksiin pääsemiselle saattaa olla esimerkiksi pääsykoevaatimuksia, mutta vaatimusten tulee olla yleisiä ja samalla tavalla kaikkia koskevia.<sup>58</sup>

Perusopetukseen osallistuminen on lasten perus- ja ihmisoikeus, jota julkisen vallan tulee perustuslain 22 §:n mukaan edistää. Perusoikeudet ovat perustuslaissa, sekä kansainvälisin sopimuksin turvattuja yksilön oikeuksia, jotka kuuluvat kaikille yhdenvertaisesti<sup>59</sup>. Perusoikeudet edistävät ja suojaavat yhteiskunnan keskeisten arvojen toteutumista ja ovat sidoksissa yhteiskunnassa asetettuihin tavoitteisiin<sup>60</sup>. Perusoikeuksia toteutetaan useimmissa tapauksissa palveluita järjestämällä ja yksilöitä tukemalla<sup>61</sup>. Julkinen valta ei saa toimia perusoikeuksien vastaisesti ja julkisen vallan on ryhdyttävä toimenpiteisiin silloin, kun joku muu loukkaa perusoikeuksia. Lisäksi julkisen vallan on toimeenpantava perusoikeus, mikäli perusoikeuden toteutuminen ei muuten ole mahdollista.<sup>62</sup>

Perusoikeuksien toteuttaminen ja turvaaminen maksaa yhteiskunnalle, mutta se myös tuottaa sekä taloudellisesti, että yhteiskuntapoliittisesti<sup>63</sup>. Lapsille tärkeimmät perusoikeudet toteutuvat nimenomaan koulussa. Perusoikeudet luovat perustan, joka koskee kaikkia oppilaita heitä koskevassa päätöksenteossa. Viranomaisten on otettava huomioon oppilaiden perusoikeuksien turvaaminen kaikessa päätöksenteossa.<sup>64</sup> Koulutukseen liittyvissä perusoikeuksissa on kyse sosiaalisesti, älyllisesti,

---

<sup>57</sup> Arajärvi, 2021, s. 288.

<sup>58</sup> Arajärvi, 1994, s. 77.

<sup>59</sup> Hallberg, 2011, s. 29; Husa & Pohjolainen, 2014, s. 139.

<sup>60</sup> Arajärvi, 1994, s. 21–22; Arajärvi, 2021, s. 80.

<sup>61</sup> Arajärvi, 1994, s. 132.

<sup>62</sup> Arajärvi, 2021, s. 81.

<sup>63</sup> Arajärvi, 2021, s. 80.

<sup>64</sup> Hakalehto-Wainio, 2013, s. 42–43.

yhteiskunnallisesti ja ammattitaidollisesti tarpeellisten tietojen, taitojen ja oppien hankkimisesta<sup>65</sup>.

Perusoikeudet ovat erityisen pysyvyyden omaavia julkisoikeudellisia normeja, mutta ne eivät silti ole täysin ehdottomia. Joissain tapauksissa perusoikeuksia on mahdollista rajoittaa, mutta rajoittamiselle on oltava hyväksyttävä syy.<sup>66</sup> Lasten perusoikeuksien rajoittaminen ei pääasiassa eroa aikuisten perusoikeuksien rajoittamisesta. Koulussa lasten perusoikeuksia ei lähtökohtaisesti saa rajoittaa, vaikka tavoite olisi pedagogisesti hyväksyttävä.<sup>67</sup> Koulumaailmassa toteutuu erittäin harvoin perusoikeuden rajoittamiselle asetettu välttämättömyysvaatimus<sup>68</sup>. Perusoikeuksien rajoittamisen on oltava perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää ja yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa<sup>69</sup>. Yhden perusoikeuden rajoittaminen heijastuu välttämättä muidenkin perusoikeuksien toteutumiseen<sup>70</sup>. Tavallisella lailla ei ole mahdollista säätää rajoitusta, joka ulottuisi perusoikeuksien ytimeen<sup>71</sup>. Perusoikeuden ytimen loukkaus on selvä, mikäli rajoitus on selvästi laajempi kuin jäljelle jäävä oikeus<sup>72</sup>.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksia voidaan rajoittaa seuraavin kriteerein, jos kaikki kriteerit täyttävät samaan aikaan:

1. Rajoitusten tulee perustua lakiin.
2. Rajoitusten tulee olla tarkkarajaisia ja täsmällisesti määriteltyjä.
3. Rajoitusten tulee olla hyväksyttäviä ja niiden tulee olla yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.
4. Perusoikeuksilla turvattuun ydinalueeseen ei saa puuttua. Arvion ydinalueesta tekee perustuslakivaliokunta.

---

<sup>65</sup> Arajärvi, 2021, s. 100.

<sup>66</sup> Arajärvi, 2006, s. 41; Husa & Pohjolainen, 2014, s. 138.

<sup>67</sup> Hakalehto-Wainio, 2013, s. 276.

<sup>68</sup> Arajärvi, 1994, s. 62.

<sup>69</sup> Arajärvi, 2021, s. 86; Hakalehto-Wainio, 2013, s. 276.

<sup>70</sup> Arajärvi, 1994, s. 44.

<sup>71</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5.

<sup>72</sup> Arajärvi, 2021, s. 87.

5. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä ja oikeassa suhteessa tavoitteeseen nähden.
6. Perusoikeuksia rajoittaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä. Käytössä on oltava jokin valitus- tai muutoksenhakukeino.
7. Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten kanssa.<sup>73</sup>

Julkista valtaa rajoittaa myös heikennyskielto. Heikennyskiellolla tarkoitetaan perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteen kääntöpuolta, sillä se kieltää perusoikeuksien avulla saavutetun tason heikentämisen nykyisen tason alapuolelle<sup>74</sup>. Heikennyskiellon käsite on tullut keskusteluun 1970-luvulla<sup>75</sup>. Yksilön oikeuksia edistäviä järjestelmiä kehittäessä on varmistettava, että uudet muutokset eivät heikennä järjestelmää nykyisen tason alapuolelle. Perusoikeusjärjestelmän kannalta sellaiset heikennykset ovat epäoikeudenmukaisia, jotka heikentävät jo saavutettua tasoa. Heikennyskiellolla on merkitystä etenkin niissä tilanteissa, joissa kunnat täsmentävät resurssejaan esimerkiksi sivistys- ja terveystalouteen.<sup>76</sup>

Vuonna 1995 tehtiin perusoikeusuudistus, jossa perustuslakiin lisättiin taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet eli TSS-oikeudet. TSS-oikeudet eivät toteudu ilman, että julkinen valta edistää niitä, ja kunnilla on TSS-oikeuksien edistäjinä merkittävä rooli. On tärkeää huomata, että TSS-oikeudet ovat lähinnä julkista valtaa objektiivisesti velvoittavia.<sup>77</sup> Perustuslain 16 §:ssä turvataan sivistyksellisiä oikeuksia. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Maksuton perusopetus on oppilaiden subjektiivinen oikeus. Jokaisen oppilaan on saatava yhdenvertaisesti laadukasta opetusta perheen taloudellisesti tilanteesta riippumatta. Myös perusopetuslain 31 §:ssä säädetään opetuksen maksuttomuudesta.

---

<sup>73</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5; Saraviita, 2011, s. 137–141.

<sup>74</sup> Arajärvi, 2011, s. 37.

<sup>75</sup> Rautiainen, 2013, s. 262.

<sup>76</sup> Tuori, 2011b/2009, Luku III, 15., Sosiaaliset oikeudet; HE 115/2012 vp, s. 7.

<sup>77</sup> Harjula & Prättälä, 2015, s. 89; Husa & Pohjolainen, 2014, s. 193.

TSS-oikeuksien tärkeimpänä tehtävänä on muun ohella nimenomaan turvata oikeus maksuttomaan perusopetukseen<sup>78</sup>. Perusoikeusuudistuksen tarkoituksena oli edistää mm. perusopetuksen maksuttomuutta ja opetuksen yhtäläistä saatavuutta<sup>79</sup>. Uudistuksessa otettiin huomioon kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja uudistuksen pääasiallisena tarkoituksena oli laajentaa yksilön oikeuksia<sup>80</sup>.

Opetuksen maksuttomuudella tarkoitetaan, että opetuksesta ei saa aiheutua oppilaalle kustannuksia. Opetuksen maksuttomuus sisältää koulunkäynnin maksuttomuuden lisäksi myös koulutarvikkeiden, kouluruoan ja tiettyjen kriteerien täytyessä koulukuljetuksen maksuttomuuden.<sup>81</sup> Julkisen vallan tulee turvata jokaiselle kykyjensä mukainen mahdollisuus saada opetusta varallisuuden tai asuinpaikan sitä estämättä<sup>82</sup>. Koulutuksen järjestämiseen menevät kustannukset katetaan julkisista varoista<sup>83</sup>.

Sivistyksellisiä oikeuksia turvataan perustuslain lisäksi myös kansainvälisillä sopimuksilla. Koulutuksella on vankka rooli kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja sitä turvataan mm. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (6/1976) artikloissa 13 ja 14, Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990) ensimmäisen lisäpöytäkirjan artiklassa 2, sekä Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksessa lapsen oikeuksista (SopS 60/1991) artiklassa 28. Suomen tulee poikkeuksetta noudattaa niitä kansainvälisiä sopimuksia, joihin se on sitoutunut. Kansainväliset sopimukset eivät perustu lainsäätäjän toimintaan, vaan keskenään yhdenvertaisten toimijoiden solmimiin sopimuksiin<sup>84</sup>.

Edellä mainituilla kansainvälisillä sopimuksilla turvataan oppilaiden oikeus opetukseen, sen maksuttomuuteen ja yhdenvertaiseen saatavuuteen. Lasten yleissopimuksen 28

---

<sup>78</sup> Mäenpää, 2013/2022, luku II, 1., TSS-oikeudet.

<sup>79</sup> HE 309/1993 vp, s. 1.

<sup>80</sup> Hallberg, 2011, s. 31, 34; Saraviita, 2011, s. 238; HE 309/1993 vp, s. 5.

<sup>81</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 9; PeVL 20/2007 vp, s. 2.

<sup>82</sup> HE 86/1997 vp, s. 14.

<sup>83</sup> Arajärvi, 2021, s. 445.

<sup>84</sup> Arajärvi, 1994, s. 170; Arajärvi, 2021, s. 83.

artiklan mukaan perusasteen koulutuksen tulee olla pakollista ja kaikkien saatavilla. Myös TSS-sopimuksen 13 artiklan mukaan opetus on kaikin käytettävissä olevien keinoin tehtävä yleisesti saavutettavaksi. TSS-sopimuksen 13 artiklaa koskevassa yleisessä kannanotossa tarkennetaan koulutukseen pääsyn edellytyksiä. Kannanoton mukaan koulutuksen tulee olla saatavaa, saavutettavaa ja laadullisesti hyväksyttävää. Lisäksi koulutuksen tulee mukautua vastaamaan yksilöiden ja yhteiskunnan muuttuvia tarpeita.<sup>85</sup> Peruskoulu voi käytännössä olla pakollista vain silloin, kun kaikille taataan mahdollisuus osallistua perusopetukseen ilman suurempia ponnisteluja. Perusopetuksen saatavuutta jäsennetään tarkemmin kappaleessa 3.1.

Oikeus koulutukseen on yksi tärkeimmistä ihmisoikeuksista, eikä koulutuksella hankittavalle tiedon määrälle ole ylärajaa. Koulutus on pitkällä aikavälillä yhteiskuntaa vahvimmin muokkaava tekijä<sup>86</sup> ja se edistää muidenkin ihmisoikeuksien toteutumista<sup>87</sup>. Koulutukseen osallistuminen antaa mahdollisuuden kehittää persoonallisuutta, sekä henkisiä ja fyysisiä taitoja<sup>88</sup>. Suomalainen yhdenvertainen ja maksuton perusopetus on johtanut demokratiaan, hyvinvointiin, sekä yhteiskunnallisten ja alueellisten erojen vähentymiseen<sup>89</sup>. Näiden lisäksi koulutus pienentää tulo-, koulutus- ja sivistyseroja, sekä lisää yhdenvertaisuutta maailmalla<sup>90</sup>. Koulutuksen saaminen on keskeinen osa lasten arkea ja on tärkeää, että lapset saavat suorittaa oppivelvollisuuden rauhassa lähellä asuinpaikkaansa ja ilman häiriötekijöitä<sup>91</sup>.

Koulusta saatavilla kokemuksilla on merkittävä rooli lasten kokonaiskehitykselle<sup>92</sup>. Lapset ovat erityisen vastaanottavia ja lapsuudessa omaksutut ajatustavat, arvot, sekä toimintatavat seuraavat aikuisuuteen<sup>93</sup>. Sivistyksen kautta lapset saavat valmiuksia

---

<sup>85</sup> CESCR General Comment No. 13: The Right to Education, kappale 6.

<sup>86</sup> Arajärvi, 1994, s. 234; Perera, 2021, Luku III., 3.3., Education: A right beyond minimalism.

<sup>87</sup> CESCR General Comment No. 13: The Right to Education, kappale 1.

<sup>88</sup> Hakalehto-Wainio, 2013, s. 131.

<sup>89</sup> Hakalehto-Wainio, 2013, s. 18.

<sup>90</sup> Arajärvi, 1994, s. 236.

<sup>91</sup> Hakalehto, 2018, s. 294.

<sup>92</sup> Hakalehto-Wainio, 2013, s. 19.

<sup>93</sup> Arajärvi, 2021, s. 7.

vaikuttaa (vaali- ja osallistumisoikeudet), hankkia jatkokoulutusta ja edistää työelämään siirtymistä (oikeus työhön). Yksi tärkeimmistä perusopetuksen tehtävistä on auttaa oppilaita omaksumaan erilaisia arvoja. Koulutettu ihminen pystyy huolehtimaan itsestään ja hyödyntämään oikeusjärjestyksen turvaamia oikeuksia.<sup>94</sup>

### 2.1.1 Oppivelvollisuus

Oppivelvollisuus on perustuslaissa säädetty oikeus ja velvollisuus (PL 16 §). Oppivelvollisuudesta säädetään oppivelvollisuuslaissa ja perusopetuslain 26 §:ssä. Oppivelvollisuuslain 2 §:n mukaan oppivelvollisuus koskee kaikkia Suomessa vakinaisesti asuvia oppivelvollisuusikäisiä lapsia ja nuoria. Saman pykälän mukaan oppivelvollisuusikä alkaa sinä vuonna, kun lapsi täyttää seitsemän vuotta ja loppuu lapsen täyttäessä 18 vuotta, ellei hän ole suorittanut ennen sitä hyväksytysti ylioppilastutkintoa tai ammatillista tutkintoa.

Perusopetus on yksilön ja yhteiskunnan kannalta niin merkittävä tekijä, että oppivelvollisuudesta on nähty tarpeellisenä määrätä perustuslaissa<sup>95</sup>. Oppivelvolliset oppilaat täyttävät oppivelvollisuutensa osallistumalla oppivelvollisuuslain 3 §:n ja 4 §:n mukaiseen opetukseen. Oppivelvollisuuden tarkoituksena on lisätä osaamistasoa, yhdenvertaisuutta, lasten hyvinvointia, sekä kaventaa oppimiseroja<sup>96</sup>. Oppivelvollisuuslain 1 §:n mukaan oppivelvollisuuden tavoitteena on turvata kaikille elämässä tarpeellinen perusosaaminen ja sivistys.

Suomessa lähes kaikki lapset suorittavat oppivelvollisuuden mukaisen peruskoulun ja saavat päättötodistuksen peruskoulusta<sup>97</sup>. Oppivelvollisuuslain 6 §:n mukaan oppivelvollisuuteen kuuluvien opintojen on edistytävä henkilökohtaisen opiskelusuunnitelman mukaisesti. Oppivelvollisuuslain 12 §:n mukaan opetuksen

---

<sup>94</sup> Hakalehto-Wainio, 2013, s. 131.

<sup>95</sup> Arajärvi, 2021, s. 188.

<sup>96</sup> Arajärvi, 2021, s. 191.

<sup>97</sup> Hakalehto-Wainio, 2013, s. 92.

järjestäjän on valvottava oppivelvollisen oppilaan opintojen edistymistä, ja lain 14 §:n mukaan oppivelvollisen asuinkunnan tulee valvoa oppivelvollisuuden suorittamista. Myös lasten vanhemmat ovat oppivelvollisuuslain 9 §:n mukaan velvoitettu valvomaan oppivelvollisuuden suorittamista. Lain 22 §:n mukaan huoltaja voidaan määrätä sakkoon, jos hän tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyö velvollisuutensa huolehtia ja valvoa huollettavansa oppivelvollisuuden suorittamista.

Uusi oppivelvollisuuslaki (1214/2020) säädettiin voimaan tulevaksi elokuussa vuonna 2021. Ennen uuden oppivelvollisuuslain säätämistä oppivelvollisuus täytettiin suorittamalla peruskoulun oppimäärä. Uuden oppivelvollisuuslain myötä oppivelvollisuus laajeni koskemaan myös ammatillista- tai lukiokoulutusta peruskoulun lisäksi. Kaikkien oppivelvollisten on siis suoritettava peruskoulun yhdeksännen luokan suorittamisen jälkeen vielä lukio- tai ammatillinen koulutus. Hallituksen esityksen mukaan oppivelvollisuutta oli perusteltua pidentää, koska matalan koulutustason töitä ei ole tarjolla yhtä paljon kuin ennen<sup>98</sup>.

Työelämän vaatimukset kasvavat jatkuvasti, joten pelkän peruskoulun oppimäärän suorittaneiden työllisyysaste laskee jatkuvasti<sup>99</sup>. Lukiolain (714/2018) mukaan lukiokoulutuksen tarkoituksena on antaa opiskelijoilla valmiudet korkeakouluopintoihin ja tukea heidän kasvuaan yhteiskunnan sivistyneiksi jäseniksi, sekä opettaa heille elämän kannalta tarpeellisia tietoja. Lain ammatillisesta koulutuksesta (531/2017) mukaan ammatillisen tutkinnon tarkoituksena on ylläpitää ja parantaa väestön ammatillista osaamista, sekä vastata yhteiskunnan osaamistarpeisiin. Myös ammatillinen koulutus mahdollistaa korkeakouluopiskelun.

Perustuslain 16.1 § turvaa oppivelvollisille oikeuden perusopetukseen subjektiivisena oikeutena. Oppivelvollisuuslain uudistamisen myötä edellä mainittu perustuslain pykälä laajeni koskemaan myös toisen asteen koulutusta. Näin ollen myös perustuslain 16.1

---

<sup>98</sup> HE 173/2020 vp, s. 82.

<sup>99</sup> HE 173/2020 vp, s. 82.

§:ssä turvattu oikeus maksuttomaan opetukseen laajeni koskemaan toisen asteen koulutusta. Ennen uudistettua oppivelvollisuuslakia toisen asteen koulutus oli turvattu ainoastaan perustuslain 16 §:n 2 momentissa, jonka mukaan julkisen vallan tulee turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada tarpeidensa ja kykyjensä mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta, sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa huomautetaan, että uudella oppivelvollisuuslailla on sivistyksellisiä perusoikeuksia edistäviä vaikutuksia, mutta myös perusoikeuksia rajoittavia vaikutuksia. Sillä pyritään kaventamaan oppimiseroja ja antamaan nuorille yhdenvertaiset mahdollisuudet kouluttautua. Toisaalta perustuslakivaliokunta huomauttaa, että hyväksyttävän päämäärän omaavan lakiehdotuksen tavoitteisiin olisi voinut pyrkiä muillakin tavoilla, kuten opiskelijoita ohjaamalla ja tukemalla.<sup>100</sup>

### 2.1.2 Lapsen etu

Lapsen etu on lapsia koskevia päätöksiä ohjaava universaali periaate<sup>101</sup> ja sitä turvataan kansallisella lainsäädännöllä, sekä kansainvälisillä sopimuksilla joihin Suomi on sitoutunut. Lapsen etua korostetaan mm. laissa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983), lastensuojelulaissa (417/2007)<sup>102</sup>, sekä sosiaalihuollon asiakaslaissa (812/2000). Vuonna 1990 hyväksytyssä Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksessa lapsen oikeuksista (SopS 60/1991) säädetään lasten oikeudesta turvalliseen ja tasapainoiseen elämään. Suomi liittyi sopimukseen vuonna 1991.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksessa ei määritellä lapsen edun käsitettä tarkkaan ja se aiheuttanee ajoittain haasteita<sup>103</sup>. Lapsen edun toteuttamisen voidaan ajatella

---

<sup>100</sup> PeVL 43/2020 vp, s. 2.

<sup>101</sup> Hakalehto-Wainio, 2013, s. 59.

<sup>102</sup> Lastensuojelulain 4 §:ssä määritellään, mitä lapsen etu kyseisessä laissa tarkoittaa. Lastensuojelulain 4 §:n mukaan lapsen etua arvioitaessa on otettava huomioon lapsen hyvinvointi ja tasapainoinen kehitys, iän ja kehitystason mukainen valvonta ja huolenpito, läheiset ihmissuhteet, mahdollisuus saada ymmärrystä, hellyyttä, koulutusta, sekä turvallisen kasvuympäristön, vastuullisuuteen kasvaminen, mahdollisuus osallistumiseen ja vaikuttamiseen omilla asioilla, sekä oikeutta lapsen kielellisen, uskonnollisen ja kulttuurisen taustan huomioimisen.

<sup>103</sup> De Godzinsky, 2014, s. 14.



tarkoittavan lapsen perustarpeiden kuten emotionaalisten, älyllisten ja fyysisten tarpeiden täyttämistä, sekä kasvun tukemista ja turvaamista niin, että lapsi saa kasvaa rauhassa kohti aikuisuutta<sup>104</sup>. Toisen ajatuksen mukaan lapsen etu toteutuu, kun hänelle lapsen oikeuksien sopimuksessa turvatut oikeudet toteutuvat<sup>105</sup>, eli esimerkiksi oikeus koulutuksen saamiseen, yksityisyyteen ja vanhempiensa tuntemiseen, sekä hoidettavana olemiseen<sup>106</sup>.

Edellä mainittujen lisäksi lapsen etua toteuttaa se, että lasta kuullaan häntä koskevassa päätöksenteossa ikään sopivalla tavalla (LSL § 20). Lapsen oikeuksien sopimuksen artiklassa 3 säädetään mm. siitä, että lapsia koskevassa päätöksenteossa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Päätöksenteossa on käytettävä harkintaa ja valittava aina se vaihtoehto, joka on lapsen edun mukainen<sup>107</sup>. Päätöksenteossa lapsen edun käsite on haastava sen moniulotteisen merkityksen vuoksi. Periaate antaa mahdollisuuden laaja-alaiseen todistusharkintaan, mutta toisaalta se voi olla oikeusturvan kannalta ongelmallinen. Päätökset voivat poiketa hyvinkin paljon toisistaan tulkittaessa lapsen etua eri tavoin. Perusteluissa voidaan vedota lapsen etuun silloinkin, kun perusteita ei sille ole ollut. Asianosaisten voi olla vaikea saada muutosta päätökseen, jossa on näennäisesti otettu huomioon lapsen etu.<sup>108</sup>

Päätöksiä ei voi perustella vain lapsen edulla, vaan päätöksen perusteluissa on tuotava ilmi, miten päätös tukee lapsen etua paremmin kuin muut mahdolliset vaihtoehdot<sup>109</sup>. Kun lapsen edut ovat vastakkain, on punnittava etuja keskenään ja valittava paras mahdollinen vaihtoehto.<sup>110</sup> Parhaan mahdollisen vaihtoehdon periaate ohjaa yleissopimuksen tulkintaa<sup>111</sup>. Mikään yksittäinen seikka ei ratkaise lapsen etua, vaan lapsen etua tarkastellessa on otettava huomioon useita tekijöitä kuten erilaisia uhkia ja

---

<sup>104</sup> Freeman, 2007, s. 27.

<sup>105</sup> De Godzinsky, 2014, s. 16.

<sup>106</sup> Hammarberg, 2008, s. 5.

<sup>107</sup> Arajärvi, 2021, s. 99; Ylisaukko-oja, 2023, s. 7.

<sup>108</sup> De Godzinsky, 2014, s. 14–15.

<sup>109</sup> Iivonen ja muut, 2022, s. 80.

<sup>110</sup> Ylisaukko-oja, 2023, s. 7; Hakalehto-Wainio, 2013, s. 64.

<sup>111</sup> Hammarberg, 2008, s. 3.

vahvuuksia<sup>112</sup>. Esimerkkinä parhaan mahdollisen vaihtoehdon valinnasta ja ristiriidasta voidaan pitää korona -pandemian aikaista etäopetukseen siirtymistä. Etäopetuksessa tapahtuvassa perusopetuksessa ei ole mahdollista toteuttaa kaikkia lapsen etua tukevia toimia ja tiettyjä oikeuksia oli pakko rajoittaa. Myöskään koulun lakkauttaminen tietyksi ajaksi olisi ollut täysin mahdoton ajatus. Näin ollen perusopetuksen järjestäminen etäopetuksena oli käytettävissä olevista vaihtoehdoista paras mahdollinen.<sup>113</sup>

Eri kulttuureissa on erilaisia näkemyksiä lapsen etua toteuttavista toimista, kuten kuuluuko lapsen tehdä töitä, voidaanko lapsi pakottaa naimisiin tai millaisia päätöksiä lapset voivat tehdä itse<sup>114</sup>. Joskus valtiot, viranomaiset, yhteisöt tai yksittäiset aikuiset käyttävät lapsen edun periaatetta väärin perustellessaan tekoja, jotka ovat todellisuudessa vahingoittaneet lapsen etua. Esimerkiksi lapsen fyysistä kurittamista pidetään joissain kulttuureissa hyväksyttävänä toimenpiteenä, sillä sen ajatellaan opettavan lapsille kuria pitkällä aikavälillä. Toisaalta lapsityövoimaa pidetään jossain päin maailmaan hyväksyttävänä, sillä perheen elinkeino on riippuvainen koko perheen työssäkäynnistä. Joissain kulttuureissa taas tytöiltä on riistetty mahdollisuus koulunkäyntiin, koska heidän halutaan koulunkäynnin sijaan tekevän kotitöitä.<sup>115</sup>

Lapsen edun huomioiminen koskee valtiota, kuntia, viranomaisia, kouluja ja yksittäisiä viranhaltijoita<sup>116</sup>. Hakalehto-Wainion mukaan lapsen edun syvempi ymmärtäminen edellyttää yleensä esimerkiksi kasvatustieteellistä tai psykologista informaatiota<sup>117</sup>. Kouluympäristössä lapsen etu turvataan laadukkaalla, turvallisella ja maksuttomalla opetuksella, laadukkailla opettajilla ja lapsiystävällisellä ympäristöllä<sup>118</sup>. Oppilaan asema on koulussa alisteinen, sillä oppilas on vajaavaltainen. Koululla on oikeus käyttää valtaa suhteessa lapseen. Oppilaan erityisen aseman vuoksi koulussa on tärkeä korostaa

---

<sup>112</sup> De Godzinsky, 2014, s. 14.

<sup>113</sup> Ylisaukko-Oja, 2013, s. 9

<sup>114</sup> Freeman, 2007, s. 33.

<sup>115</sup> Hammarberg, 2008, s. 4.

<sup>116</sup> Hakalehto-Wainio, 2013, s. 345; Hammarberg, 2008, s. 2.

<sup>117</sup> Hakalehto-Wainio, 2013, s. 63.

<sup>118</sup> Arajärvi, 2021, s. 99.

opettajien ja muun henkilökunnan velvollisuutta kunnioittaa ja edistää lapsen etua.<sup>119</sup> Koulu on paras paikka lapsille oppia oikeuksistaan ja paikka, jossa lapsen oikeuksia toteutetaan päivittäin<sup>120</sup>. Lapsen edun toteuttaminen edistää myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista<sup>121</sup>. Lapsen etu toteutuu kaikista parhaiten, kun perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat mahdollisimman hyvin yksittäisessä tilanteessa<sup>122</sup>.

## 2.2 Yhdenvertaisuus perusopetuksessa

Perustuslain 6 §:ssä ja useissa Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa turvataan ihmisten yhdenvertaisuus<sup>123</sup>. Perustuslain 6 §:n ensimmäisen momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 6.3 § turvaa erikseen lasten yhdenvertaista kohtelua yksilöinä. Yhdenvertaisuudella tarkoitetaan, että ihmisiä on kohdeltava samanlaisissa tapauksissa samalla tavalla, eikä ihmisiä saa asettaa eriarvoiseen asemaan<sup>124</sup>. Yhdenvertaisuuden edistämistä pidetään hyvinvointivaltion tunnusmerkkinä ja sen ajatellaan olevan eurooppalaisen sivistyksen perusta<sup>125</sup>. Yhdenvertaisuus on yksi tärkeimmistä hallinto-oikeudellisista periaatteista, sillä sen puitteissa viranomaiset tekee ratkaisunsa. Yhdenvertaisuuden toteutuminen on erityisen tärkeää myös kunnan järjestämien palveluiden kannalta<sup>126</sup>.

Sivistyksellisiin perusoikeuksiin sisältyy olennaisena osana jokaisen yhdenvertainen mahdollisuus saada opetusta (PL 16.1 §). Oppivelvollisuuslain 2 §:n mukaan kaikki Suomessa vakinaisesti asuvat oppivelvollisuusikäiset ovat oppivelvollisia ja näin oikeutettuja perusopetukseen.

---

<sup>119</sup> Ylisaukko-Oja, 2023, s. 6.

<sup>120</sup> Stamatović & Žunić Cicvarić, 2019, s. 85.

<sup>121</sup> Hakalehto-Wainio, 2013, s. 345.

<sup>122</sup> De Godzinsky, 2014, s. 16; Ylisaukko-Oja, 2023, s. 6.

<sup>123</sup> Ihmisten yhdenvertaisuus turvataan mm. Kansalaisyhteiskunnan oikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (SopS 8/1976), Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (SopS 63/1999) ja Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa (44/1991).

<sup>124</sup> Pölönen, 2022, s. 226.

<sup>125</sup> Arajärvi, 1994, s. 23; kts. myös Von der Leyen, Political guidelines for the next European Commission 2019-2024.

<sup>126</sup> Harjula & Prättälä, 2015, s. 92.

Oppivelvollisuudella edistetään lasten yhdenvertaista oikeutta saada perusopetusta. Oppivelvollisuus takaa sen, että yhdenvertaisuus toteutuu silloinkin, kun lapsi tai hänen vanhempansa eivät anna arvoa oppivelvollisuudelle ja siitä syntyvälle oikeudelle saada perusopetusta.<sup>127</sup> Koulutus menettää merkityksensä epätasa-arvoisessa ympäristössä esimerkiksi silloin, jos oikeus koulutukseen kattaisi vain tietyt ihmisryhmät tai asuinalueet<sup>128</sup>.

Taloudelliset esteet eivät saa muodostua ongelmaksi koulunkäyntiin osallistumiselle, ja siksi peruskoulun oppilaille tulee turvata yhdenvertaiset mahdollisuudet opetukseen osallistumiselle. Tästä syystä perusopetuksen tulee olla maksutonta.<sup>129</sup> Opetuksen yhdenvertaisuutta on viimeisten vuosikymmenten aikana edistetty myös poistamalla tasokokeita, joita vaadittiin tiettyihin kouluihin pääsemiselle. Näin ollen kotia lähimpänä olevaan kouluun pääsemiselle ei ollut enää esteitä.<sup>130</sup> Kuitenkin muuhun kuin kunnan osoittamaan lähikouluun hakeutuessa perusopetuslain 28 § antaa mahdollisuuden edelleen käyttää oppilasvalinnassa soveltavuuskokeita. Soveltavuuskokeita voivat käyttää ainoastaan painotettua opetussuunnitelmaa noudattavat oppilaitokset.

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 6 §:n mukaan koulutuksen järjestäjän on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista kaikessa toiminnassaan ja muutettava toimintatapojaan niin, että yhdenvertaisuus toteutuu. Yhdenvertaisuuden edistämistoimenpiteiden tulee olla oppilaitoksen voimavarat ja toimintaympäristö huomioon ottaen oikeasuhtaisia, tehokkaita ja tarkoituksenmukaisia<sup>131</sup>. Yhdenvertaisuuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa syrjiä ja samankaltaiset tilanteet on ratkaistava johdonmukaisesti samalla tavalla. Koulumaailma on paikka, jossa usein ensimmäisenä voi kokea yhdenvertaisuuden puuttumisen tunteita. Yhdenvertaisuudesta

---

<sup>127</sup> Mäkelä, 2013, s. 205.

<sup>128</sup> Perera, 2021, Luku III., 3.3., Education: A right beyond minimalism.

<sup>129</sup> HE 44/1967 vp, s. 1, 7.

<sup>130</sup> Kalalahti & Varjo, 2012, s. 47.

<sup>131</sup> Iivonen ja muut, 2022, s. 68.

tulee huolehtia monilla eri tasoilla, ja julkisen vallan on huolehdittava yhdenvertaisuuden edistämisestä koulumaailmaan liittyvissä asioissa.<sup>132</sup>

Perusopetuslain 2 § turvaa yhdenvertaisen koulutuksen edistämistä koko maan alueella. Myös eräässä hallituksen esityksessä korostetaan koulutuksen yhdenvertaista toteutumista maan eri osissa<sup>133</sup>. Julkisen vallan on luotava oppilaille yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua perusopetukseen maantieteellisestä sijainnista riippumatta. Oppilaita on kohdeltava yhdenvertaisesti asuinpaikasta riippumatta ja joskus koulujen sijainti aiheuttaa erityisiä toimenpiteitä, jotta yhdenvertaisuus toteutuu<sup>134</sup>. Eri puolilla Suomea asuvat lapset ovat keskenään epäyhdenvertaisessa asemassa silloin, kun heillä ei ole samanlaiset mahdollisuudet päästä opetukseen tai sen tarjoamien palveluiden äärelle<sup>135</sup>. On kiinnitettävä huomiota myös siihen, että vaikka koulutus olisi alueellisesti tasaisesti jakautunutta, mutta koulutuksen rakenne ja opetuksen laatu olisivat heikkoa, koulutuksen tasa-arvo toteutuisi puutteellisesti<sup>136</sup>.

Kunnan viranomaiset käyttävät harkintavaltaa myöntäessään koulumatkaetuuksia, sekä määrätessään koulupaikkoja oppilaille. Koulumaailmaan liittyvien päätösten kohdalla lapsia voidaan helposti kohdella epäyhdenvertaisella tavalla. Kuntien viranhaltijat saattavat esimerkiksi tulkita koulukuljetusta koskevia säännöksiä eri tavoin, jolloin osa oppilaista voi saada maksuttoman koulukuljetuksen, kun taas toisessa kunnassa maksutonta koulukuljetusta ei myönnetä, vaikka kysymyksessä olisi täysin identtiset tilanteet<sup>137</sup>. Kuten seuraava oikeustapaus osoittaa, etenkin perusopetusta koskevassa päätöksenteossa yhdenvertaisuuden merkitys korostuu.

Turun hallinto-oikeuden ratkaisussa oikeuskysymyksenä oli, onko opetusta järjestävällä kunnalla ollut oikeus antaa kielteinen päätös toisen kunnan

---

<sup>132</sup> Hakalehto-Wainio, 2013, s. 68–69.

<sup>133</sup> HE 86/1997 vp, s. 31. Esityksellä pyritään turvaamaan koulutuksellinen yhdenvertaisuus maan eri osissa.

<sup>134</sup> Hakalehto-Wainio, 2013, s. 69; HE 86/1997 vp, s. 35.

<sup>135</sup> Hakalehto-Wainio, 2013, s. 281.

<sup>136</sup> Kalalahti & Varjo, 2012, s. 46.

<sup>137</sup> Hakalehto-Wainio, 2013, s. 282.

oppilaalle hänen hakiessaan oikeutta osallistua kunnan järjestämään perusopetukseen. Oppilaan koulumatka oli lyhyempi Tampereen kaupungin kouluun kuin oman asuinpaikkansa Ylöjärven kunnan kouluun. Tampereen kaupunki antoi kielteisen päätöksen hakemukseen. Kaupunki oli päättänyt, että sen järjestämään opetukseen otetaan lähtökohtaisesti vain kaupungissa asuvia oppilaita. Muiden kuntien oppilaita oli aiemmin otettu Tampereen kaupungin järjestämään perusopetukseen, mutta vain opetussuunnitelmallisin painotuksin ja vieraskieliseen opetukseen. Tampereen kaupungin mukaan he olivat noudattaneet päätöksenteossa yhdenvertaisia valintaperusteita.

Hallinto-oikeus kumosi Tampereen kaupungin päätöksen. Toissijaiseen kouluun hakeviin oppilaisiin on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita riippumatta siitä, onko hakija oman vai toisen kunnan oppilas. Tampereen kaupunki oli soveltanut valintaperusteita, joiden mukaan toisen kunnan oppilaan on mahdollista päästä kaupungin järjestämään perusopetukseen vain opetussuunnitelmallisin perustein. Tampereen koulussa oli ollut tilaa muiden alueiden asukkaille. Hakijat on asetettu eriarvoiseen asemaan asuinpaikan perusteella, eikä heihin ole sovellettu yhdenvertaisia valintaperusteita.<sup>138</sup>

Perusopetuslain 28 § antaa kunnille mahdollisuuden ottaa kouluihin oppilaaksi ensisijaisesti oman kunnan asukkaita. Oppilailla on kuitenkin oikeus saada opetusta yli kuntarajojen, jos oppilaalla on lyhyempi matka toisen kunnan kouluun, mikä käy ilmi myös edellä kuvatusta oikeustapauksesta. Oikeus toisen kunnan järjestämään opetukseen toteutuu silloin, jos koulussa on tilaa muiden kuntien oppilaille.<sup>139</sup>

Mäkelän mukaan kunnallisen itsehallinnon ja sivistyksellisten oikeuksien yhdenvertaisessa edistämisessä ilmenee ristiriita, kun kunnalla on mahdollisuus asettaa oman kunnan asukkaat etusijalle perusopetukseen pääsyssä. Vaatimus edistää ihmisten välistä yhdenvertaisuutta kuitenkin asettaa opetuksen järjestäjälle velvollisuuden ottaa oppilaaksi muitakin kuin oman kunnan asukkaita. Pohdittavaksi jää, missä määrin oppilasvalinnassa tulee noudattaa yhdenvertaisuusperiaatetta ja missä määrin omasta tai toisesta kunnasta tuleville oppilaille tulee antaa etusija. Lainsäätäjä on jättänyt

---

<sup>138</sup> Turun HAO 16.12.1999 99/1088/2.

<sup>139</sup> Lahtinen & Lankinen, 2010, s. 274; Turun HAO 16.12.1999 99/1088/2.

toimijoille harkintavaltaa yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamisessa suhteessa kunnalliseen itsehallintoon. Mäkelän mukaan sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseksi olisi harkittava, voisiko yksilön perusoikeuksien turvaaminen asettaa ensisijaiseksi periaatteeksi suhteessa itsehallintoon.<sup>140</sup>

Yhdenvertaisuusperiaate sitoo viranomaisia ja laintulkitsijoita. Suurimmat haasteet yhdenvertaisuuden toteutumiselle esiintyykin käytännön tasolla. Eräässä hallinto-oikeuden ratkaisussa korostetaan, että hallintolain 6 §:n mukainen tasapuolisen kohtelun vaatimus tarkoittaa, että viranomaisten on normeja tulkittaessa kohdeltava samanlaisia tapauksia samalla tavoin, mutta erilaisia tilanteita niiden eroavaisuudet huomioon ottaen. Tasapuolinen kohtelu edellyttää arviointia, jossa kunkin asian erityispiirteet otetaan huomioon riittävästi. Oikeustapauksessa oli kyse siitä, että koululaiselle haettiin ilmaista koulukuljetusta vedoten tosiasiaan, että myös naapurissa asuvat lapset saavat ilmaisen koulukuljetuksen.<sup>141</sup> Oikeustapaus muistuttaa, että normeja tulkittaessa ja sovellettaessa samankaltaisissakin tapauksissa voi olla eroavaisuuksia. Esimerkiksi koulukuljetustuen tarvetta arvioitaessa lapsella saattaa olla sellaisia erityisiä tarpeita, joista ulkopuolinen ei tiedä, eikä vaatimusta yhdenvertaisesta kohtelusta tällöin loukata.

### **2.3 Syrjintä ja positiivinen erityiskohtelu**

Yhdenvertaisuussäännöstä täydentää kielto syrjinnästä. Syrjintäkiellon mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä ja oikeutettuja lain suojaan ilman syrjintää.<sup>142</sup> Yhdenvertaisuuslain 8 §:n mukaan syrjintä on kiellettyä mm. iän, kansalaisuuden, kielen, vakaumuksen, uskonnon, mielipiteen, terveydentilan, seksuaalisen suuntautumisen, vammaisuuden ja muiden syiden perusteella. Syrjintäkiellosta määrätään lisäksi mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (63/1999) 14 artiklassa, YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (8/1976) 26 artiklassa, TSS-

---

<sup>140</sup> Mäkelä, 2013, s. 238, 285.

<sup>141</sup> Vaasan HAO 7.12.2017 17/0385/2.

<sup>142</sup> Husa & Pohjolainen, 2014, s. 189.

oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (6/1976) toisessa artiklassa, lapsen oikeuksien sopimuksen toisessa artiklassa (59/1991), sekä Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa (44/1991).

Muun muassa näissä kansainvälisissä sopimuksissa, sekä YK:n yleissopimuksessa lapsen oikeuksista (60/1991) turvataan laajasti myös lasten perusoikeuksia, kuten yhdenvertaista mahdollisuutta saada koulutusta. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaan jokaisen sopimusvaltion on turvattava lapsille oikeus kaikkiin sopimuksen tuomiin oikeuksiin ilman lapsen tai hänen perheeseensä liittyvää erottelua<sup>143</sup>. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset velvoittavat valtioita huolehtimaan yhdenvertaisesta koulutuksesta ilman syrjintää ja edistämään kansallista lainsäädäntöä tavoitteiden saavuttamiseksi<sup>144</sup>. Valtioiden tulee tunnistaa syrjäytymisvaarassa olevat ryhmät ja laatia toimintasuunnitelma yhdenvertaisuuden edistämiseksi<sup>145</sup>.

Valitettavan usein lapset jätetään pois tasa-arvokeskustelusta ja päätöksentekoprosesseista, vaikka lapset kokevat useissa tilanteissa syrjintää niin organisaatioiden kuin yksilöidenkin toimesta<sup>146</sup>. Opetuksen järjestäjällä on tärkeä rooli taistelussa syrjintää vastaan<sup>147</sup>. Yleissopimuksen syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla (59/1971) artikla 3 edellyttää, että opetuksen alalla poistetaan kaikki syrjintää sisältävät ohjeet ja käytännöt, sekä varmistetaan, ettei oppilaita syrjitä ottaessa heitä oppilaitoksiin. Lisäksi vieraan maan kansalaisille on annettava yhdessä oman maan asukkaiden kanssa yhdenvertaiset mahdollisuudet opiskeluun.

Perustuslain 6.2 §:n mukaan ihmisiä ei saa asettaa eriarvoiseen asemaan, mutta yksittäisen ihmisen tai ihmisryhmän asemaa on parannettava erilaisin toimenpitein tilanteessa, jossa ihmisten välinen yhdenvertaisuus ei toteudu. Toimenpiteiden

---

<sup>143</sup> Pölönen, 2022, s. 239.

<sup>144</sup> Council of Europe, 2017, s. 5.

<sup>145</sup> Parliamentary assembly of the council of Europe, 2016.

<sup>146</sup> Webb, 2004, s. 804, 806.

<sup>147</sup> Hakalehto-Wainio, 2013, s. 68.



tekemättä jättäminen voi johtaa välilliseen syrjintään, vaikka ihmisiä kohdellaan muodollisesti yhdenvertaisesti.<sup>148</sup> Välillinen syrjintä asettaa jonkun tietyn ryhmän, kuten lapset epäedullisempaan asemaan. Lapsiin kohdistuvaa välillistä syrjintää voi myös tapahtua esimerkiksi asettamalla lapsen vanhemmat epäedulliseen asemaan rodun, sukupuolen, taloudellisen tilanteen, vammaisuuden tai sairauden vuoksi. Lapsiin kohdistuvaa suoraa syrjintää voi puolestaan olla esimerkiksi lasten sulkeminen pois tietyistä tiloista aikuisten viihtyvyyden lisäämisen vuoksi.<sup>149</sup> Koulusta ei missään tilanteessa voi sulkea tiettyä ihmisryhmää pois. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on havainnut, että useat jäsenvaltiot ovat rikkoneet Euroopan sosiaalisen peruskirjan mukaisia velvoitteitaan, koska valtiot eivät ole varmistaneet tiettyjen lapsiryhmien pääsyä kouluun.<sup>150</sup>

Yhdenvertaisuuslain 11 §:n mukaan erilainen tai epäyhdenmukainen kohtelu ei ole syrjintää, jos erilainen kohtelu perustuu lakiin ja sillä on hyväksyttävä tavoite. Yhdenvertainen kohtelu ja ihmisten eriarvoiseen asemaan asettaminen on mahdollista vain, jos toimet luovat entistä yhdenvertaisemmän lopputuloksen. Tällä tarkoitetaan *positiivista erityiskohtelua*.<sup>151</sup> Positiivisen erityiskohtelun mukaisessa toimessa on noudatettava suhteellisuusperiaatetta, eli toimen on oltava oikeasuhtaista, eikä se saa muodostua tosiasiaassa syrjiväksi<sup>152</sup>. Erilainen kohtelu ei siis ole syrjintää, jos sillä on hyväksyttävä tavoite, keinot ovat oikeasuhteiset ja erilainen kohtelu perustuu lakiin. Kaikkien edellä mainittujen edellytysten on täytyttävä, jotta syrjintää ei tapahdu. Erilainen kohtelu ei ole sallittua hyväksyttävässäkään tarkoituksessa, jos keino on epäoikeudenmukainen, ylimitoitettu tai sen käyttäminen ei ole tarpeen.<sup>153</sup> Erilaisen kohtelun tulee olla kestoaltaan pääsääntöisesti väliaikaista<sup>154</sup> ja toimet on perusteltava perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla<sup>155</sup>.

---

<sup>148</sup> Pölönen, 2022, s. 226; Webb, 2004, s. 805.

<sup>149</sup> Webb, 2004, s. 805–806.

<sup>150</sup> Council of Europe, 2017, s. 10.

<sup>151</sup> Arajärvi, 2021, s. 21; Nieminen, 2019, s. 593; Bell & Weddington, 2011, s. 1508.

<sup>152</sup> Hakalehto-Wainio, 2013, s. 283–284; Bell & Waddington, 2011, s. 1506, 1512.

<sup>153</sup> Pölönen, 2022, s. 240.

<sup>154</sup> Pölönen, 2022, s. 235.

<sup>155</sup> Pölönen, 2022, s. s. 240.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimuksien, perustuslain ja yhdenvertaisuuslain perusteella voidaan todeta, että positiivisen erityiskohtelun käsite on yhä melko epäselvä. Lainsäädännössä ei ole tuotu esiin, miten positiivista erityiskohtelua voisi käytännössä toteuttaa, mutta esimerkkejä positiivisesta erityiskohtelusta voisi olla esimerkiksi halvempien pääsylippujen tarjoaminen lapsille ja eläkeläisille, sekä lisärahoituksen myöntäminen sosioekonomisesti huonompiosaisten alueiden kouluille<sup>156</sup>. Lisäksi positiivista erityiskohtelua voisi ajatella olevan koulukuljetuksen myöntäminen lapsille, joiden koulumatkan pituus ei täytä laissa määrättyjä kriteerejä, mutta joilla on tietyistä erityispiirteistä johtuvia haasteita kouluun pääsemiselle ilman koulukuljetusta.

Useissa Suomea koskevissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvataan ihmisten yhdenvertainen kohtelu ja kielletään syrjintä, mutta ei mainita mahdollisuudesta suosia yksittäistä ihmistä tai ihmisryhmää erityiskeinoin<sup>157</sup>. Kuitenkin toimia tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi oletetaan tekevän<sup>158</sup>. Käytännössä ajatellaan, että positiivisen erityiskohtelun kriteerien tuominen lainsäädäntöön olisi negatiivinen toimi, sillä se voisi hämärtää positiivisen erityiskohtelun tavoitetta. Tällä hetkellä lainsäädäntö antaa joustavuutta sen suhteen, mitkä toimet sopivat positiivisen erityiskohtelun toiminnan piiriin<sup>159</sup>.

Hakalehto-Wainion ja Arajärven mukaan positiivisen erityiskohtelun avulla voidaan huomioida erityisen haavoittuvat ryhmät, sekä lapset, jotka tarvitsevat erityistä tukea<sup>160</sup>. Eniten positiivisesta erityiskohtelusta hyötyy nimenomaan lapset ja vanhukset ryhmänä<sup>161</sup>. Perustuslain 6.3 §:n mukaan lapsia on kohdeltava yhdenvertaisesti yksilöinä, tämän antaessa mahdollisuuden lasten positiiviseen erityiskohteluun. Niemisen mukaan

---

<sup>156</sup> Nieminen, 2019, s. 594, 602–603.

<sup>157</sup> Pölönen, 2022, s. 236.

<sup>158</sup> Pölönen, 2022, s. 236.

<sup>159</sup> Bell & Waddington, 2011, s. 1504, 1506.

<sup>160</sup> Hakalehto-Wainio, 2013, s. 284; Arajärvi, 2021, s. 21.

<sup>161</sup> Nieminen, 2019, s. 606.

lapset ovat aikuisia heikompia ja tarvitsevatkin erityistä huolenpitoa ja kohtelua<sup>162</sup>. Joidenkin tutkijoiden mielestä positiivinen erityiskohtelu ei ole hyväksi, sillä erityiskohtelun kohteena olevat lapset voivat joutua erityisasemansa vuoksi leimatuiksi<sup>163</sup>. Toisaalta lasten täysin samanlainen kohtelu asettaa lapset eriarvoiseen asemaan, koska lasten edellytykset oppimiseen ja opetukseen osallistumiseen eroavat toisistaan. Osa lapsista tarvitsee erityistä tukea koulunkäyntiin ja tuen laiminlyönti voi johtaa välilliseen syrjintään, sillä lapset olisivat epätasa-arvoisessa asemassa.<sup>164</sup> Tukitoimilla ei ole tarkoitus parantaa joidenkin lasten asemaa, vaan niillä tuetaan yleisesti lasten koulunkäyntiä<sup>165</sup>.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli käsiteltävänä tapaus, jossa lapsi muutti perheensä kanssa uuteen osoitteeseen, mutta sai kuitenkin jatkaa koulunkäyntiä nyt toissijaiseksi muodostuneessa koulussa. Uusi ja vanha lähikoulu sijaitsivat suunnilleen samanpituisen matkan päässä kotiosoitteesta. Lapsi ei sairautensa vuoksi pystynyt kulkemaan koulumatkaansa itse, mutta perusopetuslain 32.3 §:n mukaisesti opetuksen järjestäjällä ei ole velvollisuutta järjestää koulukuljetusta toissijaiseen kouluun. Korkein hallinto-oikeus palautti asian opetuksen järjestäjälle uudelleen käsiteltäväksi, sillä hallinto-oikeuden mukaan lapselle tuli myöntää koulukuljetus yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaisena kohtuullisena mukautuksena. Ilman hallinto-oikeuden päätöstä lapsen yhdenvertainen kohtelu ei olisi toteutunut, sillä hänellä oli terveeseen lapseen nähden erilaiset lähtökohdat kouluun pääsemiselle.<sup>166</sup>

---

<sup>162</sup> Nieminen, 2019, s. 581.

<sup>163</sup> Hakalehto-Wainio, 2013, s. 285.

<sup>164</sup> Pölönen, 2022, s. 227.

<sup>165</sup> Pölönen, 2022, s. s. 234.

<sup>166</sup> KHO: 2020:60.

### 3 Perusopetuksen yhdenvertainen saatavuus

#### 3.1 Perusopetuksen alueellinen saatavuus oikeudellisena käsitteenä

Opetuksen saatavuudelle luodaan perusta kansainvälisillä sopimuksilla turvatuilla oikeuksilla. Lasten yleissopimuksen 28 artiklan mukaan perusasteen koulutuksen tulee olla pakollista ja kaikkien saatavilla. Myös TSS-sopimuksen 13 artiklan mukaan opetus on kaikin käytettävissä olevien keinoin tehtävä yleisesti saavutettavaksi. TSS-sopimuksen 13 artiklaa koskevassa yleisessä kannanotossa tarkennetaan koulutukseen pääsyn edellytyksiä. Kannanoton mukaan koulutuksen tulee olla saatavaa, saavutettavaa ja laadullisesti hyväksyttävää. Lisäksi koulutuksen tulee mukautua vastaamaan yksilöiden ja yhteiskunnan muuttuvia tarpeita.<sup>167</sup> Ihmisoikeussopimukseen pohjautuen valtion tulee huolehtia perusopetuksen saatavuudesta<sup>168</sup>.

Kansainvälisten sopimusten lisäksi perusopetuksen saatavuutta turvataan kansallisen lainsäädännön turvin. Perusopetuslain 6.1 §:n mukaan perusopetusta on järjestettävä niin, että koululaisten koulumatkat ovat mahdollisimman lyhyitä ja turvallisia ottaen huomioon koulun sijainnin, asutuksen ja liikenteen. Kaikkia julkisen hallinnon palveluja ohjaa hallintolain 7 §, johon sisältyy säädös palveluiden asianmukaisesta saatavuudesta. Viranomaisen on järjestettävä palvelunsa siten, että ne ovat helposti saatavilla ja niiden käytön tulee olla helppoa. Palveluja on mahdollista ylläpitää asiantuntevan henkilöstön ja hyvän taloudellisen suunnittelun avulla, mutta joskus työvoimapulan ja henkilöstövajeen, sekä kunnan heikentyneen taloudellisen tilanteen vuoksi palveluiden saatavuus heikkenee. Perusopetus on kuitenkin lakisääteinen palvelu, jonka saatavuudesta on huolehdittava kaikissa tilanteissa. Perusopetuksen osalta ei voida vedota resurssien vähyyteen tai henkilöstövajeeseen.<sup>169</sup>

---

<sup>167</sup> CESCR General Comment No. 13: The Right to Education, kappale 6.

<sup>168</sup> Tomaševski, 2001, s. 14.

<sup>169</sup> Mäenpää, 2013/2022, Luku II, 3., Palvelun saatavuus; Perera, 2021, Luku 3., 3.1., The two dimensions in the right to education.

Saatavuuden ja saavutettavuuden käsitteitä käytetään usein ristiin ja päällekkäin. Siksi on hyvä tehdä selkoa käsitteiden merkityksestä. Tässä tutkimuksessa saatavuuden käsitettä käytetään kattamaan sekä saatavuuden, että saavutettavuuden käsitteiden merkityksen. Pääasiassa puhutaan alueellisesta saatavuudesta. Alueellisen saatavuuden käsitettä käytetään usein myös Korkeimman hallinto-oikeuden antamissa päätöksissä ja niissä alueellisen saatavuuden käsite liittyy pääsääntöisesti maantieteellisiin etäisyyksiin<sup>170</sup>.

TSS-oikeuksien komitean yleisen kannanoton mukaan saatavuudella tarkoitetaan opetuksen saralla sitä, että koulutusta on riittävästi saatavilla maan eri osissa<sup>171</sup>. Ennser-Kananen ym. käsityksen mukaan saatavuudella tarkoitetaan opetuksen saralla etenkin oikeudenmukaisuutta. Jokaiselle koululaiselle tulee siis turvata yhtäläiset mahdollisuudet saada koulutusta sosioekonomisesta taustasta, kyvyistä tai muista lapsen ominaisuuksista riippumatta.<sup>172</sup> Saavutettavuudella puolestaan tarkoitetaan sitä, että koulutuksen tulee olla kaikkien saavutettavissa fyysisesti<sup>173</sup>. Saavutettavuuden voidaan nähdä olevan fyysinen etäisyys ulkotilassa ja sitä todentaa vahvasti se, miten ihmiset tavoittavat tietyn kohteen tietyssä ajassa<sup>174</sup>. Toisaalta saavutettavuudella voidaan tarkoittaa mahdollisimman vähän rajoitettavaa ympäristöä, jossa esimerkiksi lapset liikkuvat<sup>175</sup>. Saavutettavuuden käsitteeseen kuuluu myös digitaalisten palveluiden tarjoaminen ja niiden saatavuus. Opetus voi siis olla saavutettavissa muidenkin keinojen avulla, kuin vain fyysisesti.<sup>176</sup>

---

<sup>170</sup> Kts. esim. KHO: 2015:2257. & KHO: 2020:1005.

<sup>171</sup> CESCR General Comment No. 13: The Right to Education, kappale 6.

<sup>172</sup> Ennser-Kananen ja muut, 2019, s. 12.

<sup>173</sup> Mäntylä ja muut, 2022, s. 371.

<sup>174</sup> Vanjusov, 2022, s. 166; Hiltunen ja muut, 2012, s. 17.

<sup>175</sup> Elmgren ja muut, 2018, s. 2. Saavutettavuuden käsitteeseen liittyy myös esteettömyyden käsite. Koulussa tulee olla turvallinen kalustus, valaistus, sisäilma, sekä turvalliset rakenteet. Pelkkä kouluun pääsy ei riitä, vaan koulun tilojen on myös oltava esteettömiä ja turvallisia. Edellä mainittujen lisäksi on myös huomioitava opetuksen taloudellinen saatavuus. Oppilaan on voitava osallistua opetukseen perheen varallisuudesta riippumatta. Perusopetus on Suomessa määrätty maksuttomaksi kansainvälisillä sopimuksilla, sekä perusopetuslain 31 §:n nojalla.

<sup>176</sup> Mäntylä ja muut, 2022, s. 382.

Eurooppa Neuvoston mukaan jäsenvaltioiden tulee tunnistaa ja suunnitella kouluverkkonsa niin, että koulutusta on saatavilla kaikille yhdenvertaisella tavalla<sup>177</sup>. Koulutuksen tulee olla saatavaa, saavutettavaa, sekä kohtuullisen sijainnin päässä asuinpaikasta tai saavutettavissa teknisten apuvälineiden avulla ilman suurempia ponnisteluja. Edellä mainittujen kriteerien täyttäminen vaatii riittävän laajalle levinnyttä kouluverkkoa.<sup>178</sup> Perusopetuksen alueellinen saatavuus liittyy erityisesti perustuslain 9 §:n oikeuteen valita asuinpaikka ja liikkua maassa vapaasti<sup>179</sup>. Perustuslain 6 §:n mukaan ihmisiä on kohdeltava yhdenvertaisesti, eikä esimerkiksi asuinpaikan perusteella voida asettaa ihmisiä eriarvoiseen asemaan. Perusopetuksen saatavuuteen liittyvä yhdenvertaisuuden toteutuminen vaatii ajantasaista väestötietojärjestelmää<sup>180</sup>. Väestötietojärjestelmälain (661/2009) 5 §:n mukaan väestötietojärjestelmää ylläpidetään yhteiskunnan toimintojen ja sen jäsenille kuuluvien oikeuksien mahdollistamiseksi ja turvaamiseksi.

Yhdenvertaisuusperiaate ei estä kaikkea alueellista vaihtelua, mutta palvelut on silti kyettävä järjestämään resurssien puitteissa mahdollisimman yhdenvertaisella tavalla<sup>181</sup>. Eräessä Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä todetaan, että jokaisella alueella on velvollisuus huolehtia koulutus- ja osaamistarpeista, jotta koulutuksen alueellinen saatavuus voitaisiin turvata. koulutuksen laatu ja saatavuus tulee turvata kunnissa myös kohdennettavien säästöjen jälkeen.<sup>182</sup> Arajärven mukaan ei ole riittävää, että koulutusta on fyysisesti saatavilla, vaan koulutuksen tulee olla myös yhdenvertaisesti laadukasta maan eri osissa<sup>183</sup>. Palveluiden fyysinen saatavuus on iso haaste harvaan asutuilla alueilla, sillä välimatkat ovat pitkiä ja palveluverkko harvenee entisestään<sup>184</sup>.

---

<sup>177</sup> Parliamentary assembly of the council of Europe, 2016.

<sup>178</sup> Mäntylä ja muut, 2022, s. 387; Mäkelä, 2013, s. 166.

<sup>179</sup> Mäntylä ja muut, 2022, s. 371.

<sup>180</sup> Mäkelä, 2013, s. 166.

<sup>181</sup> Mäntylä ja muut, 2022, s. 374–375.

<sup>182</sup> KHO: 2020:1005.

<sup>183</sup> Arajärvi, 2021, s. 73.

<sup>184</sup> Hämeenaho, 2012, s. 33.

### 3.2 Asuinpaikka ja perusopetuspaikan määräytyminen

Liikkumisvapautta käsittelevässä perustuslain 9 §:ssä on turvattu oikeus valita asuinpaikka vapaasti. Asuinpaikan valinta ei saa vaikuttaa mahdollisuuteen saada subjektiivisena oikeutena turvattua perusopetusta. Perustuslakivaliokunta korostaa antamassaan mietinnössään, että asuinpaikan valintaan liittyvät syyt eivät saa olla esteenä koulunkäynnille<sup>185</sup>. Asuinpaikan valintaan liittyvä vapaus vaikuttaa ihmisten arkeen. Jossain määrin on mahdollista helpottaa omaa arkeaan valitsemalla asuinpaikakseen suuremman kunnan, sillä palveluiden saatavuus on yleisesti ottaen parempaa. Ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista tehdä harvaan asutuista alueista epähoukuttelevia peruspalveluiden heikomman saatavuuden seurauksena.

Perustuslain 9 §:n tarkoituksena ei ole ajaa ihmisiä pois harvaan asutuilta alueilta ja siksi on erityisen tärkeää huolehtia peruspalveluiden yhdenvertaisesta saatavuudesta asuinpaikasta riippumatta. Asuinpaikan valintaan vaikuttavia tekijöitä on useita. Tällaisia tekijöitä voivat olla esimerkiksi sivistyspalveluiden laatu ja sijainti, tai muiden peruspalveluiden hyvä saatavuus. Perheet voivat asuinpaikan valinnalla vaikuttaa siihen, millaisten palveluiden pariin he pääsevät.<sup>186</sup> Perustuslain 9 §:n mukainen liikkumisvapaus on yhdenvertaisuuden kannalta tärkeää, mutta sillä ei kuitenkaan voi perustella palveluiden sijoittumista vain tietyille alueille. Sivistyspalveluita on oltava saatavilla asuinpaikasta riippumatta<sup>187</sup>. Mäkelän mukaan vapaus valita asuinpaikka lieventää jossain määrin palveluiden tarjoamisen kuntakohtaisia eroja ja edistää yhdenvertaisuuden toteutumista. Toisaalta käytännön elämään, työhön ja perhesiteisiin liittyvät tekijät usein rajoittavat ihmisten todellisia mahdollisuuksia valita asuinkuntansa.<sup>188</sup>

---

<sup>185</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 9.

<sup>186</sup> Mäkelä, 2013, s. 125.

<sup>187</sup> Kuntaliitto, 2019, s. 11.

<sup>188</sup> Mäkelä, 2013, s. 26.

Kunnan asukkaita ovat henkilöt, joilla on kotipaikka kunnassa. Asuinpaikka synnyttää subjektiivisen oikeuden perusopetukseen.<sup>189</sup> Kotikuntalain (201/1994) 1 §:n mukaan asuinpaikka ja kotikunta määräytyvät väestötietojärjestelmään merkittyjen tietojen mukaan. Perusopetuslaissa ei määritellä kotikunnan tarkoitusta, joten tulkinnassa käytetään apuna kotikuntalakia. Peruskouluikäisten asuinpaikka ei kuitenkaan määräydy suoraan kotikuntalain määrittelemällä tavalla. Kotikuntalain 3 §:n mukaan kotikunta ei muutu, jos asuu toisella paikkakunnalla alle vuoden verran. Peruskouluoppilaiden kohdalla ei voida seurata kotikuntalain 3 §:n määräyksiä, sillä perusopetuslain 4 §:n mukaan kunnalla on velvollisuus järjestää opetusta myös sellaiselle koululaiselle, joka oleskelee kunnassa tilapäisesti esimerkiksi vanhemman työtehtävän tai sairaalassa oleskelun vuoksi. Sairaalan sijaintikunnan on järjestettävä perusopetusta oppilaalle, vaikka oleskelu sairaalassa kestäisi alle kotikuntalain 3 §:n määrittelemän yhden vuoden ajan.

Asuinpaikalla on nykyään huomattu olevan vaikutusta opetuksen tasoon ja oppilaiden osaamiseen koulussa<sup>190</sup>. Opetuksen ja opetusta koskevien raporttien tulee olla julkisia<sup>191</sup>, jotta oppilailla ja heidän huoltajillansa on mahdollisuus tarkastella koulujen laatua tehdessään valintoja koulupaikkaan liittyen<sup>192</sup>. Nyt voimassa olevan perusopetuslain (628/1998) tultua voimaan vuonna 1999, vanhemmilla on ollut laissa erikseen mainittu oikeus hakea lapselleen koulupaikkaa myös muusta kuin kunnan osoittamasta lähikoulusta. Saamaan aikaan koulutuksen järjestäjille on tarjoutunut mahdollisuus erikoistua ja profiloida koulunsa erityisillä painotetun opetuksen luokilla. Kunnat ovat käyttäneet tätä mahdollisuutta erilaisten erikoisluokkien perustamiseksi. Kunnat eroavat koulutuksen järjestäjinä toisistaan siinä, miten ne pystyvät edistämään ja rajoittamaan koulujen välistä kilpailua.<sup>193</sup>

---

<sup>189</sup> Arajärvi, 2011, s. 523.

<sup>190</sup> Mäntylä ja muut, 2022, s. 369.

<sup>191</sup> KHO: 2005:26.

<sup>192</sup> Mäkelä, 2013, s. 134

<sup>193</sup> Kalalahti & Varjo, 2012, s. 49.



Berneliuksen tutkimuksen mukaan vajaa kolmannes Helsingin alakoululaisista ja lähes puolet yläkoululaisista käyvät muuta kuin asuinpaikan mukaan määräytyvää lähikoulua<sup>194</sup>. Vapaus hakeutua toisen alueen kouluihin on edistänyt huono-osaisuuden alueellistumista tietyille alueille, sillä parempiosaiset vanhemmat usein välttelevät alueita ja kouluja, joissa huono-osaisuus on yleisempää<sup>195</sup>. Lisäksi tietyistä asuinalueista syntyneet mielikuvat vaikuttavat koulujen maineeseen. Koulu on yksi tärkeimmistä kriteereistä asuinpaikkaa valittaessa.<sup>196</sup>

Perusopetuslain 6 §:n mukaan kunnan tulee osoittaa oppivelvolliselle koulunkäyntiä varten lähikoulu. Arajärven mukaan lähikouluperiaatteella tarkoitetaan sitä, että kunta määrää opetuksen järjestämipaikan pääsäännön mukaan mahdollisimman läheltä oppilaan kotia. Lähikoulun määrittelyssä otetaan huomioon koulun ja oppilaan kodin välinen etäisyys huomioiden samalla koulumatkan turvallisuus. Lähikoulun käsite vaihtelee kunnan olosuhteiden mukaan. Usein lähikoulu määrätään asuinalueen mukaan. Joskus kuitenkin olosuhteiden pakosta lähikouluksi määrätäänkin kodista kauempana oleva koulu. Syitä voivat olla esimerkiksi koulukuljetuksen järjestäminen tai oppilasmäärien tasaaminen.<sup>197</sup> Joskus lähikoulu sijaitsee muutaman sadan metrin päässä ja toisinaan kymmenien kilometrien päässä kotiosoitetta<sup>198</sup>.

Perusopetusta on järjestettävä niin, että koululaisten koulumatkat ovat mahdollisimman lyhyitä ja turvallisia, mutta se ei kuitenkaan velvoita kuntaa järjestämään perusopetusta juuri oman kunnan alueella (POL 6 §). Kunta voi perusopetuslain 4 §:n edellyttämällä tavalla tarjota asukkaillensa perusopetusta esimerkiksi lähikunnassa, jos koulumatkan pituus jää lakisääteisten kriteerien alapuolelle. Oppilaan kannalta voi joskus olla järkevämpää käydä koulua viereisessä kunnassa, jos koulumatka on lyhyempi sinne, kuin oman kunnan kouluun<sup>199</sup>. Oppilaalle on turvattava oikeus opiskella omassa

---

<sup>194</sup> Bernelius, 2013, s. 116.

<sup>195</sup> Bernelius, 2013, s. 65, 120.

<sup>196</sup> Bernelius, 2013, s. 110, 120.

<sup>197</sup> Arajärvi, 2021, s. 289.

<sup>198</sup> Arajärvi & Aalto-Setälä, 1999, s. 22.

<sup>199</sup> SiVM 3/1998 vp, s. 26.

lähikoulussaan aina sen ollessa mahdollista<sup>200</sup>. Oppilaalla on oikeus jatkaa koulunkäyntiään lukuvuoden loppuun saakka sen piirin koulussa, johon hän lukuvuoden alussa kuului, vaikka asuinpaikka vaihtuisi kesken lukuvuotta. Koulukuljetuksen piirissä olevan oppilaan ehtona on, että koulukuljetus on järjestettävissä tarkoituksenmukaisella tavalla.<sup>201</sup>

Sivistysvaliokunta pitää erityisen tärkeänä sitä, että oppilaalle määrätään lähikouluksi sellainen koulu, joka on mahdollisimman lähellä kotia<sup>202</sup>. Esimerkiksi Hämeenlinnan ja Ilmajoen kunnat ovat tulkinneet tätä periaatetta siten, että oppilaiden lähikouluksi määrätään ensisijaisesti sellainen koulu, johon ei tarvitse järjestää koulukuljetusta. Jos lähikouluksi määrätään yli viiden kilometrin päässä sijaitseva koulu, kunnat pyrkivät valitsemaan lähikoulun niin, että koulumatkan voi taittaa julkisen liikenteen avulla. Hämeenlinnan ja Ilmajoen oppilaaksi ottamisen ohjeiden mukaan oppilailla on aina ensisijainen oikeus päästä siihen kouluun oppilaaksi, johon heidät on määrätty lähikouluperiaatteen mukaisesti. Kouluihin voidaan ottaa muitakin oppilaita, jos heille on tilaa, mutta oppilaisiin on sovellettava yhdenvertaisia valintakriteerejä.<sup>203</sup>

Perusopetuslain 28 §:n mukaan lapsen huoltajat voivat hakea lapselle koulupaikkaa muustakin kuin kunnan hänelle osoittamasta lähikoulusta. Koulun ottaessa oppilaakseen muitakin kuin oman oppilaaksiottoalueen oppilaita, oppilaisiin tulee noudattaa yhdenvertaisia valintaperusteita (POL 28.2 §). Kuntien viranomaiset määräävät itse kriteereistä, joiden perusteella tehdään päätös oppilaan koulupaikan määräytymisen ja oppilaaksi ottamisen perusteista<sup>204</sup>. Kriteerien on oltava pitäviä ja niitä on sovellettava yhdenvertaisesti kaikkiin oppilaisiin. Hallinto-oikeuksissa on ollut käsiteltävänä useita tapauksia, joissa oppilaan huoltajat ovat hakeneet lapselleen koulupaikkaa muusta, kuin lapselle määrätystä lähikoulusta. Hallinto-oikeuden ratkaisut ovat pääasiassa aina

---

<sup>200</sup> HE 109/2009 vp, s. 4; SiVM 3/1998 vp, s. 26.

<sup>201</sup> HE 86/1997 vp, s. 34.

<sup>202</sup> SiVM 3/1998 vp, s. 26.

<sup>203</sup> Hämeenlinnan kaupunki, 2021, s. 1–3; Ilmajoen kunta, 2014, s. 2.

<sup>204</sup> Hämeenlinnan HAO 16.12.2019 19/1361/1.

samanlaatuisia; koululaisella ei ole oikeutta päästä toisen alueen kouluun, mikäli koulussa ei ole tilaa ottaa oppilaaksiottoalueen ulkopuolisia oppilaita. Koska koulu on saadun selvityksen perusteella täyttynyt ensisijaisista oppilaista, oppilaalle on voitu olla myöntämättä koulusta koulupaikkaa.<sup>205</sup> Lainsäädäntö on tältä osin hyvin yksiselitteinen.

### 3.3 Koulukuljetus

Perusopetuslain 32 §:n mukaan perusopetusta saava oppilas on oikeutettu maksuttomaan koulukuljetukseen tai koulumatka-avustukseen, jos hänen koulumatkansa on yli viisi kilometriä pitkä. Viiden kilometrin rajasta voidaan joustaa, mikäli koulumatka osoittautuu liian raskaaksi, vaikeaksi tai vaaralliseksi. Oikeus perusopetuslain 32 §:n mukaiseen maksuttomaan koulukuljetukseen kuuluu pääasiassa heille, jotka käyvät koulua ennalta määrättyssä lähikoulussa. Mikäli huoltajat hakevat lapselle koulupaikkaa muusta kuin lapselle osoitetusta lähikoulusta, vastaavat huoltajat itse koulukuljetuksesta aiheutuvista kustannuksista<sup>206</sup>. Toisaalta kunta voi päättää perusopetuslaissa määrättyjen kriteerien laajempien etuuksien antamisesta, kuten koulukuljetuksen järjestämisestä muuhunkin kuin lähikouluun<sup>207</sup>.

Perusopetuslain 32 §:n mukaan perusopetusta saavan alle 13-vuotiaan oppilaan päivittäinen koulumatka saa kestää enintään kaksi ja puoli tuntia. 13-vuotiaan ja sitä vanhemman oppilaan koulumatka saa kestää päivän aikana enintään kolme tuntia. Joskus kunnat käyttävät annettua aikarajaa väärin, kun yritetään säästää koulukuljetuskustannuksista. Oppilaalla voi olla suhteellisen lyhyt matka kouluun, mutta matka voi venyä todella pitkäksi silloin, jos samaan kyytiin mahdutetaan kaikki kyytiä tarvitsevat. Näin saatetaan menetellä, mikäli matka voidaan toteuttaa lain määräämässä aikarajassa.<sup>208</sup> Perusopetuslain 33 §:n mukaan oppilaalla on oikeus maksuttomaan majoitukseen ja sen osalta täysihitoon, jos koulumatkaa ei voida järjestää

---

<sup>205</sup> kts. esim. Turun HAO 14.10.2010 10/0689/3; Vaasan HAO 30.9.2019 19/0202/2; Vaasan HAO 14.5.2013 13/0116/1. & Vaasan HAO 20.1.2015 15/0007/2.

<sup>206</sup> HE 86/1997 vp, s. 34.

<sup>207</sup> Koulukuljetusopas, 2021, s. 13.

<sup>208</sup> Armila ja muut, 2016, s. 41.

perusopetuslain 32 §:n mukaisella tavalla. Täysihoitoon kuuluu perusopetuslain 31 §:n mukaisesti maksuton ravinto ja puhtaanapito. Tämä on kuitenkin viimesijainen vaihtoehto.

Koulukuljetuksen järjestää perusopetuksen järjestäjä<sup>209</sup>. Koulukuljetusten määrä on lisääntynyt etenkin kouluverkon harventumisen seurauksena. Koulukuljetuksen piiriin kuuluu noin reilu viidesosa kaikista peruskoulun oppilaista ja päivittäisen koulukuljetuksen parissa liikkuu tuhansia takseja ja linja-autoja.<sup>210</sup> Kunnilla voi lisäksi olla omia myöntämisperusteita koulukuljetusta varten perusopetuslain koulukuljetuksia koskevien säädösten lisäksi. Useimmat kunnat ovat laatineet erillisen kuljetussäännön, jossa sovitaan koulukuljetusten järjestämisestä tarkemmin kuin perusopetuslaissa.

Kuljetussäännöllä varmistetaan, että oppilaita kohdellaan yhdenvertaisella tavalla koulukuljetuksia koskevissa asioissa. Lisäksi siinä sovitaan koulukuljetuksissa noudatettavista toimintatavoista ja periaatteista, sekä määritellään usein esimerkiksi yleisesti vaaralliseksi luokitellut tieosuudet.<sup>211</sup> Useat kunnat järjestävät peruskoulun 1–2-luokkalaisille oppilaille koulukuljetuksen myös silloin, kun koulumatkan pituus on alle viisi kilometriä, mutta yli kolme kilometriä<sup>212</sup>. Esimerkiksi Seinäjoen sivistyskeskuksen koulukuljetussäännön mukaan maksuttoman koulukuljetuksen kilometriraja on kolme kilometriä, kun oppilas on vuosiluokalla 1–4<sup>213</sup>. Samankaltaisia määräyksiä on annettu myös useassa muussa kaupungissa kuten Porissa, Espoossa ja Kouvolassa<sup>214</sup>.

---

<sup>209</sup> Arajärvi, 2021, s. 465.

<sup>210</sup> Hakalehto-Wainio, 2013, s. 263; Koulukuljetusopas, 2021, s. 5.

<sup>211</sup> EOAK/4315/2019 25.11.2020.

<sup>212</sup> Haapanen ja muut, 2020, s. 94

<sup>213</sup> Seinäjoen kaupunki, 2013, s. 2.

<sup>214</sup> Porin kaupunki, 2023, s. 4; Espoon kaupunki, 2015, s. 2; Kouvolan kaupunki, 2021, s. 2. Porin kaupungin kuljetussäännön mukaan ilmainen koulukuljetus järjestetään 1–3. luokilla käyville oppilaille, mikäli heidän koulumatkansa on vähintään kolme kilometriä. Espoon ja Kouvolan koulukuljetusperiaatteiden mukaisesti taas 1–2. luokkaa käyville oppilaille myönnetään ilmainen koulukuljetus, mikäli heidän koulumatkansa on vähintään kolme kilometriä. Vanhemmille oppilaille myönnetään ilmainen koulukuljetus, mikäli koulumatka on vähintään 5 kilometriä.

Oppilaalla on oikeus ohjattuun toimintaan koulupäivän jälkeen, mikäli koulukuljetusta ei ole saatavilla heti koulupäivän päätyttyä (POL 32.4 §). Opetuksen järjestäjän on järjestettävä ohjattua toimintaa oppilaille heidän odottaessaan takseja tai linja-autoja koulupäivän jälkeen. Itä-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan ohjatun toiminnan kesto koulupäivän jälkeen luetaan mukaan koulukuljetuksen kokonaiskeston<sup>215</sup>. Oikeus ohjattuun toimintaan kuuluu heille, jotka ovat oikeutettuja maksuttomaan kuljetukseen. Sellaisille oppilaille ei tarvitse järjestää toimintaa, jotka ovat saaneet avustusta julkisen liikenteen käyttämiseen. Halutessaan koulu voi kuitenkin järjestää ohjattua toimintaa kaikille halukkaille.<sup>216</sup> Yhdenvertaisuuden turvaamisen näkökulmasta olisi suotavaa järjestää myös julkisella liikenteellä kulkeville oppilaille toimintaa koulupäivän jälkeen, jos toimintaa järjestetään muutenkin. Julkista liikennettäkin voi joutua odottamaan pitkään koulupäivän päättymisen jälkeen<sup>217</sup>.

Ruotsin koulukuljetuksia koskevat linjaukset ovat pitkälti yhdenmukaisia Suomen linjausten kanssa. Ruotsin koulua koskevan lain (skollag) 15 b §:n mukaan peruskoulun oppilailla on oikeus ilmaiseen koulukuljetukseen kotiosoitteen läheltä olevasta noutopaikasta kouluun ja takaisin. Koulukuljetusta myöntäessä otetaan huomioon koulumatkan pituus, vaarallisuus ja muut oppilaan ominaisuudet. Ruotsissakin oikeus ilmaiseen koulukuljetukseen kuuluu lähtökohtaisesti heille, jotka opiskelevat ennalta määrättyssä lähikoulussaan. Kunta voi myöntää ilmaisen koulukuljetuksen myös toissijaiseen kouluun, jos se on taloudellisesti kannattavaa ja mahdollista toteuttaa käytännössä. Myös ruotsissa koulumatkan pituus lasketaan virallisesta kotiosoitteesta kouluun.<sup>218</sup> Ruotsin koulua koskevassa laissa todetaan, että koulumatkan pituuden perusteella on mahdollista saada maksuton koulukuljetus, mutta laissa ei ole määritelty kuinka pitkä koulumatkan tulee olla. Kunnat ovat laatineet omat ohjeensa

---

<sup>215</sup> Itä-Suomen HAO 14.9.2015 15/0283/4.

<sup>216</sup> Lahtinen, 2011, s. 117–118; Hakalehto-Wainio, 2013, s. 269.

<sup>217</sup> Hakalehto-Wainio, 2013, s. 269.

<sup>218</sup> Tyresö kommun, 2020, s. 7–8.

koulukuljetusten myöntämiselle. Useassa Ruotsin kunnassa koulukuljetuksen raja on 1–3 luokkalaisille kaksi kilometriä ja 4–6 luokkalaisille kolme kilometriä<sup>219</sup>.

### 3.3.1 Koulukuljetuksen järjestämiseen myönnettävä avustus

Suomessa oppilaat ovat oikeutettuja maksuttomaan koulukuljetukseen edellä mainittujen kriteerien täytyessä. Perusopetuksen järjestäjä ei kuitenkaan ole velvollinen järjestämään maksutonta koulukuljetusta itse, vaan se voi tarjota riittävää avustusta heille, jotka ovat oikeutettuja maksuttomaan koulukuljetukseen (POL 32 §). Koulukuljetuksen järjestämisen voi siis toteuttaa linja-autolla tai taksilla, antamalla oppilaalle maksutta matkalippuja tai myöntämällä huoltajalle avustusta oppilaan kuljettamista varten. Lainsäädäntö jättää merkittävän aukon koulukuljetusvelvoitteen täyttämiseen myöntämällä avustusta koulukuljetuksen järjestämiseen. Avustuksen tulee olla riittävää, mutta milloin se on riittävää yhdenvertaisella tavalla?

Koulukuljetusoppaan mukaan huoltajalle annettavaa avustusta voidaan pitää riittävänä, jos saattamisesta aiheutuvat välittömät kulut korvataan<sup>220</sup>. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin katsonut, että kuljettamista varten myönnettävänä riittävänä avustuksena on pidettävä määrää, joka kattaa välttämättömät ja välittömät kustannukset, joita oppilaan kuljettamisesta huoltajalle aiheutuu<sup>221</sup>. Korkein hallinto-oikeus on katsonut, että koulumatkatukia myöntäessä tuen tulee korvata myös sellaiset matkat, joissa lapsi ei ole mukana, jos kyseinen matka on välttämätön lapsen kuljetuksen toteuttamiseksi<sup>222</sup>. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa päädytään Korkeimman hallinto-oikeuden kanssa samanlaiseen lopputulemaan<sup>223</sup>. Avustus ei kuitenkaan saa olla suurempi, kuin mitä koulukuljetus tulisi maksamaan kunnan järjestämänä<sup>224</sup>.

---

<sup>219</sup> Tyresö kommun, 2020, s. 8; Gävle kommun, 2014, s. 3; Eskilstuna kommun, 2023, s. 6.

<sup>220</sup> Koulukuljetusopas, 2021, s. 10.

<sup>221</sup> KHO: 2020:2869.

<sup>222</sup> KHO: 2020:82; KHO: 2020:2869.

<sup>223</sup> EOAK/4315/2019 25.11.2020.

<sup>224</sup> KHO: 2020:82; KHO: 2020:2869.

Eräissä hallinto-oikeudessa käsiteltävänä olleessa asiassa huoltaja haki oikeutta maksuttomaan koulukuljetukseen ensimmäisen luokan aloittavalleen lapselleen. Erityisopetuksen rehtori oli päättänyt, että lapsen koulukuljetus järjestetään maksamalla huoltajalle saattoavustusta 0,44 euroa kilometriltä oppilaan kuljettamisesta kouluun. Vanhemmat vaativat, että rehtorin päätös kumotaan ja lapselle myönnetään kuljetus koulun ja kodin välille kouluautokyydein. Vanhemmilla ei ollut mahdollisuutta viedä lasta kouluun päivittäin, ja ilman järjestettyä koulukuljetusta lapsen pitäisi kulkea vaarallista reittiä kouluun. Opetuksen järjestäjällä ei ole laissa säädettyä velvollisuutta järjestää kuljetusta, vaan sille on annettu oikeus valita, järjestääkö se maksuttoman koulukuljetuksen tai myöntääkö se kuljettamista varten avustusta. Näin ollen hallinto-oikeus toteaa, että lapsella ei ole oikeutta mihinkään tiettyyn kuljetusmuotoon kuten taksi- tai linja-autokuljetukseen. Kunta voi kaikissa tapauksissa korvata kuljetuksen avustuksella, jonka on oltava riittävä.<sup>225</sup> Huoltajan työ ei ole peruste poiketa kunnan valintaoikeudesta toteuttaa maksuttoman koulukuljetuksen haluamallaan tavalla<sup>226</sup>.

Erään Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan riittävän avustuksen myöntämisessä on aina otettava huomioon koulukuljetusta tarvitsevan koululaisen erityispiirteet. Tapauksessa oli kyse koululaisesta, jonka erityistarpeet huomioon ottaen hänen koulumatkaansa ei ollut mahdollista järjestää julkisilla kulkuvälineillä. Oppilaan huoltajille tuli myöntää riittävää avustusta koulukuljetuksen järjestämiseen, mutta avustuksen tuli olla suurempi, kuin mitä matkat julkisilla kulkuvälineillä olisi tullut maksamaan.<sup>227</sup> Tapauksessa toteutuu positiivisen erityiskohtelun piirteet. Oppilasta kohdellaan eri tavoin kuin muita julkisilla kulkuvälineillä kulkevia oppilaita, mutta avustuksen myöntäminen on ollut ainoa tapa turvata oppilaan oikeus osallistua yhdenvertaisesti perusopetukseen.

---

<sup>225</sup> Vaasan HAO 2.10.2015 15/0266/2.

<sup>226</sup> KHO: 2009:103; Vaasan HAO 21.11.2014 14/0342/2.

<sup>227</sup> KHO: 2019:7.

### 3.3.2 Koulumatkan mittaaminen

Koulumatkan mittaamisen kriteerejä ei ole määritelty tarkemmin perusopetuslaissa. Pääsäännön mukaan koulumatkan pituus tulee laskea lyhintä, jalankulkukelpoista ja yleisessä käytössä olevaa tietä pitkin kotiportilta kouluportille<sup>228</sup>. Useissa Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa on esillä ilmeinen ongelma siitä, miten koulumatkan pituutta kuuluisi mitata. Hallinto-oikeuksiin on tehty useita valituksia, kun maksutonta koulukuljetusta tai koulumatkatukea ei ole myönnetty, koska viranomaiset ovat mitanneet koulumatkan pituudeksi alle viisi kilometriä, kun taas asianosaiset ovat mitanneet matkan pituudeksi yli viisi kilometriä. Eräissä Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa katsottiin, että koulun tai kodin pihapiiriä ei lasketa mukaan koulumatkan pituuteen<sup>229</sup>.

Myös Oulun hallinto-oikeudessa oli käsiteltävänä tapaus, jossa ongelmana oli koulumatkan pituuden mittaaminen. Sivistyslautakunta oli vahvistanut, että koulumatkan pituus lasketaan kotiportin ja kouluportin väliseltä matkalta. Sivistyslautakunta ei ollut kuitenkaan tarkemmin määritellyt, mitä kotiportilla tarkoitetaan.<sup>230</sup> Useissa muissakin hallinto-oikeuksien ratkaisuissa todetaan, että koulumatka lasketaan kotiportin ja kouluportin väliseltä matkalta, ja mikäli tuo matka ei ole pidempi kuin viisi kilometriä, oikeutta ilmaiseen koulukuljetukseen ei synny<sup>231</sup>. Kunta opetuksen järjestäjänä määrittelee sen, mistä koulumatkojen mittaukset aloitetaan ja mihin ne lopetetaan<sup>232</sup>. Yhdenvertaisuuden ja lapsen edun näkökulmasta koulumatkan mittaus tulisi aloittaa heti kun lapsi sulkee kotiovensa<sup>233</sup>.

---

<sup>228</sup> Koulukuljetusopas, 2021, s. 12.

<sup>229</sup> KHO: 2016:51.

<sup>230</sup> Oulun HAO 01.12.2009 09/0542/2.

<sup>231</sup> kts. esim. Turun HAO 30.11.2018 18/0738/2. & Vaasan HAO 22.9.2016 16/0195/2.

<sup>232</sup> Vaasan HAO 7.6.2018 18/0145/2; Vaasan HAO 10.11.2015 15/0310/2.

<sup>233</sup> Hakalehto-Wainio, 2013, s. 266.



### 3.3.3 Koulumatkan vaarallisuus

Maksuttoman koulukuljetuksen saamiseksi koulumatkan tulee olla vähintään viisi kilometriä pitkä tai koulumatkan tulee olla vaarallinen, vaikea tai raskas. Oppilas on siis oikeutettu maksuttomaan koulukuljetukseen, vaikka matkan pituus jäisi alle viiden kilometrin, jos koulumatka osoittautuu liian vaaralliseksi, vaikeaksi tai raskaaksi (POL 32 §). Arvioitaessa oikeutta maksuttomaan koulukuljetukseen, vaatimus koulumatkan pituudesta on huomattavasti selkeämpi kriteeri, kuin arviointi koulumatkan vaarallisuudesta, vaikeudesta tai rasittavuudesta.

Koulumatkan vaarallisuuden, vaikeuden ja rasittavuuden arviointiin käytetään usein Rambollin ViaSmart Koululiitu -ohjelmaa, jonka avulla on mahdollista arvioida koulumatkan vaarallisuutta yhdenvertaisella tavalla. Koululiitu -ohjelmalla on julkisyhteisöjen vahva tuki ja sitä käyttää koulumatkan vaarallisuuden arvioinnissa jopa yli 150 kuntaa ja viranomaista. Ohjelman kehittämiseen ja päivittämiseen on osallistunut useita viranomaisia, kuten Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Liikenneturva, sekä ELY-keskukset.<sup>234</sup> Koululiitu -ohjelma on laskentamenetelmä, joka laskee liikenteen ja teiden ominaisuuksien perusteella indeksiluvun kuvaamaan koulumatkan turvattomuutta. Lähtökohtana on turvattomien tieosuuksien osoittaminen. Se on tarkoitettu yhdeksi apuvälineeksi vaaralliseksi luokiteltujen tieosuuksien arvioinnissa. Arvioinnissa on otettava huomioon, että ohjelma perustuu Väylävirastolta saamiinsa tierekisteritietoihin, eikä se aina pysty ottamaan huomioon tien päällä muuttuvia tekijöitä.<sup>235</sup>

Ohjelma ei sido päätöksentekijää tai tuomioistuinta koulumatkan vaarallisuuden arvioinnissa<sup>236</sup>, mutta se on otettu varsin laajasti käyttöön turvattomien tieosuuksien arvioinnissa. Esimerkiksi Tuusulan, Sipoon, Rovaniemen ja Mustasaaren koulukuljetusoppaiden mukaan kunnat käyttävät Koululiitu -ohjelmaa koulumatkan

---

<sup>234</sup> Hietapakka, 2019, s. 10; Hanski & Kinnunen, 2018, s. 1.

<sup>235</sup> Hanski & Kinnunen, 2018, s. 1.

<sup>236</sup> Vaasan HAO 12.3.2014 14/0100/2.

vaarallisuuden arvioinnissa<sup>237</sup>. Koululiitu -ohjelman avuksi voi tarvita muitakin arviointia helpottavia keinoja, kuten lääkärintodistuksia ja lausuntoja viranomaisilta<sup>238</sup>. Esimerkiksi Sipoon kunnassa koulukuljetuksen myöntämiseksi rasittavuuden ja vaikeuden perusteella on aina toimitettava asiantuntijan lausunto. Lausunto voi olla esimerkiksi psykologin- tai lääkärinlausunto.<sup>239</sup>

Tarkasteltaessa hallinto-oikeuden päätöksiä voidaan todeta, että Koululiitu- ohjelman antamiin riskilukuihin vedotaan usein päätöksien perusteluissa. Tarkastelemiani hallinto-oikeuden päätöksiä yhdistää se, että päätöksen tehnyt alempi viranomainen on lausunnossaan toimittanut Koululiitu -ohjelmaan perustuvia tietoja ja päätöksessään hallinto-oikeus vetoaa yhdessä muiden todisteiden kanssa Koululiitu -ohjelmaan. Koululiitu -ohjelman antaman arvioiden rinnalle hallinto-oikeus siis lähtökohtaisesti hankkii muitakin todisteita tukemaan päätöstään.<sup>240</sup> Näin ollen Koululiitu -ohjelma vaikuttaisi olevan suurta painoarvoa luova ratkaisuperuste. Lisäksi viranomaisten osallistuessa järjestelmän kehittämiseen voidaan ajatella sen tuoneen ohjelmalle hallinnollisen normin aseman.

Koulumatkan vaarallisuutta, vaikeutta ja rasittavuutta arvioidaan aina yksilöllisesti ja oppilaan yksilölliset ominaisuudet huomioon ottaen<sup>241</sup>. Koulumatkan vaarallisuuden arviointiin vaikuttaa perusopetuslain 32 §:n mukaan muun muassa oppilaan ikä. Vaarallisuuden perusteella myönnettävä koulukuljetus on aina määräaikainen ja koskee vain tiettyjä luokka-asteita<sup>242</sup>. Kysymys oppilaan oikeudesta maksuttomaan koulukuljetukseen ratkaistaan lähtökohtaisesti lukuvuosittain<sup>243</sup>. Koulukuljetusoppaan (2021) mukaan kuntien tulisi parantaa koulureittien turvallisuutta ja poistaa

---

<sup>237</sup> Mustasaaren kunta, 2023, s. 5; Rovaniemen kaupunki, 2023, s. 8. Sipoon kunta, 2023, s. 4; Tuusulan kunta, 2023, s. 4.

<sup>238</sup> Rovaniemen kaupunki, 2023, s. 8; Koulukuljetusoppas, 2021, s. 12.

<sup>239</sup> Sipoon kunta, 2023, s. 4.

<sup>240</sup> kts. esim. Vaasan HAO 6.4.2018 18/0072/2, Vaasan HAO 7.6.2018 18/0145/2; Vaasan HAO 3.9.2019 19/0183/2; Turun HAO 26.10.2022 H1748/2022. & Turun HAO 20.01.2023 H94/2023.

<sup>241</sup> Hakalehto, 2018, s. 330; Arajärvi, 2011, s. 511.

<sup>242</sup> Vaasan HAO 3.9.2019 19/0181/2.

<sup>243</sup> Vaasan HAO 7.6.2018 18/0145/2.

vaaranpaikkoja koulumatkoilta, sillä se edistäisi koululaisten omaa aktiivista liikkumista kouluun samalla parantaen opetuksen saatavuutta<sup>244</sup>.

Oppilaalle ei ole välttämätöntä järjestää koulukuljetusta koko koulumatkan pituudelta, vaan koulumatkaan voi lisäksi kuulua oppilaan itse kulkema osuus<sup>245</sup>. Oli kyse sitten osittain tai kokonaan itse kuljettavasta koulumatkasta, arvioinnin kohteena on matkan vaarallisuus. Itse kuljettavan koulumatkan vaarallisuutta on arvioitu esimerkiksi oppilaan iän, kuljettavan tien leveyden, tien valaistuksen, matkan pituuden, sekä tiellä olevan liikenteen määrän ja liikenteen nopeusrajoitusten perusteella. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen, hallinto-oikeudet päätyvät useimmiten ratkaisuun, jossa koulumatka ei muodostu oppilaan ikä ja muut olosuhteet huomioon ottaen oppilaalle liian vaaralliseksi.<sup>246</sup>

Kuitenkin ajoittain hallinto-oikeudet päätyvät ratkaisuun, jossa koulumatkan todetaan olevan vaarallinen tai vaikea. Tällöin edellä mainitut vaarallisuuden arvioinnissa käytetyt seikat täyttyvät<sup>247</sup>. Myös esimerkiksi laajat susihavainnot koulumatkan varrella voivat täyttää vaikean ja vaarallisen koulumatkan kriteeristön. Kuitenkaan vielä pelkät susihavainnot eivät ole riittävä peruste koulukuljetuksen myöntämiselle, vaan koulumatkan vaarallisuutta petoeläinhavaintojen vuoksi arvioidaan tapauskohtaisesti. Arvioinnissa otetaan huomioon lapsen ikä, kuljettavan matkan pituus ja muut olosuhteet, havaintojen laatu, sekä havainnot eläinten käyttäytymisestä.<sup>248</sup> Vaikeaksi ja vaaralliseksi koulumatkan voi tehdä myös oppilaan henkilökohtainen ominaisuus tai sairaus. Tällainen ominaisuus voi liittyä esimerkiksi tarkkaavaisuuden häiriöön, jolloin ympäröivän liikenteen havainnoiminen voi olla vaikeaa.<sup>249</sup>

---

<sup>244</sup> Koulukuljetusopas, 2021, s. 16.

<sup>245</sup> Arajärvi, 2021, s. 463.

<sup>246</sup> Itä-Suomen HAO 11.9.2015 15/0377/2; Hämeenlinnan HAO 20.1.2022 H88/2022; Vaasan HAO 12.10.2020 20/0371/2; Vaasan HAO 6.4.2018 18/0072/2; Vaasan HAO 1.2.2012 12/0040/1.

<sup>247</sup> Vaasan HAO 15.3.2017 17/0084/2; Turun HAO 26.10.2022 H1748/2022.

<sup>248</sup> Vaasan HAO 30.12.2019 19/0262/2.

<sup>249</sup> Vaasan HAO 23.1.2019 19/0008/2.

Hallinto-oikeuksien ratkaisuista ilmenee, että viranomaisten koulumatkojen vaarallisuuden selvittäminen on ollut ajoittain puutteellista. Näissä tapauksissa hallinto-oikeus on palauttanut asian uudelleen käsiteltäväksi päätöksen tehneelle viranomaiselle<sup>250</sup>. Esimerkiksi Vaasan hallinto-oikeudessa oli ratkaistavana tapaus, jossa ilmeni hallinto-oikeuden suorittaman kuulemisprosessin myötä, että koulukuljetuspäätöksen antanut viranomainen ei ollut hallintolain 31 §:n 1 momentin nojalla selvittänyt tarpeeksi asiaa ennen päätöksentekohetkeä. Asiassa ilmeni, että päätöksen tehnyt viranomainen ei ollut antamassaan päätöksessään ottanut ollenkaan kantaa koulumatkan vaarallisuuteen, vaikka koululaisen huoltaja oli hakenut oikeutta koulukuljetukseen nimenomaan koulumatkan vaarallisuuden perusteella.<sup>251</sup>

### 3.3.4 Muut koulukuljetuksen myöntämiseen liittyvät harkintaperusteet

Enenevässä määrin oppilaiden huoltajat asuvat eri osoitteissa. Siitäkin huolimatta, että lapsi asuu vuorotellen eri osoitteissa, lapsella voi olla vain yksi virallinen osoite, jonka perusteella lapsen lähikoulu määritellään<sup>252</sup>. Noin 30–40 prosenttia eronneiden vanhempien peruskouluikäisistä lapsista asuu vuorotellen molempien vanhempiansa luona<sup>253</sup>. *Vuoroasumisella* tarkoitetaan sitä, että lapsi asuu vähintään 40 prosenttia vuodesta kummankin vanhempansa luona<sup>254</sup> ja vuoroasuvat lapset käyvät yleensä koulussa kummastakin kodista käsin<sup>255</sup>. Lasten vuoroasumisesta ja sen vaikutuksista on saatavilla vielä tänä päivänä vain vähän tutkimustietoja<sup>256</sup>.

Pääasiassa eri osoitteissa asuvat lasten vanhemmat asuvat alle viiden kilometrin matkan päässä lapsen lähikoulusta. Kuitenkin etävanhempi asuu usein keskimäärin kauempana

---

<sup>250</sup> Vaasan HAO 14.12.2011 11/0355/1; Vaasan HAO 21.10.2016 16/0235/2.

<sup>251</sup> Vaasan HAO 21.10.2016 16/0235/2.

<sup>252</sup> Taskinen, 2001, s. 28–29; Gottberg, 2013, s. 184. Lapsi voi asua vain toisen vanhemman luona, vuoroin kummankin vanhemman luona, muun henkilön luona tai niin, että vanhemmat asuvat vuorotellen pysyvässä asuinpaikassaan. Lapsen asuinpaikka voi lapsen kasvaessa vaihtua. Järjestelyiden ensisijaisena tavoitteena on aina lapsen etu.

<sup>253</sup> Heikinheimo ja muut, 2021, s. 56.

<sup>254</sup> Hanifi & Nieminen, 2022; Heikinheimo ja muut, 2021, s. 57.

<sup>255</sup> Haapanen ja muut, 2020, s. 85.

<sup>256</sup> Haapanen ja muut, 2020, s. 11.

lapsen lähikoulusta, kuin lähivanhempi. Joka kahdeksannen vuoroasuvan peruskouluikäisen lapsen koulumatka on etävanhemman luota yli 10 kilometriä kouluun.<sup>257</sup> Asumisratkaisuja tehdessä on ennen kaikkea huomioitava, että se on lapsen edun mukainen. Asumisjärjestelyjen ei tulisi perustua pelkästään vanhempien taloudellisiin intresseihin.<sup>258</sup> Heikinheimon ym. mukaan suurin osa lapsista mieltää kahdessa kodissa asumisen sellaisena, ettei se juurikaan vaikuta koulunkäyntiin. Suurimmat haasteet ilmenevät silloin, jos toisesta kodista on huomattavasti pidempi matka kouluun<sup>259</sup>, koska lain mukaan toisen vanhemman kodista ei ole mahdollista saada kunnan järjestämää ilmaista koulukuljetusta.

Välimatkat kahden kodin välillä voivat olla pitkiä suhteessa koulun sijaintiin, eikä vanhemmat voi valita haluamaansa koulua lapselle lähikouluksi<sup>260</sup>. Lähikoulu määräytyy lapsen virallisen kotiosoitteen mukaan<sup>261</sup>. Vanhempien mielestä opetuksen järjestäjän puolesta järjestetty koulukuljetus molempien vanhempien kodeista mahdollistaisi paremmin vuoroasumisen<sup>262</sup>, ja näin ollen edistäisi perusopetuksen alueellista saatavuutta. Kunnat voivat tarjota asukkailleen lainsäädännön turvaamaa palvelutasoa laajemmat palvelut. Joissain kunnissa taloudellinen tilanne mahdollistaa lapsen koulukuljetuksen järjestämisen kahdesta eri kodista kouluun. Toiset kunnat taas eivät pidä tätä taloudellisesti mahdollisena, vaikka huoltajat ja lapsi olisivat sitä toivonut helpottamaan arkeaan.<sup>263</sup>

Koulumatkaetuutta ei tarvitse myöntää, jos oppilas hakeutuu kouluun, joka ei ole määrätty hänelle perusopetuslain 6.2 §:n mukaiseksi lähikouluksi. Etuuteen on kuitenkin oikeus, jos esimerkiksi oppilaan äidinkieli on ruotsi ja lähin ruotsinkielinen peruskoulu on kauempana kuin suomenkielinen peruskoulu. Perustuslain 17.2 §:n mukaan julkisen

---

<sup>257</sup> Haapanen ja muut, 2020, s. 83.

<sup>258</sup> Gottberg, 2013, s. 185.

<sup>259</sup> Heikinheimo ja muut, 2021, s. 144.

<sup>260</sup> Haapanen ja muut, 2020, s. 89.

<sup>261</sup> Taskinen, 2001, s. 28–29

<sup>262</sup> Haapanen ja muut, 2020, s. 93. Vanhemmat joutuvat usein valitsemaan asuinpaikkansa niin, että lapsi pääsisi mahdollisimman helposti kulkemaan kouluun.

<sup>263</sup> Iivonen ja muut, 2022, s. 90.

vallan on huolehdittava suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä tarpeista yhdenvertaisten perusteiden mukaisesti. Kaksikielisen kunnan on turvattava opetuksen saatavuuden omalla äidinkielellään. Suomen- ja ruotsinkielisen kunnan on järjestettävä perusopetusta molempia kieliryhmiä varten (POL 4.4 §).

Oikeutta koulumatkaetuuteen arvioidaan ainoastaan lapsen virallisen asuinpaikan perusteella. Tätä todentaa Korkeimman hallinto-oikeuden päätös, jossa lapsi asui etävanhempansa luona joka kolmas viikko. Etävanhemman osoitteesta lapsen kouluun oli noin 20 kilometriä matkaa, eikä lapsella ollut oikeutta ilmaiseen tai tuettuun koulukuljetukseen. Perusopetuslain 32.1 §:n mukaan oikeus maksuttomaan koulukuljetukseen myönnetään siihen kouluun, jonka kunta on osoittanut perusopetuslain 6.2 §:n mukaiseksi lähikouluksi.<sup>264</sup>

Käräjäoikeus oli päätöksellään määrännyt lapsen huollon jatkumaan vanhempien yhteisenä avioeron jälkeen, jolloin lapsen tuli olla isänsä luona koulujen lukuvuoden aikana joka kolmas viikko yhtäjaksoisesti seitsemän päivän ajan. Lapsen väestörekisteriin merkitty vakituinen asuinpaikka oli äidin luona, minkä perusteella kunta oli osoittanut lapsen perusopetuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetuksi lähikouluksi äidin asuinalueelle merkityn lähikoulun. Äidin luota lähikouluun oli matkaa noin 2 kilometriä ja isän luota noin 19,5 kilometriä. Kunnalla ei lapsen oleskellessa isänsä luona ollut velvollisuutta perusopetuslain 32 §:n nojalla järjestää hänelle maksutonta koulukuljetusta tai myöntää kuljettamista varten riittävää avustusta. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan päätös ei loukannut perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaista oikeutta maksuttomaan perusopetukseen.<sup>265</sup>

Edellä esitetyn tapauksen mukainen epäsuhta koulukuljetuksen järjestämisessä vaikuttaisi olevan todellinen ongelma, joka kaippaa toimia lainsäädännön muutoksin. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli ratkaistavana toinen asia, jossa lapselle oli myönnetty ilmainen koulukuljetus lähivanhemman luota kouluun terveydellisistä syistä. Koulukuljetusta ei myönnetty kouluun etävanhemman luota. Korkein hallinto-oikeus

---

<sup>264</sup> KHO: 2006:10.

<sup>265</sup> KHO: 2006:10.

arvio, että lapsen vakavien toimintarajoitteidensa ja koulumatkan kuormittavuuden vuoksi lapsi on tosiasiallisesti epäedullisemmassa asemassa kuin ne vuoroasumisen vuoksi eri paikoissa asuvat oppilaat, joilla ei ole vastaavanlaisia terveydellisiä ongelmia. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan koulukuljetuksen järjestäminen oli tarpeellista vähentämään koulumatkojen kuormittavuutta ja tukemaan lapsen toimintakykyä. Koulukuljetusta pidettiin tarpeellisena lapsen yhdenvertaiselle oikeudelle saada perusopetusta. Ratkaisussa painotettiin, että vuoroasumisella on kielteisiä vaikutuksia oppilaan mahdollisuuteen saada maksutonta koulukuljetusta ja nykyistä tilannetta voidaan muuttaa vain lainsäädännöllisin muutoksin.<sup>266</sup>

Merkittävä eriarvoisuutta lisäävä tekijä voi syntyä lisäksi siitä, mikäli perhe ei omista autoa tai muuta kulkuvälinettä, jolla lapsi voidaan tarvittaessa kuljettaa kouluun. Oikeus perusopetukseen ja täten myös tiettyjen kriteerien täytyessä ilmaiseen koulukuljetukseen on turvattu subjektiivisena oikeutena. Kuitenkin opetuksen järjestäjä voi halutessaan koulukuljetuksen järjestämisen sijaan antaa huoltajille riittävää avustusta koulukuljetuksen järjestämistä varten. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen tavoitteena on tosiasiallisen tasa-arvon toteutuminen, eikä yhdenvertaisuuden toteutuminen tarkoita sitä, että kaikkia tapauksia tulisi kohdella aina samalla tavoin, vaan tietyssä määrin tulee kiinnittää huomiota yksittäistapauksessa esille tuleviin erityispiirteisiin<sup>267</sup>.

Sellainen menettely, jossa kunta käsittelee kuljetuskysymystä ottamatta lainkaan huomioon tapauksen erityispiirteitä, ei ole sopusoinnussa tasa-arvovelvoitteen kanssa. Kaikilla perheillä ei ole autoa tai muuten mahdollisuutta kuljettaa lasta kouluun, eikä tässä tapauksessa myönnettävästä avustuksesta ole käytännössä mitään hyötyä. Estettä ei saisi olla sille, että yksittäistapauksessa taksikuljetus voitaisiin järjestää, mikäli lapsen oikeus maksuttomaan koulukuljetukseen ei muuten toteudu. Käytännössä kunta ei

---

<sup>266</sup> KHO: 2023:38.

<sup>267</sup> EOAK/326/4/05 23.11.2006.

tässäkään tilanteessa toimi perusopetuslain 32.1 §:n vastaisesti, sillä kunnalla on oikeus tarjota koulukuljetusta varten riittävää avustusta.<sup>268</sup>

### 3.4 Etäopetus täydentävänä ratkaisuna

Perusopetuksessa hyödynnetään yhä enemmän etäyhteyksien kautta tapahtuvaa opetusta<sup>269</sup>. *Etäopetuksella* tarkoitetaan teknisten laitteiden välityksellä tapahtuvaa opetusta, jossa oppilas ja opettaja eivät ole samassa tilassa<sup>270</sup>. Oppilaiden valvonnasta ja ohjaamisesta huolehditaan samojen periaatteiden mukaisesti kuin lähiopetuksessakin<sup>271</sup>. Etäopetus ei anna lupaa poiketa opetuksen laadusta, vaan opetuksen on oltava moitteetonta opetussuunnitelman mukaista opetusta, joka on verrattavissa lähiopetukseen<sup>272</sup>. Ei ole yhdentekevää, järjestetäänkö opetus lähi- vai etäopetuksena, koska perusopetuksella turvataan lasten perus- ja ihmisoikeuksia. Etäopetuksessa kaikki lasten oikeudet eivät toteudu samalla tavalla kuin lähiopetuksessa.<sup>273</sup>

Perusopetuslain (628/1998) säätämässä on lähdetty liikkeelle olettamuksesta, että oppivelvollisille annettava opetus toteutetaan lähiopetuksena<sup>274</sup>. Perusopetuslain säätämisen aikaan etäopetuksen järjestäminen ei olisi ollut silloisten tietoteknisten laitteiden avulla edes mahdollista. Perusopetuslain 30 §:n 1 momentin mukaan opetukseen osallistuvalla on oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta, oppilaanohjausta, sekä riittävää tukea oppimiseen. Lähiopetukseen kuuluu opettajan antama opetus turvallisessa opiskeluympäristössä lukujärjestyksessä merkittyinä aikoina. Käytännössä perusopetuslaki ja lähikouluperiaate eivät tällä hetkellä mahdollista laajemman etäopetuksen hyödyntämistä perusopetuksessa.<sup>275</sup> Nuorimpien oppilaiden

---

<sup>268</sup> EOAK/326/4/05 23.11.2006.

<sup>269</sup> Opetushallitus, 2014, s. 39.

<sup>270</sup> Ylisaukko-Oja, 2023, s. 2.

<sup>271</sup> Opetushallitus, 2014, s. 39.

<sup>272</sup> HE 93/2021 vp, s. 11.

<sup>273</sup> Ylisaukko-Oja, 2023, s. 6, 9.

<sup>274</sup> HE 86/1997 vp, s. 52.

<sup>275</sup> HE 93/2021 vp, s. 5.



itseohjautuvuus ja oppimisen taidot eivät ole vielä kehittyneet, joten lähiopetuksella nähdään olevan erityisen suuri merkitys subjektiivisena oikeutena turvatulle perusopetukselle.<sup>276</sup>

Etäyhteyksien kautta tapahtuva opetus on mahdollistanut uudenlaisen oppimisen tavan ja laajemman opetustarjonnan. Etäopetusta käytetään usein täydentävänä opetuksena aineissa, joissa on vähän oppilaita. Etäopetus on mahdollistanut esimerkiksi harvemmin opiskeltujen kielten, uskontojen ja valinnaisten aineiden opettamisen harvaan asutuilla alueilla.<sup>277</sup> Etäopetus voi monissa tilanteissa luoda oppilaille paremman keskittymisrauhan ja oppilas voi halutessaan edistää koulutehtäviään nopeammin kuin yhteisessä opetuksessa. Aikaa ei myöskään kulu koulumatkoihin, jolloin oppilaille jää enemmän aikaa vapaa-ajan harrastuksille ja leikkimiselle.<sup>278</sup> Lisäksi kotona tai muualla lapsen asuinpaikassa tapahtuvan etäopetuksen voisi ajatella helpottavan ja ehkäisevän koulussa tapahtuvaa fyysistä kiusaamista.

Etäopetuksella on ajateltu olevan parantava vaikutus opetuksen yhdenvertaiselle saatavuudelle asuinpaikasta riippumatta<sup>279</sup>. Opetuksen järjestäminen tulee olemaan tulevaisuudessa entistä haastavampaa harvaan asutuilla alueilla<sup>280</sup>. Lähikouluperiaatteen varmistamiseksi on pohdittu käytettävän enemmän etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta. Useat kuntien edustajat näkevät, että etäopetuksella voitaisiin taata kouluverkon toimivuus tulevaisuudessa. Etäopetus nähdään sellaisena täydentävänä ratkaisuna, että sen avulla voitaisiin turvata jossain määrin kouluverkon säilymistä. Etäopetuksella voisi esimerkiksi lisätä lähiopetusta täydentävää tukiopetusta ja erityisopetusta.<sup>281</sup>

---

<sup>276</sup> HE 93/2021 vp, s. 10.

<sup>277</sup> Opetushallitus, 2014, s. 39.

<sup>278</sup> livonen ja muut, 2022, s. 48, 91.

<sup>279</sup> Opetushallitus, 2014, s. 39.

<sup>280</sup> livonen ja muut, 2022, s. 30.

<sup>281</sup> livonen ja muut, 2022, s. 103; Kumpulainen & Nyssölä, 2022, s. 45.

Teknologia luo uusia mahdollisuuksia opettamiselle ja oppimiselle. Olemassa olevan teknologian ja opetuslustojen avulla harvaan asutuilla alueilla olisi mahdollista hyödyntää laajemmin etäopetusta.<sup>282</sup> Esimerkiksi Kilpisjärvellä tarjotaan etäopetusta peruskoulun oppilaille aineissa, joita ei muuten voitaisi opettaa<sup>283</sup>, ja monessa muussakin kaupungissa on suunnitelmana järjestää osa oppiaineista etäopetuksena<sup>284</sup>. Syrjään asutuilla alueilla kaivataan monipuolisia mahdollisuuksia, ja etäopetus voisi ratkaista monia opetukseen liittyviä haasteita<sup>285</sup>. Erään hallituksen esityksen mukaan lähikouluperiaate ja nykyinen voimassa oleva lainsäädäntö kuitenkin estävät tällä hetkellä laajemman etäopetuksen hyödyntämisen perusopetuksessa<sup>286</sup>.

Etäyhteyksien kautta tapahtuvalla opetuksella on lainsäädännöllisten haasteiden lisäksi nähty olevan muitakin haasteita. Etäopetuksen yksi suurimmista haasteista on turvalliseen oppimisympäristöön vaikuttaminen. Turvallinen oppimisympäristö on opetuksen ydin, eikä sitä voida taata etäopetuksessa, kun mahdollisuudet kotioloihin vaikuttamiselle ovat rajalliset. Turvallinen oppimisympäristö voidaan turvata täysimääräisesti ainoastaan koulussa. Kotioloista voi tehdä vaarallisen esimerkiksi vanhempien päihde-, väkivalta- ja mielenterveysongelmat. Koulupäivän aikana vastuu lapsen turvallisuudesta ja turvallisesta oppimisympäristöstä on opetuksen järjestäjällä. Etäopetus rajaa opettajan mahdollisuuksia täyttää velvollisuuksiaan turvallisen oppimisympäristön takaamiseksi. Opettajalla on etäopetuksessa mahdollisuus turvata pedagoginen turvallisuus, mutta ei fyysistä turvallisuutta.<sup>287</sup>

Etäkouluun siirtyminen on horjuttanut lasten yhdenvertaisuuden toteutumista ja etäopetuksen on nähty vaikuttavan negatiivisesti etenkin erityistä tukea tarvitseviin ja kielivähemmistöä edustaviin oppilaisiin. Etäopetuksessa tapahtuvan opetuksen yhdenvertaisuuteen on jossain määrin nähty vaikuttavan myös perheiden

---

<sup>282</sup> livonen ja muut, 2022, s. 30.

<sup>283</sup> Kuntaliitto, 2009, s. 18.

<sup>284</sup> livonen ja muut, 2022, s.91.

<sup>285</sup> livonen ja muut, 2022, s.91.

<sup>286</sup> HE 93/2021 vp, s. 5.

<sup>287</sup> Ylisaukko-Oja, 2023, s. 15, 17.

sosioekonominen tausta ja huoltajien mahdollisuudet tukea lapsen koulunkäyntiä. Tuen puute edistää koulutuksellista syrjäytymistä ja yhteiskunnallista eriarvoistumista.<sup>288</sup> Etäopetukseen siirtyminen vaarantaa lähtökohtaisesti lapsen yhdenvertaisen oikeuden opetukseen.<sup>289</sup>

Korona -pandemian aikaan käytiin lapsen edun ja muiden oikeuksien ristiriitojen välistä kamppailua, kun pohdittiin, siirretäänkö oppilaat etäopetukseen vai keskeytetäänkö opetus joksikin aikaa täysin. Perusopetuksen järjestäminen päädyttiin toteuttamaan etäopetuksena. Korona -pandemian aikana tapahtuneen etäopetuksen seurauksena oppimisvaje ja hyvinvointiin liittyvät ongelmat lisääntyivät. Oppilashuollon palveluiden ja koulunkäynnin tuen tarve lisääntyi.<sup>290</sup> Pidemmän etäopetusjakson seurauksena kävi myös selväksi, että kouluilla on lasten kannalta merkittävä tehtävä, jota ei voida suorittaa etänä. Koulu tukee lasten kasvua yhteiskunnan jäsenyyteen ja ihmisyyteen. Koulun yhteisöllisellä toimintakulttuurilla on suuri merkitys lasten hyvinvointia ja oppimista ajatellen.<sup>291</sup>

---

<sup>288</sup> HE 93/2021 vp, s. 18.

<sup>289</sup> Ylisaukko-Oja, 2023, s. 25.

<sup>290</sup> HE 93/2021 vp, s. 11.

<sup>291</sup> Kumpulainen & Nyysölä, 2020, s. 45.

## 4 Kunta perusopetuksen järjestäjänä

### 4.1 Kunnan rooli perusopetuksen järjestäjänä

Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinto perustuu itsehallintoon. Kuntalaki (410/2015) määrittää tarkemmat raamit kuntien toiminnalle. Kuntalain 1 §:n mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. *Itsehallinnolla* tarkoitetaan aluetta tai toimijaa, joka on riippumaton toisesta alueesta tai toimijasta<sup>292</sup>. Itsehallinnollisia alueita syntyy, kun valtio hajauttaa ja jakaa vastuutaan muille toimijoille<sup>293</sup>. Itsehallintoa voidaan pitää yhtenä eurooppalaisen oikeusvaltion perusominaisuutena<sup>294</sup> ja sen tavoitteena on muun ohella kuntien erilaisuuden ylläpitäminen. Suomessa kunnat ovatkin monelta osin keskenään erilaisia.<sup>295</sup>

*Kunnallinen itsehallinto* tarkoittaa kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta<sup>296</sup>. Perustuslaki asettaa kuntien itsehallinnolle vaatimuksen hallinnon demokraattisuudesta ja määrää kuntien verotusoikeudesta<sup>297</sup>. Lisäksi kunnilla on oikeus itsehallintonsa nojalla valita kunnan hallintoelimet ja yleisen toimialan tehtävät, sekä päättää palvelusuhteessa olevien palkkauksesta ja muista ehdoista<sup>298</sup>. Kunnan itsehallinto ikään kuin sitoo yhteen erilaisia osia, joista kunnan kokonaisuus muodostuu. Itsehallinto antaa kunnan kokonaisuudelle toimintakyvyn ja määrittelee sen rajat. Ilman kunnallista itsehallintoa ei nykyisenkaltaisia kuntia olisi olemassakaan.<sup>299</sup>

---

<sup>292</sup> Mutanen ja muut, 2018, s. 23.

<sup>293</sup> Mutanen ja muut, 2018, s. 24. Yleisin itsehallinnon muoto on kuntien itsehallinto. Lisäksi perustuslaissa säädetään yliopistojen ja Ahvenanmaan itsehallinnosta, sekä saamelaiden kulttuuri-itsehallinnosta. Näiden perustuslaissa mainittujen itsehallinnon muotojen lisäksi oikeuskirjallisuudessa on viitattu kirkolliseen itsehallintoon itsehallinnon muotona, vaikka perustuslaissa ei suoraan olekaan säädetty kirkollisen itsehallinnon muodosta.

<sup>294</sup> Heuru ja muut, 2011, s. 22.

<sup>295</sup> Mäkelä, 2013, s. 25.

<sup>296</sup> Mäkelä, 2013, s. 273; Mutanen ja muut, 2018, s. 36.

<sup>297</sup> Mutanen ja muut, 2018, s. 25.

<sup>298</sup> Arajärvi, 2021, s. 225.

<sup>299</sup> Heuru ja muut, 2011, s. 23.

Itsehallintoa rajoittaa valtion viranomaisten toteuttama valvonta ja ohjaus. Valtiolla on erilaisia intressejä ohjata ja valvoa etenkin kuntien toimintaa.<sup>300</sup> Kuntien ja valtion välisen vastuunjaon määrittely on ongelmallista, koska lainsäädännössä ei ole selkeitä periaatteita kuntien ja valtion välisen tehtäväkentän määrittelemiseksi<sup>301</sup>. Kuntien ja valtion tehtävät ovat usein rinnakkaisia eivätkä toisensa pois sulkevia<sup>302</sup>. Valtio ei voi vapautua jonkin tehtävän toteuttamisvastuustaan pelkästään siirtämällä tehtävää kunnalle<sup>303</sup>, sillä peruspalveluiden toteuttamisvastuu on siirretty kunnille vain käytännön tasolla<sup>304</sup>. Valtio pyrkii toiminnallaan kunnioittamaan kunnallista itsehallintoa ja varmistamaan kunnan voimavarojen riittävyyden. Samalla valtio pyrkii ohjaamaan kuntia omien tavoitteidensa saavuttamiseksi.<sup>305</sup>

Mutasen ja muiden mielestä perustuslain 121 §:n<sup>306</sup> säännös jättää avoimeksi monia valtion ja kunnan väliseen suhteeseen liittyviä kysymyksiä, kuten valtion ja kuntien välisen tehtävänjaon ja rahoitusperiaatteen<sup>307</sup>. *Rahoitusperiaatteella* tarkoitetaan valtion kuntatalouteen kohdistuvia toimenpiteitä, joilla turvataan kuntien kykyä suoriutua velvoitteistaan<sup>308</sup>. Rahoitusperiaatteen merkitys on viime aikoina supistunut, kun valtio on pienentänyt valtionosuuksiaan, ja kunnan järjestämien palveluiden kustannuksia katetaan yhä enemmän kunnallisverotuksella<sup>309</sup>.

Kuntalain 7 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallintonsa nojalla itselleen ottamat tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädettyt tehtävät. Kunnalla on siis laissa määrättyjä pakollisia tehtäviä, sekä tehtäviä, joita se voi ottaa hoitaakseen sopimuksen nojalla. Laissa määrättyt kunnan tehtävät kuuluvat erityiseen toimialaan ja kunnan vapaaehtoisesti itsellensä ottamat tehtävät yleiseen toimialaan. Kuntien yleinen toimiala

---

<sup>300</sup> Hallberg ja muut, 2009, s. 40; Mutanen ja muut, 2018, s. 10.

<sup>301</sup> Heuru ja muut, 2011, s. 196.

<sup>302</sup> Hallberg ja muut, 2009, s. 52.

<sup>303</sup> Arajärvi, 2021, s. 563.

<sup>304</sup> Heuru ja muut, 2011, s. 53.

<sup>305</sup> Mutanen ja muut, 2018, s. 13.

<sup>306</sup> Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinto perustuu itsehallintoon.

<sup>307</sup> Mutanen ja muut, 2018, s. 26.

<sup>308</sup> Mutanen ja muut, 2018, s. 51; Arajärvi, 2021, s. 564; Heuru ja muut, 2011, s. 332.

<sup>309</sup> Heuru ja muut, 2011, s. 53.

on kuntien elinvoimaa ylläpitävä tekijä, koska se tarkoittaa minimitasoa laajempia ja monipuolisempia palveluja. Tutkielmassa käsiteltävä perusopetuksen järjestäminen kuuluu erityiseen toimialaan ja on täten erityisen valtiovalvonnan kohteena<sup>310</sup>. Kunnan toteuttaessa etenkin sosiaalisten, sivistyksellisten ja taloudellisten perusoikeuksien toteutumista, on tehtäviin liittyvä sääntely toteutettava aina lain tasolla<sup>311</sup>.

Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunnalla on velvollisuus järjestää alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta. Kunnan tulee perusopetuksen järjestämisen lisäksi tehdä päätöksiä esimerkiksi koulualuejaosta, kuljetusreiteistä, avustusten määrästä ja kriteereistä, sekä koulukuljetuksen myöntämisperusteista. Lisäksi kunnan viranomaiset tekevät oppilaita koskevia hallintopäätöksiä liittyen esimerkiksi koulujen lakkauttamiseen, koulukuljetuksen myöntämiseen tai opetuspaikan määräämiseen<sup>312</sup>. Kuntalain 8 §:n mukaan kunta voi järjestää erityiseen toimialaan kuuluvat palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa, tai kunta voi hankkia palvelut valtiolta tai yksityisiltä opetuksen järjestäjiltä.

Kuntalaisen kannalta ei ole merkittävää, mikä organisaatio palveluja järjestää. Merkityksellisempää on se, mistä palvelut ovat saatavissa. Kunnan tulee huolehtia palveluiden tehokkaasta tarjonnasta lähellä kuntalaisia<sup>313</sup>. Kuntalain 8 §:n mukaan järjestämisvastuussa olevan kunnan on palveluita järjestäessä huolehdittava palveluiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tuottamistavasta, valvonnasta, sekä tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä. Kuntien on järjestettävä palveluita kaikille yhdenvertaisesti koko maassa. Palveluiden taso vaihtelee kunnittain, mutta jokaisen kunnan on turvattava minimitason palvelut asukkailleen. Mahdolliset kuntien välille syntyvät erot on kyettävä perustelemaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla.<sup>314</sup> Perusopetuksen alueellinen saatavuus on erityisen tärkeä elinvoimaa lisäävä tekijä

---

<sup>310</sup> Hallberg ja muut, 2009, s. 51, 55.

<sup>311</sup> PeVL 20/2004 vp, s. 3.

<sup>312</sup> Arajärvi, 2021, s. 465; Iivonen ja muut, 2022, s. 44.

<sup>313</sup> Kuntaliitto, 2009, s. 6.

<sup>314</sup> Lavapuro ja muut, 2016, s. 41.

kunnissa. Esimerkiksi lapsiperheet valitsevat usein asuinalueensa sen mukaan, missä on saatavilla perusopetusta ja muita palveluita.<sup>315</sup>

Kunnat saavat lainsäädännön ja muiden määräysten puitteissa päättää, millaisina lakisääteiset ja kunnan itsehallintonsa nojalla itselleen ottamat tehtävät järjestetään. Itsehallinnon nojalla kunta voi myös päättää, mitä sivistyspalveluita se järjestää pakollisten palveluiden lisäksi.<sup>316</sup> Sallinen näkee, että TSS-oikeuksien edistäminen sitoo kuntaa ainoastaan pakollisten lailla säädettyjen tehtävien osalta, mutta ei kunnan itselleen ottamien tehtävien osalta<sup>317</sup>. Kunnalliseen itsehallintoon perustuen sivistyksellisten oikeuksien ei voida katsoa velvoittavan kuntaa hoitamaan lailla säätämättömiä tehtäviä. Maantieteellisesti tarkasteltuna tällä on vaikutusta yhdenvertaiseen oikeuteen päästä tietynlaisten sivistyspalveluiden pariin. Mäkelän mukaan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen voidaan näin ollen rajoittaa kunnallisen itsehallinnon nojalla.<sup>318</sup> On kuitenkin huomioitava, että oikeus maksuttomaan perusopetukseen on subjektiivinen oikeus, josta kunnan on poikkeuksetta huolehdittava pakollisena laissa määrättyinä tehtävänä.

## 4.2 Kunnan talous ja edellytykset järjestää perusopetusta

Kunnan talous on osa julkista taloutta, jossa kunta muodostaa itsenäisen taloudellisen yksikön. Kunnilla on vastuu huolehtia omasta taloudenpidostaan ja oikeus tehdä talouttaan koskevia päätöksiä.<sup>319</sup> Kuntien talous koostuu perustuslain 121 §:n mukaan kerättävistä verotuloista, erilaisista maksutuloista, sekä valtionosuuksista, joilla valtio edistää kuntien taloutta. Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tehtävänä on varmistaa, että kunnilla on edellytykset selvittää lakisääteisistä tehtävistään, ja näin turvataan toiminnan jatkuvuus.<sup>320</sup>

---

<sup>315</sup> Lehtonen, 2021. s. 138; Iivonen ja muut, 2022, s. 103.

<sup>316</sup> Mäkelä, 2013, s. 261.

<sup>317</sup> Sallinen, 2007, s. 228.

<sup>318</sup> Mäkelä, 2013, s. 261.

<sup>319</sup> Mutanen ja muut, 2018, s. 47.

<sup>320</sup> Mutanen ja muut, 2018, s. 48, 129; Averio ja muut, 2019, s. 27.

Valtio osallistuu valtionosuusjärjestelmän kautta kustannuksiin, jotka aiheutuvat kunnille palveluiden järjestämisestä<sup>321</sup>. Valtionosuusjärjestelmä on vastikkeetonta rahoitusta ja kompensatiota tehtävistä, jotka kunnille on määrätty hoidettavaksi<sup>322</sup>. Valtionosuusjärjestelmän on etenkin kuntien tasolla katsottu tukevan perustuslain 16 §:n 2 momentissa ja 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettuja velvoitteita turvata sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet<sup>323</sup>. Valtionosuuksien määrä vaihtelee kunnittain. Prosentuaalisesti eniten valtionosuutta maksetaan kunnille, joissa on paljon eläkeläisiä, koska tällaisissa kunnissa verotulot jäävät vähäisemmäksi<sup>324</sup>. Kuntiin maksettava valtionosuuden määrä on vähentynyt 1990-luvulta lähtien, jolloin kuntien tarjoamia peruspalveluita rahoitetaan yhä enemmän kunnallisverotuksella<sup>325</sup>.

Kuntien peruspalveluihin kohdistuvista valtionosuuksista määrätään kuntien peruspalveluista annetussa laissa (618/2021) ja opetukseen kohdistuvasta valtion rahoituksesta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009). Opetuksen järjestäjä saa jokaisesta oppilaasta euromääräisen valtioneukiosuuden. Näin kunnat saavat koululaisiin suhtautettuna yhtä paljon avustusta koulutuksen järjestämiseen. Loput koulutukseen menevistä kustannuksista koulutuksen järjestäjän on kustannettava itse. Nämä kustannukset katetaan pääasiassa kunnan verovaroin.<sup>326</sup> Päätösvalta kunnan varojen kohdentamiseen on kunnalla, mutta varojen käyttöä rajoittavat useat säädökset. Esimerkiksi kuntien mahdollisuudet vaikuttaa valtiolta saamiinsa valtionosuuksiin ovat vähäiset.<sup>327</sup> Perusopetuslain 28 §:n mukaan lapsen huoltajat voivat hakea lapselle koulupaikkaa esimerkiksi toisen kunnan alueella sijaitsevasta koulusta. Yhdenvertaisella oikeudella hakeutua toisen kunnan kouluun ei

---

<sup>321</sup> Mutanen ja muut, 2018, s. 129–130.

<sup>322</sup> Mutanen ja muut, 2018, s. 129; Averio ja muut, 2019, s. 27.

<sup>323</sup> Mutanen ja muut, 2018, s. 48–49.

<sup>324</sup> Averio ja muut, 2019, s. 28.

<sup>325</sup> Heuru ja muut, 2011, s. 54.

<sup>326</sup> Arajärvi, 2006, s. 58; Arajärvi, 2021, s. 566.

<sup>327</sup> Mutanen ja muut, 2018, s. 14.



ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, sillä oppilaan kotikunnalla on velvollisuus maksaa kotikuntakorvausta opetusta järjestävälle kunnalle<sup>328</sup>.

Kunnilla on verotusoikeus (PL 121 §) ja verotulot muodostavat noin puolet kunnan tuloista<sup>329</sup>. Verotusoikeudella edistetään kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti taloudestaan<sup>330</sup>. Kuntien oikeutta verottaa asukkaitaan on pidetty Suomessa eräänä itsehallinnon peruskriteerinä<sup>331</sup>. Verotusoikeus perustuu lakiin, jolloin verotuksen perusteita voidaan myös muuttaa lailla<sup>332</sup>. Itsehallinnon nojalla kunnilla on oikeus päättää oman veroprosentin suuruudesta ja kuntien onkin viimeistään talousarvion hyväksymisen yhteydessä päätettävä kunnan tuloveroprosentista, kiinteistöveroprosentista, sekä muiden verojen perusteista (KuntaL 111 §)<sup>333</sup>.

Verotulojen ja valtionosuuksien lisäksi kunta rahoittaa toimintaansa erilaisilla maksutuloilla. Kuntien saamista maksutuloilla tarkoitetaan maksuja tavaroista ja palveluista, sekä asiakasmaksuja. Maksutulot muodostavat noin 5 prosentin osuuden kuntien tuloista. Kuntalain 14 §:n mukaan kunnanvaltuusto päättää kunnan palveluiden ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä periaatteista. Hinnoittelun tarkoituksena ei ole kattaa tuotantokustannuksia kokonaisuudessaan.<sup>334</sup> Kunnan maksutulot muodostuvat sekä julkisoikeudellisista, että yksityisoikeudellisista maksuista. Yksityisoikeudellisia maksuja ovat esimerkiksi sisäänpääsymaksut museoihin, sekä kunnallisten puhelin-, sähkö- ja liikennelaitosten palveluita koskevat maksut<sup>335</sup>. Maksun peruste määräytyy maksuun liittyvän saajan ja kunnan välisen sopimuksen mukaan. Sopimuksen perustana on yleensä kunnan viranomaisen vahvistama tariffi tai päätös,

---

<sup>328</sup> Mäkelä, 2013, s. 275.

<sup>329</sup> HE 15/2017 vp, s. 60.

<sup>330</sup> Mutanen ja muut, 2018, s. 162.

<sup>331</sup> Heuru ja muut, 2011, s. 331.

<sup>332</sup> Mutanen ja muut, 2018, s. 163.

<sup>333</sup> Tuloverolain (1535/1992) 130 §:ssä määrätään velvoitteesta maksaa tuloveroa kunnan vahvistaman tuloveroprosentin mukaan. Kunnan päätösvalta koskee tuloveroin (1535/1992) mukaista tuloveroa, kiinteistöverolain (654/1992) mukaista kiinteistöveroa ja koiraverolain (590/1979) mukaista koiraveroa, sekä verotusmenettelylain (1558/1995) mukaista kuolinpesän kotikunnalle suorittamaa kunnallisveroa.

<sup>334</sup> Mutanen ja muut, 2018, s. 166.

<sup>335</sup> Hallberg ja muut, 2009, s. 408–409.

joka määrää maksun suuruudesta. Maksuvelvollinen sitoutuu päätöksen noudattamiseen sopimuksen nojalla. Yksityisoikeudellisia maksuja ei voida periä pakkotoimin ilman erillistä tuomiota.<sup>336</sup>

Julkisoikeudellinen maksu perustuu lakiin tai kunnan lain nojalla vahvistamaan maksuun. Maksujen merkitys yksittäisen kunnan taloudelle vaihtelee kunnittain ja vaihtelu on huomattavaa jopa vuosittain. Maksutulojen määrään vaikuttaa palveluiden organisointitapa. Eniten julkisoikeudellisia maksutuloja kunta saa sosiaali- ja terveyspalveluiden käyttäjiltä perittävistä maksuista. Maksutulot ovat kunnan itsenäisiä tuloja, eikä niillä ole suoraa vaikutusta kunnan muihin tuloihin kuten valtionosuuksien määrään.<sup>337</sup> Ei ole täysin selvää, saavatko julkisoikeudelliset maksut tuottaa voittoa vai onko maksut mitoitettava siten, että niiden tuotto ei nouse suuremmaksi kuin palveluiden tuottamiseen menevät kustannukset<sup>338</sup>. Vallitsevan hyvinvointivaltiollisen ideologian perusteella voisi todeta, että julkisoikeudellinen maksu ei ainakaan pääsääntöisesti saa tuottaa voittoa<sup>339</sup>. Pysäköintimaksujen, sekä liikenne- ja satamamaksujen kohdalla on katsottu, että maksut voivat ylittää kustannukset<sup>340</sup>. Viimeisenä kuntien talouteen vaikuttavana tekijänä mainittakoon kunnan käyttötaloudessa vaikuttavat rahoitustulot ja -menot<sup>341</sup>.

Jotta kunnat voisivat toteuttaa vastuulleen kuuluvia perusoikeuksia, kuntien on oltava riittävän vahvoja taloudellisesti, toiminallisesti ja hallinnollisesti. Kyseisiltä ominaisuuksiltaan heikko kunta ei pysty pidemmällä aikavälillä vastamaan perusoikeuksia edistävien tehtävien hoitamisesta.<sup>342</sup> Kuntien taloudessa on tulojen ja menojen osalta jatkuva epäsuhta, koska valtion kunnille antamien tehtävien määrä kasvaa, eikä valtionosuus kehity samassa suhteessa. Heikosta taloudellisesta tilanteesta

---

<sup>336</sup> Heuru ja muut, 2011, s. 336.

<sup>337</sup> Mutanen ja muut, 2018, s. 166–167.

<sup>338</sup> Hallberg ja muut, 2009, s. 408; Heuru ja muut, 2011, s. 337.

<sup>339</sup> Heuru ja muut, 2011, s. 337.

<sup>340</sup> Hallberg ja muut, 2009, s. 408.

<sup>341</sup> Averio ja muut, 2019, s. 34.

<sup>342</sup> Mäenpää, 2012, s. 271.

huolimatta kunnat usein haluaisivat itselleen lisää tehtäviä, jotta voisivat parantaa kuntansa elinvoimaisuutta.<sup>343</sup> Taloudellisesti vahvempi kunta pystyy ongelmitta ottaa hoidettavakseen muitakin kuin lakisääteisiä tehtäviä<sup>344</sup>.

Erityisen huonossa taloudellisessa asemassa olevat kunnat pystyvät voimavaroillaan yleensä järjestämään vain sellaiset palvelut, jotka lainsäädäntö edellyttää järjestettävän<sup>345</sup>. Kuntien välille syntyy suuria eroja palveluiden saatavuudessa ja näin vaarannetaan ihmisten yhdenvertaisuuden toteutuminen<sup>346</sup>. Kuntalain 118 § velvoittaa kunnan ja valtion yhdessä tarkastelemaan kunnan mahdollisuuksia turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut. Saman pykälän mukaan kunnan tulee ryhtyä toimenpiteisiin palveluiden turvaamiseksi, jos erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytykset täyttyvät. Perusopetus on investointi tulevaisuuteen ja koulujen tarkastelu taloudellisina yksikköinä on tärkeää taloudellisen ohjauksen vuoksi<sup>347</sup>.

Toimintaympäristön muutokset haastavat kuntia uudistamaan toimintaansa ja kuntien resurssipula saa kunnat toimimaan säästeliäästi. Kuntien on mahdollista edistää sivistyksellisiä oikeuksia vain, jos kunnille on turvattu taloudelliset edellytykset selviytyä lakisääteisistä tehtävistään.<sup>348</sup> Yksilöiden yhdenvertainen oikeus perusopetukseen, taiteen opetukseen ja kuntien kulttuuritoimintaan voi Mäkelän mukaan toteutua ainoastaan julkisen vallan vakaan talouden ja taloudellisen panostuksen kautta. Maanlaajuinen huoli sivistyspalveluiden yhdenvertaisesta toteutumisesta liittyy pitkälti kuntien erilaiseen kykyyn vastata taloudellisiin haasteisiin. Taloudellisten tekijöiden ei pitäisi arvolähtökohtien sijaan säädellä yksilöiden yhdenvertaista oikeutta sivistykseen.<sup>349</sup>

---

<sup>343</sup> Averio ja muut, 2019, s. 52.

<sup>344</sup> Myllymäki, 2012, s. 261; Mutanen ja muut, 2018, s. 50.

<sup>345</sup> Mutanen ja muut, 2018, s. 50.

<sup>346</sup> Mäenpää, 2012, s. 271.

<sup>347</sup> Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2012, s. 34.

<sup>348</sup> HE 309/1993 vp, s. 26.

<sup>349</sup> Mäkelä, 2013, s. 159, 272.

Koulutuskustannukset rahoitetaan tavallisimmin kokonaan tai merkittävimmitä osin julkisin varoin. Joissakin koulutuksen muodoissa käytetään pieniä oppilasmaksuja<sup>350</sup>, mutta tällaisia maksuja ei ole perusopetuslaissa määrättyssä oppivelvollisuuden perustuvassa perusopetuksessa. Talouskriisi, sekä siihen liittyvät säästötoimenpiteet tulevat tulevaisuudessa vähentämään koulutuksen rahoitusta<sup>351</sup>. Lisäksi perusopetuksen järjestämisen kustannukset ovat kasvaneet etenkin harvaan asutuilla väestöään menettävillä alueilla<sup>352</sup>. Kustannusten kasvu voi olla seurausta siitä, että väestöään menettävät kunnat eivät ole sopeuttaneet kouluverkkoa alentuneen oppilasmäärän mukaiseksi<sup>353</sup>. Toisaalta kuntien on pakko järjestää perusopetusta väestömäärästään huolimatta, jolloin ratkaisuja kustannusten vähentämiseen voi olla vaikea löytää. Eurooppa Neuvosto korostaa, että koulutukseen menevät kulut ovat investointi parempaan tulevaisuuteen<sup>354</sup>.

Perusopetuksen menot ovat kasvaneet vuosien varrella hieman jatkuvasti. Karvosen ja Svartsjön mukaan pienimmissä kunnissa koulumatkakustannukset ovat huomattavasti isoja kaupunkeja suuremmat<sup>355</sup>. Tilannetta todennäköisesti selittää se, että suuremmissa kaupungeissa koulumatkojen järjestämiseen on mahdollista hyödyntää julkista liikennettä ja koulut sijoittuvat maantieteellisesti tiheämmin. Pienempien kuntien kohdalla koulumatkat ovat niin pitkät, että matkoihin käytetään todennäköisesti enemmän takseja, jotka ovat kalliimpia julkisen liikenteen hyödyntämiseen verrattuna. Kuljetuskustannusten vaihtelua selittää parhaiten kuljetettavien oppilaiden määrä. Lisäksi kustannuksiin vaikuttaa oppilaiden määrästä riippumattomia tekijöitä, kuten koulun ja asuinpaikan sijainti.<sup>356</sup> Kunnat pyrkivät järjestämään koulukuljetukset tehokkaasti ja kilpailuttamaan koulukuljetuksen tarjoajat, jotta kustannukset pysyisivät

---

<sup>350</sup> Arajärvi, 2021, s. 458.

<sup>351</sup> Council of Europe, 2017, s. 11.

<sup>352</sup> Valtionvarainministeriö, 2020, s. 19.

<sup>353</sup> Kumpulainen & Nyssölä, 2020, s. 32.

<sup>354</sup> Parliamentary assembly of the council of Europe, 2016.

<sup>355</sup> Karvonen & Svartsjö, 2013, s. 8, 25.

<sup>356</sup> Karvonen & Svartsjö, 2013, s. 30, 36.

maltillisina. Kustannusten madaltamiseksi julkista liikennettä käytetään koulukuljetusten järjestämiseen aina, kun se on mahdollista.<sup>357</sup>

Kouluilta edellytetään oman toiminnan tehokkuuden, taloudellisuuden ja tuloksellisuuden arviointia. Koulutuksen kustannukset vaihtelevat kouluittain ja kunnittain. Kustannuseroja voidaan selittää rakenteellisilla tekijöillä, kuten kouluverkolla, kiinteistöjen määrällä ja kunnolla, koulumatkojen pituudella, opetusryhmien koolla, erityisoppilaiden määrällä, ruokahuollon järjestelyillä, sekä opettajien palkkarakenteella. Kouluille kohdistuvista resursseista päätetään paikallisesti. Opetuksen järjestäjä vastaa siitä, että resursseja on riittävästi ja että resurssit on kohdistettu koulutukselle asetettujen tavoitteiden kannalta optimaalisella tavalla.<sup>358</sup>

### 4.3 Muutokset kouluverkossa

Kuntien kyky tarjota peruspalveluita on kokenut merkittäviä muutoksia viimeisten vuosikymmenten aikana. Palvelut siirtyvät yhä useammin kaupunkikeskuksiin väestön ikärakenteen muutoksen, alueellisen eriytymisen ja kaupungistumisen seurauksena. Lain vaatimien peruspalveluiden määrä on pysynyt ennallaan, mutta palveluista maksava väestömäärä on vähentynyt<sup>359</sup>. Väestö ikääntyy nopeammin kuin lapsia syntyy, jolloin väestön määrä vähenee. Väestön vähentyessä kunnan on arvioitava uudelleen, mitä palveluita sen on mahdollista tarjota<sup>360</sup>. Kunnan tarve ylläpitää peruskouluja pienenee, kun lasten määrä vähenee harvaan asutuilla alueilla. Väkiluvun negatiivisen kehityksen on todettu olevan yhteydessä koulumatkojen pitenemiseen.<sup>361</sup> Peruskouluikäisten oppilaiden määrä on vähentynyt Suomessa koko 2000-luvun ajan<sup>362</sup>.

---

<sup>357</sup> Karvonen & Svartsjö, 2013, s. 22.

<sup>358</sup> Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2012, s. 34.

<sup>359</sup> Mäntylä, 2003, s. 5.

<sup>360</sup> Kuntaliitto, 2009, s. 5; Pitkälä, 2020, s. 4.

<sup>361</sup> Valtionvarainministeriö, 2020, s. 7; Iivonen ja muut, 2022, s. 20.

<sup>362</sup> Lavapuro ja muut, 2016, s. 62.

Syntyvien lasten määrän vähentyessä eläkeikäisen väestön määrä on kasvanut voimakkaasti etenkin 2010-luvulla, ja nyt ollaan tilanteessa, jossa työssäkäyviä on vähemmän suhteessa eläkeläisten määrään. Väestöennusteiden mukaan väestön ikääntyminen ja väestörakenteen negatiivinen muutos jatkaa kasvuaan tulevaisuudessakin.<sup>363</sup> Väestörakenteen muutoksen ohella muuttoliike on lisääntynyt harvaan asutuilta alueilta kohti kaupunkikeskuksia. Väestön liikkuaessa myös palvelut liikkuvat ja keskittyvät entistä enemmän kaupunkeihin.<sup>364</sup> Korona-pandemia ja siitä seurannut laaja etätyömahdollisuus on kuitenkin mahdollisesti hidastanut muuttoliikettä viimeisten vuosien aikana, kun työtä voi tehdä enemmän asuinpaikasta riippumatta.

Palveluiden siirtymisen ja vähentymisen myötä koulutuksen saatavuuden aihe on entistä ajankohtaisempi. Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan periaatteena on, että kaikille turvataan asuinpaikasta, taloudellisesta tilanteesta, sosiaalisesta asemasta tai etnisestä taustasta riippumatta yhdenvertaiset mahdollisuudet käyttää kunnan palveluita ja saada koulutusta.<sup>365</sup> Tästä huolimatta väestön vähentyessä palveluverkkoa on alettu tarkemmin kartoittamaan ja peruskouluja, sekä muita palveluita lakkauttamaan. Pienten koulujen lakkauttaminen on aloitettu jo 1960-luvun loppupuolella syntyvyyden laskun, maaltamuuton, maaseudun yhteyksien parantumisen, sekä kansalais- ja oppikouluun siirtymisen seurauksena.<sup>366</sup> Peruskoulujen määrä on vähentynyt 2000-luvulla jopa yli viidenneksen. Lakkautetut koulut sijaitsevat tasaisesti ympäri Suomea.<sup>367</sup>

Kouluja lakkautetaan nykypäivänä useista syistä. Suurimpia syitä ovat oppilasmäärien aleneminen, maan sisäinen muuttoliike ja taloudelliset syyt. Opetusta järjestävän kunnan tehtävänä on päättää, ylläpidetäänkö tiheämpää kouluverkkoa vai käytetäänkö enemmän resursseja koulukuljetusten järjestämiseen<sup>368</sup>. Hallinto-oikeuskin on todennut,

---

<sup>363</sup> livonen ja muut, 2022, s. 100–101, 103.

<sup>364</sup> Kuntaliitto, 2009, s. 4.

<sup>365</sup> Pitkälä, 2020, s. 6.

<sup>366</sup> livonen ja muut, 2022, s. 17.

<sup>367</sup> Hiltunen ja muut, 2012, s. 44.

<sup>368</sup> KHO: 2018:2890; Hakalehto-Waino, 2013, s. 263.

että kouluverkon ja opetuksen järjestämisen arvioiminen on osa kaupungin tavanomaista ja jatkuvaa päätöksentekoa <sup>369</sup>. Kouluverkon suunnittelu liittyy aluekehittämiseen ja paikallisen elinvoimaisuuden ylläpitämiseen <sup>370</sup>. Kunnallisalan kehittämissäatiö on tukenut tutkimusta koskien sivistyksellisten ja sosiaalisten perusoikeuksien toteutumista syrjäkunnissa. Tehdyssä tutkimushankkeessa vierailtiin pienissä kunnissa eri puolella Suomea. Kouluverkko oli harventunut jokaisessa kunnassa.<sup>371</sup> Koulujen lakkauttamisten myötä usein muutkin harvaan asutuilla alueilla olevat palvelut siirtyvät muualle tai ne lopetetaan<sup>372</sup>.

Koulun lakkauttamispäätöksen tekeminen on haastavaa, koska siinä on otettava huomioon monia tekijöitä. Yksi selkeä kuntien lakkauttamispäätökselle asettama kriteeri on koulun oppilasmäärä. Kuntien viranomaiset ovat määränneet tietyt rajat oppilasmäärille, joiden alittuessa keskustellaan koulun lakkauttamisesta <sup>373</sup>. Selkeää alarajaa tai määritelmää riittävälle oppilasmäärällä ei kuitenkaan ole olemassa. Rajat oppilasmäärille määritellään tapauskohtaisesti <sup>374</sup> ja usein raja-arvo on asetettu 20 oppilaaseen<sup>375</sup>. Pienten koulujen vähentyminen vaikuttaa oleellisesti perusopetuksen alueelliseen saatavuuteen, kun mahdollisesti hyvinkin lähellä kotia ollut kyläkoulu lakkautetaan ja oppilaat joutuvat siirtymään pidemmän matkan päässä olevaan suurempaan kouluun.

Kuntien talouden vaikutusta lakkauttamispäätöksiin ei voi jättää huomiotta. Useat Suomen kunnat ovat sulkeneet pieniä kouluja säästösyistä. Säästöjä perustellaan julkisen infrastruktuurin mukauttamisella vähenevään asukasmäärään ja maaseudulta poismuuttoon.<sup>376</sup> Perusopetuksen kustannukset ovat kasvaneet vuosi vuodelta samalla kun peruspalveluiden valtionosuuksien rahoitusta on leikattu. Koulujen lakkautuksia

---

<sup>369</sup> Itä-Suomen hallinto-oikeus 2.9.2015 15/0263/4.

<sup>370</sup> Iivonen ja muut, 2022, s. 20.

<sup>371</sup> Lavapuro ja muut, 2016, s. 58, 59.

<sup>372</sup> Iivonen ja muut, 2022, s. 98.

<sup>373</sup> Lavapuro ja muut, 2016, s. 58.59.

<sup>374</sup> Iivonen ja muut, 2022, s. 67.

<sup>375</sup> Lavapuro ja muut, 2016, s. 58, 59.

<sup>376</sup> Lehtonen, 2021, s. 138.

suunniteltaessa tehdään yleensä kokonaiskustannusten laskenta. Laskentaan ei ole olemassa yleistä menetelmää vaan eri kunnat toteuttavat sitä eri tavoin. Lakkauttamispäätöksen vaikutuksia ei voi ennustaa etukäteen, koska varmaa tietoa päätöksen vaikutuksista ei ole. Joissain tapauksissa säästöjä voi tulla jopa haluttua vähemmän, kun koulukuljetuskustannukset saattavat kasvaa merkittävästi.<sup>377</sup> Kunnan taloudellinen tilanne ei kuitenkaan yksinään selitä perusopetuksen heikkoa saatavuutta. Huonon perusopetuksen saatavuuden kuntiin lukeutuu niin hyvin toimeentulevia, kuin heikostikin toimeentulevia kuntia.<sup>378</sup>

Kuntien tapa asettaa oppilasmäärien raja-arvoja tai kuntien erilaiset tavat toteuttaa kokonaiskustannusten laskentaa voi asettaa oppilaita eriarvoiseen asemaan. Koulujen lakkauttamispäätösten ja alueellisten erojen vuoksi maan eri osissa asuvat perusopetuksen oppilaat eivät ole tasa-arvoisessa asemassa saavutettavuuden näkökulmasta. Iivosen ja muiden mukaan koulujen lakkauttamispäätöksiä tehdessä on otettava huomioon oppilaan ja lapsen etu. Lapsen etu voi olla ristiriidassa muiden etujen ja myös muiden oppilaiden kanssa.<sup>379</sup>

Eräissä hallinto-oikeuden päätöksessä todetaan, että laissa ei ole erikseen säädetty, että juuri kouluverkkoa koskevien ratkaisujen valmistelun yhteydessä tulisi tehdä erillinen lapsivaikutusten arviointi<sup>380</sup>. Kuitenkin lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan ensimmäisen kappaleen mukaan hallintoviranomaisen on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu lapsia koskevissa toimissa. Iivosen ja muiden mukaan lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointiin on oikeudellinen velvoite. Kouluverkkoon liittyvien päätösten tekeminen ja muutokset kouluverkossa ovat lasten arjen kannalta merkittäviä muutoksia. Täten ennen päätöksentekoa on tehtävä lapsivaikutusten arviointi. Lapsivaikutusten arvioinnissa selvitetään päätöksen tai toiminnan vaikutuksia lasten oikeuksien toteutumiseen ja hyvinvointiin. Muutos voi olla lasten oikeuksien

---

<sup>377</sup> Iivonen ja muut, 2022, s. 20, 23.

<sup>378</sup> Lavapuro ja muut, 2016, s. 102–104.

<sup>379</sup> Iivonen ja muut, 2022, s. 23, 67.

<sup>380</sup> Hämeenlinnan HAO 15.9.2017 17/0578/3.



toteutumisen ja hyvinvoinnin kannalta myönteistä tai kielteistä. Arviointia tehdessä on kuultava lapsia. Lapsilta kerätty tieto on merkittävä tekijä lapsivaikutusten arvioinnin toteuttamisessa.<sup>381</sup>Lapsella on oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavalla tavalla (PL 6.3 §).

Opetuksen ja koulunkäynnin toteuttaessaan useita ihmis- ja perusoikeuksia, on nämä oikeudet otettava huomioon kouluverkon muutoksia koskevassa päätöksenteossa<sup>382</sup>. Yksi erityisen tärkeä oikeus koulujen lakkauttamispäätöksiä tehdessä on tarjota koulun lähiasukkaille mahdollisuuden tulla kuulluksi. Koulu on kodin ohella lasten tärkein kehitys- ja kasvuympäristö. Koulu turvaa lasten kehitystä ja oppimista, sekä luo turvallisen paikan viettää aikaa vertaistensa kanssa. Lasten edun huomioiminen on tärkeää, mutta samalla on huomattava, että koulujen lakkauttamispäätökset vaikuttavat lasten lisäksi myös esimerkiksi lasten perheisiin ja koulun henkilökuntaan.<sup>383</sup> Mikäli päätöksellä on huomattava vaikutus elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen on hallintolain 41 §:n mukaan annettava mahdollisuus tulla kuulluksi ja antaa tietoa asian käsittelyn lähtökohdista, sekä sen tavoitteista. Koulun lakkauttamispäätös on poikkeuksetta hallintolain 41 §:ssä tarkoitettu elinympäristöön, työntekoon ja muihin oloihin vaikuttava päätös<sup>384</sup>.

Hallinto-oikeuksien antamista ratkaisuista voidaan päätellä, että kuntien päätökset koulujen lakkauttamisista ovat harvoin olleet lainvastaisia. Kuitenkin eräissä Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa käsitellyissä päätöksissä kunta oli tehnyt päätöksiä lainvastaisesti, kun kunta oli jättänyt kuulematta lakkautetun koulun koulunkäyntialueella asuvia kuntalaisia. Hallinto-oikeuteen jätettyjen valitusten mukaan koulun koulunkäyntialueella asuvia kuntalaisia ei ollut tiedotettu tai kuultu riittävällä tavalla. Heille on tullut varata mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista

---

<sup>381</sup> livonen ja muut, 2022, s. 70, 72.

<sup>382</sup> livonen ja muut, 2022, s. 31

<sup>383</sup> livonen ja muut, 2022, s. 79.

<sup>384</sup> kts. esim. Hämeenlinnan HAO 15.9.2017 17/0578/3; Turun HAO 31.5.2017 17/0170/1. & Itä-Suomen HAO 2.9.2015 15/0263/4.

ja tavoitteista, sekä antaa mahdollisuus lausua mielipiteensä. Hallinto-oikeus palautti lakkauttamispäätökset kuntaan uudelleen käsiteltäväksi.<sup>385</sup>

Edellä mainitusta kuulemis- ja tiedottamisvelvoitteesta huolimatta kuntien päätökset koulujen lakkauttamista ovat useimmiten olleet lainmukaisesti tehtyjä, sillä kunnilla on laaja harkintavalta palveluidensa järjestämisessä<sup>386</sup>. Peruskoulujen määrä on vähentynyt kaikissa Suomen kunnissa. Kouluja lakkautetaan harvaan asutuilta alueilta ja uusia isompia kouluja rakennetaan kaupunkialueille.<sup>387</sup> Vaikka lakkauttamispäätökset olisivatkin lainmukaisia, lakkauttamispäätöksiä tehdessä on otettava huomioon perusopetuslain 6.1 §, jonka mukaan perusopetusta on järjestettävä niin, että koululaisten koulumatkat ovat mahdollisimman lyhyitä ja turvallisia ottaen huomioon koulujen sijainnin, asutuksen ja liikenteen.

Lapsen edun huomioiminen ei tarkoita sitä, että kouluverkkoon ei saisi tehdä muutoksia kouluja lakkauttamalla. Joissain tapauksissa lasten oikeuksien toteutumisen kannalta koulun lakkauttamista pidetään perusteltuna ratkaisuna. Toisaalta on myös tilanteita, joissa lakkauttamista ei voida pitää perusteltuna toimenpiteenä. Koulun lakkauttaminen ei automaattisesti tarkoita sitä, että lapsen etu tai muut oikeudet eivät toteutuisi. Aina on tapauskohtaisesti tarkasteltava nykytilannetta ja arvioitava koulun lakkauttamisesta seuraavaa tilannetta. Tärkeintä on, että lapsen oppiminen, hyvinvointi ja muut laissa turvatut oikeudet turvataan parhaalla mahdollisella tavalla.<sup>388</sup>

Peruskouluverkon karsimisella on kuitenkin vaikutuksia kuntien elinvoimaan. Koulujen lakkauttaminen ei houkuttele nuoria perheitä alueelle asumaan. Peruskoulun hyvä saatavuus on yksi tärkeimmistä tekijöistä asuinpaikan valinnassa ja koulujen lakkauttamisella on negatiivisia vaikutuksia harvaan asuttujen alueiden kehitykselle.

---

<sup>385</sup> Pohjois-Suomen HAO 24.1.2019 19/0018/1; Pohjois-Suomen HAO 31.5.2017 17/0144/1.

<sup>386</sup> kts. esim. Pohjois-Suomen HAO 22.2.2018 18/0032/1; Hämeenlinnan HAO 20.6.2017 17/0436/3; Vaasan HAO 10.11.2020 20/0388/2. & Itä-Suomen HAO 8.6.2016 16/0137/4.

<sup>387</sup> livonen ja muut, 2022, s. 38.

<sup>388</sup> livonen ja muut, 2022, s. 80.

Koulujen lakkauttamispäätösten myötä vähäisetkin perheet muuttavat usein pois harvaan asutuilta alueilta, eikä lakkauttamispäätökset lisää nuorten perheiden muuttohalukkuutta alueelle.<sup>389</sup> Myöskään nuoret eivät jää harvaan asutuille alueille asumaan vähäisten peruspalveluiden ja heikentyneiden mahdollisuuksien vuoksi<sup>390</sup>.

Koulujen vähentyessä koulumatkat pidentyvät ja kouluverkon harventuminen siirtää oppilaita koulukuljetuksen piiriin. Eräissä peruspalveluiden arvioinnissa kuitenkin havaittiin, että tietyssä aikavälillä tehtyjen koulujen lakkauttamisten seurauksena ei ollut koulukuljetuksen piiriin kuuluvien oppilaiden määrän lisääntyminen. Koulujen lakkautukset tehtiin sellaisilla alueilla, että koulujen oppilaat kuuluivat jo valmiiksi koulukuljetusedun piiriin. Koulujen lakkauttamisten seurauksena osalle oppilaista tuli kuitenkin pidemmät koulumatkat.<sup>391</sup> On arvioitu, että nykyisellä kehityksellä peruskoulujen määrä puolittuu vuoteen 2040 mennessä ja koulujen oppilasmäärät tulevat kasvamaan<sup>392</sup>.

livosen ja muiden mukaan tulevaisuudessa kouluverkon ylläpitämiseen voisi auttaa kuntayhteistyö. Kuntayhteistyötä ei hyödynnetä nykypäivänä tarpeeksi ja siitä voisi olla hyötyä esimerkiksi pätevän henkilökunnan jakamisessa ja etäopetuksen järjestämisessä yli kunta- ja koulurajojen. Digitaalisia toimintoja on syytä kehittää yhteistyössä.<sup>393</sup> Etäyhteyksiä hyödyntävällä opetuksella on ajateltu olevan parantavaa vaikutusta yhdenvertaisuuden edistämiseen asuinpaikasta riippumatta<sup>394</sup>. Joskus vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevan kunnan tilannetta voidaan helpottaa suorittamalla kuntaliitoksia, mutta kuntaliitosten seurauksena harvaan asuttujen alueiden tilanne saattaa heikentyä entisestään, jos palvelut siirretään kaupunkikeskuksiin.<sup>395</sup> Ajoittain perusopetuskouluja on pystytty säilyttämään aktiivisten kansalaisten, kylätoiminnan ja

---

<sup>389</sup> Lehtonen, 2021, s. 138–139.

<sup>390</sup> Valtionvarainministeriö, 2020, s. 7.

<sup>391</sup> Aluehallintovirasto, 2015, Esi- ja perusopetuksen koulukuljetukset.

<sup>392</sup> livonen ja muut, 2022, s. 18.

<sup>393</sup> livonen ja muut, 2022, s. 104.

<sup>394</sup> Opetushallitus, 2014, s. 39.

<sup>395</sup> Mäntylä, 2003, s. 5.

maallemuuton ansiosta. Kuntien tekemistä koulujen lakkauttamispäätöksistä voi valittaa hallinto-oikeudelle ja valitukset ovat ajoittain johtaneet koulujen säilymiseen.<sup>396</sup>

Koulutuksellinen tasa-arvo on lähtökohtana yksi tärkeimmistä, eikä koulutuksellinen tasa-arvo ole itsestään säilyvä hyvä<sup>397</sup>. Koulutuksen järjestämiskenttä on moninaistunut ja valinnanvapaus on lisääntynyt. Tämä tulee mahdollisesti lisäämään alueellista segregatiota. Digitaaliset oppimis- ja opetusjärjestelmät ovat kehittyneet ja opettajien kyky hyödyntää niitä on hyvällä tasolla.<sup>398</sup> Ennakoidaan, että lasten väheneminen vähentää kouluja vielä runsaasti. Kattava kouluverkko tulee jatkossakin olemaan elinvoimaa lisäävä tekijä kunnissa.<sup>399</sup> Yksi tärkeimmistä pohdinnoista on tällä hetkellä se, kuinka fyysisen ja sähköisen kouluverkon voisi yhdistää toisiinsa ja kuinka tämä palvelisi harvaan asuttuja alueita<sup>400</sup>.

---

<sup>396</sup> livonen ja muut, 2022, s. 19.

<sup>397</sup> Kumpulainen & Nyysölä, 2020, s. 24; Miettinen, 2013, s. 229.

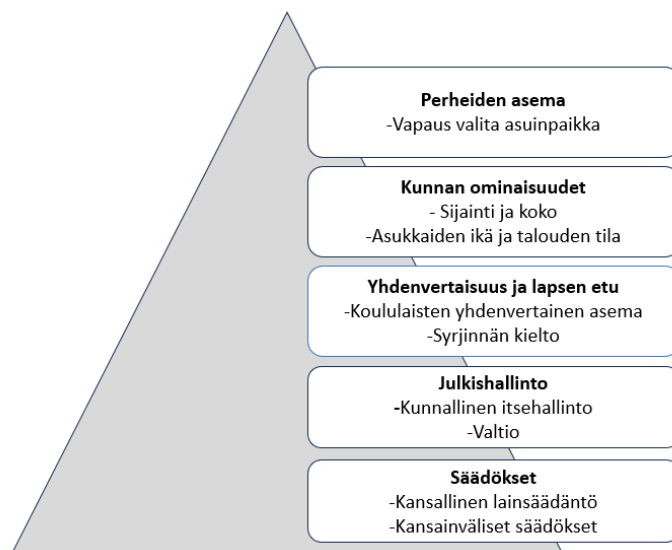
<sup>398</sup> Kumpulainen & Nyysölä, 2020, s. 24–25.

<sup>399</sup> Kumpulainen & Nyysölä, 2020, s. 27; livonen ja muut, 2022, s. 101.

<sup>400</sup> Kumpulainen & Nyysölä, 2020, s. 28.

## 5 Johtopäätökset

Pitkällä aikavälillä koulutus on yhteiskuntaa vahvimmin muokkaava tekijä ja oikeus koulutukseen on yksi tärkeimmistä ihmisille kuuluvista perus- ja ihmisoikeuksista. Koulutus ja sen muodot ovat kokeneet muutoksia viimeisten vuosikymmenten aikana. Muutoksilla on pääsääntöisesti pyritty edistämään koulutuksen saatavuutta ja yhdenvertaisuutta. Tutkielman aiheena oli perusopetuksen alueellinen saatavuus ja tutkimuskysymykset olivat; *Miten koululaisille on turvattava perusopetuksen yhdenvertainen saatavuus ja miten perusopetuksen alueellinen saatavuus vaikuttaa perheiden oikeudelliseen asemaan?*



**Kuvio 1** Perusopetuksen alueelliseen saatavuuteen vaikuttavat tekijät.

Perusopetuksen alueellista saatavuutta pyritään turvamaan Suomessa laajasti. Saatavuuteen vaikuttavia tekijöitä kuvataan kuviossa 1. Lainsäädäntö ja kansainväliset sopimukset ovat tärkeimmät välineet perusopetuksen yhdenvertaisen saatavuuden edistämiseen. Säädöksillä turvataan mm. oikeuden saada maksutonta opetusta mahdollisimman läheltä omaa asuinpaikkaa, koulumatkan pituudesta ja kestosta, sekä siihen annettavasta koulumatkatuesta, julkisen vallan tehtävistä ja vastuista, perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta, lasten yhdenvertaisesta kohtelusta ja lasten edusta, sekä

koulutuksen rahoituksesta. Näillä tekijöillä pyritään edistämään perusopetuksen alueellista saatavuutta yhdenvertaisella tavalla.

Valtion ja lainsäätäjän ohella kunnilla on suuri rooli perusopetuksen yhdenvertaisen alueellisen saatavuuden edistäjinä. Saatavuuteen vaikuttaa oleellisesti kuntien kyky ylläpitää peruskouluja ja huolehtia kouluverkon kattavuudesta. Kunnan on järjestettävä laissa sille määrätty tehtävät eli kunnan tehtävänä on järjestää oppivelvollisille oppilaille perusopetusta. Lisäksi julkisen vallan, eli etenkin kuntien viranomaisten tehtävänä on edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Kunnalla on oikeus ja velvollisuus päättää taloudestaan ja kunnan tulee kohdentaa resursseja sinne missä niitä eniten tarvitaan. Perusopetuksen järjestämiseen menevät kustannukset ovat yksi kunnan isoimmista menoeristä.

Opetuskustannukset ovat kasvaneet entisestään etenkin väestöään menettävillä alueilla, sillä kuntien on järjestettävä perusopetusta olosuhteista riippumatta. Harvaan asutuilla alueilla esimerkiksi koulukuljetuskustannukset ovat suuremmat kuin taajama-alueilla. Vakaasta taloudesta huolehtiminen edistää perusopetuksen alueellista saatavuutta. Kuntien kykyyn ylläpitää perusopetusta vaikuttaa talouden rinnalla myös kunnan ikärakenne, kunnan sijainti ja sen asukasmäärä. Lavapuron ym. mukaan alakoulujen saatavuus on hyvää, sillä jokaisessa Suomen kunnassa on alakoulu<sup>401</sup>. Mielestäni se ei kuitenkaan vielä tee perusopetuksen saatavuudesta hyvää, sillä kunta voi olla pinta-alaltaan valtava ja koulumatkat voivat silti kestää useita tunteja.

Perusopetuksen alueellisen saatavuuden edistämisen taustalla vaikuttavana periaatteena pidetään lapsen edun ja yhdenvertaisuuden turvaamista. Yhdenvertaisuuden merkitys korostuu etenkin viranomaisen toiminnassa ja kunnan harkintavallan käytössä. Viranomaiset tekevät oppilaita koskevia päätöksiä, jotka vaikuttavat perusopetuksen alueelliseen saatavuuteen. Viranomaisen on kaikessa toiminnassaan muutettava toimintatapoja niin, että yhdenvertaisuus toteutuu. Toisaalta

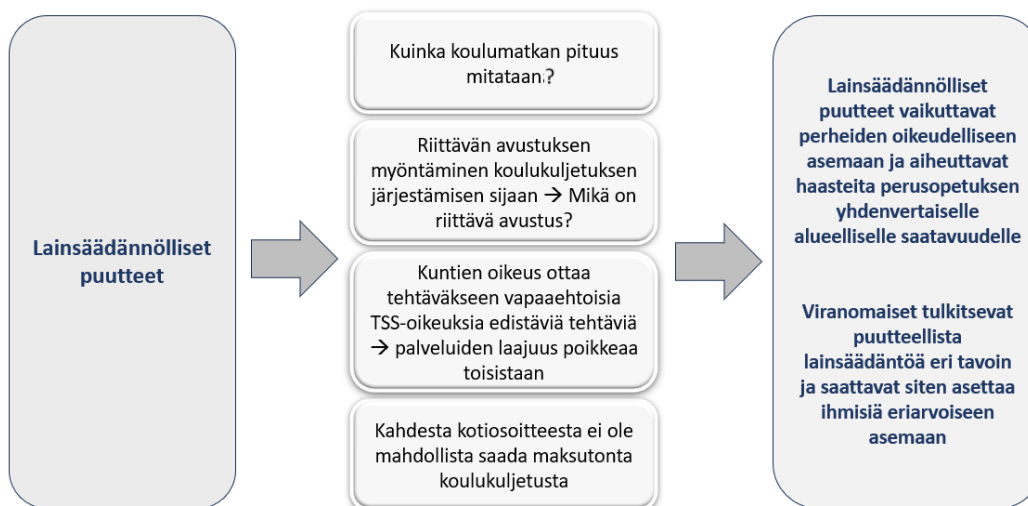
---

<sup>401</sup> Lavapuro ja muut, 2016, s. 101.

opetuksen saatavuuteen vaikuttaa myös lasten erityispiirteet huomioon ottava toiminta. Ihmisiä ei lähtökohtaisesti saa asettaa eriarvoiseen asemaan, mutta yksittäisen ihmisen tai ihmisryhmän asemaa on parannettava erilaisin toimenpitein tilanteessa, jossa ihmisten välinen yhdenvertaisuus ei muuten toteudu. Lapsen etu on kaikkia lapsia koskevia päätöksiä ohjaava universaali periaate ja sitä turvataan lainsäädännöllä sekä kansainvälisillä sopimuksilla joihin Suomi on sitoutunut.

Perheille on ensiarvoisen tärkeää, että lapsilla on mahdollisuus saada koulutusta läheltä perheen asuinpaikkaa. Perusopetuksen alueellista saatavuutta myös turvaa ihmisten oikeus valita vapaasti asuinpaikkansa. Asuinpaikan valintaan vaikuttavia tekijöitä voivat olla esimerkiksi sivistyspalveluiden laatu ja sijainti, tai muiden peruspalveluiden hyvä saatavuus. Koska Suomi on suuremmassa mittakaavassa tarkasteltuna harvaan asuttu maa, ei perusopetuksen alueellinen saatavuus voi käytännössä nykyisen lainsäädännön turvin toteutua täysimääräisesti kaikkien lasten ja perheiden kohdalla, vaikka lainsäädännöllä pyritäänkin tehokkaasti edistämään perusopetuksen yhdenvertaista alueellista saatavuutta. Sivistyspalveluita on oltava saatavilla asuinpaikasta riippumatta. Perheet voivat asuinpaikan valinnalla vaikuttaa siihen, millaisten palveluiden piiriin he pääsevät ja asuinpaikan valinta vaikuttaa suoraan palveluiden saatavuuteen.

Tutkimuksessa ilmeni, että perusopetuksen alueellista saatavuutta koskevan lainsäädännön tulisi olla täsmällisempää, koska nykyinen osittain puutteellinen lainsäädäntö on aiheuttanut ongelmia tilanteissa, joissa kunta käyttää harkintavaltaansa. On esiintynyt tilanteita, joissa oppilaat joutuvat eriarvoiseen asemaan viranomaisten tukittaessaan lakia eri tavoin. Perusopetus on subjektiivinen oikeus ja siksi perusopetusta koskevan sääntelyn tulisi olla niin selkeää, että tulkinnanvaraa ei jäisi. Puutteet lainsäädännössä vaikuttavat merkittäväällä tavalla perusopetuksen alueelliseen saatavuuteen, mutta myös perheiden oikeudelliseen asemaan. Lainsäädännöllisiä puutteita ilmentää kuvio 2.



**Kuvio 2.** Lainsäädännölliset puutteet.

Ensinnäkin lainsäädännössä tulisi määritellä, kuinka koulumatkan pituus tulee mitata. Yksi maksuttoman koulukuljetuksen kriteereistä on koulumatkan pituus. Koulumatkan pituus tulee olla vähintään viisi kilometriä tai sen yli, jotta oppilaalla olisi oikeus maksuttomaan koulukuljetukseen (POL 32.1 §). Koulukuljetusoppaan (2021) mukaan koulumatkan pituus tulee laskea lyhintä, jalankulkukelpoista ja yleisessä käytössä olevaa tietä pitkin kotiportilta kouluportille, mutta mitä käytännössä tarkoitetaan koti- tai kouluportilla? Useista oikeustapauksista ilmenee, että viranomaiset ja yksityishenkilöt mittaavat koulumatkaa eri tavoin, minkä seurauksena koetaan epäoikeudenmukaisuutta koulukuljetusta koskevien päätösten osalta. Eri viranomaisetkin saattavat mitata koulumatkan pituutta eri tavoin, jolloin toisessa kunnassa tai kunnan alueella asuva oppilas voi saada maksuttoman koulukuljetuksen eri kriteerein. Näin oppilaat perheineen asettuvat eriarvoiseen asemaan.

Koulumatkan mittaamisen lisäksi lainsäädäntö jättää merkittävän aukon koulukuljetusveloitteen täyttämiseen avustusta myöntämällä. Kunta voi maksuttoman koulukuljetuksen sijaan tarjota huoltajalle riittävää avustusta koulukuljetuksen järjestämiseen (POL 32.1 §). Avustuksen tulee olla riittävää, mutta milloin se on riittävää yhdenvertaisella tavalla? Koulukuljetusoppaan (2021) mukaan huoltajalle annettavaa avustusta voidaan pitää riittävänä, jos saattamisesta aiheutuvat välittömät kulut



korvataan. Korkein hallinto-oikeus on katsonut, että kuljettamista varten myönnettävänä riittävänä avustuksena on pidettävä määrää, joka kattaa välttämättömät ja välittömät kustannukset, joita oppilaan kuljettamisesta huoltajalle aiheutuu. Tässäkin tapauksessa lainsäädäntö jättää harkintavaltaa opetuksen järjestäjälle päättää avustuksen määrästä, jolloin oppilaita ja heidän perheitään kohdellaan helposti epätasa-arvoisella tavalla.

Avustuksen määrän arviointi ei ole perusopetuslain 32 §:n 1 momentin ainut haaste. Kunta voi kaikissa tilanteissa antaa perheelle avustusta koulukuljetuksen järjestämisen sijaan. Kunta täyttää velvollisuutensa myöntämällä riittävää avustusta, mutta miten otetaan huomioon esimerkiksi perheet, joilla ei ole autoa tai muuta kulkuvälinettä käytössään. Autottoman perheen tilanteeseen on puuttunut Eduskunnan oikeusasiamies toteamalla, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen tavoitteena on tosiasiallisen tasa-arvon toteutuminen, eikä yhdenvertaisuuden toteuttaminen tarkoita sitä, että kaikkia tapauksia tulisi kohdella samalla tavoin. Jokaisen tilanteen erityispiirteet tulee ottaa huomioon, jotta yhdenvertaisuus turvattaisiin parhaalla mahdollisella tavalla.

Kolmas ja mielestäni suurin lainsäädännöllinen epäkohta liittyy kahdessa kodissa asuvien lasten oikeuteen saada maksuton koulukuljetus kouluun. Yhä useamman lapsen vanhemmat asuvat eri osoitteissa, mutta peruskoulun oppilaalla on oikeus maksuttomaan koulukuljetukseen vain virallisesta kotiosoitteesta, joka määräytyy väestötietorekisteriin merkityn osoitteen perusteella. Erilaisia elämäntilanteita on yhtä paljon kuin maassamme asuu ihmisiä, eikä tämä hetkinen lainsäädäntö tue sitä. Mikäli lapsella on kaksi säännöllistä asuinpaikkaa, jotka täyttävät koulukuljetuksen järjestämisen kriteerit, tulisi lainsäädäntöä täydentää niin, että molemmista kodeista on mahdollista saada maksuton koulukuljetus kouluun. Nykyinen lainsäädäntö asettaa lapset eriarvoiseen asemaan ja heikentää perhe-elämän toteutumista.

Vuoroasuminen kahden kodin välillä ei käytännössä aina toteudu koulukuljetuksellisten haasteiden vuoksi. Lapselle on voitu määrätä asuinpaikaksi molempien huoltajien koti

niin, että lapsi asuu puolet ajastaan toisen huoltajan ja puolet ajastaan toisen huoltajan luona. Käytännössä tämä järjestely ei aina toteudu, mikäli virallinen etävanhempi asuu kaukana koulusta, eikä sieltä ole mahdollista saada maksutonta koulukuljetusta kouluun. Toisen vanhemman kodin asettaminen eriarvoiseen asemaan asettaa haasteita täydelle vanhemmuuden jakamiselle. Opetuksen järjestäjän puolesta järjestetty koulukuljetus molempien vanhempien kodeista mahdollistaisi paremmin vuoroasumisen ja näin ollen edistäisi perusopetuksen alueellista saatavuutta.

Kunnat voivat tarjota asukkailleen lainsäädännön turvaamaa palvelutasoa laajemmat palvelut. Joissain kunnissa taloudellinen tilanne mahdollistaa lapsen koulukuljetuksen järjestämisen kahden eri kodin välillä. Yhdenvertaisuuden toteutuminen heikkenee entisestään, kun osa kunnista järjestää vapaaehtoisesti koulukuljetuksen molempien huoltajien luota kouluun. Toiset kunnat taas eivät ole nähneet tätä vaihtoehtona sen vapaaehtoisuuden ja resurssien puutteen vuoksi. On huomattu, että vapaaehtoisten palveluiden tarjoaminen etenkin TSS-oikeuksiin liittyen asettaa ihmiset usein eriarvoiseen asemaan, sillä eri kunnissa on mahdollisuus saada erilaisia palveluita laissa määrättyjen palveluiden lisäksi.

Taloudellisesti vahvasti pärjäävillä kunnilla on mahdollisuus järjestää lainsäädännön turvaamia palveluita laajemmat palvelut. Kunnassa voidaan tarjota esimerkiksi musiikkitaikatai liikuntakasvatukseen erikoistuneita perusopetuksen luokkia, johon lainsäädännön mukaan ainoastaan niillä oppilaille on oikeus saada koulukuljetus, keille kyseinen koulu on määrätty lähikouluksi. Osa kunnista kuitenkin järjestää maksuttoman koulukuljetuksen myös sellaisille oppilaille, joille koulu ei ole määrätty lähikouluksi. Kunnalla on täysi oikeus järjestää lainsäädäntöä laajemmat palvelut, mutta tämä asettaa lapset eriarvoiseen asemaan eri kunnissa.

Kunta on moninainen kokonaisuus, joka tekee oppilaita koskevia päätöksiä. Kunnat käyttävät harkintavaltaansa tehdessään oppilaita koskevia päätöksiä ja näiden päätösten kohdalla voidaan helposti tahtomattaan kohdella lapsia epäyhdenvertaisella tavalla.

Kuntien viranhaltijat saattavat tulkita lainsäädännön turvaamia säännöksiä eri tavoin, jolloin osa oppilaista voi esimerkiksi saada maksuttoman koulukuljetuksen, kun taas toisessa kunnassa maksutonta koulukuljetusta ei myönnetä, vaikka kysymys olisi identtistä tilanteista. Toisessa kunnassa oppilaita kuljetetaan herkemmin muuhun kuin lähikouluun. Toiset kunnat antavat avustusta koulukuljetukseen ja toiset kunnat järjestävät koulukuljetusta parhaansa mukaan autokyydein. Toiset kunnat kuljettavat oppilaita kahteen kotiin, kun taas toisilla ei ole siihen resursseja tai halua. Yhdenvertaisuuden ja perusoikeuksien toteutumisen merkitys korostuu viranomaisen toiminnassa ja kunnan harkintavallan käytössä. Useiden hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen mukaan kuntien viranomaisten tekemät päätökset eivät olleet aina yhdenvertaisia koskien koulumatkatukien myöntämistä tai oppilaaksi ottamista. Suurten kuntakohtaisten erojen vuoksi maan eri osissa asuvat perusopetuksen oppilaat eivät myöskään olleet saavutettavuuden näkökulmasta tasa-arvoisessa asemassa.

Tutkimukseen pohjautuen voidaan todeta, että tulevaisuudessa perusopetuksen alueelliseen saatavuuteen on panostettava etenkin lainsäädännöllisin muutoksin, mutta lainsäädännöllisten muutosten lisäksi kuntien täytyy keksiä uusia ratkaisuja kouluverkon ylläpitämiseen. Perusopetuksen alueellista saatavuutta tulee kunnissa kehittää etenkin muuttuvan ikärakenteen ja koulujen lakkauttamisten myötä. Tulevaisuudessa harvaan asutuilla alueilla opetuksen järjestäminen tulee olemaan entistä haastavampaa. Lähikouluperiaatteen varmistamiseksi on pohdittu käytettävän enemmän etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta ja etäopetuksella on ajateltu olevan parantavaa vaikutusta opetuksen yhdenvertaiselle saatavuudelle asuinpaikasta riippumatta. Syrjään asutuilla alueilla kaivataan kipeästi uusia mahdollisuuksia ja etäopetus voisi ratkaista monia haasteita. Eri puolilla Suomea asuvat lapset ovat keskenään epäyhdenvertaisessa asemassa silloin, kun heillä ei ole samanlaiset mahdollisuudet päästä opetukseen tai sen tarjoamien palveluiden äärelle.

Perusopetuksen saatavuuteen liittyvää tutkimusta on tehty vain vähän. Jonkin verran tilastoja on saatavilla, mutta tilastot vaativat tulkintaa. Näen perusopetuksen alueellisen saatavuuden tärkeänä aiheena, jota tulisi muuttuvan maailman myötä tutkia ehdottomasti lisää. Aiheeseen liittyvät tutkimukset auttavat ihmisiä ymmärtämään paremmin oikeuksistaan, mutta tuovat myös päättäjillä tärkeää tietoa. Aiheessa voisi paneutua tarkemmin etäopetuksen tuomiin mahdollisuuksiin ja siihen liittyviin lainsäädännöllisiin haasteisiin. Myöskään koulumatkaan kuluvasta ajasta ei ole juuri lainkaan saatavilla aiempaa tutkimusta tai tilastoja, toisin kuin kodin ja koulun välisistä etäisyyksistä. Matkaan kuluvalla ajalla on oleellinen merkitys perusopetuksen alueellisessa saatavuudessa.

## Lähteet

- Aluehallintovirasto. (2015). *Esi- ja perusopetuksen koulukuljetukset. Kuinka suuri osa esi- ja perusopetuksen oppilaista on koulukuljetuksen piirissä?* [Rajattu pääsy]. Noudettu 10.9.2023 osoitteesta <https://beta.tieto.avi.fi/arvioinnit/peruspalvelujen-arviointi/vanhemmat-arvioinnit>
- Arajärvi, P. (1994). *Oikeus sivistykseen. Sivistykselliset perusoikeudet, oppivelvollisuus ja oikeuksien toteutumisen takeet*. Lakimiesliiton kustannus.
- Arajärvi, P. (2006). *Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet*. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja.
- Arajärvi, P. (2021). *Koulutusoikeus. Koulutukselliset oikeudet ja velvollisuudet*. Alma Talent Oy.
- Arajärvi, P. & Aalto-Setälä, M. (1999). *Opetuslainsäädännön käsikirja*. Oy Edita Ab.
- Armila, P., Pöysä, V. & Tuuva-Hongisto, S. (2016). *Syrjäkylien nuoret-Unohdetut kuntalaiset?* Kunnallisan alan kehittämissäätiö.
- Averio, P., Koskinen, A. & Laesterä, E. (2019). *Kuntien talous ja rahoitus*. kunnallisan alan kehittämissäätiö.
- Bell, M. & Waddington, L. (2011). Exploring the boundaries of positive action under EU law: Search for conceptual clarity. *Common Market Law Review* 48, s. 1503–1526.
- Bernelius, V. (2013). *Eriytyvät kaupunkikoulut: Helsingin peruskoulujen oppilaspohjan erot, perheiden kouluvalinnat ja oppimistuloksiin liittyvät aluevaikutukset osana kaupungin eriytymiskehitystä*. [Väitöskirja, Helsingin yliopisto]. Helda. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-272-530-1>
- Council of Europe. (2017). *Fighting school segregation in Europe through inclusive education*. Noudettu 5.11.2023 osoitteesta <https://rm.coe.int/fighting-school-segregation-in-europe-through-inclusive-education-a-posi/168073fb65>
- De Godzinsky, V-M. (2014). *Lapsen etu ja osallisuus hallinto-oikeuksien päätöksissä*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia. Helsingin yliopisto.
- Elmgren, H., Heimonen, M., Juntunen, M-L., Kamensky, H., Kivijärvi, S., Korhonen, O., Laes, T., Linnapuomi, A., Nieminen, K., Tuovinen, T. & Turpeinen, I. (2018). *Saavutettavuus ja esteettömyys taiteen perusopetuksen lähtökohtana*.

- Taideyliopisto. Noudettu 4.4.2023 osoitteesta  
<https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/62739/9143ee826222433f95380a91009c08ba.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ennsler-Kananen, J., Kyckling, E., Saarinen, T., Suur-Askola, L-M. & Vaarala, H. (2019). *Kielikoulutuksen saavutettavuus eurooppalaisessa perusopetuksessa. Pääsyn, mahdollistumisen ja arvon näkökulmia*. Soveltavan kielentutkimuksen keskus. Jyväskylän yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-7817-4>
- Ervasti, K. & Mäki-Petäjä-Leinonen, A. (2021). Ikääntyvien ihmisten perheoikeudelliset ongelmat ja oikeudensaantimahdollisuudet. *Defensor legis*, 102 (3), s. 628–640. Noudettu 25.4.2023 osoitteesta <https://erepo.uef.fi/handle/123456789/26254>.
- Ervasti, K., Gadd, K., Issakainen, M., Mäki-Petäjä-Leinonen, A. & Savonen, J. (2022). Uusia tutkimushankkeita ikääntyvien ja muistisairaiden ihmisten oikeuksien toteutumisesta. *Gerontologia*, 3/2022, s. 331–334. Noudettu 25.4.2023 osoitteesta <https://journal.fi/gerontologia/article/view/120921/72430>
- Eskilstuna kommun. (2023). *Riktlinje skolskjuts 29.3.2023*. Noudettu 23.8.2023 osoitteesta  
<https://www.eskilstuna.se/download/18.4cfd47d718779251f1649b6/1681992660176/06.%20Riktlinje%20skolskjuts.pdf>
- Espoon kaupunki. (2015). *Koulukuljetusten ja matka-avustusten myöntämistä koskevat linjaukset 18.3.2015*. Päivitetty 17.8.2017. Noudettu 23.4.2023 osoitteesta  
<https://static.espoo.fi/cdn/ff/dE1zm8lupcgcEz6yYXKmlZHaxWy6J5bUoj6it7Xg8tE/1630410104/public/2021-08/Koulukuljetusten%20ja%20matka-avustusten%20my%C3%B6nt%C3%A4mist%C3%A4%20koskevat%20linjaukset%201.9.2017%20lukien%20%281%29.pdf>
- Freeman, M. (2007). *The best interests of the child. A commentary on the United Nations Convention on the rights of the child*. Martinus Nijhoff publishers. University College London.
- Gottberg, E. (2013). *Perhesuhteet ja lainsäädäntö*. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. 7. ajantasaistettu painos.

- Gävle kommun. (2014). *Riktlinjer för skolskjuts, elevresor och inackorderingsstöd i Gävle kommun*. Noudettu 23.8.2023 osoitteesta <https://docplayer.se/5433312-Riktlinjer-for-skolskjuts-elevresor-och-inackorderingsstod-i-gavle-kommun.html>
- Haapanen, M., Hakovirta, M., Heinonen, H-M., Kalliomaa-Puha, L., Kivistö, N., Kurki, P., Miettinen, A., Saarikallio-Torp, M. & Sihvonen, E. (2020). *Lasten vuoroasuminen ja sosiaaliturva. Vuoroasumisen nykytila ja merkitys etuus- ja palvelujärjestelmän kannalta*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:51. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-021-9>
- Hakalehto-Wainio, S. (2013). *Oppilaan oikeudet opetustoimessa*. Lakimiesliiton kustannus.
- Hakalehto, S. (2018). *Lapsioikeuden perusteet*. Alma Talent Oy.
- Hallberg, P. (2011). Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa: Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V-P. *Perusoikeudet*. WSOYpro Oy.
- Hallberg, P., Hannus, A. & Niemi, A. (2009). *Kuntalaki*. Alma Talent Oy.
- Hammarberg, T. (2008). *The principle of the best interests of the child – What it means and what it demands from adults*. Council of Europe. Speech 30.5.2008. Noudettu 31.8.2023 osoitteesta <https://rm.coe.int/16806da95d>.
- Hanifi, R. & Nieminen, T. (2022). Kaksi kotia 110 000 lapsella – joka kolmas asuu yhtä paljon molemmissa. *Tilastokeskus, Tieto & Trendit* 9.5.2022. Noudettu 8.4.2023 osoitteesta <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2022/kaksi-kotia-110-000-lapsella-joka-kolmas-asuu-yhta-paljon-molemmissa/>
- Hanski, K. & Kinnunen, T. (2018). *Tien ylityksien vaarallisuuden arviointi. Koululiitun kehittäminen*. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom. Noudettu 10.8.2023 osoitteesta [https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Hankemuistio\\_Koululiitu\\_tien\\_ylitt%C3%A4minen.pdf](https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Hankemuistio_Koululiitu_tien_ylitt%C3%A4minen.pdf)
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2015). *Kuntalaki- Tausta ja tulkinnat*. Alma Talent Oy.
- Heuru, K., Mennola, E. & Rynnänen, A. (2011). *Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet*. Tampereen yliopisto. 2. uudistettu painos.
- Heikinheimo, K., Linnavuori, H. & Murtorinne-Lahtinen, M. (2021). *Kaksi kotia. Selviytymisopas vuoroasumiseen*. Kustannusosakeyhtiö Vastapaino.

- Hietapakka, J. (2019). *Koulumatka turvalliseksi*. Koulumatka turvalliseksi -hanke Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulussa.
- Hiltunen, M.J. (toim.), Lehtola, I., Rantanen, M. & Rehunen, A. (2012). *Palvelujen saavutettavuus muutoksessa – Maaseudun vakituisen ja vapaa-ajan asukkaiden palveluympäristön kehityssuunnat ja uudet mahdollisuudet*. Helsingin yliopiston raportteja.
- Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen laitoksen julkaisuja. Helsingin yliopisto.
- Hovi, R., Kivinen, O. & Rinne, R. (1989). *Koulutusmietinnöt ja komitealaitos Suomessa 1800- ja 1900-luvuilla*. Hallinnon tutkimus 2. Noudettu 9.11.2022 osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/download/102791/59983/>
- Husa, J. & Pohjolainen, T. (2014). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen*. Alma Talent Oy.
- Hämeenaho, P. (2012). Naapuriapu maaseudulla. Teoksessa Kattilakoski, M., Kilpeläinen, A. & Peltomäki, P (toim.). *Yhteisöllisyydellä hyvinvointia ja palveluja maaseudulle* s. 96–108. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja (1/2012). <http://urn.fi/URN:NBN:fi:jyu-201210252779>.
- Hämeenlinnan kaupunki. (2021). *Hämeenlinnan kaupungin oppilaaksi ottamisen periaatteet 1.1.2021 alkaen*. Noudettu 22.1.2023 osoitteesta [https://www.hameenlinna.fi/wp-content/uploads/2020/12/Oppilaaksi\\_ottamisen\\_perusteet\\_1.1.2021\\_alkaen.pdf](https://www.hameenlinna.fi/wp-content/uploads/2020/12/Oppilaaksi_ottamisen_perusteet_1.1.2021_alkaen.pdf)
- Ilmajoen kunta. (2014). *Ilmajoen kunnan oppilaaksi otton periaatteet oppivelvollisten osalta*. Noudettu 22.1.2023 osoitteesta <http://ilmajoki.fi/wp-content/uploads/2020/01/SIV-5.5.2014-%C2%A7-48-oppilaaksioton-periaatteet-lopullinen.pdf>
- Iivonen, E., Kiilakoski, T., Laimi, T., Rannanpää, S., Rökköläinen, M. & Åkerlund, C. (2022). *Maaseutu- ja saaristoalueilla asuvien lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen kouluverkon muutoksissa ja muutosten vaikutukset alueiden elinvoimaan*. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi. Julkaisut 29:2022.



- Kaisto, J. (2005). *Lainoppi ja oikeusteoria. Oikeusteorian perusteista aineellisen varallisuus oikeuden näkökulmasta*. Edita Publishing Oy.
- Kalalahti, M. & Varjo, J. (2012). Tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus perusopetukseen sijoittumisessa ja valikoitumisessa. *Kasvatus & Aika* 6, s. 39–55.
- Karvonen, J. & Svartsjö, M. (2013). *Koulukuljetusten tila 2013*. Kuntaliitto. ISBN 978-952-293-268-6.
- Kolehmainen, A. (2016). Oikeustieteellisen opinnäytteen teoreettis-metodisia näkökulmia. Teoksessa: Hoffrén, M., Keinänen, A., Miettinen, T (toim.), Määttä, T., Penttinen, S-L., Sajama, S., Soinen, N., Talus, K., Tolvanen, M., Voutilainen, T. & Väättä, U. *Oikeustieteellinen opinnäyte. Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta*. Edilex.
- Kouvola kaupunki. (2021). *Koulukuljetusperiaatteet 24.2.2021*. Noudettu 23.4.2023 osoitteesta [https://www.kouvola.fi/wp-content/uploads/2021/03/Koulukuljetusperiaatteet\\_2021.pdf](https://www.kouvola.fi/wp-content/uploads/2021/03/Koulukuljetusperiaatteet_2021.pdf)
- Kumpulainen, T. & Nyyssölä, K. (2022). *Perusopetuksen ja kouluverkon tulevaisuudennäkymiä*. Raportit ja selvitykset 2020:25. Opetushallitus.
- Kuntaliitto. (2009). *Uudistuvat lähipalvelut. Kuntalaisen paras*.
- Kuntaliitto. (2019). *Sivistyksen suunta 2030. Kuntaliiton sivistyspoliittinen ohjelma*.
- Lahtinen, M. & Lankinen, T. (2010). *Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä*. Tietosanoma Oy. 7. uudistettu painos.
- Lahtinen, N. (2011). *Oppilaan oikeuden ja vanhempien vastuu*. PS-kustannus.
- Lavapuro, J., Ojanen, T., Rautiainen, P. & Valtonen, V. (2016). *Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa*. Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Lehtonen, O. (2021). *Journal of rural studies. Primary school closures and population development – is school vitality an investment in the attractiveness of the (rural) communities or not?* <https://doi.org/10.1016/j.jpainsymman.2009.12.019>
- Miettinen, T. (2013). Vastaväittäjän lausunto Marianne Mäkelän väitöskirjatutkimuksesta ”Yhdenvertainen oikeus sivistykseen”. *Oikeus* 2013 (42):2, s. 229–236.

- Mustasaaren kunta. (2023). *Koulukuljetuksen myöntämis- ja järjestämisperiaatteet Mustasaaren kunnassa*. Noudettu 20.8.2023 osoitteesta [https://korsholm.fi/wp-content/uploads/2023/04/koulukuljetuksen\\_myontamis\\_ja\\_jarjestamisperiaatteet\\_mustasaaren\\_kunnassa\\_624857.pdf](https://korsholm.fi/wp-content/uploads/2023/04/koulukuljetuksen_myontamis_ja_jarjestamisperiaatteet_mustasaaren_kunnassa_624857.pdf)
- Mutanen, A., Muukkonen, M., Oikarinen, T. & Voutilainen, T. (2018). *Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa*. Kunnallisalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu.
- Myllymäki, A. (2012). *Julkista- yksityistä; millaisissa rakenteissa? Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi*. Teoksessa Helenelund, J-E., Luoto, I., Mäntylä, N. & Siikavirta, K (Toim.). Acta Wasaensia 265. Vaasan yliopisto
- Mäenpää, O. (2012). *Julkista- yksityistä; millaisissa rakenteissa? Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi*. Teoksessa Helenelund, J-E., Luoto, I., Mäntylä, N. & Siikavirta, K (Toim.). Acta Wasaensia 265. Vaasan yliopisto.
- Mäenpää, O. (2013). *Hallinto-oikeus*. Alma Talent Oy. (Päivitetty 2022). Luettu 16.12.2022.
- Mäkelä, M. (2013). *Yhdenvertainen oikeus sivistykseen. Tutkimus sivistyksellisen yhdenvertaisuuden perusoikeuden sisällöstä erityisesti yhdenvertaisessa oikeudessa perusopetukseen, taiteen perusopetukseen ja kuntien kulttuuripalveluihin*. [Väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Trepo. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9041-5>
- Mäntylä, M. (2003). *Unohdetun kansan haaveet: asukkaiden näkemyksiä maaseudun palvelujen tärkeydestä*. Vaasan yliopiston julkaisuja. <https://urn.fi/URN:ISBN:951-683-997-5>.
- Mäntylä, N., Kosonen, J. & Sairanen, S. (2022). Alueellisen yhdenvertaisuuden avaimet toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa – Koulutuksen saatavuus ja saavutettavuus. Teoksessa: Mäki-Petäjä-Leinonen, A., Nykänen, E (toim.). & Toivonen, V. *Hyvinvointioikeus*. Helsingin Kamari Oy.
- Nieminen, L. (2019). Positiivinen erityiskohtelu: tehokas keino kohti tosiasiallista yhdenvertaisuutta vai tyhjiä sanoja vain? *Lakimies* 5/2019. s. 580–607.

- Opetushallitus. (2014). *Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014*. Määräykset ja ohjeet 2014:96.
- Opetushallitus. (2021). *Koulukuljetusopas*. Oppaat ja käsikirjat 2021:1.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2012). *Perusopetuksen laatukriteerit. Perusopetuksen, perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä koulun kerhotoiminnan laatukriteerit*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:29.
- Rautiainen, P. (2013). Perusoikeuden heikennyskielto. *Oikeus*, 3/2013, s. 262–283.
- Rovaniemen kaupunki. (2023). *Esi- ja perusopetuksen koulukuljetuksia koskevat periaatteet*. Noudettu 20.8.2023 osoitteesta <https://www.rovaniemi.fi/loader.aspx?id=3ded3bc1-caf7-46b0-a3f7-c8f3b0a8a61e>
- Sallinen, S. (2007). *Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot*. [Väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Trepo. <https://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-6867-4>
- Saraviita, I. (2011). *Perustuslaki*. Alma Talent Oy.
- Seinäjoen kaupunki. (2013). *Sivistyskeskuksen koulukuljetussääntö 13.11.2013*. Noudettu 22.4.2023 osoitteesta [https://www.seinajoki.fi/wp-content/uploads/2020/03/Koulukuljetusopas-Seinajoki\\_2017.pdf](https://www.seinajoki.fi/wp-content/uploads/2020/03/Koulukuljetusopas-Seinajoki_2017.pdf)
- Siltala, R. (2001). *Johdatus oikeusteoriaan*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisu.
- Sipoon kunta. (2023). *Koulukuljetusopas Sipoon kunnan koulukuljetusperiaatteet. Esi- ja perusopetus*. Noudettu 20.8.2023 osoitteesta [https://www.sipoo.fi/wp-content/uploads/2023/03/SIPOON-KUNTA\\_Koulukuljetusopas\\_22.3.2023.pdf](https://www.sipoo.fi/wp-content/uploads/2023/03/SIPOON-KUNTA_Koulukuljetusopas_22.3.2023.pdf)
- Stamatović, J. & Žunić Cicvarić, J. (2019). Child Rights in Primary Schools – The Situation and Expectations. *cep s Journal*, Vol.9. Noudettu 31.8.2023 osoitteesta <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1211615.pdf>
- Suomen Kylät ry. (2022). *Suomen Kylät ry:n kyläkoulujen pelastuspaketti. Yhdenvertaiset perusoikeudet maaseudun lapsille*. Noudettu 5.11.2022 osoitteesta [https://suomenkylat.fi/wp-content/uploads/2022/11/Kylakoulujenpelastussuunnitelma\\_.pdf](https://suomenkylat.fi/wp-content/uploads/2022/11/Kylakoulujenpelastussuunnitelma_.pdf)

- Taskinen, S. (2001) *Lapsen etu erotilanteessa*. Opas sosiaalitoimelle. Sosiaali- ja terveysalantutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Tomaševski, K. (2001). *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Noudettu 8.11.2023 osoitteesta [https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Tomasevski\\_Primer%203.pdf](https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Tomasevski_Primer%203.pdf)
- Tuori, K. (2011). Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa: Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M. & Viljanen, V-P. *Perusoikeudet*. Alma Talent Oy. Päivitetty 1.8.2009. Luettu 20.9.2022.
- Tuusulan kunta. (2023). *Tuusulan koulukuljetusopetus*. Noudettu 20.8.2023 osoitteesta [https://www.tuusula.fi/attachments/text\\_editor/39120.pdf?name=Koulukuljetu\\_sopas%2026.1.2023%20alkaen](https://www.tuusula.fi/attachments/text_editor/39120.pdf?name=Koulukuljetu_sopas%2026.1.2023%20alkaen)
- Tyresö kommun. (2020). *Riktlinjer för skolskjuts*. Noudettu 23.8.2023 osoitteesta <https://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=1989481>
- Parliamentary assembly of the council of Europe. (2016). *Access to school and education for all children*. Assembly debate on 29 January 2016 (9th Sitting). Noudettu 3.11.2023 osoitteesta <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=22510>
- Perera, R. (2021). Beyond the Minimalist Critique: An Assessment of the Right to Education in International Human Rights Law. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 39(4), s. 268-290. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1177/09240519211057240>
- Pitkälä, A. (2020). *Koulutuksen saatavuus ja saavutettavuus erilaistuvissa kunnissa – esiselvitys*. Kuntaliitto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-293-690-5>
- Porin kaupunki. (2023). *Esi- ja perusopetuksen koulukuljetusperiaatteet (Kuljetussääntö) 1.2.2023 alkaen*. Noudettu 23.4.2023 osoitteesta [https://cms.pori.fi/uploads/sites/2/2023/02/kuljetussaanto\\_01-02-2023.pdf](https://cms.pori.fi/uploads/sites/2/2023/02/kuljetussaanto_01-02-2023.pdf)
- Pölönen, K. (2022). Oppimisen tuen sääntely esi- ja perusopetuksessa – yhdenvertaisuutta muuta mitä, miten ja kenelle? *Oikeus*, 2022 (51);2: s. 225–254.

- Valtionvarainministeriön julkaisuja. (2020:26). *Peruspalveluiden tila 2020. Ikä- ja aluerakenteen muutoksessa, kysynnän ja kustannusten paineessa.* <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-316-8>
- Vanjusov, H. (2022). *Saatavilla, mutta ei saavutettavissa? Sosiaalioikeudellinen tutkimus päihdepalveluihin pääsystä.* Itä-Suomen yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-4625-6>
- Von der Leyen, U. Political guidelines for the next European Commission 2019-2024. European Commission. Noudettu 18.11.2023 osoitteesta [https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission\\_en\\_0.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf)
- Voutilainen, T. (2016). Julkisuus ja henkilötietojen suoja oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Teoksessa: Hoffrén, M., Keinänen, A., Kolehmainen, A., Miettinen, T (toim.), Määttä, T., Penttinen, S-L., Sajama, S., Soininen, N., Talus, K., Tolvanen, M. & Vääänen, U. *Oikeustieteellinen opinnäyte. Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodeista ja arvostelusta.* Edilex.
- Webb, E. (2004). *Discrimination against children.* University of Wales College of Medicine. <http://dx.doi.org/10.1136/adc.2003.046300>
- Ylisaukko-Oja, S. (2023). *Lapsen oikeus turvalliseen oppimisympäristöön ja oikeuden turvaaminen etäopetuksessa* [Rajattu pääsy]. Edilex 3/2023. Noudettu 29.8.2023 osoitteesta <https://www.edilex.fi/artikkelit/29588>

### **Virallislähteet**

- HE 44/1967 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi koulujärjestelmän perusteista.
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 86/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 109/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta.
- HE 115/2012 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta sekä asumistukilain 15 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 15/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

HE 173/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalla oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 93/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

CESCR General Comment No. 13: The Right to Education.

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

PeVL 20/2004 vp. Valiokunnan kannanotot hallituksen esitykseen kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta.

PeVL 20/2007 vp. Valiokunnan kannanotot hallituksen esitykseen laiksi Helsingin Eurooppalaisesta koulusta.

PeVL 43/2020 vp. Valiokunnan kannanotot hallituksen esitykseen oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

### **Ylimpien lainvalvojien ratkaisut**

EOAK/326/4/05 23.11.2006

EOAK/4315/2019 25.11.2020

### **Kotimainen oikeuskäytäntö**

KHO: 2005:26

KHO: 2006:10

KHO: 2009:103

KHO: 2019:7

KHO: 2018:2890

KHO: 2020:60

KHO: 2020:82

KHO: 2020:1005

KHO: 2020:2869

KHO: 2023:38

Hämeenlinnan HAO 16.12.2019 19/1361/1

Hämeenlinnan HAO 20.6.2017 17/0436/3

Hämeenlinnan HAO 15.9.2017 17/0578/3

Hämeenlinnan HAO 20.1.2022 H88/2022

Itä-Suomen HAO 2.9.2015 15/0263/4

Itä-Suomen HAO 11.9.2015 15/0377/2

Itä-Suomen HAO 14.9.2015 15/0283/4

Itä-Suomen HAO 8.6.2016 16/0137/4

Oulun HAO 01.12.2009 09/0542/2

Pohjois-Suomen HAO 31.5.2017 17/0144/1

Pohjois-Suomen HAO 22.2.2018 18/0032/1

Pohjois-Suomen HAO 24.1.2019 19/0018/1

Turun HAO 16.12.1999 99/1088/2

Turun HAO 14.10.2010 10/0689/3

Turun HAO 31.5.2017 17/0170/1

Turun HAO 30.11.2018 18/0738/2

Turun HAO 26.10.2022 H1748/2022

Turun HAO 20.01.2023 H94/2023

Vaasan HAO 14.12.2011 11/0355/1

Vaasan HAO 1.2.2012 12/0040/1

Vaasan HAO 14.5.2013 13/0116/1

Vaasan HAO 12.3.2014 14/0100/2

Vaasan HAO 21.11.2014 14/0342/2

Vaasan HAO 20.1.2015 15/0007/2

Vaasan HAO 2.10.2015 15/0266/2

Vaasan HAO 10.11.2015 15/0310/2

Vaasan HAO 22.9.2016 16/0195/2

Vaasan HAO 21.10.2016 16/0235/2

Vaasan HAO 15.3.2017 17/0084/2

Vaasan HAO 7.12.2017 17/0385/2

Vaasan HAO 6.4.2018 18/0072/2

Vaasan HAO 7.6.2018 18/0145/2

Vaasan HAO 23.1.2019 19/0008/2

Vaasan HAO 3.9.2019 19/0181/2

Vaasan HAO 3.9.2019 19/0183/2

Vaasan HAO 30.9.2019 19/0202/2

Vaasan HAO 30.12.2019 19/0262/2

Vaasan HAO 12.10.2020 20/0371/2

Vaasan HAO 10.11.2020 20/0388/2