

# Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa



Juha Lavapuro, Tuomas Ojanen,  
Pauli Rautiainen ja Virve Valtonen

# **Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa**

**KAKS** – KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

Kieliasun tarkistus:  
Sirpa Ovaskainen

Kunnallisalan kehittämissäätiön  
Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 97  
© Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat

Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2016  
ISBN 978-952-7072-56-1 nid  
ISBN 978-952-7072-57-8 pdf  
ISSN 1235-6956

# Sisällys

ESIPUHE .....	9
1 JOHDANTO .....	13
1.1 Tausta ja tutkimuskysymys .....	13
1.2 Aineistot ja menetit .....	16
1.3 Syrjäkunnan käsite .....	18
1.3.1 Mikä on syrjäkunta? .....	18
1.3.2 Kunnan syrjäisyyttä kuvaava syrjäisyyskerroin ...	20
1.4 Sivistyksellisten ja sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen .....	26
1.4.1 Sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet perustus- laissa .....	26
1.4.2 Perusoikeuksien toteuttamis- ja turvaamis- velvoite .....	27
1.4.3 Perusoikeuksia turvaavien säännösten tulkinta ..	34
1.4.4 Perusoikeuksien turvaamisveloitteen valvonta ..	36
1.5 Yhdenvertaisuuden turvaaminen .....	38

2	SIVISTYKSELLISEN YHDENVERTAISUUDEN TURVAAMINEN .....	43
2.1	Sivistykselliset oikeudet .....	43
2.1.1	Sivistykselliset oikeudet perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa .....	43
2.1.2	YK:n määrittelemät sivistyksellisen yhdenvertaisuuden ulottuvuudet .....	50
2.1.3	Sivistyksellisten oikeuksien turvaamista ohjaavat oikeusperiaatteet .....	51
2.2	Oikeus perusopetukseen .....	54
2.3	Perusopetuksen tosiasiallinen saavutettavuus .....	61
2.4	Yhtäläinen mahdollisuus osallistua toisen asteen koulutukseen .....	71
2.5	Toisen asteen koulutuksen tosiasiallinen saavutettavuus .....	76
2.6	Yhtäläinen mahdollisuus itsensä kehittämiseen .....	86
2.7	Monipuolisten liikunta- ja kulttuuripalveluiden saavutettavuus .....	92
2.8	Päätelmä: kunnan syrjäisyys ja pieni koko heikentävät sivistyspalvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta .....	101
3	YHDENVERTAISTEN SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUIDEN TURVAAMINEN .....	108
3.1	Sosiaaliset oikeudet .....	108
3.1.1	Sosiaaliset oikeudet perustuslaissa ja ihmis- oikeussopimuksissa .....	108
3.1.2	Sosiaaliset oikeudet ja yhdenvertaisuus .....	113
3.1.3	Kunnat sosiaalisten perusoikeuksien toteuttajina .....	117
3.2	Oikeus välttämättömän toimeentulon ja perustoimeentulon turvaan .....	119

3.3	Toimeentulon turvan tosiasiallinen toteutuminen .....	124
3.4	Oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin .....	130
3.4.1	Oikeus sosiaalipalveluihin .....	130
3.4.2	Oikeus terveyspalveluihin .....	146
3.5	Sosiaali- ja terveyspalveluiden tosiasiallinen toteutuminen .....	155
3.5.1	Syrjäkuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden toimintaympäristö .....	155
3.5.2	Pitkien etäisyyksien merkitys .....	158
3.5.3	Kunnan syrjäisyyden yhteys sosiaali- ja terveyspalveluiden tosiasialliseen toteutumiseen .....	160
3.6	Päätelmä: Haavoittuvassa asemassa olevien sosiaaliset oikeudet toteutuvat syrjäkunnissa heikommin kuin muualla .....	169
4	JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMENPIDE-SUOSITUKSET .....	172
	LÄHTEET .....	181
	Kirjallisuus .....	181
	Kotimaiset valtiopäiväasiakirjat .....	186
	YK:n talous- ja sosiaalikomitean asiakirjat .....	188
	Kotimaiset tuomioistuinratkaisut .....	188
	Kotimaiset laillisuusvalvontaratkaisut .....	189
	Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisut .....	189
	Valtiosopimukset .....	189
	Säädökset .....	189
	KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO .....	191
	LIITE 1: KUNTAVIERAILUJEN YHTEYDESSÄ HAASTATELLUT HENKILÖT .....	191





# Esipuhe

Monet kuntien toteuttamisvastuulla olevat julkiset palvelut liittyvät ihmisten perusoikeuksien turvaamiseen, sillä perusoikeuksien toteuttaminen on Suomessa tosiasiassa suurelta osin kuntien tehtävä. Erityisesti tämä koskee perustuslain 16 §:n sivistyksellisiä ja 19 §:n sosiaalisia perusoikeuksia.

Oikeustieteellisessä tutkimuksessa kuntia on toistaiseksi tarkasteltu ottamatta huomioon niiden erityispiirteitä. Kunnat ovat kuitenkin huomattavan erilaisia väestömäärältään ja -rakenteeltaan, taloudellisilta resursseiltaan, maantieteelliseltä sijainniltaan ja muiden olosuhteidensa puolesta. Kuntien erilaisuus vaikuttaa usein ratkaisevasti siihen, miten perusoikeudet toteutuvat kunnissa ja millaisia tosiasiallisia mahdollisuuksia kuntalaisilla on toteuttaa oikeuksiaan.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kuntien roolia sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien turvaajina sekä analysoidaan, miten sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet toteutuvat harvaan asutun maaseudun syrjäkunnissa. Tutkimuksessa kysytään, mitä vaikutuksia syrjäkunnissa asumisella on niiden perusoikeuksien toteutumiseen, jotka perustuslaissa on lähtökohtaisesti taattu yhtäläisesti kaikille.

Kyseessä on samalla Kunnallisanalan kehittämissäätiön rahoittaman tutkimushankkeen loppuraportti. Tutkimushankkeen tavoitteena on ollut tuot-

taa tietoa perusoikeuksien toteutumisesta syrjäkunnissa, oikeuksien toteutumista koskevista alueellisista eroista ja näiden erojen konkreettisista syistä. Hankkeen perushypoteesina on ollut, että syrjäkunnissa asuminen on tavallista suurempi riski sille, että erilaisten kunnallisten perusoikeuspohjaisten palvelujen saavutettavuus heikentyy ja oikeuksien toteutuminen eri-arvoistuu.

Tämä julkaisu on syntynyt professori Juha Lavapuron ja professori Tuomas Ojaseen johtamaan tutkimushankkeeseen osallistuneen tutkijaryhmän yhteistyön tuloksena. Lavapuron ja Ojaseen alun perin ideoiman ja suunnitteleman tutkimushankkeen ovat toteuttaneet pääosin Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulussa toimivat etevät tutkijat. Tutkimusryhmän ansioita kuvaa ehkä parhaiten se, että hankkeen vastaavien johtajien tehtäväksi on jäänyt oikeastaan vain sen varmistaminen, että tutkimusryhmän lieka pysyy tarpeeksi löysällä. Kirjoitustyöstä samoin kuin tutkimuksen menetelmällisestä kehittämisestä on ollut päävastuussa apulaisprofessori Pauli Rautiainen, joka on kirjoittanut paitsi pohjatekstit kaikkiin päälukuihin myös huolehtinut tutkijaryhmän jäsenten kirjoittamien osien yhteensovittamisesta. Rautiaista on tutkimustyössä avustanut tohtoriopiskelija Virve Valtonen, joka on osallistunut erityisesti sosiaalisia oikeuksia koskevan lainopillisen analyysin kirjoittamiseen. Professori Lavapuro on osallistunut etenkin jaksoihin, joissa käsitellään yhdenvertaisuutta, kuntien ja valtion suhdetta sekä kuntien roolia perusoikeuksien toteuttamisessa. Professori Ojanen kommentoi käsikirjoitusta. Tutkimusryhmään ovat Ojaseen, Lavapuron, Rautiaisen ja Valtosen lisäksi kuuluneet opiskelija Jari Hartzell, tohtoriopiskelijat Emma Lehtinen ja Elina Todorov sekä HTT Marianne Mäkelä. Hartzell on ollut mukana sosiaalisten oikeuksien tosiasiallista toteutumista koskevan jakson ja Mäkelä sivistyksellisten oikeuksien lainopillisen analyysin kirjoittamisessa. Lehtinen ja Todorov ovat avustaneet julkaisun viimeistelyssä.

Tutkimuksen toteutus ei ole vaatinut vain aivotyötä näyttöpäätteen edessä, vaan se on perustunut myös kovaan jalkatyöhön, jossa on tutustuttu perusoikeuksien toteutumiseen syrjäkuntien arjessa: Pauli Rautiainen ja Virve Valtonen kävivät haastattelemassa Mänttä-Vilppulassa, Puolangalla, Rautavaaralla ja Sodankylässä kuntien virkamiehiä ja johtavassa asemassa olevia kunnallispoliitikkoja kesällä 2015 siitä, kuinka sosiaaliset ja sivistyk-

selliset oikeudet toteutuvat näissä kunnissa. Kiitämme kaikkia neljää kuntaa ja kaikkia haastattelemiamme henkilöitä suostumuksesta osallistua tutkimustyöhön tavalla, joka on mielestämme oivallisesti kartuttanut perusoikeustutkimuksen laadullisen tutkimuksen metodologiaa. Olemme saaneet yhteydenottoja ja tutkimuksen kannalta arvokkaita vinkkejä myös muista kunnista. Yhteistyöstä kuntien kanssa on kaiken kaikkiaan vain erinomaista sanottavana. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitos ovat luovuttaneet käyttöömme sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumisen tarkasteluun käytettävää tilastoaineistoa, mistä kiitämme heitä.

Tutkimuksen teko on osunut suureen murrokseen sikäli, että samaan aikaan on ollut vireillä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos (sote-uudistus). Soten päätepestettä ei ole tätä kirjoitettaessa vielä näkyvissä. Toivomme, että tutkimuksemme voisi kartuttaa myös sote-uudistusta ja siihen sittemmin kytkettyä laajempaa itsehallintouudistusta koskevan päätöksenteon tietopohjaa. Jos suunnitteilla olevat uudistukset käyvät toteen, käsillä olevaa tutkimusta voidaan mielestämme pitää myös erään aikakauden välitilinpäätöksenä: tältä sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet näyttivät kuntakeskeisen järjestelmän loppumetreillä, kun asiaa tarkasteltiin erityisesti sellaisten kuntien valossa, joihin vedoten sote-uudistuksen tarvetta monessa yhteydessä perusteltiin.

Pidämme myös selvänä, että jossain vaiheessa, kenties jo muutaman vuoden päästä tulee tarve uudelle tilannekatsaukselle. Mikä on muuttunut vai muuttuiko mikään? Onko alueellinen eriarvoisuus vähentynyt? Toteutuvatko oikeudet sote- ja itsehallintouudistusten jälkeen paremmin kuin ennen niitä?

Tällaiselle seuranta-analyysillekin käsillä oleva tutkimus tarjoaisi mitä parhaimmat edellytykset. Se perustuu yleisesti tunnustetuille lainopillisille lähtökohdille, julkisia aineistoja hyödyntävälle tilastolliselle analyysille sekä sinällään toistettavissa oleville haastatteluille. Ylipäätään käsillä oleva tutkimus edustaa mielestämme perusoikeustutkimuksen alueella merkittävää avautusta. Suomalaisessa perusoikeustutkimuksessa on yleensä tavattu tukeutua varsin kaavamaiseen ja samalla oikeuksien tosiasiallisista toteutumisedellytyksistä irralliseen oikeusdogmaattiseen analyysiin. Tällöin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on karkeasti ottaen tarjonnut kai-

ken sen kytkenän tosiasiallisiin käytäntöihin, mitä tutkimukselta voidaan ylittää edellyttää. Tässä hankkeessa on tietoisesti erkaannuttu tästä traditiosta ja yhdistetty lainopillista tulkintajuridiikkaa sosiologisen tutkimuksen keinoin saataviin tietoihin siitä, miten perustuslaissa taatut oikeudet ja ihmiset tosiasiallisesti kohtaavat. Tässä mielessä kysymys ei ole vain perusoikeuksista syrjäkunnassa, vaan myös perusoikeuksien sosiologiasta.

Tutkimushanke on jo tähän mennessä herättänyt runsaasti kiinnostusta mediassa, tutkijayhteisöissä ja viranomaisten keskuudessa. Tämän loppuraportin lisäksi hankkeen tutkijat ovat julkaisseet yleistajuisia ja tieteellisiä artikkeleita sekä esitelleet tutkimustuloksia tiedotusvälineissä ja seminaareissa. Kiitämme eri yhteyksissä saamastamme palautteesta erityisesti valtioneuvoston maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän toimijoita sekä sosiaalioikeuden ja kunnallispolitiikan tutkijoita.

Turussa ja Helsingissä helmikuussa 2016

Juha Lavapuro ja Tuomas Ojanen

# 1 Johdanto

## 1.1 Tausta ja tutkimuskysymys

Perustuslaissa (731/1999) turvatut perusoikeudet luovat ihmisille ja toisinaan ryhmille oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan, jolla on vastaavasti velvollisuus suojata ja toteuttaa perusoikeuksia. Julkinen valta ei saa ilman hyväksyttävää perustetta rajoittaa ihmisten perusoikeuksia tai heikentää niiden toteutumisessa saavutettua tasoa. Julkisella vallalla on myös velvollisuus suojata perusoikeuksien käyttämistä sekä edistää muutoinkin aktiivisesti perusoikeuksien tosiasiallista toteutumista.

Valtio ja kunnat ovat keskeinen osa sitä julkista valtaa, johon perusoikeuksien sitova vaikutus kohdistuu. Valtiolla ja kunnilla on vastuu perusoikeuksien ja peruspalvelujen turvaamisesta perustuslain 22 §:n nojalla. Käytännössä suuri osa perusoikeuksien toteuttamisesta on annettu kuntien ja kuntayhtymien tehtäväksi. Erityisesti tämä koskee perustuslaissa turvattuja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia, jotka konkretisoituvat kunnallisten sivistys-, sosiaali- ja terveystalveluiden muodossa.

Kuntien velvollisuutena on järjestää oppivelvollisille subjektiivisena oikeutena perusopetuslaissa (628/1998) säädetyllä tavalla perusopetusta. Lisäksi ne huolehtivat perusopetuksen jälkeisen yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen saamisen mahdollisuuksista sekä ovat keskeisessä asemas-

sa vapaan sivistystyön, taiteen perusopetuksen ja erilaisten liikunta- ja kulttuuripalveluiden järjestämisessä. Kunnat ylläpitävät koko maan kattavaa yleisten kirjastojen verkkoa ja kaikkiin maakuntiin ulottuvaa teatteri-, orkesteri- ja museoverkkoa. Näin kunnat pitkälti vastaavat siitä peruspalvelujärjestelmästä, joka toteuttaa perustuslain 16 §:n 2 momentissa jokaiselle taattua oikeutta itsensä kehittämiseen varattomuuden sitä estämättä.

Samoin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu on erityislainsäädännöllä annettu kuntien ja kuntayhtymien tehtäväksi. Kunnat toteuttavat perustuslaissa taattuja sosiaalisia oikeuksia toimeenpannessaan niitä velvoitteita, joista on säädetty muun muassa terveydenhuoltolaissa (1326/2010), sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) ja useissa sosiaalihuollon erityislaeissa, kuten vammaispalvelulaissa (380/1987). Kuntien velvollisuutena on järjestää perusterveydenhuollon palvelut, huolehtia erikoissairaanhoidon palveluiden saamisesta sekä järjestää sosiaalipalveluina muun muassa lasten varhaiskasvatusta, lastensuojelua, päihdetyötä sekä huolehtia vammaisuuden ja vanhuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista. Kuntien velvoitteet ulottuvat aina sosiaalisten oikeuksien kovaan ytimeen saakka eli perustuslain 19 §:n 1 momentissa subjektiivisena oikeutena turvattuun oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, sillä kunnat vastaavat toimeentulotuen maksamisesta ja huolehtivat kiireellisen sairaanhoidon järjestämisestä.

Kuntien vastuulla olevat sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet voivat toteutua riittävän täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti vain, jos kaikille kunnille on turvattu taloudelliset ja muut edellytykset suoriutua tosiasiaa lakisääteisistä tehtävistään.<sup>1</sup> Valtiolla on velvollisuus rahoittaa ihmisten perusoikeuksia toteuttavia lakisääteisiä kunnallisia sosiaali- ja sivistyspalveluja valtionosuuksin, jotka eivät kuitenkaan käytännössä kata kaikkia palveluista aiheutuvia kustannuksia.

Sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien turvaaminen edellyttää usein kunnilta monipuolista asiantuntemusta, kuten oikeudellista, kasvatuksellista, psykologista ja lääketieteellistä osaamista. Samoin yleisellä elämäkokemuksella on merkitystä esimerkiksi peruskoulun tai lastensuojelun piirissä.

---

<sup>1</sup> HE 309/1993 vp s. 26; PeVM 25/1994 vp s. 3.

Yleensä sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia koskevasta päätöksenteosta vastaavat kuitenkin opetushenkilöstö, sosiaalityöntekijät, lääkärit sekä kunnan luottamushenkilöistä koostuvat elimet, jotka vastaavat laajemmin kunnan tehtävien yleisestä järjestämisestä. Sivistyksellisten ja sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisesta huolehtivat siten ensisijassa muut kuin oikeudellisen koulutuksen saaneet henkilöt osana sellaista toimintaa, joka liittyy usein vain osittain suoranaiseen oikeudellisten säännösten soveltamiseen.

Kunnassa sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteuttamisen järjestämistavat perustuvat oikeudellisesti tarkasteltuna lähtökohtaisesti yksilöiden perusoikeuksiin, joita konkretisoidaan tarkemmin aineellisella sivistys-, sosiaali- ja terveystaloudellista sääntelevällä lainsäädännöllä. Oikeusnormit asettavat sivistyksellisille ja sosiaalisille palveluille puitteet, joiden sisällä vaaditaan alan muuta kuin juridista erityisasiantuntemusta: palvelutoiminnassa vaikuttavat eri ammattiryhmien, kuten opetushenkilöstön, sosiaalityöntekijöiden ja terveydenhuollon henkilöstön, moraaliset ja eettiset normit. Nämä seikat vaikuttavat tosiasiallisesti yksilöiden oikeuksien yhdenvertaiseen toteutumiseen.

Oikeustieteellisessä tutkimuksessa kuntia on toistaiseksi tarkasteltu abstraktina monoliittina huomioimatta riittävästi niiden erityispiirteitä. Kunnat ovat huomattavan erilaisia väestömäärältään ja -rakenteeltaan, taloudellisilta resursseiltaan, maantieteelliseltä sijainniltaan ja muiden olosuhteidensa puolesta. Kuntien erilaisuus vaikuttaa usein ratkaisevasti siihen, miten perusoikeudet toteutuvat ja millaiset tosiasialliset mahdollisuudet kuntalaisilla on toteuttaa oikeuksiaan.

Tässä tutkimuksessa analysoimme, miten sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet toteutuvat erityisesti ns. syrjäkunnille tyypillisissä erityisolosuhteissa. Haemme vastausta siihen, millaisia vaikutuksia syrjäkunnissa asumisella on perustuslaissa kaikille yhtäläisesti taattujen perusoikeuksien toteutumiseen. Perusoletuksenamme on, että syrjäkunnassa asuminen on tavallista suurempi riski sille, että erilaisten kunnallisten perusoikeuspohjaisten palvelujen saavutettavuus heikentyy ja oikeuksien toteutuminen eriarvoistuu.

Syrjäisyydellä viittaamme kokonaisuuteen, jota luonnehtii maaseutumaisuus, harva asutus ja pitkät etäisyydet. Vaikka syrjäkunnan käsite ei suoraan kytkeydy kunnan asukasmäärään, enimmäkseen kyseessä ovat asukasmää-

rältään pienehköt kunnat. Syrjäkuntia löytyy etenkin Itä- ja Pohjois-Suomesta, mutta niitä sijaitsee myös Etelä- ja Länsi-Suomessa valtatieverkon katvealueilla.

## 1.2 Aineistot ja metodit

Tutkimus on lähtökohdiltaan oikeustieteellinen. Sen tarkoituksena on tuottaa tutkimukseen perustuvaa tietoa voimassa olevan oikeuden – tässä tapauksessa erityisesti perustuslakiin kirjattujen perusoikeuksien – sisällöstä. Kuvaamme, tulkitsemme ja systematisoimme lainopillisesti sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sisältöä sekä valtio–kunta-suhdetta käyttäen aineistona oikeustieteelliselle tutkimukselle tyypilliseen tapaan lainsäädännön ja sen esitöiden ohella tuomioistuin- ja laillisuusvalvontaratkaisuja sekä oikeuskirjallisuutta. Kansallisten perusoikeuksien, niiden esitöiden ja tulkintakäytännön lisäksi tarkastelu sidotaan myös kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja niiden valvontakäytäntöön.

Lainopillisen analyysin lisäksi arvioimme perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen astetta ja edellytyksiä maamme eri kunnissa saatavilla olevaan tilastoaineistoon nojautuen. Hyödynnämme erityisesti Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) SotkaNet-indikaattoripalvelun aineistoa sekä aluehallintovirastojen (AVI) peruspalveluiden arviointien yhteydessä keräämää aineistoa. Nostamme esiin kuntien välisiä eroja selittäviä mekanismeja. Tarkastelemme erityisesti sitä, missä määrin kunnan syrjäisyys selittää sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien ydinkomponenttien erilaista toteutumista eri kunnissa. Tällöin olemme kiinnostuneet myös esimerkiksi siitä, millaisia yhteisvaikutuksia syrjäisyydellä, kuntatalouden tilalla ja kunnan koolla on keskenään.

Tutkimusraportissa raportoidaan vain sellaisista yhteyksistä, jotka ovat tilastollisesti merkitseviä ( $p < 0,05$ ). Jos jokin raportoitu yhteys ei ole tilastollisesti merkitsevä, tämä kerrotaan tekstissä. Tilastollisen tarkastelun tuloksista raportoidaan pääsääntöisesti käyttäen hajontakuviota, joihin on piirretty katkoviivalla yhteyksien hahmottamista helpottavat sovitteiviivat<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Sovitteiden piirtämiseen on käytetty kernel-regressiota (Epanechnikov, 80 %), jos asiaa ei erikseen toisin mainita.



Olemme vierailleet tutkimuksen yhteydessä kesällä 2015 neljässä profiiltaan keskenään erilaisessa syrjäkunnassa: Mänttä-Vilppulassa, Puolangalla, Rautavaaralla ja Sodankylässä. Kunnat ovat valikoituneet vierailukohteiksi, kun oma kiinnostuksemme ja kunnan tutkimukseen osallistumishalu kohtasivat.<sup>3</sup> Kuntavierailujen aikana olemme haastatelleet kunkin kunnan kunnanjohtajaa, kunnan sosiaali- ja sivistyspalveluista vastaavia henkilöitä sekä kunnan johtavia luottamushenkilöitä. Sosiaali- ja terveyspalvelunsa täysin ulkoistaneella Puolangalla haastateltiin lisäksi Attendon terveyskeskuksen johtavaa työntekijää.<sup>4</sup> Kukin kunta on valinnut itse ne henkilöt, joita tutkimusryhmä on haastatellut.

Haastatteluaineistosta ei voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä siitä, miten sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet toteutuvat yleisesti syrjäkunnissa. Haastattelut osoittivat kuitenkin, että oikeuksien koettu toteutuminen ja tilastoaineistoista ilmenevä oikeuksien toteutuminen eroavat selvästi toisistaan. Erityisen mielenkiintoinen ja ennakkokäsityksiä muuttanut havainto haastatteluaineiston perusteella oli siinä, että syrjäkuntien edustajat kokevat usein syrjäisyyden vaikutukset julkisten sivistys- ja sosiaalipalveluiden toteutumiseen pääsääntöisesti vähäisemmiksi kuin miltä asia tilastollisesti näyttää. Tämä on hyvä pitää mielessä luettaessa tämän julkaisun niitä jaksoja, joissa esitämme haastatteluaineistoon nojautuen esimerkkejä sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta syrjäkunnissa.

---

<sup>3</sup> Syksyllä 2014 tutkimushanketta esiteltiin Polemiikki-lehdessä, ja joukko kuntia otti meihin yhteyttä ilmaisten halunsa olla mukana tutkimuksessa. Otimme myös itse yhteyttä joihinkin kuntiin ja tiedustelimme kuntien halukkuutta olla tutkimuksessa mukana. Emme valinneet tarkemman tarkastelun kohteeksi kaikkia niitä kuntia, jotka olivat meihin yhteydessä. Samoin monet niistä kunnista, joihin olimme itse yhteydessä, kieltäytyivät osallistumasta tutkimukseen. Etenkin Etelä-Suomen kunnat, joihin olimme yhteydessä, suhtautuivat kielteisesti syrjäkunta-käsitteen soveltamiseen itseensä. Myös kriisikuntakriteerit täyttäneet kunnat, joihin olimme yhteydessä, kieltäytyivät osallistumisesta kriisikuntaselvitysten aiheuttamiin kiireisiin vedoten.

<sup>4</sup> Mänttä-Vilppulassa, Puolangalla ja Sodankylässä haastateltavia haastateltiin yksittäin, ja kukin haastattelu kesti yhdestä kahteen tuntia. Rautavaaralla haastattelu toteutettiin ryhmähaastatteluna, joka kesti noin kolme tuntia. Haastattelu toteutettiin puolistrukturoituna teemahaastatteluna, jossa haastattelurunkoa mukautettiin kunkin haastateltavan työnkuvan perusteella. Kunnanjohtajien haastatteluissa keskityttiin yleisiin kysymyksiin ja toimialajohtajien haastatteluissa heidän toimialojensa kysymyksiin. Haastatellut henkilöt on koottu liitteeseen 1.

## 1.3 Syrjäkunnan käsite

### 1.3.1 Mikä on syrjäkunta?

Syrjäkunta on kunta, joka sijaitsee syrjässä keskuksista. Tutkimuksen yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa kuntien edustajat puhuivat kunnistaan muun muassa harvaan asuttuina kuntina, pitkien välimatkojen kuntina tai korpikuntina. Merkittävää oli, etteivät yhdenkään kunnan edustajat mieltäneet omaa kuntaansa syrjäkunnaksi, joskin Puolangalla, Rautavaaralla ja Sodankylässä syrjäisyyttä keskuksista pidettiin yhtenä kuntaa luonnehtivista piirteistä. Mänttä-Vilppulassa kunnasta puhuttiin välikuntana, joka sijaitsee kulkuetäisyydellä kahdesta maakuntakeskuksesta. Syrjäkunta on siten pikemminkin tutkijaryhmän tutkimuksen kohteena olevista kunnista käyttämä termi kuin sellainen käsite, jota käyttäen jokin joukko kuntia itse määritteli oman identiteettinsä.

Kunnat vierastanevat sanaa syrjäkunta, sillä syrjäisyyttä pidetään negatiivisesti latautuneena käsitteenä, koska se tuo mieleen muun muassa eristyneisyyden. Syrjäisyys sisältää kuitenkin myös myönteisen ulottuvuuden. Kuntahaastatteluissa tuotiin monella tavalla esiin, kuinka syrjäkunnan etäisyys keskuskunnista merkitsee samalla elinympäristön väljyyttä, rauhallisuutta ja luonnonläheisyyttä, tiettyjen kaupunkimaisille toimintaympäristöille tyypillisten sosiaalisten ongelmien puuttumista tai näiden pienempää mittakaavaa sekä mahdollisuuksia järjestää palvelut erilaisilla luovilla ratkaisuilla. Kaikkien kuntien edustajat korostivat haastatteluissa, kuinka harvaan asutulla maaseudulla esiintyy sellaista yhteisöllisyyttä, jota heidän mielestään kaupunkimaisissa kunnissa ja erityisesti pääkaupunkiseudulla ei voi esiintyä. On siis tärkeää korostaa, ettei syrjäkunnan käsitettä käytetä missään negatiivisessa käyttöyhteydessä tässä tutkimuksessa.

Yhteiskuntapoliittisessa analyysissä suomalaista kuntarakennetta on lähestytty perinteisesti kolmijaon avulla: kaupunkimainen, taajaan asuttu ja maaseutumainen kunta<sup>5</sup>. Luokittelu on lähtökohtana kuntia koskevalle tilastoinnille, ja siihen nojautuen tällä hetkellä Suomen kunnista noin neljän-

---

<sup>5</sup> Tilastokeskuksen käyttämän luokituksen perusteella kunta on kaupunkimainen, jos vähintään 90 % väestöstä asuu taajamissa tai suurimmassa taajamassa on vähintään 15 000 asukasta. Kunta on taajaan asuttu, jos vähintään 60 % mutta alle 90 % väestöstä

nes on kaupunkimaisia, neljännes taajaan asuttuja ja puolet maaseutumaisia.

Kaikki maaseutumaiset kunnat eivät ole syrjäkuntia. Maaseutupoliittisen keskustelun piirissä kaupunkien ulkopuolinen alue jaotellaan usein kolmeen ryhmään: kaupunkien läheiseen maaseutuun, ydinmaaseutuun ja harvaan asuttuun maaseutuun. Kaupunkien läheinen maaseutu sijoittuu Etelä- ja Länsi-Suomeen, jossa on maaseutupoliittikan näkökulmasta parhaat edellytykset maataloudelle ja maaseudun elinkeinorakenteen monipuolistamiselle. Monet kaupunkien läheisen maaseudun asukkaat käyvät töissä lähikaupungeissa. Myös edellistä hieman harvemmin asutun ydinmaaseudun kunnat sijoittuvat Etelä- ja Länsi-Suomeen. Ydinmaaseudulla sijaitsee erikoistuneen alkutuotannon keskittymiä, jotka ovat erikoistuneet esimerkiksi sika- tai siipikarjatalouteen ja jotka ovat paikoin myös teollisuuden toimialakeskittymiä.<sup>6</sup>

Pääosin Itä- ja Pohjois-Suomessa sijaitseva harvaan asuttu maaseutu poikkeaa monella tavalla kaupunkien läheisestä maaseudusta ja ydinmaaseudusta. Harvaan asutulla maaseudulla kasvukauden lyhyys salpaa alkutuotannon kehittymisedellytyksiä. Alue kärsii monin paikoin huonon kehityksen kierteestä: nuoret muuttavat pois, palvelut kaikkoon, maatalous ohenee, uusia työpaikkoja ei synny poistuvien tilalle, väestö vanhenee ja kuntien taloudellinen kantokyky heikkenee. Juuri nämä harvaan asutun maaseudun piirteet kuvaavat monia syrjäkuntia. Eräät syrjäiset kunnat ovat kuitenkin onnistuneet katkaisemaan huonon kehityksen kierteen. Tähän on usein vaikuttanut ratkaisevasti uusien työpaikkojen syntyminen kunnan alueelle esimerkiksi kaivosteollisuuden kasvun kautta.<sup>7</sup>

Kunnallistaloudellisessa keskustelussa syrjäkuntien määrittelyssä on nojaututtu erityisesti kuntien valtiosuusjärjestelmän tarpeisiin kehitettyihin tunnuslukuihin, joista keskeisimmät ovat asukastiheyskerroin ja syrjäisyysluku. Kunnallistaloudellisessa keskustelussa syrjäkunnaksi määrittyy

---

asuu taajamissa. Lisäksi vaaditaan, että suurimman taajaman koko on 4 000–15 000 asukasta. Luokituksessa muut kunnat ovat maaseutumaisia.

<sup>6</sup> Malinen et al. 2006 s. 6.

<sup>7</sup> Malinen et al. 2006 s. 6.

asukastiheyskertoimen perusteella harvaan asuttu kunta, jolle on määritetty nollaa suurempi syrjäisyysluku.

Kuntien peruspalveluiden valtiosuuslain (1704/2009) 12 §:n mukaan asukastiheyskerroin lasketaan jakamalla koko maan keskimääräinen asukastiheys kunnan asukastiheydellä. Syrjäisyysluku puolestaan lasketaan kuntien peruspalveluiden valtiosuudesta annetun asetuksen (1446/2014) mukaan paikallisen ja seudullisen väestöpohjaindeksin summasta, joiden kummankin minimiarvo on 0. Paikallinen väestöpohjaindeksi mittaa väestön määrää 25 kilometrin etäisyydellä ja seudullinen väestöpohjaindeksi 50 kilometrin etäisyydellä kunnan väestöllisestä keskipisteestä<sup>8</sup>.

### 1.3.2 Kunnan syrjäisyyttä kuvaava syrjäisyyskerroin

Kun tarkastellaan erityyppisten tilastoaineistojen avulla kunnan syrjäisyyden vaikutusta sen asukkaiden perusoikeuksien toteutumiseen, syrjäisyyttä kuvataan erityisen tunnusluvun eli syrjäisyyskertoimen avulla. Syrjäisyyskerroin on tätä tutkimusraporttia varten muodostettu kunnan syrjäisyyttä kuvaava tunnusluku, jonka arvo kasvaa kunnan syrjäisyyden kasvaessa.

Syrjäisyyskertoimen pisteluvun laskennassa on huomioitu kuntatyyppi (kaupunkimainen kunta, taajaan asuttu kunta, maaseutumainen kunta) sekä kuntien peruspalveluiden valtiosuuden laskentaa varten kunnalle vuodelle 2015 vahvistetut syrjäisyysluku ja asukastiheyskerroin siten, että syrjäisyyskertoimen arvo on laskettu seuraavan laskutoimituksen avulla:

$$\text{syrjäisyyskertoimen arvo} = \text{kuntatyyppi} * (1 + \text{syrjäisyysluku}) * \text{leikattu asukastiheyskerroin}$$

Syrjäisyyskertoimen arvoa laskettaessa kuntatyyppiltään kaupunkimaiset kunnat ovat saaneet laskukaavassa arvon 1, taajaan asutut kunnat arvon 1,5 ja maaseutumaiset kunnat arvon 2. Syrjäisyysluku on otettu laskukaavaan

---

<sup>8</sup> Paikallinen väestöpohjaindeksi saadaan vähentämällä 15 000:sta enintään 25 kilometrin etäisyydellä asuvan väestön määrä ja jakamalla erotus 15 000:lla. Seudullinen väestöpohjaindeksi saadaan vähentämällä 60 000:sta enintään 50 kilometrin etäisyydellä asuvan väestön määrä ja jakamalla erotus 60 000:lla.

sellaisenaan. Koska useimpien kuntien syrjäisyysluku on 0, jokaisen kunnan syrjäisyyslukuun on laskukaavassa lisätty luku 1. Asukastiheyskerrointa on leikattu ennen sen sijoittamista laskukaavaan. Jos erityisen tiheään asutun kunnan asukastiheyskerroin on ollut pienempi kuin 0,1, on asukastiheyskertomeksi syrjäisyyskertoimen pistelukua laskettaessa merkitty 0,1. Jos erityisen harvaan asutun kunnan asukastiheyskerroin on ollut vastavasti suurempi kuin 3, on asukastiheyskertoimen arvoksi merkitty 3. Muussa tapauksessa asukastiheyskerroin on sijoitettu kaavaan sellaisenaan. Leikkaaminen ei ole vaikuttanut olennaisesti kuntien keskinäiseen syrjäisyysjärjestykseen, mutta se on tehnyt syrjäisyyskertoimen asteikosta tiiviimmän ja siten helpommin hahmotettavan. Jos kunnan syrjäisyysluku on 0, asukastiheyskertoimen leikkaamisen vuoksi kunnan syrjäisyyskertoimen arvo voi olla enintään 6. Edellä kuvatulla tavalla lasketun syrjäisyyskertoimen arvo vaihtelee 0,1:n ja 17,8:n välillä.

Pienin syrjäisyyskertoimen arvo on tiheästi asutuilla väkirikkailla kaupunkimaisilla kunnilla, kuten Espoo, Helsinki, Lahti, Riihimäki, Tampere, Turku ja Vantaa. Tilastokeskuksen kuntatyypiluokituksessa kaupunkimaisiksi kunniksi luokiteltujen kuntien syrjäisyyskertoimen pisteluku on pääsääntöisesti alle 0,5. Rajan ylittää kaupunkimaisista kunnista lähinnä kuntaliitoksen jälkeen pinta-alaltaan laajaksi kasvanut Rovaniemi, jonka syrjäisyyskerroin on 2,2. Valtaosassa Tilastokeskuksen taajaan asutuksi luokittelemista kunnista syrjäisyyskertoimen pisteluku asettuu välille 0,5–2,0. Tilastokeskuksen mukaan maaseutumaisiksi luokiteltujen kuntien syrjäisyyskerroin on pääsääntöisesti yli 2,0.

Kaikkien kuntien syrjäisyyskertoimen keskiarvo on 4,7. Tähän kohtaan sijoittuvat keskimääräisen tiheästi asutut maaseutumaiset kunnat Evijärvi, Karijoki ja Kemiönsaari. Keskimääräistä syrjäisempien kuntien joukkoon kuuluu maaseutumaisien kuntien lisäksi joukko Tilastokeskuksen luokituksessa taajaan asutun kunnan kriteerit täyttäviä kuntia: Mäntyharju, Kuusamo, Lieksa, Nurmes, Kuhmo, Suomussalmi ja Kemijärvi. Näissä kunnissa on taajaan asutun kunnan taajaman kriteerit täyttävän kuntakeskuksen lisäksi runsaasti harvaan asuttua maaseutua.

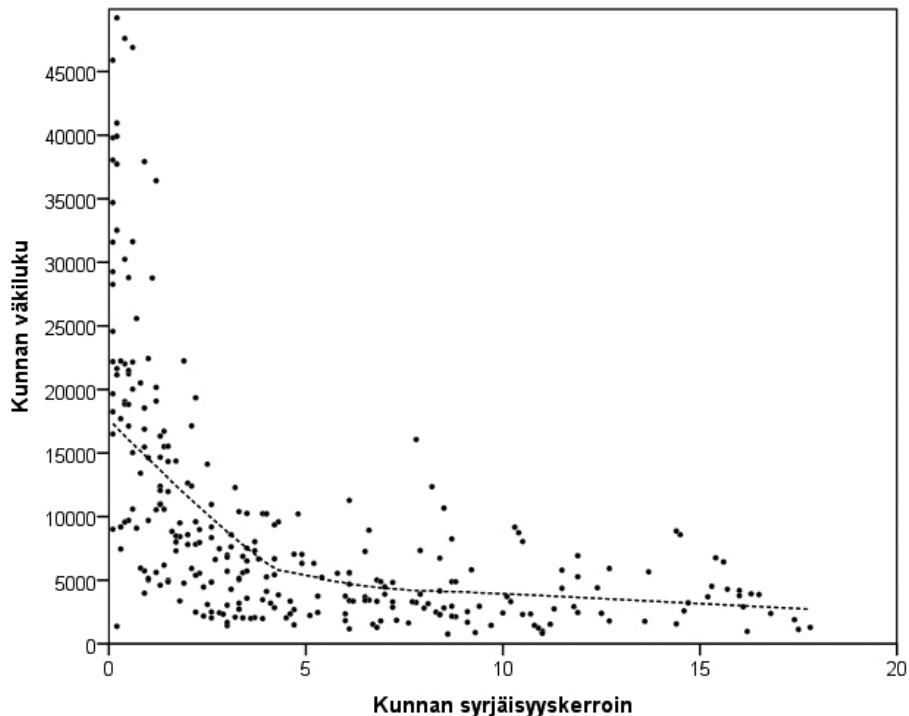
Suurimman syrjäisyyskertoimen arvon saavat harvaan asutut maaseutumaiset kunnat, joissa suuri osa väestöstä asuu etäällä kuntakeskuksesta. Syrjäisyyskertoimen perusteella 25 syrjäisintä kuntaa ovat järjestyksessä

kohti syrjäisintä: Valtimo, Siikalatva, Rautavaara, Kinnula, Ilomantsi, Pyhäntä, Sodankylä, Pudasjärvi, Hyrynsalmi, Vaala, Posio, Ylitornio, Inari, Kittilä, Taivalkoski, Pello, Ranua, Puolanka, Pelkosenniemi, Salla, Kolari, Muonio, Enontekiö, Savukoski ja Utsjoki. Näistä syrjäisimmän eli Utsjoen syrjäisyyskertoimen pisteluku on 17,8, kun Valtimon kohdalla se on 12,5.

Syrjäkunnat ovat kaupunkimaisia kuntia huomattavasti pienempiä. Kuusamo lukuun ottamatta kaikki kunnat, joiden syrjäisyyskertoimen arvo on yli neljä, ovat alle 15 000 asukkaan kuntia. Hajontakuviossa 1 kuvataan kunnan väkiluvun yhteyttä kunnan syrjäisyyteen. Kuviossa olevat pisteet ovat kuntia. Kuvion vaaka-akseli kuvaa kunnan syrjäisyyskerrointa, joka on sitä suurempi, mitä syrjäisempi kunta on kysymyksessä. Kuvion pystyakseli kuvaa kunnan keskiväkilukua vuonna 2013. Kuvion ulkopuolelle on rajattu sen luottavuuden parantamiseksi yli 50 000 asukkaan kunnat. Niiden kaikkien syrjäisyyskerroin on 0,2 tai vähemmän. Hajontakuvioon on katkoviivalla piirretty sovitteviiva, joka kuvaa kunnan tyypillistä väkilukua syrjäisyyskertoimen eri arvoilla.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Sovitteen piirtämiseen on käytetty kernel-regressiota (Epanechnikov, 80 %). Syrjäisyyskertoimen arvon ja kunnan keskimääräisen väkiluvun välillä on tilastollisesti merkitsevä korrelaatio. Sovitetta piirrettäessä on huomioitu myös ne yli 50 000 asukkaan kunnat, jotka eivät näy kuviossa.

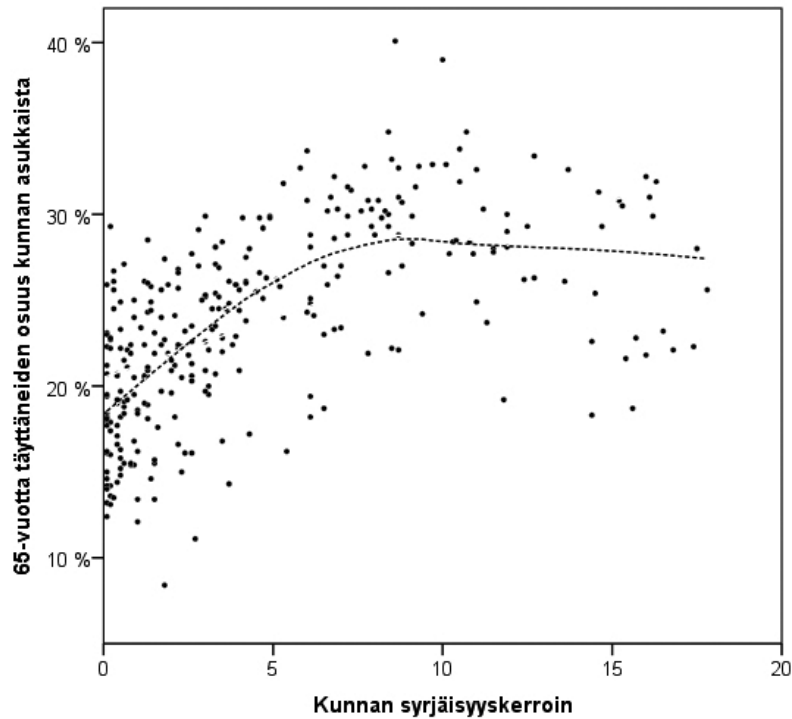


Kuvio 1. Kunnan syrjäisyyden yhteys kunnan väkilukuun.<sup>10</sup>

Syrjäkuntien asukkaat ovat myös ikääntyneempiä kuin kaupunkimaisten kuntien asukkaat. Kun monissa kaupunkimaisissa kunnissa yli 65-vuotiaiden osuus kunnan asukkaista jää alle 20 prosenttiin, syrjäkunnissa heidän osuutensa nousee usein yli 25 prosenttiin. Hajontakuviossa 2 kuvataan yli 65-vuotiaiden kunnan asukkaiden suhteellisen osuuden yhteyttä kunnan syrjäisyyteen. Kuviossa olevat pisteet ovat kuntia. Kuvion vaaka-akseli kuvaa kunnan syrjäisyyserrointa, joka on sitä suurempi, mitä syrjäisempi kunta on kysymyksessä. Kuvion pystyakseli kuvaa yli 65-vuotiaiden asukkaiden suhteellista osuutta kunnan kaikista asukkaista vuonna 2013. Hajontakuviioon on katkoviivalla piirretty soviteviiva, joka kuvaa yli 65-vuo-

<sup>10</sup> Kunnan keskimääräistä väkilukua koskeva tieto on haettu SotkaNet-tietokannasta.

tiaiden suhteellista osuutta kunnan asukkaista syrjäisyyskertoimen eri arvoilla.<sup>11</sup>



Kuvio 2. Kunnan syrjäisyyden yhteys yli 65-vuotiaiden suhteelliseen osuuteen kunnan asukkaista.<sup>12</sup>

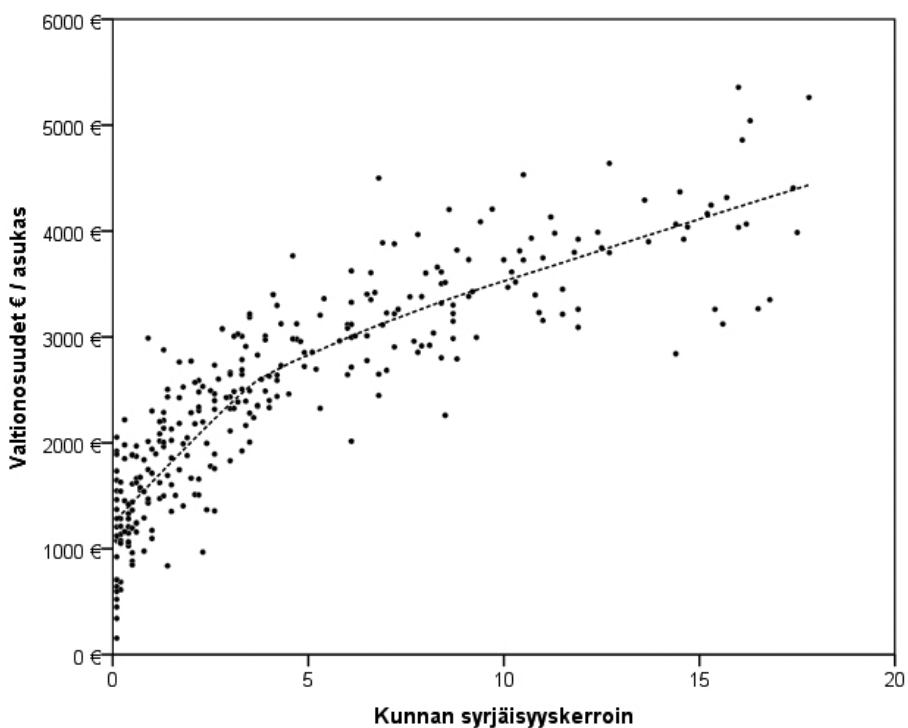
Koska kunnan syrjäisyys on yksi kuntien peruspalveluiden valtionosuuksien laskentaperuste, syrjäkuntiin maksetaan korkeampia asukaskohtaisia valtionosuuksia kuin kaupunkimaisiin kuntiin. Syrjäisyyskertoimen arvon ja asukaskohtaisten valtionosuuksien välillä on vahva yhteys myös niiden kuntien kohdalla, jotka eivät saa syrjäisyyslukuun perustuvaa korotettua

<sup>11</sup> Sovitteen piirtämiseen on käytetty kernel-regressiota (Epanechnikov, 80 %). Syrjäisyyskertoimen arvon ja yli 65-vuotiaiden määrän välillä on tilastollisesti merkitsevä korrelaatio.

<sup>12</sup> Yli 65-vuotiaiden suhteellista osuutta koskeva tieto on haettu SotkaNet-tietokannasta.



kuntien peruspalveluiden valtionosuutta. Hajontakuviossa 3 kuvataan asukaskohtaisten valtionosuuksien euromäärän yhteyttä kunnan syrjäisyyteen. Kuviossa olevat pisteet ovat kuntia. Kuvion vaaka-akseli kuvaa kunnan syrjäisyyskerrointa, joka on sitä suurempi, mitä syrjäisempi kunta on kysymyksessä. Kuvion pystyakseli kuvaa asukaskohtaisten valtionosuuksien euromäärää vuonna 2013. Hajontakuviioon on katkoviivalla piirretty soviteviiva, joka kuvaa asukaskohtaisten valtionosuuksien euromäärää syrjäisyyskerroimen eri arvoilla.<sup>13</sup>



Kuvio 3. Kunnan syrjäisyyden yhteys kunnan asukaskohtaisten valtionosuuksien euromäärään.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Sovitteen piirtämiseen on käytetty kernel-regressiota (Epanechnikov, 80 %). Syrjäisyyskerroimen arvon ja yli 65-vuotiaiden määrän välillä on tilastollisesti merkitsevä korrelaatio.

<sup>14</sup> Asukaskohtaisten valtionosuuksien euromäärää vuonna 2013 koskeva tieto on haettu SotkaNet-tietokannasta.

Edellä selostettu tarkoittaa, että tarkastelun kohteena olevat syrjäkunnat poikkeavat kaupunkimaisista kunnista muutoinkin kuin syrjäisyytensä perusteella. Syrjäkunnat ovat syrjäisen sijaintinsa lisäksi kaupunkikuntia vähäakisempiä, vanhusvoittoisempia sekä taloudeltaan valtionosuusjärjestelmään sisältyvistä uudelleenjakomekanismeista riippuvaisempia.

## **1.4 Sivistyksellisten ja sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen**

### **1.4.1 Sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet perustuslaissa**

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena oli taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien lisääminen perustuslakiimme ja samalla perusoikeussäätelyn saattaminen vastaamaan myös tältä osin Suomen ihmisoikeusvelvoitteita. Tavoitteisiin kuului niin ikään lisätä ihmisten tosiasiallista yhdenvertaisuutta sekä parantaa heidän mahdollisuuksiaan vedota oikeuksiensa tueksi välittömästi perusoikeussäännöksiin tuomioistuimissa ja viranomaisissa (ns. suora sovellettavuus).

Perusoikeusuudistuksen myötä perustuslain perusoikeusluvussa vahvistettiin oikeus opetukseen ja sivistykseen, johon sisältyvät oikeus maksuttomaan perusopetukseen (PL 16.1 §), oikeus saada muuta opetusta ja kehittää itseään (PL 16.2 §) sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus (PL 16.3 §). Samalla perustuslaissa vahvistettiin myös sosiaaliset oikeudet, joissa on erotettavissa oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19.1 §), perustoimeentulon turva (PL 19.2 §), sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen (PL 19.3 §), väestön terveyden edistäminen (PL 19.3 §), perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien tukeminen (PL 19.3 §) sekä asumisen edistäminen (PL 19.4 §).

Näistä perusoikeuksista säättävät perusoikeussäännökset on kirjoitettu toisistaan kohdittain merkittävästikin poikkeavin tavoin, eivätkä niiden mahdolliset oikeusvaikutukset, puhumattakaan eri perusoikeussäännösten oikeusvaikutusten eroista, selviä yksinomaan perusoikeussäännösten sanamuotojen perusteella. Lähtökohdaksi sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien oikeusvaikutusten arvioinnissa voidaan kuitenkin esittää kaksi pääsääntöä. Ensinnäkin kaikki perustuslain perusoikeussäännökset on tar-

koitettu oikeudellisesti velvoittaviksi siten, etteivät mitkään niistä ole pelkästään ohjelmaluonteisia. Toiseksi taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia koskevat perusoikeussäännökset eivät pääsääntöisesti perusta välittömästi yksilöille subjektiivisia oikeuksia, vaan ne ovat lähinnä vain julkista valtaa objektiivisesti velvoittavia. Perustuslaintasoisena subjektiivisena oikeutena on kuitenkin taattu oikeus maksuttomaan perusopetukseen (PL 16.1 §) sekä oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19.1 §). Näihin kahteen perusoikeuteen voidaan siis tehokkaasti vedota viranomaisissa ja tarvittaessa tuomioistuimissakin, vaikka tavallisessa lainsäädännössä ei olisi minkäänlaisia säännöksiä etuuksista ja palveluista, joita niiden toteuttaminen edellyttää.

Todellisuudessa kaikkien sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien järjestämiseen tarvitaan käytännössä alemman asteista lainsäädäntöä, joka sisältää säännökset etuus- ja palvelumuodoista, niiden saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista. Perusoikeuksiin kuuluvat muun muassa oikeudet maksuttomaan perusopetukseen sekä välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslain 16.1 §:n ja 19.1 §:n subjektiivisen oikeuden luonteella on kuitenkin välitön itsenäinen merkitys tilanteissa, joissa tavallinen laki ei määrittele jotakin ihmisarvoisen elämän turvaamiseksi välttämätöntä palvelua subjektiiviseksi oikeudeksi tai sulkee jonkin ryhmän maksuttoman perusopetuksen ulkopuolelle.

#### **1.4.2 Perusoikeuksien toteuttamis- ja turvaamisvelvoite**

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännöksen taustalla on ensinnäkin jo vanhan hallitusmuodon aikana omaksuttu ajatus siitä, että perus- ja ihmisoikeudet sitovat julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa. Valtion ohella myös kunnan, kuntayhtymän samoin kuin kuntaa suuremman itsehallintoelimen ja esimerkiksi evankelisluterilaisen kirkon, Ahvenanmaan maakunnan tai jonkin julkisoikeudellisen laitoksen palveluksessa olevien virkamiesten on korostettu olevan samalla tavoin perusoikeussäännösten sitomia. Myös viranomaistoimintaan rinnastettavan yksityisen oikeussubjektin toiminnan voidaan katsoa olevan perusoikeuksien kannalta julkista toimintaa.

Tämän lisäksi perustuslain 22 §:n tarkoituksena on esitöidenkin valossa osoittaa, ettei perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta yleensä riitä, että julkinen valta pidättäytyy itse puuttumasta perusoikeuksiin. Päinvastoin, perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen usein edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, esimerkiksi tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. Säännös korostaakin pyrkimystä perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen muodollisen, menettelyvaatimuksiin liittyvän perusoikeusturvan rinnalla.<sup>15</sup>

Perustuslain 22 §:ssä säädetty yleinen velvollisuus perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen on ymmärrettävissä yleiseksi perustuslailliseksi toimeksiannoksi. Tämä velvoittaa valtion säätämään perusoikeuksien käyttöä turvaavaa ja täsmentävää lainsäädäntöä sekä kunnat kohdentamaan taloudellisia voimavaroja sellaiseen toimintaan, joka toteuttaa perusoikeuksia. Tämä vaatimus kohdistaa taloudellisia voimavaroja perusoikeuksien toteuttamiseen on täysin riippumaton siitä, onko jokin perusoikeuksia toteuttava toiminta kuntien näkökulmasta määrärahasidonnaista vai määrärahoista riippumatonta.

Määrärahasidonnaisten toimintojen kohdalla perusoikeuksien toteuttamisvelvoite velvoittaa kunnat budjetoimaan riittävästi määrärahoja perusoikeuksia turvaaviin toimintoihin. Niinpä kunta ei voi koskaan tehokkaasti vetäytyä alibudjetoinnin avulla perusoikeuksien toteuttamisvastuusta. Määrärahasidonnaisia palveluja ja tukitoimia hakevien etusijajärjestys määräytyy ensisijaisesti niin sanotun tarveperiaatteen mukaisesti. Oikeuskäytännössä korkein hallinto-oikeus on katsonut esimerkiksi eräissä vammaispalveluja koskevissa ratkaisuisaan, että tarkoitukseen varattujen määrärahojen loputtua kunnalla ei ole velvollisuutta myöntää hakijalle määrärahasidonnaista vammaispalvelua, vaikka hakija täyttäisi vammaispalvelulaissa säädetyt edellytykset. Kunnalla ei ole ehdotonta velvollisuutta myöntää palvelua silloinkaan, kun henkilön todetaan olevan palvelun tarpeessa ja määrärahoja olisi vielä käyttämättä, jos kunnassa voidaan ennakoida, että kunnan vammaispalveluihin varatut määrärahat eivät riitä kaikille hakijoille. Kunta voi tällöin kohdentaa määrärahat kaikkein vaikeimmassa asemas-

---

<sup>15</sup> Ks. HE 309/1993 vp s. 75.

sa oleville hakijoille. Tällöinkin edellytyksenä on, että kunta ei ole rikkonut yleistä järjestämisvelvollisuuttaan, toisin sanoen se on varannut tarvetta vastaavalla tavalla riittävät määrärahat kyseessä olevaan palveluun.<sup>16</sup> Kunnan talousarviosta päättävät luottamushenkilöt ja asiaa valmistelevat virkamiehet rikkovat perustuslain säännöksissä julkiselle vallalle asetetut velvoitteet, mikäli talousarvio mitoitetaan tietoisesti tiedossa olevaa tarvetta vähäisemmäksi.<sup>17</sup>

Sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien ensisijainen toteuttamisvastuu on valtiolla, ja siten valtio on niistä säätävien säännösten ensisijainen kohde. Valtio on myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoittama taho, joka on kansainvälisoikeudellisesti vastuussa myös kuntien lukuun laskettavista ihmisoikeussopimusten rikkomisista.

Kuntien kannalta valtion ensisijaista vastuuta perusoikeuksien toteuttamisesta perustelee perustuslain tasolla ennen kaikkea perustuslain 121 §:ssä vahvistettu kunnallinen itsehallinto. Perustuslain mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon ja kaikista kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla. Sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien kuntia koskevat oikeusvaikutukset edellyttävät siten, että kunnille on erityisillä laeilla annettu näiden säännösten toteuttamisen kannalta merkityksellisiä tehtäviä. Tosiasiassa se, miten sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia koskevien säännösten oikeusvaikutukset jakautuvat valtion ja kuntien kesken, määräytyy olennaisesti perustuslain perusoikeuksia konkretisoivan lainsäädännön nojalla. Kuntien vastuu esimerkiksi riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamisessa ja väestön terveyden edistämässä (PL 19.3 §) välittyy tavallisen lainsäädännön kautta.

Tavallinen lainsäädäntö määrittää myös sen tahon, joka on velvollinen toteuttamaan suoraan perustuslain tasolla määritellyt ihmisten sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet eli oikeuden maksuttomaan perusopetukseen (PL 16.1 §) sekä oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19.1 §). On kuitenkin samalla korostettava, että yksittäisen ihmisen näkökulmasta hänen oikeutensa näihin ei ole riippuvainen täydentävästä sääntelystä, vaan hän voi vedota niihin suoraan perustuslakiin tu-

<sup>16</sup> KHO 7.2.2002 taltio 268.

<sup>17</sup> EOA 24.11.2010 dnro 1863/4/09.

keutuen. Vaikka tavallisessa lainsäädännössä kuntien sosiaali- tai terveydenhuollon tehtäviä ei olisikaan määritelty palveluja ja muita etuuksia tarvitsevien subjektiivisina oikeuksina, tällainen oikeus voi toisin sanoen perustua perustuslain 19.1 §:ään. Asetelma konkretisoituu esimerkiksi tilanteessa, jossa kunnan alueella oleskeleva maistraatissa rekisteröitymätön toisen EU-valtion oppivelvollisuusikäinen kansalainen vaatii itselleen perusopetusta. Kuten eduskunnan oikeusasiamies on todennut, kunta ei voi kieltäytyä järjestämästä perusopetusta lapselle pelkästään vetoamalla siihen, ettei kunta ole lapsen kotikunta<sup>18</sup>.

Tavallisen lain tasoisesta sääntelystä kuitenkin seuraa, että näitä oikeuksia vastaavat velvollisuudet ovat erityisesti kunnille kuuluvia. Kyseisten oikeuksien toteuttamisen kannalta merkityksellinen perusopetuksen järjestämisvastuu sekä sosiaali- ja terveydenhuolto kuuluvat nykyisin kunnille tavallisessa lainsäädännössä osoitettuihin pakollisiin tehtäviin. Perustuslain 16.1 §:n ja 19.1 §:n toteuttamisvelvollisuuden subjektiksi täsmentyvät perustuslain ja tavallisen lainsäädännön yhteisvaikutuksesta nimenomaan kunnat.

Perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteen yksi ulottuvuus on perusoikeuksien heikennyskielto, joka kieltää heikentämästä perusoikeuden toteutumisessa jo saavutettua tasoa. Heikennyskiellolla on merkitystä ennen kaikkea niissä tilanteissa, joissa kunnat täsmentävät pakollisina tehtävinä niille osoitetun perusopetuksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon voimavaroja niin talousarviosta, tuntikehyksestä, kouluverkosta kuin esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon kunnallisista soveltamisohjeista päätettäessä. Siltä osin kuin perustuslain 19.3 §:ää konkretisoivien sosiaali- ja terveyspalveluiden palvelutaso on tavallisen lainsäädännön perusteella riippuvainen kuntien päätöksistä, kuntien on osaltaan huolehdittava muun muassa talousarviopäätöksissään siitä, että jokaiselle turvataan säännöksessä tarkoitettut riittävät palvelut. Samoin säännös edellyttää, että kunnat eivät laske jo saavutettua palvelutasoa riittävyysminimin alle. Näin perustuslain 19.3 § täydentää sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännön säännöksiä kuntien yleisestä palvelujen järjestämisvelvollisuudesta. Talousarviopää-

---

<sup>18</sup> EOA 21.7.2015 dnro 1633/4/14.

töksissä sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet toimivat eräänlaisina priorisointinormeina, jotka on otettava huomioon kohdennettaessa eri tarkoituksiin kuntien käytettävissä olevia voimavaroja.

Kuntien on toteutettava määrärahasidonnaisia sosiaali-, terveys- ja sivistyspalveluita ja huolehdittava ihmisten sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumisesta hyödyntämällä käytössään olevia taloudellisia voimavaroja maksimaalisesti. Muutokset kunnan taloudellisissa voimavaroissa voivat oikeuttaa kunnan heikentämään perusoikeuksien toteutumisessa jo saavutettua tasoa. Kunnan taloudellisen tilanteen heikentymiseen kytkeytyvien perusoikeuksien toteutumisen tasoa heikentävien toimien perustuslainmukaisuutta tulee arvioida seuraavista lähtökohdista:

1. Heikennyksen on oltava kestoaltaan rajattu: se ei saa ulottua ajallisesti pidemmälle kuin sitä perustelevien kuntatalouden vakavien rahoitusvaikeuksien katsotaan yleisesti hyväksytyin arvion perusteella kestävän.
2. Heikennyksen on oltava oikeassa suhteessa kuntatalouden tilaan: perusoikeuden toteutumisessa saavutettua tasoa ei saa heikentää enempää kuin on kuntatalouden tilan heikentymisen vuoksi välttämätöntä.
3. Heikennys ei saa johtaa yhteiskunnan eriarvoisuuden kasvuun: perusoikeuksien heikennykset on kohdistettava muihin kuin yhteiskunnan heikoimpiin ja haavoittuvaisimpiin.
4. Heikennys ei saa ulottua perusoikeuden ydinalueelle: jokaisella perusoikeudella on ydinalue, johon kuuluvia oikeuksia ei saa rajoittaa missään tilanteessa.<sup>19</sup>

Kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään. Mikäli uusista tehtävistä säättävä laki ei näitä edellytyksiä takaa esimerkiksi valtiosuussäännöksiin, laki voi olla ristiriidassa perustuslaissa taatun kunnallisen itsehallinnon kanssa. Sama lähtökohta on vahvistettu myös Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 66/1991) 9 artiklassa, jonka mukaan paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa tai muussa laissa. Valtion talousarviosta ja siihen liittyvistä budjettilaeista päätettäessä on

---

<sup>19</sup> Rautiainen 2013 s. 267 ja 272.

huolehdittava siitä, että kunnilla on edellytykset suoriutua itsehallintonsa vaarantumatta niille ihmisten perusoikeuksien toteuttamiseksi säädetyistä tehtävistä, eikä valtio voi vapautua jonkin oikeuden toteuttamisvastuustaan pelkästään siirtämällä lailla tätä tarkoittavia tehtäviä kunnille. Myös kansainvälisoikeudellinen vastuu ihmisoikeussopimuksissa määriteltyjen sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamisessa kuuluu valtiolle silloinkin, kun toteuttamistehtäviä on kansallisella lainsäädännöllä siirretty kunnille. Kunnat voivatkin näin tukeutua ihmisoikeussopimukseen ja vaatia valtiolta taloudellista vastuuta kunnille siirrettyjen tehtävien hoitamisessa.

Kunnallisen toimintapolitiikan tason päätöksenteossa sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet voidaan ymmärtää kuntien tehtäviä koskevan lainsäädännön tulkintaa ohjaaviksi normeiksi. Kunnallisten viranhaltijoiden yksittäistapauksellisessa päätöksenteossa perusoikeuksien toteuttamisvelvoite edellyttää, että virkamiesten on valittava muun muassa etuusharkintaa sääntelevien alemman asteisten normien tulkinnassa kaikkein perusoikeusmyönteisin tulkintavaihtoehto. Tällöin on mahdollista jopa se, että vaikkapa sosiaali- ja terveydenhuollon kunnallisista soveltamisohjeista poiketaan perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteen nimissä. Mikäli kunnallisissa soveltamisohjeissa etuuksien saannille asetetaan rajoituksia, jotka yksittäistapauksessa ovat ristiriidassa perustuslain 19.1 §:ssä subjektiivisena oikeutena turvattun välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon kanssa, on kunnan syrjäytettävä soveltamisohjeiden kirjaukset turvatakseen perusoikeudet.

### ***Kuntien tehtäviä koskeva sääntely***

Subjektiiviset perusoikeudet luovat ihmisille oikeuden niiden alaan kuuluviin etuuksiin ja palveluihin riippumatta siitä, miten näistä palveluista muutoin säädetään perusoikeuksia konkretisoivassa lainsäädännössä. Suoraan perustuslain tasolla turvataan ihmisille oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19.1 §) sekä oikeus maksuttomaan perusopetukseen (PL 16.1). Ne ovat subjektiivisia perusoikeuksia, joiden toteuttaminen on kuntien tehtävänä.



Valtiovarainministeriön arvion mukaan kunnille on asetettu perustuslain tasoa alemman asteisessa lainsäädännössä nykyisin reilusti yli 500 lakisäateistä tehtävää. Näistä tehtävistä huomattava osa liittyy tavalla tai toisella sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien konkretisointiin.

Eniten kuntia velvoittavat määrärahasta riippumattomat lakisäateiset tehtävät, kuten lasten päivähoito, joka perustuu osin subjektiiviseen oikeuteen. Subjektiiviseen oikeuteen perustuvat tehtävät ovat luonteeltaan sellaisia, että kuntalainen voi vaatia ja saada ne toteutetuiksi oikeusteitse, elleivät ne muuten toteudu. Subjektiivisella oikeudella johonkin palveluun tai tukitoimeen tarkoitetaan siten oikeutta saada kyseinen palvelu kunnan siihen varaamista määrärahoista riippumatta aina, kun henkilö täyttää laissa palvelun saamiselle asetetut edellytykset. Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä on määritelty suuri joukko kuntien toteuttamisvastuulla olevia subjektiivisia oikeuksia. Subjektiivisen oikeuden luonteisia ovat esimerkiksi vammais- palveluista muun muassa palveluasuminen, henkilökohtainen apu, tulkkauspalvelut ja kuljetuspalvelut.

Osa tehtävistä kuntien tehtävistä on lakisäateisiä ja määrärahasidonnaisia. Kunnan on järjestettävä tehtävä, mutta siihen käytettävät varat ja tehtävän laajuus ovat kunnan harkinnassa. Näitä palveluja ovat esimerkiksi monet sivistyspalvelut, kuten kirjastopalvelut, sekä koko joukko sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, kuten omaishoidon tuki, oikeus eräisiin apuvälineisiin sekä oikeus sosiaalihuollon palveluihin vaikkapa silloin, kun henkilöllä ei ole oikeutta saada niitä subjektiivisena oikeutena.

Osa kuntien tehtävistä on lakisäateisiä, mutta kunnille vapaaehtoisia. Esimerkiksi lukiokoulutuksen järjestäminen on kunnan harkinnassa, mutta edellyttää järjestämislupaa valtiolta. Lukioden lisäksi muun muassa ammatillisen opetuksen järjestäminen perustuu hakemuksiin ja lupamenettelyyn. Kuntien lakisäateisiin tehtäviin sisältyy siis merkittävästi kuntien harkintavaltaa ja toimintavapautta siitä, kuinka laajasti kunta tekee tai ottaako kunta tehtävän yli-

päätään järjestettäväkseen. Harkintavaltaa on erityisesti opetus-, liikunta-, kulttuuri- ja nuorisotoimen tehtävissä.

Näiden lisäksi kunnilla on tehtäviä, jotka ovat lakisääteisiä mutta tarpeeseen sidottuja. Osan tarvesidonnaisten tehtävien kohdalla kunnalla on vain rajatusti liikkumavaraa tarpeen määrittelyssä. Useiden lakisääteisten tarvesidonnaisten palveluiden kohdalla kunnan liikkumavara on kuitenkin laaja. Esimerkiksi sosiaalinen luototus on lakisääteinen tarvesidonnainen sosiaalihuoltopalvelu, jota kunta voi voimassa olevan lainsäädännön perusteella hoitaa päättämässään laajuudessa arvioituaan itsenäisesti sosiaalisen luototuksen tarpeen alueellaan.

Kunnat voivat hoitaa myös muille julkisyhteisöille kuuluvia lakisääteisiä tehtäviä. Näiden niin sanottujen lakisääteisten, toimeksiantoon perustuvien tehtävien hoitaminen perustuu aina kunnan erikseen tekemään sopimukseen. Osa tehtävistä liittyy perusoikeuksien turvaamiseen, ja niiden yhteydessä perusoikeuksien turvaamisvelvoite siirtyy toimeksiannon mukana kunnalle. Lakisääteisiä, toimeksiantoon perustuvia tehtäviä ovat muun muassa talous- ja velkaneuvontatehtävät sekä julkisen hallinnon yhteispalvelupisteiden ylläpitotehtävät.

### 1.4.3 Perusoikeuksia turvaavien säännösten tulkinta

Sivistyksellisten ja sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamiseen liittyvät säännökset on kirjoitettu usein muotoon, joka jättää tilaa tulkinnalle. Ne jättävät tilaa erilaisille olosuhteille ja yhteiskunnan muutokselle. Ne sisältävät avoimia ilmauksia, yleislausekkeita, soveltamispuitteita, esimerkkilueteloita sekä usein erisuuntaisia ja keskenään kilpailevia arvoja, intressejä ja tavoitteita, joiden kohdalla lainsäätäjä on tarkoituksellisesti jättänyt normin täsmentymisen sen tulkinta- ja soveltamisvaiheeseen. Näitä perusoikeussäännöksiä ominaispiirteitä ei ole kuitenkaan syytä ylikorostaa, koska monelta muultakin oikeudenalalta, kuten ympäristölainsäädännöstä, löytyy runsaastikin vastaavanlaisia, tulkinnalle paljon sijaa antavia säännöksiä.

Monet sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevat normit eivät kuitenkaan lopulta ole monesta muustakaan syystä niin avoimia ja tulkinnan-

varaisia kuin miltä ne puhtaasti säädöstekstin tasolla ensikatsannossa näyttävät. Tulkinnanvaraiseen muotoon kirjoitetut säännökset menettävät usein esitöidensä valossa ja varsinkin soveltamiskäytännön myötä huomattavan osan tästä avoimuudesta. Tämä käy havainnollisesti ilmi esimerkiksi toimeentulotuen saamisedellytyksistä.

Lakitekstin tasolla tarkasteltuna vaikuttaa siltä, että toimeentulotuen myöntämisessä on kysymys hakijan yksilökohtaisten tarpeiden arvioimisesta. Tosiasiassa toimeentulotuen myöntämiseen liittyvä harkinta on kuitenkin kaventunut merkittävästi oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännön sekä sosiaali- ja terveysministeriön antaman soveltamiskäytäntöä yhdenmukaistavan ohjeistuksen myötä. Kun tähän lisätään havainto siitä, että toimeentulotuen myöntäminen perustuu sellaisiin kuntakohtaisiin soveltamisohjeisiin, jotka kunnat ovat yhdenmukaistaneet lähiseutunsa kuntien kanssa, havaitaan, että toimeentulotuen myöntämistä koskevien joustavien normien soveltaminen on oikeastaan pitkälle sidottua harkintaa. Niinpä toimeentulotuen etuuskäsittely on muuntunut sellaiseksi, jossa monet toimeentulotukipäätökset tehdään hakijaa tapaamatta pelkän tuloharkinnan perusteella. Kuntien tehtäviä koskevien säännösten oikeudelliset vaikutukset eivät siten käy selville yksinomaan lakitekstiä tarkastelemalla ja tulkitsemalla. Sen lisäksi säännösten oikeudellisiin vaikutuksiin vaikuttaa olennaisesti se konteksti, jonka puitteissa erilaiset sosiaali- ja sivistyspalveluiden tosiasialliseen toteuttamiseen liittyvät tilanteet oikeudellistuvat.

Perusoikeuksien toteuttamisveloitteen ja harkinnanvaraa jättävien säännösten soveltamisen suhde on kaksijakoinen. Yhtäältä monet säännökset antavat tilaa perusoikeussäännösten soveltamiselle kulloisenkin tilanteen kannalta perusoikeuksia parhaiten edistävällä tavalla. Toisaalta perusoikeudet kaventavat tällaisten säännösten tulkinnanvaraisuutta. Kuten eduskunnan perustuslakivaliokunta on usein todennut, tuomioistuinten ja viranomaisten on valittava erilaisista perusteltavissa olevista laintulkintavaihtoehtoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista eli on näin määriteltynä perusoikeusmyönteinen.<sup>20</sup> Tämä yleinen oikeudellinen lähtökohta kaventaa merkittävästi esimerkiksi koulukyy-

---

<sup>20</sup> Ks. esim. PeVM 25/1994 vp.

tien järjestämiseen liittyvää harkintavaltaa. Kuntien tulisi nimittäin perusoikeusnäkökulmasta organisoida kouluverkkonsa ja järjestää koulukyydit siten, että oppilaiden oikeus perusopetukseen toteutuu mahdollisimman hyvin, mikä pitää sisällään velvollisuuden järjestää perusopetus mahdollisimman hyvin saavutettavaksi. Perusoikeudet on myös otettava huomioon arvioitaessa oppilaan oikeutta maksuttomaan koulukuljetukseen.<sup>21</sup>

#### 1.4.4 Perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen valvonta

Kunnille velvoitteita asettavaa sääntelyä tehostavat erityyppiset hallinnon oikeussuojamekanismit. Kun kysymys on yksilölle subjektiivisen oikeuden luovan säännöksen rikkomisesta, rikkomukseen syyllistynyt kunta voidaan viime kädessä tuomioistuinmenettelyn kautta velvoittaa tuottamaan se palvelu tai antamaan se etuus, jonka saamiseen yksilöllä on oikeus. Mikäli kunta järjestää lapselle koulukuljetuksen siten, että perusopetuslaissa säädetty päivittäisen koulumatkan enimmäiskesto ylittyy, hallinto-oikeus voi velvoittaa kunnan järjestämään koulukuljetuksen perusopetuslain vaatimukset täyttävällä tavalla<sup>22</sup>. Vaikka sosiaali- ja sivistyspalveluiden järjestämistä koskevia asioita käsitellään hallintotuomioistuimissa tavallisesti hallintolainkäyttöasioina, hallintotuomioistuimissa on viime aikoina käsitelty enenevässä määrin myös hallintoriita-asioina yksityisen vaatimuksia viranomaisen ryhtymisestä tosiasialliseen hallintotoimeen. Hallintoriitana on ratkottu muun muassa kunnan velvollisuutta toteuttaa kuntalaisen oikeus fysioterapiapalveluihin<sup>23</sup>.

Yleisesti ottaen sellaiset oikeusturvan toteuttamiskeinot, joilla voitaisiin saada korjaus julkisten palvelujen, kuten erilaisten hoito-, huolto- ja koulutuspalvelujen, huonoon laatuun tai muunlaisiin epäkohtiin hallinnon tosiasiallisessa toiminnassa ja välittömässä julkisen vallan käytössä, ovat jääneet Suomessa varsinaiseen hallinnolliseen päätöksentekoon liittyvää oikeusturvaa selvästi heikommin kehittyneiksi. Hallintopäätöksen korjaamisen, oikaisemisen ja muuttamisen kannalta tehokkaita oikeusturvakeinoja

<sup>21</sup> KHO 8.1.2007 taltio 5.

<sup>22</sup> Itä-Suomen HAO 14.9.2015 taltio 15/0283/4.

<sup>23</sup> KHO 2002:43.

voidaan kohdistaa vain julkista palvelua koskevaan päätöksentekoon. Sitä vastoin niitä ei yleensä voida kohdistaa esimerkiksi palveluun, palvelun heikkoon laatuun tai viranomaisen passiivisuuteen muun kuin subjektiivisena oikeutena yksilölle taatun palvelun toteuttamisessa. Moniin sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta keskeisiin kuntien toimenpiteisiin ei siten voi kohdistaa esimerkiksi valitusta sen paremmin kuin menettelyn tai päätöksen korjaamismenettelyä tai oikeisuvaatimusta.

Sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia toteuttaviin julkisiin palveluihin kohdistuu kuitenkin erikseen säänneltyä viranomaisvalvontaa, minkä lisäksi niiden toteuttamiseen kohdistuu myös yleinen laillisuusvalvonta ylimpien laillisuusvalvojien toimesta. Kun halutaan kiinnittää huomiota palvelun laatuun ja sisältöön, kunnan toiminnan perusoikeussäännösten mukaisuuden tutkinta voidaan käynnistää hallintokantelulla niin aluehallintovirastolle kuin eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille. Moitittavimmissa tapauksissa myös virkavastuun toteuttaminen voi tulla kysymykseen. Sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttamiseen liittyvissä asioissa mahdollisuus kantelun tekemiseen on erityisen oleellinen hallinnon oikeussuojan muoto, sillä kantelut kohdistuvat suureksi osaksi valitusmahdollisuuden ulottumattomissa olevaan toimintaan, kuten käytös- ja henkilösuhdeasioihin tai oppilaitosten sisäisiin menettelyihin. Sivistyspalveluiden laillisuusvalvontaan ei kuitenkaan liity erityisiä oikeussuojakeinoja. Sen sijaan sosiaalisia perusoikeuksia toteuttaviin palveluihin kohdistuu erityisenä oikeusturvakeinona potilaslain (785/1992) sekä lain sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) mukainen muistutus, jonka potilas tai asiakas voi tehdä saamastaan kohtelusta terveystai sosiaalipalvelun toteuttamisessa.

Sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumisen valvonnassa erityisen keskeisessä roolissa ovatkin laillisuusvalvojat. Laillisuusvalvonnan kautta on puututtu muun muassa siihen, kun kunnat ovat rikkoneet sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia sulkemalla eräitä ihmisryhmiä varhaiskasvatuksen<sup>24</sup> ja perusopetuksen<sup>25</sup> ulkopuolelle tai laiminlyöneet

<sup>24</sup> Esim. EOA 22.8.2012 dnro 1172/4/11.

<sup>25</sup> Esim. EOA 21.7.2015 dnro 1633/4/14.

riittävien terveys- ja sosiaalipalveluiden järjestämisen<sup>26</sup>. Laillisuusvalvonnassa kuntien viranomaistoimintaa ja julkisten tehtävien hoitamista tarkastellaan ja arvioidaan nykyään korostuneesti perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta siten kuin perustuslain 108 ja 109 §:t nimenomaisesti edellyttävät. Perus- ja ihmisoikeusajattelun vahvistumisen myötä laillisuusvalvonnan toimenpidekynnys on alentunut samalla, kun laillisuusvalvonta on laadullisesti pehmentynyt, kun asioihin puututaan nykyään ensisijaisesti virkasyytettä kevyemmällä korjaavilla tai ohjaavilla toimenpiteillä. Kehitys heijastaa hallinto-oikeuden painopisteen muutosta tiukasta legalismista tavoitteellisempaan ja väljempään käsitykseen hallintoa sääntelevän oikeuden funktioista ja julkishallinnon oikeudellisten erityispiirteiden korostamista. On kuitenkin muistettava, että vaikka laillisuusvalvonnassa muutos kulkee virheitä etsivästä lainvalvojasta pehmeään ja neuvottelevan sekä sovittelevan hallinnon ohjaajan suuntaan, kuuluu kuntien toiminnan laillisuusvalvonnan työkalupakkiin edelleen myös oikeudellisesti järeitä työkaluja.

## 1.5 Yhdenvertaisuuden turvaaminen

Vaativuudesta ihmisten yhdenvertaisesta kohtelusta on syytä pitää yhtenä oikeusjärjestyksemme keskeisistä periaatteista. Se turvataan perustuslain 6 §:ssä, joka sisältää niin yleisen ihmisten yhdenvertaista kohtelua koskevan vaatimuksen (PL 6.1 §) kuin tätä vaatimusta täsmentävän syrjintäkielto-säännöksen (PL 6.2 §), vaatimuksen lasten kohtelemisesta tasa-arvoisesti yksilöinä (PL 6.3 §) sekä erityissäännöksen sukupuolten välisestä tasa-arvosta (PL 6.4 §). Kuten eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, yhdenvertaisuussääntely koskettaa perustuslakimme keskeistä arvoperustaa. Sillä on tässä mielessä kiinteä kytkentä perustuslain 1 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Samoin Suomea velvoittavissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuk-

---

<sup>26</sup> Esim. EOA 3.2.2012 dnro 4623/4/10.

sisä yhdenvertaisuudella ja erityisesti syrjinnän kielloilla on perinteisesti ollut keskeinen asema.

Yleinen yhdenvertaisuuden vaatimus merkitsee ensisijaisesti vaatimusta yhdenvertaisuudesta lain soveltamisessa: lain kannalta samanlaisia tapauksia on kohdeltava samalla tavalla ja erilaisia eri tavoin. Tällaisen muodollisen yhdenvertaisuuden ohella perus- ja ihmisoikeutena tunnustettu yhdenvertaisuusperiaate kattaa myös tosiasiallisen yhdenvertaisuuden vaatimuksen. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta yhteiskunnassa esiintyvä tosiasiallinen eriarvoisuus, varsinkin silloin kun se on rakenteellista eikä yksilöiden omista valinnoista riippuvaa, näyttäytyy oikeudellisena ongelmana, jonka poistamiseen julkisen vallan on perustuslain 22 §:n turvaamisvelvoitteen mukaisesti pyrittävä.

Silti yhdenvertaisuuden terävin kärki on syrjintäkiellossa. Niin perustuslakimme kuin Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset kielvät ihmisten syrjinnän hyvin kategorisesti. Perustuslain 6 §:n 2 momentin säännöksen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslaki ei siis kiellä kaikenlaista ihmisten välistä erottelua. Erilainen kohtelu on sallittua, jos sille on osoitettavissa hyväksyttävä syy. Tällaisia syitä on kuitenkin tulkittava suppeasti. Itse asiassa perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt olennaisena varmistaa, että henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu voidaan perustella hyväksyttävällä tavalla nimenomaan perusoikeusjärjestelmän kannalta. Esimerkiksi tosiasiallisen tasa-arvon toteuttamiseen tähtäävää erilaista kohtelua on pidetty perustuslain kannalta hyväksyttävänä, kun taas ihmisten erilainen kohtelu vain hallinnollisen tarkoituksenmukaisuuden toteuttamiseksi ei tätä vaatimusta ole täyttänyt. Lisäksi valiokunta on korostanut, että perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain syrjintäkieltosäännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Ks. esim. PeVL 31/2014 vp s. 7; PeVL 31/2013 vp s. 3.

Perustuslain syrjintäkieltosäännöksen luetteloa kielletyistä syrjintäperusteista ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan siinä on pyritty tunnistamaan suomalaisen yhteiskunnan kannalta merkitykseltään huomattavat kielletyt erotteluperusteet. Näihin nimenomaisesti mainittuihin ja tässäkin mielessä erityisen epäilyttäviin erotteluperusteisiin rinnastuvat sellaiset muut henkilöön liittyvät syyt, kuten yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, sukupuolinen suuntautuminen ja asuinpaikka.<sup>28</sup> Monet kielletyistä erotteluperusteista liittyvät suoraan myös muihin perusoikeuksina turvattuihin oikeuksiin. Esimerkiksi oikeus valita asuinpaikkansa on nimenomaisesti turvattu myös liikkumisvapautta koskevassa perustuslain 9 §:ssä.

Selvää lisäksi on, että julkisen vallan on turvattava myös muut perusoikeudet yhtäläisesti kaikille siitä riippumatta, mistä osasta maata henkilö on päättänyt asuinpaikkansa valita. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutostusta (sote-uudistus)<sup>29</sup> vuoden 2014 valtiopäivillä käsitellessään perustuslakivaliokunta kiinnitti painavaa huomiota uudistuksen keskeiseen tavoitteeseen vähentää alueellista eriarvoisuutta sote-palvelujen saatavuudessa. Uudistuksen tavoitteet ja niiden saavuttamiseksi ehdotetut keinot (palvelujen laaja integraatio ja toimijoiden kantokyvyn vahvistaminen) liittyivät perustuslakivaliokunnan mukaan läheisesti erityisesti perustuslain oikeutta sosiaaliturvaan ja yhdenvertaisuutta koskevien säännösten toteuttamiseen perustuslain 22 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Tämän vuoksi hallituksen sote-ehdotusta oli arvioitava sen kannalta, edistikö ehdotettu uudistus perustuslaissa turvattujen sosiaalisten oikeuksien toteuttamista yhdenvertaisesti koko maassa.<sup>30</sup>

Perustuslain edellyttämää vaatimusta sosiaali- ja terveystalouden yhdenvertaisesta saatavuudesta asuinpaikkakunnasta riippumatta voidaan pitää yhtenä yhdenvertaisuusperiaatteen keskeisenä soveltamisalueena. Perustuslakivaliokunta on aiemmin kunta- ja palvelurakennemuutostusta arvioidessaan<sup>31</sup> pitänyt esimerkiksi tärkeänä, että uudistusta toimeenpantaes-

<sup>28</sup> HE 309/1993 vp s. 43–44.

<sup>29</sup> Ks. HE 324/2014 vp.

<sup>30</sup> Ks. PeVL 67/2014 vp s. 3.

<sup>31</sup> Ks. PeVL 37/2006 vp s. 2–3.



sa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja. Kuntarakennelakia arvioidessaan valiokunta totesi vastaavasti, että käynnissä oleva väestörakenteen muutos ja sen vaikutukset julkisen talouden rahoitus pohjaan edellyttävät tehokkaita toimenpiteitä muun muassa perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaalisten oikeuksien turvaamiseksi.<sup>32</sup>

Sama periaate pätee perustuslain 16 §:ssä turvattuihin sivistyksellisiin oikeuksiin. Niidenkin saatavuus on pyrittävä turvaamaan yhdenvertaisella tavalla. Perustuslakivaliokunta on katsonut muun muassa, että huomattavat säästöt toisen asteen koulutukseen yhdistettynä toimilupajärjestelmän uudistamiseen voivat muodostua ongelmalliseksi sivistyksellisiä oikeuksia koskevan perustuslain 16 §:n 2 momentin ja siinä turvattujen oikeuksien yhdenvertaisen saatavuuden kannalta. Tällaiset muutokset mahdollistaisivat nimittäin suoraan ja välittömästi valtakunnan tasoiset koulutustarjonnan määrälliset ja alueelliset vähennykset, mikä mahdollistaisi puolestaan perustuslakivaliokunnan sanoin hyvin perustavanlaatuisen puuttumisen sekä perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisiin sivistyksellisiin oikeuksiin että kyseisten oikeuksien yhdenvertaiseen toteutumiseen.

Yhdenvertaisuusperiaate ja syrjintäkiellot eivät luonnollisestikaan estä kaikkea alueellista vaihtelua. Käytettävissä olevat resurssit asettavat väistämättä tosiasiallisia rajoituksia myös sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien saatavuudelle. Kaikissa kunnissa ei voi olla yliopistoa tai yliopistollista keskussairaala. Perusoikeutena taatut sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet edellyttävät kuitenkin, että nämä oikeudet taataan ja pääsy niitä koskeviin palveluihin toteutetaan käytettävissä olevien resurssien puitteissa mahdollisimman optimaalisesti ja yhdenvertaisesti. Mielivaltaisia eroja ei saa jäädä. Siltä osin kuin alueellisia eroja esiintyy, ne on kyettävä perustelemaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Tämä voi tapahtua esimerkiksi osoittamalla, että erilainen kohtelu ei muodostu asteeltaan merkittäväksi ja että perusoikeudet tulevat kokonaisuutena ottaen paremmin toteutetuiksi vaihtoehtoihin toteuttamismalleihin verrattuna.

---

<sup>32</sup> Ks. PeVL 20/2013 vp s. 3.

Myös perustuslaissa turvattu kunnallisen itsehallinnon periaate sisältää ajatuksen tietynasteisten alueellisten erojen olemassaolosta ja hyväksyttävyydestä. Toisaalta kunnallista itsehallintoa rajaa se, ettei kunta voi asukkaiden itsehallintoon vedoten vapautua sille perustuslain 22 §:n mukaan kuuluvasta velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain kunnallista itsehallintoa koskevasta säännöksestä seuraa myös suoraan, ettei kunnallinen itsehallinto estä säätämästä lailla kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kuntien uusista tehtävistä. Tällaiset tehtävät voivat sisältää perusoikeuksien toteuttamiseen liittyviä tehtäviä, mikä osaltaan rajoittaa kunnan ja muiden itsehallintoelimien päätöksentekovaltaa näiden tehtävien järjestämisen ja tuottamisen tavasta.

## 2 **Sivistyksellisen yhdenvertaisuuden turvaaminen**

### 2.1 **Sivistykselliset oikeudet**

#### 2.1.1 **Sivistykselliset oikeudet perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa**

Sivistyksellisiä perusoikeuksia koskeva perusoikeussäännös lisättiin Suomen hallitusmuotoon vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen yhteydessä säännös sai nykyisen paikkansa perustuslain 16 §:nä.

#### ***16 § Sivistykselliset oikeudet***

Jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.

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

Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.

Perustuslain 16 § kiteyttää suomalaisen koulutus- ja kulttuuripolitiikan lähtökohdat. Elinikäisen oppimisen periaatetta kunnioittaen perustuslaki takaa jokaiselle hänen ikäänsä katsomatta oikeuden muodollisen koulutuksen saamiseen ja omaehtoiseen itsensä kehittämiseen. Jokaisen yhdenvertainen oikeus perusopetukseen muodostaa sivistyksellisten oikeuksien kivijalan, jota jokaisen yhtäläiset mahdollisuudet muuhun sivistykseen sekä tieteeseen, taiteeseen ja ylimmän opetuksen vapaus täydentävät.

Perustuslain 16.1 § turvaa oikeuden maksuttomaan perusopetukseen perustuslaintasoisena subjektiivisena oikeutena, jonka sisältö konkretisoituu perusopetuslaissa. Perustuslaki ei sinällään estä perusopetuslain ja perusopetusjärjestelmän muuttamista, kunhan jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen säilytetään, mikä sisältää muun muassa velvoitteen oppikirjojen ja muun oppimateriaalin maksuttomuuden säilyttämisestä<sup>33</sup>.

Oikeudesta perusopetukseen on määräyksiä muun muassa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa (SopS 78–80/2002), YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (SopS 6/1976) ja lapsen oikeuksien yleissopimuksessa (SopS 60/1991) sekä UNESCO:n yleissopimuksessa syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla (SopS 59/1971). Sopimukseen sisältyy perusopetuksen maksuttomuutta koskevien määräysten lisäksi myös erinäisiä verraten yleiselle tasolle jääviä perusopetuksen sisältöä koskevia määräyksiä.<sup>34</sup> Lähinnä niissä vahvistetaan koulutusjärjestelmän tehtäväksi sekä lapsen että yhteiskunnan optimaalisen kehittymisen palveleminen.<sup>35</sup>

Perustuslain 16.1 §:ään liittyvien julkisen vallan velvoitteiden toteuttaminen on lähes yksinomaan kuntien tehtävänä. Yleinen velvoite perusopetuk-

<sup>33</sup> Tuori 2011a s. 609–611; HE 309/1993 vp s. 64; VaVL 2/1994 vp s. 2.

<sup>34</sup> Tuori 2011a s. 607–609.

<sup>35</sup> Lapsen oikeuksien sopimuksen 29 artiklassa asetetaan muun ohessa koulutusjärjestelmän yleiseksi tehtäväksi lapsen persoonallisuuden, lahjojen sekä henkisten ja ruumiillisten valmiuksien mahdollisimman täysimääräinen kehittäminen. Artiklassa asetetaan koulutuksen yleiseksi tehtäväksi myös esimerkiksi lapsen valmistaminen vastuulliseen elämään vapaassa yhteiskunnassa ymmärryksen, rauhan, suvaitsevaisuuden, sukupuolten välisen tasa-arvon ja kaikkien kansakuntien, etnisten, kansallisten ja uskonnollisten ryhmien sekä alkuperäiskansoihin kuuluvien henkilöiden välisen ystävyyden hengessä.

sen antamiseen ja sitä kautta oppivelvollisuuden toimeenpanoon sisältää koko joukon erityisiä velvoitteita. Perusopetuksen antamiseen liittyy velvoite huolehtia, että kaikilla heillä, jotka tarvitsevat erityisiä opetusjärjestelyjä, kuten tukiopetusta, erityisopetusta, tehostettua tukea, erityistä tukea, sairaalaopetusta tai joustavaa perusopetusta, on mahdollisuus saada näitä. Oikeus perusopetukseen ulottuu osin myös oppivelvollisten perusopetuksen ulkopuolelle: aamu- ja iltapäivätoimintaan, esiopetukseen, lisäopetukseen, valmentavaan opetukseen ja muiden kuin oppivelvollisten perusopetukseen. Se pitää sisällään myös velvollisuuden huolehtia maksuttoman aterian tarjoamisesta esiopetuksessa, perusopetuksessa, lisäopetuksessa ja muiden kuin oppivelvollisten perusopetuksessa. Samaten se pitää sisällään maksuttomasta koulukuljetuksesta ja majoituksesta huolehtimisen silloin, kun esiopetuksen tai perusopetuksen tosiasiallinen saavutettavuus tätä edellyttää. Perusopetukseen liittyy myös kiinteästi kouluterveydenhuollon järjestämisvelvollisuus siltä osin kuin se luo tosiasialliset mahdollisuudet perusopetuksen saamiselle. Nämä velvoitteet koskevat yhtäläisesti kaikkia kuntia, sillä oikeus perusopetukseen on turvattava yhdenvertaisesti kaikille.

Perustuslain 16.2 §:n perusoikeussäännös jokaisen yhtäläisestä mahdollisuudesta saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti opetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä kattaa opetuksen esiopetuksesta ylimpään opetukseen ja aikuiskoulutukseen asti. Tätä oikeutta ei ole perustuslaissa turvattu subjektiivisena oikeutena. Perusoikeus toteutuu sitä toteuttavan lainsäädännön kautta, eikä kukaan voi siten suoraan perusoikeussäännökseen tukeutumalla vaatia minkäänlaisia etuuksia tai palveluita. Säännöksen ytimessä on sivistyspalveluiden monimuotoisuuden turvaaminen, ja siten se velvoittaa julkisen vallan huolehtimaan annettavien palvelujen riittävästä määrästä ja monipuolisuudesta<sup>36</sup>.

Julkisen vallan toimet, joilla edistetään yksilön mahdollisuuksia kehittää itseään, liittyvät paitsi opetukseen myös esimerkiksi tiedon hankintaan, tieteelliseen ja taiteelliseen toimintaan, taiteesta nauttimiseen sekä liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittamiseen. Edistäminen tapahtuu esimerkiksi siten, että valtio ja kunnat ylläpitävät ja tukevat kirjastoja, kansalais- ja

<sup>36</sup> HE 309/1993 vp s. 64–65; Mäkelä 2013a s. 109–110.

työväenopistoja sekä kulttuuri- ja liikuntalaitoksia ja avustavat tieteen, taitteen ja liikunnan harjoittamista. Perusoikeussäännös ei sinällään sido lainsäätäjää tiettyyn koulutusjärjestelmään tai tiettyjen liikunta- ja kulttuuripalveluiden tuottamiseen. Se ei velvoita olemassa olevien opetus-, kulttuuri- ja liikuntalaitosten ylläpitämiseen, vaan asettaa yleisen velvollisuuden huolehtia siitä, ettei varattomuus estä opetuksen saamista ja muuta itsensä kehittämistä. Viittaus yhtäläiseen mahdollisuuteen saada opetusta ja kehittää itseään merkitsee ennen kaikkea sitä, että jokaiselle tulisi turvata mahdollisuudet muun muassa asuinpaikasta tai äidinkielestä riippumatta.<sup>37</sup>

Jokaisen yhtäläiset mahdollisuudet muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen näyttäytyvät säännöksessä sekä muodollisen että tosiasiallisen yhdenvertaisuuden elementtejä sisältävinä. Kykyihin perustuvat mahdollisuudet viittaavat muodollisen yhdenvertaisuuden lähtökohtaan: samanlaisessa asemassa olevia ihmisiä tulee kohdella samalla tavoin. Esimerkiksi opinto-oikeuksien jakamisen on perustuttava ihmisten kykyjen arviointiin eivätkä muut tekijät saa vaikuttaa opiskelijavalintaan. Samalla on kuitenkin myös edistettävä yksilöiden yhdenvertaisuutta ottamalla huomioon heidän erityiset tarpeensa ja esimerkiksi varattomuus. Tämä voi merkitä poikkeamista samanlaisen kohtelun periaatteesta, jotta heikommassa asemassa olevien yhdenvertaisuus toteutuisi.

Perustuslain 16.2 §:llä on huomattavasti vähemmän liittymäkohtia kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin kuin monilla muilla perustuslain perusoikeussäännöksillä. Esimerkiksi YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja siviilityksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen 13 artikla edellyttää kuitenkin kaiken opetuksen tekemistä kaikin käytettävissä olevin keinoin yleisesti saatavaksi. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 28 artikla asettaa vastavasti sopimusvaltiolle velvollisuuden tukea keskiasteen koulutusmuotojen kehittämistä ja kaikkien lasten ulottuville saattamista.<sup>38</sup> Yleisesti ottaen kansainvälisistä ihmisoikeusasiakirjoista on vain niukalti apua perustuslain 16.2 §:n tulkinnassa.

Kuntien tehtävänä on myös perustuslain 16.2 §:n toteuttaminen. Sitä konkretisoidaan useissa laeissa, jotka pääsääntöisesti tarjoavat kunnille

<sup>37</sup> Tuori 2011a s. 611–618.

<sup>38</sup> Tuori 2011a s. 607.

mahdollisuuden päättää siitä, missä laajuudessa kunta osallistuu perustuslain 16.2 §:n toteuttamiseen. Kunta saa päättää, järjestääkö se ammatillista koulutusta tai lukiokoulutusta. Jos se järjestää näitä, sillä on velvollisuus koulutusta koskevien lakien puitteissa järjestää opetuksen lisäksi päätoimiselle opiskelijalle maksuton ateria ja opiskelijaterveydenhuolto.<sup>39</sup> Myös vapaan sivistystyön järjestäminen kansalaisopistotoimintana, kansanopistotoimintana tai kesäyliopistotoimintana on kunnalle vapaaehtoista.<sup>40</sup> Kirjasto- ja tietopalvelujen järjestäminen on sen sijaan kunnalle pakollista kuten myös liikuntaedellytysten luominen kuntalaisille, mikä sisältää liikuntapaikkojen tarjoamisvelvoitteen.<sup>41</sup> Kunnan on myös pakko ylläpitää yleistä kulttuuritoimintaa, kuten taiteen harjoittamista ja harrastamista, taidepalvelusten tarjontaa ja käyttöä, kotiseututyötä sekä paikallisen kulttuuriperinteen vaalimista ja edistämistä, mutta museo-, orkesteri- ja teatteritoiminnan ylläpitäminen on kunnalle vapaaehtoista.<sup>42</sup> Myös taiteen perusopetuksen antaminen on kunnalle vapaaehtoista.<sup>43</sup> Sen sijaan kunnallisen nuorisotyön ja nuorten kasvatuksellisen ohjauksen järjestäminen on kunnalle pakollista.<sup>44</sup>

Perustuslain 16.3 §:n mukaisella tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudella on kiinteä yhteys sananvapautta koskevaan perusoikeussääntöön. Säännös turvaa tieteen itseohjautuvuutta tieteellisen yhteisön itsensä harjoittaman tieteen kritiikin kautta. Samoin se turvaa taiteellisen ilmaisemisen vapautta, joka osaltaan edistää ja monipuolistaa yhteiskunnallista keskustelua. Tieteen ja taiteen vapaus eivät kuulu perusoikeuksina vain tiedettä ja taidetta ammattimaisesti harjoittaville vaan jokaiselle ihmiselle. Tieteen ja taiteen vapauten liittyy niiden harjoittamisoikeuden lisäksi olennaisena osana myös ihmisten yhdenvertainen mahdollisuus päästä

---

<sup>39</sup> Ks. laki ammatillisesta peruskoulutuksesta (630/1998) 37.2 §; laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta (631/1998) 16a §; lukiolaki (629/1998) 28.2 §.

<sup>40</sup> Ks. laki vapaasta sivistystyöstä (632/1998).

<sup>41</sup> Ks. kirjastolaki (904/1998); liikuntalaki (309/2015).

<sup>42</sup> Ks. laki kuntien kulttuuritoiminnasta (728/1992); museolaki (729/1992); teatteri- ja orkesterilaki (730/1992).

<sup>43</sup> Ks. laki taiteen perusopetuksesta (633/1998).

<sup>44</sup> Ks. nuorisolaki (72/2006).

osalliseksi tieteen ja taiteen tuotoksista. Tämän johdosta perustuslain 16 §:n toinen ja kolmas momentti lomittuvat toisiinsa.<sup>45</sup>

Yhdenvertaisesta oikeudesta sivistykseen säädetään myös perustuslain kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia koskevassa 17 §:ssä. Sen toisessa momentissa asetetaan julkiselle vallalle velvollisuus huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Pykälän kolmannessa momentissa vahvistetaan vielä, että saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännös täydentää yhdenvertaisuusoikeuksia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaa perusoikeussääntelyä nostaen esiin eri kieliryhmien edustajien yhdenvertaisuutta koulutuksen ja muiden sivistyspalvelujen saataavuudessa. Kansalliskielten osalta muodollisen yhdenvertaisuuden lähtökohta on säännöksessä vahva, minkä lisäksi huomioidaan muiden kieliryhmien edustajien aineellisen yhdenvertaisuuden edistäminen.

Kansalliskieliä koskeva sääntely on keskeinen koko opetustoimen alueella. Suomessa on erikseen suomen- ja ruotsinkielinen opetuslaitos varhaiskasvatuksesta ja esiopetuksesta alkaen yliopistoihin ja aikuiskoulutukseen saakka. Kielellistä yhdenvertaisuutta koskeva sääntely lähtee kansalliskielten edustajien muodollisen yhdenvertaisuuden turvaamisesta. Suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä tarpeista tulee huolehtia samanlaisten perusteiden mukaan, joten perusopetustakin annetaan tarpeen mukaisesti molemmilla kielillä. Kansalliskielillä annettavan opetuksen lisäksi opetuskielenä voi perusopetuslain 10.1 §:n mukaan olla saame, romani tai viittomakieli. Osa opetuksesta voidaan antaa myös muulla kuin edellä mainitulla oppilaan omalla kielellä, jos se ei vaaranna oppilaan mahdollisuuksia seurata opetusta. Saamelaisten kotiseutualueella asuvien saamen kieltä osaavien oppilaiden opetus tulee perusopetuslain 10.2 §:n mukaan antaa pääosin saamen kielellä. Lisäksi kuulovammaisille tulee tarvittaessa antaa opetusta viittomakielellä<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Ks. Tuori 2011a s. 622–629.

<sup>46</sup> Tässä viittomakieli käsitetään ensisijassa opetuskieleksi, kun muutoin oikeutta saada palveluja viittomakielellä lähestytään sivistyksellisten oikeuksien toteuttamisen



Saamenkielisen opetuksen antamista koskeva sääntely turvaa kotiseutualueellaan asuvien saamen kieltä osaavien oppilaiden oikeuden saamenkielisen opetuksen saamiseen muualla Suomessa asuvia saamen kieltä osaavia oppilaita vahvempana. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta kyseessä on yksilöiden tosiasiallista yhdenvertaisuutta edistävä järjestely, joka sisältää tosin myös saamelaisia keskenään eriarvoistavia mekanismeja, sillä yli 60 prosenttia maan noin kymmenestä tuhannesta saamelaisesta asuu saamelaiden kotiseutualueen ulkopuolella. Saamelaisten yhdenvertaisuuden edistämiseksi on nostettu esiin tarve saamelaiskulttuurista lähtökohtansa saavan saamelaispedagogiikan ja tämän mukaisten opetussuunnitelmien luomiseen<sup>47</sup>. Kieliryhmien tosiasiallista yhdenvertaisuutta edistävän positiivisen erityiskohtelun tämäntyyppinen vahvistaminen kehittäisi linjakkaasti saamenkielisen väestön perusoikeuksia. Saamenkieliseen opetukseen liittyvät kysymykset osoittavat hyvin, kuinka sivistyksellisten oikeuksien edistäminen on riippuvainen sekä valtiollisella tasolla että kuntien tasolla tapahtuvasta toiminnasta.

Tässä yhteydessä on myös muistettava ylipäätään se, että yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltonormit eivät estä sellaista positiivista erityiskohtelua, joka tähtää tietyn ryhmän aseman tai olosuhteiden parantamiseen tosiasiallisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi. Joissain tapauksissa positiivinen erityiskohtelu ei ole vain sallittua vaan jopa perustuslain 22 §:n mukaisen turvaamisvelvollisuuden valossa käskettyä. Kun monikulttuurisessa yhteiskunnassa erilaisuus on arvo sinänsä, positiivinen erityiskohtelu saattaa olla perusteltua silloinkin, kun kyseessä ei ole yhteiskunnalliselta asemaltaan muita heikommassa asemassa oleva vähemmistö. Esimerkiksi kielellisen vähemmistön erityiskohtelu maan kulttuurisen monimuotoisuuden turvaamiseksi saattaa tarkoittaa tätä.<sup>48</sup>

---

yhteydessä ensisijassa kuulovammaisuudesta aiheutuvia esteitä poistavana vammaispalveluna.

<sup>47</sup> Ks. Keskitalo, Määttä & Uusiautti 2013a s. 47–57; Keskitalo, Määttä & Uusiautti 2013b s. 99–102.

<sup>48</sup> Ojanen & Scheinin 2011b, s. 253.

## 2.1.2 YK:n määrittelemät sivistyksellisen yhdenvertaisuuden ulottuvuudet

YK:n talous- ja sosiaalikomitean mukaan sivistyspalveluita järjestettäessä on kiinnitettävä huomio niiden saatavuuteen, saavutettavuuteen, laatuun ja yhteiskunnan tarpeiden mukaisuuteen.<sup>49</sup>

Saatavuudella viitataan siihen, että sivistyspalveluita on olemassa riittävässä määrin. Palveluiden saavutettavuus viittaa fyysiseen ja taloudelliseen saavutettavuuteen sekä siihen, että palveluita on tarjolla kaikille yhdenvertaisesti. Fyysinen saavutettavuus viittaa yhtäältä siihen, että palveluita on tarjolla kohtuullisen matkan päässä, ja toisaalta siihen, että niiden esteettömyydestä on huolehdittu. Taloudellinen saavutettavuus viittaa siihen, ettei palveluista peritä sellaisia maksuja, jotka sulkevat ihmisryhmiä niiden ulkopuolelle.

Palveluiden laadulla viitataan muun muassa siihen, että niiden tarjoamiseen käytetään riittävän koulutuksen saanutta ja muutoinkin pätevää henkilöstöä. Se pitää sisällään myös palveluiden järjestämisen niin, että palveluiden käyttäjien kulttuurinen tausta otetaan huomioon. Kulttuurisen taustan huomioiminen on erityisen tärkeää opiskelijoiden uskonnolliseen vakaumukseen liittyvissä kysymyksissä.

Sivistyspalveluiden yhteiskunnan tarpeiden mukaisuudella puolestaan viitataan siihen, kuinka sivistyspalveluiden on kyettävä mukautumaan kulloisiinkin yhteiskunnallisiin tarpeisiin ja ottamaan huomioon yhteiskunnan moniarvoisuus. Yhteiskunnan tarpeisiin vastaamisen vaatimus merkitsee muun muassa sitä, ettei sivistyspalveluja tule järjestää kaikkialla samalla tavalla, jos yhteiskunnalliset tarpeet ovat esimerkiksi alueellisesti eriytyneitä.

Talous- ja sosiaalikomitea on kolmannessatoista yleiskommentissaan erikseen todennut, että sellainen julkinen talouspolitiikka, joka tuottaa laadultaan olennaisesti toisistaan poikkeavia koulutuspalveluita eri puolilla maata asuville ihmisille, loukkaa taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä

---

<sup>49</sup> YK:n talous- ja sosiaalikomitean 13. yleiskommentti koskee varsinaisesti koulutusta, mutta soveltuu analogisesti muidenkin sivistyspalveluiden tarkasteluun. Ks. Arajärvi 2006 s. 93; Tomasevski 2003 s. 51–53; General Comment No. 13 (1999): The Right to Education (Art. 13).

oikeuksia koskevan yleissopimuksen oikeutta koulutukseen koskevaa 13 artiklaa. Kansallisen perusoikeusjärjestelmän tasolla ajatus on ulotettavissa perustuslain 16 pykälän koko soveltamisalaan. Komitean mukaan yleissopimus velvoittaa valtiot myös tarkkailemaan koulutuspalveluiden toteutumiseen eri tavoin liittyvien eriarvoisuutta tuottavien mekanismien kehittymistä ja ryhtymään toimiin kaikenlaisen tosiasiallisen eriarvoisuuden poistamiseksi. Näihin toimiin sisältyy esimerkiksi taloudellisten voimavarojen käyttäminen eriarvoisuutta purkavalla tavalla.<sup>50</sup> Tarkasteltaessa syrjäkuntien mahdollisuuksia toteuttaa sivistyksellisiä perusoikeuksia yhdenvertaisesti muiden kuntien kanssa onkin erityisesti huomioitava kuntien tosiasialliset taloudelliset mahdollisuudet ylläpitää asukkaidensa saatavilla monimuotoisia sivistyspalveluja.

### **2.1.3 Sivistyksellisten oikeuksien turvaamista ohjaavat oikeusperiaatteet**

Sivistyksellisille oikeuksille on muodostunut omia yleisiä oikeusperiaatteita, jotka tiivistävät niiden tulkinnan keskeiset lähtökohdat. Jo edellä käsiteltyjen pakollisen maksuttoman oppivelvollisuuden toimeenpanon ja sen jälkeistä koulutusta kuvaavan elinikäisen oppimisen periaatteiden lisäksi kaiken koulutusoikeudellisen lainsäädännön läpäisee julkisten koulutuspalveluiden ensisijaisuuden ja saatavuuden periaate, joka ilmenee julkisen vallan järjestämänä ja tuottamana opetuksena. Suomalaiseen koulutusoikeudelliseen ajatteluun liittyy useimmissa tapauksissa julkinen valta koulutuksen tuottajana ja yksityisten palveluiden pitäminen vain täydentävässä roolissa. Tämän katsotaan takaavan koulutuksen yleistä hyväksyttävyyttä, kriittisyyttä, sekulaarisuutta ja moniarvoisuutta. Koulutusta tulee myös olla halukkaiden saatavilla, ja sen tulee olla laadultaan tasaista kaikkialla maassa. Erityisen vahva tämä velvollisuus on perusopetuksessa, kun taas perusopetuksen jälkeisessä koulutuksessa koulutustarjonnan eriyttäminen voi olla usein perusteltua. Etenkin työvoimatarpeeltaan pienten erityisalojen kou-

---

<sup>50</sup> General Comment No. 13 (1999): The Right to Education (Art. 13).

lutusta on perusteltua tarkastella ensisijassa valtakunnallisesta näkökulmasta.<sup>51</sup>

Oikeus opetukseen sisältää kiinteästi opiskelijan itsemääräämisen ja omatoimisuuden kunnioittamisen periaatteen. Opetuksen antamista on tarkasteltava siihen osallistuvan näkökulmasta, ja jokaisella on oikeus vaikuttaa hänelle annettavaan opetukseen ja sen kehittämiseen. Yksilön omia koulutusvalintoja tulee kunnioittaa, oli kysymys sitten valinnaisaineiden valinnasta tai perusopetuksen jälkeisten opintopolkujen valinnasta. *Numerus clausus* -järjestelmät saattavat toki rajoittaa valintoja, mutta niiden vastapainona olevat oikeus uusien opintosuorituksien ja käyttää vaihtoehtoisia koulutusväyliä tasapainottavat *numerus clausuksen* vaikutuksia.<sup>52</sup>

Oikeuden opetukseen tarkastelu yhdenvertaisuusnäkökulmasta ei tyhjene siihen, että luodaan yhdenvertaiset mahdollisuudet päästä koulutuspalveluiden piiriin. Yhdenvertaisen opetuksen sisällöllisten, määrällisten ja laadullisten puitteiden luomisen periaate turvaa annettavalle opetukselle yhteiset lähtökohdat, joiden sisällä yksilöiden yhdenvertaisuus voi näyttäytyä moninaisilla tavoilla. Yhdenvertaisuus ei siten tarkoita samaa kaikille -periaatetta, vaan huomioi esimerkiksi alueen kulttuurisia erityispiirteitä ja yksilöiden ominaisuuksia oppijoina. Vaikka opetuksen sisällöllisiin, laadullisiin ja määrällisiin kysymyksiin ei perustuslain tekstin tasolla puututa, yhdenvertaisuuden näkökulmasta ne ovat sivistyksellisiin perusoikeuksiin sisäänkirjoitettuna. Ilman niitä yhtäläisiä mahdollisuuksia koulutukseen pääsyyn turvaava perusoikeussäätely jäisi sisällöllisesti tyhjäksi. Juuri tällä alueella heikommassa asemassa olevien sivistyksellisen yhdenvertaisuuden periaate kehottaa kohdistamaan sivistyksellisen yhdenvertaisuuden tosiasiallista toteutumista tukevia toimenpiteitä muita heikommassa asemassa oleviin.<sup>53</sup>

Kun sivistyksellisiä oikeuksia tarkastellaan koulutuksen sijaan kulttuurin näkökulmasta, korostuvat kolme oikeusperiaatetta: kulttuuri-identiteetin vapaan valinnan periaate, kulttuurisen autonomisuuden periaate ja kulttuurisen moninaisuuden periaate. Kulttuuri-identiteetin vapaan valinnan

---

<sup>51</sup> Arajärvi 2006 s. 67.

<sup>52</sup> Arajärvi 2006 s. 68.

<sup>53</sup> Mäkelä 2013a s. 287–288.

periaate antaa yksilölle oikeuden valita itse kulttuurinen identiteettinsä ja toimia sen mukaisesti. Yksilön on saatava itse päättää, mihin kulttuuriryhmään hän kuuluu, ja yhteiskunnan on puolestaan kunnioitettava tätä päätöstä. Periaate ilmenee selkeästi vähemmistöjä koskevista ihmisoikeussopimuksista, jotka jättävät ihmisen itsensä päätettäväksi, mihin ihmisryhmään hän itsensä samaistaa. Kulttuurisen autonomisuuden periaate puolestaan antaa ihmisten muodostamille kulttuuriryhmille oikeuden itsenäisesti päättää sisäisesti kulttuuristen käytänteidensä kehittämisestä. Julkisen vallan on puolestaan kunnioitettava näitä ratkaisuja, jotka ilmenevät usein kulttuuriryhmille ominaisina tapoina. Kunnioittamisvelvollisuus ilmentää kulttuurisen moninaisuuden periaatetta, jonka mukaan yhteiskunnan tasolla on hyväksyttävä ja siedettävä erilaisia kulttuureja, kunhan ne eivät loukkaa ihmisarvon periaatetta, toimivat legitiimien periaatteiden mukaisesti, tukevat tai eivät ainakaan uhkaa perus- ja ihmisoikeuksia ja vähintään sietävät muiden kulttuurien olemassaoloa.<sup>54</sup>

Kunnallisten sivistyspalveluiden kohdalla nämä periaatteet velvoittavat kunnat kohtelemaan yhtäläisesti kaikkia niiden alueella olevia kulttuuriryhmiä ja tarvittaessa positiivisen erityiskohtelun kautta tukemaan haavoittuvassa asemassa olevia vähemmistöryhmiä. Eräs käytetty positiivisen erityiskohtelun muoto on yksinomaan naisille tarkoitettujen uimahallivuorojen järjestäminen, mikä tukee erityisesti eräiden muslimikulttuurien naisten tosiasiallisia mahdollisuuksia liikuntaan.

Sivistyksellisten oikeuksien toimeenpanoon kunnallisella tasolla liittyy olennaisesti myös osallistumisoikeuden periaate, joka sisältyy jo hyvän hallinnon oikeusperiaatteisiin. Kaikilla kuntalaisilla on oltava oikeus ja mahdollisuus osallistua sivistyspalveluiden käytännön toimeenpanoon ja hallintoon. Erilaiset osallisuutta tukevat rakenteet, kuten oppilaskunnat ja nuorisovaltuustot sekä vahva kunnan asukkaiden itsehallinto, luovat edellytyksiä tämän periaatteen olemassaololle.<sup>55</sup>

Oikeuksien toimeenpanoon osallistumisen keskeisyyttä korostaa se, että sivistyksellisiä oikeuksia toteuttavalle lainsäädännölle on ominaista erilaisien kollektiivisten intressien punnintaan liittyvien saamisedellytysten aset-

<sup>54</sup> Arajärvi 2006 s. 69–70.

<sup>55</sup> Arajärvi 2006 s. 68.

taminen. Esimerkiksi oikeus oman uskonnon opetukseen on subjektiivinen oikeus, jonka saamisedellytyksenä on kollektiivinen, vähintään kolmen opetukseen oikeutetun pyyntö. Kun opetukseen oikeutettujen oppilaiden määrä jää yhteen tai kahteen, on kunnan harkinnassa, järjestääkö se näille oppilaille oman uskonnon opetusta. Myös julkisen vallan toimintavelvoitteita on tarkasteltava ensisijassa kollektiivisesta näkökulmasta. Julkisen vallan tulee ylläpitää käytössään oleviin voimavaroihin nähden mahdollisimman monipuolista ja helposti saavutettavissa olevaa sivistyspalveluverkkoa.

## 2.2 Oikeus perusopetukseen

Perustuslain 16.1 § asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden huolehtia, että kaikilla on yhdenvertaisesti oikeus saada maksutonta perusopetusta riippumatta heidän asuinpaikastaan, taustastaan, äidinkielestään tai muista vastaavista seikoista.<sup>56</sup> Perusopetuksen järjestämisvastuu on perusopetuksesta annetun lain 4 §:n mukaan pitkälti kunnilla, jotka ovat velvollisia järjestämään alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta. Kunta voi järjestää perusopetuksen itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkia perusopetuksen opetuksen järjestämiseen luvan saaneilta rekisteröidyltä yhteisöiltä, säätiöiltä tai valtiolta. Käytännössä suurin osa kunnista järjestää itse kaiken perusopetuksen.

Kunta on myös velvollinen järjestämään oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Esiopetuspalvelut kunta voi hankkia myös muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Koska oikeus esiopetukseen on subjektiivinen oikeus, kunnan on järjestettävä sitä kaikille. Suurin osa esiopetuksesta järjestetään varhaiskasvatukseen liitettynä päiväkoodeissa, sillä esiopetusta järjestettäessä on otettava huomioon, että opetukseen osallistuvilla lapsilla on mahdollisuus käyttää päivähoitopalveluita.

Kuntavierailut osoittivat, että esiopetuksen tiivis kytkös varhaiskasvatukseen voi osoittautua harvaan asutuilla alueilla ongelmalliseksi, sillä kunnallisia päivähoitopalveluita järjestetään keskitetympin kuin alkeisopetusta. Suomalainen päiväkotiverkko ei ole koskaan ollut yhtä tiheä kuin kyläkoulu-

---

<sup>56</sup> Arajärvi 2006 s. 99–100.

verkko. Asetelmaa purkaa osaltaan kuitenkin se, ettei nykyinen lainsäädäntö velvoita lasta olemaan fyysisesti läsnä esiopetuksessa, vaan perhe voi huolehtia esiopetukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta myös muulla tavoin. Tämä antaa joustoa erityisesti niiden lasten osalta, joiden kuljetusmatka esiopetukseen muodostuisi kohtuuttoman pitkäksi.

Haastatteluissa kävi ilmi, että esimerkiksi Sodankylässä on vaikeuksia järjestää esiopetusta kunnan syrjäisimmissä kylissä asuville siten, että esiopetuksen ja päivähoidon yhteys tosiasiallisesti toteutuu. Koska esiopetuspaikaksi voidaan perusopetuslain nojalla osoittaa mikä tahansa päivähoitopaikka tai muu soveltuva esiopetuksen järjestämispaikka, kunta voi sinänsä täyttää esiopetuksen järjestämisvelvollisuutensa osoittamalla esiopetuspaikan sellaisesta päivähoitoyksiköstä, jonne lapsen kulkeminen on vaikeaa tai jopa lähes mahdotonta. Tältä osin esiopetuksen järjestämistä koskeva sääntely on perusoikeusnäkökulmasta ongelmallisen väljä. Sitä olisi perusoikeusnäkökulmasta lapsen oikeudet huomioiden tulkittava aina siten, ettei matka varhaiskasvatukseen tai siihen käytettävä aika ole kohtuuton ottaen huomioon lapsen etu ja kokonaistilanne.

Asiaan on kiinnitetty huomio eduskunnan sivistysvaliokunnassa. Opetus- ja kulttuuriministeriö on myös omana käsityksenään lausunut, että subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen voi tällä hetkellä jäädä toteutumatta varhaiskasvatuspaikan saavutettavuuteen liittyvien seikkojen vuoksi. Koska subjektiivinen oikeus esiopetukseen on verrattain uusi asia, sen toteutumisesta ei ole tarkasteltu perusoikeusnäkökulmasta toistaiseksi kuin pintapuolisesti. Oikeuskansleri on kuitenkin omasta aloitteestaan ryhtynyt selvittämään asiaa ja ilmoittanut kesällä 2015 opetus- ja kulttuuriministeriölle sekä sosiaali- ja terveysministeriölle seuraavansa, että hallitus arvioi uuden varhaiskasvatuslain (36/1973) kokonaisvaikutukset ja ryhtyy tarvittaviin lainsäädäntötoimiin.<sup>57</sup>

Kunnan velvollisuus perusopetuksen järjestämiseen koskee kaikkia kunnassa asuvia, eikä esimerkiksi kotikuntaan liittyvillä näkökohdilla ole tässä

---

<sup>57</sup> SiVM 11/2014 vp; Oikeuskanslerin vastaus opetus- ja kulttuuriministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle niiden toimittamien oikeuden varhaiskasvatuksen toteutumista koskevien selvitysten johdosta dnro OKV/5/50/2015 (17.8.2015).

suhteessa merkitystä. Perusopetukseen pääsemiselle ei ylipäänsä voida asettaa rajoituksia. Kunnan näkökulmasta se merkitsee velvollisuutta järjestää koulusta erotetullekin oppilaalle koulunkäyntiä vastaavaa opetusta.<sup>58</sup> Tämä osoittaa hyvin, kuinka yksilöiden yhdenvertainen oikeus perusopetukseen on turvattava varsin absoluuttisena.

Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista edistää vielä velvollisuus tukea henkilöitä, joilla on erityisiä oppimiseen liittyviä tarpeita. Oikeus perusopetukseen sisältää oikeuden saada riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Tämä sisältää oikeuden oppilaan tarpeisiin vastaavaan tukiopetukseen, osa-aikaiseen erityisopetukseen sekä perusopetuslain mukaiseen tehostettuun ja erityiseen tukeen. Perusopetusta koskeva sääntely huomioi vahvasti erilaiset oppijat. Yhteisissä puitteissa annettava, jokaisen oppilaan yksilölliset lähtökohdat huomioiva opetus palvelee parhaiten muodollisen yhdenvertaisuuden turvaamista, oli kysymys sitten lahjakkaista tai tukea opinnoissaan tarvitsevasta oppilaasta<sup>59</sup>.

Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi oppilaan oikeus yksilöllisten tarpeidensa huomioon ottamiseen on vahva. Kunnan on jaettava opetuksen järjestämiseen käytössään olevat resurssit siten, että ne tukevat kaikkien oppilaiden mahdollisuuksia saavuttaa asetetut oppimistavoitteet. Mitä alemman asteen opetus on kyseessä, sitä tärkeämpi tämä näkökohta on. Alkeisopetuksen yhteydessä on sen perustavanlaatuinen luonne huomioiden varmistettava kaikkia tarvittavia tukitoimia käyttäen, että jokainen saavuttaa myöhemmän oppimisen kannalta välttämättömät lukemiseen ja laskemiseen liittyvät perustaidot.<sup>60</sup> Yhdenvertaisen oikeuden perusopetukseen toteuttaminen tarkoittaa siten myös velvoitetta ryhtyä erityyppiseen positiiviseen erityiskohteluun, jonka tyyppillisiä muotoja perusopetuksessa ovat yleinen, tehostettu ja erityinen tuki.

Kuntavierailujen yhteydessä selvisi, että tehostettua tukea tarvitsevien oppilaiden tarpeisiin kyetään vastaamaan hyvin myös pienissä harvaan asuttujen alueiden kouluissa. Pienissä kouluissa on hyvät valmiudet kodin kanssa teh-

---

<sup>58</sup> Arajärvi 2006 s. 100–102.

<sup>59</sup> OPH 104/011/2014 s. 61–74.

<sup>60</sup> Arajärvi 2006 s. 102.



tävään yhteistyöhön ja oppilaiden yksilölliseen ohjaukseen. Tältä osin suurimmat haastatteluissa esiin nostetut ongelmat liittyivät pienten koulujen haavoittuvuuteen: tehostetun tuen tarpeessa olevat opiskelijat saattoivat uuvuttaa esimerkiksi kaksiohjaajan koulun opettajat.

Oppilaan näkökulmasta syrjäisyyden vaikutukset nousevat esiin oikeastaan vasta silloin, kun oppilas tarvitsisi erityisohjaajan antamaa erityistä tukea muualla kuin lähikoulussaan, mutta hänen sijoittamistaan muualle kuin lähikouluun ei voi koulumatkan pituuden aiheuttaman rasituksen vuoksi pitää pedagogisesti tarkoituksenmukaisena. Yksi haastatelluista sivistystoimenjohtajista kertoi oppilaasta, joka oli sijoitettu lähikoulunsa yleisopetusryhmään hänen syrjäisen asuinpaikkansa vuoksi, vaikka olisi perusteita sijoittaa hänet erilliseen erityisopetusryhmään. Hänen koulumatkansa lähimpään erillistä erityisopetusta antavaan kouluun olisi kuitenkin ollut siinä määrin pitkä, että se olisi vesittänyt erillisestä erityisopetuksesta saatavan hyödyn. Tapaus osoittaa hyvin sen, kuinka pedagoginen asiantuntemus suuntaa oikeuden perusopetukseen jäsentämistä ja antaa sisällön joustaville oikeusnormeille.

Perusopetuksen muodostaessa sivistyksellisten oikeuksien kivijalan on tätä koskeva sääntely laaja-alaista ja täsmällistä. Syrjäkuntien asukkaiden sivistyksellistä yhdenvertaisuutta koskevat elementit voidaan sääntelyä nostaa esiin erityisesti perusopetuksen yhdenvertainen saavutettavuus, eri kieliryhmien yhdenvertainen kohtelu perusopetusta järjestettäessä sekä perusopetuksen laadun yhdenvertaisuus, johon samalla sisältyy velvoite alueen kulttuuristen erityispiirteiden huomioimiseen perusopetusta järjestettäessä. Jokaisen subjektiivisena perusoikeutena yhdenvertainen oikeus perusopetukseen sisältää siis useita ulottuvuuksia.

Syrjäkuntien asukkaiden näkökulmasta yhdenvertaisen oikeuden perusopetukseen toteuttamisessa korostuu perusopetuksen yhdenvertainen saavutettavuus kaikkialla maassa, sillä oman tekijänsä yhdenvertaisuuden tarkasteluun tuovat syrjäkuntien pitkät etäisyydet erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomen harvaan asutuilla alueilla. Nykyinen perusopetuslaki jättää kokonaisuudessaan kuntien harkintaan opetuksen järjestämisaikojen koskevat ratkaisut, sillä järjestämisaikojen ja koulujen oppilaaksiottoalueiden koon koskeva sääntely purettiin 1990-luvun aikana. Perusopetuslain 32 § ja

33 § edellyttävät kuitenkin maksuttomien koululaiskuljetusten tai majoituksen ja täysihoidon järjestämistä tarvittaessa, jotta yksilöillä on tosiasialliset mahdollisuudet saada perusopetusta.

Perusopetuslain 32 §:n mukaan oppilaalla on oikeus saada koulukuljetus tai kuljettamis- ja saattoavustusta viittä kilometriä pidempään matkaan lähikouluun tai kunnan osoittamaan muuhun kouluun, kuten omakieliseen kouluun. Lyhyempikin matka oikeuttaa koulukuljetukseen tai avustukseen, jos matka on oppilaan ikä ja muut olosuhteet huomioiden oppilaalle liian vaikea, rasittava tai vaarallinen, kun kaikkia näitä tekijöitä tarkastellaan yhdessä.<sup>61</sup> Kunta päättää kuljettamisesta, eikä sen tarvitse noudattaa lyhintä tai suorinta reittiä. Jos kunta ei kykene järjestämään oppilaalle koulukuljetusta siten, että päivittäisen koulumatkan kesto jää alle kahden ja puolen tunnin alle 13-vuotiaalla lapsella ja alle kolmen tunnin yli 13-vuotiaalla lapsella, kunnan on perusopetuslain 33 §:n mukaan järjestettävä lapselle koulun läheisyyteen maksuton majoitus ja täysihoito. Säännöksillä turvataan jokaiselle oikeus siedettävän matkan päässä olevan koulun käymiseen ja pyritään taloudellista ohjausta käyttämällä kannustamaan kuntia pitämään kouluverkko kohtuullisen tiheänä tilanteessa, jossa velvoittavampi normiohjaus on purettu.

Perusopetuslain 6 §:ssä asetetaan myös lähtökohdat kouluverkon kehittämiselle ja sen lähikoulun osoittamiselle, jossa oppilaalla on subjektiivinen oikeus saada perusopetusta. Pykälän mukaan kunnan tulee järjestää perusopetus siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuspaikkojen sijainti huomioiden mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Säännös jättää kuitenkin kunnalle suhteellisen väljät puitteet kunnallispoliittisesti tarkoituksenmukaisimmaksi katsomansa kouluverkon rakentamiseen, eikä se velvoita kuntaa esimerkiksi yhdenkään koulun sijoittamiseen kunnan alueelle, jos kunta päättää perusopetuslain 4 §:n puitteissa järjestää oppilaidensa perusopetuksen toisen kunnan alueella sijaitsevassa peruskoulussa.

Kaikissa niissä kunnissa, joissa tutkimushankkeen yhteydessä vierailimme, kouluverkko oli harventunut viime vuosien aikana. Monien kyläkoulujen

---

<sup>61</sup> Arajärvi 2011 s. 511–512.

oppilasmäärä oli laskenut niin pieneksi, että koulun lopettaminen oli koettu tarkoituksenmukaiseksi. Haastattelujen perusteella kouluverkon karsintaa käsiteltiin ennen kaikkea pedagogisena tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä. Sivistystoimenjohtajat kokivat liian pienen oppilasmäärän ja laajamittaisen yhdysluokkaopetuksen vaarantavan opetuksen laadun ja puoltavan koulun lakkauttamista. Haastattelujen perusteella koulun lakkauttaminen saattaa usein olla pedagogisesti tarkoituksenmukaista huomattavasti aiemmin, kun sen lakkauttamista alkavat vielä puoltaa taloudelliset seikat.

Haastattelujen yhteydessä kouluverkon kehittämiseen liittyvistä taloudellisista seikoista puhuttiin eniten Sodankylässä, jossa kevätlukukauden 2015 päättyessä lopetettiin Lokan kolmen oppilaan koulu. Koulun lakkauttamista puolsi muun muassa se, että yhdestä oppilaasta koulussa aiheutuneet kustannukset olivat nousseet kymmenkertaisiksi keskimääriäisiin kustannuksiin verrattuna. Lakkauttaminen merkitsi kuitenkin samalla sitä, että noin 80 kilometrin päässä Sodankylän keskustasta sijaitsevan Lokan kylän koululaisen päivittäisen koulumatkan kesto nousi lakisääteisen enimmäiskeston tuntumaan sitä todennäköisesti kuitenkin ylittämättä.

Haastattelujen perusteella syrjäkunnilla on tarkat suunnitelmat kouluverkon kehittämiseen. Kuntien valtuustot tai lautakunnat ovat asettaneet oppilasmäärää koskevia kynnyksarvoja, joiden alittuessa ryhdytään keskustelemaan koulun lakkauttamisesta. Vaikka raja-arvot on asetettu noin 20 oppilaan määrään, koulun oppilasmäärä saattaa tipahtaa tätä huomattavasti pienemmäksi ennen koulun lakkauttamista kuten Lokan koulun esimerkki osoittaa. Kouluverkkoa koskevaan poliittiseen keskusteluun vaikuttaakin liittyvän syrjäkunnissa ja etenkin niiden syrjäkylissä toisinaan katteetonta optimismia lapsiluvun noususta.

Annettavan perusopetuksen määrää koskeva sääntely on valtakunnan tasolla varsin täsmällistä. Perusopetuslaissa säädetään perusopetuksen oppimäärään kuuluvista kaikille opetettavista yhteisistä aineista, joita ovat äidinkieli ja kirjallisuus, toinen kotimainen kieli, vieras kieli, ympäristöoppi, terveystieto, uskonto tai elämänkatsomustieto, historia, yhteiskuntaoppi, matematiikka, fysiikka, kemia, biologia, maantieto, liikunta, musiikki, kuvataide sekä käsityö ja kotitalous. Siitä, miten opetukseen käytettävä tuntimäärä jaetaan eri oppiaineiden kesken, päätetään valtioneuvoston asetuk-

sella. Koska asetus on luonteeltaan vähimmäismääriä osoittava ja siten määrittelee vain yhteisten oppiaineiden ja valinnaisaineiden vähimmäistuntimäärän, voi eri aineiden tuntimäärä vaihdella jonkin verran kuntien ja koulujen kesken. Kuten eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa on todettu, pedagogisesta ulottuvuudestaan huolimatta valinnaisaineiden tarjontaa ja vähimmäistuntimäärän ylittävän opetuksen antamista koskevat ratkaisut ovat luonteeltaan puhtaasti kunnallispoliittista harkintaa edustavia kysymyksiä, jotka ratkaisevat viime kädessä kunnalliset luottamushenkilöt<sup>62</sup>.

Haastatteluaineiston perusteella syrjäkuntien pienissä kouluissa valinnaisaineiden tarjonta on suurempien kuntien koulujen tarjontaa suppeampi, ja siihen vaikuttaa vahvasti yksittäisten opettajien koulutustausta. Erityisesti Puolangalla ja Rautavaaralla toteutetuissa haastatteluissa tuli esiin, kuinka valinnaisaineiden tarjontaa on kyetty laajentamaan lähialueiden kuntien yhteistyönä erityyppistä etä- ja virtuaaliopetusta hyödyntäen. Tämä osoittaa samalla, kuinka vahvasti laadukkaan perusopetuksen tarjonta on kiinni kuntarajat ylittävästä koordinaatiosta, mikä tekee koulujen toiminnasta haavoittuvan. Yhdenvertaisen oikeuden perusopetukseen tosiasiallisen turvaamisen näkökulmasta on tärkeää, että perusopetuksen antamista koordinoidaan kuntarajat ylittävällä tasolla. Puolangalla tehtyjen haastattelujen perusteella Kainuun maakuntakokeilu tuotti toimivia koordinaatorakenteita perusopetuksen tuottamiseen liittyvissä kysymyksissä.

Annettavan opetuksen suhteen jokaisen yhdenvertaisen oikeuden perusopetukseen toteuttaminen edellyttää, että jokaisen oikeutta perusopetukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen edistetään niin suuresti kuin oikeudellisesti ja tosiasiallisesti on mahdollista. Perusopetuksen sisällölliset tavoitteet on määritelty perusopetuslaissa, ja ne puolestaan konkretisoituvat opetussuunnitelmien perusteissa, jotka Opetushallitus laatii, ja edelleen opetussuunnitelmissa, jotka ovat nykyisellään useimmiten koulukohtaisia ja sisältävät myös kaikille kunnan kouluille yhteisen kuntakohtaisen osion.

---

<sup>62</sup> EOA 12.6.2015 dnro 285/4/14.

Opetussuunnitelmien koulukohtaisuus osoittaa, että perusopetuksen tulee samaan aikaan olla yhtäältä kunkin koulun toimintaympäristön tarpeet huomioivaa ja toisaalta taata, että kaikkialla maassa on yhdenvertaisesti tarjolla opetussuunnitelmien valtakunnallisissa perusteissa määritellyn ydinaineksen opetusta. Perusopetuslaissa, perusopetuksen tuntijaossa, opetussuunnitelmien perusteissa sekä kunta- ja koulukohtaisissa opetussuunnitelmissa määritellyn puitesääntelyn raameissa annettava opetus voi olla hyvinkin monimuotoista oppilaan yksilölliset lähtökohdat ja alueen erityispiirteet huomioiden.

Opetuksen sisältöön liittyvissä kysymyksissä opettajalla on Suomessa vahva autonomia omien pedagogisesti tarkoituksenmukaiseksi katsomiensa valintojen tekemiseen. Tätä tukee osaltaan se, ettei perusopetuksessa ole käytössä standardoituja kokeita sen selvittämiseen, miten oppilaat ovat omaksuneet perusopetuksen kaikille yhteisen oppimäärän. Suomalaisen perusopetuksen ytimessä on pikemminkin jokaisen oppilaan yksilöllisen kehityksen tukeminen kuin tiettyjen standardoiduin testein kontrolloitavissa olevien oppimistulosten saavuttaminen.

### **2.3 Perusopetuksen tosiasiallinen saavutettavuus**

Peruskouluikäisten oppilaiden määrä vähentyi Suomessa lähes koko 2000-luvun ajan kouluikäisten ikäluokkien koon pienenemisen kautta. Aivan hiljan peruskouluikäisten määrä on kuitenkin kääntynyt valtakunnallisella tasolla taas loivaan nousuun. Nousu kohdistuu alakouluikäisten eli vuosiluokilla 1–6 opiskelevien oppilaiden määrään, kun sen sijaan peruskoulun päättävien määrä on jatkanut vähenemistä yli tuhannella oppilaalla vuodessa. Esimerkiksi vuosien 2011 ja 2013 välillä peruskoulun päättäneiden määrä väheni lähes neljällä tuhannella oppilaalla.<sup>63</sup>

Valtakunnallisen tason tarkastelu peittää alleen sen, kuinka peruskouluikäisten määrä on kehittynyt eri tavoin eri puolilla Suomea. Eniten peruskouluikäisten määrä vähenee Itä- ja Pohjois-Suomen syrjäkunnissa sekä taantuvilla teollisuuspaikkakunnilla. Sen sijaan kasvukeskuksissa ja etenkin

---

<sup>63</sup> Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunta 2014a s. 19–26; Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunta 2014b s. 14–26.

Pohjanmaan lestadiolaisalueilla peruskouluikäisten määrä on kasvussa. Opetushallituksen arvion mukaan enimmillään peruskouluikäisten määrän ennakoidaan vähenevän vuoteen 2025 mennessä vuoden 2008 tasosta Tornionlaakson seutukunnassa (35,5 %), kun samaan aikaan lähes vieressä Oulun seutukunnassa sen kasvun arvioidaan olevan suurimmillaan (22,5 %). Maakuntatasolla tarkasteltuna peruskouluikäisten määrän arvioidaan vähenevän kiihtyvästi lähitulevaisuudessa erityisesti Etelä-Savon, Kainuun ja Kymenlaakson maakunnissa.<sup>64</sup>

Oppilasmäärän lasku on heijastunut peruskouluopetuksen käyttömenoihin, joiden reaaliarvo on laskenut. Koska käyttömenojen lasku on ollut kuitenkin oppilasmäärän laskua hitaampaa, perusopetuksen oppilaskohtaiset käyttömenot ovat jopa nousseet. Oppilasmäärän väheneminen onkin näkynyt ennen kaikkea perusopetusta antavien koulujen määrän vähenemisenä eli kouluverkon karsimisena. Perusopetusta antavien koulujen määrä vähentyi yksinomaan vuosien 2008 ja 2010 välillä 345 koululla, kun samaan aikaan peruskoulua käyvien oppilaiden määrä vähentyi 21 516 oppilaalla. Kouluverkon karsiminen on kohdistunut erityisesti alle 50 oppilaan alakouluihin, joissa opetettiin vuosiluokkia 1–6 yhdysluokkaopetuksena. Samaan aikaan vuosiluokkia 1–9 sisältävien peruskoulujen eli yhtenäiskoulujen lukumäärä on kasvanut tasaisesti.<sup>65</sup>

Pienten koulujen lakkauttamista on lähestytty kuitenkin pikemminkin pedagogisesta kuin taloudellisesta näkökulmasta. Nykyinen opettajankoulutus ei juuri huomioi yhdysluokkaopetusta, ja etenkin erityisoppilaiden yleisopetukseen integroinnin kannalta yhdysluokkaopetus on nähty pedagogisesti epätarkoituksenmukaiseksi opetusmuodoksi. Nykyisin perusopetuksen yhdysluokat koostuvat tyypillisesti vain kahden eri ikäluokan oppilaista, kun pienimmissä kyläkouluissa yhdysluokat saattoivat aiemmin koostua neljänkin eri ikäluokan oppilaista.<sup>66</sup>

Kouluverkon laajamittainen karsiminen tuli mahdolliseksi 1990-luvulla toteutetun sitovaan valtiosääntöön perustuneen koululainsäädän-

---

<sup>64</sup> Honkasalo & Nyyssölä 2012.

<sup>65</sup> Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunta 2014a s. 19–26; Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunta 2014b s. 14–26.

<sup>66</sup> Honkasalo & Nyyssölä 2012; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009.

nön purkamisen myötä. Tuolloin luovuttiin muun muassa valtiollisesti säännelystä koulupiirijaosta, joka palautui vuonna 1898 annettuun kansakoulun piirijakoasetukseen. Koulupiirijaon muodostamista koskeneella sääntelyllä oli pyritty pitämään oppilaiden koulumatkat kohtuullisina turvaamalla kyläkoulujen säilyminen. 1990-luvun lamavuosien olosuhteissa katsottiin, ettei koulumatkojen enimmäispituuksien sääntelylle ollut enää perusteita, kun kulkuyhteydet olivat tulleet olennaisesti paremmiksi.<sup>67</sup> Koulupiirijakoon olennaisesti vaikuttaneen oppilaiden koulumatkojen maksimipituutta (5 km) koskeneen säännöksen kumoamista tervehdittiin ilolla esimerkiksi eduskunnan sivistysvaliokunnassa, joka totesi ”lainmuutoksen antavan kunnille mahdollisuuden saneerata kouluverkostonsa oppilasmäärämuutoksia vastaavaksi tai muusta syystä uudistaa kouluverkoston rakennetta”.<sup>68</sup>

Tämän jälkeen valtio on voinut lähinnä vain seurata muutoksia perusopetuksen yhdenvertaisessa saatavuudessa. Perusopetuksen alueellista saatavuutta on tarkasteltu säännöllisesti osana aluehallintovirastojen suorittamaa peruspalveluiden arviointia. Viimeisimmissä vuonna 2014 julkaistuis-  
sa valtakunnallisissa<sup>69</sup> ja alueellisissa<sup>70</sup> arviointiraporteissa on tarkasteltu, kuinka suuri osuus alakouluikäisistä (7–12-vuotiaista) ja yläkouluikäisistä (13–15-vuotiaista) asui vuonna 2013 enintään viiden kilometrin etäisyydellä oman kuntansa peruskoulusta. Nämä perusopetuksen saavutettavuutta kuvaavat tunnusluvut ovat hyviä indikaattoreita sille, kuinka yhdenvertaisesti oikeus perusopetukseen todellisuudessa Suomessa toteutuu.

Peruspalveluiden arvioinnissa havaittiin, että perusopetuksen saavutettavuus oli pysynyt valtakunnallisella tasolla mitattuna hyvällä tasolla. Vuonna 2013 keskimäärin 93 prosenttia alakouluikäisistä ja 80 prosenttia yläkouluikäisistä asui enintään viiden kilometrin etäisyydellä perusopetusta antavasta koulusta. Maakuntatasolla peruskouluopetuksen keskimääräinen saavutettavuus oli heikointa alakouluopetuksen osalta Kainuussa (82 %) ja

---

<sup>67</sup> HE 82/1993 vp s. 2.

<sup>68</sup> SiVM 7/1993 vp s. 1; Varjo 2011.

<sup>69</sup> Pohjois-Suomen aluehallintovirasto 2014a.

<sup>70</sup> Esim. Itä-Suomen aluehallintovirasto 2014; Lapin aluehallintovirasto 2014; Pohjois-Suomen aluehallintovirasto 2014b.

yläkouluopetuksen osalta Etelä-Savossa (65 %). Kuntatasolla tilanne oli kuitenkin paikoin huomattavasti heikompi, sillä etenkin Pohjois- ja Itä-Suomessa kuntien ja seutukuntien väliset erot perusopetuksen saavutettavuudessa ovat suuria.<sup>71</sup>

Esimerkiksi Lapissa havaittiin peruspalveluiden arvioinnissa suuria kuntakohtaisia eroja perusopetuksen saavutettavuudessa. Lapin tiheästi asutuissa kunnissa Kemissä, Keminmaalla, Rovaniemellä ja Torniossa yli 90 prosenttia alakouluikäisistä asui viiden kilometrin etäisyydellä koulusta. Vastaavasti Savukoskella ja Posiolla vain alle puolet oppilaista asui enintään viiden kilometrin etäisyydellä peruskoulusta.<sup>72</sup>

Perusopetuksen kouluverkko on harventunut viime vuosina merkittävästi Lapin ohella Itä-Suomen, Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan maaseutumaisissa kunnissa, minkä vuoksi kuntien väliset erot perusopetuksen saatavuudessa ovat olleet kasvussa myös näillä alueilla. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston alueella esimerkiksi Vaalassa vain 56 prosenttia alakouluikäisistä asui vuonna 2013 viiden kilometrin päässä koulusta. Tilanne oli vielä heikompi Itä-Suomen aluehallintoviraston alueella, jossa alimmillaan 32 prosenttia kunnan alakoululaisista asui viiden kilometrin etäisyydellä koulusta. Juuri Itä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella peruskouluopetuksen saavutettavuus oli päässyt heikkenemään rajusti. Siellä oli vuonna 2013 kaikkiaan 22 kuntaa, joissa alle puolet oppilaista asui viiden kilometrin etäisyydellä koulusta.<sup>73</sup>

Hajontakuviossa 4 kuvataan viiden kilometrin päässä alakoulusta asuvien prosenttiosuuden yhteyttä kunnan syrjäisyyteen. Kuviossa olevat pisteet ovat kuntia, joissa sijaitsee suomenkielistä opetusta antava alakoulu. Kuvion vaaka-akseli kuvaa kunnan syrjäisyyserrointa (ks. luku 1.3.2), joka on sitä suurempi, mitä syrjäisempi kunta on kysymyksessä. Kuvion pystyakseli kuvaa sitä, kuinka monta prosenttia kunnassa asuvista 7–12-vuotiaista asui enintään viiden kilometrin etäisyydellä koulusta vuonna 2013.

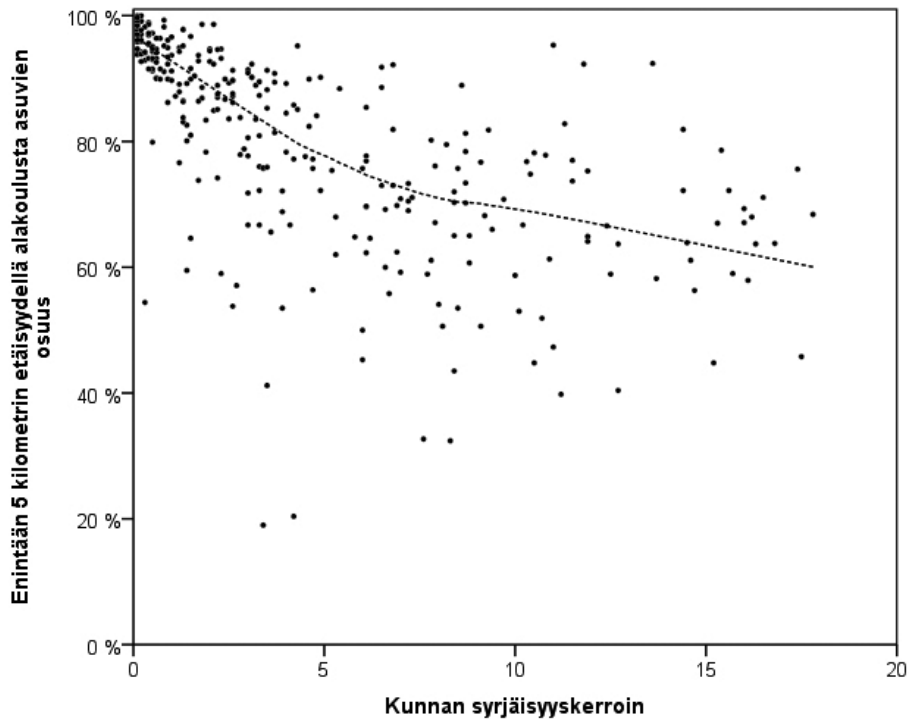
---

<sup>71</sup> Pohjois-Suomen aluehallintovirasto 2014a s. 42; Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunta 2014b s. 17.

<sup>72</sup> Lapin aluehallintovirasto 2014 s. 24–37.

<sup>73</sup> Pohjois-Suomen aluehallintovirasto 2014b s. 54–61; Itä-Suomen aluehallintovirasto 2014 s. 38–48.





Kuvio 4. Kunnan syrjäisyyden yhteys enintään 5 kilometrin etäisyydellä koulusta asuvien 7–12-vuotiaiden määrään.<sup>74</sup>

Hajontakuviioon katkoviivalla piirretty sovitteiviiva<sup>75</sup> osoittaa, kuinka kunnan syrjäisyyden kasvaessa myös enintään viiden kilometrin etäisyydellä koulusta asuvien suhteellinen osuus vähenee. Yhteys ei ole aivan suoraviivainen. Sovitteiviiva loivenee selvästi, kun kunnan syrjäisyysskerroimen pisteluku ylittää kahdeksan. Hajontakuviosta huomaakin, kuinka kuntakohtai-

<sup>74</sup> Koulusta enintään viiden kilometrin etäisyydellä asuvien 7–12-vuotiaiden määrää koskeva tieto on vuodelta 2013 ja perustuu Pohjois-Suomen aluehallintoviraston tutkimusryhmälle luovuttamaan kuntien peruspalveluiden arvioinnin aineistoon. Kuvio kertoo vain suomenkielisten oppilaiden tilanteen. Kuviossa ei esitetä lainkaan tietoa sellaisista kunnista, joissa on vain ruotsinkielisiä kouluja. Rajauksen taustalla on kuntien peruspalveluiden arvioinnin arviointiasetelma, jossa ruotsinkielisen perusopetuksen saavutettavuutta arvioidaan erillään suomenkielisen koulutuksen saavutettavuudesta.

<sup>75</sup> Sovitteen piirtämiseen on käytetty kernel-regressiota (Epanechnikov, 80 %). Syrjäisyysskerroimen pisteluvun ja 5 km:n päässä koulusta asuvien 7–12-vuotiaiden määrän välillä on tilastollisesti merkitsevä korrelaatio.

nen vaihtelu on suurimmillaan niiden kuntien joukossa, joiden syrjäisyyskertoimen pisteluku on enemmän kuin kaksi ja vähemmän kuin kahdeksan. Nämä ovat kuntia, joissa on kunnallisen itsehallinnon puitteissa tehty toisistaan eroavia kouluverkkoa koskevia ratkaisuja. Toisissa on ylläpidetty kyläkouluverkkoa ja toisissa keskitetty opetus yhtenäisperuskouluun.

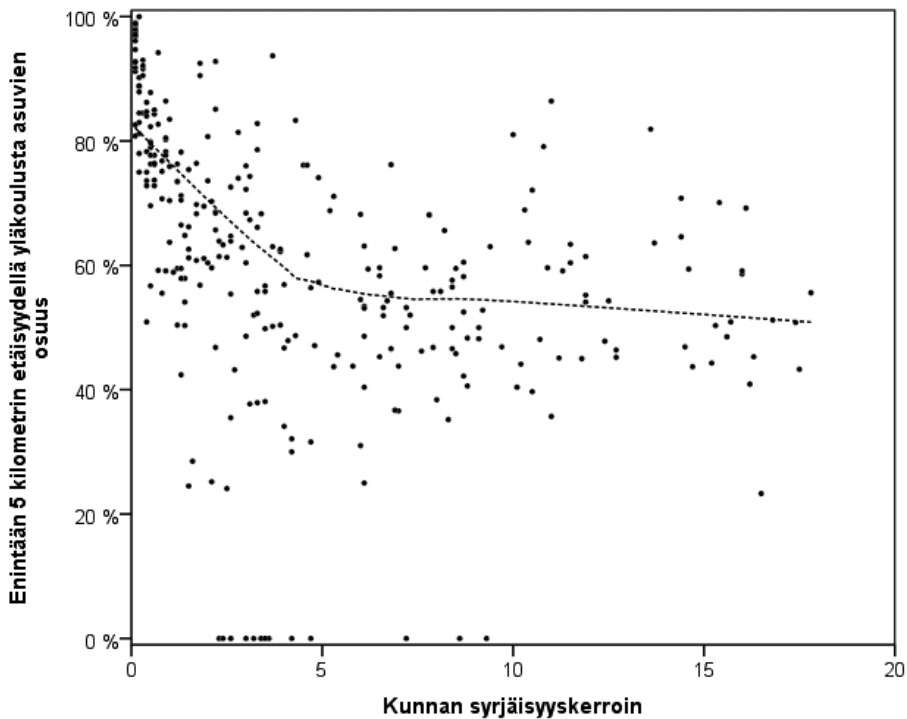
Heikointa alakouluikäisten perusopetuksen saavutettavuus oli vuonna 2013 Maalahdessa (19 %) ja Vöyrissä (20 %), joiden sinällään tiheä kouluverkko koostuu pääosin ruotsinkielistä opetusta antavista kouluista. Näissä kunnissa saavutettavuusongelmat koskevatkin vain suomenkielistä väestönosaa. Puhtaasti suomenkielisten kuntien joukossa alakouluopetus oli heikoimminkin saavutettavissa Rääkkylässä (32 %), Siikaisissa (33 %) ja Kannonkoskella (40 %). Niissä kaikissa kouluverkko on supistettu yhteen yhtenäisperuskouluun, joka sijaitsee kuntakeskuksessa.

Rautavaara ja Puolanka lukeutuvat niiden kuntien joukkoon, joissa alle viiden kilometrin etäisyydellä alakoulusta asuvia oli vuonna 2013 selvästi valtakunnan keskiarvoa (93 %) vähemmän. Rautavaara kuuluu kuntiin, joissa alakouluopetuksen saavutettavuus on erittäin heikko (40 %), ja Puolangalla-kin (58 %) alakouluopetus on heikommin saavutettavaa kuin syrjäkunnissa keskimäärin. Kuntavierailujen yhteydessä Puolangan ja Rautavaaran edustajat kokivat hyvin samantapaisesti, että kunnan alueella olevien pitkien välimatkojen vuoksi perusopetuksen saavutettavuus on kunnissa heikompi kuin Suomessa keskimäärin. Kunnissa koettiin, että alakouluopetuksen saavutettavuus on niissä kuitenkin vähintään kohtuullisella tasolla. Kuntien edustajat peilasivat haastattelujen yhteydessä perusopetuksen saavutettavuutta perusopetuslaissa asetettuihin koulumatkojen enimmäisaikoihin. Kun enimmäisajat eivät ylittyneet, perusopetuksen saavutettavuus miellettiin riittäväksi. Näin tilastollisen tarkastelun perusteella vakavia alakouluopetuksen saatavuutta koskevia ongelmia kohdanneella Rautavaarallakin saatettiin kokea perusopetuksen saavutettavuus kohtuulliseksi.

Koska yläkouluopetusta antavia kouluja on vähemmän kuin alakouluopetusta antavia kouluja, on yläkouluikäisille eli 13–15-vuotiaille annettavan perusopetuksen saavutettavuudessa vielä suurempia kuntakohtaisia eroja kuin edellä tarkastellussa alakouluikäisten opetuksessa. Siinä missä

jokaisessa yksikielisessä suomenkielisessä kunnassa on vähintään yksi suomenkielistä perusopetusta antava alakoulu, Suomessa on useita kuntia, joissa ei ole lainkaan omaa yläkoulukäisille opetusta tarjoavaa koulua. Kuntien oppilaat käyvät tällöin yläkouluopetuksessa jonkin toisen kunnan alueella sijaitsevassa koulussa.

Hajontakuviossa 5 kuvataan viiden kilometrin päässä yläkoulusta asuvien oppilaiden prosenttiosuuden kunnan kaikista yläkoulukäisistä oppilaista yhteyttä kunnan syrjäisyyteen. Kuviossa olevat pisteet ovat kuntia. Kuvion vaaka-akseli kuvaa kunnan syrjäisyyserrointa (ks. luku 1.3.2), joka on sitä suurempi, mitä syrjäisempi kunta on kysymyksessä. Kuvion pystyakseli kuvaa sitä, kuinka monta prosenttia kunnassa asuvista 13–15-vuotiaista asuu enintään viiden kilometrin etäisyydellä koulusta.



Kuvio 5. Kunnan syrjäisyyden yhteys enintään 5 kilometrin etäisyydellä koulusta asuvien 7–12-vuotiaiden määrään.<sup>76</sup>

<sup>76</sup> Koulusta enintään viiden kilometrin säteellä asuvien 13–15-vuotiaiden määrää koskeva tieto on vuodelta 2013 ja perustuu Pohjois-Suomen aluehallintoviraston tut-

Hajontakuviioon katkoviivalla piirretty soviteviiva<sup>77</sup> osoittaa, kuinka kunnan syrjäisyyden kasvaessa myös enintään viiden kilometrin etäisyydellä koulusta asuvien suhteellinen osuus vähenee siihen asti, kunnes syrjäisyyskertoimen pisteluku ylittää arvon 5. Tämän jälkeen soviteviiva jatkuu vaakasuorana kertoen siitä, ettei kunnan syrjäisyyden asteen kasvaminen pienennä tämän pisteen jälkeen enää enintään viiden kilometrin säteellä yläkoulusta asuvien määrää.

Hajontakuviosta huomaa, kuinka kuntakohtainen vaihtelu on suurimmillaan niiden kuntien joukossa, joiden syrjäisyyskertoimen pisteluku on enemmän kuin yksi ja vähemmän kuin seitsemän. Tähän väliin sijoittuvat muun muassa lähes kaikki sellaiset kunnat, joilla ei ole omaa suomenkielistä yläkoulua. Tällaisia kuntia on lähinnä Etelä- ja Länsi-Suomessa, erityisesti Pohjanmaan rannikolla.<sup>78</sup> Etelä- ja Länsi-Suomessa on ollut tyypillistä, että alueen keskuskunta on huolehtinut yläkoulun opetuksesta ja sen ympärillä olleet maaseutumaiset kunnat ovat huolehtineet vain alakoulun opetuksesta. Viime vuosina tällaisten järjestelyjen määrä on vähentynyt, kun monet vain alakoulutasoista opetusta antaneet kunnat on liitetty siihen aluekeskuskuntaan, joka on huolehtinut niissä asuvien opiskelijoiden yläkoulutasoisen opetuksen antamisesta. Tämä liittyy siihen, että oppilaitosverkon eräänlainen optimikoko näyttää muotoutuvan valtakunnallisesti varsin samanlaisista lähtökohdista, jolloin Etelä- ja Länsi-Suomen pinta-alaltaan pienten maaseutumaisten kuntien ei tarvitse ylläpitää omaa yläkoulua, kun taas vastaavasti Itä- ja Pohjois-Suomen pinta-alaltaan suurempien syrjäkuntien olosuhteissa oman yläkoulun pitäminen on yläkouluopetuksen tyydyttävän saavutettavuuden välttämätön ehto.

---

kimusryhmälle luovuttamaan kuntien peruspalveluiden arvioinnin aineistoon. Kuvio kertoo vain suomenkielisten oppilaiden tilanteen. Kuviossa ei esitetä lainkaan tietoa sellaisista kunnista, joissa on vain ruotsinkielisiä kouluja. Rajauksen taustalla on kuntien peruspalveluiden arvioinnin arviointiasetelma, jossa ruotsinkielisen perusopetuksen saavutettavuutta arvioidaan erillään suomenkielisen koulutuksen saavutettavuudesta.

<sup>77</sup> Sovitteen piirtämiseen on käytetty kernel-regressiota (Epanechnikov, 80 %). Syrjäisyyskertoimen pisteluvun ja 5 km:n päässä koulusta asuvien määrän välillä on tilastollisesti merkitsevä korrelaatio.

<sup>78</sup> Pohjois-Suomen aluehallintovirasto 2014a s. 44.

Kaikesta huolimatta yläkouluopetuksen saavutettavuus jää heikoimmaksi ilman omaa suomenkielistä yläkoulua toimivissa kunnissa: Hämeenkoski, Inkoo, Kaavi, Karijoki, Korsnäs, Kruunupyy, Kustavi, Luhan-ka, Luoto, Maalahti, Marttila, Myrskylä, Närpiö, Oripää, Pedersöre, Puk-kiila, Pyhäranta, Uusikaarlepyy ja Vöyri. Näissä yksikään suomenkielistä koulua käyvä yläkouluikäinen ei asu alle viiden kilometrin etäisyydellä koulusta. Ne kunnat, joissa on oma yläkoulu ja alle kolmasosa yläkoulu-ikäisistä asuu enintään viiden kilometrin etäisyydellä koulusta, jakaantu- vat tasaisesti ympäri maata. Niitä ovat Kolari (23 %), Lemi (24 %), Kontio- lahti (25 %), Simo (25 %), Liperi (25 %), Hausjärvi (29 %), Lapinjärvi (30 %), Hirvensalmi (31 %), Kemiönsaari (32 %) ja Hankasalmi (32 %). Kolaria lukuun ottamatta nämäkään kunnat eivät kuulu syrjäisimpien kuntien joukkoon.

Kaikkein syrjäisimmissä kunnissa yläkouluopetus on jopa paremmin saavutettavissa kuin alakouluopetus huolimatta siitä, että niissä syrjäkun- nissa, jotka ovat onnistuneet säilyttämään edes yhden vain alakouluikäisil- le opetusta antavan kyläkoulun, yläkouluverkko on harvempi kuin alakou- luverkko. Vaikuttaakin siltä, että alakouluikäiset asuvat syrjäkunnissa eri paikassa kuin yläkouluikäiset.

Ilmiö selviää hyvin tarkasteltaessa esimerkiksi Puolankaa. Siellä sijaitsee kaksi peruskoulua, joista vain toisessa annetaan yläkouluopetusta. Tästä huolimatta kunnassa viiden kilometrin säteellä alakoulusta asui vuonna 2013 vain 60 % alakoululaisista, kun vastaavasti viiden kilometrin säteellä yläkoulusta asui jo 70 % yläkouluikäisistä. Samaan tapaan Rautavaaralla ala- kouluopetuksen saavutettavuus (40 %) oli yläkouluopetuksen saavutetta- vuutta (45 %) heikompi.

Syrjäkunnissa kouluverkoston harveneminen siirtää peruskoululaisia koulukuljetusten piiriin. Kuljetusedun piiriin pääsevät kaikki vähintään viiden kilometrin etäisyydellä asuvat peruskoululaiset, mutta on myös joitakin kuntia, joissa kuljetusedun saavat myös alle viiden kilometrin etäisyydellä asuvat oppilaat. Esimerkiksi jos viiden kilometrin etäisyyden sijaan saavutettavuuden indikaattorina käytetään koulukuljetusetuuden piiriin kuulumista, perusopetuksen saavutettavuus oli Lapissa heikointa

Sallassa, jossa 59 prosenttia peruskoulun oppilaista oli kuljetusedun piirissä.<sup>79</sup>

Vielä koulumatkan pituutta paremmin koulun saavutettavuutta mittaa koulumatkoihin käytettävän ajan pituus, sillä matkoineen koulupäivä saattaa osalle alakoulun oppilaista venyä täyden työpäivän mittaiseksi. Kuljetusreitti ei nimittäin aina kulje lyhintä reittiä koulun ja kodin välillä, vaan matka-aikaa venyttävät niin sivukyyditykset kuin epävakaa keli. Koulumatkoihin kuluva ajasta ei ole kuitenkaan saatavissa samalla tavalla vertailukelpoista tietoa kuin kodin ja koulun välisestä etäisyydestä. Tämä johtuu siitä, että kuljetusedun piirissä olevia oppilaita kootaan saman koulukyydin piiriin usein niin, että koulumatka kestää huomattavasti pidempään verrattuna siihen, että se kuljettaisiin vain kodin ja koulun välillä.

Lapin aluehallintoviraston toteuttamassa peruspalveluiden arvioinnissa havaittiin, etteivät vuosien 2011 ja 2013 välillä tehdyt ala- ja yläkoulujen lakkautukset kasvattaneet kuljetusedun piirissä olevien oppilaiden määrää. Koulujen lakkautukset oli nimittäin tehty lähinnä sellaisissa paikoissa, joissa suuri osa lakkautettujen koulujen oppilaista oli ollut kuljetusedun piirissä jo entisessä koulussaan. Koulun lakkauttaminen kuitenkin pidensi heidän kuljetusmatkaansa. Vaikka koulujen lakkautukset vuosien 2011 ja 2013 välillä pidensivätkin Lapissa yksilötasolla useiden oppilaiden koulumatkaa, erityisen pitkän etäisyyden (yhdensuuntainen koulumatka yli 50 kilometriä) päässä koulusta asuvien oppilaiden määrä laski samaan aikaan maakunnan alueella. Tämä selittyy lapsiperheiden määrän voimakkaalla vähenemisellä kaikkein syrjäisimmissä osissa Lappia.<sup>80</sup>

Erityisen pitkän etäisyyden päässä koulusta asuvien määrän väheneminen syrjäisimmissä osissa Suomea on vaikuttanut siihen, etteivät oppilaat majoitu enää koulun yhteydessä syrjäisimmilläkään seuduilla erityisen pitkän koulumatkan vuoksi kuten vielä jokunen vuosikymmen sitten tapahtui. Koulumatkat voivat olla pitkiä, mutta ne eivät saatavilla olevan tiedon perusteella ylitä kuin poikkeuksellisesti perusopetuslaissa säädetyn koulumatkan enimmäiskeston. Lapin aluehallintoviraston osana vuoden 2013 peruspalveluiden arviointia suorittaman tarkastuksen perusteella koulu-

<sup>79</sup> Lapin aluehallintovirasto 2014 s. 24–37.

<sup>80</sup> Lapin aluehallintovirasto 2014 s. 24–37.

matkan lakisääteinen enimmäiskesto ylittyi Lapissa lukuvuonna 2013–2014 yhden oppilaan kohdalla joka päivä ja 18 oppilaan kohdalla jonakin päivänä.<sup>81</sup> Valtakunnallisella tasolla onkin havaittu, ettei koulumatkojen enimmäisaikojen ylityksiä esiinny tällä hetkellä enää samassa laajuudessa kuin vielä 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä.<sup>82</sup>

Sodankylän sivistysjohtaja toi haastattelussa esiin sen, kuinka kunnassa oli pohdittu pitkien koulukyytien ja peruskoulun oppilaiden majoituspalveluiden suhdetta. Kunnassa oli vielä 1980-luvulla ollut koulun yhteydessä oppilasuntoloissa majoitettuja peruskoululaisia, mutta huonojen kokemusten vuoksi kunnassa oli päätetty luopua majoitukseen perustuvasta opetuksesta. Noin 80 kilometrin etäisyydellä kuntakeskuksesta sijaitsevan Lokan kyläkoulun lakkauttamisen yhteydessä majoituskysymys oli jälleen noussut esiin. On ilmeistä, että Lapin kaikkein syrjäisimpien kylien tyhjentymisen yhteydessä voi lähitulevaisuudessa nousta esiin hetkellisesti tarvetta majoittaa oppilaita koulun läheisyyteen, jotta koulumatkoista ei tule liian pitkiä.

## 2.4 Yhtäläinen mahdollisuus osallistua toisen asteen koulutukseen

Perustuslain 16.2 §:n mukainen julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus muun kuin perusopetuksen saamiseen on perustuslaillinen toimeksianto.<sup>83</sup> Sen on katsottu sisältävän elinikäisen oppimisen periaatteen tunnustamisen<sup>84</sup>. Mahdollisuuksia muuhun kuin perusopetukseen ei turvata jokaisen subjektiivisina oikeuksina, vaan sen sijaan julkiselle vallalle asetetaan velvollisuus yhtäläisten mahdollisuuksien luomiseen. Säännökseen ei sisälly maksuttomuuden vaatimusta, ja siten opetus voi olla maksullistakin, kunhan varattomuus ei ole esteenä sen saamiselle.

---

<sup>81</sup> Lapin aluehallintovirasto 2014 s. 24–37.

<sup>82</sup> Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunta 2014b s. 18.

<sup>83</sup> Arajärvi 2006 s. 108.

<sup>84</sup> HE 309/1993 vp s. 64.

Yhtäläisten mahdollisuuksien käsite on avoin. Selkeimmin se kieltää asettamasta opetukseen pääsemiselle muita kuin asiallisesti hyväksyttäviä ehtoja, joiden suhteen on samalla noudatettava huolellisuutta. Periaatteessa opetukseen pääsemistä voidaan rajoittaa esimerkiksi pohjakoulutukseen liittyvillä ehdoilla. Esimerkiksi toisen asteen koulutukseen pääsemisen ehdoksi voidaan asettaa perusopetuksen oppimäärän suorittaminen. Kaikkien tämääntyyppisten edellytysten on kuitenkin aina oltava yleisiä, samalla lailla kaikkia koskevia, eivätkä ne saa asettaa ihmisiä keskenään eriarvoiseen asemaan esimerkiksi heidän asuinpaikkansa tai pohjakoulutuksen suorittamispaikan perusteella. Vaatimusten on oltava opetuksen tarkoituksen ja tavoitteiden kannalta hyväksyttäviä. Jokaisella on myös oltava tosiasialliset mahdollisuudet niiden täyttämiseen. Siten esimerkiksi taiteen perusopetuksen tietyn oppimäärän suorittamista ei voi asettaa erikoislukion pääsyaatimukseksi, koska taiteen perusopetusta ei ole kaikissa taidemuodoissa saatavilla kaikkialla maassa. Ilman tällaista syrjimättömyyden vaatimusta syrjäkunnissa peruskoulunsa suorittaneiden mahdollisuus hakeutua erikoislukioon voisi estyä.

Realismia on, ettei perusopetuksen jälkeinen koulutustarjonta voi etäällä muista sijaitsevassa pienessä kunnassa vastata laajuudeltaan ja monipuolisuudeltaan kaupunkiseudun koulutustarjontaa puhumattakaan pääkaupunkiseudun metropolialueesta. Toisen asteen koulutuksen saatavuuden näkökulmasta on tärkeää, että peruskoulun jälkeen on kaikille peruskoulunsa päättävälle monipuolisesti erilaisia kouluttautumismahdollisuuksia, jotka ovat avoimia jokaiselle riippumatta siitä, missä tämä on peruskoulunsa suorittanut. Syrjäkuntien peruskoulusta on voitava siirtyä yhtäläisesti kaupunkikeskusten oppilaitoksiin kuin kaupunkikeskusten peruskouluista. Tähän liittyy myös kaikkien opetuksen järjestäjien velvollisuus antaa peruskoulunsa päättävälle tasapuolisesti ohjausta ja neuvontaa kaikista koulutusmahdollisuuksista. Tilanne, jossa syrjäkunnan peruskoulun opinto-ohjaaja ei anna oppilaalle ohjeita ja neuvontaa muualle kuin oman kunnan lukioon hakeemisesta, loukkaa oppilaiden yhdenvertaista kohtelua. Oman kunnan lukion riittävän oppilasmäärän turvaaminen ei ole koskaan hyväksyttävä syy rajata opinto-ohjausta vain oman kunnan lukiossa opiskelua koskeväksi.

Toisen asteen koulutukseen yhtäläisen mahdollisuuden osallistumisen turvaamisen ytimessä on yksilöiden aitojen valinnan mahdollisuuksien ta-



kaaminen. Jokaisen olisi aidosti voitava arvioida yksilöllisistä lähtökohdistaan käsin, mikä on hänelle itselleen parhaiten soveltuva perusopetuksen jälkeinen koulutusvaihtoehto, ja toimia tämän arvionsa perusteella. Jollekin se tarkoittaa hakeutumista haluamiensa koulutuspalvelujen piiriin kauas kotikunnasta. Toiselle se merkitsee siirtymistä lähellä asuinpaikkaa sijaitsevaan, monipuolisuuden suhteen ehkä vaatimattomampia mahdollisuuksia tarjoavaan oppilaitokseen. Oikeudellisesti perustuslain 16.2 §:ää lähestytään tällöin optimointikäskynä, joka velvoittaa kunnat tuottamaan alueen asukasmäärään ja muihin tekijöihin suhteutettuna mahdollisimman monipuolisia koulutuspalveluja sekä edistämään opiskelijoiden toimintavalmiuksia sijoittua kunnan ulkopuolelle sellaisiin koulutuspalveluihin, joita kunnan ei ole itse tarkoituksenmukaista järjestää.

Kuntavierailujen yhteydessä selvisi, että pienet syrjäiset kunnat pyrkivät kaikin tavoin varmistamaan sen, että niillä on oma lukio. Lukiokoulutukseen oman kunnan ulkopuolelle lähtemistä karsastettiin, sillä lukion olemassaolo koettiin laadukkaan perusopetuksen tarjoamisen välttämättömäksi edellytykseksi. Lukion avulla saadaan aineenopettajien opetusvelvollisuus täyteen ja opettajat pysymään paikkakunnalla. Esimerkiksi Puolangan sivistystoimenjohtaja korosti, kuinka Puolangan peruskoulu ja lukio ovat yhtä jatkumo, eivät millään tavalla toisistaan erilliset oppilaitokset.

Koulutusosoikeutta koskevan sääntelyn mukaan oikeus perustuslain 16.2 §:n alaan kuuluvan koulutuksen antamiseen perustuu pääosin erikseen myönnettävään lupaan. Luvan myöntäminen edellyttää, että koulutus on tarpeellista ja että opetuksen järjestäjällä on riittävät ammatilliset ja taloudelliset valmiudet koulutuksen järjestämiseen. Koulutuksen järjestämisluvassa määrätään koulutusmuodon mukaan muun muassa koulutustehtävä, opetuksen antopaikka, opetuskieli, koulutuksen järjestämismuoto tai koulutusalat, mahdollinen erityinen tehtävä sekä muut koulutuksen järjestämiseen liittyvät ehdot.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Ks. lukiolaki 4 §; laki ammatillisesta peruskoulutuksesta 9 §; laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta 5 §.

Lupajärjestelmä osoittaa, kuinka toisen asteen koulutuksen yhdenvertaisesta saatavuudesta ja saavutettavuudesta huolehtiminen tapahtuu osittain toimilupien myöntämiseen liittyen valtiollisella tasolla ja osittain koulutuksen järjestämiseen liittyen kuntien tasolla. Kuntien näkökulmasta toisen asteen yleissivistävän lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen antamisessa on kysymys kunnan vapaaehtoisesti itselleen ottamista tehtävistä, eikä valtio voi edes koulutuksen yhdenvertaisen saatavuuden tai saavutettavuuden turvaamisen nimissä velvoittaa yhtään kuntaa järjestämään koulutusta. Valtio–kunta–suhteen näkökulmasta toisen asteen koulutuksen saatavuuden ja saavutettavuuden turvaamiseen liittyvä valtion ohjaus on luonteeltaan valtiosuusjärjestelmän kautta tapahtuvaa taloudellista ohjausta.

Perusopetuksesta poiketen toista astetta koskevasta tavallisen lain tasoisesta sääntelystä ei löydy minkäänlaisia säännöksiä siitä, kuinka lähellä opiskelijoita koulutusta on järjestettävä. Alueellisen yhdenvertaisuuden toteutumisen turvaaminen perustuu siten perustuslain 16.2 §:n ohella perustuslain 6 §:ään ja 22 §:ään.

Pohdittaessa yhdenvertaisuuden toteutumisen reunaehdoja ja samalla sivistyksellistä yhdenvertaisuutta koskevan perusoikeuden loukkaamattoman, kiinteän ytimen rajoja voidaan toisen asteen koulutuksen osalta tarkastelukulmaksi ottaa myös se, arvioidaanko perusopetuksen päättävän nuoren olevan koulutukseen osallistuakseen valmis muuttamaan kotoaan pois tai koulutuksen järjestäjän kykenevän luomaan virikkeisen ja riittävän turvallisen kasvuympäristön nuorelle esimerkiksi opiskelija-asuntolassa. Ellei, tukee sivistyksellistä yhdenvertaisuutta koskeva oikeudellinen sääntely tulkintaa, jonka mukaan toisen asteen koulutuksen tulisi olla nuoren saavutettavissa kotoaan käsin opetukseen osallistuen.

Kuntavierailuihin liittyneissä haastatteluissa koettiin tärkeäksi, että jokaisella on mahdollisuus jatkaa omassa kunnassaan opintoja myös peruskoulun päättämisen jälkeen. Samalla kun Puolangalla pidettiin lukion vuoksi toiseen kuntaan muuttamista ei-toivottavana ilmiönä, yksion vuokraamista oman kunnan keskustasta lukion käymistä varten pidettiin sitä vastoin hyväksyttävänä. Etenkin Puolangalla ja Rautavaaralla toisen asteen koulutuksen järjestämistä lähestyttiin pikemminkin kunnan identiteetin kuin koulutuksen tosiasiallisen saavutettavuuden näkökulmasta. Tähän vaikuttaa

osaltaan se, että molemmissa kunnissa toisen asteen koulutuksen saavutettavuutta lähestyttiin lähes yksinomaan oman lukion säilymisen näkökulmasta. Näitä kuntia suuremmissa Sodankylässä on lukiokoulutuksen ohella myös ammatillista koulutusta, ja toisen asteen koulutuksen saavutettavuutta kyettiin analysoimaan laajemmasta näkökulmasta. Pienten ja syrjäisten kuntien kohdalla oman lukion säilymisen mieltäminen kunnan olemassaolon elinehdoksi peittoaa kaikki muut toisen asteen koulutuksen saatavuuteen ja saavutettavuuteen liittyvät näkökohdat.

Lukiokoulutuksen ja ammatillisen opetuksen määrää ja sisältöä säännellään perusopetusta vastaavasti. Lukion kaikille yhteisistä oppiaineista säädetään lukiolaissa, jonka pohjalta valtioneuvosto päättää lukion tuntijaosta. Se toimii puolestaan pohjana Opetushallituksen vahvistamille lukion opetussuunnitelmien perusteille, joihin pohjaten laaditaan kunta- ja koulukohdattaiset opetussuunnitelmat. Ylioppilastutkinnon lukiokoulutusta standardoivan vaikutuksen vuoksi lukiokoulutuksen opetussuunnitelmat ovat verrattain samantyyppisiä kaikissa lukioissa. Suurimmat poikkeukset muodostavat erityisen tehtävän saaneet erityislukiot, joille on voitu vahvistaa oikeus poiketa lukion tuntijaosta. Ammatillisen koulutuksen valtakunnallisista tavoitteista, tutkintojen rakenteesta sekä yhteisistä opinnoista päättää valtioneuvosto ja tarkemmin tutkinnoista ja niiden laajuudesta opetus- ja kulttuuriministeriö. Opetushallitus vastaa lukiokoulutuksen tapaan ammatillisen koulutuksen opetussuunnitelmien ja tutkintojen valtakunnallisista perusteista, joissa määrätään opintojen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä. Ammatillisen koulutuksen järjestäjät vastaavat järjestämislupansa puitteisissa ammatillisen koulutuksen organisoinnista omalla alueellaan, koulutuksen suuntaamisesta alueensa elinkeino- ja työelämän tarpeiden mukaisesti sekä opetussuunnitelmien sisällöistä opetussuunnitelmien perusteiden pohjalta. Järjestäjät päättävät itsenäisesti myös siitä, millaisia oppilaitoksia tai toimipisteitä ne ylläpitävät, ja siten määrittävät ne sisällölliset puitteet, joissa ammatillista koulutusta annetaan.

Annettavan opetuksen määrän ja sisällön ohella sivistyksellisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen vaikuttaa merkittävästi myös opiskelija-arvioinnin yhdenvertaisuus. Sääntelyllisin keinoin kokonaisuutta edistetään muun muassa edellyttämällä koulutuksen järjestäjiä ilmoittamaan opetuk-

sen tavoitteet sekä oppilaan/opiskelijan oppimisen ja osaamisen arvioinnin kriteerit etukäteen. Arvioinnin yhdenvertaisuudella on merkitystä erityisesti edettäessä sivistyksellisen yhdenvertaisuuden portailla kohti toisen asteen jälkeistä koulutusta. Oppilaitoksen tason lisäksi huomioitavaksi tulee arvioinnin yhdenvertaisuus oppilaitoksissa valtakunnallisesti. Tältä osin on huomionarvoista, että vain lukiokoulutukseen sisältyy standardoitu päättötutkinto, ylioppilastutkinto.

Yhdenvertaista oikeutta toisen asteen koulutukseen on erittäin vaikeaa tarkastella opetuksen ja oppimisympäristön laatua painottavasta näkökulmasta. Tämänhetkisen tutkimustiedon nojalla Suomen lukioissa ei kuitenkaan esiinny merkittäviä oppimistuloksiin vaikuttavia laatueroja<sup>86</sup>, eikä ammatillisen koulutuksen laatueroja systemaattisesti käsitteleviä tutkimuksia ole tehty. Vaikka ammatillisesta koulutuksesta valmistuneiden työllistymisessä on havaittu selviä oppilaitoskohtaisia eroja, näistä on vaikea tehdä koulutuksen laatua koskevia päätelmiä.

## **2.5 Toisen asteen koulutuksen tosiasiallinen saavutettavuus**

Vaikka toisen asteen yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen integroinnista on keskusteltu Suomessa säännöllisesti ainakin 1970-luvulta lähtien, on lukioista ja ammatillista oppilaitoksista muodostunut täysin toisistaan erilliset oppilaitostyypit, joiden toimipisteet sijaitsevat useimmiten toisistaan erillään. Osittain peruskouluverkkoon kytkeytyvä lukioverkko on tällä hetkellä huomattavasti tiheämpi kuin ammatillisten oppilaitosten toimipisteverkko. Niinpä siinä missä lukio on edelleen leimallisesti kunnallinen palvelu, ammatillisesta opetuksesta on muodostunut harvaan asutulla maaseudulla seutukunnallinen palvelu.

Lukiolaisten määrä on ollut viime aikoina laskussa. Se on vähentynyt kymmenessä vuodessa yli 10 000 opiskelijalla. Opiskelijamäärän väheneminen on johtunut pääsääntöisesti peruskoulun päättävien ikäluokkien pienemisestä. Opiskelijamäärän pientymisen myötä myös lukioiden mää-

---

<sup>86</sup> Pääkkönen & Ansala 2013.

rä ja lukioiden käyttömenot ovat vähentyneet. Käyttömenojen väheneminen on ollut oppilasmäärän vähenemistä voimakkaampaa, ja siten myös oppilasta kohden lasketut käyttömenot ovat vähentyneet. Lukioverkon karsinta on kohdistunut erityisesti keskikokoisiin eli 100–299 opiskelijan lukioihin, kun samalla sekä kaikkein suurimpien vähintään 1 000 opiskelijan ja pienimpien alle 50 opiskelijan oppilaitosten määrä on kasvanut.<sup>87</sup> Merkille pantavaa on, että enintään 10 opiskelijan lukioiden määrä on viime vuosina kasvanut sitä myötä, kun pienimpien lukioiden oppilasmäärät ovat pienentyneet. Ilmiö liittyy siihen, että lukioiden väheneminen on tähän saakka kohdentunut ensisijaisesti kaupunkeihin, joissa lukioita on yhdistelty ja siten luotu aikaisempaa suurempia kouluja.<sup>88</sup> Kuntien yhdistymisten kautta lukiokoulutuksen järjestäjäkuntien lukumäärä onkin pienentynyt jonkin verran. Samalla kaupungeissa lukiokoulutus on eriytynyt aiempaa vahvemmin peruskouluopetuksesta, kun taas maaseutukunnissa lukiokoulutus on integroitunut tiiviimmin perusopetukseen. Tämä näkyy esimerkiksi lukioiden virkarakenteessa: kaupungeissa lukion ja peruskoulun yhteiset virat vähenevät, kun sen sijaan maaseudulla aineenopettajan virat ovat useimmiten lukion ja peruskoulun yhteisiä virkoja.

Tutkimuksen yhteydessä toteutetut kuntavierailut osoittivat, että syrjäisten kuntien pieniin lukioihin kyetään rekrytoimaan päteviä ja koulujen kehittämiseen sitoutuneita opettajia. Käytännössä tämä on tarkoittanut hyvin omalaatuisten yhdistelmävirkojen luomista. Puolangalla on esimerkiksi otettu käyttöön aineenopettajan virka, jossa on opetustunteja peruskoulussa, lukiossa ja kansalaisopistossa. Tämän tyyppiset virat istuvat huonosti opetusalan virka- ja työehtosopimukseen, sillä osa opetustunneista lasketaan kokonaistyöaikamallin ja osa opetusvelvollisuusmallin mukaan. Virkarakenteen kehittämiseen jäykkyyttä tuottanevat pikemminkin virka- ja työehtosopimukset kuin lakisääteiset kelpoisuusehdot.

Ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijamäärät ovat kasvaneet siitä huolimatta, että peruskoulun päättävien määrä on kääntynyt laskuun. Tämä

---

<sup>87</sup> Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunta 2014a s. 23–25.

<sup>88</sup> Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunta 2014b s. 27.

selittyy jossakin määrin ammatillisen koulutuksen vetovoiman kasvulla peruskoulun päättävien keskuudessa. Valtaosin ilmiö liittyy kuitenkin siihen, että ammatillisen peruskoulutuksen aloittavissa on runsaasti muita kuin peruskoulun päättäneitä, esimerkiksi lukiosta siirtyviä, lukiosta valmistuneita ja ammattialan vaihtajia. Ammatillisen peruskoulutuksen käyttömenot ovat kasvaneet opiskelijamäärän kasvun myötä.<sup>89</sup> Samaan aikaan ammatillista koulutusta antavien oppilaitosten määrä on vähentynyt voimakkaasti. Vuosien 2005 ja 2014 välillä ammatillisten oppilaitosten määrä lähes puolittui 184 oppilaitoksesta 105 oppilaitokseen, jos ammatilliset erityisoppilaitokset ja ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset jätetään tarkastelun ulkopuolelle.<sup>90</sup> Siinä missä lukiokoulutuksen saavutettavuudessa ei ole tapahtunut yleisellä tasolla viime aikoina merkittäviä muutoksia, on ammatillisen koulutuksen saavutettavuus selkeästi heikentynyt.

Peruskoulun päättävien keskuudessa lukiokoulutukseen hakeminen on valtakunnallisesti suositumpaa kuin ammatilliseen koulutukseen hakeminen, vaikkakin peruskoulun päättävien kiinnostus ammatillista koulutusta kohtaan on viime vuosina kasvanut suhteessa lukiokoulutukseen. Samalla lukiokoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen siirtyminen on alkanut polarisoitua siten, että lukiokoulutuksen vetovoima on Etelä-Suomen alueella muuta maata korkeampi. Kuntakohtainen vaihtelu lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen vetovoimassa on kuitenkin suurta, ja siihen vaikuttaa olennaisesti kunnan oppilaitosrakenne. Lukiokoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen sijoittuminen on myös vahvasti sukupuolitunutta: lukiokoulutuksen opiskelupaikan vastaanottaneista lähes 60 prosenttia on tyttöjä, kun ammatillisessa koulutuksessa tyttöjen osuus on noin 48 prosenttia.<sup>91</sup>

Toisen asteen koulutuksen alueellista saavutettavuutta on tarkasteltu säännöllisesti osana aluehallintovirastojen suorittamaa peruspalveluiden arviointia. Viimeisimmissä vuonna 2014 julkaistuissa valtakunnallisissa<sup>92</sup> ja

---

<sup>89</sup> Pohjois-Suomen aluehallintovirasto 2014a s. 66.

<sup>90</sup> Suomen virallinen tilasto (SVT): Koulutuksen järjestäjät ja oppilaitokset [Tilastokeskuksen ylläpitämä tietokanta].

<sup>91</sup> Pohjois-Suomen aluehallintovirasto 2014a s. 63–74.

<sup>92</sup> Pohjois-Suomen aluehallintovirasto 2014a.

alueellisissa<sup>93</sup> arviointiraporteissa on tarkasteltu, kuinka suuri osuus peruskoulun päättävästä 16-vuotiaiden ikäluokasta asui vuonna 2013 enintään 10 kilometrin etäisyydellä lukiosta ja ammatillista opetusta tarjoavan oppilaitoksen toimipisteestä. Ammatillisen perusopetuksen osalta tarkasteltiin yhtäältä sitä, kuinka monta prosenttia asuu ylipäänsä 10 kilometrin etäisyydellä jostakin toimipisteestä, ja toisaalta sitä, kuinka moni asui kymmenen kilometrin etäisyydellä vähintään kolmella toimialalla ammatillista opetusta tarjoavasta toimipisteestä tai toimipisteistä. Nämä toisen asteen koulutuksen saavutettavuutta kuvaavat tunnusluvut ovat hyviä indikaattoreita sille, kuinka yhdenvertaisesti oikeus perusopetukseen todellisuudessa Suomessa toteutuu.

Peruspalveluiden arvioinnissa havaittiin, että lukiokoulutuksen saavutettavuus oli pysynyt valtakunnallisella tasolla mitattuna hyvällä tasolla. Peruskoulun vuonna 2013 päättäneistä 86 prosenttia asui enintään 10 kilometrin etäisyydellä lukiosta. Vaikka kunta- ja maakuntakohtaisia eroja esiintyikin, yleisesti arvioituna runsasväkisimmillä alueilla lukiot olivat helposti nuorten saavutettavissa ja haja-asutusalueilla lukioita oli edelleen pienemmissäkin syrjäkunnissa. Heikoimmillaan lukiokoulutuksen saavutettavuus oli Itä-Suomessa, missä se jäi keskimäärin 10 prosenttia alle valtakunnallisten keskiarvojen.

Ammatillisen koulutuksen saavutettavuus jäi peruspalveluiden arvioinnissa valtakunnallisella tasolla vain hieman lukiokoulutuksen saavutettavuutta heikommaksi. Peruskoulun vuonna 2013 päättäneistä 78 prosenttia asui enintään 10 kilometrin etäisyydellä jostakin ammatillisen koulutuksen opetuspaikasta. Alueelliset erot ammatillisen koulutuksen saavutettavuudessa olivat kuitenkin suuria. Vain Etelä-Suomen alue ylitti maan keskiarvon, ja Lounais-Suomen alue pääsi lähelle keskiarvoa. Muualla Suomessa ammatillisen koulutuksen saavutettavuus jäi alle valtakunnallisen keskiarvon, ja Itä-Suomen nuorilla eroa eteläsuomalaisiin nuoriin kertyi yli 25 prosenttiyksikköä, vaikka ammatillisen koulutuksen saavutettavuus olikin Itä-

---

<sup>93</sup> Esim. Itä-Suomen aluehallintovirasto 2014; Lapin aluehallintovirasto 2014; Pohjois-Suomen aluehallintovirasto 2014b.

Suomessa sinänsä parantunut verrattuna edelliseen vuonna 2011 suoritettuun peruspalveluiden arviointiin.<sup>94</sup>

Jos ammatillisen koulutuksen saavutettavuutta tarkastellaan yhden toimipisteen saavutettavuuden sijaan kolmen eri koulutusvaihtoehdon saavutettavuuden kautta, kuva ammatillisen koulutuksen saavutettavuudesta heikkenee hieman. Vuonna 2013 peruskoulunsa päättäneistä 70 prosenttia asui enintään 10 kilometrin etäisyydellä vähintään kolmen ammatillisen koulutusalan tarjonnasta. Näinkin mitattuna saavutettavuus oli parhainta Etelä-Suomessa ja heikoimmillaan Itä-Suomessa, jossa näin mitattuna ammatillisen koulutuksen saavutettavuus jäi 54 prosenttiin.<sup>95</sup>

Vuonna 2013 Suomessa oli 30 kuntaa, joissa ainoallakaan kunnan 16-vuotiaalla nuorella ei ollut toisen asteen koulutusta saatavilla 10 kilometrin etäisyydellä kodistaan. Suomessa oli samaan aikaan 70 kuntaa, joissa joillekin peruskoulunsa päättävälle oli tarjolla alle 10 kilometrin etäisyydellä kodistaan lukiokoulutusta, muttei lainkaan ammatillista koulutusta, ja 126 kuntaa, joissa joillekin peruskoulunsa päättävälle oli tarjolla lukiokoulutusta ja vain yhdellä tai kahdella ammatillisella koulutusalueella ammatillista koulutusta. Tämän perusteella ammatillisen koulutuksen saatavuus on monin paikoin Suomea heikkoa, vaikkakin rajoitetusti toisen asteen koulutusta tarjoavien kuntien määrä on pitkälti kuntaliitosten vuoksi viime vuosina vähentynyt. Kuntatasolla tarkastellen myös lukiokoulutuksen saavutettavuudessa esiintyi vuonna 2013 suuria eroja kaikkialla maassa.<sup>96</sup>

Heikoimmalla tasolla toisen asteen koulutuksen saavutettavuus oli niin lukiokoulutuksen kuin ammatillisen koulutuksen osalta Itä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella, vaikka Itä-Suomen aluehallintoviraston toteuttamassa peruspalveluiden arvioinnissa todettiin, että vuonna 2013 lähes jokaisen toimialueen kunnan keskustassa oli lukio. Kysymys on ennen kaikkea siitä, että Itä-Suomessa on kuntia, joilla on suhteellisen pienet kuntakeskukset ja valtakunnallisesti tarkasteltuna poikkeuksellisen paljon asutusta 10–30 kilometrin säteellä niistä. Ammatillisen koulutuksen saavutet-

---

<sup>94</sup> Pohjois-Suomen aluehallintovirasto 2014a s. 63–74.

<sup>95</sup> Pohjois-Suomen aluehallintovirasto 2014a s. 63–74.

<sup>96</sup> Pohjois-Suomen aluehallintovirasto 2014a s. 63–74.



tavuus Itä-Suomessa vaihtelee maakunnittain ja on erityisen heikkoa Etelä-Savon ja Pohjois-Karjalan maakunnissa.<sup>97</sup>

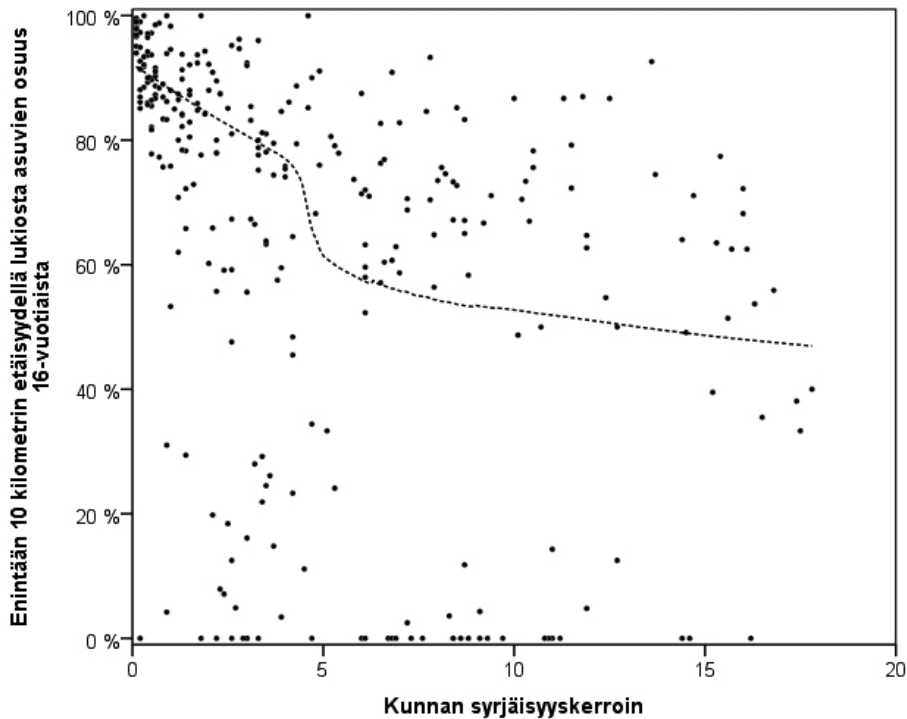
Sivistyksellisen yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta myös Kainuun tilanne näyttäytyy synkkänä. Jos Kajaania ei oteta huomioon, maakunnan alueella ei ole yhdessäkään kunnassa tarjolla ammatillista koulutusta vähintään kolmella koulutuslallalla. Samaan aikaan myös toisen asteen koulutuksen sukupuoleen perustuva polarisaatio on Kainuussa muuta maata suurempi: maakunnassa peruskoulun päättävistä miehistä vain 27 prosenttia haki lukioon.<sup>98</sup>

Hajontakuviassa 6 kuvataan kymmenen kilometrin päässä lukiosta asuvien prosenttiosuuden yhteyttä kunnan syrjäisyyteen. Kuviossa olevat pisteet ovat kuntia. Kuvion vaaka-akseli kuvaa kunnan syrjäisyyserrointa (ks. 1.3.2), joka on sitä suurempi, mitä syrjäisempi kunta on kysymyksessä. Kuvion pystyakseli kuvaa sitä, kuinka monta prosenttia kunnassa asuvista 16-vuotiaista asui enintään 10 kilometrin etäisyydellä koulusta vuonna 2013.

---

<sup>97</sup> Itä-Suomen aluehallintovirasto 2014 s. 48–58.

<sup>98</sup> Pohjois-Suomen aluehallintovirasto 2014b s. 63–75.



Kuvio 6. Kunnan syrjäisyyden yhteys enintään 10 kilometrin päässä lukiosta asuvien 16-vuotiaiden määrään.<sup>99</sup>

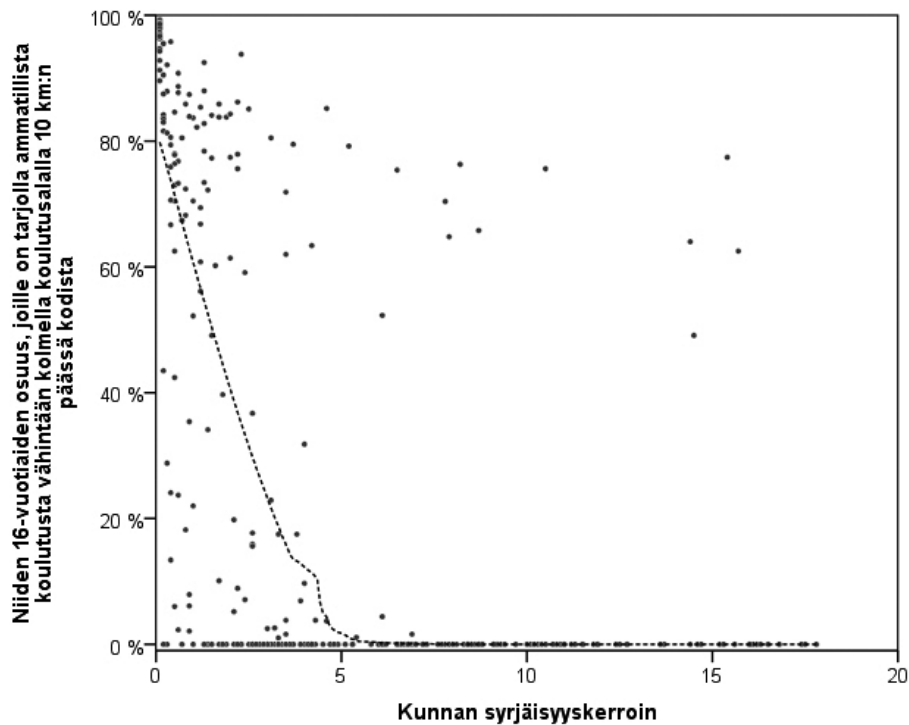
Hajontakuviioon katkoviivalla piirretty soviteviiva<sup>100</sup> osoittaa, kuinka kunnan syrjäisyyden kasvaessa myös enintään kymmenen kilometrin etäisyydellä lukiosta asuvien 16-vuotiaiden suhteellinen osuus vähenee. Kuvioista näkee, kuinka kaikkein kaupunkimaisimpien kuntien ulkopuolella

<sup>99</sup> Lukiosta enintään 10 kilometrin etäisyydellä asuvien 16-vuotiaiden määrää koskeva tieto on vuodelta 2013 ja perustuu Pohjois-Suomen aluehallintoviraston tutkimusryhmän käyttöön luovuttamaan kuntien peruspalveluiden arvioinnin aineistoon. Kuvio kertoo vain suomenkielisten oppilaiden tilanteen. Kuviossa ei esitetä lainkaan tietoa sellaisista kunnista, joissa asui ainoastaan ruotsinkielisiä 16-vuotiaita. Rajauksen taustalla on kuntien peruspalveluiden arvioinnin arviointiasetelma, jossa ruotsinkielisen opetuksen saavutettavuutta arvioidaan erillään suomenkielisen koulutuksen saavutettavuudesta.

<sup>100</sup> Sovitteen piirtämiseen on käytetty kernel-regressiota (Epanechnikov, 80 %). Syrjäisyyserroimen pisteluvun ja 10 km:n päässä lukiosta asuvien 16-vuotiaiden määrän välillä on tilastollisesti merkitsevä korrelaatio.

hajonta on suurta. Kaskinen, Laukaa ja Aura ovat vähiten syrjäisiä kunnista, joissa enintään 10 kilometrin etäisyydellä lukiosta asuvien määrä jää alle 30 prosentin. Syrjäisyyskertoimen pisteluvun perusteella 25:stä kaikkein syrjäisimmästä kunnasta vain Hyrynsalmella, Pelkosenniellä, Pyhännällä ja Siikalatvassa enintään 10 kilometrin etäisyydellä lukiosta asuvien määrä jää alle 30 prosentin. Koska kaikkein syrjäisimmät kunnat ovat pääsääntöisesti onnistuneet säilyttämään omassa kuntakeskuksessaan yhtenäisperuskoulun yhteydessä toimivan lukion, lukiokoulutuksen saavutettavuus on heikoimmillaan alueellisten keskuskaupunkien läheisyydessä sijaitsevis- sa maaseutukunnissa.

Toisin kuin lukiokoulutus ammatillinen koulutus on keskittynyt lähinnä aluekeskuksiin. Keskusten ulkopuolella sijaitsee vain yksittäisiä ammattioppilaitosten toimipisteitä, jotka antavat koulutusta yhdellä tai enintään kahdella koulutusosalalla. Hajontakuviossa 7 kuvataan monipuolisen ammatillisen koulutuksen tarjonnan yhteyttä kunnan syrjäisyyteen. Kuviossa olevat pisteet ovat kuntia. Kuvion vaaka-akseli kuvaa kunnan syrjäisyyskerrointa (ks. 1.3.2), joka on sitä suurempi, mitä syrjäisempi kunta on kysymyksessä. Kuvion pystyakseli kuvaa sitä, kuinka monelle prosentille kunnassa asuvista 16-vuotiaista oli tarjolla vähintään kolmella koulutusosalalla ammatillista koulutusta 10 kilometrin etäisyydellä kodista vuonna 2013.



Kuvio 7. Kunnan syrjäisyyden yhteys niiden 16-vuotiaiden määrään, joille on tarjolla ammatillista koulutusta vähintään kolmella koulutusallalla enintään 10 kilometrin päässä kodista.<sup>101</sup>

Hajontakuviioon katkoviivalla piirretty soviteviiva<sup>102</sup> osoittaa, kuinka kunnan syrjäisyyden kasvaessa ammatillisen koulutuksen saatavuus romahtaa. Kunnissa, joiden syrjäisyyserroimen pisteluku ylittää arvon 5, monipuolista ammatillista koulutusta on saatavilla vain poikkeuksellisesti.

<sup>101</sup> Ammatillisesta koulutuksesta vähintään 10 km:n etäisyydellä asumista koskeva tieto on vuodelta 2013 ja perustuu Pohjois-Suomen aluehallintoviraston tutkimusryhmän käyttöön luovuttamaan kuntien peruspalveluiden arvioinnin aineistoon. Kuvio kertoo vain suomenkielisten oppilaiden tilanteen. Kuviossa ei esitetä lainkaan tietoa sellaisista kunnista, joissa asui vain ruotsinkielisiä 16-vuotiaita. Rajauksen taustalla on kuntien peruspalveluiden arvioinnin arviointiasetelma, jossa ruotsinkielisen opetuksen saavutettavuutta arvioidaan erillään suomenkielisen koulutuksen saavutettavuudesta.

<sup>102</sup> Sovitteen piirtämiseen on käytetty kernel-regressiota (Epanechnikov, 80 %). Syrjäisyyserroimen pisteluvun ja 10 km:n etäisyydellä tarkastellusta monipuolisesta ammatillisen koulutuksen tarjonnasta asumisen välillä on tilastollisesti merkitsevä korrelaatio.

Tähän ryhmään kuuluu yli kolmasosa Suomen kunnista. Monipuolisesti ammatillista peruskoulutusta enintään kymmenen kilometrin etäisyydellä kodista on tarjolla vain seuraavissa kunnissa, joiden syrjäisyyseroimen pisteluku on yli 5: Ähtäri, Kitee, Haapavesi, Kuusamo, Virrat, Nurmes, Kemijärvi, Sodankylä, Pudasjärvi, Inari, Taivalkoski. Myös eräissä Etelä-Suomen pienissä kunnissa, jotka sijaitsevat maakuntakeskusten läheisyydessä, monipuolisen ammatillisen koulutuksen saavutettavuus on heikkoa. Esimerkiksi Kaskisissa, Nokialla, Hangossa, Harjavallassa, Kangasalalla, Muuramessa, Akaalla, Nastolassa, Paimiossa ja Karkkilassa on tarjolla alle kolmannekselle peruskoulun päättävästä ikäluokasta kolmen eri koulutusalan ammatillista koulutusta enintään 10 kilometrin etäisyydellä kodista. Ammatillisen koulutuksen heikko saavutettavuus ei ole näin vain kaikkein syrjäisimpien kuntien ongelma.

Esimerkiksi Puolanka ja Rautavaara ovat kuntia, joissa peruskoulun päättävälle ikäluokalle ei ole 10 kilometrin etäisyydellä kodista tarjolla muita toisen asteen oppilaitoksia kuin kuntakeskuksessa sijaitseva lukio. Kummassakin kunnassa myös lukioon on pitkä matka, sillä Rautavaaralla 10 kilometrin etäisyydellä siitä asui vuonna 2013 vain 50 prosenttia peruskoulun päättäneistä. Puolangalla tilanne oli hieman parempi (63 %). Haastattelujen perusteella Rautavaaralla ja Puolangalla koetaan, että syrjäkunnissa asuvilla peruskoulun päättävillä nuorilla ei ole samanlaisia mahdollisuuksia valita itseään kiinnostavaa peruskoulun jälkeistä koulutuspaikkaa kuin maakuntakeskuksissa asuvilla. Ammatilliseen oppilaitokseen lähtevät joutuvat muuttamaan pois paikkakunnalta, kun taas lukioon menevät jäävät paikkakunnalle vielä lukio-opintojen ajaksi. Koska monilla peruskoulunsa päättävillä on pitkä matka myös oman kunnan lukioon ja koulutuksen heikkoon saavutettavuuteen on totuttu jo perusopetuksen kohdalla, eriarvoisuuden kokemus ei liity niinkään matkojen pituuteen vaan pikemminkin kunnasta poismuuttamisen pakkoon.

Sodankylä ja Mänttä-Vilppula ovat sen sijaan kuntia, joissa on tarjolla monipuolisesti toisen asteen koulutusta niin yleissivistävässä lukiossa kuin useilla ammatillisen peruskoulutuksen koulutusaloilla. Vuonna 2013 sodankyläläisistä 64 prosenttia peruskoulunsa päättäneistä asui enintään 10

kilometrin etäisyydellä lukiosta tai ammatillisesta oppilaitoksesta. Mänttä-Vilppulassa tilanne oli vielä parempi (78 %).

Haastattelujen yhteydessä myös Mänttä-Vilppulassa ja Sodankylässä ammatillisen koulutuksen tarjonta koettiin huonoksi. Kuntien sivistystoimenjohtajat toivat esiin sen, kuinka näissä kunnissa on havaittavissa ilmiö, jossa nuori suorittaa ensin peruskoulun jälkeen ammatillisen tutkinnon jollakin sellaisella alalla, jota kunnan ammatillisessa oppilaitoksessa on tarjolla, ja sen jälkeen muuttaa pois kunnasta ja suorittaa toisen ammatillisen tutkinnon sellaisella alalla, joka häntä itseään kiinnostaa. Tämä osoittaa sen, kuinka syrjäkunnissa asuminen saattaa lisätä moninkertaista kouluttautumista. Asiaa koskevaa tutkimustietoa ei kuitenkaan ole tietojemme mukaan olemassa.

## 2.6 Yhtäläinen mahdollisuus itsensä kehittämiseen

Koulutuksen ohella perustuslain 16.2 §:n sääntelemään alueeseen kuuluvat laaja-alaisesti erilaiset ihmisten itsensä kehittämisen mahdollisuudet. Perusoikeusuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä tällaisina mainitaan tiedon hankinta, tieteellinen ja taiteellinen toiminta, taiteista nauttiminen sekä liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittaminen. Käytännössä säännös kattaa kaikenlaiset sivistyspalvelut.<sup>103</sup> Kuntien osalta aluetta koskevaa sääntelyä löytyy muun muassa kirjastolaista, kuntien kulttuuritoiminnasta annetusta laista, liikuntalaista ja nuorisolaista. Koska perusoikeus itsensä kehittämiseen on jokaisen oikeus, se ulottuu yhtäläisesti kaikkiin ikäryhmiin lapsista vanhuksiin niiden erityiset tarpeet huomioiden<sup>104</sup>.

Koska markkinatalouden oloissa itsensä kehittämiseen tarvittavat palvelut hankitaan ensisijassa avoimilta markkinoilta, niiden hankkiminen edellyttää ostovoimaa. Siten ihmisten itsensä kehittämisen mahdollisuuksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta on tärkeää, että heidän toimeentulon-

<sup>103</sup> HE 309/1993 vp s. 64.

<sup>104</sup> Esimerkiksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan 23 artikla painottaa, että vanhuk-  
sille on luotava heidän toimintakykynsä huomioiden mahdollisuus osallistua aktiivi-  
sesti julkiseen, sosiaaliseen ja kulttuurielämään.

sa on riittävä. Heikko toimeentulo tunnetusti estää ihmistä esimerkiksi käyttämästä maksullisia kulttuuri- ja liikuntapalveluita.

Kuntahaastattelujen yhteydessä selvisi, että erityyppisten palveluiden käyttämiseen liittyvä eriarvoisuus ei syrjäkunnissa liity niinkään suoraan palveluiden hintaan kuin kykyyn liikkua palvelutarjonnan luokse. Syrjäkunnissa oman auton käyttöön ja ylläpitoon liittyvät kulut nousevat usein suuremmiksi kuin kulttuuri- ja liikuntapalveluista sinänsä aiheutuvat kulut. Syrjäkunnissa asuvien näkökulmasta varattomuuden esteitä purettaessa on pyrittävä erityisesti purkamaan liikkumisesta aiheutuviin kuluihin liittyviä esteitä.

Perustuslain 16.2 § toteuttaminen liittyikin kiinteästi perustuslain 19 §:ssä säädettyyn ihmisten toimeentulon turvaamiseen. Koska vain tutkintoon johtavan koulutuksen kohdalla varattomuudesta aiheutuvia esteitä puretaan erityisen toimeentuloturvajärjestelyn eli opintotuen avulla, sen ulkopuolella varattomuuden esteiden purkamisen ytimessä on oikeudellisesti yleinen toimeentuloturvajärjestelmä, jota käsitellään toisaalla tässä kirjassa. Ei ole kuitenkaan toimeentulotuen viimesijaisen luonteen kannalta tarkoituksenmukaista, että varattomuudesta johtuvia esteitä puretaan laajamittaisesti toimeentulotuen avulla. Siten perustuslain 16.2 §:stä voi johtaa kunnalle velvollisuuden ottaa käyttöön erityyppisiä alennettuja maksuluokkia esimerkiksi työttömille tai opiskelijoille järjestämässään sivistyspalveluissa. Kunnalla on kuitenkin laaja kunnallispoliittinen harkintavalta siinä, miten se kohdentaa varattomuuden esteitä purkavia tukitoimia eri ryhmille. Esimerkiksi opiskelijoille, työttömille ja vanhuksille kohdistetut alennukset saavat poiketa toisistaan.

Kaikissa kunnissa, joissa tutkimushankkeen aikana vierailtiin, oli käytössä erilaisia alennettuja maksuluokkia. Niiden käyttöä ei mielletty mitenkään erityisesti syrjäkuntiin liittyvänä ilmiönä, vaan sen sijaan osana sellaista sivistyksellistä yhdenvertaisuutta toteuttavaa toimintaa, jota on tärkeää noudattaa kaikkialla maassa.

Yhdenvertaisuuden elementit ovat vahvasti läsnä yksilöiden itsensä kehittämisen mahdollisuuksia koskevassa sääntelyssä. Kunnille lainsäädännössä

asetettujen tehtävien tarkoituksena on turvata keskeisimpien sivistyspalveluiden saatavuus kaikkialla maassa. Varsinaista normiohjausta keskeisempi ohjausväline tällä alueella on kuitenkin valtionavustusjärjestelmään perustuva taloudellinen ohjaus. Koska sivistyspalveluiden sisältöön kohdistuu niukasti sääntelyä, sivistyspalveluiden laatutaso määrittyy ennen kaikkea kuntien niiden järjestämiseen käyttämien taloudellisten voimavarojen perusteella.

Itsensä kehittämisen mahdollisuuksien turvaamisvelvoite on siinä määrin yleinen, ettei suoraan sen nojalla yhdellekään yksittäiselle toimijalle synny oikeutta taloudellisen tuen saamiseen. Ennen kaikkea se on yhteiskunnan moniarvoisuuden turvaamiseen kehottava optimointikäsky, joka edellyttää, ettei mikään yhteiskunnassa laajahkosti kannatusta nauttiva ajattelusuuntaus taikka yhteiskunnan jäsenten ja kokonaisuuden kehityksen ja hyvinvoinnin kannalta tarpeellinen toiminta jää vaille tukea. Perustuslain tasoinen sääntely jättää kuitenkin täysin avoimeksi sen, millaisten järjestelyjen kautta ihmisten yhdenvertaiset mahdollisuudet kehittää itseään turvataan. Perustuslaista ei voi johtaa velvoitteita kulttuuri- ja liikuntapalveluiden järjestämiseen jollakin tietyllä tavalla. Siten esimerkiksi taidelaitosten ja liikuntapaikkojen ylläpitäminen on vain yksi väline, jonka avulla julkinen valta voi halutessaan luoda puitteita ihmisten mahdollisuudelle itsensä kehittämiseen.

Suomalaisessa yhteiskunnassa kaikille tarjottavien sivistyspalveluiden ytimen muodostavat yleiset kirjastot. Kirjastolain 2 §:n mukaan yleisten kirjastojen tavoitteena on edistää väestön yhtäläisiä mahdollisuuksia sivistykseen, kirjallisuuden ja taiteen harrastukseen, jatkuvaan tietojen, taitojen ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseen, kansainvälistymiseen sekä elinikäiseen oppimiseen. Kirjastotoiminnassa tavoitteena on edistää myös virtuaalisten ja vuorovaikutteisten verkkopalvelujen ja niiden sivistyksellisten sisältöjen kehittymistä. Käytännössä kirjastoista on muodostunut myös keskeinen internet-yhteyksien tarjoaja sille väestön osalle, jolla ei ole mahdollisuutta hankkia internet-yhteyttä kotiinsa tai joka tarvitsee ohjausta ja tukea internet-palveluiden käytössä.

Kirjastolain 3 §:n mukaan kunnan tehtävänä on kirjasto- ja tietopalvelujen järjestäminen siten, että kunnan kirjastolaitoksen oman kokoelman käyttämisen kirjaston tiloissa on oltava kaikille maksutonta. Kirjastolaki ei kuitenkaan velvoita kuntaa ylläpitämään omaa kunnan kirjastoa, sillä kun-



ta voi järjestää kirjasto- ja tietopalvelut myös osittain tai kokonaan yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai muulla tavoin.

Koska laadukkaiden kirjastopalveluiden järjestäminen edellyttää kirjastoammatillista osaamista, kirjastolaki edellyttää, että asiakkaiden käytettävissä tulee olla kirjasto- ja tietopalvelualan henkilöstöä sekä uusiutuva kirjastoaineisto ja -välineistö. Kirjastotoiminnan sisällöllinen kehittäminen on kirjastoammatillinen kysymys, eikä esimerkiksi kokoelman kartuttamista ja hoitamista säännellä millään tavalla.

Kirjastolaki edellyttää, että kunnissa on asiakkaiden käytettävissä kirjasto- ja tietopalvelualan koulutuksen saanutta henkilöstöä. Kirjastoasetuksen mukaan vähintään 70 prosentilla kunnan kirjastojen henkilökunnasta tulee olla alan ammatillinen koulutus, minkä lisäksi 45 prosentin tulee olla opiskellut ammattikorkeakoulussa tai yliopistossa 60 opintopisteen laajuiset kirjasto- ja informaatioalan opinnot. Vuoden 2010 alussa voimaan tulleen kirjastoasetuksen siirtymäsäännöksen mukaan kuntien tulee saavuttaa asetetut koulutusvaatimukset kuuden vuoden kuluessa eli vuoden 2015 loppuun mennessä.

Mielenkiintoinen sekä kielellistä yhdenvertaisuutta koskevan sääntelyn tulkinnan että syrjäkuntien asukkaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta on kirjastolain kielellistä yhdenvertaisuutta koskeva sääntely. Sen mukaan yhtäältä kaksikielisessä kunnassa molempien kieliryhmien tarpeet tulee ottaa huomioon yhtäläisin perustein. Saamelaiden kotiseutualueen kunnissa sekä saamenkielisen että suomenkielisen väestöryhmän tarpeet tulee ottaa huomioon yhtäläisin perustein. Sääntely poikkeaa perustuslain 17 §:ssä ilmaistusta saamenkielisen väestön aineellisen yhdenvertaisuuden edistämisen tavoitteesta, ja siinä otetaan lähtökohdaksi saamenkielisen ja suomenkielisen väestöryhmän muodollisen yhdenvertaisuuden turvaaminen saamelaiden kotiseutualueen kunnissa. Muodollisen ja aineellisen yhdenvertaisuuden edistämisen rajapinnan näkökulmasta esiin nousee kysymys, liikutaanko sääntelyn tarkoittamalla alueella, kun aineellisen yhdenvertaisuuden edistämisessä on edetty tasolle, jolla huomioitavaksi tulevat jälleen myös muodollisen yhdenvertaisuuden lähtökohdat esimerkiksi heikommassa asemassa olevan väestöryhmän kohdalla. Mahdollinen tulkinta on myös kirjastopalvelujen pitäminen siinä määrin tärkeänä, ettei heikommassa asemassa olevan väestöryhmän tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistä-

minen riittä, vaan palvelu säännellään muodollisen yhdenvertaisuuden lähtökohdista toteutettavaksi.

Kirjastopalvelujen ohella kuntien tehtäviin kuuluu kulttuuritoiminnan järjestäminen kunnassa. Samoin kuntien tulee järjestää kunnan asukkaille mahdollisuuksia taiteen perusopetukseen sekä harrastusta tukevaan opetukseen taiteen eri aloilla. Näistä säädetään tarkemmin laissa kuntien kulttuuritoiminnasta ja laissa taiteen perusopetuksesta. Edelleen kuntien tehtävänä on nuorisotyön ja -politiikan hoitaminen nuorisolain mukaisella tavalla. Liikuntalaissa asetetaan myös kuntien tehtäväksi edellytysten luominen liikunnalle yhdessä valtion viranomaisten kanssa. Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelujen sisältöä koskeva sääntely on koulutusta koskevaa sääntelyä ja tämän nojalla annettuja määräyksiä väljempää, jolloin palveluissa voi kunnittain esiintyä huomattaviakin eroja. Ymmärrettäessä sivistyksellinen yhdenvertaisuus moniulotteiseksi kokonaisuudeksi, jossa ei pyritäkään kaikilta osin samaa kaikille -tavoitteeseen, ei tämä kuitenkaan muodostu yhdenvertaisuuden kannalta haasteeksi. Sen sijaan väljä palvelujen määrällisen saatavuuden sääntely linkittyy vahvasti kuntien taloudellisiin mahdollisuuksiin palvelujen järjestämisessä, ja saattaa myös syrjäkuntien asukkaiden näkökulmasta olla yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallinen. Perustuslain 22 §:n nojalla julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, jolloin palvelujen määrä ei kuitenkaan voi laskea siinä määrin vähäiseksi, että saavuttaisiin sivistyksellisen yhdenvertaisuuden kiinteän ytimen loukkaamisen alueelle.

Kunnan tasolla erityisesti taiteen perusopetusta sekä kuntien kulttuuritoimintaa koskevalla tavallisen lain tasoisella sääntelyllä on kytköksensä myös perustuslain 16.3 §:n turvaamaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauten. Palvelut edesauttavat yksilön edellytysten vahvistumista erityisesti taiteen vapauden täysimääräiseen käyttämiseen. Vastaavia kytköksiä löytyy yleissivistävän koulutuksen ja muiden sivistyspalveluiden sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden väliltä, mikä johtaa kiinteään yhteyteen yhdenvertaista oikeutta sivistykseen turvaavien perusoikeuksien välillä.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Ks. Mäkelä 2013a s. 114–116; Mäkelä 2013b s. 917–923.

Keskeisessä roolissa sivistyksellisen yhdenvertaisuuden turvaamisessa ovat myös vapaan sivistystyön oppilaitokset. Lain vapaasta sivistystyöstä mukaan vapaan sivistystyön tarkoituksena on järjestää elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta yhteiskunnan eheyttä, tasa-arvoa ja aktiivista kansalaisuutta tukevaa koulutusta. Vapaan sivistystyön ytimessä ovat kansalais- ja työväenopistot. Ne ovat paikallisiin ja alueellisiin sivistystarpeisiin pohjautuvia oppilaitoksia, jotka tarjoavat mahdollisuuksia omaehtoiselle oppimiselle ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseksi. Kansalais- ja työväenopistojen verkko kattaa lähes koko maan. Kunnalla ei ole kuitenkaan velvollisuutta ylläpitää kansalais- ja työväenopistoa tai ylipäänsä järjestää vapaan sivistystyön piiriin kuuluvia palveluita alueellaan. Lainsäädäntö tarjoaa myös väljät puitteet niille tavoille, joilla vapaan sivistystyön piiriin kuuluvaa opetusta järjestetään. Laki vapaasta sivistystyöstä sallii esimerkiksi sen, että kunta tai kuntayhtymä voi yhdistää vapaan sivistystyön oppilaitoksensa muuhun ylläpitämäänsä oppilaitokseen.

Oman erityisryhmänsä sivistyksellisiä perusoikeuksia konkretisoivien kunnallisten palveluiden joukossa muodostavat oman erityisen valtionosuusjärjestelmän piirissä olevat taidelaitokset, joita kutsutaan niiden erityiseen valtionosuusjärjestelmään viitaten vos-taidelaitoksiksi. Niiden toimintaa ja rahoitusta säännellään yhtäältä teatteri- ja orkesterilaissa ja toisaalta museolaissa. Suomessa toimii noin viisikymmentä puheteatteria, kymmenen tanssiteatteria, kolmekymmentä orkesteria ja yli sata museota, jotka saavat erityistä opetus- ja kulttuuriministeriön vahvistamaa valtionosuutta toimintaansa. Monien laitosten ylläpitäjinä toimivat kunnat ja kuntayhtymät, mutta laitoksia ylläpitävät myös esimerkiksi yhdistykset ja osakeyhtiöt, joissa tosin tyypillisesti kunnat ovat merkittävällä panoksella mukana. Taidelaitosverkko on aikanaan luotu valtakunnallisesti kattavaksi, ja sen tarkoituksena on ollut kulttuurin demokratisoinnin hengessä taata monipuoliset kulttuuripalvelut kaikkialla maassa.

Taidelaitoksen ylläpitäminen on kunnalle ja muulle ylläpitäjälle vapaaehtoista, ja valtionosuuden piiriin pääseminen edellyttää, että opetus- ja kulttuuriministeriö tekee erillisen, sitomattomaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvan päätöksen. Taidelaitosten toimintaan tarkoitettua valtionosuutta maksetaan kunnalle sen ylläpitämille taidelaitoksille yksittäistapauksellisesti osoitettujen henkilötyövuosimäärien perusteella erillään

kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmästä. Kunnan ei kuitenkaan tarvitse käyttää taidelaitoksen ylläpitämiseen saamaansa erityistä valtionosuutta taidelaitoksen toimintaan. Pitkään oikeudellisesti epäselväksi jäänyt asia ratkaistiin korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 2010 antamalla ratkaisulla, jossa vahvistettiin kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmästä irrallaan olevien valtionosuusjärjestelmien yleiskatteinen luonne. Samassa ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus kuitenkin salli sen, että asianomainen ministeriö saa harkinnanvaraisia laskentaperusteita soveltaessaan leikata tulevaisuudessa valtionosuutta sellaiselta kunnalta, joka ei kohdista kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmästä irrallista valtionosuutta siihen tarkoitukseen, joka on ollut valtionosuuden laskentaperusteena. Tällä ratkaisulla korkein hallinto-oikeus pitkälti siirsi yleiskatteiseksi lukemansa täyskunnallisen teatteri-, orkesteri- ja museotoiminnan erityiskatteiseksi toiminnaksi.<sup>106</sup>

## **2.7 Monipuolisten liikunta- ja kulttuuripalveluiden saavutettavuus**

Monipuoliset liikunta- ja kulttuuripalvelut mahdollistavat sen, että jokainen voi ohjautua omia taipumuksiaan ja tarpeitaan vastaavien palveluiden ääreen kehittääkseen itseään. Siksi liikunta- ja kulttuuripalveluiden monipuolisuus eri kunnissa on hyvä osoitin sille, kuinka yhdenvertaisesti ihmisten mahdollisuus kehittää itseään toteutuu eri puolella Suomea.

Kulttuuripalveluiden ytimen muodostaa koko maan kattava kirjastoverkko. Kirjastopalvelut ovat Suomessa käytetyin kaikki kunnat kattava maksuton peruspalvelu. Lähes puolet suomalaisista käyttää kirjastoa vähintään kerran kuukaudessa, ja vähintään kerran viikossa kirjastossa asioi noin viidennes väestöstä. Vaikka viime vuosina on lakkautettu jonkin verran kirjastojen toimipisteitä eri puolilla maata, on kirjasto- ja tietopalvelujen saavutettavuus säilynyt toimipisteiden määrän perusteella edelleen melko kattavana. Sivukirjastojen ja kirjastoautoreittien lakkauttamisen yhteydessä on myös usein panostettu kunnan pääkirjaston aukiolotuntien lisäämiseen,

---

<sup>106</sup> KHO 6.10.2010 taltio 2609.

mikä on parantanut kirjastopalveluiden saatavuutta iltaisin ja viikonloppuisin. Niinpä kirjastopalveluiden saavutettavuuden ongelmat koskettavat lähinnä sitä syrjäkuntien laidoilla asuvaa väestönosaa, joka ei voi liikkua autolla kuntakeskuksessa olevaan kirjastoon.<sup>107</sup>

Aluehallintovirastojen toteuttamassa viimeisimmässä peruspalveluiden arvioinnissa todettiin, että kunnat täyttivät vuonna 2013 pääsääntöisesti kaikkialla maassa hyvin ammatillisen koulutuksen saaneen henkilöstön osuutta koskeneen vaatimuksen. Sen sijaan korkeakoulutettujen määrä oli vuonna 2013 asetuksen mukainen vain noin kolmasosassa Suomen kunnista. Heikoin tilanne oli Itä-Suomessa, jossa vain muutamassa kunnassa oli asetuksen mukainen osuus korkeakoulutettua kirjastohenkilökuntaa. Korkeakoulutettujen määrässä jäätettiin alle asetuksen mukaisen tason niin valtaosassa syrjäkuntia kuin myös valtaosassa suuria kaupunkeja, esimerkiksi Helsingissä.<sup>108</sup>

Kirjastopalveluiden ohella muut kunnalliset kulttuuripalvelut ovat olennainen osa suomalaista yhteiskuntaa. Kunnilla on kuitenkin erittäin vapaat kädet tuottaa haluamiaan kulttuuripalveluita haluamallaan tavalla. Sen jälkeen, kun kuntien kulttuuritoimintalakiin sisältyneen kulttuuritoimen henkilöstön mitoitusta koskeneet normit purettiin 1990-luvun alussa, kunnallisen kulttuuritoimen henkilöstörakennetta ei ole säädelty millään tavalla. Viimeisimmässä aluehallintovirastojen toteuttamassa peruspalveluiden arvioinnissa tarkasteltiin kuntien yleisen kulttuuritoiminnan henkilöstömäärää ja nettokustannuksia vuonna 2012. Arvioinnissa havaittiin, että kunnat käyttävät hyvin erilaisia euromääriä asukasta kohden yleiseen kulttuuritoimeensa. Käytännössä kuntien hallintorakenteiden erojen vuoksi kulttuuritoimeen käytettyjen taloudellisten panoksien vertailu kuntien välillä on lähes mahdotonta. Siksi kuntien yleisen kulttuuritoimen monipuolisuutta voidaan tarkastella kuntien välisiä eroja mielekkäästi vertaillen lähinnä henkilöressurssien avulla. Tältä osin peruspalveluiden arvioinnissa havaittiin, että noin kolmasosa alle 5 000 asukkaan kunnista käytti yleiseen kulttuuritoimeen vuonna 2013 vähemmän kuin yhden henkilötyövuoden verran henkilöresursseja. Peruspalveluiden arviointi osoittaa, että käytännössä

---

<sup>107</sup> Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunta 2014a s. 27–29.

<sup>108</sup> Pohjois-Suomen aluehallintovirasto 2014a s. 147–158.

monissa pienissä ja syrjäisissä kunnissa yleinen kulttuuritoimi on supistunut lähes olemattomaksi. Kysymys ei ole kuitenkaan uudesta ilmiöstä. Nykytilanteeseen siirryttiin pääosin jo 1990-luvun lamavuosina, kun kulttuuritoimen normiohjauksen purkaminen teki mahdolliseksi kulttuuritoimesta säästämisen ja yleiskatteiseen valtionosuusjärjestelmään siirtyminen teki siitä houkuttelevamman.<sup>109</sup>

Monissa syrjäkunnissa kulttuuripalveluiden järjestäminen on käytännössä paikallisten yhdistysten harteilla ja nojaa vahvasti talkootyöhön. Koska erityistä valtionosuutta saavat teatterit, orkesterit ja museot sijaitsevat pääasiassa maakuntien ja seutukuntien keskuskaupungeissa, laajamittaisen kulttuuritoiminnan ylläpitämisen voi katsoa siirtyneen samaan tapaan alueelliseksi toiminnoksi kuin ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisen. Lähes kaksi kolmasosaa teatterissa käynneistä tapahtuu pääkaupunkiseudulla tai suurissa kaupungeissa.<sup>110</sup> Teatteri-, orkesteri- ja museopalveluiden keskittymiskehityksestä huolimatta Suomessa on kuitenkin edelleen kaikissa maakuntakeskuksissa teatteri, orkesteri ja museo. Mikäli nämä maakuntakeskuksiin sijoittuneet taidelaitokset harjoittavat jatkossa vähintään nykyisessä laajuudessa kiertuetoimintaa, monipuolisten kulttuuripalveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta kaikkialla maassa voi pitää kohtuullisena.

Kulttuuritapahtumat, joita järjestetään etenkin kesäisin myös monessa syrjäkunnassa, paikkaavat kulttuuritarjonnan saavutettavuudessa syrjäiseuduilla muutoin olevia aukkoja. Niiden kunnilta saama tuki on usein kuitenkin vähäistä, ja käytännössä vastuu suurempien kulttuuritapahtumien julkisesta tuesta on opetus- ja kulttuuriministeriöllä, joka jakaa avustuksia suoraan kulttuuritapahtuman järjestäjäorganisaatioille.

Kulttuuripalveluiden ohella kunnat vastaavat liikuntapalveluista muun muassa liikuntapaikkarakentamisen ja liikuntapaikkojen ylläpidon kautta. Liikuntapaikkojen saavutettavuus vaihtelee Suomessa merkittävästi liikuntapaikan tyyppin perusteella. Siinä missä uimahalleja sijaitsee koko maan alueella myös pienemmissä taajamissa, jäähallit ovat yleensä suuremmissa keskuksissa. Näin niiden saavutettavuus on yleisesti uimahalleja huonom-

---

<sup>109</sup> Pohjois-Suomen aluehallintovirasto 2014a s. 133–146.

<sup>110</sup> Kangas & Pirnes 2015 s. 92.

pi. Jäähallien tapaan myös rakennetut lähiliikuntapaikat ovat sijoittuneet varsin keskittyneesti huolimatta niiden sinänsä suuresta määrästä. Niinpä syrjäkunnissa keskeisimmät liikuntamahdollisuuksien luoajat ovat käytännössä muun muassa lenkkeilyn ja pyöräilyn mahdollistavat kevyen liikenteen väylät sekä ulkoilureitit, joilla kunta saattaa ylläpitää latuverkostoa talvikaudella.<sup>111</sup>Lisäksi monet kunnat tukevat esimerkiksi suunnistus- ja koulukarttojen valmistamista ja sitä kautta kuntosuunnistuksia ja myös muuta maastoliikuntaa sekä virkistyskäyttömuotoja (esimerkiksi marjastus ja sienestys).

Liikuntapalveluiden yhdenvertaista saatavuutta koskeneissa tutkimuksissa on havaittu, ettei liikuntapalveluiden saatavuuden kannalta ole niinkään merkitystä sillä, miten hyvin jonkin yksittäisen liikuntamuodon liikuntapaikat ovat saavutettavissa. Pikemminkin tärkeää on se, kuinka monipuolisesti erilaista kohtuuhintaista liikuntatarjontaa on saatavilla. Siinä missä syrjäkunnissa on usein yksipuolinen valikoima liikuntapalveluja tarjolla, syrjäkunnissa on usein kuitenkin yleisellä tasolla tarkasteltuna asukasta kohden liikuntapaikkoja ja ryhmäliikuntaan tarvittavia liikuntavuoroja enemmän kuin kaupunkiseuduilla. Samoin syrjäkuntien tuottamat kunnalliset ja kunnallisesti tuetut urheiluseurojen järjestämät liikuntapalvelut ovat hinnaltaan huomattavasti edullisempia kuin kaupunkikeskusten kaupalliset liikuntapalvelut. Kaupunkiseuduilla ja syrjäkunnissa ilmenevät liikuntapalveluiden saatavuuteen liittyvät yhdenvertaisuusongelmat ovat siten luonteeltaan erilaisia.<sup>112</sup>

Liikuntapalveluiden kehitystä koskevissa tutkimuksissa on havaittu, että yhdenvertaisuus liikuntapaikkapalveluiden käytössä on kehittynyt Suomessa 1990-luvun lopulta lähtien huonompaan suuntaan. Hyvästä sosioekonomisesta asemasta tulevilla Etelä-, Keski- ja Länsi-Suomessa asuvilla ihmisillä on huomattavasti paremmat mahdollisuudet monipuoliseen liikuntaan kuin Pohjois- ja Itä-Suomessa asuvilla tai heikossa sosioekonomisessa asemassa olevilla. Kaikkein heikoimmat mahdollisuudet monipuoliseen liikuntaan on kuitenkin Etelä-, Keski- ja Länsi-Suomessa asuvilla heikossa sosioekonomisessa asemassa olevilla ihmisillä, sillä liikuntapalvelujen kus-

<sup>111</sup> Pohjois-Suomen aluehallintovirasto 2014a s. 120–132.

<sup>112</sup> Pohjois-Suomen aluehallintovirasto 2014a s. 120–132; Suomi et al. 2012.

tannukset ovat näillä alueilla Pohjois- ja Itä-Suomea korkeammat. On otaksuttavaa, että sosioekonomisen aseman tuottaman eriarvoisuuden kasvun ohella myös kaupunkiseutujen ja syrjäkuntien välinen eriarvoisuus lisääntyy jatkossa. Monet syrjäkunnat eivät nykyisellään hae valtiolta harkinnanvaraisia liikuntapaikkojen rakentamiseen tarkoitettuja valtionavustuksia, sillä niillä ei ole osoittaa valtionavustuksen vaatimaa omarahoitusosuutta liikuntapaikkoihin. Niinpä tämänhetkinen julkinen liikuntapolitiikka tuottaa liikuntapaikkoja lähinnä alueille, joissa niitä on jo hyvin saatavilla.<sup>113</sup>

Kunnat huolehtivat myös kouluopetuksen ulkopuolella tapahtuvasta lasten ja nuorten taideopetuksesta. Kunnallinen musiikin opetus levisi 1970-luvulla kattavasti eri puolille maata. Kansalaisopistot saivat tuolloin luvan järjestää musiikkiopetusta alle 16-vuotiaille, ja varsinkin maaseudun kansalaisopistot käyttivät mahdollisuutta hyväkseen. Nykyään lasten ja nuorten taideopetus on laajentunut musiikin lisäksi myös muille aloille, ja sitä annetaan taiteen perusopetuksen kattokäsitteen alla. Taiteen perusopetus on suunnattu lähtökohtaisesti lapsille ja nuorille.

Taiteen perusopetus muodostaa nykyisellään oman perusopetuksesta ja toisen asteen koulutuksesta irrallisen koulutusmuotonsa, jonka opetusta annetaan muun muassa musiikkioppilaitoksissa, kuvataidekouluissa ja muissa oppilaitoksissa, kuten kansalaisopistoissa. Kunnilla on oikeus järjestää opetusta haluamassaan laajuudessa omissa oppilaitoksissaan. Kuntayhtymät, rekisteröidyt yhteisöt ja valtion oppilaitokset voivat järjestää taiteen perusopetusta opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämän toimiluvan puitteissa. Kunnat saavat opetuksen järjestämiseen asukasperusteista valtionosuutta, jos se järjestää edes jossain määrin taiteen perusopetusta. Noin kuudesosa Suomen kunnista ei kuitenkaan tästä huolimatta järjestä lainkaan taiteen perusopetusta. Näistä kunnista lähes kaikki ovat syrjäkuntia, jotka sijaitsevat Kainuussa, Kanta-Hämeessä, Kymenlaaksossa ja Pohjois-Pohjanmaalla. Muut opetuksen järjestäjät kuin kunnat sekä opetus- ja kulttuuriministeriön erikseen nimeämät kunnat saavat taiteen perusopetukseen erillistä yksikköhintaperusteista valtionosuutta. Eräissä Kanta-Hämeen ja Kymenlaakson kunnissa, jotka eivät itse järjestä taiteen perusope-

---

<sup>113</sup> Suomi et al. 2012 s. 125–126.



tusta, toimii taiteen perusopetusta antavia yksityisiä opetuksen järjestäjiä. Pääsääntöisesti yksityiset opetuksen järjestäjät ovat kuitenkin sijoittuneet kuntiin, joissa annetaan muutoinkin paljon taiteen perusopetusta.

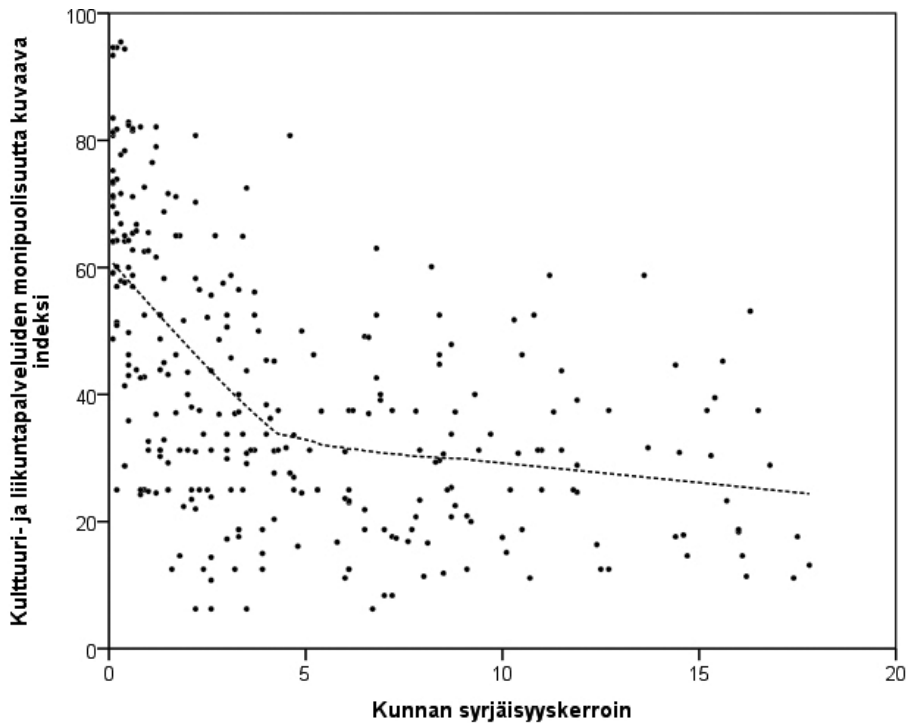
Taiteen perusopetukseen osallistuu kaikkialla maassa vain pieni osa lapsista ja nuorista. Osallistuminen on suurimmillaan pääkaupunkiseudulla ja vähenee maan pohjoisosia kohti edettäessä. Kun vuonna 2012 Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueella taiteen perusopetukseen osallistui 14 prosenttia 2–19-vuotiasta, Lapin aluehallintoviraston alueella osallistumisprosentti oli vain 8. Ilmiö on osin yhteydessä taiteen perusopetuksen taiteenalajakauman laajuuteen Uudellamaalla ja suppeuteen Lapissa. Käytännössä suurimpien kuntien ulkopuolella taiteen perusopetus painottuu edelleen musiikkiin. Niinpä puolet (54 %) vuonna 2012 taiteen perusopetuksessa opiskelleista opiskeli musiikkia. Musiikki onkin ainoa taidemuoto, johon liittyvää taiteen perusopetusta on kohtuullisen matkan päässä saavutettavissa kaikkialla maassa. Tämän vuoksi musiikkiopetukseen osallistuvien määrässä ei esiinny samanlaista alueellista vaihtelua kuin muissa taidemuodoissa. Tanssi on sen sijaan hyvä esimerkiksi taidemuodosta, jota on tarjolla vain hyvin pistemäisesti.<sup>114</sup>

Jos taiteen perusopetuksen laajan oppimäärän saavutettavuutta tarkastellaan tutkimalla, kuinka suurelle osalle 7–19-vuotiaista on tarjolla taiteen perusopetuksen laajan oppimäärän mukaista opetusta ainakin yhdellä taiteenalalla 10 kilometrin etäisyydellä kodista, havaitaan erojen kunta- ja maakuntatasolla olevan suuria. Maakuntatasolla tilanne oli aluehallintovirastojen toteuttaman peruspalveluiden arvioinnin perusteella vuonna 2012 paras Uudellamaalla (94 %) ja heikoin Pohjanmaalla (45 %). Hieman yllättäen saavutettavuus ei ollut heikoimmalla tasolla kaikkein syrjäisimmissä kunnissa. Esimerkiksi Lapin kolme musiikkioppilaitosta sijaitsevat Rovaniemellä, Kemissä ja Kemijärvellä, ja ne pitivät laajan oppimäärän mukaisen musiikin perusopetuksen saavutettavuuden Lapissa lähellä valtakunnallista keskiarvoa yhdessä kymmenen muissa kunnissa sijaitsevan sivutoimipisteen kanssa.<sup>115</sup>

<sup>114</sup> Etelä-Suomen aluehallintovirasto 2014 s. 29–34.

<sup>115</sup> Etelä-Suomen aluehallintovirasto 2014 s. 45–50.

Hajontakuviossa 8 kuvataan kunnan syrjäisyyden yhteys monipuolisten kulttuuri- ja liikuntapalveluiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen. Kuviossa olevat pisteet ovat kuntia. Kuvion vaaka-akseli kuvaa kunnan syrjäisyyserrointa (ks. luku 1.3.2), joka on sitä suurempi, mitä syrjäisempi kunta on kysymyksessä. Kuvion pystyakseli kuvaa sitä, kuinka hyvin monipuolisia kulttuuri- ja liikuntapalveluita on saatavissa ja saavutettavissa kunnan alueella. Kyseessä on indeksi, joka saa arvon 100 silloin, kun kunnan alueella on tarjolla monipuolinen valikoima erilaisia liikuntapaikkoja (yleisurheilukenttä, liikuntahalli, uimahalli ja jäähalli) ja kulttuurilaitoksia (valtionosuutta saava teatteri, orkesteri ja museo), kunnan kirjaston koko henkilökunta on saanut korkeakoulutasoisen kirjastoalan koulutuksen ja kunnan kaikille 7–19-vuotiaille on tarjolla taiteen perusopetuksen laajan oppimäärän mukaista opetusta 10 kilometrin etäisyydellä kodista. Indeksi saa vastaavasti arvon 0, jos kunnan alueella ei ole yhtään edellä mainituista liikuntapaikoista tai kulttuurilaitoksista, kunnan kirjaston henkilöstöstä kukaan ei ole saanut kirjastoammatillista koulutusta eikä kunnan alueella ole yhdellekään 7–19-vuotiaalle tarjolla taiteen perusopetuksen laajan oppimäärän mukaista opetusta 10 kilometrin etäisyydellä kodista.



Kuvio 8. Kunnan syrjäisyyden yhteys monipuolisten kulttuuri- ja liikuntapalveluiden saataavuuteen ja saavutettavuuteen (indeksissä 100 = palveluita monipuolisesti ja 0 = ei lainkaan palveluita).<sup>116</sup>

<sup>116</sup> Monipuolisia kulttuuri- ja liikuntapalveluja kuvaava indeksi on luonteeltaan summamuuttuja, joka on laskettu kaavalla, jossa on ensin summattu keskenään liikuntapalveluja kuvaava luku, kulttuuripalveluja kuvaava luku, kirjastopalveluja kuvaava luku ja taiteen perusopetuksen saavutettavuutta kuvaava luku, ja tämän jälkeen saatu summa on jaettu neljällä. Liikuntapalveluja kuvaava luku kertoo, kuinka monta prosenttia seuraavista perusliikuntapaikoista kunnassa oli vuonna 2014: uimahalli, jäähalli, liikuntahalli ja yleisurheilukenttä. Kulttuuripalveluja kuvaava luku kertoo, kuinka monta prosenttia seuraavista valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluvista kulttuurilaitoksista kunnassa oli vuonna 2014: puheteatteri- tai tanssiteatteri, orkesteri ja museo. Kirjastopalveluja kuvaava luku on saatu lisäämällä kirjastojen kirjastoammatillisen koulutuksen ylipäänsä saaneen henkilöstön prosenttiosuuteen kirjastojen korkeakoulutasoisen kirjastoammatillisen koulutuksen saaneen henkilöstön prosenttiosuus ja jakamalla näin saatu luku kahdella. Taiteen perusopetusta kuvaava luku kertoo siitä, kuinka monta prosenttia kunnan 7–19-vuotiaista asuu 10 kilometrin etäisyydellä jostakin kunnan alueella taiteen perusopetuksen laajan oppimäärän mukaista opetusta antavan oppilaitoksen toimipisteestä. Liikuntapalveluja kuvaavan luvun määrittelyyn on käytetty liikunnan paikkatietojärjestelmää (Lipas). Kulttuuripalveluita kuvaava luku on muodostettu opetus- ja kulttuuriministeriön tekemien valtionosuuspäätösten avulla.

Hajontakuviioon katkoviivalla piirretty soviteviiva<sup>117</sup> osoittaa, kuinka kunnan syrjäisyyden kasvaessa monipuolisten kulttuuri- ja liikuntapalveluiden saatavuus ja saavutettavuus heikkenevät. Tilanne vaihtelee kuitenkin runsaasti eri kunnissa, ja kaikkien maaseutumaisten kuntien joukossa on paljon kuntia, joissa kulttuuri- ja liikuntapalveluiden saatavuus ja saavutettavuus on heikkoa. Heikoin tilanne on Enonkoskella, Humppilassa, Konnevedellä, Pukkilassa, Uraisilla ja Vieremässä. Samaan aikaan eräissä kaikkein syrjäisimmissäkin kunnissa kulttuuri- ja liikuntapalveluiden saatavuus ja saavutettavuus on kaupunkimaisten kuntien keskiarvon tasolla. Tällaisia kuntia ovat esimerkiksi Kinnula, Kuhmo, Kyyjärvi, Lieksa ja Pyhäjoki.

Sodankylä ja Mänttä ovat kuntia, joissa on saatavilla monipuolisia kulttuuri- ja liikuntapalveluja siten kuin Suomessa keskimäärin. Molemmissa kunnissa palveluiden saatavuutta kuvaavan indeksin pisteluku on 44. Rautavaara ja Puolanka edustavat kuntia, joissa kulttuuri- ja liikuntapalveluita on tarjolla niukasti. Rautavaaralla palveluiden saatavuutta kuvaavan kertoimen pisteluku on 13 ja Puolangalla 15. Kuntavierailujen yhteydessä toteutetuissa haastatteluisissa ilmeni, että kaikissa näissä kunnissa koettiin kulttuuri- ja liikuntapalveluita olevan saatavilla tyydyttävästi. Se, että palveluja on tilastollisesti tarkastellen vähän, kuten Rautavaaralla ja Puolangalla, ei siten vaikuta kuntien omaan kokemukseen palvelutarjonnasta. Haastatteluisia vahvistui käsitys kirjastopalveluista ydinsivistyspalveluna. Hieman kärjistäen voi ehkä jopa todeta, että niin kauan kuin kunnan keskustaajamassa sijaitsee lähes kaikkina arkipäivinä auki oleva kirjasto, pienissä syrjäkunnissakin koetaan sivistyspalveluiden toteutuvan tyydyttävästi.

---

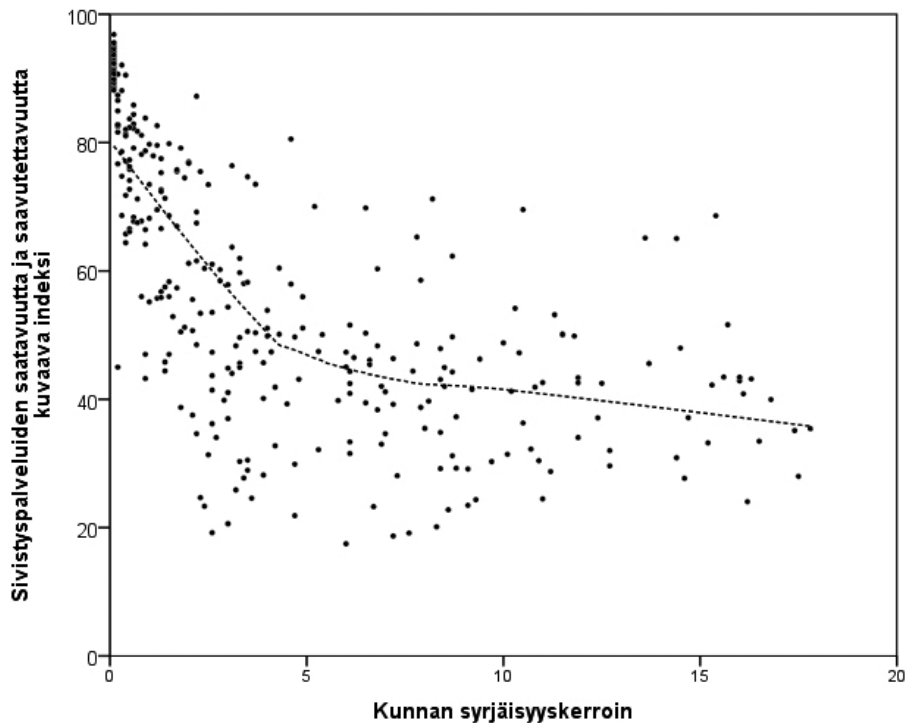
Kirjastopalveluja kuvaavan luvun muodostamiseen on käytetty Suomen yleisten kirjastojen tilastotietokantaa. Taiteen perusopetuksen saavutettavuutta kuvaava tieto perustuu aluehallintovirastojen tekemään, vuodelta 2014 olevaan Taiteen perusopetuksen arviointiin, jonka tausta-aineistoa Pohjois-Suomen aluehallintovirasto on luovuttanut tutkimusryhmän käyttöön.

<sup>117</sup> Sovitteen piirtämiseen on käytetty kernel-regressiota (Epanechnikov, 80 %). Syrjäisyyskertoimen pisteluvun ja monipuolisia kulttuuri- ja liikuntapalveluja kuvaavan indeksin pisteluvun välillä on tilastollisesti merkitsevä korrelaatio.

## 2.8 Pöätelmä: kunnan syrjäisyys ja pieni koko heikentävät sivistyspalvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta

Edellä on tarkasteltu toisistaan erillään sivistyksellisten perusoikeuksien osa-alueita: oikeutta perusopetukseen, sen jälkeiseen koulutukseen ja muuhun itsensä kehittämiseen. Tarkastelu on osoittanut alakouluikäisille annettavan perusopetuksen olevan keskeisistä sivistyspalveluista ainoa, jonka jokainen Suomen kunta järjestää jossakin muodossa itse omalla alueellaan. Siten alakouluikäisille annettavan perusopetuksen saavutettavuuteen kunnan syrjäisyys vaikuttaa melko vähän. Yläkouluikäisten perusopetuksen, lukiokoulutuksen sekä monipuolisten kulttuuri- ja liikuntapalveluiden kohdalla kunnan syrjäisyys vaikuttaa jo hieman enemmän. Selvästi suurinta kuntien välinen eriarvoisuus on toisen asteen ammatillisen opetuksen saavutettavuuden kohdalla. Se on keskittynyt harvalukuisen joukkoon kuntia, joiden joukossa on kuitenkin myös jokunen syrjäkunta.

Hajontakuviossa 9 kuvataan kootusti kunnan syrjäisyyden yhteyttä keskeisten sivistyspalveluiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen. Kuviossa olevat pisteet ovat kuntia. Kuvion vaaka-akseli kuvaa kunnan syrjäisyyskerrointa (ks. luku 1.3.2), joka on sitä suurempi, mitä syrjäisempi kunta on kysymyksessä. Kuvion pystyakseli kuvaa sitä, kuinka saatavilla ja saavutettavia sivistyspalvelut ovat kunnan alueella. Kyseessä on indeksi, joka saa arvon 100, kun kaikki keskeiset edellä tarkastellut sivistyspalvelut ovat kaikkien niiden käyttäjien hyvin saavutettavissa. Indeksii saa vastaavasti arvon 0, jos yksikään keskeinen sivistyspalvelu ei ole yhdenkään kuntalaisen hyvin saavutettavissa. Indeksii on laskettu keskiarvona hajontakuvioista 4–8, jotka kuvaavat alakouluikäisille, yläkouluikäisille, lukiolaisille ja toisen asteen ammatilliseen koulutukseen osallistuville annettavan koulutuksen saavutettavuutta sekä monipuolisten kulttuuri- ja liikuntapalveluiden tarjontaa eri kunnissa.



Kuvio 9. Kunnan syrjäisyyden yhteys sivistyspalveluiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen (indeksissä 100 = erinomaisesti järjestetyt sivistyspalvelut, 0 = heikosti järjestetyt sivistyspalvelut).

Hajontakuviioon katkoviivalla piirretty soviteviiva<sup>118</sup> osoittaa, kuinka kunnan syrjäisyyden kasvaessa sivistyspalveluiden saavutettavuus heikenee selvästi. Vaikka maaseutumaisten kuntien keskinäiset erot eivät ole yhtä suuria kuin kaupunkimaisten kuntien ja maaseutumaisten kuntien väliset erot, ne ovat huomattavia. Suomessa on yhtäältä hyvinkin syrjäisiä kuntia, joissa sivistyspalveluiden saavutettavuus ja sitä kautta sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumisen taso on hyvä. Tällaisia kuntia ovat Haapavesi, Inari, Kemijärvi, Kinnula, Kuusamo, Lappajärvi, Lieksa, Nurmes, Sodankylä ja Ähtäri. Toisaalta Suomessa on kuntia, joissa sivistyspalveluiden toteutuminen on huolestuttavan heikko. On kiinnostavaa, että nämä kunnat ei-

<sup>118</sup> Sovitteen piirtämiseen on käytetty kernel-regressiota (Epanechnikov, 80 %). Syrjäisyyserroimen pisteluvun ja keskeisten sivistyspalveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta kuvaavan indeksin pisteluvun välillä on tilastollisesti merkitsevä korrelaatio.

vät ole missään nimessä kaikkein syrjäisimpiä syrjäkuntia, vaan sen sijaan pikemminkin sijoittuvat taajaan asuttujen kuntien ja todellisten syrjäkuntien välimaastoon. Näitä kuntia ovat Enonkoski, Hirvensalmi, Kaavi, Karijoki, Luhanka, Oripää, Pukkila, Pyhäranta, Rääkkylä ja Siikainen. Joukkoon ei kuulu lainkaan Lapin kuntia, ja vaikuttaakin siltä, että vastoin usein esitettyä käsitystä tarkastelumme perusteella sivistyspalveluiden saavutettavuus on Lapissa verrattain hyvä, kun tarkastellaan harvaan asuttujen alueiden kuntia keskenään.

Analyysiä voidaan syventää tarkastelemalla, millaisia ovat ne kunnat, joissa sivistyspalveluiden saatavuus ja saavutettavuus ovat heikkoja. Kun tarkastellaan tilastollisesti niitä kuntia, joissa sivistyspalveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta kuvaavan indeksin pisteluku jää alle kolmenkymmenen, havaitaan kiintoisasti, ettei kunnan taloudellinen tilanne selitä millään tavalla sivistyspalveluiden heikkoa saatavuutta ja saavutettavuutta. Sellaisilla tunnusluvuilla kuin kunnan vuosikate per asukas, kunnan saamien valtionosuuksien euromäärä per asukas, kunnan velkamäärä per asukas tai kunnan suhteellinen velkaantuneisuus ei ole lainkaan tilastollisesti merkitsevää yhteyttä sivistyspalveluiden heikkoon saatavuuteen ja saavutettavuuteen.<sup>119</sup> Sivistyspalveluiden saatavuudelta ja saavutettavuudelta heikkojen kuntien joukossa on yhtäläisesti hyvässä ja huonossa taloudellisessa tilanteessa olevia kuntia. Sivistyspalveluiden saatavuus ja saavutettavuus ovat tässä mielessä poliittisia valintoja, joilla sinänsä voi olla monia syitä.

Taloudellisten tekijöiden sijaan sivistyspalveluiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen näyttäisivät vaikuttavan ainakin demografiset tekijät. Sivistyspalveluiden suurimmat käyttäjäryhmät huomioon ottaen on kuitenkin yllättävää, ettei sivistyspalveluiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen vaikuta tilastollisesti merkitsevällä tavalla peruskouluikäisten suhteellinen osuus kunnan asukkaista.<sup>120</sup> Sen sijaan se, että kunnassa on poikkeukselli-

---

<sup>119</sup> Kun tarkastellaan SotkaNet-tietokannasta saatavien kuntien vuoden 2013 taloutta koskevien avainlukujen selitysvoimaa sivistyspalveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden heikkoon tasoon niin erikseen kuin yhdessä logistisissa regressiomalleissa, mikäkin talouden avainluku ei toimi tilastollisesti merkitsevänä selittäjänä.

<sup>120</sup> Kun tarkastellaan SotkaNet-tietokannasta saadun peruskouluikäisten (7–15-vuotiaiden) suhteellisen osuuden kunnan koko väestöstä vuonna 2013 selitysvoimaa sivistyspalveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden heikkoon tasoon logistisessa regres-

sen paljon vanhuuseläkeiässä olevia asukkaita, selittää tilastollisesti merkitsevästi kunnan heikkoa sivistyspalvelutarjontaa. Kunnalla, jossa yli 65-vuotiaiden määrä on vähintään 30 prosenttia, on yli kolminkertainen riski kuulua sivistyspalveluiden saatavuudelta ja saavutettavuudelta heikkojen kuntien joukkoon<sup>121</sup>. Asiaa vielä tarkemmin tarkasteltaessa voi havaita, että vanhusvaltaisissa kunnissa ei ole ongelmia yksinomaan koulutukseen liittyvissä sivistyspalveluissa – kuten helposti saattaisi kuvitella – vaan yhtäläisesti myös monipuolisten kulttuuri- ja liikuntapalveluiden tarjonnassa.

Merkittävä sivistyspalveluiden heikkoa saatavuutta ja saavutettavuutta selittävä tekijä on kunnan pieni koko. Alle 4 000 asukkaan kunnilla on yksitoistakertainen riski kuulua niiden kuntien joukkoon, joissa sivistyspalveluiden tarjonta on heikkoa, jos mittarina käytetään sivistyspalveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta kuvaavan indeksin pisteluku jää alle kolmenkymmenen.<sup>122</sup>

Kun kunnan vanhusvaltaisuutta (vähintään 30 % asukkaista yli 65-vuotiaita), pientä kokoa (alle 4 000 asukasta) ja syrjäisyyttä (syrjäisyyskertoi-  
men pisteluku vähintään 2) tarkastellaan samassa logistisessa regressiomallissa, vain kaksi jälkimmäisinä mainittua jäävät selittämään tilastollisesti merkitsevästi sivistyspalveluiden heikkoa saatavuutta ja saavutettavuutta. Tässä mainittujen tekijöiden yhteisvaikutukset huomioivassa mallissa kunnan pieni koko lisää lähes kuusinkertaisesti ja syrjäisyys yli kahdeksanker-

---

siomallissa, peruskouluikäisten suhteellinen osuus ei toimi tilastollisesti merkitsevä selittäjänä.

<sup>121</sup> Kun tarkastellaan SotkaNet-tietokannasta saadun yli 65-vuotiaiden suhteellisen osuuden kunnan koko väestöstä vuonna 2013 selitysvoimaa sivistyspalveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden heikkoon tasoon logistisessa regressiomallissa, se toimi tilastollisesti merkitsevä selittäjänä. Vetosuhde on 3,5 ja mallin selityssaste (Nagelkerke R) 5,2 %.

<sup>122</sup> Kun kunnan alle 4 000 asukkaan keskiväkiluvun vuonna 2013 selitysvoimaa sivistyspalveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden heikkoon tasoon tarkastellaan logistisessa regressiomallissa, se toimi tilastollisesti merkitsevä selittäjänä. Vetosuhde on 10,9 ja mallin selityssaste (Nagelkerke R) 22,9 %.



taisesti kunnan riskiä kuulua niiden kuntien joukkoon, joissa sivistyspalveluiden saatavuus ja saavutettavuus on heikkoa.<sup>123</sup>

Jos kaikkien edellä käsiteltyjen tekijöiden yhteyttä sivistyspalveluiden heikkoon saatavuuteen ja saavutettavuuteen tarkastellaan samassa regressiomallissa, jossa eri selittävät muuttujat vakioivat toisiaan, syrjäisyyden vaikutus kasvaa entisestään kuten taulukko 1 kertoo. Niinpä kunnan syrjäisyyttä on perusteltua pitää kaikkein vahvimpana riskitekijänä sivistyksellisten oikeuksien epäyhdenvertaiselle toteutumiselle Suomessa.

## Taulukko 1.

Kunnan sivistyspalveluiden heikkoa saatavuutta ja saavutettavuutta selittävät tekijät ja niiden riskikertoimet.

Tilastollisesti merkitsevät selittävät muuttujat	Riskikerroin (odds ratio)	Riskikertoimen 95 %:n luottamusvälit
Kunnan syrjäisyydskertoimen pisteluku yli 2	13,2	1,4–123,7
Kunnan väkiluku alle 4 000 asukasta	6,3	2,4–16,4

Logistisessa regressiomallissa on selitettävänä muuttujana sivistyspalveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta kuvaavan indeksin pisteluvun jääminen alle kolmenkymmenen (ks. kuvio 9). Mallissa on vakioitu kunnan kouluikäisten ja vanhuuseläkeikäisten suhteelliset määrät väestössä, suhteellinen velkaantuneisuus, valtionosuuksien asukaskohtainen euromäärä ja vuosikatteen asukaskohtainen euromäärä. Vakioidut tekijät eivät ole tilastollisesti merkitseviä selittäviä muuttujia.<sup>124</sup>

Jos sama regressiomalli rakennetaan siten, että tarkastelun kohteena ovat vielä syrjäisemmät kunnat eli kunnat, joiden syrjäisyydskertoimen pisteluku on yli 5, syrjäisyyden tilastollinen merkitsevyys kuitenkin katoaa ja kunnan

<sup>123</sup> Mallin selitysaste (Nagelkerke R) on 26,7 %. Pienen koon tilastollisesti merkitsevä vetosuhte on 5,6 ja syrjäisyyden 8,2. Vanhuuseläkeikäisen väestön määrän vetosuhte ei ole tilastollisesti merkitsevä.

<sup>124</sup> Mallin selitysaste (Nagelkerke R) on 28,2 %.

väkiluvun riskikerroin kasvaa lähes yhteentoista.<sup>125</sup> Näissä kunnissa syrjäisyyden vaikutukset välittyvät kunnan koon kautta toisin kuin vähemmän syrjäisissä kunnissa. Jos regressiomallia varioidaan siten, että kunnan väkiluvun raja-arvoa pienennetään esimerkiksi enintään 3 000 asukkaaseen, väkilukuun liittyvä riskikerroin kasvaa entisestään. Vastaavasti jos väkiluvun raja-arvoa kasvatetaan 5 000 tai 10 000 asukkaaseen, riskikerroin laskee hieman. Riskikerroin laskee merkittävästi vasta silloin, kun kunnan raja-arvoa kasvatetaan yli 10 000 asukkaan.

Syrjäisyyden vaikutus sivistyspalveluiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen on siis merkittävä, muttei aivan suoraviivainen. Kun syrjäisyyden vaikutusta tarkastellaan yhdessä kunnan asukasluvun kanssa, vaikuttaa siltä, että eri maaseututyyppeihin kuuluvat kunnat tarvitsevat erilaisen väestöpohjan riittävien sivistyspalveluiden tarjoamiseen. Siinä missä kaupunkien läheisellä maaseudulla ja niitä ympäröivällä ydinmaaseudulla eli Etelä-, Länsi- ja Keski-Suomen harvaan asutuilla alueilla monilla alle 10 000 asukkaan kunnilla on vaikeuksia sivistyspalveluiden tuottamisessa asukkailleen, kaikkein harvimmin asutulla maaseudulla eli Itä- ja Pohjois-Suomen todellisissa syrjäkunnissa noin 3 000 asukkaan väestöpohja riittää kohtuullisten sivistyspalveluiden tuottamiseen asukkailleen.

Aluehallintovirastojen peruspalveluiden arviointiaineistoon perustuvan tilastollisen tarkastelumme perusteella voidaan arvioida valtakunnallisella tasolla, että kunnan noin 3 000–4 000 asukkaan koko on riittävien sivistyspalveluiden tuottamisen vähimmäisehto. Tämä ei tarkoita, ettei Suomessa olisi joitakin tätä pienempiä erinomaisesti sivistyspalveluja tarjoavia kuntia. Alle 3 000–4 000 asukkaan kunnissa asuminen merkitsee kuitenkin erittäin suurta riskiä siihen, että sivistyspalveluiden saatavuus ja saavutettavuus jäävät niiden kaikilla osa-alueilla perusopetuksesta kulttuuri- ja liikuntapalveluihin merkittävästi valtakunnallista keskitasoa heikommiksi. Tällä hetkellä alle 4 000 asukkaan kuntia on Suomessa noin sata, jos Ahvenmaalla sijaitsevia kuntia ei lasketa. Näistä noin 70 on alle 3 000 asukkaan kuntia.

---

<sup>125</sup> Mallin selityssaste (Nagelkerke R) on 25,3 %. Pienen koon tilastollisesti merkitsevä vetosuhde on 10,6. Minkään muun selittävän muuttujan vetosuhde ei ole mallissa tilastollisesti merkitsevä.

On tärkeää huomata, että sivistyspalveluiden heikon saatavuuden ja säävutettavuuden riski ei ole tarkastelumme perusteella millään tavalla riippuvainen kunnan taloudellisesta asemasta. Hyvässäkin taloudellisessa asemassa oleva alle 3 000–4 000 asukkaan kunta ei kykene pääsääntöisesti tuottamaan valtakunnallisella tasolla tarkasteltuna kohtuullisia sivistyspalveluja, eikä huonossa taloudellisessa asemassa oleva 3 000–4 000 asukkaan kunta pääsääntöisesti tuota niitä sen heikommin kuin vastaavankokoiset kunnat keskimäärin. Valtion yleiskatteisella taloudellisella ohjauksella voidaan tämän perusteella vaikuttaa vain heikosti siihen, missä laajuudessa sivistyspalvelut toteutuvat pienimmissä kunnissa.

# 3 Yhdenvertaisten sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaaminen

## 3.1 Sosiaaliset oikeudet

### 3.1.1 Sosiaaliset oikeudet perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa

Sosiaalisia perusoikeuksia koskeva säännös lisättiin hallitusmuotoon vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen jälkeen sosiaalisista perusoikeuksista on säädetty perustuslain 19 §:ssä.

#### ***19 § Oikeus sosiaaliturvaan***

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Perustuslain 19 § luo oikeudellisen perustan suomalaiselle sosiaaliturvalle eli niille toimenpiteille, joilla turvataan yksilöiden ja perheiden hyvinvointi. Sosiaaliturva pitää sisällään ensinnäkin väestön toimeentulon turvaamisen työllisyyden ylläpitämisen ja toimeentuloetuuksien avulla sekä toiseksi väestön toimintakyvyn ja terveyden ylläpitämisen ja edistämisen sosiaali- ja terveyspalvelujen avulla. Laajasti käsitettynä sosiaaliturvan toimenpiteillä turvataan myös asunto-olojen kohtuullinen järjestäminen.<sup>126</sup>

Perustuslaissa on turvattu jokaiselle oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, jos ihminen ei kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan taikka ei saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä<sup>127</sup>. Säännös takaa suoraan perustuslain tasolla subjektiivisena oikeutena jokaiselle hänen yksilökohtaisten tarpeidensa mukaisesti oikeuden saada julkiselta vallalta sellaista taloudellista tukea ja palveluja, jotka turvaavat ihmisarvoisen elämän välttämättömimmät edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen.<sup>128</sup>

Subjektiivisena perusoikeutena taatun välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon tasoon on viitattu usein eksistenssiminimin käsitteellä. Käsite on kuitenkin jäämässä pois käytöstä, sillä eksistenssiminimin on koettu

<sup>126</sup> Arajärvi 2011 s. 105–106.

<sup>127</sup> HE 309/1993 vp s. 69.

<sup>128</sup> Saraviita 2005 s. 462–468; Tuori 2011b s. 727–731.

viittaavan vain ihmisen hengissä säilymisen vähimmäisehtoihin, kun taas perustuslain 19.1 §:ssä tarkoitetun ihmisarvoisen elämän turvaamisvelvoitteen on katsottu ulottuvan jossakin määrin tätä pidemmälle, vaikkakin velvoitteen tarkka sisältö on jäänyt osin jäsentymättömäksi<sup>129</sup>. Käytännössä välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaaminen konkretisoituu ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä turvaavan lainsäädännön kautta. Sen ytimessä ovat säännökset oikeudesta toimeentuloturvaan ja kiireelliseen sairaanhoitoon.<sup>130</sup>

Välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon oikeudellista sisältöä määrittävät useiden kansainvälisten sopimusten asettamat vaatimukset. Niistä erikseen on syytä mainita Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artikla. Sen mukaan jokaisella, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä, on oikeus saada riittävää apua ja sairastapauksissa kyseisen tilan vaatimaa hoitoa. Peruskirjaa valvova Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on linjannut, että säännöksen nojalla myös tilapäisesti maassa oleskelevat henkilöt ovat oikeutettuja vähintään absoluuttisen eksistenssiminimin mukaiseen tukeen ja kiireelliseen lääkinnälliseen apuun, jonka ei kuitenkaan tarvitse ulkomaalaisten kohdalla tähdätä henkilön saattamiseen yhteisön täysivaltaiseksi jäseneksi, vaan se voi sisältää esimerkiksi kiireellisen sairaanhoidon, ruokarahan ja matkalipun kotimaahan.<sup>131</sup>

Välttämättömän toimeentulon lisäksi perustuslain 19.2 § edellyttää, että lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan hänen kohdattaessaan erityyppisiä sosiaalisia riskejä, jotka voivat heikentää hänen mahdollisuuttaan hankkia toimeentulonsa omalla työllään. Perustoimeentulon turvan käsitteellä viitataan kattavampaan turvaan kuin välttämättömän toimeentulon käsitteellä. Toisaalta perustoimeentulon turvaa ei ole säädetty perustuslain tasoiseksi yksilön subjektiiviseksi oikeudeksi, vaan perustuslaki asettaa velvoitteen taata tällainen turva tavallisella lainsäädännöllä. Sa-

<sup>129</sup> Saraviita 2005 s. 462–463; Heuru 2002 s. 183.

<sup>130</sup> Saraviita 2005 s. 462–468; Tuori 2011b s. 729–730.

<sup>131</sup> Mikkola 2010 s. 297–438; Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisuita ks. esim. FIDH v. Ranska päätös 3.11.2004; HE 25/2001 vp s. 6–7; PeVL 73/2014 vp s. 2.

malla perustoimeentulon turvan käsite on perusoikeusjärjestelmän tasolla riippumaton voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä, vaikka käytännössä yksilön subjektiivisten oikeuksien toteutumisen tapa määrittyykin voimassa olevan sosiaalilainsäädännön perusteella<sup>132</sup>.

Perustuslain 19.2 § sallii, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti. Taloudellisten voimavarojen riittävyyden huomiointi on kuitenkin ensisijassa lainsäätäjän tehtävä, sillä perustuslain 19.2 §:ää toteuttava sosiaaliturvalainsäädäntö on laadittava ihmisten yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi saamisedellytyksiltään täsmällisiä subjektiivisia oikeuksia ihmisille perustavaksi. Niinpä lakeja soveltavien viranomaisten taloudellisiin voimavaroihin liittyvä tarveharkinta ei ole mahdollista kuin niissä tilanteissa, joissa lainsäätäjä on nimenomaisesti jättänyt tälle tilaa.<sup>133</sup> Tämä korostaa valtion ja kuntien suhdetta jäsentävän rahoitusperiaatteen käytännöllistä merkitystä.

Myös perustoimeentulon turvaamisvelvoite kytkeytyy useisiin kansainvälisiin ihmisoikeusasiakirjoihin. Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa perustoimeentuloa turvaava perussäännös on peruskirjan artikla 12, joka sisältää viittauksen Euroopan neuvoston sosiaaliturvakoodiin vuodelta 1965. Säännös asettaa jäsenmaille veloitteen luoda sosiaaliturvajärjestelmä ja ylläpitää sitä vähintään Euroopan sosiaaliturvakoodin ratifioimisen edellyttämällä tasolla. Myös YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen artikla 9 takaa jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan kieltäen samalla yleissopimuksen 2 artiklan välityksellä sosiaaliturvan tason heikennykset. Kumpikaan ihmisoikeussopimus ei sinällään luo yhdellekään yksilölle minkäänlaista yksilöllistä oikeutta mihinkään sosiaalietuuteen. Molempia ihmisoikeussopimuksia, kuten myös kansainvälisen työjärjestön ILO:n sosiaaliturvaa koskevia sopimuksia, koskevassa valvontakäytännössä on korostettu valtioiden velvollisuutta huolehtia, että sosiaaliturvajärjestelmä yhtäältä kohtelee saman sosiaalisen riskin kohtaavia yhdenvertaisesti ja toisaalta turvaa erityisesti haavoittuvien ryhmien asemaa.<sup>134</sup>

<sup>132</sup> Neuvonen & Rautiainen 2015 s. 49–50.

<sup>133</sup> Tuori 2011b s. 732–740; HE 309/1993 vp s. 71; PeVM 25/1994 vp s. 10.

<sup>134</sup> Mikkola 2010 s. 298–337; Saul, Kinley & Mowbray 2014 s. 608–720.

Sosiaalisiin perusoikeuksiin sisältyy julkiselle vallalle toimintavelvoitteita asettavia lausekkeita sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä ja saatavuudesta. Perustuslain 19.3 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudet. Säännöksessä ei määritellä palvelujen järjestämistapaa, eikä perusoikeussäännös sinällään edellytä, että julkisyhteisöt huolehtisivat itse sosiaali- ja terveystalouden tuottamisesta. Säännöksestä kuitenkin seuraa, että riittävien palvelujen turvaamisesta on yleisesti huolehdittava niin lainsäädäntötoiminnassa, taloudellisia voimavaroja kohdennettaessa kuin tosiasiallisessa toiminnassa. Palvelujen riittävyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Riittävien sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvelvollisuutta täydentää vielä perustuslain 19.3 §:ään kirjattu yleinen terveydenedistämismääräys. Käytännössä sosiaali- ja terveystalouden saatavuudesta ja väestön terveyden edistämisestä on paljon yksityiskohtaista lainsäädäntöä.<sup>135</sup>

Myös sosiaali- ja terveystalouden saatavuuteen ja väestön terveyden edistämismääräyksiin kytkeytyy useita kansainvälisten ihmisoikeussopimusten säännöksiä. Euroopan sosiaalisen peruskirjan tasolla keskeisimmät säännökset ovat oikeutta terveyteen koskeva artikla 11 ja oikeutta sosiaalipalveluihin koskeva artikla 14. Oikeuden terveyteen sisällön määrittelyn kannalta näitä keskeisemmäksi on kuitenkin muodostunut YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen artikla 12, jonka sisältöä sopimusta valvova YK:n TSS-komitea on täsmentänyt 14. yleiskommentissaan. Sen 12. kappaleessa kuvataan neljä näkökulmaa, joiden kautta terveystalouden toteuttamista on arvioitava ihmisoikeusnäkökulmasta. Nämä ovat saatavuus, saavutettavuus, hyväksyttävyyys ja laatu<sup>136</sup>.

<sup>135</sup> Tuori 2011b s. 746–749; HE 309/1993 vp s. 71; PeVL 11/1995 vp s. 2; PeVL 39/1996 vp s. 1–2; StVL 5/1994 vp s. 1–4.

<sup>136</sup> Mikkola 2010 s. 401–438; Saul, Kinley & Mowbray 2014 s. 978–1083; General Comment No. 14 (2000): The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12).



Perustuslain 19.3 §:ään sisältyy myös säännös julkisen vallan velvollisuudesta tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Säännös korostaa perheen merkitystä lapsen luonnollisena elin- ja kasvuympäristönä. Perusoikeussäännöstä konkretisoidaan säädöksissä, jotka koskevat esimerkiksi lasten päivähoitojärjestelmää, lastensuojelutoimia, lapsilisää ja neuvolapalveluja.<sup>137</sup> Perhe-elämää ja lapsen oikeuksia käsitellään tavalla tai toisella myös lähes kaikissa yleisissä ihmisoikeussopimuksissa. Viime vuosina keskeisimmäksi kansainväliseksi ihmisoikeusasiakirjaksi tällä alueella on muodostunut YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista<sup>138</sup>.

Sosiaaliin perusoikeuksiin kuuluu myös perustuslain 19.4 §:ssä taattu oikeus kohtuulliseen asumiseen. Perusoikeussäännöksessä asia on ilmaistu siten, että julkisen vallan tehtävänä on edistää oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Säännös ei sinänsä turvaa kenellekään oikeutta asuntoon perustuslaintasoisena subjektiivisena oikeutena eikä myöskään aseta asumiselle nimenomaisia laatuvaatimuksia. Säännöksen lopussa oleva viittaus asumisen omatoimiseen järjestämiseen korostaa yhteiskunnan jäsenten omaa aktiivista toimintaa perusoikeuden toteuttamisessa eli oikeuden asumiseen tulee pääosin toteutua yksilöiden omatoimisuuden kautta. Kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista oikeutta asuntoon käsittelevät muun muassa Euroopan sosiaalinen peruskirja artiklassa 31 ja YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus artiklassa 11.<sup>139</sup>

### 3.1.2 Sosiaaliset oikeudet ja yhdenvertaisuus

Sosiaalisilla perusoikeuksilla on kaksi keskeistä yhteiskuntapoliittista tehtävää. Yhtäältä ne ylläpitävät universaalia sosiaalivakuutusjärjestelmää, ja toisaalta ne luovat oikeudelliset puitteet yhteiskunnassa vallitsevan sosiaalisen eriarvoisuuden kaventamiselle.

<sup>137</sup> Tuori 2011b s. 748–749.

<sup>138</sup> Mikkola 2010 s. 439–525; Nieminen 2013 s. 65–68.

<sup>139</sup> Tuori 2011b s. 750–752; Mikkola 2010 s. 338–388; Saul, Kinley & Mowbray 2014 s. 861–976.

Ylläpitäessään universaalista sosiaalivakuutusjärjestelmää sosiaaliset perusoikeudet suojaavat kaikkia ihmisiä yhdenvertaisesti heidän kohdattuaan sellaisia sosiaalisia riskejä, jotka murentavat ihmisarvoisen elämän perustaa. Tätä tehtävää voi kutsua sosiaalivaltiolliseksi sosiaalivakuutustehtäväksi. Sen puitteissa esimerkiksi jokaisella kiireellisen sairaanhoidon tarpeessa olevalla on yhtäläinen oikeus tuon hoidon saamiseen hänen asuinpaikastaan, yhteiskunnallisesta asemastaan tai varallisuudestaan riippumatta.

Sosiaalisten perusoikeuksien yhteiskunnassa vallitsevan sosiaalisen eriarvoisuuden kaventamistehtävää voi kutsua myös sosiaalisen integraation edistämistehtäväksi. Siinä sosiaaliset oikeudet nähdään luokkaeroja tasa-painottavina ja yhteiskuntaa sosiaalisesti integroivina oikeuksina. Niiden avulla yhteiskuntaa kehitetään sellaiseksi, jossa ihmisten eriarvoisuus vähe-nee laadullisesti samojen tai samankaltaisten palvelujen kuluttamisen kautta. Tässä ajattelussa yhteiskunnalliset palvelut ovat sosiaalisen integraation lähde.

Sosiaalisiin perusoikeuksiin ja sosiaalipolitiikkaan kuuluu olennaisena periaatteena universaalisuus: kaikille yksilöille on taattava sosiaaliturvan mukainen perustoimeentulo ja palvelu. Universaalisuuden vuoksi sosiaaliturva tulee ulottaa kaikkiin luonnollisiin henkilöihin, jotka ovat asianomaisen sosiaaliturvajärjestelmän toimeenpanon piirissä.<sup>140</sup> Anneli Anttosen, Jorma Sipilän ja Pentti Arajärven universaalisuuden määrittelyä mukaillen 1) sosiaaliturvajärjestelmä on tarkoitettu kaikille tietyn valtion lainkäytön piirissä oleville yksilöille, 2) kaikilla lainkäytön piirissä olevilla tulee olla yhtäläinen pääsy järjestelmän käyttäjäksi, 3) kaikkien samassa tilanteessa olevien tulee saada sama sosiaaliturvan etuus tai palvelu sekä 4) kaikilla lainkäytön piirissä olevilla on oikeus etuuteen tai palveluun.<sup>141</sup>

Universaaliuden ajatus kietoo sosiaaliset perusoikeudet tiiviisti yhteen perustuslain 6 §:ssä säädetyn ihmisten yhdenvertaisen kohtelun velvoitteen ja syrjinnän kiellon kanssa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt juuri yhdenvertaisuussäännökseen tukeutuen perustuslain vastaisena muun muassa äidille maksettavan vanhempainrahan laskemista eri perustein kuin isälle

<sup>140</sup> Arajärvi 2002 s. 30–31; Anttonen & Sipilä 2009.

<sup>141</sup> Arajärvi 2002 s. 31–32.

maksettavan vanhempainrahan<sup>142</sup>. Valiokunta piti samoin perustuslain vastaisena syrjintänä asetelmaa, jossa työttömät rajataan päivähoitomaksuista pienten tulojen perusteella tehtävän vähennyksen tai vapautuksen ulkopuolelle<sup>143</sup>. Toisaalta valiokunta on hyväksynyt perustuslain sallimaksi työvoimapoliittisista toimista kieltäytyneiden vailla ammatillista koulutusta olleiden nuorien työmarkkinatuen epäämisen<sup>144</sup>. Työttömyyden aikanakin tehtävien, toimeentuloon liittyvien erottelujen tulee kuitenkin olla hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta.<sup>145</sup>

Yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys on kirjattu kaikkien sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen lähtökohdaksi potilaslakiin ja sosiaalihuollon asiakaslakiin. Potilaslain mukaan kaikkia Suomessa pysyvästi asuvia henkilöitä on hoidettava syrjimättä ja terveydenhuollon voimavarojen mukaan potilaan uskonto ja vakaumus sekä kulttuurinen tausta mahdollisuuksien mukaan huomioiden. Sosiaalihuollon asiakaslaissa taataan sosiaalipalveluiden käyttäjälle oikeus saada niiden toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa sekä hänen vakaumustaan kunnioittavaa hyvää kohtelua ilman syrjintää.

Sosiaalisten perusoikeuksien tarkoituksena on osaltaan vähentää yksilöiden ja perheiden toimeentulon ja sosiaalisen suoriutumisen riippuvuutta markkinatalouden vaikutuksista sekä korjata markkinatalouden synnyttämiä epäkohtia. Näin sosiaaliset perusoikeudet liittyvät kiinteästi myös sosiaalipolitiikan ja hyvinvointivaltion tavoitteisiin yksilöiden sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta ja yhdenvertaisuudesta<sup>146</sup>. Sosiaalisissa oikeuksissa ja sosiaalipolitiikassa ei tästä huolimatta ole kysymys samasta asiasta. Sosiaalipolitiikan tavoitteena on saada yksilöt sosiaalisen turvallisuuden piiriin siten, ettei yksikään jää osattomaksi hyvinvoinnista tai syrjäydy<sup>147</sup>. Tavoite pyritään saavuttamaan takaamalla yksilöille ja perheille kohtuullinen toimeentulotuki, turvaamalla heidän asemansa erilaisten sosiaalisten riskien varalta sekä varmistamalla heidän tarvitsemiensa palveluiden saata-

<sup>142</sup> PeVL 21/1994 vp s. 1; PeVL 38/2006 vp s. 3.

<sup>143</sup> PeVL 39/1996 vp s. 2.

<sup>144</sup> PeVL 17/1995 vp s. 2–3; PeVL 17/1996 vp s. 1–3.

<sup>145</sup> PeVL 35/2012 vp s. 2, PeVL 27/2009 vp s. 2, PeVL 46/2002 vp s. 5–6.

<sup>146</sup> Tuori & Kotkas 2008 s. 181.

<sup>147</sup> Hirvonen 2013 s. 35.

vuus ja saavutettavuus<sup>148</sup>. Tavoitteen toteuttamisessa sosiaaliturva- ja terveydenhuoltojärjestelmällä on keskeinen rooli. Sosiaali oikeuteen kuuluvatkin ne normistot, jotka sääntelevät sosiaaliturvaa ja terveydenhuoltoa<sup>149</sup>, eli se järjestää sosiaalipolitiikkaa oikeudellisesti<sup>150</sup>.

Sosiaaliset oikeudet eivät kuitenkaan ole vain sosiaalipolitiikan ja sen kulloistenkin päämäärien toteuttamisen väline. Ne asettavat myös rajoituksia harjoitettavalle politiikalle etenkin yksilöiden oikeusaseman ja oikeusturvan lähtökohdista<sup>151</sup>. Kun esimerkiksi kilpailuvaltiollistunut sosiaalipolitiikka on enenevässä määrin muuttunut tarpeisiin ja sosioekonomisten ryhmien, alueiden ja sukupuolten tasa-arvoon tähtäävästä institutionaalisesta järjestelmästä kilpailukyvyyn, kasvun, työllisyyden ja puolittaismarkkinoiden luomisen välineeksi, on sosiaalipoliittisten tavoitteiden ja sosiaalisten perusoikeuksien välille alkanut muodostua uudentyyppisiä jännitteitä. Monissa viimeaikaisissa sosiaalipoliittisissa ratkaisuisa on painottunut vaurastuneen keskiluokan palvelujen ja ansiosidonnaisten tulonsiirtojen turvaaminen viimesijaisen perusturvan kohentamisen kustannuksella, ja nämä ratkaisut näyttävät sosiaalisten oikeuksien kautta tarkasteltuina järjestelmätasolla tapahtuneina sosiaalisten oikeuksien loukkauksina. Asetelmaa kuvaa hyvin Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvovan Euroopan sosiaalisen komitean keväällä 2015 antama ratkaisu, jossa komitea katsoi perusturvan tason Suomessa siinä määrin riittämättömäksi, että se rikkoo Euroopan sosiaalista peruskirjaa<sup>152</sup>. Ratkaisussa kyseenalaistettiin suomalaisen sosiaaliturvan viimeaikaisen kehittämissuunnan yhteensopivuus Suomea sitovien sosiaalisten oikeuksien turvaamiseen liittyvien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

---

<sup>148</sup> Tuori & Kotkas 2008 s. 7.

<sup>149</sup> Tuori & Kotkas 2008 s. 3.

<sup>150</sup> Arajärvi 2011 s. 104.

<sup>151</sup> Tuori & Kotkas 2008 s. 7.

<sup>152</sup> Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisu Finnish Society of Social Rights v. Suomi päätös 11.2.2015.

### 3.1.3 Kunnat sosiaalisten perusoikeuksien toteuttajina

Käytännössä sosiaali- ja terveystalvveluiden järjestämistvastuu on lailla säännelty lähes kokonaisuudessaan kunnille. Kunnat ylläpitävät sosiaaliturvian palvelujärjestelmää, kun taas valtio rahoittaa kuntien palvelujärjestelmää lähinnä valtiosuusjärjestelmän avulla<sup>153</sup>. Kuntalain 8 §:n mukaan kunta voi järjestää sosiaaliturvian palvelut itse tai sopia järjestämistvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Se voi myös järjestää palvelut yhteistoininnassa toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa. Pakollisia kuntayhtymiä ovat erikoissairaanhoidon sekä kehitysvammaisten erityishuollon toimeenpanoon liittyvät kuntayhtymät. Kunta vastaa järjestettävien palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta, palvelun tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä, tuottamistavasta ja sen valvonnasta sekä palvelujen rahoituksesta. Kunta vastaa myös sosiaaliturvian viranhaltijoille kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Kunnan sosiaaliturvaan liittyvien tehtävien sisältöä tarkennetaan eri erityislaeissa, kuten sosiaalihuoltolaissa tai terveydenhuoltolaissa. Kunnan tulee toteuttaa niiden kuntalaistensa oikeudet, joilla on kunnassa kotipaikka.<sup>154</sup>

Kiireellisissä tapauksissa kunnan tulee vastata palvelun ja etuuksien antamisesta myös pelkän kunnassa oleskelun perusteella. Käytännössä kysymys on kiireellisen sairaanhoidon ja toimeentulotuen tarpeeseen vastaamisesta. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei näet liity kotikuntalain (201/1994) mukaiseen asumiseen kunnassa. Kunnassa asuvien lisäksi jokaisella kunnan alueella oleskelevalla on oikeus kunnan sosiaali- ja terveystalvveluihin siltä osin, kuin hänen oikeutensa välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaarantuisi ilman sosiaali- ja terveystalvveluita. Oikeus ei myöskään rajoitu kansalaisuuteen eikä toisaalta oleskelulupaän Suomessa: vaikka yksilöllä ei olisi voimassaolevaa oleskelulupaa Suomessa, hänellä on oikeus oleskella Suomessa siihen saakka, kunnes hänen karkotuspäätöksensä saa lainvoiman. Niinpä oleskeluluvan puuttumattomuuden perusteella esimerkiksi toimeentulotukihakemusta ei voida hylätä.<sup>155</sup> Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että perustuslain 19 §:n

<sup>153</sup> Arajärvi 2002 s. 42.

<sup>154</sup> Arajärvi 2011 s. 523.

<sup>155</sup> Helsingin HAO 17.3.2014 taltio 14/0188/2.

1 momentissa subjektiivisena oikeutena taatut oikeudet kattavat myös ns. paperittomien henkilöiden oikeuden terveydenhuollon ammattihenkilön välttämättömiksi arvioimiin lyhytkestoisiin terveyspalveluihin samoin kuin pitkäaikais- ja muiden sairauksien hoitoon silloin, kun terveydenhuollon ammattihenkilö arvioi hoidon olevan välttämätöntä ottaen huomioon henkilön terveydentila ja hänen Suomessa oleskelunsa kesto.<sup>156</sup>

Sosiaalisilla perusoikeuksilla on ensisijaisesti julkiseen valtaan kohdistuvia, positiivisia oikeusvaikutuksia. Ne asettavat perustuslain 22 §:n mukaisesti julkiselle vallalle – lainsäätäjältä yksittäiseen virkamieheen – velvollisuuden ryhtyä aktiivisiin toimiin oikeuksien toteuttamiseksi. Siten sosiaaliset perusoikeudet vaikuttavat muun muassa yksilöllisiin etuuspäätöksiin tulkintaa ohjaavina periaatteina<sup>157</sup>.

Vaikka sosiaalisten oikeuksien turvaamisen tulee olla kunnallisten sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen lähtökohtana, vaihtelee sosiaalisten oikeuksien kohdalla etuuskittain ja palveluittain se, millä tasolla ja missä laajuudessa sosiaalioikeuden lainsäädännön nojalla järjestettävät etuudet ja palvelut tulee järjestää. Velvoitteet voidaan jakaa karkeasti velvoittavuuden asteen nojalla kolmeen ryhmään: subjektiivisiin oikeuksiin, määrärahasidonnaisiin oikeuksiin ja kunnan harkinnassa oleviin etuuksiin ja palveluihin.

Osa sosiaalisista oikeuksista perustaa yksilölle subjektiivisen oikeuden. Tällöin kunnan on toteutettava oikeus kaikissa olosuhteissa riippumatta tarkoitukseen varatuista määrärahoista jokaiselle, joka täyttää laissa säädetty edellytykset.<sup>158</sup>

Määrärahasidonnaisissa oikeuksissa etuus tai palvelu on toteutettava tarkoitukseen varattujen määrärahojen asettamissa rajoissa. Sinänsä yleinen järjestämisvelvollisuus velvoittaa kunnan varaamaan talousarviossaan riittävän määrärahan etuuskittain ja palveluiden järjestämiseksi kuntalaisilleen, eikä kunta siten voi talousarviossaan tietoisesti alimitoittaa määrärahan määrää. Yhdenvertaisuusperiaate sitoo kuntaa kaikessa sen toiminnassa, mikä merkitsee määrärahasidonnaisten oikeuksien toteuttamisen kohdalla,

---

<sup>156</sup> PeVL 73/2014 vp s. 2.

<sup>157</sup> Arajärvi 2011 s. 44; Tuori & Kotkas 2008 s. 162–163.

<sup>158</sup> Arajärvi 2011 s. 89–91; Tuori & Kotkas 2008 s. 242–244.

että kunta ei voi evätä etuutta tai palvelua yksilöiltä keskenään samanlaisissa tilanteissa, jollei rajoittamisen perusteita, kuten määrärahojen loppumisesta, ole etukäteen määrätty.

Subjektiiivisten oikeuksien tai määrärahasidonnaisten oikeuksien lisäksi kunta voi itsehallintonsa perusteella järjestää vapaaehtoisia etuuksia tai palveluita. Osa sosiaalisten oikeuksien lainsäädännöstä jättää kunnalle harkintavallan palvelun toteuttamisesta. Jos tällainen kunnan harkintavallassa oleva palvelu on säännelty laissa ja kunta päättää toimeenpanna palvelun, on se sidottu asiaa koskevaan lainsäädäntöön. Kunta voi myös järjestää sääntelemättömiäkin palveluja, jolloin sen vapaaseen harkintaan kuuluvat niin varattavat määrärahat kuin saamisedellytykset ja muut etuuden tai palvelun järjestämiseen liittyvät seikat. Kunnan harkintavaltaa tosin rajoittavat tässäkin tapauksessa yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, kuten yhdenvertaisuus- ja tarkoitussidonnaisuuden periaate.<sup>159</sup>

### **3.2 Oikeus välttämättömän toimeentulon ja perustoimeentulon turvaan**

Perustuslain 19.1 §:n oikeus jokaiselle välttämättömään toimeentuloon perustaa yksilölle subjektiivisen oikeuden. Sen toteutuminen kuitenkin käytännössä riippuu tavallisen lain tasoisista säännöksillä järjestetyistä etuuksista<sup>160</sup>. Välttämättömästä toimeentulosta ja huolenpidosta rahamääräisinä etuuksina säännellään toimeentulotukilaissa (1412/1997), jonka 1 §:n mukaan toimeentulotuella turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Sinänsä toimeentulotukilain mukaista toimeentulotukea ja välttämätöntä toimeentuloa ei voida kuitenkaan täysin samaistaa: vaikka toimeentulotukijärjestelmä lakkautettaisiin, välttämättömän toimeentulon turvan oikeus on turvattava<sup>161</sup>.

Oikeus saada välttämätöntä toimeentuloa turvaavaa toimeentulotukea tulee sovellettavaksi vain silloin, kun henkilö ei kykene omalla toiminnallaan hankkimaan tällaista turvaa tai saa sitä muilta henkilöiltä tai muista

<sup>159</sup> Arajärvi 2011 s. 90–93; Tuori & Kotkas 2008 s. 242–254.

<sup>160</sup> Tuori & Kotkas 2008 s. 216.

<sup>161</sup> PeVL 31/1997 vp s. 2–3.

sosiaaliturvajärjestelmistä<sup>162</sup>. Toimeentulotukilain 2.2 §:n mukaan jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan, mikä ilmentää toimeentulotuen viimesijaisuuden luonnetta<sup>163</sup>. Välttämättömän toimeentulon turvaamisen viimesijaisuuteen liittyikin se, että vaikka oikeus on subjektiivisena oikeutena taattu kaikille, tulee avun saamisen edellytykset selvittää aina yksilökohtaisella tarveharkinnalla, sillä universaaliuden periaate ei poista lainsäädännöllä säännellyn tarveharkinnan mahdollisuutta.<sup>164</sup> Välttämättömän toimeentulon kohdalla kunnan viranhaltijan on aina harkinnallaan tulkittava se, milloin yksilön oikeus välttämättömään toimeentuloon täyttyy ja mikä välttämättömän toimeentulotuen suuruus kyseisessä tilanteessa on. Tältä osin toimeentulotukilaki pitää sisällään huomattavan määrän harkintaa sisältäviä säännöksiä, joiden tarkoituksena on mahdollistaa viranhaltijan toimivalta taata ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukainen välttämätön toimeentulo ottaen huomioon henkilön ja perheen erityiset tarpeet<sup>165</sup>.

Perustuslain 19.2 §:n mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin välttämättömän toimeentulon turva. Perustoimeentulon turva ei edellytä samalla tavalla yksilökohtaista tarveharkintaa, vaan se on yhteydessä laissa kulloinkin säädettäviin etuuksien saamisedellytyksiin. Kunta osallistuu asukkaidensa perustoimeentulon turvaamiseen ensisijassa toimeentulotuen perusosan sekä täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen maksamisen kautta.<sup>166</sup>

Siltä osin kuin toimeentulotuen perusosa liittyy perustoimeentulon turvaamiseen, se on luonteeltaan laskennallinen oletus yksilön vähimmäistoimeentuloon kuuluvista jokapäiväisen arjen menoista, kuten ruoasta ja vaatteista. Laskennallisen oletuksen vuoksi perusosan menoista ei hakijalta vaadita erillistä tositetta. Toimeentulotuen suuruus määräytyy yksinkertaisimmillaan siten, että perheenjäsenten perusosat ja kohtuulliset asumisme-

---

<sup>162</sup> HE 309/1993 vp s. 69.

<sup>163</sup> Tuori & Kotkas 2008 s. 256.

<sup>164</sup> HE 309/1993 vp s. 69; Tuori & Kotkas 2008 s. 224.

<sup>165</sup> HE 358/2014 vp s. 7.

<sup>166</sup> Perustoimeentulon turvaa voi kunnalta saada toimeentulotukena sosiaalihuoltolain 12 §:n mukaan vain yksilö, jonka kotikunta kyseinen kunta on kotikuntalain mukaisesti.



not lasketaan yhteen ja summasta vähennetään perheen yhteenlasketut nettotulot. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei harkintaa voitaisi käyttää tuen myöntämistilanteessa. Harkinta korostuu etenkin, jos hakijan tuloissa on epäselvyyttä, hänen elämäntilanteensa on monimutkainen tai menonsa poikkeavia.<sup>167</sup> Toimeentulotukilain 7 b §:n mukaisten muiden perusmenojen, kuten asumismenojen ja vähäistä suurempien terveydenhuoltomenojen kohdalla tuen myöntäminen perustuu tapauskohtaiseen tarveharkintaan<sup>168</sup>.

Toimeentulotukilain mukaan kunta voi myöntää perustoimeentulotuen lisäksi 7 c §:ssä säänneltyä täydentävää toimeentulotukea sekä 13 §:ssä säänneltyä ehkäisevää toimeentulotukea. Täydentävää toimeentulotukea voidaan myöntää silloin, kun hakijalla on erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvia menoja. Myönnettäessä otetaan erityismenoina huomioon muun muassa muut kuin perustoimeentulon muiden perusmenojen mukaiset asumisesta aiheutuvat menot sekä yksilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat, toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi harkitut menot. Näitä voivat olla esimerkiksi pitkäaikainen toimeentulotuen saaminen, vaikea sairaus tai lasten harrastustoimintaan liittyvät erityiset tarpeet. Täydentävän toimeentulotuen tarkoituksena on kattaa sellaisia tilanteita, joissa pelkän perustoimeentulotuen myöntäminen ei riitä turvaamaan ihmisen toimeentuloa toimeentulotukilaissa tarkoitettulla tavalla<sup>169</sup>, eli myös tilanteessa, jossa toimeentulotukilain mukainen perustoimeentulotuki ei kata perustoimeentulon turvan oikeutta.

Kunnilla on velvollisuus turvata perustoimeentulon turva myös lastensuojelulain (417/2007) nojalla. Lain 35 §:n mukaan, kun lastensuojelun tarve oleelliselta osin johtuu riittämättömästä toimeentulosta, puutteellisista asumisolosta tai asunnon puuttumisesta tai kun mainitut seikat ovat oleellisena esteenä lapsen ja perheen kuntoutumiselle, kunnan on viivytyksettä järjestettävä riittävä taloudellinen tuki. Kunnan velvollisuus on luonteeltaan ehdoton, sillä lain mukaisessa tilanteessa yksilöllä on tukeen subjektiiv-

---

<sup>167</sup> Kuivalainen & Saikku 2013 s. 152.

<sup>168</sup> Tuori & Kotkas 2008 s. 259.

<sup>169</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2013 s. 114.

vinen oikeus. Kunta ei ole tällöin toiminnassaan sidottu toimeentulotukea koskeviin säännöksiin, vaan sitova velvoite on täytettävä viivytyksettä ja tuen on oltava riittävää puutteen poistamiseksi.<sup>170</sup>

Kuntien vapaaseen harkintaan jätettyjä perustoimeentulon turvan muotoja ovat toimeentulotukilain 13 §:n ehkäisevä toimeentulotuki sekä lain sosiaalisesta luototuksesta (1133/2002) mukainen sosiaalihuoltoon kuuluva sosiaalinen luototus. Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää yksilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta.

Haastatteluista kävi ilmi, että toimeentulotuen tasoa määrittelevät kuntien toimeentulotukiohjeet perustuvat aikaisempiin ohjeisiin sekä toisten kuntien tukien tasoon tehtyihin vertailuihin. Koska haastattelujen perusteella toimeentulotukiasiakkaat ovat tietoisia toimeentulotuen tasosta ympäristökunnissa, he osaavat vaatia samaa tuen tasoa myös omassa kunnassa. Tämän vuoksi toimeentulotukiohjeita laadittaessa haetaan mahdollisimman suurta yhdenvertaisuutta ympäristökuntien kanssa.

Toimeentulotukityötä tehdään usein etuuskäsittelynä eli toimistotyönä, irrallaan varsinaisesta sosiaalityöstä. Muutos etuuskäsittelyn yleistymiselle tapahtui 1990-luvun laman aikaan toimeentulotuen asiakasmäärien kasvassa huomattavasti. Monessa kunnassa laskennallinen toimeentulotuki siirrettiin erikseen palkattujen etuuskäsittelijöiden vastuulle ja sosiaalityöntekijöiden osallistuminen toimeentulotuen päätöksentekoon vähentyi.<sup>171</sup>

Haastatteluissa nousi esiin, kuinka viranhaltijoiden toimintaa kunnissa ohjaa erityisesti pyrkimys pysyä määrärahamien sisällä. Niinpä erään haastateltavan mukaan toimeentulotukeen käytettävissä olevien määrärahojen niukkuus pakottaa viranomaisia testaamaan, kuinka vähän toimeentulotukea on pakko myöntää silloinkin, kun yksilöllä tai perheellä on selvä inhimillinen hätä.

---

<sup>170</sup> HE 252/2006 vp s. 18.

<sup>171</sup> Saikku & Kuivalainen 2013 s. 115–116 ja 119; Borg 2011 s. 1.

Toimeentuloturvan yhteydessä viranhaltijan tekemä tarveharkinta sekä mahdollistaa kunnan alueella saman turvan tason yhdenvertaisesti kaikille että yksilöllisyyden ja tilannekohtaisen tarpeen huomioimisen. Yksilöllisen ja tilannekohtaisen tarpeen arviointi ei sinänsä tuota eriarvoisuutta, vaan se mahdollistaa yhdenvertaisuuden eri yksilöiden kesken.

Vaikka viranhaltijoille on annettu laaja toimivalta tarveharkinnan suhteen, sitovat heitä sosiaali- ja terveysministeriön antamat sekä kuntakohtaiset soveltamisohjeet sekä tietyt toimeentuloturvan yhteydessä noudatettavat periaatteet. Yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden lisäksi viranhaltijan tulee tehdä päätöksensä toimeentuloturvan omien oikeusperiaatteiden pohjalta. Yleisenä lähtökohtana toimeentuloturvassa on yksilölle myönteisen tulkinnan ensisijaisuus.<sup>172</sup> Tämä tarkoittaa sitä, että epäselvissä tai tulkinnanvaraisissa tilanteissa on ensisijaisesti valittava se vaihtoehto, joka on hakijan kannalta myönteinen<sup>173</sup>. Erityisen tärkeää periaatteen soveltaminen on tilanteessa, jossa kielteinen tulkinta jättäisi hakijan rinnakkaisien etuusjärjestelmien ulkopuolelle. Eri etuusjärjestelmät ovat hyvin pirstoutuneet, mikä muodostaa riskin eri järjestelmien väliinputoamisen mahdollisuudelle. Yksilöiden väliinputoamista tulee ehkäistä tulkinnallisilla keinoilla. Toisena periaatteena tulisikin olla kokonaisvaltainen tulkinta, eli tällöin tulkinnassa tulisi huomioida sosiaaliturvalainsäädännön kokonaisuus.<sup>174</sup> Kokonaisuuden huomioiminen on tärkeää, sillä lähtökohtaisesti yksilö ei voi saada samanaikaisesti useampaa sosiaalietuutta samaan tarkoitukseen, esimerkiksi toimeentuloa varten. Mikäli yksilöllä on samanaikaisesti oikeus useampaan etuuteen, asetetaan sosiaalietuudet etuoikeusjärjestykseen. Tällaisessa tilanteessa toisista etuuksista saatetaan tehdä vähennyksiä tai esimerkiksi maksaa samanaikaisesti tiettyjä, lähinnä kustannusten korvauksen luonteisia etuuksia.<sup>175</sup>

---

<sup>172</sup> Tuori & Kotkas 2008 s. 177.

<sup>173</sup> Tuori & Kotkas 2008 s. 166.

<sup>174</sup> Tuori & Kotkas 2008 s. 177.

<sup>175</sup> Arajärvi 2011 s. 110.

### 3.3 Toimeentulon turvan tosiasiallinen toteutuminen

Toimeentulotuella on tarkoitus paikata väliaikaista toimeentulon puutetta poikkeavissa elämäntilanteissa. Käytännössä toimeentulotuesta on kuitenkin muodostunut osalle väestöä pysyvä toimeentulolähde ensisijaisten perusturvaetuuksien jäätyä jälkeen yleisestä ansiokehityksestä<sup>176</sup>. Perusturvaan vuosina 2011 ja 2012 tehdyt korotukset paransivat laman aikana syntyntä vajetta<sup>177</sup>. Muutos uhkaa jäädä lyhytikäiseksi etuuksien indeksijäädtysten jälleen laskiessa sekä perusturvan reaalista että suhteellista tasoa lähivuosina.

Toimeentulotuen käytön keston pidentyminen ja ensisijaisten perusturvaetuuksien sekä toimeentulotuen tason heikentyminen ovat merkinneet etuuksien varassa elävien syvenevää köyhtymistä. Toimeentulotuen saajien köyhyys on jatkanut kasvuaan 1990-luvun lamavuosista lähtien. Kaikista toimeentulotukea saavista kotitaloustyypeistä avio- ja avopareja lukuun ottamatta yli puolet elää suhteellisen köyhyysrajan<sup>178</sup> alapuolella.<sup>179</sup> Vuonna 2014 perusturvan varassa yksin vuokralla asuvan työttömän, opiskelijan tai sairauspäivärahaa saavan tulot kattoivat keskimäärin 71 prosenttia kohtuulliseksi katsotusta vähimmäiskulutuksesta, joksi vuonna 2013 Kuluttajatutkimuslaitoksessa laskettiin asumiskulujen jälkeen 675 euroa.<sup>180</sup>

Perustoimeentulon turvaa suojaava perustuslain 19.2 § sallii sosiaaliturvan kehittämisen yhteiskunnan käytettävissä olevien taloudellisten voimavarojen mukaisesti. Sosiaaliturvan tasoa on kuitenkin pidetty yleisesti riittämättömänä, ja myös Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitea katsoi vuoden 2015 päätöksessään Suomen rikkovan sosiaaliturvan tasoa koskevia säädöksiä sisältävän sosiaalisen peruskirjan vaatimuksia<sup>181</sup>. Ongelmat eivät koske pelkästään perustoimeentulon turvan tasoa. Myös subjektiivisena oikeutena taatun välttämättömän toimeentulon turvan tosi-

<sup>176</sup> Kauppinen et al. 2013 s. 37.

<sup>177</sup> Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2015 s. 110.

<sup>178</sup> Kotitalous asettuu suhteellisen köyhyysrajan alapuolelle, jos sen tulot ovat alle 60 % vastaavan kokaisen kotitalouden keskimääräisistä tuloista.

<sup>179</sup> Kuivalainen & Sallila 2013 s. 64–66.

<sup>180</sup> Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2015 s. 88.

<sup>181</sup> Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisu Finnish Society of Social Rights v. Suomi päätös 11.2.2015.

asiallinen toteutuminen näyttää heikentyneen, kun 1990-luvun laman ajalta tutut pitenevät leipäjonot ovat palanneet ainakin suurimpien kaupunkien katukuvaan. Leipäjonoja koskevassa tutkimuksessa havaittiin, että 90 prosenttia ruoka-avun asiakkaista on joko ensi- tai/ja viimesijaisten etuuksien piirissä. Sosiaaliturvajärjestelmä ei näytä tarjoavan kaikilta osin riittävää turvaa, vaan osa joutuu tukien saamisesta huolimatta tukeutumaan vapaaehtoisuuden pohjalta toimivien tahojen tarjoamaan apuun. Mikäli perusturvan taso erkaantuu yhä kauemmaksi yleisestä ansiokehityksestä, leipäjonot eivät todennäköisesti ainakaan lyhene.<sup>182</sup>

Toimeentulotuen käyttöä voidaankin pitää merkinä yhteiskunnallisesta syrjäytymisriskistä, joka ilmenee suhteellisenä köyhyytenä, sosiaalisena huono-osaisuutena ja jossain tapauksissa jopa absoluuttiseen köyhyyteen liittyvänä vaikeutena saavuttaa terveyden ja elinkyvyn kannalta riittävä toimeentulo. Toimeentulotuen asiakkaiden suuri määrä viestittää sosiaalisten oikeuksien toteutumisen edellytyksiin kohdistuvista paineista. Alueellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta on huolestuttavaa, mikäli toimeentulotuen asiakkaiden osuus kasvaa joissakin kunnissa huomattavan suuriksi.

Toimeentuloturvajärjestelmän toimivuuden ongelmat eivät liity ainoastaan etuuksien alhaiseen tasoon vaan myös toimeentuloturvaetuksien myöntämiskäytäntöihin. Vastoin odotuksia esimerkiksi ruoka-avun kävijöistä vain noin 38 prosentin havaittiin olevan toimeentulotuen asiakkaita, jolloin suurella osalla ruoka-apuun turvautuvista ei ollut käytössään kaikkia julkisia tulonsiirtoja, joihin he todennäköisesti olisivat oikeutettuja. Tämän on arveltu johtuvan toimeentuloturvaetuksien monimutkaisesta hakuprosessista, joka aiheuttaa niiden alikäyttöä.<sup>183</sup> Toimeentulotuen asiakkuutta tarkasteltaessa onkin muistettava, että kaikkein heikoimmassa asemassa olevat saattavat jäädä tukien hakuprosessiin liittyvien hankaluuksien vuoksi vaille heille kuuluvaa toimeentuloturvaa ja joutuvat siten tukeutumaan perheen, sukulaisten, ystävien tai kolmannen sektorin, kuten järjestöjen, tarjoamaan apuun.

Riski kuntien sosiaaliseen eriarvoistumiseen voi kasvaa jo silloin, kun suhteellisen köyhyysrajan alapuolella elävien väestöosuus kasvaa suureksi

---

<sup>182</sup> Ohisalo & Saari 2014 s. 53.

<sup>183</sup> Ohisalo & Saari 2014 s. 53.

samalla alueella. Suhteellisen köyhyyden eli pienituloisuuden euromääräinen raja asettuu huomattavasti korkeammalle kuin mitä perusturvan varassa elävällä on keskimäärin kuukausittain käytettävissään. Vuonna 2013 yksinasuva jäi köyhyysrajan alapuolelle, jos hänen tulonsa alittivat 1 190 euroa kuukaudessa. Suhteellisessa köyhyydessä elävällä ei välttämättä olekaan vaikeuksia saavuttaa perustuslain 19.1 §:ssä tarkoitettua välttämättömän toimeentulon tasoa. Keskimääräistä selvästi alhaisempi tulotaso hankaloittaa kuitenkin toimimista yhteiskunnassa normaaliksi katsottavalla tavalla. Kykenemättömyys hankkia yhteiskunnassa selviytymiseen tarvittavaa elintasoa voi ilmetä muun muassa sellaisten hyödykkeiden puutteena, jotka ovat välttämättömiä toimeentulon itsenäiseksi hankkimiseksi.<sup>184</sup> Syrjäisillä pitkien etäisyyksien alueilla, missä ei ole tarjolla julkisen liikenteen palveluja, tällainen välttämätön hyödyke saattaa olla esimerkiksi oma auto.

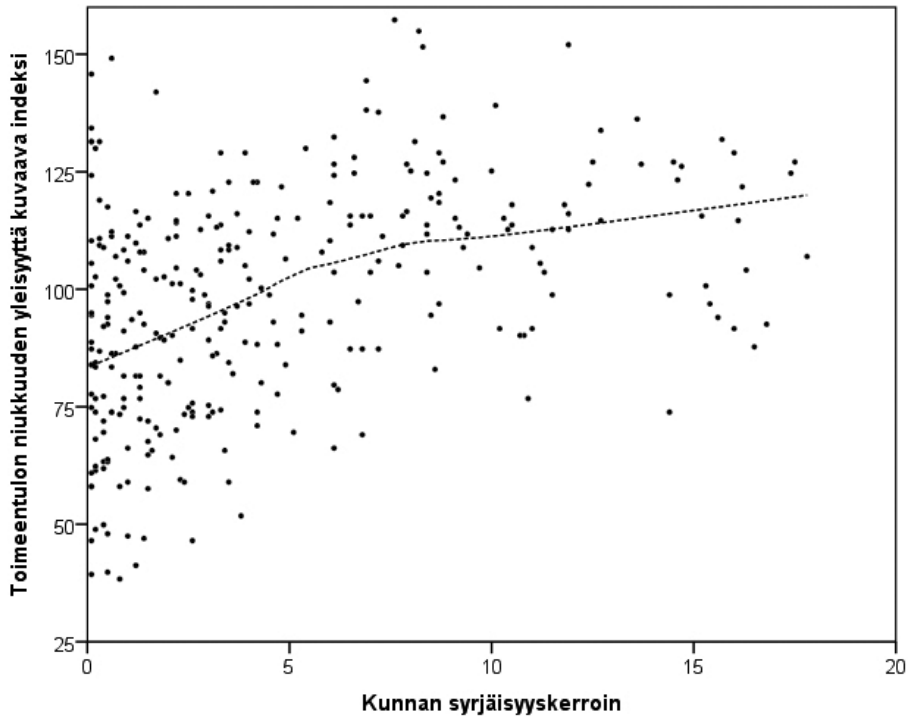
Ongelma koskee etenkin seutuja, joissa kasvava työttömyys yhdistettynä asuntojen ja kiinteistöjen arvonlaskuun synnyttää niin sanottuja köyhyys-taskuja. Vaikeudet myydä omistusasunto korkean työttömyyden alueilla hankaloittavat siirtymistä parempien työllistymismahdollisuuksien perässä muualle. Näin köyhyystaskujen alueella elävien ihmisten riippuvuus sosiaalityöstä lisääntyy, mikä johtaa pitkittyessään köyhtymisen kierteeseen. Alhaisemmat asuinkustannukset helpottavat elämään pienemmillä tuloilla, eikä toimeentulon niukkuus välttämättä merkitse sellaista kaupungeista tuttua tilannetta, jossa jotkut joutuvat turvautumaan ruoka-apuun tyydyttääkseen nälkänsä. Toimeentulon alueellisesti epätasainen jakautuminen voi kuitenkin pystyttää syrjäisten ja menestyvien alueiden välille sellaisia raja-aitoja, joiden yli syrjäseuduilla asuvien ja niukasta toimeentulosta kärsivien on vaikea ponnistaa. Eriarvoistumisen kannalta on huolestuttavaa, jos ihmisiä putoaa tällaisiin köyhyysloukkuihin, vaikka heillä olisi halua muuttaa alueille, missä toimeentulomahdollisuudet olisivat paremmat.

Toimeentulon niukkuuden yleisyys kertoo yhteiskunnan sosiaalisesta eriytyemisestä ja köyhyyden vaivaamien alueiden asukkaiden kaventuneista mahdollisuuksista huolehtia omasta toimeentulostaan. Hajontakuviossa 10

---

<sup>184</sup> Moisio 2006 s. 639.

kuvataan kunnan toimeentulon niukkuuden yleisyyden yhteyttä kunnan syrjäisyyteen.



Kuvio 10. Toimeentulon niukkuuden yleisyyden yhteys kunnan syrjäisyyteen (indeksissä 100 = koko maan mediaani).

Toimeentulon niukkuutta ilmaiseva indeksi on muodostettu laskemalla yhteen toimeentulotuen asiakkaiden ja suhteellisen köyhyysrajan alapuolella elävien väestöosuudet siten, että koko maan mediaani saa arvon 100. Kuvioon asetetusta soviteviivasta<sup>185</sup> huomataan, kuinka kunnan syrjäisyyden kasvaessa lisääntyy myös toimeentulon niukkuus noin syrjäisyyserroimen pistelukuun 5 asti, minkä jälkeen kasvu tasaantuu loppuen pistelukuun 10 mennessä lähtemättä kuitenkaan laskuun.

<sup>185</sup> Sovitteen piirtämiseen on käytetty kernel-regressiota (Epanechnikov, 80 %). Syrjäisyyserroimen pisteluvun ja toimeentulon niukkuuden yleisyyttä kuvaavan indeksin pisteluvun välillä on tilastollisesti merkitsevä korrelaatio.

Esimerkiksi Rautavaaralla (indeksiluku noin 134) ja Puolangalla (indeksiluku 115) toimeentulon niukkuuden yleisyys ylittää koko maan mediaanin selvästi. Toimeentulotuen asiakkaiden väestöosuudet ovat Rautavaaralla (toimeentulotuen asiakkaiden väestöosuus 6,7 %) ja Puolangalla (6,6 %) hieman suurempia kuin mitä korkean syrjäisyyuskertoimen kunnassa keskimäärin (ylimmän neljänneksen mediaani 5,8 %). Myös pienituloisuus Rautavaaralla (21,2 %) ja Puolangalla (17,3 %) on keskimääräistä (mediaani n. 15 %) suurempi. Nämä kunnat ovat hyviä esimerkkejä siitä, kuinka syrjäkunnat muodostavat köyhyystaskuja. Tutkimushankkeen yhteydessä tehtyjen kuntahaastattelujen yhteydessä kunnat eivät kuitenkaan mieltäneet itseään tämän tyyppisiksi köyhyystaskuiksi, eikä niillä ollut erityistä köyhyyspolitiikkaa.

Tarkasteltaessa toimeentulon niukkuuden osa-alueita erikseen huomataan, että toimeentulotuen asiakkaiden väestöosuuksissa on melko suuria kuntien välisiä eroja (vaihteluväli 1,8–11,6 %). Kunnan syrjäisyydellä ei ole suoraa yhteyttä toimeentulotuen saajien määrään. Niiden kuntien joukossa, jotka kuuluvat toimeentulotuen asiakkaiden väestömäärältään ylimpään neljännekseen, on niin syrjäisiä maaseutumaisia kuntia kuin kaupunkeja. Suhteellisen köyhyysrajan alapuolella elävien väestöosuudet ovat sen sijaan suurempia syrjäisemmissä kunnissa. Korkeimman pienituloisuusasteen muodostamassa neljänneksessä neljä viidestä kunnasta on maaseutumaisia kuntia, jotka sijoittuvat myös keskimääräiseltä syrjäisyyuskertoimeltaan ylimpään neljännekseen. Näissä kunnissa suhteellisen köyhyysrajan alapuolella elää keskimäärin melkein joka viides kuntalainen (mediaani 19,4 %), kun pienimmän suhteellisen köyhyysasteen muodostamassa neljänneksessä heitä on noin joka kymmenes (mediaani 9,8 %). Syrjäkunnassa asuminen lisää siis riskiä kuulua siihen suhteellisen köyhyysrajan alapuolelle jääviä tuloja saavaan väestöryhmään, joka ei nosta toimeentulotukea. Käytössämme olevan aineiston perusteella on vaikea sanoa, missä määrin tämä liittyy siihen, kuinka syrjäkunnissa tulee toimeen pienemmilläkin tuloilla, ja missä määrin siihen, että syrjäkunnissa esiintyy muuta maata enemmän toimeentulotuen alikäyttöä.

Vaikka syrjäisyyden ja toimeentulon niukkuuden välillä vallitseekin tilastollisesti merkitsevä positiivinen korrelaatio, syrjäisyys ei selitä kuntien välistä toimeentulon niukkuuden vaihtelua silloin, kun kunnan väestömäärä,



työttömyysaste ja alle keskitason koulutuksen saaneiden väestöosuus on vakioitu.<sup>186</sup> Kaikkein voimakkaimmin toimeentulon niukkuuden vaihtelua selittääkin syrjäisyyden sijaan työttömyysaste. Työttömyysasteen nousu yhdellä yksiköllä nostaa toimeentulon niukkuuden yleisyyttä keskimäärin noin 4 yksikköä.<sup>187</sup> Myös koulutustaso on tilastollisesti merkitsevästi yhteydessä toimeentulon niukkuuden yleisyyteen. Alle keskitason koulutuksen saaneiden väestöosuuden noustessa yhdellä yksiköllä toimeentulon niukkuus nousee keskimäärin 1,6 yksiköllä.<sup>188</sup>

Tämän tarkastelun perusteella syrjäisyys ei ilmene suoraviivaisesti kuntalaisten taloudellisten resurssien puutteena, vaikka toimeentulon niukkuus onkin yleisempää syrjäisissä kunnissa. Syrjäisyyskertoimen ääripäiden väliset erot toimeentulossa ilmenevät pienituloisten määrässä, ja toimeentulotukea saaneet väestöosuudet jakautuvat tasaisemmin kuntien välillä, joilla on eri syrjäisyyskerroin. Syrjäisyyttä lähemmin toimeentulon niukkuuden yleisyyteen liittyy etenkin työttömyys ja matala koulutustaso. Se miksi toimeentulon niukkuus on yleisempää syrjäisissä kunnissa, selittyykin sillä, että korkean syrjäisyyskertoimen kunnissa työttömyysasteet ja alle keskitason koulutuksen saaneiden väestöosuudet ovat suurempia kuin pienen syrjäisyyskertoimen kunnissa. Korkeimman syrjäisyyskertoimen muodostamassa neljänneksessä keskimääräinen työttömyysaste vuonna 2013 (mediaani 13,7 %) oli noin 4 prosenttiyksikköä ja alle keskitason koulutuksen saaneiden väestöosuus (mediaani 40,6 %) noin 10 prosenttiyksikköä suurempi kuin pienimmän syrjäisyyskertoimen muodostamassa neljänneksessä.<sup>189</sup>

Tutkimushaastatteluisissa selvisi, että syrjäkuntien suurin sosiaalinen ongelma on työttömyys. Haastattelujen perusteella kunnat lähestyvät sitä pikemminkin oman elinvoimaisuutensa näkökulmasta kuin yksilöitä aktiivisesti

---

<sup>186</sup> Toimeentulon niukkuuden yhteyttä mainittuihin muuttujiin on tarkasteltu lineaarisella regressioanalyysillä. Mallin toimivuuden tunnusluvut  $F = 104,758$ ;  $\text{Sig.} = 0,000$ ; selitysaste = 58 %.

<sup>187</sup> Lineaarisessa regressiomallissa  $B = 4,056$ ;  $\text{Beta} = 0,625$ ;  $\text{Sig} = 0,000$ .

<sup>188</sup> Lineaarisessa regressiomallissa  $B = 1,571$ ;  $\text{Beta} = 0,0350$ ;  $\text{Sig} = 0,000$ .

<sup>189</sup> Ryhmien väliset erot ovat tilastollisesti merkitseviä yksisuuntaisessa varianssianalyysissä (Bonferroni).

muualle kuin omaan kuntaan työn perässä johdattamaan pyrkien. Väestökadosta kärsivillä syrjäkunnilla ei ole erityisiä kannusteita sellaisiin toimenpiteisiin, joissa sen asukkaita ohjattaisiin aktiivisesti muuttamaan työn perässä toisiin kuntiin, vaikka tätä voisi monessa tapauksessa pitää yksilön oikeutta toimeentulon turvaan parhaiten toteuttavana toimintavaihtoehtona sen purkaessa köyhyystaskuja.

## 3.4 Oikeus sosiaali- ja terveystalveluihin

### 3.4.1 Oikeus sosiaalitalveluihin

Perustuslain 19.1 §:ssä taattu oikeus välttämättömään huolenpitoon takaa jokaiselle subjektiivisena oikeutena kaikkein välttämättömimmät sosiaalitalvelut. Käytännössä perusoikeussäännös samalla velvoittaa sosiaalitalveluiden järjestämisestä vastaavat julkiset toimijat viime kädessä toteuttamaan ne<sup>190</sup>. Talveluja on tarjottava kaikille, eikä välttämättömäksi huolenpidoksi katsottavaa sosiaalihuoltoa saa siten rajata esimerkiksi vain oman kunnan asukkaille annettavaksi. Perustuslain 19.1 §:ää tältä osin konkretisoivan sosiaalihuoltolain 12 §:n mukaan jokaisella kunnassa oleskelevalla henkilöllä on oikeus saada kiireellisessä tapauksessa yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalitalvelut siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon vaarannu. Laissa ei suoraan säädetä, mitä talvelua käyttäen välttämätön huolenpito tulisi turvata, vaan lähtökohtana on, että kaikki tarvetta vastaavat talvelut ovat käytettävissä<sup>191</sup>. Onkin mahdollista, että perustuslain 19.1 §:n välttämättömän huolenpidon säännöksellä on välitöntä itsenäistä merkitystä tilanteissa, joissa tavallinen laki ei määrittele jotakin ihmisarvoisen elämän turvaamiseksi välttämätöntä talvelua subjektiiviseksi oikeudeksi<sup>192</sup>.

Perustuslain 19.3 §:n mukaan lailla säädetään tarkemmin julkisen vallan velvollisuudesta turvata riittävät sosiaalitalvelut. Tämä lainsäätäjälle annettu toimeksianto ei edellytä, että talvelut turvattaisiin subjektiivisina oi-

<sup>190</sup> HE 309/1993 vp s. 69.

<sup>191</sup> Sosiaali- ja terveystalvelministeriö 2014 s. 27.

<sup>192</sup> Tuori 2011b s. 732.

keuksina eikä siinä määritellä sosiaalipalveluiden järjestämistapaa. Lainsäädännöllä on huolehdittava riittävien palveluiden saatavuudesta, mutta siihen, kuinka palvelut järjestetään, ei oteta perustuslain tasolla kantaa. Näin ollen kuntien ei tarvitse itse huolehtia kaikkien sosiaalipalvelujen tuottamisesta. Kuten toimeentuloturvan kohdalla, ei sosiaalipalvelujen järjestämistä sidota perustuslailla nykyiseen lainsäädäntöön, vaan säännös asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden turvata riittävät palvelut lainsäätäjän kulloinkin lailla säätämällä tavalla.

Palvelujen riittävän tason lähtökohtana on sellainen palvelujen taso, joka luo jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä<sup>193</sup>. Vaikka perustuslain 19.3 § antaa siten suojan sellaisia sosiaalihuollon järjestelmän heikennyksiä vastaan, jotka merkitsevät tietyn vähimmäistason alittamista, yksilön on usein mahdoton huolehtia itse siitä, että hänen perustuslaillinen oikeutensa riittäviin sosiaalipalveluihin toteutuu, jos julkinen valta syystä tai toisesta laiminlyö sen toteuttamisen. Sitä, mitä oikeuksia tai palvelun tasoa yksilön toimiminen yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä edellyttää, ei ole nimittäin määritelty tarkemmin perustuslaissa eikä sen esitöissä tai ylipäänsä lainsäädännössä ja sen esitöissä yleisesti. Etenkin määrärahasidonnaisten palvelujen kohdalla riittävien sosiaalipalveluiden turvaamisvelvoite tuleekin sovellettavaksi lähinnä yhdenvertaisuusperiaatteen kautta. Se ei niinkään velvoita oikeudellisesti julkista valtaa tuottamaan tehokkaasti sosiaalipalveluita jollakin tietyllä tasolla tai tavalla, vaan pikemminkin velvoittaa eri toimijat kohtelemaan yksilöitä samalla tavalla määrärahojen riittävydestä huolimatta.

Sosiaalipalvelujen turvaamisesta säännellään monitahoisesti lainsäädännössä. Sosiaalihuoltolaki toimii sosiaalipalvelujen niin sanottuna yleislakina, jossa kootaan yhteen sosiaalihuollon kokonaisuus. Sosiaalihuoltolaissa määritellään muun muassa tuen tarpeet, joihin sosiaalipalveluita on järjestettävä, sekä sosiaalihuollon toteuttaminen yleisesti. Sosiaalihuoltolain lisäksi yleislakina toimii laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista, jossa säännellään muun muassa sosiaalihuollon asiakkaan oikeudesta laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun ilman syrjintää,

---

<sup>193</sup> HE 309/1993 vp s. 71.

sekä yksilön itsemääräämisoikeudesta. Eri sosiaalipalvelujen kokonaisuudesta säännellään tarkemmin lukuisissa erityislaeissa. Laeissa säännellään muun muassa vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista, kuntouttavasta työtoiminnasta, päihdehuollosta, omaishoidosta, adoptiosta sekä lastensuojelusta.

Sosiaalihuoltolain 2 §:ssä säännellään sosiaalihuolto kunnan tehtäväksi, jollei lailla toisin säädetä. Sosiaalihuoltoon sisältyvät pykälän mukaan sosiaalisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä yleis- ja erityislainsäädännön mukaiset sosiaalihuollon tehtävät ja palvelut. Lain 11 §:n mukaan kunnan on järjestettävä sosiaalipalveluja tueksi muun muassa jokapäiväisestä elämästä selviytymiseen, asumiseen liittyvään tuen tarpeeseen, sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi, äkillisiin kriisitilanteisiin liittyvään tuen tarpeeseen sekä tuen tarpeessa olevien henkilöiden omaisten ja läheisten tukemiseksi.

Tuen tarpeisiin vastaavina sosiaalipalveluina kunnan on sosiaalihuoltolain 14 §:n mukaan järjestettävä muun muassa sosiaali- ja perhetyötä, laitospalveluja, päihde- ja mielenterveystyötä, kasvatus- ja perheneuvontaa sekä muita 11 §:n mukaisiin tarpeisiin vastaavia asiakkaan hyvinvoinnille välttämättömiä sosiaalipalveluja. Lisäksi kunnallisina sosiaalipalveluina on huolehdittava myös esimerkiksi kehitysvammaisten erityis- huollosta, päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huoltoon kuuluvista palveluista, lastensuojelun sekä opiskeluhuollon järjestämisestä sen mukaan kuin niistä muissa laeissa kuin sosiaalihuoltolaissa säädetään.

Sosiaalihuollossa kunta voi järjestää palvelunsa lain sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (733/1992) 4 §:n mukaan hoitamalla toiminnan itse, sopimuksin yhdessä toisen tai useamman kunnan kanssa, kuntayhtymän kautta olemalla itse jäsen, hankkimalla palvelun valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelun tuottajalta tai yksityiseltä palvelun tuottajalta palvelusetelin avulla. Palvelujen järjestämistavasta riippumatta kunnassa tulee kuitenkin olla yksi tai useampi toimielin, joka huolehtii sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä sekä käytettävissä olevista viranhaltijoista, joilla on vaadittu kelpoisuus. Käytännössä kunnilla on hyvin laaja liikkumavara siinä, miten ne järjestävät sosiaalipalvelunsa. Liikkumavaraa rajaa ennen kaikkea kuntalaisten tarve. Perusoikeusnäkökulmasta kunkin kunnan on

pyrittävä luomaan sellainen sosiaalipalveluiden toteuttamismalli, joka vastaa mahdollisimman hyvin tuon kunnan asukkaiden tarpeita.

Kun syrjäkuntien väestön sosiaalipalveluiden tarpeita tarkastellaan tilastollisesti, havaitaan, kuinka useissa syrjäkunnissa esiintyy koko maan keskiarvoa enemmän päihde- ja mielenterveysongelmia. Sosiaalihuoltolain 24 §:n mukaan päihdetyön avulla kunnat vähentävät ja poistavat kuntalaisten hyvinvointia ja turvallisuutta vaarantavia tekijöitä sekä tukevat kuntalaistensa päihteettömyyttä. Päihdetyö kuuluu sosiaalihuollon piiriin silloin, kun palveluita annetaan yksilön tai perheen sosiaalisen ongelman perusteella tai suoriutumisen ja osallistumisen tukemiseksi<sup>194</sup>. Sosiaalihuollon päihdetyöhön kuuluu sosiaalihuoltolain 24 §:n mukaan ohjaus ja neuvonta päihteettömyyttä edistävästä tekijöistä, eri palveluiden kokonaisvaltainen kartoitus asiakkaalle, sosiaalihuollon erityispalvelut päihteiden ongelmakäyttäjille, heidän omaisilleen ja muille läheisilleen sekä muut päihteettömyyttä tukevat tai päihteiden ongelmakäytön vuoksi tarvittavat sosiaalipalvelut. Erityispalveluina kunnat voivat tarjota eri järjestämistavoilla järjestettynä esimerkiksi a-klinikkatoimintaa ja lääkkeitöntä kuntouttavaa toimintaa painopisteen ollessa avohuollon palveluissa.

Sosiaalipalvelujen kohdalla päihteiden ongelmakäyttäjää ja hänen sekä hänen lähihenkilöidensä tarpeita on tarkasteltava kokonaisvaltaisesti – ongelmakäyttö voi aiheuttaa sosiaalisen toimintakyvyn ja elämänhallinnan ongelmia, jotka vaativat laajasti sosiaalihuollon palveluja unohtamatta ongelmakäyttäjälle aiheutuvia terveydenhuollollisia tarpeita. Tästä syystä päihdehuoltolain (41/1986) 9 §:ssä säännellään yhteistoiminnasta eri viranomaisten ja yhteisöjen välillä päihdehuollon alalla. Eri palvelujen avulla tuetaan henkilön päihteettömyyttä sekä turvataan hänen muut sosiaaliset oikeutensa, kuten välttämättömän huolenpidon oikeus.<sup>195</sup>

Päihdehuoltolain 7 §:n mukaan päihdehuollon palveluja tulee antaa avun, tuen ja hoidon tarpeen perusteella henkilölle, jolla on päihteiden käyttöön liittyviä ongelmia sekä hänen perheelleen ja muille läheisilleen. Säännös muodostaa edellä mainituille henkilöille subjektiivisen oikeuden saada hoitoa, mutta ei juuri tietynlaista sosiaalihuollon palvelua. Säännöksellä ei pe-

<sup>194</sup> HE 164/2014 vp s. 29.

<sup>195</sup> HE 164/2014 vp s. 117–118.

rusteta yksilöille subjektiivista oikeutta mihinkään tiettyyn palveluun, sillä palvelun muotoon vaikuttavat henkilön tarpeet sekä se, että palvelut voivat kuulua myös kunnan määrärahasidonnaisten palvelujen piiriin. Kaikilla päihdehuollon asiakkaila ei siis ole yleisesti subjektiivista oikeutta esimerkiksi a-klinikkapalvelun piiriin kunnan maksamana. Toisaalta päihdehuollon asiakkaan tarve voi perustaa hänelle subjektiivisen oikeuden juuri tiettyyn palveluun, eli yksilökohtainen tarveharkinta voi luoda yksilölle subjektiivisen oikeuden.<sup>196</sup>

Päihdeongelmien kansanterveydellinen merkitys kunnissa on suuri. Päihdeongelmien aiheuttamat sekä suorat että epäsuorat kustannukset ovat huomattavat kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon määrärahojen saralla<sup>197</sup>. Päihdeongelma voi myös siirtyä sukupolvelta toiselle, jolloin korostuvat ongelman yksilölle aiheuttamat sosiaaliset ja terveydelliset ongelmat sekä toisaalta kuntien palveluiden tarve sekä määräraha palveluiden tuottamiseen. Lapsilla ja nuorilla onkin oikeus hoidon ja tuen tarpeensa kartoitukseen osana vanhempansa päihdehuoltoa, millä pyritään ehkäisemään päihdeongelmien ylisukupolvisuutta.<sup>198</sup>

Sosiaalihuoltolain 24 §:n mukaan sosiaalihuollon päihdetyö on suunniteltava ja toteuttava siten, että se muodostaa toimivan kokonaisuuden muun kunnassa tehtävän päihdetyön ja sekä myös mielenterveystyön kanssa. Mielenterveystyöllä tarkoitetaan mielenterveyslain (1116/1990) 1 §:n mukaan yksilön psyykkisen hyvinvoinnin, toimintakyvyn ja persoonallisuuden kasvun edistämistä sekä mielisairauksien ja muiden mielenterveydenhäiriöiden ehkäisemistä, parantamista ja lievittämistä. Työhön kuuluu myös väestön elinolosuhteiden kehittäminen siten, että elinolosuhteet ennaltaehkäisevät mielenterveyden häiriöiden syntyä, edistävät mielenterveystyötä ja tukevat mielenterveyspalvelujen järjestämistä.

Mielenterveyspalvelut ovat sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimukseen, hoitoon ja kuntoutukseen liittyviä palveluja henkilölle, jolla on mielenterveydellinen häiriö. Häiriön arviointiperuste on lääketieteellinen.<sup>199</sup> Kunnan

---

<sup>196</sup> Tuori & Kotkas 2008 s. 274–276.

<sup>197</sup> HE 164/2014 vp s. 31–32.

<sup>198</sup> HE 164/2014 vp s. 117.

<sup>199</sup> HE 164/2014 vp s. 32.

mielenterveystyöllä sosiaalihuoltolain 25 §:n mukaan vahvistetaan yksilön ja yhteisön mielenterveyttä suojaavia tekijöitä sekä poistetaan ja vähennetään mielenterveyttä vaarantavia tekijöitä. Sosiaalihuollon mielenterveys-työhön kuuluvia mielenterveyspalveluja ovat muun muassa mielenterveyskuntoutujien asumispalvelut, sosiaalinen kuntoutus ja mielenterveyskuntoutujien päiväkeskus- ja työtoiminta sekä osin perheneuvolatoiminta. Tämän lisäksi mielenterveystyötä tehdään osana lastensuojelua ja päihdehuoltoa. Sosiaalihuolto vastaa lisäksi merkittävästä osasta kehitysvammaisten henkilöiden mielenterveyspalveluista.<sup>200</sup> Mielenterveyslain 4 §:n mukaan kunnan tai kuntayhtymän on huolehdittava siitä, että mielenterveyspalvelut järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisiksi kuin alueella esiintyvän tarve edellyttää. Palvelut tulee järjestää ensisijaisesti avopalveluina sekä niin, että sillä tuetaan oma-aloitteista hoitoon hakeutumista ja itsenäistä suoriutumista.

Sosiaalihuoltolain 25 §:n mukaan sosiaalihuollon mielenterveystyö on suunniteltava ja toteuttava siten, että se muodostaa toimivan kokonaisuuden muun sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa. Mielenterveyspalveluissa yksilöllä on oikeus saada kokonaisvaltaista hoitoa tarpeensa mukaisesti. Palvelun tarve voi sisältää niin lääkinnällisen hoidon, toimintakykyä ja yhteiskunnan täysivaltaista jäsenyyttä tukevan kuntouttavan palvelun sekä esimerkiksi asumispalvelun välttämättömän huolenpidon takaamiseksi. Mielenterveyslain 4 §:n mukaan mielenterveyspalvelujen antaminen edellyttää lisäksi toimivaa työnohjauksen järjestelmää. Myös päihdeongelmien kohdalla päihteiden ongelmakäyttäjää on päihdehuoltolain 8 §:n mukaan autettava ratkaisemaan myös toimeentuloon, asumiseen ja työhön liittyvät ongelmat. Päihde- ja mielenterveyshuollon kokonaisuus vaatiikin kunnan sosiaalityöntekijöiltä kokonaisvaltaista näkemystä yksilön tarpeista ja eri palvelujärjestelmistä tarpeisiin vastaamiseksi. Olennaista on taata yksilön sosiaaliset oikeudet kokonaisuudessaan – ei ainoastaan välttämättömään huolenpitoon, kuten lääkinnällisiin hoitoihin ja asumispalveluihin, vaan laajemminkin yhteiskunnan täysivaltaiseen jäsenyyteen. Mielenterveys- ja päihdehuollon palvelujärjestelmä on kuitenkin hajanainen, ja siinä esiintyy

---

<sup>200</sup> HE 164/2014 vp s. 32.

suuria kuntakohtaisia eroja, mikä vaikeuttaa yksilön palveluihin pääsemistä ja aiheuttaa palvelujärjestelmästä putoamista<sup>201</sup>.

Syrjäkunnissa päihde- tai mielenterveysongelmaisen oikeuksien toteutumiseen vaikuttaa kunnan tai kunnan lähikuntien saatavilla olevat palvelut kuten muissakin sosiaalihuollon palveluissa. Kunta voi ostaa palvelunsa kauempaakin, mutta niiden saatavuuteen liittyvät kunnan käytettävissä olevat määrärahat, jos yksilön tarve ei perusta hänelle subjektiivista oikeutta palveluun. Toisaalta palvelujen sijainti voi muodostaa saavutettavuusongelman, jos kunta ei tarjoa asiakkaalle kuljetusta palvelun piiriin. Palveluiden saantiin vaikuttavat myös sosiaalityöntekijän mahdollisuudet kartoittaa yksilön tarve kokonaisvaltaisesti sekä tietoisuus tarjolla olevista palveluista. Tämä taas vaikuttaa yksilön yhdenvertaisuuden toteutumiseen sekä siten yksilön oikeuteen saada samankaltaiset palvelut kuin ne toiselle yksilölle samankaltaisilla tarpeilla toteutuvat että siten, että yksilö saa yksilökohtaista tarveharkintaa ja hänelle räätälöidyt palvelut tarpeidensa mukaan. Vaikutus ulottuu myös valtakunnalliseen yhdenvertaisuuteen. Toisaalta syrjäkunnissa päihde- tai mielenterveysongelmaisen pääseminen ylipäättään sosiaalihuollon palveluiden piiriin ei välttämättä ole samalla tavalla yksilön itsensä varassa kuin suuremmissa kunnissa. Kunnan asukasmäärä voi mahdollistaa sen, että kuntalaiset tuntevat toisensa ja myös huolehtivat toisistaan.

Syrjäkunnissa haasteeksi muodostuu lisäksi kunnan alueella vallitseva työtilanne. Jos työllistymismahdollisuudet ovat heikot, voi tämä vaikuttaa päihde- tai mielenterveysongelmaisen mahdollisuuksiin kuntoutua yhteiskunnan täysivaltaiseksi jäseneksi. Kysymykseksi muodostuukin se, millä tavoin perustuslain 18 §:ssä säännelty oikeus työhön, 19 §:ssä säännellyt sosiaaliset oikeudet sekä 9 §:ssä säännelty oikeus valita asuinpaikkansa vaikuttavat toisiinsa.

Kunnan tulee järjestää sosiaalipalvelunsa kunnan asukkaiden tarpeita vastaavaksi. Tähän vaikuttaa olennaisesti kunnan asukkaiden ikärakenne. Iäkkäät yksilöt muodostavat suurten ikäluokkien vanhetessa kasvavan sosiaalipalvelujen käyttäjien ryhmän. Etenkin syrjäkunnissa myös iäkkään väestön suhteellinen osuus on kasvava, mikä lisää näiden kuntien sosiaali-

---

<sup>201</sup> HE 164/2014 vp s. 32.



palvelujen tarjonnan tarvetta. Sosiaalihuoltolaissa viitataan lakiin ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (vanhuspalvelulaki, 980/2012), joka toteuttaa ikääntyvän väestön ja iäkkäiden yksilöiden osalta julkiseen valtaan perustuslaissa kohdistettua toimeksiantoa turvata perustuslain 19 §:n mukaiset oikeudet<sup>202</sup>.

Vanhuspalvelulain 2 §:ssä säännellään kuntien velvollisuudeksi huolehtia ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden ja toimintakyvyn ja itsenäisen suoriutumisen tukemisesta sekä iäkkäiden henkilöiden tarvitsemien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisesta. Lain 7 §:n mukaan kunnan on järjestettävä sosiaalipalvelut sisällöltään, laadultaan ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnan ikääntyvän väestön hyvinvointi, sosiaalinen turvallisuus ja toimintakyky edellyttävät. Palveluiden tulee olla saatavissa yhdenvertaisesti: kunnan on järjestettävä sosiaalipalvelut lähellä asiakkaita, jollei palvelujen keskittäminen ole perusteltua niiden laadun ja turvallisuuden kannalta. Kunnan tulee laatia lain 5 §:n mukaan suunnitelma palvelujen kehittämiseksi sekä osoitettava 9 §:n mukaan riittävät voimavarat ikääntyvän väestön hyvinvoinnin, terveyden, toimintakyvyn ja itsenäisen suoriutumisen tukemiseksi sekä edistämiseksi.

Kuntalaisten ikääntyminen aiheuttaa kunnissa huoltosuhteen heikkene-  
misen, kun työikäisten kuntalaisten osuus kunnan väestöstä pienenee. Tämä aiheuttaa kunnan sosiaali- ja terveyspalvelujen kulujen kasvun, mikä tuottaa haasteita kunnan talouden tasapainottamiselle. Samaan aikaan ikääntyvä väestö kuuluu ikänsä ja iän aiheuttaman kaventuvan toimintakyvyn puolesta erityisen suojelun tarpeessa olevien ryhmään, joiden oikeusturvan toteutuminen tulee suojata<sup>203</sup>. Vanhusväestön erityistarpeisiin kuuluvat esimerkiksi vanhusten itsemääräämisoikeuden tunnustaminen, fyysiseen rajoitukseen sopeutuminen, mahdolliseen tulevaan fyysiseen ja psyykkiseen toimintakyvyttömyyteen ja pitkäaikaishoidon tarpeeseen varautuminen sekä edellä mainitut tarpeet huomioon ottaen sosiaaliturvajärjestelmän ja pitkäaikaishoidon eri mahdollisuuksien ja palveluiden tarpeen kokonaisvaltainen selvittäminen<sup>204</sup>. Toisaalta ikääntyvän väestön toimintaky-

---

<sup>202</sup> PeVL 36/2012 vp s. 2.

<sup>203</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen 2003 s. 22.

<sup>204</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen 2003 s. 26.

vyn ja hyvinvoinnin kokonaisuutta pohdittaessa on huomioitava, että yksilöt yhtäältä elävät pidempään sekä toisaalta säilyvät toimintakykyisempinä pidempään. Ikääntyvää väestöä ei voi kategorisoida tietyllä tavalla käyttäytyväksi väestöryhmäksi, vaan mukana on yksilöitä toimintakykyisistä yhteiskunnan aktiivisista jäsenistä pitkäaikaishoitoa ja erilaisia terveys- ja sosiaalipalveluja tarvitseviin. Ikääntyvän väestön tarpeita ja sosiaalisia palveluja järjestettäessä tuleekin ottaa huomioon koko kunnan ikääntyvän väestön kirjo.

Kunnan tulee ikääntyvän väestön palveluja järjestäessään ensinnäkin huomioida koko kunnan toimintojen ennaltaehkäisevä vaikutus muun muassa vapaan sivistystyön, kuten kansalaisopiston ja liikuntatoimen, palvelujen avulla. Toisaalta ikääntyvälle väestölle tarkoitettujen palvelujen järjestämisessä korostuu yksilöiden toimintakyvyn ja itsenäisen suoriutumisen ylläpitäminen. Vanhuspalvelulain 13 §:n mukaan palvelutarpeen ennaltaehkäisemiseksi on kiinnitettävä huomiota erityisesti kuntoutumista edistäviin ja kotiin annettaviin palveluihin. Jos yksilön toimintakyky on heikentynyt siten, että hän tarvitsee pitkäaikaishoitoa esimerkiksi laitoksessa, tulee hänen oikeutensa turvata kuitenkin niin, että hänen itsemääräämisoi-keutensa säilyy.

Syrjäkunnassa ikääntyvän väestön toimintakyvyn ylläpitämisen, kuten erilaisten harrastusmahdollisuuksien sekä sosiaalipalvelujen saavutettavuuden haasteeksi muodostuvat pitkät välimatkat. Julkista liikennettä ei välttämättä ole saatavilla lainkaan tai vain joinakin päivinä viikosta ja kunnan järjestämä palveluliikennekään ei välttämättä kata kulkemista palveluiden äärelle milloin tahansa. Ilta-aikaan ei välttämättä ole lainkaan kuljetusmahdollisuuksia, mikä vaikuttaa ikääntyvän väestön mahdollisuuksiin osallistua yleensä kunnan keskuksessa tapahtuvaan harrastetoimintaan. Koska ikääntyvällä henkilöllä ei välttämättä ole enää ajolupaa, ovat he kulkemisessaan järjestetyn liikenteen tai sukulaistensa tai ystävänsä kuljetuksen armoilla.

Haastattelujen perusteella sosiaalipalvelujen saavutettavuus muodostaa ikääntyvän väestön kohdalla haasteen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi niin kunnan sisällä kuin eri kuntien kesken. Yhtäältä kunnat pyrkivät tuomaan palvelunsa lähelle ikääntyvää väestöä ja näin turvaamaan eri palvelu-

jen saavutettavuuden. Ikääntyvän väestön toimintakyky nimittäin heikkenee, mikäli he joutuvat muuttamaan pois kotoaan ja kotisijoiltaan esimerkiksi palvelujen saatavuuden takia kunnan keskukseen. Toisaalta syrjäkunnissa voi saada paremmat palvelut kuin esimerkiksi maakuntakeskuksessa tarpeiden kokonaisvaltaisen kartoituksen ja erilaisten ikääntyvälle henkilölle sovitettujen palvelujen kautta. Tämä johtuu myös siitä, että syrjäkunnassa sosiaalityöntekijällä on usein laaja vastuualue, jolloin hän voi vastata luovasti erilaisiin tarpeisiin, sekä siitä, että sosiaalityöntekijä tuntee alueensa kuntalaiset ja osaa hyödyntää heitä tarpeiden vastaamisessa. Puolangalla esimerkiksi pohdittiin mahdollisuutta yhdistää kuntouttavan työtoiminnan yhteyteen ikäihmisen kotona asumiseen liittyvä tukipalvelun tarve, joka koski puuhalkojen pinoamista liiteriin.

Sodankylässä etenkin ikäihmisten kotipalvelujen tuottamiseen on hyödynnetty osuuskuntatoimintaa: sivukylissä on paljon osajia ja palveluntuottajia, jotka perustamalla osuuskunnan suhteellisen vähäisellä byrokratialla voivat tarjota palvelujaan kylän asukkaille. Osuuskunta voi tarjota myös laissa määrittelemättömiä tukipalveluja, kuten talonmies- tai siivouspalveluja. Palvelujen tarve on harkinnanvaraista: vähävaraiset ikäihmiset saavat palvelun palvelusetelijärjestelmän kautta, muut maksavat itse palvelusta. Vaikka kunnan ydinpalvelut ovat kirkonkylällä, tarjotaan osuuskuntatoiminnan kautta ikäihmisille heitä lähellä sellaisia arjen palveluita, joilla pyritään kasvattamaan heidän mahdollisuuksiaan asua kotonaan ja näin parantamaan heidän elämänlaatuaan ja toimintakykyään.

Vaikka syrjäkunnat ovatkin vanhusvoittoisia, ne eivät saa sivuuttaa myöskään lasten ja perheiden perustuslaillista oikeutta välttämättömään huolenpitoon että riittäviin sosiaalipalveluihin. Itse asiassa perustuslain 19.3 §:n mukaan julkisen vallan on erityisesti tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Sinänsä päävastuu lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä kuuluu perheelle, mutta vanhemmalla ja huoltajalla on oikeus saada tähän tehtävänsä tukea julkiselta vallalta<sup>205</sup>. Julkisella vallalla on myös velvolli-

---

<sup>205</sup> HE 164/2014 vp s. 107.

suus puuttua perheen sisäiseen elämään tilanteessa, jossa lapsen oikeuksia ei voida muulla tavoin turvata<sup>206</sup>.

Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa asettaa eriarvoiseen asemaan iän perusteella. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Toisaalta lapset vajaavaltaisina ja siten aikuisväestöön nähden heikompana ryhmänä tarvitsevat erityistä suojelua ja huolenpitoa. Julkisen vallan tuleekin tukea lapsen huolenpidosta vastaavien toimintaa.<sup>207</sup>

Lapsen oikeus hyvinvointiin tulee ymmärtää sekä aineellisena että henkisenä hyvinvointina, mikä tarkoittaa sitä, että lapsen hyvinvointi on tiiviissä yhteydessä muihin taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin, kuten opetuksen oikeuteen. Hyvinvointi liittyy myös laajemmin sekä perheen sisäisen että ylipäätään kunnan tai valtion turvallisiin kasvuoloihin.<sup>208</sup> Sosiaalihuoltolain 9 §:n mukaan kunnan viranomaisten onkin yhteistyössä seurattava ja edistettävä lasten ja nuorten hyvinvointia ja poistettava kasvuolojen epäkohtia ja ehkäistävä niiden syntymistä. Hyvinvoinnin edistäminen kattaa suojan väkivaltaa, alistamista ja hyväksikäyttöä vastaan. Hyvinvoinnin lisäksi lapsella on oikeus yksilölliseen kasvuun, mikä tarkoittaa lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista.<sup>209</sup>

Erilaisia perheitä tulee kohdella yhdenvertaisesti ja erilaisten perheiden erilaisiin tarpeisiin tulisi kiinnittää huomiota perheiden tarpeita kartoitettaessa. Perheelle ei ole lainsäädännössä tunnustettu yhtä täsmällistä määritelmää. Erilaisia perheitä ovat muun muassa yksinhuoltaja-, uus-, monikulttuuriset ja seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvat perheet sekä perheet, joissa on monia lapsia tai esimerkiksi pitkäaikaissairas lapsi tai vanhempi.<sup>210</sup> Perheitä ei siten voida tarkastella yhdenlaisena yksikkönä, vaan tuen tarvetta määriteltäessä tulee huomioida perheiden ainutlaatuisuus samalla tavoin kuin yksilöidenkin kohdalla.

---

<sup>206</sup> HE 309/1993 vp s. 71.

<sup>207</sup> HE 309/1993 vp s. 44–45 ja 71.

<sup>208</sup> HE 309/1993 vp s. 72.

<sup>209</sup> HE 309/1993 vp s. 71–72.

<sup>210</sup> HE 164/2014 vp s. 107.

Sosiaalihuoltolain mukaisia perheille ja lapsille tarkoitettuja kunnan sosiaalihuollon palveluja ovat perhetyö, kasvatus- ja perheneuvonta, lapsen ja vanhemman välisten tapaamisten valvonta, lasten ja nuorten huolto, lastensuojelu, ottolapsineuvonta, perheasioiden sovittelu, lapsen huoltoon ja tapaamisoikeuteen liittyvät tehtävät, isyyden selvittämiseen ja vahvistamiseen liittyvät tehtävät sekä elatukseen liittyvät tehtävät. Lisäksi lapsella on subjektiivinen oikeus kunnan järjestämään päivähoitoon. Perheiden kanssa tehtävä sosiaalihuolto käsittää selvitys- ja tukitoimia lapsen vanhemmasta tai vanhemmista johtuvista sairaus-, päihde- tai toimeentulokysymyksissä tai lapsen omasta käytöksestä johtuvissa ongelmatilanteissa. Palvelut kattavat ehkäisevistä tukitoimista lapsen tai perheen sijoitukseen. Sinänsä palveluiden painopiste on painottunut korjaavaan työhön, jossa jo olemassa oleviin ongelmiin puututaan sosiaalihuollon palvelujen avulla.<sup>211</sup>

Syrjäkunnissa ilmenee syrjäytyneisyyttä ja sitä kautta lastensuojelun tarvetta. Kuntavierailujen yhteydessä haastateltavat kuitenkin kyseenalaistivat käsityksen, että syrjäkuntaisuus tuottaisi itsessään syrjäytyneisyyttä. Syrjäkunnassa tapaukset voivat nousta paremmin esiin pienen kunnan paremman turvaverkon ansioista: ihmisistä huolehditaan laajemmin kuin suuremmissa kaupungeissa. Näin ollen lastensuojelunkin tarve tulee paremmin esille ja siihen puututaan. Haastateltavat olivatkin huolissaan niistä perheistä, jotka asuvat suuremmissa kaupungeissa ja joiden avun tarvetta ei koskaan saada tietää.

Kaikille kuntalaisille heidän iästään tai muista seikoista riippumatta kunnan on järjestettävä yleisen sosiaalityön, -ohjauksen ja sosiaalisen kuntoutuksen lisäksi sosiaalihuoltolain 14 §:n mukaan asumispalveluja, kotipalvelua, laitospalveluja, liikkumista tukevia palveluja, kuntouttavaa työtoimintaa sekä sosiaalipäivystystä. Nämä sosiaalihuollon palvelut muodostavat yleiset sosiaalipalvelut erotuksena edellä kuvattujen väestöryhmien erityispalveluihin<sup>212</sup>. Yleisillä sosiaalipalveluilla kunnat turvaavat kuntalaistensa välttämättömän huolenpidon sekä riittävien sosiaalipalvelujen perusoikeuden.

---

<sup>211</sup> HE 164/2014 vp s. 15.

<sup>212</sup> Arajärvi 2011 s. 3–4.

Sosiaalihuoltolain 21 §:n mukaan asumispalveluja järjestetään henkilölle, joka erityisestä syystä tarvitsee apua tai tukea asumisessa tai asumisensa järjestämisessä. Asumispalveluilla turvataan paitsi yksilöiden sosiaalipalveluiden ja välttämättömän huolenpidon oikeus, myös heidän perustuslaillinen oikeus asuntoon.

Perustuslain 19.4 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Säännös on muotoiltu yleisesti, eikä se sinänsä perusta velvoitetta esimerkiksi säätää asiasta tarkemmin lailla tai perusta perustuslain tasoista subjektiivista oikeutta julkisen vallan järjestämään asuntoon tai aseta asumisen tasolle laatuvaatimuksia<sup>213</sup>. Myöskään tavallisen lain tasoisella säännöksellä oikeutta asumiseen ei ole turvattu subjektiiviseksi oikeudeksi kaikille. Sinänsä erityisissä tilanteissa, esimerkiksi lastensuojelun yhteydessä sekä vammaisuuden perusteella järjestettävissä palveluissa, oikeus asuntoon taataan edellytykset täyttävän yksilön subjektiiviseksi oikeudeksi.<sup>214</sup>

Välttämättömän huolenpidon oikeus on kuitenkin yhteydessä myös asumisen turvaamiseen. Välttämätön huolenpidon oikeus aiheuttaa sen, että sellaisessa tilanteessa, jossa henkilö on vailla vakinaista asuntoa ja hänen tarpeensa edellyttävät kiireellisen asumisen tai majoituksen järjestämistä, syntyy kunnalle velvoite järjestää henkilölle kiireellisesti asumista tai asumisolosuhteita koskeva ratkaisu esimerkiksi asumispalvelujen avulla.<sup>215</sup> Vaikka yleisiä laatuvaatimuksia ei ole, voidaan katsoa, että hyväksyttävänä voidaan pitää sellaista asuntoa, jossa erityistä huomiota on kiinnitetty asumisen terveellisyyteen ja joka mahdollistaa perustuslain 10 §:n tarkoittaman yksityiselämän ja kotirauhan<sup>216</sup>. Kiireellisen asumisen tai majoituksen järjestämiseen voi liittyä se, että esimerkiksi yksityiselämän oikeudesta joustetaan, mutta välittömästi kiireellisen majoituksen jälkeen kunnan on järjestettävä yksilölle hänen oikeutensa turvaavat asumispalvelut.<sup>217</sup> Tällöin

---

<sup>213</sup> Tuori 2011b s. 750–751.

<sup>214</sup> HE 309/1993 vp s. 72.

<sup>215</sup> K 14/2002 vp s. 163 ja 171–173.

<sup>216</sup> HE 309/1993 vp s. 72.

<sup>217</sup> K 14/2002 vp s. 163 ja 171–173.

huomiota on kiinnitettävä myös asumisen turvallisuuteen ja pysyvyyteen sekä sosiaalisten verkostojen säilymiseen<sup>218</sup>.

Perustuslain 19.4 §:n mukainen julkisen vallan edistämismääräys jokaisen asumisen oikeuteen korostaa yksilöltä vaadittavaa aktiivisuutta eli yksilöltä edellytetään, että hän ensisijaisesti järjestää oman asumisensa omatoimisesti<sup>219</sup>. Tarpeen niin vaatiessa yksilöllä on kuitenkin oikeus kunnan järjestämiin asumispalveluihin. Asumispalveluilla tarkoitetaan asunnon ja asumista tukevien palvelujen kokonaisuutta. Yksilön tarpeen mukaan hänelle voidaan järjestää hoito- ja hoivapalveluja sekä ateria-, vaate-, huolto-, hygieni- ja siistimispalveluja tukipalveluina. Yksilöillä, kuten lastensuojelun jälkihuollossa olevilla nuorilla, jotka tarvitsevat tukea itsenäiseen asumiseen, on oikeus sosiaalipalveluilla tuettuun asumiseen. Esimerkiksi ympärivuorokautista hoitoa ja huolenpitoa tarvitsevalla iäkkäällä henkilöllä on oikeus tehostettuun palveluasumiseen.<sup>220</sup>

Kunta voi periä asumisesta vuokraa sekä asumispalveluista asiakasmaksua. Yksilöiden yhdenvertaisuuteen asumispalveluissa vaikuttaakin sekä kunnan palveluiden taso sekä asunnon vuokran ja asiakasmaksujen suuruus. Palveluasumisen yhteydessä yksilöiden yhdenvertaisuuteen vaikuttaa myös palveluasunnon sijainti. Jos kehitysvammaisen tai iäkäs henkilö joutuu muuttamaan pois omasta kotikylästään kunnan keskitettyyn palvelutaloon tai pois kunnasta toisen kunnan palvelutaloon, voi tämä vaikuttaa ensinnäkin yksilön toimintakykyyn ja sitä kautta oikeuksien toteutumiseen. Palvelutalon sijainti vaikuttaa yksilön omiin mahdollisuuksiin liikkua sekä hänen läheistensä mahdollisuuksiin tavata palveluasumisen piirissä olevaa. Näin ollen palveluasumisen piirissä olevan yksilön sosiaaliset oikeudet voidaan saada turvattua, mutta palvelutalon saavutettavuus voi muodostaa haasteen ja vaikuttaa yksilön sosiaalisiin suhteisiin sekä toimintakykyyn ja tätä kautta hänen muiden oikeuksiensa, kuten itsemääräämisoikeuden, toteutumiseen.

Asumispalvelu voidaan järjestää myös sosiaalihuoltolain 22 §:n mukaan laitospalveluna jatkuvaa hoitoa antavassa sosiaalihuollon toimintayksikös-

---

<sup>218</sup> HE 164/2014 vp s. 115.

<sup>219</sup> HE 309/1993 vp s. 72.

<sup>220</sup> HE 164/2014 vp s. 114–115.

sä. Pitkäaikainen hoito ja huolenpito voidaan toteuttaa laitoksessa vain, jos se on henkilön terveyden tai turvallisuuden kannalta perusteltua tai siihen on erityislaissa erikseen säädetty peruste. Laitospalvelun antaminen kytkeytyy siihen, että yksilölle ei voida muuten järjestää välttämättömän huolenpidon turvaa. Yksilöllä on myös oikeus henkilökohtaiseen vapauteen, joten laitoshoidon on pidettävä viimesijaisena vaihtoehtona tarjota yksilölle hänen tarvitsemiaan palveluita. Myös laitoshoidossa itsessään on turvattava yksilön oikeudet. Yksilölle onkin hänen tarpeidensa mukaisen hoidon lisäksi järjestettävä turvallinen, kodinomainen ja virikkeitä antava elinympäristö, joka mahdollistaa yksilön yksityiselämän suojan ja edistää kuntoutumista, omatoimisuutta ja toimintakykyä.

Koska yksilöillä on ensisijainen velvollisuus omatoimisesti huolehtia omasta asumisestaan, ovat kotiin annettavat palvelut sosiaalihuoltolain 21 §:n mukaan ensisijaisia yksilön tuen muotoja suhteessa palveluihin, jotka edellyttävät muuttamista. Kotipalvelulla tarkoitetaan lain 19 §:n mukaan asumiseen, hoitoon ja huolenpitoon, toimintakyvyn ylläpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen, asiointiin sekä muihin jokapäiväiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista tai niissä avustamista. Laissa säädetään perusteista, joilla muodostuu oikeus kotipalveluun, oikeutta ei siis ole kaikilla kuntalaisilla yleisesti. Kotipalvelu voi muodostaa myös terveydenhuoltolain 25 §:ään sisältyvien kotisairaanhoidon tehtävien kanssa kokonaisuuden, jolloin puhutaan kotihoidosta.

Tarpeen mukaan kunnan tulee järjestää asiakkaalle palveluja, joista hänen ei ole itse mahdollista selviytyä. Painopisteen tulisi olla entistä selkeämmin asiakkaan oman toimintakyvyn ylläpitämisessä ja asiakkaan tukemisessa, jotta hän selviytyy jokapäiväisen elämän toiminnoista.<sup>221</sup> Tavoitteena kotipalveluissa on välttämättömän huolenpidon turvaamisen lisäksi sosiaalisten oikeuksien mukaisesti yksilön täysivaltaisen yhteiskunnan jäsenyyden tukeminen. Palvelun lähtökohtana tulisi siis olla asiakkaan tukeminen eikä automaattisesti asioiden hoitaminen hänen puolestaan. Tarkoituksena ei ole asiakkaan puolesta esimerkiksi automaattisesti tehdä koko siivousta, vaan tukea häntä tekemään mahdollisimman paljon itse ja hoitaa hänen

---

<sup>221</sup> HE 164/2014 vp s. 112.



puolestaan ne tehtävät, joihin hän ei tuettunakaan itse pysty. Osallisuutta edistävänä palveluna voitaisiin järjestää tukipalveluna esimerkiksi käyntejä yleiseen saunaan<sup>222</sup>. Sinänsä käytäntö ei välttämättä vastaa tavoitetta, sillä kotipalvelua tekevillä kodinhoitajilla on usein kiire työssään. Kiire rajaa ajankäytön välttämättömiin tuen muotoihin eikä välttämättä asiakkaan omien mahdollisuuksien tukemiseen. Palvelu onkin voinut pirstaloitua siten, että kotipalvelussa yksilölle annetaan tukipalveluita ja kuntouttavien palveluiden puolella hänen toimintakykyään ylläpidetään.

Kotipalvelun taso sekä palveluun annettavan ja todellisen käytössä oleva ajan määrä voikin muodostaa haasteen yksilöiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Yksilöiden välille saattaa syntyä eriarvoisuutta esimerkiksi tilanteessa, jossa toisessa kunnassa asiakkaalle voidaan antaa aikaa enemmän sekä edistää hänen toimintakykyään ja osallisuuttaan kotipalvelujen yhteydessä, kun taas toisessa kunnassa aikaa on käytettävissä vain välttämättömiin toimiin. Syrjäkunnassa oman haasteensa muodostavat myös pitkät välimatkat asiakkaiden välillä.

Yksilöillä, jotka eivät kykene itsenäisesti käyttämään julkisia liikennevälineitä sairauden, vamman tai muun vastaavan toimintakykyä alentavan syyn takia ja jotka tarvitsevat palvelua asioimiseen tai muun jokapäiväiseen elämään kuuluvan tarpeen vuoksi, on oikeus sosiaalihuoltolain 23 §:n mukaan kunnan sosiaalihuoltona järjestämään liikkumista tukeviin palveluihin. Liikkumisen tukea järjestetään etenkin sellaisille ikääntyneille henkilöille sekä muille liikkumisessa tukea tarvitseville, jotka eivät ole oikeutettuja vammaispalvelulain perusteella kuljetuspalveluihin<sup>223</sup>.

Liikkumisen tuki vahvistaa yksilön oikeuksia yhteiskunnan täysivaltaiseen jäsenyyteen sekä toisaalta mahdollistaa pääsyn eri palvelujen luokse eli mahdollistaa yksilöiden yhdenvertaisen palvelujen saavutettavuuden. Liikkumisen tuen tarkoituksena on edistää hyvinvointia ja ylläpitää sekä eriarvoisuuden ja syrjäytymisen torjumista ja vähentämistä. Se tukee myös yksilöiden suoriutumista ja omatoimisuutta, osallisuutta yhteiskuntaan sekä kotona asumista.<sup>224</sup> Tuen määrästä ei ole tarkempia säännöksiä, vaan kun-

<sup>222</sup> HE 164/2014 vp s. 112.

<sup>223</sup> HE 164/2014 vp s. 116.

<sup>224</sup> HE 164/2014 vp s. 117.

nan sosiaalihuollolle on annettu harkintavaltaa päättää kuljetuspalveluiden määrästä ja laajuudesta ottaen huomioon asiakkaan yksilöllinen tarve. Kunta voi myös periä asiakasmaksua kuljetuksesta. Liikkumisen tuki on kunnan määrärahasidonnainen palvelu, mutta yksilön tarpeen mukaisesti kunnan on järjestettävä palvelu yksilölle määrärahoista riippumatta<sup>225</sup>.

Sinänsä kunnan tulee sosiaalihuoltolain 23 §:n mukaan ensisijaisesti tukea esteetöntä ja toimivaa julkista joukkoliikennettä alueellaan mukaan lukien kutsu- ja palveluliikenne. Syrjäkunnissa tällainen kunnan järjestämä liikkumisen tuki korostuu, sillä yritysten järjestämä julkinen liikenne ei läheskään aina kata kunnan eri alueita tai kulje niin usein kuin kuntalaisten tarve vaatisi.

Liikkumisen tuki on vahvasti yhteydessä siihen, kuinka yksilöt voivat saada oikeutensa toteutettua, eli sillä on tiivis yhteys eri palvelujen saavutettavuuteen. Liikkumisen tuella tuetaan myös yksilöiden perustuslain 9 §:ssä säänneltyä liikkumisen vapautta. Oikeus liikkua vapaasti paikasta toiseen on ihmisyksilön itsemääräämisoikeuden tärkeä osatekijä<sup>226</sup>. Liikkumispalvelut luovatkin eri kuntien asukkaiden keskinäiseen yhdenvertaisuuteen hyvin merkittävän eriarvoistavan tekijän. Jos kunta on keskuskunta, jossa julkinen liikenne toimii kunnan eri alueilla päivittäin ja useamman kerran vuorokaudessa, on yksilöllä paremmat mahdollisuudet toteuttaa oikeuksiaan verrattuna kuntalaiseen, joka on kunnan järjestämän palveluliikenteen varassa.

### 3.4.2 Oikeus terveystalvihiin

Perustuslain 19.1 §:n välttämätön huolenpito edellyttää sosiaalipalveluiden lisäksi terveystalvihiita. Yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä toimiminen edellyttää olosuhteista johtuvien riskien minimoimisen ja korjaamisen lisäksi yksilön terveydestä huolehtimista. Perustuslain 19.3 § edellyttää julkista valtaa turvaamaan jokaiselle riittävät terveystalvihiit. Terveystalvihiiton tarkoituksena on turvata sosiaalista turvallisuutta edistämällä ja ylläpitämällä väestön terveyttä, hyvinvointia sekä työ- ja toimintakykyä samalla

<sup>225</sup> Sosiaali- ja terveystalvihiitö 2014 s. 43–44.

<sup>226</sup> Ojanen & Scheinin 2011a s. 317.

kaventamalla eri väestöryhmien välisiä terveyseroja<sup>227</sup>. Perusoikeussäännös edellyttää, että terveyspalveluista säädetään lailla tarkemmin, joten samoin kuin sosiaalipalveluiden kohdalla, yksilöllä ei ole perusoikeustasoista subjektiivista oikeutta tietynlaiseen palveluun tai palveluiden järjestämistapaan. Terveyspalveluiden järjestämistapaan vaikuttavat myös välillisesti muut perusoikeussäännökset, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten periaatteet sekä laki potilaan asemasta ja oikeuksista (potilaslaki).<sup>228</sup>

Osaltaan terveyspalveluiden perustana toimivan terveydenhuoltolain 10 §:n mukaan kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on järjestettävä terveydenhuollon palvelut sisällöltään ja laadultaan kunnan tai sairaanhoitopiirin asukkaiden tarvetta vastaavaksi ja huolehdittava palveluiden saatavuudesta yhdenvertaisesti koko alueellaan. Ensisijaisesti palvelut tulee järjestää lähellä asukkaita. Keskittäminen voi tulla kyseeseen silloin, kun palvelujen laadun turvaaminen sitä edellyttää.

Potilaslain 3 §:n mukaan jokaisella Suomessa pysyvästi asuvalla on oikeus ilman syrjintää hänen terveydentilansa edellyttämään terveyden- ja sairaanhoitoon niiden voimavarojen rajoissa, jotka kulloinkin ovat terveydenhuollon käytettävissä. Potilaalla on oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon: hänen hoitonsa on järjestettävä ja häntä on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata ja että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan. Potilaan äidinkieli, yksityiset tarpeet ja kulttuuri on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon hänen hoidossaan ja kohtelussaan. Palveluiden riittävyttä on turvattu hoidon tarpeen arviointia ja hoitoa koskevilla enimmäisajoilla eli hoitotakuusäännöksillä, joilla pyritään turvaamaan potilaiden yhdenvertainen hoitoon pääsy varallisuudesta ja asuinpaikasta riippumatta<sup>229</sup>.

Terveydenhuolto sisältää terveydenhoidon eli terveyden ylläpitämisen, edistämisen ja terveydensuojelun sekä sairaanhoidon ja lääkinnällisen kuntoutuksen<sup>230</sup>. Terveydenhuollon palvelut muodostuvat perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, ensihoidon ja terveyttä ehkäisevien palvelu-

---

<sup>227</sup> Arajärvi 2011 s. 356.

<sup>228</sup> HE 309/1993 vp s. 71.

<sup>229</sup> Tuori & Kotkas 2008 s. 238.

<sup>230</sup> Arajärvi 2011 s. 353.

jen kokonaisuudesta. Myös osa sosiaalihuollon erityispalveluista, kuten päihdehuollon, kehitysvammaisten erityishuollon ja ikäihmisten laitoshuollon eräät palvelut, voivat olla luonteeltaan terveyspalveluja. Sosiaalihuollon asiakkaan palvelukokonaisuudessa tulee selvittää myös hänen terveydenhuollollinen tarpeensa sekä terveydenhuollon kokonaisuudessa tulee huomioida myös mahdolliset sosiaalihuollolliset tarpeet. Jotta yksilön sosiaaliset oikeudet toteutuvat, tulee sosiaali- ja terveydenhuollon tehdä yhteistyötä sekä välttämättömän huolenpidon täyttämiseksi että yksilön yhteiskunnan täysivaltaisen jäsenyyden turvaamiseksi. Siten kunnan vastuulla olevat sosiaali- ja terveyspalvelut kulkevat käsi kädessä ja muodostavat yhdessä yksilön palvelujärjestelmän kokonaisuuden.

Riippumatta siitä, mikä terveydenhuollon palvelukokonaisuus on kyseessä, on yksilöllä subjektiivinen oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon hänen välttämättömän huolenpitonsa turvaamiseksi<sup>231</sup>. Terveys- ja huoltolain 50 §:n sekä erikoissairaanhoitolain (1062/1989) 30 §:n mukaan kiireellinen sairaanhoito on annettava potilaalle hänen asuinpaikastaan riippumatta eli hoitoon ovat oikeutetut kaikki alueella oleskelevat riippumatta siitä, ovatko he kunnan asukkaita tai Suomen kansalaisia. Terveys- ja huoltolain mukaan kiireellisellä hoidolla tarkoitetaan äkillisen sairastumisen, vamman, pitkäaikaisrauden vaikeutumisen tai toimintakyvyn alenemisen edellyttämää välitöntä arvioita ja hoitoa, jota ei voida siirtää ilman sairauden pahenemista tai vamman vaikeutumista. Lopulta kyse on yksilön perustuslaillisesta oikeudesta elämään.

Kiireellistä hoitoa varten kunnalla tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymällä tulee olla terveys- ja huoltolain 50 §:n mukaan ympärivuorokautinen päivystys, jossa on oltava riittävät voimavarat ja osaaminen potilasturvallisuuden ja hoidon laadun takaamiseksi. Päivystyksen saatavuuteen ja saavutettavuuteen vaikuttaa ensihoitopalvelu. Vaikka terveys- ja huoltolain 39 §:n mukainen ensihoitopalvelun järjestäminen on sairaanhoitopiirin kuntayhtymän eikä kunnan vastuulla, vaikuttaa sen toteuttaminen niin merkittävästi yksilöiden alueelliseen yhdenvertaisuuteen ja oikeuksien toteutumiseen.

---

<sup>231</sup> Arajärvi 2011 s. 361.

seen, että ensihoitoa on syytä tarkastella myös osana syrjäkuntien asukkaiden oikeuksia.

Merkittävä yksilöiden valtakunnalliseen sekä kunnan sisällä kuntalaisten yhdenvertaisuuteen vaikuttava tekijä on syrjäkuntien alueella se seikka, kuinka pian ensihoitopalvelun yksikkö tavoittaa kiireellistä hoitoa tarvitsevan yksilön tämän hälytettyä apua. Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen ensihoitopalvelusta (340/2011) 7 §:n mukaan A- ja B-tehtäväkiireellisyysluokassa ainakin osa väestöstä tulisi pyrkiä tavoittamaan 8 minuutin sisällä hälytyksestä. A-luokan tehtävällä tarkoitetaan asetuksen 6 §:n mukaan korkeariskiseksi arvioitua ensihoitotehtävää, jossa yksilön henki on vaarassa. B-luokan tehtävällä tarkoitetaan todennäköisesti korkeariskiseksi arvioitua tehtävää, jossa yksilön henki saattaa olla vaarassa.

Kunthaastatteluissa kävi ilmi, että kiireellisen sairaanhoidon puolella vasteajosta kiinnipitäminen tuottaa haasteita. Vaikka ensihoidon yksikkö sijaitisi kunnassa, johtavat kunnan pitkät välimatkat siihen, ettei 8 minuutin tavoitettavuutta saavuteta. Haastateltavien suhtautuminen asiaan riippui siitä, sijaitseeko ensihoidon yksikkö kunnan alueella vai ei. Jos ensihoidon yksikkö sijaitsee kunnassa, nostivat haastateltavat vasteajan saavuttamattomuuden yhteydessä asukkaan oman vastuun sijainnistaan: sivukylällä asuva ei oletakaan saavansa apua yhtä nopeasti kuin keskustassa asuva, ja vaikka 8 minuutin vasteaikaa ei saavuteta, hoito saapuu paikalle haastateltavien mukaan suhteellisen nopeasti ja ihmiset ovat tyytyväisiä. Jos taas ensihoidon yksikkö sijaitsee kunnan ulkopuolella, myös haastateltavat pitivät hoitoon pääsyn aikavastetta ongelmallisena ja eriarvoisuuden ilmentäjänä.

Toisaalta yksilöiden alueelliseen yhdenvertaisuuteen vaikuttaa sekin, millaisia palveluja kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän päivystysyksikössä on. Jos päivystykseen tuleva henkilö tarvitsisi erikoissairaanhoidon palveluja osana hoitoaan, mutta lähimmässä päivystysyksikössä annetaan vain perusterveydenhuollon päivystyspalveluja, joudutaan potilas kuljettamaan kauemmas erikoissairaanhoidon päivystysyksikköön. Tämä voi lisätä potilaan hoitoon pääsyn aikaa eri aikajänteillä sen mukaan, missä hän asuu. Erikoissairaanhoidon palvelujen piiriin on sitä nopeampi päästä, mitä lähempänä erikoissairaanhoidopiirin päivystysyksikköä asuu. Vaikka eri-

koissairaanhoidon palveluja ei ole tarkoituksenmukaista järjestää joka kunnassa, vaikuttaa niiden sijainti yksilöiden terveystalvelujen saavutettavuuteen sekä viime kädessä elämän oikeuden toteutumiseen. Tässä mielessä ensihoitoyksiköiden sijoittaminen valtakunnallisesti yksilöiden alueellisen yhdenvertaisuuden turvaavalla tavalla on ensiarvoisen merkittävää.

Kunta järjestää perusterveydenhuoltona päivystyksen lisäksi sairaanhoitoa joko avosairaanhoitona, kotisairaanhoitona, sairaalahoitona, lääkinnällisenä kuntoutuksena, työterveyshuoltona sekä mielenterveys- ja päihde-työnä siltä osin, kuin niitä ei järjestetä sosiaalihuoltopalveluna tai erikois-sairaanhoidossa<sup>232</sup>. Yksilöiden valtakunnalliseen yhdenvertaisuuteen hoidon sisällössä pyritään terveydenhuoltolain 7 §:n mukaisilla lääketieteen ja hammaslääketieteellisten valtakunnallisilla yhtenäisen hoidon perusteilla.

Kansanterveyslain (66/1972) 15 §:n mukaan kunnalla tulee olla terveyskeskus sairaanhoidon toteuttamiseksi. Terveyskeskuksen lisäksi kunnalla voi olla terveysasemia. Vaikka yksilöllä on terveydenhuoltolain 47 §:n mukaan oikeus valita, mistä kuntansa terveyskeskuksesta tai terveysasemalta hän terveydenhuollon palvelunsa saa, vaikuttaa syrjäkunnissa valinnan mahdollisuuteen kunnassa olevien terveysasemien määrä. Jos kunnassa on vain yksi terveyskeskus eikä muita terveysasemia, ei kuntalaisella ole mahdollisuutta valita hoitopaikkaansa. Terveyskeskuksen saatavuuteen ja saavutettavuuteen vaikuttaa tällöin sen sijainti verrattuna yksilön asuinpaikan sijaintiin.

Vaikka syrjäkunnissa kuntalaiset kokisivat, ettei heidän matkansa terveyskeskukseen ole pitkä, vaikuttaa terveyskeskusten sijainti yksilöiden valtakunnalliseen yhdenvertaisuuteen. Se vaikuttaa etenkin heihin, joilla ei ole mahdollisuutta omine kyyteineen tulla terveyskeskukseen. Jos yksilö on julkisen liikenteen varassa, julkista liikennettä ei alueelle ole tai se on kunnan kerran viikossa järjestämän palveluliikenteen varassa, vaikuttaa se siihen, miten yksilö pääsee hoitamaan sairauttaan. Eri kunnissa tätä on paikattu järjestämällä esimerkiksi ikäihmisille sairaanhoito kotisairaanhoitona. Kuntahaastattelujen perusteella on todettavissa, että niin kauan kuin terveystalveluja on saatavilla oman kunnan alueella, kunnan edustajat eivät koe pitkää

---

<sup>232</sup> Arajärvi 2011 s. 357.



denhuoltolain 33 §:n mukaan erikoissairaanhoidon palvelujen yhteensovittamisesta väestön ja perusterveydenhuollon tarpeiden mukaisesti. Kuntayhtymän tulee tehdä yhteistyötä perusterveydenhuollon kuntien kanssa siten, että jokaisessa kunnassa perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoidon muodostavat yksilön hoidon kannalta toiminnallisen kokonaisuuden. Kokonaisuudessa on huomioitava paitsi perusterveydenhuollosta ohjautuminen erikoissairaanhoidon yksikköön, myös erikoissairaanhoidon palvelujen tarjoaminen tarkoituksenmukaisesti perusterveydenhuollon yhteydessä. Näin siis kuntien ja kuntayhtymän tulee huomioida alueensa väestön tarpeet siten, että alueella usein tarvittavia palveluja voidaan järjestää myös kunnan terveyskeskuksessa.

Erikoissairaanhoidolain 12 §:n mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymällä tulee olla erikoissairaanhoidon järjestämiseksi sairaaloita sekä tarpeen mukaan niistä erillään olevia sairaanhoidon toimintayksiköitä. Syrjäkuntien asukkaiden näkökulmasta sairaaloiden saavutettavuudessa ilmenevä eriarvoisuus korostuu verrattuna terveyskeskusten palveluihin, sillä sairaalat sijaitsevat usein alueen keskuskunnassa. Jos yksilöllä on pitkä matka kunnan keskustassa sijaitsevaan terveyskeskukseen, on hänellä vieläkin pidempi matka alueensa lähimpään sairaalaan. Etäisyyttä on perusteltu sillä, että yksilö ei yleensä tarvitse erikoissairaanhoidon palveluja yhtä usein kuin terveyskeskuksen palveluja. Tästä syystä sairaaloita voi olla harvemmassa ja etäämmällä yksilöistä.

Toisaalta erikoissairaanhoidon palvelujen kohdalla yhdenvertaisuuden käänköpuolella on yksilöllinen tarve. Jos syrjäkunnan sivukylällä asuva yksilö tarvitsee erikoissairaanhoidon usein harvinaisemman sairautensa vuoksi ja kyseistä palvelua tai hoitolaitetta ei ole kunnan terveyskeskuksessa, palvelun saavutettavuuden haasteet korostuvat hänen kohdallaan. Tässä kohtaa ei toteudu pääsääntö siitä, että palvelun etäisyydestä huolimatta yksilöiden yhdenvertaisuus toteutuu tarpeen harvuuden takia. Tämä vaikuttaa ensinnäkin yksilön kustannuksiin hoitoon pääsemiseksi. Toisaalta se voi pahimmillaan johtaa siihen, että yksilö joutuu muuttamaan lähemmäs erikoissairaanhoidon palveluita tai hänet joudutaan sijoittamaan sairaalaan kotimatkan etäisyyden aiheuttamien hankaluuksien vuoksi. Tässä kohtaa yksilön oikeudet eivät toteudu täysimääräisesti tai yhdenvertaisesti muihin kunnan tai muiden kuntien asukkaisiin nähden.



Haastatteluissa nostettiin esiin myös se, että yhteistyö paikallisen terveyskeskuksen kanssa voisi toimia paremmin: tällä hetkellä asiakas joutuu esimerkiksi toistamiseen kulkemaan erikoissairaanhoidon yksikköön kuulemaan aiemmin tehdyn hoitonsa tulokset. Tämä aiheuttaa asiakkaalle ylimääräisiä kustannuksia ja turhautumista. Jos tietoyhteyksiä hyödynnettäisiin paremmin, voisi asiakas kuulla tulokset paikallisen terveyskeskuksen hoitajalta tai sitten joko terveyskeskuksen tiloissa tai vielä paremmin kotoaan käsin tietoyhteyksien kautta.

Kuten perusterveydenhuollon puolella, yksilöiden palvelujen saavutettavuuteen vaikuttavat erikoissairaanhoidon palvelujen jonotusajat. Syrjäisemmillä seuduilla myös erikoissairaanhoidon kohdalla jonotusaikoihin vaikuttaa palvelua tekevän henkilöstön määrä. Jos alueella esimerkiksi puheterapeutin palveluja antaa yksi puheterapeutti, vaikuttaa terapiaan pääsyyn muun muassa hänen sairauslomansa sekä ylipäättään lakisääteiset lomansa. Tästä syystä myös erikoissairaanhoidon puolella syrjäkuntien alueella korostuu haavoittuvuus, koska palvelut ovat yksittäisten toimijoiden varassa.

Erikoissairaanhoidon palvelujen alueelliseen yhdenvertaisuuteen sairaanhoitopiirissä vaikuttaa kaiken kaikkiaan se, että palvelut tulee järjestää kuntayhtymän kautta. Kuntayhtymässä asioista päättää erikoissairaanhoidon lain 16 §:n mukaan liittovaltuusto, johon valitaan jäseniä kuntayhtymän jäsenkuntien asukasmäärän mukaan. Tämän perusteella mitä enemmän asukkaita kunnassa on, sitä suuremman äänimäärän eli laajemman vaikutusvallan kunta saa kuntayhtymässä. Vaikka tämä on demokratian periaatteiden mukaista, vaikuttaa se luottamushenkilöiden velvollisuuden tunteeen järjestää erikoissairaanhoidon palvelut alueellaan yhdenvertaisesti. Kuntayhtymän luottamushenkilöillä on velvollisuus järjestää palvelut siten, että se kattaa koko sairaanhoitopiirin yksilöille yhdenvertaiset mahdollisuudet saavutettaviin palveluihin.

Kuntavierailujen yhteydessä haastatteluissa tuotiin esiin paljon kuntayhtymien hallintoa koskenutta kritiikkiä, jossa katsottiin pienten kuntien äänen hukkuvan kuntayhtymän päätöksenteossa, kun palveluita keskitetään alueille, joilta toimielimissä on eniten henkilöitä. Jos kunnan alueelta osallistuu

kuntayhtymän hallintoon vain yksi henkilö, hän ei esimerkiksi pääse eri valmistelevien työryhmien kokoonpanoon. Siksi onkin tärkeää, että valmistelemissä työryhmissä otetaan huomioon myös niiden kuntien kuntalaisten asema, joiden omaa edustajaa työryhmässä ei ole. Luottamushenkilöiden olisi toimittava yksilöiden perusoikeudet turvaavalla tavalla ja järjestettävä erikoissairaanhoidon palvelut siten, ettei se tuota eriarvoistumista eri kuntien asukkaiden välille.

Sairaanhoidon lisäksi kunnan velvollisuutena on edistää väestönsä terveyttä. Väestön terveyden edistämismvelvollisuuden taustalla on perustuslain sosiaalisten oikeuksien yhteydessä 19.3 §:ssä säännelty julkisen vallan velvollisuus väestön terveyden edistämiseen. Velvollisuus viittaa yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta koko yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Säännöksellä on siten läheinen yhteys oikeutta elämään turvaavaan 7 §:n oikeuteen, työvoiman suojaan koskevaan 18 §:ään sekä terveellisen ympäristön turvaavaan 20 §:n oikeuteen.<sup>233</sup>

Velvollisuus edistää terveyttä on suhteellisen yleisluonteinen. Terveyden edistämistä on yksilöön, yhteisöihin ja elinympäristöön kohdistuva toiminta, jonka tavoitteena on terveyden sekä työ- ja toimintakyvyn ylläpitäminen ja parantaminen sekä terveyden taustatekijöihin vaikuttaminen, sairauksien ja muiden terveysongelmien ehkäiseminen, mielenterveyden vahvistaminen sekä väestöryhmien välisten terveyserojen kaventaminen. Terveyden edistäminen on otettava laajasti huomioon kaikessa kunnan tai kuntayhtymän toiminnassa talouden suunnittelusta asumispalveluiden järjestämiseen: päätöksenteossa ja valmistelussa on arvioitava ja otettava huomioon päätösten vaikutukset väestön terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin. Hyvinvointia tulee myös seurata ja kohdistaa tarvittavat toimet seurannan tulosten mukaisesti.<sup>234</sup> Terveyspalveluiden yhteydessä kunta järjestää perusterveydenhuoltona väestön terveydentilan seurantaa sekä terveyden

---

<sup>233</sup> HE 309/1993 vp s. 71.

<sup>234</sup> Arajärvi 2011 s. 357.

edistämisenä terveystarkastuksia, suun terveydenhuoltoa sekä ympäristöterveydenhuoltoa<sup>235</sup>.

## **3.5 Sosiaali- ja terveyspalveluiden tosiasiallinen toteutuminen**

### **3.5.1 Syrjäkuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden toimintaympäristö**

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen on merkittävimpiä kuntien vastuulle asetettuja tehtäviä. Sosiaali- ja terveydenhuollon piiriin kuuluvien palveluiden tuottaminen vie lähes puolet kuntien menoista, ja alalla työskentelee valtaosa kuntien henkilöstöstä. Kunnat toteuttavat laajamittaisia velvollisuuksiaan erilaisissa olosuhteissa. Palveluiden tarpeeseen vaikuttaa muun muassa kuntien väestörakenne, jossa on huomattavia alueellisia eroja. Esimerkiksi ikääntyneiden määrä kasvaa koko Suomessa, mutta siinä missä yli 64-vuotiaiden osuus suhteessa työikäisiin 15–64-vuotiaisiin oli vuonna 2013 Uudellamaalla 25 prosenttia, oli se Kainuussa kohonnut yli 40 prosenttiin<sup>236</sup>. Korkeimman syrjäisyyskertoimen neljänneksessä 65 vuotta täyttäneiden osuus kuntien väestöstä (keskiarvo n. 29 %) on noin 10 prosenttia suurempi kuin pienimmän syrjäisyyskertoimen neljänneksessä (keskiarvo n. 19 %). Yksittäisistä kunnan asukkaiden palvelutarpeisiin vaikuttavista tekijöistä erityisesti väestön ikääntyminen kohtelee kuntia hyvin eri tavoin.

Iäkkäiden hoidossa painotetaan nykyisin kotiin annettavien palveluiden lisäämistä ja laitoshoidon purkamista. Sosiaali- ja terveysministeriön ja Kuntaliiton hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palveluiden parantamiseksi annetussa laatusuosituksessa tavoitteena on kasvattaa kotona asuvien 75 vuotta täyttäneiden osuutta vastaavan ikäisestä väestöstä yli 90 prosenttiin. Palvelurakenteen muutoksen uskotaan parantavan iäkkäiden elämänlaatua ja toimintakykyä sekä hillitsevän ikääntymisestä aiheutuvia kustan-

---

<sup>235</sup> Arajärvi 2011 s. 357.

<sup>236</sup> Mella & Urjankangas 2014 s. 36.

nusten nousupaineita.<sup>237</sup> Tavoitteiden toteutumismahdollisuuksiin on suhtauduttu epäilevästi, ja huolta on herättänyt muun muassa se, pystytäänkö kotona annettavilla palveluilla turvaamaan riittävä ja yhdenvertainen iäkkäiden hoidon taso<sup>238</sup>. Palvelurakenteen ohella on tärkeää kiinnittää huomiota myös palveluiden kattavuuteen ja siihen, että harvaan asutuilla alueilla iäkkäät pääsevät hoidon tarpeensa mukaisesti tarvittavien palveluiden piiriin.

Runsaasti yhteiskunnallista keskustelua on väestön ikääntymisen ohella viime aikoina herättänyt myös nuorten syrjäytyminen. Tällä keskustelulla viitataan nuoriin, joilla ei ole peruskoulun jälkeistä koulutus- tai työpaikkaa ja jotka eivät ole muiden yhteiskunnallisten järjestelmien, kuten työkyvyttömyyseläkkeen, piirissä. Näille yhteiskunnan marginaaliin pudonneille nuorille kasaantuu moninaisia hyvinvointiongelmia. Heidän terveydentilansa on muita nuoria selvästi heikompi ja voimavarat toimia aktiivisesti oman tilanteensa parantamiseksi vähäiset. Nuorten kannalta tilanne näyttyy heikkoina tulevaisuudennäkyminä ja yhteiskunnan näkökulmasta hankalasti ratkaistavana sekä runsaasti resursseja vaativana sosiaalisena ongelmana.<sup>239</sup> On aiheellista kysyä, miten julkinen valta kykenee harvaan asutuilla alueilla estämään nuorten syrjäytymistä ja tukemaan perheitä tilanteessa, jossa kouluttautumismahdollisuudet ovat rajalliset, työpaikkojen tarjonta on vähäistä ja toimeentulo niukkaa. Lapsille ja perheille suunnatuissa palveluissa on havaittu vaihtelevia käytäntöjä eri kunnissa. Esimerkiksi kotiin annettavia palveluja ei ole kaikissa kunnissa lainkaan saatavilla.<sup>240</sup> Lapsuuden elinympäristön hyvinvoinnin turvaamiseen olisi kuitenkin tärkeää suunnata riittävästi voimavaroja, koska silloin luodaan perusta lapsen myöhemmälle kehitykselle. Vanhempien kokemat ongelmat heijastuvat lapsen elämään monesti aikuisiälle asti, jolloin suunnan kääntäminen voi olla jo huomattavasti vaikeampaa.<sup>241</sup>

---

<sup>237</sup> Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö & Kuntaliitto 2013 s. 5–6.

<sup>238</sup> Kunnallissalan kehittämissäätiö KAKS 5.12.2013: ”Professorit rakennepaketista: Vanhusten perusoikeudet ja hoidon taso vaarassa”.

<sup>239</sup> Aaltonen et al. 2015 s. 1–4.

<sup>240</sup> Heino 2008 esim. s. 35.

<sup>241</sup> Paananen et al. 2012 s. 3, 37 ja 41.

Kuntien elinvoimaisuuden ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisen edellytysten heikkeneminen ei ilmene ainoastaan väestörakenteen epätasaisuutena tai nuorten potentiaalisesti kasvaneena syrjäytymisriskinä. Terveystila vaikuttaa olennaisesti henkilön toimintakykyyn ja mahdollisuuksiin elämässä, ja hyvinvoiva väestö on sosiaalisen tasa-arvon perusta. Terveys- ja hyvinvointiongelmat kasautuvat väestöryhmiin, joiden sosioekonominen asema on heikko. Seuraukset näkyvät muun muassa vähän koulutusta saaneiden ja pienituloisten selkeästi alhaisempuna elinajanodotteena verrattuna hyvin toimeentuleviin korkeasti koulutettuihin<sup>242</sup>. Syrjäiset kunnat ovat vähintäänkin hankalassa asemassa. Sekä vähän koulutusta saaneiden että työttömien suhteellinen määrä on syrjäkunnissa keskimäärin kaupunkialueita suurempi. Alueellisia hyvinvointieroja koskeneessa tutkimuksessa enemmistö harvaan asutuista maaseutumaisista kunnista määrittyi pahoinvoiviksi. Näissä kunnissa asukkaiden elintaso oli heikko ja psykososiaaliset ongelmat yleisiä<sup>243</sup>.

Samanaikaisesti on kuitenkin huomattava, että syrjäkuntien väestöä määrittävät tekijät, kuten keskimääräisesti korkea ikä ja matala koulutustaso, eivät merkitse yksiselitteistä kuoliniskua hyvinvoinnille. Hyvinvoinnin maakunnallisia ja väestöryhmien välisiä eroja subjektiivisten kokemusten kautta selvittäneessä tutkimuksessa vain pieni osa alueiden välisistä eroista selittyi ikä- ja koulutusrakenteiden eroavaisuuksilla<sup>244</sup>. Alueellisista terveys- ja hyvinvointierojen synnyn mekanismeista ei ole saatavilla kattavaa tutkimustietoa<sup>245</sup>. On kuitenkin ilmeistä, että kunnissa ja ylemmillä hallinnon tasoilla tehtävillä ratkaisuilla voidaan vaikuttaa hyvinvoinnin jakautumiseen ja sosiaalisen tasa-arvon toteutumiseen ikärakenteen vinoutumisesta ja työttömyystilanteesta huolimatta. Väestöryhmien välisten terveyserojen kaventamisen ratkaisuehdotuksissa on nostettu esiin tarve keskittyä sekä terveyserojen taustalla oleviin sosioekonomisiin tekijöihin, kuten tulonjakoon, koulutukseen ja työhön, että huonompiosaisten mahdollisuuksiin hyötyä terveydenhuollon palveluista. Terveyserojen kaventamiseksi olisi

---

<sup>242</sup> Tarkiainen et al. 2011 s. 3651–3657.

<sup>243</sup> Karvonen & Rintala 2005 s. 5–20.

<sup>244</sup> Kaikkonen et al. 2013 s. 1–4.

<sup>245</sup> Rotko et al. 2014 s. 92.

siis huolehdittava voimavarojen tasapuolisesta jakautumisesta eri väestöryhmien kesken ja asetettava huonompiosaisten terveyden parantaminen terveydenhuollon ensisijaiseksi tavoitteeksi<sup>246</sup>.

Alueellisesta näkökulmasta tämä tarkoittaa muun muassa koulutus- ja työllistymismahdollisuuksien tasapuolisen jakautumisen edistämistä sekä erityisen huomion kohdistamista sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuuden turvaamiseen ja kehittämiseen alueilla, joilla väestö on keskimääräistä huonompiosaisempaa.

### 3.5.2 Pitkien etäisyyksien merkitys

Terveyttä ja hyvinvointia turvaavien palveluiden järjestämistä syrjäkunnissa vaikeuttavat konkreettisesti pitkät etäisyydet. Välittömimmin tämä näkyy avunsaannin hitautena hätätilanteissa. Pelastustoimen ja poliisin toimintavalmiusajat saattavat harvaan asutuilla alueilla venyä huomattavan pitkiksi<sup>247</sup>, mikä nousi kaikissa tämän tutkimuksen yhteydessä toteutetuissa kuntahaastatteluissa keskeiseksi teemaksi. Viranomaisten palveluverkon kattavuuden heikentyessä harvaan asuttujen alueiden asukkaiden omatoimisen varautumisen merkitys on kasvanut ja kansalaisjärjestöjen rooli vahvistunut<sup>248</sup>. Vastuuta on siirtynyt julkiselta vallalta kolmannelle sektorille ja vapaaehtoisuuden pohjalta työskenteleville toimijoille myös sosiaali- ja terveyspalveluissa. Tuoreessa sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa on havaittu, että hyvinvointipalveluiden saatavuuteen kohdistuvat ongelmat ovat joissain tapauksissa johtaneet julkisten hyvinvointipalvelujen korvautumiseen erilaisilla perusteiltaan epämuodollisilla yksityisen avun muodoilla. Kun julkisten palvelujen saatavuus ja saavutettavuus ovat heikkoja, sattumanvarainen vertaistuki ja hyväntekeväisyys saattavat osoittautua käytännössä ainoiksi avunlähteiksi<sup>249</sup>.

Viiden vuoden takaisten kuntaliitosten on puolestaan esitetty johtaneen merkittävässä määrin esimerkiksi aiemmin olemassa olleiden lähialue-

---

<sup>246</sup> Sihto et al. 2007 s. 197–218.

<sup>247</sup> Pohjois-Suomen aluehallintovirasto 2012 s. 40–49.

<sup>248</sup> Laurikainen 2014 s. 7–8 ja 20.

<sup>249</sup> Kivelä 2014 s. 11 ja 20.

yksiköiden lakkauttamiseen ja siirtymiseen entistä suurempiin keskitettyihin yksiköihin<sup>250</sup>. Pitenevät etäisyydet asettavat konkreettisia esteitä palvelujen saavutettavuudelle harvaan asutuissa kunnissa. Palvelujen keskittymisen myötä asiointimatkat pitenevät ja kulkuväylien kunnan ja hoitotason sekä joukkoliikenteen toimivuuden merkitys kasvaa<sup>251</sup>. Lääkäriliiton vuonna 2014 toteuttamassa kyselyssä maaseudun asukkaat kokivat muita yleisemmin pitkien etäisyyksien aiheuttavan ongelmia hoitoon pääsulle terveyskeskukseen ja sairaalaan<sup>252</sup>. Pitkät matkat, huonot julkisen liikenteen palvelut ja oman auton puute saattavat nostaa kynnystä hakeutua hoitoon, minkä seurauksena sairaudet pitkittyvät ja vaikeutuvat. Tutkimustietoa siitä, missä määrin palveluverkon karsiminen on vaikuttanut sairastavuuden kasvuun harvaan asutulla maaseudulla, ei ole kuitenkaan olemassa.

Etenkin päihde- ja mielenterveysongelmista kärsivät henkilöt voivat jäädä helposti palveluiden ulkopuolelle. Syrjäisillä seuduilla sairastumisen aiheuttama ihmisryhmien välinen sosiaalinen eriarvoistuminen yhdistyy fyysiseen etäisyyteen keskittymistä. Päihde- ja mielenterveysongelmaiset uhkaavat jäädä katveeseen, jonne valtaväestön ja päätöksentekijöiden katse ei ulotu. He voivat syrjäytyä huomaamatta, koska eivät ole kenenkään näköpiirissä.<sup>253</sup> Käytännössä vastuu näiden kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ihmisten hoidosta on palveluiden ulkoistamisen seurauksena siirtynyt yhä enemmän järjestöille, jotka joutuvat toimimaan julkisen vallan asettamilla ehdoilla turvatakseen oman toimintansa jatkuvuuden<sup>254</sup>. Mielenterveyspalveluiden saatavuuden alueellisiin eroihin ja mielenterveyspalveluiden alhaisiin kustannuksiin suhteessa mielenterveysongelmien yleisyyteen on kiinnittänyt huomiota muun muassa OECD<sup>255</sup>. Sosiaali- ja terveysmenojen alueellisia eroja koskevassa tutkimuksessa on havaittu, että erityisesti harvaan asutulla maaseudulla psykososiaalisten ongelmien hoitoon suunnatut menot ovat ongelmien määrään nähden aliresursoituja<sup>256</sup>.

---

<sup>250</sup> Leinamo 2012 s. 20–21.

<sup>251</sup> Rehunen et al. 2012 esim. s. 15–18.

<sup>252</sup> Lääkäriliitto & TNS Gallup 2014 s. 3–5.

<sup>253</sup> Kivelä 2014 s. 24–26.

<sup>254</sup> Kivelä 2014 s. 79.

<sup>255</sup> Patana 2014 s. 57 ja 62.

<sup>256</sup> Huhtanen et al. 2005 s. 136–138.

Pitkät etäisyydet aiheuttavat myös vaikeuksia sosiaali- ja terveydenhuollon henkilökunnan rekrytoinnissa. Varsinkin omien virkalääkäreiden saaminen syrjäisiin kuntiin on tuottanut hankaluuksia. Vajetta paikatakseen kunnat ovat turvautuneet yksityisten yritysten välittämiin niin sanottuihin vuokralääkäreihin. Vuokralääkärijärjestely on kuitenkin osoittautunut paitsi potilaiden kannalta ohueksi lääkäri–potilas-suhteeksi, myös kunnille kalliiksi järjestelyksi, kun palkkakustannuksia verrataan vakituisesti virkaa hoitavien lääkäreiden palkkoihin. Seurauksena on kallis ja potilaan kannalta huono järjestelmä. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin terveyskeskukset päättivät vuonna 2013 luopua kokonaan vuokralääkäreiden käytöstä, ja samat ratkaisut ovat herättäneet kiinnostusta myös muualla maassa. Tällaisten päätösten toteuttaminen on kuitenkin ymmärrettävästi helpompaa alueilla, jotka vetävät puoleensa työvoimaa ja joilla järjestetään esimerkiksi lääkärinkoulutusta, kuin syrjäisillä seuduilla, joilla ei ole tarjota samankaltaisia vetovoimatekijöitä.

### **3.5.3 Kunnan syrjäisyyden yhteys sosiaali- ja terveyspalveluiden tosiasialliseen toteutumiseen**

Sosiaalisten oikeuksien turvaamien sosiaali- ja terveyspalveluiden alueellisesti yhdenvertaisen toteutumisen kannalta keskeisiksi kysymyksiksi muodostuvat seuraavat: kuinka palvelut pystytään järjestämään tasapuolisesti väestörakenteessa tapahtuvien muutosten epätasaisesta jakautumisesta huolimatta? Kuinka palvelut pystytään järjestämään tasapuolisesti syrjäkuntien nuorille avautuvien mahdollisuuksien kaventumisesta potentiaalisesti seuraavasta syrjäytymisriskistä? Kuinka palvelut pystytään järjestämään tasapuolisesti sairaamman väestön aiheuttamasta lisääntyneestä palveluntarpeesta sekä erityisen tuen tarpeessa oleviin henkilöihin, kuten päihde- ja mielenterveysongelmaisiin, kohdistuvasta vähäisestä huomiosta huolimatta? Tavoitteiden toteutumiseksi on olennaista, että palvelujen tarve ja tarjonta kohtaavat ja että resurssit ovat sekä riittävät että oikein kohdennetut. Sosioekonomisten ja alueellisten ryhmien välisten terveys- ja hyvinvointierojen kaventamisen näkökulmasta oleellista on sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden ohella myös niiden laatu. Muiden yhteiskunnallisten tekijöiden, kuten koulutukseen, tulonjakoon ja



työnteon mahdollisuuksiin liittyvien kysymysten, merkitystä ei tule unohtaa. Tässä mielessä sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäminen onkin vain osa niitä toimia, joilla julkinen valta voi pyrkiä edistämään alueellista ja ihmisten välistä sosiaalista tasa-arvoa.

Seuraavassa analyysissa tarkastellaan kuntien sosiaalisen ja terveydellisen ympäristön sekä sosiaali- ja terveystalveluihin suunnattujen resurssien ja niiden käytön välisiä eroja syrjäisyyskertoimen mukaan jaotelluin kvartileittain. Tämän lisäksi pohditaan sosiaalisten ja terveydellisten ongelmien suhdetta sosiaali- ja terveystoimen kustannuksiin ja talveluiden käyttöön. Analyysissa keskitytään tarkastelemaan tarkemmin niitä tekijöitä, joiden välillä voidaan havaita merkittävimpiä alueellisia eroja. Taulukoissa 2 ja 3 on kuvattu muuttujat, jotka yhdistämällä on muodostettu analyysissa käytetyt indeksit. Indeksit on jaoteltu kahteen osioon. Ensimmäiseen osioon on sisällytetty kuntien sosiaalista ja terveydellistä toimintaympäristöä ilmaisevat indeksit ja toiseen osioon talveluiden käytön yleisyyttä ja sosiaali- ja terveystoimen kustannuksia ilmaisevat indeksit. Kussakin indeksissä koko maan mediaanin arvo on 100. Sosiaalista ja terveydellistä ympäristöä kuvaavien indeksien kohdalla arvon 100 ylittävät indeksiluvut merkitsevät siis keskimääräistä huonompaa tilannetta ja talveluiden käytön osalta puolestaan talveluiden keskimääräistä yleisempää käyttöä.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) sairastavuusindeksi on vuosittain laskettava alueellisen sairastavuuden vaihtelua ja alueiden sairastavuuskehitystä kuvaava mittari. Kunkin vuoden indeksi on laskettu kolmen edellisen vuoden tietojen perusteella. Tässä analyysissa käytetty vuoden 2013 indeksi sisältää siis tiedot vuosilta 2010–2012. Muut indeksit on laskettu THL:n SotkaNet-talvelusta saatavista tilastotiedoista, jotka koskevat vuotta 2013. Etenkin pienissä kunnissa vuosittaiset muutokset saattavat olla suuria. Aineisto soveltuu paremmin kuntaryhmien väliseen vertailuun, ja yksittäisten kuntien välisiin eroihin on suhtauduttava varauksellisesti.

---

## Taulukko 2.

Sosiaalista ja terveydellistä toimintaympäristöä kuvaavat indikaattorit.

---

### TOIMEENTULO

- Toimeentulotukea vuoden aikana saaneiden väestöosuus
- Suhteellisen köyhyysrajan alapuolella elävien väestöosuus

### LASTEN, NUORTEN JA PERHEIDEN HYVINVOINTI

- 15–24-vuotiaiden työttömien osuus 18–24-vuotiaasta työvoimasta
- Ilman perusasteen jälkeistä koulutusta olevien 17–24-vuotiaiden suhteellinen osuus vastaavan ikäisestä väestöstä
- Sellaisten 0–17-vuotiaiden lasten osuus vastaavan ikäisestä väestöstä, joista on tehty lastensuojeluilmoitus

### IÄKKÄIDEN HYVINVOINTI

- Sairaalahoidtoa saaneiden 75 vuotta täyttäneiden hoitajaksojen lukumäärä tuhatta vastaavan ikäistä kohden
- Koti- ja vapaa-ajan tapaturmien vuoksi sairaanhoitoa saaneiden potilaiden hoitajaksojen lukumäärä tuhatta vastaavan ikäistä asukasta kohden

### SAIRASTAVUUS (THL)

- Koostettu seitsemästä eri sairausryhmästä (syöpä, sepelvaltimotauti, aivoverisuonitauti, tuki- ja liikuntaelinsairastavuus, mielenterveys, tapaturmat, dementia), jotka on erikseen indeksoitu ja summatu neljän eri näkökulman (kuolleisuus, työkyvyttömyys, terveyteen liittyvä elämänlaadun vaje, terveydenhuollon suorat kustannukset) mukaan määrytyvien painokertoimien avulla

### MIELENTERVEYSONGELMAT

- Mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöiden vuoksi työ- ja/tai kansaneläkejärjestelmästä työkyvyttömyyseläkettä saaneiden osuus 16–64-vuotiaasta väestöstä
  - Erityiskorvattaviin lääkkeisiin psykoosin vuoksi oikeutettujen osuus väestöstä
- 

---

## Taulukko 3.

Palveluiden käyttöä ja kustannuksia kuvaavat indikaattorit.

---

### SOSIAALI- JA TERVEYSTOIMEN KUSTANNUKSET

- Asukaskohtaiset yhteenlasketut sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset

### LASTEN, NUORTEN JA PERHEIDEN PALVELUT

- Kodinhoitoapua vuoden aikana saaneiden lapsiperheiden osuus
- Lapsiperheistä kasvatus- ja perheneuvonnan asiakkaina vuoden aikana olleet tuhatta alle 18-vuotiaasta kohden

### IÄKKÄIDEN PALVELUT

- Kodinhoitoapua, tukipalveluja tai omaishoidon tukea (kunnan kustantamat palvelut) saaneiden 65 vuotta täyttäneiden osuus vastaavan ikäisestä väestöstä
- Ikääntyneiden tavallisen tai tehostetun palveluasumisen 65 vuotta täyttäneiden asiakkaiden osuus vastaavan ikäisestä väestöstä

### TERVEYSPALVELUT

- Perusterveydenhuollon avosairaanhoidon käyntien osuus tuhatta asukasta kohden
- Erikoissairaanhoidon avohoitokäyntien osuus tuhatta asukasta kohden

### MIELENTERVEYSPALVELUT

- Psykiatrian erikoisalojen avohoitokäyntien osuus tuhatta asukasta kohden
  - Perusterveydenhuollon avohoidon mielenterveyskäyntien osuus tuhatta asukasta kohden
-

## Taulukko 4.

Sosiaalisten ja terveydellisten ongelmien sekä palveluiden käytön ja kustannusten jakaantumista kuvaavia tunnuslukuja syrjäisyyskvartiileittain.

	I kvartiili (pieni syrjäisyyskerroin)		II kvartiili		III kvartiili		IV kvartiili (suuri syrjäisyyskerroin)		koko maa		(N)
	md	kh	md	kh	md	kh	md	kh	md	kh	
Toimeentulon niukkuuden indeksi	86	26	89	21	104	20	115	17	100	24	300
Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin indeksi	106	21	93	24	98	25	104	23	100	24	289
lääkäiden hyvinvoinnin indeksi	92	16	97	24	101	21	113	23	100	23	300
THL:n sairastavuusindeksi	87	15	95	16	109	17	125	18	100	22	300
Mielenterveysongelmien yleisyyden indeksi	81	22	86	25	111	36	139	32	100	37	300
Lapsille, nuorille ja perheille suunnattujen palveluiden käytön indeksi	95	66	101	80	101	102	108	116	100	94	300
lääkäreille suunnattujen palveluiden käytön indeksi	82	18	96	25	115	22	110	29	100	28	263
Terveyspalveluiden käytön indeksi	91	16	95	20	103	26	109	29	100	24	300
Mielenterveyspalveluiden käytön indeksi	108	44	99	44	92	67	100	84	100	62	300
Sosiaali- ja terveystoimen asukaskohtaiset kustannukset (€/asukas)	3423	308	3596	356	3896	375	4404	421	3799	527	300

md = mediaani, kh = keskihajonta

I ja IV kvartiilien välillä on tilastollisesti merkitsevä ero kaikkien muiden osa-alueiden kohdalla paitsi lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointipalveluiden indeksissä, lapsille, nuorille ja perheille suunnattujen palveluiden käytön indeksissä ja mielenterveyspalveluiden käytön indeksissä.

Taulukko 4 osoittaa, kuinka pienen syrjäisyyskerroimen ja suuren syrjäisyyskerroimen kuntien välillä on tilastollisesti merkitseviä eroja lähes kaikissa sosiaalista ja terveydellistä ympäristöä sekä kustannuksia ja palveluiden käyttöä kuvaavissa indekseissä. Syrjäisten kuntien indeksiluvut asettuvat pääsääntöisesti koko maan keskimääräisen tason yläpuolelle, kun alimman syrjäisyyskerroimen kvartiilissa indeksiluvut ovat puolestaan keskimääräistä pienempiä. Kaikkein tasaisimmin on jakaantunut nuorten hyvinvointi, jossa ei ole havaittavissa merkittäviä syrjäisyyskvartiilien välisiä ero-

ja. Muiden mittareiden osalta erot kasvavat paikoin hyvinkin suuriksi. Iäkkäiden hyvinvoinnin indeksin väliset erot ovat noin 20 yksikköä pienimmän ja suurimman syrjäisyyskertoimen kvartiilin välillä ja yleistä sairastavuutta ilmaisevan THL:n sairastavuusindeksin osalta lähes 30 yksikköä. Mielenterveysongelmien yleisyyden väliset alueelliset erot ovat vielä tätäkin suurempia. Syrjäisissä kunnissa mielenterveysongelmien yleisyyden indeksiluku ylittää lähes 40 yksiköllä koko maan mediaanin, kun se pienen syrjäisyyskertoimen neljänneksessä jää lähes 20 yksikköä keskimääräisen alapuolelle.

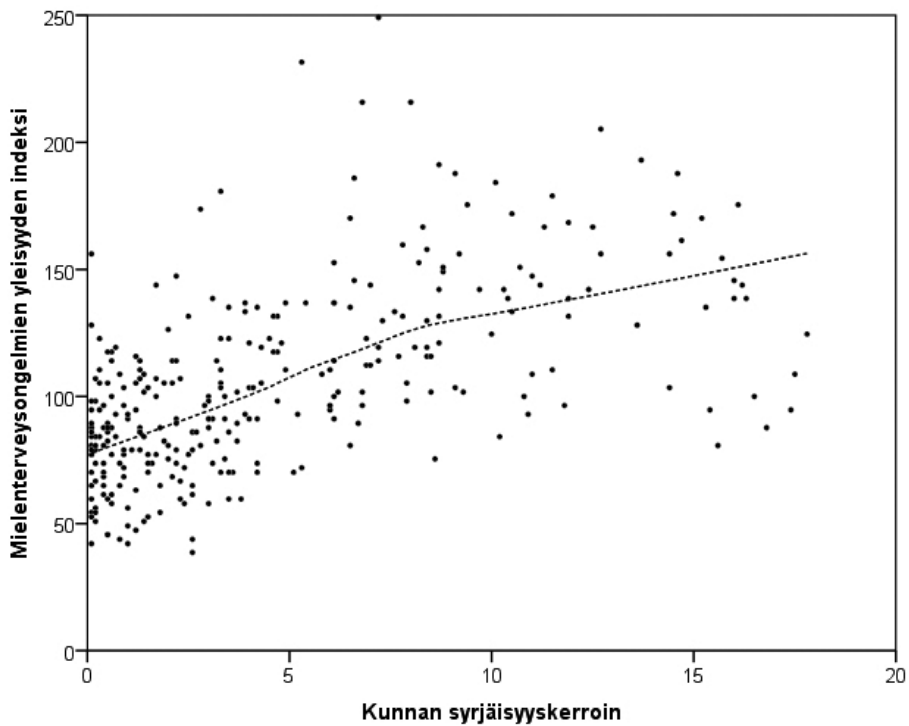
Huonovointisempi väestö näkyy odotetusti korkeampina kustannuksina ja palveluiden kasvavana käyttönä. Sosiaali- ja terveystoimen asukaskohtaiset menot ovat ylimmässä syrjäisyysneljänneksessä noin 1 000 euroa suuremmat kuin pienimmän syrjäisyyskertoimen neljänneksessä. Myös palveluiden käyttö mukailee iäkkäille suunnattujen palveluiden ja terveysterveysterveyspalveluiden osalta sosiaalisen ja terveydellisen toimintaympäristön välisiä alueellisia eroja. Lapsille, nuorille ja perheille suunnattujen palveluiden käyttö on hieman keskimääräistä yleisempää syrjäisissä kunnissa, mutta kvartiilien sisäinen vaihtelu on kauttaaltaan erittäin suurta eivätkä kvartiilien väliset erot ole tilastollisesti merkitseviä. Myöskään mielenterveyspalveluiden käytön yleisyydellä ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja syrjäisyyskvartiilien välillä, vaikka mielenterveysongelmien esiintyvyys vaihtelee alueellisesti huomattavasti. Mielenterveyspalveluiden käytön yleisyys vaihtelee erityisesti ylimpään syrjäisyyskvartiiliin kuuluvien kuntien välillä, joissa mielenterveyspalveluiden käytön indeksin keskiarvoon suhteutettu hajonta<sup>257</sup> (variaatiokerroin 79) on merkittävästi suurempi kuin koko maassa (variaatiokerroin 58).

Seuraavaksi tarkastellaan regressioanalyysin avulla mielenterveysongelmien yleisyyttä sekä sosiaali- ja terveystoimen kustannuksia selittäviä tekijöitä. Näiden kahden tekijän kohdalla syrjäisyyskertoimeltaan alimman ja ylimmän neljänneksen väliset erot olivat kaikkein suurimpia. Seuraavaksi

---

<sup>257</sup> Keskihajonta vaihtelee keskiarvon mukaaan. Ryhmien välisten keskihajontojen vertailu voi täten olla ongelmallista. Variaatiokertoimessa keskihajonta suhteutetaan keskiarvoon, jolloin ryhmien sisäisen hajanaisuuden välisistä eroista saadaan parempi kuva.

tarkastellaan, selittääkö kunnan syrjäisyys kuntien välistä vaihtelua silloin, kun mielenterveysongelmiin ja sosiaali- ja terveystoimen kustannuksiin liittyvät muut tekijät on huomioitu.



Kuvio 11. Mielenterveysongelmien yleisyyden yhteys kunnan syrjäisyyteen (indeksissä 100 = koko maan mediaani).

Hajontakuviossa 11 on kuvattu mielenterveysongelmien yleisyyden yhteyttä kunnan syrjäisyyteen. Mielenterveysongelmien yleisyys kasvaa melko suoraviivaisesti ja suhteellisen jyrkästi syrjäisyyden noustessa ylittäen koko maan keskimääräisen mielenterveysongelmien yleisyyden (mediaani 100) syrjäisyyskerroimen pisteluvussa 5 ja taittuen syrjäisyyden ylittäessä pisteluvun 10. Syrjäisyyden kasvaessa myös kuntien väliset erot suurenevät eivätkä kunnat ryhmiyty yhtä tiiviisti sovitteviivan ympärille. Mielenterveysongelmien yleisyyden indeksin keskiarvoon suhteutettu hajonta on kuitenkin suurempaa koko maassa (variaatiokerroin 37) kuin mitä se on syrjäi-

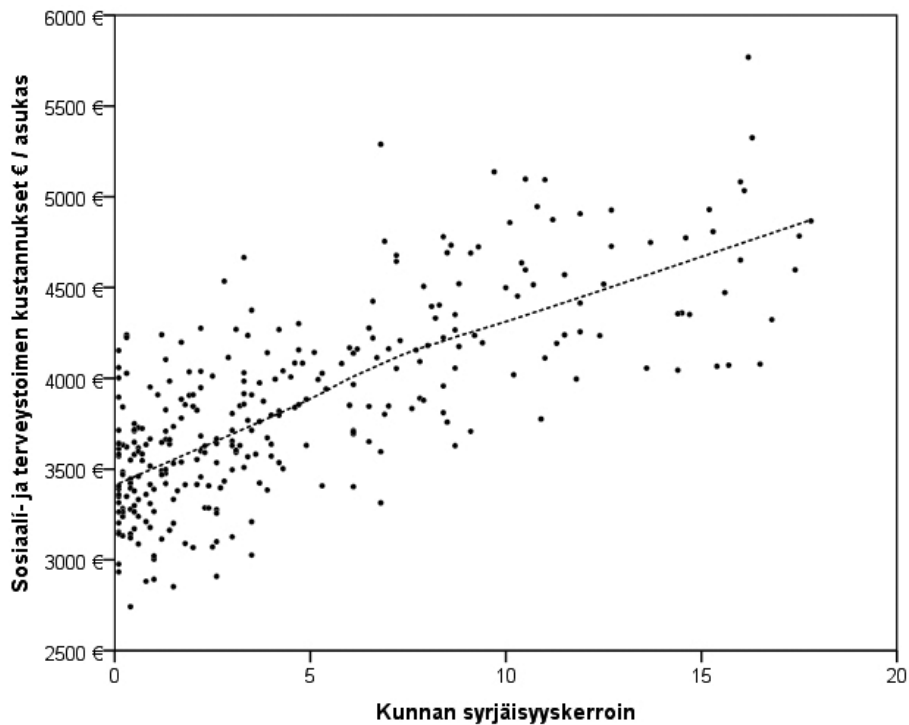
syyskertoimeltaan ylimpään kvartiiliin kuuluvien kuntien välillä (variaatio-kerroin 23).

Yksin asuvilla, työttömällä ja taloudellisen toimeentulon niukkuutta kokevilla tiedetään olevan kohonnut riski sairastua mielenterveyden häiriöihin.<sup>258</sup> Syrjäisyys selittää tilastollisesti merkitsevästi mielenterveysongelmien yleisyyden kuntien välistä vaihtelua myös silloin, kun yksin asuvien väestöosuus, työttömyysaste sekä kunnan asukasmäärä on otettu huomioon. Syrjäisyyskertoimeltaan ylimpään neljännekseen lukeutuvilla kunnilla on alimpaan neljännekseen verrattuna lähes 13-kertainen riski kuulua niiden kuntien joukkoon, jossa on keskimääräistä enemmän mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöiden vuoksi työkyvyttömyyseläkettä saavia sekä erityiskorvattaviin lääkkeisiin psykoosin vuoksi oikeutettuja. Yksin asuvien väestöosuuden ja työttömyysasteen nousu yhdellä yksiköllä puolestaan kasvattaa riskin noin 1,2-kertaiseksi.<sup>259</sup> Syrjäinen asuinpaikka näyttää siis olevan yksi niistä tekijöistä, jotka altistavat mielenterveyden ongelmille.

---

<sup>258</sup> Kauppinen et al. 2014 s. 42; Barbaglia et al. 2015 s. 55–62.

<sup>259</sup> Testaus suoritettu logistisella regressioanalyysillä, jossa on huomioitu myös asukasluku. Mallin selitysaste (NagelkerkeR) on 56 %. : n. 56 %. Muuttujien tunnusluvut: ylin syrjäisyyskvartiili (B=2,558; Sig=0,000;OR=12,910;95% luottamusväli= 3,956–42,154), yksin asuvien väestöosuus (B=0,216;Sig=0,000;OR=1,241;95% luottamusväli= 1,136–1,355), työttömyysaste (B=0,173;Sig=0,003;OR=1,189;95% luottamusväli= 1,062–1,332).



Kuvio 12. Sosiaali- ja terveystoimen asukaskohtaisten kustannusten yhteys kunnan syrjäisyyteen.

Sosiaali- ja terveystoimen asukaskohtaiset kustannukset ovat merkittävästi keskimääräistä suurempia syrjäisissä kunnissa. Hajontakuviosta 12 nähdään, kuinka kustannukset nousevat lähes suoraviivaisesti syrjäisyyden kasvaessa taittuen vain hieman ennen syrjäisyyden pistelukua 10. Kunnat myös asettuvat melko tiiviisti kuvioon asetetun sovitteviivan ympärille, eikä syrjäisyyden kvartiilien sisäisessä hajanaisuudessa ole merkittäviä kvartiilien välisiä eroja.

Kustannusten alueellista vaihtelua voidaan pitää odotettuna, kun otetaan huomioon sosiaaliseen ja terveydelliseen ympäristöön sekä palveluiden käyttöön liittyvissä tekijöissä vallitsevat erot. Syrjäisyys kuitenkin nousee vahvimaksi kustannusten välisten erojen selittäjäksi myös silloin, kun nämä edellä mainitut tekijät on huomioitu<sup>260</sup>. Syrjäisyyden kasvaes-

<sup>260</sup> Sosiaali- ja terveystoimen asukaskohtaisten kustannusten yhteyttä mainittuihin muuttujiin on tarkasteltu lineaarisella regressioanalyysillä. Mielenterveyden yleisyy-

sa yhdellä yksiköllä asukaskohtaiset sosiaali- ja terveystoimen kustannukset nousevat keskimäärin 48 euroa<sup>261</sup>. Tilastollisesti merkitsevästi kustannuksiin liittyy myös sairastavuus. Sairastavuusindeksin yhden yksikön kasvu nostaa sosiaali- ja terveystoimen kustannuksia noin 12 euroa<sup>262</sup> asukasta kohden. Sen sijaan iäkkäiden hyvinvoinnilla ja iäkkäille suunnattujen palveluiden ja terveyspalveluiden käytöllä ei ole tilastollisesti merkitsevää yhteyttä kuntien sosiaali- ja terveystoimen kustannuksiin, vaikka syrjäisissä kunnissa onkin keskimääräistä huonovointisempaa iäkkäämpää väestöä ja myös iäkkäille suunnattujen palveluiden ja terveyspalveluiden käyttö yleisempää. Kunnan asukasmäärä ei myöskään vaikuta sosiaali- ja terveystoimen kustannuksiin.

Sosiaali- ja terveystoimen kustannusten alueellisten erojen kannalta kunnan sosiaalisella ja terveydellisellä toimintaympäristöllä tai palveluiden käytön yleisyydellä ei näytä olevan suurta vaikutusta verrattuna kunnan sijainnin merkitykseen. Siihen, miksi kunnan syrjäisyys kasvattaa näin merkittävästi kustannuksia, ei voida antaa tämän analyysin perusteella selkeää vastausta. Yhtenä selityksenä voitaisiin pitää sitä, että syrjäseuduilla palveluiden määrään ja laatuun panostetaan enemmän, minkä seurauksena kustannukset kasvavat. Tätä ei kuitenkaan voida pitää erityisen todennäköisenä, kun otetaan huomioon, että esimerkiksi mielenterveyspalveluiden käytössä ei ole havaittavissa alueellisia eroja eikä terveyspalvelujen ja iäkkäille suunnattujen palveluiden käyttökään ole iäkkäiden hyvinvointiin ja yleiseen sairastavuuteen suhteutettuna merkittävästi suurempaa syrjäisillä alueilla. Luultavimmin suuremmat kustannukset johtuvat kuitenkin kalliimmista palveluiden tuotantokustannuksista harvaan asutuilla alueilla.

---

den indeksi on jätetty pois analyysistä, koska sairastavuusindeksin muodostamisessa on huomioitu mielenterveyden ongelmat. Mallin toimivuuden tunnusluvut:  $F=100,538$ ;  $Sig=0,000$ . Mallin selityssaste: n. 70 %.

<sup>261</sup>  $B=48,168$ ;  $Beta=0,423$ ;  $Sig=0,000$ .

<sup>262</sup>  $B=11,784$ ;  $Beta=0,489$ ;  $Sig=0,000$ .



### **3.6 Päätelmä: Haavoittuvassa asemassa olevien sosiaaliset oikeudet toteutuvat syrjäkunnissa heikommin kuin muualla**

Edellä oikeuden toimeentulon turvaan tosiasiallista toteutumista tarkasteltaessa nousi esiin, kuinka Suomeen näyttää muodostuneen köyhyystaskuja, joissa asukkaiden mahdollisuudet hankkia itselleen toimeentuloa ovat merkittävästi kaventuneet. Monista syrjäkunnista on muodostunut köyhyystaskuja – yksilöiden toimeentulovaikkeudet ja syrjäinen asuinpaikkakunta kulkevat käsi kädessä. Toimeentulo-ongelmat eivät kuitenkaan johdu suoraan kuntien syrjäisyydestä vaan pikemminkin työpaikkojen puutteesta ja asukkaiden matalasta koulutustasosta.

Syrjäisyyden yhdistyminen korkeaan työttömyyteen ja matalaan koulutustasoon ei kuitenkaan merkitse niinkään perustuslain 19.1 §:ssä tarkoitettuun terveyden ja elinkyvyn kannalta välttämättömiin taloudellisiin resursseihin kohdistuvaa puutetta, vaan heijastelee yleisemmällä tasolla yhteiskunnan sosiaalista eriytymistä. Ongelman vakavuuden selvittäminen vaatisi tätä tarkastelua laajempaa tutkimusta syrjäisillä alueilla koetun köyhyyden luonteesta ja toimeentulon mahdollisuuksista.

Haavoittuviin ryhmiin kohdistuva eriarvoistumiskehitys tulee esiin myös tarkasteltaessa sitä, miten oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin toteutuu, vaikka edellä tehdyn tarkastelun perusteella pääsääntöisesti syrjäkunnissa palvelujen tarve ja niiden tarjonta kohtaavatkin. Syrjäkuntien väestön keskimääräistä yleisempi huonovointisuus näkyy myös sosiaali- ja terveydenhuollon suurempina kustannuksina ja palveluiden käyttönä. Mielenterveysongelmien yleisyyden ja mielenterveyspalveluiden välillä vallitsee kuitenkin epäsuhta erityisesti syrjäisyydeltään ylimmän neljänneksen kohdalla. Aineiston perusteella on syytä kysyä, onko mielenterveyspalvelujen saatavuus ja saavutettavuus suhteutettuna mielenterveysongelmien yleisyyteen riittävällä tasolla syrjäseuduilla.

Oma analyysimme vahvistaa jo aiemmissa tutkimuksissa tehdyn havainnon: harvaan asutuilla alueilla on mielenterveyspalveluiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen kohdistuvia ongelmia. Samanaikaisesti on huomattava, että syrjäkuntien välillä on merkittäviä eroja mielenterveyspalveluiden käytössä eikä syrjäisyys sinällään välttämättä tarkoita mielenterveyspalveluiden huonoa saatavuutta. Palveluiden järjestämisessä tulisi kuitenkin huo-

mioida se, että tämän aineiston perusteella syrjäkunnassa asuminen on yksi mielenterveysongelmien riskitekijä. Tämä liittyy laajemmin siihen, että syrjäkunnassa asuminen on erityisesti yksi kumuloituvan huono-osaisuuden riskitekijä.

Myös toisessa edellä tarkemman tarkastelun kohteena olleessa muuttujassa, sosiaali- ja terveystoimen asukaskohtaisissa menoissa, syrjäisyys selittää tilastollisesti merkitsevästi alueellisia eroja. Suuremmat kustannukset tuskin kuitenkaan näyttävät kuntalaisille parempina palveluina. Palveluiden tuottaminen on todennäköisesti kalliimpaa harvaan asutuilla, pitkien etäisyyksien alueilla, sillä saman palvelutason ylläpito vaatii enemmän taloudellisia resursseja. Yksiselitteistä vastausta kuntien välisiin sosiaali- ja terveystoimen kustannusten eroihin ei voida suorittamamme analyysin puitteissa antaa. Näyttää kuitenkin ilmeiseltä, että suuremmat menot kana-voituvat jonnekin muualle kuin palveluiden tason parantamiseen, kun otetaan huomioon sosiaalisessa ja terveydellisessä tekijöissä vallitsevat alueelliset erot ja niiden pysyvyys.

Suurempien sosiaali- ja terveystoimen tulojen tuskin voidaankaan katsoa olevan merkki panostuksesta sosiaalisia ja terveydellisiä eroja kaventaviin ja ennaltaehkäiseviin toimiin. Palveluiden tarjonta pikemminkin mukautuu sosiaalisten ja terveydellisten tekijöiden määrittämiin puitteisiin jälkijättöisesti.

Kokonaisuutena perustuslain 19.3 §:ssä ja 19.4 §:ssä turvatut sosiaali- ja terveyspalvelut näyttävät toteutuvan pääsääntöisesti myös syrjäisissä kunnissa samalla tavalla kuin muissakin kunnissa. Mielenterveyspalveluja koskevat tiedot antavat kuitenkin viitteitä siitä, että palvelut eivät ole kaikilta osin tasapuolisesti saatavilla syrjäkunnissa.

Eryteisesti syrjäkunnissa asuvien haavoittuvassa asemassa olevien, kuten vammaisten sekä päihde- ja mielenterveysongelmaisten, tilanteeseen tulisi-kin kiinnittää enemmän huomiota. Huolestuttavana voidaan pitää myös sitä, että korkeat sosiaali- ja terveystoimen kustannukset ovat enemmän riippuvaisia kunnan sijainnista kuin varsinaisesta palveluiden tarpeesta tai niiden käytöstä. Tämä herättää kysymyksiä palveluiden laadusta ja laajuudesta. Pystytäänkö syrjäkunnissa vastaamaan korkeampaan ja ikääntymisen myötä kasvavaan palvelutarpeeseen, jos palveluiden tuottaminen on merkittävästi muuta maata kalliimpaa?

Suuremmissa kaupungeissa palveluvalikoima voidaan tuottaa laajemmassa mittakaavassa kuin syrjäkunnassa, koska kysynnän volyymit ovat suurempia. Syrjäkunnassa palveluvalikoimasta on karsittava, sillä kysynnän vähäisyyden takia palvelujen tuottaminen tulee huomattavasti kalliimmaksi kuin suuremmassa kunnassa. Tästä syystä syrjäkunnissa palveluja joko ei voida tarjota tai ne tulee ostaa toiselta kunnalta tai yksityiseltä palveluntuottajalta. Ostaminenkaan ei ole aina mahdollista, sillä haastateltavat totesivat, että silloinkin kun kunnalla olisi hyvin varaa ostaa palvelunsa muualta, ongelmaksi nousee palvelun saatavuus – palvelu ei välttämättä ole saatavilla kohtuullisen ajan kuluessa, eikä kunta välttämättä löydä sellaista palveluntuottajaa, joka kokisi taloudellisesti järkeväksi tarjota palveluja syrjäkunnassa. Suuret yhdenvertaisuusongelmat nousevatkin esiin silloin, kun sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta koskevat ratkaisut siirretään yhä laajemmin markkinamekanismin avulla toteutuviksi. Monet syrjäkunnat nimittäin näyttävät paikkoina, joihin markkinaperusteisen toimijan ei kannata mennä kuin hyvin rajoitetun palveluvalikoiman kanssa ilman julkisen vallan voimakasta taloudellista tukea, mikä puolestaan ruokkii syrjäkuntien palvelutuotannon julkiselle vallalle aiheuttamien kustannusten kasvua.

## 4 Johtopäätökset ja toimenpidesuosituks

**T**utkimuksen keskeisenä oletuksena oli, että sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisessa esiintyisi juuri syrjäkunnissa ja yleisemmin harvaan asutulla maaseudulla sellaisia erityisiä ongelmia, jotka ovat oikeudellisesti merkittäviä mutta joiden syyt eivät välttämättä ole niin suoraviivaisia kuin herkästi oletetaan. Esimerkiksi aiemmassa sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa oli havaittu, että syrjäseuduilla hyvinvointipalveluiden saatavuudessa voi olla merkittäviäkin esteitä, koska etäisyydet ovat pitkiä ja palvelut harvassa. Nämä ongelmat eivät myöskään näytä olevan häviämässä: yhtäältä työikäiset muuttavat pois ja palvelut kaikkoavat, mutta toisaalta palvelujen tarve samalla kasvaa muun muassa vanhusväestön määrän lisääntyessä.

Tutkimushankkeessa havaittiin jo varsin varhain, että harvaan asutun maaseudun syrjäkuntia yhdistää niiden syrjäisen sijainnin ohella ennen kaikkea se, että niissä asuu keskimäärin muuta maata ikääntyneempää, sairaampaa ja työelämästä syrjäytyneempää väestöä. Tästä tilastollisesta tosi-seikasta huolimatta syrjäkunnat eivät ole keskenään samanlaisia eivätkä kaikki syrjäkuntien asukkaat ole samassa elämäntilanteessa. Harvaan asutulta maaseudulta löytyy esimerkiksi taloudellisesti menestyviä maataloita, joissa asuu yhteiskunnan hyväosaiseksi kuvattavaa aktiiviväestöä, aivan samoin kuin sieltä löytyy erityyppisiin köyhyystaskuihin juuttuneita ihmisiä,

jotka ovat ajautuneet ylisukupolvisen syrjäytymisen kierteeseen. Suomalaisen yhteiskunnan läpileikkaava taloudellisen ja sosiaalisen eriarvoisuuden kasvu on läpäissyt yhtä lailla syrjäkunnat kuin kaupunkikeskuksetkin.

Sivistyksellisten perusoikeuksien keskeisten osa-alueiden (oikeus perusopetukseen, sen jälkeiseen koulutukseen ja muuhun itsensä kehittämiseen) tarkastelussa havaittiin alakouluikäisille annettavan perusopetuksen olevan keskeisistä sivistyspalveluista ainoa, jonka jokainen Suomen kunta edelleen järjestää jossakin muodossa itse omalla alueellaan. Siten alakouluikäisille annettavan perusopetuksen saavutettavuuteen kunnan syrjäisyys vaikuttaa melko vähän. Sitä vastoin yläkouluikäisten perusopetukseen, lukiokoulutukseen sekä monipuolisiin kulttuuri- ja liikuntapalveluihin kunnan syrjäisyys vaikuttaa jo hieman enemmän. Selvästi suurinta kuntien välinen eriarvoisuus on toisen asteen ammatillisen opetuksen saavutettavuudessa. Se on keskittynyt harvalukuisen joukkoon kuntia, joiden joukossa on myös jokunen syrjäkunta.

Sosiaalisten perusoikeuksien osa-alueiden (oikeus toimeentulon turvaan sekä riittäviin sosiaali- ja terveystalouteen) tarkastelussa taas havaittiin syrjäisyyden vaikuttavan jossakin määrin sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen. Toimeentuloa koskevan perusoikeuden tarkastelu osoitti, kuinka monista syrjäkunnista on muodostunut köyhyystaskuja, kun ihmisten toimeentulovaikeudet ja syrjäinen asuinpaikkakunta kulkevat käsi kädessä. Syrjäkuntien asukkaiden keskimääräistä suuremmat toimeentulo-ongelmat eivät kuitenkaan johdu suoraan kuntien syrjäisyydestä, vaan pikemminkin työpaikkojen puutteesta ja asukkaiden matalasta koulutustasosta.

Taloudellisen huono-osaisuuden ohella syrjäkuntien väestö on muita suomalaisia enemmän sosiaali- ja terveystaloutensa osalta. Heidän oikeutensa sosiaali- ja terveystalouteen vaikuttaa analyysimme perusteella toteutuvan heidän tarpeitaan vastaavalla tavalla. Syrjäkuntien sairaalle ja sosiaalihuollon palveluiden tarpeessa olevalle väestölle tarjotaan runsaasti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Analyysimme osoittaa sosiaali- ja terveystaloutensa saavutettavuuden ja saavutettavuuden ongelmien paikantuvan lähinnä mielenterveyspalveluiden alueelle. Kun huomioidaan mielenterveysongelmien keskimääräistä suurempi esiintyvyys syrjäkunnissa, niiden saavutettavuus ja saavutettavuus eivät vaikuta olevan riittävällä tasolla syrjäkunnissa.

Vaikka yksikään syrjäkunta ei tarkastelumme perusteella suoranaisesti riko perustuslain sivistyksellisiä ja sosiaalisia perusoikeuksia, syrjäkunnassa asuminen merkitsee edellä selostetulla tavalla kohonnutta riskiä sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien keskimääräistä heikommalle toteutumiseksi. Silti tutkimuksen perusteella kunnan syrjäisyys ei automaattisesti ja yksiselitteisesti tarkoita sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien heikkoa toteutumista. Sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisen ongelmassa kunnan syrjäisyys ei ole useinkaan ratkaiseva tekijä. Analyysimme osoittaa myös kiintoisesti, ettei syrjäisyyden tapaan myöskään kunnan taloudellisella asemalla ole suoraa yhteyttä sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisen tasoon. Esimerkiksi sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen kannalta riittävän suuri väestöpohja osoittautui tarkastelumme perusteella huomattavasti tärkeämmäksi sivistyksellisten oikeuksien toteutumista turvaavaksi tekijäksi kuin kunnan taloudellinen asema.

Silloinkin kun sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet toteutuvat syrjäkunnassa heikosti, kysymys on tyypillisesti joidenkin kunnallisten peruspalveluiden toteutumisen ongelmista: Yhdessä kunnassa ongelmat paikantuvat kouluverkkoon, toisessa liikunta- ja kulttuuripalveluihin ja kolmannessa mielenterveyspalveluiden käytön ja mielenterveysongelmien esiintyvyyden väliseen epäsuhtaan.

Analyysimme osoittaa, että Suomessa on myös pieni joukko kuntia, joissa sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet toteutuvat huonosti niiden kaikilla tämän tutkimuksen yhteydessä tarkastelluilla ulottuvuuksilla. Näissä kunnissa sivistyspalveluiden saatavuus ja saavutettavuus on merkittävästi muuta maata heikompaa, toimeentulovaikeudet selvästi muuta maata suurempia sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden toimivuus heikkoa. Tutkimuksemme perusteella tällaisia kuntia ovat erityisesti Kaavi, Lieksa, Rautavaara, Rääkkylä ja Siikainen,<sup>263</sup> jotka ovat kaikki erittäin syrjäisiä maaseutukuntia valtatieverkon katvealueilla (kuntien syrjäisyyskerroin vaihtelee

---

<sup>263</sup> Näissä kunnissa on pääluvuissa 2 ja 3 selostettujen analyysien perusteella sivistyspalveluiden saatavuus ja saavutettavuus merkittävästi keskimääräistä heikompi, toimeentulon niukkuus merkittävästi keskimääräistä suurempi sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden tarpeen ja tosiasiallisen käytön suhde merkittävästi keskimääräistä enemmän epätasapainossa siten, että tosiasiallinen käyttö jää tarvetta alhaisemmaksi.

välillä 7,2–12,7). Kartalla nämä sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen kannalta erityisen ongelmalliset kunnat paikantuvat Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan maakuntien rajaseuduille. Näin ollen tutkimuksemme horjuttaa sitä yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa usein esitettyä väitettä, jonka mukaan syrjäisyys synnyttää ongelmia erityisesti Lapin ja Kainuun maakunnissa. Itse asiassa Lappi ja Kainuu näyttävät tutkimuksemme valossa pikemminkin alueina, joiden kunnissa on onnistuttu löytämään hyviä ratkaisumalleja syrjäisyydestä johtuviin ongelmiin.

Esimerkiksi Puolanka ja Sodankylä osoittautuivat kuntavierailujen yhteydessä sellaisiksi kunniksi, joissa oli onnistuneiden kunnallispoliittisten päätösten ja osaavien viranhaltijoiden kautta löydetty hyviä toimintamalleja sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien turvaamiseen. Näiden maantieteellisesti laaja-alueisten syrjäkuntien sisällä oli kuitenkin samalla havaittavissa eriarvoisuuden korostuvan kuntalaisten kesken, kun kehittämistoi-  
mien painopiste oli kunnan keskustaajamassa. Samoin kuntavierailut osoittivat, kuinka palveluiden hyvä taso on usein kiinni yksittäisten työntekijöiden tavanomaista omistautuneemmasta toiminnasta – esimerkiksi siitä, että kunnan työvoimapalveluista vastaava työntekijä kuljettaa omalla autollaan palveluiden käyttäjiä palveluiden piiriin. Tällaisten asioiden ei luonnollisestikaan soisi jäävän yksittäisten työntekijöiden oma-aloitteisuuden varaan. Esimerkki kuitenkin osoittaa, kuinka hyvinkin pienimuotoiset käytännön toimenpiteet voivat merkittävästi edistää yksittäisten ihmisten oikeuksien toteutumista. Tällaisten käytäntöjen valtavirtaistamiseksi hyviä käytäntöjä olisi kerättävä systemaattisesti siten, että ne voitaisiin mahdollisimman sujuvasti siirtää myös muiden kuntien käyttöön.

Satakuntalainen Siikaisten kunta osoittautui yhdeksi sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen kannalta erityisen ongelmalliseksi kunnaksi, mikä osoittaa puolestaan, ettei syrjäkuntaisuus liity yksinomaan Itä- ja Pohjois-Suomen kuntiin. Satakunnan, Etelä-Pohjanmaan ja Keski-Suomen raja-alueiden elinvoimaltaan hiipuvat seutukunnat alkavat kohdata samoja ongelmia kuin Itä- ja Pohjois-Suomen seutukunnat. Niissä on käynnissä selviytymiskamppailu kunnan olemassaolosta.

Tämän tutkimuksen perusteella sivistyksellisten ja sosiaalisten perusoikeuksien toteutumista syrjäkunnissa määrittävätkin jopa huolestuttavassa

määrin ne ratkaisut, joita kunnassa tehdään suhteessa koko kunnan olemassaoloa koskevaan selviytymiskamppailuun. Tuota kamppailua käydään suhteessa sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistuksen kaltaisiin kuntaa pirstoviin kehityskulkuihin, viime kädessä kriisikuntakriteereissä konkretisoituvaan talousohjauksen mekaniikkaan, välttämättömäksi olemassaololle koettujen palveluiden säilyttämismahdollisuuksiin, vanhusvaltaistumisena näyttäytyvään väestörakenteen muutokseen sekä elinkeinorakenteen näivettymiseen.

Koska kyseessä on selviytymiskamppailu, syrjäkunnat yrittävät juosta askeleen edellä suhteessa ennakoitavissa oleviin toimintaympäristön muutoksiin. Ennakoivaa toimintaa edustavat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistusta edeltäneet kokonaisulkoistukset ja erityyppiset infrastruktuurin rakentamishankkeet, jotka kylläkin usein voivat olla yksittäisen kunnan kannalta hyviä toimenpiteitä, mutta jotka kuitenkin edustavat kokonaisuuden tasapainoista kehittämistä häiritsevää osaoptimointia. Esimerkiksi Puolangan mittava sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisulkoistukseen liittynyt terveyskeskusinvestointi luo yhtäältä pohjaa sosiaali- ja terveyspalveluiden hyvätasoiselle toteutumiselle Puolangalla myös tulevaisuudessa. Toisaalta se samalla tarkoittaa, ettei vastaavaa infrastruktuuriinvestointia ole kokonaisuuden kannalta enää missään tapauksessa mielekästä tehdä Puolangan naapurikunnissa.

Perustuslain näkökulmasta tällainen tilanne ei ole tyydyttävä. Vaikka se sinänsä näyttytyy yksittäisen kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta puolustettavalta, naapurikunnissa tilanne on toinen sekä itsehallinnon että sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuuden näkökulmasta. Sama koskee yhdenvertaisuusperiaatetta: Koska perustuslaki turvaa jokaiselle yhtäläisen oikeuden sosiaali- ja terveyspalveluihin, oikeuksien toteutumista ei ole perusteltua jättää riippumaan yksittäisen kunnan omassa intressissään tekemistä päätöksistä. Sitä vastoin tilalle tarvitaan entistä enemmän laaja-alaisempaa koordinaatiota ja yhteistyötä, jotta kyetään varmistamaan riittävän yhtäläisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden optimaalinen saatavuus koko maassa eikä vain pistemäisesti yksittäisissä kunnissa.

Selviytymiskamppailun ytimessä ovat väestö- ja työpaikkakato, joita ilman syrjäkunnissa ei olisi oikeastaan minkäänlaisia ongelmia sivistys-, sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisessa ja sitä kautta sivistyksellisten ja



sosiaalisten oikeuksien turvaamisessa. Tästä näkökulmasta yksi keskeinen tutkimustuloksemme on havainto tarpeesta laajentaa kriisikuntakriteerejä. Nykyisellään kriisikuntakriteerit ovat vain taloudellisia, mutta niistä puuttuu kokonaan esimerkiksi syntyvyys, vaikka juuri pieni syntyvyys kunnassa on suurin yksittäinen kriisitekijä sivistyksellisten ja sosiaalisten perusoikeuksien reaalisen toteuttamisen näkökulmasta.

Miten tästä eteenpäin? Pääministeri Sipilän hallitus valmistelee tätä kirjoitettaessa sekä sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutosta että itseinäisyyden ajan laajinta itsehallintouudistusta. Jos hallituksen reformi etenee suunnitellusti, vastuu sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä siirtyisi kunnilta ja kuntayhtymiltä maakuntajaon pohjalta muodostettaville itsehallintoalueille. Julkilausuttuna tarkoituksena on luoda edellytykset paitsi kestävyysvajeen vähentämiseksi 3 miljardilla eurolla, myös varmistaa perustuslain 19 §:n sosiaalisia perusoikeuksia toteuttavien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden laatu ja yhdenvertainen saatavuus.

Ehdotus merkitsisi huomattavaa muutosta sekä kuntien asemaan että taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisympäristöön. Kunnat menettävät yhden hyvin keskeisen tehtäväkenttensä, kun vastuu sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä siirtyisi kuntia suuremmille itsehallintoalueille. Myös kunnallisen itsehallinnon ala kaventuu, vaikka kyse onkin lakisäätteisistä tehtävistä ja vaikka tätä kaventumista korvaisi maakunnalle siirtyvissä tehtävissä maakunnallinen itsehallinto.

Uudistuksen kaikki yksityiskohdat eivät ole selvillä. Selvää kuitenkin on, että siihen liittyy mittavia perustuslaillisia kysymyksiä, jotka on ratkaistava jollakin kestäväällä tavalla. Tämän tutkimuksen tulokset voivat osaltaan näyttää tässä suhteessa suuntaa. Tutkimuksen perusteella voidaan ensinnäkin perustellusti sanoa, että kunnallinen sosiaali- ja terveystalouden järjestämistapa on tulossa tiensä päähän. Vaikka nykymuotoinen kuntakeskeinen malli ei olekaan johtanut ilmeisiin perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksiin, jo nyt on nähtävissä sellaista merkittävää eriarvoistumista, joka tulevaisuudessa todennäköisesti vain kasvaisi. Nykyinen malli vaikuttaa olevan myös liian altis sattumanvaraisuuksille.

Viisaiden kunnallispoliittisten päätösten ja osaavien viranhaltijoiden kautta saatetaan toki sinänsä edelleen löytää ratkaisuja, jossa taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet toteutuvat yksittäisissä kunnissa sel-

västi paremmin kuin verrokkikunnissa keskimäärin. Huonolla hoidolla olevissa kunnissa saatetaan kuitenkin ajautua koko ajan enemmän tilanteisiin, jossa oikeudet toteutuvat vain vaivoin, elleivät peräti ratkaisevasti vaarannu. Julkisella vallalla ja viime kädessä valtiolla on kuitenkin velvollisuus varmistua siitä, että perus- ja ihmisoikeudet turvataan jokaiselle yhtäläisesti kaikkialla maassa asuinpaikkaan katsomatta. Tämä jo sinällään perustelee tarvetta siirtää sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen ja koordinointi – jos ei kokonaan valtiolle – ainakin nykyisiä huomattavasti laajemmille yksiköille.

Toisaalta tutkimuksessa voidaan havaita, että sivistyksellisiin oikeuksiin liittyy yhdenvertaisuuden turvaamisen näkökulmasta sosiaalisten oikeuksien kanssa samansuuntaisia ongelmia. Varsinkin ammatillisen koulutuksen saatavuus heikkenee nykyisin hyvin merkittävästi kunnan syrjäisyyden kasvaessa. Koulutuksen ja sivistyspalveluiden saatavuuden ongelmiin itsehallintouudistus ei kuitenkaan näytä tuovan ratkaisua. Oikeastaan päinvas-toin. Talouden tila ja hallituksen koulutukseen kohdistamat säästöt ovat omiaan lisäämään juuri sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen ongelmia. Vaikka havaintojemme mukaan niukoista resursseista ei yksittäisten kuntien tasolla suoraan ja väistämättä seuraakaan sivistyspalvelujen vastaava niukentuminen, käytettävissä olevien varojen väheneminen johtaa herkästi alueellisten eriarvoisuuksien kasvamiseen entisestään.

Tässä on myös ns. sote- ja maakuntauudistuksen keskeinen dilemma, kun sillä pyritään yhtäältä uudistamaan koko alueellisen itsehallinnon järjestelmä, toisaalta varmistamaan taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien yhdenvertainen toteuttaminen ja kolmanneksi toteuttamaan merkittävät säästöt julkistalouteen. Voi kuitenkin hyvin olla, että näiden tavoitteiden yhteensovittamishaasteet synnyttävät ristiriitoja, vaikeuttavat koordinaatiota ja lisäävät jatkossa varsinkin sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen kangertelua.

## ***Toimenpidesuosituks***

Tämä tutkimus on osaltaan lisännyt tietopohjaa siitä, missä kohtaa risikit ihmisten sivistyksellisten ja sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta epätoivottavasta ja myös perustuslain kannalta kestävästä kehityksestä ovat suurimmillaan. Tutkimus tarjoaa tietoa myös siitä, miten näitä riskejä voidaan ehkäistä ja torjua sekä ylipäättään hallita. Esitämme tutkimuksemme perusteella seuraavia keskeisiä toimenpidesuosituksia:

- Sosiaali- ja terveystyöpalveluiden tapaan sivistystyöpalveluiden järjestämisvastuun on kuuluttava väestöpohjaltaan riittävän suurelle toimijalle, jotta sivistyksellisten oikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen kannalta haitallinen osaoptimointi voidaan estää ja taata sivistystyöpalveluiden toteuttamiseen vaadittavat riittävät taloudelliset voimavarat. Tutkimuksemme perusteella riittävän suuri väestöpohja on käytännössä tärkein yksittäinen edellytys sivistyksellisten oikeuksien toteutumiselle.
- Kriisikunnan kriteerejä on kehitettävä niin, että nykyisten pelkästään taloudellisten indikaattorien rinnalle tuodaan muita indikaattoreita. Etenkin alhainen syntyvyys ja työikäisen väestön alhainen työllisyysaste ovat indikaattoreita, joiden perusteella tulee käynnistää kuntajakoselvitys ja tarvittaessa toteuttaa ihmisten perusoikeuksien turvaamiseksi välttämättömiä pakkoliitoksia tai tehtävien siirtoja.
- Sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumiso Ongelmien havaitsemisessa ja tunnistamisessa on varottava kaavamaisista ajattelua. Kunnan syrjäisyys tai kunnan heikko taloudellinen asema eivät sellaisenaan automaattisesti ja välittömästi johda ongelmiin sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisessa.
- Valtion ja kuntien on yhdessä ryhdyttävä aktiivisiin toimenpiteisiin syrjäkuntiin muodostuneiden köyhyystaskujen purkamiseksi. Työllisyyspolitiikalla on tässä keskeinen rooli. Jos jossakin esiintyy kor-

keaa työttömyyttä, siellä on myös suuri riski ihmisten sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien heikkoon toteutumiseen johtavalle kehitykselle.

- Sosiaali- ja terveystoimessa on kiinnitettävä huomio erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin, kuten päihde- ja mielenterveysongelmaisiin sekä vammaisiin henkilöihin. Valtion on seurattava heidän asemansa kehittymistä syrjäkunnissa. Valtiolle on annettava työkalut puuttua havaitsemiinsa ongelmiin.
- Eri toimialojen välistä koordinointia ja yhteistyötä on lisättävä ja tehostettava. Palvelutarjontaa ja kunnan myöntämiä tukia on suunnattava ensisijaisesti sellaisiin palveluihin tai muihin kohteisiin, jotka kartuttavat mahdollisimman laajasti ja kokonaisvaltaisesti sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumista.
- Yksittäisissä kunnissa syntyneiden perusoikeuksien toteutumista edistävien hyvien käytänteiden systemaattiselle keräämiselle sekä siirtämiselle muihin kuntiin on luotava menettelytapoja. Tämä edellyttää varsinkin oikeudellista koulutusta vailla olevan kunnan henkilöstön, kuten sosiaalityöntekijöiden ja opettajien sekä terveydenhuollon henkilöstön, kouluttamista tunnistamaan omassa toiminnassaan perusoikeuskysymyksiä sekä niiden asettamia vaatimuksia järjestää ja tuottaa sosiaali-, terveys- ja sivistyspalveluja.

# Lähteet

## Kirjallisuus

- Aaltonen, S., Berg, P. & Ikäheimo, S. (2015). Nuoret luukulla – Kolme näkökulmaa syrjäytymiseen ja nuorten asemaan palvelujärjestelmässä. Tutkimuksesta tiiviisti 3/2015. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, verkkojulkaisu.
- Anttonen, A. & Sipilä, J. (2009). Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Vastapaino, Tampere.
- Arajärvi, P. (2002). Toimeentuloturvan oikeellisuus: Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Kansaneläkelaitos, Helsinki.
- Arajärvi, P. (2006). Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet. Joensuun yliopisto, Joensuu.
- Arajärvi, P. (2011). Johdatus sosiaalioikeuteen. Talentum, Helsinki.
- Barbaglia, M. G., Ten Have, M., Dorsselaer, S., Alonso, J. & De Graaf, R. (2015). Negative socioeconomic changes and mental disorders: A longitudinal study. *Journal of Epidemiology and Community Health* 69 (2015):1, 55–62. Verkkojulkaisu. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/25205161> [Viitattu 28.11.2015]
- Borg, P. (2011). Kuuden suurimman kaupungin aikuissosiaalityö 2011. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto (2014). Taiteen perusopetuksen alueellinen saavutettavuus 2012. Aluehallintovirastojen peruspalveluiden arviointi. Etelä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 28/2014, Oulu.
- Heino, T. (2008). Lastensuojelun avohuolto ja perhetyö: Kehitys, nykytila, haasteet ja kehittämisehdotukset – Selvitys Lastensuojelun kehittämisohjelmalle. Valopaino Oy, Helsinki.
- Heuru, K. (2002). Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Talentum, Helsinki.

- Hirvonen, A. (2013). Pahat toimettomat – Irtolaisuus sosiaalioikeuden ja sosiaalipolitiikan peilinä. Teoksessa Hänninen, S., Kotkas, T., Nykänen, E., Pajukoski M. & Sakslin, M. (toim.): Muuttuva sosiaalioikeus, 13–46. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki.
- Honkasalo, R. & Nyyssölä, K. (2012). Koulutuksen järjestäminen kohti 2020-lukua. Kuntarakenteen, oppilaitosverkoston ja ohjauksen nykytilanne sekä kehitysnäkömät. Opetushallituksen muistiot 2012:2, Helsinki.
- Huhtanen, P., Rintala, T. & Karvonen, S. (2005). Sosiaali- ja terveystennojen alueelliset erot ja hyvinvointi kunnassa. Yhteiskuntapolitiikka 70 (2005):2, 132–142.
- Itä-Suomen aluehallintovirasto (2014). Peruspalveluiden tila 2013. Itä-Suomen aluehallintoviraston toimialueen peruspalveluiden arviointi. Itä-Suomen aluehallintoviraston julkaisu 20/2014, Mikkeli.
- Kaikkonen, R., Murto, J., Pentala, O., Koskela, T., Virtala, E., Härkänen, T., Koskenniemi, T., Ahonen, J., Vartiainen, E. & Koskinen, S. (2013). Hyvinvoinnin maakunnalliset ja väestöryhmien väliset erot Suomessa 2013 – ATH-tutkimuksen tuloksia. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, verkkojulkaisu.
- Kangas, A. & Pirnes, E. (2015). Kulttuuripoliittinen päätöksenteko, lainsäädäntö, hallinto ja rahoitus. Teoksessa Heiskanen, I., Kangas, A. & Mitchell, R. (toim.): Taiteen ja kulttuurin kentät. Perusrakenteet, hallinta ja lainsäädäntö, 23–108. Tietosanoma, Helsinki.
- Karvonen, S. & Rintala, T. (2005). Suomi pirstaleina? – Hyvinvoinnin alueelliset erot 2000-luvulla. Maaseudun Uusi Aika 13 (2005):2, 5–20.
- Kauppinen, T. M., Martelin, T., Hannikainen-Ingman, K. & Virtala, E. (2014). Yksin asuvien hyvinvointi – Mitä tällä hetkellä tiedetään? Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, verkkojulkaisu.
- Kauppinen, T. M., Moisio, P. & Mukkila, S. (2013). Toimeentulotuen saamisen toistuvuus ja etuuksien päällekkäisyys. Teoksessa Kuivalainen, S. (toim.): Toimeentulotuki 2010-luvulla – Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä, 37–52. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen raportti 9/2013. Suomen Yliopistopaino Oy, Tampere.
- Keskitalo, P., Määttä, K. & Uusiautti, S. (2013a). Toward the Practical Framework of Sámi Education. Teoksessa Keskitalo, P., Määttä, K. & Uusiautti, S.: Sámi Education, 47–57. Peter Lang Publishing Group, Frankfurt am Main.
- Keskitalo, P., Määttä, K. & Uusiautti, S. (2013b). Saamelaispedagogiikan aika. Yhteiskuntapolitiikka 78 (2013):1, 99–104.
- Kivelä, P. (2014). Syrjässä syrjäytyneet – Pelon sosiaalipolitiikka ja verkostoyhteistyön mahdollisuudet maaseudulla. Sininauhaliitto, Helsinki.
- Kuivalainen, S. & Saikku, P. (2013). Mihin toimeentulotukea myönnetään ja miksi? Teoksessa Kuivalainen, S. (toim.): Toimeentulotuki 2010-luvulla – Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä, 151–185. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen raportti 9/2013. Suomen Yliopistopaino Oy, Tampere.

- Kuivalainen, S. & Sallila, S. (2013). Toimeentulotuen saajien köyhyys ja toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus 1990–2010. Teoksessa Kuivalainen, S. (toim.): Toimeentulotuki 2010-luvulla – Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä, 59–75. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen raportti 9/2013. Suomen Yliopistopaino Oy, Tampere.
- Kunnallisan alan kehittämisiä KAKS 5.12.2013: ”Professorit rakennepaketista: Vanhusten perusoikeudet ja hoidon taso vaarassa”, <http://www.kaks.fi/node/6951> [Viitattu 25.1.2016]
- Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunta (2014a). Peruspalveluiden tila -raportti 2014. I osa – yhteenveto. Valtiovarainministeriön julkaisuja 9/2014, Helsinki.
- Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunta (2014b). Peruspalveluiden tila -raportti 2014. II osa – liiteosa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 9/2014, Helsinki.
- Lapin aluehallintovirasto (2014). Peruspalveluiden tila Lapissa 2013. Aluehallintoviraston toimialueen peruspalvelujen arviointi. Lapin aluehallintoviraston julkaisuja 3/2014, Rovaniemi.
- Laurikainen, H. (2014). Esiselvitys harvaan asutun maaseudun turvallisuushankkeista. Tammerprint Oy, Tampere.
- Leinamo, K. (2012). Lähipalvelut viimeaikaisten kuntaliitossopimusten näkökulmasta. Teoksessa Sininauhaliitto (toim.): Lähipalveluita kaikille – totta vai tarua? 16–22. Sininauhaliitto, Helsinki.
- Lääkäriliitto & TNS Gallup (2014). Väestön mielipiteet hoitoon pääsystä ja potilaan valinnanvapaudesta. Lääkäriliitto, verkkojulkaisu. [https://www.laakariliitto.fi/site/assets/files/1270/vaestokysely2014\\_3.pdf](https://www.laakariliitto.fi/site/assets/files/1270/vaestokysely2014_3.pdf) [Viitattu 28.11.2015]
- Malinen, P., Kytölä, L., Keränen, H. & Keränen, R. (2006). Suomen maaseututyypit 2006. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu 7/2006. Vammalan Kirjapaino Oy, Maa- ja metsätalousministeriö.
- Marshall, T. H. (1950). Citizenship and Social Class. Teoksessa Marshall, T.H. (toim.): Sociology at the Crossroads and Other Essays. Heinemann, Lontoo.
- Mella, I. & Urjankangas, H. (2014). Maakuntien suhdannekehitys 2012–2014. Työ- ja elinkeinoministeriö, verkkojulkaisu.
- Mikkola, M. (2010). Social Human Rights of Europe. Legisactio, Porvoo.
- Moisio, P. (2006). Suhteellinen köyhyys Suomessa. Yhteiskuntapolitiikka 71 (2006):6, 639–645.
- Mäkelä, M. (2013a). Yhdenvertainen oikeus sivistykseen. Tutkimus sivistyksellisen yhdenvertaisuuden perusoikeuden sisällöstä erityisesti yhdenvertaisessa oikeudessa perusopetukseen, taiteen perusopetukseen ja kuntien kulttuuripalveluihin. Väitöskirja Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulussa. Verkkojulkaisu.
- Mäkelä, M. (2013b). Yhdenvertaisuus sivistyksen portilla. Lakimies 5/2013, 917–923.
- Mäki-Petäjä-Leinonen, A. (2003). Dementoituvan henkilön oikeudellinen asema. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Jyväskylä.
- Neuvonen, R. & Rautiainen, P. (2015). Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön määrittäminen Suomen perusoikeusjärjestelmässä. Lakimies 1/2015, 28–53.

- Nieminen, L. (2013). Lasten sosiaaliset perusoikeudet. Teoksessa Hakalehto-Wainio, S. & Nieminen, L. (toim.) (2013). Lapsioikeus murroksessa, 53–88. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Ohisalo, M. & Saari, J. (2014). Kuka seisoo leipäjonossa? Ruoka-apu 2010-luvun Suomessa. Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS, Sastamala.
- Ojanen, T. & Scheinin, M. (2011a). Liikkumisvapaus (PL 9§). Teoksessa Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V. (2011). Perusoikeudet, 317–387. WSOYpro, Helsinki.
- Ojanen, T. & Scheinin, M. (2011b). Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §). Teoksessa Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V. (2011). Perusoikeudet, 631–670. WSOYpro, Helsinki.
- Paananen, R., Ristikari, T., Merikukka, M., Rämö, A. & Gissler, M. (2012). Lasten ja nuorten hyvinvointi Kansallinen syntymäkohortti 1987 -tutkimusaineiston valossa. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, verkkojulkaisu.
- Patana, P. (2014). Mental Health Analysis Profiles (MhAPs): Finland. OECD Health Working Papers 72. OECD Publishing. Verkkojulkaisu. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz1591p91vg-en> [Viitattu 28.11.2015]
- Pohjois-Suomen aluehallintovirasto (2012). Turvallisempaan huomiseen Pohjois-Suomessa. Sisäisen turvallisuuden ohjelman alueellisen toimeenpanosuunnitelman tausta-aineisto 2012. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja, verkkojulkaisu.
- Pohjois-Suomen aluehallintovirasto (2014a). Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2013. Aluehallintovirastojen suorittama toimialansa peruspalvelujen arviointi. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 14/2014, Oulu.
- Pohjois-Suomen aluehallintovirasto (2014b). Pohjois-Suomen aluehallintoviraston keskeiset arviot peruspalvelujen saatavuudesta vuonna 2013. Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialojen peruspalvelujen arviointi Pohjois-Suomen aluehallintoviraston alueella. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 15/2014, Oulu.
- Polanyi, K. (2009). Suuri murros. Aikakautemme poliittiset ja taloudelliset juuret. Vastapaino, Tampere.
- Pääkkönen, J. & Ansala, L. (2013). Kouluvaikutus ja tuloksellisuusrahoitus lukiokoulutuksessa. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Rautiainen, P. (2013). Perusoikeuden heikennyskielto. Oikeus 3/2013, 261–283.
- Rehunen, A., Rantanen, M., Lehtola, I. & Hiltunen, M. (toim.) (2012). Palvelujen saatavuus muutoksessa – Maaseudun vakituisten ja vapaa-ajan asukkaiden palveluympäristön kehityssuunnat ja uudet mahdollisuudet. Ruralia-instituutti, Helsingin yliopisto; Mikkeli; Seinäjoki.
- Rotko, T., Hannikainen-Ingman, K., Murto, J., Kauppinen, T. & Mustonen, N. (2014). Terveyserojen kaventaminen käytännössä – alueellinen yhteistyö avuksi. Yhteiskuntapolitiikka 79 (2014):1, 92–99.



- Saikka, P. & Kuivalainen, S. (2013). Toimeentulotukityö kunnissa – organisointi, työnjako ja kokemukset. Teoksessa Kuivalainen, S. (toim.): Toimeentulotuki 2010-luvulla – Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä, 115–147. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen raportti 9/2013. Suomen Yliopistopaino Oy, Tampere.
- Saraviita, I. (2005). Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Talentum, Helsinki.
- Saul, B., Kinley, D. & Mowbray, J. (2014). The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Commentary, Cases and Materials. Oxford University Press, Oxford.
- Sihto, M., Palosuo, H. & Linnanmäki, E. (2007). Sosioekonomisten terveyserojen kaivattamisen ongelmia ja mahdollisuuksia Suomessa. Teoksessa Palosuo, H., Koskinen, S., Lahelma, E., Prättälä, R., Martelin, T., Ostamo, A., Keskimäki, I., Sihto, M., Talala, K., Hyvönen, E. & Linnanmäki, E. (toim.): Terveyden eriarvoisuus Suomessa – Sosioekonomisten terveyserojen muutokset 1980–2005, 197–218. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2007:23, Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2013). Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2013:4, Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2014). Sosiaalihuoltolaki – soveltamisopas. Verkkojulkaisu. <http://stm.fi/documents/1271139/1352015/Sosiaalihuoltolain+soveltamisopas.pdf/cb12a5c4-9bfa-4983-adf6-94ca18815f1b> [Viitattu 25.01.2016]
- Sosiaali- ja terveysministeriö & Kuntaliitto (2013). Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu ja 2013:11, verkkojulkaisu.
- Suomi, K., Sjöholm, K., Matilainen, P., Glan, V., Nuutinen, L., Myllylä, S., Pavelka, B., Vettenranta, J., Vehkakoski, K. & Lee, A. (2012). Liikuntapaikkapalvelut ja väestön tasa-arvo. Seurantatutkimus liikuntapaikkapalveluiden muutoksista 1998–2009. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.
- Tarkiainen, L., Martikainen, P. & Laaksonen, M. (2011). Tuloluokkien väliset erot elinajanodotteessa ovat kasvaneet vuosina 1988–2007. Suomen Lääkärilehti 66 (2011):48, 3651–3657.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2015). Perusturvan riittävyyden II arviointiryhmä (2015) Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015. Työpöytäpaperi 1/2015. Suomen Yliopistopaino Oy, Tampere.
- Therborn, G. (2014). Eriarvoisuus tappaa. Vastapaino, Tampere.
- Tomasevski, K. (2003). Education denied. Zed Books Ltd, Lontoo.
- Tuori, K. (2011a). Sivistykselliset oikeudet (PL 16 ja 123 §). Teoksessa Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V. (2011). Perusoikeudet, 605–629. WSOYpro, Helsinki.
- Tuori, K. (2011b). Sosiaaliset oikeudet (PL 19§). Teoksessa Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V. (2011). Perusoikeudet, 711–752. WSOYpro, Helsinki.
- Tuori, K. & Kotkas, T. (2008). Sosiaalioikeus. WSOYpro, Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2009). Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 192/2009, Helsinki.

Varjo, J. (2011). Koulupiirien valtiollinen regulaatio/deregulaatio koulutuksen ohjausmekanismeina. *Kasvatus & Aika* 5/2011, 79–113.

## **Kotimaiset valtiopäiväasiakirjat**

HE 358/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

HE 324/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 164/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 252/2006 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 25/2001 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta

HE 192/1994 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi

HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

HE 82/1993 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi peruskoululain 8 ja 85 §:n, lukiolain, iltalukiolain 16 §:n ja ammatillisten oppilaitosten oppilaiden opintososiaalisista eduista annetun lain muuttamisesta

K 14/2002 vp: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001

PeVL 73/2014 vp – HE 343/2014 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi kunnan velvollisuudesta järjestää eräitä terveydenhuollon palveluja eräille ulkomaalaisille ja laiksi rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta

PeVL 67/2014 vp – HE 324/2014 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 31/2014 vp – HE 19/2014 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle koskien hallituksen esitystä eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 31/2013 vp – HE 92/2013 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta

PeVL 20/2013 vp – HE 31/2013 vp, HE 53/2013 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännös-

- ten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta ja hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 31/2013 vp) täydentämisestä
- PeVL 36/2012 vp – HE 160/2012 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemista sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista ja laiksi terveydenhuoltolain 20 §:n kumoamisesta
- PeVL 35/2012 vp – HE 134/2012 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
- PeVL 27/2009 vp – HE 178/2009 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle koskien hallituksen esitystä laeiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta
- PeVL 38/2006 vp – HE 112/2006 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle koskien hallituksen esitystä vanhempainpäivärahoja ja työnantajakustannusten korvaamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi
- PeVL 37/2006 vp – HE 155/2006 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle koskien hallituksen esitystä laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta
- PeVL 46/2002 – HE 115/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle koskien hallituksen esitystä työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi
- PeVL 31/1997 vp – HE 217/1997 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle koskien hallituksen esitystä laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta
- PeVL 39/1996 vp – HE 208/1996 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle koskien hallituksen esitystä eduskunnalle pienten lasten hoidon tukemista koskevan lainsäädännön uudistamiseksi
- PeVL 17/1996 vp – HE 75/1996 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi työmarkkina- tuesta annetun lain muuttamisesta
- PeVL 17/1995 vp – HE 172/1995 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi työmarkkina- tuesta annetun lain muuttamisesta
- PeVL 11/1995 vp – HE 121, 122/1995 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi lasten koti- hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta ja hallituksen esitystä eduskunnalle laeik- si lasten kotihoidon tuesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta ja lasten päivähoitosta annetun lain 11 a §:n väliaikaisesta muuttamisesta

- PeVL 21/1994 vp – HE 209/1994 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi sairausvakuutuslain muuttamisesta
- PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993: Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta
- SiVM 11/2014 vp – HE 135/2014 vp: Sivistysvaliokunnan mietintö koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi perusopetuslain 26 a ja 35 §:n muuttamisesta
- SiVM 7/1993 vp – HE 82/1993 vp: Sivistysvaliokunnan mietintö n:o 7 koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi peruskoululain 8 ja 85 §:n, lukiolain, iltalukiolain 16 §:n ja ammatillisten oppilaitosten oppilaiden opintososiaalisista eduista annetun lain muuttamisesta
- StVL 5/1994 vp – HE 309/1993 vp: Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto perustuslakivaliokunnalle koskien hallituksen esitystä eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta
- VaVL 2/1994 vp – HE 309/1993 vp: Valtiovarainvaliokunnan lausunto perustuslakivaliokunnalle koskien hallituksen esitystä eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

## **YK:n talous- ja sosiaalikomitean asiakirjat**

- YK:n talous- ja sosiaalikomitean 13. yleiskommentti: General Comment No. 13 (1999): The Right to Education (Art. 13) UN.Doc. E/C.12/1999/10
- YK:n talous- ja sosiaalikomitean 14. yleiskommentti: General Comment No. 14 (2000): The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 14) UN.Doc. E/C.12/2000/4

## **Kotimaiset tuomioistuinratkaisut**

- Itä-Suomen HAO 14.9.2015 taltio 15/0283/4: Koulukuljetus – Koulumatkan kesto – Ohjattu toiminta – Perusopetuslaki 32 §
- Helsingin HAO 17.3.2014 taltio 14/0188/2: Toimeentulotuki – Oleskelulupa
- KHO 6.10.2010 taltio 2609: Turun kaupunginteatterin valtiosuuden määräytymisperusteet
- KHO 8.1.2007 taltio 5: Asiakirjajulkisuus – Salassa pidettävä asiakirja – Liikesalaisuus – Vuokratyöntekijä – Palkka – Työsuhteen ehto – Esitutkintapöytäkirja
- KHO 19.6.2002 taltio 1516: Lääkinnällinen kuntoutus – Fysioterapiapalvelu – Kunnan järjestämisvelvollisuus – Ikäsyryntä – Hallintoriita
- KHO 7.2.2002 taltio 268: Vammaispalvelu – Auto – Korvaus auton hankintaan – Määrärahat

## Kotimaiset laillisuusvalvontaratkaisut

- EOA 24.11.2010 dnro 1863/4/09: Kunnan yleinen järjestämisvastuu ja omaishoidon tukeen varattavat määrärahat
- EOA 3.2.2012 dnro 4623/4/10: Puutteet lapsen psykiatrisen hoidon järjestämisessä
- EOA 22.8.2012 dnro 1172/4/11: Kunta rajasi lapselle ja huoltajalle kuuluvaa päivähoido-oikeutta lainvastaisella tavalla
- EOA 12.6.2015 dnro 285/4/14: Kunta loukkasi opettajan sananvapautta
- EOA 21.7.2015 dnro 1633/4/14: Kunnassa asuvalla lapsella on oikeus perusopetukseen oleskeluoikeuden rekisteröimättömyydestä huolimatta
- OKA 17.8.2015 dnro OKV/5/50/2015: Oikeuskanslerin vastaus opetus- ja kulttuuriministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle niiden toimittamien oikeuden varhaiskasvatuksen toteutumista koskevien selvitysten johdosta

## Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisut

- Finnish Society of Social Rights v. Suomi, päätös 11.02.2015, valitus 88/2012.
- International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) v. Ranska, päätös 03.11.2004, valitus 14/2003.

## Valtiosopimukset

- Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 60/1991)
- Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 66/1991)
- Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 6/1976)
- Syrjinnän vastustamista opetuksen alalla koskeva yleissopimus (SopS 59/1971)
- Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78–80/2002)

## Säädökset

- Erikoissairaanhoitolaki (1062/1989)
- Kansanterveyslaki (66/1972)
- Kirjastolaki (904/1998)
- Kotikuntalaki (201/1994)
- Kuntalaki (410/2015)
- Laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta (631/1998)
- Laki ammatillisesta peruskoulutuksesta (630/1998)
- Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (vanhuspalvelulaki, 980/2012)
- Laki kuntien kulttuuritoiminnasta (728/1992)
- Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009)
- Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (potilaslaki, 785/1992)

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000)  
Laki sosiaalisesta luototuksesta (1133/2002)  
Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (733/1992)  
Laki taiteen perusopetuksesta (633/1998)  
Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (vammais-  
palvelulaki, 380/1987)  
Laki vapaasta sivistystyöstä (632/1998)  
Lastensuojelulaki (417/2007)  
Liikuntalaki (309/2015)  
Lukiolaki (629/1998)  
Mielenterveyslaki (1116/1990)  
Museolaki (729/1992)  
Nuorisolaki (72/2006)  
Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014 - Oppivelvollisille tarkoitettun pe-  
rusopetuksen opetussuunnitelman perusteet (OPH 22.12.2014 dnro 104/011/2014)  
Perusopetuslaki (628/1998)  
Perustuslaki (731/1999)  
Päihdehuoltolaki (41/1986)  
Sosiaalihuoltolaki (1301/2014)  
Sosiaali- ja terveysministeriön asetus ensihoitopalvelusta (340/2011)  
Teatteri- ja orkesterilaki (730/1992)  
Terveystuoltolaki (1326/2010)  
Toimeentulotukilaki (1412/1997)  
Valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1446/2014)  
Varhaiskasvatuslaki (36/1973)

# Kuvio- ja taulukkoluetelo

Kuvio 1. Kunnan syrjäisyyden yhteys kunnan väkilukuun.	23
Kuvio 2. Kunnan syrjäisyyden yhteys yli 65-vuotiaiden suhteelliseen osuuteen kunnan asukkaista.	24
Kuvio 3. Kunnan syrjäisyyden yhteys kunnan asukaskohtaisten valtionosuuksien euromäärään.	25
Kuvio 4. Kunnan syrjäisyyden yhteys enintään 5 kilometrin etäisyydellä koulusta asuvien 7–12-vuotiaiden määrään.	65
Kuvio 5. Kunnan syrjäisyyden yhteys enintään 5 kilometrin etäisyydellä koulusta asuvien 7–12-vuotiaiden määrään.	67
Kuvio 6. Kunnan syrjäisyyden yhteys enintään 10 kilometrin päässä lukiosta asuvien 16-vuotiaiden määrään.	82
Kuvio 7. Kunnan syrjäisyyden yhteys 16-vuotiaiden määrään, joille on tarjolla ammatillista koulutusta vähintään kolmella koulutuslalla enintään 10 kilometrin päässä kodista.	84
Kuvio 8. Kunnan syrjäisyyden yhteys monipuolisten kulttuuri- ja liikuntapalveluiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen (indeksissä 100 = palveluita monipuolisesti ja 0 = ei lainkaan palveluita).	99
Kuvio 9. Kunnan syrjäisyyden yhteys sivistyspalveluiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen (indeksissä 100 = erinomaisesti järjestetyt sivistyspalvelut, 0 = heikosti järjestetyt sivistyspalvelut).	102

Kuvio 10. Toimeentulon niukkuuden yleisyyden yhteys kunnan syrjäisyyteen (indeksissä 100 = koko maan mediaani).	127
Kuvio 11. Mielenveysongelmien yleisyyden yhteys kunnan syrjäisyyteen (indeksissä 100 = koko maan mediaani).	165
Kuvio 12. Sosiaali- ja terveystoimen asukaskohtaisten kustannusten yhteys kunnan syrjäisyyteen.	167
Taulukko 1. Kunnan sivistyspalveluiden heikkoa saatavuutta ja saavutettavuutta selittävät tekijät ja niiden riskikertoimet.	105
Taulukko 2. Sosiaalista ja terveydellistä toimintaympäristöä kuvaavat indikaattorit.	162
Taulukko 3. Palveluiden käyttöä ja kustannuksia kuvaavat indikaattorit.	162
Taulukko 4. Sosiaalisten ja terveydellisten ongelmien sekä palveluiden käytön ja kustannusten jakaantumista kuvaavia tunnuslukuja syrjäisyskvartileittain.	163



# Liite 1: Kuntavierailujen yhteydessä haastatellut henkilöt

## Mänttä-Vilppula:

kunnanjohtaja Esa Sirviö, sivistysjohtaja Taina Peltonen

## Puolanka:

kunnanjohtaja Seppo Rajala, hallintojohtaja Paula Karsi-Ruokolainen, kunnanhallituksen puheenjohtaja Harri Peltola, sosiaalijohtaja Sirpa Salmivaara, sivistysjohtaja Tuija Mikkonen, Attendon terveysaseman avoterveydenhoidon vastaava osastonhoitaja Marjatta Heikkinen

## Rautavaara:

kunnanjohtaja Unto Murto, perusturvajohtaja Helvi Mustonen, valtuuston puheenjohtaja Matti Matikainen, valtuuston 1. varapuheenjohtaja Veijo Oinonen, sivistys- ja koulutoimen osastopäällikkö / rehtori Matti Korkalainen, valtuuston 2. varapuheenjohtaja Rauni Pursiainen, kunnanhallituksen 1. varapuheenjohtaja Mikko Korhonen, talous- ja kehittämisjohtaja Helena Meyes

Sodankylä:

kunnanjohtaja Viljo Pesonen, talous- ja hallintojohtaja Päivi Vauhkonen, perusturvajohtaja Harri Tiuraniemi, sivistystoimenjohtaja Risto Varis, kunnanhallituksen puheenjohtaja Pekka Tuomivaara, valtuuston puheenjohtaja Elsi Poikela



## **Kunnallisan kehittämissäitiön tutkimusjulkaisujen sarjassa ovat ilmestyneet**

- 1 Pirjo Mäkinen  
KUNTARAKENNESELVITYS (1992)
- 2 HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN TULEVAISUUS  
Kolme näkökulmaa (1992)
- 3 Maria Lindbom  
KUNNAT JA EUROOPPALAINEN ALUEKEHITYS (1994)
- 4 Jukka Jääskeläinen  
KUNTA, KÄYTTÄJÄ, MARKKINAVOIMA  
Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen (1994)
- 5 Torsti Kivistö  
KEHITYKSEN MEGATRENDIT JA KUNTIEN TULEVAISUUS  
Kohti ihmisläheistä kansalaisyhteiskuntaa (1995)
- 6 Kari Ilmonen–Jouni Kaipainen–Timo Tohmo  
KUNTA JA MUSIIKKIJUHLAT (1995)
- 7 Juhani Laurinkari–Pauli Niemelä–Olli Pusa–Sakari Kainulainen  
KUNTA VALINTATILANTEESSA  
Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut? (1995)
- 8 Pirjo Mäkinen  
KUNNALLISEN ITSEHALLINNON JÄLJILLÄ (1995)
- 9 Arvo Myllymäki–Asko Uoti  
LEIKKAUKSET KUNTIEN UHKANA  
Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen? (1995)
- 10 Heikki Helin–Markku Hyypiä–Markku Lankinen  
ERILAISET KUNNAT  
Kustannuserojen taustat (1996)
- 11 Juhani Laurinkari–Tuula Laukkanen–Antti Miettinen–Olli Pusa  
VAIHTOEHDOKSI OSUUSKUNTA  
– yhteisö kunnan palvelutuotannossa (1997)
- 12 Jari Hyvärinen–Paavo Okko  
EMU – ALUEELLISET VAIKUTUKSET JA KUNTATALOUS (1997)
- 13 Arvo Myllymäki–Juha Salomaa–Virpi Poikkeus  
MUUTTUMATON – MUUTTUVA KANSANELÄKELAITOS (1997)

- 14 Petri Böckerman  
ALUEET TYÖTTÖMYYDEN KURIMUKSESSA (1998)
- 15 Heikki Helin–Seppo Laakso–Markku Lankinen–Ilkka Susiluoto  
MUUTTOLIIKE JA KUNNAT (1998)
- 16 Kari Neilimo  
STRATEGIAPROSESSIN KEHITTÄMINEN MAAKUNTATASOLLA  
– case Pirkanmaa (1998)
- 17 Hannu Pirkola  
RAKENNERAHASTOT  
– ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta (1998)
- 18 Marja-Liisa Nyholm–Heikki Suominen  
PALVELUVERKOSSA YÖTÄPÄIVÄÄ (1999)
- 19 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko  
YKSITYISTÄMINEN VESIHUOLLOSSA? (1999)
- 20 Salme Näsi–Juha Keurulainen  
KUNNAN KIRJANPITOUUDISTUS (1999)
- 21 Heikki Heikkilä–Risto Kunelius  
JULKISUUSKOE  
Kansalaiskeskustelun opetuksia koneistoille (2000)
- 22 Marjaana Kopperi  
VASTUU HYVINVOINNISTA (2000)
- 23 Lauri Hautamäki  
MAASEUDUN MENESTYJÄT  
Yritykset kehityksen vetureina (2000)
- 24 Paavo Okko–Asko Miettälä–Elias Oikarinen  
MUUTTOLIIKE PAKOTTAA RAKENNEMUUTOKSEEN (2000)
- 25 Olavi Borg  
TIEDON VAJE KUNNISSA (2000)
- 26 Max Arhippainen–Perttu Pyykkönen  
KIINTEISTÖVERO KUNNALLISTALOUEDESSA (2000)
- 27 Petri Böckerman  
TYÖPAIKKOJEN SYNTYMINEN  
JA HÄVIÄMINEN MAAKUNNISSA (2001)
- 28 Aimo Rynnänen  
KUNTAYHTEISÖN JOHTAMINEN (2001)

- 29 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen  
LUOTTAMUSHENKILÖ JA VALTA  
Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet (2001)
- 30 Terho Pursiainen  
KUNTAETIIKKA  
Kunnallisen arvokeskustelun kritiikkiä (2001)
- 31 Timo Tohmo–Jari Ritsilä–Tuomo Nenonen–Mika Haapanen  
JARRUA MUUTTOLIIKKEELLE (2001)
- 32 Arvo Myllymäki–Eija Tetri  
RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYS KANSALAISPALVELUJEN  
RAHOITTAJANA (2001)
- 33 Anu Pekki–Tuula Tamminen  
LAPSEN EHDOILLA (2002)
- 34 Lauri Hautamäki  
TEOLLISTUVA MAASEUTU  
– menestyvät yritykset maaseudun voimavarana (2002)
- 35 Pertti Kettunen  
KUNTIEN ELOONJÄÄMISEN TAITO (2002)
- 36 MAAKUNTIEN MERKITYS JA TEHTÄVÄT (2003)
- 37 Marko Taipale–Max Arhippainen  
ANSIOTULOVÄHENNYS, JAETTAVAT YRITYSTULOT  
JA KUNTIEN VEROPOHJA (2003)
- 38 Jukka Lassila–Tarmo Valkonen  
HOIVARAHASTO (2003)
- 39 Pekka Kettunen  
OSALLISTUA VAI VAIKUTTAA? (2004)
- 40 Arto Ikola–Timo Rothovius–Petri Sahlström  
YRITYSTOIMINNAN TUKEMINEN KUNNISSA (2004)
- 41 Päivi Kuosmanen–Pentti Meklin–Tuija Rajala–Maarit Sihvonen  
KUNNAT ERIKOISSAIRAANHOIDOSTA SOPIMASSA (2004)
- 42 Pauli Niemelä  
SOSIAALINEN PÄÄOMA SUOMEN KUNNISSA (2004)
- 43 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen  
TARKASTUSLAUTAKUNTA KUNNAN PÄÄTÖKSENTEOSSA (2004)
- 44 Aimo Ryytänen  
KUNNAT VALTION VALVONNASSA (2004)

- 45 Antti Peltokorpi–Jaakko Kujala–Paul Lillrank  
KESKENERÄISEN POTILAAN KUSTANNUKSET  
Menetelmä kunnille terveystalouden tuotannon suunnitteluun ja ohjaukseen (2004)
- 46 Pentti Puoskari  
KUNTA JA AMMATTIKORKEAKOULU (2004)
- 47 Timo Nurmi  
KUNTIEN ARVOPERHEET (2005)
- 48 Jarna Heinonen–Kaisu Paasio  
SISÄINEN YRITTÄJYYS KUNTATYÖSSÄ (2005)
- 49 Soili Keskinen  
TUTKIMUS ALAISTAIDOISTA KUNNISSA  
(verkkojulkaisu 2005)
- 50 Heikki A. Loikkanen–Ilkka Susiluoto  
PALJONKO VERORAHOILLA SAA? (2005)
- 51 Arvo Myllymäki–Päivi Kalliokoski  
VALTIO, KUNTA JA EUROOPAN UNIONI  
Unionijäsenyyden vaikutus valtion ja kuntien taloudelliseen päätösvaltaan (2006)
- 52 Aini Pehkonen  
MAAHANMUUTTAJAN KOTIKUNTA (2006)
- 53 Toivo Pihlajaniemi  
KUNTARAKENNE MURROKSESSA  
(verkkojulkaisu 2006)
- 54 Satu Nivalainen  
PENDELÖINKÖ VAI MUUTANKO?  
Työvoiman liikkuvuus kuntien välillä (2006)
- 55 Jouni Kaipainen  
KUNTIEN ROSKASOTA (2006)
- 56 Vesa Vesterinen  
KUNTA JA YHTIÖITTÄMINEN (2006)
- 57 Maria Solakivi–Matti Virén  
KUNTIEN HENKILÖSTÖ, TEHOKKUUS JA KUNTAKOKO (2006)
- 58 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko  
VESIHUOLLON HAAVOITTUVUUS  
(verkkojulkaisu 2007)

- 59 Elina Viitanen–Lauri Kokkinen–Anne Konu–Outi Simonen–  
Juha V. Virtanen–Juhani Lehto  
JOHTAJANA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA (2007)
- 60 Jouni Ponnikas–Timo Tiainen–Johanna Hätälä–Jarmo Rusanen  
SUOMI JA ALUEET 2030  
– toteutunut kehitys, ennakointia ja skenaariot (2010)
- 61 Ritva Pihlaja  
KOLMAS SEKTORI JA JULKINEN VALTA (2010)
- 62 Pekka Pietilä–Tapio Katko–Vuokko Kurki  
VESI KUNTAYHTEISTYÖN VOITELUAINEENA (2010)
- 63 Pasi Holm–Janne Huovari  
KUNNAT VEROUUDISTUKSEN MAKSAJINA? (2011)
- 64 Irene Roivainen–Jari Heinonen–Satu Ylinen  
KÖYHÄ BYROKRATIAN RATTAISSA (2011)
- 65 Anu Hakonen–Kiisa Hulkko–Nyman  
KUNNASTA HOUKUTTELEVA TYÖPAIKKA? (2011)
- 66 Markku Sotarauta–Toni Saarivirta–Jari Kolehmainen  
MIKÄ ESTÄÄ KUNTIEN UUDISTUMISTA? (2012)
- 67 Eero Lehto  
VOIKO ÄÄNESTÄMÄLLÄ VAIKUTTAA KUNTAVEROIHIN? (2012)
- 68 Kirsi Kuusinen–James  
TUOKO PALVELUSETELI VALINNANVAPAUTTA? (2012)
- 69 Leena Forma–Marja Jylhä–Mari Aaltonen–Jani Raitanen–  
Pekka Rissanen  
VANHUUDEN VIIMEISET VUODET  
– pitkäaikaishoito ja siirtymät hoitopaikkojen välillä (2012)
- 70 Niina Mäntylä–Jonna Kivelä–Seija Ollila–Laura Perttola  
PELASTAKAA KOULUKIUSATTU!  
– koulun vastuu, puuttumisen muodot ja ongelmat oikeudellisessa  
tarkastelussa (2013)
- 71 Juhani Laurinkari–Kirsi Rönkä–Anja Saarinen–Veli-Matti Poutanen  
PALVELUT TOIMIMAAN  
– tapaturmissa vammautuneiden nuorten puheenvuoro (2013)
- 72 Signe Jauhiainen–Janne Huovari  
KUNTARAKENNE JA ALUEIDEN ELINVOIMA  
– laskelmia väestöstä, työpaikoista ja kuntataloudesta (2013)



- 73 Riitta Laakso  
MISTÄ KOTI HUOSTAANOTETULLE LAPSELLE?  
(verkkojulkaisu 2013)
- 74 Vuokko Niiranen–Minna Joensuu–Mika Martikainen  
MILLÄ TIEDOLLA KUNTIA JOHDETAAN? (2013)
- 75 Niko Hatakka–Erkka Railo–Sini Ruohonen  
KUNTAVAALIT 2012 MEDIASSA (2013)
- 76 Hannu Kytö ja Monika Kral-Leszczynska  
MUUTTOLIIKKEEN VOITTAJAT JA HÄVIÄJÄT  
– tutkimus alueiden välisestä muuttovirroista (2013)
- 77 Sakarias Sokka, Anita Kangas, Hannu Itkonen, Pertti Matilainen &  
Petteri Räisänen  
HYVINVOINTIA MYÖS KULTTUURI- JA LIIKUNTAPALVELUISTA  
(2014)
- 78 Petra Kinnula, Teemu Malmi & Erkki Vauramo  
SISÄLTÖÄ SOTE-UUDISTUKSEEN  
Tunnuslukuja terveydenhuollon suunnitteluun (2014)
- 79 Hagen Henry, Jarmo Hänninen, Seija Paksu ja Päivi Pylkkänen  
OSUUSTOIMINNASTA VALOA VANHUSPALVELUIHIN (2014)
- 80 Toni Mättö, Jukka Pellinen, Antti Rautiainen ja Kari Sippola  
TALOUSOHJAUS TERVEYSASEMILLA  
– näennäisohjaus luo näennäistehokkuutta (2014)
- 81 Tuija Rajala ja Jari Tammi  
BUDJETOINTIA KUNTIEN MUUTOSKIERTEESSÄ (2014)
- 82 Petra Kinnula, Teemu Malmi & Erkki Vauramo  
SAADAANKO SOTE-UUDISTUKSELLE TASALAATUA? (2014)
- 83 Maria Ohisalo & Juho Saari  
KUKA SEISOO LEIPÄJONOSSA?  
Ruoka-apu 2010-luvun Suomessa (2014)
- 84 Anna-Maria Isola, Elina Turunen, Sakari Hänninen, Jouko Karjalainen  
ja Heikki Hiilamo  
SYRJÄYTYNYT IHMINEN JA KUNTA (2015)
- 85 Heli Sjöblom-Immala  
PUOLISONA MAAHANMUUTTAJA –  
Monikulttuuristen perheiden viihtyminen Suomessa ja muutto-  
suunnitelmat (2015)

- 86 Arttu Saarinen, Mervi Ruokolainen, Heikki Taimio, Jukka Pirttilä ja Saija Mauno  
PALVELUMOTIVAATIO JA TYÖHYVINVOINTI TERVEYDEN-  
HUOLLOSSA (2015)
- 87 Olli-Pekka Viinamäki ja Maria Katajamäki  
LUOTTAMUKSESTA ELINVOIMAA KUNNILLE (2015)
- 88 Seppo Penttilä, Janne Ruohonen, Asko Uoti ja Veikko Vahtera  
KUNTAYHTIÖT LAINSÄÄDÄNNÖN RISTIAALLOKOSSA (2015)
- 89 Paula Saikkonen, Sanna Blomgren, Pekka Karjalainen ja Minna Kivipelto  
POISTAAKO SOSIAALITYÖ HUONO-OSAISUUTTA? (2015)
- 90 Eija Kauppi, Niku Määttänen, Tomi Salminen ja Tarmo Valkonen  
VANHUSTEN PITKÄAIKAISHOIDON TARVE VUOTEEN 2040  
(2015)
- 91 Petra Kinnula, Teemu Malmi ja Erkki Vauramo  
MITEN SOTE-UUDISTUS TOTEUTETAAN? (2015)
- 92 Jaana-Piia Mäkinie, Kirsi Heikkilä-Tammi ja Marja-Liisa Manka  
MITEN KUNTAESIMIES VOI PARANTAA TYÖHYVINVOINTIA?  
(2015)
- 93 Matti Rimpelä ja Markku Rimpelä (toimittajat)  
SÄÄSTÖJÄ LAPSIPERHEIDEN PALVELUREMONTILLA (2015)
- 94 Tomi Venho  
RAHASTAA, EI RAHASTA, RAHASTAA  
– suomalaisen vaalirahoituksen seurantatutkimus (2015)
- 95 Riku Thilman, Timo Rothovius ja Jussi Nikkinen  
KUNNAN SIJOITUSVARALLISUUDESTA JA SEN HALLINNASTA  
(2016)
- 96 Tiina Rättilä ja Jarmo Rinne  
KUNTADEMOKRATIA KAKSILLA RAITEILLA (2016)
- 97 Juha Lavapuro, Tuomas Ojanen, Pauli Rautiainen ja Virve Valtonen  
SIVISTYKSELLISET JA SOSIAALISET PERUSOIKEUDET SYRJÄ-  
KUNNISSA (2016)



KAKS – Kunnallisasian kehittämissäätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on tukea ja parantaa kuntien ja niiden organisaatioiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

*Polemia-sarja*, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

*Tutkimusjulkaisut-sarja*, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme [www.kaks.fi](http://www.kaks.fi).

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Fredrikinkatu 61 A 00100 Helsinki
Asiamies	Antti Mykkänen, <a href="mailto:antti.mykkanen@kaks.fi">antti.mykkanen@kaks.fi</a> , p. 0400 570 087
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, <a href="mailto:veli.pelkonen@kaks.fi">veli.pelkonen@kaks.fi</a> , p. 0400 815 527
Taloudenhoitaja	Anja Kirves, <a href="mailto:anja.kirves@kaks.fi">anja.kirves@kaks.fi</a> , p. 0400 722 682

Tutustu kotisivuihimme ([www.kaks.fi](http://www.kaks.fi))!

