

10.12.2018

EOAK/6832/2017

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja**

## **YHDENVERTAISUUS TAITEEN PERUSOPETUKSEN JÄRJESTÄMISESSÄ**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Turun kaupungin menettelyä. Kantelun mukaan kaupunki oli ilman asianmukaista perustetta rajannut taiteen perusopetuksen kuntaosuudet vain niihin kuntalaisiin, jotka aloittavat tavoitteellisen musiikin opiskelun ennen kuin he täyttävät 24 vuotta. Kantelun mukaan kuntalaiset on näin asetettu eriarvoiseen asemaan iän perusteella.

Kantelija toimitti lisäkirjeen 15.10.2018, jossa hän kertoi taiteen perusopetuksen uudelleenorganisoinnista Turussa ja toi esiin kantelussaan esiin nostamansa asian merkityksen tässä yhteydessä.

### **2 SELVITYS**

#### **2.1 Saatu selvitys**

Turun kaupungin konsernihallinto antoi 21.3.2018 päivätyn selvityksen (1129-2018), jonka liitteinä olivat Turun konservatorion 16.2.2018 päivätty selvitys ja Turun seudun musiikkiopiston selvitys 13.2.2018.

Turun konservatorion kannatusyhdistys ry antoi oma-aloitteisesti oman 28.2.2018 päivätyn lausumansa.

Turun konservatorio toimitti tänne lisäksi 15.3.2018 Arts Equal -tutkimushankkeen raportin (Policy brief 1/2018) ”Saavutettavuus ja esteettömyys taiteen perusopetuksen lähtökohtana” sekä taiteen perusopetuksen uudelleenorganisointia koskevan lisäkirjoituksen 4.10.2018.

- - -

#### **2.2 Selvitysten keskeinen sisältö**

##### **2.2.1 Turun kaupungin selvitys**

Turun kaupunki toteaa, että 1) se ei ole tehnyt sellaista päätöstä, jossa olisi rajattu taiteen perusopetuksen kuntaosuudet vain niihin kuntalaisiin, jotka aloittavat musiikin opiskelun ennen kuin he täyttävät 24 vuotta, 2) se ei ole ylittänyt kunnallisen itsehallinnon rajoja taikka asettanut nuorisolain soveltamisalaan kuuluvia kuntalaisia eriarvoiseen asemaan iän perusteella, eikä 3) se myöskään päättä yhdistysten ylläpitämien oppilaitosten oppilaaksi ottamisesta.

Turun kaupungin kaupunginhallitus on 17.12.2015 (§ 560) ja 7.3.2016 (§ 101) tekemillään päätöksillä päättänyt, että Turun kaupungin ja Turun konservatorion kannatusyhdistys ry:n (jäljempänä konservatorio) välillä sekä Turun kaupungin ja Turun seudun musiikkiopiston kannatusyh-

distys ry:n (jäljempänä TSMO) välillä allekirjoitetaan päätösten liitteiden mukaiset yhteistyösopimukset. Molemmissa sopimuksissa viitataan voimassaolevaan lainsäädäntöön, opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämiin koulutuksenjärjestämislupiin ja opetushallituksen määrittämiin opetussuunnitelmien perusteisiin.

Edellä mainittuihin päätöksiin tai sopimukseen ei sisälly minkäänlaista mainintaa siitä, että perusopetuksen kuntaosuudet olisi rajattu vain niihin kuntalaisiin, jotka aloittavat musiikin opiskelun ennen kuin he täyttävät 24 vuotta. Konservatorion kanssa tehdyssä sopimuksessa todetaan, että koulutuksen pääkohderyhminä ovat alueen lapset ja nuoret.

Tiedossa ei ole, että kantelija olisi kysynyt tai tiedustellut asiaa Turun kaupungilta. Kantelusta ilmenee, että kantelija on perustanut käsityksensä Turun kaupungin päätöksen sisällöstä konservatorion ja TSMO:n ilmoituksiin siitä, että kantelussa esitetty ikärajalinjaus perustuisi toimintaa tukevien kuntien päätöksiin.

Oppilaitoksilta kantelun johdosta saatujen selvitysten mukaan molempien oppilaitosten yhteyshenkilöt ovat kertoneet kantelijalle, että toimintaa tukevien kuntien päätökset perustuvat lakiin, jonka mukaan taiteen perusopetus on ensisijaisesti lapsille ja nuorille järjestettävää eri taiteenalojen opetusta.

Perustuslain 16 §:n 2 momentti sisältää opetusta ja sivistystä koskevan perussäännöksen, jolla turvataan opetuksen yhtäläinen saatavuus. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Oikeuskirjallisuuden (Saraviita, Perustuslaki, 2011, s. 239) mukaan pykälän 1 momentissa oleva sanamuoto maksuttomuudesta koskee vain yleissivistävää perusopetusta.

Laki lukeutuu vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin. Lakia tulkitaan lähtökohtaisesti sen sanamuodon mukaan. Taiteen perusopetuksesta annetun lain 1 §:n 1 momentin ensimmäisen lauseen mukaisesti taiteen perusopetus on "ensisijaisesti lapsille ja nuorille järjestettävää" eri taiteenalojen opetusta.

Kantelussa on tuotu esiin, että po. laissa, sen esitöissä tai lakia edeltäneessä laissa taikka sen esitöissä ei ole tarkemmin määritelty sitä, minkä ikäistä henkilöä pidetään nuorena henkilönä. Kantelussa on katsottu, että taiteen perusopetuksesta annetun lain tulkinnassa tulisi näin ollen käyttää oikeusohjeena muussa lainsäädännössä olevia ikärajoja, kuten nuorisolakia, jonka 3 §:n 1 kohdan mukaan nuorilla tarkoitetaan alle 29-vuotiaita.

Lainsäätäjän tarkoitus ilmenee lähtökohtaisesti lain esitöistä. Taiteen perusopetuksesta annetun lain yksityiskohtaiset perustelut ovat kuitenkin verrattain niukat. Esitöistä (HE 86/1997 vp, s. 103–106) ilmenee, että lakiin on koottu aiemmin musiikkioppilaitoksista annettuun lakiin ja taiteen perusopetuksesta annettuun lakiin sisältyvät säännökset. Esitöiden mukaan sääntelyn kohteena eivät ole koulutusta järjestävät oppilaitokset, vaan koulutuksen tavoitteet ja keskeinen sisältö, sekä opiskelijoiden oikeudet ja velvollisuudet.

Turun kaupungin ja konservatorion välisessä sopimuksessa ei ole määritelty sitä, mitä nuorilla tarkoitetaan. Konservatorio on katsonut, että konservatoriossa voi jatkaa taiteen perusopetuksen opintoja 29-vuotiaaksi asti, mutta konservatorio ei ota 24 vuotta vanhempia oppilaita soitto-opintoihin tai yli 26-vuotiaita lauluopintoihin uusina oppilaina julkisin varoin rahoitettavaan opetukseen, koska konservatorion näkemyksen mukaan he eivät ehtisi saattaa opintojaan loppuun ennen 29-vuoden täyttymistä. TSMO:lla ikäraja on 24 vuotta laulussa ja 22 vuotta muissa instrumenteissa. Ikärajat perustuvat oppilaitosten omiin opetussuunnitelmiin ja tulkintoihin.

Turun kaupunki kannattaa konservatorion esitystä, että oikeusasiamies selvittäisi, miten tulee tulkita laissa käytettyä ilmaisua "ensisijaisesti lapsille ja nuorille".

## 2.2.2 Turun konservatorion ja sen kannatusyhdistyksen selvitys ja lausuma

Turun konservatorion selvitys ja kannatusyhdistyksen lausuma ovat olennaisilta osin saman sisältöiset. Jäljempänä esitetty perustuu konservatorion kannatusyhdistyksen jossain määrin laajempaan lausumaan.

Turun kaupunki ja muutamat muut kunnat ovat tehneet tilaaja-tuottaja-sopimuksia Turun konservatorion kannatusyhdistys ry:n kanssa taiteen perusopetuksen musiikin laajan oppimäärän opetuksen järjestämisestä.

Turun kaupungin ja Turun konservatorion kannatusyhdistyksen sopimuksessa (KH 17.12.2015, 560 §) käytetään oppilaiden ikää määrittelevää ilmaisua "Koulutuksen pääkohderyhminä ovat alueen lapset ja nuoret." Turun kaupungin ja konservatorion sopimuksessa ei ole tarkkaa määritelmää siitä, miten lasten ja nuorten ikä määritellään. Sopimuksen maininta "...pääkohderyhminä...lapset ja nuoret..." on Turun konservatorion käsityksen mukaan samankaltainen kuin lain määritelmä "...ensisijaisesti lapsille ja nuorille...".

Turun konservatorion kannatusyhdistyksellä on sopimuksia taiteen perusopetuksen järjestämisestä seuraavien kuntien kanssa: Kaarina, Masku, Mynämäki, Nousiainen, Pöytyä, Raisio, Rusko, Salo ja Turku. Osa mainituista kunnista on rajannut sopimusehdoissaan, minkä ikäisille kuntalaisille ne ostavat Turun konservatoriosta taiteen perusopetusta.

Turun konservatorio päättää taiteen perusopetuksen oppilaaksi ottamisesta taiteen perusopetuksesta annetun lain 6 §:n nojalla. Sen mukaan oppilaaksi ottamisesta päättää koulutuksen järjestäjä ja hakijoihin on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita. Oppilaaksi ottamisen perusteella oppilas saa Turun konservatorion opetussuunnitelman määrittelemää opinto-oikeutta.

Turun konservatorio on laatinut taiteen perusopetuksen musiikin laajan oppimäärän opetussuunnitelman, joka perustuu Opetushallituksen määräykseen (dnro 41/011/2002) opetussuunnitelman perusteista. Turun konservatorion opetussuunnitelma on hyväksytty konservatorion johtokunnassa 6.4.2010 voimassa olleen kannatusyhdistyksen johtosäännön mukaisella päätöksellä. Turun konservatorion opetussuunnitelmassa (s. 4) todetaan seuraavaa: "Taiteen perusopetuksen musiikin laajan oppimäärän opintokokonaisuus koostuu instrumenttiopinnoista, musiikin perusteista ja yhteismusisoinnista. Nämä opinnot pyritään suorittamaan 22 ikävuoteen mennessä, laulua pääaineena opiskelevien osalta 24 ikävuoteen mennessä." Musiikin laaja oppimäärä sisältää perustason ja musiikkiopistotason. Oppilas voi saada todistuksen molemmista tasoista.

Mikäli oppilaan opinnot ovat kesken ikärajojen täytyessä, eli oppilas ei ole saanut päättötodistusta perustasosta tai musiikkiopistotasosta, oppilas voi saada anomuksesta enintään kahden vuoden jatkoajan opintojensa jatkamiseen. Päätöksen valmistelussa selvitetään oppilaan tavoitteita. Taiteen perusopetus on sitä koskevan lain 1 § mukaan tavoitteellista ja tasolta toiselle etenevää.

Ikärajojen ja harkinnanvaraisen kahden vuoden jatkoajan jälkeen oppilas voi opiskella konservatorion aikuisosastolla. Opiskeluoikeusaika aikuisosastolla on enintään neljä vuotta. Aikuisosaston opinto-oikeuspäätöksiä tehtäessä harkitaan edelleen oppilaan opintojen tavoitteellisuutta ja etenemistä tasolta toiselle.

Taiteen perusopetuksen opintoja voi siis Turun konservatorion opetussuunnitelman mukaan jatkaa tavoitteellisesti tasolta toiselle 29-vuotiaaksi asti. Nuorisolain 3 § määrittelee nuoren tarkoitettavan alle 29-vuotiasta, mihin kantelussakin viitataan.

Turun konservatorio ei ota 24 ikävuotta vanhempia oppilaita soitinopintoihin tai yli 26-vuotiaita hakijoita lauluopintoihin uusina oppilaina julkisin varoin (valtionosuus ja kuntarahoitus) rahoitettavaan opetukseen. Mikäli uutena hakijana konservatorioon pyrkijä on ikärajojen määrittelyä vanhempi, konservatorion mukaan hän ei ehtisi opiskella taiteen perusopetuslain 1 §:n mukaisesti tavoitteellisesti ja tasolta toiselle ennen 29 ikävuoden täyttymistä ja nuoruuden päättymistä nuorisolain 3 §:n määritelmän mukaisesti.

Taiteen perusopetuksen rahoittavat opetus- ja kulttuuriministeriö (valtionosuus noin 50 % kustannuksista), oppilaan kotikunta (rahoitusosuus noin 30 %) ja oppilas tai hänen huoltajansa (lukkkausmaksun osuus noin 20 %). Avoimen konservatorion taiteen perusopetuksen kustannukset oppilas maksaa itse ilman julkisista varoista maksettavaa subventiota. Avoimen konservatorion opetusta on Turun konservatoriossa tarjolla ilman ikärajoja. Kantelija on saanut tietoa konservatoriossa hänelle tarjolla olevista opiskelumahdollisuuksista ja niiden maksuista.

Osa Turun konservatorion sopimuskunnista ei maksa yli 22-vuotiaiden nuorten taiteen perusopetuksen kuntamaksuosuutta. Näiden kuntien tapauksessa Turun konservatorio joutuu perimään oppilaalta kuntamaksuosuuden Turun konservatorion järjestämästä taiteen perusopetuksesta. Esimerkiksi Liedon kunta kertoo hankintailmoituksessa hankkivansa taiteen perusopetuksen musiikin laajan oppimäärän opetusta 1.8.2018–31.7.2021 enintään 21-vuotiaille. Turun konservatorion kannalta sopimuskuntien vaihtelevat ikämäärittelyt aiheuttavat yhdenvertaisuusongelmia, joita ei voida ratkaista konservatorion toimivallalla.

Turun konservatorion kannatusyhdistys ry:llä on sama käsitys kuin kantelijalla siitä, että taiteen perusopetuksesta annetun lain 1 § ei määrittele, kuinka vanha lapsi tai nuori voi enintään olla. Nuorisolain 3 § määrittelee, että nuori on alle 29-vuotias.

Turun konservatorion on käsityksensä mukaan linjattava tulkinta “ensisijaisesti lapsille ja nuorille” omassa toiminnassaan, jotta se kohtelisi oppilaitaan tai oppilaaksi hakeutuvia yhdenvertaisesti niiltä osin kuin kohtelu on Turun konservatorion päätösvallassa. Tosiasiallisesti Turun konservatorio joutuu sopeutumaan jossain määrin vaihteleviin ikämäärittelyihin, joita sopimuskunnat ovat kirjanneet tilaaja-tuottaja -sopimustensa ehdoiksi.

Turun konservatorion mielestä taiteen perusopetuksen saatavuutta voitaisiin parantaa merkittävästi määräämällä kuntia poistamaan kaikki oppilaisiin liittyvät ikämäärittelyt ja -rajoitukset taiteen perusopetuksessa, kuten on tehty monissa muissakin koulutuspoliittisissa linjauksissa, esimerkiksi ammatillisen koulutuksen reformissa. Opetus- ja kulttuuriministeriön taiteen perusopetuksen valtionosuusrahoituksessakaan ei ole ikärajoituksia. Taloudellisten realiteettien mukaan taiteen perusopetuksen järjestäjä voisi tarvittaessa tukeutua lain määrittelyyn “ensisijaisesti lapsille ja nuorille”, jos koulutuskysyntä edellyttäisi hakijaprofiilien priorisointia.

Kantelussa esiin nostetun epäselvän ikämäärittelyn “ensisijaisesti lapsille ja nuorille” lisäksi taiteen perusopetuksen järjestämisessä ja rahoituksessa on Turun konservatorion mielestä yhdenvertaisuusongelma kuntien rahoituksen kohdentamisessa. Monet Turun konservatorion sopimuskunnat määrittelevät talousarvioperusteisesti enimmäismäärän sille, kuinka monelle kuntalaiselle enintään kunta ostaa taiteen perusopetusta Turun konservatoriossa. Esimerkiksi Liedon kunta kertoo hankintailmoituksessaan aikovansa hankkia taiteen perusopetusta vain etukäteen talousarviossa määrittelemällään summalla, jonka perusteella kunta aikoo ostaa rajoitetun määrän oppilaspaikkoja halvimman tarjouksen tehneestä oppilaitoksesta.

Mahdollinen yhdenvertaisuusongelma syntyy, jos oppilaaksi hyväksyty ei mahdu kotikuntansa oppilaspaikkakiintiöön, tai hyväksyty oppilaan kotikunta ei osta taiteen perusopetusta Turun konservatoriosta. Silloin oppilaan mahdollisuudet opiskella Turun konservatoriossa riippuvat oppilaan tai hänen huoltajansa sosioekonomisesta asemasta ja kyvystä maksaa lukukausimaksun lisäksi myös kuntamaksuosuus, joka on noin 1 500 € vuodessa. Konservatorion mukaan tilanne saattaa olla ristiriidassa perustuslain 16 §:n 2 momentin kanssa, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Turun konservatorion kannatusyhdistys ry:llä on määräraha, jonka perusteella konservatorio voi myöntää harkinnanvaraisia alennuksia lukukausimaksusta. Kuntamaksuosuutta ei voida alen-  
taa tai subventoida näistä määrärahoista. Turun konservatorion mielestä taiteen perusopetuk-  
sen kuntarahoitus tulisi toteuttaa samalla tavalla kuntien ja valtion välisenä rahaliikenteenä kuin  
toisen asteen koulutuksen rahoitus. Kun nuori on hyväksyty toisen asteen koulutuksen opiske-  
lijaksi, koulutuksen järjestäjä saa koulutuksen järjestämiseen rahoituksen riippumatta nuoren  
kotikunnasta. Valtion ja kuntien välinen maksujen tasausjärjestelmä huolehtii kunnan maksu-  
osuuden kohdentumisesta. Koulutuksen järjestäjän ei tarvitse tehdä tilaaja-tuottaja -sopimuksia  
opiskelijoiden kotikuntien kanssa. Toisen asteen ammatillinen koulutus ja lukiokoulutus eivät ole  
kuntien säädösperusteisia velvoitetehtäviä. Ne ovat samanlaisia kuntien harkinnanvaraisia teh-  
täviä kuin taiteen perusopetus.

Turun konservatorion mielestä taiteen perusopetuksen kuntarahoitus tulisi periä valtionosuuk-  
sien tasausjärjestelmän kautta samoin kuin kunnan tehtävikseen ottamien harkinnanvaraisten  
koulutusten rahoitus.

Turun konservatorio pyytää, että eduskunnan oikeusasiamies määritteli tarkemmin, miten tai-  
teen perusopetuksesta annetun lain 1 §:n soveltamisalasäännöstä "ensisijaisesti lapsille ja nuorille"  
tulee tulkita tai kannustaisi kuntia luopumaan kokonaan ikämäärittelyistä taiteen perusope-  
tuksen järjestämisessä tai hankkimisessa. Turun konservatorion kannatusyhdistyksellä ei ole  
toimivaltaa eikä tosiasiallisia mahdollisuuksia ohjata kunnallisen itsehallinnon nojalla toimivien  
sopimuskuntien tekemiä tulkintoja taiteen perusopetuksen lasten ja nuorten ikämäärittelystä.

Toiseksi konservatorio pyytää, että oikeusasiamies ohjeistaisi kuntia poistamaan taiteen perus-  
opetuksen ostopalvelusopimuksista kuntakohtaiset oppilasmääräkiintiöt mahdollisesti perustus-  
lain 16 §:n 2 momentin vastaisina. Opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävänä on säädellä taiteen  
perusopetuksen saatavuutta valtionosuustuntimäärien jakopäätöksillä eri alueille. Taiteen pe-  
rusopetuksen oppilaaksi ottamisesta päättää koulutuksen järjestäjä, minkä määrittelee taiteen  
perusopetuksesta annetun lain 6 §.

Kolmanneksi konservatorio pyytää, että oikeusasiamies kannustaisi harkintansa mukaan valti-  
onhallinnon virkamiehiä opetus- ja kulttuuriministeriössä ja opetushallituksessa ja tarvittaessa  
lainsäätäjiä eduskunnassa toteuttamaan muutoksia, joilla taiteen perusopetuksen julkinen ra-  
hoitus tulisi kokonaisuudessaan suoraan taiteen perusopetuksen järjestäjälle samoin kuin esi-  
merkiksi ammatillisessa koulutuksessa ja lukiokoulutuksessa ilman erillisiä kuntamaksusopi-  
muksia.

Lisäkirjeessään 4.10.2018 Turun konservatorio ilmoitti, että Turun kaupunginhallitus päätti  
2.10.2018 perustaa osakeyhtiön, johon on tarkoitus ryhmitellä kahden musiikkioppilaitoksen,  
Turun konservatorion ja Turun seudun musiikkiopiston koulutustehtävät. Tässä yhteydessä ny-  
kyisillä oppilaitosten kannatusyhdistyksillä olevat tilaaja-tuottaja -sopimukset taiteen perusope-  
tusta ostavien kuntien kanssa on irtisanottava ja on valmisteltava uudet yhtiön ja kuntien väliset

sopimukset. Koska konservatorio epäilee nykyisissä sopimuksissa olevan perustuslaillisia oppilaaksi ottamista rajaavia yhdenvertaisuusongelmia, konservatorio katsoo, ettei se voi tehdä uusia sopimuksia nykyisillä muotoiluilla.

### 2.2.3 Turun seudun musiikkiopiston selvitys

Turun seudun musiikkiopisto (TSMO) ilmoittaa selvityksensä mukaan tiedotteissaan ja suullisessa informaatiossaan, että oppilaitoksessa noudatetaan opetussuunnitelmassa määrättyä yläikärajaa (24 vuotta laulussa, 22 vuotta muissa instrumenteissa). Sen sijaan se, että edellä mainitut ikäraajat perustuisivat kuntien kanssa tehtyihin sopimuksiin, ei kuulu TSMO:n tiedotukseen.

Edellä mainitusta on kuitenkin eräs poikkeus. Eräät TSMO:n sopimuskunnat eivät maksa asukaidensa opiskelusta kunnan osuutta edellä mainittuun opetussuunnitelman mukaiseen yläikärajaan asti, vaan ovat rajanneet ikärajan esimerkiksi 18 vuoteen. Näistä kunnista tuleville hakijoille tai tiedustelijoille ilmoitetaan yleisestä käytännöstä poikkeava ikäraja, jotta asia ei tulisi myöhemmin yllätyksenä ilmi.

TSMO:ssa voi opiskella myös ikä- tai kuntarajoista riippumatta maksamalla lukukausimaksun lisäksi itse kunnan maksuosuuden, joka nyt on 900 €/lukuvuosi.

Taiteen perusopetuksesta annetun lain 1 §:ssä määrätään, että opetusta annetaan ensisijaisesti lapsille ja nuorille. Opetushallituksen päättämissä taiteen perusopetuksen musiikin laajan oppimäärän opetussuunnitelmien perusteissa (2002) määrätään, että perus- ja musiikkiopistotason opetus on tarkoitettu pääasiallisesti kouluikäisille lapsille ja nuorille (4 §).

TSMO:n ylläpitäjä on tulkinnut edellä mainittuja säädöksiä opetussuunnitelmasta päättäessään niin, että ikärajoiksi on asetettu 7–22 vuotta (laulussa 24 vuotta). TSMO:n opetussuunnitelmasaan noudattama linjaus ikärajojen suhteen on samantapainen kuin muissa maamme musiikkioppilaitoksissa.

## 3 RATKAISU

### 3.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

#### 3.1.1 Perustuslaki

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Säännös ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä niin myönnettäessä lailla kansalaisille etuja ja oikeuksia kuin asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42–43).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltö, jonka 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.

Säännöksen perusteluiden mukaan eri asemaan asettamisen perusteluille asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain 6 §:n 2 momentissa lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat. Syrjintäsäännös koskee myös pelkkää erilliskohtelua. Siten yhtäläistenkin palvelujen tarjoaminen erikseen eri väestöryhmille syrjintäkiellossa mainitun perusteen mukaisesti on kiellettyä, jollei sitä voida jonkin hyväksyttävän syyn perusteella pitää määrätyssä tilanteessa oikeutettuna. Syrjintäkielto koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Tältä osin syrjinnän käsillä olo arvioidaan menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta. Suosintaa tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamista etuoikeutettuun asemaan pidetään säännöksen kieltämänä, jos se asiallisesti merkitsee toisiin kohdistuvaa syrjintää (HE 309/1993 vp, s. 44).

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä koskien nimenomaan ikärajojen asettamista lainsäädännössä on esitelty kootusti esimerkiksi valiokunnan lausunnossa PeVL 44/2010 vp – HE 179/2010 vp, s. 5–6, jossa todetaan muun muassa seuraavaa.

Ikärajojen asettamiselle lainsäädännössä voidaan yleisesti ottaen sanoa olevan lähinnä kaksi motiivia. Ensinnäkin jotain etuutta ei haluta ulottaa kuin tiettyyn ryhmään tai jonkin velvollisuuden asettaminen on tarpeen vain suhteessa tietyn ikäisiin. Toinen perustelu on lähinnä ikärajojen mukanaan tuoma hallinnollinen yksinkertaisuus, sillä ikärajan säätäminen laissa saattaa poistaa tarpeen tapauskohtaiseen harkintaan tai ainakin vähentää niitä tapauksia, joissa tällaista harkintaa vaaditaan. Valiokunta on korostanut, että ikärajojen asettaminen ei sinänsä ole perustuslain kannalta arveluttavaa, mutta sille pitää olla esitettävissä jokin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy.

Valiokunnan käytäntö ikärajojen asettamisen osalta voidaan karkeasti jakaa kahteen ryhmään. Yhtäältä ikärajojen asettaminen on ollut esillä nuorten henkilöiden kohdalla, ja toisaalta niitä on tarkasteltu silloin, kun ne ovat koskeneet vanhusväestöä. Valiokunnan käytäntö osoittaa sen, että ikärajojen asettamista ei ole pidetty perustuslain kannalta ongelmallisena, kunhan sille on esitetty hyväksyttävä peruste. Lisäksi käytäntö osoittaa, että valiokunnan mielestä tämän hyväksyttävän syyn on pitänyt olla myös asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen. Valiokunta on tiivistänyt linjansa siten, että ikärajiin perustuvan erottelun hyväksyttävyyttä arvioidessaan se ottaa huomioon ensinnäkin normatiivisen näkökulman, erityisesti perusoikeusjärjestelmän, toiseksi ehdotetun erottelun perusteluiksi esitetyt tosiasiat ja kolmanneksi tosiasialliset mahdollisuudet saavuttaa ehdotetulla erottelulla sääntelylle asetetut päämäärät.

Ikärajoja koskevasta oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännöstä voidaan mainita seuraavat ratkaisut.

*Korkein hallinto-oikeus* on päätöksessään KHO:2002:43 todennut, että kunta ei ollut voinut evätä fysioterapiapalvelun saamista pelkästään tiettyyn ikäryhmään kuulumisen vuoksi, kun henkilöllä oli sairautensa johdosta kunnan toimivaltaisen terveyskeskuslääkärin toteama fysioterapiapalvelun tarve. Päätöksessään KHO:2002:61 korkein hallinto-oikeus sen sijaan katsoi, että kaupunki oli voinut evätä lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälinepalvelun ohjeistuksensa nojalla, kun se oli osoittanut asettaneensa palvelut määrärahojen puitteissa etusijajärjestykseen tarkoituksena varmistaa vaikeavammaisten apuvälinepalvelut ja sen, etteivät apuvälineistä aiheutuvat kustannukset muodostu yhdelle henkilölle kohtuuttomiksi. Apuvälinepalvelulle asetetulle ikäkriteerille oli myös esitetty hyväksyttävä syy.

*Apulaisoikeusasiamies* on päätöksessään 26.8.2003 dnro 2859/4/02 arvioinut maistraatin menettelyä sen katsottua, ettei yli 65-vuotias henkilö voinut toimia edunvalvojana. Maistraatti viittasi selvityksessään eräisiin laeissa nimenomaisesti säädettyihin yläikärajoihin. Apulaisoikeusasiamies totesi, että ne perustuivat suoraan lakiin, kun taas holhoustoimilaissa ei nimenomaisesti ollut säädetty edunvalvojalle yläikärajaa. Sen sijaan rajoitus perustui maistraatin itse omaksumaan tulkintaan. Ainoastaan edunvalvojan ikää koskevasta rajoitteesta oli säädetty holhoustoimilain 2 §:ssä ja 6 §:n 1 momentissa, joiden perusteella alle 18-vuotias henkilö ei voinut olla edunvalvojana. Apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei maistraatti ollut esittänyt menettelylleen perustuslain 6 §:n 2 momentin edellyttämää hyväksyttävää perustetta. Päätöksessään 22.5.1998 dnro 1373/4/96 apulaisoi-

keusasiamies katsoi Kansaneläkelaitoksen menetelleen virheellisesti, kun se oli päättänyt olla ostamatta psykoterapiapalveluja yleisen vanhuuseläkeiän saavuttaneilta, 65 vuotta täyttäneiltä psykoterapeuteilta.

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.

Säännöksen perusteluiden mukaan säännös edellyttää, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulee antaa lailla (HE 1/1998 vp, s. 131).

### 3.1.2 Yhdenvertaisuuslaki

Yhdenvertaisuuslain 4 §:n 1 momentin mukaan viranomaisella tarkoitetaan tässä laissa valtion viranomaisia, kunnallisia viranomaisia, itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja eduskunnan vi-rastoja sekä Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden soveltaessa valtakunnan lainsäädäntöön kuuluvia säädöksiä. Mitä viranomaisesta säädetään, sovelletaan myös muuhun julkista hallintotehtävää hoitavaan.

Lain 6 §:n 1 momentin mukaan koulutuksen järjestäjän ja tämän ylläpitämän oppilaitoksen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava oppilaitoksen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituk-senmukaisia ja oikeasuhtaisia. Koulutuksen järjestäjän on 2 momentin mukaan huolehdittava siitä, että oppilaitoksella on suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistä-miseksi.

Lain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhe-suhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen. Saman pykälän 2 momentin mukaan välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi tässä laissa tarkoitettua syrjintää on häirintä, kohtuullis-ten mukautusten epääminen sekä ohje tai käsky syrjiä.

Pykälän perusteluiden mukaan ikäsyrjinnän kielto suojaa kaikenikäisiä, niin lapsia kuin varttu-neempiakin. Edelleen todetaan, että viranomaisten on esimerkiksi harkinnanvaraista etuutta kos-kevaa päätöstä tehdessään sovellettava syrjinnän kieltoa koskevia säännöksiä (HE 19/2014 vp, s. 66 ja 57).

*Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta* on 21.3.2018 antamassaan päätöksessä *dnro 309/2017* ottanut kantaa asiaan, jossa hakijana ollut opiskelija oli katsonut vastaajan syrjineen häntä, kun se oli asettanut hakijalle tämän iän perusteella lisäedellytyksen opiskelija-alennuksen saamiseksi vas-taajan järjestämissä julkisissa joukkoliikennepalveluissa. Lisäksi hakija katsoi vastaajan syrjineen häntä edellyttäessään häneltä myönteistä opintotukipäätöstä opiskelija-alennuksen saamiseksi. Vastaaja kiisti menetelleensä asiassa syrjivästi. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi vastaajan syrjineen hakijaa sekä välittömästi hänen ikänsä perusteella että välillisesti yhdenvertai-suuslain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettun muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lautakunta



kielsi vastaajaa uusimasta tai jatkamasta hakijaan kohdistunutta syrjivää menettelyään ja asetti kieltopäätöksensä tehosteeksi 20 000 euron suuruisen uhkasakon. Päätös ei ole lainvoimainen (tilanne 28.11.2018).

Lain 9 §:n mukaan sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen, ei ole syrjintää.

Lain 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa.

Säännöksen perusteluiden mukaan epäsuotuisalla kohtelulla viitataan sellaiseen menettelyyn, joko tekoon tai laiminlyöntiin, jolla menettelyn kohde asetetaan muihin nähden huonompaan asemaan. Kyse voi olla esimerkiksi rajoitusten, vaatimusten, rasitteiden tai velvoitteiden asettamisesta vain tietyille henkilöille tai henkilöryhmälle samoin kuin jonkin yleisesti saatavilla olevan etuuden, palvelun tai oikeuden epäämisestä tai rajoittamisesta. Syrjinnästä voi olla kyse esimerkiksi opettajan arvioidessa oppilaan suoritusta ankarammin tämän etnisen taustan vuoksi. Säännös ei kuitenkaan edellytä, että jokaista on aina kohdeltava täsmälleen samalla tavalla. Vaatimus tilanteiden vertailukelpoisuudesta viittaa siihen yleiseen periaatteeseen, että ihmisiä on kohdeltava samanlaisissa tapauksissa samalla tavalla. Jotta tilanteet olisivat vertailukelpoisia, tulee niiden olla rinnastettavissa toisiinsa oikeudellisesti merkityksellisten seikkojen osalta (HE 19/2014 vp, s. 70).

Lain 11 §:n 1 momentin mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Erilainen kohtelu on 2 momentin mukaan kuitenkin oikeutettua siinäkin tapauksessa, että kohtelun oikeuttamisperusteista ei ole säädetty, jos kohtelulla on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Tätä säännöstä ei mainitun momentin 1 kohdan mukaan kuitenkaan sovelleta, kun kyse on julkisen vallan käytöstä tai julkisen hallintotehtävän hoidosta, eikä 3 kohdan mukaan, kun kyse on koulutuksen saamisesta.

Perustuslakivaliokunta totesi hallituksen esityksestä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle antamassaan lausunnossa, että valiokunta on vakiintuneesti katsonut, että perusoikeuskysymyksissä lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen, mikä merkitsee, että sallittujen erottelujen sisällön tulee mahdollisimman yksiselitteisesti käydä ilmi suoraan laista. Edelleen valiokunta totesi, että erilaista kohtelua koskevaa poikkeamisvaltuutta koskevalta lailta vaaditaan riittävää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksella on valiokunnan mukaan erityistä valtiosääntöoikeudellista merkitystä senkin vuoksi, että erilaisen kohtelun yleinen oikeuttamisperuste kohdistuu nimenomaan sellaisiin erotteluperusteisiin, jotka sisältyvät myös perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosäännökseen (PeVL 31/2014 vp, s. 7).

Lain 13 §:n mukaan syrjintä on välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

Säännöksen perusteluiden mukaan ilmaisulla ”käytäntö” viitataan muun muassa siihen, miten esimerkiksi koulutus ja erilaiset palvelut sekä pääsy niihin on käytännössä järjestetty. Välilliselle syrjinnälle on ominaista näennäisen yhdenvertaisuus. Tällöin sääntö, peruste tai käytäntö ei nimenomaisesti aseta ketään huonompaan asemaan 8 §:n 1 momentissa mainitun henkilöön liittyvän syyn perusteella, mutta säännöllä, perusteella tai käytännöllä on tosiasiallisesti henkilöön liittyvään syyhyn perustuva syrjivä vaikutus. Välillinen syrjivyyden ilmenee usein siten, että johonkin tiettyyn ryhmään kuuluvien henkilöiden on vaikeampi täyttää jokin asetettu edellytys tai siten, että valitulla toteuttamistavalla on kielteisiä vaikutuksia nimenomaan ja vain heihin (HE 19/2014 vp, s. 77).

### 3.1.3 Laki taiteen perusopetuksesta

Taiteen perusopetuksesta annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan taiteen perusopetus on tavoitteellista tasolta toiselle etenevää ensisijaisesti lapsille ja nuorille järjestettävää eri taiteenalojen opetusta, joka samalla antaa oppilaalle valmiuksia ilmaista itseään ja hakeutua asianomaisen taiteenalan ammatilliseen ja korkea-asteen koulutukseen.

Lain esitöiden mukaan sääntelyn kohteena eivät ole koulutusta järjestävät oppilaitokset, vaan koulutuksen tavoitteet ja keskeinen sisältö sekä opiskelijoiden oikeudet ja velvollisuudet. Säännöksen perusteluissa ei ole enemmälti otettu kantaa siihen, mitä ”ensisijaisesti lapsille ja nuorille” tarkoittaa (HE 86/1997 vp, s. 103) eikä siihen ole otettu kantaa sivistysvaliokunnan mietinnössäkään (ks. SiVM 3/1998 vp). Asiaa ei ole arvoitu myöskään vastaavanlaisen säännöksen sisältäneen aiemman taiteen perusopetuksesta annetun lain (424/1992) perusteluissa (HE 211/1991 vp).

Lain 2 §:n 1 momentin mukaan kunta voi järjestää taiteen perusopetusta. Asianomainen ministeriö voi 2 momentin mukaan myöntää kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan järjestää taiteen perusopetusta. Taiteen perusopetusta voidaan, sen mukaan kuin ministeriö päättää, järjestää 3 momentin mukaan myös valtion oppilaitoksessa. Tässä laissa tarkoitettua koulutusta järjestetään 4 momentin mukaan musiikkioppilaitoksissa tai muissa taiteen perusopetusta antavissa oppilaitoksissa taikka muulla tavoin.

Lain 5 §:n 1 momentin mukaan opetushallitus päättää taiteenaloittain taiteen perusopetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä (opetussuunnitelman perusteet). Opetussuunnitelman perusteet voivat sisältää erilaajuisia oppimääriä. Koulutuksen järjestäjän tulee 2 momentin mukaan hyväksyä kullekin taiteenaloille opetussuunnitelma.

Lain 6 §:n 1 momentin mukaan oppilaaksi ottamisesta päättää koulutuksen järjestäjä. Hakijoihin on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita.

Pykälän perusteluiden mukaan valintamenettelyssä tulee noudattaa yhdenvertaisuutta ja muita hallitusmuodossa säädettyjä perusteita (HE 86/1997 vp, s. 104).

### 3.1.4 Taiteen perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet

Opetushallitus on päättänyt 20.9.2017 nykyisistä taiteen perusopetuksen laajan ja yleisen oppimäärän opetussuunnitelman perusteista (Määräykset ja ohjeet 2017:11a ja 2017:12a). Niiden mukaan opetussuunnitelman perusteet pohjautuvat arvoperustaan, jonka mukaan taiteen perusopetus rakentuu ihmisoikeuksien, tasa-arvon, yhdenvertaisuuden ja kulttuurien moninaisuuden kunnioitukselle. Perusteet ovat voimassa 1.8.2018 lukien.

### 3.1.5 Nuorisolaki

Nuorisolain 1 §:n 1 momentin mukaan tässä laissa säädetään nuorisotyön ja -toiminnan edistämisestä ja nuorisopolitiikasta sekä niihin liittyvästä valtionhallinnon ja kunnan vastuusta ja yhteistyöstä sekä valtionrahoituksesta.

Lain 3 §:n 1 kohdan mukaan nuorilla tarkoitetaan tässä laissa alle 29-vuotiaita.

Lain yleisperusteluissa todetaan nykytilan arviointi -kohdassa, että nuorisolain mukaan nuoria ovat 0–28-vuotiaat. Tämä ikärajoitus ei kuitenkaan vastaa yleistä käsitystä käsitteestä nuori. Yleiskielessä lapsen, nuoren tai nuoren aikuisen ikäraajat ovat osittain päällekkäisiä, mutta kuitenkin selvästi rajatumpia kuin lain määritelmä. Edelleen todetaan, että vuoden 2013 nuorten vapaa-aikatutkimuksen mukaan nuoruudeksi määrittäyty nuorten kokemusten perusteella erityisesti 10–20 ikävuosien välinen jakso. Yhdistyneet Kansakunnat määrittelee nuoriksi kaikki 15–24-vuotiaat. Nuorisolain määritelmä näyttäisi siis suomalaisnuorten mielestä olevan liian laava ja erottuvan YK:n

ikärajasta erityisesti alaikärajan osalta. Ikärajan määritelmästä huolimatta on tarkoituksenmukaista, että nuoret, jotka 28-vuotiaana ovat tulleet mukaan nuorisotyön piiriin, esimerkiksi harrastusryhmään, ja sen toimintakauden aikana täyttävät 29-vuotta, voivat jatkaa harrastusryhmässä kyseisen toimintakauden loppuun (HE 111/2016 vp, s. 20–21).

Sivistysvaliokunta totesi hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä saaneensa asiantuntijakuulemisessa ikärajojen osalta erisuuntaisia muutosehdotuksia mutta mikään ehdotuksista ei ole lausuntojen perusteella saanut yksimielistä kannatusta. Sivistysvaliokunta ei pitänyt mahdollisena puuttua ikärajakysymykseen muutoin kuin toteamalla, että laaja ikärajamäärittely mahdollistaa muun muassa moniammatillisen perhetyön kasvatustyön työaloilla sekä tukee varhaiskasvatuksen ja nuorisotyön välistä yhteistyötä (SiVM 12/2016 vp, s. 7).

### 3.2 Kannanotto

Totean, että taiteen perusopetuksen järjestäminen on kunnan vapaaehtoinen tehtävä, jonka kunta voi itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen. Taiteen perusopetus tulee järjestää asiaa koskevan lain ja asetuksen sekä opetushallituksen antamien opetussuunnitelman perusteiden mukaan. Koulutuksen järjestäjän tulee laatia ja hyväksyä opetusta varten oma opetussuunnitelma taiteen perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden määräysten mukaisesti. Opetussuunnitelman tulee täsmentää ja täydentää opetussuunnitelman perusteissa esitetyjä tavoitteita ja keskeisiä sisältöjä. Opetushallituksen opetussuunnitelman perusteet pohjautuvat arvoperustaan, jonka mukaan taiteen perusopetus rakentuu muun muassa yhdenvertaisuuden kunnioitukselle.

Taiteen perusopetuksesta annettu laki tai sen nojalla laaditut opetushallituksen opetussuunnitelman perusteet eivät sisällä nimenomaisia täsmällisiä säännöksiä siitä, minkä ikäisille henkilöille taiteen perusopetusta järjestetään. Lain 1 §:n 1 momentin nojalla sitä järjestetään ensisijaisesti lapsille ja nuorille. Laki on säädetty ennen perustuslain ja yhdenvertaisuuslain voimaantuloa, eikä tätä soveltamisalasäännöstä ole lain voimaantulon jälkeen muutettu.

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän perusteella. Lain 11 §:n 1 momentin mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Erilainen kohtelu on 2 momentin mukaan kuitenkin oikeutettua siinäkin tapauksessa, että kohtelun oikeuttamisperusteista ei ole säädetty, jos kohtelulla on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Tätä säännöstä ei mainitun momentin 1 kohdan mukaan kuitenkaan sovelleta, kun kyse on julkisen vallan käytöstä tai julkisen hallintotehtävän hoidosta, eikä 3 kohdan mukaan, kun kyse on koulutuksen saamisesta.

Nyt esillä olevassa asiassa konservatoriossa voi jatkaa taiteen perusopetuksen opintoja 29-vuotiaaksi asti, mutta konservatorio ei ota 24 vuotta vanhempia oppilaita soitto-opintoihin tai yli 26-vuotiaita lauluopintoihin uusina oppilaina julkisin varoin rahoitettavaan opetukseen. Tätä on perusteltu sillä, että he eivät ehtisi saattaa opintojaan loppuun ennen 29 vuoden täyttymistä. Musiikkiopistossa ikäraja on 24 vuotta laulussa ja 22 vuotta muissa instrumenteissa. Nämä ikärajat perustuvat selvitysten mukaan oppilaitosten omiin opetussuunnitelmiin ja tulkintoihin.

Taiteen perusopetuksesta annetusta laista ei ilmene nimenomaisia perusteita, joiden nojalla taiteen perusopetuksen järjestäjä tai oppilaaksi ottamisesta päättävä oppilaitos voisi opetuksen tarjoamisessa tai opiskelijavalinnassa kohdella henkilöitä jonkin yhdenvertaisuuslain ja perustuslain syrjintäkielloissa tarkoitettun perusteen, kuten iän, perusteella eri tavalla.

Vaikka taiteen perusopetuksen järjestäminen on kunnan harkinnanvarainen tehtävä, viranomaisten on myös erilaisia harkinnanvaraisia etuuksia ja palveluita koskevia päätöksiä tehdesään sovellettava yhdenvertaisuuslain säännöksiä syrjinnän kiellosta. Lisäksi hakijoiden yhdenvertaisesta kohtelusta on taiteen perusopetuksesta annetun lain 6 §:n 1 momentissa nimenomainen säännös, jonka mukaan hakijoihin on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita.

Sikäli kuin asiassa on vertailukohtana viitattu nuorisolain mukaiseen ikärajaa koskevaan sääntelyyn, totean, että nuorisolaissa säädetään sen soveltamisalaan kuuluvasta toiminnasta. Siksi tuossa laissa säädetystä ikärajasta ei käsitykseni mukaan voida tehdä suoria johtopäätöksiä sen suhteen, minkä ikäisille henkilöille nimenomaan taiteen perusopetusta järjestetään. Lain esitöistä sitä paitsi ilmenee, että ikärajan määrittely ei välttämättä ole aivan yksinkertainen tai yksiselitteinen tehtävä, vaikka se lakiin sittemmin onkin katsottu voitavan kirjata.

Katson, että esillä olevassa asiassa ei nyt ole – toisin kuin selvityksissä on peräänkuulutettu tai toivottu – enemmälti edes tarpeen pyrkiä määrittelemään sitä, mitä lapsilla ja nuorilla tarkoitetaan taiteen perusopetuksesta annetussa laissa, koska yhdenvertaisuuslain syrjintäkielto joka tapauksessa estää opetuksen epäämisen tietyn ikärajan ylittäviltä henkilöiltä, koska yläikärajaa ei ole taiteen perusopetuksesta annetussa laissa nimenomaisesti säädetty. Ja vaikka jonkinlainen määritelmä kyettäisiinkin esittämään esimerkiksi nuorisolakiin ja sen perusteluihin tukeutuen, taiteen perusopetuksesta annettua lakia ei kuitenkaan ole muotoiltu niin, että opetusta järjestettäisiin *vain* lapsille ja nuorille vaan sitä järjestetään *ensisijaisesti* heille.

Yläikärajojen asettaminen ei siten ole mahdollista koulutuksen järjestäjän tai oppilaitoksen omin toimenpitein, kuten lain tulkinnoilla, päätöksillä tai opetussuunnitelmilla. Jos jokin yläikäraja hahuttaisiin taiteen perusopetuksessa asettaa, tulisi siitä säätää lailla. Lainsäädäntöprosessissa tulisi tällöin nimenomaisesti arvioitavaksi se, millainen ikäraja olisi tarkoituksenmukainen ja olisiko sen asettamiselle olemassa perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät perusteet.

Edellä todetun perusteella katson, että kyseessä on yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettu syrjintä, jos henkilöltä evätään oikeus taiteen perusopetukseen hänen ikänsä perusteella, kun taiteen perusopetuksesta annetussa laissa ei nimenomaisia ikärajoja ole asetettu. Koska yhdenvertaisuuslain 11 §:n 1 momentissa esikysymyksenä edellytetty lailla säätämisen vaatimus ei siten täyty, asiaa ei nyt ole tarpeen enemmälti arvioida muiden samassa lainkohdassa asetettujen edellytysten näkökulmasta, eli onko ikään perustuvalla erilaisella kohtelulla muutoin hyväksyttävä tavoite ja ovatko keinot tavoitteen saavuttamiseksi oikeasuhtaisia. Asia ei nyt tule arvioitavaksi myöskään saman pykälän 2 momentin nojalla, koska taiteen perusopetuksen järjestämisessä on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta ja koulutuksen saamisesta.

Pidän sinänsä ymmärrettävänä, että oppilaitokset ovat oikeudellisesti tulkinnanvaraisessa tilanteessa pyrkiessään omaksumaan sellaisen käytännön, joka kohtelisi samaan ikäryhmään kuuluvia opiskelijoita yhdenmukaisesti ja ennakoitavalla tavalla. Tämä käytäntö on yhdenvertainen kuitenkin vain näennäisesti ja asettaa opiskelijat erilaiseen asemaan heidän ikänsä perusteella ilman lain tukea.

Olen edellä arvioinut asiaa yleisenä kysymyksenä. Jos joku tapauskohtaisesti katsoo opetuksen järjestäjän päätöksen olevan omalta kohdaltaan syrjivä, hänellä ovat käytettävissään yhdenvertaisuuslaissa säädetty oikeusturvakeinot.

*Johtopäätökseni* on, että asiassa ei ole ilmennyt, että Turun kaupunki olisi taiteen perusopetusta koskevassa päätöksenteossaan tai sopimuksissaan asettanut syrjintäkiellon vastaisia yläikärajajoja taiteen perusopetuksen järjestämisessä tai muutenkaan sitoutunut niihin. Siten kantelu ei kaupungin osalta johda toimenpiteisiin.

Sen sijaan kyse on nyt oppilasvalinnoista vastaavien oppilaitosten menettelystä, jonka katson olevan vastoin yhdenvertaisuuslaissa säädettyä ikä syrjinnän kieltä. Olen moitearvioinnissani ottanut huomioon sen, että lakia taiteen perusopetuksesta voidaan soveltamisalansa puolesta pitää tulkinnanvaraisena ja sen, että asiassa on analogiatulkinnoin pyritty löytämään ratkaisua tähän tulkinnanvaraisuuteen. Toisaalta huomioni on kiinnittynyt siihen, että oppilaitokset eivät ole selvityksissään lainkaan arvioineet asiaa voimassa olevan yhdenvertaisuuslain näkökulmasta. Turun konservatorio on kuitenkin sinänsä asiaan kuuluvalla tavalla tunnistanut yhdenvertaisuusongelman olemassaolon tässä asiakokonaisuudessa.

Vielä totean, että saamistani selvityksistä välittyy sellainen vaikutelma, että yläikärajojen asettaminen olisi yleisemminkin käytössä asiaa koskevassa päätöksenteossa, vaikka laki taiteen perusopetuksesta ei sisällä minkäänlaista yläikärajaa opetuksen antamiselle ja yhdenvertaisuuslaki kieltää syrjinnän iän perusteella. Minulla ei kuitenkaan ole asiasta yksityiskohtaista ja kattavaa tietoa.

#### 4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen Turun konservatorion ja Turun seudun musiikkiopiston tietoon lähettämällä niille jäljennöksen päätöksestäni. Samalla pyydän niitä ilmoittamaan minulle 28.2.2019 mennessä toimenpiteistään päätökseni johdosta.

Turun kaupungin osalta kantelu ei johda toimenpiteisiini. Lähetän kaupungille päätökseni kuitenkin tiedoksi.

Lisäksi totean seuraavan.

Julkisen vallan tulee perustuslain 22 §:n mukaan turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Nämä velvoitteet kohdistuvat myös lainvalmistelusta vastaaviin tahoihin. Ministeriöiden tulee siten huolehtia siitä, että niiden valmisteluvastuulle kuuluvat lait ovat niin selkeitä, ettei niiden soveltaminen johda perusoikeuksia vaarantaviin tulkintoihin. Totean myös, että koska oikeus yhdenvertaiseen kohteluun on perustuslailla turvattu perusoikeus, siitä sallittujen poikkeusten tulee mahdollisimman yksiselitteisesti käydä ilmi suoraan laista.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

Edellä ja kohdassa 3.2 todetun perusteella esitän opetustoimen lainsäädännön valmistelusta vastaavan opetus- ja kulttuuriministeriön harkittavaksi, onko taiteen perusopetuksesta annetun lain muuttamiselle tarvetta tai onko asiassa tarvetta muille ministeriön – tai taiteen perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden laadinnasta vastaavan opetushallituksen – toimenpiteille, jotta taiteen perusopetukseen hakeutuvien yhdenvertaisuus tulisi asianmukaisesti turvatuksi.

Kyse voisi mielestäni olla esimerkiksi siitä, onko opetuksen järjestämiselle ja opetuksen kohdentamiselle tietyille ennalta ja yksiselitteisesti määritellyille ikäryhmälle ilmennyt sellaisia käytännöstä kummunneita tarpeita, jotka puoltaisivat selkeiden ikärajojen säätämistä tai muuten antaisivat riittävän selkeät oikeudelliset perusteet arvioida opetuksen kohdentamista. Toisaalta kyse voisi olla esimerkiksi sen arvioimisesta, onko laissa ylipäätään tarpeen olla sellaista oppilaan ikään viittaavaa sääntelyä, joka voi olla omiaan aiheuttamaan epätietoisuutta soveltajissaan.

Sikäli kuin Turun konservatorio on tuonut esiin rahoitusta ja sen uudistamista koskevia ja tästä näkökulmasta yhdenvertaisuuteen mahdollisesti vaikuttavia näkökohtia, saatan asian näiltäkin osin ministeriön arvioitavaksi.

Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni ministeriölle ja pyydän sitä ilmoittamaan minulle 28.2.2019 mennessä toimenpiteistään päätökseni johdosta.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös opetushallitukselle ja pyydän sitäkin ilmoittamaan minulle edellä mainittuun päivämäärään mennessä mahdollisista toimenpiteistään asiassa.