

Marianne Mäkelä

## **KOHTI YHDENVERTAISTA SIVISTYSTÄ**

Yhdenvertaisuuden elementit opetus- ja kirjastotointa koskeneessa sääntelyssä  
Suomen itsenäisyyden varhaisissa vaiheissa

Pro gradu -tutkielma

Historian ja etnologian laitos

Jyväskylän yliopisto

Syyskuu 2016

## JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Tiedekunta – Faculty Humanistinen tiedekunta	Laitos – Department Historian ja etnologian laitos
Tekijä – Author Marianne Mäkelä	
Työn nimi – Title  Kohti yhdenvertaista sivistystä – Yhdenvertaisuuden elementit opetus- ja kirjastotointa koskeneessa sääntelyssä Suomen itsenäisyyden varhaisissa vaiheissa	
Oppiaine – Subject Historia	Työn laji – Level Pro gradu -tutkielma
Aika – Month and year Syyskuu 2016	Sivumäärä – Number of pages 79
Tiivistelmä – Abstract  <p>Oikeus- ja kulttuurihistorian alaan sijoittuvassa tutkimuksessa tarkastellaan itsenäisen Suomen opetus- ja kirjastotointa koskeneen oikeudellisen sääntelyn syntyä sekä sääntelyyn sisältyneitä yhdenvertaisuuden elementtejä. Huomioitavaksi tulevat niin vallinnut yhteiskunnallinen ja oikeuskulttuurinen konteksti kuin sivistyksellistä yhdenvertaisuutta koskenut arvo- ja oikeusperustakin. Arvojen ja oikeuden yhteys nähdään tutkimuksessa kiinteänä. Sääntelyyn sisältyneiden yhdenvertaisuuden elementtien ja tarkasteltavaa ilmiötä ympäröineen historiallisen tilan analysoinnin lisäksi tutkimuksessa kiinnitetään huomiota valmistelu- ja päätöksentekoprosessiin, jonka kautta sääntely muodostettiin. Tarkastelu rajataan laajoja kansanosia koskettaneen kansakoulu- ja työväenopisto-opetusta sekä kirjastotointa koskeneen sääntelyn analysointiin.</p> <p>Tutkimuksen tuloksena voidaan sivistyksellisen yhdenvertaisuuden edistämisen tavoitetta todeta itsenäistyneessä Suomessa pidetyn monella tavoin tärkeänä. Kansakunnan sivistystason nostaminen näkyi sekä yhteiskunnallisessa keskustelussa että lainsäädäntötyössä, jota opetus- ja kirjastotointa koskeneen sääntelyn osalta vietiin aktiivisesti eteenpäin. Suomen itsenäistymisen ja tätä seuranneen vuosikymmenen aikana säädettiin runsaasti aluetta koskevia lakeja, joissa annetun sääntelyn toteuttaminen edellytti valtiolta ja kunnilta myös merkittävää taloudellista panostusta. Lainvalmisteluprosessien aikana erinäisistä asioista käytiin vilkasta keskustelua, mutta tahtotila yhteisesti asetetun tavoitteen suuntaan etenemiseksi on selvästi havaittavissa.</p> <p>Opetus- ja kirjastotointa itsenäistyneen Suomen varhaisina vuosina koskenut sääntely sisälsi runsaasti yksilöiden yhdenvertaisuutta edistäneitä elementtejä. Lähtökohdat sääntelykehitykselle antoi vuonna 1919 hyväksytty Suomen Hallitusmuoto, jonka 5 §:ssä todettiin Suomen kansalaisten olevan yhdenvertaisia lain edessä. Hallitusmuotoon sisältyi lisäksi kansakouluopetuksen järjestämistä koskenutta sääntelyä sekä muita yhdenvertaisuutta turvanneita säännöksiä. Yksilöiden muodollista ja aineellista yhdenvertaisuutta edistänyttä sääntelyä täsmennettiin ja täydennettiin edelleen tavallisen lain tasolla.</p> <p>Tutkimuksen tuloksena esitetään edelleen kehikko, jonka asetettu lainsäädäntö myöhemmälle sivistyksellistä yhdenvertaisuutta koskevalle sääntelykehitykselle antoi. Samoin tarkastellaan oikeudellisen sääntelyn antamia aiheita sivistyksellistä yhdenvertaisuutta koskevien oikeusperiaatteiden muodostumiselle.</p>	
Asiasanat – Keywords Yhdenvertaisuus, sivistys, kansakoulut, työväenopistot, kansankirjastot, oikeudellinen sääntely	
Säilytyspaikka – Depository Jyväskylän yliopisto	
Muita tietoja – Additional information	

# Sisällys

<b>ALKULAUSE .....</b>	<b>4</b>
<b>1 JOHDANTO .....</b>	<b>5</b>
1.1 SIVISTYKSELLINEN YHDENVERTAISUUS YHTEISKUNNALLISENA ARVONA JA TAVOITTEENA .....	5
1.2 YHTEISKUNNALLISTEN ARVOJEN JA OIKEUSJÄRJESTYKSEN YHTEYS.....	6
1.3 TUTKIMUKSEN TAUSTA, TEHTÄVÄT JA TAVOITTEET .....	7
1.4 TUTKIMUKSEN TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT JA TUTKIMUSAINEISTO.....	9
<b>2 YHDENVERTAISUUTTA SEKÄ OPETUS- JA KIRJASTOTOINTA KOSKENEEN SÄÄNTELYN SYNTY .....</b>	<b>12</b>
2.1 YHTEISKUNNALLINEN JA OIKEUSKULTTUURINEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ SÄÄNTELYN LUOMISELLE .....	12
2.1.1 Suurten mullistusten ja yhteiskunnan rakentamisen vaihe .....	12
2.1.2 Koulutusmahdollisuudet ja kansansivistystyön tarve .....	13
2.1.2 Oikeuskulttuurinen murros sääntelyn luomisen kehyksenä .....	16
2.2 YHDENVERTAISUUTTA SEKÄ OPETUS- JA KIRJASTOTOINTA KOSKENEEN SÄÄNTELYN MUODOSTUMINEN OSANA OIKEUSJÄRJESTYKSEN KOKONAISUUTTA .....	18
2.2.1 Oikeusjärjestyksen kokonaisuuden hahmottuminen.....	18
2.2.2 Yhdenvertaisuussääntelyn muodostuminen.....	22
2.2.3 Opetus- ja kirjastotointa koskeneen sääntelyn muodostuminen .....	24
2.3 SÄÄNTELYN SYNTYVAIHEESEEN LIITTYNEITÄ TULKINNALLISIA LÄHTÖKOHTIA YHDENVERTAISUUTTA SEKÄ OPETUS- JA KIRJASTOTOINTA KOSKENEEN SÄÄNTELYN TARKASTELULLE .....	34
<b>3 YHDENVERTAISUUS OPETUS- JA KIRJASTOTOINTA KOSKENEESSA SÄÄNTELYSSÄ.....</b>	<b>36</b>
3.1 YLEISIÄ LÄHTÖKOHTIA YHDENVERTAISUUDEN EDISTÄMISELLE .....	36
3.2 VELVOLLISUUS PALVELUJEN JÄRJESTÄMISEEN MUODOLLISEN YHDENVERTAISUUDEN TURVAAJANA .....	37
3.2.1 Alueellisen yhdenvertaisuuden huomioiminen .....	37
3.2.2 Eri kansalliskielten edustajien yhdenvertaisuuden turvaaminen.....	43
3.2.3 Sivistyspalvelujen määrällisen ja sisällöllisen yhdenvertaisuuden turvaaminen .....	44
3.2.4 Oppilasarvostelun yhdenvertaisuus.....	50
3.3 AINEELLISEN YHDENVERTAISUUDEN TÄYDENTÄVÄ ROOLI .....	51
3.3.1 Lasten ja nuorten yhdenvertaisuuden edistäminen.....	51
3.3.2 Erityisiä tarpeita omanneiden yhdenvertaisuuden edistäminen .....	51
3.3.3 Heikommassa taloudellisessa asemassa olleiden yhdenvertaisuuden edistäminen .....	52
<b>4 LOPUKSI – SÄÄNTELYN LUOMA KEHIKKO SIVISTYKSELLISEN YHDENVERTAISUUDEN EDISTÄMISELLE.....</b>	<b>54</b>
4.1 SÄÄNTELYKEHITYKSEN ANTAMAT YLEISET LÄHTÖKOHDAT .....	54
4.2. SÄÄNTELYKEHITYKSEN ANTAMA SISÄLLÖLLINEN PERUSTA SIVISTYKSELLISEN YHDENVERTAISUUDEN EDISTÄMISELLE .....	54
4.3 SÄÄNTELYKEHITYKSEN ANTAMA PERUSTA SIVISTYKSELLISTÄ YHDENVERTAISUUTTA KOSKEVIEN OIKEUSPERIAATTEIDEN JA TULEVAN SÄÄNTELYN KEHITTÄMISELLE .....	58
<b>LÄHTEET .....</b>	<b>61</b>
<b>LYHENTEET .....</b>	<b>79</b>

## Alkulause

Oikeushistorian alueelle sijoittuva tutkimus on syntynyt jatkona julkisoikeuden saralla tekemälleni tutkimustyölle. Kiinnostavat kysymykset ovat vieneet mennessään, ja ohjanneet kokonaan uusille urille. Virkatyön ohella tehdyllä tutkimusmatkalla ovat olleet mukana useat tahot ja henkilöt, mikä on ollut yksi tutkimustyön rikkauksista.

Paikan opiskeluun ja tutkimuksen tekoon on tarjonnut Jyväskylän yliopiston historian ja etnologian laitos, mistä haluan esittää parhaimmat kiitokseni. Erityisesti kiitän työni ohjaajia Suomen historian professori, kulttuurihistorian dosentti Kustaa Vilkunaa sekä yliopistotutkija, sosiaali- ja taloushistorian dosentti Heli Valtosta rakentavista, kannustavista ja innostusta herättäneistä keskusteluistamme prosessin aikana. Samoin kiitokset seminaariryhmällemme.

Mahdollisuus yhdistää sivistyksellistä yhdenvertaisuutta koskeva tutkimustyö sivistysjohtajan viran hoidon ohella tehtäväksi on ollut ja on erinomaista ja antoisaa, mistä esitän lämpimät kiitokseni työnantajalleni Pöytyän kunnalle sekä esimiehenäni toimivalle kunnanjohtaja Kari Jokelalle. Työyhteisössämme toimiva, työn ohella opiskelusta ja tutkimuksesta kiinnostunut sivistystoimen tutkimusryhmä on samoin muodostanut arvokkaan keskustelufoorumin ja mahdollisuuden ajatusten vaihtoon virkatyön ja tutkimuksenteon rajapinnalla. Työyhteisössä yleisemminkin vallitsevan hyvän yhteishengen ansoista moni haastavakin asia on osoittautunut mahdolliseksi.

Tutkimustyön onnistumista on merkittävästi edesauttanut Pöytyän kunnankirjaston työ erilaisten vaativienkin kaukolainojen parissa, mistä kiitän lämpimästi. Kirjastolaitoksen voidaankin kokonaisuudessaan todeta muodostavan yhden keskeisen tekijän sivistyksellisen yhdenvertaisuuden edistämässä.

Vielä kiitokset perheelleni, vanhemmilleni ja ystävilleni tuestanne.

Pöytyällä 21.8.2016

Marianne Mäkelä

# 1 Johdanto

## 1.1 Sivistyksellinen yhdenvertaisuus yhteiskunnallisena arvona ja tavoitteena

Sivistyksellistä yhdenvertaisuutta voidaan luonnehtia sekä ajallisesti että alueellisesti laaja-alaiseksi arvoksi ja ilmiöksi, jonka tarkastelussa tulevat huomioitaviksi useat eri ulottuvuudet. Molemmat ilmaisuun sisältyvät käsitteet tavoittelevat sekä yksilöllistä että yhteiskunnallista hyvää, ja yhdessä nämä muodostavat yhden keskeisimmistä, yhteiskunnallisen arvo- ja oikeusjärjestyksen lähtökohdista. Käsitteen sisältö luonnollisesti on eri aikakausina ja tilanneyhteyksissä vaihdellut.

Sivistyksellistä yhdenvertaisuutta on tarkasteltu vuosisatojen ajan myös tieteellisessä tutkimuksessa. Esimerkkeinä tästä voidaan mainita muun muassa Rousseau'n kirjoitukset *Diskurssi tieteistä ja taiteista* (1750), *Tutkielma ihmisten välisen eriarvoisuuden alkuperästä ja perusteista* (1755), sekä *Èmile eli kasvatuksesta* (1762). Oikeusfilosofisista lähtökohdista sivistyksellistä yhdenvertaisuutta on tutkinut osana tuotantoaan saksalainen vuosina 1770–1831 vaikuttanut filosofi Georg Wilhelm Friedrich Hegel. Aihepiiri kiinnostaa tutkijoita edelleen; 1900-luvun lopun merkittäviin tarkasteluihin voidaan lukea muun muassa John Rawls'n oikeudenmukaisuusteoria (1971) ja Jürgen Habermasin kommunikatiivisen rationaalisuuden analysointi (1996).<sup>1</sup>

Suomalaisessa yhteiskunnassa sivistyksen merkitystä pidettiin maan itsenäistymisen aikaan tärkeänä, yhtenä keskeisimmistä tekijöistä, joiden avulla Suomi saattoi päästä osaksi kehittyneiden kansojen joukkoa. Johan Vilhelm Snellmanin (1806–1881) sanoin: ”*Suomi ei voi saada mitään väkivallalla aikaan, sivistyksen voima on sen ainoa pelastus.*”<sup>2</sup> Käsitys jaettiin laajalti, ja se vaikutti vahvasti työhön kansan ulottuville tavoiteltujen koulutus- ja muiden sivistysmahdollisuuksien luomiseksi. Yhdenvertaisuuden lähtökohdat olivat ajattelussa voimakkaasti mukana.<sup>3</sup> Käsitysten muodostumiseen vaikuttivat luonnollisesti kansainvälisellä tasolla käyty keskustelu ja tämän osana esitetyt näkemykset; Snellman muun muassa omaksui keskeisiä sivistykselliseen yhdenvertaisuuteen liittyviä lähtökohtiaan Hegeliltä, jonka ajattelussa tärkeäksi muodostui ihmisen arvo ihmisyytensä vuoksi. Hegel katsoi ”*sivistykseen eli ajatteluun yksilön tietoisuutena yleisyyden muodossa kuuluvan, että minä käsitetään yleiseksi persoonaksi, jona kaikki ovat identtisiä*”.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Ks. Rousseau 1750, 1755 ja 1762; Hegel 1991, 1994; Rawls 1971 (teos julkaistiin suomen kielelle käännettynä vuonna 1988); Habermas 1996.

<sup>2</sup> Manninen 1986, 128–129.

<sup>3</sup> Snellman 1928, 135–139, 208–218, 275–280. Snellmanin voidaan tulkita katsoneen sekä sivistyneisyyden että erojen kaventumisen eri yhteiskuntaryhmiin kuuluneiden välillä edistäneen tasapainon ja yhteiskuntarauhan ylläpitämistä ja kehittymistä. Ks. Snellmanin elämästä Savolainen 2006.

<sup>4</sup> Hegel 1994, 184. Hegelin käsitys minästä yleisenä persoonana nivoutui läheisesti yksilöiden muodollisen yhdenvertaisuuden lähtökohtaan. Ks. Hegelin sivistyksellistä yhdenvertaisuutta koskeneen ajattelun tulkinnasta tarkemmin Mäkelä 2013, 5-8, 14–16. Vrt. Wolterstorff 2008, 36, joka puhuu jokaisen synnynnäisistä oikeuksista, jotka eivät voimassa ollakseen tarvitse erillistä vahvistusta esimerkiksi lainsäädännössä. Ks. suomalaisen koulutuspolitiikkaan 1800-luvun loppupuolella merkittävästi vaikuttaneen Yrjö-Sakari Yrjö-Koskisen sivistyskäsitteen analysoinnista Kempainen 2001, 179–196, 332–340.

Käsillä olevassa tutkimuksessa sivistyksellisellä yhdenvertaisuudella viitataan Suomen oikeusjärjestyksestä lähtökohtansa saavaan sivistykseen, johon yksilöllä sääntelyn mukaan on oikeus. Julkiselle vallalle sääntely vastaavasti asettaa velvoitteita sivistyspalvelujen järjestämiseen ja yksilöiden yhdenvertaisten mahdollisuuksien turvaamiseen näiden piiriin pääsemiseksi. Käsite on laaja, ja sen tarkastelua rajataan tutkimuksessa edelleen.

## 1.2 Yhteiskunnallisten arvojen ja oikeusjärjestyksen yhteys

Arvojen, moraalien ja oikeusjärjestyksen yhteydestä on keskusteltu oikeusfilosofien keskuudessa pitkään. Oikeuspositivistinen lähestymistapa on pyrkinyt tarkastelemaan oikeutta ja sen pätevyyttä oikeuden ulkopuolelle sijoituvien tekijöihin nähden riippumattomana, mutta uudemmassa oikeusajattelussa lähtökohdaksi on otettu oikeuden ja oikeusjärjestyksen muodostuminen tiiviissä yhteydessä ympäröivään yhteiskuntaan ja siinä vallitseviin arvoihin. Erityisen vahvana arvojen ja oikeuden välinen yhteys on nähty kansalais- ja perusoikeuksien kohdalla.<sup>5</sup>

Suomessa arvojen, ”*oikean oikeuden*” ja oikeusjärjestyksen yhteyttä tarkasteli jo 1920-luvulla Rafael Erich, joka katsoo, ettei valtio positiivista oikeutta muodostaessaan voinut tietoisesti syrjäyttää oikeellisuuden vaatimuksia. Samoin Erich tulkitsee täydellisen oikeusjärjestyksen, jonka soveltajan ei missään tilanteessa tarvitsisi etsiä oikeutta säädetyin lain ulkopuolelta, luomisen mahdottomaksi, jolloin oikeusjärjestykseen kuuluvia säännöksiä tulee tulkita yhteydessä arvoihin ja oikeellisuuden käsityksiin. Samalla Erich toteaa kirjoitettujenkin oikeussäännösten toisinaan asettuvan luontaisen ja positiivisen oikeuden rajamaille, mistä esimerkkinä hän mainitsee maassa pitkään noudatetut ja arvostetut tuomarinohjeet. Erich viittaakin positiivisen oikeuden käsitteellä kirjoitettujen lakien lisäksi yhteiseen oikeusvakaumukseen perustuvaan tavanomaiseen oikeuteen, jota hyödynnetään erityisesti oikeudellisen välttämättömyyden tilanteissa.<sup>6</sup>

Arvojen ja oikeuden välisen yhteyden merkitys näkyy myös historian tutkimuksessa. Muun muassa Väyrynen nostaa tästä esimerkkinä esiin Immanuel Kantin ajattelun, jossa keskeiseen asemaan historian tutkijan työssä nousevat historiallisten tapahtumien taustalla vaikuttavat moraaliset ja legaaliset tendenssit, eli oikeusjärjestyksen rakenteellinen kehitys, kollektiivisen moraalien kehitys ja kriittisen julkisuuden (oman järjenkäytön mahdollistavan julkisuuden) globaali kehitys. Erityisesti Kant nosti esiin sukupuolten yhdenvertaisuuden nähden eriarvoisuuden yhtenä merkittävimmistä epäkohdista oikeussuhteiden kehityksessä.<sup>7</sup>

Tässä tutkimuksessa yhteiskunnassa omaksuttujen arvojen ja oikeuden välinen yhteys nähdään kiinteänä. Arvojen katsotaan yhtäältä vaikuttavan oikeusjärjestyksen muodostumiseen, toisaalta ohjaavan osaltaan voimassa olevan sääntelyn tulkintaa. Lähtökohdan myötä arvoperusteet tulevat oikeusperusteiden ohella huomioitaviksi erityisesti kiperissä oikeudellisissa tulkintatilanteissa.

---

<sup>5</sup> Ks. myös Aarnio 1975, 229–231.

<sup>6</sup> Erich 1924, 5-9.

<sup>7</sup> Väyrynen 2015, 152.

### 1.3 Tutkimuksen tausta, tehtävät ja tavoitteet

Oikeus- ja kulttuurihistoriallisen tutkimuksen alaan sijoittuva tutkimus keskittyy tarkastelemaan sivistykselliseen yhdenvertaisuuteen liittyviä kysymyksiä itsenäisen Suomen varhaisten vuosien oikeudellisessa sääntelyssä. Tutkimus kiinnittyy siten vahvasti maan itsenäistyttyä hyväksytyihin perustuslakeihin sekä näitä täsmentävään tavallisen lain taseoiseen sääntelyyn niin yhdenvertaisuuden kuin opetus- ja sivistystoimenkin alueilla.

Maa eli lakeja säädettäessä moninaisten muutosten aikaa, mikä tulee tutkittavan ilmiön kontekstualisoinnissa huomioitavaksi. Samalla yhteiskunnallinen tilanne avasi uusia mahdollisuuksia sivistyksellistä yhdenvertaisuutta koskeneen sääntelyn kehittämiseen. Tehtyjen ratkaisujen tarkastelu tarjoaa mielenkiintoisia näköaloja tutkimukselle.

Tutkimus nivoutuu sekä valtiosääntöoikeudelliseen että opetus- ja muuta sivistystointa koskenutta sääntelyä tutkittavana ajanjaksona tarkastelemaan oikeus-, yhteiskunta- ja kulttuurihistorialliseen tutkimukseen. Tutkimusta alueella on eri näkökulmista tehty, mutta sivistyksellisiin yhdenvertaisuuskysymyksiin laaja-alaisemmin keskittyen kuitenkin suhteellisen vähän.

Tähän mennessä tehty valtiosääntöoikeudellinen, Suomen itsenäisyyden varhaisina vuosina voimassa ollut sääntelyä koskeva tutkimus ajoittuu sekä sääntelyn voimaantuloa seuranneisiin että myöhempimpiin vuosiin. 1920-luvulla tehtyihin tarkasteluihin kuuluvat muun muassa Robert Hermansonin ja Rafael Erichin työt, kun taas vuosisadan jälkipuoliskon lähtökohdista ensimmäisiä itsenäisen Suomen perustuslakeja ovat analysoineet Veli Merikoski, Paavo Kastari, Mikael Hidén, Veli-Pekka Viljanen ja Antero Jyränki<sup>8</sup>. Tutkijat ovat kiinnostuneet aihepiiristä edelleen vuosituhannen vaihduttua<sup>9</sup>.

Sivistystoimen sektorilla voimakkainta kiinnostusta tutkijoiden keskuudessa on herättänyt kansakouluopetusta koskenut sääntely, jossa myös yhdenvertaisuuden elementit ovat jo 1900-luvun alun vuosikymmeninä olleet vahvasti läsnä<sup>10</sup>. Kansakouluopetusta koskevaa tutkimusta on samoin toteutettu runsaasti muilla tieteenaloilla<sup>11</sup>. Työväenopistoja ja kirjastolaitosta koskenutta oikeudellista sääntelyä tarkastelevaa tutkimusta on tehty vähän, mutta muuta tutkimusta alueelta löytyy<sup>12</sup>.

Tässä tutkimuksessa jatketaan eteenpäin 1900-luvun alkuvuosikymmenten sivistyksellistä yhdenvertaisuutta koskeneen sääntelyn tarkastelua. Erityisesti tavoitteena on nostaa esiin näkökulmia, jotka aiemmin ovat jääneet tutkimuksen ulkopuolelle.

---

<sup>8</sup> Ks. Hermanson 1923; Erich 1924; Merikoski 1969; Kastari 1972, 1977; Hidén 1975; Viljanen 1988; Jyränki 1989.

<sup>9</sup> Ks. mm. Jyränki 2000; Saraviita 2000, 2005; Ojanen 2003; Hallberg ym. 2011, sekä sivistyksellisiä perusoikeuksia koskevasta tutkimuksesta mm. Uoti 2003; Arajärvi 2006; Rautiainen 2007, 2011; Mäkelä 2013.

<sup>10</sup> Ks. mm. Soininen 1921; Hinkkanen 1959; Kivinen 1988; Ahonen 2003; Lampinen 2003. Mainituista teoksista Soinisen julkaisu ilmestyi samana vuonna oppivelvollisuudesta annetun lain kanssa, ja edustaa tämän päivän kommentaariteoksiin verrattavissa olevaa kirjallisuutta. Teoksessaan Soininen avaa käyttämänsä käsitteen mukaisesti ”huomautuksin” tärkeäksi katsomiaan sääntelyn kohtia.

<sup>11</sup> Ks. mm. Salo 1921; Salo 1935; Castrén 1936; Salmela 1948; Halila 1949 a, 1950; Valtasaari ym. (toim.) 1966.

<sup>12</sup> Ks. mm. Schadewitz 1903; Castrén 1936; Liakka 1942; Meltti 1946; Karjalainen & Toiviainen 1984; Harva 1991.

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, millaisia yhdenvertaisuuden elementtejä opetus- ja kirjastotointa koskeneeseen oikeudelliseen sääntelyyn Suomen itsenäisyyden varhaisina vuosina sisältyi. Tutkittavan ilmiön kontekstualisointi huomioiden jakautuu tutkimustehtävä edelleen osatehtäviin seuraavasti:

1. Millaisessa yhteiskunnallisessa ja oikeuskulttuurisessa tilanteessa yhdenvertaisuutta sekä opetus- ja kirjastotointa koskenutta oikeudellista sääntelyä osana oikeusjärjestyksen kokonaisuutta luotiin?
2. Millaisen valmistelu- ja päätöksentekoprosessin kautta voimaan astunut sääntely muodostui?
3. Mitä yhdenvertaisuuden elementtejä sääntelystä löytyi, ja millaiseksi sivistyksellistä yhdenvertaisuutta koskeneen sääntelyn sisältö erityisesti opetus- ja kirjastotoimen alalla muodostui?

Tutkimustehtävän ratkaiseminen edellyttää ensinnäkin sääntelyn luomista ympäröineen yhteiskunnallisen ja oikeuskulttuurisen kontekstin hahmottamista. Oikeusjärjestyksen muodostaessa osan yhteiskuntajärjestelmää ja kietoutuessa tiiviisti yhteen yhteiskunnallisten arvojen kanssa nähdään nämä keskeisinä tekijöinä kokonaisuudessa. Samalla kysymys on säädösten soveltuvuudesta sekä näiden sisältämien säännösten asettamista velvoitteista ja mahdollisuuksista. Yhdenvertaisuutta sekä opetus- ja kirjastotointa koskeneeseen sääntelyyn yhteydessä olevat tekijät luonnollisesti muodostuvat laaja-alaisen kontekstin tärkeimmiksi osiksi, jolloin huomioita kiinnitetään erityisesti näihin. Kaikkien yhteiskuntatodellisuuteen sisältyneiden tekijöiden analysoiminen yhden tutkimuksen puitteissa onkin todettava liian laajaksi tehtäväksi.<sup>13</sup>

Toisena osa-alueena tutkimuksessa tarkasteltavaksi nousee valmistelu- ja päätöksentekoprosessi, jonka kautta voimaan astuneeseen sääntelyyn päädyttiin. Millaiset argumentit olivat keskustelussa esillä, ja ketkä tai mitkä tahot vaikuttivat lopputuloksen muodostumiseen? Entä millaisia eriäviä näkemyksiä esitettiin? Vastausten etsimisessä muodostuu osana lainvalmistelutyötä käyty keskustelu lähelle päätöksentekoa asettavana muuta yhteiskunnallista keskustelua painavammaksi. Keskeisimmät yhteiskunnallisessa ja aikakauden tieteellisessä keskustelussa näkyneet teemat luonnollisesti tulevat tutkimuksessa kuitenkin huomioitaviksi.

Tutkimuksen kolmantena keskeisenä osatehtävänä analysoidaan voimassa ollutta yhdenvertaisuus- sekä opetus- ja kirjastotointa koskenutta sääntelyä ja tämän sisältöä. Sääntelyalue on laaja, jolloin huomiota kiinnitetään erityisesti tutkimustehtävän kannalta oleellisiin seikkoihin. Opetustoimen saralta lähemmän analysoinnin kohteeksi valitaan laajoja kansanosia koskettanut kansakoulu- ja työväenopisto-opetusta ohjannut sääntely. Tutkimuksen lopuksi hahmotellaan edelleen oikeudellista kehikkoa, jonka maamme itsenäisyyden varhaisten

---

<sup>13</sup> Veli-Pekka Viljanen katsoo kansalaisten yleisiä oikeuksia koskevassa tutkimuksessaan perustuslakiin kirjattujen perusoikeussäännösten ymmärtämisen edellyttävän näiden taustalla olevan ideologian tuntemista. Viljanen kutsuu tätä taustaideologiaa perusoikeuskäsitykseksi, joka tarjoaa kontekstin kansalaisten yleisten oikeuksien oikeudellisen ja yhteiskunnallisen merkityksen tarkastelulle. Ks. Viljanen 1988, 11–15. Antero Jyränki puolestaan määrittelee perustuslakikäsityksen perustuslain alkuperää, sisältöä, säätämisen- ja muuttamisjärjestystä, tavoitteita, tehtäviä ja vaikutusta koskevien käsitysten, aatteiden ja teorioiden muodostamaksi systemaattiseksi kokonaisuudeksi, joka jäsentää todellisuutta perustuslainsäännösten pohjalta. Oikeudellisten ilmiöiden ja muun yhteiskuntatodellisuuden monimutkaiseen vuorovaikutussuhteeseen hän katsoo sisältyvän oikeusjärjestyksen ja oikeudellisten ilmiöiden suhteellisen itsenäisyyden. Jyränki 1989, 20.



vuosien sääntely loi yhdenvertaisten opetus- ja kirjastotoimen palvelujen järjestämiselle sekä tulevalle sääntelykehitykselle.

#### 1.4 Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat ja tutkimusaineisto

Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat palautuvat sekä oikeus- että yhteiskunta- ja kulttuurihistorialliseen tutkimustraditioon. Kontekstuaalinen oikeushistoria tarjoaa asetelmassa tutkimuksellisen kiinnostuksen, jota yhteiskunta- ja kulttuurihistoriallinen lähestymistapa erityisesti tarkasteltavan ilmiön yhteiskunnallisten yhteyksien hahmottamisessa täydentävät<sup>14</sup>. Tutkimus siten rakentaa osaltaan siltaa tarkasteltavia kysymyksiä oikeudellisesta ja toisaalta historiallisesta näkökulmasta lähestyvien tieteenalojen välille.

Jukka Kekkonen toteaa kontekstuaalisen oikeushistorian keskeiseksi lähtökohdaksi oikeudellisten muutosten yhteiskunnallisten yhteyksien osoittamisen. Oikeuden nähdään tällöin heijastelevan yhteiskunnallisia valtasuhteita, jotka vaikuttavat myös oikeuden kehittymiseen. Koska oikeudellista sääntelyä luodaan erilaisia näkökulmia sisältävän keskustelun kautta, tärkeää on, että mukana olleiden toimijoiden, historian agenttien, ääni kuuluu. Tutkimukselliseksi kysymyksiksi muodostuvat tällöin, ketkä muutosta tavoittelivat, ketkä vastustivat, ja miksi.<sup>15</sup>

Oikeushistoriallisesta näkökulmasta oikeus ymmärretään tutkimuksessa Kaarlo Tuorin tapaan eri kerrostumia sisältävänä<sup>16</sup>. Sivistyksellistä yhdenvertaisuutta koskevia kysymyksiä tarkastellaan tällöin oikeuden pintatasolle sijoittuvien oikeudellisten säännösten, lainvalmisteluaineiston, oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden ohella oikeuskulttuurin tasolle sijoittuvat oikeusperiaatteet, oikeudenalan peruskäsitteet ja muut oikeudenalan yleiset opit huomioiden. Oikeusperiaatteiden on todettu muodostavan leikkauskohdan oikeuden ja arvojen välille<sup>17</sup>, jolloin niiden merkitys on käsillä olevan tutkimuksen kannalta tärkeä. Periaatteita on johdettu lähinnä viime vuosikymmeninä tehdyssä uudemmassa oikeustieteellisessä tutkimuksessa, mutta oikeuskulttuurin tason oikeuden pintatasoa hitaamman muutoksen myötä niillä voidaan arvioida olevan arvoa myös Suomen itsenäisyyden varhaisten vuosien oikeudellisen sääntelyn analysoinnissa.

Keskeisiksi oikeusperiaateiksi tutkimuksessa muodostuvat yhdenvertaisuusperiaate sekä sivistyoikeuden alan periaatteet, joita ovat johtaneet muun muassa Arajärvi ja Mäkelä. Arajärven mukaan koulutuksen oikeusperiaatteisiin kuuluvat 1) pakollisen maksuttoman perusopetuksen (oppivelvollisuuden) periaate, 2) perusopetuksen jälkeisen opetuksen turvaamisen ja elinikäisen oppimisen periaate, 3) julkisten koulutuspalvelujen ensisijaisuuden ja saatavuuden periaate, 4) koulutuksen laadun periaate ja 5) itsemääräämisen ja omatoimisuuden periaate. Kulttuuristen oikeuksien oikeusperiaateissa puolestaan nousevat esiin 1) kulttuurisen moninaisuuden hyväksyminen, 2) kulttuuristen arvojen autonomisuus ja

---

<sup>14</sup> Ks. kontekstuaalisesta oikeushistoriasta mm. Kekkonen 2013, ja kasvatuksen historiallisesta tutkimuksesta mm. Tähtinen 1993. Ks. myös Suomen itsenäistymisen aikoihin tehdystä yhteiskunnallisesta ja kulttuurihistoriallisesta tutkimuksesta mm. Tommila 1989, 135–164; Ahtiainen & Tervonen 1996, 62–83.

<sup>15</sup> Kekkonen 2013, 14–15.

<sup>16</sup> Tuori 2000, 163–216.

<sup>17</sup> Tähti 1995, 17.

3) yksilöön kohdistuva vapaan valinnan periaate.<sup>18</sup> Mäkelän johtamissa yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevissa oikeusperiaatteissa näkyvät Arajärven tapaan periaatteiden yhtäältä yksilölle oikeuksia luova luonne, toisaalta vastaavien velvollisuuksien asettaminen julkiselle vallalle. Oikeusperiaatteisiin kuuluvat 1) jokaiselle yhdenvertaisesti turvattun maksuttoman perusopetuksen periaate, 2) muuhun kuin perusopetukseen yhdenvertaisesti turvattujen mahdollisuuksien periaate, 3) yhdenvertaisen elinikäisen oppimisen periaate, 4) yhdenvertaisten opetuksen sisällöllisten, määrällisten ja laadullisten puitteiden periaate, 5) yhdenvertaisen itsensä kehittämisen periaate, 6) jokaiselle yhdenvertaisesti turvattun tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden periaate, 7) kielellisen sivistyksellisen yhdenvertaisuuden periaate, 8) yhdenvertaisesti kaikille kuluvan sivistyksen itseisarvon ja välinearvon tunnustamisen periaate, 9) yhdenvertaisesti kaikille kuluvan sivistyksen yksilöllisen ja yhteiskunnallisen arvon tunnustamisen periaate, 10) heikommassa asemassa olevien sivistyksellisen yhdenvertaisuuden edistämisen periaate, 11) julkisen vallan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden turvaamisvelvollisuuden periaate, sekä 12) yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perus- ja ihmisoikeuden painoarvon periaate.<sup>19</sup> Yhdenvertaisuusperiaatteen ja sivistyksellisten oikeuksien oikeusperiaatteiden ohella huomioitaviksi tutkimuksessa tulevat perusoikeuksien yleiset opit laajemminkin. Analyysin myötä pyritään tutkimuksessa johtamaan edelleen aiheita Suomen itsenäisyyden varhaisina vuosina oikeusjärjestyksessä vallinneille oikeusperiaatteille.

Oikeuden vakaimman kerrostuman Tuorin tasomallissa muodostaa oikeuden syvätaaso, jolle sijoittuvat perustavaa laatua olevat oikeusjärjestyksen lähtökohdat. Perusoikeuksien, kuten yhdenvertaisuusoikeuksien ja sivistyksellisten oikeuksien, heijastellessa sekä yhteiskunnassa että oikeusjärjestyksessä keskeisiä arvoja voidaan näillä todeta olevan kiinnekohtia aina oikeuden syvätasolle saakka.

Oikeuden pintatasolla käsillä olevan työn keskeiseen tutkimusaineistoon kuuluu luonnollisesti tarkasteltavana ajanjaksona säädetty ja voimassa ollut yhdenvertaisuutta sekä opetus- ja kirjastotointa koskenut oikeudellinen sääntely, jonka juuret ulottuvat perustuslain tasolla Suomen Hallitusmuotoon (94/1919). Kansalaisten yhdenvertaisuus turvattiin Hallitusmuodon 5 §:ssä, minkä lisäksi säädös sisälsi opetustointa koskeneita säännöksiä. Samoin Hallitusmuodon tasolla turvattiin suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhdenvertaisuus sivistyksellisten ja taloudellisten tarpeiden tyydyttämisessä (14.3 §). Perustuslain tasoisen sääntelyn lisäksi tutkimuksessa tulevat huomioitaviksi aluetta koskenut tavallisen lain tasoinen sääntely sekä tämän nojalla annetut asetukset ja määräykset. Edelleen tarkastellaan lainvalmisteluaineistoa. Oikeuskäytännön merkitys ajankohtana uusien lakien myötä jää vähäiseksi, sillä tätä ei juuri ollut ehtinyt syntyä. Oikeuskulttuurin ja oikeuden syvätaason yhteyksien analysointi suhteessa tutkittavaan ilmiöön tapahtuu aikakauden oikeusjärjestyksestä tarkastelevan tutkimuksen kautta.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Arajärvi 2006, 65–70; ks. myös Uoti 2003, 227–236.

<sup>19</sup> Mäkelä 2013, 286–289.

<sup>20</sup> Ks. Suomen itsenäisyyden varhaisten vuosien valtiosääntöoikeutta koskeneista näkemyksistä myös Erich, joka vuonna 1924 julkaistussa teoksessaan katsoo valtiosääntöoikeuden lähteisiin kuuluvan seuraavien: 1) perustuslait, 2) tavalliset lait, 3) hallinnollisissa eli taloudellisissa lainsäädäntöjärjestyksessä syntyneet säännökset, kuten asetukset, 4) eräät säätypäätökset ja eduskunnan yksin tekemät päätökset, 5) tavanomainen oikeus, 6) luonnonoikeus merkityksessä, jossa lainsäätäjän on tavoiteltava ”oikeaa oikeutta” ja kartettava kohtuuttomuuden saattamista laiksi, 8) kansainvälinen oikeus, 9) tuomioistuinten ratkaisut, 10) tietoisoppi ja 11) poliittiset

Oikeuden eri tasoille sijoittuvien elementtien ohella sivistyksellistä yhdenvertaisuutta voidaan tarkastella torjunta- ja turvaamisoikeudellisista lähtökohdista. Torjuntaoikeudella tarkoitetaan tällöin julkisen vallan velvollisuutta pidättäytyä perusoikeuksien rajoittamisesta, minkä suojan Robert Alexy jakaa edelleen kolmeen osaan: 1) valtio ei saa loukata oikeudenhaltijan määrättyä toimintaa, 2) valtio ei saa loukata oikeudenhaltijan määrättyä ominaisuutta tai tilaa, ja 3) valtio ei saa syrjäyttää oikeudenhaltijan määrättyä oikeudellista asemaa<sup>21</sup>. Suomen itsenäisyyden varhaisina vuosina voimassa olleissa kansalaisten yleisissä oikeuksissa korostuivat torjuntaoikeudelliset lähtökohdat, jolloin näiden merkitys nousee tutkimuksessa keskeiseksi. Turvaamisoikeudellisesta näkökulmasta oikeudellisen sääntelyn katsotaan asettavan valtiolle ja muille julkisen vallan edustajille velvollisuuden aktiivisiin toimiin sääntelyssä esiintyvien yksilöiden oikeuksien turvaamiseksi. Vuoden 1919 Hallitusmuodon sivistyksellistä yhdenvertaisuutta koskeneessa sääntelyssä tällaiseksi voidaan todeta muun muassa 80.2 §:n säännös, jonka mukaan kansakouluopetus oli oleva kaikille maksuton. Toteutuakseen säännös käytännössä edellytti julkisen vallan toimia opetuksen järjestämisessä ja tätä koskevan tavallisen lain tasoisen sääntelyn antamisessa. Muina ulottuvuuksina sivistyksellistä yhdenvertaisuutta koskeneiden kansalaisten yleisten oikeuksien analysoinnissa huomioitavaksi tulevat muodollisen ja aineellisen yhdenvertaisuuden ulottuvuudet sekä mainittujen oikeuksien rajoittamisen ulottuvuus.

Tutkittavan ilmiön kontekstualisoinnissa hyödynnetään käsillä olevassa tutkimuksessa ensi sijaisesti alueelta löytyvää oikeus- ja historiallista tutkimuskirjallisuutta. Esimerkinomaisesti voidaan tarkastelun syventämiseksi käyttää myös muuta aineistoa.

---

toimintaohjeet erityisesti silloin, kun niille on annettu oikeussäännöksen muoto ja lain pyhyys. Erich 1924, 102–124.

<sup>21</sup> Alexy 2002, 239–240.

## 2 Yhdenvertaisuutta sekä opetus- ja kirjastotointa koskeneen sääntelyn synty

### 2.1 Yhteiskunnallinen ja oikeuskulttuurinen toimintaympäristö sääntelyn luomiselle

#### 2.1.1 Suurten mullistusten ja yhteiskunnan rakentamisen vaihe

Suomalainen yhteiskunta eli maan itsenäistyttyä 6.12.1917 monenlaisten muutosten aikaa. Pysyvyyttä vaikeassa tilanteessa tarjosivat maahan jo Venäjän vallan aikana muodostuneet valtiolliset rakenteet, kuten kansanedustuslaitos, omat hallitus- ja hallintoelimet sekä lainsäädäntö<sup>22</sup>, mutta uusi hallitusmuoto ja muuta sekä perustuslaintasoista että tavallisen lain tasoista sääntelyä kuitenkin tarvittiin. Haasteiden ohella muuttunut tilanne tarjosi uusia mahdollisuuksia.

Yksi merkittävimmistä edessä olleista ratkaisuksista oli maan valtiomuodosta päättäminen. Sekä kuningaskunnalla että tasavallalla oli kannattajansa, ja asian tiimoilta käytiin vilkasta keskustelua<sup>23</sup>. Suomi oli myös ajautumassa sisällissotaan, mikä osaltaan vaikeutti muutenkin sekavaa tilannetta.

Punaisten ja valkoisten välillä käyty sota ajoittui vuoden 1918 alkuun. Tapahtumat kestivät vain muutaman kuukauden, mutta vaativat jälkiselvittelyineen kaikkinsa noin 36 000 kuolonuhria, joista 27 000 punaista. Ensi sijassa Tikka katsoo kyseessä olleen poliittisen valtataistelun, jossa taustaltaan maa- ja teollisuusväestöön kuuluneiden työläisten muodostamat punakaartit taistelivat talonpoikaisia ja keskiluokkaisia suojeluskuntia vastaan. VäkivaltaisuuDET jättivät ihmisten mieliin syvät arvet, ja tieteellisessä tutkimuksessakin ajanjaksoa kyettiin analysoimaan vasta muutama vuosikymmen myöhemmin. Uudempi tutkimus on edelleen nostanut esiin molemmille sisällissodan osapuolille yhteisen sivistysihanteellisuuden ja sodan raakuuden välisen ristiriidan.<sup>24</sup>

Sota-ajan kokemuksilla oli luonnollisesti vaikutuksensa maan oikeusjärjestyksen kehittymiseen<sup>25</sup>, missä keskeisenä tekijänä voidaan nostaa esiin erityisesti tahto kansan yhtenäisyyden luomiseen. Tavoitteeseen pyrittiin muun muassa kaikille turvattujen koulutusmahdollisuuksien kehittämisen kautta, minkä samalla katsottiin antavan kansalaisille

---

<sup>22</sup> Merikoski 1969, 1-9; Toivola 1937, 55. Ks. myös Veilahti, joka toteaa kuitenkin muun muassa oman armeijan ja oman ulkopolitiikan muodostamisen ajankohtaisuuden maassa. Veilahti 1990, 228. Sarjala 2013, 62–64 katsoo Suomen itsenäistymisen mukanaan tuomia muutoksia toisinaan myös liioitellun.

<sup>23</sup> Ks. mm. Hentilä 1990, 122.

<sup>24</sup> Alapuro 1995, 299–300; Tikka 2006, 25; Hentilä 2009, 108–116; Leino-Kaukiainen & Hentilä 2011, 19–20. Ks. työläisten kokemuksista vuoden 1918 sodassa myös McKeough 2010, 228–252. Esimerkin sota-ajan tapahtumien käsittelyn vaikeudesta antavat Erkki Salomaan vuonna 1967 julkaistussa teoksessaan Työväenliike ja Suomen itsenäisyys Lukijalle osoittamat sanat: ... ”Nyt kun valtiollisen itsenäisyytemme toteuttamisesta on kulunut 50 vuotta, voimme jo vapaasti tuoda totuuden julki.” ... Ks. piakkoin sodan jälkeen julkaistuista teoksista Jussila 2007, 183–200.

<sup>25</sup> Ks. myös Jyränki 1989, 476–485. Maan sisäisen tilanteen ohella Suomen toimintaympäristöön vaikutti vahvasti Euroopassa vuosina 1914–1918 käyty Ensimmäinen maailmansota jälkiseurauksineen.

edellytyksiä poliittiseen ja muuhun yhteiskunnalliseen toimintaan osallistumiseen.<sup>26</sup> Oman kysymyksensä muodosti edelleen köyhyyttä ja sairauksia kohdanneen sekä lukuisia sodassa vanhempansa menettäneitä orpolapsia käsittäneen kansan sosiaalihuollon organisoiminen<sup>27</sup>. Kaikkinsa maan voidaankin todeta olleen merkittävän ja kokonaisvaltaisen yhteiskunnallisen rakennustyön edessä. Maan sisäisen tilanteen ohella Suomen toimintaympäristöön vaikutti vahvasti Euroopassa vuosina 1914–1918 käyty Ensimmäinen maailmansota jälkiseurauksineen<sup>28</sup>.

Hallitusten kokoonpanot samoin kuin pääministeritkin vaihtuivat itsenäisen Suomen varhaisina vuosina tiheästi, mikä toi haasteita muun muassa lainsäädäntötyön jatkuvuuteen. Pääministerinä marraskuussa 1917 aloitti Pehr Evind Svinhufvud, jonka jälkeen hallitusta ehtivät ennen vuosikymmenen vaihtumista johtaa vielä Paasikivi, Ingman, Castrén ja Vennola. Suuntaus jatkui 1920-luvulla, vaikkakin samat henkilöt tauon jälkeen palasivat pääministeriksi uusilla hallituskokoonpanoilla. Hallituksen parlamentaarisella aseoitumisella ja sen eduskunnalta saamalla tuella luonnollisesti oli vaikutuksensa työskentelyyn.<sup>29</sup>

Suomen poliittinen kulttuuri kehittyi vaativissa olosuhteissa keskusteluun, kompromisseihin ja yhteisymmärrykseen pyrkiväksi. Poliittisen kulttuurin muodostuminen on luonteeltaan jatkuvaa, ja muun muassa Alapuro näkee 1900–1930-lukujen myllerryksissä syntyneiden peruspiirteiden vaikutusta maamme poliittisissa toimintatavoissa vuosisadan lopulla edelleen. Tällaisina voidaan mainita erityisesti 1) ihmisten muodollisen tasa-arvoisuuden lähtökohta, 2) tapa, jolla ihmiset määrittelevät itseään ja muita, sekä 3) tapa yhteisten asioiden eteenpäinviemiseen.<sup>30</sup> Alapuron esiin nostamista poliittisen kulttuurin peruspiirteistä erityisesti ensin mainitulla on ollut keskeinen vaikutuksensa suomalaisen opetus- ja kirjastotointa samoin kuin muutakin sivistystointa koskevan oikeudellisen sääntelyn kehitykseen. Lainsäädäntötyön onnistuneisuudesta haasteista huolimatta kertovat erityisesti kolme seikkaa: Suomen itsenäisyyden varhaisina vuosina annetun perustuslainsäätelyn suhteellisen pitkäaikainen pysyvyys, säädettyjen lakien runsas määrä, sekä opetus- ja kirjastotointa koskeneen sääntelyn kehityksen jatkumo.

### 2.1.2 Koulutusmahdollisuudet ja kansansivistystyön tarve

Väestön koulutusmahdollisuudet itsenäisen Suomen varhaisina vuosina olivat huomattavan erilaiset tähän päivään verrattuna. Koulutusjärjestelmä oli vasta kehittymässä, minkä lisäksi köyhyys ja vähävaraisuus vaikuttivat perheiden mahdollisuuksiin lastensa kouluttamiseen. Yhteiskunnallisen murroksen tilanteessa tärkeimmäksi tehtäväksi monille muodostui senhetkisen elannon turvaaminen, jolloin tulevaisuuteen tähtäävät suunnitelmat jäivät

---

<sup>26</sup> Alapuro 1995, 58. Kansan yhtenäisyyden luomisen tavoitteen taustalla vaikuttivat 1800-luvulla voimistuneen fennomanian lähtökohdat, joilla on nähty yhteyksiä edelleen 1900-luvun alun työväenliikkeeseen. Suodenjoki 2012, 53–55. Vuosien 1917–1918 kokemusten ja sisällissodan jälkeen oli edelleen luonnollista pyrkiä välttämään vastaavien tapahtumien uusiutuminen.

<sup>27</sup> Ks. mm. Kaarninen 1990, 341–356, joka toteaa sodan jättäneen jälkeensä noin 14 000–20 000 orpolasta.

<sup>28</sup> Ks. mm. Ruutu 1937, 31–49; Salomaa 1967, 36–82; Virrankoski 2009, 697–708.

<sup>29</sup> Merikoski 1969, 25–30; Hentilä 2009, 122. Ks. Suomen poliittisesta toimintakulttuurista ja puolueiden järjestäytymisestä ennen maan itsenäistymistä mm. Suodenjoki 2012, 53–74.

<sup>30</sup> Alapuro 1995, 12–13.

myöhemmin pohdittaviksi. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta erot kaupunkien ja maaseudun välillä olivat suuret.

Laajimmin eri väestönsia koskettanut koulutusmuoto 1900-luvun alussa oli kansakoulu, jonka kehittämistä koskenutta keskustelua oli käyty voimistuvana jo edeltäneen vuosisadan alusta lähtien<sup>31</sup>. Aatteen heräämiseen vaikutti ennen kaikkea Suomen kulttuurielämässä tapahtunut muutos, jonka myötä sivistykselliset arvot korostuivat. 1830-luvulla perustettiin Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, ja samalla vuosikymmenellä ilmestyi niin ikään merkittävän vaikutuksen suomalaiseen henkiseen elämään tehnyt Elias Lönnrotin (1802–1884) kokoama kansanrunoteos Kalevala. Myös Johan Ludvig Runeberg (1804–1877) oli aloittanut kirjallisen tuotantonsa, ja Johan Vilhelm Snellman (1806–1881) työnsä kansansivistyksen kohottamisen hyväksi. Snellmanin ohella toiseksi kansakouluaatteen keskeiseksi hahmoksi nousi Uno Cygnaeus (1810–1888), jota on kutsuttu myös suomalaisen kansakoululaitoksen isäksi. Merkittävä vaikutuksensa kehitykselle oli edelleen Zachris Topeliuksella (1818–1898).<sup>32</sup> Maan ensimmäisten kansakoulujen perustaminen ajoittui 1800-luvun puoliväliin, ja tapahtui niin kuntien, koulupiirien kuin yksityistenkin tahojen toimesta<sup>33</sup>.

Suomen itsenäistyessä kansakouluopetus oli vielä suhteellisen harvojen ulottuvilla, vaikka kouluverkko olikin laajentunut käytännössä kaikkiin maan kuntiin<sup>34</sup>. Itsenäistymiseen sekä vuoden 1918 sisällissotaan liittyneiden kriisien jälkeen huomio kohdistui edelleen väestön sivistystason kohottamiseen, mihin tarkoitukseen eduskunta suuntasi määrärahoja aina lastentarhoista kansan- ja työväenopistoihin saakka. Tavoitteeksi asetettiin yleinen oppivelvollisuus, mikä edellytti sekä lainsäädäntötoimia että kouluverkon laajentamista erityisesti maaseudulla.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> Kansakouluopetusta edelsi aina keskiajalta lähtien annettu kansanopetus, jonka kehittämisen keskeisiin hahmoin kuuluivat muun muassa Mikael Agricola (noin 1510–1557), Eerik Sorolainen (1583–1625), Iisak Rothovius (1572–1652) ja Juhana Gezelius vanhempi (1615–1690) ja nuorempi (1647–1718). Sitten opetusta annettiin lukkarin- ja pitäjänkouluissa sekä rippikoulussa, kunnes 1800-luvulla kiinnostuttiin laajamuotoisemmin kansakoululaitoksen perustamisesta. Halila 1949a, 13–113. Ks. kansakoulun perustamisen vaiheista myös Iisalo 1987, 178–186, sekä kansakoulua edeltäneestä opetuksesta Suomessa Hanska & Vainio-Korhonen (toim.) 2010.

<sup>32</sup> Halila 1949a, 173–175, 208, 217–218. 1800-luvun loppupuolella levinnyt sivistyksen merkityksen korostuminen näkyi säätyläisten lisäksi myös työväestön keskuudessa. Mielenkiintoisena esimerkkinä tästä kuvaavat Kaisa Kauranen ja Maria Virtanen joroislaisen torppari Kustaa Braskin kirjoitustyötä, jossa sivistyksen ihanne näyttäytyy vahvana. Brask muun muassa toi esiin maaseudulle perustettujen kansakoulujen ja kirjastojen merkitystä omalle elämälleen, samoin hänen työssään näkyy voimakkaasti tärkeys, joka suomen kielen kehittämisellä kirjallisuuden ja hallinnon kieleksi työväestölle oli. Ks. Kauranen & Virtanen 2010, 48–79.

<sup>33</sup> Halila 1949b, 35–39. Ks. myös Niemelä 2011, 170, jonka mukaan käsitys kansansivistyksestä alkoi kehittyä, kun 1700-luvun lopussa alettiin ymmärtää sosiaalistumisen perustava merkitys ihmiseksi tulemiselle. Ks. kansakoulujen alkuvaiheen toiminnasta sekä tämän kehittämisessä kohdatuista haasteista laajemmin Halila 1949b; Koulutoimen ylihallitus 1912, 109–276; Kouluhallitus 1919, 225–348.

<sup>34</sup> Ks. Halila 1949b, 63–64.

<sup>35</sup> Halila 1950, 11–12. Ks. myös Virta 2001, 33–35. Yleisestä oppivelvollisuudesta oli keskusteltu tässä vaiheessa jo muutaman vuosikymmenen ajan, ja välivaiheena tavoitteeseen pääsemiseksi oli vuonna 1898 annettu koulupiirejä koskenut asetus (KoulupiiriA 24.5.1898). Asetuksen mukaan maalaiskunta oli velvollinen jakamaan alueensa koulupiireihin siten, että sitten, kun jokaiseen piiriin oli saatu koulu, jokaisella kouluikäisellä olisi tilaisuus saada kansakouluopetusta omalla äidinkielellään. Piirijakoa toimitettaessa oli huomioitava maantieteelliset, asutus- ja kieliolot ja huolehdittava, etteivät koulumatkat saisi harvaan asuttuja seutuja lukuun ottamatta olla yli viittä kilometriä. Kaksikielisissä pitäjissä tuli hajallaan asuvaa vähemmistöä varten muodostaa yksi tai useampia piirejä koulumatkan pituutta huomioimatta. Ks. Halila 1949b, 17–34. Keskeisten yhdenvertaisuuden elementtien voidaan todeta olleen jo tässä vaiheessa sääntelyssä esillä.

Yleisen oppivelvollisuuden taustalla oli tavoite sekä kansakouluopetuksen saatavuuden laajentamisesta että opetukseen osallistumisen lisäämisestä. Lain myötä maahan syntyi kuusivuotinen koulu, jonka kaksi alinta vuosikurssia muodostivat alakansakoulun. Koulujen määrä lähtikin lain hyväksymisen myötä voimakkaaseen kasvuun.<sup>36</sup> Kansansivistystyön puolestapuhumisen lisäksi yleinen oppivelvollisuus ja kansakoulujen perustaminen herättivät myös vastustavia näkemyksiä, jotka nivoutuivat opetuksen laajentamisen aiheuttamien kustannusten lisäksi myös maaseudulla vallinneeseen kulttuuriin<sup>37</sup>.

Alakansakoulujen työtä ohjasi lainsäädännön ohella opetussuunnitelmakomitean mietintö ”Suuntaviivoja kansakouluopetuksen uudistamisesta”, joka vuonna 1916 julkaistiin nimellä ”Kansakoulun opetussuunnitelmakomitea. Sen toiminta ja suuntaviivoja kansakouluopetuksen uudistukseksi.” Painoksen pienuuden vuoksi julkaisu ei juuri tavoittanut opettajakuntaa, jolloin opetuksen kehittämisessä vahvasti mukana ollut, Hämeenlinnan alakansakouluseminaarin johtajana vuosina 1919–1947 toiminut Aukusti Salo (1887–1951) katsoi tarpeelliseksi laatia komitean pääajatuksiin perustuvan yksityiskohtaisen alakansakoulun opetussuunnitelman. Salon vuonna 1921 ilmestyneen julkaisun alkulehdet kertovat teoksen olevan ”*Hämeenlinnan alkukouluseminaarista v. 1920 päässeille ensimmäisille alakansakoulun-opettajattarille ystävyydellä omistetun*”. Vuonna 1935 ilmestyi jo toinen Salon kirjoittama, kokonaisopetusperiaatteeseen nojautuva ”Alakansakoulun opetussuunnitelma”, jonka lähtökohdat ovat hyvin lähellä tänä päivän opetussuunnitelmatyössä käynnissä olevaa keskustelua ilmiöpohjaisesta opetuksesta. Salon määrittelyn mukaisesti kokonaisopetuksella tarkoitettiin ”*sellaista opetuksen järjestelyä, että opetettavaksi otettu asia joutuu samanaikaisesti käsiteltäväksi eri aineiden aloilla, niin että opetusaineiden rajat joko heikkenevät tai kokonaan katoavat, ja opetus muodostaa yhden suuren asiakokonaisuuden, ikään kuin yhden ainoan aineen*”.<sup>38</sup> Yhdenvertaisuuden kannalta keskeinen oppilasarvostelu oli 1920-luvulla vielä moninaista, ja keskustelu tämän yhtenäistämiseksi vilkasta<sup>39</sup>.

Kansakoulujen tapaan myös työväenopistojen perustamisen tavoitteena 1800–1900-lukujen taitteessa oli saada kaikki väestöryhmät osallisiksi saavutetusta sivistyksestä. Maan ensimmäinen työväenopisto perustettiin Tampereelle vuonna 1899, ja vuonna 1919 toimintansa aloitti Suomen työväenopistojen liitto, jonka tavoitteena oli opistojen yhteistoiminnan kehittäminen.<sup>40</sup> Vapaan kansansivistystyön lähtökohdiksi otettiin pitkälti kansakoulutyössä omaksutut näkemykset<sup>41</sup>. Muuta koulutusta antavia oppilaitoksia perustettiin 1900-luvun

---

<sup>36</sup> Kauranne 1966, 42–43. Ks. oppivelvollisuuslain säätämistä edeltäneistä moninaisista vaiheista mm. Halila 1949c.

<sup>37</sup> Ks. mm. Mikkola 2006, 167–212.

<sup>38</sup> Salo 1921; Salo 1935; Halila 1949c, 170–171.

<sup>39</sup> Salmela 1948, 9–21. Oppilasarvostelun yhtenäistämässä päästiin sääntelyn tasolla eteenpäin vasta vuonna 1943, jolloin kansakoulun järjestämismuotoasetusta muutettiin. Ks. Salo 1948, 39–45.

<sup>40</sup> Voionmaa 1936, 482–484; Liakka 1942, 44–48; Meltti 1946, 32–40, 70–76. Ks. kansalaisopisto- ja työväenopisto-opetuksen suuntaamisesta eri väestöryhmille Koski 2013, 28–32, sekä aikuisten koulutusmahdollisuuksien kehittämisestä 1800- ja 1900-lukujen vaiheessa käydystä keskustelusta Ahonen 2011, 430–434.

<sup>41</sup> Karjalainen & Toiviainen 1984, 14–23. Ks. työväenopisto-, sittemmin myös kansalaisopistotoiminnan, perusarvoista myös Sihvonen, joka Alaseen viitaten toteaa 1900-luvun alun työväenopistotoiminnan taustalla vaikuttaneita ideologioita suuntauksia yhdistäväksi arvoperustaksi muodostuneen humanistisen sivistyskäsitteen. Sivistyksellisen tasa-arvon lähtökohdan Sihvonen katsoo aina olleen olennaisen osan vapaan sivistystyön ideaa. Sihvonen 1996, 50–83. Ks. myös Sihvonen & Tuomisto 2012, 276, joiden mukaan 1920-luvulla luotiin sivistyspoliittiset periaatteet, joita valtio on noudattanut vapaan sivistystyön tukemisessa aina 2000-luvulle saakka.

alkuvuosikymmeninä samoin kiihtyvällä tahdilla<sup>42</sup>, jolloin aluetta koskevan oikeudellisen sääntelyn luominen nousi ajankohtaiseksi.

Laajamuotoisen kansansivistystyön tavoite ja yhdenvertaisuutta koskevat näkökohdat olivat 1800-luvun lopulta lähtien esillä samoin kansankirjastolaitoksen kehittämistä koskeneessa työssä. Vuonna 1903 julkaistu, Leo Schadewitzin (sittemmin Harmaja) kokoama tilastollinen katsaus Suomen kansankirjasto-oloihin kuvaa tavoitetta osuvasti:

”Koko kansa – tai ainakin niin monta kuin mahdollista – on saatettava siihen tilaan, ettei heidän elämäntehtävänsä ja sen sisältö supistu vain jokapäiväisen leivän hankkimiseen, vaan jokaiselle koetetaan toimittaa tilaisuutta myös hengenvoimiensa viljelemiseen. Säätyyn, ikään tai sukupuoleen katsomatta on kaikki ihmiset päästettävä osallisiksi valistuksen jalostuttavasta vaikutuksesta.”

Yleisten kirjastojen ja kansankirjastojen tärkeänä tehtävänä pidettiin kirjallisuuden levittämistä kaiken kansan luettavaksi. Kirjastoja esiintyikin tässä vaiheessa maan eri osissa jo varsin yleisesti, monet näistä kansakoulujen yhteydessä. Työtä asetettuihin tavoitteisiin nähden oli kuitenkin vielä paljon, sillä useimmat kirjastoista olivat varsin pieniä. Kielellisesti kansankirjastot jakautuivat vastaavassa suhteessa suomen- ja ruotsinkielisen väestön määrään nähden, mikä osaltaan edisti eri kieliryhmien edustajien yhdenvertaisuutta.<sup>43</sup>

Yhteiskunnallisen hyödyn lisäksi kansan laaja-alaisella sivistyksellisen tason kohottamiselle oli merkityksensä yksilöiden yhdenvertaisuuden kannalta. Kansakoulujen, työväenopistojen ja kirjastojen perustaminen myös maaseudulle lisäsi merkittävästi mahdollisuuksia sivistyspalvelujen piiriin pääsyyn ja yksilön oppimiseen, jolloin samalla paranivat myös edellytykset jatko-opintoihin hakeutumiseen. Sittemmin sivistyksellisen yhdenvertaisuuden onkin todettu muodostavan jatkumon aina varhaiskasvatuspalveluista ja perusopetuksesta ylimpään opetukseen ja muuhun sivistykseen saakka<sup>44</sup>.

## 2.1.2 Oikeuskulttuurinen murros sääntelyn luomisen kehyksenä

Itsenäistyneen maan perustuslakien säätäminen osui aikaan, jolloin suomalainen oikeuskulttuuri eli voimakasta murroskautta. Sydänkeskijällä muodostuneiden kerrostumien antamaa perustaa täydensivät Kekkonen mukaan Ruotsin ja Venäjän oikeusjärjestyksistä perityt elementit, joiden kautta suomalainen oikeuskulttuuri vähitellen kehittyi länsieurooppalaisen, demokraattisen oikeusvaltion suuntaan. Merkittävästi suomalaisen oikeuskulttuurin kehitykseen vaikutti vuoden 1918 sisällissota, jonka myötä vallanjakomallissa muun muassa korostettiin lakisidonnaisuutta, hallinnon ja viranomaistoiminnan lainalaisuutta sekä tuomioistuinten riippumattomuutta. Samana vuonna maahan perustettiin edelleen toimivat

<sup>42</sup> Ks. mm. Grotenfelt 1936, 535–544; Haapanen 1936, 636–643; Karjalainen & Toiviainen 1984, 243–249.

<sup>43</sup> Schadewitz 1903, 7–26, 32–57. Kansankirjastojen lisäksi yliopistojen yhteydessä toimi Suomen itsenäisyyden varhaisina vuosina myös tieteellisiä kirjastoja. Ks. esimerkiksi Jyväskylän seminaarin kirjastosta Jokipii 1997, Helsingin yliopiston kirjastosta, sittemmin Kansalliskirjastosta Knapas 2012, Helsingin kauppakorkeakoulun kirjastosta Lehtonen 1996, sekä Suomen itsenäistyessä vielä Helsingissä toimineesta Tampereen yliopiston kirjastosta Lindström 2005.

<sup>44</sup> Ks. Mäkelä 2013, 114–116. Jatko-opetusta pyrittiinkin Suomessa kehittämään jo yleistä oppivelvollisuutta koskeneen sääntelyn valmistelun rinnalla. Ks. Karttunen 1966, 50–56.



ylimmät tuomioistuimet korkein oikeus (KKO) ja korkein hallinto-oikeus (KHO). Ali- ja hovioikeuksien toiminta jatkui entisin muodoin.<sup>45</sup>

Robert Hermanson toteaa Suomelle hyväksytyyn valtiosäännön myöntäneen kansalaisille valtiollisia oikeuksia, jotka tavalla tai toisella tarkoittivat valtiovallan käyttöä. Kaikkia valtiosääntöön kuuluneita oikeussäännöksiä ei näin ollut otettu perustuslakeihin, eivätkä kaikki perustuslakeihin otetut säännökset myöskään välttämättä olleet osa itse valtiosäännöstä. Julkisen vallan käyttämisen tuli siten saada tukensa perustuslaista, mikä on muodostanut keskeisen lähtökohdan myös maan myöhempien vuosien oikeuskulttuuriselle kehitykselle.<sup>46</sup>

Veli-Pekka Viljanen katsoo käsillä olevan tutkimuksen kannalta keskeisten kansalaisten yleisiä oikeuksia koskeneen Hallitusmuodon luvun säännösten olleen jo vuonna 1919 läheisessä yhteydessä muun eurooppalaisen valtiosääntöperheen perusoikeussääntelyyn. Suomen voidaankin hänen mukaansa todeta Hallitusmuodon hyväksymisen yhteydessä saavuttaneen mannereurooppalaisissa valtiosääntöratkaisuisissa 1800-luvun puolivälin vaiheilla määritellyn tason.<sup>47</sup> Antero Jyränki tulkitsee tilannetta vastaavaksi Hallitusmuodon kokonaisuuden osalta todeten säädökseen kuitenkin sisältyneen erityisesti presidentti-instituutiota koskeneita, huomionarvoisia kansallisia muunnelmia<sup>48</sup>.

Oikeuskulttuurinkin kannalta keskeinen yhteiskunnallisten arvojen ja oikeuden yhteys tunnistettiin jo itsenäisen Suomen perustuslakeja valmisteltaessa. Oikeusturvallisuuden toteutumiseksi tärkeänä pidettiin voimassa olevan sääntelyn noudattamista, mutta samalla edellytettiin toimittavan oikein myös tilanteissa, joissa laki tai perintätapa eivät tarvittavaa johtoa antaneet. Samoin katsottiin säännöksen oikeusjärjestykseen kuulumisen edellyttävän tältä ”jumalalliseen järjestykseen” kuulumista.<sup>49</sup>

Kuten tänäkin päivänä, oikeuskulttuurin kehittämiseen osallistuivat Suomen itsenäistymisen aikaan niin poliittiset toimijat kuin oikeustieteen tutkijatkin. Fennomanian vaikutus näkyi oikeustieteilijöidenkin keskuudessa, mistä Hannu Tapani Klami nostaa esiin erityisesti Turun yliopiston professoreina hieman ennen maan itsenäistymistä toimineiden Jaakko Forsmanin

---

<sup>45</sup> Kekkonen 1998, 42–45, 49, 59–60. Ks. myös Jukka Kemppinen 1990, 107–108, joka katsoo suomalaisen legalismin olleen aivan eri asian ennen vuotta 1899 kuin sen jälkeen. Vuonna 1917 tilanne oli jälleen muuttunut, samoin Tarton rauhan jälkeen vuonna 1920, Kivimäen hallituksen vakiinnutettua asemansa vuonna 1932, toisen maailmansodan aikana, sodan jälkeisenä poikkeusaikana, Kekkosen vallan vakiinnuttamisvaiheesta vuodesta 1956 vuoteen 1961, sekä hänen suuruudenaikanaan vuoteen 1981 ja sen jälkeen. Ks. korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden perustamiseen liittyen myös 22.7.2018 annetut laki korkeimmasta oikeudesta (74/1918); laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta (74/1918); asetus, joka sisältää tarkempia säännöksiä korkeimmasta oikeudesta 22 päivänä heinäkuuta 1918 annetun lain täytäntöönpanemisesta (74/1918); asetus, joka sisältää tarkempia säännöksiä Korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22 päivänä heinäkuuta 1918 annetun lain täytäntöönpanemisesta (74/1918). Oikeuskulttuurin kehittymisen vaiheesta kertoo sekkin, että annettuja asetuksia muutettiin jo puoli vuotta myöhemmin. Ks. asetus eräistä muutoksista heinäkuun 22 päivänä 1918 annettuun asetukseen, joka sisältää tarkempia säännöksiä Korkeimmasta oikeudesta samana päivänä annetun lain täytäntöönpanemisesta (19/1919); asetus eräistä muutoksista heinäkuun 22 päivänä 1918 annettuun asetukseen, joka sisältää tarkempia säännöksiä Korkeimmasta hallinto-oikeudesta samana päivänä annetun lain täytäntöönpanemisesta (19/1919).

<sup>46</sup> Hermanson 1923, 13.

<sup>47</sup> Viljanen 1988, 250.

<sup>48</sup> Jyränki 1989, 487.

<sup>49</sup> Hermanson 1923, 10–11. Ks. myös Puhakka, joka vuonna 1925 julkaistussa teoksessaan tuo esiin lain kaksoisluonteen. Käsite laki voidaan hänen mukaansa ymmärtää yhtäältä muodollisena lakina tai sitten aineellisena lakina, millä viitataan lain sisältöön, eli sen sisältämään oikeussäännökseen. Puhakka 1925, 27–29.

(1839–1899) ja Joel Napoleon Langin (1847–1905) työn. Forsmanin vuonna 1874 valmistunut väitöskirja oli laadittu suomen kielellä, mikä kyseisenä ajankohtana oli poikkeuksellista, ja hänen voidaankin todeta kuuluneen suomenkielisen juridiikan uranuurtajiin. Lang sen sijaan ei suomenkielisyydestään ja suomenmielisyydestään huolimatta juurikaan julkaissut kirjoituksiaan kyseisellä kielellä. Maan itsenäistyttyä myös sen oikeudellinen tilanne luonnollisesti muuttui, mutta henkiset perinteet jatkuivat, ja autonomian ajalla omaksuttuja oppeja, metodeja ja normikäsityksiä sovellettiin ja kehitettiin edelleen.<sup>50</sup> Kaikkinensa oikeuskulttuurin kehityksen voidaan todeta nivoutuneen vahvasti osaksi yleistä yhteiskunnallista muutostilannetta.

## 2.2 Yhdenvertaisuutta sekä opetus- ja kirjastotointa koskeneen sääntelyn muodostuminen osana oikeusjärjestyksen kokonaisuutta

### 2.2.1 Oikeusjärjestyksen kokonaisuuden hahmottuminen

Itsenäisen Suomen Hallitusmuoto säädettiin tilanteessa, jossa voimassa olleiden säädösten antamisesta oli kulunut merkittävä aika. 17.7.1919 hyväksytyllä Hallitusmuodolla kumottiin 21.8.1772 annettu aiempi hallitusmuoto sekä muut hyväksytyt lain kanssa ristiriidassa olleet säädökset. Muina perustuslakeina lähivuosien aikana hyväksyttiin Laki valtakunnanoikeudesta (273/1922, 25.11.1922), Laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatoimien lainmukaisuutta (274/1922, 25.11.1922) sekä Valtiopäiväjärjestys (7/1928, 13.1.1928). Viimeksi mainittua edeltänyt säädös, Suomen Suuriruhtinaanmaan Valtiopäiväjärjestys oli suhteellisen tuore, vuodelta 1906. Käsillä olevan tutkimuksen kannalta keskeisimmät säännökset löytyivät Hallitusmuodosta.<sup>51</sup>

Hallitusmuodon säätämisen suhteellisen monivaiheinen prosessi kuvasti yhteiskunnassa vallinneita erilaisia näkemyksiä maan valtiomuodosta. Senaatti antoi 4.12.1917 eduskunnalle ensin esityksen uudeksi hallitusmuodoksi, jonka mukaan Suomi oli oleva riippumaton tasavalta. Esitys kuitenkin peruutettiin 6.6.1918. Samana vuonna senaatti antoi eduskunnalle kaksikin, monarkkiseen pohjaan perustunutta hallitusmuotoesitystä. Nämä esitykset jäivät eduskunnassa lepäämään, ja sittemmin hylättiin. Tasavaltalaiseen valtiomuotoon pohjautunut esitys maan Hallitusmuodoksi hyväksyttiin lopulta 17.7.1919.<sup>52</sup> Tämän ja muiden

<sup>50</sup> Klami 1977, 26.

<sup>51</sup> Ks. myös Hermanson 1923, 8-9 sekä Suomen itsenäistymisen ja valtiosäännön uudistustyön vaiheista myös Erich 1924, 71–101.

<sup>52</sup> HE 1/1917 vp; HE 62/1917 vp; HE 1/1918 vp; EK 25.4.1919; EK 25.4.1919 (2); HE 17/1919; ks. myös Merikoski 1969, 2-9. Ks. eduskunnassa Hallitusmuodon säätämisen yhteydessä käydyistä keskusteluista myös EP 5.12.1917, 348–355; EP 6.12.1917, 367–371; EP 4.10.1918 (1); EP 4.10.1918 (2); EP 5.10.1918; EP 8.10.1918; EP 25.4.1919, 125–145; EP 22.5.1919, 490; EP 23.5.1919; 24.5.1919; EP 2.6.1919; EP 3.6.1919; EP 4.6.1919; EP 5.6.1919; EP 11.6.1919, 821–827; EP 14.6.1919; EP 17.6.1919; EP 18.6.1919; EP 21.6.1919, 1017–1030, sekä aiemmista pyrkimyksistä Hallitusmuodon hyväksymiseksi EP 12.6.1917, 1241–1263; EP 13.6.1917, 1275–1320; EP 12.7.1917, 1648–1668; EP 13.7.1917, 1673–1698, 1701–1717; EP 7.8.1917, 1815–1857. Vuoden 1918 ylimääräisillä valtiopäivillä käsiteltiin käytännössä ainoastaan ehdotusta maan Hallitusmuodoksi sekä tähän liittyntä kuninkaanvaalia. Keskustelun avanneen edustaja Alkion aloitus kuvaa hyvin tilannetta: ”Meillä on nyt saman hallituksen antamana esillä kolmas hallitusmuotoesitys vajaan 10 kuukauden ajalla.” EP 4.10.1918 (2), 24. Edustaja Voionmaa puolestaan toi eduskunnan 2.6.1919 täysistuntokäsittelyssä esiin näkemyksensä asiassa

perustuslakien muodostama kehikko loi pohjaa myös yhdenvertaisuutta sekä opetus- ja kirjastotointa koskeneen sääntelyn kehitykselle.

Yhdenvertaisuuden perustavaa laatua olevan lähtökohdan voidaan todeta näkyneen varsinaisen yhdenvertaisuussääntelyn ohella jo Hallitusmuodon ensimmäisissä säännöksissä, joista 2.1 §:n mukaan valtiolta Suomessa kuului kansalle. Hermanson tulkitsee säännöksessä käytetyllä kansan käsitteellä viitatus nimenomaan valtiovallan kuulumiseen eri väestöryhmille yhteisesti<sup>53</sup>. Hallitusmuodon 2 §:ään sisältyivät myös lainsäädäntövaltaa, toimeenpanovaltaa ja tuomiovaltaa koskeneet säännökset, jotka keskeisellä tavalla loivat puitteita itsenäisen Suomen oikeusjärjestyksen kehittymiselle.

Perustuslakeihin sisältyneistä yksilöiden oikeuksista käytettiin vuoden 1919 Hallitusmuodossa nykyisen perusoikeus -käsitteen sijaan nimitystä *kansalaisten yleiset oikeudet*. Tarkoituksena oli ensi sijaisesti antaa oikeuksia maan kansalaisille, missä suhteessa yhdenvertaisuuskin ymmärrettiin voimassa olevaa sääntelyä kapea-alaisempaan<sup>54</sup>. Luonnollisesti yhteiskunnallinen tilanne sotavuosien jälkeen oli huomattavan erilainen vuoteen 1995 nähden, jolloin edelleen voimassa olevat, osan perustuslaista muodostavat perusoikeudet säädettiin. Viljasen toteaman mukaisesti perusoikeuskysymykset eivät vuosien 1917–1919 keskusteluissa nousseet keskeisen huomion kohteiksi<sup>55</sup>.

Hallitusmuotoon sisältyneet kansalaisten yleiset oikeudet olivat luonteeltaan pääosin torjuntaoikeuksia, eli ne suojasivat yksilön vapautta julkisen vallan puuttumiselta ja yksilön vapautta rajoittavilta toimilta. Hermanson arvioi säännöksiä tarvittun suojaksi vallan väärinkäytöltä<sup>56</sup>, mikä on ymmärrettävää säännösten hyväksymisen ajankohdan yhteiskunnallinen lähihistoria huomioiden. Sivistyksellisiä oikeuksia koskenut sääntely poikkesi pääsäännöstä, ja sai erityisesti suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisten ja taloudellisten tarpeiden tyydyttämisen osalta myös turvaamisoikeudellista luonnetta (HM 14 §). Vastaava tilanne oli muuta opetustointia koskeneeseen Hallitusmuodon lukuun sijoittuneiden säännösten kohdalla, vaikka näitä ei ollutkaan kirjoitettu yksilön oikeuksien muotoon (HM 77–82 §:t). Hallitusmuoto ei sisältänyt erillistä säännöstä valtion tai muiden julkisen vallan edustajien velvollisuudesta kansalaisten yleisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseen, mutta perustaa tälle voidaan johtaa edellä mainitusta sivistyksellisiä oikeuksia koskeneesta

---

vallinneesta poliittisesta jakaantuneisuudesta – oikeisto kannatti monarkkista hallitusmuotoa vasemmiston antaessa tukensa tasavaltalaiselle hallitusmuodolle. EP 2.6.1919, 649. Hallitusmuodon säätämisen yhteydessä käydyssä keskustelussa luonnollisesti painottui kysymys siitä, kumpi mainituista hallitusmuodoista maahan tulisi valita. Sivistykselliseen yhdenvertaisuuteen liittyneenä tekijänä käsiteltiin erityisesti ehdotusta maan kansalliskielisiä koskeneiksi säännöksiksi. 3.6.1919 pidetyssä täysistunnossa nostettiin keskusteluun myös säädöksen 5 §:n sisältämä yhdenvertaisuussäännös, jonka myötävaikutuksella edustaja Ritavuori katsoi kansalaisten saavutettujen oikeuksien olleen lakiehdotuksessa hyvin huomioidut, vaikkei yleisistä oikeuksista tätä nimitystä käytettykään. EP 3.6.1919, 676.

<sup>53</sup> Hermanson 1923, 14.

<sup>54</sup> Ks. Hermanson 1923, 14; Erich 1924, 204–214. Ks. myös Merikoski, joka vuonna 1969 on määritellyt Hallitusmuodon II luvussa tarkoitetut kansalaisten yleiset oikeudet eli perusoikeudet erityisen lujuden ja pysyvyyden omaaviksi oikeuksiksi, joiden vahvistamisella valtio, omaa täysivaltaisuuttaan eräissä suhteissa rajoittaen, on luonut kansalaisilleen valtion asioihinpuuttumisvaltaa vastaan suojatun vapauspiirin. Merikoski 1969, 112.

<sup>55</sup> Viljanen 1988, 188.

<sup>56</sup> Hermanson 1923, 22.

sääntelystä sekä Hallitusmuodon 92 §:stä, jonka mukaan ”*Kaikessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhallalla tarkoin lakia noudatettava.*”<sup>57</sup>

Kansalaisten yleiset oikeudet eivät olleet rajoittamattomia, vaan näitä voitiin tarkentaa tavallisen lain tasoisella sääntelyllä. Esimerkin tästä antoi Hallitusmuodon 11 §:

Suomen kansalaisten kotirauha on loukkaamaton.

Kotietsinnän edellytyksistä ja toimittamisesta säädetään lailla.

Edelleen Hallitusmuodon 16 §:ssä todettiin lailla voitavan säätää kansalaisten yleisiin oikeuksiin rajoituksia, jotka sodan tai kapinan aikana ja sotapalveluksessa oleviin nähden muulloinkin olivat välttämättömiä. Perusoikeuskeskeisen laintulkinnan lähtökohdista rajoitusten tuli olla mahdollisimman vähäisiä, vaikkakaan käsitykset perusoikeuksien merkityksestä lainsäätäjän toimivallan rajoittajina eivät vuoden 1919 Hallitusmuodon säätämisen vaiheissa Viljasen mukaan olleet vielä jäsenyntyitä<sup>58</sup>.

Kansalaisten yleisten oikeuksienkin näkökulmasta mielenkiintoisena suomalaisen oikeusjärjestykseen kuuluneena tekijänä näyttäytyi mahdollisuus poikkeuslakien säätämiseen, joka osaltaan saattoi johtaa Hallitusmuodossa vahvistettujen oikeuksien rajoittamiseen. Vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä ja vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen 60 §:ssä säädettiin niin sanotusta kiireellisestä perustuslainsäädäntömenettelystä, joka mahdollisti perustuslain muuttamisen eduskunnassa muutamassa päivässä. Räikeitä esimerkkejä perustuslakien kiertämisestä ei Merikosken mukaan kuitenkaan esiintynyt, ja kaiken kaikkiaan Suomen Hallitusmuotoa voitiinkin pitää suhteellisen joustavana ja yhteiskunnallisen kehityksen mahdollistaneena säädöksenä<sup>59</sup>.

Itsenäiselle Suomelle hyväksytyillä perustuslaeilla oli luonnollisesti vaikutuksensa myös tavallisen lain tasoisen sääntelyn kehitykseen. Kansakouluopetusta koskenutta sääntelyä uudistettiin välittömästi Hallitusmuodon hyväksymisen jälkeen, ja työväenopistoja sekä kansankirjastoja koskeneet säädökset hyväksyttiin 1920-luvun jälkipuoliskolla. Yhdenvertaisuuden osalta voimassa oli suhteellisen moninaista sääntelyä; säätäyerioikeuksiakaan ei Hallitusmuodon säätämisen yhteydessä kumottu<sup>60</sup>.

Tavallisen lain tasoista sääntelyä kehitettiin perustuslakien hyväksymisen jälkeen voimakkaasti yleisemminkin, mikä oli luonnollista maan itsenäistymisen ja merkittävien perustuslaintasoisten muutosten myötä. Kokonaisuudessaan oikeudellinen sääntely on osana yhteiskunnallista kehitystä vuosikymmenten aikana jatkuvasti laajentunut.

Kaikkienensa käsillä olevan tutkimuksen kannalta keskeistä oikeusjärjestyksen kokonaisuutta voidaan hahmotella seuraavasti.

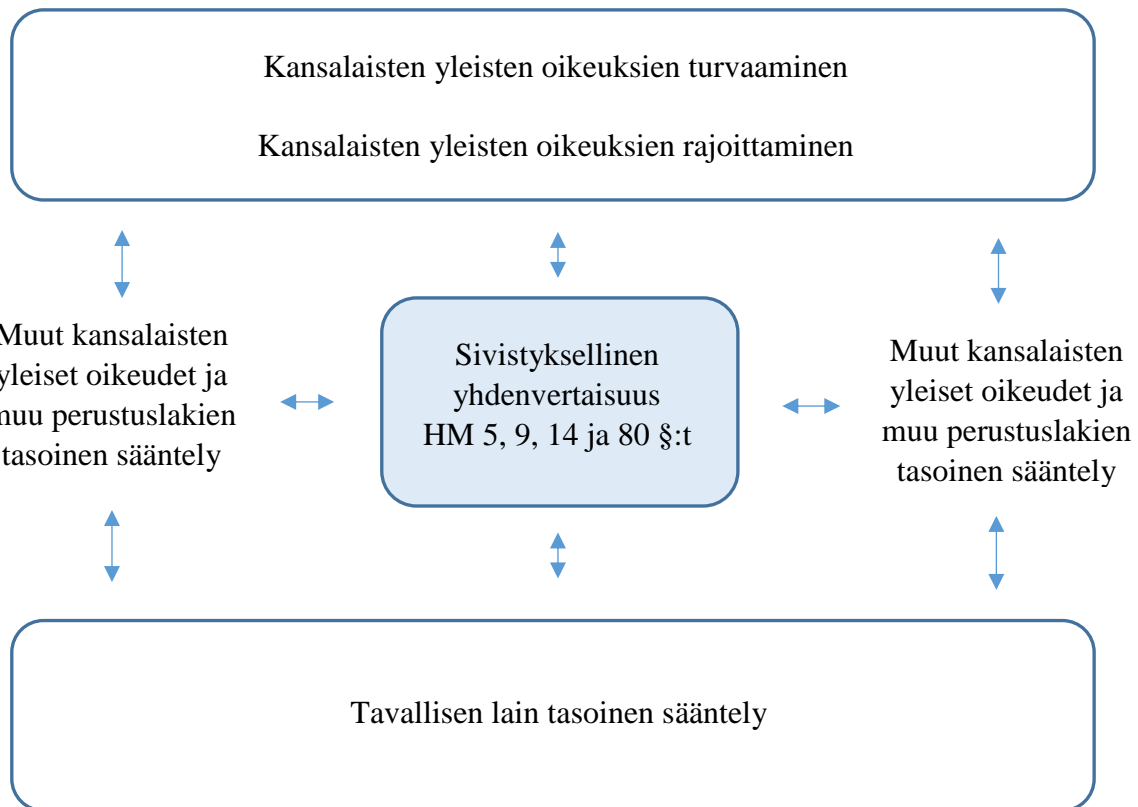
---

<sup>57</sup> Ks. Hallitusmuodon valmisteluvaiheissa esillä olleista vaihtoehtoisista kansalaisten yleisten oikeuksien sääntelyn malleista Viljanen 1988, 228–242. Suomen valtiosääntöoikeutta 1900-luvun alkupuolella tutkinut Rafael Erich tulkitsee samoin oppivelvollisuutta koskeneen säännöksen ennemminkin merkinneen opin antamisvelvollisuutta. Ks. Erich 1924, 260.

<sup>58</sup> Viljanen 1988, s. 218.

<sup>59</sup> Merikoski 1969, 120. Ks. myös Merikoski 1969, 13–20 sekä kansalaisten yleisten oikeuksien rajoittamisesta yleensä Merikoski 1969, 116–118. Ks. poikkeuslaeista myös Jyränki 1989, 492–515.

<sup>60</sup> Ks. Viljanen 1988, 219–228.



Kuvio 1. Tutkimuksessa tarkasteltavan oikeudellisen sääntelyn kokonaisuus.

Tarkastelun keskiöön kuviossa sijoittuva sivistyksellinen yhdenvertaisuus muodostuu tutkimuksessa analysoitaviksi valittujen opetus- ja kirjastotointa sekä työväenopistoja koskeneiden osa-alueiden osalta Hallitusmuodon 5, 9, 14 ja 80 §:ien yhteisvaikutuksena. Kokonaisuus oli kiinteässä vuoro-vaikutuksessa kansalaisten muiden yleisten oikeuksien ja muun perustuslaintasoinen sääntelyn kanssa. Kansalaisten yleisten oikeuksien turvaamisen lähtökohta samoin kuin mahdollisuudet mainittujen oikeuksien rajoittamiseen loivat osaltaan kehikkoa sivistyksellisen yhdenvertaisuuden käytännön toteutumiselle. Tavallisen lain tasoinen sääntely täsmensi perustuslakien tasolla annettuja säännöksiä.

Muusta perustuslakien tasoisesta sääntelystä merkitystä sivistyksellisen yhdenvertaisuuden toteutumiselle oli erityisesti Hallitusmuodon 51 §:ään palautuvalla kunnallisella itsehallinnolla, sillä suuri osa alueen tehtävistä oli osoitettu kunnille. Säännöksen 2 momentin mukaan

Kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin erityisissä laeissa siitä säädetään. Lailla säädetään myöskin, millä tavoin ja kuinka laajalti kansalaisten itsehallintoa on sovitettava kuntia suurempiin hallintoalueisiin. Sellaisen alueiden rajoja määrättäessä noudatettakoon, mitä 50 §:n 3 momentissa on säädetty.

Oikeudellinen sääntely asetti palvelujen järjestämiselle yhteiset puitteet, mutta tiettyä jännitettä valtakunnan tasolla turvatus sivistyksellisen yhdenvertaisuuden ja paikallisista lähtökohdista asioita tarkastelleen kunnallisen itsehallinnon välille saattoi syntyä.

## 2.2.2 Yhdenvertaisuussääntelyn muodostuminen

Kansalaisten yhdenvertaisuuden lain edessä turvaava säännös otettiin mukaan heti vuonna 1919 hyväksytyyn Hallitusmuodon toiseen lukuun, joka sisälsi Suomen kansalaisten yleisiä oikeuksia ja oikeusturvaa koskeneet säännökset (HM 94/1919 5 §). Oikeuden vahvistaminen perustuslain tasolla kertoo yhdenvertaisuuden lähtökohdalle jo itsenäisen Suomen varhaisina vuosina annetusta keskeisestä merkityksestä, vaikkakin erityisesti säätyerioikeuksien säilyttämisen on todettu toteuttaneen kansalaisten yhdenvertaisuutta puutteellisesti<sup>61</sup>.

Yhdenvertaisuussäännös ei ollut esillä vielä hallituksen esityksessä eikä hallitusmuodon valmistelemiseksi laaditussa perustuslakikomitean mietinnössä, vaan lisättiin valmisteluun perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta<sup>62</sup>. Valiokunta katsoi ”kaikkien yhdenvertaisuuden lain edessä” ennen muuta kuuluvan kansalaisten yleisiin oikeuksiin, jolloin sen mielestä oli asianmukaista ottaa periaatteen mukainen säännös hallitusmuotoon.<sup>63</sup> Eriäviä mielipiteitä tai vastalauseita ei kyseisen pykälän osalta perustuslakivaliokunnassa esitetty. Hallitusmuodon jatkokäsittely samoin eteni näiltä osin muutoksitta<sup>64</sup>, ja säännös hyväksyttiin lakiin seuraavassa muodossaan:

Suomen kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain edessä.

Aiemmassa valmistelussa yhdenvertaisuuden periaate oli läsnä Mechelinin senaatin 1.7.1907 päivätyssä ehdotuksessa Suomen hallitusmuodoksi. Ehdotuksen 74 § kuului: ”Sukupuolen, uskonnontunnustuksen taikka säädyn erilaisuus ei tuota mitään eroavaisuutta Suomen kansalaisten yleisiin oikeuksiin”, jolloin säännös oli positiivisen yhdenvertaisuuden takeen sijaan laadittu kielteiseen muotoon. Vuoden 1917 perustuslakikomitea muutti useiden Mechelinin senaatin ehdotuksen säännösten vastaavan sanamuodon positiivisiksi takeiksi kyseessä oleville oikeuksille, mutta asiaa enempää perustelematta päätyi poistamaan ehdotuksestaan yhdenvertaisuutta koskeneen säännöksen.<sup>65</sup> Mäkelä on aiemmin arvioinut komiteamietinnön julkisia virkoja koskeneen sääntelyn perusteluissa näkyneen mahdollisia yhtymäkohtia ratkaisuun<sup>66</sup>. Yhdenvertaisuuden idea sinänsä oli Viljasen näkemyksen mukaan iskostunut vahvasti suomalaisten liberaalien käsityksiin jo vuosien 1863–1864 valtiopäivillä<sup>67</sup>.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä samoin kuin oikeustieteen piirissä Hallitusmuodon 5 §:n yhdenvertaisuussäännöstä ja sen sisältöä käsiteltiin 1930-luvulle saakka niukasti<sup>68</sup>. Kaikkinensa säännöksen voidaan todeta tyypistyneen suomalaisessa 1900-luvun

---

<sup>61</sup> Viljanen 1988, 228. Viljasen tapaan myös Erich tulkitsee, ettei Hallitusmuoto kumonnut vuosina 1723 ja 1789 annettuja säätyerioikeuksia edes niiltä osin, jotka tuottivat erikoisetuja yksityisille kansalaisille. Erich 1924, 222–223.

<sup>62</sup> HE 17/1919 vp; KM 11/1917.

<sup>63</sup> PeVM 2/1919 vp, 3.

<sup>64</sup> SuVM 12/1919 vp; EV 14.6.1919.

<sup>65</sup> Kastari 1972, 34–38. Viljanen näkee vuonna 1918 jatkuneella samansuuntaisella valmistelulla olleen kytköksensä kansalaissotaan, jonka jälkeen valmiutta säätyprivilegioiden kumoamiseen ei enää ollut. Viljanen 1988, 234.

<sup>66</sup> Mäkelä 2013, 70.

<sup>67</sup> Viljanen 1988, 219–228.

<sup>68</sup> Ks. Hidén 1975, 28–34.

alkupuolen perusoikeusajattelussa ensi sijaisesti muodollisen yhdenvertaisuuden turvaamiseen lain edessä. Suuntaus oli vastaava kuin eurooppalaisessa oikeusajattelussa yleisemminkin.<sup>69</sup>

Yleisen yhdenvertaisuussäännöksen lisäksi yhdenvertaisuuden lähtökohta oli läsnä myös eräissä muissa Hallitusmuotoon sisältyneissä Suomen kansalaisten yleisiä oikeuksia ja oikeusturvaa koskeneissa säännöksissä. Sivistyksellisten oikeuksien kannalta merkittävien näistä oli suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisten ja taloudellisten tarpeiden tyydyttämistä koskenut säännös (HM 14.3 §), jonka muodostumista tarkastellaan lähemmin opetus- ja kirjastotointa koskeneiden säännösten analysoinnin yhteydessä. Viitteitä tulevaan syrjäntäkieltosääntelyyn puolestaan antoi Hallitusmuodon 9 §, jonka mukaan *”Suomen kansalaisen oikeudet ja velvollisuudet ovat riippumattomat siitä, mihin uskonnolliseen yhdyskuntaan hän kuuluu tai kuuluuko hän mihinkään sellaiseen yhdyskuntaan”*. Julkisiin virkoihin nähden olivat kuitenkin voimassa näistä säädetyt rajoitukset, ellei lailla toisin säädetty.

Tavallisen lain tasolla ei kokoavaa, tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskenutta, perustuslain yhdenvertaisuussäännöstä täsmentävää säädöstä Hallitusmuodon hyväksymisen jälkeen 1920-luvun aikana annettu. Sen sijaan aluetta koskenutta sääntelyä sisältyi erilaisiin säädöksiin, kuten kansakoulua, työväenopistoja ja kirjastoakin koskeneeseen sääntelyyn.

Hallitusmuotoehdotuksen valmistelleen perustuslakikomitean jäsenistöön kuului luonnollisesti keskeisiä, Suomen poliittiseen johtoon kuuluneita henkilöitä. Komitean puheenjohtajana toimi Kaarlo Juho Ståhlberg (1865–1952), joka sittemmin tasavallan ensimmäisenä presidenttinä myös loi perustaa vuoden 1919 Hallitusmuodon mukaisen valtiovallan käyttämiselle. Koulutukseltaan Ståhlberg oli filosofian kandidaatti ja molempain oikeuksien tohtori, jolle suomenmielisyys ja -kielisyys tulivat sukuperintönä. Virkaurallaan ennen presidentiksi tuloaan hän työskenteli muun muassa Helsingin yliopiston hallinto-oikeuden professorina ja kansanedustajana. Perustuslakikomitean puheenjohtajana Ståhlberg toimi kevästä 1917 saakka, ja perustuslakivaliokunnan puheenjohtajana vuoden 1917 valtiopäivillä. Presidenttikautensa päätyttyä vuonna 1925 Ståhlberg jatkoi työskentelyään lainvalmistelukunnan jäsenenä.<sup>70</sup>

Perustuslakivaliokunnan muihin jäseniin kuuluivat Johan Richard Danielson-Kalmari (1853–1933), Frans Oskar Lilja (1871–1928), August Raatikainen (1884–1952), Anton Kotonen (1876–1936), Juho Kusti Paasikivi (1870–1956), Rabbe Axel Wrede (1851–1938), Santeri Alkio (1862–1930), Julius Grotenfelt (1859–1929), Otto Wille Kuusinen (1881–1964), Einari Laaksovirta (1885–1935) sekä Yrjö Sirola (1876–1936), joista viisi viimeksi mainittua eivät ottaneet osaa komiteamietinnön lopulliseen käsittelyyn. Komitean jakautuneisuus ja esiintyneet näkemuserot heijastelevat vallinnutta yhteiskunnallista tilannetta. Professori Robert Hermansonilta komitea toteaa saaneensa ehdotuksesta Suomen Hallitusmuodoksi pyytämänsä lausunnon. Komitean antama ehdotus ei ollut yksimielisesti kaikkien jäsentensä tukema, mutta jätetyt vastalauseet eivät koskeneet Hallitusmuotoon sisältyneitä yhdenvertaista oikeutta

---

<sup>69</sup> Viljanen 1988, 249–250.

<sup>70</sup> Tyynilä 2000, Kansallisbiografia-verkkojulkaisu.

kansakouluopetukseen tai muuhun tässä tutkimuksessa tarkasteltavaan sivistykseen koskeneita säännöksiä.<sup>71</sup>

### 2.2.3 Opetus- ja kirjastotoiminta koskeneen sääntelyn muodostuminen

Itsenäistyneelle Suomelle hyväksytyssä Hallitusmuodossa säänneltiin myös opetus- ja kirjastotoimen tehtäväaluetta. Opetustointa koski oma, kahdeksas luvunsa, minkä lisäksi Suomen kansalaisten yleisiä oikeuksia ja oikeusturvaa koskeneen luvun 14 §:ssä säänneltiin maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisiä ja taloudellisia tarpeita tyydytettävän samanlaisten perusteiden mukaan. Säännöksellä oli vahvat yhteytensä kansalaisten yhdenvertaisuutta turvanneeseen Hallitusmuodon 5 §:ään. Edelleen opetustointa koski läheisesti Hallitusmuodon 8 §, joka turvasi Suomen kansalaisen oikeuden harjoittaa uskontoa, sekä toisaalta myös vapauden luopua uskonnollisesta yhdyskunnasta, johon hän kuului.

Käsillä olevan tutkimuksen kannalta keskeisin opetustointa koskeneen luvun säännöksistä oli 80 §, jossa todettiin kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista sekä valtion ja kuntien velvollisuuksista kansakoulujen kannattamiseen säädettävän lailla. Edelleen lailla säädettiin yleisestä oppivelvollisuudesta. Opetus kansakouluissa oli säännöksen mukaan oleva kaikille maksuton. Hallitusmuodon 82 §:ään sisältyi lisäksi säännös yksityiskouluissa ja muissa kasvatustilaisuuksissa annettavasta opetuksesta sekä maininta siitä, ettei kotiopetus ollut viranomaisten valvonnan alasta.

Perustaa kansakoulua koskeneelle itsenäisen Suomen oikeudelliselle sääntelylle loi 11.5.1866 annetun kansakouluasetuksen myötä tapahtunut kehitys. Asetus sisälsi säännökset ja määräykset Suomen alueen kansakoulutoimen hallinnosta, seminaareista, seminaarien mallikouluista, kansakoulutoimesta kaupungeissa ja maalla sekä yksityisistä kansakouluista. Kyseessä oli ensimmäinen Suomea koskenut kansakouluasetus. Asetuksen antamisen yhteydessä vahvistettiin myös seminaarien ohjesääntö sekä seminaarien ja niiden mallikoulujen opetussuunnitelmaa koskenut sääntö. Edelleen samana päivänä annettiin kouluakin koskeneita näkökohtia sisältänyt Keisarillisen Majesteetin Armollinen Julistus.<sup>72</sup>

Hallitusmuodon hyväksymisen myötä ajankohtaiseksi säädöksen 80 §:n mukaisesti tuli kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista sekä yleisestä oppivelvollisuudesta säätäminen. Hallitus antoi ensin mainittua koskeneen esityksensä jo vuoden 1921 valtiopäivillä, mutta silloin tämä ei eduskunnan käsittelyyn saakka ehtinyt. Uuden esityksensä hallitus antoi asiassa vuoden 1922 valtiopäivillä. Esityksen tavoitteena oli kansakoulutoimen johtoa ja valvontaa sekä kansakoulujen perustamista, ylläpitämistä ja hoitoa koskeneiden säännösten saattaminen

---

<sup>71</sup> KM 11/1917. Ks. tarkemmin perustuslakivaliokunnan jäsenistä Mylly 1997; Polvinen 1997; Sundström 1998; Soukola 2000; Kautto 2001; Sainio 2001; Modéen 2002; Vares 2003; Tyynilä 2005; Bergholm 2006. Kansallisbiografia-verkkójulkaisuja.

<sup>72</sup> Nurmi 1966, 15; ks. myös Halila 1949, 365–377.



asetuksen sijaan lailla annetuiksi. Laajakantoisia muutoksia kansakoulun oppiaineisiin ei uskontoa lukuun ottamatta katsottu tarvitun.<sup>73</sup>

Uskonnonvapautta koskeneessa sääntelyssä tapahtunut kehitys näkyi hallituksen tapaan myös sivistysvaliokunnassa käydyssä keskustelussa. Valiokunnan mietinnössä asiaa käsiteltiin suhteellisen laajasti, samoin mietintöön jätetyt kolme vastalauseetta (H. Pulkkinen ja E. Mäkelin, K. H. Wiik, F. Ahlfors, M. Sillanpää, A. Louhelainen ja A. Sommarberg, sekä M. Pesonen, P. Virkkunen, J. Lindberg, A. Nuora ja M. Pitkänen) keskittyivät käsittelemään uskonnonopetukseen liittyneitä kysymyksiä.<sup>74</sup> Tematiikalla on kiinteä yhteytensä käsillä olevassa tutkimuksessa tarkasteltaviin sääntelyn sisältämiin yhdenvertaisuuden elementteihin. Eduskunnan vastauksen myötä lakiehdotuksen käsittely jatkui seuraavilla valtiopäivillä, ja hyväksyttiin eduskunnassa 20.2.1923<sup>75</sup>. Uskonnonvapautta koskeneet linjaukset olivat selvästikin 1920-luvun suomalaisessa yhteiskunnassa tärkeitä; näitä koskenutta keskustelua käytiin vilkkaana jo vuoden 1921 valtiopäivillä<sup>76</sup>.

Laki oppivelvollisuudesta (101/1921) annettiin 15.4.1921, ja astui voimaan 1.8.1921. Ennen presidentin allekirjoitusta eduskunta oli hyväksynyt lain 23.11.1920. Lainvalmisteluaineiston mukaan tavoitteena oli yleisen kansansivistyksen tarjoaminen, mikä katsottiin mahdolliseksi ainoastaan velvoittavan sääntelyn avulla. Sääntelyn luomista pidettiin edelleen ajankohdan tärkeimpänä sivistystehtävänä. Oppivelvollisuus oli hallituksen esityksessä ulotettu koskemaan myös jatko-opetusta.<sup>77</sup>

Oppivelvollisuutta koskeneen sääntelyn valmistelu oli jatkunut pitkään. Eduskuntaesityksillä asia oli pantu vireille jo vuoden 1907 valtiopäivillä, samoin Senaatti oli varhain valmistelussa mukana. Taloudellisista tekijöistä johtuen asiassa eteneminen kuitenkin siirtyi, kunnes 1910-luvun loppupuolella lain säätämiseksi katsottiin olevan välttämätön tarve. Tarve johtui ensi sijassa kansakouluopetuksen ulkopuolelle jääneiden lasten ja nuorten suuresta määrästä sekä Suomen pyrkimyksestä saavuttaa sijansa sivistyskansojen joukossa.<sup>78</sup>

Yleistä oppivelvollisuutta koskevan sääntelyn hyväksyminen tarkoitti merkittäviä opetuksen järjestämisestä johtuneita kustannuksia, ja hallituksen esityksen yhteydessä esitettiin samalla hyväksyttäväksi kansakoululaitoksen kustannuksia koskenut laki (102/1921). Lähtökohtana oli säännöllisiin kansakoulumenoihin perustuvan valtionavustusjärjestelmän luominen myös maalaiskuntiin, minkä myötä laajenevan järjestelmän aiheuttamaa työmäärää pyrittiin kohtuullistamaan. Laki esitettiin säädettäväksi oppivelvollisuudesta annettavaan lakiin nähden

---

<sup>73</sup> HE 28/1922 vp, 1-4. Ks. opetustoimen järjestelyistä myös muutama vuosi kansakoulutoimen järjestysmuotoa koskeneen lain hyväksymisen jälkeen annettu asetus opetustoimen järjestämisestä Ahvenanmaan maakunnassa (161/1924).

<sup>74</sup> SiVM 5/1922 vp, 1-7.

<sup>75</sup> EV 21.12.1922; SuVM 1/1923; EV 20.2.1923. Ks. myös SuVM 38/1922 vp.

<sup>76</sup> Ks. EP 22.4.1921, 87-138. Asian käsittelyä ei yhden täysistunnon aikana saatu päätökseen, vaan sitä jatkettiin myöhemmin. Ks. EP 3.5.1921, 369-376. Keskustelun päätteeksi ehdotus uskonnonvapauslaiksi hyväksyttiin lopulta lepäämään.

<sup>77</sup> HE 13/1919 vp, 1-2; SiVM 5/1919, 1. Ks. myös hallituksen esitys 13/1918 vp, jonka pohjalle seuraavan vuoden valtiopäivillä annettu esitys rakentui. Eduskunta lähetti esityksen sivistysvaliokunnan valmistavaan käsittelyyn, mutta valiokunta ei ollut ehtinyt antaa mietintöä asiassa. EV 28.2.1919.

<sup>78</sup> HE 13/1919 vp, 1-2. Ks. oppivelvollisuuslain säätämisestä ja toteuttamisesta myös Koulutoimen Ylihallitus 1912, 1-12; Halila 1950, 14-24.

erillisenä, sillä sitä arvioitiin jouduttavan muuttamaan viimeksi mainittua tiiviimmällä aikavälillä.<sup>79</sup>

Sivistysvaliokunnan mietinnössä oppivelvollisuuslakia koskeneeseen hallituksen esitykseen ehdotettiin tehtäväksi ainoastaan joitakin muutoksia, sen sijaan valiokunta katsoi tarpeelliseksi monissa kohdin muuttaa kansakoululaitoksen kustannuksia koskenutta lakiesitystä. Tarve perustui ensi sijassa vallinneisiin korkeisiin elinkustannuksiin. Sekä oppivelvollisuudesta annettavaan lakiin että kansakoululaitoksen kustannuksista annettavaan lakiin esitettyjen muutosten tavoitteena oli ensi sijassa oppivelvollisuuden tehokkaan toteutumisen edistäminen.<sup>80</sup>

Sivistysvaliokunnan mietintöön jätettiin kaksi vastalauseetta, joista ensimmäisessä, J. Ailion, O. Korhosen, W. Korhosen, E. L. Hildénin, F. Ahlforsin, T. Pöyhösen ja J. Helon allekirjoittamassa, korostettiin oppivelvollisuuden *yleisyyttä* siten, että se ulotettaisiin maan syrjäisimpiinkin kolkkiin, sekä oppivelvollisuuden *yhtäläisyyttä* harvaan ja tiheään asuttujen alueiden asukkaiden välillä. Esityksen tekijät olisivat siten edistäneet yksilöiden sivistyksellistä yhdenvertaisuutta sivistysvaliokunnan antamaan mietintöön nähden laajemmin. Vastalauseessa tehdyt esitykset oli kuitenkin sen allekirjoittaneiden näkemyksen mukaan valmisteltu maltillisiksi ja vallinneissa olosuhteissa toteutettavissa oleviksi. Toisessa, J.P. Kokon ja H. Taskisen jättämässä vastalauseessa lähtökohdaksi otettiin yhtenäisen, kuusiluokkaisen kansakoulujärjestelmän luominen kahtiajakautuneiden ylä- ja alakansakoulujen sijaan.<sup>81</sup> Eduskunnan 11.3.1920 antamassa vastauksessa todettiin ainoastaan eduskunnalle annetun hallituksen esityksen laiksi oppivelvollisuudesta ja laiksi kansakoululaitoksen kustannuksista, joihin laadittua sivistysvaliokunnan mietintöä eduskunta ei kuitenkaan ollut ehtinyt käsitellä<sup>82</sup>. Eduskunnan suuren valiokunnan käsittelyssä lakiehdotukset olivat sittemmin syksyllä 1920, minkä jälkeen eduskunta 23.11.1920 hyväksyi nämä astumaan voimaan 1.8.1921<sup>83</sup>. Asetus kansakoululaitoksen kustannuksista annetun lain täytäntöönpanosta annettiin saman vuoden heinäkuussa (184/1921).

Sivistysvaliokunta koostui pitkälti opetusalan ammattilaisista. Valiokunnan puheenjohtajana toimi jumaluusopin tohtori, kirkkoherra Paavo Virkkunen (1874–1959), ja jäsenenä filosofian tohtori Julius Ailio (1872–1933), postiljooninvaimo Fanny Ahlfors (1884–1947), kansakoulunopettajatar Fanny Hannula (1874–1938), filosofian tohtori Johan Helo (osittain, 1889–1966), insinööri Erik Leopold Hildén, toimittaja Väinö Hupli (osittain, 1886–1934), kansanopiston johtaja Rope Kojonen (osittain, 1874–1931), kansakoulunopettaja Juho Pekka Kokko (1865–1939), kansakoulunopettaja Vilho Korhonen (1867–1945), pastori Antti Kukkonen (1889–1978, konsentti Juhani Leppälä (1880–1976), kansanopiston johtaja Aarno

<sup>79</sup> HE 13/1919 vp, 3-7.

<sup>80</sup> SiVM 5/1919 vp, 1-31.

<sup>81</sup> SiVM 5/1919 vp, 32-43.

<sup>82</sup> EV 11.3.1920.

<sup>83</sup> EV 23.11.1920. Oppivelvollisuudesta annettua lakia täsmennettiin ja täydennettiin sittemmin jo tulevina vuosina. Esimerkin yleisen oppivelvollisuuden toteuttamisessa esiintyneistä haasteista ja oppilaiden saamisesta kouluun antaa vuoden 1923 valtiopäivillä hyväksytty muutos, jonka myötä kahden ylemmän vuosiluokan oppilaat voitiin vapauttaa koulunkäynnistä enintään neljäksi viikoksi *kiireimpänä maatalous- tai muiden väestön* mietintöön jätetyssä K. V. Åkerblomin, L. Jernin ja O.H. Jussilan allekirjoittamassa vastalauseessa sanamuoto esitettiin yleisemmäksi edellyttäen vapautusta koulunkäynnistä myönnettäväksi *maatalous- tai muiden väestön vakinaiseen elinkeinoon kuuluvien kiireellisten töiden sitä vaatiessa*. Ks. HE 5/1922 vp; SiVM 3/1922 vp; SuVM 9/1922 vp; EV 27.10.1922; HE 5/1923 vp; SiVM 1/1923 vp; SuVM 6/1923 vp; EV 6.3.1923.

Pesonen (osittain, 1886–1927), kansakoulunopettaja Taavetti Pöyhönen (1882–1965), maanviljelijä Juho Snellman (1866–1926), maanviljelijä Heikki Taskinen (1866–1943), kansakoulunopettaja K.V. Åkerblom (1877–1954) ja kansanopiston johtaja John Österholm (1882–1960). Varajäseninä käsittelyyn osallistuivat maanviljelijä Kustaa Elovaara, opettaja Olli Korhonen, tarkastaja Miina Sillanpää ja kansakoulunopettaja Matti Valkonen, joista tunnetuimpiin aina tähän päivään saakka lukeutuu Suomen ensimmäiseksi naisministeriksi kohonnut sosialidemokraatti Sillanpää (1866–1952), jonka ura ministerinä ja kansanedustajana jatkui 38 valtiopäivien ajan vuosina 1907–1947. Vaatimattomista lähtökohdista edennyt Sillanpää työskenteli erityisesti naisten aseman parantamiseksi, missä yhdenvertaisilla koulutusmahdollisuuksilla oli ja on edelleen keskeinen merkityksensä. Valtakunnanpolitiikan lisäksi Sillanpää toimi kunnallispoliitikkona.<sup>84</sup> Muista sivistysvaliokunnan jäsenistä eduskunnan puhemiehenä ja opetusministerinäkin toiminut kokoomuslainen Paavo Virkkunen (1874–1959) kuului tunnettuun Snellmanin sukuun<sup>85</sup>. Virkkusen lisäksi myös jäsenet Ailio ja Kukkonen toimivat opetusministereinä. Kaikkinensa valiokunnan voidaan todeta muodostuneen monella tavoin suomalaisen kansansivistystyön edistämiseen sitoutuneista henkilöistä.<sup>86</sup>

Oppivelvollisuuslain ja kansakoululaitoksen kustannuksista annetun lain säätämistä edelsi vilkas eduskunnan ensimmäisessä käsittelyssä käyty keskustelu, jossa nostettiin esiin myös asioita, joihin sivistysvaliokunnan käsittelyssä oli kiinnitetty huomiota. Puheenvuoron käyttivät edustajat Mikael Soininen (professori, Helsinki), Arthur Olivier Wuorimaa (rovasti, Kymi), Mikko Piitulainen (maanviljelijä, Impilahti), Juho Pekka Kokko (kansakoulunopettaja, Rautu), Juho Torppa (maanviljelijä, Kälviä), Kyösti Kallio (maanviljelijä, Nivala), Erik Leopold Hildén (insinööri, Kirkkonummi), Juhani Leppälä (konsulentti, Sortavala), Julius Ailio (filosofian tohtori, Helsinki), Miina Sillanpää (tarkastaja, Helsinki), Olga Leinonen (kutojatar, Helsinki), Alexander Fränti (opettaja, Kittilä) ja ministeri Vilkku Joukahainen (kansakoulunopettaja, Hamina). Yleisesti ottaen lakiehdotusta pidettiin tarpeellisena, mutta muun muassa kansanedustajat Wuorimaa ja Piitulainen olisivat ala- ja yläkouluissa annettavan opetuksen sijaan pitäneet parempana ratkaisuna yhtenäisen kansakoulun muodostamista. Edustaja Kokko puolestaan piti tärkeänä sitä, ettei opettajakuntaa eroteltaisi alakansakoulun ja yläkansakoulun opettajiin, vaan näiden sijaan kouluilla toimisi keskenään saman kasvatuksen ja sivistyksen saaneita kansakoulunopettajia, joita voitaisiin käyttää joustavasti eri luokka-asteiden opetuksessa. Oppivelvollisuuslain toteuttamiseen aiheuttamiin kustannuksiin kiinnitettiin huomiota useammassa puheenvuorossa – osassa kriittiseen sävyyn, osassa todeten tehtävä siinä määrin tärkeäksi, että siihen tuli panostaa myös taloudellisesti.<sup>87</sup>

Edustaja Ailio rakensi oman puheenvuoronsa sosialidemokraattien oppivelvollisuutta kohtaan omaksumien periaatteiden ympärille. Hänen mukaansa oppivelvollisuus oli saatava yleiseksi ja yhtäläiseksi siten, että myös maaseudulla asuvien lasten mahdollisuus kansakoulun käymiseen

---

<sup>84</sup> Lähteenmäki 2002. Kansallisbiografia-verkkajulkaisu.

<sup>85</sup> Vares 2001. Kansallisbiografia-verkkajulkaisu.

<sup>86</sup> SiVM 5/1919 vp, 31. Opetusalan tehtävissä tehdyn työuran lisäksi osa sivistysvaliokunnan jäsenistä, kuten Paavo Virkkunen, Julius Ailio ja Juhani Leppälä, julkaisi myös opetus- ja kulttuurialan kysymyksiä käsitteittä teoksia. Kansanedustaja- ja ministeritehtävissä sivistyssektorin alueeseen keskittyivät erityisesti Julius Ailio, Juhani Leppälä ja Antti Kukkonen, joka toimi opetusministerinä kaikkienensa seitsemän kautta. Mylly 1998; Autio 1999; Kaarninen 2001; Vares 2001; Uola 2000, 2001, 2005. Kansallisbiografia-verkkajulkaisuja.

<sup>87</sup> EP 9.4.1920, 99–126.

olisi ollut todellinen. Tavoite edellytti Ailion mukaan myös vähävaraisten perheiden avustamista. Kansanedustajat Miina Sillanpää ja Olga Leinonen olivat Ailion kanssa samoilla linjoilla. Edustaja Alexander Fränti ilmaisi olevansa yleensä ottaen lakiehdotuksen kannalla, edustaja Juhani Leppälä sen sijaan esitti tämän palauttamista sivistysvaliokunnan käsittelyyn uusille perusteille rakennettavaksi. Keskustelun päätteeksi eduskunnan toinen varapuhemies julisti asian ensimmäisen käsittelyn päättyneeksi ja mietinnön lähetettäväksi suurelle valiokunnalle.<sup>88</sup>

Toisessa käsittelyssä eduskunnassa käyty keskustelu käynnistyi erityisesti yhtenäisen kuusivuotisen kansakoulujärjestelmän muodostamista sekä yleisen oppivelvollisuuden aiheuttamia kustannuksia koskeneiden kysymysten tarkastelulla. Tehtyjä laskelmia epäiltiin, ja katsottiin voitavan alentaa yhtenäisen kansakouluopetuksen avulla. Ehdotus olisi merkinnyt alempien vuosiluokkien opetuksen antamista aikana, jolloin ylempien vuosiluokkien opetus ei kyseisen lukuvuoden osalta ollut käynnissä. Keskustelun aikana edustaja Jaakko Loppi esitti edustaja Juho Kokon ja useiden muiden kannattamana mietinnön palauttamista sivistysvaliokuntaan ”laskelmain tekemistä varten sekä yhtenäisestä että kaksiosaisesta koulumuodosta sekä muodostettavaksi yhtenäisen koulumuodon mukaisesti”. Eduskunta päätti kuitenkin jatkaa asian käsittelyä äänin 106–72.<sup>89</sup>

Jatkokeskustelussa edustaja Julius Ailio nosti sosialismin asettamina tavoitteina kansakouluopetukselle esiin henkisen sivistyksen, ruumiillisen kasvatuksen sekä käytännöllisen opetuksen antamisen. Tavoitteiden saavuttamista pidettiin mahdollisena kaikille yleisen koulun, joka nivoutuisi osaksi aina lastentarhasta yliopistoon ja korkeakouluun jatkuvan koululaitoksen kokonaisuutta, kautta. Edelleen ajattelutavassa korostui pedagogisiin kysymyksiin panostamisen merkitys. Edustaja Paavo Virkkunen, jonka näkemyksiin edustaja Kustaa Linna totesi voivansa monilta osin yhtyä, puolestaan toi puheenvuorossaan esiin erityisesti kansakoulussa opettavien aineiden luettelemisen tärkeyttä oppivelvollisuudesta annettavaksi esitettävässä laissa.<sup>90</sup>

Yleiskeskustelun jälkeen vuorossa ollut oppivelvollisuuslakiehdotuksen yksityiskohtainen käsittely johti useisiin äänestyksiin. Erityisen vilkasta keskustelua käytiin edellä mainitusta oppiaineiden luettelemisesta laissa, mihin nivoutui myös kysymys kouluissa annettavasta uskonnonopetuksesta.<sup>91</sup>

Eduskunnan toisessa käsittelyssä jatkettiin keskustelua myös oppivelvollisuuden aiheuttamista kustannuksista pohtien erityisesti opettajille rakennettaviin asuntoihin sekä heille myönnettäviin luontoisetuihin ja työstä maksettavaan palkkaan liittyneitä kysymyksiä. Opettajille säädettäväksi esitettyjä etuuksia olisivat rajoittaneet muun muassa edustajat Junes ja Lohi. Opettajien näkökulmasta asiaa puolestaan katsoivat ja heille kuuluvia etuuksia puolustivat muun muassa edustajat Valkonen, Åkerblom, Soininen, Fränti, Thuneberg, Roos ja Hannula. Keskustelun aikana tehtiin kannatetut esitykset sekä kansakoululaitoksen kustannuksista annetun lakiehdotuksen 5 että 6 §:iin liittyen, joista jälkimmäiset koskivat opettajille rakennettavien asuntojen koon rajoittamista (edustaja Junes, kannattajana edustaja

---

<sup>88</sup> EP 9.4.1920, 99–126.

<sup>89</sup> EP 26.10.1920, 960–982.

<sup>90</sup> EP 26.10.1920, 982–988.

<sup>91</sup> EP 27.10.1920, 988–1020.

Lohi), lain 6 §:n hyväksymistä sivistysvaliokunnan esittämässä muodossaan (edustaja Valkonen, kannattajana edustaja Fränti), ja säännöksen hyväksymistä hallituksen esittämän mukaisena (edustaja Åkerblom, kannattajina edustajat Roos ja Hannula). Äänestyksen päätteeksi puheenjohtaja totesi eduskunnan hyväksyneen lakiehdotuksen 6 §:n suuren valiokunnan esittämässä muodossa. Lakiehdotuksen 5 §:n eduskunta päätyi samoin hyväksymään suuren valiokunnan esityksen mukaisena. Opettajien palkkausta säännellyt lakiehdotuksen 7 § hyväksyttiin edelleen äänestyksen jälkeen, lakiehdotuksen 8-13 §:t puolestaan keskustelutta. Lakiehdotuksen 14 § sai eduskunnan käsittelyssä sivistysvaliokunnan esittämän muodon.<sup>92</sup>

Kansakoulujen merkitys muodostui itse opetuksen antamisen ohella tärkeäksi myös lasten yleisemmän hyvinvoinnin kannalta, mihin liittyen eduskunta teki kansakoululaitoksen kustannuksista annettua lakiehdotusta koskeneessa toisessa käsittelyssä edustaja Miina Sillanpään esityksestä oleellisen muutoksen. Sillanpään ehdotus oppivelvollisuuslain 20 §:n 2 momentiksi kuului: *”Tässä tarkoituksessa on kullakin koululla vähävaraisille lapsille järjestettävä koulun aikana ilmainen koulukeittojakelu.”* Sillanpään ehdotus voitti äänestyksessä suuren valiokunnan ehdotuksen yhdellä äänellä (73 jaa-ääntä, 74 ei-ääntä). Koska suuren valiokunnan ehdotusta ei ollut hyväksytty muuttamattomana, totesi puhemies lakiehdotukset lähetettävän sanamuodoiltaan sellaisina, kuin ne oli eduskunnan päätöksellä hyväksytty, takaisin suureen valiokuntaan, jonka käsittelyn jälkeen lakiehdotuksen toista käsittelyä jatkettaisiin.<sup>93</sup>

Oppivelvollisuutta koskeneiden lakiehdotusten toinen käsittely jatkui eduskunnassa 19.11.1920. Päähuomion keskustelussa sai edellä mainittu kansakoululaitoksen kustannuksista annetun lakiehdotuksen 20 §, josta suuri valiokunta oli poistanut eduskunnan edustaja Miina Sillanpään ehdotuksesta tekemän lisäyksen kaikille vähävaraisille lapsille järjestettävästä koulukeittojakelusta. Äänestyksen jälkeen eduskunta tällä kertaa hyväksyi suuren valiokunnan ehdotuksen äänin 83–71. Puheenjohtaja totesi asian toisen käsittelyn päättyneeksi. 23.11.1920 käydyssä kolmannessa käsittelyssä edustaja Ramsay ehdotti useiden edustajien kannattamana sekä oppivelvollisuutta koskeneen lakiehdotuksen että kansakoululaitoksen kustannuksista annetun lakiehdotuksen jättämistä lepäämään yli vaalien, minkä myötä puhemies totesi asian ratkaisun siirtyvän Valtiopäiväjärjestyksen 57 §:n 5 momentin mukaan eduskunnan seuraavaan istuntoon, jossa molemmat lakiehdotukset lopulta hyväksyttiin.<sup>94</sup>

Yleisen oppivelvollisuuden hyväksymistä koskevista keskusteluissa nousi yhtäältä voimakkaasti esiin yksilön oikeuden näkökulma, toisaalta jokaista koskevan oppivelvollisuuden merkitystä voidaan tarkastella yhteiskunnan kannalta. Lapselle sääntely loi vahvan oikeuden opetuksen piiriin pääsyyn, mikä häntä itseään samalla koskeneen velvollisuuden lisäksi asetti velvollisuuksia myös hänen huoltajilleen samoin kuin kunnille ja valtiollekin opetuksen järjestäjinä ja rahoittajina. Yksilön oikeus turvattiin siten myös tilanteissa, joissa hänen vanhempansa olisivat muutoin vastustaneet opetukseen osallistumista, tai valtio ja kunnat olisivat katsoneet paremmaksi suunnata resurssejaan muualle. Opetus oli

---

<sup>92</sup> EP 27.10.1920, 1023–1030.

<sup>93</sup> EP 27.10.1920, 1039–1043.

<sup>94</sup> EP 23.11.1920, 1361–1400, 1409–1410. Ks. eduskunnassa ja yhteiskunnassa laajemminkin käydyistä, oppivelvollisuuden säätämistä koskeneesta keskustelusta myös Tuomaala 2011, 95–110.

järjestettävä ja oppivelvollisen siihen osallistuttava.<sup>95</sup> Vaikka eri poliittisten ryhmien lähtökohdat oppivelvollisuuslain valmistelussa osittain erosivat toisistaan, nivoutuivat tavoitteet myös keskenään yhteen, mikä edesauttoi lainsäädäntötyössä onnistumista.

Halilan tapaan yleisen oppivelvollisuuden hyväksymisen voidaan todeta muodostaneen merkittävän päätöksen, joka liitti suomalaiset yhä lujemmin sivistyskansojen joukkoon. Lain toteuttaminen luonnollisesti tarkoitti samalla valtavasti työtä ja taloudellista panostusta asetettujen tavoitteiden toteutumiseksi.<sup>96</sup> Kansakouluopetusta säännelleenä lakina Hallitusmuodon hyväksymistä seuranneina vuosina säädettiin samoin laki yksityisten kansakoulujen valtioavusta (69/1925). Edelleen sääntelyä luotiin asetusten tasolla<sup>97</sup>. Annettua sekä aiemmin voimaanastunutta sääntelyä muutettiin ja täydennettiin tietyiltä osiltaan suhteellisen tiiviisti<sup>98</sup>, ja vuonna 1926 hyväksyttiin muun muassa jo uusi laki kansakoululaitoksen kustannuksista (180/1926).

Lainsäädännön lisäksi opetussuunnitelmakomitea hahmotteli vuonna 1916 julkaisemassaan alustavassa mietinnössään suuntaviivoja alakansakoulujen työn uudistamiseksi ja järjestämiseksi. Varsinainen mietintö valmistui vuonna 1925.<sup>99</sup> Sivistyksellisen yhdenvertaisuuden sisällön kannalta alakansakoulun opetussuunnitelman voidaan katsoa täsmentäneen lainsäädännön tasolla annettuja lähtökohtia.

Kuten komiteamietinnön valmisteluun käytetty useiden vuosien aikakin kertoo, ei tehtävä ollut helppo ja yksinkertainen. Ylihallitus oli keväällä 1912 saanut oikeutuksen kansakoulun opetussuunnitelman valmistelua varten koottavan yhdeksänjäsenisen komitean asettamiseen, missä yhteydessä Keisarillinen Senaatti samalla määräsi komitean tehtäväksi

---

<sup>95</sup> Vrt. Mäkelä 2013, 105–106.

<sup>96</sup> Halila 1950, 19.

<sup>97</sup> Ks. mm. Asetus maalaiskuntain alakansakoulujen opettajain oikeudesta lukea virkavuosi- ja lisäpalkkiota ja eläkettä varten palvelusaika ennen oppivelvollisuus- ja kansakoululaitoksen kustannuslain voimaanastumista sekä säädettyä kelpoisuutta vailla palveltu aika lähivuosina sen jälkeenkin (287/1921); Asetus kunnallisten alakansakoulujen opettajain kelpoisuudesta (189/1921); Asetus kouluhallituksesta (71/1924); Asetus opetustoimen järjestämisestä Ahvenanmaan maakunnassa (161/1924); Asetus yksityisten kansakoulujen valtioavusta annetun lain toimeenpanosta (70/1925); Asetus kuuromykkäin- ja sokeainoppilaitosten uudestajärjestämisestä maaliskuun 29 päivänä 1904 annetun asetuksen 3 ja 6 kohdan muuttamisesta toisin kuuluvaksi (253/1928).

<sup>98</sup> Ks. mm. Asetus kansakoulutoimen järjestämisestä 11 päivänä toukokuuta 1866 annetun asetuksen 136 §:n, sellaisena kuin se kuuluu 30 päivänä heinäkuuta annetussa asetuksessa, muuttamisesta toisin kuuluvaksi (286/1921); Asetus kansakoulutoimen järjestämisestä 11.5.1866 annetun asetuksen 15 §:n muuttamisesta (48/1922); Asetus 8 päivänä elokuuta 1872 annetun koulujärjestyksen 57 §:n muuttamisesta toisin kuuluvaksi (132/1922); Asetus kansakoulutoimen järjestämisestä 11 päivänä toukokuuta 1866 annetun asetuksen 37 §:n muuttamisesta toisin kuuluvaksi (133/1922); Asetus kouluhallituksesta 2 päivänä elokuuta 1918 annetun asetuksen muuttamisesta (223/1922); Laki oppivelvollisuudesta 15.4.1921 annetun lain 6 §:n muuttamisesta (62/1923); Asetus oppivelvollisuuslain täytäntöönpanosta 1 päivänä heinäkuuta 1921 annetun asetuksen 17 §:n muuttamisesta toisin kuuluvaksi (63/1923); Laki oppivelvollisuudesta 15.4.1921 annetun lain 7 §:n muuttamisesta toisin kuuluvaksi (116/1923); Asetus koulujärjestyksen muuttamisesta (127/1924); Asetus kansakoulutoimen kustannuksista annetun lain muuttamisesta (331/1924); Laki oppivelvollisuudesta annetun lain muuttamisesta (185/1925); Asetus kansakoululaitoksen kustannuslain täytäntöönpanosta annetun asetuksen 8 §:n muuttamisesta toisin kuuluvaksi (234/1925); Laki 21 a §:n lisäämisestä oppivelvollisuudesta annettuun lakiin (43/1927); Asetus 8 päivänä elokuuta 1872 annetun koulujärjestyksen 13 §:n muuttamisesta (158/1928); Asetus kouluhallituksesta annetun asetuksen muuttamisesta (295/1928); Laki oppivelvollisuudesta 15 päivänä huhtikuuta 1921 annetun lain 10 §:n muuttamisesta (369/1929).

<sup>99</sup> Ks. myös Salo 1935, 16.

”...voimassa olevan kansakouluasetuksen pohjalla ehdotusten valmistaminen niiksi muutoksiksi, joita kansakoulu eri aineiden oppikurssien laajuuteen nähden kaipaa, jotta ne vastaisivat niin hyvin käytännöllisen elämän tarpeita kuin nykyajan kasvatustieteen vaatimuksia, sekä jatko-opetuksen järjestämiseksi niin, että se parhaiten voisi edistää yhteiskunnallista ja ammatillista sivistystä sen koulusta päässeen nuorison keskuudessa, joka ei opintojaan muissa kouluissa jatka; ja jonka komitean näitä kysymyksiä käsitellessään myöskin on pidettävä silmällä, miten kansakoulu parhaiten voitaisiin saattaa yhteyteen sekä oppikoulun että alempien ammattikoulujen kanssa.”

Komitea piti saamaansa tehtävää laajana ja pitkäaikaista työskentelyä edellyttävänä. Samoin komitea arvioi välttämättömäksi kouluilla tehtävien kokeilujen toteuttamisen tavoitteeseen pääsemiseksi.<sup>100</sup>

Opetussuunnitelmakomiteaan nimettiin monella tapaa keskeisesti suomalaisen kansakoulun kehitykseen vaikuttaneita henkilöitä. Komitean puheenjohtajana toimi professori Mikael Soininen (1860–1924), ja jäsenenä Ylihallituksen kansakoulutarkastaja A.J. Tarjanne, Helsingin kaupungin kansakoulutarkastaja Albert Lilius, Helsingin piirin kansakoulutarkastaja K.G. Aminoff, Jyväskylän seminaarin lehtori K.J. Oksala, Heinolan seminaarin harjoituskoulun yhdistetyn luokan opettajatar Helmi Lehtonen, Pirkkalan kunnan kansakoulun opettaja Salomon Lilja, Helsingin kaupungin kansakoulunopettajatar Aino Johansson ja Lapuan kunnan Haapakosken kansakoulun opettaja Jaakko Laurila. Jäsenistä Lilja ja Lilius pyysivät jonkin aikaa työskenneltyään eroa komitean jäsenyydestä, ja heidän tilalleen Ylihallitus kutsui kansakoulunopettaja Pekka Ollilaisen Kymistä ja Ahvenanmaan piirin kansakoulutarkastaja, sittemmin Tammissaaren seminaarin lehtori Alfons Takolanderin. Varsinaisten jäsenten lisäksi komitea hyödynsi työssään myös muita asiantuntijoita.<sup>101</sup>

Kansakoulun opetussuunnitelmakomitean työtä johtanut Mikael Soininen työskenteli moninaisissa tehtävissä kansakouluopetuksen ja yleisen oppivelvollisuuden toteutumisen hyväksi niin opettajana, tutkijana, poliitikkona kuin virkamiehenäkin. Pohjaa työlle antoivat monipuoliset opinnot, joiden päätteeksi Soininen valmisteli väitöskirjansa ”Koulutoimesta Pohjois-Amerikan Yhdysvalloissa”. Opetus- ja tutkimustyön harjoittaminen tapahtuivat Helsingin Suomalaisessa yhteiskoulussa, minkä jälkeen Soininen jatkoi uusissa tehtävissä kansakoulutarkastajana ja sittemmin Heinolan naisseminaarin johtajana. Ura jatkui edelleen Helsingin yliopiston professorina. Kouluhallinnon johtoon Soinisen tie vei poliittisten tehtävien kautta, joissa hän toimi niin kansanedustajana kuin opetusministerinäkin. Suomalaiseen Puolueeseen ja tämän hajottua Kansalliseen Edistyspuolueeseen kuuluneen Soinisen toimintaa ohjasi vahvasti tavoite kansakoulun saamisesta joka kylään.<sup>102</sup>

Muista kansakoulun opetussuunnitelmakomitean jäsenistä oli Artturi Johannes Tarjanne (1866–1946) samoin pitkäaikainen toimija kouluhallinnossa tehden pääasiallisen elämäntyönsä koulutoimen ylihallituksessa ja kouluhallituksessa lähes 30 vuoden aikana. Tarjanne oli koulutukseltaan filosofian maisteri, ja suorittanut lisäksi kasvatustieteen tutkinnon. Opetussuunnitelmakomiteassa hän toimi Soinisen kuoleman jälkeen puheenjohtajana, ja vaikutti kaikkienensa merkittävällä tavalla yleisen oppivelvollisuuden toteuttamiseen.<sup>103</sup> Albert

<sup>100</sup> Opetussuunnitelmakomitea 1916, 3, 11.

<sup>101</sup> Opetussuunnitelmakomitea 1916, 4; Opetussuunnitelmakomitea 1925, 3–6.

<sup>102</sup> Autio 1998, Kansallisbiografia-verkkajulkaisu.

<sup>103</sup> Nurmi 2007, Kansallisbiografia-verkkajulkaisu.

Lilius (1873–1947) puolestaan omasi Soinisen tapaan tutkimusosaamista kasvatuksen alalla toimien kasvatus- ja opetusopin professorina Helsingin yliopistossa. Hänen vuonna 1919 valmistuneeseen tohtorin tutkintoonsa sisältynyt väitöskirjansa käsitteli Saksan opetussuunnitelmien kehitystä.<sup>104</sup>

Työväenopistoja ja kirjastoja koskenut oikeudellinen sääntely kehittyi Suomen itsenäisyyden varhaisina vuosina kiinteässä yhteydessä kansakouluopetusta koskeneen sääntelyn kanssa. Perustaa kaikilla kolmella alueella säädetyille laeille antoivat Hallitusmuodon tasolla hyväksytyt säännökset, samoin tavoitteet sääntelyn kehittämisen taustalla olivat yhteneväiset – Suomen kansan sivistystasoa ja sivistyksen tuomista hedelmistä osalliseksi pääsyä haluttiin eri tavoin tukea, ja työväenopistot ja kirjastot muodostivat tavan ulottaa sivistystyö lasten ja nuorten ohella myös aikuisväestöön.

Työväenopistojen valtionapua koskenut laki (339/1926) saatettiin voimaan 1.1.1927 muutama vuosi Hallitusmuodon hyväksymisen jälkeen, ja sääntelyä täsmentänyt asetus työväenopistoista (59/1927) 1.3.1927. Opistotoiminta Suomessa oli käynnistynyt 1900-luvun vaihteessa, jolloin aluetta koskevan oikeudellisen sääntelyn luominen oli ajankohtaista. Maan ensimmäinen työväenopisto avattiin Tampereelle vuonna 1899, mikä toimi innoittajana opistojen perustamiseen muillakin paikkakunnilla.<sup>105</sup>

Työväenopistojen valtionapua koskenutta lakia valmisteltaessa Suomessa toimi jo 33 työväenopistoa ja muuta vastaavaa oppilaitosta, jolloin hallituksen esityksessä todetun mukaisesti kaivattiin sääntelyä ”*työväenopistolaitoksen lähempää järjestelyä varten*”<sup>106</sup>. Lainvalmistelu eteni valiokunnissa yksituumaisesti; eriävissä mielipiteessään sivistysvaliokunnan jäsenet Julius Ailio, Fanny Ahlfors, Miina Sillanpää ja Jussi Lonkainen lähinnä ehdottivat lakiin lisättäväksi määräyksen, jonka mukaan opistot olisivat omien rakennusten hankkimiseksi saaneet valtion varoista 50 % kuoletuslainaa rahoituskustannusten kokonaisuudesta<sup>107</sup>. Muutosta ei kuitenkaan otettu lakiin mukaan. Lain eduskuntakäsittely eteni niin ikään valiokunnissa valmistellun mukaisesti. Puheenvuoroja ei sen enempää ensimmäisessä kuin toisessakaan käsittelyssä pyydetty, samoin lakiehdotus hyväksyttiin kolmannessa käsittelyssä 24.11.1926 keskusteluitta<sup>108</sup>.

Väestön yhdenvertaisia sivistysmahdollisuuksia samoin merkittävästi edistänyttä ja keskeisessä asemassa kansansivistystyössä pidettyä kirjastotoimintaa koskenut kansankirjastolaki annettiin 20.4.1928, ja astui voimaan 1.1.1929<sup>109</sup>. Lainsäädännöntasoista sääntelyä täsmennettiin edelleen samalla hetkellä voimaan astuneella asetuksella (KansankirjastoA 144/1928).

Ennen kansankirjastolain säätämistä kirjastojen toiminnan järjestäminen perustui eduskunnan vuonna 1920 tekemään päätökseen, jonka nojalla kirjastojen toimintaan ohjattiin valtionavustusta päätöksessä mainituin ehdoin. Kirjastojen määrä oli vuoteen 1927 mennessä

---

<sup>104</sup> Ahonen 2000, Kansallisbiografia-verkkojulkaisu.

<sup>105</sup> Panzar 2007, 24; Lampinen 2003, 131; Virtanen 1975, 35–40; Meltti 1946, 7–55. Ks. Tampereen työväenopiston toiminnan alkuvaiheista mm. Lammi 1949; Virtanen 1975; Karjalainen & Toiviainen 1984, 88–91. Työväenopistojen lisäksi pyrkimyksiä esiintyi myös muun vapaan sivistystyön järjestämiseksi ja kehittämiseksi. Ks. mm. SiVM 7/1928 vp.

<sup>106</sup> HE 54/1926 vp, 1.

<sup>107</sup> SiVL 32/1926 vp; SuVM 46/1926 vp.

<sup>108</sup> EP 16.11.1926, 1015; EP 19.11.1926, 1044–1045; EP 24.11.1926, 1131.

<sup>109</sup> Ks. myös HE 7/1927 vp, 1; SiVM 3/1927 vp, 1.



kasvanut, mutta kansansivistystyön kannalta valitettavana lainvalmisteluaineistossa pidettiin tilannetta, jossa 37 % maan maalaiskunnista oli edelleen vailla avustuksen saamisen ehdot täyttäneitä kunnankirjastoa. Lain säätämisen myötä kirjastojen toiminta haluttiin vakiinnuttaa ja järjestää aiempaa tehokkaammin poistaen samalla toiminnan kehittämistä hidastaneita tekijöitä. Uutena ja huomattavana hallituksen esityksessä pidettiin erityisesti säännöstä, joka hyväksyttäessään olisi velvoittanut kunnan perustamaan ainakin yhden kirjaston, ja käyttämään kirjastotoimintansa hyväksi vuosittain vähintään kaksi markkaa henkikirjoissa olevaa asukastaan kohti. Poikkeuksen olisivat kuitenkin kansakouluja koskeneessa sääntelyssä esiintyneen tavoin muodostaneet rajaseudut sekä maantieteellisesti ja taloudellisesti epäedullisilla seuduilla sijainneet kunnat, joiden olisi tullut käyttää tarkoitukseen vähintään markka. Hallituksen esittämä säännös hyväksyttiin lakiin (4 §) lopulta kuitenkin muodossaan

Kunnan tulee, saadakseen kansankirjastotoiminnalleen valtiolta avustusta, käyttää kansankirjastotoiminnan hyväksi omalla alueellaan vuosittain määräraha, joka, 5 §:n 1 momentissa mainittu valtionapu mukaan luettuna, vastaa vähintään yhtä markkaa kutakin edellisenä vuonna kunnassa hengillepantua asukasta kohti.

Lainvalmisteluprosessissa aloitteen säännöksen muuttamisesta teki sivistysvaliokunta, joka piti säännöstä ”*periaatteellisesti arveluttavana ja itse asiassa tarpeettomana, koska kokemus on osoittanut, että kirjastotoiminta on vapaaehtoisuuden tietäkin kehittynyt verrattain nopeasti.*” Valiokunnan mietintöön jätettiin kuitenkin neljä vastalauseita, joista kolmessa kritisoitiin esitettyä muutosta. K.V. Åkerblomin (I vastalause) ja John Österholmin (III vastalause) jättämissä vastalauseissa muutetun säännöksen nähtiin heikentävän kirjastojen toimintaedellytyksiä jopa vallinneeseen tilanteen nähden. Aug. Kuusisto, K.H. Wiik, A. Valta, J.W. Latvala, Aino Malkamäki ja Samuli Tervo (IV vastalause) puolestaan katsoivat väestön sivistystarpeiden täyttämisen edellyttävän kuntia velvoittavaa sääntelyä ainakin yhden kirjaston perustamiseen alueellaan.<sup>110</sup>

Muilta osin hallituksen esitys sisälsi muun muassa ehdotuksen kirjastojen valtionavustusprosentiksi, jonka mukainen valtionapu olisi kansakoulujen ja työväenopistojen tapaan suoritettava asianomaisen vuoden menojen perusteella. Yhdenmukaisuussyistä rajaseudun ja vähävaraisten paikkakuntien kunnille esitettiin myönnettäväksi pientä lisäavustusta, mitä sivistysvaliokunnassa esitettiin edelleen korotettavaksi. Yhdelle kunnalle kokonaisuudessaan maksettavien avustusten määrää sivistysvaliokunta sen sijaan esitti vahvistettavaksi hallituksen esitykseen nähden alhaisempana.<sup>111</sup>

Pääpaino hallituksen antamassa ehdotuksessa kansankirjastolaiksi oli asetettu kunnallisen kirjastotoiminnan tukemiseen ja kehittämiseen, vaikkakin valtion esitettiin jatkossakin avustavan näiden toimintaa tukevia, erilaisten yhdistysten ylläpitämiä kirjastoja. Sivistysvaliokunta esitti lakiehdotukseen edelleen lisättäväksi säännöksen koskien valtionavun myöntämistä kuntien omien kirjastotilojen hankkimiseen. Suuri valiokunta yhtyi kannattamaan sivistysvaliokunnan mietintöön sisältyneitä lakiehdotusta tehden tähän ainoastaan joitakin,

---

<sup>110</sup> SiVM 3/1927, 1–7. Neljäs, Antti Kukkosen, Väinö Malmivaaran, J.O. Ikolan, T. Janhosen, J. Erl. Pilppulan ja Martti Rantasen allekirjoittama vastalause koski kirjastotoiminnan hallinnon järjestämistä. Tahtoa kansankirjastolaitoksen laajentamiseen oli Suomessa jo vuosia aiemminkin, mutta Keisarillinen Majesteetti määräsi Eduskunnan vuodelle 1909 hyväksymään kansankirjastojen avustamiseen suunnatun määrärahan käytön jätettäväksi sikseen. Ks. Koulutoimen Ylihallitus 1909, 15–20.

<sup>111</sup> HE 7/1927 vp, 2–3; SiVM 3/1927 vp.

lähinnä ilmaisutapoihin liittyneitä muutoksia. Lakiehdotuksen käsittely jatkui eduskunnan toisen käsittelyn jälkeen edelleen suuressa valiokunnassa, kunnes tämä lopulta eduskunnassa hyväksyttiin.<sup>112</sup>

Eduskuntakäsittelyn aikana esitetyt puheenvuorot tukivat vahvasti kansansivistystyön jatkamista kansankirjastoja koskevan lain säätämisen kautta. Vaikka yksityiskohdista esitettiin erilaisia näkemyksiä, pitkän, tukea tehtävälle työlle antaneen puheenvuoron käyttivät muun muassa edustajat Kukkonen, Kuusisto, Karjalainen, Malmivaara, Lehtinen, Tervo ja Mantere.<sup>113</sup> Erityisesti keskustelua kansakoulujen ja työväenopistojen tavoin herättivät kansankirjastoja koskeneen lakiehdotuksen valtiolle ja kunnille tuottamat kustannukset<sup>114</sup>. Muutoksia sen enempää työväenopistoja kuin kansankirjastojakaan koskeneisiin säädöksiin ei 1920-luvun aikana enää tehty.

Kaikkienensa opetus- ja kirjastotointa koskeneen sääntelyn voidaan Hallitusmuodon hyväksymistä seuranneiden kymmenen vuoden aikana todeta kehittyneen sekä määrällisesti että sisällöllisesti. Kehityksessä näkyi vahvana tahto kansansivistyksen tason kohottamiseen.

### 2.3 Sääntelyn syntyvaiheeseen liittyneitä tulkinnallisia lähtökohtia yhdenvertaisuutta sekä opetus- ja kirjastotointa koskeneen sääntelyn tarkastelulle

Perustuslaissa turvatut kansalaisten yleiset oikeudet eivät itsenäisen Suomen ensimmäisinä vuosikymmeninä muodostaneet oikeudellisessa mielessä yhtenäistä järjestelmää. Säännösten sisältöä, merkitystä ja vaikutustapaa on ennemminkin kuvattu hajanaiseksi ja epämääräiseksi, mikä tuo omat lähtökohtansa myös yhdenvertaisuutta sekä opetus- ja kirjastotointa koskeneen sääntelyn sisällön analysointiin.<sup>115</sup>

Toisena seikkana Hallitusmuodon 5 §:n yhdenvertaisuussäännöstä tulkittiin tähän päivään nähden varsin kapea-alaisesti katsoen sen lähinnä edellyttäneen kaikkia kansalaisia kohdeltavan samanlaisissa oloissa samalla tavalla asettamatta ketään edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan toisiin nähden, mikä tulee tarkastelussa huomioida<sup>116</sup>. Opetus- ja kirjastotointa koskeneen sääntelyn kautta yhdenvertaisuuden sisältö kuitenkin sai jossakin määrin myös aineellisen eli tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämisen ulottuvuutta, millä viitataan heikommassa asemassa olevien yhdenvertaisuuden edistämiseen suhteessa muihin.

Yleisesti ottaen yhdenvertaisuuden on edelleen todettu muodostavan soveltamisalaltaan pääsääntöisesti kaikkia kansalaisia laajalti koskevan oikeuden, mutta jäävän itsessään sisällöltään ontoksi. Säännöstä on pidetty yhtenä oikeusjärjestyksemme vaikeimmin tulkittavista lainkohdista, mihin osaltaan vaikuttavat yhdenvertaisuuden periaatteen laaja-

<sup>112</sup> HE 7/1927 vp, 3; SiVM 3/1927 vp; SuVM 25/1927 vp; SuVM 25 a/1927 vp, EV 22.11.1927 vp.

<sup>113</sup> EP 28.10.1927, 642–665.

<sup>114</sup> Ks. EP 8.11.1927, 686–703; EP 15.11.1927, 817–818.

<sup>115</sup> Kastari 1972, 45. Kansalaisten yleisten oikeuksien ulottuvuutta tarkasteltiin Suomen itsenäisyyden alkuvuosina ensi sijaisesti perustuslakivaliokunnassa, jonka käsittelyssä arvioitiin valmisteilla olleen sääntelyn perustuslainmukaisuutta. Tuomioistuinten oikeuskäytännössä kansalaisten yleisiä oikeuksia koskeneisiin säännöksiin ei juuri nojaututtu, jolloin tutkimuksessa tehtävässä analyysissä painottuu lainvalmisteluaineiston hyödyntäminen. Ks. Kastari 1972, 46–54.

<sup>116</sup> Ks. Hermanson 1923, 22; Erich 1924, 223; Puhakka 1925, 95–96. Ks. myös Hidén 1975, 32.

alaisuus ja monipuolisuus sekä sen kytkeminen vallalla olevaan oikeudenmukaisuuden käsitykseen.<sup>117</sup> Säännöksen tarkastelu yhteydessä muuhun oikeudelliseen sääntelyyn tuo analyysiin sisällöllistä järkevyyttä ja konkretiaa.

---

<sup>117</sup> Ks. mm. Kastari 1972, 273.

## 3 Yhdenvertaisuus opetus- ja kirjastotointa koskeneessa sääntelyssä

### 3.1 Yleisiä lähtökohtia yhdenvertaisuuden edistämislle

Hallitusmuodon 5 § otti lähtökohdaksi *Suomen kansalaisten* yhdenvertaisuuden lain edessä, jolloin yhdenvertaisuuden edistäminen linkittyi vahvasti kansalaisuutta ja sen saavuttamista sekä menettämistä koskeneeseen sääntelyyn. Hallitusmuodon 4 §:n mukaan

Suomen kansalaisuus on jokaisella, joka on suomalaisista vanhemmista syntynyt, niin myös vieraan maan naisella, joka on mennyt naimisiin Suomen miehen kanssa.

Vieraan maan kansalainen voidaan ottaa Suomen kansalaiseksi niillä ehdoilla ja siinä järjestyksessä, kuin laissa erikseen säädetään.

Laki ulkomaalaisen ottamisesta Suomen kansalaiseksi (33/1920) annettiin 20.2.1920, ja sen 1 §:n mukaan ulkomaalainen voitiin hakemuksesta ottaa Suomen kansalaiseksi, mikäli hän 1) oli puhdasmainen, 2) oli asunut keskeytyksettä edelliset viisi vuotta Suomessa, 3) kykeni elättämään itsensä ja perheensä, sekä 4) oli vapaa tai tulossa vapaaksi kansalaisvelvollisuuksistaan toisessa maassa. Aiemmin Suomen kansalaisena olleelle voitiin myöntää kansalaisuus, vaikkei hän ollut keskeytyksettä asunut maassa säännöksessä edellytettyä aikaa, samoin kansalaisoikeus voitiin myöntää ulkomaalaiselle erityisestä syystä, vaikkeivat kohdissa 2 ja 4 asetetut edellytykset täytyneet. Lain 2 §:n mukaan ulkomaalaisen vaimo ja hänen alaikäiset lapsensa, jotka olivat muuttaneet hänen mukanaan maahan tai syntyneet maassa, tulivat samalla osallisiksi hakijalle myönnetystä kansalaisoikeudesta. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta sääntely siten asetti sekä eri sukupuolten edustajat että alaikäiset ja täysi-ikäiset keskenään eriarvoiseen asemaan ottaen lähtökohdaksi kansalaisuuden hakemisen mahdollisuuden ainoastaan täysi-ikäisille miehille.

Kansalaisuutta koskeneen kysymyksen lisäksi Rafael Erich nostaa Hallitusmuodon yhdenvertaisuussäännöksen tulkinnassaan esiin säännöksen pääpainon sanoilla *lain edessä*. Säännöksellä ei hänen mukaansa siten tavoiteltu täydellistä yhtäläisyyttä, vaan esimerkiksi alaikäiset olivat eri asemassa täysi-ikäisiin nähden samoin kuin virkamiehet ja eduskunnan jäsenet suhteessa muihin kansalaisiin. Edelleen hän katsoo säännöksen mahdollistaneen muun muassa tiettyjen kelpoisuusvaatimusten asettamisen julkisiin virkoihin sekä laillisesti tuomittua vapausrangaistusta suorittavien oikeuksien kaventamisen. Sukupuolten yhdenvertaisuutta koskeva kysymys oli Erichin mukaan tulkinnanvaraisempi; perusteltu lähtökohta on, ettei perustuslaki tältä osin tehnyt eroa sukupuolten välille, toisaalta se ei myöskään ollut kumonnut tavallisen lain tasolla annettuja säännöksiä, joissa tiettyjen virkojen kelpoisuusvaatimukseksi oli asetettu miessukupuoli. Aiemmin todetun tavoin Hallitusmuodolla ei myöskään kumottu vuosilta 1723 ja 1789 peräisin olleita säätyerioikeuksia. Kaikkinensa Erich katsoo yhdenvertaisuussäännöksen mainituin rajoituksin edellyttäneen julkisten viranomaisten soveltavan lakia henkilöön katsomatta samoin kuin kieltävän sellaisten poikkeuslakien säätämisen, jotka asettaisivat määrätyt henkilöt tai henkilöryhmät yleisiin oikeuksiin nähden edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan muihin kansalaisiin nähden.<sup>118</sup> Opetus- ja

---

<sup>118</sup> Erich 1924, 221–223.

kirjastotointa koskeneessa sääntelyssä näkyvän mukaisesti yleinen yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan estänyt heikommassa asemassa olleiden tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämistä.

Kaikkienensa yhdenvertaisuussääntelyn voidaan todeta muodostaneen koko oikeusjärjestyksen läpäisseen sääntelyalueen, jolloin sääntelyn sisältö täsmentyi muilla oikeudenaloilla annetun sääntelyn kautta. Seuraavassa tarkastellaan lähemmin sääntelyn saamaa sisältöä opetus- ja kirjastopalvelujen alalla, jolloin kyseessä on yksilöiden sivistyksellisen yhdenvertaisuuden tutkiminen.

## 3.2 Velvollisuus palvelujen järjestämiseen muodollisen yhdenvertaisuuden turvaajana

### 3.2.1 Alueellisen yhdenvertaisuuden huomioiminen

Suomelle vuonna 1919 hyväksytty Hallitusmuoto antoi lähtökohtaisesti laaja-alaiset mahdollisuudet yksilöiden yhdenvertaisen opetus- ja kirjastopalvelujen käytön turvaamiseen. Toisaalta sääntelyn voidaan kansakouluopetuksen osalta opetuksen maksuttomuutta lukuun ottamatta katsoa lähinnä todenneen asioista säädettävän tavallisen lain tasolla, ja siten jääneen perustuslainsäätelynä itsessään ensi sijaisesti kehikon antavaksi. Perustuslain tasolla sääntely lisäksi keskittyi tässä tutkimuksessa tarkasteltavien sivistyksen osa-alueiden osalta ainoastaan kansakouluopetusta koskevaan sääntelyyn. Hallitusmuodon 80 §:n mukaan

Kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista sekä valtion ja kuntien velvollisuuksista kansakoulujen kannattamiseen, niin myös yleisestä oppivelvollisuudesta säädetään lailla.

Opetus kansakouluissa on oleva kaikille maksuton.

82 §:ssä todettiin edelleen oikeudesta perustaa yksityiskouluja ja muita yksityisiä kasvatustaitoksia sekä oikeudesta järjestää niissä opetusta säädettävän lailla. Kotiopetus ei säännöksen mukaan ollut viranomaisten valvonnan alaista. Muilta osin säännökset koskivat ylempää opetusta sekä vastuuta tämän järjestämisessä (HM 77–79, 81 §:t).

Kansakouluopetuksen osalta yksilöiden yhdenvertaisuutta pyrittiin tavallisen lain tasoisella sääntelyllä turvaamaan yhtäältä asettamalla valtiolle ja kunnille tehtäviä alueella, toisaalta säätämällä oppivelvollisuutta koskenut laki pian Hallitusmuodon hyväksymisen jälkeen. Laki paransikin merkittävästi tilannetta, mutta ei syrjäisemmällä alueilla asuvien osalta edelleenkään asettanut täysimääräistä oppivelvollisuutta. Oppivelvollisuudesta annetun lain 1 §:n mukaan

Suomen kansalaisten lapset ovat oppivelvollisia tämän lain mukaan, ja astuu oppivelvollisuus voimaan alempana säädetyssä järjestyksessä.

Oppivelvollisuudesta ovat toistaiseksi vapautetut:

lähimmästä kansakoulusta viittä kilometriä kauempana asuvat lapset niissä kunnissa, joiden keskimääräinen asukasluku neliökilometriä kohti ei nouse kolmeen; sekä

tylsämieliset lapset, joista säädetään erikseen.

Oppivelvollisuudesta annetun lain 5 §:n myötä lapsi oli oppivelvollisuuden täyttämiseksi pantava kansakouluun, ellei hän saanut vastaavaa opetusta muussa koulussa tai kotona. Linjassa Hallitusmuodon 5 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kanssa, jonka mukaan ”Suomen kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain edessä”, oppivelvollisuuskin koski Suomen kansalaisten lapsia, ja yhdenvertaisuutta ainoastaan heidän keskuudessaan.

Oppivelvollisuus alkoi oppivelvollisuudesta annetun lain 3 §:n mukaan syyslukukauden alusta sinä lukuvuonna, jonka kuluessa lapsi täytti seitsemän vuotta, ja päättyi kevätlukukauden loppuun vuonna, jonka kuluessa lapsi täytti kolmetoista vuotta. Mikäli oppivelvollisuuden edellyttämien tietojen ja taitojen saavuttaminen olisi tässä ajassa jäänyt kesken, jatkui oppivelvollisuus edelleen sen vuoden kevätlukukauden loppuun saakka, jona oppilas täytti neljätoista vuotta. Lisäys oppivelvollisuuden mahdollisesta jatkumisesta vuodelta otettiin sääntelyyn mukaan sivistysvaliokunnan esityksestä<sup>119</sup>.

Oppivelvollisuuden alkamista oli oppivelvollisuudesta annetun lain 3 §:n mukaan mahdollista siirtää vuotta myöhemmäksi. Samoin oppivelvollisuus katsottiin täytetyksi säänneltyä aikaisemmin, mikäli oppilas ennen oppivelvollisuusiän täyttymistä oli suorittanut kansakouluopintonsa, sekä saanut jatko-opetusta kahden tätä seuranneen vuoden ajan tai muuten suorittanut vastaavat opinnot. Sääntelyn voidaan todeta jo tässä vaiheessa toteutaneen hyvin erilaisten oppijoiden yhdenvertaisuutta ottaen samaa kaikille -ajattelun sijaan lähtökohdaksi mahdollisuuden perustellun, yksilökohtaisen joustavuuden huomioimiseen.

Oppivelvollisuuslain lähtökohdat linkittyvät valtion ja kuntien opetuksen järjestämisen mahdollisuuksiin ja rahoitukseen. Kansakoulujen perustaminen ja ylläpitäminen kuuluivat kuntien tehtäviin, joita nämä hoitivat valtion avustuksella sen mukaisesti kuin lailla ja asetuksilla säädettiin. Kuntien lisäksi myös muut yhtymät ja yksityiset henkilöt voivat perustaa ja ylläpitää kansakouluja. (KansakoulutoimiL 1 §; Kansakoululaitoksen kustannusL 1 §.)

Lain säätäminen merkitsi suurta muutosta ja panostusta kansakouluopetuksen järjestämiseen, jolloin oli ymmärrettävää säätää tämä muotoon, joka oli myös käytännössä toteutettavissa. Oppivelvollisuuslain 6 §:n mukaan jokaisessa kunnassa tuli olla riittävä määrä kansakouluja siten sijoitettuna, ettei lapsille yleensä kertynyt viittä kilometriä pidempää matkaa piirinsä kouluun. Kunnissa, joiden keskimääräinen asukasluku neliökilometriä kohden ei noussut kolmeen, tai joissa valtioneuvosto katsoi muuten maantieteellisistä syistä syntyvän suuria vaikeuksia asetettuna velvollisuuden täyttämässä, jäi kansakoulujen perustaminen kuitenkin kunnan harkintaan. Yleiseen oppivelvollisuuteen jätetyistä rajoituksista huolimatta kunnan tuli joka tapauksessa viivyttämättä ryhtyä toimiin kansakoulun perustamiseksi, mikäli kouluun ilmoitettiin vapaaehtoisesti vastaava määrä lapsia, joka lain mukaan velvoitti kuntaa koulun perustamiseen. Samoin koulu tuli perustaa alueelle, jolla asui tai oleskeli mainittu määrä lapsia, jolloin sääntelyn voidaan kaikkienensa arvioida asettaneen varsin vahvoja velvoitteita kunnille. (OppivelvollisuusL 6 §.) Kokonaisuudessaan oikeudellisen sääntelyn voidaan todeta

---

<sup>119</sup> SiVM 5/1919 vp, 4. Suuri valiokunta tuki sivistysvaliokunnan esitystä. SuVM 3/1920 vp, 1–2.

turvanneen yksilöiden muodollista, asuinpaikasta riippumatonta yhdenvertaisuutta kansakouluopetuksen saatavuuden suhteen suhteellisen hyvin.<sup>120</sup>

Kansakoulujen perustamisella siten, ettei lapsille yleensä kertynyt viittä kilometriä pidempää matkaa piirinsä kouluun, voidaan nähdä yhteyttä myös Hallitusmuodon 80.2 §:ään, jonka mukaan opetus kansakouluissa oli oleva kaikille maksuton. Opetuksen maksuttomuus ymmärrettiin laajasti, jolloin koulun tuli olla oppilaiden saavutettavissa kävellen ilman matkoista aiheutuvia kustannuksia tai muita esteitä opetukseen osallistumiselle. Sääntelyssä on nähtävissä myös viitteitä kansakouluopetuksen piiriin pääsystä *yksilön oikeutena* – koulujen läheisen sijainnin myötä lapset ja nuoret saattoivat päästä paikalle vanhempiensa kuljetusmahdollisuuksista tai -avusta riippumatta.

Haasteita koulumatkojen taittamisessa kuitenkin oli. Saara Tuomaalan haastatteleman, vuonna 1917 syntyneen maanviljelijän tytär Hellin kertomus seitsemän kilometrin koulumatkastaan antaa hyvin käytännön esimerkin oppivelvollisuuskoulun alkuvaiheen lasten kokemuksista päivittäisestä kouluun kulkemisesta:

”Joo, me just puhuttiin, kenenkähän kans myö puhuttiin yhtenä päivänä, että ei nykyajan lapset tiää mittää koulumatkasta. Joo, ku sit ol silloin seitsemän kilometriä. No se ol ensinnä, ku sanottiin siihen aikaan kärrytieks, ku myö kottoa lähettiin. Myö noin kilometrin verran painettiin sitä kärrytietä. Site ku minä muistan aina, ku lähettiin sitte, mentiin nuin vähän matkoo, niin kuule kiveltä kivelle. Ku se ol semmosta kivilouhikkoo. Muuta ku siit on tehty tie, niin sitä täyty siitä männä. Sitte tuli niitä semmosiaki, että mettästä tietä, mutta sehän tie mutkitteli – sanotaan aina, että ne on niitä lehmän polokuja. Ja siitä mäntiin! Ja sitten siin ol semmonen puro, minkä yli mentiin ja toas nousiin märkeä ylös ja toas mehtätielle sitte. No, talavella oli sitte helepompi, ku myö kulettiin sillä lailla, että myö mentiin kato talojen kautta ja suksilla.”<sup>121</sup>

Yksilön näkökulman lisäksi lainvalmisteluaineistossa nousee vahvana esiin yhteiskunnallinen toiminta ja yleisempi kansan sivistystason kohottaminen, joista viimeksi mainitun katsottiin tuovan mukanaan myös yhteiskunnallista turvaa. Yhtäläisten kansalaisille myönnettujen valtiollisten oikeuksien myötä sivistyneisyyden merkitys korostui entisestään.<sup>122</sup>

Toivottuun kehitykseen ei hallituksen esityksessä uskottu päästävän ainoastaan turvaamalla yksilön oikeus maksuttomaan kansakouluopetukseen, vaan sivistyksen yksilöllistä ja yhteiskunnallista merkitystä pidettiin siinä määrin tärkeänä, että tämän toteutumiseksi esitettiin säädettäväksi myös velvoittavaa sääntelyä. Tähän suuntaan luonnollisesti ohjasi myös Hallitusmuodon 80 §, jonka mukaan yleisestä oppivelvollisuudesta säädettiin lailla. Koska kyseessä oli alaikäisiin lapsiin kohdistunut oikeus/velvollisuus, voitiin oppivelvollisuutta koskeneen sääntelyn kautta turvata oikeuden toteutuminen myös tilanteissa, joissa lapsen vanhemmat eivät nähneet asian merkitystä samalla tavoin.<sup>123</sup>

---

<sup>120</sup> Sivistysvaliokunta teki mietinnössään hallituksen esitykseen nähden joitakin pidemmälle oppivelvollisuuden toteutumisen edistämiseksi meneviä esityksiä, kuten koulupiirien supistamisen siten, että matkaa koululle olisi oppilaalle kertynyt enintään neljä kilometriä. Esitystä ei kuitenkaan lakiin hyväksytty. Ks. SiVM 5/1919 vp, 3–6; SuVM 32/1920 vp, 2; SuVM 32 a vp, 3; EV 23.11.1920 vp, 2.

<sup>121</sup> Tuomaala 2006, 241–243. Oppilasasuntolatoiminta Suomessa oli käynnistynyt jo ennen oppivelvollisuuslain voimaantuloa. Ks. mm. Halila 1950, 117–118; Kouluhallitus 1919, 271–273.

<sup>122</sup> HE 13/1918 vp, 2; HE 13/1919 vp, 2; SiVM 5/1919 vp, 1.

<sup>123</sup> HE 13/1918 vp, 2–3; HE 13/1919 vp, 2.

Kansakoulutoimen kustannuksista annettu laki asetti opetuksen järjestämisen rahoitusvastuuta kuntien lisäksi valtiolle. Valtionavustusta maksettiin sekä tilojen hankkimiseksi että opetuksen ylläpitämiseksi, minkä myötä myös valtionavustuksen piiriin kuuluneista menoista säädettiin varsin yksityiskohtaisesti. Samalla sääntely loi yhdenvertaisia puitteita opetuksen järjestämiselle maan eri osissa, vaikkakin huomioi myös erot ”*maalaiskuntain* ja *kaupunkikuntain*” olosuhteissa opetuksen järjestämisessä. Edelleen huomioitiin erikseen maan köyhimmät ja harvaan asutuimmat kunnat, joille valtionavustusta voitiin harkinnan mukaan myöntää muutoin säädettyä enemmän. (Ks. Kansakoululaitoksen kustannusL 1-28 §:t.)<sup>124</sup>

Kuntien erilaiset tilanteet otettiin huomioon myös oppivelvollisuuslain täytäntöönpanon aikataulussa. Kaupunkikunnissa laissa säännelty oppivelvollisuus tuli panna täytäntöön viiden vuoden kuluessa lain voimaantulumisesta maalaiskuntien saatua 16 vuoden ajan tehtävän täyttämiseen. Harvaan asutuille tai maantieteellisesti epäedullisessa asemassa oleville kunnille valtioneuvosto voi hakemuksesta myöntää lykkäystä oppivelvollisuuden toimeenpanemisessa edelleen korkeintaan viideksi vuodeksi. (OppivelvollisuusL 19 §.) Alueellinen yhdenvertaisuus kansakouluopetuksen piiriin pääsyssä säänneltiin näin toteutuvaksi asteittain. Tilanne pysyi vastaavana vuonna 1925 hyväksytyn kansakouluopetuksen järjestämisvelvollisuuden toteuttamisaikataulun muuttamisen jälkeenkin (II Oppivelvollisuuslain muuttamisL 19 §)<sup>125</sup>.

Asteittaisuus jatkui sääntelyssä myös maalaiskuntien oppilaiden oppivelvollisuuden alkamisessa. Oppivelvollisuudesta annetun lain 20 §:n mukaan

Maalaiskunnissa on tämän lain mukainen oppivelvollisuus 19 §:ssä säädetyn ajan kuluessa pantava toimeen asteittain seuraavassa järjestyksessä:

Sen vuoden syyslukukauden alusta asti, jolloin laki astuu voimaan, ovat oppivelvollisia ne kunkin piirin kouluikäiset lapset, joiden matka toimessaolevaan kansakouluun ei ole kolmea kilometriä pitempi. Jollei koulussa vapaaehtoisesti ilmoittautuneiden oppilaiden ohella ole kaikille tilaa, ovat ensisijassa oppivelvollisia ne lapset, jotka asuvat lähempänä koulua. Oppivelvollisuus käypi yleiseksi piirin kaikille oppivelvollisille lapsille, sikäli kun kunnan kansakoululaitos järjestyy 21 §:ssä mainitun suunnitelman mukaisesti.

Kuuden vuoden kuluessa tämän lain voimaantulumisesta on perustettava suunnilleen kolmasosa, seuraavan viiden vuoden kuluessa toinen kolmasosa ja viimeisinä viitenä vuotena loput lisäksi tarvittavista kansakouluista ja opettajapaikoista.

Kunnalla olkoon kumminkin oikeus lyhyemmässäkin ajassa panna oppivelvollisuus täytäntöön.<sup>126</sup>

Säännös asetti siirtymäajalla oppilaat eriarvoiseen asemaan asuinpaikkansa perusteella, kuten lain 1 §:kin, mutta kaikkienensa sääntelyn vaikutukset yksilöiden yhdenvertaisten opetus- ja muiden sivistyspalvelujen piiriin pääsyn edistämiseksi olivat merkittävät. Säännöksen 4

---

<sup>124</sup> Ks. oppivelvollisuuden toteuttamisen ja kansakoulujen perustamisen edellyttämistä arvioituista kustannuksista myös HE 13/1918 vp; HE 13/1919 vp. Sivistysvaliokunta arvioi mietinnössään välttämättömäksi korottaa huomattavasti hallituksen esityksessä ehdotettuja opettajien palkkamääriä, samoin valiokunta toi esiin erinäisiä muita palkkaukseen liittyneitä kysymyksiä turvatakseen pätevän opetushenkilöstön saamisen kouluille. Ks. SiVM 5/1919 vp, 2–3.

<sup>125</sup> Ks. myös HE 15/1925 vp; SiVM 2/1925 vp; SuVM 9/1925 vp; EV 24.3.1925.

<sup>126</sup> Oppivelvollisuuslain 21 §:ssä säädettiin edelleen maalaiskunnan velvollisuudesta lähettää kouluhallituksen vahvistettavaksi oppivelvollisuuslain tarkoittama suunnitelma siitä, missä järjestyksessä ja millä ajoin kansakouluja oli perustettava, opettajien lukumäärää lisittävä ja oppivelvollisuus saatettava voimaan.



momentissa voidaan todeta näkyneen myös kunnallista itsehallintoa koskeneen perustuslainsäätelyn vaikutuksen.

Kunnan tasolla oppilaan koulupaikan määräytymisen perustana oli piirijako, jonka mukaisesti *lapsen huoltaja oli oikeutettu maksutta käyttämään lasta, kunnes tämä on oppivelvollisuutensa suorittanut, sen piirin kansakoulussa, jossa asuu taikka työansioilla oleskelee* (OppivelvollisuusL 10.1 §). Koulupaikan määräytyminen asuinpaikan perusteella nosti oppilaaksi pääsyn ohella tärkeäksi annetun opetuksen sisällöllisen yhdenvertaisuuden koulujen välillä, jotta yksilöiden sivistyksellinen yhdenvertaisuus kansakouluopetuksen saamiseen olisi täysipainoisesti toteutunut, vaikkakin sääntely tietyin edellytyksin antoi mahdollisuuksia opetuksen saamiseen myös muussa kuin oppilaan oman piirin koulussa (OppivelvollisuusL 10 §). Koulun läheisyys oppilaan asuinpaikkaan nähden voidaan siten tulkita katsotun yksilöiden yhdenvertaisuuden kannalta koulun vapaan valinnan lähtökohtaa tärkeämmäksi.

Lasten ja nuorten alueellisen yhdenvertaisuuden edistäminen huomioitiin nimenomaisesti myös itsehallinnon omannutta Ahvenanmaan maakuntaa koskeneessa sääntelyssä, minkä voidaan osaltaan tulkita tuoneen esiin alueellisen yhdenvertaisuuden lähtökohdan tärkeää merkitystä. Mikäli oppilaiden tahdottiin kansakoulun oppimäärän suoritettuaan saavan valtakunnan oppilaiden kanssa vastaavat oikeudet, tuli maakunnan kansakoulujen olla järjestetyt valtakunnallisten perusteiden mukaisesti. Kansakoulutoimen yleinen johto uskottiin maakuntalautakunnalle tai muulle viranomaiselle, jonka maakunta tarkoitusta varten asetti. (Ahvenanmaan maakunnan opetustoimen järjestämislaki 2-3, 6-7 §:t.)

Osaltaan yksilöiden alueellista yhdenvertaisuutta pyrittiin edistämään kansakoulujen toiminnan valvonnan kautta. Kansakoulutoimen yleinen johto ja valvonta kuuluivat valtiolle, ja sen hallinto-organisaatiossa kouluhallitukselle, jolla tuli olla tarkoitukseen riittävä määrä tarkastajia. Kansakoululaitoksen hallinto puolestaan kuului kunnille, joilla sääntelyn asettamisissa puitteissa oli oikeus järjestää tehtävien hoitaminen kouluhallituksen vahvistamin ohjesäännöin. Kuntien lisäksi muilla yhtymillä ja yksityisillä henkilöillä oli mahdollisuus perustaa ja ylläpitää kansakouluja. Koulujen tasolla toimintaa valvoivat kuntien asettamat johtokunnat, joihin tuli kuulua myös opettajien edustajan. Kouluhallituksen tarkastajilla oli edelleen läsnäolo- ja puheoikeus johtokuntien kokouksissa. (Kansakoulutoimilaki 1, 7-8, 11-12 §:t.) Yhdenvertaisuuden ohella pyrittiin valvonnan kautta seuraamaan kunnille myönnetyn valtionrahoituksen käyttöä.

Työväenopistoja ja kirjastoja koskeneessa sääntelyssä näkyivät itsenäisen Suomen varhaisina vuosina vastaavat elementit kuin kansakouluopetusta koskeneessa sääntelyssäkin, vaikka nämä tietyllä tapaa muodostivatkin kansakouluopetukseen nähden vapaamman toiminnan kentän. Jo työväenopistojen toimintaa koskeneen säädöksen nimi ”laki työväenopistojen valtionavusta” ohjasi lain sisällön mukaisesti huomiota opetustoiminnan sääntelyn sijaan toiminnan rahoittamiseen ja valtion vastuuseen siinä<sup>127</sup>, millä voidaan nähdä yhteytensä voimassa olleeseen opetustointa koskeneeseen perustuslainsäätelyyn. Sääntelyssä voidaan samalla havaita elementtejä 70 vuotta myöhemmin, vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa esillä olleesta julkisen vallan velvollisuudesta sivistyksellisten oikeuksien turvaamiseen. Tässä merkittävään asemaan nousivat toiminnan järjestämisen taloudelliset resurssit, joiden turvaamisessa kohdatut haasteet olivat lain säätämisen aikaan johtaneet opistojen lukumäärän

---

<sup>127</sup> Ks. Karsikas 1990, 36, sekä valtionavun merkityksestä työväenopistojen toiminnalle Harva 1991, 169-179.

väheneeseen<sup>128</sup>. Taloudellisen tuen painottumiseen sääntelyssä johtivat osaltaan myös näkemykset, joiden mukaan valtion tuli tarjota vapaalle kansansivistystyölle sen tarvitsemat edellytykset ja puitteet, mutta myös riittävä vapaus<sup>129</sup>.

Yhdenvertaisuuden elementeistä työväenopistoja koskeneessa sääntelyssä korostui kansakoulujen toimintaa koskeneen sääntelyn tapaan vahvasti alueellisen yhdenvertaisuuden turvaaminen. Vähintään kaksi vuotta toimineelle, laissa säädetyt ehdot täyttäneelle työväenopistolle tai siihen verrattavalle muun nimiselle opistolle myönnettiin vuotuista valtionapua 50 prosenttia oppilaitoksen toiminnasta aiheutuvista menoista, minkä lisäksi rajaseudulla tai vähävaraisella paikkakunnalla sijainneelle opistolle maksettiin edelleen 10 prosentin lisäävustus. Opistojen kahtena ensimmäisenä toimintavuotena valtionapua maksettiin puolet siitä, mitä kaksi vuotta toimineille opistoille suoritettiin poikkeuksena muita haastavammassa taloudellisessa asemassa olleet opistot, joille avustus voitiin jo alusta lähtien maksaa täysimääräisenä. (Työväenopistojen valtionapuL 1 ja 2 §:t.) Yksittäisen oppilaitoksen tasolla edellytettiin lisäksi opiston ohjesäännössä vahvistettavan määräykset ”*opiskelijain opistoon ottamisesta*”, minkä voidaan arvioida edistäneen yksilöiden yhdenvertaisia mahdollisuuksia opiskelijaksi pääsyyn (TyöväenopistoA 3 §).

Kirjastoja koskenut kansankirjastolaki jatkoi kansakouluopetusta ja työväenopistoja ohjanneen sääntelyn linjoilla painottaen niin ikään tehtävien järjestämistä sekä näistä aiheutuvien kustannusten kattamista. Alueellisen yhdenvertaisuuden edistäminen yhdistettiin lain 4 §:ssä mielenkiintoisella tavalla viimeksi mainittuun edellyttäen kunnalta valtionavustuksen saamiseksi omaa taloudellista panostusta kansankirjastotoiminnan järjestämiseen alueellaan vähintään yksi markka kutakin ”*edellisenä vuonna kunnassa hengillepantua asukasta kohti*”. Lainvalmisteluvaiheessa säännöksestä käytiin vilkasta keskustelua kysyen, riittikö tämä alueellisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi kirjastopalvelujen saatavuudessa.<sup>130</sup> Rajaseudulla sijaitsevia ja vähävaraisia paikkakuntia voitiin lain 5 §:n mukaan kuitenkin tukea kunnille muuten myönnettävän avustuksen ohella lisäävustuksella aina 50 prosenttiin saakka, mikä osaltaan antoi selkeitä viitteitä lainsäätäjän tahdosta alueellisen yhdenvertaisuuden edistämiseen. Asukasluvultaan pienemmät paikkakunnat samoin kuin rajaseudun ja vähävaraisten paikkakuntien maalaiskunnat huomioitiin edelleen erikseen kirjastohuoneistojen rakennusavustusten myöntämisessä (6 §).

Kirjaston käyttäjien muodollisen yhdenvertaisuuden kannalta keskeinen lähtökohta löytyi kirjastoasetuksen 14 §:n 2 momentista, jossa valtionavustuksen saamisen ehdoksi asetettiin

että kaikki kunnan jäsenet sekä kunnan alueella pitempiaikaisesti oleskelevat henkilöt saavat kirjastosta lainata kirjoja ilmaiseksi ja mahdollisimman vähällä vaivalla ja että käsikirjasto ja lukusali, missä sellainen on, on maksuttomasti kaikkien halukkaiden käytettävissä;

---

<sup>128</sup> Ks. HE 54/1926 vp, 1.

<sup>129</sup> Karjalainen & Toiviainen 1984, 103.

<sup>130</sup> HE 7/1927 vp; SiVM 3/1927 vp sekä tähän liitetyt vastalauseet; SuVM 25/1927 vp; SuVM 25 a/1927 vp; EV 22.11.1927 vp. Kirjastotoiminnan rahoituksen keskeinen merkitys sääntelyssä näkyy myös kansankirjastoista annetussa asetuksessa (144/1928), jonka 4 §:ssä valtionavustusten jaon toimittaminen mainitaan valtion kirjastotoimiston tehtävistä ensimmäisenä. Valtionapua nauttivien kirjastojen toimintaa myös tarkastettiin säännöllisesti (KansankirjastoA 6 ja 7 §:t).

Kunnan asukkaiden lisäksi säännöksessä huomioitiin yksilöiden *asuinpaikasta riippumaton yhdenvertaisuus*, millä osaltaan on antanut suuntaviivoja myöhemmälle sääntelykehitykselle.

Kaikkienensa alueellista yhdenvertaisuuden edistämisen voidaan tutkimuksessa tarkasteltavilla sivistyksen tehtäväalueilla todeta näkyneen erityisesti valtionrahoituksen osoittamisessa kunnille, jotka tarkoitettuja palveluja järjestivät. Yksilöiden yhdenvertaisten sivistysmahdollisuuksien kivijalan muodostaneen kansakouluopetuksen osalta kokonaisuuteen sisältyi oppivelvollisuudesta annetun lain myötä myös velvoitteita kunnille. Nimenomaisesti sääntely huomioi heti alusta lähtien syrjäiset, muita haastavammassa taloudellisessa asemassa olleet kunnat, mikä osoittaa vahvaa panostusta alueellisen yhdenvertaisuuden edistämiseen sivistyspalvelujen piiriin pääsyssä koko maan alueella.

### 3.2.2 Eri kansalliskielten edustajien yhdenvertaisuuden turvaaminen

Vahvana yksilöiden muodollisen yhdenvertaisuuden edistämisen tekijänä Suomen itsenäisyyden varhaisten vuosien oikeudellisessa sääntelyssä näyttäytyi eri kansalliskielten edustajien yhdenvertaisuuden turvaaminen. Hallitusmuodon 14.3 § antoi perustaa sääntelylle

Suomen- ja ruotsin kielisen väestön sivistyksellisiä ja taloudellisia tarpeita tulee valtion tyydyttää samanlaisten perusteiden mukaan.

Lähtökohtana sääntelyssä oli väestön sivistyksellisten tarpeiden tyydyttäminen, mutta tällä voidaan nähdä yhteytensä myös saman pykälän aiempien momenttien säännöksiin, joiden mukaan suomi ja ruotsi olivat tasavallan kansalliskielet. Edelleen suomen kansalaisen oikeus käyttää oikeudessa ja hallintoviranomaisen luona omassa asiassaan äidinkieltään, suomea tai ruotsia, sekä oikeus saada toimituskirjansa tällä kielellä oli turvattava lailla, mikä edellytti myös kyseisiä kieliä hallitsevien viranhaltijoiden saatavuutta tehtäviä hoitamaan. Koulutuksen kautta laaja-alaista osaamista voidaan parhaiten saavuttaa myös tällä alueella.<sup>131</sup>

Hallitusmuodon lähtökohtaa täsmennettiin tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä. Opetusta oli annettava oppilaiden äidinkielellä, jolla tarkoitettiin kieltä, suomea tai ruotsia, jota lapsi joko yksinomaan tai parhaiten osasi. Poikkeuksen muodostivat tilanteet, joissa vähemmistön lasten lukumäärä oli niin pieni, ettei koulua heitä varten ollut perustettava, eikä kuntaa voitu kohtuudella velvoittaa kustantamaan äidinkielistä opetusta. (OppivelvollisuusL 2 ja 11 §:t.) Oppivelvollisuuslain täytäntöönpanosta annettu asetus huomioi opetuksen antamisessa lisäksi myös muun kuin suomen- tai ruotsinkielisten Suomen kansalaisten lapset (Oppivelvollisuuslain täytäntöönpanoA 18 §).<sup>132</sup>

Työväenopistoista ja kirjastoista annettuun sääntelyyn ei toimintakieltä koskeneita säännöksiä sisältynyt, jolloin sääntely sai näiltä osin sisältönsä suoraan perustuslain tasolla Hallitusmuodon 14 §:ssä annetusta sääntelystä. Säännös tuli huomioitavaksi muun muassa valtionavun

---

<sup>131</sup> Vrt. Erich 1924, 240–241, joka samoin tulkitsee säännöksen lähteneen kansalliskielten edustajien muodollisesta yhdenvertaisuudesta vähemmistöryhmän aseman tosiasiallisen edistämisen sijaan.

<sup>132</sup> Ks. velvollisuudesta perustaa ja laajentaa ylempiä kansakouluja kunnan toissijaisen vähemmistön lapsia varten myös Laki 21 a §:n lisäämisestä oppivelvollisuudesta annettuun lakiin (43/1927).

myöntämisessä. Kaikkinensa säännös antoi selkeät perusteet opetus- ja kirjastopalvelujen tarjoamiseen yhdenvertaisesti niin suomen- kuin ruotsinkieliseenkin väestöön kuuluneille.

### 3.2.3 Sivistyspalvelujen määrällisen ja sisällöllisen yhdenvertaisuuden turvaaminen

Yksilöiden sivistyksellisen yhdenvertaisuuden toteutumisessa keskeiseksi sivistyspalvelujen piiriin pääsyn ohella muodostuu yhdenvertaisuus annettavien palvelujen määrän ja sisällön suhteen – se, mihin yksilöillä yhdenvertainen oikeus on. Kysymys on oleellinen, sillä ilman palvelujen määrällisen ja sisällöllisen yhdenvertaisuuden toteutumista murenee myös yhdenvertaisten palvelujen piiriin pääsyn mahdollisuuksien merkitys.<sup>133</sup>

Kansakouluopetuksen osalta annettavan opetuksen määrä ja sisältö linkittyivät heti itsenäistyneen Suomen varhaisissa vaiheissa, kuten tänäkin päivänä, oppivelvollisuuteen, josta Hallitusmuodon 80 §:n mukaan säädettiin lailla. Käsitteen tarkempi määrittely löytyi oppivelvollisuudesta annetun lain 2 §:stä, jossa oppivelvollisuudella todettiin tarkoitettua *sen tieto- ja taitomäärän saavuttamista, joka kansakoulussa annetaan*. Opetuksen sisältöä koskenutta sääntelyä löytyi ensi sijaisesti kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista annetusta laista (137/1923), minkä lisäksi opetuksen antamisessa noudatettavia linjauksia hahmoteltiin opetussuunnitelmakomitean vuonna 1916 laatimissa Suuntaviivoissa alakansakoulujen työn uudistamiseksi ja järjestämiseksi. Varsinainen mietintö valmistui vuonna 1925.<sup>134</sup>

Oppivelvollisuuslain 7 §:n mukaan kansakoulussa oli kuusi vuosiluokkaa, joista kaksi alinta muodostivat ala- ja neljä ylempää vuosiluokkaa yläkansakoulun. Viimeksi mainittu toimi aina kiinteänä, ja sen oppiaika oli 36 viikkoa vuodessa, mistä oppilaat tarvittaessa voitiin kiireisimpänä maatöiden aikana vapauttaa enintään viikoksi. Alakansakoulu oli joko kiinteä tai kiertävä. Yhdessä opetuspaikassa toimineen kiinteän alakansakoulun oppiaika oli yläkansakoulun tavoin 36 viikkoa, kahdessa opetuspaikassa toimineen koulun 18 viikkoa. Määrä johtui saman opettajan työskentelemisestä molemmissa opetuspisteissä. Sekä ala- että yläkansakoulun sisältänyt supistettu kansakoulu toimi aina kiinteänä 40 viikon vuosittaisella opetusajalla. Erityisesti kahdessa opetuspaikassa toimineen alakansakoulun oppilaat voidaan sääntelyssä katsoa asetetun yhdenvertaisuuden suhteen muita epäedullisempaan asemaan; toisaalta malli saattoi käytännössä edistää yhdenvertaisuutta alueilla, joilla muunlainen toimintatapa ei esimerkiksi oppilaiden vähäisyyden, opettajien saatavuuden tai paikkakunnan maantieteellisen sijainnin vuoksi ollut mahdollinen. Kansakouluopetusta koskenut sääntely sisälsi muutenkin erilaisia säännöksiä kaupunkikuntia, kauppaloita, taajaväkisiä yhdyskuntia sekä maalaiskuntia koskien (ks. mm. OppivelvollisuusL 8, 13, 19; Kansakoululaitoksen kustannusL 4-17 §:t), mistä linjauksesta myöhemmässä sääntelykehityksessä on luovuttu. Edelleen kansakouluissa annetun opetuksen määrää ja työpäiviä säänneltiin asetuksen tasolla (ks. Oppivelvollisuuslain täytäntöönpanoA 5-8, 17 §:t).<sup>135</sup>

<sup>133</sup> Ks. myös Mäkelä 2013, 18–19, 38–39.

<sup>134</sup> Opetussuunnitelmakomitea 1916, 1925.

<sup>135</sup> Oppilaiden vapautuminen kiireisimpien maatöiden aikana enintään viikoksi osoittautui käytännössä vaikeaksi, ja säännöstä muutettiin jo keväällä 1921 siten, että yläkansakoulun kahden ylimmän vuosiluokan oppilaat voitiin koulun johtokunnan päätöksellä vapauttaa opetuksesta enintään viideksitoista koulutyöpäiväksi. Johtokunnan

Opetuksen määrää koskeneen sääntelyn lisäksi yksilöiden yhdenvertaisuutta turvattiin asettamalla annetulle opetukselle yhteiset sisällölliset puitteet. Lainsäädännön tasolla tämä tapahtui ensi sijaisesti kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista annetussa laissa, jonka 2 §:n mukaan

Kansakoulut, joiden laajuudesta ja työajasta on säädetty laissa oppivelvollisuudesta, tarkoittavat jokaiselle kansalaiselle välttämättömän pohjasivistyksen antamista kotikasvatukseen nojaten. Niiden tulee parhaansa mukaan kasvattaa oppilaansa siveellisyyteen ja hyviin tapoihin sekä antaa heille elämää varten tarpeellisia tietoja ja taitoja.

Säännös asetti yleisiä lähtökohtia kansakoulujen opetustyölle, minkä lisäksi 3 §:ssä säänneltiin tarkemmin annettavan opetuksen sisältöä. Säännöksen myötä kansakouluissa opetettiin uskontoa tai uskonnonhistoriaa ja siveysoppia, äidinkieltä, historiaa, maantietoa, luonnontietoa sekä maa- ja kotitaloutta, laskentaa ja mittaussoppia, piirustusta, käsitöitä, voimistelua ja laulua. (KansakoulutoimiL 3 §.)

Mielenkiintoisella tavalla alueellisia ominaispiirteitä huomioi kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista annetun lain 3.2 §, jonka mukaan maatalouden opetus voitiin johtokunnan päätöksestä tarkastajan suostumuksella vaihtaa paikkakunnan elinkeinoelämää lähemmin vastaavaan opetukseen, mikäli maanviljelys ei muodostanut paikkakunnan pääelinkeinoa. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta sääntely loi *yhteisiä puitteita, joiden sisällä alueellisten erityispiirteiden huomioiminen oli mahdollista*. Vastaava linjaus nousi esiin säännöksen 4 momentissa, joka tarjosi mahdollisuuden yhden ylimääräisen, oppilaille vapaaehtoisen aineen opettamiseen korkeintaan kaksi tuntia viikossa. (KansakoulutoimiL 3 §.)

Omalta osaltaan kansakouluopetuksen sisällölliseen yhdenvertaisuuteen vaikutti Hallitusmuodon 8 ja 9 §:stä lähtökohtansa saanut uskonnonvapautta koskenut sääntely:

Suomen kansalaisella on oikeus julkisesti ja yksityisesti harjoittaa uskontoa, mikäli lakia tahi hyviä tapoja ei loukata, niin myös, sen mukaan kun siitä on erikseen säädetty, vapaus luopua siitä uskonnollisesta yhdyskunnasta, johon hän kuuluu, sekä vapaus liittyä toiseen uskonnolliseen yhdyskuntaan. (HM 8 §)

Suomen kansalaisen oikeudet ja velvollisuudet ovat riippumattomat siitä, mihin uskonnolliseen yhdyskuntaan hän kuuluu tai kuuluuko hän mihinkään sellaiseen yhdyskuntaan. Julkisiin virkoihin nähden ovat kuitenkin voimassa niihin säädetty rajoitukset, kunnes lailla toisin säädetään. (HM 9 §)

Tavallisen lain tasolla sääntelyä täsmennettiin 10.11.1922 annetussa uskonnonvapauslaissa (267/1922), ja kansakouluopetuksen osalta edelleen kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista annetussa laissa, jonka mukaan uskonnonopetusta oli annettava oppilaiden enemmistön tunnustuksen mukaan. Määrätyin edellytyksin oli huolehdittava tai voitiin huolehtia myös vähemmistön tunnustuksen mukaisen opetuksen antamisesta. Siveysoppia ja

---

päätöksestä oli viipymättä ilmoitettava tarkastajalle. (Oppivelvollisuuslain muuttamisL 7 §). Hallitus esitti mahdollisuutta pidemmänkin vapautuksen myöntämiseen, mutta sääntely hyväksyttiin lopulta sivistysvaliokunnan ehdottaman mukaisena. Ks. HE 5/1923 vp; SiVM 1/1923 vp, SuVM 6/1923 vp; EV 6.3.1923. Supistetun kansakoulun lukuvuoden kesto kohotettiin alkuperäistä oppivelvollisuuslakia hyväksyttäessä 40 viikkoon sivistysvaliokunnan esityksestä. SiVM 5/1919 vp, 4; SuVM 32/1920 vp, 3; EV 23.11.1920.

uskonnon historiaa oli opetettava oppilaalle, joka uskonnonvapauslain nojalla oli vapautettu uskonnonopetuksesta. (KansakoulutoimiL 137/1923 3 ja 4 §:t).<sup>136</sup>

Uskonnonvapauden periaatteiden toteuttaminen ja uskonnonopetusta koskevat järjestelyt saivat lainvalmistelussa merkittävän huomion. Keskustelussa asiaan liittyen oli esillä kolme näkökantaa, joista ensimmäistä tukevien mielestä uskonnonopetuksen ei olisi lainkaan tullut kuulua yleisten, kansan yhteisillä varoilla ylläpidettävien koulujen ohjelmaan. Toisen näkökannan mukaan kouluissa olisi tullut antaa tunnustuksetonta uskonnonopetusta, joka olisi muiden aineiden tapaan ollut kaikille pakollinen oppiaine. Kolmannen näkökannan edustajat kannattivat kouluissa annettavaksi tunnustuksellista uskonnonopetusta, josta tuli vapauttaa oppilaat, joiden huoltajat eivät kuuluneet kyseiseen uskontokuntaan, ja jotka eivät halunneet lastensa osallistuvan kyseiseen opetukseen.<sup>137</sup> Kaikkinensa keskustelun lopputuloksena hyväksytyyn lainsäädännön voidaan todeta huomioineen eri uskontojen edustajien yhdenvertaisuutta kansakouluopetuksen saamisessa hyvin.

Kansakoulujen toiminnan ja näissä annettavan opetuksen sisällöllistä ohjausta Suomen itsenäisyyden varhaisina vuosina löytyi tarkemmin opetussuunnitelmakomitean antamista Suuntaviivoista kansakoulujen työn uudistamiseksi ja järjestämiseksi sekä näiden pohjalta valmistuneesta komitean mietinnöstä<sup>138</sup>. Suuntaviivat julkaistiin vuonna 1916, eli muutama vuosi ennen oppivelvollisuuslain säätämistä. Varsinainen mietintö valmistui neljä vuotta lain hyväksymisen jälkeen.

Opetussuunnitelmakomitean antamien Suuntaviivojen yleisperusteluissa nousee esille kaupunkien ja maaseudun erilainen tilanne annetun kansakouluopetuksen suhteen, minkä vuoksi komitea päätyi kiinnittämään päähuomionsa maaseudulla järjestettävän alkuopetuksen kehittämiseen ja yhteisten puitteiden luomiseen opetuksen antamiselle. Vaikka opetussuunnitelmat annettiin kaupunkien ja maaseudun kansakouluille erillisinä, ei kyseessä siten niinkään ollut oppilaiden asettaminen eri asemaan asuinpaikan perusteella, vaan ennemminkin tässä suhteessa heikommassa asemassa olleiden maaseudun lasten tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen suhteessa kaupungeissa asuneisiin ikätovereihinsa.<sup>139</sup> Sittemmin asuinpaikka on muodostunut syrjintäkieltoääntelyssä tarkoitetuksi kielletyksi erotteluperusteeksi ja muodollisen yhdenvertaisuuden lähtökohdaksi. Käytännössä kaupunkien tarjoamat mahdollisuudet ovat kuitenkin huomattavasti syrjäisempien alueiden koulutusmahdollisuuksia monipuolisemmat, vaikka perusopetus järjestetäänkin jokaiselle valtakunnallisesti yhdenmukaisia opetussuunnitelman perusteita noudattaen.

Opetussuunnitelmakomitea keskittyi työssään alkuopetuksen kehittämiseen, jolla nähtiin olleen tärkeä merkityksensä myös myöhemmän koulutyön tuloksille. Perinpohjaista katsantokannan muutosta lapsentuntemukseen perustuvan kasvatuksen suuntaan pidettiin työssä tarpeellisena, millä viitattiin erityisesti lasten luonnon kokonaisuuden sekä heidän kykyjensä tasasuhtaisen kehittymisen huomioimiseen opetuksessa. Alkuopetuksen opetussuunnitelman pohjan

---

<sup>136</sup> Ks. HE 28/1922 vp, 1-3, jossa uskonnonvapauden periaatteiden todettiin edellyttävän kansakouluissa annettavan uskonnonopetuksen järjestämistä jossakin määrin uudestaan. Ks. myös SiVM 5/1922 vp, 1. Ks. uskonnonvapautta koskeneen sääntelyn tulkinnasta myös Erich 1924, 229–237.

<sup>137</sup> HE 28/1922 vp, 1–4; SiVM 5/1922 vp. Sivistysvaliokunnan mietintöön jätetyt vastalauseet kertovat osaltaan asiassa esiintyneistä toisistaan eroavista näkemyksistä myös valiokunnan jäsenten keskuudessa.

<sup>138</sup> Opetussuunnitelmakomitea 1916, 1925.

<sup>139</sup> Opetussuunnitelmakomitea 1916, 19–20.

muodosti lapsen pyrkimys ottaa ympäristöstään vastaan vaikutuksia, jotka puolestaan heijastuvat ulospäin erilaisina toimintoina. Opetussuunnitelmakomitean näkemyksen mukaan opetuksessa tuli etsiä lapsen oppimista ja kehittymistä tukevia, lasta kiinnostavia ilmiöitä, auttaa häntä näiden omaksumisessa, sekä tarjota tilaisuuksia ilmiöiden lapsessa synnyttämään toimintaan.<sup>140</sup> Kasvatuksellisen ajattelun jatkuvuutta osoittaa mielenkiintoisella tavalla ilmiöpohjaisen oppimisen ja opetuksen lähtökohdan korostuminen edelleen 2000-luvun alkuvuosikymmeninä tehtävässä perusopetuksen opetussuunnitelmatyössä.

Käytännössä ilmiöpohjaista opetusta voitiin opetussuunnitelmakomitean antamien Suuntaviivojen perusteella toteuttaa havainto-opetuksella, jossa tarkasteltavat ilmiöt valikoituivat lapsen luontaisesta elinympäristöstä. Lähtökohdan myötä komitea totesi mahdottomaksi laatia kaikilta osin yhteisesti noudatettavia ohjeistuksia maaseudun ja kaupunkien alakansakouluille, mitä ei kuitenkaan nähty ongelmallisena yhdenvertaisuuden kannalta.<sup>141</sup> Voidaankin todeta sivistyksellisen yhdenvertaisuuden merkinneen tässä suhteessa kaikille yhteisten puitteiden luomista, jotka mahdollistivat muun muassa paikallisten ja alueellisten erityispiirteiden huomioimisen annettavassa opetuksessa. Havainto-opetuksen tavoitteena opetussuunnitelmakomitean mukaan oli erityisesti: *”aistien kehittäminen, paikallisuusseikkain ja muotojen käsittäminen, ajan käsittäminen, havaintojen muistaminen ja lapsen ajatuskyvyn kehittäminen”*. Erikseen Suuntaviivoissa nostettiin esiin havainto-opetukseen liittyneen *”toimiskelun”* tärkeys, millä tähdättiin lukukoulun muuttamiseen toiminnankouluksi. Lapsille sopivina toimiskelun muotoina pidettiin muun muassa puhumista, muovailua, rakentelua, leikkelyä, piirtämistä, maalailua, kirjoittamista, laulamista, leikkiä, ruumiinharjoituksia ja luonnon hoitoa. Yksittäisistä oppiaineista Suuntaviivojen kaikissa kansakouluissa annettavan opetuksen yleisiä lähtökohtia koskevassa osiossa mainittiin uskonto, äidinkieli, laskento, laulu, leikki ja voimistelu sekä käsityö.<sup>142</sup>

Opetussuunnitelmakomitean yleisten näkökohtien pohjalta laatimat kaupunkien alempien kansakoulujen ja muiden alakoulujen, joissa kumpaakin luokkaa opetettiin erikseen, yksityiskohtaisemmat opetussuunnitelmat sekä näiden lisäksi annettu yksiopettajaisen alemman kansakoulun opetussuunnitelma huomioivat opetuksen antamisen mahdollisuudet keskenään hyvin erilaisissa ympäristöissä. Yhteisenä toimintatapana uusien oppilaiden aloittaessa koulunkäyntinsä pidettiin molemmissa tapauksissa hyvänä antaa syyslukukauden aluksi *yleisopetusta*, jonka tavoitteena oli tarjota vapaan leikin parista koulunkäyntiin totutteleville lapsille luonteva siirtymäaika ennen tuntijaotteluun perustuneen opetuksen alkamista. Yksiopettajaisissa alakansakouluissa tarkoitukseen katsottiin voitavan varata pari viikkoa, muissa kouluissa opettajien toiveita huomioiden korkeintaan syyslukukauden loppuun. Yleisopetuksen aikana keskeiseen asemaan nousivat oppilaita kehittävä havaintoaiheiden käsittely askartelun, kertomusten, laulun ja leikin keinoin, minkä lomassa voitiin sopivassa määrin käsitellä valittua uskonnollista seikkaa, tai harjoittaa tiettyä äännettä taikka laskemista. Muilta osin opetussuunnitelmakomitean Suuntaviivoissa esitettiin alakansakouluissa noudatettava tuntijako, sekä asetettiin opetuksen antamisen lähtökohdaksi oppilaan näkökulma ja oppilaiden kehitysasteen huomioiminen. Yksiopettajaisten koulujen osalta ohjattiin edelleen

---

<sup>140</sup> Opetussuunnitelmakomitea 1916, 19–24.

<sup>141</sup> Opetussuunnitelmakomitea 1916, 24–26.

<sup>142</sup> Opetussuunnitelmakomitea 1916, 30–37.

viikoittaisen opetuksen järjestämisen rakennetta esittäen tämän pohjaksi luonnos lukujärjestykseksi.<sup>143</sup>

Erikseen opetussuunnitelmakomitean julkaisemissa Suuntaviivoissa kansakouluopetuksen uudistukseksi pohdittiin ylemmässä maalaiskansakoulussa annettavaan opetukseen sekä maalaiskansakoulun jatko-opetukseen liittyneitä kysymyksiä. Komitea totesi työnsä olleen kaikkienensa vaiheessa, jossa se kykeni julkaisun nimen mukaisesti esittämään lähinnä opetussuunnitelmatyön lähtökohtia, mikä korostui erityisesti viimeksi mainitun kohdalla. Julkaisussa todettiin jatko-opetusta annettavan eri pituisina kursseina sen mukaisesti, kuin opettajia tarkoitukseen saatiin. Ylemmän maalaiskansakoulun osalta tarkasteltiin oppilaiden kouluun ottamista, viikkotuntien jakoa ja lukumäärää, lukuvuoden kestoa sekä vahvistettiin oppiaineet, joiden opetusta kouluissa annettiin. Opetettaviin aineisiin kuuluivat uskonto, historia, kotiseutuoppi ja maantieto, muut luonnontiedolliset aineet, äidinkieli, laskento, voimistelu, laulu, käsityö ja piirustus.<sup>144</sup>

Vuoden 1925 mietinnössään (14/1925) opetussuunnitelmakomitea totesi Suuntaviivojen mukaisesti annetusta opetuksesta saadun kokemuksiä usean vuoden ajalta. Kokemukset olivat osoittaneet viitoitetun alkuopetuksen suunnan käyttökelpoiseksi, jolloin komitea oli mietinnössään säilyttänyt vuonna 1916 esittämänsä pääperiaatteet.<sup>145</sup>

Jatkoa ajatellen opetussuunnitelmakomitea korosti erilaisten tietojen ja taitojen opettamisen ohella erityisesti alakansakoulujen kasvatustehtävän merkitystä. Työn tarkoituksena komitean mukaan oli ”7-9-vuotiaiden lasten henkisen elämän eri toimintojen – tiedon, tunteen ja tahdon – kasvattaminen sisällyksen ja muodon puolesta sekä heidän ruumiinsa kehittäminen”. Lasten voimakkaimpana tiedon hankkimisen keinona pidettiin Suuntaviivoissakin esiin tulleen mukaisesti havaitsemista, kun taas yleiskuvissa liikkuva ajatteleva oli komitean näkemyksen mukaan heille vieraampaa. Samoin lasten tarkkaavaisuus aikuisiin nähden oli ulkoisiin seikkoihin kohdistuvaa, tahdosta riippumatonta, subjektiivista, jakautuvaa, häiriytyvää ja hetkellistä. Tunne-elämä näyttäytyi vaihtelevana, ja tahdon alalla esiintyivät hallitsevina vaistonluonteiset, toimintaan suuntautuneet pyrkimykset, mikä olisi tullut opetustyössä huomioida. Tänä päivänä keskustelussa edelleen esiintyvän tavoin komitea pitikin tärkeänä opetuksen toiminnallisuuden kehittämistä. Tavoitetta täsmennettiin eri opetusaineiden sisältöjä tarkasteltaessa, minkä lisäksi mietinnössä esitettiin erimuotoisten alakansakoulujen opetussuunnitelmat lukujärjestysluonnoksineen ja eri oppiaineille vahvistettavine tuntijakoineen.<sup>146</sup>

Yläkansakouluopetuksen yleisiä perusteita pohtiessaan opetussuunnitelmakomitea toi esiin sille asetetun tehtävän kehittää kansakouluopetusta sekä käytännön elämän tarpeita että ajankohdan kasvatustieteen esiin nostamia vaatimuksia vastaavaksi. Komitea katsoi ”käytännöllisten aineiden avaavan siveelliselle kasvatukselle uusia mahdollisuuksia”, jolloin asetettujen tavoitteiden yhdistäminen muodostui luontevaksi. Työnsä yhdeksi ydinkohdaksi komitea näkikin koulun saattamisen palvelemaan enemmän todellista elämää, mitä voitiin toteuttaa erityisesti oppisisältöjä suunnitteleamalla. Alakansakoulun tavoin mietintö sisälsi myös

---

<sup>143</sup> Opetussuunnitelmakomitea 1916, 45–54.

<sup>144</sup> Opetussuunnitelmakomitea 1916, 55–87.

<sup>145</sup> Opetussuunnitelmakomitea 1925, 7–8.

<sup>146</sup> Opetussuunnitelmakomitea 1925, 8–44.



suhteellisen yksityiskohtaiset linjaukset viikkotuntien lukumääristä ja jaotteluista sekä eri oppiaineiden opetussisällöistä.<sup>147</sup> Mietinnön lopuksi tarkasteltiin edelleen kansakoulun jatko-opetusta koskeneita kysymyksiä<sup>148</sup>.

Omalta osaltaan koulujen toiminnan yhdenmukaisuuteen ja siten oppilaiden yhdenvertaisuuden edistämiseen pyrittiin oppivelvollisuuslaki säädettäessä valtion suhteellisen tiiviillä valvonnalla. Valvontaa toteutettiin kouluhallituksen kautta, ja se koski niin oppivelvollisuuden täyttämistä kuin koulujen toimintaakin. Edelleen sääntely asetti valvontatehtäviä koulujen johtokunnille sekä kouluilla annettavan opetuksen että kotiopetuksen osalta. (ks. mm. OppivelvollisuusL 14–18 §:t; Kansakoululaitoksen kustannusL 3, 14–17, 19 §:t.) Samoin opetuksen yhdenvertaisuuteen tähtääviä vaikutuksia voidaan nähdä olleen opettajaseminaareja koskeneella sääntelyllä (KansakoulutoimiL 13–15 §:t)<sup>149</sup>.

Työväenopistojen toiminnan määrää ja sisältöä koskenutta sääntelyä sisältyi työväenopistojen valtionavusta annettuun lakiin lähinnä ehtojen osalta, jotka opiston tuli täyttää valtionapua saadakseen. Yksilöiden muodollisen yhdenvertaisuuden kannalta oleellisia olivat erityisesti opistojen antaman opetuksen tarkoitusta, tehtäviä, sisältöä, laatua ja määrää koskeneet säännökset sekä opiston henkilöstön pätevyyttä koskenut sääntely, joiden hallituksen esityksessä todettiin olevan tarpeen *”työväenopistojen toiminnan saattamiseksi vakavalle pohjalle ja niiden toiminnan yhtäläistytymiseksi sekä tarkoitukseen että työtehoonkin nähden siinä määrässä kuin paikalliset olot myöntävät”*<sup>150</sup>. Lainsäätäjän tavoitteena voidaan näin tulkita osaltaan olleen opiskelijoiden yhdenvertaisuuden edistäminen annettavan opetuksen sisällön suhteen.

Sääntely asetti opistojen tehtäväksi opetuksen antamisen *”luennoin ja harjoituksin etupäässä yhteiskunnallisissa ja taloudellisissa, mutta myös, humanistisissa ja luonnontieteellisissä aineissa yleisen sivistyksen kohottamiseksi ja itseopiskeluharrastuksen herättämiseksi ja kansalaiselämässä tarpeellisten taitojen saavuttamiseksi”*. Tehtävää täsmennettiin asetuksella todeten työväenopistojen tarkoitukseksi kohottaa kansalaisten ja aikuisen nuorison sivistystä tarjoamalla heille vapaa-aikoina tilaisuutta ammatti- ja ansiotyön ohella sellaisten tietojen ja taitojen hankkimiseen, jotka ovat kansalaiselämässä tarpeellisia sekä edistävät itseopiskelua ja henkistä itsensä kehittämistä (TyöväenopistoA 1 §).

Kirjastotoiminnan määrää ja sisältöä koskenutta sääntelyä ei lainsäädännön tasolla juuri annettu, jolloin toimintaa suunnanneet lähtökohdat vahvistettiin käytännössä kansankirjastoasetuksen 14 §:n edellyttämässä valtionavustuksen saamisen ehdoissa sekä valtion kirjastotoimikunnan hyväksymissä kirjastojen toimintaa ohjaavissa perusteissa<sup>151</sup>. Kansankirjastolain 1 §:ssä tuotiin kuitenkin esiin toiminnalla tavoiteltavan kansansivistyksen kohottamista sekä kansalaisten itseopiskelun edistämistä.

---

<sup>147</sup> Opetussuunnitelmakomitea 1925, 45–276.

<sup>148</sup> Opetussuunnitelmakomitea 1925, 277–302.

<sup>149</sup> Ks. myös HE 28/1922 vp, 4, jossa nousee esille kansakouluopettajien lisääntyvä tarve.

<sup>150</sup> HE 54/1926 vp, 2. Työväenopistojen valtionapua koskeneen lain valmistelu eteni eri käsittelyvaiheissa kaikkienensa ilman merkittäviä muutoksia hallituksen esitykseen. Ks. SiVL 32/1926 vp; VaVM 34/1926 vp; SuVM 46/1926 vp.

<sup>151</sup> Vastaavasti yhdistysten ylläpitämiä kirjastoja koskevia toimintaperiaatteita valtion avustuksen saamiseksi säänneltiin asetuksen 18 §:ssä.

Kansalaisen nauttimien kirjastopalvelujen sisällöllisen yhdenvertaisuuden kannalta keskeisiksi muodostuvat kansankirjastoasetuksen 14 §:ssä asetetut *yhteiset lähtökohdat kirjastopalvelujen järjestämiselle*. Säännöksen mukaan kirjastolla muun muassa tuli olla kunnanvaltuuston vahvistamat, valtion kirjastotoimikunnan hyväksymien perusteiden mukaisesti laaditut säännöt, samoin kirjastohenkilöstön osaamistasoa varmistettiin pätevyysvaatimuksilla. Kirjastoa ja sen lainausliikettä tuli hoitaa huolellisesti ja tarkoituksenmukaisesti sekä tilastoida kirjaston toimintaan liittyneitä tietoja. Kirjastoaineistoa säänneltiin ainoastaan siltä osin, ettei tähän saanut sisältyä epäsiiveillistä tai muuten ala-arvoisena pidettävää kirjallisuutta.

### 3.2.4 Oppilasarvostelun yhdenvertaisuus

Keskeisen osa-alueen yksilöiden sivistyksellisen yhdenvertaisuuden toteutumisessa muodostaa koulujen ja oppilaitosten harjoittama oppilasarviointi, jonka tiimoilta käyty keskustelu oli vilkasta jo ennen oppivelvollisuuslain säätämistä. Arvostelukäytännöt olivat keskenään erilaisia, samoin näiden taustalla vaikuttaneet lähtökohdat. Ennen oppivelvollisuuslain säätämistä huolta kannettiin myös oppilaiden koulunkäynnin keskeyttämisestä, mikä johti arvostelun pehmeuteen. Puheenvuoroja oppilasarvostelun puolueettomuuden puolesta kuitenkin käytettiin.<sup>152</sup> Tilanteen moninaisuus lienee johtunut osaltaan siitä, ettei Suomen itsenäistymistä seuranneen vuosikymmenen loppuun mennessä annetun lainsäädännön tai opetussuunnitelmakomitean julkaisujen tasolla ollut tässä vaiheessa juurikaan asetettu yhteisiä puitteita oppilasarvostelun toteuttamiselle.

Muutama vuosikymmen myöhemmin oppilasarvostelua koskeneessa keskustelussa nousi mielenkiintoisella tavalla esiin käsillä olevassa tutkimuksessakin lähtökohtana olevan oikeusjärjestyksen ja arvojärjestyksen välinen yhteys. Oikeusjärjestyksessä ja annettavalla ohjeistuksella katsottiin voitavan luoda yhteiset puitteet, joiden sisällä harkintaa tuli käyttää oikeudenmukaisuus, kasvatukselliset näkökohdat ja hyvä tarkoitus ymmärtäen. Salmelan vuonna 1948 julkaiseman oppilasarvostelua käsittelevän teoksen sanoin: ”*Yksin vaiston varassa usein pahasti erehdymme. Mutta heti aluksi naulattakoon näkyviin teesi, ettei kasvattavaa oppilasarvostelua voida suorittaa ilman hyvän ja inhimillisen sydämen myötävaikutusta.*” Yhdenmukaiseen arvosteluun pääsemiseksi korostettiin erityisesti arvostelun objektiivisuutta ja oikeudenmukaisuutta, arvostelun pedagogisuutta ja avoimuutta sekä opettajan vakavaa suhtautumista tehtäväänsä. Osuvasti Salmela yhdistää Olaus Petrin 1500-luvulla esittämät ”Tuomarin ohjeet” ja näissä esiin nostetut näkökohdat myös oppilasarvosteluun.<sup>153</sup>

Työväenopistoja koskenut sääntely ei oppilasarviointia koskeneita säännöksiä sisältänyt, ainoastaan asetuksen tasolla maininnan, jonka mukaan opistolla tulee olla kouluhallituksen

---

<sup>152</sup> Salmela 1948, 9-17. 1900-luvun alkuvuosikymmeninä käytettyä oppilasarvostelun käsitettä vastaa tänä päivänä oppilasarvioinnin käsite, jolla viitataan ulkopuolelta tapahtuvan arvostelun sijaan kokonaisvaltaiseen, myös oppilasta osallistavaan arviointiin. Edelleen keskeiseksi oppilasarvioinnissa on noussut oppilaan ja opiskelijan itsearviointitaitojen kehittämisen tukeminen. Kuten Salmelan siteeraamassa Korpisen alustuksessa nousee esiin, olivat aiheet oppilaan osuudesta arvostelussa kuitenkin mukana jo vuosisata sitten käydyssä keskustelussa.

<sup>153</sup> Salmela 1948, 31-39.

vahvistama ohjesääntö, joka sisältää määräykset myös muun muassa ”*todistusten antamisesta, päiväkirjanpidosta ja arkiston sekä kirjaston hoidosta*” (TyöväenopistoA 3 §).

### 3.3 Aineellisen yhdenvertaisuuden täydentävä rooli

#### 3.3.1 Lasten ja nuorten yhdenvertaisuuden edistäminen

Kansakouluopetus oli suunnattu oppivelvollisuusikäisille lapsille ja nuorille, mikä lähtökohtana merkitsi näiden muita heikommassa asemassa olevien väestöryhmien edustajien yhdenvertaisuuden edistämistä suhteessa muihin. Oppivelvollisuusiän ylittäneiden kouluttautumismahdollisuuksista huolehdittiin muun sääntelyn ja muiden oppilaitosten puitteissa, mutta nämä mahdollisuudet eivät käytännössä koskeneet kaikkia yhdenvertaisesti ennen, kun kansakouluopetuksen laajennuttua jokaisella tämän käytyään oli saamansa opetuksen puolesta yhdenvertainen lähtöasetelma jatkokoulutukseen hakeutumiseen. Käytännössä perheiden taloudellinen tilanne vaikutti jäsentensä kouluttautumista koskeneisiin mahdollisuuksiin voimakkaasti.

Työväenopistojen valtionavusta annettu laki samoin kuin kansankirjastolakikaan eivät Suomen itsenäisyyden varhaisina vuosina sisältäneet erillisiä säännöksiä lasten ja nuorten yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Työväenopistojen osalta tilanne oli ennemminkin toisen suuntainen – opetusta säänneltiin järjestettäväksi ensi sijaisesti 16 vuotta täyttäneille (Työväenopistojen valtionapuL 3 §). Kirjastojen toimintaa ohjanneen sääntelyn tarkastelu yhteydessä kansakouluopetusta koskeneeseen sääntelyyn antaa kuitenkin tukea tulkinnalle, jossa kirjastotoiminnan voidaan osaltaan arvioida edistäneen myös lasten ja nuorten aineellisen yhdenvertaisuuden toteutumista suhteessa muuhun väestöön.

#### 3.3.2 Erityisiä tarpeita omanneiden yhdenvertaisuuden edistäminen

Hallitusmuodon 80.1 §:n ilmaisun ”... yleisestä oppivelvollisuudesta säädetään lailla” voidaan tulkita antavan perustaa myös erityisiä tarpeita omaavien lasten ja nuorten yhdenvertaisuuden edistämiseen kansakouluopetuksen suhteen. Jotta yleinen, lailla säädettäviä poikkeuksia lukuun ottamatta kaikkia oppivelvollisuusikäisiä koskenut velvollisuus säädetyn oppimäärän opiskeluun olisi voinut toteutua, olisi kaikkien erityisiä tarpeita oppimisessaan omanneiden tullut säännöksen perusteella voida ikätoveriensa tavoin saada mahdollisuus opiskeluun.

Oppivelvollisuuslain lähtökohta oli kuitenkin osittain erilainen. Lain 4 §:ssä määriteltiin ensi sijaisesti perusteet, joiden nojalla lapselle tuli myöntää vapautus oppivelvollisuudesta. Tällaisia olivat ruumiinvika tai heikko terveys. Heikon käsityskyvyn vuoksi lapsi tuli vapauttaa oppivelvollisuudesta siinä määrin kuin välttämätöntä oli. Heikon käsityskyvyn omaavien lasten säänneltiin kuitenkin olevan velvollisia ottamaan osaa erityisopetukseen, mikäli kunta tällaista järjesti. Velvollisuus erityisopetuksen antamiseen koski vähintään 10 000 asukaan kaupunkikuntia, jolloin sääntely asetti erityisopetusta tarvitsevat oppilaat asuinpaikkansa perusteella keskenään eriarvoiseen asemaan. (OppivelvollisuusL 4 ja 11 §:t.) Kuuromykät ja

sokeat lapset, joille ei muulla tavoin annettu opetusta, tuli oppivelvollisuuslain täytäntöönpanosta annetun asetuksen 4 §:n mukaisesti sijoittaa kouluhallituksen määräämään laitokseen. Samoin laitoksissa voitiin kasvattaa ja opettaa tylsämielisiä kutsuttuja lapsia. Koulujen ja muiden opetusta antavien yksiköiden ohella opetusta voitiin antaa kotona (OppivelvollisuusL 5 §).<sup>154</sup>

Heikon käsityskyvyn omanneita lapsia koskenut sääntely keskittyi oppivelvollisuuden ja tästä vapauttamisen ohjaamiseen, mutta samalla siihen voidaan nähdä nivoutuneen kokonaisuuden tarkastelua myös yksilön näkökulmasta. Oppilaan sivistyksellisen yhdenvertaisuuden toteutumista saattaa kaikille yhteisten tavoitteiden sijaan joissakin tilanteissa palvella paremmin hänelle yksilöllisesti mukautettuihin tavoitteisiin pyrkiminen etenkin, jos oppilas samalla saa oppimiseensa tukea esimerkiksi erityisopetuksen kautta. Vaikka aineellisen yhdenvertaisuuden edistämisen esiintyminen sääntelyssä oli tässä vaiheessa niukkaa, ovat aiheet myöhemmälle sääntelykehitykselle havaittavissa. Esimerkkinä tästä voidaan mainita myös kansakoululaitoksen kustannuksista annetun lain 3 §:n sääntely, jonka mukaan kunnan oli sisällytettävä laatimaansa ja kouluhallituksen vahvistettavaksi lähettämäänsä koululaitoksensa ohjesääntöön ”*oppilasten koulunkäynnin avustamista*” koskeneet määräykset (Kansakoululaitoksen kustannusL 3 §).

Työväenopistoja ja kirjastoja koskenut sääntely ei erityisiä tarpeita omanneita yksilöitä erikseen huomioinut, jolloin opetuksen järjestämisessä ja kirjastopalvelujen antamisessa tehtävät ratkaisut jäivät tältä osin toimijoiden itsensä harkintaan. Sääntelytilanne oli yhteydessä perustuslaintasoiseen sääntelyyn, jossa erityisiä tarpeita omanneiden huomioiminen oli kansakouluopetus mukaan lukien niukkaa.

### 3.3.3 Heikommassa taloudellisessa asemassa olleiden yhdenvertaisuuden edistäminen

Hallitusmuodon 80.2 §:ssä säänneltiin selkeästi ja yksiselitteisesti opetuksen kansakouluissa olleen kaikille maksuttoman. Säännöstä tulkittiin alusta lähtien laajasti todeten kansakoululaitoksen kustannuksista annetun lain 18 §:ssä oppilaille annettavan maksutta omiksi myös oppikirjat ja muut koulutarpeet, jollaisiksi kansakoululaitoksen kustannuksista annetun lain täytäntöönpanemiseksi vahvistettu asetus täsmensi muun muassa kirjat, vihot, muun koulussa tarpeellisen paperin, lyijy- ja mustekynät, musteen, vesivärit, värikynät, pyyhekumit sekä käsityöopetuksessa tarvittavat materiaalit ja -välineet (15 ja 19 §:t). Edelleen kunnan tuli harkintansa mukaan ottaa osaa koulumatkoista nuorimpien ja heikoimpien oppilaiden vanhemmille aiheutuviin kustannuksiin. Matkan lähimpään kansakouluun ollessa viittä kilometriä pidempi, tuli kunnan osallistua saattamis- ja majoittamiskustannuksiin lapsen ikään katsomatta. (Kansakoululaitoksen kustannusL 19 §.) Samoin kunnan tuli muullakin tavoin, erityisesti ravinto- ja vaatetusavulla, antaa vähävaraisille lapsille riittävää avustusta heidän koulunkäyntinsä mahdollistamiseksi (Kansakoululaitoksen kustannusL 20 §).

---

<sup>154</sup> Laki tylsämielisten hoitoa ja kasvatusta varten toimivien kunnallisten ja yksityisten laitosten valtionavusta (185/1927), ja asetus tylsämielisten hoitoa ja kasvatusta varten toimivista kunnallisista ja yksityisistä laitoksista (186/1927) annettiin 1.7.1927. Ks. oppivelvollisuuslain tulkinnasta heikon käsityskyvyn omaavien ja tylsämielisten lasten osalta myös Soininen 1921, 64–65.

Kansakouluopetuksen kaikkia oppilaita heti vuodesta 1919 lähtien koskenut maksuttomuus muodosti selkeän muodollisen yhdenvertaisuuden perustan, minkä lisäksi sääntely tuki vahvasti heikommassa taloudellisessa asemassa olleiden perheiden lasten oikeutta ja mahdollisuuksia opetukseen osallistumiseen. Tarve ravinto- ja vaatetusapuun kertoo osaltaan ihmisten taloudellisesta tilanteesta, joka sota-aikojen jälkeen oli ymmärrettävä. Kaikkinensa yleisen oppivelvollisuuden ja kansakouluopetuksen laajenemisen voidaan todeta sivistyksellisen hyvinvoinnin ohella lisänneen lasten ja perheiden sosiaalista hyvinvointia yleisemminkin<sup>155</sup>.

Mielenkiintoinen seikka on sääntelyssä omaksuttujen lähtökohtien säilyminen kansakouluopetusta ja sittemmin perusopetusta koskevassa oikeudellisessa sääntelyssä aina meidän päiviimme saakka. Omaksuttujen näkemysten voidaan näin todeta muodostuneen suhteellisen pysyviksi. Toisena kiinnostavana tekijänä voidaan esiin nostaa aineellisen yhdenvertaisuuden vahva korostuminen tilanteessa, jossa perustuslaintasoista sääntelyä oikeudesta yhdenvertaisuuteen tulkittiin ensi sijaisesti yksilöiden muodollisen yhdenvertaisuuden turvaavana. Kansakouluopetusta koskeneessa sääntelyssä yhdenvertaisuusoikeuksien sisältöä ymmärrettiin perustuslaintasoista sääntelyä moniulotteisempänä heti sääntelyn syntyvaiheissa.

Työväenopistojen ja kirjastojen osalta sääntelyn tavoitteena oli annettavien palvelujen saattaminen mahdollisimman monen ulottuville keskittyen sääntelyssä nimenomaan toimintojen rahoittamiseen. Valtio ja kunnat siten panostivat paljon sekä jokaisen muodollisen yhdenvertaisuuden edistämiseen että erityisesti taloudellisesti heikommassa asemassa olleiden mahdollisuuksiin opetus- ja kirjastopalvelujen käyttämiseen. Linjaus näkyi edelleen työväenopistojen opetuksesta perittäviä maksuja koskeneessa sääntelyssä (Työväenopistojen valtioneuvoston päätös 3 §; TyöväenopistoA 3 §), sekä kirjastopalvelujen järjestämisessä asiakkaille maksuttomina (KansankirjastoA 14 §).

---

<sup>155</sup> Ks. myös Halila 1950, 120–128; Soininen 1921, 85.

## 4 Lopuksi – sääntelyn luoma kehikko sivistyksellisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi

### 4.1 Sääntelykehityksen antamat yleiset lähtökohdat

Itsenäistyneen Suomen varhaisten vuosien sääntelykehitys sivistyksellisen yhdenvertaisuuden alueella oli vahvaa. Lakeja säädettiin lyhyellä aikavälillä runsaasti, samoin sääntelyä luotiin laaja-alaisesti käsittäen muun muassa kaikki tässä tutkimuksessa tarkastellut sivistyspalvelujen tehtäväalueet.

Keskeisiä lähtökohtia sivistyksellisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja samalla tätä tukevan tavallisen lain tasoisen sääntelyn luomiselle antoi perustuslain tasolla hyväksytty sääntely. Erityistä merkitystä tässä suhteessa oli vuonna 1919 hyväksytyn Suomen Hallitusmuodon 5, 9, 14 ja 80 §:n säännöksillä, joista ensin mainittu koski Suomen kansalaisten yhdenvertaisuutta lain edessä. 9 § turvasi kansalaisten oikeudet ja velvollisuudet riippumatta henkilön uskonnolliseen yhdyskuntaan kuulumisesta tai siitä, ettei hän kuulunut mihinkään tällaiseen yhdyskuntaan. Hallitusmuodon 14 § jatkoi kielellisen yhdenvertaisuuden suhteen vastaavilla linjoilla velvoittaen valtion huolehtimaan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja taloudellisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. 80 § puolestaan koski kansakouluopetuksen järjestämistä, minkä suhteen yhdenvertaisuutta edisti vahvasti perustuslaissa turvattu opetuksen maksuttomuus.

Perustuslain tasolla vahvistetut säännökset ohjasivat osaltaan tavallisen lain tasoisen sääntelyn antamista. Sääntely turvasi erityisesti taloudellisia edellytyksiä kansakoulu- ja työväenopisto-opetuksen sekä kirjastopalvelujen tarjoamisen laajentamiselle ja ulottamiselle mahdollisimman monen saataville, missä suhteessa tämän voidaan todeta painottaneen onnistuneesti sivistyksellisen yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta oleellisimpia seikkoja vallinneessa yhteiskunnallisessa tilanteessa. Säädettyjen lakien runsas määrä kertoo yhteisestä tahtotilasta sivistisyhteiskunnan luomiseen, mikä osaltaan antoi erinomaiset lähtökohdat sekä sääntelykehitykselle että sivistyspalvelujen käytännön järjestämiselle. Yhdenvertaisuuden elementit olivat sääntelyssä kautta linjan läsnä.

### 4.2. Sääntelykehityksen antama sisällöllinen perusta sivistyksellisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi

Suomen itsenäistyttyä ja tätä seuranneen vuosikymmenen aikana annetun sääntelyn sisällössä korostuivat edellä esiin tulleiden sivistyspalvelujen järjestämisen taloudellisten edellytysten turvaamisen lisäksi erityisesti muodollisen yhdenvertaisuuden edistämisen lähtökohdat. Erot kaupunkien ja maaseudun välillä olivat opetus- ja kirjastopalvelujen saatavuudessa suuret, mikä yhtäältä näkyi tavoitteena maaseudulla asuvan väestön tilanteen parantamiseksi, toisaalta johti muodollisen yhdenvertaisuuden periaatteiden vastaisesti jossakin määrin erilaiseen sääntelyyn kaupunkien ja harvempaan asuttujen seutujen välillä. Vallinneessa tilanteessa sääntelyn voidaan kuitenkin tulkita pyrkineen edesauttamaan *alueellisen yhdenvertaisuuden*

toteutumista; vaatimattomamminkin järjestetty kansakouluopetus edisti yhdenvertaisuutta tilanteessa, jossa kaupunkija vastaavaan tasoon pääsy ei nopealla aikataululla ollut mahdollista.

Alueellisuuden ohella keskeisen sääntelyllisen lähtökohdan muodosti maan *kansalaisten yhdenvertaisuuden* turvaaminen, jolloin ulkomaalaiset jäivät tämän ulkopuolelle. Linjauksella ovat luonnolliset yhteytensä 1900-luvun alun yhteiskunnalliseen tilanteeseen. Sen sijaan muodollisen yhdenvertaisuuden lähtökohta näkyi vahvana suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisten tarpeiden tyydyttämisessä, minkä myötä *kielellinen yhdenvertaisuus* muodostui näiltä osin keskeiseksi sääntelyn elementiksi.

Opetus- ja kirjastopalvelujen piiriin pääsyn lisäksi sääntely sisälsi annettujen palvelujen määrää ja sisältöä koskeneita säännöksiä, jolloin kyseessä oli sivistyksellisen yhdenvertaisuuden *määrällisen ja sisällöllisen yhdenvertaisuuden* edistäminen. Kansakouluopetuksen määrä ja sisältö linkitettiin oppivelvollisuuteen, jonka määriteltiin tarkoittavan kansakoulussa annettavan tieto- ja taitomäärän saavuttamista. Annettavan opetuksen määrää koskeneen sääntelyn sisällössä kuitenkin esiintyi aiemmin viitatus mukaisesti eroavaisuuksia kaupunki- ja maaseutukoulujen välillä. Opetuksen sisältöä koskenutta sääntelyä löytyi niin lainsäädännön tasolta kuin opetussuunnitelmakomitean antamista Suuntaviivoista opetuksen järjestämiseksikin.

Työväenopistoissa annetun opetuksen sisältöä koskenut sääntely liittyi lähinnä ehtoihin, jotka oppilaitoksen tuli täyttää valtionosuutta saadakseen. Yksilöiden muodollista yhdenvertaisuutta edistivät erityisesti työväenopistojen antaman opetuksen tarkoitusta, tehtäviä, sisältöä, laatua ja määrää koskeneet säännökset samoin kuin opistojen henkilöstöjen kelpoisuutta koskenut sääntelykin. Vastaava piirre näkyi kansankirjastoja koskeneessa sääntelyssä, vaikkakin tätä löytyi lain sijaan kirjastotoimintaa sääntelevästä asetuksesta. Asetuksen lisäksi kirjastojen toimintaa ohjattiin valtion kirjastotoimikunnan hyväksymissä kirjastotoiminnan perusteissa.

Yksilöiden kannalta keskeisenä yhdenvertaisuuden osa-alueena voidaan pitää oppilasarvioinnin yhdenvertaisuutta, jota koskevaa sääntelyä ei itsenäisen Suomen varhaisina vuosina hyväksytyistä säädöksistä kuitenkaan löytynyt. Arviointia koskenutta keskustelua käytiin joka tapauksessa vilkkaasti, jolloin lähtökohdat myös tämän alueen tulevalle sääntelykehitykselle olivat olemassa.

Mielenkiintoisena havaintona suhteessa usein esitettyyn näkemykseen Hallitusmuodon 5 §:n tulkinnasta ensi sijassa muodollista yhdenvertaisuutta turvaavana säännöksenä näyttäytyy tutkimuksen perusteella opetus- ja kirjastotoimintaa koskeneessa sääntelyssä mukana ollut, yksilöiden aineellista yhdenvertaisuutta eri osa-alueilla edistänyt sääntely. Yleistä yhdenvertaisuutta koskenut kansalaisoikeus sai näin ollen sisältöä myös tarkasteltavaa toimintaa koskeneesta sääntelystä, kuten yhdenvertaisuutta koskeville säännöksille luonteenomaista on. Tämän sääntelyn huomioiminen tuo osaltaan uutta näkökulmaa myös Hallitusmuodon 5 §:n yhdenvertaisuussäännöksen sisällön analysointiin. Muodollisen yhdenvertaisuuden lisäksi säännös saattoi sisältöä tälle antaneen, tiettyä toimintaa koskeneen sääntelyn kautta saada myös aineellisen yhdenvertaisuuden edistämisen ulottuvuutta.

Aineellisen yhdenvertaisuuden muodollista yhdenvertaisuutta täydentävä rooli näkyi itsenäistyneen Suomen varhaisten vuosien sääntelyssä ensinnäkin lasten ja nuorten yhdenvertaisuuden edistämisenä suhteessa aikuisväestöön, mistä esimerkin muodostaa

kansakouluopetuksen suuntaaminen oppivelvollisuusikäisille lapsille ja nuorille. Toisaalta kyseessä voidaan ajatella olleen myös oppilaitosten antaman opetuksen kohdentaminen eri ikäisille oppijoille – esimerkiksi työväenopistojen tarjoama opetus säänneltiin annettavaksi ensi sijaisesti 16 vuotta täyttäneille. Joka tapauksessa sääntelyllä voidaan ajatella olleen vaikutusta myöhemmän lasten ja nuorten aineellisen yhdenvertaisuuden edistämistä koskeneen ja koskevan sääntelyn kehittymiseen. Muina aineellisen yhdenvertaisuuden edistämisen osa-alueina sääntelyssä näyttäytyivät erityisiä tarpeita omanneiden sekä taloudellisesti heikommassa asemassa olleiden yhdenvertaisuuden edistäminen.

Kokonaisuudessaan 1900-luvun alun oikeudellisen sääntelyn luomaa kehikkoa sivistyksellisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi voidaan kuvion muodossa hahmottaa seuraavasti:





Kuvio 2. Aineellinen yhdenvertaisuus muodollisen sivistyksellisen yhdenvertaisuuden täydentäjänä.

Kuviossa muodollinen yhdenvertaisuus asettuu sivistyksellistä yhdenvertaisuutta koskeneen oikeudellisen sääntelyn ytimeen. Aineellinen yhdenvertaisuus täydentää kokonaisuutta. Käsitteellisesti muodollista ja aineellista yhdenvertaisuutta voidaan pitää sivistyksellisen yhdenvertaisuuden ulottuvuuksina<sup>156</sup>.

<sup>156</sup> Vrt. Mäkelä 2013, 42–45.

### 4.3 Sääntelykehityksen antama perusta sivistyksellistä yhdenvertaisuutta koskevien oikeusperiaatteiden ja tulevan sääntelyn kehittymiselle

Suomen itsenäistymisen jälkeisinä vuosina tapahtunut sääntelykehitys antoi monella tapaa perustaa tulevalle sivistyksellistä yhdenvertaisuutta koskevalle sääntelylle. Yhdenvertaisuutta sekä opetus- ja kirjastotointa koskenut sääntely oli historiallinen ja oikeuskulttuurinen tilanne huomioiden verrattain laaja-alaista, ja samalla sisälsi jo alkuvaiheessaan aiheita näihin päiviin jatkuneelle kehitykselle.

Sivistyksellisen yhdenvertaisuuden ytimeen sijoittunut muodollisen yhdenvertaisuuden ulottuvuus käsitti jo vuoden 1919 Hallitusmuodossa yleisen yhdenvertaisuussäännöksen lisäksi myös tulevaan syrjintäkieltosääntelyyn viitatteita elementtejä. Kielellistä ja uskonnollisesta yhdyskunnasta tai tällaiseen kuulumattomuudesta riippumatonta yhdenvertaisuussääntelyä ei ollut kirjoitettu syrjintäkiellon muotoon, vaan erityisesti kielellisten oikeuksien kohdalla ennemminkin turvaamisoikeudeksi<sup>157</sup>, mutta sisällöllisesti samalla toteutui sittemmin perustuslain tasolla turvattu syrjimättömyys. Yhdenvertaisuuden rajaaminen koskemaan Suomen kansalaisia säilyi perustuslaissa pitkään, mutta kansainvälisen kehityksen myötä muutettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa koskemaan kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia.

Tutkimuksessa tehty tulkinta aineellisen sivistyksellisen yhdenvertaisuuden muodollista yhdenvertaisuutta täydentävästä roolista on säilynyt Suomen valtion oikeudellisessa sääntelyssä ja täydentynyt tämän kehittyessä edelleen. Sääntelykehitykselle luonteenomaisesti aineellinen yhdenvertaisuus on Suomen itsenäistymisen jälkeisten vuosien tapaan ollut ensin mukana tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä, minkä jälkeen sääntelyn tasoa on oikeushierarkkisesti nostettu ottaen aluetta koskevia säännöksiä mukaan perustuslain tulkintaan ja lopulta kirjoitettuun perustuslakiin. Opetus- ja kirjastotointa koskenut, 1900-luvun alkuvuosikymmenten sääntely on osaltaan antanut suuntaa kehitykselle.

Sisällöllistä perustaa tulevalle sääntelykehitykselle ovat antaneet erityisesti kansakouluopetuksen määrän ja sisällön sääntelemisen linkittymään oppivelvollisuutta koskevaan sääntelyyn, sekä kansakouluopetuksen ja kirjastopalvelujen säätäminen maksuttomiksi. Nämä sääntelylliset elementit ovat vastaavassa muodossaan edelleen sääntelyssä mukana. Kansakoulujen toimintaan liittynyt piirijako puolestaan näkyy voimassa olevassa sääntelyssä säännöksinä, joiden mukaan kunta osoittaa oppilaalle lähikoulun, jolle kunnalla myös on velvollisuus järjestää oppilaan oppimisessaan mahdollisesti tarvitseman tehostetun ja erityisen tuen palvelut. Lähikoulun ei tarvitse olla oppilasta maantieteellisesti lähinnä sijaitsevan koulu, kunhan opetus kunnassa on asutus, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioiden järjestetty siten, että oppilaiden matkat kouluille ovat mahdollisimman turvalliset ja lyhyet. Kunnan velvollisuus opetuksen järjestämiseen ulottuu kaikkiin sen alueella asuviin oppivelvollisuusikäisiin. (PerusopetusL 628/1998 4 ja 6 §:t).

---

<sup>157</sup> Turvaamisoikeudella viitataan tässä sääntelyyn, joka asettaa julkiselle vallalle velvoitteita tietyn kansalaisten yleisen oikeuden toteutumisen edistämiseen.

Mielenkiintoisen sääntelyllisen jatkumon muodostaa työväenopistoja koskeneessa säädöksessä jo Suomen itsenäistymisen jälkeisinä vuosina vahvasti painottuneen valtionosuutta koskevan sääntelyn sisältyminen edelleenkin vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin. Muiden koulutusmuotojen osalta valtionosuuden määräytymisestä säädetään erikseen, mutta vapaan sivistystyön kohdalla edelleen osana kyseistä koulutusmuotoa koskevaa säädöstä. (ks. Vapaa sivistystyöL 632/1998.)

Keskeisen tutkimusaineistosta esiin nousevan eron 1900-luvun alkuvuosikymmenten ja tämän päivän oikeudellisessa sääntelyssä muodostaa kaupunkien ja maaseudun alueiden käsittely. Suomen itsenäistymistä seuranneina vuosina sääntely erotteli mainitut alueet esimerkiksi oppivelvollisuuden toteuttamisaikataulua ja kansakouluopetuksen järjestämistä koskevissa säännöksissä, mikä poikkeaa voimassa olevan sääntelyn lähtökohdasta, jonka mukaan asuinpaikka muodostaa kielletyn oikeudellisen erotteluperusteen. Alueellisia erityispiirteitä ei edelleenkään jätetä sääntelyssä huomiotta, mutta lähtökohtana on kaikille yhteisen kehikon antaminen, jonka puitteissa alueelliset tekijät huomioidaan. Selvää on, etteivät koulutuspalvelut harvaan asutulla seudulla voi kaikkinsa olla yhtä monipuolisia ja laaja-alaisia kuin kaupungeissa, mutta perusopetuksen antamisen lähtökohdat ovat kuitenkin yhteneväiset. Muiden koulutus- ja sivistyspalvelujen saatavuus turvataan jokaisen yhtäläisinä mahdollisuuksina, mikä voi tarkoittaa paikkakunnalta muutttoa esimerkiksi yliopistokoulutukseen osallistumiseksi. Sääntelyn sisältöön ovat luonnollisesti vaikuttaneet laajentuneen yhdenvertaisuuskäsityksen ohella vallinnut/vallitseva kansakouluopetuksen ja nykyisen perusopetuksen järjestämisen tilanne sekä erityisesti yhteiskunnalliset olosuhteet, joiden antamien mahdollisuuksien puitteissa laajamuotoisen kansakouluopetuksen järjestämiseen tähtäävää rakennetta 1900-luvulla luotiin.

Kehitystä sivistyksellisen yhdenvertaisuuden oikeudellisessa turvaamisessa on kuluneiden sadan vuoden aikana luonnollisesti tapahtunut kaikinensakin runsaasti. Sääntely on kautta linjan lisääntynyt ja monipuolistunut, ja yhdenvertaisuuskäsitys on yhteiskunnassa tapahtuneiden muutosten, muun muassa kansainvälistymissuuntauksen myötä syventynyt. Yhdenvertaisuuden moniulotteisuus on tuonut oman mielenkiintonsa, mutta myös haasteensa oikeudelliseen tulkintaan.

Ohjaavina tekijöinä kiperissä oikeudellisissa tulkintatilanteissa toimivat osaltaan oikeudenalalla muodostuneet oikeusperiaatteet, joita sivistyksellisen yhdenvertaisuuden osalta on tarkasteltu käsillä olevan tutkimuksen kappaleessa 1.4 Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat ja tutkimusaineisto. Oikeusperiaatteet ovat pitkän aikavälin kuluessa oikeusjärjestyksen oikeuskulttuurin tasolle kerrostunutta ainesta, mikä kehityskulku on havaittavissa myös tutkimuksessa tarkasteltua sivistyksellistä yhdenvertaisuutta koskien. Kansakoulu- ja työväenopisto-opetuksen (sitemmin perusopetus ja vapaa sivistystyö) sekä kirjastopalvelujen osalta aiheina oikeusperiaatteille voidaan esiin nostaa erityisesti

- 1) kansakouluopetuksen mahdollisimman pitkälle jokaiselle turvaamisen lähtökohta
- 2) lähtökohta kansakouluopetuksen ja kirjastopalvelujen yhdenvertaisesta turvaamisesta jokaiselle maksuttomuuden periaatetta noudattaen
- 3) työväenopisto-opetuksen yhdenvertaisen saatavuuden lähtökohta
- 4) annettavan opetuksen määrällisen ja sisällöllisen yhdenvertaisuuden lähtökohta

- 5) kielellisen sivistyksellisen yhdenvertaisuuden lähtökohta (erityisesti eri kansalliskielten edustajat)
- 6) syrjimättömyyden lähtökohta sivistyspalvelujen piiriin pääsyssä ja näiden sisällössä
- 7) yhdenvertaisen kansan sivistystason kohottamisen lähtökohta

Sivistyksen merkitys on vuosien saatossa säilyttänyt jo 1900-luvun alussa huomioidun asemansa, ja sivistyksellinen yhdenvertaisuus osoittautunut kaikinensa keskeiseksi suomalaisen yhteiskunnan arvo- ja oikeudelliseksi lähtökohdaksi. Kehitys alueella jatkuu tarjoten mielenkiintoisia tulevaisuuden näkymiä, mikä osaltaan kertoo onnistumisesta pitkäjänteisessä työssä.

## Lähteet

### ALKUPERÄISLÄHTEET

#### Lainsäädäntö ja asetukset

Armollinen asetus ylempien kansakoulujen perustamisen edistämisestä Suomen maalaiskunnissa 1898 24/5. Suomen suuriruhtinasmaan asetus-kokoelma vuodelta 1898. Helsinki 1899: Keisarillisen Senaatin kirjapaino.

Laki Korkeimmasta oikeudesta 74/1918. Suomen asetuskokoelma 1918. Helsinki 1919: Valtioneuvoston kirjapaino.

Laki Korkeimmasta hallinto-oikeudesta 74/1918. Suomen asetuskokoelma 1918. Helsinki 1919: Valtioneuvoston kirjapaino.

Asetus, joka sisältää tarkempia säännöksiä Korkeimmasta oikeudesta 22 päivänä heinäkuuta 1918 annetun lain täytäntöönpanemisesta. Suomen asetuskokoelma 1918. Helsinki 1919: Valtioneuvoston kirjapaino.

Asetus, joka sisältää tarkempia säännöksiä Korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22 päivänä heinäkuuta 1918 annetun lain täytäntöönpanemisesta. Suomen asetuskokoelma 1918. Helsinki 1919: Valtioneuvoston kirjapaino.

Suomen Hallitusmuoto 94/1919. Suomen asetuskokoelma 1919. Helsinki 1929: Valtioneuvoston kirjapaino.

Asetus eräistä muutoksista heinäkuun 22 päivänä 1918 annettuun asetukseen, joka sisältää tarkempia säännöksiä Korkeimmasta oikeudesta samana päivänä annetun lain täytäntöönpanemisesta. Suomen asetuskokoelma 1919. Helsinki 1920: Valtioneuvoston kirjapaino.

Asetus eräistä muutoksista heinäkuun 22 päivänä 1918 annettuun asetukseen, joka sisältää tarkempia säännöksiä Korkeimmasta oikeudesta samana päivänä annetun lain täytäntöönpanemisesta. Suomen asetuskokoelma 1919. Helsinki 1920: Valtioneuvoston kirjapaino.

Laki ulkomaalaisen ottamisesta Suomen kansalaiseksi 33/1920. Suomen asetuskokoelma 1920. Helsinki 1921. Valtioneuvoston kirjapaino.

Laki oppivelvollisuudesta 101/1921. Suomen asetuskokoelma 1921. Helsinki 1922: Valtioneuvoston kirjapaino.

Laki kansakoululaitoksen kustannuksista 102/1921. Suomen asetuskokoelma 1921. Helsinki 1922: Valtioneuvoston kirjapaino.

Asetus 15 päivänä huhtikuuta 1921 annetun oppivelvollisuuslain täytäntöönpanosta 183/1921. Suomen asetuskokoelma 1921. Helsinki 1922: Valtioneuvoston kirjapaino.

Asetus kansakoululaitoksen kustannuksista 15 päivänä huhtikuuta 1921 annetun lain täytäntöönpanosta 184/1921. Suomen asetuskokoelma 1921. Helsinki 1922: Valtioneuvoston kirjapaino.

Asetus kunnallisten alakansakoulujen opettajain kelpoisuudesta 189/1921. Suomen asetuskokoelma 1921. Helsinki 1922: Valtioneuvoston kirjapaino.

Asetus kansakoulutoimen järjestämisestä 11 päivänä toukokuuta annetun asetuksen 136 §:n, sellaisena kuin se kuuluu 30 päivänä heinäkuuta 1918 annetussa asetuksessa, muuttamisesta toisin kuuluvaksi 286/1921. Suomen asetuskokoelma 1921. Helsinki 1922: Valtioneuvoston kirjapaino.

Asetus maalaiskuntain alakansakoulujen opettajain oikeudesta lukea virkavuosiksi lisäpalkkiota ja eläkettä varten palvelusaika ennen oppivelvollisuus- ja kansakoululaitoksen kustannuslain voimaantumista sekä säädettyä kelpoisuutta vailla palveltu aika lähivuosina sen jälkeenkin 287/1921. Suomen asetuskokoelma 1921. Helsinki 1922: Valtioneuvoston kirjapaino.

Uskonnonvapauslaki 267/1922. Suomen asetuskokoelma 1922. Helsinki 1923: Valtioneuvoston kirjapaino.

Laki valtakunnanoikeudesta 273/1922. Suomen asetuskokoelma 1922. Helsinki 1923: Valtioneuvoston kirjapaino.

Laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuutta 274/1922

Asetus kansakoulutoimen järjestämisestä 11.5.1866 annetun asetuksen 15 §:n muuttamisesta 48/1922. Suomen asetuskokoelma 1922. Helsinki 1923: Valtioneuvoston kirjapaino.

Asetus 8 päivänä elokuuta 1872 annetun koulujärjestyksen 57 §:n muuttamisesta toisin kuuluvaksi 132/1922. Suomen asetuskokoelma 1922. Helsinki 1923: Valtioneuvoston kirjapaino.

Asetus kansakoulutoimen järjestämisestä 11 päivänä toukokuuta 1866 annetun asetuksen 37 §:n muuttamisesta toisin kuuluvaksi 133/1922. Suomen asetuskokoelma 1922. Helsinki 1923: Valtioneuvoston kirjapaino.

Asetus kouluhallituksesta 2 päivänä elokuuta 1918 annetun asetuksen muuttamisesta 223/1922. Suomen asetuskokoelma 1922. Helsinki 1923: Valtioneuvoston kirjapaino.

Laki oppivelvollisuudesta 15 päivänä huhtikuuta 1921 annetun lain 6 §:n muuttamisesta toisin kuuluvaksi 62/1923. Suomen asetuskokoelma 1923. Helsinki 1924: Valtioneuvoston kirjapaino.

Laki oppivelvollisuudesta 15.4.1921 annetun lain 7 §:n muuttamisesta toisin kuuluvaksi 116/1923. Suomen asetuskokoelma 1923. Helsinki 1924: Valtioneuvoston kirjapaino.

Laki kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista 137/1923. Suomen asetuskokoelma 1923. Helsinki 1924: Valtioneuvoston kirjapaino.

Asetus oppivelvollisuuslain täytäntöönpanosta 1 päivänä heinäkuuta 1921 annetun asetuksen 17 §:n muuttamisesta toisin kuuluvaksi 63/1923. Suomen asetuskokoelma 1923. Helsinki 1924: Valtioneuvoston kirjapaino.

Asetus kouluhallituksesta 71/1924. Suomen asetuskokoelma 1924. Helsinki 1925: Valtioneuvoston kirjapaino.

Asetus koulujärjestyksen muuttamisesta 127/1924. Suomen asetuskokoelma 1924. Helsinki 1925: Valtioneuvoston kirjapaino.

Asetus opetustoimen järjestämisestä Ahvenanmaan maakunnassa 161/1924. Suomen asetuskokoelma 1924. Helsinki 1925: Valtioneuvoston kirjapaino.

Asetus kansakoulutoimen kustannuksista annetun lain muuttamisesta 331/1924. Suomen asetuskokoelma 1924. Helsinki 1925: Valtioneuvoston kirjapaino.

Laki yksityisten kansakoulujen valtioavusta 69/1925. Suomen asetuskokoelma 1925. Helsinki 1926: Valtioneuvoston kirjapaino.

Asetus yksityisten kansakoulujen valtioavusta annetun lain toimeenpanosta 70/1925. Suomen asetuskokoelma 1925. Helsinki 1926: Valtioneuvoston kirjapaino.

Laki oppivelvollisuudesta annetun lain muuttamisesta 185/1925. Suomen asetuskokoelma 1925. Helsinki 1926: Valtioneuvoston kirjapaino.

Asetus kansakoululaitoksen kustannuslain täytäntöönpanosta annetun asetuksen 8 §:n muuttamisesta toisin kuuluvaksi 234/1925. Suomen asetuskokoelma 1925. Helsinki 1926: Valtioneuvoston kirjapaino.

Laki kansakoululaitoksen kustannuksista 180/1926. Suomen asetuskokoelma 1926. Helsinki 1927: Valtioneuvoston kirjapaino.

Laki työväenopistojen valtionavusta 339/1926. Suomen asetuskokoelma 1926. Helsinki 1927: Valtioneuvoston kirjapaino.

Asetus kansakoululaitoksen kustannuksista 8 päivänä kesäkuuta 1926 annetun lain täytäntöönpanosta 181/1926. Suomen asetuskokoelma 1926. Helsinki 1927: Valtioneuvoston kirjapaino.

Laki 21 a §:n lisäämisestä oppivelvollisuudesta annettuun lakiin 43/1927. Suomen asetuskokoelma 1927. Helsinki 1928: Valtioneuvoston kirjapaino.

Laki tylsämielisten hoitoa ja kasvatusta varten toimivien kunnallisten ja yksityisten laitosten valtionavusta 185/1927. Suomen asetuskokoelma 1927. Helsinki 1928: Valtioneuvoston kirjapaino.

Asetus työväenopistoista 59/1927. Suomen asetuskokoelma 1927. Helsinki 1928: Valtioneuvoston kirjapaino.

Asetus tylsämielisten hoitoa ja kasvatusta varten toimivista kunnallisista ja yksityisistä laitoksista 186/1927. Suomen asetuskokoelma 1927. Helsinki 1928: Valtioneuvoston kirjapaino.

Valtiopäiväjärjestys 7/1928. Suomen asetuskokoelma 1928. Helsinki 1929: Valtioneuvoston kirjapaino.

Kansankirjastolaki 131/1928. Suomen asetuskokoelma 1928. Helsinki 1929: Valtioneuvoston kirjapaino.

Asetus kansankirjastoista 144/1928. Suomen asetuskokoelma 1928. Helsinki 1929: Valtioneuvoston kirjapaino.

Asetus 8 päivänä elokuuta 1872 annetun koulujärjestyksen 13 §:n muuttamisesta 158/1928. Suomen asetuskokoelma 1928. Helsinki 1929: Valtioneuvoston kirjapaino.

Asetus kuuromyökkäin- ja sokeainoppilaitosten uudestajärjestämisestä maaliskuun 29 päivänä 1904 annetun asetuksen 3 ja 6 kohdan muuttamisesta toisin kuuluvaksi 253/1928. Suomen asetuskokoelma 1928. Helsinki 1929: Valtioneuvoston kirjapaino.

Asetus kouluhallituksesta annetun asetuksen muuttamisesta 295/1928. Suomen asetuskokoelma 1928. Helsinki 1929: Valtioneuvoston kirjapaino.

Laki oppivelvollisuudesta 15 päivänä huhtikuuta 1921 annetun lain 10 §:n muuttamisesta 369/1929. Suomen asetuskokoelma 1929. Helsinki 1930: Valtioneuvoston kirjapaino.

Perusopetuslaki 628/1998. Suomen säädöskokoelma 1998. Sähköinen julkaisu osoitteessa [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi): Oikeusministeriö. Luettu 6.3.2016.

Laki vapaasta sivistystyöstä 632/1998. Suomen säädöskokoelma 1998. Sähköinen julkaisu osoitteessa [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi): Oikeusministeriö. Luettu 6.3.2016.

### **Hallituksen esitykset**

HE 1/1917 vp. Hallituksen esitys Suomen Eduskunnalle Suomen Hallitusmuodoksi. Toiset valtiopäivät 1917. Asiakirjat, ensimmäinen ja toinen osa. Helsinki 1918: Suomen senaatin kirjapaino.

HE 62/1917 vp. Hallituksen esitys Suomen Eduskunnalle Suomen Hallitusmuodoksi. Toiset Valtiopäivät 1917. Asiakirjat, kolmas osa. Helsinki 1918: Suomen senaatin kirjapaino.

HE 1/1918 vp. Hallituksen esitys Suomen Eduskunnalle Suomen Hallitusmuodoksi. Ylimääräiset valtiopäivät 1918. Asiakirjat. Helsinki 1918: Suomen senaatin kirjapaino.

HE 13/1918 vp. Hallituksen esitys Suomen Eduskunnalle laiksi oppivelvollisuudesta ja laiksi kansakoululaitoksen kustannuksista. Valtiopäivät 1918. Asiakirjat, toinen osa. Helsinki 1919: Valtioneuvoston kirjapaino.

HE 13/1919 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oppivelvollisuudesta ja laiksi kansakoululaitoksen kustannuksista. Helsinki 1920: Valtioneuvoston kirjapaino.

HE 17/1919 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen Hallitusmuodoksi. Valtiopäivät 1919. Asiakirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1920: Valtioneuvoston kirjapaino.



HE 5/1922 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oppivelvollisuudesta 15 päivänä huhtikuuta 1921 annetun lain 6 §:n muuttamisesta toisin kuuluvaksi. Valtiopäivät 1922. Asiakirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1923: Valtioneuvoston kirjapaino.

HE 28/1922 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista. Valtiopäivät 1922. Asiakirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1923: Valtioneuvoston kirjapaino.

HE 5/1923 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oppivelvollisuudesta 15 päivänä huhtikuuta 1921 annetun lain 7 §:n muuttamisesta toisin kuuluvaksi. Valtiopäivät 1922. Asiakirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1923: Valtioneuvoston kirjapaino.

HE 15/1925 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oppivelvollisuudesta annetun lain muuttamisesta. Valtiopäivät 1925. Asiakirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1926: Valtioneuvoston kirjapaino.

HE 54/1926 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työväenopistojen valtioavusta. Valtiopäivät 1926. Asiakirjat, kolmas osa. Helsinki 1927: Valtioneuvoston kirjapaino.

HE 7/1927 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kansankirjastolaiksi. Valtiopäivät 1927. Asiakirjat, ensimmäinen ja toinen osa. Helsinki 1928: Valtioneuvoston kirjapaino.

### **Eduskunnan valiokuntien lausunnot**

SiVL 32/1926 vp. Hallituksen esitys laiksi työväenopistojen valtioavusta. Asiakirjat, kolmas osa. Helsinki 1927: Valtioneuvoston kirjapaino.

### **Perustuslakivaliokunnan mietinnöt**

PeVM 2/1919 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö N:o 2 Hallituksen esityksen johdosta, joka sisältää ehdotuksen Suomen hallitusmuodoksi. Valtiopäivät 1919. Asiakirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1920: Valtioneuvoston kirjapaino.

### **Eduskunnan muiden valiokuntien mietinnöt**

SiVM 5/1919 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö N:o 5 Hallituksen Eduskunnalle antaman esityksen johdosta, joka sisältää ehdotuksen laiksi oppivelvollisuudesta ja laiksi kansakoululaitoksen kustannuksista. Valtiopäivät 1919. Asiakirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1920: Valtioneuvoston kirjapaino.

SiVM 3/1922 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö N:o 3 hallituksen esityksen johdosta, joka koskee oppivelvollisuudesta 15 päivänä huhtikuuta 1921 annetun lain 6 §:n muuttamista toisin kuuluvaksi. Valtiopäivät 1922. Asiakirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1923: Valtioneuvoston kirjapaino.

SiVM 5/1922 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö N:o 5 hallituksen esityksen johdosta laiksi kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista. Asiakirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1923: Valtioneuvoston kirjapaino.

SiVM 1/1923 vp. Sivistyslautakunnan mietintö N:o 1 hallituksen esityksen johdosta, joka sisältää ehdotuksen laiksi oppivelvollisuudesta 15 päivänä huhtikuuta 1921 annetun lain 7 §:n muuttamisesta toisin kuuluvaksi. Valtiopäivät 1922. Asiakirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1923: Valtioneuvoston kirjapaino.

SiVM 2/1925 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö N:o 2 Hallituksen esityksen johdosta, joka koskee oppivelvollisuudesta annetun lain muuttamista. Asiakirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1926: Valtioneuvoston kirjapaino.

SiVM 3/1927 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö N:o 3 hallituksen esityksen johdosta kansankirjastolaiksi. Valtiopäivät 1927. Asiakirjat, ensimmäinen ja toinen osa. Helsinki 1928: Valtioneuvoston kirjapaino.

SiVM 7/1928 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö N:o 7 vapaan sivistystyön järjestämistä ja kehittämistä koskevan toivomusaloitteen johdosta. Valtiopäivät 1928. Asiakirjat, neljäs ja viides osa. Helsinki 1929: Valtioneuvoston kirjapaino.

SuVM 12/1919 vp. Suuren valiokunnan mietintö N:o 12 Hallituksen esityksen johdosta Suomen Hallitusmuodoksi. Valtiopäivät 1919. Asiakirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1920: Valtioneuvoston kirjapaino.

SuVM 32/1920 vp. Suuren valiokunnan mietintö N:o 32 Hallituksen esityksen johdosta, joka sisältää ehdotuksen laiksi oppivelvollisuudesta ja laiksi kansakoululaitoksen kustannuksista. Valtiopäivät 1920. Asiakirjat, kolmas osa. Helsinki 1921: Valtioneuvoston kirjapaino.

SuVM 32 a/1920 vp. Suuren valiokunnan mietintö N:o 32 a Hallituksen esityksen johdosta, joka sisältää ehdotuksen laiksi oppivelvollisuudesta ja laiksi kansakoululaitoksen kustannuksista. Valtiopäivät 1920. Asiakirjat, kolmas osa. Helsinki 1921: Valtioneuvoston kirjapaino.

SuVM 9/1922 vp. Suuren valiokunnan mietintö N:o 9 hallituksen esityksen johdosta, joka koskee oppivelvollisuudesta 15 päivänä huhtikuuta 1921 annetun lain 6 §:n muuttamista toisin kuuluvaksi. Valtiopäivät 1922. Asiakirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1923: Valtioneuvoston kirjapaino.

SuVM 38/1922 vp. Suuren valiokunnan mietintö N:o 38 hallituksen esityksen johdosta laiksi kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista. Valtiopäivät 1922. Asiakirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1923: Valtioneuvoston kirjapaino.

SuVM 1/1923 vp. Suuren valiokunnan mietintö N:o 1 hallituksen esityksen johdosta laiksi kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista. Valtiopäivät 1923. Asiakirjat, kolmas osa. Helsinki 1924: Valtioneuvoston kirjapaino.

SuVM 6/1923 vp. Suuren valiokunnan mietintö N:o 6 hallituksen esityksen johdosta, joka sisältää ehdotuksen laiksi oppivelvollisuudesta 15 päivänä huhtikuuta 1921 annetun lain 7 §:n muuttamisesta toisin kuuluvaksi. Valtiopäivät 1922. Asiakirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1923: Valtioneuvoston kirjapaino.

SuVM 9/1925 vp. Suuren valiokunnan mietintö N:o 9 hallituksen esityksen johdosta, joka koskee oppivelvollisuudesta annetun lain muuttamista. Valtiopäivät 1925. Asiakirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1926: Valtioneuvoston kirjapaino.

SuVM 46/1926 vp. Suuren valiokunnan mietintö N:o 46/1926 hallituksen esityksen johdosta laiksi työväenopistojen valtioavusta. Valtiopäivät 1926. Asiakirjat, kolmas osa. Helsinki 1927: Valtioneuvoston kirjapaino.

SuVM 25/1927 vp. Suuren valiokunnan mietintö N:o 25 hallituksen esityksen johdosta kansankirjastolaiksi. Valtiopäivät 1927. Asiakirjat, ensimmäinen ja toinen osa. Helsinki 1928: Valtioneuvoston kirjapaino.

SuVM 25 a/1927 vp. Suuren valiokunnan mietintö N:o 25 a hallituksen esityksen johdosta kansankirjastolaiksi. Valtiopäivät 1927. Asiakirjat, ensimmäinen ja toinen osa. Helsinki 1928: Valtioneuvoston kirjapaino.

### **Komiteamietinnöt ja komiteoiden työskentelyn aikana annetut lausunnot**

Opetussuunnitelmakomitean lausunto kansakouluopetuksen uudistuksesta (1916), Kansakoulun opetussuunnitelmakomitea. Sen toiminta ja suuntaviivoja kansakouluopetuksen uudistukseksi. Helsinki: Keisarillisen Senaatin kirjapaino.

Komiteamietintö 11/1917 vp. Perustuslakikomitean mietintö 11/1917 vp. Helsinki 1917.

Komiteamietintö 14/1925 vp. Opetussuunnitelmakomitean mietintö 14/1925 vp. Helsinki 1925. Valtioneuvoston kirjapaino.

### **Eduskunnan kirjelmät ja vastaukset**

EK 25.4.1919. Eduskunnan kirjelmä Hallituksen lepäämään jätetyn esityksen 62/1917 (II vp) johdosta Suomen Hallitusmuodoksi. Valtiopäivät 1919. Asiakirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1920: Valtioneuvoston kirjapaino.

EK 25.4.1919 (2). Eduskunnan kirjelmä Hallituksen lepäämään jätetyn esityksen 1/1918 (ylimääräiset vp) johdosta Suomen Hallitusmuodoksi. Valtiopäivät 1919. Asiakirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1920: Valtioneuvoston kirjapaino.

EV 28.2.1919. Suomen Eduskunnan vastaus Hallituksen esitykseen laiksi oppivelvollisuudesta ja laiksi kansakoululaitoksen kustannuksista. Valtiopäivät 1918. Asiakirjat, toinen osa. Helsinki 1919: Valtioneuvoston kirjapaino.

EV 14.6.1919. Eduskunnan vastaus Hallituksen esitykseen 17/1919 vp esitykseen Suomen Hallitusmuodoksi. Valtiopäivät 1919. Asiakirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1920: Valtioneuvoston kirjapaino.

EV 11.3.1920. Eduskunnan vastaus Hallituksen esitykseen laiksi oppivelvollisuudesta ja laiksi kansakoululaitoksen kustannuksista. Valtiopäivät 1919. Asiakirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1920: Valtioneuvoston kirjapaino.

EV 23.11.1920. Eduskunnan vastaus Hallituksen esitykseen laiksi oppivelvollisuudesta ja laiksi kansakoululaitoksen kustannuksista. Valtiopäivät 1920. Asiakirjat, kolmas osa. Helsinki 1921: Valtioneuvoston kirjapaino.

EV 27.10.1922. Eduskunnan vastaus Hallituksen esitykseen laiksi oppivelvollisuudesta 15 päivänä huhtikuuta 1921 annetun lain 6 §:n muuttamisesta toisin kuuluvaksi. Valtiopäivät 1922. Asiakirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1923: Valtioneuvoston kirjapaino.

EV 21.12.1922. Eduskunnan vastaus Hallituksen esitykseen laiksi kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista. Valtiopäivät 1922. Asiakirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1923: Valtioneuvoston kirjapaino.

EV 20.2.1923. Eduskunnan vastaus Hallituksen esitykseen laiksi kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista. Valtiopäivät 1923. Asiakirjat, kolmas osa. Helsinki 1924: Valtioneuvoston kirjapaino.

EV 6.3.1923. Eduskunnan vastaus Hallituksen esitykseen laiksi oppivelvollisuudesta 15 päivänä huhtikuuta 1921 annetun lain 7 §:n muuttamisesta toisin kuuluvaksi. Valtiopäivät 1922. Asiakirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1923: Valtioneuvoston kirjapaino.

EV 24.3.1925 vp. Eduskunnan vastaus Hallituksen esitykseen oppivelvollisuudesta annetun lain muuttamisesta. Valtiopäivät 1925. Asiakirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1926: Valtioneuvoston kirjapaino.

EV 22.11.1927. Eduskunnan vastaus Hallituksen esitykseen kansankirjastolaiksi. Valtiopäivät 1927. Asiakirjat, ensimmäinen ja toinen osa. Helsinki 1928. Valtioneuvoston kirjapaino.

### **Eduskunnan pöytäkirjat**

EP 12.6.1917. Toiset valtiopäivät 1917. Pöytäkirjat, toinen osa. Helsinki 1918. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 13.6.1917. Toiset valtiopäivät 1917. Pöytäkirjat, toinen osa. Helsinki 1918. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 12.7.1917. Toiset valtiopäivät 1917. Pöytäkirjat, toinen osa. Helsinki 1918. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 13.7.1917. Toiset valtiopäivät 1917. Pöytäkirjat, toinen osa. Helsinki 1918. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 7.8.1917. Toiset valtiopäivät 1917. Pöytäkirjat, toinen osa. Helsinki 1918. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 5.12.1917. Toiset valtiopäivät 1917. Pöytäkirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1918. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 6.12.1917. Toiset valtiopäivät 1917. Pöytäkirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1918. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 4.10.1918. Ylimääräiset valtiopäivät 1918. Pöytäkirjat sekä nimi- ja asialuettelot. Helsinki 1919. Valtioneuvoston kirjapaino. EP 4.10.1918 (1)

EP 4.10.1918. Ylimääräiset valtiopäivät 1918. Pöytäkirjat sekä nimi- ja asialuettelot. Helsinki 1919. Valtioneuvoston kirjapaino. EP 4.10.1918 (2)

EP 5.10.1918. Ylimääräiset valtiopäivät 1918. Pöytäkirjat sekä nimi- ja asialuettelot. Helsinki 1919. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 8.10.1918. Ylimääräiset valtiopäivät 1918. Pöytäkirjat sekä nimi- ja asialuettelot. Helsinki 1919. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 25.4.1919. Valtiopäivät 1919. Pöytäkirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1920. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 22.5.1919. Valtiopäivät 1919. Pöytäkirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1920. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 23.5.1919. Valtiopäivät 1919. Pöytäkirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1920. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 24.5.1919. Valtiopäivät 1919. Pöytäkirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1920. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 2.6.1919. Valtiopäivät 1919. Pöytäkirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1920. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 3.6.1919. Valtiopäivät 1919. Pöytäkirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1920. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 4.6.1919. Valtiopäivät 1919. Pöytäkirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1920. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 5.6.1919. Valtiopäivät 1919. Pöytäkirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1920. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 11.6.1919. Valtiopäivät 1919. Pöytäkirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1920. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 14.6.1919. Valtiopäivät 1919. Pöytäkirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1920. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 17.6.1919. Valtiopäivät 1919. Pöytäkirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1920. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 18.6.1919. Valtiopäivät 1919. Pöytäkirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1920. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 21.6.1919. Valtiopäivät 1919. Pöytäkirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1920. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 9.4.1920. Valtiopäivät 1920. Pöytäkirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1921. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 26.10.1920. Valtiopäivät 1920. Pöytäkirjat, toinen osa. Helsinki 1921. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 27.10.1920. Valtiopäivät 1920. Pöytäkirjat, toinen osa. Helsinki 1921. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 23.11.1920. Valtiopäivät 1920. Pöytäkirjat, toinen osa. Helsinki 1921. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 23.4.1921. Valtiopäivät 1921. Pöytäkirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1922. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 3.5.1921. Valtiopäivät 1921. Pöytäkirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1922. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 16.11.1926. Valtiopäivät 1926. Pöytäkirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1926. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 19.11.1926. Valtiopäivät 1926. Pöytäkirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1926. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 24.11.1926. Valtiopäivät 1926. Pöytäkirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1926. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 28.10.1927. Valtiopäivät 1927. Pöytäkirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1928. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 8.11.1927. Valtiopäivät 1927. Pöytäkirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1928. Valtioneuvoston kirjapaino.

EP 15.11.1927. Valtiopäivät 1927. Pöytäkirjat, ensimmäinen osa. Helsinki 1928. Valtioneuvoston kirjapaino.

## **TUTKIMUSKIRJALLISUUS JA MUUT JULKAISUT**

Aarnio, Aulis (1975): Ikuinen ja muuttuva oikeus. Teoksessa: Hidén, Mikael (toim.), Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys, 29–46.

Ahlman, Erik (1943). Oikeudenmukaisuus ja sen suhde moraaliin. Helsinki: WSOY.

Ahonen, Kirsi (2011), Aikuiset opintiellä. Vapaan sivistystyön oppilaitokset ja ammatilliset kurssit. Teoksessa: Heikkinen, Anja & Leino-Kaukiainen, Pirkko (toim.), Valistus ja koulunpenkki. Kasvatus ja koulutus Suomessa 1860-luvulta 1960-luvulle. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden Seura, 430–467.

Ahonen, Sirkka (2000), Lilius, Albert (1873–1947). Kasvatus- ja opetusopin professori, lasten- ja nuortenpsykologian tutkija. Kansallisbiografia-verkkajulkaisu. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. <http://www.kansallisbiografia.fi>. Viitattu 5.5.2016.

Ahonen, Sirkka (2003), Yhteinen koulu – tasa-arvoa vai tasapäisyyttä? Koulutuksellinen tasa-arvo Suomessa Snellmanista tähän päivään. Tampere: Vastapaino.

Ahtiainen, Pekka & Tervonen, Jukka (1996), *Menneisyyden tutkijat ja metodien vartijat. Matka suomalaisen historiankirjoitukseen*. Helsinki: Suomen Historiallinen Seura.

Alapuro, Risto (1995), *Suomen synty paikallisena ilmiönä 1890–1933*. Helsinki: Hanki ja jää Oy.

Alexy, Robert (2002), *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford: Oxford University Press.

Arajärvi, Pentti (2006), *Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet*. Joensuu: Joensuun yliopisto.

Autio, Veli-Matti (1998), Soinin, Mikael (1860–1924). Kouluhallituksen ylijohtaja, opetusministeri, kasvatustieteen professori. Kansallisbiografia-verkkójulkaisu. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. <http://www.kansallisbiografia.fi>. Viitattu 5.5.2016.

Autio, Veli-Matti (1999), Ailio, Julius (1872–1933). Opetusministeri, kulttuuripoliitikko, kansanedustaja, arkeologi. Kansallisbiografia-verkkójulkaisu. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. <http://www.kansallisbiografia.fi>. Viitattu 18.6.2016.

Bergholm, Tapio (2006), Raatikainen, August (1884–1952). Kuljetustyöntekijäin liiton puheenjohtaja, Nahka- ja Kumiteollisuustyöväen Liiton sihteeri, Sosialistisen Työväenpuolueen puheenjohtaja. Kansallisbiografia-verkkójulkaisu. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. <http://www.kansallisbiografia.fi>. Viitattu 8.5.2016.

Castrén, Zachris (1936), ”Koululaitos ja vapaa sivistystyö”. Teoksessa: Suolahti, Gunnar; Voionmaa, Väinö; Aaltonen, Esko; Renvall, Pentti; Kuusanmäki, Lauri; Waris, Heikki & Jutikkala, Eino (toim.), *Suomen kulttuurihistoria IV*. Jyväskylä: Gummerus, 499–534.

Erich, Rafael (1924): *Suomen valtio-oikeus I*. Helsinki: Tietosanakirja-oy.

Grotenfelt, Arvi (1936), ”Korkeakoulut ja tieteellinen tutkimus”. Teoksessa: Suolahti, Gunnar; Voionmaa, Väinö; Aaltonen, Esko; Renvall, Pentti; Kuusanmäki, Lauri; Waris, Heikki & Jutikkala, Eino (toim.), *Suomen kulttuurihistoria IV*. Jyväskylä: Gummerus, 535–571.

Haapanen, Toivo (1936), ”Musiikki. 2. Taidemusiikki”. Teoksessa: Suolahti, Gunnar; Voionmaa, Väinö; Aaltonen, Esko; Renvall, Pentti; Kuusanmäki, Lauri; Waris, Heikki & Jutikkala, Eino (toim.), *Suomen kulttuurihistoria IV*. Jyväskylä: Gummerus, 613–643.

Habermas, Jürgen (1996), *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: MIT Press.

Halila, Aimo (1949), *Suomen kansakoulun historia I osa. Kansanopetus ennen kansakoulua ja kansakoululaitoksen synty*. Helsinki: WSOY. (Halila 1949a)

Halila, Aimo, (1949), *Suomen kansakoulun historia II osa. Kansakouluasetuksesta piirijakoon*. Helsinki: WSOY. (Halila 1949b)

Halila, Aimo (1949), *Suomen kansakoulun historia III osa. Piirijakoasetuksesta oppivelvollisuuteen*. Helsinki: WSOY. (Halila 1949c)

Halila, Aimo (1950), *Suomen kansakoulun historia IV osa. Oppivelvollisuuskoulun alkuvaiheet (1921–1939)*. Helsinki: WSOY.

Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. Helsinki: WSOY.

Hanska, Jussi & Vainio-Korhonen, Kirsi (toim. 2010), Huoneentaulun maailma. Kasvatus ja koulutus Suomessa keskiajalta 1860-luvulle. Teoksessa: Heikkinen, Anja & Leino-Kaukiainen, Pirkko (toim.), Valistus ja koulunpenkki. Kasvatus ja koulutus Suomessa 1860-luvulta 1960-luvulle. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.

Harva, Urpo (1991), Vapaa kansansivistystyö ja valtio. Teoksessa Aaltonen, Rainer & Tuomisto, Jukka: Valistus, sivistys, kasvatus. Kansanvalistuksesta aikuiskasvatukseen. Helsinki: Kirjastopalvelu, 169–179.

Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1991), Elements of the Philosophy of Right. Toim.: Wood, Allen W. Cambridge: Cambridge University Press.

Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1994), Oikeusfilosofia. Oikeusfilosofian pääpiirteet eli luonnonoikeuden ja valtiotieteen perusteet. Oulu: Pohjoinen.

Hentilä, Seppo (2009), Itsenäistymisestä jatkosodan päättymiseen 1917–1944. Teoksessa Jussila, Osmo; Hentilä, Seppo & Nevakivi, Jukka: Suomen poliittinen historia 1809–2009. Helsinki: WSOY, 101–212.

Hermason, Robert (1923), Suomen valtiosääntö. Suom. K. Kaila. Helsinki: WSOY.

Hidén, Mikael (1975), ”Hallitusmuodon yhdenvertaisuusnormi ja lainsäätäjä”. Teoksessa: Hidén, Mikael et al. (toim.), Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900 3/9 1975. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, 23–46.

Hinkkanen, Aleksanteri (1959), Uusi kansakoululainsäädäntö. Helsinki: Valistus Oy.

Iisalo, Taimo (1987), Kouluopetuksen vaiheita. Keskiajan katedraalikoulusta nykyisiin kouluihin. Helsinki 1987: Otava.

Jokipii, Mauno (1997), Jyväskylän tieteellinen kirjastotoimi 85 vuotta. Jyväskylä: Jyväskylän yliopiston kirjaston julkaisuyksikkö.

Jussila, Osmo (2007), Suomen historian suuret myytit. Helsinki: WSOY.

Jyränki, Antero (1989), Lakien laki. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.

Jyränki, Antero (2000), Uusi perustuslakimme. Turku: JuraNova.

Kaarninen, Mervi (1990), Punaorpojen huolto – köyhäinapua ja kasvatusta. Teoksessa Hannikainen, Juha, Hyrkkänen, Markku & Vehviläinen, Olli (toim.): Väki voimakas 4. Suomi 1917–1918. Hämeenlinna: Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura, 341–356.

Kaarninen, Pekka (2001), Helo, Johan (1889–1966). Ministeri, kansanedustaja, suurlähettiläs. Kansallisbiografia-verkkajulkaisu. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. <http://www.kansallisbiografia.fi>. Viitattu 18.6.2016.

Knapas, Rainer (2012), Tiedon valtakunnassa. Helsingin yliopiston kirjasto – Kansalliskirjasto 1640–2010. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.



Karjalainen, Erkki & Toiviainen, Timo (1984), Suomen vapaan kansansivistystyön vaiheet. Espoo: Weilin + Göös.

Karsikas, Auvo (1990), Kuvat ja kuvantekijät. Valtiovallan ja kansalaisopistolaitoksen suhteet vuosina 1898–1979 ja opistojen tehtäväkuvan muuttuminen vuosina 1946–1979. Orivesi: AikuiskasvatusKustannus Oy.

Karttunen, Toivo J. (1966), ”Iltajätke-opetuksesta 2- ja 3-vuotiseen kansalaiskouluun”. Teoksessa: Valtasaari, Antero; Henttonen, Antti, Nurmi, Veli (toim.), Kansakoulu 1866–1966. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava, 48–71.

Kastari, Paavo (1972), Kansalaisvapauksien perustuslainturva. Helsinki: Lainopillisen ylioppilas-tiedekunnan kustannustoimikunta.

Kastari, Paavo (1977), Suomen valtiosääntö. Helsinki: Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta.

Kauranen, Kaisa & Virtanen, Maria (2010), Sivistyksen ihanne torppari Kustaa Braskin elämässä ja teksteissä. Teoksessa Salmi-Nikander, Kirsti; Suodenjoki, Sami & Uusitalo, Taina (toim.): Lukeva ja kirjoittava työläinen. Jyväskylä: Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura, 48–79 .

Kauranne, Jouko (1966), ”Alakansakoulumme vaiheita”. Teoksessa: Valtasaari, Antero; Henttonen, Antti, Nurmi, Veli (toim.), Kansakoulu 1866–1966. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava, 34–47.

Kautto, Timo (2001), Grotenfelt, Julius (1859–1929). Prokuraattori, korkeimman oikeuden presidentti, kansanedustaja. Kansallisbiografia-verkojulkaisu. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. <http://www.kansallisbiografia.fi>. Viitattu 8.5.2016.

Kekkonen, Jukka (1998), ”Suomen oikeuskulttuurin suuri linja 1898–1998”. Teoksessa: Suomen oikeuskulttuurin suuri linja. Suomalainen lakimiesyhdistys 100 vuotta. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys, 1–183.

Kekkonen, Jukka (2012), Mitä on kontekstuaalinen oikeushistoria? Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Kemppinen, Jukka (1990), Oikeus kulttuuri-ilmionä. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Kemppinen, Lauri (2001), Sivistys on Suomen elinehto. Yrjö-Sakari Yrjö-Koskisen kasvatusajattelu ja koulutuspolitiikka vuosina 1850–1882. Turku: Turun yliopisto.

Kivinen, Osmo (1988), Koulutuksen järjestelmäkehitys. Peruskoulutus ja valtiollinen kouludoktriini Suomessa 1800- ja 1900-luvuilla. Turku: Turun yliopisto.

Klami, Hannu Tapani (1977), Oikeustaistelijat. Suomen oikeustiede Venäjän vallan aikana. Helsinki: WSOY.

Koski, Leena (2013), Erojen pysyvyys sivistystyössä. Teoksessa: Anderzén, Janica & Vesalainen, Elina (toim.), Yhdessä moniäänisesti. Kirjoituksia vapaan sivistystyön arvoista. Helsinki: Kansalaisopistojen liitto, 27–32.

Kouluhallitus (1919), Kertomus Suomen kansakoulutoimen kehityksestä lukuvuosina 1910–1915. Helsinki: Kouluhallitus.

Koulutoimen Ylihallitus (1912), Alamainen kertomus Suomen kansakoulutoimen kehityksestä lukuvuosina 1905–1910. Helsinki: Koulutoimen Ylihallitus.

Lammi, Emanuel (1949), *Puoli vuosisataa työväenopistotyötä Tampereella: taustana esittelyä kaupungin varhaisemmista sivistysharrastuksista*. Tampere: Tampereen työväenopisto.

Lampinen, Osmo (2003), Suomen koulutusjärjestelmän kehitys. Tampere: Gaudeamus.

Lehtonen, Eeva-Liisa (1996), Kauppasivistyksen muistista virtuaalikirjastoksi. Helsingin kauppa- ja korkeakoulun kirjasto 1911–1996. Helsinki: Helsingin kauppa- ja korkeakoulu.

Leino-Kaukiainen, Pirkko & Heikkinen, Anja (2011), Yhteiskunta ja koulutus. Teoksessa: Heikkinen, Anja & Leino-Kaukiainen, Pirkko (toim.), *Valistus ja koulunpenkki. Kasvatus ja koulutus Suomessa 1860-luvulta 1960-luvulle*. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden Seura, 16–33.

Liakka, Niilo (1942), *Vapaa ja vapaaehtoinen kansansivistystyö Suomessa*. Jyväskylä: Gummerus.

Lindström, Ari (2005), *Kirjakaapeista asiakkaan pöydälle*. Tampereen yliopiston kirjasto 80 vuotta. Tampere: Tampere University Press.

Lähteenmäki, Maria (2002), Sillanpää, Miina (1866–1952). Sosiaaliministeri, kansanedustaja, talousneuvos. Kansallisbiografia-verkkojulkaisu. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. <http://www.kansallisbiografia.fi>. Viitattu 5.5.2016.

Manninen, Juha (1986), ”...se voitti itselleen vain sivistyksen voitot” – Suomen hegeliläisyyden perusteemoja. Teoksessa: Manninen, Juha & Patoluoto, Ilkka (toim.): *Hyöty, sivistys, kansakunta. Suomalaista aatehistoriaa*. Oulu: Pohjoinen, 111–184.

McKeough, Andreas (2010), Vuoden 1918 sodan kokemus työläisten kertomana. Teoksessa Salmi-Nikander, Kirsti; Suodenjoki, Sami & Uusitalo, Taina (toim.): *Lukeva ja kirjoittava työläinen*. Jyväskylä: Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura, 228–252.

Meltti, Väinö (1946), *Vapaa kansansivistystyö ja työväenopistot*. Helsinki: Tammi.

Merikoski, Veli (1969), *Muuttumaton, muuttuva valtiosääntömme*. Helsinki: WSOY.

Mikkola, Kati (2006), Modernisaation vastavirrassa. Uutuuksien vastustuksen syitä ja keinoja modernisoituvassa Suomessa. Teoksessa Helsti, Hilikka; Stark, Laura & Tuomaala, Saara (toim.): *Modernisaatio ja kansan kokemus Suomessa 1860–1960*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 169–212.

Modéen, Tore (2002), Wrede, Rabbe Axel (1851–1938). Siviilioikeuden professori, senaattori, kansanedustaja, Åbo Akademin kansleri. Kansallisbiografia-verkkojulkaisu. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. <http://www.kansallisbiografia.fi>. Viitattu 8.5.2016.

Mylly, Juhani (1997), Alkio. Santeri (1862–1930). Maalaisliiton puheenjohtaja, kansanedustaja, kirjailija. Kansallisbiografia-verkkojulkaisu. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. <http://www.kansallisbiografia.fi>. Viitattu 8.5.2016.

Mylly, Juhani (1998), Kukkonen, Antti (1889–1978). Opetusministeri, kansanedustaja, maanviljelijä, rovasti. Kansallisbiografia-verkojulkaisu. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. <http://www.kansallisbiografia.fi>. Viitattu 18.6.2016.

Mäkelä, Marianne (2013), Yhdenvertainen oikeus sivistykseen. Tutkimus sivistyksellisen yhdenvertaisuuden perusoikeuden sisällöstä erityisesti yhdenvertaisessa oikeudessa perusopetukseen, taiteen perusopetukseen ja kuntien kulttuuripalveluihin. Tampere: Tampereen yliopisto.

Niemelä, Seppo (2011), Sivistyminen. Sivistystarve, -pedagogiikka ja -politiikka pohjoismaisessa kansansivistystraditiossa. Helsinki: Kansanvalistusseura ja Snellman-instituutti.

Nurmi, Veli (1966), ”Maamme ensimmäisen kansakouluasetuksen synty”. Teoksessa: Valtasaari, Antero, Henttonen, Antti, Järvi, Lauri & Nurmi, Veli (toim.), Kansakoulu 1866–1966. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava, 15–20.

Nurmi, Veli (2007), Tarjanne, Artturi Johannes (1866–1946). Kouluhallituksen osastopäällikkö, kansakoululaitoksen kehittäjä, kanslianeuvos. Kansallisbiografia-verkojulkaisu. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. <http://www.kansallisbiografia.fi>. Viitattu 5.5.2016.

Ojanen, Tuomas (2003), Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin (2011), Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (PL 6 §). Teoksessa: Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. Helsinki: WSOY, 227–280.

Panzar, Eero (2007), Aikuiskasvatuksen toimintakentät. Teoksessa: Collin, Kaija & Paloniemi, Susanna (toim.), *Aikuiskasvatus tieteenä ja toimintakenttänä*. Jyväskylä: PS-kustannus.

Polvinen, Tuomo (1997), Paasikivi, Juho Kusti (1870–1956). Tasavallan presidentti. Kansallisbiografia-verkojulkaisu. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. <http://www.kansallisbiografia.fi>. Viitattu 8.5.2016.

Puhakka, Yrjö (1925): Laki ja asetus Suomen oikeudessa. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Rautiainen, Pauli (2007), Taiteen vapaus perusoikeutena. Helsinki: Taiteen keskustoimikunta.

Rautiainen, Pauli (2011), Kuvataiteilijan oikeudellinen asema. Tampere: Tampereen yliopisto.

Rawls, John (1971), *Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.

Rawls, John (1988), *Oikeudenmukaisuusteoria*. Helsinki: WSOY.

Rousseau, Jean-Jacques (1750), *Discours sur les sciences et les arts*. Dijon: l'Académie de Dijon.

Rousseau, Jean-Jacques (1755), *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*. Dijon: l'Académie de Dijon.

- Rousseau, Jean-Jacques (1762), *Émile ou de l'éducation*. Dijon: l'Académie de Dijon.
- Ruutu, Yrjö (1937), Suomen itsenäisyyden toteutuminen. Teoksessa Cederberg, A.R.; Ruutu, Yrjö & Toivola, Urho: Suomen itsenäisyys. Helsinki: WSOY, 29–49.
- Sainio, Venla (2001), Kuusinen, Otto Wille (1881–1964). Terijoen hallituksen pääministeri, kansalaisvaltuuskunnan valistusasiainvaltuutettu, kansanedustaja. Kansallisbiografia-verkkojulkaisu. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. <http://www.kansallisbiografia.fi>. Viitattu 8.5.2016.
- Salmela, Alfred (1948), *Kansakoulun oppilasarvostelu*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Salo, Aukusti (1921), *Alakansakoulun opetussuunnitelma*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Salo, Aukusti (1935), *Alakansakoulun opetussuunnitelma*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Salomaa, Erkki (1967), *Työväenliike ja Suomen itsenäisyys*. Helsinki: Kansankulttuuri Oy.
- Sainio, Venla (2001), Sirola, Yrjö (1876–1936). Kansanedustaja, kansanvaltuuskunnan jäsen, toimittaja, Lenin-koulun professori. Kansallisbiografia-verkkojulkaisu. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. <http://www.kansallisbiografia.fi>. Viitattu 8.5.2016.
- Saraviita, Ilkka (2000), *Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle*. Helsinki: Talentum.
- Saraviita, Ilkka (2005), *Suomalainen perusoikeusjärjestelmä*. Helsinki: Talentum.
- Sarjala, Jukka (2013), *Kotomaamme outo Suomi*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Teos.
- Savolainen, Raimo (2006), *Sivistyksen voimalla. J.V. Snellmanin elämä*. Helsinki: EditaPublishing Oy.
- Schadewitz, Leo (1903), *Suomen Kansankirjastot. Tilastollinen katsaus maamme kansankirjasto-oloihin 1900-luvun alussa*. Helsinki: Kansanvalistus-seura.
- Sihvonen, Juha (1996), *Sivistystä kaikille vai valituille?* Tampere: Tampereen yliopisto.
- Sihvonen, Juha & Tuomisto, Jukka (2012), *Vapaa sivistystyö*. Teoksessa: Kettunen, Pauli & Simola, Hannu (toim.), *Tiedon ja osaamisen Suomi. Kasvatus ja koulutus Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 272–292.
- Snellman, Johan Vilhelm (1928), *Kootut teokset II. Valtio-oppi, Oikean ehdoton pätevyys, Kansallisuus ja kansallisuusaate*. Porvoo: WSOY.
- Soininen, Mikael (1921), *Laki oppivelvollisuudesta ja laki kansakoululaitoksen kustannuksista ynnä asetukset näiden lakien täytäntöönpanosta*. Huomautuksilla varustanut Mikael Soininen. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Soukola, Timo (2000), Laaksovirta, Einari (1885–1935). Asianajaja. Kansallisbiografia-verkkojulkaisu. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. <http://www.kansallisbiografia.fi>. Viitattu 8.5.2016.

Sundström, Mia (1998), Kotonen, Anton (1876–1936), Eduskunnan sihteeri, lainvalmistelukunnan jäsen, kansanedustaja, oikeusministeri. Kansallisbiografia-verkkajulkaisu. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. <http://www.kansallisbiografia.fi>. Viitattu 8.5.2016.

Suodenjoki, Sami (2012), Kansalaisyhteiskunnan ja Suomen ideat, liikkeet ja julkisuudet ennen vuotta 1917. Teoksessa: Paakkunainen, Kari (toim.), Suomalaisen politiikan murroksia ja muutoksia. Helsinki: Helsingin yliopisto, Poliitiikan ja talouden tutkimuksen laitos, 53–74.

Tikka, Marko (2006), Valkoisen hämärän maa? Suojeluskunnat, virkavalta ja kansa 1918–1921. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.

Toivola, Urho (1937), Kaksi vuosikymmentä itsenäisyyttä. Teoksessa Cederberg, A.R.; Ruutu, Yrjö & Toivola, Urho: Suomen itsenäisyys. Helsinki: WSOY, 51–72.

Tommila, Päiviö (1989), Suomen historiankirjoitus. Tutkimuksen historia. Helsinki: WSOY.

Tuomaala, Saara (2006), Kinoksia ja kivikkokankaita. Teoksessa: Helsti, Hilikka; Stark, Laura & Tuomaala, Saara (toim.): Modernisaatio ja kansan kokemus Suomessa 1860–1960. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 241–276.

Tuomaala, Saara (2011), Kamppailu yhteisestä koulusta ja oppivelvollisuudesta. Teoksessa: Heikkinen, Anja & Leino-Kaukiainen, Pirkko (toim.), Valistus ja koulunpenkki. Kasvatus ja koulutus Suomessa 1860-luvulta 1960-luvulle. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden Seura, 95–110.

Tuori, Kaarlo (2000): Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki: Talentum.

Tyynilä, Markku (2000), Ståhlberg, Kaarlo Juho (1865–1952). Tasavallan presidentti. Kansallisbiografia-verkkajulkaisu. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. <http://www.kansallisbiografia.fi>. Viitattu 8.5.2016.

Tyynilä, Markku (2005), Lilius, Frans Oskar (1871–1928). Korkeimman oikeuden jäsen, oikeusministeri, senaattori oikeusosastossa, kansanedustaja. Kansallisbiografia-verkkajulkaisu. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. <http://www.kansallisbiografia.fi>. Viitattu 8.5.2016.

Tähti, Aarre (1995), Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Tähtinen, Juhani (1993), Askel menneisyyteen – Näkökulmia kasvatuksen historialliseen tutkimukseen. Turku: Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus.

Uola, Mikko (2000). Österholm, John (1882–1960). Kansanedustaja, kansanopiston johtaja, kouluneuvos. Kansallisbiografia-verkkajulkaisu. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. <http://www.kansallisbiografia.fi>. Viitattu 18.6.2016.

Uola, Mikko (2001), Hupli, Väinö (1886–1934). Kauppa- ja teollisuusministeri, Kulutusosuuskuntien Keskusliiton toimitusjohtaja, kansanedustaja. Kansallisbiografia-verkkajulkaisu. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. <http://www.kansallisbiografia.fi>. Viitattu 18.6.2016.

Uola, Mikko (2005), Leppälä, Juhani (1880–1976). Ministeri, kansanedustaja, kunnallisneuvos. Kansallisbiografia-verkkojulkaisu. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. <http://www.kansallisbiografia.fi>. Viitattu 18.6.2016.

Uoti, Asko (2003): Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tampere: Tampereen yliopisto.

Valtasaari, Antero ym. (toim. 1966), Kansakoulu 1866–1966. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Vares, Vesa (2001), Virkkunen, Paavo (1874–1959). Eduskunnan puhemies, opetusministeri, Kansallisen Kokoomuksen puheenjohtaja, lääninrovasti. Kansallisbiografia-verkkojulkaisu. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. <http://www.kansallisbiografia.fi>. Viitattu 5.5.2016.

Vares, Vesa (2003), Danielson-Kalmari, Johan Richard (1853–1933). Senaattori, yleisen historian professori, valtioneuvos. Kansallisbiografia-verkkojulkaisu. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. <http://www.kansallisbiografia.fi>. Viitattu 8.5.2016.

Veilahti, Veikko (1990), Suomi sopeutujana ja toimijana eurooppalaisessa politiikassa. Teoksessa Teoksessa Hannikainen, Juha, Hyrkkänen, Markku & Vehviläinen, Olli (toim.): Väki voimakas 4. Suomi 1917–1918. Hämeenlinna: Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura, 223–236 .

Viljanen, Veli-Pekka (1988), Kansalaisten yleiset oikeudet. Tutkimus suomalaisen perusoikeuskäsityksen muotoutumisesta autonomiakaudella ja itsenäisyyden ensi vuosina. 2. uudistettu painos. Helsinki: Lakimiesliitto.

Virrankoski, Pentti (2009), Suomen historia 1 & 2. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.

Virta, Ilkka (2001), Siirtoväen kansakoulukysymys sotavuosien Suomessa. Turku: Turun yliopisto.

Virtanen, Teuvo (1975), *Suomen ensimmäinen työväenopisto 75 vuotta. Tampereen työväenopisto 1899–1974*. Tampere: Tampereen työväenopisto.

Voionmaa, Väinö (1936), Yhdistyselämä. Teoksessa: Suolahti, Gunnar; Voionmaa, Väinö; Aaltonen, Esko; Renvall, Pentti; Kuusanmäki, Lauri; Waris, Heikki & Jutikkala, Eino (toim.), Suomen kulttuurihistoria IV. Jyväskylä: Gummerus, 467–484 .

Väyrynen, Kari (2015), Valistuksen historiankäsityksen paradoksit – Immanuel Kant. Teoksessa: Väyrynen, Kari & Pulkkinen, Jarmo (toim.), Historianfilosofia. Tampere: Vastapaino, 139–157.

Wolterstorff, Nicholas (2008), Justice, Rights and Wrongs. Princeton: Princeton University Press.

## Lyhenteet

EK	eduskunnan kirjelmä
EP	eduskunnan pöytäkirja
EV	eduskunnan vastaus
HE	hallituksen esitys
HM	Suomen Hallitusmuoto 94/1919
KansakoulutoimiL	Laki kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista 137/1923
Kansakoululaitoksen kustannusL	Laki kansakoululaitoksen kustannuksista 102/1921
KansankirjastoA	Asetus kansankirjastoista 144/1928
Oppivelvollisuuslain muuttamisL	Laki oppivelvollisuudesta 15 päivänä huhtikuuta 1921 annetun lain 7 §:n muuttamisesta toisin kuuluvaksi 116/1923
II Oppivelvollisuuslain muuttamisL	Laki oppivelvollisuudesta annetun lain muuttamisesta 185/1925
Oppivelvollisuuslain täytäntöönpanoA	Asetus 15 päivänä huhtikuuta 1921 annetun oppivelvollisuuslain täytäntöönpanosta 183/1921
PerusopetusL	Perusopetuslaki 628/1998
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
SiVM	sivistysvaliokunnan mietintö
SuVM	suuren valiokunnan mietintö
Työväenopistojen valtionapuL	Laki työväenopistojen valtionavusta 339/1926
Vapaa sivistystyöL	Laki vapaasta sivistystyöstä 632/1998
vp	valtiopäivät