

Demokratia- ja julkisoikeusosasto  
Julkisoikeusyksikkö  
LsN Heini Färkkilä

25.11.2020

*Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle*

## **Oikeusministeriön vastaukset perustuslakivaliokunnan lisäkysymyksiin hallituksen esityksestä oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 173/2020 vp)**

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kannanottoja erikseen esitettyihin kysymyksiin siltä osin kuin näihin ei ole aikaisemmassa lausunnossa otettu kantaa tai mikäli on tarve täydentää aiemmin lausuttua. Oikeusministeriö on toimittanut perustuslakivaliokuntaan 18.11.2020 lausunnon. Esitettyjen kysymysten valossa osaa lausunnossa esitetyistä seikoista on täsmennetty ja täydennetty niiltä osin, kuin niihin ei aiemmin ole otettu kantaa. Oikeusministeriö esittää kunnioittavasti seuraavan.

Yleisenä huomiona voidaan todeta, että perustuslakivaliokunnan tarkentavat kysymykset osoittavat sen, kuinka valtiosääntöoikeudellisesti merkittävästä asiakokonaisuudesta sekä aidosta tulkintatilanteesta esityksessä on kyse. Kyseistä perustuslain säännöstä ei ole perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä aiemmin tältä osin käsitelty.

Esityksessä on toisaalta kyse perusoikeuksia edistävästä lainsäädännöstä mutta toisaalta myös sitä rajoittavasta lainsäädännöstä, toisaalta uusista oikeuksista ja toisaalta uusista velvollisuuksista. Esitetyistä kysymyksistä muodostuu perustuslain 16:n 1 ja 2 momentin osalta kokonaisuus, joka määrittää kyseisiä sivistyksellisiä oikeuksia koskevan tulkintadoktriinin.

- 1) Tarkoitetaanko perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaisella perusopetuksella käsityksenne mukaan kaikkea oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaa opetusta vai onko osa nyt tehdyn ehdotuksen mukaisesta, oppivelvollisuuteen kuuluvasta koulutuksesta (muu kuin perusopetuslain mukainen koulutus) mielestänne perustuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettua koulutusta?**

Kuten aiemmassa lausunnossa on todettu, oikeusministeriö katsoo, että esityksen perustuslainmukaisuuden arvioimisessa keskeiseksi ja ikään kuin esikysymyksenä ratkaistavaksi kysymykseksi muodostuu perustuslain 16.1 §:n kahden virkkeen välinen suhde ja jokaiselle kuuluvan maksuttoman perusopetuksen laajuus suhteessa oppivelvollisuuteen sekä 16 §:n 1 ja 2 momentin välinen suhde: Kun oppivelvollisuutta laajennetaan,

laajeneeko vastaavasti myös jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen siten, että maksuttomuus kattaa kokonaisuudessaan oppivelvollisuuteen kuuluvan opetuksen? Nykyisin perusopetuslain mukainen perusopetus sisältyy PL 16 §:n 1 momenttiin, kun taas toisen asteen koulutus 2 momenttiin.

Perustuslain 16.1 §:n ensimmäinen virke *”Jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen.”* muodostaa universaalín oikeuden kaikille maksuttomaan perusopetukseen. Vakiintuneen tulkinnan mukaan maksuttoman perusopetuksen katsotaan kattavan myös riittävän ravinnon ja päivittäiset koulumatkat (PeVM 25/1994 vp). Säännöksen esitöissä on todettu, että *”perusopetuksen maksuttomuus merkitsee sitä, että opetusta on voitava saada ilman opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia. Opetuksen ohella on siten myös välttämättömien opetusvälineiden kuten oppikirjojen oltava ilmaisia.”* (HE 309/1993 vp).

PL 16.1 §:n jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen on kirjoitettu subjektiivisen oikeuden muotoon. Puolestaan 16.2 § on kirjoitettu julkisen vallan turvaamisvelvoitteen muotoon (*”Julksen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.”*). PL 16.2 § osalta tämä merkitsee lailla toteutettavaa tarkempaa määrittelyä niin tasosta kuin tuottamisvastuun jakautumisesta.

Voimassaolevan lainsäädännön nojalla muu kuin perusopetuslain mukainen koulutus on tulkittu olevan ainoastaan PL 16.2 §:ssä tarkoitettua koulutusta. Puolestaan PL 16.1 §:n mukaiseksi koulutukseksi on katsottu vain perusopetuslaissa säädetty perusopetus. Esityksellä oppivelvollisuus ulotettaisiin kattamaan myös osa toisen asteen koulutuksesta eli osa ainoastaan PL 16.2 §:ään nykyisin luetusta koulutuksesta.

Esityksessä PL 16.1 §:ää on tulkittu siten, että jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen kattaa perusopetuslaissa säädetyn perusopetuksen, mutta ei kaikkea oppivelvollisuuden alaista opetusta. PL 16.1 §:n virkkeet on esityksessä arvioitu olevan sillä tavoin itsenäisessä suhteessa toisiinsa, että PL 16.1 § ei edellytä, että oppivelvollisuuden ajallista kestoa tulisi laajentaa laajentamalla perusopetusta, vaan se mahdollistaisi oppivelvollisuuden laajentamisen esitetyllä tavalla toisen asteen koulutukseen ilman, että jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen laajenee. Toisen asteen koulutus ja nivelvaiheen koulutus olisi maksutonta vain oppivelvollisille, ei ”jokaiselle”. Esityksessä katsotaan, että PL 16 §:n 1 momentissa tarkoitettuun perusopetuksen käsitteen sisältöön ei esityksellä puututtaisi, vaan sen laajuus vastaisi voimassaolevaa perusopetuslakia.

Oppivelvollisia olisivat jatkossakin Suomessa vakinaisesti asuvat lapset. Oppivelvollisuus päättyisi, kun oppivelvollinen täyttää 18 vuotta tai toisen asteen tutkinnon suorittamiseen. Koska subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen ei kattaisi laajennettua oppivelvollisuutta, vaan se rajoittuisi perusopetuslain mukaiseen opetukseen, ehdotetaan oppivelvollisuuden maksuttomuudesta säädetäväksi erikseen. Oikeus oppivelvollisuuslailla säädettyyn nykyistä laajempaan toisen asteen koulutukseen ulottuvaan maksuttomaan koulutukseen, kuten maksuttomiin oppimateriaaleihin ja koulumatkoihin, olisi vain oppivelvolliseksi katsottavilla henkilöillä.

Säätämísjärjestysperusteluissa on tunnistettu, että PL 16.1 §:n maksutonta perusopetusta ja oppivelvollisuutta koskevien virkkeiden tulkinta ei ole yksiselitteistä: ”Tarkoittaako maininta virkkeiden yhteydestä sitä, että oppivelvollisuuteen kuuluva koulutus on ensimmäisessä virkkeessä säädetyllä tavalla katsottava universaaliksi oikeudeksi vai onko yhteydellä viitattua ainoastaan edellytykseen oppivelvollisuuteen kuuluvan koulutuksen maksuttomuudesta.”

Oikeusministeriö on antanut esityksen valmisteluvaiheessa lausunnon, jossa PL 16.1 §:stä omaksuttiin esityksestä poikkeava, nykyisen PL 16 §:n esitöihin nojautuva, tulkinta.

Nykyisen PL 16 §:n esitöissä (HE 309/1993 vp) säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että *”Perusopetuksen maksuttomuus merkitsee sitä, että opetusta on voitava saada ilman opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia. Opetuksen ohella on siten myös välttämättömien opetusvälineiden kuten oppikirjojen oltava ilmaisia. Oikeus maksuttomaan perusopetukseen on turvattu peruskoululaissa (476/83). Ehdotettu säännös ei kuitenkaan es-*

täisi muuttamasta perusopetusjärjestelmää, kunhan vain jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen säilytetään. Momentin toisen virkkeen mukaan oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Vastaava säännös sisältyy voimassa olevaan hallitusmuodon 80 §:n 1 momenttiin. Ehdotettu säännös ei estä laajentamista tai supistamista oppivelvollisuutta nykyisestä. Momentin ensimmäinen ja toinen virke on tarkoitettu olemaan siten yhteydessä toisiinsa, että perusopetukseksi on katsottava se opetus, joka kuuluu oppivelvollisuuteen. Siten oppivelvollisuutta laajennettaessa laajenee myös velvollisuus antaa maksutonta opetusta. Esitöissä todetaan lisäksi: ”Ehdotetussa 13 §:n 1 momentissa turvattaisiin subjektiivisena oikeutena jokaiselle oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Maksuton opetus kytkeytyisi oppivelvollisuuteen, josta säädettäisiin edelleen lailla.” (HE 309/1993 vp).

Lisäksi sivistysvaliokunnan lausunnossa (SiVL 3/1994 vp) on todettu: ”Sivistyksellisiä oikeuksia koskeva hallitusmuodon 13 § rakentuu yksilöllisen maksuttoman perusopetusoikeuden varaan. Ehdotus subjektiivisesta oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen vastaa nykyistä säännöstä, jonka mukaan opetus kansakouluissa on kaikille maksuton. Maksuttomuus merkitsee sitä, että opetusta on voitava saada ilman opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia. Opetuksen ohella on välttämättömien opetusvälineiden, kuten oppikirjojen, oltava ilmaisia. Subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen toteutuu lailla säädettävän oppivelvollisuuden kautta.”

Mainittakoon, että sinänsä käsittelyssä olevan esityksen ajatus toisen asteen opetuksen ulottamisesta oppivelvollisuuteen kuuluvaksi ei ole uusi. Nykyisen PL 16 §:n eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunnan mietintöön (PeVM 25/1994 vp) sisältyi myös nykyistä 16.1 §:ää koskeva vastalause, jossa ehdotettiin 1 momenttiin lisättäväksi maksuttoman perusopetuksen lisäksi myös maksuton muu ammatillinen opetus, lukio-opetus sekä ylin opetus. ”Tavoitteena tulee olla koulutuksellisen tasa-arvon saavuttaminen ja elinikäisen koulutuksen periaatteen tunnustaminen. Perusoikeuskomitean ehdotuksen mukaan julkisen vallan tulisi järjestää maksuton yleissivistävä ja ammatillinen perusopetus. - - Kansalaiset tarvitsevat muutakin maksutonta opetusta kuin perusopetusta työelämän vaatimissa muutoksissa ja itsensä kehittämisessä. Mielestämme 13 §:n 1 momentti olisikin tullut muuttaa kokonaisuudessaan kuulumaan seuraavasti: ”Jokaisella on oikeus julkisen vallan järjestämään maksuttomaan yleissivistävään ja ammatilliseen perusopetukseen sekä julkisen vallan turvaamaan maksuttomaan muuhun ammatilliseen opetukseen, lukio-opetukseen sekä ylimpään opetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.” Ehdottamamme ensimmäinen muutos merkitsisi, että hallituksen esityksessä oleva oikeus perusopetukseen laajenisi jokaisen oikeudeksi julkisen vallan järjestämään maksuttomaan yleissivistävään ja ammatilliseen perusopetukseen, jolloin tämä lisäys säännökseen laajentaisi oikeuden koskemaan peruskoulun lisäksi myös ammatillisia perustutkintoja. Ehdotuksen tässä osassa keskeistä olisi toisaalta opetuksen maksuttomuus ja toisaalta se, että julkinen valta itse tuottaisi ja järjestäisi opetuksen antamisen.”

Myös sivistysvaliokunnan lausuntoon sisältyvässä vastalauseessa on ehdotettu toisenlaista muotoilua 13 §:n 1 momenttiin (nyk. PL 16.1 §): ”Ehdotamme säännöksen muutettavaksi kokonaisuudessaan kuulumaan seuraavasti: ”Jokaisella on oikeus julkisen vallan järjestämään maksuttomaan yleissivistävään ja ammatilliseen perusopetukseen sekä julkisen vallan turvaamaan maksuttomaan muuhun ammatilliseen opetukseen, lukio-opetukseen sekä ylimpään opetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.” Ehdottamamme ensimmäinen muutos merkitsisi, että hallituksen esityksessä oleva oikeus perusopetukseen laajenisi jokaisen oikeudeksi julkisen vallan järjestämään maksuttomaan yleissivistävään ja ammatilliseen perusopetukseen, jolloin tämä lisäys säännökseen laajentaisi oikeuden koskemaan peruskoulun lisäksi myös ammatillisia perustutkintoja. Ehdotuksen tässä osassa keskeistä olisi toisaalta opetuksen maksuttomuus ja se, että julkinen valta itse tuottaisi ja järjestäisi opetuksen antamisen. Ehdotamme myös säännökseen lisättäväksi yksilöllisenä oikeutena oikeutta julkisen vallan turvaamaan maksuttomaan muuhun ammatilliseen opetukseen, lukio-opetukseen sekä ylimpään opetukseen.”

Kun esitöiden kahta peräkkäistä virkettä (”Momentin ensimmäinen ja toinen virke on tarkoitettu olemaan siten yhteydessä toisiinsa, että perusopetukseksi on katsottava se opetus, joka kuuluu oppivelvollisuuteen. Siten oppivelvollisuutta laajennettaessa laajenee myös velvollisuus antaa maksutonta opetusta.”) lukee yhdessä, kuten ne on tarkoitettu luettavan, on perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaisella perusopetuksella katsottava

käsittävän kaiken oppivelvollisuuden piiriin kuuluvan opetuksen. Voidaan todeta, että PL 16 §:n 1 momenttia koskeissa esitöissä on hyvin selkeästi ilmaistu, mikä momentin ensimmäisen ja toisen virkkeen suhde on: *”Perusopetukseksi on katsottava se opetus, joka kuuluu oppivelvollisuuteen. Siten oppivelvollisuutta laajennettaessa laajenee myös velvollisuus antaa maksutonta opetusta.”* Esitykseen omaksuttu tulkinta erottaa oppivelvollisuus maksuttomasta perusopetuksesta vaikuttaa keinotekoiselta.

Esitöistä tai perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ei vaikuta löytyvän nyt käsittelyssä olevaan esitykseen omaksuttua PL 16.1 §:n tulkintaa tukevia kirjauksia. Esityksessä omaksuttua tulkintaa perustellaan lähinnä sillä, että *”perustuslain 16 §:n 1 momentin ei voitane katsoa edellyttävän, että oppivelvollisuuden ajallisen keston muuttaminen voitaisiin tehdä ainoastaan perusopetuksessa toteutettua oppivelvollisuutta laajentamalla.”*

Esityksessä viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoon Helsingin eurooppalaisesta koulusta, jossa valio-kunta on käsitellyt ko. koulun opetuksen maksuttomuutta (PeVL 20/2007 vp). Koulun tehtävänä on tarjota ensi sijassa näille lapsille Eurooppa-koulujen opetussuunnitelmiin perustuvaa koulutusta, joka poikkeaa perusopetuslain mukaisista opetuksessa noudatettavista valtakunnallisesti yhtenäisistä perusteista. Lausunnossa ei ole otettu vahvaa kantaa maksuttomuuteen, vaan on todettu *”perustuslaista johtuvista syistä tämä merkitsee sitä, että kouluateriat ja tarpeelliset koulukuljetukset ovat ainakin Suomessa oppivelvollisille lapsille maksuttomia, jos toisin ei säädetä.”* On katsottava, että kyseisestä lausunnosta ei ole löydettävissä sellaisia PL 16.1 §:n tulkinnan ja sisällön ratkaisevia, tähän kysymykseen yleistettäviä kannanottoja. Sivistysvaliokunta on mietinnössään painottanut, että *”Kaiken kaikkiaan koulua koskevat säännökset ovat erityissäätelyä. Opetuksen sisältö ja opetusmenetelmät määräytyvät osin Eurooppa-koulujen ja osin kansallisten perusteiden mukaisesti. Sen vuoksi ei koulua voi myöskään suoraan verrata kansalliseen koulutusjärjestelmäämme.”* (SiVM 10/2007 vp).

Esityksen perusteluissa on katsottu, että *”Voitaneen olettaa, että esitöissä on tässä yhteydessä ensisijaisesti ajateltu tilannetta, missä oppivelvollisuutta laajennettaisiin muuttamalla peruskoulu tai sittemmin perusopetuslaissa tarkoitetun perusopetuksen kestoa.”* Tulkinnan perusteeksi esitetty argumentti sisältää hankalan ajatuksen siitä, että PL 16.1 § kiinnittyisi ilman lakivarausta voimassa olevaan perusopetuslakiin siten, että oppivelvollisuutta koskevan lakivarauksen sisältö jäisi itsenäiseksi ja irralliseksi perusopetuksen käsitteestä, jolloin sen sisältö lähenisi PL 80.1 §:a (yksilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista säädettävä lailla).

Oppivelvollisuutta koskevan lakivarauksen kanssa ristiriidassa on esityksessä omaksuttu ajatus siitä, että perusopetuksen ulottuvuus on luettava kulloinkin voimassa olevan perusopetuslain mukaan. Esityksessä todetaan, että selvää lienee, että perustuslaissa perusopetuksella ei suoraan tarkoiteta nykyisin perusopetuslaissa säädettyä perusopetusta ja että *”oppivelvollisuuden sisältöä tulisi pystyä tarkastelemaan laajempänä kokonaisuutena kuin ainoastaan perusopetuksena siten kuin siitä perusopetuslaissa säädetään.”* Oppivelvollisuuden sisältönä on ollut peruskoululaissa ja sittemmin perusopetuslaissa säädetty perusopetus viimeiset yli 20 vuotta. Edellä esitetyn valossa on ongelmallista, että perusteluissa on kiinnitytty niin vahvasti perusopetuksen sisältöön sellaisena kuin se voimassaolevan perusopetuslain nojalla määrittyy.

Perustuslakivaliokunta on varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä arvioidessaan painottanut, että perustuslain terminologia on autonominen suhteessa tavallisessa lainsäädännössä tehtäviin luokitteluihin (PeVL 17/2018 vp, lausunto koski PL 19.3 § momentin sosiaalipalvelun käsitteen sisältöä). Vastaavalla tavalla perustuslain terminologian autonomisuus suhteessa tavalliseen lainsäädäntöön tulee ilmi julkisen hallintotehtävän ja julkisen vallan käsitteiden kohdalla. Julkista hallintotehtävää ei tule määritellä tavallisessa lainsäädännössä. Tämänkin argumentin valossa on ongelmallista, että esityksen tulkinnassa nojaututaan voimassaolevan perusopetuslain käsitteistöön ja sisältöön, kun maksuttoman perusopetuksen laajuus tulisi määrittyä oppivelvollisuutta koskevan lakivarauksen toteuttamisen kautta.

Oppivelvollisuuslain 1 §:n 1 momentin mukaan oppivelvollisuuden tavoitteena on turvata kaikille elämässä ja yhteiskunnassa tarpeellinen perusosaaminen ja sivistys sekä edistää yhdenvertaisia mahdollisuuksia kehittää itseään kykyjensä ja tarpeidensa mukaisesti. Perusteluissa korostetaan, että yhteiskunnan muuttuessa myös

yhteiskunnan ja työelämän edellyttämät perustiedot ja -taidot muuttuvat. ”Nykyisin esimerkiksi työelämään kiinnittyminen edellyttää pääsääntöisesti toisen asteen tutkinnon tasoisen koulutuksen suorittamista ja valmiuksia uuden omaksumiseen.” Perusteluissa todetaan edelleen, että perustuslain 16 §:n 1 momentin tulkinnaassa tulee voida olla mahdollista ottaa huomioon myös yhteiskunnan ja yhteiskunnallisten arvostusten muuttuminen. Jo hallitusmuodon esitöistä ilmenee nykyisen 16.1 §:n joustavuus ja mahdollisuus vastata muuttuvan yhteiskunnan tarpeita. Se, mikä on katsottu velvollisuudeksi opiskella (oppivelvollisuus), on katsottava sisältävän sellaisia perustavanlaatuisia seikkoja, jota jokainen yhteiskunnassa toimimiseksi tarvitsee. PL16.1 § ei estä huomioimasta yhteiskunnallisia muutoksia ja laajentamasta tai supistamasta oppivelvollisuutta nykyisestä, mutta tällöin myös jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen laajenee (HE 309/1993 vp). Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien ratkaisussaan *Ponomaryovi v. Bulgaria* (5335/05) on korostanut koulutustarpeiden muuttumista yhteiskunnan muuttuessa.

Oikeusministeriö korostaa, että perustuslain 22 §:n mukaan julkisella vallalla on velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien, kuten lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattujen oikeuksien, toteutuminen, mikä tulee huomioida myös PL 16.1 §:n tulkinnaassa.

#### Kansainvälisoikeudelliset velvoitteet

Kansainvälisoikeudellisissa sopimuksissa edellytetään perusasteen koulutuksen maksuttomuutta kaikille. Esityksessä viitataan vuodelta 1991 olevaan YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 28 artiklaan, jonka mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden saada opetusta. Toteuttaakseen tämän oikeuden asteittain ja yhtäläisesti kaikille jäsenvaltiot artiklan a) kohdan mukaan tekevät pakolliseksi perusasteen (primary education) koulutuksen, jonka tulee olla maksutta kaikkien saatavilla. Vastaavasta oikeudesta maksuttomaan alkeisopetukseen määrätään myös TSS-sopimuksessa sekä Unescon yleissopimuksessa. Nykyisen PL 16 §:n esitöissä (HE 309/1993 vp) viitataan TSS-sopimukseen sivistyksellisten oikeuksien osalta. TSS-sopimuksen 13 artiklassa sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden saada opetusta. Samoin ne tunnustavat, että tämän oikeuden täydellisen toteuttamisen kannalta alkeisopetuksen on oltava pakollista ja maksutta kaikkien saatavissa, alkeisopetuksen jälkeinen opetus on ”*kaikin käytettävissä olevin keinoin tehtävä yleisesti saavutettavaksi ja mahdolliseksi kaikille erityisesti ottamalla asteittain käyttöön maksuton opetus*” ja että ”*korkeampi opetus on kaikin asianmukaisin tavoin tehtävä yhtä mahdolliseksi kaikille kyvykkyyden perusteella ja ennen kaikkea ottamalla asteittain käyttöön maksuton opetus*”. Artiklassa on siten paljon yhteistä PL 16 §:n 1 ja 2 momentin kanssa, ja se onkin ollut PL 16 §:n taustalla, kun perustuslakiin lisättiin uudistuksen yhteydessä keskeiset taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet.

EU:n perusoikeuskirjan 14 artikla koskee oikeutta koulutukseen. Sen 1 ja 2 kohdan mukaan ”*Jokaisella on oikeus koulutukseen ja oikeus saada ammatillista koulutusta sekä jatko- ja täydennyskoulutusta. Tähän oikeuteen kuuluu mahdollisuus saada maksutta oppivelvollisuuteen perustuvaa opetusta.*” (engl. compulsory education). Selitystekstin mukaan jälkimmäisen periaatteen sanamuoto tarkoittaa ainoastaan, että oppivelvollisuuteen perustuvan opetuksen osalta jokaisella lapsella on mahdollisuus päästä oppilaitokseen, jossa opetus on maksutonta. Se ei tarkoita, että kaikki koulutusta, ammatillista koulutusta tai jatko- ja täydennyskoulutusta antavat oppilaitokset, muun muassa yksityiset oppilaitokset, olisivat maksuttomia. Siinä ei myöskään kielletä eräiden erityisten koulutusmuotojen maksullisuutta, mikäli valtio toteuttaa toimenpiteitä taloudellisen korvauksen myöntämiseksi. On kuitenkin huomautettava, että perusoikeuskirjan 51 (1) artiklan mukaan perusoikeuskirjan soveltaminen rajoittuu unionin toimielimiin ja jäsenvaltioihin niiden soveltaessa unionin oikeutta, minkä vuoksi 14 artiklalla on kansallisesti vain vähäisesti merkitystä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaan keneltäkään ei saa kieltää oikeutta koulutukseen. EIS 14 artiklassa säädetään syrjinnän kiellosta.

TSS-sopimuksen 13 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden opetuksen saamiseen, jonka täydellisen toteuttamisen kannalta 2a. alkeisopetuksen on oltava pakollista ja maksutta kaikkien saatavissa ja 2b se eri muodoissa tapahtuva opetus, tekninen ja ammatillinen mukaan luettuna, jota annetaan alkeisopetuksen jälkeen, on kaikin käytettävissä olevin keinoin tehtävä yleisesti saavutettavaksi ja mahdolliseksi kaikille erityisesti ottamalla asteittain käyttöön maksuton opetus.

Tässä yhteydessä on aiheellista mainita EIT:n ratkaisu *Ponomaryovi v. Bulgaria* (5335/05), joka koskee toisen asteen koulutuksen maksuttomuutta. Ratkaisun valossa on katsottavissa, että oppivelvollisuuskoulutuksen tulisi olla maksutonta myös ei-oppivelvollisille samaa koulutusta suorittaville. Mikäli tässä lausunnossa omaksettua tulkintaa PL 16.1 §:n osalta ei hyväksytä, tulisi ehdotus kyetä perustelemaan PL 6 §:n kannalta.

*Ponomaryovi v. Bulgaria*, Valituksessa vedottiin 14 artiklaan (syrjintäkielto) ja 1. lisäpöytäkirjan 2 artiklaan (oikeus koulutukseen). Valittajat olivat ulkomaalaisia, joilla ei ollut pysyvää oleskelulupaa Bulgariassa. Toisin kuin muut toista koulutusastetta suorittavat lapset, valittajat joutuivat maksamaan koulumaksuja, koska eivät olleet Bulgarian kansalaisia tai kuuluneet tiettyihin poikkeusryhmiin.

EIT viittaa ratkaisuisaan TSS-sopimuksen 2.1 ja 28.1 artikloihin, Lapsen oikeuksien sopimuksen 13 artiklaan sekä Euroopan sosiaalisen peruskirjan 17 artiklaan.<sup>1</sup> Ratkaisussaan EIT on lisäksi huomionnut Euroopan neuvoston Parlamentaarisen yleiskokouksen julkilausuman 1509(2006), jonka 13.6 kohdassa on todettu, että kaikilla lapsilla tulee olla oikeus perusasteen ja toisen asteen koulutukseen niissä maissa, joissa tällainen koulutus on pakollista.

Ratkaisussa on lisäksi arvioitu, että koulutus on hyvin erityinen julkinen palvelu, joka ei ainoastaan suoraan hyödytä niitä, jotka sitä käyttävät, mutta myös palvelee laajemmin yhteiskunnallisia toimintoja. Demokraattisissa yhteiskunnissa oikeus koulutukseen on korvaamatonta ihmisoikeuksien edistämiseksi ja sillä on perustavanlaatuinen rooli. Lisäksi moniarvoisuuden ja demokratian saavuttamiseksi yhteiskunnalla on intressi vähemmistöjen integroimiseen.

EIT on lisäksi todennut, että valtion harkintamarginaali koulutuksen maksullisuuden osalta kasvaa, mitä korkeampiasteisesta koulutuksesta on kyse. Yliopistokoulutuksen korkeammat maksut ulkomaalaisille on katsottava oikeutetuksi. Toisena ääripäänä on peruskoulutus, joka tarjoaa perustiedot lukemisesta ja laskemisesta. EIT katsoo, että toisen asteen koulutus sijoittuu näiden kahden ääripään väliin. Lapsen oikeuksien sopimuksessa ja TSS-sopimuksessa tehdään jako perusopetukseen, toisen asteen opetukseen ja korkeakouluopetukseen. EIT kuitenkin on painottanut, että yhä useampi valtio on siirtynyt kohti tietoyhteiskuntaa (knowledge-based), jolloin toisen asteen koulutuksella on jatkuvasti suurempi rooli henkilöiden menestyksekkäässä henkilökohtaisessa kehityksessä ja yhteiskunnallisessa ja ammatillisessa integraatiossa. Modernissa yhteiskunnassa pelkät perustiedot ja –taidot muodostavat esteen menestykselle henkilökohtaiselle ja ammatilliselle kehitykselle. Tämä estää kyseistä henkilöä sopeutumasta ympäristöönsä ja tästä seuraa pitkälle ulottuvia seurauksia sosiaaliselle ja taloudelliselle hyvinvoinnille. EIT asetti lisäksi painoarvoa sille, että hakijat eivät voineet realistisesti valita menevänsä toiseen maahan suorittamaan toisen asteen opintoja. He olivat lisäksi integroituneet täysin Bulgarian yhteiskuntaan ja puhuivat sujuvasti kieltä. Kyseisessä tapauksessa EIT katsoi, että EIS 14 artiklaa ja 1. lisäpöytäkirjan 2.1 artiklaa oli loukattu, kun valittajat joutuivat maksamaan toisen asteen koulutuksestaan, koska eivät olleet Bulgarian kansalaisia tai kuuluneet tiettyihin maksuttomuuden takaaviin poikkeusryhmiin.

On lisäksi todettava, että kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat kansalliselle sääntelylle minimitason, josta voidaan poiketa säätämällä yksilöille parempia oikeuksia kansallisesti. Toinen asia on se, miten kansallisesti perusopetus ja toisaalta maksuttomuus määritellään, minkä vuoksi PL 16.1 §:n tulkintaa ei tule perustaa

<sup>1</sup> Esityksessä käsitellään vaihtoehtoisia malleja velvoittaa lapsi osallistumaan koulutukseen (s. 134). ”Kansainvälisten mallien pohjalta voidaan erottaa kaksi erilaista päälinjaa ratkaisuksi koulutukseen osallistumiseen velvoittamiseksi 16 ikävuoden jälkeen. Ensimmäinen päälinja on lapsuudesta täysi-ikäisyyteen tai sitä lähelle ulottuva oppivelvollisuus, jonka tyyppinen malli esityksessä nyt ehdotetaan otettavaksi käyttöön.” Esityksessä on laaja katsaus oppivelvollisuudesta Euroopassa, mutta yksityiskohtana voidaan mainita, että osiossa ei ole käsitelty oppivelvollisuuskoulutuksen maksuttomuutta. EIT:n viitatussa ratkaisussa on todettu, että tarkastelluista 26 Euroopan neuvoston jäsenvaltioista 17:ssä perusopetus ja toisen asteen koulutus (primary and secondary education) on maksutonta ja siihen ovat maksutta oikeutettuja kaikki maassa asuvat tai oleskelevat henkilöt riippumatta heidän tai vanhempiensa maahantulon statuksesta. Näitä maita ovat Belgia, Kypros, Tšekki, Viro, Ranska, Saksa, Italia, Latvia, Luxembourg, Alankomaat, Portugal, Venäjä, Espanja, Slovenia, Sveitsi, Iso-Britannia ja Makedonia). Toki ratkaisu on annettu vuonna 2011, eikä oikeusministeriö ole selvittänyt tässä yhteydessä ko. maiden nykytilaa. Lisäksi se, mikä maksuttomuuden laajuus kussakin maassa on (vrt. Suomessa omaksuttu laaja maksuttomuuden sisällöllinen ulottuvuus), jää epäselväksi.

ainoastaan kyseisiin kansainvälisoikeudellisiin sopimuksiin. Kansallisesti opetuksen maksuttomuuden on vaikiintuneesti tulkittu tarkoittavan sitä, että oppilaalle ei saa aiheutua koulutuksesta kustannuksia. Maksuttomuus kattaa siten opetuksen lisäksi mm. oppimateriaalit ja ruokailut sekä koulumatkat.

### Johtopäätökset

Edellä esitettyjen argumenttien valossa on oikeusministeriön käsityksen mukaan katsottava, että PL 16.1 §:ää on tulkittava siten, että momentin virkkeet on luettava yhdessä: oppivelvollisuutta laajennettaessa laajenee myös jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Tätä tulkintaa puoltaa useat esitetyt argumentit, mm. esitöiden selkeät kirjaukset sekä perus- ja ihmisoikeuksien edistämismääräys (PL 22 §).

### Perustuslain 16 §:n 1 ja 2 momentin suhde

PL 16.2 §:n mukaan ”*Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykynsä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.*”

Esitöiden kirjauksen mukaan PL 16 §:n 2 momentti kattaa kaiken opetuksen esiopetuksesta ylimpään opetukseen ja aikuiskoulutukseen. Esitöissä (HE 309/1993 vp) 2 momentin osalta todetaan, että ”*säännös jokaisen yhtäläisestä mahdollisuudesta saada kykynsä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti opetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä kattaa opetuksen esiopetuksesta ylimpään opetukseen ja aikuiskoulutukseen asti. Yksilön kannalta tämä oikeus merkitsee elinikäisen koulutuksen periaatteen tunnustamista. Koska kysymys on laajakantoisemmasta oikeudesta kuin oikeudesta perusopetukseen, ei sitä turvattaisi subjektiivisena oikeutena vaan sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Ehdotettu säännös ei kuitenkaan sido lainsäätäjää voimassa oleviin järjestelyihin eikä velvoita nykyisten opetuslaitosten ylläpitämiseen, vaan asettaa yleisen velvollisuuden huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista.*”

Näin ollen myös perusopetus nykyisin kuuluu PL 16 §:n 1 ja 2 momentin alle, mutta 1 momentti takaa laajemman oikeuden sen turvatessa subjektiivisen oikeuden perusopetukseen. Koska edellä lausunnossa on omaksuttu tulkinta siitä, että PL 16.1 §:n virkkeitä on tulkittava yhdessä siten, että oppivelvollisuuden laajentuessa jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen laajenee vastaavasti, osa nykyisin vain PL 16.2 §:ään kuuluvasta koulutuksesta olisi jatkossa PL 16.1 §:ssä tarkoitettua perusopetusta.

Esityksen perusteluissa on arvioitu, että oppivelvollisuuden laajentaminen vaikuttaisi myös perustuslain 16 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyjen oikeuksien väliseen suhteeseen ja 2 momentissa säädetyn oikeuden luonteeseen, mutta se, mitä tämä käytännössä tarkoittaa, jää arvioimatta.

PL 16.1 § takaa subjektiivisen oikeuden jokaiselle maksuttomaan perusopetukseen, kun taas PL 16.2 §:ssä on kyse jokaisen yhtäläisestä mahdollisuudesta saada kykynsä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Momenttien perusoikeudet ovat siten sisällöltään erilaiset ja subjektiivinen oikeus kohdistuu ainoastaan perusopetukseen. PL 16.2 § sisältää julkiseen valtaan kohdistetun turvaamisvelvollisuuden, jota täsmennetään lailla ja jonka sisältö voi vaihdella. Keinoja, joilla julkisen vallan tulisi turvata yksilön mahdollisuudet saada muuta kuin perusopetusta ja kehittää itseään, ei ole täsmennetty. Säännös ei esimerkiksi välttämättä edellytä, että julkinen valta itse tuottaa tarvittavat opetuspalvelut, mikä nykyisinkin on tilanne. PL 16.2 § on lisäksi kytketty yksilön kykyihin ja erityisiin tarpeisiin toisin kuin oikeus maksuttomaan perusopetukseen. PL 16 §:n 1 ja 2 momentti siten turvaavat eri asteisen oikeuden henkilöille ja toisaalta velvoittavat julkista valtaa eri tavoin. Tämä luo jännitettä esitykseen, jossa osa oppivelvollisuutta koskevasta sääntelystä on laadittu PL 16.2 §:n lähtökohdista, eikä oppivelvollisuuden alaista opetusta ole systemaattisesti muotoiltu ja arvioitu PL 16.1 §:n näkökulmasta.

Kysymyksessä on myös huomionarvoista se, että toisen asteen koulutus, joka nykyinsäädännössä on katsottu PL 16 §:n 2 momentin mukaiseksi koulutukseksi, kuuluisi vain osittain oppivelvollisuuteen oppivelvollisuuden päättyessä lähtökohtaisesti kesken ko. koulutuksen lapsen 18-vuotissyntymäpäivään.

- 2) Onko mielestänne perustuslain 16 §:n säännöstä, jonka mukaan ”jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen”, tulkittava tarkoittavan sitä, että kaikilla (esim. oppivelvollisuusiän ylittä-neillä, oppivelvollisuuden jo suorittaneilla, henkilöillä, jotka eivät ole Suomessa oppivelvollisia) on oikeus maksuttomaan perusopetukseen?

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuttiin lähtökohtana se, että perusoikeudet kuuluvat ei ainoastaan Suomen kansalaisille, vaan jokaiselle Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevalle (esim. PL 19.1 §:n osalta PeVL 73/2014 vp).

Perusoikeusuudistuksen esitöissä on todettu: ”Perusoikeussäännöksiin ei pääsääntöisesti asetettaisi ikärajaan liittyviä ehtoja. Poikkeuksellisesti kuitenkin 11 §:ssä sidottaisiin oikeus äänestää valtiollisissa ja kunnallisissa vaaleissa sekä kansanäänestyksissä nykyiseen tapaan täysi-ikäisyyden saavuttamiseen. Ääni- ja äänestysoi-keuden edellytyksenä olisi, että henkilö on ennen äänestysvuotta täyttänyt 18 vuotta.” (HE 309/1993 vp).

Säännös jokaisen oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen ei erottele henkilöitä iän perusteella, vaan kat-taa jokaisen Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevan. Jokaiselle kuuluva subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen kuuluu siten jokaiselle iästä riippumatta. Kun otetaan vielä huomioon perusoikeusmyöntei-nen tulkinta (PL 22 §) sekä maksuttoman perusopetuksen tavoite (turvata kaikille tietty osaamistaso yhteis-kunnassa toimimiseksi), PL 16.1 §:n rajaaminen iän perusteella näyttäytyy perustuslain kannalta ongelmalli-sena. Se, millaisessa muodossa perusopetus esimerkiksi aikuisille annetaan, voi poiketa ja nykyisinkin poik-keaa lapsille annettavasta perusopetuksesta.

Esimerkiksi kansainvälistä suojelua koskevien lasten osalta perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 59/2010 vp) painottanut: ”Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen esityksen perusteluissa (s. 13 ja 31) il-maistuun seikkaan, että kunnalla ei ole velvollisuutta järjestää opetusta kansainvälistä suojelua hakeville oppi-velvollisuusikäisille. Tämä johtuu siitä, että kansainvälistä suojelua hakeva lapsi ei ole perusopetuslain mukaan oppivelvollinen, koska hän ei ole Suomessa vakinaisesti asuva. Valiokunta huomauttaa kuitenkin, että perus-tuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Kysymyksessä on kaikille kuuluva subjektiivinen oikeus (HE 309/1993 vp, s. 64/I), joka valiokunnan mielestä kattaa myös kan-sainvälistä suojelua hakevat lapset. Myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 28 artiklassa tunnustetaan jokaisen lapsen oikeus saada opetusta. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että kansainvälistä suojelua hake-vien lasten oikeus maksuttomaan perusopetukseen turvataan lainsäädännössä mahdollisimman nopeasti.”

Oppivelvollisuuden ja perusopetuksen maksuttomuuden tarkoituksena on turvata jokaiselle tietty perusosaa-minen yhteiskunnassa toimimiseksi. Mikäli henkilö on jo suorittanut oppivelvollisuuden, hänellä nämä taidot jo lähtökohtaisesti on, eikä hän ole tällaista oikeutta vailla. Oikeus maksuttomaan perusopetukseen ei ole luonteeltaan samanlainen jatkuvaksi ja pysyväksi luonnehdittava oikeus kuin esimerkiksi oikeus yhdenvertai-seen kohteluun tai henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Se on pikemminkin verrattavissa subjektiivisen oikeuden muotoon kirjoitettuun 19 §:n 1 momenttiin, jossa säädetään jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sään-nös on esitöiden mukaan toissijainen siten, että se tulee sovellettavaksi vain henkilön jäädessä muutoin vaille kaikkein välttämättömintä sosiaaliturvaa (HE 309/1993 vp). Siten voidaan tulkita, että 16.1 § ei turvaa maksu-tonta perusopetusta oppivelvollisuuden jo suorittaneille.

- 3) Perusopetuksen maksuttomuus merkitsee perusoikeusuudistuksen perustelujen mukaan, että ope-tusta on voitava saada ilman opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia. Opetuksen ohella on siten myös välttämättömien opetusvälineiden kuten oppikirjojen oltava ilmaisia (HE 309/1993 vp, s. 64/I). Pe-rusopetuksen maksuttomuus 1 momentissa tarkoittaa myös tarpeellisia koulukuljetuksia ja riittä-vää ravintoa (PeVM 25/1994 vp, s. 9/II, ks. myös esim. PeVL 18/2020 vp).

**Täyttääkö ehdotettu sääntely käsityksenne mukaan maksuttomuutta koskevat perustuslain vaatimukset? Perustuslakivaliokunta pyytää tältä kannalta kannanottoanne erityisesti seuraaviin seikoihin:**

Valiokunnan esittämän kysymyksen arvioimiseksi on keskeistä ratkaista se, miten PL 16 §:n 1 momentin kahta ensimmäistä virkettä tulkitaan: Arvioidaanko tämän kysymyksen kohdalla jokaisen oikeutta maksuttomaan perusopetukseen ja tämän laajuutta (PL 16.1 §) vai oppivelvollisuuslakiin otettua maksuttomuussääntelyä ainoastaan PL 6 §:n (ja 16.2 §:n) kannalta?

Esityksessä on todettu, että PL 16.1 §:n takaama maksuttomuus koskisi vain perusopetuslain mukaista maksuttomuutta. Koska subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen ei kattaisi laajennettua oppivelvollisuutta, vaan se rajoittuisi perusopetuslain mukaiseen opetukseen, ehdotetaan oppivelvollisuuden maksuttomuudesta säädettäväksi erikseen. Esityksessä kuitenkin on pidetty lähtökohtana perusopetuslaissa nykyisin omaksuttua maksuttomuuden laajuutta ja arvioitu maksuttomuussääntelyä tämän valossa, mikä puolestaan ei vaikuta olevan yhdenmukaista sen tulkinnan kanssa, että oppivelvollisuus ja oikeus maksuttomaan perusopetukseen on hahmotettava esityksessä selostetulla tavalla erikseen. Kun esityksen tulkinnassa jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja oppivelvollisuus erotetaan toisistaan, ei perusopetuksen jälkeistä opetuksen maksuttomuutta tämän tulkinnan mukaan tulisi siten arvioida PL 16.1 §:n valossa vaan ainoastaan PL 16.2 §:n ja PL 6 §:n näkökulmasta. Esityksessä maksuttomuuden sisällöllistä ulottuvuutta on kuitenkin perusteltu sekä 16.1 § että 16.2 § kannalta, joten jää hieman epäselväksi, kummassa PL 16.1 §:ää koskevassa tulkinnassa esityksessä pysytään.

Maksuttomuutta koskevat perustuslain vaatimukset kohdistuvat maksuttomaan perusopetukseen. Esityksessä perusoikeuden maksuttomuuden (PL 16.1 §) on tulkittu oppivelvollisuutta laajennettaessa koskevan vain perusopetuslain mukaista opetusta.

Jos omaksutaan edellä kysymysten 1 ja 2 osalta oikeusministeriön esittämä tulkinta siitä, että jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen kattaa oppivelvollisuuteen kuuluvan opetuksen ja maksuttomuudella tarkoitetaan edellä kysymyksessä selostettua laajuutta, on ehdotettu sääntely osittain PL 16.1 §:n ja 6 §:n vastainen sen rajoittaessa osan oppivelvollisuuskoulutuksen maksuttomuudesta ainoastaan oppivelvollisille.

Vakiintuneen tulkinnan mukaan maksuttoman perusopetuksen katsotaan kattavan maksuttoman opetuksen lisäksi myös riittävän ravinnon ja päivittäiset koulumatkat (PeVM 25/1994 vp). Säännöksen esitöissä on todettu, että ”*perusopetuksen maksuttomuus merkitsee sitä, että opetusta on voitava saada ilman opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia. Opetuksen ohella on siten myös välttämättömien opetusvälineiden kuten oppikirjojen oltava ilmaisia.*” (HE 309/1993 vp).

Oikeusministeriö painottaa, että esitöiden ja perustuslakivaliokunnan maksuttomuutta koskevat kannanotot on kuitenkin laadittu nykyisen perusopetuslain tarkoittaman opetuksen näkökulmasta. Näissä ei ole huomioitu toisen asteen opetukseen liittyviä erityispiirteitä ja koulutusten erilaisuutta (kuten alla todettu esim. kalliit toisen asteen koulutukset). Näiltäkin osin esityksen käsittelyn yhteydessä tullaan luomaan uudenlaista tulkintaa perustuslain 16.1 §:n osalta. Alla oleviin kysymyksiin on vastattu siitä näkökulmasta, että oppivelvollisuudessa on kyse PL 16.1 §:ssä tarkoitetusta jokaisen oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen.

Oman erityispiirteensä asiaan luo vielä se, että vain osa toisen asteen koulutuksesta olisi oppivelvollisuuteen kuuluvaa koulutusta.

- a. erityistä harrastuneisuutta painottavia koulutuksia koskeva maksuttomuuden raja oppivelvollisuuslakiehdotuksen 17 §:n 1 momentissa. Tältä osin pyydetään kiinnittämään huomiota myös erityisen kalliisiin toisen asteen ohessa tapahtuviin koulutuksiin (esim. lentopakirjan suorittaminen)

Oppivelvollisuutta voisi suorittaa ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettua ammatillista perustutkintoa tai ammattitutkintoa suorittamalla. Tällaiset koulutukset ovat hyvin heterogeenisiä verrattuna perusopetuslain tarkoittamaan opetukseen.

Oppivelvollisuuslain 16 §:n 1 momentin mukaan 4 §:ssä tarkoitettu koulutus olisi maksutonta 17 §:ssä tarkoitetulla tavalla sen kalenterivuoden loppuun saakka, jolloin opiskelija täyttää 20 vuotta. Ehdotetun 17 §:n 1 momentissa säädettäisiin maksuttomaksi oppimateriaalit sekä työvälineet, -asut ja -aineet. Itse opetuksen maksuttomuudesta säädettäisiin kutakin koulutusta koskevassa laissa (esim. lukiolaki).

Oppivelvollisuuslain 17.1 §:ssä rajattaisiin erityistä harrastuneisuutta painottavissa koulutuksissa tarvittavat välineet maksuttomuuden ulkopuolelle. Perusteluissa on todettu, että erityistä harrastuneisuutta painottavaan koulutukseen osallistuminen on opiskelijalle vapaan hakeutumisoikeuden puitteissa vapaaehtoista ja oppivelvollisuutta on aina mahdollisuus suorittaa myös sellaisessa koulutuksessa, jossa ei edellytetä erityisten välineiden tai tarvikkeiden hankkimista. Perustelua ja tulkintaa siitä, että ehdotettu sääntely ei näiltä osin rajoittaisi henkilön oikeutta PL 16.1 §:ssä turvattuun maksuttomaan koulutukseen, voidaan näiltä osin pitää hyväksyttävänä.

Lentolupakirjan suorittamisessa on kuitenkin ilmeisesti kyse annettavan opetuksen maksullisuudesta. Esityksessä ei ole arvioitu opetuksen maksuttomuutta tai maksullisuutta erityistä harrastuneisuutta painottavissa koulutuksissa. Voimassaolevassa lainsäädännössä on tehty erottelu siitä, mikä opetus voi olla maksullista, mutta tätä ei liene arvioitu PL 16.1 §:n kannalta. Edellä olevaa tulkintaa erityistä harrastuneisuutta painottavissa koulutuksissa tarvittavien välineiden rajaamista maksuttomuuden ulkopuolelle on oikeusministeriön mielestä sovellettava myös tähän.

**b. vapaaehtoisia opintoretkiä, vierailuita, tapahtumia ym. koskeva maksuttomuuden raja-  
oppivelvollisuuslain 17 §:n 2 momentissa**

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia on antanut useita ratkaisuja voimassa olevan sääntelyn valossa koskien maksullista toimintaa perusopetuksessa. Kuten esityksen perusteluissa on todettu, vakiintuneen käytännön mukaan kaikki koulun työaikana toteutetut ja vuotuisen suunnitelmaan kirjatut retket, vierailut ja muun vastaavan koulun ulkopuolelle tapahtuvan toiminnan on oltava maksutonta PL 16.1 § edellyttämällä tavalla.

Kuten edellä on tuotu esille, toisen asteen koulutukseen liittyy tiettyjä erityispiirteitä ja maksuttomuutta koskeva tulkintakäytäntö on liittynyt voimassaolevan perusopetuslain mukaiseen opetukseen. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että toisen asteen oppivelvollisuuteen kuuluvassa koulutuksessa vapaaehtoisesta, opintoja täydentävästä toiminnasta voitaisiin periä maksuja myös oppivelvollisilta toisen asteen koulutuksessa. Kunhan sääntely ja käytänteet eivät loukkaa lasten yhdenvertaisuutta ja PL 16.1 §:ssä turvattua oikeutta maksuttomaan opetukseen, ehdotettua sääntelyä toisen asteen erityispiirteet huomioiden voidaan pitää hyväksyttävänä.

**c. maksutonta ruokailua koskeva sääntely perusopetuksen jälkeistä koulutusta koskevissa laeissa**

Perusopetuslain 31 §:n 2 momentissa säädetään oikeudesta maksuttomaan päivittäiseen ruokailuun. Sääntöksen mukaan opetukseen osallistuvalla on myös annettava jokaisena koulun työpäivänä maksuton, täysipainoinen ateria.

Oppivelvollisuuden maksuttomuuden perusajatuksena on se, että *opetusta on voitava saada ilman opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia (HE 309/1993 vp)*. Päivittäisen ruokailun lisäksi tämän on katsottu kattavan myös riittävän ravinnon ja päivittäiset koulumatkat (PeVM 25/1994 vp).

Koulumatkat korvataan niinä päivinä, kun opiskelijan läsnäoloa edellytetään. Tausta-ajatus riittävän ravinnon turvaamisessa liittyy siihen, että lapsella ei ole mahdollista koulupäivän aikana ruokailla muualla kuin koulussa, minkä vuoksi kouluruokailun on oltava tälle maksutonta. Toisaalta maksuttomaan ruokailuun kiistatta liittyy myös perustarpeiden turvaamiseen ja tietynlaiseen sosiaalihuollolliseen turvaamiseen.

Oppilaalla olisi oikeus maksuttomaan ruokailuun toisen asteen koulutuksessa ja nivelvaiheen koulutuksessa siten kuin näitä koskeissa laeissa säädetään. Lähtökohtana olisi, että opiskelijalla olisi oikeus maksuttomaan ruokailuun opetuksen lähipäivinä. Voimassaolevat säännökset on laadittu PL 16.2 §:n näkökulmasta.

Perusopetuksen kohdalla opetus perustuu keskeisesti läsnäoloon jokaisena koulun työpäivänä. Poikkeusoloissa oikeus ravintoon turvattiin kuitenkin myös opetuksen siirryttyä etäopetukseen. Tämä siitä huolimatta, että lapsella olisi ollut mahdollisuus ruokailla kotona. Esityksessä ruokailun maksuttomuus olisi toisessa asteessa ja nivelvaiheen koulutuksessa rajattu vain lähiopetuspäiviin. Tätä on perusteltu sillä, että muina kuin läsnäoloa vaativina päivinä lapsella on mahdollisuus ruokailla kotona. Tällaiselle perusteelle perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan asettanut painoarvoa arvioidessaan lasten oikeutta maksuttomaan päivittäiseen ruokailuun etäopetuksessa.

On katsottava, että jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen kattaa oppivelvollisuuteen kuuluvan opetuksen ja maksuttomuuteen kuuluu oikeus päivittäiseen ravintoon, minkä vuoksi oikeus päivittäiseen ruokailuun tulisi turvata oppivelvollisuuden suorittamisen aikana kuten nykyisessä perusopetuksessa, myös muina kuin lähiopetuspäivinä. Tällöin myös oikeus maksuttomaan ruokailuun tulee koskea myös muita kuin oppivelvollisia, kyseistä koulutusta suorittavia.

#### **d. ns. nivelvaiheen koulutuksen maksuttomuutta koskeva sääntely**

Nivelvaiheen koulutuksen maksuttomuudesta säädettäisiin 2. lakiehdotuksen 24 §:ssä. Sanamuodon mukaisesti maksuttomuus koskisi kaikkia koulutukseen osallistuvia opiskelijoita 1 ja 2 momentin osalta. Pykälän 3 momentissa viitattaisiin, että oikeudesta maksuttomaan koulutukseen säädetään lisäksi oppivelvollisuuslain 4 luvussa. Oppivelvollisuuslain 4 luvussa tarkoitettu opetuksen maksuttomuus koskisi vain oppivelvollisia (pl. oppimateriaalit 20-vuotiaaksi asti).

Maksuttoman ruokailun osalta ks. edellä c. kohdassa esitetty. Maksuton ruokailu 2. lakiehdotuksessa koskisi sanamuodon mukaisesti ilmeisesti myös muita kuin oppivelvollisia.

- 4) Oppivelvollisuuslakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin mukaan 4 §:ssä tarkoitettu koulutus on 17 §:ssä tarkoitettulla tavalla maksutonta sen kalenterivuoden loppuun saakka, jolloin opiskelija täyttää 20 vuotta. Oppivelvollisuuslain 16 §:n 5 momentin mukaan maksuttomuutta ei sovellettaisi 18 vuotta täyttäneeseen henkilöön, joka ei ole ollut laissa tarkoitettu oppivelvollinen. Maksuttomuutta ei sovellettaisi myöskään opintoihin, jotka on aloitettu sen kalenterivuoden jälkeen, jona henkilö täyttää 20 vuotta. Nämä rajaukset merkitsisivät sitä, että saman ikäisiä samaan koulutukseen osallistuvia henkilöitä voitaisiin kohdella eri tavalla sen perusteella, ovatko he olleet oppivelvollisuuslaissa tarkoitettuja oppivelvollisia ja minkäikäisenä koulutus on aloitettu**

#### **Miten tätä sääntelyä on käsityksenne mukaan arvioitava perustuslain 6 §:n kannalta?**

Sääntelyä on arvioitava PL 6 §:n ja 16. kannalta, kun 18-20-vuotiaat asetetaan maksuttomuuden suhteen eri asemaan riippuen siitä, onko henkilö ollut oppivelvollinen vai ei. Kyse ei tässä kohdin ole enää PL 16 §:n 1 momentin tulkinnasta, sillä kyse ei olisi enää oppivelvollisuuden suorittamisesta ja jokaisen oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen, sillä aiemmin oppivelvollisten henkilöiden osalta oppivelvollisuus on jo päättynyt. Eri asemaan asettaminen perustuisi siihen, onko henkilö aiemmin ollut oppivelvollinen vai ei ja onko opinnot aloitettu sen kalenterivuoden jälkeen, jona henkilö täyttää 20 vuotta.

Jotta sääntelyn voitaisiin arvioida olevan perustuslain 6 §:n kanssa sopusoinnussa, tulee henkilöiden (18-19-vuotiaat aiemmin oppivelvolliset ja saman ikäiset henkilöt, jotka eivät ole olleet oppivelvollisia) asettamiselle erilaiseen asemaan kyetä esittämään hyväksyttävät syyt. Perusteluiden mukaan erottelu olisi hyväksyttävää, koska koulutuksen laajempi maksuttomuus liittyy nimenomaan laissa säädettyyn oppivelvollisuuteen ja sen mahdollistamiseen, että henkilö suorittaa oppivelvollisena aloitetun tutkinnon loppuun. Koska esityksen tavoitteena on mm. turvata kaikille tietty osaaminen, nostaa koulutus- ja osaamistasoa sekä lisätä koulutukselta yhdenvertaisuutta, erottelulle esitetyt perustelut vaikuttavat olevan vastoin uudistuksen tavoitteita, minkä lisäksi on kyseenalaista, onko riittäviä hyväksyttäviä syitä eri asemaan asettamiselle esityksessä kyetty perustelemaan.

Edelleen on arvioitava sitä, minkä vuoksi maksuttomuus ulotetaan oppivelvollisuuden päättymisen jälkeiseen aikaan, 18-19-vuotiaisiin. Tätä perustellaan sillä, että muutoin kuin ”*oppivelvollisena aloitettua koulutusta saatetaan usein suorittaa työttömän omaehtoisena koulutuksena, työvoimapolitiittisena koulutuksena, kotoutumiskoulutuksena, ammatillisena kuntoutuksena tai aikuiskoulutustuella tuettuna, jolloin opiskelunaikainen toimeentulo on tasoltaan korkeampi kuin oppivelvollisille tarkoitettu opintotuki ja tukimuotoihin osittain sisältyy myös oppimateriaaleihin tai koulumatkakuluihin liittyviä erityisiä korvauksia. Alle 20-vuotiaalla opiskelijalla, joka ei olisi oikeutettu maksuttomaan koulutukseen, olisi myös nykykäytännön mukaisesti oikeus opintotuen oppimateriaalisiin. Esitys ei siis heikentäisi ei-oppivelvollisia koskevia sivistyksellisiä oikeuksia. Aikuisopiskelijoilla on jo nykyisin melko kattavasti erilaisia opiskelun mahdollistavia toimeentulon muotoja, joten esitys parantaisi erityisesti nuorten opiskelijoiden yhdenvertaisia taloudellisia mahdollisuuksia toisen asteen koulutuksen suorittamiseen.*” Mikäli oikeus maksuttomiin oppimateriaaleihin ja koulumatkoihin turvataan muiden etuusjärjestelmien kautta vastaavalla tavalla kuin oppivelvollisuuslain 16 § ja 17 §:ssä, ei kyse olisi näiden henkilöiden asettamisesta tosiasiallisesti erilaiseen asemaan. Esityksestä ei kuitenkaan aivan selkeästi ilmene tukijärjestelmien ja oppivelvollisuuslain maksuttomuuden yhtäläisyys.

**5) Oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämisestä ehdotetaan säädettäväksi oppivelvollisuuslain 7 §:ssä. Miten arvioitte sääntelyä perustuslain 6 ja 16 §:n kannalta erityisesti kiinnittäen huomiota 7 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuihin keskeyttämisperusteisiin ja 2 momentin sääntelyyn?**

Oppivelvollisuuslain 7 §:ssä säädettäisiin oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämisestä. Voimassa oleva perusopetuslaki ei sisällä säännöksiä oppivelvollisuuden keskeyttämisestä. Keskeyttäminen liittyy toisaalta säädetyn velvollisuuden suorittamiseen, mutta toisaalta keskeyttämis päätöksellä keskeytettäisiin lapsen oikeus saada maksutonta perusopetusta, joka on tämän subjektiivinen oikeus.

Lailla voidaan poiketa perusoikeuksista vain perusoikeuksien rajoitusedellytysten täytyessä. Ehdotettua sääntelyä keskeyttämisestä voidaan sinänsä pitää parannuksena nykyiseen oikeustilaan, kun nykyisin vain soveltamiskäytäntöön perustuvasta perusoikeusrajoituksesta säädettäisiin asianmukaisesti laissa.

Kuitenkin keskeyttämistä koskeva sääntely kiinnittyy esityksessä hyvin vahvasti velvollisuuden keskeyttämiseen. Tässä yhteydessä tulisi hahmottaa, että kyse on myös perustuslaissa turvatun subjektiivisen oikeuden keskeyttämisestä ja rajoittamisesta määrääjäksi tai jopa toistaiseksi. Keskeyttäminen siten rajoittaisi henkilön subjektiivista oikeutta. Tällaiselle rajoitukselle tulee esimerkiksi esittää hyväksyttävät syyt, sen tulee olla välttämätön sekä oikeasuhtainen. Lisäksi säännös ei saa olla kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vastainen.

Oppivelvollisella olisi oikeus keskeyttää oppivelvollisuuden suorittaminen määrääjäksi mm. oppivelvollisuuden suorittamisen estävän pitkäaikaisen sairauden tai vamman vuoksi ja äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan ajaksi. Oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämiseen toistaiseksi olisi oikeus oppilaalla, jonka oppivelvollisuuden suorittamisen estävä sairaus tai vamma on luonteeltaan pysyvä.

Oppilaan oikeus keskeyttää oppivelvollisuuden suorittaminen merkitsee myös oikeutta keskeyttää oikeus maksuttomaan opetukseen. Ensisijaisena tulisi olla perusoikeuksia vähemmän rajoittavat vaihtoehdot, mikä

olisi asianmukaista näkyä myös pykälässä. Sääntelyn oikeasuhtaisuutta kuitenkin lisää se, että keskeyttäminen perustuisi oppivelvollisen tai tämän huoltajan aloitteeseen, eikä tämä voisi olla viranomaisaloitteista (vrt. erottaminen). Kuitenkin esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa kyse on pikemminkin riittävän tuen puutteesta, keskeyttäminen saattaa olla opiskelijan kannalta selkeästi huonompi ja tämän perusoikeuksia enemmän rajoittava vaihtoehto. Henkilöllä tulisi ensisijaisesti olla oikeus saada hänen tilanteensa huomioon ottavaa muunlaista opetusta maksutta, esimerkiksi etäopetusta. Näissä tilanteissa tulisi arvioida, eikö henkilölle ei kyetä järjestämään mitään oppivelvollisuuteen kuuluvaa koulutusta, vai onko vähiten perusoikeuksiin puuttuva keino keskeyttää oikeus maksuttomaan perusopetukseen.

Oppivelvollisuuden keskeyttäminen toistaiseksi puuttuu merkittävämmällä tavalla oppivelvollisen oikeuteen saada maksutonta koulutusta ja toisaalta oppivelvollisuuteen. Kun ei ole säädetty mekanismeja toistaiseksi suoritettujen keskeyttämisen arvioimiseksi, tulee kynnys tällaisen päätöksen tekemiselle olla hyvin korkealla sääntelyn oikeasuhtaisuuden takaamiseksi tai laista tulisi poistaa mahdollisuus toistaiseksi keskeyttämisestä. Perusteluissa on todettu, että Vaikka oppivelvollisuuden suorittaminen olisi 2 momentin nojalla keskeytetty toistaiseksi, oppivelvollisella olisi kuitenkin aina oikeus palata suorittamaan oppivelvollisuuttaan, jos olosuhteet muuttuisivat. Ilmeisesti tämä oikeus olisi myös 1 momentin tilanteissa? Sääntelyä tästä ei ole esitykseen otettu. Tällaisia tilanteita tulkittaisiin ilmeisesti PL 16.1. §:n kautta, kun säännöksiä ei ole.

Oppivelvollisuuslain keskeyttämisperusteet eroaisivat muiden koulutuslakien mukaisista opintojen väliaikaisen keskeyttämisen perusteista. Oppivelvollisuuslain säännösten suhde muihin koulutuslakeihin jää epäselväksi. Esimerkiksi lukiolain keskeyttämistä koskevan 23 §:n 3 momentin mukaan oikeus keskeyttää opiskelu-oikeus ei ole sidottu samoihin perusteisiin kuin oppivelvollisuuslain 7 §:ssä. Esityksessä erotetaan oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttäminen ja koulutuksen suorittamisen keskeyttäminen (esim. oppivelvollisuuslain 16 §). Näiden suhde jää hahmottumatta.

- 6) Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi erilaisista opiskelun tukitoimista ja ohjaus- ja valvontavastuista (esim. 1. lakiehdotuksen 11, 12, 14 §; 3. lakiehdotuksen 11 a §, 12. lakiehdotuksen 1 §; 19. lakiehdotuksen 11 §). Olisiko vastaavankaltaisista seikoista käsityksenne mukaan perustuslain mukaan mahdollista säätää myös ilman, että oppivelvollisuutta laajennetaan nykyisestä?**

Kysymyksen hahmottamiseksi tulee arvioida siitä, onko luetelluissa tukitoimissa ja ohjaus- ja valvontavastuissa kyse oppivelvollisuudesta vai ei. Oppivelvollisuuden käsitettä sinänsä ei ole määritelty, mutta sen sisältö hahmottuu voimassa olevan perusopetuslain 26 §:n kautta. Oppivelvollisuus on toisaalta oikeus maksuttomaan perusopetukseen (PL 16.1 §) ja toisaalta velvollisuus osallistua perusopetukseen tai hankkia vastaavat tiedot muulla tavoin.

Kysymyksessä yksilöidyt tukitoimet ovat seuraavat: oppivelvollisuuslain 11 §:n hakeutumisvelvollisuuden ohjaus ja valvontavastuu, koulutuksen järjestäjän ja asuinkunnan ohjaus- ja valvontavastuu (12 ja 14 §), perusopetuslain oikeus saada oppilaanohjausta (11 a §), oppilas- ja opiskelijahuoltolain soveltamisalan laajentamista koskemaan tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettua lakia ja vapaasta sivistystyöstä annettua lakia (1 §) sekä nuorisolain tietojen luovuttamista koskevan säännöksen muuttaminen vastaamaan oppivelvollisuuslakia (11 §).

Sellaista konstruktiota, jossa viranomaiselle säädettäisiin valvontatoimivalta, mutta sen vastinpariksi ei yksilölle laissa säädettyä velvollisuutta, ei voida pitää asianmukaisena. Toisen asteen opintojen suorittamisen valvontaa tai toisen asteen koulutukseen hakeutumisen valvontaa ei ole asianmukaista säätää, ellei yksilöillä ole velvollisuutta hakeutua kyseiseen koulutukseen tai suorittaa sitä. Perustuslaki ei kuitenkaan estä säätämästä viranomaisille toimivaltaa ja velvollisuutta antaa koulutukseen liittyvää ohjausta ja neuvontaa. Keskeistä sääntelyn arvioinnissa on se, säädettäisiinkö opintoihin siirtyminen tai näiden suorittaminen velvollisuudeksi. Viranomaisvalvonnan vastinparina tulee olla jokin laissa säädetty velvollisuus yksilölle. On myös mahdollista säätää esimerkiksi laajemmasta maksuttomuudesta laajentamatta oppivelvollisuutta.

## **7) Miten arvioitte lakiehdotuksia perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien kannalta?**

Kielellisten oikeuksien osalta oikeusministeriö pitää myönteisenä, että esityksessä on pyritty huomioimaan sen vaikutukset eri kieliryhmiin ja että kielivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksia on käsitelty esityksessä. Oikeusministeriö huomauttaa kuitenkin, että perustuslain 17 §:n kielellisten oikeuksien toteutumisen osalta keskeistä on, miten oikeudet turvataan käytännössä.

Keskeistä kielellisten oikeuksien toteutumisessa on se, millainen oppilaitosten verkosto kulloinkin on – ei ainoastaan lain voimaantulohetkellä vaan myös lain voimassaoloaikana (erit. vammaisten lasten oikeus perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen omalla äidinkielellään). (ks. myös kysymys 9) Oikeusministeriö korostaa, että esimerkiksi myös perusopetuksen jälkeistä valmentavaa koulutusta on tarjottava niin, että PL 17 §:ssä turvatut kielelliset oikeudet toteutuvat (mm. viittomakieli).

Ehdotetun 15 §:n 2 momentin mukaan opiskelupaikan osoittamista koskevassa päätöksessä on otettava huomioon vain alueen koulutustarjonta, oppivelvollisen kodin ja oppilaitoksen välinen etäisyys ja kulkuyhteydet sekä erityisen tuen tarve ja opetuskieli (suomi tai ruotsi). Opiskelupaikka tulisi osoittaa oppivelvollisen perusopetuslain 10 §:ssä tarkoitetun opetuskielen mukaisesti suomen tai ruotsin kielellä järjestettävässä koulutuksessa. Jos opetuskieli on ollut muu kuin suomi tai ruotsi, otettaisiin huomioon, kummalla kielellä oppivelvollisella katsotaan hänen oman tai muutoin arvioidun näkemyksen mukaisesti olevan edellytykset opintojen suorittamiseen.

Oppivelvollisuuslain 15 §:ssä säädettäisiin asuinkunnalle toimivalta ja tehtävä osoittaa oppivelvolliselle opiskelupaikka tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa tai itsenäiseen elämään valmentavassa koulutuksessa. Soveltuvan opiskelupaikan osoittamisessa on otettava huomioon alueen koulutustarjonta, oppivelvollisen kodin ja oppilaitoksen välinen etäisyys ja kulkuyhteydet sekä erityisen tuen tarve. Opiskelupaikka tulee osoittaa oppivelvollisen perusopetuslain 10 §:ssä tarkoitetun opetuskielen mukaisesti suomen tai ruotsin kielellä järjestettävässä koulutuksessa. Säännös on muotoiltu velvoittavaksi, eikä se mahdollistaisi opiskelupaikan osoittamista esimerkiksi lähemmästä koulutuksesta, jos opiskelija on itse valmis opiskelemaan muulla kuin äidinkielellään, vaan tämä olisi kaikissa tapauksissa osoitettava opetuskielen mukaiseen koulutukseen.

Lisäksi opiskelupaikan osoittamista koskevassa päätöksenteossa ei huomioitaisi sitä, että perusopetuslain 10 §:n mukaisena opetuskielenä voi olla myös saame, romani tai viittomakieli. Saamelaiden osalta opiskelupaikan osoittamista koskevassa päätöksessä ei huomioitaisi saamen kieltä ja kulttuuria (eli voitaisiinko henkilö osoittaa opiskelemaan Saamelaisalueen koulutuskeskuksessa). Jää epäselväksi, mihin pääosin saamenkielissä perusopetuksessa olleet oppilaat osoitetaan viimesijaisesti suorittamaan oppivelvollisuutta perusopetuksen jälkeen, elleivät he ole saaneet ja vastaanottaneet opiskelupaikkaa 2. asteella ohjauksenkaan jälkeen. Tässä tilanteessa olisi asianmukaista, että heille voitaisiin tarjota edelleen pääosin saamenkielistä opetusta, joka auttaisi heitä hakeutumaan jatko-opintoihin.

PL 17 §:n kannalta on asianmukaista, että lapsen kielelliset oikeudet otetaan huomioon opiskelupaikan osoittamista koskevassa päätöksessä sekä majoitus- ja matkakorvausta koskevien säännösten yhteydessä (19 ja 21 §), jotta lapsia ei aseteta huonompaan asemaan heidän äidinkieltensä vuoksi.

## **8) Miten arvioitte lakiehdotuksia perustuslain 9 §:ssä turvatun asuinpaikan valintaa koskevan oikeuden kannalta?**

Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Nykyinen oppivelvollisuus ja perusopetus rakentuvat lähikouluperiaatteelle (perusopetuslain 6.1 §: *Opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä.*). Oppivelvollisuuden laajentuessa perusopetuslain mukaisen opetuksen jälkeiseen opetukseen lähikouluperiaatetta ei enää sovellettaisi, vaan oppivelvollisella olisi vapaa hakeutumis oikeus, kuten voimassaolevan lainsäädännön nojalla toisen asteen koulutuksessa. Vapaa hakeutumis oikeus ei kuitenkaan takaisi oppilaalle opiskelupaikkaa tämän haluamasta oppilaitoksesta. Oppivelvollisen jäädessä ilman opiskelupaikkaa perusopetuksen jälkeen, olisi oppivelvollisen asuinkunnalla velvollisuus ohjata ja tukea häntä opiskelupaikan hankkimisessa sekä viimekädessä osoittaa oppivelvolliselle koulutuspaikka tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa tai itsenäiseen elämään valmentavassa koulutuksessa (oppivelvollisuuslain 15 §).

Oppivelvollisuuslakiin ehdotettavat opiskelupaikan osoittamista koskevat säännökset poikkeavat vapaan hakeutumis oikeuden lähtökohdasta ja koulutuksellisesta itsemääräämis oikeudesta. Sääntely on merkityksellistä liikkumisvapauden (PL 9.1 §) kannalta, erityisesti jokaisen oikeus valita asuinpaikkansa. Myös Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 9 artiklan mukaan sopimusvaltiot takaavat sen, ettei lasta lähtökohtaisesti eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti. Tällöin arvioitavaksi tulee myös perustuslaissa taattu lapsen oikeus yksityis- ja perhe-elämän suojaan.

Perusteluiden mukaan syrjäseuduilla asuville henkilöille oppivelvollisuuden suorittaminen saattaisi tarkoittaa muuttamista tai asumista oppilaitoksen sijaintipaikkakunnalla opiskelupäivien aikana. Liikkumisvapaus ja oikeus valita asuinpaikkansa korostuvat erityisesti kielivähemmistöihin kuuluvien ja vammaisten lasten kohdalla. Esityksessä on tunnistettu, että vaikeasti vammaisille järjestettävää koulusta järjestetään vain tietyissä tähän erikoistuneissa oppilaitoksissa, mutta tätä koulutusta ei aina ole tarjolla oppivelvollisen kotipaikkakunnalla, minkä vuoksi koulutukseen osallistuminen saattaa merkitä tarvetta muuttaa pois kotipaikkakunnalta.

Ehdotettu oppivelvollisuuslain 15 § mahdollisesti rajoittaisi henkilön oikeutta valita asuinpaikkansa, jos tälle osoitettu opiskelupaikka ja koulutuksen suorittaminen edellyttävät muuttamista toiselle paikkakunnalle. Perusteluiden mukaan oppivelvollisuuden laajentuessa tätä tosiasiallista mahdollisuutta valita asuinpaikkansa pyrittäisiin turvaamaan riittävän laajalla oppilaitosten verkolla ja koulumatkojen maksuttomuudella, mikä on perusteltua ja mikä lieventää perusoikeuksien rajoittamista. Ehdotuksen suhde perustuslain 9 §:ään riippuu merkittävällä tavalla siitä, millaiseksi koulutusverkosto muodostuu ja miten riittävän laaja oppilaitosten verkko tosiasiallisesti turvataan sekä millaisia oppivelvollisuuden suorittamisen vaihtoehtoiset tavat ovat. Onko esimerkiksi tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta ja itsenäiseen elämään valmentavaa koulutusta saatavilla alueellisesti, vammaisille, kielivähemmistöille, saamelaisille?

Oppivelvollisuus-käsitteen sisältöä ei systemaattisesti ole arvioitu. Sen sisältö hahmottuu voimassa olevan perusopetuslain 26 §:n kautta. Oppivelvollisuus on toisaalta oikeus maksuttomaan perusopetukseen (PL 16.1 §) ja toisaalta velvollisuus osallistua perusopetukseen tai hankkia vastaavat tiedot muulla tavoin. Oppivelvollisuus näyttäytyy nykylainsäädännön valossa pikemminkin oikeutena maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuuden velvoittava luonne on kuitenkin heikko, minkä vuoksi on vaikea perustella, että henkilö voitaisiin tämän suorittamiseksi velvoittaa muuttamaan tai pakottaa opiskelemaan (vrt. asevelvollisuus).

Jos päätöksellä lapsi käytännössä velvoitettaisiin muuttamaan oppivelvollisuuden suorittamiseksi, ei ehdotettua sääntelyä voida pitää oppivelvollisuuden suorittamiseksi välttämättömänä ja oikeasuhtaisena sekä Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisena. Sääntelyn perusteella tulee olla selvää, että lasta ei voida velvoittaa oppivelvollisuuden suorittamiseksi muuttamaan. On myös kiinnitettävä huomiota siihen, että oppivelvollista ei voida pakottaa kyseisten opintojen suorittamiseen. Kuten perusteluissa todetaan ” *Opiskelupaikan osoittamisen jälkeenkään oppivelvolliseen ei kohdistettaisi mitään sanktioita, vaikka hän ei aloittaisi opintojaan.*” (vrt. 15.§:n 4 mom: ”Oppivelvollisen on aloitettava opinnot hänelle osoitetussa opiskelupaikassa viipymättä.”)

Sääntelystä tulisi oikeusministeriön käsityksen mukaan selkeästi tulla ilmi myös vaihtoehtoiset, vähemmän henkilön muita perusoikeuksia rajoittavat tavat suorittaa oppivelvollisuutta, jotta sääntely ei muodostuisi ongelmalliseksi perustuslain kannalta. (Esim. PeVL 18/2020 vp, jossa perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota

siihen, että perustuslain 16 §:n 1 momentti ei edellytetä tiettyä perusopetuksen toteuttamistapaa, eikä siirtyminen lähiopetuksesta etäopetukseen sinänsä merkitse välttämättä perusoikeusrajoitusta.) Esityksen perusteissa vaihtoehtona tällaisissa tilanteissa esitetään oppivelvollisuuden keskeyttämisen hakemista, minkä tulisi kuitenkin olla viimesijainen keino, kun kyse on myös lapsen oikeudesta opetukseen. Oppivelvollisuuden keskeyttäminen merkitsisi perusoikeutena turvatun oikeuden maksuttomaan perusopetukseen keskeyttämistä (ks. kysymys 5).

Liikkumisvapauden osalta perusteluissa on viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntoon, jossa arvioitiin pitkäaikaistyöttömän velvollisuutta osallistua työssäkäyntialueensa ulkopuolella järjestettävään työharjoitteluun, mikä katsottiin liikkumisvapauden estämättä olevan toteutettavissa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 32/1997 vp). On kuitenkin huomautettava, että oppivelvollisten osalta kyse olisi alaikäisistä lapsista ja että tuolloin käsillä oli hyvin eri luontoinen velvollisuus kuin oppivelvollisuus.

### **9) Miten kysymystä perusopetuksen jälkeisen koulutuksen riittävän laajasta tarjonnasta tulisi käsityksenne mukaan arvioida perustuslain kannalta?**

Kun arvioidaan ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä suhteessa liikkumisvapauteen, aivan keskeistä on se, millaiseksi oppilaitosten verkosto valtakunnallisesti muodostuu myös erityisryhmien osalta. Esityksestä käy esimerkiksi ilmi, että tavoitteena on järjestämisluvilla ja koulutuksen järjestämisessä varmistaa, että esimerkiksi ruotsinkielistä koulutusta ja erityisesti myös nivelvaiheen valmentavaa koulutusta on riittävästi saatavilla.

Esitys muuttaisi voimassaolevan lainsäädännön peruslähdekohtaa siitä, että oppivelvollisuuteen kuuluvan koulutuksen järjestäminen on julkisen vallan lakisääteinen velvollisuus. Muu kuin perusopetuslain tarkoittama oppivelvollisuuteen kuuluva opetus ei olisi minkään tahon järjestämisvastuulla, vaan se perustuisi jatkossakin vapaaehtoisesti haettaviin koulutuksen järjestämisluviin. Voimassa olevan perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta. Kunta voi järjestää palvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkia ne 7 tai 8 §:ssä tarkoitetulta perusopetuksen järjestäjältä. Kunnan järjestämisvastuuta ei kuitenkaan ole mahdollista siirtää.

Lähtökohtaisesti perustuslain säännökset taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista eivät välittömästi perusta subjektiivisia oikeuksia. Maksutonta perusopetusta koskeva perustuslain 16.1 § on poikkeus tästä säännöstä. PL 16.1 §:n oikeus maksuttomaan perusopetukseen on kirjoitettu niin sanotun subjektiivisen oikeuden muotoon eli välittömästi toteutettavana yksilöllisenä oikeutena, jolloin yksilö voi omissa nimissään tarvittaessa vaatia julkiselta vallalta tuomioistuimessa oikeuden toteuttamista.

Jos katsotaan, että oppivelvollisuuteen kuuluvassa koulutuksessa on kokonaisuudessaan kyse 16.1. § mukaisesta oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen, eikä toisen asteen osalta PL 16.2 §:n mukaisesta koulutuksesta, velvoittaa PL 16.1 § julkista valtaa tämän oikeuden toteuttamiseen ja järjestämiseen. Oman haasteensa arvioon tuo se, että oppivelvollisuus päättyisi kesken toisen asteen koulutusta, jolloin tällaisessa mallissa järjestämisvastuu voisi muuttua kesken toisen asteen koulutusta.

Toisen asteen koulutuksen ja nivelvaiheen koulutuksen järjestäminen perustuisi esityksen mukaan, kuten nykyisellään, opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämiin järjestämisluviin. Perustuslain 16.2 §:ssä edellytetään, toisin kuin 16.1 §:ssä, että julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Säännös ei perusta kellekään subjektiivista oikeutta. Järjestämisvastuuta ei siten ole säädetty millekään taholle toisen asteen ja nivelvaiheen opetuksen osalta, vaan jatkossakin toisen asteen koulutuksen järjestäminen perustuisi vapaaehtoisesti haettaviin koulutuksen järjestämisluviin.

Perustuslain 123 §:n 2 momentin mukaan valtion ja kuntien järjestämän muun opetuksen perusteista samoin kuin oikeudesta järjestää vastaavaa opetusta yksityisissä oppilaitoksissa säädetään lailla. ” Ehdotuksella on

tältä osin läheinen yhteys maksutonta perusopetusta ja muun opetuksen saatavuutta koskeviin perusoikeussäännöksiin (16 § 1 ja 2 mom.).”Säännöksen on esitöissä todettu muodostavan valtiosääntöisen perustan myös oikeudelle ylläpitää yksityisiä oppilaitoksia. Valiokunnan mukaan perustuslain 123 §:n 2 momentin säännös jättää lainsäätäjälle harkintamarginaalia tällaisen koulutuksen luvanvaraisuuden sääntelyssä, eikä opetuksen järjestämisen luvanvaraisuutta ole katsottu ongelmalliseksi perustuslain kannalta (esim. PeVL 9/2013 vp, s. 2 ja PeVL 74/2002 vp, s. 3). Perustuslaki ei siten aseta estettä sille, etteikö opetuksen järjestäminen voisi olla luvanvaraista.

Toisen asteen ja nivelvaiheen koulutuksen osalta ehdotettu sääntely jättää epäselväksi sen, miten varmistetaan PL 16.1 §:ssä turvautun perusoikeuden toteutuminen, kun se perusopetuksen kohdalla on katsottu edellyttävän järjestämistä kunnalle. On lisäksi korostettava, että julkisen vallan on turvattava kielteisten oikeuksien toteutuminen ja opetuksen saatavuus. Tämä kiinnittyy keskeisesti arviointiin PL 9 §:n kannalta.

## 10) Miten arvioisitte perustuslain kannalta kurinpitoon ja oikeusturvaan liittyviä säännösehdotuksia?

### Kurinpito

Esityksessä koulutuksesta erottamisen perusteita ja menettelyä ei ole tarkoitus muuttaa, vaan kurinpitoasioista säädettäisiin jatkossakin kutakin koulutusta koskevissa laeissa. Tämä merkitsisi oppivelvollisuuskoulutukseen liittyvän kurinpitosääntelyn hajanaisuutta ja mahdollisesti poikkeavia säännöksiä, mitä ei voida pitää tyydyttävänä asiantilana. Oikeusministeriö ehdotti asian esitysluonnoksesta annetussa lausunnossaan, että kurinpitosääntelyä arvioitaisiin systemaattisesti kokonaisuudessaan jatkovalmistelussa siten, että varmistetaan oppivelvollisten yhdenvertaisesta kohtelusta riippumatta siitä, missä koulutuksessa oppivelvollisuutta suoritetaan.

Sinänsä kurinpitoasioita koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä on melko kattavasti (PeVL 60/2010 vp, PeVL 43/2017 vp, PeVL 35/2013 vp, PeVL 28/2004 vp, PeVL 74/2002 vp, PeVL 22/2017 vp). Huomionarvoista näiltä osin on se, että toisen asteen koulutukseen liittyvien kurinpitosäännösten arviointi ei ole koskenut oppivelvollisuuteen kuuluvaa koulutusta, vaan arvio on tehty PL 16.2 §:n valossa.

Perusopetuslain 46 §:n 1 momenttiin (aikuisten perusopetus), lukiolain 41 §:n 1 momenttiin ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 85 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös: *”Oppivelvollinen voidaan kuitenkin erottaa oppilaitoksesta enintään kolmeksi kuukaudeksi.”* Vastaava säännös on voimassaolevassa perusopetuslaissa. Kun kyse on toisaalta oppivelvollisuuden suorittamisesta ja toisaalta oppivelvollisen perustusta laillisesta oikeudesta saada maksutonta perusopetusta, on tärkeää, että erottamisen pituudelle on lainsäädännössä asetettu enimmäiskesto. Myös sääntelyn oikeasuhtaisuus edellyttää tällaista sääntelyä.

Erottamista koskeva kolmen kuukauden enimmäiskesto koskisi vain oppivelvollisia. Perusteluiksi esitetään ainoastaan se, että oppivelvollinen opiskelija on veloitettu suorittamaan oppivelvollisuuttaan, kun taas vapaaehtoisessa koulutuksessa erottamisenmääräaika voisi olla pidempi (esim. lukiolaissa enintään 1 vuosi). Vaikuttaa siltä, että erottamisen määräaikaisuutta koskeva perustelu tulisi pikemminkin kiinnittää PL 16.1 §:n mukaiseen oikeuteen maksuttomaan perusopetukseen, josta poikettaisiin määräajaksi. Tällöin tulee arvioida mm. erottamisen oikeasuhtaisuutta sekä välttämättömyyttä.

Muut kuin oppivelvolliset olisivat ehdotuksen mukaan erotettavissa oppivelvollisia pidemmäksi ajaksi, vaikka kyse olisi samanlaisesta rikkeestä. Esityksessä ei ole kyetty asianmukaisesti perustelemaan hyväksyttävällä tavalla sitä, miten ehdotettu sääntely on näiltä osin yhdenmukainen perustuslain 6 §:n kanssa.

Oppivelvollisuuslain 8 §:n 1 momentin mukaan, jos oppivelvollinen on oppivelvollisuuslain 4 §:ssä tarkoitettua koulutuksessa määräajaisesti erotettu oppilaitoksesta tai hänen opiskelu-oikeutensa on pidätetty, koulutuksen järjestäjän tulee yhdessä oppivelvollisen ja tämän huoltajan tai muun laillisen edustajan kanssa laatia

suunnitelma oppivelvollisuuden suorittamisesta määräaikaisen erottamisen tai opiskeluoikeuden pidättämisen aikana. Säännös lieventää määräaikaisesta erottamisesta tai opiskeluoikeuden pidättämisestä oppivelvolliselle aiheutuvia haittoja sekä tekee sääntelystä oikeasuhtaisempaa suhteessa PL 16.1 §:n rajoittamiseen. Kuitenkaan muilla kuin oppivelvollisilla ei olisi oikeutta opintojen suorittamiseen määräaikaisen erottamisen tai opiskeluoikeuden pidättämisen aikana (vrt. jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen). Omaksutulle ratkaisulle ei ole esitetty hyväksyttäviä syitä.

#### *Opiskeluoikeuden peruuttaminen ja oppivelvollisuuden suorittaminen*

Oppivelvollisuutta olisi mahdollista suorittaa myös sellaisissa ammatillisissa koulutuksissa, joissa opiskelijalta voidaan tietyissä tilanteissa peruuttaa opiskeluoikeus opinnoissa, joihin sisältyy alaikäisten turvallisuutta, potilas- tai asiakasturvallisuutta taikka liikenteen turvallisuutta koskevia vaatimuksia. Opinnoissa, jotka edellyttävät olennaisesti alaikäisten parissa työskentelyä, voidaan opiskeluoikeus lisäksi peruuttaa, jos opiskelija on tuomittu rangaistukseen eräistä säännöksissä luetelluista rikoksista. Sääntämisjärjestysperusteluissa on arvioitu sitä, tuleeko opiskeluoikeuden peruuttamista koskevaa sääntelyä arvioida nyt toisin, kun kyse olisi ei ainoastaan 16 §:n 2 momentissa tarkoitetusta koulutuksesta vaan oppivelvollisuuskoulutuksesta. Peruuttamista koskeva voimassa olevaa sääntelyä on arvioitu perustuslakivaliokunnassa PL 16.2 §:n kautta (PeVL 60/2010 vp, s. 4/I, PeVL 22/2017 vp).

Oppivelvollisuuslaissa säädettäisiin tilanteista, jolloin oppivelvollinen voisi keskeyttää oppivelvollisuuden suorittamisen (7 §) ja milloin oppivelvollinen katsottaisiin eronneeksi (13 §). Perusteluiden mukaan säännöstä oppivelvollisen eronneeksi katsomisesta sovellettaisiin, kun opiskeluoikeus päättyy lukiolain 24 §:ssä, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 97 §:ssä, vapaasta sivistystyöstä annetun lain 25 i §:ssä tai tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain 18 §:ssä säädetyillä perusteilla. Huomio kiinnittyy siihen, että oppivelvollisuuslaki ei ilmeisesti käsittele tilanteita, joissa henkilön opiskeluoikeus on peruutettu esimerkiksi tiettyihin rikoksiin syyllistymisen vuoksi (L ammatillisesta koulutuksesta 81 §). Epäselväksi jää, miten henkilö suorittaa oppivelvollisuuttaan tämän jälkeen ja kohdistuuko häneen esimerkiksi hakeutumisvelvollisuus.

#### Muutoksenhaku

Oikeusministeriö on tarkentanut aiemmassa lausunnossaan (18.11.2020) esittämiä valituskieltoon liittyviä huomioita alla.

Osaan oppivelvollisuuslain mukaisia päätöksiä haettaisiin muutosta ensi vaiheessa oikaisuvaatimuksella. Omaksuttu 24 §:n 1 momentin rajaus, jossa oikaisuvaatimus koskisi ainoastaan pidennettyä oppivelvollisuutta, keskeyttämistä tai opiskelupaikan osoittamista koskevaa päätöstä, eikä esimerkiksi päätöstä majoituskorvauksesta ja matkakorvauksesta, jotka ovat luonteeltaan yksinkertaisempia ja merkitysasteeltaan toisenlaisia, ei vaikuta perustellulta eikä tarkoituksenmukaiselta. Oikeusministeriö painottaa, että tarkoituksena on, että oikaisuvaatimus olisi muutoksenhaun ensi vaiheena käytössä mahdollisimman laajasti. Oikaisuvaatimussääntelyn ulkopuolelle jätetään vain asiat, joihin oikaisuvaatimus ei sovellu. Näitä ovat esimerkiksi hallintopakkoasiat, joissa on oikeusturvasyistä tarpeen päästä viivytyksettä tuomioistuimeen (HaVM 3/2010 vp), tai asiat, jotka on selvitetty erityisen perusteellisesti jo tehtäessä alkuperäistä hallintopäätöstä.

Esityksen perusteluissa todetaan, että muutoksenhakusäännöksissä on otettu huomioon oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetty valituslupamenettely korkeimpaan hallinto-oikeuteen, eikä lakiesityksiin sisälly erillisiä säännöksiä valitusluvasta. Lakiesityksiin sisältyy kuitenkin säännökset valituskiellosta korkeimpaan hallinto-oikeuteen sellaisissa asioissa, joissa ensimmäisenä muutoksenhakekeinona on oikaisuvaatimus aluehallintovirastolle. Perusteluissa edelleen viitataan, että valituskiello rajoittaa PL 21 §:ssä turvattua oikeutta valittaa ja on poikkeus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain muutoksenhakusääntelyyn. Perusteluna sille, että valituskieltosääntelyssä pitäydytään, esitetään se, että oikaisuvaatimusta ei tehdä päätöksen tehneelle viranomaiselle vaan aluehallintoviranomaiselle. Oikeusministeriö toteaa, että tällaisella oikaisuvaatimuksen ohjaamisella toiseen viranomaiseen ei ole katsottu olevan merkitystä valituskieltosääntelyn hyväksyttävyyteen. Lisäksi on todettava, että voimassaoleva, esityksessä viitattu muutoksenhakusääntely on

jo kumotun hallintolainkäyttölain ajalta, jolloin lähtökohtana oli laaja valitusoikeus KHO:een. Nykyisin pääsääntö on valituslupa, minkä vuoksi valituskieltosääntelyn tarve asettuu eri valoon. Valituslupa ei merkitse niin pitkälle menevää rajoitusta kuin valituskiellot. Ehdotettujen valituskieltojen (1. ja 2 LE) perusteena on se, että päätöksen kohteena olevat asiat ovat luonteeltaan sellaisia, että niissä on perusteltua saada nopeasti lainvoimainen päätös, eikä pitkän ajan kuluttua saatavalla ratkaisulla olisi enää tosiasiallista merkitystä yksilön oikeusturvan kannalta. Oikeusministeriö toteaa, että valituskieltoja voidaan käyttää muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain silloin, kun kyse on oikeudellisesti yksinkertaisista asioista, joissa ei ole merkittävää oikeussuojan tarvetta ja joissa korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät oikeussuojakeinot ovat riittäviä. Tuomioistuimien voi myös antaa täytäntöönpanoa koskevia määräyksiä (HOL 123 §).

Ehdotettuja valituskieltoja on arvioitava systemaattisesti ja kriittisesti huomioiden valituslupa pääsääntönä. Erityisesti valituskielto 15 §:n opiskelupaikan osoittamista koskevaan päätökseen näyttäytyy ongelmalliselta PL 21 §:n kannalta. Kuten edellä on selostettu, päätös opiskelupaikan osoittamisesta voi vaikuttaa hyvin merkittävällä tavalla lapsen perusoikeuksiin, kuten oikeuteen valita asuinpaikkansa, minkä vuoksi valituskieltoa ei voida pitää perusteltuna.

Oppivelvollisuuslain 24 §:n 2 momentin säännös ”Muutoin muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.” vaikuttaa viittaavan vain valituskieltoa ja täytäntöönpanoa koskeviin poikkeuksiin, vaikka säännöksellä tulisi viitata myös siihen, että niihin päätöksiin, joista ei 1 momentissa säädetä, haetaan muutosta valittamalla, kuten oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Säännöstä tulisi tarkentaa.

Oikeusministeriö huomauttaa, että liitelakeina olevien lakien, muun muassa lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, vapaasta sivistystyöstä annetun lain muutoksenhakusäännöksiä ei ole päivitetty eikä ehdoteta esityksessä päivitettäväksi vastaamaan uutta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019).

Esityksen 2. lakiehdotuksen 25 §:n 1 momentin 5 kohdassa tulisi viitata 22 §:ään, ei 21 §:ään.

## 11) Miten arvioisitte perustuslain kannalta henkilötietojen käsittelyä koskevia säännösehdotuksia?

### Tiedonsaantioikeudet

Oppivelvollisuuslain 23 §:ssä säädetään tietojen saamisesta. Salassapidettävien tietojen saaminen on pykälässä sidottu asianmukaisesti välttämättömään, ja pääpiirteissään sääntely vaikuttaisi täyttävän valiokunnan käytännössä asetetut vaatimukset salassapidettävien tietojen luovuttamiselle (PeVL17/2016 vp).

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan arkaluonteisia tietoja voitaisiin luovuttaa vain silloin, kun se on välttämätöntä oppivelvollisuuden suorittamisen mahdollistamiseksi ja opetuksen toteuttamiseksi. Esityksen mukaan tietojen luovutusmahdollisuus rajoittaisi henkilön yksityisyyden suojaa, mutta toisaalta varmistaisi sivistyksellisten oikeuksien toteutumista, joka esityksessä katsotaan perusteeksi säätää arkaluonteisten tietojen luovutusmahdollisuudesta. Tietojensaantiin oikeutetut tahot ja annettavat tiedot määriteltäisiin esityksen mukaan mahdollisimman täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Tietojen luonteeseen liittyen opetuksen järjestämiseen liittyvien välttämättömien tietojen osalta tietojen luovuttajalle jäisi kuitenkin sen arvioiminen, mitkä tiedot se katsoo opetuksen järjestämisen kannalta välttämättömäksi.

Pykälän 4 momentin mukaan rehtorilla ja oppivelvollisen opetukseen osallistuvalla opettajalla olisi oppivelvollisuuskoulutuksessa oikeus salassapitosäännösten estämättä saada oppivelvollisen koulutuksen järjestämisen kannalta välttämättömät tiedot opiskelijahuoltotyöhön osallistuvilta.

Säännös on perusteiltaan osin erilainen ja muotoilultaan rajatumpi, kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 60/2010 vp arvioima sääntely, joka väljyydessään ja yksilöimättömyydessään muodostui perustuslain 10 §:n 1 momentin vastaiseksi (PeVL 42/2010 vp, s. 3, ks. myös PeVL 14/2002 vp, s. 2—5 ja PeVL 74/2002

vp, s. 4—5), vaikka tietojen antaminen ja saaminen olikin sinänsä asianmukaisesti kytketty välttämättömyysvaatimukseen. Säännös ei kuitenkaan ole yhtä täsmällinen ja tarkkarajainen kuin mainitun perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella muotoillut säännökset ja myöhemmin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 109 § ja lukiolain 58 §:ssä säädetty tiedonsaantioikeudet. Koulutuksen järjestäminen kattaa yläkäsitteenä monen tyyppisiä tehtäviä ja tarkoituksia. Esityksen perustelujen mukaan suurin sisällöllinen eroavaisuus liittyy rehtorin tiedonsaantioikeuteen ja 23 §:n 4 momenttiin ehdotettu säännös täydentäisi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain tiedonsaantia koskevia säännöksiä. Näiden voimassa olevien säännösten mukaan rehtorilla on tiedonsaantioikeus ainoastaan opiskelun turvallisuuden varmistamiseen liittyvissä asioissa. Tätä ehdotettua tiedonsaantioikeuden laajennusta ei kuitenkaan ole tarkemmin rajattu tai kuvattu millaisten tietojen saaminen olisi rehtorille oppivelvollisen koulutuksen järjestämisen kannalta välttämätöntä. Ehdotetun suhde oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa säädettyyn jää myös kokonaisuudessaan jossakin määrin vaikeaselkoiseksi.

Virheelliseltä vaikuttaa myös perustelumaininta, jonka mukaan 23 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetut tiedot eivät olisi yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja henkilötietoja.

Lakiehdotuksen 11 §:n 3 momentissa ehdotettu oppivelvollisen velvollisuus toimittaa koulutuksen järjestäjän pyynnöstä selvitys hakeutumisesta ja opintojen aloittamisesta on myös merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan kannalta (esim. PeVL 40/2005 vp ja PeVL 64/2002 vp). Säännöksessä tarkoitettut tiedot ovat välttämättömiä laissa säädetyn velvollisuuden täyttämisen toteamista varten, joten yksityiselämän suojan rajoitukselle voidaan katsoa tästä näkökulmasta olevan hyväksyttävät perusteet. Lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin mukaan perusopetuksen järjestäjän tehtävänä on ohjata ja valvoa, että sen oppilaana oleva oppivelvollinen täyttää 10 §:n 1 momentissa säädetyn hakeutumisvelvollisuutensa sekä selvittää, ovatko nämä oppivelvolliset aloittaneet 4 §:ssä tarkoitetussa koulutuksessa. Näin ollen tietojen toimittamisvelvollisuuden kytkeminen opetuksen järjestäjän pyyntöön on asianmukaista. Perustuslakivaliokunta on katsonut arvioidessaan eläkkeen saajan ja eläkelaitoksen välistä ilmoitusvelvollisuuskysymystä siten, että rajanvedossa ratkaiseva merkitys tulee antaa sille, onko luontevinta edellyttää eläkkeensaajan ilmoittavan jostakin asiasta oma-aloitteisesti vai onko perustellumpaa lähteä siitä, että eläkelaitos esimerkiksi määrääjain vaatii siitä hänetä selvitystä, jos se on välttämätön jonkin asian ratkaisemiseksi (PeVL 15/2002 vp).

### Henkilötietojen käsittely

Oikeusministeriö täydentää ja tarkentaa 18.11.2020 perustuslakivaliokunnalle henkilötietojen käsittelyä koskevaa lausuntoaan seuraavasti.

Oikeusministeriö on antanut eduskunnan sivistysvaliokunnalle 16.11.2020 vastaavan sisältöisen lausunnon koskien hallituksen esitystä ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 174/2020 vp). Edellä mainitussa esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain (887/2017) 5 §:ä, johon oikeusministeriö on viitannut myös perustuslakivaliokunnalle 18.11.2020 antamassaan lausunnossa koskien tarkasteltavana olevaa hallituksen esitystä (HE 173/2020 vp).

Rinnakkain valmisteltavissa hallituksen esityksissä (HE 173/2020 vp ja HE 174/2020 vp) ehdotetaan molemmissa muutettavaksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annettua lakia. Ensimmäisessä ehdotetaan liittäväksi uutta 11 b §:ä, jossa säädettäisiin uudesta yhteisrekisterinpitäjyydestä. Jälkimmäisessä ehdotetaan muutettavaksi voimassa olevaa 5 §:ä, jossa niin ikään säädetään yhteisrekisterinpitäjyydestä. Mainittuun lakiin on 1.1.2020 lisätty useita yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevia säännöksiä, joita ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa (5, 18 ja 24 §, ks. lisää HE 260/2018 vp)

Yleisen tietosuoja-asetuksen 26 artiklan mukaan, jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yhteisrekisterinpitäjiä. Ne määrittelevät keskinäisellä järjestelyllä läpinäkyvällä tavalla kunkin vastuualueen tässä asetuksessa vahvistettujen velvoitteiden noudattamiseksi, erityisesti rekisteröityjen oikeuksien käytön ja 13 ja 14 artiklan mukaisten tietojen toimittamista koskevien tehtäviensä

osalta, paitsi jos ja siltä osin kuin rekisterinpitäjiin sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä määritellään rekisterinpitäjien vastualueet. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut kriittisesti perustuslain 21 §:ssä johtuvista syistä sopimusperusteiseen toimivallan siirtoon viranomaiselta toiselle (PeVL 11/2004 vp, s. 2), minkä vuoksi viranomaisten välisen yhteisrekisterinpitäjyyden on käytännössä perustuttava lakiin.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että sääntelyratkaisu, jossa kaikki viranomaiset on määritelty rekisterinpitäjiksi sen sijaan, että niiden tarpeellinen tiedonsaanti olisi varmistettu esimerkiksi tiedon luovutusta ja saamisoikeuksia koskevalla sääntelyllä, poikkeaa tavanomaisesta (ks. erityisesti PeVL 7/2019 vp, s. 5). Oikeusministeriö pitää tärkeänä varmistua siitä, onko molemmissa rinnakkain valmisteltavissa hallituksen esityksissä huomioitu riittävästi viranomaisten toimivaltuuksia ja tiedonsaantioikeuksia koskevalle sääntelylle asetettavat vaatimukset erityisesti, jos tarkoituksena on luovuttaa salassa pidettäviä tietoja. Huomionarvioista tässä kokonaisuudessa on myös, että tietojen luovuttaminen on osin säädetty tapahtuvaksi rekisterien eikä viranomaisten tai muiden toimijoiden välillä.