PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 173/2020 vp). Olen antanut opetus- ja kulttuuriministeriölle esityksen valmistelussa kaksi kirjallista asiantuntijalausuntoa ja käynyt lainvalmistelijoiden kanssa myös video-keskustelun. Esittämäni näkökohdat on otettu esityksen jatkovalmistelussa havaitakseni hyvin huomioon. Pidän säätämisjärjestysperusteluita ja esitystä kokonaisuudessaankin hyvin valmisteltuina, eikä minulla ole säätämisjärjestysperustelujen johtopäätöksistä huomautettavaa. Tyydyn seuraavassa joihinkin yleisiin näkökohtiin, jotka liittyvät perustuslain 16 §:n, erityisesti sen 1 momentin, tulkintaan.

Perustuslain säännökset oppivelvollisuudesta ja maksuttomasta perusopetuksesta

Perustuslain 16 §:n 1 momentti sisältää säännökset sekä oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen että oppivelvollisuudesta. Momentin ensimmäisen virkkeen mukaan ”jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen”. Toisen virkkeen mukaan taas ”oppivelvollisuudesta säädetään lailla”.

Vuoden 2000 perustuslain 16 §:ään siirrettiin hallitusmuodon 13 §:n säännökset sivistyksellisistä perusoikeuksista, jotka oli lisätty hallitusmuotoon perusoikeusuudistuksessa vuonna 1995. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) 16 §:n (aikaisemman hallitusmuodon 13 §:n) ensimmäinen ja toinen virke liitettiin yhteen siten, että toisen virkkeen mukainen oppivelvollisuus tarkoittaa ensimmäisen virkkeen mukaista maksutonta perusopetusta. Hallituksen esityksen mukaan ”momentin ensimmäinen ja toinen virke on tarkoitettu olemaan siten yhteydessä toisiinsa, että perusopetukseksi on katsottava se opetus, joka kuuluu oppivelvollisuuteen”. Esitöiden valossa perustuslain 16 §:n 1 momentin takaama oikeus

maksuttomaan perusopetukseen ja perustuslain saman momentin perustama oppivelvollisuus ovat ikään kuin saman asian kääntöpuolet.

Perusoikeusuudistusta koskevasta hallituksen esityksestä myös ilmenee, että maksutonta perusopetusta koskevan säännöksen katsottiin vastaavan hallitusmuodon 80 §:n 2 momenttia, jonka mukaan opetus kansakouluissa oli oleva kaikille maksuton.[1] Esityksen mukaan ilmaus "kansakoulu" tarkoitti uudistetussa koulujärjestelmässä peruskoulua. Peruskoulusta säädettiin peruskoululaissa (476/1983), jonka korvasi vuonna 1998 säädetty perusopetuslaki (628/1998).

Ilmeistä on, että perusoikeusuudistuksesta ja vuoden 2000 perustuslaissa säädettäessä maksuttomalla ”perusopetuksella”, johon jokaisella oli oikeus mutta joka osaltaan määritteli oppivelvollisuutta, tarkoitettiin aluksi peruskoululaissa ja sittemmin perusopetuslaissa määriteltyä opetusta. Hallitusmuodon 80.1 §:n ja sittemmin perustuslain 16.1 §:n (aiemmin hallitusmuodon 13 §:n 1 momentin) edellyttämät laintasoiset säännökset oppivelvollisuudesta ovat sisältyneet vuoden 1983 peruskoululain 5 lukuun ja peruskoululain kumonneen perusopetuslain 7 lukuun. Peruskoulussa annettava ja oppivelvollisuuden sisältönä oleva perusopetus kuuluu perustuslain 16 §:n 1 momentin alaisuuteen. Niin sanottu toisen asteen koulutus sen sijaan kuuluu perustuslain 16 §:n 2 momentin (aikaisemmin hallitusmuodon 13 §:n 2 momentin) piiriin. Tämän perustuslain kohdan mukaan ”julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä”. Perustuslain 16 §:n 3 momentissa on vielä erikseen säädetty tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta. Sivistyksellisistä perusoikeuksista säätävän 16 §:n taustaoletuksena on selvästikin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen ja vuoden 2000 perustuslain säätämisajankohdan koulutusjärjestelmän kolmitasoisuus: kaikille oppivelvollisille yhteinen peruskouluissa tarjottava perusopetus; toisen asteen koulutus, jossa koulutuspolut eriävät, joka ei kuulu oppivelvollisuuden piiriin ja johon oppilailla ei myöskään ole perustuslain takaamaa subjektiivista oikeutta; ylimmän asteen koulutus, jossa opetuksen vapaus yhdistyy tieteen ja taiteen vapauteen ja jonka institutionaalisesta ulottuvuudesta on säädetty perustuslain 123 §:n 1 momentin säännöksessä yliopistojen itsehallinnosta.

Perustuslain 16 §:n taustaoletuksiin kuuluu myös julkinen kouluverkosto, joka ensisijaisesti huolehtii subjektiivisena oikeutena turvatusta ja oppivelvollisuuden piiriin kuuluvasta maksuttomasta perusopetuksesta. Vuoden 1983 peruskoululain ja sitä seuranneen perusopetuslain mukaan kunnat osoittavat oppilaat oppilaaksiottoalueittain kunnan lähikouluverkostoon kuuluviin lähikouluihin,.

[1] Hallitusmuodon 80 §:ssä oli myös perustuslain 16.1 §:n toista virkettä vastaavasti säädetty, että yleisestä oppivelvollisuudesta säädetään lailla.

Lähikouluina toimivat kunnalliset peruskoulut, mutta kunnallisia peruskouluja voivat täydentää myös muiden koulutuksen järjestäjien ylläpitämät koulut. Vuoden 1919 hallitusmuodon 80 §:ssä maksuttoman perusopetuksen yhteys julkiseen kouluverkostoon ilmeni myös säännöstekstistä. Pykälän 1 momentin mukaan kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista sekä valtion ja kunnan velvollisuuksista kansakoulujen kannattamiseen, niin myös yleisestä oppivelvollisuudesta, säädetään lailla. Pykälän 2 momentin mukaan taas opetus kansakoulussa oli oleva kaikille maksuton.

Perustuslain tulkinnan peruskysymyksiä on, onko tulkinta sidottu perustuslain säätämisajankohtana vallinneisiin taustaoletuksiin, vaikka niitä ei olisi erikseen ilmaistu perustuslain tekstissä, vai onko tulkinnassa otettava huomioon yhteiskunnan ja sen arvostusten muutokset. Kysymys on erityisen merkityksellinen tulkittaessa perustuslain 16 §:ää, jossa ei ole vahvistettu perusopetuksen käsitettä tai koulutusjärjestelmän kolmitasoisuutta, oppivelvollisuuden kestoa eikä edes maksutonta perusopetusta koskevan subjektiivisen oikeuden ja oppivelvollisuuden välistä yhteyttä. Jos taustaoletukset on kirjoitettu perustuslain esitöihin, kuten hallituksen perusoikeusuudistusta koskevan esityksen perusteluihin tai perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksesta antamaan mietintöön (PeVM 25/1994 vp), on lähellä katsoa, että myös ne sitovat perustuslain tulkintaa ja rajoittavat tavallisen lainsäätäjän harkintavaltaa. Näin on asianlaita erityisesti silloin, kun esityöt ovat vielä suhteellisen tuoreet. Jos taustaoletuksia ei sen sijaan ole kirjattu edes perustuslain esitöihin tai jos ne eivät enää vastaa muuttunutta yhteiskuntaa ja sen arvostuksia, perustuslain tulkintaa ei voida jäädyttää perustuslain säännösten säätämisajankohtana vallinneeseen tilanteeseen. Tulkinnan vapauttaminen perustuslain säännösten säätämisajankohtana vallinneista arvostuksista ja säännöksiä täytäntöönpanevista, tavallisella lailla toteutetuista järjestelyistä on erityisen tärkeää taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien (TSS-oikeuksien) toteuttamisessa. Perustuslain tulkinnan tulee jättää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä käsiteltävälle talous-, sosiaali- ja koulutuspoliittiselle lainsäädännölle se liikkumavara, joka sille demokraattisessa oikeusvaltiossa kuuluu. Tulkinta ei saa pakottaa TSS-oikeuksien toteuttamistapaa tiettyyn, historialliseen kontekstiinsa sidottuun muottiin.

Edellä perustelemistani lähtökohdista seuraa, että kun maksuton perusopetus ja oppivelvollisuus on perustuslain esitöissä nimenomaan kytketty yhteen, tämä kytkentä sitoo tavallisen lain säätäjää, vaikka sitä ei ole erikseen vahvistettu perustuslain tekstissä. Sen sijaan ”perusopetusta”, johon perustuslaki takaa subjektiivisen oikeuden, jota on annettava maksuttomana ja joka muodostaa oppivelvollisuuden sisällön, ei ole kestoltaan, sisällöltään tai järjestämistavaltaan perustuslain 16.1 §:ssä sidottu perusopetuslaissa tarkoitettuun opetukseen. Vuoden 1993 valtiopäiville annetun hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että oikeus maksuttomaan perusopetukseen oli turvattu vuoden 1983 peruskoululaissa. Maksuttomasta perusopetuksesta

ehdotettu säännös ei kuitenkaan hallituksen esityksen mukaan ”estäisi muuttamasta perusopetusjärjestelmää, kunhan vain jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen säilytetään”. Tämä vastaa myös sitä perustuslakivaliokunnan korostamaa lähtökohtaa, jonka mukaan tavallisella lailla ei voida perustuslain tulkintaa sitovasti määritellä perustuslaissa käytettyjen käsitteiden sisältöä.

Hallituksen perusoikeusuudistuksen koskevassa esityksessä viitattiin myös mahdollisuuteen, että perustuslain 16.1 §:n toisen virkkeen mukaista oppivelvollisuutta ja samalla ensimmäisen virkkeen mukaista maksutonta perusopetusta laajennetaan. Hallituksen esityksen mukaan hallitusmuodon 13.1 §:ään (nykyisin perustuslain 16.1 §) ehdotettu säännös ei estä laajentamasta tai supistamasta oppivelvollisuutta nykyisestä. Maksuttoman perusopetuksen ja oppivelvollisuuden välisestä kytkennästä kuitenkin seuraa, että ”oppivelvollisuutta laajennettaessa laajenee myös velvollisuus antaa maksutonta opetusta”. Johtopäätökseni on, että perustuslain 16 § ei estä pidentämästä tavallisella lailla oppivelvollisuutta, kunhan oppivelvollisuuden täyttämiseksi annettavan opetuksen maksuttomuus säilytetään. Opetus, jota oppivelvollisuuden täyttämiseksi järjestetään, on tällöin ”perusopetusta” perustuslain 16 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä. Johtopäätöstäni ei horjuta se, että pidennetty oppivelvollisuus ulottuisi nykyisessä koulutusjärjestelmässä toisen asteen koulutukseksi luokiteltavaan koulutukseeni ja että tämä rikkoisi perustuslain 16 §:n systematiikan, joka perustuu koulutusjärjestelmän kolmitasoisuudelle. Koulutusjärjestelmä, jossa kaikille yhteistä, maksutonta ja oppivelvollisuuden täyttämiseksi annettavaa perusopetusta seuraa eriytyvä toisen asteen koulutus ja jonka ylimpänä portaana on korkea-asteen koulutus, kuuluu aikaansa ja kontekstiinsa sidottuihin perustuslain 16 §:n (hallitusmuodon 13 §:n) taustaoletuksiin, jotka eivät voi rajoittaa yhteiskunnan muutoksiin reagoimaan pyrkivää koulutuspoliittista lainsäädäntöä.

Edellä perustelemalleni kannalle, joka irrottaa perustuslain 16 §:n sen syntyajankohdan koulutusjärjestelmästä, voidaan esittää myös yhteiskunnan muutokseen liittyviä perusteluita. Oppivelvollisuuden ja maksuttoman perusopetuksen tarkoituksena on antaa kaikille oppivelvollisille valmiudet, joita täysipainoinen yhteiskunnan jäsenyys edellyttää ja joita esimerkiksi työelämässä vaaditaan. Vaikka perusoikeusuudistuksen valmistelusta on kulunut vasta vajaat kolmekymmentä vuotta ja uuden perustuslain säätämisestä kaksikymmentä vuotta, työelämän edellyttämä tieto-taito -taso on esimerkiksi nopean teknologisen kehityksen ja kansainvälistymisen vuoksi noussut siten, että työllistyminen ilman toisen asteen koulutusta on entistä vaikeampaa. Oppivelvollisuuden ja maksuttoman perusopetuksen tavoitteiden saavuttaminen perustelee oppivelvollisuuden laajentamista sille alueelle, joka nykyisessä koulutusjärjestelmässä kuuluu toiseen asteen koulutukseen.

Muiden perusoikeuksien asettamat rajat oppivelvollisuuden laajentamiselle

Vaikka edellä perustelemani ja myös perusoikeusuudistuksen esitöissä omaksuttu lähtökohta on, että perustuslain 16 § mahdollistaa oppivelvollisuuden laajentamisen, on myös selvää, että perusoikeusjärjestelmän kokonaisuus asettaa laajentamiselle rajoja. Yleiset ”kansalais”velvollisuudet[2], joihin oppivelvollisuuden lisäksi kuuluvat perustuslain 81.1 ja 121.3 §:ään perustuva verovelvollisuus ja perustuslain 127 §:ään perustuva maanpuolustusvelvollisuus, rajoittavat perustuslain 2 luvussa turvattuja perusoikeuksia. Kun näitä velvollisuuksia täsmennetään tavallisella lailla, on otettava huomioon saman tyyppisiä kriteerejä kuin perusoikeusrajoituksissa yleensäkin, kuten rajoitusperusteen hyväksyttävyys ja rajoituksen välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus perusteena olevan painavan yhteiskunnallisen intressin toteuttamiseksi.

Oppivelvollisuuden vastapainona on subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Tästä huolimatta oppivelvollisuuden laajentamista arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon, että se rajoittaa perustuslain 6 §:n takaamaa itsemääräämisoikeutta ja saattaa vaikeuttaa myös liikkumisvapauden käyttämistä. Lisäksi oppivelvollisuuden laajentamisen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon myös perustuslain 18 §:n 1 momentin jokaiselle takaama oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perusoikeudet kuuluvat myös lapsille, mutta lasten mahdollisuus päättää itsenäisesti perusoikeuksien käyttämisestä on rajoitetumpi kuin täysi-ikäisten. Perustuslain 18 §:n 1 momentin tarkoittaman oikeuden kannalta on myös otettava huomioon, että voimassa olevan lain mukaan huoltajien elatusvelvollisuus päättyy pääsäännön mukaan lapsen täyttäessä 18 vuotta.

Toisaalta oppivelvollisuuden laajentamisella pyritään luomaan tosiasiallisia edellytyksiä perustuslain 18 §:n tarkoittaman oikeuden käyttämiselle. Perusoikeusrajoitusten näkökulmasta täysi-ikäisyyttä on kuitenkin nähdäkseni pidettävä sellaisena rajana, jonka ylittävältä oppivelvollisuudelta vaaditaan erityisen painavia perusteita. Ehdoton yläraja täysi-ikäisyys ei kuitenkaan ole, enkä näe ehdotonta estettä esimerkiksi sellaiselle sääntelylle, jonka mukaan oppivelvollisuus päättyisi sen vuoden lopussa, jona oppivelvollinen täyttää 18 vuotta. Oppivelvollisten toimeentulon takaamista on kuitenkin pidettävä ehdottomana valtiosääntöoikeudellisena edellytyksenä oppivelvollisuuden ulottamiselle yli 18 ikävuoden.

En pidä oppivelvollisuuden jatkamista 18 ikävuoden saavuttamiseen asti ongelmana myöskään perustuslain 18 §:n takaaman elinkeinovapauden kannalta. Tämän pykälän 1 momentin jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai

[2] Lainausmerkit ovat paikallaan sen vuoksi, että oppivelvollisuus ja verovelvollisuus koskevat maanpuolustusvelvollisuudesta poiketen myös muita kuin Suomen kansalaisia.

elinkeinolla. Elinkeinovapaus liittyy, vaikkakaan ei tyhjenny, toimeentulon turvaamiseen. Oppivelvollisuuttaan suorittavien toimeentuloa turvaavat opetuksen maksuttomuus, opintososiaaliset etuudet sekä huoltajien elatusvelvollisuus. Lisäksi oppivelvollisuuden pidentämisen tavoitteena on taata nuorille tosiasialliset mahdollisuudet hyödyntää perustuslain 18.1 §:n muodollisesti takaamaa oikeutta. Näin esitys pyrkii toteuttamaan pykälän 2 momentissa julkiselle vallalle säädettyä velvollisuutta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Oppivelvollisuutta laajennettaessa on otettava huomioon myös yhdenvertaisuusperiaate, josta on säädetty perustuslain 6 §:ssä. Kielellisestä yhdenvertaisuudesta on vielä säädetty erikseen perustuslain 17 §:ssä. Hallituksen esityksen mukaan oppivelvollisuus päättyisi oppivelvollisen suorittaessa ylioppilastutkinnon tai ammatillisen tutkinnon, viimeistään kuitenkin hänen täyttäessään 18 vuotta. Oikeus maksuttomaan koulutukseen jatkuisi kuitenkin pääsäännön mukaan tutkinnon suorittamiseen asti. Vaikka ehdotettu sääntely johtaa eripituiseen oppivelvollisuuteen, en pidä tätä perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn kannalta ongelmana. Oppivelvollisuuden pidentämisen tarkoituksena on saattaa nykyinen tutkintoon johtava toisen asteen koulutus oppivelvollisuuden piiriin sekä parantaa näin nuorten mahdollisuuksia selviytyä työelämässä ja yhteiskunnan ja ehkäistä syrjäytymistä. Nämä ovat hyväksyttäviä perusteita säätää eripituisesta oppivelvollisuudesta. Sääntelyn hyväksyttävyyttä lisää vielä se, että mahdollisuus suorittaa tutkinto turvataan maksuttoman koulutuksen avulla myös niille, joiden oppivelvollisuus päättyy 18 ikävuoden suorittamisen vuoksi.

Huomiota on niin ikään kiinnitettävä alueelliseen ja kielelliseen yhdenvertaisuuteen. Perusopetuslain edellyttämä lähikoulujen verkosto, jonka runkona on kunnallinen koululaitos, sekä kunnille esi- ja perusopetukseen osoitettava valtionosuus takaavat oppivelvollisuuden suorittamismahdollisuuden ja maksutonta perusopetusta koskevan subjektiivisen oikeuden toteuttamisen siten, että alueellinen yhdenvertaisuus otetaan perustuslain edellyttämällä tavalla huomioon. Toisen asteen oppilaitosten verkosto ei ole alueellisesti yhtä kattava, ja muilla kuin kunnallisilla opetuksen järjestäjillä on toisen asteen koulutuksessa korostuneempi asema kuin perusopetuslain tarkoittamassa perusopetuksessa. Alueellisen yhdenvertaisuuden takaaminen korostaa yhtäältä koulukuljetusten ja koulumatkatuen sekä oppilasmajoituksen ja mahdollisen lisätyn asumistuen ja toisaalta toisen asteen koulutuksen julkisen rahoituksen merkitystä.

Perustuslain 17.2 §:n mukaan ”julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan”. Kielellisen yhdenvertaisuuden toteuttaminen edellyttää sen varmistamista, että laajennettua oppivelvollisuutta täyttävää koulutusta on riittävästi tarjottavana sekä suomen että ruotsin kielellä. Toisen asteen koulutusta nykyisin koskeva perustuslain 16.2 §:n säännös julkisen vallan

velvollisuudesta turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta edellyttää alueellisen ja kielellisen yhdenvertaisuuden takaamista. Toisen asteen koulutuksen saattaminen 16.1 §:n mukaisen oppivelvollisuuden ja samalla maksutonta perusopetusta koskevan subjektiivisen oikeuden piiriin antaa alueelliselle ja kielelliselle yhdenvertaisuudelle lisäpainoa.

Oppivelvollisuusopetuksen maksuttomuus

Perusoikeusuudistuksen esitöissä otettiin kantaa erikseen kantaa siihen, mitä perustuslain 16.1 §:n (aikaisemmin hallitusmuodon 13.1 §:n) takaamaan perusopetuksen maksuttomuuteen sisältyy. Hallituksen esityksessä todettiin, että ”perusopetuksen maksuttomuus merkitsee sitä, että opetusta on voitava saada ilman opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia” ja että ”opetuksen ohella on siten myös välttämättömien opetusvälineiden kuten oppikirjojen oltava ilmaisia”. Perustuslakivaliokunta täydensi uudistuksesta antamassaan mietinnössä hallituksen esityksen lausumaa siten, että ”maksuttomuus … tarkoittaa myös tarpeellisia koulukuljetuksia ja riittävää ravintoa”.

Perusopetuslain 31 §:n on nykyisin säädetty opetuksen maksuttomuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan opetus ja sen edellyttämät oppikirjat ja muu oppimateriaali sekä työvälineet ja työaineet ovat oppilaalle maksuttomia. Oppilaalta voidaan kuitenkin pykälän 1 ja 2 momentin estämättä periä kohtuullisia maksuja ulkomailla järjestettävässä opetuksessa ja yksityisen yhteisön tai säätiön asianomaisen ministeriön antaman erityisen koulutustehtävän perusteella muulla kuin perusopetuksen 10 §:n 1 momentissa tarkoitetulla opetuskielellä järjestämässä opetuksessa (PerusopetusL 31.3 §). Hallituksen esityksessä (86/1997 vp) katsottiin, että kun tällaisen opetukseen hakeutuminen on vapaaehtoista ja kun oppivelvollisella on oikeus päästä halutessaan maksuttomaan opetukseen, maksut mahdollistavalla säännöksellä ei rikota oikeutta maksuttomaan perusopetukseen.

Perustuslakivaliokunta on vuoden 2007 valtiopäivillä antanut lausunnon Helsingin Eurooppalaista koulua koskevasta lakiehdotuksesta, joka mahdollisti Suomessa oppivelvollisilta lapsilta perittävät materiaalimaksut ja lukukausimaksut. Valiokunta piti opetuksen ja oppimateriaalien maksullisuus on ”lähtökohtaisesti” ongelmallisena perustuslain 16 §:n 1 momentin kannalta. Valiokunta kuitenkin kiinnitti huomiota siihen, että koulu oli määrä perustaa Suomeen sijoitetun EU:n kemikaaliviraston henkilöstön lasten koulutusta varten ja että sen tehtävänä oli ensisijaisesti tarjota Eurooppa-koulujen opetussuunnitelmiin perustuvaa opetusta, joka poikkeaa opetuksessa perusopetuslain mukaan noudatettavista valtakunnallisesti yhtenäisistä perusteista. Koulun opetuskielinä on tarkoitus käyttää muita kieliä kuin perusopetuslain 10 §:n 1 momentissa mainittuja opetuskieliä. Eurooppa-koulujen rakenne, opetusjärjestelyt ja hallinto oli määritelty Eurooppa-kouluja koskevassa yleissopimuksessa. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ”se, että eurooppalaiseen kouluun voidaan ottaa Suomessa oppivelvollisia oppilaita maksulliseen opetukseen, ei … tällaisessa erityisessä sääntely-yhteydessä merkitse puuttumista oikeuteen saada maksutonta perusopetusta”.

Erityistä harrastuneisuutta painottavissa koulutuksissa käytettävät henkilökohtaiset välineet eivät ole yksinomaan opetusvälineitä, vaan opiskelijat käyttävät niitä myös esimerkiksi soitto- tai urheiluharrastuksessaan. Niiden jättämiselle maksuttomuuden ulkopuolelle on nähdäkseni sellaisia erityisiä piirteitä, joiden vuoksi se ei loukkaa perustuslain 16.1 §:n mukaista oikeutta maksuttomaan opetukseen.

Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksesta antaman mietinnön mukaan maksuttomuus koskee myös tarpeellisia koulukuljetuksia. Niistä on säädetty perusopetuslain 32 §:ssä. Ehdoton oikeus maksuttomaan koulukuljetukseen on vain niillä oppilailla jotka saavat opetusta lähikoulua tai muussa kunnan perusopetuslain 6 §:n 2 momentin mukaisesti osoittamassa opetuksen järjestämispaikassa. Jos oppilas otetaan muuhun kuin 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun lähikouluun kouluun tai muuhun opetuksen järjestämispaikkaan, oppilaaksi ottamisen edellytykseksi voidaan asettaa, että huoltaja vastaa oppilaan kuljettamisesta tai saattamisesta aiheutuvista kustannuksista. Perusoikeusuudistuksen esitöissä ei erikseen mainittu oppilasmajoitusta osana perusopetuksen maksuttomuutta. Maksuttoman majoituksen ja täysihoidon tarjoaminen on ymmärrettävä maksuttoman koulukuljetuksen korvaavaksi vaihtoehdoksi. Perusopetuslain 33 §:n 1 momentin mukaan oppilaalla on oikeus maksuttomaan majoitukseen ja täysihoitoon silloin kun hänen koulumatkaansa ei voida järjestää 32 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla. Koulun työvuoden aikana oppilaalla on oikeus maksuttomiin matkoihin majoituspaikan ja kodin välillä lomien ja viikonloppujen yhteydessä (33.2 §). Oppilaalta, joka on otettu muuhun kuin perusopetuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun kouluun, voidaan 1 ja 2 momentin estämättä periä kohtuullisia maksuja (33.4 §).

Laajennetun oppivelvollisuuden suorittamista tarkoittava opetus siirtyy perustuslain 16 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen tarkoittaman maksuttoman perusopetuksen alaan. Maksuttomuuden vaatimus on riidaton, mutta sen soveltaminen toiseen asteen koulutukseen tai tähän valmentavaan koulutukseen voi aiheuttaa rajanveto-ongelmia. Lähtökohtana maksuttomuuden täsmentämisessä on perusteltua käyttää edellä selostamiani perusopetuslain säännöksiä. Kuitenkin on selvää, että varsinkaan koulukuljetusta ja oppilasmajoitusta koskevia säännöksiä ei voida muun muassa toisen asteen koulutuksessa noudatettavan vapaan hakeutumisoikeuden vuoksi sellaisinaan soveltaa laajennetun oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaan koulutukseen. Perustuslain 16.1 §:n takaaman subjektiivisen oikeuden samoin kuin alueellisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi on kuitenkin tärkeää, että koulukuljetusten ja koulumatkatuen taikka oppilasmajoituksen tai lisätyn

asumistuen avulla varmistetaan, että kaikilla oppivelvollisilla on asuinpaikastaan riippumatta mahdollisuus osallistua laajennettua oppivelvollisuutta toteuttavaan koulutukseen.

Oppivelvollisen oikeus oppivelvollisuuden suorittamista tarkoittavaan opetukseen

Perustuslain 16.1 §:n mukaisen oppivelvollisuuden kääntöpuolena on oppivelvollisen subjektiivinen oikeus saada oppivelvollisuuden tarkoittamaa opetusta. Tähän subjektiiviseen oikeuteen kuuluu myös opetuksen maksuttomuus. Oppivelvollisen oikeudesta saada opetusta on säädetty perusopetuslaissa. Perusopetuslain 28 §:n 1 momentin mukaan perusopetuksessa oppilaalla on oikeus käydä lain 6.2 §:ssä tarkoitettua lähikoulua tai saada opetusta muussa kunnan osoittamassa opetuspaikassa. Jos oppivelvollisuutta laajennetaan ja se ulotetaan myös toisen asteen koulutukseen, perustuslain 16 § edellyttää oppivelvollisuuden ja opetuksen saamista koskevan subjektiivisen oikeuden välisen yhteyden säilyttämistä. Toisen asteen koulutus ja siihen valmentava opetus siirtyvät oppivelvollisuuden suorittamista tarkoittavilta osiltaan 16 §:n 1 momentin tarkoittaman perusopetuksen piiriin. Toisen asteen koulutuksessa, jonka runkona ovat lukiot ja ammattikoulut, noudatetaan hakumenettelyä. Hakumenettelyä voidaan jatkaa myös oppivelvollisuuden laajentamisen jälkeen, ja hakumenettelyyn osallistuminen voidaan säätää osaksi oppivelvollisuutta, kuten esitysluonnoksessa ehdotetaankin säädettäväksi (OppivelvollisuusL 10 §). Laajennetunkin oppivelvollisuuden edellyttämä subjektiivinen opiskeluoikeus ei tarkoita opiskelijan oikeutta päästä haluamaansa koulutuspaikkaan. Jos opiskelijalla ei ole perusopetuksen jälkeistä opiskelupaikkaa joko sen vuoksi, että hän ei ole tällaista paikkaa hakumenettelyssä saanut, tai siksi, että hän on laiminlyönyt täyttää hakeutumisvelvollisuutensa, oppilaan asuinkunta osoittaisi ehdotetun oppivelvollisuuslain 15 §:n mukaan opiskelijalle tälle soveltuvan opiskelupaikan.

Sysmässä 17.11.2020

Kaarlo Tuori