OIKEUSMINISTERIÖ

Demokratia ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

18.11.2020

Eduskunnan perustusvaliokunnalle
Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 173/2020 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja eduskunnan sivistysvaliokunta ovat pyytäneet oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö on antanut esityksestä sen valmisteluvaiheessa lausunnon, jossa esitettyjä kannanottoja on osittain huomioitu jatkovalmistelussa. Oikeusministeriö esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavan. Esitetyt huomiot koskevat 1. lakiehdotusta (oppivelvollisuuslaki) ellei toisin ole todettu.

Arvioinnin lähtökohdista

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi oppivelvollisuuslaki ja laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta sekä muutettavaksi 28:aa muuta lakia. Oppivelvollisuus ulotettaisiin siihen asti, kunnes oppivelvollinen täyttää 18 vuotta tai mikäli suorittaa tätä ennen toisen asteen tutkinnon. Esitys liittyy hallitusohjelman kirjauksiin oppivelvollisuusiän korottamisesta 18 ikävuoteen, ohjauksen vahvistamisesta, toisen asteen koulutuksen maksuttomuudesta sekä toisen asteen valmistavien koulutusten ja nivelvaiheen ohjauksen kehittämisestä. Esityksen tavoitteena on nostaa koulutus- ja osaamistasoa sekä varmistaa jokaiselle mahdollisuus toisen asteen tutkinnon suorittamiseen. Tavoitteena on, että jokainen perusopetuksen päättävä nuori suorittaisi toisen asteen tutkinnon.

Perusopetuksen jälkeen oppivelvollisuutta suoritettaisiin lukiokoulutuksessa, ammatillisessa koulutuksessa tai perusopetuksen jälkeisissä erilaisissa nivelvaiheen koulutuksissa. Tutkintokoulutukseen valmentavaan koulutukseen yhdistettäisiin nykyiset perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen väliin sijoittuvat nivelvaiheen koulutukset: perusopetuksen lisäopetus, lukiokoulutukseen valmistava koulutus ja ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus. Perusopetuksen jälkeen suoritettava ammatillinen tutkinto tai lukiokoulutus ja sen päätteeksi suoritettava ylioppilastutkinto olisivat jatkossa täysin maksuttomia sen kalenterivuoden loppuun saakka, jona henkilö täyttää 20 vuotta.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Esitys on monilta osin merkityksellinen perusoikeuksien kannalta. Keskeiset perusoikeudelliset kysymykset koskevat sivistyksellisiä oikeuksia (16 §), liikkumisvapautta (9 §) ja yhdenvertaisuutta (6 §). Lisäksi ehdotus on merkityksellinen lasten oikeuksien, kielellisten oikeuksien (17 §), henkilötietojen suojan (10 §), oikeusturvan (21 §) ja elinkeinonvapauden (18 §) kannalta.

Uusi oppivelvollisuutta ja niin kutsuttua oppivelvollisuuskoulutusta koskeva lainsäädäntö muodostuisi usean jo voimassaolevan lain muodostamasta kokonaisuudesta. Oikeusministeriö toteaa, että tällainen olemassa olevien lakien päälle rakennettava konstruktio tekee sääntelystä haastavasti hahmottuvan kokonaisuuden. Tämä saattaa myös aiheuttaa haasteita sääntelyn käytännön soveltamisen lisäksi oppilaiden yhdenvertaisuudelle, kun oppivelvollisuuden alaista opetusta ei ole arvioitu kokonaisuutena (esim. koulutuksen järjestäjät, opintojen keskeyttäminen, kurinpito). Ilmeisesti ehdotettu sääntelyn mahdollistaisi sellaiset tilanteet, joissa oppilaan opiskeluun sovellettava laki vaihtuisi jopa kesken päivän.

Perustuslain 16 §:n 1 momentti: jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja oppivelvollisuus

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: Kun oppivelvollisuutta laajennetaan, laajeneeko vastaavasti myös jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen siten, että maksuttomuus kattaa kokonaisuudessaan oppivelvollisuuteen kuuluvan opetuksen? Tätä koskeva tulkinta määrittää oleellisesti sitä, onko esitys katsottava perustuslain 16.1 §:n ja 6 §:n (yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto) mukaiseksi. Koska perusopetuksen ja oppivelvollisuuden kestoa ei ole aiemmin ehdotettu laajennettavaksi, PL 16.1 §:n tulkinnasta ei ole perustuslakivaliokunnan aiempaa käytäntöä.

Perustuslain 16.1 §:n ensimmäinen virke *”Jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen.”* muodostaa universaalin 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)

Toinen esityksen nostama valtiosääntöoikeudellisesti keskeinen kysymys koskee PL 16 §:n 1 ja 2 momentin välistä suhdetta. Pykälän 2 momentissa säädetään, että 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. Nykyisin perusopetuslain mukainen perusopetus sisältyy PL 16 §:n 1 momenttiin, kun taas toisen asteen koulutus 2 momenttiin. Kun toisen asteen koulutus säädetään osittain oppivelvollisuuteen kuuluvaksi, siirtyykö tämä koulutus ikään kuin PL 16 §:n 2 momentista 1 momenttiin, ja mitä merkitystä tällä sääntelyn kannalta on?

Esityksessä omaksuttu tulkinta PL 16 §:n 1 momentista

Esityksessä PL 16.1 §:ää on tulkittu siten, että jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen kattaa perusopetuslaissa säädetyn perusopetuksen, mutta ei koko oppivelvollisuuden alaista opetusta. Perustuslain 16.1 §:n esitöissä todettu kirjaus *”Momentin ensimmäinen ja toinen virke on tarkoitettu olemaan siten yhteydessä toisiinsa, että perusopetukseksi on katsottava se opetus, joka kuuluu oppivelvollisuuteen.”* on käsittelyssä olevassa esityksessä tulkittu tarkoittavan sitä, että oppivelvollisuudesta säädettäisiin lakivarauksen nojalla lailla, mutta PL 16.1 §:ssä tarkoitettu perusopetukseksi ja kaikille maksuttomaksi katsottava opetus ei vastaavasti laajentuisi. Tosin muutamissa kohdissa esitystä ei ole aivan selvää, pysytäänkö tässä tulkinnassa ihan loppuun asti (esim. oppivelvollisuuslain 16 ja 17 §).

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. Esityksellä muutettaisiin kuitenkin sitä lähtökohtaa, että kaikki oppivelvollisuuden alainen opetus on jokaiselle maksutonta.

Koska subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen ei kattaisi laajennettua oppivelvollisuutta, vaan se rajoittuisi perusopetuslain mukaiseen opetukseen, ehdotetaan oppivelvollisuuden maksuttomuudesta säädettäväksi erikseen. Oikeus oppivelvollisuuslailla säädettävään nykyistä laajempaan toisen asteen koulutukseen ulottuvaan maksuttomaan koulutukseen, kuten maksuttomiin oppimateriaaleihin ja koulumatkoihin, olisi vain oppivelvolliseksi katsottavilla henkilöillä.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa PL 16.1 §:n tulkintaa on käsitelty melko laajasti. PL 16.1 §:n virkkeet on esityksessä arvioitu olevan sillä tavoin itsenäisessä suhteessa toisiinsa, että PL 16.1 §:n ei edellytä, että oppivelvollisuuden ajallista kestoa tulisi laajentaa laajentamalla perusopetusta, vaan se mahdollistaisi oppivelvollisuuden laajentamisen esitetyllä tavalla toisen asteen koulutukseen ilman, että perusopetus laajenee.

Säätämisjärjestysperusteluissa 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.”* Toisaalta esityksen luonnosvaiheessa on todettu selkeästi: *”Oppivelvollisuuden laajentaminen muuttaisi oppivelvollisuuteen kuuluvan koulutuksen asemaa siten, että opetus olisi maksutonta perustuslain 16 §:n 1 momentin nojalla, jolloin maksuttomuudesta ei voitaisi poiketa lailla.”*

Esityksessä omaksutun tulkinnan arviointi ja toinen tulkinta PL 16 §:n 1 momentista

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 estäisi 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 laajentamasta tai supistamasta 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)

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, edellä selostettu esityksessä omaksuttu tulkinta ei vaikuta olevan yhdenmukainen PL 16 §:n 1 momentin ja sen esitöissä todetun kanssa. Esitöistä tai perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ei löydy nyt käsittelyssä olevaan esitykseen omaksuttua PL 16.1 §:n tulkintaa tukevia kirjauksia.

Käsittelyssä olevan 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 vaikuttaa sisältävän hankalan ajatuksen siitä, että PL 16.1 § kiinnittyisi ilman lakivaraustakaan juuri tiettyyn lakiin, tässä tapauksessa perusopetuslakiin.

Nyt käsittelyssä olevan esityksen ensisijaisena tavoitteena on nostaa suomalaisten koulutus- ja osaamistasoa ja varmistaa, että jokaisella nuorella on riittävät valmiudet ja kyky oppia uutta ja pysyä näin työmarkkinoilla, edetä työuralla tai vaihtaa alaa ja ammattia tarvittaessa. 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.”* Edelleen 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. 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. Käsillä olevan esityksen perusteluissa todetaankin, että perustuslain 16 §:n 1 momentin tulkinnassa tulee voida olla mahdollista ottaa huomioon myös yhteiskunnan ja yhteiskunnallisten arvostusten muuttuminen. Tämä pitää paikkansa ja on jo sisäänrakennettuna PL 16 §:ään. Säännös ei nimittäin estä laajentamasta tai supistamasta oppivelvollisuutta nykyisestä, jolloin myös perusopetukseksi katsottava opetus laajentuisi.

Edelleen perusteluissa todetaan, että ”*oppivelvollisuuden sisältöä tulisi pystyä tarkastelemaan laajempana kokonaisuutena kuin ainoastaan perusopetuksena siten kuin siitä perusopetuslaissa säädetään.”.* Esityksessä todetaan, että selvää lienee, että perustuslaissa perusopetuksella ei suoraan tarkoiteta nykyisin perusopetuslaissa säädettyä perusopetusta. Oppivelvollisuuden sisältönä on ollut peruskoululaissa ja sittemmin perusopetuslaissa säädetty perusopetus viimeiset yli 20 vuotta. Edellä esitetyn valossa on erikoista, että perusteluissa on kiinnitytty niin vahvasti perusopetuksen sisältöön sellaisena kuin se voimassaolevan perusopetuslain nojalla määrittyy.

PL 16.1 § lakivaraus koskee oppivelvollisuudesta säätämistä. Lakivarauksen kanssa ristiriidassa on esityksessä omaksuttu ajatus siitä, että perusopetuksen ulottuvuus on luettava kulloinkin voimassa olevan perusopetuslain mukaan. Jos ehdotettu muutos olisi tehty kokoamalla muutos yhteen uuteen lakiin tai muuttamalla perusopetuslakia, esityksessä esitetty tulkinta saattaisi olla toinen. Tällainen tulkinta mahdollistaisi myös sen, että perusopetus säädettäisiin hyvin lyhyeksi mutta oppivelvollisuus puolestaan pitkäksi, mitä ei voida pitää toisaalta perustuslain hengen mukaisena. Perustuslain 16.1 §:n lakivarausta pykälän ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetusta perusopetuksen sisällöstä ei ole. Esitykseen omaksuttu tulkinta erottaa oppivelvollisuus maksuttomasta perusopetuksesta vaikuttaa keinotekoiselta. Perustuslain 80 §:n 1 momentti jo edellyttää jokaisen oikeuksista ja velvollisuuksista säädettäväksi lailla, minkä vuoksi oppivelvollisuutta koskevan lakivarauksen voidaan tästäkin näkökulmasta katsoa tarkoitetun olemaan yhteydessä jokaisen subjektiiviseen oikeuteen maksuttomaan perusopetukseen.

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. 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. Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat kuitenkin kansalliselle sääntelylle minimitason, josta voidaan poiketa säätämällä yksilöille parempia oikeuksia kansallisesti. Toinen asia on se, miten kansallisesti perusasteen koulutus määritellään, minkä vuoksi PL 16.1 §:n tulkintaa ei tule perustaa ainoastaan kyseisiin kansainvälisoikeudellisiin sopimuksiin.

Voidaan todeta, että PL 16 §:n 1 momenttia koskevissa esitöissä on hyvin selkeästi ilmaistu, mikä momentin ensimmäisen ja toisen virkkeen suhde on: *”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.”* Käsittelyssä olevassa esityksessä on pyritty laajasti perustelemaan sitä, minkä vuoksi tämä esitöiden selkeä kirjaus tulisi tulkita siten, että jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen ei vastaisikaan oppivelvollisuudeksi säädettyä.

Lisäksi on aiheellista korostaa tällaisessa tulkintatilanteessa sitä, että perustuslain 22 §:n mukaan julkisella vallalla on velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien, kuten lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattujen oikeuksien, toteutuminen. Lapsen oikeuksien sopimus on Suomessa voimassa lakina ja se velvoittaa valtiota kunnioittamaan, turvaamaan ja aktiivisesti edistämään sopimukseen sisältyvien lapsen oikeuksien toteutumista.

Johtopäätökset

Edellä esitettyjen argumenttien valossa voidaan katsoa, että PL 16.1 §:ää on tulkittava siten, että momentin virkkeet on luettava yhdessä. Oppivelvollisuutta koskeva lakivaraus määrittelee perusopetukseksi katsottavan opetuksen laajuutta ja oppivelvollisuuteen kuuluvan opetuksen tulee olla jokaiselle maksutonta. Esitöiden selvän kirjauksen lisäksi tulkintaa puoltaa perusoikeusmyönteinen tulkinta ja PL 22 §:n mukainen julkisen vallan velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

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 §:n oikeus maksuttomaan perusopetukseen on kirjoitettu niin sanotun subjektiivisen oikeuden muotoon eli välittömästi toteutettavana yksilöllisenä oikeutena, jolloin yksilö voi omissa nimissään tarvittaessa vaatia tuomioistuimessa oikeuden toteuttamista. Muun opetuksen kuin perusopetuksen osalta perustuslaki ei edellytä maksuttomuutta, vaan muulla tavoin siitä huolehtimista, että jokaisella on tosiasiallinen mahdollisuus saada opetusta ja kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

PL 16.1 §:stä tehtävä tulkintaratkaisu määrittää merkittävällä tavalla esityksen muuta arviointia. Mikäli perustuslakivaliokunta tulkitsee perustuslain 16.1 §:a ja ehdotettua sääntelyä esityksestä poiketen edellä selostetulla tavalla, aiheuttaa tämä muutostarpeita useaan ehdotettuun säännökseen, koska kaiken oppivelvollisuuden alaisen koulutuksen, myös toisen asteen koulutuksen ja nivelvaiheen koulutuksen (ml. oppikirjat, ravinto) tulee olla maksutonta jokaiselle, ei ainoastaan oppivelvollisille. Osa ehdotetuista maksuttomuutta koskevista säännöksistä näyttäytyisi tällöin perustuslain vastaisina ja syrjivinä, kun oikeus maksuttomaan oppivelvollisuuden alaiseen koulutukseen ei kattaisi *jokaista*. Tämä merkitsisi esimerkiksi sitä, että myös esityksen taloudelliset vaikutukset vaatinevat täydennystä, kun maksuttomaan oppivelvollisuuskoulutukseen olisi oikeutettu laajempi henkilöpiiri.

Perustuslain 16 §:n 1 ja 2 momentin suhde

Edellä selostetun lisäksi esitys on merkityksellinen myös perustuslain 16 §:n 1 ja 2 momentin välisen suhteen kannalta. Pykälän 2 momentissa säädetään seuraavasti: ”*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*.” Ehdotetulla muutoksella osa 16.2 §:ssa tarkoitetusta opetuksesta ikään kuin siirtyisi 1 momentissa tarkoitetun perusopetuksen piiriin, kun oppivelvollisuus laajentuisi koskemaan oppivelvollisuuslain 4 §:n tarkoittamia opintoja.

Esitöissä (HE 309/1993 vp) 2 momentin osalta todetaan, että ”*säännös jokaisen yhtäläisestä mahdollisuudesta saada kykyjensä 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.”*

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 kykyjensä 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.

Subjektiivisen oikeuden laajentuminen osittain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin opintoihin heijastuu ehdotuksen useisiin kohtiin. Perusopetuslain mukaisen koulutuksen jälkeen suoritettava koulutus esityksen valossa näyttäytyy osittain PL 16.1 §:n tarkoittamana ja osittain 2 momentin tarkoittamana perusoikeutena. Esityksessä ei ole systemaattisesti arvioitu tätä valtiosääntöoikeudellisesti. Esimerkiksi voimassaolevat opetuksen järjestämistä (lakisääteinen velvollisuus vai järjestämisluvat), kurinpitoa ja oppilaaksi ottamista koskevat toisen asteen koulutusta koskevat säännökset on valmisteltu ja arvioitu myös perustuslakivaliokunnan käytännössä PL 16.2 §:n kautta, ei 1 momentin.

Yhdenvertaisuus ja maksuttomuuden ulottuvuus ja sisältö

Esityksen maksuttomuuden ajallista ja henkilöpiiriä koskevien kysymysten perustuslainmukaisuus riippuu siitä, kumpaan esitetyistä PL 16.1 §:n tulkinnoista eduskunta päätyy.

Jos esitettyyn toiseen tulkintaan PL 16.1 §:stä päädytään, ehdotetun oppivelvollisuuslain maksuttomuutta koskevat säännökset näyttäytyvät perustuslain vastaisina niiden rajatessa maksuttomuuden ulkopuolelle muut kuin oppivelvolliset, joita olisivat esimerkiksi paperittomat, Suomessa muutoin kuin vakinaisesti asuvat

ja oppivelvollisuusiän ylittäneet. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 59/2010 vp s. 4) huomauttanut, että jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen kattaa myös kansainvälistä suojelua hakevat lapset, joilla ei ole vakinaista kotipaikkaa Suomessa.

Jos perustuslakivaliokunta hyväksyy esityksessä omaksutun tulkinnan siitä, että oppivelvollisuuden alainen opetus ei ole kokonaisuudessaan perusopetusta, tulisi kyetä esittämään perustuslain 6 §:n kannalta kestävät ja hyväksyttävät perustelut sille, että perusopetuslain mukaisen koulutuksen jälkeisen oppivelvollisuuden alaisen koulutuksen maksuttomuus koskisi vain oppivelvollisia eli Suomessa vakinaisesti asuvia lapsia.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Perustuslakivaliokunta onkin vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 2/2011 vp, s. 2). Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (PeVL 75/2014 vp, PeVL 67/2014 vp). Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi.

Perustuslakivaliokunnan linjausten mukaan maahanmuuttaja-aseman on katsottu vastaavan alkuperää, joka on mainittu perustuslain 6 §:n 2 momentissa kiellettynä syrjintäperusteena (PeVL 55/2016 vp, s. 4). Ihmisten erottelulle esimerkiksi maahanmuuttaja-aseman perusteella pitäisi esittää hyväksyttävä syyt, ja kyseisen hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi käytettävien keinojen tulee olla oikeasuhtaisia. Edelleen PL 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Esityksessä ei ole arvioitu, onko hyväksyttäviä syitä asettaa saman ikäiset samaa koulutusta suorittavat lapset maksuttomuuden suhteen erilaiseen asemaan. Perusteena vaikuttaa olevan toisten velvollisuus ko. koulutuksen suorittamiseen. ”*Oikeus esityksen mukaiseen maksuttomaan koulutukseen koskisi vain oppivelvollisia ja olisi oppivelvollisuuden vastinpari.”* Koska esityksessä ei ole esitetty hyväksyttäviä perusteluja sille, miksi muille samaa koulutusta suorittaville koulutus ei olisi maksutonta, sääntely vaikuttaa ongelmalliselta PL 6 §:n kannalta.

Myöskään esimerkiksi ns. sairaalakouluissa tapahtuvaa lapsen opetusta ei laajennettaisi vastaamaan ehdotettua oppivelvollisuutta, vaan se koskisi jatkossakin vain esi- ja perusopetuksen oppilaita (perusopetuslain 4 a §). Näiden henkilöryhmien jättämistä pidennetyn oppivelvollisuuden piiristä ei ole perusteltu, ja sääntely vaikuttaa näiltä osin niin ikään ongelmalliselta perustuslain 6 §n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. Oppivelvollisuuslain majoituskorvausta ja matkakorvausta koskevat säännökset eivät kattaisi tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta, vaan ainoastaan lukio- ja ammattikoulutuksen. Sääntelykokonaisuudessa jää epäselväksi, koskisiko maksuttomuus vastaavalla tavalla myös valmentavaan koulutukseen osallistuvia ja minkä vuoksi tätä ei ole oppivelvollisuuslaissa mainittu.

Aikuisten oikeus maksuttomaan perusopetukseen

Jokaiselle kuuluva subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen kuuluu kaikille iästä riippumatta. Maksuttoman opetuksen laajuuteen näiltäkin osin vaikuttaa edellä todettu PL 16.1 §:stä omaksuttava tulkinta.

Esityksen perusteluissa todetaan, että *”Aikuisten perusopetus ei kuitenkaan kuulu perustuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitetun universaalin perusopetusoikeuden piiriin, josta säädetään perusopetuslain 4 §:ssä.”* Esityksessä siten omaksutaan ajatus, että *”jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen”* ei koskisi aikuisia ja olisi rajattu siten henkilön iän mukaan myös nykytilassa. Argumentaation tueksi perusteluissa esitetään, että *”Aikuisten perusopetusta koskevilla säännöksillä vastataan esimerkiksi TSS-sopimuksen ja Unescon yleissopimuksen määräyksiin tukea ja tehostaa niiden henkilöiden opetusta, jotka eivät ole saaneet tai päättäneet koko alkeisopetusta. Oikeustilaa aikuisten perusopetuksen osalta ei ehdoteta muutettavaksi, vaan se olisi jatkossakin kunnalle vapaaehtoinen tehtävä, toisin kuin perusopetuslain 4 §:ssä säädetty nuorten perusopetuksen järjestämisvelvollisuus.”* Voimassaolevassa lainsäädännössä on omaksuttu se perusratkaisu, että perusopetukseksi katsottavaa opetusta voi suorittaa eri tavoin, esim. erityinen tutkinto eli perusopetuksen näyttökoe tai –tutkinto.

Jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen on subjektiivinen oikeus, mikä vaatii julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä. Maksutonta perusopetusta koskeva PL 16.1 § perustaa jokaiselle oikeuden sekä perusopetukseen että sen maksuttomuuteen. Valtio on velvoitettu toteuttamaan kyseistä oikeutta. Käsittelyssä olevan esityksen tulkinta siitä, että PL 16.1 § ei sisältäisi aikuisille oikeutta maksuttomaan perusopetukseen, näyttäytyy perustuslain kannalta siten ongelmallisena. Jos PL 16.1 §:ää tulkitaan esitetyn toisen tulkinnan mukaan, tulee maksuttomuus ulottaa myös aikuisiin ja koko oppivelvollisuuskoulutuksen ajaksi.

Oppivelvollisuuden suorittaneiden alle 20-vuotiaiden oikeus laajempaan maksuttomuuteen

Oppivelvollisuuslain 16 ja 17 §:ssä säädettäisiin mm. oppikirjojen maksuttomuudesta. Toisin kuin muita maksuttomuutta koskevia säännöksiä, näitä ei ole rajattu vain oppivelvollisiin. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että perusopetuksen jälkeen suoritettava ammatillinen tutkinto tai lukiokoulutus ja sen päätteeksi suoritettava ylioppilastutkinto olisivat jatkossa täysin maksuttomia sen kalenterivuoden loppuun saakka, jona henkilö täyttää 20 vuotta. Tämä koskee vain henkilöitä, jotka olivat oppivelvollisia, kunnes täyttivät 18 vuotta.

Oppivelvollisuuslain perusteluissa todetaan, että lain piiriin eivät kuuluisi sellaiset lapset, joita ei kotikuntalain mukaan katsottaisi Suomessa vakinaisesti asuviksi. Näillä olisi kuitenkin nykykäytännön mukaisesti oikeus perusopetuslaissa tarkoitettuun perusopetukseen sekä mahdollisuus hakeutua muuhun koulutukseen vapaan hakeutumisoikeuden kautta. Perusteluissa todettu soveltamisalan rajaus ei käy ilmi laista, mikä aiheuttaa sen, että 16 ja 17 § vaikuttavat sanamuotonsa mukaisesti soveltuvan myös muihin kuin oppivelvollisiin. Ehdotetun 16 §:n perusteluilla ilmeisesti on tarkoitus viitata siihen, että maksuttomuus jatkuu 20-vuotiaaksi asti, jos henkilö on ollut oppivelvollinen ja sen tavoitteena olisi mahdollistaa oppivelvollisuusikäisenä aloitetun toisen asteen tutkinnon suorittaminen maksutta.

Maksuton koulutus ja opetuksen edellyttämät oppimateriaalit, työvälineet, -asut ja –aineet koskisivat oppivelvollista siihen asti, kunnes tämä täyttää 20 vuotta. Oikeus majoituskorvaukseen ja matkakorvaukseen sen sijaan olisi rajoitettu ainoastaan oppivelvollisiin eli ei ulottuisi 20 vuoden ikään. Maksuttomuus ulottuisi tällöin oppivelvollisuutta pidemmälle.

Sääntelyä on arvioitava yhdenvertaisuuden kannalta, kun 18-20-vuotiaat asetetaan maksuttomuuden suhteen eri asemaan riippuen siitä, onko henkilö ollut oppivelvollinen vai ei. Kyseessä ei tässä kohdin ole enää PL 16 §:n 1 momentin tulkinnasta, sillä kyse ei olisi enää oppivelvollisuuden suorittamisesta.

Jotta sääntelyn voitaisiin arvioida olevan perustuslain 6 §:n kanssa sopusoinnussa, tulee henkilöiden (18-20-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, ettei koulutuksen maksuttomuus päättyisi kesken oppivelvollisena aloitetun tutkinnon

suorittamisen. Koska esityksen tavoitteena on mm. turvata kaikille tietty osaaminen, nostaa koulutus- ja osaamistasoa sekä lisätä koulutuksellista yhdenvertaisuutta, erottelulle esitetyt perustelut vaikuttavat olevan vastoin uudistuksen tavoitteita, minkä lisäksi voidaan kysyä, onko riittäviä hyväksyttäviä perusteluita eri asemaan asettamiselle esityksessä kyetty tekemään.

Edelleen on arvioitava sitä, minkä vuoksi maksuttomuus ulotetaan oppivelvollisuuden päättymisen jälkeiseen aikaan, 18-20-vuotiaisiin. Tätä perustellaan sillä, että muutoin kuin ”*oppivelvollisena aloitettua koulusta saatetaan usein suorittaa työttömän omaehtoisena koulutuksena, työvoimapoliittisena 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 oppimateriaalilisään. 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.”* Näiltä osin esityksen valossa vaikuttaa siltä, että kyse ei olisi henkilöiden asettamisesta tosiasiallisesti erilaiseen asemaan.

Hakeutumisvelvollisuus, vapaa hakeutumisoikeus ja opiskelupaikan osoittaminen

Nykyinen oppivelvollisuus ja perusopetus rakentuvat lähikouluperiaatteelle. Oppivelvollisuuden laajentuessa perusopetuslain mukaisen opetuksen jälkeiseen opetukseen lähikouluperiaatetta ei enää sovellettaisi, vaan oppivelvollisella olisi vapaa hakeutumisoikeus, kuten voimassaolevan lainsäädännön nojalla toisen asteen koulutuksessa. Vapaa hakeutumisoikeus 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. Tämä osaltaan osoittaa ehdotetun sääntelyn hankalaa lakitekniikkaa, kun uusi oppivelvollisuuskoulutus rakennetaan kahden uuden lain avulla usean voimassaolevan lain muodostaman kokonaisuuden päälle.

Oppivelvollisuuslakiin ehdotettavat opiskelupaikan osoittamista koskevat säännökset poikkeavat vapaan hakeutumisoikeuden lähtökohdasta ja koulutuksellisesta itsemääräämisoikeudesta. Sääntely on merkityksellistä liikkumisvapauden (PL 9.1 §) kannalta, erityisesti jokaisen oikeus valita asuinpaikkansa. Syrjäseuduilla asuville henkilöille oppivelvollisuuden suorittaminen saattaisi tarkoittaa muuttamista tai asumista oppilaitoksen sijaintipaikkakunnalla opiskelupäivien aikana. Sääntelyn perustuslaillisen hyväksyttävyyden arviointiin vaikuttaa myös maksuttomuudesta säätäminen tarpeeksi laajasti eli esimerkiksi korvaamalla koulumatkat sekä asumiskustannukset oppivelvollisuuden toteuttamiseksi, jotta voidaan myös toteuttaa oppivelvollisen oikeutta valita asuinpaikkansa. Merkittävää on myös turvata ja taata koulutuksen alueellinen saatavuus huomioiden saamelaisten oikeudet, kielelliset oikeudet ja vammaisten oikeudet.

Riittävän laaja oppilaitosten verkko liittyy myös keskeisesti liikkumisvapauteen ja oikeuteen valita asuinpaikkansa. Myös Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 9 artiklan mukaan sopimusvaltiot takaavat sen, ettei lasta lähtökohtaisesti eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti. Perusteluiden mukaan oppivelvollisuuden laajentuessa tätä tosiasiallista mahdollisuutta pyrittäisiin turvaamaan riittävän laajalla oppilaitosten verkolla ja koulumatkojen maksuttomuudella. Kuten jäljempänä esitetään, epäselväksi jää, miten riittävän laaja oppilaitosten verkko tosiasiallisesti aiotaan turvata.

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 oppivelvolli-

sen kotipaikkakunnalla, minkä vuoksi koulutukseen osallistuminen saattaa merkitä tarvetta muuttaa pois kotipaikkakunnalta. Oikeusministeriö korostaa, että oppivelvollisuuden suorittaminen tällaisissa tilanteissa rajoittaisi henkilön perustuslaillista oikeutta valita asuinpaikkansa ja saattaisi jopa olla ristiriidassa lapsen oikeuksien yleissopimuksen kanssa. Sääntelystä tulisi selkeästi tulla ilmi myös vaihtoehtoiset tavat suorittaa oppivelvollisuutta, jotka rajoittaisivat vähemmän henkilön muita perusoikeuksia, erityisesti PL 9 §:ää. Esityksen perusteluissa vaihtoehtona tällaisissa tilanteissa esitetään oppivelvollisuuden keskeyttämisen hakemista, minkä tulisi kuitenkin olla viimesijainen keino, kun kyse on myös lapsen oikeudesta opetukseen.

Liikkumisvapauden osalta perusteluissa on viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntoon, jossa arvioitiin pitkäaikaistyöttömän velvollisuutta osallistua työssäkäyntialueensa ulkopuolella järjestettävään työharjoitteluun, mikä katsottiin liikkumisvapauden estämättä olevan toteutettavissa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 32/1997 vp). On kuitenkin huomautettava, että oppivelvollisten osalta kyse olisi alaikäisistä lapsista.

Uskonnon ja omantunnon vapauden kannalta on merkityksellistä, että henkilöä ei saa ohjata sellaiseen oppilaitokseen, joka olisi vastoin tämän uskonnonvapautta. Esitetyssä muodossa toisen asteen ja nivelvaiheen koulutus ei olisi valtion tai kunnan järjestämää, ja koulutuksen järjestäjänä voisi toimia esimerkiksi vapaan sivistystyön järjestäjä, jolla on aatteellinen tai uskonnollinen tausta. Opiskelupaikan osoittamista koskevassa säännöksessä tulisi huomioida kielellisten oikeuksien lisäksi myös jokaisen oikeus uskonnon ja omatunnon vapauteen (PL 11 §, vrt. esim. perusopetuslain 6.3 §, jonka mukaan lasta ei ilman huoltajan suostumusta saa osoittaa opetukseen, jossa kunnan päätöksen tai opetuksen järjestämisluvan perusteella noudatetaan erityistä maailmankatsomuksellista tai kasvatusopillista järjestelmää.)

Opiskelupaikan osoittamista koskevassa oppivelvollisuuslain 15 §:ssä säädettäisiin, että soveltuvan opiskelupaikan osoittamisessa on kuultava oppivelvollista ja hänen huoltajaansa. Opiskelupaikan osoittamisessa olisi otettava huomioon alueen koulutustarjonta, oppivelvollisen kodin ja oppilaitoksen välinen etäisyys ja kulkuyhteydet sekä erityisen tuen tarve. Oikeusministeriö korostaa, että lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukaan lapsia koskevaan päätöksentekoon liittyy aina velvollisuus selvittää lasten näkemykset ja ottaa ne huomioon. Lapsen näkemykset on selvitettävä päätöksentekoa varten sekä otettava ne huomioon. Opetustointa liittyvässä päätöksenteossa myös huoltajien näkemyksiä onkin tärkeä selvittää. Oikeusministeriö näkee tarpeelliseksi näiden korostamisen oppivelvollisuuslain 15 §:ssä, jonka oikeusvaikutus saattaa olla se, että henkilön on muutettava toiselle paikkakunnalle suorittamaan oppivelvollisuutta.

Opetuksen saatavuus

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 ruotsinkielistä koulutusta ja erityisesti myös nivelvaiheen valmentavaa koulutusta on riittävästi saatavilla.

Esityksen perusteluissa on todettu, että perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädettyyn oikeuteen tuleekin kiinnittää erityistä huomiota myös koulutuksen saatavuuden ja saavutettavuuden näkökulmasta oppivelvollisuuden laajentuessa toisen asteen koulutukseen. Perustuslain 16 §:n 2 momentti viittaa nykyisellään toisen asteen koulutukseen, mutta esityksen myötä osa toisen asteen koulutuksesta siirtyisi PL 16.1 §:ssä tarkoitetuksi oppivelvollisuuden alaiseksi koulutukseksi (perusopetukseksi). Ehdotettua sääntelyä näiltä osin ei voida arvioida vain 16.2 §:n momentissa turvatun perusoikeuden, vaan erityisesti 16.1 §:ssä turvatun perusoikeuden kautta (ks. aiemmin PL 16 §:n 1 ja 2 momentin suhteesta todettu).

Nykyisin oppivelvollisuuteen kuuluvan koulutuksen eli perusopetuksen järjestäminen on säädetty kunnan velvollisuudeksi. Esityksen myötä tämä lähtökohta muuttuisi, kun muu kuin perusopetuslain tarkoittama oppivelvollisuuteen kuuluva opetus ei olisi minkään tahon lakisääteinen velvollisuus tai tehtävä, vaan se perustuisi jatkossakin vapaaehtoisesti haettaviin koulutuksen järjestämislupiin. Jos katsotaan, että oppivelvollisuuden

alaisessa koulutuksessa muun kuin perusopetuksen osalta on kyse subjektiivisesta jokaisen oikeudesta, julkisen vallan on turvattava tämän toteutuminen. Nyt ehdotetun sääntelyn ja voimassa olevan sääntelyn nojalla millään taholla ei olisi velvollisuutta koulutuksen järjestämiseen, vaan koulutustarjonta perustuisi opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämiin järjestämislupiin ja näiden myöntämisen yhteydessä alueellisen ja valtakunnallisen saatavuuden varmistamiseen. Näiltä osin ehdotettu sääntely jättää epäselväksi sen, miten varmistetaan PL 16.1 §:n perusoikeuden toteutuminen. On lisäksi korostettava, että julkisen vallan on turvattava riittävä ruotsinkielisen (ja saamen, romani ja viittomakielisen) opetuksen saatavuus. Vaikka tulkinta PL 16.1 §:stä olisi esityksessä kuvatun mukainen, on sääntelyn silti mahdollistettava se, että oppivelvolliset kykenevät velvollisuutensa täyttämään. Jää siten hyvin epäselväksi, miten varmistutaan toisen asteen ja nivelvaiheen koulutuksen saatavuudesta tulevaisuudessakin, kun sen järjestäminen ei olisi julkisen tahon lakisääteinen velvollisuus, kuten nykyisin oppivelvollisuuden alaisen koulutuksen. Tämä kiinnittyy keskeisesti arviointiin PL 9 §:n kannalta.

Voimassaolevan perusopetuslain 4 §:n 1 momentin mukaan *”Kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta.”* Säännöksestä ilmenee jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että velvollisuus järjestää perusopetusta kohdistuisi kunnan alueella asuvien oppivelvollisuusikäisten sijaan *”26 §:n 1 momentissa tarkoitetuille oppivelvollisuusikäisille”.* Säännöksen on katettava myös muut kuin oppivelvolliset, mutta 26 §:n 1 momentti viittaa ainoastaan oppivelvollisiin. Säännöksestä ei siten asianmukaisesti ilmene nykyistä säännöstä vastaavasti myös muiden kuin oppivelvollisten opetuksen järjestämisvastuu, eikä säännös ole täysin yhdenmukainen PL 16.1 §:n kanssa.

Oppivelvollisuuslaissa koulutuksen järjestäjälle säädettäisiin uusia oikeuksia ja velvollisuuksia. Oppivelvollisuuslaista ei ilmene, mitä koulutuksen järjestäjä -käsitteellä tarkoitetaan. Lain 4 §:n 3 momentin mukaan mitä tässä laissa säädetään koulutuksen järjestäjästä, sovelletaan myös opetuksen järjestäjään ja oppilaitoksen ylläpitäjään, ellei tässä laissa toisin säädetä. Laissa olisi syytä täsmentää, mitä mainituilla käsitteillä (koulutuksen järjestäjä, opetuksen järjestäjä ja oppilaitoksen ylläpitäjä) tarkoitetaan tai viitata lakeihin, joissa nämä määritellään (esim. lukiolain 3 §).

Oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttäminen

Oppivelvollisuuslain 7 §:ssä säädettäisiin oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämisestä. Voimassa oleva perusopetuslaki ei sisällä säännöksiä oppivelvollisuuden keskeyttämisestä. Keskeyttäminen liittyy toisaalta säädetyn velvollisuuden suorittamiseen mutta toisaalta myös perusoikeuteen saada opetusta maksutta. Lailla voidaan poiketa perusoikeuksista vain perusoikeusrajoitusten täyttyessä. Ehdotettua sääntelyä keskeyttämisestä voidaan pitää parannuksena nykyiseen oikeustilaan, kun nykyisin vain soveltamiskäytäntöön perustuvasta perusoikeusrajoituksesta säädettäisiin asianmukaisesti laissa. Keskeyttäminen olisi sidottu laissa säädettyihin perusteisiin, esimerkiksi pitkäaikaiseen sairauteen tai äitiysvapaaseen. Toisaalta niissä tilanteissa, joissa kyse on pikemminkin riittävän tuen puutteesta, keskeyttäminen saattaa olla opiskelijan kannalta selkeästi huonompi ja tämän perusoikeuksia enemmän rajoittava vaihtoehto.

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 opiskeluoikeus 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. Tulisiko henkilön hakea oppivelvollisuuden keskeyttämistä oppivelvollisuuslain nojalla ja opiskeluoikeutensa keskeyttämistä lukiolain nojalla?

Oppivelvollisuuden suorittaminen voidaan keskeyttää hakemuksesta määräajaksi tai toistaiseksi. Ehdotuksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, miten toistaiseksi keskeytettyä oppivelvollisuutta jatketaan ja tarkasteleeko alkuperäisen päätöksen tekijä säännöllisesti, onko keskeytysperusteet edelleen olemassa vai onko oppivelvollisen ilmoitettava olosuhteissaan tapahtuneesta muutoksesta? Keskeyttäminen kuitenkin linkittyy vahvasti yksilön oikeuteen ja velvollisuuteen. Kun ei ole säädetty mekanismeja toistaiseksi suoritetun keskeyttämisen arvioimiseksi, oikeusministeriö esittää sääntelyn oikeasuhtaisuuden takaamiseksi laista poistettavaksi säännöksen toistaiseksi keskeyttämisestä tai sääntelyä tarkennettavaksi.

Kurinpitoasiat

Ehdotuksessa koulutuksesta erottamisen perusteita ja menettelyä ei ole tarkoitus muuttaa, vaan kurinpitoasioista säädettäisiin jatkossakin kyseistä koulutusta koskevissa laeissa. Tämä merkitsisi oppivelvollisuuskoulutukseen liittyvän kurinpitosääntelyn hajanaisuutta ja mahdollisesti poikkeavia säännöksiä, mitä ei voida pitää tyydyttävänä asiantilana. Sinänsä kurinpitoasioita koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä on jonkin verran (PeVL 60/2010 vp, PeVL 43/2017 vp, PeVL 60/2010 vp vp, PeVL 35/2013 vp, PeVL 28/2004 vp, PeVL 74/2002 vp, PeVL 22/2017 vp), mutta arviot toisen asteen koulutuksen osalta ovat perustuneet koulutuksen luonteeseen PL 16.2 §:ään kuuluvana opetuksena, ei oppivelvollisuuteen kuuluvana.

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 perustuslaillisesta 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 velvoitettu suorittamaan oppivelvollisuuttaan, kun taas vapaaehtoisessa koulutuksessa olisi edelleen perusteltua, että opiskelija kurinpitotoimena menettäisi opiskeluoikeuden määräaikaisen erottamisen ajaksi. Myös erottamiseen liittyvä määräaika voisi olla pidempi vapaaehtoisessa koulutuksessa. Esityksessä ei ole kyetty asianmukaisesti perustelemaan hyväksyttävällä tavalla sitä, miten ehdotettu sääntely on näiltä osin yhdenmukainen perustuslain 6 §:n kanssa. Muut kuin oppivelvolliset olisi ehdotuksen mukaan erotettavissa tätä pidemmäksi ajaksi ja toistaiseksi, vaikka kyse olisi samanlaisesta rikkeestä. Sääntelyä ei näiltä osin voida pitää syrjimättömänä ja oikeasuhtaisena. Lisäksi kurinpitosääntely poikkeaa oppivelvollisuuslain 4 §:ssä listatuista koulutuksista annetuissa laeissa, mikä vaikuttaa sääntelyteknisesti epätyydyttävältä.

Oppivelvollisuuslain 8 §:n 1 momentin mukaan, jos oppivelvollinen on oppivelvollisuuslain 4 §:ssä tarkoitetussa koulutuksessa määräaikaisesti erotettu oppilaitoksesta tai hänen opiskeluoikeutensa 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. Myös kyseinen säännös on merkityksellinen suhteessa perusoikeuksiin, ja sääntelyn tulee täyttää perusoikeuspoikkeuksille asetettavat edellytykset. Säännös lieventää määräaikaisesta erottamisesta tai opiskeluoikeuden pidättämisestä oppivelvolliselle aiheutuvia haittoja sekä tekee sääntelystä oikeasuhtaisempaa. Kuitenkaan muilla kuin oppivelvollisilla ei olisi oikeutta opintojen suorittamiseen määräaikaisen erottamisen tai opiskeluoikeuden pidättämisen aikana. Omaksutulle ratkaisulle ei ole esitetty hyväksyttäviä perusteluja.

Muutoksenhaku

Osaan oppivelvollisuuslain mukaisia päätöksiä haettaisiin muutosta ensi vaiheessa oikaisuvaatimuksella. Omaksuttu 24 §:n 1 momentin rajaus, jossa oikaisuvaatimus koskisi ainoastaan pidennettyä oppivelvolli-

suutta, keskeyttämistä tai opiskelupaikan osoittamista koskevaa päätöstä, eikä esimerkiksi päätöstä majoituskorvauksesta ja matkakorvauksesta, 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 muutoksenhakukeinona on oikaisuvaatimus aluehallintovirastolle. Perusteluissa edelleen viitataan, että valituskielto 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. 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. Ehdotetuille valituskielloille voidaan arvioida esitetyn hyväksyttävät perustelut.

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).

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

Henkilötietojen käsittely

Oppivelvollisuuslaki

Oikeusministeriö on aiemmassa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen yhteydessä tulisi yksilöidä, millä tavoin esitys täsmentää tai täydentää yleistä tietosuoja-asetusta. Esityksessä kansallisen liikkumavaran käyttöä on selostettu ja perusteltu säätämisjärjestystä koskevan kappaleen sijaan lakiesitysten säännöskohtaisissa perusteluissa. Lakiehdotuksen 7 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan käsittelyn oikeusperusteena olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, jota

on perusteltu ohjaus- ja valvontavastuun toteutumisedellytyksillä, jotta asuinkunta saisi tietoonsa oppivelvollisen yksilöinti- ja yhteystiedot, minkä perusteella sääntelyllä olisi yleisen edun mukainen tavoite ja se olisi oikeasuhtaista.

Oppivelvollisuuslakiehdotusta koskevassa 23 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tiedonsaantioikeutta tietosisältöihin, jotka sisältävät muun lisäksi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia terveystietoja. Esityksen mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyperusteeksi on tunnistettu yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohta. Lisäksi esityksessä viitataan tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohtaan, jonka mukaan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa. Kyseinen tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohta on yhteydessä edellä mainittuun yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, jossa säädetään henkilötietojen käsittelyn edellytykseksi lailla säätämisen ohella myös se, että käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä ja oikeasuhtaista tavoitteeseen nähden. Esityksessä perustellaan tärkeää yleistä etua siten, että tiedonsaantioikeudella turvattaisiin henkilön sivistyksellisiä oikeuksia. Edelleen käsittelyn oikeasuhtaisuutta perustellaan tiedonsaantioikeuden rajaamisella välttämättömiin tietoihin 23 §:ssä määriteltyihin tarkoituksiin. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esityksessä on perusteltu erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä suhteessa kansallisen liikkumavaran käyttöön, eikä sillä ole huomautettavaa ehdotetun säännöksen tietosuojaoikeudellisista perusteista.

Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä

Valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annettuun lakiin lisättäisiin 11b §, jossa säädettäväksi oppivelvollisuusrekisterin yhteisrekisterinpitäjistä ja niiden vastuiden jaosta. Ehdotuksen mukaan Opetushallitus vastaisi oppivelvollisuusrekisteriin yleisestä toiminnasta sekä teknisestä käyttöyhteydestä tietojen tallentamista, käsittelyä ja luovutusta varten. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, jäljempänä tiedonhallintalaki) voimaantulon jälkeen teknisen käyttöyhteyden käsitteestä on ollut tarkoitus luopua. Tiedonhallintalain yhteydessä kumottiin useita erityislainsäädännön säännöksiä, jotka koskivat teknisen käyttöyhteyksien avulla tapahtuvaa tietojen luovuttamista. Oikeusministeriö katsoo, että lakiehdotuksessa olisi syytä käyttää yhtenäistä käsitteistöä tiedonhallintalain kanssa. Tässä yhteydessä olisi tarpeen arvioida, tulisiko kyseeseen mainitun lain 22 §:ssä tarkoitettu *tekninen rajapinta* vai 23 §:ssä tarkoitettu *katseluyhteys*.

Voimassa olevan lain 5, 18 ja 24 §:ssä säädetään opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisesta tietovarannosta, opiskelijavalintarekisterin ja korkeakoulujen valtakunnallisen tietovarannon yhteisrekisterinpidosta vastaavalla sääntelytekniikalla kuin nyt ehdotetaan säädettäväksi 11 b §:ssä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota, että myös voimassa olevan sääntelyn käsitteistö tulisi samassa yhteydessä päivittää vastaamaan yleislainsäädännön käsitteistöä.

Ehdotetun 11 b §:n mukaan *opetuksen ja koulutuksen järjestäjät, oppilaitosten ylläpitäjät ja kunnat vastaavat tallentamiensa tietojen yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetusta täsmällisyydestä sekä 16 artiklan mukaisesta rekisteröidyn oikeudesta tietojen oikaisemiseen. Opetushallitus vastaa muista yleisessä tietosuoja-asetuksessa rekisterinpitäjälle säädetyistä velvollisuuksista.* Kuten todettua, vastaavan sisältöisiä säännöksiä sisältyy jo voimassa olevaan lakiin. Oikeusministeriö huomioi jo esitysluonnosta koskevalla lausuntokierroksella antamassaan lausunnossa, että valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annettua lakia on muutettu hiljattain. Muutossäädös (568/2019) tuli voimaan 1.1.2020. Lain esitöiden (HE 260/2018 vp) ja voimassa olevien yhteisrekisterinpitosäännösten mukaan Opetushallitus vastaa kaikista rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta lukuun ottamatta tietosuoja-asetuksen 16 artiklassa säädettyä oikeutta tietojen oikaisemiseen.

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 79 kohdassa todetaan, että rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelu sekä rekisterinpitäjien velvollisuudet ja vastuut esimerkiksi valvontaviranomaisen suorittaman seurannan ja niiden toteuttamien toimenpiteiden yhteydessä edellyttävät, että asetuksessa säädetyt vastuualueet jaetaan selkeästi myös silloin, kun kyse on yhteisrekisterinpitäjistä.

Oikeusministeriö katsoo, että valiokuntakäsittelyssä tulisi arvioida, olisiko selvyyden vuoksi sekä voimassa olevia että ehdotettua 11 b §:ä koskevia säännöksiä tarpeen tarkentaa siten, että säännöksen tasolla todettaisiin, että Opetushallitus vastaisi muista rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta seuraavasti: Opetushallitus vastaa muista yleisessä tietosuoja-asetuksessa rekisterinpitäjälle säädetyistä velvollisuuksista *ja muista rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta.*

Vaikka vastaavanlaiset säännökset sisältyvät jo voimassa olevaan lakiin, oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että säännöksessä ehdotetaan yhteisrekisterinpitoa usean tahon kesken. 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 ehdotetussa yhteisrekisterinpitoa koskevassa säännöksessä huomioitu riittävästi viranomaisten toimivaltuuksia ja tiedonsaantioikeuksia koskevalle sääntelylle asetettavat vaatimukset erityisesti, jos tarkoituksena on luovuttaa salassa pidettäviä tietoja. Huomionarvioista tässä kokonaisuudessa on myös, että myös tietojen luovuttaminen on osin säädetty tapahtuvaksi rekisterien eikä viranomaisten tai muiden toimijoiden välillä.

Huoltajan valvontavastuu ja rangaistussäännös

Hallituksen esityksen oppivelvollisuuslain 9 ja 22 §:iin perustuvassa rangaistussääntelyssä on otettu huomioon oikeusministeriön lausunnossaan esittämiä näkökohtia. Huomionarvoista on, että huoltajan valvontavastuuta koskevassa 9 §:ssä huoltajan velvollisuus vaikuttaa laajemmalta (...huolehdittava siitä, että oppivelvollinen suorittaa oppivelvollisuuden...) kuin velvollisuuden rikkomista koskevassa 22 §:n rangaistussäännöksessä (...velvollisuutensa valvoa oppivelvollisuuden suorittamista...). Sille, että velvollisuus kuvataan rangaistussäännöksessä suppeammin kuin velvollisuutta koskevassa aineellisessa säännöksessä, ei sinänsä ole estettä, ja sääntely on näin ollen asianmukainen, mutta eroavuus on hyvä tiedostaa. Huoltajan tosiasialliset mahdollisuudet valvoa esimerkiksi jo toisella paikkakunnalla asuvan ja opiskelevan liki täysi-ikäisen huollettavan oppivelvollisuuden suorittamista vaikuttavat vähäisiltä, minkä vuoksi rangaistussäännös voisi tulla vain harvoin sovellettavaksi.