Perustuslakivaliokunta 19.10.2020

OPPIVELVOLLISUUDEN LAAJENTAMINEN (Hallituksen esitys oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi – HE 173/2020 vp)

Perustuslakivaliokunta pyytänyt minulta lausuntoa oppivelvollisuuden laajentamista koskevasta lakipaketista, joka kohdistuu kolmeenkymmeneen uuteen tai olemassa olevaan lakiin. Paketin ytimessä on perustuslain 16.1 §:ssä tarkoitettua oppivelvollisuutta konkretisoivan sääntelyn siirtäminen perusopetuslaista uuteen oppivelvollisuuslakiin.

Lakipaketti on valtiosääntöoikeudellisesti poikkeuksellisen merkittävä, sillä esityksellä puututaan toiseen kahdesta suoriteoikeustyyppisestä ns. subjektiivisesta perusoikeudestamme[1]. **Koska yksilöllä on oikeus vaatia viranomaiselta (ja viime kädessä tuomioistuimessa) subjektiivisen perusoikeutensa toteuttamista ja tähän liittyviä suoritteita julkiselta vallalta vetoamalla suoraan perustuslain säännökseen ohi tavallisen lainsäädännön ja sen toteuttamiseen varattujen määrärahojen, on perustuslakivaliokunnan oltava erityisen huolellinen täsmentäessään subjektiivisen perusoikeuden eli tässä tapauksessa perustuslain 16.1 §:n sisältöä.**

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on poikkeuksellisen laaja eikä perustuslakivaliokunnan minulle siitä lausumiseen antama aika ole mahdollistanut esityksen kaikkiin yksityiskohtiin perehtymistä. Koska esityksen hyväksyminen hallituksen esittämässä muodossa merkitsisi myös perustuslakivaliokunnan perustuslakia säädettäessä (eli perustuslainsäätäjän ominaisuudessa mietintövaliokuntana) tekemistä tulkintakannanotoista irtaantumista, monien yksityiskohtien käsittely on myös riippuvainen siitä, miten perustuslakivaliokunta lähestyy omista tulkintakannanotoistaan irtaantumista.

Edellä sanotun vuoksi **otan tässä lausunnossani kantaa vain hallituksen esityksen eräisiin keskeisimpiin valtiosääntökysymyksiin. Niinpä sitä, että en lausunnossani käsittele jotakin kysymystä pidä tulkita kannanotoksi siitä, että siihen ei liity valtiosääntökysymyksiä.** En ota kantaa tässä yhteydessä esimerkiksi kurinpitoa, muutoksenhakua tai huoltajan valvontavelvoitetta koskeviin kysymyksiin.

Sen jälkeen, kun perustuslakivaliokunta on muodostanut periaatteellisen kannan perustuslain 16 §:n tulkintaan ja muihin keskeisimpiin valtiosääntökysymyksiin, perustuslakivaliokunnan tulisi mielestäni jatkaa tarvittaessa asiantuntijakuulemisia esityksen yksityiskohtien käsittelemiseksi. Tämä riippuu toki siitä, kuinka laajalti muut

[1] Subjektiivisia perusoikeuksia, jotka asettavat julkiselle vallalle suoraan perustuslain tasolla (eli ilman täsmentävän lainsäädännön antamista) suoritevelvollisuuden, ovat perustuslain 16.1 §:n mukainen perusopetus, jonka perustuslakivaliokunta on käsitteellisesti kytkenyt oppivelvollisuuteen, ja perustuslain 19.1 §:n mukainen oikeus välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaan.

valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat käsitelleet esityksen yksityiskohtia. Jatkaessaan kuulemisia valiokunnalla olisi mahdollista syventyä esimerkiksi nivelvaihetta, vammaisten henkilöiden asemaa, rahoitussääntelyä, ammatillista koulutusta ja lukiokoulutusta koskeviin kysymyksiin vain muutamia lukuisista valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisistä teemoista mainitakseni. Käsillä olevan hallituksen esityksen kaltaisessa asiassa valiokunnan on nähdäkseni käsiteltävä esitykseen liittyvät valtiosääntökysymykset tavanomaista huolellisemmin.

Oppivelvellisuuslakipakettia koskevassa hallituksen esityksessä on mielestäni kysymys tärkeimmästä sivistyksellisiä oikeuksia koskevasta esityksestä, jota perustuslakivaliokunta on käsitellyt perusoikeusuudistuksen jälkeen eli nykymuotoisista sivistyksellisistä oikeuksista säätämisen jälkeen. Sivistyksellisten oikeuksien kannalta kysymys on oikeastaan samanlaisesta kokonaisuudessaan perusoikeusherkän oikeudenalan tai sääntelyalueen perusrakenteen uudelleenmuotoilusta kuin ns. sote-uudistus on ollut sosiaalisten oikeuksien kannalta. Asiaan merkittävyydestä ja aikajänteestä saa kuvan muistamalla, että oppivelvollisuuden käsillä olevan tyyppinen pidennys on ollut vireillä käytännössä vuoden 1971 koulutuskomitean sivistyksellisen yhdenvertaisuuden edistämistä käsitelleestä mietinnöstä lähtien.

Vaikuttaa siltä, että oppivelvollisuuslakipaketin oikeuden systematiikkaan kohdistuvaa merkitystä ei ole täysimääräisesti tunnistettu tai tunnustettu lainvalmistelun yhteydessä. Asia kytkeytyy osaltaan siihen, että koulutuksen lainsäädännön uudistamisesta on puuttunut muutaman viime vuosikymmenen ajan (1990-luvun ns. koulutuslainsäädännön kokonaisuudistuksen jälkeen) systemaattinen sääntelyalueen systematiikkaa, käsitteitä, periaatteita, teorioita ja ylipäänsä yleisiä oppeja kehittävä ote, jonka johdosta koulutuksen sääntelyinfrastruktuuri on fragmentoitunut ja muuntunut yhteiskuntapoliittisilta tavoitteiltaan epäkoherentiksi. Näin on muodostunut esimerkiksi elinikäisen oppimisen sääntelyn kehittämisen estävä oikeudellinen lukko, joka on luonteeltaan pitkälti valtiosääntöoikeudellinen[2].

Hallituksen esittämällä oppivelvollisuuslailla on valtaisa vaikutus sivistyksellisten oikeuksien yleisiin oppeihin ja perustuslain 16 §:ää konkretisoivan sääntelyn systematiikkaan, mikä näkyy osaltaan siinä, kuinka montaa lakia oppivelvollisuuden pidentämisen johdosta joudutaan muuttamaan. Ei riitä, että perustuslakivaliokunta ainoastaan arvioi oppivelvollisuuslakipaketin säätämisjärjestyksen, sillä huolehtiakseen perustuslain 22 §:n mukaisesta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamistehtävästä valiokunnan on tunnistettava myös oppivelvollisuuslain vaikutukset muuhun lainsäädäntöön ja perustuslain sääntelyyn.

On valitettavaa, että opetus- ja kulttuuriministeriö on laiminlyönyt opetustoimen lainsäädännön keskeisen käsitteistön kehittämisen (ns. yleislakien ajan tasalla pitämisen), sillä nyt esimerkiksi oppivelvellisuuslaissa käytettävän käsitteen ”koulutuksen järjestäjä” viittauskohde jää avoimeksi. Asialla on jossakin määrin

[2] Olen käsitellyt tätä vuonna 2019 Sitralle laatimassani selvityksessä, ks. https://www.sitra.fi/julkaisut/milla-ehdoilla/

valtiosääntöoikeudellinen ulottuvuus, mutta jää perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi, missä määrin se katsoo tämän esityksen yhteydessä ”hyvän lainsäädännön luomisen” osaksi valtiosääntöoikeudellista arviointitehtäväänsä. Kiinnitän kuitenkin perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevaa sääntelyä olisi kehitettävä kokonaisuutena oppivelvollisuuslain tultua hyväksytyksi.

***

Lapsen kasvatus ja opetus nostavat esiin yksilön vapauden ja valtiovallan väestöön kohdistuvien velvollisuuksien välisen ristiriidan. Valtiolla on positiivinen toimintavelvoite edistää väestön sivistystä ja tasata väestöryhmien välillä niin mahdollisuuksissa kuin lopputuloksissa esiintyviä sivistyseroja. Valtion on kuitenkin samalla kunnioitettava yksilöiden vapautta ja eri väestöryhmien (kuten erilaisten väestön piirissä esiintyvien uskonnollisten ryhmien) oikeutta maailmankatsomuksellisiin valintoihin. Asetelmaan mutkistaa vielä se, että lapsella saattaa olla tarvetta suojaan omia vanhempiaan tai muuta perhettään kohtaan, sekä se, että perheen jäsenet voivat kuulua useaan eri kieli- ja kulttuuriryhmään, jotka edustavat keskenään erilaisia maailmankatsomuksellisia lähtökohtia. Tästä syystä kasvatus ja opetus on valtiossa järjestettävä joustavasti erilaisia valintoja tukevaksi ja inklusiivisesti eri väestöryhmien opiskelua yhdessä mahdollistavaksi samalla, kun sen on suotava tilaa yksityiskouluille ja yksityisopetukselle. Valtio ei saa myöskään säätää ehdotonta koulunkäyntipakkoa. Lapsen kasvatuksen ja opetuksen järjestämistavalle valtiossa on siten lukuisista erisuuntaisista oikeudellisista velvoitteista nousevat rajat, joiden puitteissa lainsäätäjällä on harkintavalta kehittää valtiollista koulutusjärjestelmää kulloinkin yhteiskuntapoliittisesti tarkoituksenmukaiseen suuntaan. Aivan kuin perustuslain 19.3 §:stä ei voida johtaa valtion velvollisuutta järjestää sosiaali- ja terveyspalvelut juuri tietynlaisen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kautta ei perustuslain 16 §:stä voida myöskään johtaa valtion velvollisuutta luoda juuri tietynlainen koulutusjärjestelmä.

Yhteiskunnalla on velvollisuus tarjota koulutuspalveluita, joiden käyttäminen jää lasten ja vanhempien (sekä aikuisten oppijoiden) omaan harkintaan, kuitenkin niin, että toteuttaessaan perusoikeuksien turvaamistehtäväänsä valtiolla on myös oikeus suojata oppivelvollisuuden asettamisen kautta lapsen oikeutta opetukseen. **Näin piirtyy esiin oppivelvollisuuden oikeudellinen luonne: *kysymys on oikeutta toteuttavasta velvollisuudesta, jolla on selvä yhteiskunnallinen luonne*.** Käytännössä oppivelvollisuus asettaa jokaiselle velvollisuuden saavuttaa perustavanlaatuiset yhteiskunnassa toimimisen vähimmäisedellytykset (perustuslaissa tarkoitettuun) perusopetukseen osallistumisen kautta, sillä yhteiskunnan toimivuus edellyttää sen, että ihmiset pääsääntöisesti saavuttavat (perustuslaissa tarkoitettuun) perusopetukseen kuuluvat tiedot ja taidot.

***

Oppivelvollisuudella turvataan lapsen oikeus saada opetusta. Hallituksen esitys kytkeytyy siten perustavalla tavalla Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin (YK:n lapsen oikeuksien sopimus 28 artikla, YK:n kp-sopimus 18 artikla, YK:n tss-sopimus 13 artikla, UNESCOn yleissopimus syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla, Euroopan sosiaalinen peruskirja 9-10 artikla jne.). Oikeus saada opetusta on turvattava kaikille lapsille yhdenvertaisesti, jolloin ihmisoikeussopimusten oikeutta opetukseen koskeviin substanssiartikloihin kytkeytyy sopimusten sisältämä yhdenvertaisuussääntely sekä erinäisten ryhmien erityisiä oikeuksia koskevat sopimukset (mm. YK:n vammaissopimus). Hallituksen esityksessä tätä oikeusperustaa on selostettu nähdäkseni sangen deskriptiivisesti ja vaikutusarviot ovat valitettavan ohuita. Hallituksen esitystä laadittaessa on selvästi keskitytty tarkastelemaan oppivelvollisuuden laajentamista ns. keskimääräisen lapsen näkökulmasta, vaikka valtiosääntöoikeudelliseen tarkasteluun tarvittaisiin tietoa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevista ja keskimääräisestä poikkeavista henkilöistä. Ilmiö liittyy laajemmin lainvalmistelukulttuuriimme, jossa tarkastelu kiinnitetään edelleen liiaksi jonkinlaiseen ”yhtenäiseen väestöön”.

Ihmisoikeusnäkökulmasta huomio kiinnittyy siihen, että hallituksen esitykseen sisältyy puutteita haavoittuvien ryhmien asemaan ja yhdenvertaisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Esityksessä ei ole esimerkiksi tunnistettu ja turvattu riittävästi kuurojen ja kuulovammaisten tulkkauspalveluita eikä viittomakielisten oppilaiden asemaa (perusteluihin otetulla pitkällä jaksolla ei ole yhteyttä itse lakitekstiin vaan kysymys on ns. perustelujen oikeudellisesti merkityksettömästä koristelusta). Esitystä ei ole myöskään suhteutettu kovinkaan onnistuneesti YK:n vammaissopimuksen sääntelykehikkoon, sillä siinä on sivuutettu vammaisten koulupolkujen erilaisuus, esteettömyys ja saavutettavuuskysymykset sekä se, kuinka vammaisen lapsen oikeus perhe-elämään ja vanhempien tukeen voi heikentyä, silloinkin, kun vammaisen lapsen maksuton oppivelvollisuusopetus voidaan turvata. Tämä liittyy siihen, että sivistyksellisiä oikeuksia koskevaa lainsäädäntöä säädettäessä on ylipäänsä huomioitu heikosti tämä näkökulma. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt aihepiiriin liittyviin perus- ja ihmisoikeusongelmiin sekä niistä nousevaan lainvalmistelutarpeeseen lukuisia kertoja lukuisten eri hallituksen esitysten (varhaiskasvatus, ammatillinen opetus, ns. SORA-lainsäädäntö jne.) yhteydessä huomiota ilman, että asiasta valtioneuvostossa vastaava opetus- ja kulttuuriministeriö on ryhtynyt lainvalmistelutoimiin. **Perustuslakivaliokunnan on nähdäkseni ankarasti ohjattava valtioneuvostoa käynnistämään laajamittainen ja kokonaisvaltainen selvitys vammaisten henkilöiden sivistyksellisten oikeuksien toteutumisesta sekä ohjattava valtioneuvosto tuomaan eduskuntaan vammaisten henkilöiden oikeudet kaikissa koulutusjärjestelmän osissa ja muissa sivistyspalveluissa turvaava lainsäädäntöpaketti.**

Nähdäkseni aihepiiri vaatii sellaista lainvalmistelua, jonka toteuttaminen kuuluu valtioneuvoston tehtäväpiiriin. Puutteet eivät kuitenkaan muodosta niitä yleisellä tasolla tarkastellen estettä hallituksen esityksen mukaisesta oppivelvollisuuden laajennuksesta säätämiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, koska perustuslakivaliokunta ei ole aiemminkaan lausuntokäytännössään katsonut niiden muodostavan estettä tavallisen lain säätämisjärjestyksen käytölle. Kiinnitän kuitenkin perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että

perustuslakivaliokunnan vaadittua ponsikannanotossa vammaisia lapsia koskevan sääntelyn täydentämistä varhaiskasvatuslakiin (PeVL 17/2018 vp) sivistysvaliokunta teki vain kosmeettisia ja YK:n vammaissopimuksen velvoitteiden näkökulmasta riittämättömiä täydennyksiä. Pidän huolestuttavana, että perustuslakivaliokunnan vammaisten henkilöiden sivistyksellisten oikeuksien turvaamista koskevat erilaiset ja eriasteiset valtiosääntöoikeudelliset huomiot eivät näytä johtavan vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksia aidosti turvaavan ja edistävän sääntelyn säätämiseen.

***

Kansallisen valtiosäännön tasolla yllä mainitut ihmisoikeusvelvoitteet kiinnittyvät perustuslain 22 §:n kautta perustuslain 16 §:ään. Pykälän 1 momentin mukaan ensinnäkin jokaisella on oikeusmaksuttomaan perusopetukseen ja toiseksi oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Pykälän 2 momentin 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 16.1 §:n säännös oppivelvollisuudesta on perustuslaillinen toimeksianto. Lainsäätäjän on annettava oppivelvollisuudelle sisältö, joka ei saa olla jo edellä käsiteltyyn viitaten mielivaltainen.

Oppivelvollisuuden on oltava henkilölliseltä laajuudeltaan täydellisen poikkeuksetta yleinen, koska sivistykselliset perusoikeudet ja valtion positiivinen toimintavelvoite sivistyksellisen yhdenvertaisuuden turvaamiseen koskee kaikkia. Oppivelvollisuuden sisällöllinen ydin asettaa lapselle velvollisuus hankkia tietyt ”täysimääräisen yhteiskunnallisen toimijuuden” edellyttämät perustavat tiedot ja taidot, joita vastaa valtion velvollisuus järjestää mahdollisuus näiden hankkimiseen. Vaikka ihmisoikeussopimukset käyttävät (suomeksi käännettynä) ilmaisua ”pakollinen opetus”, niissä ei puhuta koulupakosta vaan ”pakollinen opetus” on ymmärrettävä oppimäärän sisällön omaksumisen pakoksi, jossa sillä missä, milloin ja miten sisällöt omaksutaan ei ole merkitystä. Oppivelvollisuutta ei voida siten järjestää pakottamalla kaikki hankkimaan tiedot ja taidot tietyssä suljetussa koulutusjärjestelmässä – vaihtoehtoja on oltava eikä julkinen valta saa sulkea erilaisia vaikkapa sairaiden, vammaisten tai vähemmistökieliä puhuvien väestöryhmiin tai erilaisiin valtaväestöstä poikkeaviin maailmankatsomuksiin kiinnittyviä henkilöitä oppivelvollisuuden ulkopuolelle siitä syystä, että he eivät halua tai kykene suorittamaan oppivelvollisuutta väestön enemmistölle tarkoitetuissa oppimisympäristöissä. Asia on todettu oikeuskirjallisuudessa vakiintuneesti ja yksiselitteisesti[3].

[3] Esim. Arajärvi (2006): Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet, s. 99. Ks. myös Mäkelä (2013): Yhdenvertainen oikeus sivistykseen.

Nähdäkseni hallituksen esityksessä on tähän liittyviä valtiosääntöjännitteitä, joista eräitä käsittelen myöhemmin tässä lausunnossa. **Oppivelvollisuuden ehdottoman ja aukottoman kuulumisen aivan jokaiselle oikeudenkäyttöpiirissämme tosiasiassa olevalle (sisältäen sairaat, vammaiset, paperittomat jne.) siten, ettei ”oppivelvollisuutta voi missään tilanteessa keskeyttää ja laittaa hyllylle odottamaan, että siitä vapautuu iän perusteella” turvaaminen on nähdäkseni välttämätön edellytys oppivelvollisuuslakipaketin käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.**

Perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksen yhteydessä eli perustuslakia säädettäessä todennut nimenomaisesti, että ”[perustuslain 16.1 §:n] säännös ei estä laajentamasta tai supistamasta oppivelvollisuutta nykyisestä”. Oppivelvollisuuden lyhentäminen tulisi arvioitavaksi perusoikeuksien heikennyskielto-opin näkökulmasta. Koska hallitus ei esitä tällaista, en käsittele aiheeseen liittyvää valtiosääntödoktriinia tarkemmin muutoin kuin nostamalla esiin sen, että esitykseen sisältyvät oppivelvollisuuden keskeyttämistä koskevat säännökset voivat äärimmillään johtaa joidenkin yksilöiden kohdalla oppivelvollisuuden lyhenemiseen nykyisestä. Kuten todettua, pidän tällaista perustuslainvastaisena.

Kaikkien ihmisten yleisen ja yhtäläisen oppivelvollisuuden laajentamisen voi katsoa merkitsevän perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä sen kohottaessa väestön koulutustasoa, laajentaessa maksutonta koulutusta ja edistäessä muutoinkin niitä päämääriä, jotka ovat niin sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen kuin kansallisen sääntelyn taustalla. Oppivelvollisuuden laajentamisen tueksi on esitettävissä hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla niin oikeudellisiin velvoitteisiin kuin empiirisiin tosiasioihin liittyviä tekijöitä, joiden olemassa oloa ei poista se, että esitys ei ole niiden selostamisen osalta teknisesti aivan onnistunut.

Kun perustuslakivaliokunta on perustuslakia säätäessä sinällään hyväksynyt sen, että oppivelvollisuutta voidaan laajentaa hallituksen nyt esittämällä tavalla, ja kun laajentaminen merkitsee kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden edistämistä kansallisessa lainsäädännössä, nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on lähtökohtaisesti sopusoinnussa perustuslain kanssa.

***

Samalla on kuitenkin todettava, että perustuslakivaliokunta on peruoikeusuudistuksen yhteydessä katsonut, että ”[Perustuslain 16 §:n ensimmäisen] 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.”

Perustuslainsäätäjänä (mietintövaliokuntana) perustuslakivaliokunta on siten perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslain esitöissä katsonut, että kaikki oppivelvollisuuden piiriin kuuluva opetus on ”perustuslaissa tarkoitettua perusopetusta”, vaikka tavallisen lain tasoiseen perusopetukseen voi tämän ohella

myös kuulua muuta kuin oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaa opetusta kuten esimerkiksi nykyisen perusopetuslain mukaista lisäopetusta.

Tässä yhteydessä lienee syytä selventää perustuslain 16.1 §:ään otetun perusopetuksen käsitteen ja perustuslain 16.2 §:ään otetun perusopetuksen jälkeisen opetuksen käsitteen suhdetta perustuslain 16.1 §:ään sisältyvään oppivelvollisuuden käsitteeseen. Asetelma on nähdäkseni yksinkertainen: perutuslain perusopetuksen käsite viittaa oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaan opetukseen ja perustislain 16.2 §:n perusopetuksen jälkeisen opetuksen käsite oppivelvollisuuden jälkeiseen koulutukseen. Oikeastaan perustuslain 16.1-2 § kuuluu näin selvennettynä (ja olisi ollut kenties selkeämpää oppivelvollisuuden laajuuden muuttamisen näkökulmasta kirjata asia perustuslain tekstiinkin tässä muodossa):

> **”Jokaisella on oikeus maksuttomaan oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaan opetukseen. Oppivelvollisuuden laajuudesta säädetään lailla.**
>
> **Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaa opetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.”**

Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä ottaman kannan perusteella on siten selvää, että oppivelvollisuuden laajentaminen muuttaa oppivelvollisuuteen piiriin siirtyvän koulutuksen asemaa siten, että opetus on maksutonta suoraan perustuslain 16 §:n 1 momentin nojalla, jolloin maksuttomuudesta ei voida poiketa missään muodossa lailla. Hallituksen esitykseen sisältyy säännöksiä, jotka irtaantuvat tästä lähtökohdasta. Nähdäkseni kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, jotka edellyttävät valtion käytössä olevien voimavarojen puitteissa kohti täysimääräistä maksutonta opetusta etenemistä, eivät salli tällaista irtaantumista.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan:

> ”Toisen asteen koulutukseen liittyy kuitenkin erityispiirteitä, joiden vuoksi oikeus maksuttomaan oppivelvollisuuskoulutukseen tulee voida asettaa toisenlaiseen tarkasteluun kuin perusopetuksen osalta. Toisen asteen koulutuksen kantava periaate on vapaa hakeutumisoikeus, jonka puitteissa henkilö voi hakeutua opiskelemaan omien taipumustensa ja kiinnostuksen kohteidensa mukaista koulutusalaa. Vapaan hakeutumisoikeuden perusteella opiskelijalla on mahdollisuus hakeutua myös erilaisia tietoja ja taitoja painottaviin erityisen koulutustehtävän saaneisiin oppilaitoksiin. Lisäksi toisen asteen koulutuksessa opiskelijalla on usein käytettävissään erilaisia valinnaisia osaamisen hankkimistapoja ja opintoja täydentäviä toimintoja, jotka ovat voineet nykykäytännön mukaisesti olla osittain myös maksullisia. Toisen asteen koulutuksessa opiskelijat ovat myös iältään vanhempia kuin

perusopetuksen oppilaat, jolloin heiltä voidaan kohtuudella yleisesti olettaa ikään ja kehitystasoon liittyviä vaatimuksia.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi eräitä rajoituksia oppivelvollisuuskoulutuksen maksuttomuuteen. Näiden rajoitusten hyväksyttävyyttä, välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta tulee punnita suhteessa siihen, miten laajasti niillä rajoitetaan oppivelvollisen oikeutta maksuttomaan oppivelvollisuuskoulutukseen ja toisaalta siihen, minkälaisia koulutukseen liittyviä kustannuksia voidaan kohtuudella edellyttää kustannettavaksi julkisin varoin. Rajoituksia tulee tarkastella myös perustuslain 16 §:n 2 momentin sekä yhdenvertaisuuden kannalta.

Esityksessä ehdotetaan, että poikkeuksia oppimateriaalien ja työvälineiden maksuttomuuteen voisi olla erityistä harrastuneisuutta painottavissa koulutuksissa, kuten lukiolain mukaisissa erityisen koulutustehtävän lukioissa tai erityistaitoja painottavissa ammatillisissa tutkinnoissa. Näissä koulutuksissa on tyypillistä, että opiskelijat tai heidän huoltajansa hankkivat omalla kustannuksellaan esimerkiksi sellaisia urheiluvälineitä tai soitininstrumentteja, joita oppivelvollinen on käyttänyt jo ennen opintojen aloittamista ja jotka opiskelun jälkeen jäävät opiskelijan haltuun ja käytettäväksi jatko-opinnoissa, työelämässä tai muussa toiminnassa. Ehdotettu säännös ei rajoittaisi henkilön oikeutta maksuttomaan oppivelvollisuuskoulutukseen, sillä 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. Edellä tarkoitetuissa koulutuksissa oppivelvollisella ei olisi mahdollisuutta saada kaikkia opiskelun edellyttämiä välineitä maksutta, mutta ei voida kohtuudella edellyttää, että hyvinkin kalliita oppivelvollisen henkilökohtaisessa käytössä olevia ja myös muussa kuin opetustoiminnassa käytettäviä välineitä kustannettaisiin julkisin varoin.”

Katson, että hallituksen esityksen perustelut eivät rakennu perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä vahvistamille perustuslain 16 §:n tulkintalähtökohdille eivätkä ne ole yhteensopivia sivistyksellisiin oikeuksiin liittyvän kansainvälisen ihmisoikeuskehikon kanssa. **Hallituksen esityksen hyväksyminen tavallisen lain säätämisjärjestyksessä edellyttää siten joko perustuslakivaliokunnan irtaantumista perusoikeusuudistuksen yhteydessä esittämistään tulkintalinjoista taikka lakipaketin lukuisien säännösten muuttamista siten, että oppivelvollisuuden piirissä oleva koulutus on täysimääräisesti maksutonta.**

Kiinnitän tässä yhteydessä huomion siihen, ettei perusoikeusjärjestelmä voi hyväksyä oikeudellisesti kestäväksi esimerkiksi argumenttia siitä, että ”ei voida kohtuudella edellyttää, että hyvinkin kalliita oppivelvollisen henkilökohtaisessa käytössä olevia ja myös muussa kuin opetustoiminnassa käytettäviä välineitä kustannettaisiin julkisin varoin”. Tämä on toki yksi teema, jota on syytä arvioida

perustuslakivaliokunnassa huolella, mutta ilman tietoa siitä, kuinka perustuslakivaliokunta nyt suhtautuu perustuslain 16 §:n tulkintadoktriinin kehittämiseen, en pidä mahdollisena lausua yksityiskohdista tarkemmin.

On sinällään totta, että esimerkiksi musiikin ammattiopetusta on usein tarkoituksenmukaista antaa siten, että opetuksessa käytettävä instrumentti on opiskelijan omistama. Oppivelvollisuuden ja sitä kautta maksuttoman opetuksen piiriin kuuluvaa musiikin opetusta on kuitenkin voitava viime kädessä järjestää siten, että oppilaan ei ole välttämätöntä hankkia instrumenttia itselleen. Tässä yhteydessä on syytä tunnistaa myös kytkökset toimeentuloturvajärjestelmään ja viime kädessä toimeentulotukeen, mitä esityksessä ei ole tehty. En mene tässä yhteydessä teemaan syvemmälle.

Perustuslakivaliokunta on suhtautunut perusopetuksen ja sitä kautta oppivelvollisuuskoulutuksen maksuttomuuden alaan laajasti (asia on viimeksi käynyt ilmi ns. koronapoikkeuksista säädettäessä ks. PeVL 18/2020 vp ym.) edellyttäen lähtökohtaisesti kaikkea koulutukseen liittyvää maksuttomaksi. Asiaa on perustellut erityisesti perutuslain 6 §:ään kiinnittyvät yhdenvertaisuuslähtökohdat. Aivan kaikista laillisuusvalvonnassa käsitellyistä kysymyksistä ei ole kuitenkaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, kuinka vakiintuneen käytännön mukaan opetuksen maksuttomuus kattaa myös kaikki koulun työaikana toteutetut ja vuotuiseen suunnitelmaan kirjatut retket, vierailut ja muun vastaavan koulun ulkopuolella tapahtuvan toiminnan (ks. EOAK/1120/2018). Perustuslakivaliokunta ei ole käsitellyt asiaa. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan tulisi vahvistaa tämä vakiintunut tulkinta mm. oikeusasiamiehen esiin tuomin perustein ja ulottaa se perusoikeusuudistuksen yhteydessä lausumaansa vedoten nyt laajennettavan oppivelvollisuuden alueelle kokonaan. Hallituksen esitys ei kuitenkaan, kuten jo yllä todettua, lähde tästä. Kuten olen yllä todennut, perustuslakivaliokunnan on harkittava missä määrin se irtaantuu perusoikeusuudistuksen yhteydessä luomastaan doktriinista tai sen on edellytettävä lakipaketin muuttamista vakiintuneeseen doktriiniin sopivaksi.

Edellä lausuttu on merkityksellinen kuntien tehtäväsääntelyn ja siihen kytkeytyvän rahoitusperiaatteen näkökulmasta. Ottamatta kantaa yksityiskohtiin totean, että perustuslakivaliokunnan on huolehdittava, että esitys on täysimääräisesti yhteensopiva perustuslakivaliokunnan vakiintuneen perustuslain 121 §:n tulkintadoktriinin kanssa (ottaen huomioon esimerkiksi hoitajamitoituksen yhteydessä lausutun).

***

Hallituksen esityksen yhteydessä nousee väistämättä esiin se kysymys, että, kun toisen asteen koulutus (osin) sekä perusopetuksen ja toisen asteen nivelvaiheen opetus siirtyvät perustuslain 16 §:n 2 momentin piiristä säännöksen 1 momentin subjektiivisen oikeuden piiriin, ne tavallaan siirtyvät ”perusopetuksen piiriin” käsitteen ”perusopetus” perustuslainsäätäjän eli perustuslain tarkoittamassa merkityksessä. Hallituksen esitys on mielestäni ongelmallisella tavalla tunnoton tälle. Ilmiö on saman tyyppinen kuin mitä varhaiskasvatuksen

hallinnonalasiirron yhteydessä tapahtui: opetus- ja kulttuuriministeriö katsoi tuolloin hallituksen esityksessä hallinnonalasiirron myötä varhaiskasvatuksen valtiosääntöisen kiinnekohdan siirtyneen perustuslain 19 §:stä perustuslain 16 §:ään, mutta perustuslakivaliokunta torjui tämän ajatuksen vedoten perustuslain käsitteistön autonomisuuteen ja siihen, että perustuslain systematiikassa perustuslainsäätäjän tarkoittamalla tavalla varhaiskasvatus konkretisoi perustuslain 19 §:ää.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan olisi oppivelvollisuuslaista lausuessaan pidettävä kiinni siitä, että oppivelvollisuusopetus on kokonaisuudessaan perustuslainsäätäjän tarkoittamaa ”perusopetusta”. Tästä toki seuraa tavallisen lain tarkoittaman perusopetuksen ja ”perustuslain tarkoittaman perusopetuksen” irtaantuminen toisistaan tavalla, joka antaa kenties aihetta sivistyksellisiä oikeuksia koskevan perustuslaintasoisen sääntelyn käsitteistön tarkastamiselle (aivan kuten itse asiassa jo varhaiskasvatuksen, työllisyyskoulutuksen, jatkuvan oppimisen, esiopetuksen, taiteen perusopetuksen ja vapaan sivistystyön kohdalla on todettu ottaen vielä huomioon perustuslain tietynasteinen tunnottomuus ammattikorkeakouluissa annettavaa ylintä opetusta kohtaan). **Nähdäkseni hallituksen esitys perustuu perustuslain 16 §:n virheelliselle tulkinnalle kiinnittäen perustuslain 16.2 §:ään sellaista oppivelvollisuusopetusta, joka pitäisi kiinnittää perustuslain 16.1 §:n ”perustuslain tarkoittamaan perusopetukseen”. Katson, että hallituksen esityksen yksityiskohtien arviointi on monin tavoin kytköksissä siihen, jakaako perustuslakivaliokunta tämän päätelmäni vai yhtyykö se hallituksen esityksen päätelmiin, jotka merkitsevät irtaantumista perustuslain säätämisen yhteydessä todetusta ja joita itse pidän perustuslainvastaisina.**

Korostan kuitenkin, että nähdäkseni kysymys ei ole sellaisesta asiasta, joka tekee sinällään nyt esitetystä oppivelvollisuuden laajennuksesta millään muotoa perustuslainvastaisen. **Oppivelvollisuuden laajennus hallituksen esittämän perusratkaisun muodossa on valtiosääntöoikeudellisesti täysin hyväksyttävissä, vaikka esityksessä omaksuttua tulkintaa osan laajennetusta oppivelvollisuudesta kytkemisestä perustuslain 16.2 §:ään ei hyväksyttäisi. Kun kysymys on subjektiivisen perusoikeuden (PL 16.1 §) ja perustuslaillisen toimeksiannon (PL 16.2 §) välisen rajan määrittämisestä, asia on kuitenkin kaikkea muuta kuin valtiosääntöoikeudellisesti vähäpätöinen.**

Nähdäkseni ”oppivelvollisuus = perustuslain 16.1 §:n subjektiivisen oikeuden alaan kuuluva (perus)opetus” yhteyden katkaiseminen merkitsee sellaista heikennystä perustuslainsäätäjän perusoikeusuudistuksen yhteydessä ilmaisemaan selväsanaiseen tahtoon, että yhteyttä ei mahdollista katkaista tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Kun hallituksen esitykseen ei sisälly ehdotusta perustuslain muuttamisesta, yhteyttä ei voida katkaista.

Menemättä tässä yhteydessä vielä yksityiskohtiin katson, että oppivelvollisuuslakipakettia on lukuisissa kohdin muutettava siten, että se on linjassa perustuslainsäätäjän ilmaiseman ”oppivelvollisuus =

perustuslain 16.1 §:n subjektiivisen oikeuden alaan kuuluva (perus)opetus" -linjauksen kanssa. Korostan, että perustuslakivaliokunta on arvioidessaan perustuslain 74 §:n mukaisesti hallituksen esityksiä sidottu siihen, mitä perustuslakivaliokunta on perustuslainsäätäjänä perustuslain esitöissä lausunut. Perustuslakivaliokunta on siten hallituksen esityksen perustuslainmukaisuutta arvioidessaan sidottu itse antamiinsa perustuslain esityölausumiin (eli omiin perustuslainsäätämisen yhteydessä laatimiin mietintöihinsä) erilaisella tavalla kuin omaan lausuntokäytäntöönsä (perustuslain tulkintadoktriiniin). Hallituksen esitys ei valitettavasti nähdäkseni täysin rakennu tälle tulkintalähtökohdalle.

Asiassa on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä, että perustuslain 80.1 § edellyttää jokaisen oikeuksista ja velvollisuuksista säädettävän lailla. Tämäkin kytkee oppivelvollisuuden ja maksuttoman perusopetuksen toisiinsa, toisin kuin hallituksen esityksessä katsotaan.

***

Esityksen korjaamisen valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttäväksi avain on nähdäkseni siinä, että sama koulutus voi olla jollekin opetukseen osallistuvalle perustuslain 16.1 §:n mukaista oppivelvollisuuskoulutusta ja jollekin perustuslain 16.2 §:n mukaista oppivelvollisuuden jälkeistä koulutusta. Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisesti virheelliset ajatusrakennelmat johtunevat nähdäkseni osittain tämän asian sivuuttamisesta. Ajatellaan vaikkapa ammatillista koulutusta. Siihen voi osallistua niin peruskoulupohjalta kuin lukion jälkeen. Peruskoulupohjalta sitä (HE:n pohjalta alle 18-vuotiaana) suorittavalle kysymys on uudessa oppivelvollisuusjärjestelmässä oppivelvollisuuskoulutuksesta (joka kiinnittyy perustuslain 16.1 §:ään), kun taas ylioppilastutkinnon ja siten oppivelvollisuuden suorittaneelle tämän opiskelijatoverille kysymys on perustuslain 16.2 §:ään kiinnittyvästä oppivelvollisuuden jälkeisestä koulutuksesta.

Toistan siis, että voimassa oleva perustuslain 16.1-2 § kuuluu tulkinnallisesti selvennettynä oppivelvollisuuden laajuuden muuttamisen näkökulmasta näin:

> **"Jokaisella on oikeus maksuttomaan oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaan opetukseen. Oppivelvollisuuden laajuudesta säädetään lailla.**
>
> **Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaa opetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä."**

Kun tämä asetelma hahmottuu, monet näennäisesti perustuslain 6 §:ään kiinnittyvät epäaidot yhdenvertaisuusongelmat muuttuvat selkeämmiksi. Kun lainsäätäjällä on valta määrätä oppivelvollisuuden sisällöstä asettamalla esimerkiksi nyt ehdotetulla tavalla oppivelvollisuuden ja sitä kautta perustuslain 16.1 §:ssä tarkoitetun maksuttomuuden piiriin ”lukion tai ammatillisen koulutuksen suorittaminen kerran”, niin ”vasta ensimmäistä kertaa lukiossa tai ammatillisessa oppilaitoksessa opiskelevan” ja ”jo toista tutkintoa siellä suorittavan” asettaminen esimerkiksi maksuttomuuden suhteen eri asemaan ei ole perustuslain kieltämää syrjintää. Erilaisen kohtelun taustalla on oppivelvollisuuden alan valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävä rajaaminen, jonka puitteissa molempia henkilöitä on kohdeltu yhdenvertaisesti heidän suorittaessaan ensimmäistä eli oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaa tutkintoa.

Vaikka hallitus ei olekaan esitettänyt hyväksyttävänä pidettäviä perusteluja sille, miksi joillekin samaa koulutusta suorittaville koulutus ei olisi maksutonta, kun se toisille on, erilaiselle kohtelulle on eräissä tilanteissa esittävissä perustuslain 6 §:n näkökulmasta hyväksyttävä syy. En käy esitystä tältä osin nyt yksityiskohtaisesti läpi, mutta totean yleisellä tasolla, että hallituksen esityksessä on siis vakava ajatusvirhe, kun se rakentuu oppirakennelmalle, jossa esimerkiksi lukio on kiinnitettävä kokonaisuudessaan joko perustuslain 16.1 §:ään tai 16.2 §:ään. Tämän ajatusvirheen taustalla on sen unohtaminen, että perusoikeuksissa on kysymys yksilön oikeuksista ja että sama koulutuspalvelu voi yhdellä yksilöllä liittyä perustuslain 16.1 §:n mukaisten oikeuksien toteuttamiseen ja toisella yksilöllä perustuslain 16.2 §:n mukaisten oikeuksien toteuttamiselle. Kun perustuslakivaliokunta pitää tämän mielessään, se kykenee nähdäkseni ohjaamaan oppivelvollisuuslakipaketin korjaamista siten, että esitys on korjattavissa eduskuntakäsittelyn yhteydessä ilman tarvetta sen palauttamiseen valtioneuvostossa tapahtuvaan perusvalmisteluun.

***

Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden ja perustuslain 16.1 §:n vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan oppivelvollisuus koskettaa kaikkia. Esitetyn oppivelvollisuuslain 2 §:n mukaan oppivelvollisia ovat kuitenkin vain Suomessa vakinaisesti asuvat lapset. Säännös on perustuslainvastainen ja tulee muuttaa sellaiseksi, ettei yksikään oppivelvollisuusikäinen rajaudu oppivelvollisuuden ulkopuolelle. Säännöksen muuttaminen on tärkeä esimerkiksi paperittomien oikeusaseman turvaamisen kannalta.

***

Oppivelvollisuuslaista puuttuu säännös, jonka mukaan maksuttomuus ulottuu myös valmentavaan koulutukseen osallistuviin oppivelvollisiin. Perustuslain 6 §:ään palautuvista syistä esityksen hyväksyminen tavallisen lain säätämisjärjestyksessä edellyttää tällaisen säännöksen lisäämistä.

Ylipäänsä perustuslakivaliokunnan on kiinnitettävä huomiota siihen, että maksuttomuutta ei rajata esimerkiksi maahanmuuttajuuden perusteella, sillä valiokunta on katsonut tämän kielletyksi alkuperään perustuvaksi syrjinnäksi (esim. PeVL 55/2016 vp).

***

Hallituksen esityksessä todetaan, että aikuisten perusopetus ei kuulu perustuslain 16.1 §:ssä tarkoitetun universaalin perusopetusoikeuden piiriin. Ajatus on nähdäkseni osin virheellinen. Aikuisten perusopetus kuuluu oppivelvollisuuden piiriin siltä osin, kun kysymys on oppivelvollisuuskoulutuksesta. Hallitus tarkoittanee, että aikuiset eivät ole 18 vuotta ylittäneinä oppivelvollisia esityksen mukaan. Tässä tulee näkyviin nykyisen perustuslain 16 §:n ongelma. Jos 16.1 § koskee edellä mainitsemallani tavalla käytännössä oppivelvollisuusopetusta ja 16.2 § oppivelvollisuuden jälkeistä opetusta, niin ”aikuisten perusopetus” ei oikein istu kehikkoon.

Kun kuitenkin katsomme perustuslain 16.2 §:ää lähemmin huomaamme siinä käytetyn ilmaisua ”muuta kuin perusopetusta”, joka siis tarkoittaa muuta kuin oppivelvollisuusopetusta, kun olemme selventäneet perutuslain 16.1 §:n ja 16.2 §:n suhteen. Nyt ”aikuisten perusopetus” äkisti istuukin sääntelykehikkoon. **Hallitus yrittää perustuslain käsitteistön kielellä ilmaisten sanoa, että ”aikuisten perusopetus” ei ole ”perustuslaissa tarkoitettua perusopetusta” vaan sen sijaan ”perustuslaissa tarkoitettua muuta kuin perusopetusta”. Näin syntyy hieman omituinen perustuslain ja tavallisen lain käsitteistön semanttisen merkin samanlaisuuden mutta tarkoitteen erilaisuuden synnyttämä väite ”perusopetus ei ole perusopetusta”, mutta kiinnittämällä huomio tarkoitteisiin voimme siis selventää sen muotoon ”aikuisten kohdalla perusopetuslaissa tarkoitettu perusopetus ei ole perustuslaissa tarkoitettua perusopetusta”.**

Nyt kun olemme saaneet selvennettyä hallituksen väitteen, perustuslakivaliokunta voi ottaa siihen kantaa. En tässä lausunnossani tietämättä perustuslakivaliokunnan linjausta perustuslain 16.1 §:n tulkinnasta, kykene arvioimaan vielä aikuisten perusopetusta koskevaa sääntelyä enempää. Kiinnitän kuitenkin perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että arviointi on kiinnitettävä perustuslain ohella ihmisoikeuskehykseen.

***

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimuksen 24 artiklan mukaan koulutus on taattava kaikille ihmisille riippumatta vammasta. **Pidän oppivelvollisuuslakiin sisältyvää sairaudesta tai vammasta johtuvaa oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämistä YK:n vammaissopimuksen vastaisena. Aivan erityisen ongelmallinen ns. toistaiseksi keskeyttäminen. Keskeyttämissääntelylle ei ole esitetty perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta hyväksyttävää perustelua ottaen huomioon julkisen vallan velvollisuus rakentaa koulutusjärjestelmä siten, että kaikki ihmiset voivat vammasta tai sairaudestaan**

huolimatta suorittaa oppivelvollisuuskoulutuksen eli perustuslain 16.1 §:n mukaisen ”perustuslaissa tarkoitetun perusopetuksen”. Katson, että hallituksen esittämä sääntely on perustuslainvastainen ja tulee muuttaa sellaiseksi, ettei oppivelvollisuutta voi keskeyttää vamman tai sairauden johdosta. Kiinnitän huomion kansainvälisestä ihmisoikeussääntelystä juontuvaan ja jo nykyisellään perusopetuslakiin sisällytettyyn velvollisuuteen järjestää oppivelvollisuusopetus tarvittaessa muun muassa sairaalaopetuksena. **Oppivelvollisuuden keskeyttämismahdollisuuden tarjoamisen sijaan julkisella vallalla on velvollisuus luoda kaikille sovelias tapa suorittaa oppivelvollisuus**.

Perustuslainsäätäjä on perusoikeusuudistuksen yhteydessä katsonut oppivelvollisuuden yleiseksi ja yhtäläiseksi kytkien ”perustuslaissa tarkoitetun perusopetuksen” ja oppivelvollisuuden käsitteellisesti yhteen. Perustuslakivaliokunta on sallinut oppivelvollisuuden järjestämisessä perustusopetuslain 25 §:n mukaisen eriyttämisen normaaliin ja pidennettyyn oppivelvollisuuteen. Nyt hallituksen esittämä oppivelvollisuudesta vapauttamista koskeva lainsäädäntö ei ole yhteensopiva perustuslainsäätäjän tarkoituksen ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneen oppivelvollisuutta koskevan tulkintadoktriinin kanssa. Se avaa portit koulutusjärjestelmän kehittämiselle esimerkiksi kehitysvammaisten oikeutta opetukseen heikentävään suuntaan.

Pidän valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena samoin, että oppivelvollisuus voidaan keskeyttää äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan ajaksi taikka vähintään kuukauden kestävän tilapäisen ulkomailla oleskelun ajaksi. Koulutusjärjestelmän on toki reagoitava siihen, että oppivelvollinen saa lapsen ja hoitaa lastaan, mutta tapa ei saa olla oppivelvollisuuden keskeyttäminen. Keskeyttämissääntely on imaistu esitettyyn oppivelvollisuuslakiin toisen asteen koulutusta nykyisellään koskevasta lainsäädännöstä siten, että se pohjaa perustuslain 16 §:n edellä kuvaamaani ilmeisen virheelliseen tulkintaan, joka on johtanut myös hallituksen esitykseen rakennettuun virheelliseen maksuttoman opetuksen rajausjärjestelmään. Katson, että oppivelvollisuuslakia on tältä osin muutettava perustuslain 16 §:n vakiintuneiden tulkintalähtökohtien kanssa sopusointuiseksi.

Se, että opetus- ja kulttuuriministeriö on ollut myötävaikuttamassa hallituksen esityksessä selostetun ”oppivelvollisuuden keskeyttämistä koskevan” lainsäädäntöön perustumattoman käytännön syntymiseen, ei tee tästä perustuslain sääntelystä ja sitä tulkitsevassa oikeuskirjallisuudessa omaksutusta oppivelvollisuuden täydellistä kattavuutta koskevasta lähtökohdasta irtaantumisesta hyväksyttävää. Kiinnitän jälleen kerran perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että opetus- ja kulttuuriministeriö perustelee hallituksen esitystä lakiin perustumattomalla nykyisellä käytännöllä. Jo hallinnon lainalaisuusperiaatteesta seuraa, että opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävänä on huolehtia, että sen hallinnonalan toiminta pohjautuu kulloinkin voimassa olevaan lainsäädäntöön.

***

Sääntely rakentuu ajatukselle, että oppivelvollisuus päättyisi, kun oppivelvollinen saavuttaisi täysi-ikäisyyden eli täyttäisi 18 vuotta tai jos oppivelvollinen tätä ennen hyväksytysti suorittaisi ylioppilastutkinnosta annetussa laissa tarkoitetun ylioppilastutkinnon tai ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetyn tutkinnon. Oppivelvollisuus päättyisi siis joko täysi-ikäisyyden saavuttamiseen tai toisen asteen tutkinnon suorittamiseen riippuen siitä, kumpi näistä toteutuu aikaisemmin. Lähtökohta eroaa merkittävästi nykyisestä sääntelyratkaisusta, jossa oppivelvollisuuden ajallinen kesto on sidottu koulutukseen, joka pääsääntöisesti suoritetaan aiemmin kuin oppivelvollisuuden päättymisikä on. Nyt esitetyssä uudessa sääntelymallissa oppivelvollisuus päättyy todennäköisemmin asetettuun ikärajaan kuin tutkinnon suorittamiseen. Pidän tätä ratkaisua huonosti yhteensopivana oppivelvollisuuden sisällöllisyyttä koskevien oppivelvellisuusdoktriinin lähtökohtien kanssa.

Esityksessä ei tuoda esiin perusteluja sille, miksi oppivelvollisuuden kesto on sidottava täysi-ikäisyyden saavuttamiseen. **Perustuslakivaliokunnan tulisi oppivelvollisuuden laajentamisen valtiosääntöoikeudellisesta kehikosta lausuessaan mielestäni selväsanaisesti tuoda esiin, että mitään valtiosääntöisiä esteitä laajentaa oppivelvollisuutta myös täysi-ikäisiin eli 18 vuotta täyttäneisiin ei ole. Lainvalmisteluaineiston perusteella syntyy käsitys, että lainvalmistelua olisi ainakin jollakin tavalla ohjannut virheellinen ajatus siitä, että oppivelvollisuuden ulottamiselle täysi-ikäisiin olisi valtiosääntöisiä esteitä.**

Itse asiassa minusta tuntuu, että nyt käsittelyssä olevan sinällään perus- ja ihmisoikeuksia kiistatta edistävän ja kaikin puolin lähtökohtaisesti valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden mitä kannatettavimman hallituksen esityksen nostamat valtiosääntöjännitteet, käsitteelliset ongelmat ja oikeastaan lähes kaikki se, mitä olen edellä arvostellut, on seurausta lainvalmistelun yhteydessä tehdystä virheellisestä arviosta, että oppivelvollisuutta ei voida ulottaa yli 18 vuotiaisiin. Käsitykseni mukaan tämän opetus- ja kulttuuriministeriössä syntyneen ajatuksen muodostamiseen ei ole osallistunut valtiosääntöasiantuntijoita eikä sen paikkansa pitävyydestä ole lainvalmistelun perusratkaisuja tehtäessä keskusteltu lainkaan valtiosääntöasiantuntijoiden kanssa. Pidän asiaa hyvän lainvalmistelun näkökulmasta valitettavana.

***

Oppivelvollisuuslakiin ehdotettavat opiskelupaikan osoittamista koskevat säännökset sisältävät valtiosääntöjännitteitä irtaantuessaan koulutuksellisesta itsemääräämisoikeudesta. Niillä on vaikutuksia etenkin ns. syrjäkunnissa asuvien oppivelvollisten kannalta. Olen tutkinut aihepiiriä[4] ja pidän valitettavana,

[4] Ks. esim. Lavapuro – Ojanen – Rautiainen – Valtonen (2016): Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa.

että hallituksen esityksessä ei hyödynnetä aihetta koskevaa tutkimustietoa. Vaikka esitetty sääntely pakottaneekin ainakin joitain nuoria muuttamaan koulutuksen perusteella tilanteessa, jossa he eivät muuttaisi ilman nyt esitettyä sääntelyä, en pidä tutkimushavaintojeni näkökulmasta asiaa ongelmallisena. Päinvastoin vaikuttaa siltä, että esitetty sääntely turvaa syrjäkuntien lasten ja nuorten sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia irrottaen heitä oikea-aikaisesti ongelmallisilta kehityspoluilta. Kiinnitän huomion siihen, että lasten ja nuorten etua on tarkasteltava laajemmasta ja rakenteellisemmasta kuin vain välittömän pistemäisen kokemuksen näkökulmasta.

Mikäli perustuslakivaliokunta päätyy järjestämään oppiovelvollisuuslakipaketista temaattisia lisäkuulemisia, tämä teema ansaitsisi yksityiskohtaisempaa perus- ja ihmisoikeusarviointia kuin mihin tässä lausunnossa nyt ryhdyn.

***

Hallituksen esitykseen ei sisälly riittävää sääntelyä siitä, kuinka oppilaitosverkko on muodostettava. Perustuslakivaliokunnan tulee harkita, missä määrin tämä puute, joka on esimerkiksi vammaisten oikeuksien näkökulmasta keskeinen, tulee korjata oppivelvollisuuslain eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Tämäkin on teema, josta perustuslakivaliokunnan olisi hyvä tarvittaessa järjestää täsmällisempiä teemakuulemisia.

YHTEENVETO

Hallituksen esitys on lähtökohtaisesti perustuslain näkökulmasta hyväksyttävä sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta mitä kannatettavin. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelut ja sitä kautta esityksessä omaksutut lainsäädäntöratkaisut perustuvat mielestäni ilmeisen virheellisiin perustuslain tulkintoihin. Siksi perustuslakivaliokunnan on mielestäni ensin selvennettävä perustuslain 16.1 §:n ja 16.2 §:n tulkintoja ennen kuin esitystä voidaan arvioida yksityiskohtaisesti.

Olen edellä katsonut, että perustuslakivaliokunnan tulisi vahvistaa perustuslain 16.1 §:n tarkoittavan käsillä olevan esityksen kontekstissa luettuna seuraavaa: ”Jokaisella on oikeus maksuttomaan oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaan opetukseen. Oppivelvollisuuden laajuudesta säädetään lailla.” Valiokunnan tulisi siis vahvistaa, että perustuslaissa tarkoitettu maksuton perusopetus = oppivelvollisuuden piiriin kuuluva opetus.

Vastaavasti perustuslakivaliokunnan tulisi vahvistaa perustuslain 16.2 §:n tarkoittavan käsillä olevan esityksen kontekstissa luettuna seuraavaa: ”Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaa opetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.”

Näin valiokunta voi päästä päätelmään, että esimerkiksi sama ammatillisen koulutuksen opetustapahtuma voi olla jollekin opiskelijalle perustuslain 16.1 §:ään kiinnittyvää ja toiselle perustuslain 16.2 §:ään kiinnittyvää.

Valiokunnan on myös samalla todettava, että lainsäätäjällä on harkintavaltaa oppivelvollisuuden sisällön laajuuden määrittelyssä, mutta ei sen sijaan oikeutta sulkea ketään missään tilanteessa sen alaan kuuluvan henkilöpiirin ulkopuolelle.

Tämän jälkeen valiokunta voi siirtyä oppivelvollisuuslakipaketin yksityiskohtien arviointiin. Valiokunnan tulee tarvittaessa järjestää tästä lisäkuulemisia, sillä paketin yksityiskohtien arviointi on ollut vaikeaa ilman edellä mainittua valiokunnan kantaa perustuslain 16.1 §:n ja 16.2 §:n sisältöön.

Vaikka käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen on tehtävä lukuisia muutoksia, jotta se on hyväksyttävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, katson, että nämä muutokset voidaan tehdä eduskuntakäsittelyn aikana ilman tarvetta palauttaa esitystä valtioneuvostossa uudelleen valmisteltavaksi.

Olen lausunnossani tuonut lisäksi esiin tarpeen kehittää opetustoimen lainsäädäntöä kokonaisuutena kiinnittäen huomio muun muassa käsitteistöön, systematiikkaan ja vammaisten henkilöiden kaltaisten haavoittuvien ryhmien asemaan.

Helsingissä 19. marraskuuta 2020

Pauli Rautiainen
julkisoikeuden apulaisprofessori
hyvinvointioikeuden dosentti, valtiosääntöoikeuden dosentti