Perustuslakivaliokunnalle

ASIA: HE 173/2020 vp – Perustuslakivaliokunnan 26.11.2020 kuuleminen 20. ja 23.11.2020 yksilöidyistä lisäkysymyksistä

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt vielä täydentävää kannanottoa yksilöimiinsä kysymyksiin. Pyynnön johdosta esitän vielä lausuntonani kunnioittaen seuraavan.

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

Nähdäkseni perustuslain 16 §:n 1 momentilla ei tarkoiteta kaikkea oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaa opetusta, vaan suppeammin perusopetusta.

HE 173/2020 vp:n premissi siitä, että ehdotettu **oppivelvollisuuskoulutus on perustuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettua koulutusta** (2 momentin toimeksiantoa edistävää uutta sääntelyä), mahtuu nähdäkseni perustuslain säätäjän tarkoittamiin puitteisiin. Olen hahmottanut asian näin jo perustuslakivaliokunnan 19.11.2020 kuulemista varten antamassani lausunnossa (EOAK/7324/2020).

Perustelen näkemystäni lähemmin seuraavasti:

Perustuslain 16 §:n 1 momentin sanamuodossa on kaksi erillistä virkettä: ”Jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.” Pelkästään tästä sanamuodosta ei nähdäkseni voi riidattomasti päätellä, että ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu perusopetuksen maksuttomuus ylipäätään viittaisi jälkimmäisen virkkeen oppivelvollisuuteen. Kytkentä tuodaan kuitenkin selvästi esille perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) – esityölausuma ei tosin ole yhtä selvä siinä, onko jälkimmäisen virkkeen ”lailla säädettävän oppivelvollisuuden” tarkoitettu koskevan perusopetuksen ohella myös mitä tahansa muuta oppivelvollisuutta. Käsittelen tätä seuraavassa lähemmin, koska siihen nähdäkseni tiivistyy asialle kaikkein olennaisin perustuslaillinen tulkintakysymys.

Perusoikeuksista säätäjän tarkoitus (perusoikeusuudistuksen ja perustuslain ratio) on jälkikäteen pääteltävissä virallislähteiden tasolla vain muutamista virkkeistä (liitteenä ote HE 309/1993 vp, SiVL 3/1994 vp, PeVM 25/1994 vp ja HE 1/1998 vp sivistyksellisiä oikeuksia koskevilta relevanteilta osiltaan). Nyt esitetty ja kysyttävä asia on perustuslaillisena tulkintatilanteena uusi, johon niukka esityöaineisto ei tarjoa selvää vastausta. Kysymykseen ei nähdäkseni voi vastata yksiselitteisesti.

Kuitenkin lähtökohtana annan painoa sille, että perusoikeusuudistuksen esityöt viittaavat subjektiivisen perusopetuksen osalta nimenomaan ja vain nykyisen perusopetuslain tasoiseen opetukseen, johon myös maksuttomuus kytketään.

Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksesta antamaan mietintöön PeVM 25/1994 vp sisältyi vastalause, jossa ehdotettiin Suomen Hallitusmuodon 13 §:n 1 momentin (nyttemmin perustuslain 16 §:n 1 momentin) tarkoittaman perusopetusoikeuden laajentamista jokaisen oikeudeksi julkisen vallan järjestämään maksuttomaan yleissivistävään ja ammatilliseen perusopetukseen, siis toiselle asteelle. Tällainen huomio ei sisälly perustuslakivaliokunnan mietintöön. Vastakohtapäättelyllä tätäkin kautta voi sanoa vahvistuvan sen tulkinnan, että perustuslain säätäjä on tarkoittanut rajata maksuttomuuden nimenomaan perusopetuslain tasolle.

Esityölausumassa (HE 309/1993 vp, s. 64) perusopetus myös määritellään kytkennällä oppivelvollisuuteen. Tämä on nähdäkseni itse asiassa osittain ristiriitainen kannanotto, koska on myös oppivelvollisuuteen kuulumatonta aikuisten perusopetusta samoin kuin perusopetusta edeltävää velvoittavaa esiopetusta. Ilmaisun ristiriitaisuus heikentää ylipäätään niukoista esityölausumista saatavaa tulkinta-apua entisestään. Tämä ristiriitaisena pitämäni virke liittyy nimenomaan edellä mainitsemaani kaikkein kriittisimpään kysymykseen maksuttoman perusopetuksen suhteesta oppivelvollisuuteen.

Perusoikeusuudistuksen esityöt ovat siis paitsi hyvin niukat, myös jo varsin vanhat.[1] Esityöt myös kuvastavat varsin erilaisia osaamisvaatimusten ja koulutustarpeiden olosuhteita kuin nykyään. Epäselvyystilanteessa perustuslakivaliokunnan on mahdollista – ja nyt mielestäni myös hyvin toivottavaa – täsmentää puheena olevan perusoikeussäännöksen sisältöä. Perustuslain tulkinnat voivat elää ajassa. Vuonna 1993 perustuslainsäätäjän huomio tuntuu puheena olevan 1 momentin kohdalla olleen yksinomaan kansa- ja peruskoulutasossa.

Kyseisen subjektiivisen oikeuden funktiona on ymmärtääkseni turvata

[1] Tuoreemmassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 20/2007 vp (Helsingin eurooppalainen koulu), s. 2 esityölausumia on vain toistettu sellaisenaan, eikä asiaa kehitellä nyt puhutuissa suhteissa lähemmin.

perustietojen ja -taitojen opettaminen jokaiselle siten, että he voivat toimia ja menestyä muuttuvissa työelämän ja yhteiskunnan olosuhteissa. Tämän ymmärrän olevan perustuslain 16 §:n 1 momentin subjektiivisen oikeuden ydin. Nähdäkseni on mahdollinen ja perusteltukin tulkinta, että HE 309/1993 vp esityömaininta (nyttemmin) perustuslain 16 §:n 1 momentin kohdalla siitä, että ”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” tarkoittaa nimenomaan ja vain peruskoulutasoista oppivelvollisuutta. Eli jos lainsäätäjä esimerkiksi pidentää peruskoulutuksen kestoa, myös näin laajennettavan subjektiivisena oikeutena turvatun (ja samalla velvollisuutena olevan) oppivelvollisuuden tulee olla maksutonta.

Ei sitä vastoin voitane sanoa, että perustuslain säätäjä olisi tarkoittanut estää valtiosääntöisellä tasolla toisen asteen koulutuksen säätämisen oppivelvollisuuteen kuuluvaksi, tai että toiseen asteen koulutuksen tulisi tällöin olla samalla tavalla maksutonta kuin perusopetuksen; esityöt vaikenevat kysymyksestä (muutoin kuin käänteisessä valossa mainitsemani HE 309/1993 vp vastalauseen kohdalla). Perusopetuksen osalta perusoikeusuudistuksen esitöissä todettiin järjestelmän joustavuus eli muuttamismahdollisuudet. Muita kuin suoraan perusopetukseen liittyviä asioita käsiteltiin nykyisen perustuslain 16 §:n 2 momentin kohdalla.

Huomata voidaan, että esiopetusta, joka edeltää oppivelvollisuuteen kuuluvaa perusopetusta, ei ole pidetty perustuslain 16 §:n 1 momentin subjektiiviseen oikeuteen kuuluvana asiana (SiVL 3/1994 vp, s. 2 käyttää termiä ensiopetus; todeten nimenomaisesti sen kuuluvan säännöksen 2 momentin alaan). Esiopetuksen järjestämisvelvollisuudesta säädetään perusopetuslain 4 §:ssä ja osallistumisvelvollisuudesta lain 26 a §:ssä. Säädettäessä esiopetus velvoittavaksi (HE 135/2014 vp ja SiVM 11/2014 vp) asiaa ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa, eikä esitöissä uuden velvollisuuden suhdetta perustuslain 16 §:n 1 ja 2 momenttien kannalta käsitelty; asiaa lähestyttiin lapsen oikeuksia edistävältä kannalta.

Palaan vielä HE 309/1993 vp:n esityölausumaan, jossa maksuton perusopetus määritellään oppivelvollisuuden kautta. Perustuslain säätäjä on siis 1 momentin kohdalla ylipäätään käsitellyt juuri (kansakoulutaustaista) perusopetusta. Kuten jo viittasin, lausuma näyttäisi myös olevan jo silloisilta (vuoden 1993) lähtökohdiltaan sikäli ristiriitainen, että aikuisten perusopetus, joka ei kuulu oppivelvollisuuteen, ja joka on kunnalle vapaaehtoinen tehtävä, ei siteeratun esityövirkkeen johdosta ilmeisesti olisi lainkaan perusopetusta, vaikka sitä aivan selvästi asiallisesti ja perusopetuslain tasolla säädettynä onkin. Toisaalta myöhemmin on säädetty ilmeisesti edelleenkin perustuslain 16 §:n 2

momentin alaisena asiana esiopetuksesta, joka taasen ei kuulu perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaiseen perusopetuksen oppivelvollisuuteen, mutta on yhtä kaikki säädetty perusopetuslaissa velvoittavaksi.

Nyt esitetyn uuden oppivelvollisuuden lajin perustuslaillisena taustana voidaan nähdä paitsi sivistyksellisiä oikeuksia koskeva perustuslain 16 §, myös – kuten hallituksen esityksessä on tehtykin – perustuslain 18 §:n 2 momentin mukainen julkisen vallan velvollisuus edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön, sekä säätää lailla oikeudesta työllistävään koulutukseen. Lisäksi ehdotusta voi perustella perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisella lainsäädännöllisellä toimeksiannolla tukea perheiden ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu, samoin kuin perustuslain 22 §:n mukaisella julkisen vallan velvollisuudella turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslakivaliokunnan mahdollisesti nyt tekemä linjaus siitä, voidaanko ehdotetusta laajennetusta oppivelvollisuuskoulutuksesta säätää tavalla, jossa sitä ei koskisi perustuslain 16 §:n 1 momentin peruskoulutasoinen subjektiivinen oikeus, on ratkaiseva esikysymys usealle esityksen osaelementille (erityisesti rajoitukset maksuttomuuteen). Tätä peruskysymystä voi arvioida puolesta tai vastaan.

Oikeudellisesti lienee mahdollista katsoa niinkin, että lakiin perustuvan oppivelvollisuuden – millaisen tahansa – laajentaminen samalla laajentaisi ”mekaanisesti” kaikkia perustuslain 16 §:n 1 momentin subjektiiviseen oikeuteen sisältyviä vaatimuksia, tai ainakin maksuttomuutta, niin henkilöllisesti kuin asiallisesti.

Nyt HE 173/2020 vp:ssa ei siis esitetä perusopetusta laajennettavaksi, vaan ehdotettu oppivelvollisuuskoulutus olisi aivan uuden tyyppinen oppivelvollisuuden luokka (toinen aste ja ns. nivelvaiheen koulutus). Nähdäkseni sen voisi luonnehtia sijoittuvan ”kompromissiluonteisesti” perustuslain 16 §:n 1 ja 2 momenttien väliin, jossa yhtäältä pääsääntönä olisi ”maksuttomuus seuraa oppivelvollisuutta” -periaate (kuten perusopetuksessakin), mutta jossa kuitenkin sovellettaisiin myös perustuslain 16 §:n 2 momentin lähtökohtia, koska kyse ei olisi samalla tavalla subjektiivisesta oikeudesta kuin 1 momentin (perusopetuksen) kohdalla.

Itse katson tulkintanani, keskeisesti perustuslain 16 §:n 1 momentin sanamuodon ja perusoikeusuudistusta koskevien esitöiden valossa, että **perustuslaki ei asetu esteeksi ehdotetulle laajennetulle oppivelvollisuuskoulutukselle**. Valtiosääntöisten oikeuslähteiden ohella johtopäätökseeni on vaikuttanut myös se, että ehdotuksen tarkoitusperänä on kokonaisuutena vahvistaa perustuslain 16 §:ssä turvat-

tuja oikeuksia, ja se, että ehdotettuun oppivelvollisuuskoulutukseen kuitenkin liittyisi pitkälti samat velvollisuuden täyttämistä turvaavat elementit kuin perusopetuksessakin.

Samalla peräänkuulutan sen tärkeyttä, että perustuslakivaliokunta linjaisi nykyistä eritellymmin sen, mitä elementtejä ja ulottuvuuksia perustuslain 16 §:n 1 ja 2 momentteihin nyky-yhteiskunnan olosuhteissa katsotaan liittyvän, ja onko arvioinneissa tarpeen tehdä muutoksia vuosina 1993–1994 perustusoikeuksien esitöissä esitetystä.

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

Perustuslain turvaamat oikeudet, myös 16 §:n 1 momentti koskee sinänsä jokaista Suomen lainkäyttöpiirissä olevaa luonnollista henkilöä. **Nähdäkseni säännöstä ei kuitenkaan tule tulkita kaikin osin 2) kysymyksessä esitetyin tavoin**. Käsitteellä ”jokainen” täytyy tässäkin asiayhteydessä olla rajansa. Aikuisten perusopetus, silloin kun henkilöltä se puuttuu, on itsessään tärkeä sivistyksellinen oikeus, ja perustuslaki ja perusopetuslaki sen mahdollistavatkin.[2]

Käsittääkseni **perustuslain 16 §:n 1 momentti koskee myös aikuisia, jotka eivät ole saaneet perusopetusta**. Edellä 1) kysymykseen esittämäni tulkinnan mukaisesti tämä oikeus käsittääkseni kuitenkin kattaa **vain perusopetuksen**. Esitetty laajennettu oppivelvollisuuskoulutus, jos sen hallituksen esityksen mukaisesti katsottaisiin jäävän perustuslain 16 §:n 1 momentin subjektiivisen oikeuden ulkopuolelle, tai ainakin muodostavan siitä joltain osin poikkeavan uuden kategorian, jäisi näin 1 momentin subjektiivisen oikeuden ulkopuolelle.[3]

Perustuslain tasoisten käsitteiden kohdalla on nähdäkseni tässä kohdin jo edellä viittaamani epäselvyys. Määritelmällisesti nykyisen perustuslain 16 §:n 1 momentin perusteella myös aikuisilla on subjektiivinen, universaali eli ilmeisesti poikkeuksettomaksi tarkoitettu perustuslaillinen oikeus saada perusopetustasoinen koulutus. Kun kuitenkaan aikuiset Suomen kansalaiset eivät ole oppivelvollisia, voidaan

[2] Huomattakoon, että aikuisten perusopetukseen sovelletaan osin erilaisia sääntöjä kuin lasten perusopetukseen, esimerkiksi oikeus ns. kolmiportaiseen oppimisen tukeen ei sovellu aikuisiin. Hallituksen esitystä HE 178/2016 vp (laki 1507/2016), jolla muutettiin oppivelvollisuusiän ylittäneille tarkoitetun perusopetuksen rakennetta koskevaa perusopetuslain sääntelyä, ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa, eikä hallituksen esityksessä analysoida lähemmin perustuslain 16 §:ää.

[3] Yksityiskohtaisena huomiona: pidän HE 173/2020 vp, s. 284 toteamusta siitä, että "Aikuisten perusopetus ei kuitenkaan kuulu perustuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitetun universaalin perusopetusoikeuden piiriin, josta säädetään perusopetuslain 4 §:ssä”, virheellisenä ilmaisuna. Tekstissä esittämälläni tavalla hahmotettuna päätelmä siis kuitenkin olisi hyväksyttävissä suhteessa esitettyyn uuteen oppivelvollisuuskoulutukseen.

kysyä, *miten perusoikeusuudistuksen esitöissä ylipäätään perusopetus on voitu määritellä siksi opetukseksi, joka kuuluu oppivelvollisuuteen*? Perustuslain 16 §:n 1 momentin perusopetuksen käsite valtiosääntöisenä käsitteenä kaipaisi, kuten perustuslakivaliokunnalle 16.11.2020 antamassani lausunnossa katsoin, päivittämistä jo tämän takia. Päivittämistarvetta johtuu myös edellä 1-kysymyksen kohdalla esittämistäni syistä. Valtiosääntöinen rajanveto perustuslain 16 §:n 1 ja 2 momenttien välillä olisi myös tarpeen. Tällaiset perustuslakivaliokunnan linjaukset olisivat tärkeitä mahdollisten tulevien koulutusjärjestelmään esitettävien uudistusten kannalta.

Vastaaminen myöntävästi valiokunnan suluissa esittämiin tarkentaviin kysymyksiin voisi periaatteessa johtaa myös jopa absurdeihin lopputulemiin: perustuslainsäätäjä ei liene tavoitellut tilannetta, jossa aikuiset voisivat halutessaan jäädä omalla valinnallaan ”ikuisesti” käymään maksutonta peruskoulua. Vastaavalla tavalla todennäköisesti perustuslainsäätäjän tarkoituksen vastaiseen tilanteeseen johtaisi esimerkiksi se, jos ulkomailta Suomeen saapuvien jo perus- ja mahdollisesti myös jatkokoulutettujen henkilöiden katsottaisiin omaavan perustuslain turvaaman subjektiivisen oikeuden peruskouluopetukseen.

3) Perusopetuksen maksuttomuus merkitsee perusoikeusuudistuksen perustelujen mukaan, että opetusta on voitava saada ilman opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia. Opetuksen ohella on siten myös välttämättömien opetusvälineiden kuten oppikirjojen oltava ilmaisia (HE 309/1993 vp, s. 64/I). Perusopetuksen maksuttomuus 1 momentissa tarkoittaa myös tarpeellisia koulukuljetuksia ja riittävää ravintoa (PeVM 25/1994 vp, s. 9/II, ks. myös esim. PeVL 18/2020 vp). Täyttääkö ehdotettu sääntely käsityksenne mukaan maksuttomuutta koskevat perustuslain vaatimukset?

Vastaukset maksuttomuuskysymyksiin, mukaan lukien perustuslakivaliokunnan alakysymykset a–d **riippuvat nähdäkseni keskeisesti kysymysten 1–2 (edellä) suhteen tehtävistä peruslinjauksista**:

- Jos ehdotetun oppivelvollisuuskoulutuksen katsotaan, toisin kuin HE:ssä, kuuluvan perustuslain 16 §:n 1 momentin alaisuuteen, silloin linjaus lienee tehtävä samoin kuin perusopetuksessa yleensä, eli maksuttomuutta ei voitane rajata miltään, tai mahdollisesti ainakaan kaikin osin HE:ssä ehdotetulla tavalla. Itse en ole tulkinnut asiaa näin.
- Jos toisaalta hyväksytään hallituksen esityksen peruslähtökohta siitä, että oppivelvollisuuskoulutuksessa on kyse perustuslain 16 §:n 2 momentin alaan kuuluvasta koulutuksesta, tai mahdollisesti myös, jos kyseen katsotaan olevan sinänsä 1 momentin alaan kuuluvasta koulutuksesta, mutta silti eri tyyppisestä koulutuksesta kuin subjektiivisen oikeuden perusopetuksessa, silloin

maksuttomuutta koskevat rajaukset ovat nähdäkseni tehtävissä HE:ssä esitetyin perustein. Oma tulkintani vastaa tätä.

Ylipäätään oikeutta maksuttomaan perusopetukseen turvaavan perustuslain 16 §:n lähempi sisältö on epäselvä (näin myös Kaarlo Tuori: Perusoikeudet, 2011, s. 609).

Perustuslakivaliokunta pyytää tältä kannalta kannanottoanne erityisesti seuraaviin seikkoihin:

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

Hallituksen esitysluonnokseen opetus- ja kulttuuriministeriölle antamassani lausunnossa (EOAK/3000/2020) pidin perustuslain kannalta *potentiaalisesti* ongelmallisena sitä, että erityistä harrastuneisuutta painottavien koulutusten välineet olisivat maksuttomuuden ulkopuolella. Sittemmin täydennetyn hallituksen esityksen johdosta perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa (EOAK/7324/2020) **pidin esitettyjä maksuttomuuden rajauksia oikeudellisesti mahdollisina. Tämä on edelleen näkemykseni**.

Keskeiset asialliset perusteet maksuttomuuslinjauksiin on esitetty HE 173/2020 vp, s. 285 seuraavasti perustellen:

”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 oppivelvolli-

> sen 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.”

Eräiltä osin (vapaa hakeutumisoikeus) perustelut muistuttavat argumentaatiota, jota hallinto-oikeuskäytännössä (Hämeenlinnan hallinto-oikeus 7.12.2011 (11/0883/3); lainvoimainen) on sovellettu perusteltaessa sitä, että ns. kotiopetuksen valinneille ei tarvitse kustantaa oppikirjoja ja muuta oppimateriaalia; hakeutuminen on vapaaehtoista ja oppivelvollisuusikäisellä säilyy oikeus päästä halutessaan maksuttomaan opetukseen, eli käytettävissä on edullisempikin vaihtoehto. – Sivistysvaliokunnalle antamassani lausunnossa esitin selvyyden vuoksi ehdotetun oppivelvollisuuslain 17 §:n täsmentämistä niin, että siihen lisättäisiin viittaus siitä, että säännöstä sovelletaan vain ehdotetun oppivelvollisuuslain 4 §:ssä tarkoitetussa koulutuksessa.

Erityisen kalliin toisen asteen koulutuksen suorittaminen yhteiskunnan varoin ei liene perustuslain 16 §:ssä turvattavien sivistyksellisten perusoikeuksien ydinsisältöä missään tapauksessa. HE 173/2020 vp, s. 285 esitetyt perustelut kalliista instrumenteista ovat nähdäkseni hyväksyttäviä (”… käyttänyt jo ennen opintojen aloittamista ja jotka opiskelun jälkeen jäävät opiskelijan haltuun ja käytettäväksi jatko-opinnoissa, työelämässä tai muussa toiminnassa”).

Helsingin eurooppalainen koulu ”erityisessä sääntely-yhteydessään” on PeVL 20/2007 vp hyväksymä poikkeus muuten laajasta *perusopetuslain* mukaisesta maksuttomuudesta. Tuossa asiassa esillä ollut ”erityinen sääntely-yhteys” (erityistä tarkoitusta varten perustettu peruskoulu, jota koskee Eurooppa-kouluja koskeva yleissopimus ja jossa koulu on maksuton EU:n kemikaaliviraston työntekijöiden lapsille, siinä kun muilta voidaan periä lukukausimaksu, ja kaikilta materiaalimaksuja) ei liene nyt relevantti, kun puhutaan valtakunnallisesta uudistuksesta, joka ei rajoitu perusopetukseen, eikä kyse ole vain erityistä tarkoitusta varten perustettavasta yhdestä koulusta.

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

Lausunnossani perustuslakivaliokunnalle 16.11.2020 (EOAK/7324/2020, s. 10–11) olen katsonut, että esitetyssä oppivelvollisuuslain 17 §:n 2 momentissa ilmeisesti olisi kyse nimenomaan toisen asteen koulutuksesta, ei perusopetuksesta. Maksullisuutta ei siis esitetä perusopetukseen eli perustuslain 16 §:n 1 momentin ydinalueelle. Jos oppivelvollisuuskoulutuksen hyväksytään olevan luonteeltaan perustuslain 16 §:n 2 momentin alaan kuuluvaa, tai voivan muuten erota vakiintuneista perusopetukseen sovellettavista opeista,

jättää se nähdäkseni valtiosääntöistä liikkumatilaa ja mahdollisuuden säätää maksuista esitetyllä tavalla.

Perusopetuksen kohdalla opetus- ja kulttuuriministeriö on tulkinnut maksuttomuuskysymystä samoin kuin päätöksessäni EOAK/1120/2018; perusopetuksessakin on mahdollisuus kerätä varoja oppilaiden vanhemmilta vapaaehtoisuuspohjalta, mutta siten, että varat käytetään kaikkien (ei vain oman lapsen) hyväksi. Perusteena tulkinnalle on perustuslain 16 §:n 1 momentin edellyttämä maksuttomuus, johon liittyy myös oppilaiden yhdenmukaisen kohtelun vaatimus perheensä varallisuusasemasta riippumatta. HE 173/2020 vp (s. 145, 150 ja 285–286) esitetyt perusteet *toisen asteen koulutuksen* osalta ovat nähdäkseni oikeudellisesti hyväksyttäviä (vapaaehtoisuus, olisi vain täydentävää siten, että maksullinen osuus ei saisi olla ainoa keino tietyn opintojakson suorittamiseksi). Esitys ei nähdäkseni ole perustuslain 16 §:n vastainen. Jos siis perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoisi, että esitettyä oppivelvollisuuskoulutusta tulisi koskea maksuttomuuden osalta samat säännöt kuin perusopetusta (Helsingin eurooppalaista koulua lukuun ottamatta), tällöin esitys ei ainakaan ongelmitta mahtune perustuslain 16 §:n puitteisiin.

c. maksutonta ruokailua koskeva sääntely perusopetuksen jälkeistä koulutusta koskevissa laeissa

Hallituksen esitysluonnokseen opetus- ja kulttuuriministeriölle antamassani lausunnossa (EOAK/3000/2020) pidin perustuslain kannalta *potentiaalisesti* ongelmallisena myös sitä, että maksuton kouluruokailu koskisi vain lähiopetuspäiviä. Sittemmin hallituksen esityksessä todetaan lukiokoulutukseen liittyen (HE 173/2020 vp, s. 221), että nykytila ei tältä osin muuttuisi, eli oikeus maksuttomaan ruokaan olisi niinä työpäivinä, joina opetussuunnitelma edellyttää opiskelijan läsnäoloa koulutuksen järjestäjän osoittamassa koulutuspaikassa; oikeus kuitenkin laajenisi aikuisille tarkoitettuun lukiokoulutukseen. Vastaavaa oikeutta maksuttomaan ruokailuun esitetään myös ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin, oikeus kuitenkin laajenisi perustutkintokoulutuksesta myös ammattitutkintokoulutukseen (HE 173/2020 vp, s. 227).

Nähdäkseni lähiopetuspäiviin rajoittuva maksuton ruokailuoikeus toisen asteen opinnoissa ei olisi perustuslain 16 §:n 1 tai 2 momentin vastainen.

Todettakoon, että perustuslakivaliokunnan kannat perusopetuksen maksuttomuudesta ja siihen sisältyvästä oikeudesta riittävään ravintoon valmiuslain mukaisen soveltamisasetuksen ja sen muutosasetuksen jälkitarkastuksen yhteydessä (PeVM 6/2020 vp ja PeVM 14/2020 vp) koskivat nimenomaan perusopetusta. Perustuslakivaliokunta ei nähdäkseni kehittänyt maksut-

tomuusteemaa perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksutuista kannoista (PeVM 25/1994 vp s. 9/II).

d. ns. nivelvaiheen koulutuksen maksuttomuutta koskeva sääntely

Esitettyyn tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettuun lakiin liittyen HE 173/2020 vp (s. 211) todetaan, että oikeus maksuttomaan ateriaan olisi ”sellaisina päivinä, joina opiskelijan henkilökohtainen opiskelusuunnitelma edellyttäisi opiskelijan läsnäoloa koulutuksen järjestäjän osoittamassa koulutuspaikassa. Opiskelijalla olisi edellä säädetyn lisäksi oikeus myös muuhun maksuttomaan päivittäiseen ruokailuun koulutuksessa, joka järjestämisluvan mukaisesti järjestetään sisäoppilaitosmuotoisesti. Ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevaa sääntelyä.”

Nähdäkseni asiaa on arvioitava samoin kuin alakysymyksiä 3) b–c.

4) Oppivelvollisuuslakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin mukaan 4 §:ssä tarkoitettu koulutus on 17 §:ssä tarkoitetulla tavalla maksutonta sen kalenterivuoden loppuun saakka, jolloin opiskelija täyttää 20 vuotta. Oppivelvollisuuslain 16 §:n 5 momentin mukaan maksuttomuutta ei sovellettaisi 18 vuotta täyttäneeseen henkilöön, joka ei ole ollut laissa tarkoitettu oppivelvollinen. Maksuttomuutta ei sovellettaisi myöskään opintoihin, jotka on aloitettu sen kalenterivuoden jälkeen, jona henkilö täyttää 20 vuotta. Nämä rajaukset merkitsisivät sitä, että saman ikäisiä samaan koulutukseen osallistuvia henkilöitä voitaisiin kohdella eri tavalla sen perusteella, ovatko he olleet oppivelvollisuuslaissa tarkoitettuja oppivelvollisia ja minkäikäisenä koulutus on aloitettu. Miten tätä sääntelyä on käsityksenne mukaan arvioitava perustuslain 6 §:n kannalta?

En pidä ehdotusta perustuslain 6 §:n kieltämänä. Toistan lausunnossani 16.11.2020 (EOAK/7324/2020) esittämäni siitä, että ”on luonnollista ja välttämätöntä, että valtion varoin tuotettavalle maksuttomalle palvelulle – kuten nyt esitetylle oppivelvollisuuskoulutukselle – säädetään laissa lähempiä ehtoja ja rajauksia. Nyt tällaisia ovat keskeisesti ikärajat ja se, onko lapsi tai nuori jo suorittanut toisen asteen tutkinnon vai ei. Näissä suhteissa rajauksia on arvioitu hallituksen esityksessä nähdäkseni asianmukaisesti yhdenvertaisuuden kannalta”.

Katson edelleen, että ”Se, että lakiin esitetään tiettyyn ikään, tutkinnon suorittamiseen ja voimaantuloajankohtaan liittyviä ’vedenjakajapisteitä’, on nähdäkseni väistämätöntä. Se, että jotkut yksittäiset ihmiset tämän kaltaisissa erotteluissa väistämättä erottuvat ehkä pienenkin ajallisen eron perusteella oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa puolesta eri asemiin toisiinsa nähden, ei itsessään merkitse lainsäädännön kiellettyä syrjivyyttä. Olennaista perustuslain kannalta on se, että esitettävät kriteerit eivät ole mielivaltaisia tai kohtuuttomia, että ne ovat tarkkarajaisia ja täsmällisiä sekä että rajoituksilla on asiallinen ja

kiinteä yhteys tarkoitukseensa. Käsitykseni mukaan hallituksen esityksessä esitetyt rajaukset ovat mainituissa suhteissa hyväksyttävästi perusteltuja.”

Yksityiskohtana olen nostanut esille tilanteen, jossa opinnot ovat olleet pitkään keskeytyneenä sairauden tai vamman vuoksi ja paluu opintoihin venyisi siitä syystä yli 20 vuotiaaksi niin, että uudessa tilanteessa käytännössä edellytettäisiin opintoalan vaihtamista. Olisiko hyväksyttävää, jos opiskelija tällöin putoaisi pääsäännön mukaan maksuttomuuden ulkopuolelle? Hallituksen esitys ei suoraan vastaa kysymykseen. Toisaalta tällaisessa tilanteessa maksuttomuuskysymyksestä voisi hakea muutoksenhakukelpoisen päätöksen ja turvautua säännönmukaiseen muutoksenhakuun.

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

En näe ehdotukselle perustuslaista johtuvia esteitä. Toistan lausunnossani (EOAK/7324/2020, s. 14) esittämän:

> ”Olen sivistysvaliokunnalle antamassani lausunnossa tarkemmin perustellen todennut, että erityisesti esitetyssä tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa sen hahmottaminen, mitkä oppilaan oikeudet ja toisaalta niitä turvaavat viranomaisen velvollisuudet oppimisen tuen ja opintososiaalisten etujen osalta ovat, voi muodostua vaikeaksi niin oppilaille kuin heidän huoltajilleen. Hyvään hallintoon kuuluvat neuvonta- ja palveluvelvollisuus korostuvat vastaavasti. Myös esityksessä (HE s. 116) on osaltaan todettu olevan tärkeää, että opetuksen ja koulutuksen järjestäjät tiedottaisivat vammaisia opiskelijoita ja heidän huoltajiaan saatavilla olevista palveluista ja että palveluiden hakemiseen liittyvät prosessit olisivat mahdollisimman selkeitä, viivytyksettömiä ja sujuvia. Tämän takia pidän perusteltuna, että tarvittava neuvonta ja ohjaus tuen ja palvelujen saamiseksi tulisi säädöstasolla varmistaa esimerkiksi lisäämällä ehdotettuun lakiin tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta neuvonnan antamiseen velvoittava säännös.”
>
> ”Edellä kerrotun vuoksi pidän ensiarvoisen tärkeänä, että säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 159–) korostetaan lähtökohtana perustuslaissa säädettyä jokaisen oppivelvollisen oikeutta opetukseen ja opiskeluun sekä myös koulutuksen järjestäjän velvollisuutta tehdä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammainen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa saada koulutusta. Oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttäminen olisi esityksen

mukaan mahdollista muun muassa silloin, jos oppivelvollisen sairaus tai vamma on sellainen, että opintojen suorittamista ei arvioida mahdolliseksi laissa säädettyjen tukitoimien ja erityisjärjestelyjen avullakaan.”

”Oppivelvollisuuden laajentumisen yhteydessä tulee kiinnittää erityisesti huomiota lainsäädännön mahdollistamien tukitoimien ja mukautusten riittävään ja asianmukaiseen toimeenpanoon. Korostan, että jokaisen lapsen ja nuoren yhdenvertainen oikeus opetukseen ja koulutukseen tulee kaikissa tilanteissa turvata mahdollisimman täysimääräisesti hänen tilanne- ja tapauskohtaisesti arvioidun etunsa edellyttämällä tavalla. Oppivelvollisuuden keskeyttämisen sairauden tai vamman vuoksi on oltava viimesijainen vaihtoehto ja lapsen edun kannalta kulloisessakin tilanteessa perustelluin ratkaisu.”

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

Lainsäätäjän kompetenssissa on säätää niin lapsille kuin täysi-ikäisille ihmisille erilaisia **uusia etuuksia, kuhan tämä tehdään yhdenmukaisesti ja syrjimättömästi.** Esimerkiksi perusopetuslaissa ja muissa koulutusmuotokohtaisissa säädöksissä olisi mahdollista uudistaa ja laajentaa oppimisen tukea ja ohjausta.

Kunnan tai opetuksen järjestäjän valvontavastuusta – ja kääntäen, siihen liittyvästä ihmisten velvoittamisesta – säätäminen edellyttää premissinä laissa säädetyn oppivelvollisuuden olemassaoloa. Nähdäkseni tällainen valvontaan oikeuttava oppivelvollisuus voisi koskea niin nykyisen kaltaista perusopetusta, nykyistä laajemmaksi säädettävää perusopetusta, kuin myös nyt esitetyn kaltaista uuden tyyppistä oppivelvollisuutta (oppivelvollisuuskoulutus). Käsitykseni mukaan vastaavankaltaisista seikoista olisi siis säädettävissä jo olemassaolevaan oppivelvollisuuteen liittyen.

Myös erilaisista opiskelun tukitoimista olisi käsitykseni mukaan säädettävissä kulloistakin koulutusmuotoa koskevaan lainsäädäntöön (mitä olisi pidettävä ensisijaisena vaihtoehtona) tai erityislainsäädäntöön kuten vammaispalvelulakiin tehtävillä muutoksilla.

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

Kielellisiä oikeuksia koskevaa yleislainsäädäntöä tai tutkintokohtaista lainsäädäntöä kielellisten oikeuksien suhteen ei esitetä muutettavak-

si. Esitettyyn uuteen oppivelvollisuuskoulutukseen liittyen hallituksen esityksessä on nähdäkseni **huomioitu kielelliset oikeudet asianmukaisesti**. Kielelliset oikeudet mm. huomioidaan yhtenä tekijänä esitettyyn viimesijaiseen toimenpiteeseen eli opetukseen osoittamisen kohdalla, samoin oppivelvollisuuslaissa tarkoitettujen erityisten majoitus- ja matkakorvausten myöntämisessä (ks. HE 173/2020 vp, s. 117–118, 147, 176, 183, 230 ja 292–293).

Asialla on liityntä yleisempään kysymykseen opetuksen saatavuudesta, joka olisi (kuten nytkin) vapaaehtoisesti haettavien järjestämislupien varassa (kysymys 9 jäljempänä).

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

Tälläkin kysymyksellä on liityntä koulutuksen saatavuuteen (kysymys 9 jäljempänä).

Esityksessä (HE 173/2020 vp, s. 128–129) tuodaan ilmi, että **puuttuminen liikkumisvapauteen korostuu erityisesti erityisryhmiä koskevissa tilanteissa**, joissa koulutusta ei ole saatavilla kotipaikkakunnalla tai sen lähellä.

Kyse on nähdäkseni selvästi puuttumisesta perustuslain 9 §:ssä turvatun oikeuden toteutumiseen, jonka suhteen esiintyisi väistämättä alueellisia ja osin sattumanvaraisia eroja. **Kokonaisuutena arvioituna**, kun otetaan samalla huomioon esityksen tarkoituksena oleva muiden perusoikeuksien edistäminen (oikeus koulutukseen, työllistyminen), **en näe ehdotukselle perustuslain 9 §:stä johtuvaa estettä**.[4]

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

Vastausta kysymykseen on nähdäkseni haettava reaalimaailman olosuhteiden eli **olemassa olevan koulutusverkoston riittävyyden arvioinnin kautta**. Vaatimukset nykyisen toisen asteen koulutusta tarjoavien oppilaitosten verkostolle tiukentuisivat sitä kautta, että ehdotuksen mukaan ne tulisivat nykyisten järjestämislupiensa kautta osaksi sitä verkostoa, jonka kautta uusi oppivelvollisuuskoulutus pääosin

[4] Edellä viittasin lainmuutokseen, jolla esiopetus tehtiin velvoittavaksi (HE 135/2014 vp ja SiVM 11/2014 vp) ilman, että velvollisuutta olisi käsitelty suhteessa perustuslain 16 §:n 1 ja 2 momentteihin tai liikkumisvapauteen. *Sivistysvaliokunta tosin viittasi välillisesti liikkumisvapauteen* pitäessään ”erittäin tärkeänä, että asuinalueesta riippumatta lapsille tarjotaan tosiasialliset mahdollisuudet päivittäin osallistua laadukkaaseen esiopetukseen. Esiopetukseen osallistuminen ei saisi aiheuttaa lapselle ja vanhemmille kohtuuttoman pitkiä kuljetusmatkoja tai päivän aikana hankalasti järjestettäviä siirtymisiä esiopetuksen ja päivähoidon välillä eikä pidentää lapsen esikoulu- ja hoitopäivää kohtuuttomasti.”

tulisi suoritettavaksi. Tällaista koulutusta olisi toisin sanoen oltava riittävästi saatavilla.

Käsittääkseni esityksessä on huolellisesti arvioitu yhdenvertaisuuden tosiasiallisen toteutumisen kannalta koulutuksen alueellista saatavuutta, kielellisten oikeuksien toteutumista ja huomioitu YK:n vammaisyleissopimuksen 9 ja 24 artiklojen määräykset esteettömyydestä ja saavutettavuudesta. Esityksen valossa koulutusta on tarjolla runsaasti.

Koulutuksen saatavuuden osalta HE 173/2020 vp:ssä ei esitetä muutoksia jo olemassa olevaan perusratkaisuun siinä, että toisen asteen koulutuksen järjestäminen on, ja olisi jatkossakin vapaaehtoisesti haettavien koulutuksen järjestämislupien varassa. Perusteluissa avataan mahdollisuus sille, että jos koulutuksen saatavuudessa ilmenee ongelmia, voidaan sääntelyä muuttaa velvoittavampaan suuntaan (s. 148).

Minulla ei ole käytettävissäni olevien tietojen valossa perusteita katsoa, että esityksessä olisi koulutustarjonnan suhteen perustuslaillisia ongelmia. Ehdotetun uuden koulutusmuodon eli tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen kohdalla tilanne jää nähtäväksi, eli arviota ei nykytiedoin voida juurikaan tehdä.

Sivistysvaliokunnalle antamassani lausunnossani korostin sen tärkeyttä, että mahdollisesti säädettävän lain täytäntöönpanossa tulee varmistaa riittävä ja yhdenmukainen koulutuspaikkojen saatavuus perusopetuksesta oppivelvollisuuskoulutukseen siirtyville.

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

Oppivelvollisuuteen liittyviä kurinpitosäännöksiä ei ole tarkasteltu kokonaisuutena, vaan ehdotuksen päälinjana tässä suhteessa – kuten laajemminkin – on olemassa oleva sääntely asianomaisessa koulutusta koskevassa laissa (s. 213).

Huoltajien valvontavastuuseen esitetty muutos on nähdäkseni vähämerkityksellinen, enkä näe ehdotusta valtiosääntöisesti ongelmallisena. Laajentuvan oppivelvollisuuskoulutuksen myötä vanhempien valvontavastuu – ja siihen kytkeytyvä rikosoikeudellinen vastuu – laajenisi ajallisesti. Sakkorangaistukseen tuomitseminen edellyttäisi tahallisuutta tai törkeää tuottamusta, eli rikosoikeudellisen vastuun kynnys olisi tässä suhteessa nykyistä korkeampi. Kun oppivelvollisuuden muuttaminen on lainsäätäjän toimivallassa, niin nähdäkseni on myös vastaava valvontavastuusta säätäminen.

Ehdotuksen mukaan lukiolain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukainen **määräaikainen erottaminen** lyhenisi nykyisestä vuodesta oppivelvollisten opiskelijoiden kohdalla enintään 3 kuukauteen, mikä vastaisi perusopetuslaissa säädettyä. Oppivelvolliset eivät myöskään menettäisi opiskeluoikeutta määräaikaisen erottamisen aikana, toisin kuin samassa koulutuksessa vapaaehtoisesti olevat. Nähdäkseni esityksessä esitetyin perustein (HE 173/2020 vp, s. 299) tällaisesta erilaisesta kohtelusta **olisi mahdollista säätää perustuslain 6 §:n estämättä**; kyse ei olisi täysin verrannollisessa asemassa olevista opiskelijoista. Pidän tässä yhteydessä hyvin tärkeänä sitä, että oppivelvollisuuslain 8 §:ssä säädettäisiin oppivelvollisuuden suorittamisesta määräaikaisen erottamisen aikana.

Saamelaisalueen koulutuskeskuksesta ehdotetun lain kurinpitosäännökset vastaisivat ammatillista koulutusta.

Taustalla oleva lukiolain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain kurinpitosääntely on hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

Oikeusturvaan liittyen toistan lausunnossani 16.11.2020 (EOAK/7324/2020) lausumani: nähdäkseni on riittävää, että ehdotetun oppivelvollisuuslain 17 §:n 3 momentin mukaan **päätös maksuista annettaisiin pyynnöstä** (ei viran puolesta). Oppivelvollisuuslain **muutoksenhakusäännöksen** muotoilu vastaa perusopetuslaissa, lukiolaissa ja laissa ammatillisesta koulutuksesta olevaa sääntelytekniikkaa, eikä sitä näin ollen voine pitää ongelmallisena perustuslain 21 §:n kannalta.

Hyvään hallintoon liittyen nostan myös esille sen, mitä olen lausunut sivistysvaliokunnalle ehdotettujen **oppimisen tukea koskevien säännösten vaikeudesta** tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen osalta (minkä takia olen ehdottanut sääntelyä täydennettäväksi neuvonnan ja ohjauksen antamiseen velvoittavalla sääntelyllä):

> ”… opiskelijan palauteen, arvioinnin, tuen, kurinpitotoimien ja opintososiaalisten etujen osalta sovellettaisiin pääkoulutusmuodon kanssa samoja säännöksiä (HE s. 148). Näin esimerkiksi opiskelijan oikeus erityiseen tukeen (21 §) määräytyisi osin sen mukaan, mitä opintoja (koulutuksen osia) opiskelija suorittaisi, mutta toisaalta erityistä tukea saavan oppilaan opintososiaaliset edut (23 §) sekä siten niihin liittyvä muutoksenhaku (25 §) määräytyisi sen mukaan, mikä taho koulutusta järjestää. … Edellä kuvatun perusteella voidaan mielestäni perustellusti todeta, että sen hahmottaminen, mitkä oppilaan oikeudet ja toisaalta niitä turvaavat viranomaisen velvollisuudet oppimisen tuen ja opintososiaalisten etujen osalta ovat, voi muodostua vaikeaksi niin oppilaille kuin heidän huoltajilleen. Hyvään hallintoon kuuluvat neu-

vonta- ja palveluvelvollisuus korostuvat vastaavasti. Oppilaiden etu sekä osaltaan myös esityksen tavoitteiden toteutuminen edellyttävät, että koulutuksen järjestäjille, niiden henkilöstölle, oppilaille ja heidän huoltajilleen on täysin selvää, mihin oppilas kulloisessakin tilanteessa on oikeutettu.”

11) Miten arvioisitte perustuslain kannalta henkilötietojen käsittelyä koskevia säännösehdotuksia?

Olen sivistysvaliokunnalle HE 173/2020 vp:stä 9.11.2020 antamassani lausunnossa (EOAK/7078/2020) todennut rekistereihin, tietojensaantiin ja henkilötietojen käsittelyyn liittyen, että en arvioi asiaa näiltä osin tarkemmin, kun tietosuojavaltuutetulta erityisvaltuutettuna on pyydetty asiassa oma lausuntonsa. Joudun nytkin, myös käytettävissä olevaan lausuntoaikaan viitaten, pitäytymään nytkin vain hyvin suppeaan arviointiin hallituksen esityksen näistä puolista. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (HE 173/2020 vp, s. 299–302) on **käsitykseni mukaan otettu asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan linjaukset henkilötietojen käsittelystä**.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.

Liite: Otteet HE 309/1993 vp, SiVL 4/1994 vp ja HE 1/1998 vp perusopetuksen ja (nykyistä vastaavan) perustuslain 16 §:n mainitsevista kohdista

HE 309/1993 vp (perusoikeusuudistus)

- HE 309/1993 vp, s. 1 ”Hallitusmuodossa turvattaisiin jokaiselle oikeus maksuttomaan perusopetukseen, muun opetuksen yhtäläinen saatavuus sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus. … Yksilöllisinä oikeuksina turvattaisiin … oikeus maksuttomaan perusopetukseen.”
- HE 309/1993 vp, s. 19: ”Ehdotetussa 13 §:n 1 momentissa turvattaisiin subjektiivisena oikeutena jokaiselle oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Maksuton opetus kytkeytyisi oppivelvollisuuteen, josta säädettäisiin edelleen lailla.”
- HE 309/1993 vp, s. 35 (yleisperustelut): ”Oikeuden maksuttomaan perusopetukseen turvaa jo hallitusmuodon nykyinen 80 §:n 2 momentti, jonka mukaan kansakouluopetus on oleva kaikille maksuton. Tämä säännös tarkoittaa nykyisellään peruskouluopetuksen maksuttomuutta. Siten ehdotettu säännös ei merkitsisi muutosta nykytilaan.”
- HE 309/1993 vp, s. 64 (yksityiskohtaiset perustelut): Ehdotettu 13 §:n 1 momentin ”säännös vastaa voimassa olevaa hallitusmuodon 80 §:n 2 momenttia, jonka mukaan opetus kansakouluissa on oleva kaikille maksuton. Hallitusmuodon ilmaus ’kansakoulu’ tarkoittaa nykyisin peruskoulua. 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.”
- HE 309/1993 vp, s. 64: ”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.”
- HE 309/1993 vp, s. 37 (lausuntopalaute): ”Lausunnoissa puututtiin erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluja koskevaan säännökseen, toimeentulon perusturvan käsitteeseen ja ehdotettuun maksuttoman opetuksen ulottamiseen myös ammatilliseen perusopetukseen.”
- HE 309/1993 vp, s. 64: ehdotetusta 13 §:n 2 momentista: ”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. Tämä ei välttämättä edellytä opetuksen maksuttomuutta eikä nykymuotoista opintotukijärjestelmää, jos muulla tavoin huolehditaan siitä, että vähävaraisilla on tosiasiallinen mahdollisuus kouluttaa itseään. Viittaus yhtäläiseen mahdollisuuteen saada opetusta ja kehittää itseään merkitsee sitä, että jokaiselle tulisi turvata säännöksen tarkoittamat mahdollisuudet muun muassa asuinpaikasta riippumatta. Säännöksellä olisi tältä osin liittymäkohtia myös 14 §:stä ilmenevään suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen huolehdittaessa sivistyksellisistä tarpeista."

- HE 309/1993 vp, s. 78: tuolloin voimassa olleesta HM 80 §:stä "Mainintaa, jonka mukaan kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista säädetään lailla, ei enää nykyoloissa ole perusteltua sisällyttää hallitusmuotoon. Tämän vuoksi pykälä ehdotetaan kokonaisuudessaan kumottavaksi."

SiVL 4/1994 vp (perusoikeusuudistus)

- s. 2: "Sivistyksellisiä oikeuksia koskeva hallitusmuodon 13 § rakentuu yksilöllisen maksuttoman perusopetusoikeuden varaan. Ehdotus subjektiivisesta oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen vastaa nykyistä säännöstä, jonka mukaan opetus kansakouluissa on kaikille maksuton."

PeVM 25/1994 vp (perusoikeusuudistus)

- s. 9: "13 §. Valtiovarainvaliokunnan lausuntoon yhtyen perustuslakivaliokunta katsoo, että perusopetuksen maksuttomuus 1 momentissa tarkoittaa myös tarpeellisia koulukuljetuksia ja riittävää ravintoa. 2 momentin turvaamisvelvoitteen osalta tulee sivistysvaliokunnan tapaan tähdentää palvelujen riittävyyden tärkeyttä sen kannalta, että varattomuuteen tai asuinpaikkaan liittyvät syyt eivät muodostu tosiasiallisiksi esteiksi yksilön mahdollisuuksille saada opetusta ja kehittää itseään."
- s. 16 (vastalause, joka ei muodostunut valiokunnan kannaksi): "13 §. Tavoitteena tulee olla koulutuksellisen tasa-arvon saavuttaminen ja elinikäisen koulutuksen periaatteen tunnustaminen. Perusoikeuskomitean ehdotuksen mukaan julkisen vallan tulisi järjestää maksuton yleissivistävä ja ammatillinen perusopetus. Yleissivistävä perusopetus eli peruskoulu on nykyisin jo lailla säädetty maksuttomaksi. Opetus on kuitenkin maksutonta myös lukioissa, ammatillisissa oppilaitoksissa sekä yliopistoissa ja korkeakouluissa. Yhteiskunnassa tapahtuvat nopeat muutokset vaativat tehokasta ja joustavaa koulutusjärjestelmää. Kansalaiset tarvitsevat muutakin maksutonta opetusta kuin perusopetusta työelämän vaatimissa muutoksissa ja itsensä kehittämisessä.
- Mielestämme 13 §:n 1 momentti olisikin tullut muuttaa kokonaisuudessaan kuulumaan seuraavasti: 'Jokaisella on oikeus julkisen vallan jär-

jestämään maksuttomaan yleissivistävään ja ammatilliseen perusopetukseen sekä julkisen vallan turvaamaan maksuttomaan muuhun ammatilliseen opetukseen, lukio-opetukseen sekä ylimpään opetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.'

- Ehdottamamme ensimmäinen muutos merkitsisi, että hallituksen esityksessä oleva oikeus perusopetukseen laajenisi jokaisen oikeudeksi julkisen vallan järjestämään maksuttomaan yleissivistävään ja ammatilliseen perusopetukseen, jolloin tämä lisäys säännökseen laajentaisi oikeuden koskemaan peruskoulun lisäksi myös ammatillisia perustutkintoja. Ehdotuksen tässä osassa keskeistä olisi toisaalta opetuksen maksuttomuus ja toisaalta se, että julkinen valta itse tuottaisi ja järjestäisi opetuksen antamisen. Ehdotamme myös säännökseen lisättäväksi yksilöllisenä oikeutena oikeuden julkisen vallan turvaamaan maksuttomaan muuhun ammatilliseen opetukseen, lukio-opetukseen sekä ylimpään opetukseen."

HE 1/1998 vp (perustuslaki)

- s. 80: " 16 §. Sivistykselliset oikeudet. Pykälä sisältää opetusta ja sivistystä koskevat perus-säännökset, joilla turvataan maksuton perusopetus (1 mom.), muun opetuksen yhtäläinen saatavuus (2 mom.) sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus (3 mom.). Pykälä vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 13 §:ää (ks. HE 309/1993 vp, s. 63-65, PeVM 25/1994 vp, s. 9).
- s. 80: "Uuteen hallitusmuotoon ei enää otettaisi voimassa olevan hallitusmuodon 82 §:n 2 momentin säännöstä, jonka mukaan kotiopetus ei ole viranomaisen valvonnan alainen. Tällainen säännös ei ole hyvin sovitettavissa omaksuttuihin perustuslaissa säänneltäviä asioita koskeviin yleisiin ratkaisuihin. Säännöksen poisjättämisellä ei ole kuitenkaan tarkoitettu muuttaa kotiopetuksen nykyistä asemaa."