Olli Mäenpää
26.11.2020

Perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt kannanottoani seuraaviin kysymyksiin.

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?

Perustuslain 16 §:n säännökset muotoiltiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä Perustuslain 16 §:n 1 momentissa turvataan jokaiselle oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Perustelujen mukaan tämä oikeus kytkeytyy oppivelvollisuuteen, josta säädetään edelleen lailla (HE 309/1993 vp, s. 19).

Julkisen vallan on perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan 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. Perustelujen mukaan tarkoituksena oli, että säännös kattaisi sekä muun yleissivistävän ja ammatillisen opetuksen että ylimmän opetuksen saatavuuden (ibid.).

Perusopetukseksi on toisaalta perusoikeusuudistuksen perustelujen mukaan katsottava se opetus, joka kuuluu oppivelvollisuuteen. Näin ollen oppivelvollisuutta esimerkiksi laajennettaessa laajenee myös velvollisuus antaa maksutonta opetusta (HE 309/1993 vp, s. 64; PeVL 20/2007 vp, s. 2).

Näiden perusoikeusuudistuksessa esitettyjen lähtökohtien mukaisesti arvioituna perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaisella perusopetuksella tarkoitetaan kaikkea oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaa opetusta. Tämä koskee myös hallituksen esityksessä muuta kuin perusopetuslain mukaista koulutusta, joka siis on lähtökohtaisesti perustuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua perusopetusta.

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?

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä oikeus tuotiin esiin, että oikeus maksuttomaan perusopetukseen samoin kuin oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19.1 §) on kirjoitettu subjektiivisen oikeuden muotoon eli välittömästi toteutettavana yksilöllisenä oikeutena (HE 309/1993 vp, s. 35, 38). Samassa yhteydessä todettiin, että säännös ei merkitsisi muutosta silloiseen tilanteeseen, jonka mukaan peruskouluopetus on maksutonta. Kuten edellä on todettu, oikeus maksuttomaan perusopetukseen kytkeytyy säännöksen perustelujen mukaisesti oppivelvollisuuteen.

Nämä lähtökohdat huomioon ottaen perustuslain 16 §:n 1 momentin säännöstä ei ole perusteltua tulkita niin, että kaikilla (esim. oppivelvollisuusiän ylittäneillä, oppivelvollisuuden jo suorittaneilla tai henkilöillä, jotka eivät ole Suomessa oppivelvollisia) olisi säännöksen perusteella subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Näin laaja tulkinta ei vastaisi kyseisen säännöksen tarkoitusta.

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? 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)

Perusoikeusuudistuksen perustelujen mukaan ”[p]erusopetuksen maksuttomuus merkitsee sitä, että opetusta on voitava saada ilman opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia. Opetuksen ohella on siten myös välttämättömien opetusvälineiden kuten oppikirjojen oltava ilmaisia.” (HE 309/1993 vp, s. 64). Kuten edellä on todettu, perusopetukseksi on katsottava se opetus, joka kuuluu oppivelvollisuuteen, joten oppivelvollisuutta nyt laajennettaessa laajenee myös velvollisuus antaa maksutonta opetusta (HE 309/1993 vp, s. 64). Opetuksen ja oppimateriaalien maksullisuus on lähtökohtaisesti ongelmallista perustuslain 16 §:n 1 momentin kannalta (PeVL 20/2007 vp, s. 2).

Subjektiivisena oikeutena turvatun perusopetuksen maksuttomuuden perusoikeussuojan kannalta ei sinänsä ole oikeudellisesti arvioiden merkitystä sillä, onko sen kohteena oleva perusopetus halpaa vai kallista. Arvioinnin kohteena on sen sijaan kysymys siitä, kuuluuko erityistä harrastuneisuutta painottava koulutus maksuttoman perusopetuksen piiriin. Perustelujen mukaan tällainen koulutus an-

netaan esimerkiksi erityisen koulutustehtävän saaneissa lukioissa ja se sisältyy joihinkin ammatillisiin tutkintoihin, joissa opetuksen kohteena on instrumentin soittotaito tai urheilulajin hallinta. Tällainen opetus kuuluu perusopetuksen piiriin, ja sen tulee siten olla maksutonta.

Maksuttomuusarvioinnin kohteena ovat lähinnä tällaisessa opetuksessa käytettävät välineet, jotka ovat luonteeltaan henkilökohtaisia, ja opiskelija tyypillisesti käyttää niitä myös ennen koulutuksen aloittamista ja koulutuksen päättymisen jälkeen (s. 181). Tällaisia opetusvälineitä voidaan sinänsä pitää välttämättöminä perusopetuksen kannalta, mikä edellyttää niiden maksuttomuutta perustuslain 16 §:n 1 momentin perustelujen mukaisesti.

Esityksen perusteluissa esitetty opetusvälineiden henkilökohtaisuus ja käyttötapa viittaavat toisaalta siihen, että kysymys ei aina ole pelkästään perusopetuksessa käytettävistä opetusvälineistä. Tämä näkökohta saattaisi mahdollistaa kyseisenlaisten opetusvälineiden maksuttomuuden määrittelyn osittaiseksi, mikäli välineen käyttö perusopetuksessa on yksiselitteisesti erotettavissa sen muusta, täysin yksityisestä käytöstä. Esimerkiksi musiikki-instrumentilla tai urheiluvälineellä harjoittelu vapaa-aikana kuluu joka tapauksessa perusopetuksen piiriin.

Esityksen perustelujen mukaan (s. 182) koulutuksen järjestäjä voisi tarjota esimerkiksi soveltavia erikoiskursseja- tai opintojaksoja, kuten esimerkiksi ravintolavierailut tapakasvatuksen yhteydessä tai lentolupakirjan hankinta. Perusopetuksen maksuttomuuden ei voitane katsoa kattavan tällaisia erityisiä ja harkinnanvaraisia opetusmuotoja.

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

Kysymys on tältä osin keskeisesti siitä, voidaanko katsoa, että oppivelvollisuuslain 17 §:n 2 momentissa tarkoitetut opintoja täydentävät vapaaehtoiset opintoretket, vierailut, tapahtumat ja muut vastaavat toiminnot kuuluvat perusopetuksen ja mahdollisesti joiltain osin perusopetuksessa välttämättömien opetusvälineiden alaan. Tältä osin on arvioinnissa merkitystä myös sillä, että opetusmuodot ja -metodit ovat perusoikeusuudistuksen toteuttamisen jälkeen olennaisesti monipuolistuneet.

Oppikirjojen käytön lisäksi ja ohella säännöksessä tarkoitetuilla vapaamuotoisemmilla toiminnoilla voidaan nykyään yleensä katsoa olevan pedagogisesti perusteltu merkityksellinen sisällöllinen ja toiminnallinen yhteys perinteisiin opetusmuotoihin. Maksuttomuuden kohdistaminen myös näihin opetusmenetelmiin on siten perusteltua perustuslain 17 §:n 2 momentin kannalta silloin, kun säännöksessä tarkoitetulla tavalla täydentävät perusopintoja. Näin sovellettuna maksuttomuus myös turvaisi perusopetuksen oppivelvollisten ja toisen asteen koulutuksen oppivelvollisten tasapuolisen kohtelun perustuslain 6 §:n edellyttämällä tavalla.

Jos kyseisenlaiset toimintamuodot pedagogisesti perusteltavalla tavalla täydentävät perusopetusta, ne eivät yleensä voine olla vapaaehtoisia. Tältä osin säännöksessä käytetty vapaehtoisuuteen viittaava määre voi aiheuttaa tulkinnallista epäselvyyttä. Erikseen olisi toisaalta lisäksi mahdollista esimerkiksi 2 momentissa säätää, että esimerkiksi opetukseen liittyvistä muista vapaaehtoisista toiminnoista voidaan periä kohtuullisia maksuja.

c. maksutonta ruokailua koskeva sääntely perusopetuksen jälkeistä koulutusta koskevissa laeissa

Perusopetuksen maksuttomuus koskee oppivelvollisuuteen kuuluvaa opetusta ja maksuttomuus kattaa myös riittävän ravinnon (PeVM 25/1994 vp, s. 9). Ehdotettuun sääntelyyn ei tältä osin ole huomauttamista.

d. ns. nivelvaiheen koulutuksen maksuttomuutta koskeva sääntely

Ehdotettuun sääntelyyn ei tältä osin ole huomauttamista.

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?

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei 6 §:n 2 momentin mukaan saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa ikään liittyvän syyn perusteella. Ehdotettua sääntelyä on paikallaan arvioida ensisijaisesti siltä kannalta, onko eri ikärajojen määrittelylle hyväksyttävä peruste.

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42-43, ks. myös PeVL 15/2018 vp, s. 55; PeVL 31/2014 vp, s. 3).

Ehdotetun 16 §:n 1 momentin mukaista ikärajaa voidaan pitää sinänsä perusteltuna perussääntönä, johon erilaisia muita ikärajasäännöksiä on aiheellista verrata

perustuslain 6 §:n kriteerien kannalta. Perusteluna 5 momentin erilaiselle sääntelylle esitetään se, että: ”Säännöksen tavoitteena on mahdollistaa maksuttomana oppivelvollisuuskoulutuksena aloitetun tutkinnon suorittaminen loppuun maksuttoman koulutuksen piirissä, joten säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle on perusteltua rajata sellaiset opiskelijat, jotka eivät ole suorittaneet oppivelvollisuuttaan miltään osin Suomessa.” Lisäksi ”tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että maksuttomuus ja pidennysperusteet olisivat voimassa miten pitkään tahansa myös myöhemmin kuin suoraan perusopetuksen jälkeen aloitetuissa toisen asteen opinnoissa.” (s. 180-181)

Erilaisten ikärajojen määrittelylle voidaan nämä perustelut huomioon ottaen katsoa olevan hyväksyttävät perusteet. Ehdotettu ikärajojen erilainen määrittely ei myöskään perustu epäasiallisiin tai mielivaltaisiin näkökohtiin. Sääntelyn voidaan tältä osin katsoa sopeutuvan lainsäätäjälle perustuslain mukaan ja perustuslain määrittelemissä puitteissa kuuluvan harkintavallan puitteisiin.

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?

Ehdotetun 7 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan oppivelvollisella olisi oikeus keskeyttää oppivelvollisuuden suorittaminen määräajaksi, jos pitkäaikainen sairaus tai vamma estää oppivelvollisuuden suorittamisen. Kyseessä on tilanne, jossa oppivelvollisen terveydentila estää oppivelvollisuuden suorittamisen. Terveydentilan huomioon ottaminen tällaisessa määräajaksi rajatussa tilanteessa ei aseta oppivelvollista ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan suhteessa muihin oppivelvollisiin.

Ehdotetun 2 kohdan mukaan keskeyttäminen olisi mahdollista äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan ajaksi. Kysymys on henkilöön liittyvästä ajallisesti rajoitetusta syystä, joka voi estää oppivelvollisuuden suorittamisen tai rajoittaa sitä. Keskeyttämistä koskevalla sääntelylle voidaan katsoa olevan hyväksyttävät perusteet perustuslain 6 ja 16 §:n kannalta arvioituna.

Ehdotetun 2 momentin mukaan oppivelvollisella on oikeus keskeyttää oppivelvollisuuden suorittaminen toistaiseksi, jos oppivelvollisuuden suorittamisen estävä sairaus tai vamma on luonteeltaan pysyvä. Perustuslakivaliokunta on tältä osin pitänyt selvänä, että terveydentila ja vammaisuus voivat joissakin tapauksissa muodostua käytännössä esteiksi opintojen harjoittamiselle. Oikeasuhtaisuusvaatimuksen vuoksi opiskelijaksi pääsyn estymistä näiden seikkojen perusteella koskevan sääntelyn on kuitenkin oltava sellaista, että se ei aseta tarpeettomia rajoja vammaisten henkilöiden koulutukseen pääsylle (PeVL 60/2010 vp, s. 3, PeVL 22/2017 vp).

Jos terveydentila tai vammaisuus estää toistaiseksi oppivelvollisuuden suorittamisen, myöskään tosiasiallisia edellytyksiä velvollisuuden toteuttamiseksi ei ole. Keskeyttämistä koskevalla sääntelylle voidaan myös nämä näkökohdat huomioon ottaen katsoa olevan hyväksyttävät perusteet perustuslain 6 ja 16 §:n kannalta arvioituna.

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?

Opiskelun tukitoimia koskevan sääntelyn ei voida katsoa olevan välttämättömässä oikeudellisessa kytkennässä oppivelvollisuuden laajentamiseen. Toisaalta oppivelvollisuuden laajentaminen sisältää perusteita myös laajentamiseen liittyvälle tukitoimien sääntelylle.

Ohjaus- ja valvontavastuiden sääntely on sidoksissa ehdotettuun oppivelvollisuuden laajentamiseen, kun kyseessä on 1. lakiehdotuksen mukainen hakeutumisvelvollisuus (10 §) ja siihen kohdistuvaa ohjaus- ja valvontavastuuta (11 §). Toisaalta koulutuksen järjestäjän ohjaus- ja valvontavastuu (12 §) sekä asuinkunnan ohjaus- ja valvontavastuu (14 §) eivät ole samalla tavalla sidoksissa oppivelvollisuuden laajentamiseen, vaan niistä voidaan säätää riippumatta siitä, laajennetaanko oppivelvollisuutta. Sama koskee 3. lakiehdotuksen 11 a §:n mukaista oppilaan ohjausvastuuta.

Lainsäätäjällä on perustuslain puitteissa verraten laaja harkintavalta säädettäessä opiskelun tukitoimista ja ohjaus- ja valvontavastuista. Harkintavaltaa rajoittavat tältä osin etenkin perustuslain 6 ja 16 §:n säännökset, ja harkintavaltaa suuntaa etenkin julkisen vallan velvollisuus turvata sivistyksellisten oikeuksien toteutuminen. Perustuslain mukaan oppivelvollisuuden laajentaminen ei sinänsä ole edellytyksenä tällaiselle sääntelylle.

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

Perustuslain 17 §:ssä säädettyjen kielellisten oikeuksien kannalta sääntelyä voidaan pitää riittävänä. Tältä kannalta on merkityksellinen erityisesti 1. lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentti, jonka mukaan opiskelupaikka tulee osoittaa oppivelvollisen perusopetuslain 10 §:ssä tarkoitetun opetuskielen mukaisesti suomen tai ruotsin kielellä järjestettävässä koulutuksessa. Soveltuvan opiskelupaikan osoittamisessa on myös otettava huomioon alueen koulutustarjonta, oppivelvollisen kodin ja oppilaitoksen välinen etäisyys ja kulkuyhteydet sekä erityisen tuen tarve.

On selvää, että kielellisten oikeuksien asianmukainen toteutuminen riippuu myös koulutuksen järjestäjän toimista, ja siitä, että se huolehtii perustuslain 17 §:n 2 momentissa edellytetyllä tavalla suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Tältä osin etenkin riittävän laaja

ruotsinkielistä opetusta antavien oppilaitosten verkko on edellytyksenä sille, että voidaan turvata ruotsinkielisen väestön oikeudet saada opetusta omalla kielellään.

Saamelaisilla on perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten kielelliset ja kulttuurilliset oikeudet on tarkoitus turvata oppivelvollisuuslaissa mahdollistamalla saamelaisille oppivelvollisuuden suorittaminen saamen kielen ja kulttuurin opintolinjoilla sekä säätämällä laajempi oikeus oppivelvollisuuslain mukaisiin majoitus- ja matkakorvauksiin, jos saamelaisten kotiseutualueella asuva saamelainen haluaa suorittaa oppivelvollisuuttaan Saamelaisalueen koulutuskeskuksessa.

Toisen asteen koulutuksessa opetusta annettaisiin nykytilaa vastaavasti romani- ja viittomakielellä. Toisen asteen opiskelijoilla olisi myös mahdollisuus saada opintojen suorittamisen edellyttämiä tulkitsemis- ja muita avustajapalveluita.

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

Perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Keskeisenä tämän perusoikeuden turvaamisen kannalta voidaan pitää oppivelvollisuuslakia koskevan ehdotuksen mukaista vapaata hakeutumisoikeutta, joka merkitsee, että oppivelvollinen voi vapaasti hakeutua koulutusalalle ja oppilaitokseen, jonka hän katsoo kykyjensä, kiinnostuksen kohteidensa ja erityisten tarpeidensa perusteella parhaiten soveltuvaksi. Erityisryhmien kannalta koulutustarjonta vaikuttaa käytännössä oppivelvollisten liikkumisvapauteen ja oikeuteen valita asuinpaikkansa. Oppivelvollisuuden laajentuessa asuinpaikan valinnan vapauden tosiasiallista toteutumista turvattaisiin myös riittävän laajalla oppilaitosten verkolla sekä päivittäisten koulumatkojen maksuttomuudella. Sääntelyn voidaan katsoa mukautuvan perustuslain 9 §:n vaatimuksiin.

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

Perusopetuksen ala laajentuisi oppivelvollisuuden laajentuessa. Tämä seikka huomioon ottaen kysymys on lähinnä perustuslain 16 §:n 2 momentissa lainsäätäjän harkintaan osoitetusta päätösvallasta, jonka tarkoituksena on turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Säännöksellä on julkiselle vallalle asetettu yleinen velvollisuus huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista (HE 309/1993 vp, s. 64 ja PeVL 14/2003 vp, s. 2). Tämä on otettava huomioon muun muassa opintotukea koskevassa sääntelyssä (PeVL 58/2016 vp, s. 2). Perusopetuksen jälkeisen koulutuksen perusteita koskevalla lainsäädännöllä on myös turvattava opetuksen saatavuutta koskevan perusoikeuden toteuttaminen (PeVL 22/2017 vp, s. 2).

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

Varoitus ja erottaminen

Lakiehdotusten mukaisia kurinpitotoimia olisivat kirjallinen varoitus ja määräaikainen erottaminen. Perustuslakivaliokunta on useassa yhteydessä arvioinut opetukseen liittyviä kurinpitosäänteleyjä (esim. PeVL 35/2013 vp). Valiokunta on todennut, että välillisesti opiskeluoikeuden peruuttamisella on merkitystä myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun ammatin ja elinkeinon harjoittamisen vapauden kannalta, jos opintojen suorittaminen on edellytyksenä tietyssä ammatissa toimimiselle tai elinkeinon harjoittamiselle (PeVL 60/2010 vp, s. 4, PeVL 31/2013 vp, s. 3). Opiskeluoikeuden peruuttamista koskevalle sääntelylle on valiokunnan kannan mukaan kuitenkin toisten henkilöiden terveyteen ja turvallisuuteen liittyviä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita. Sama arvio voidaan esittää määräaikaista erottamista koskevasta sääntelystä.

Lukiolain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain määräaikaista erottamista koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi niin, että oppivelvolliset opiskelijat voitaisiin kurinpidollisena toimena erottaa enintään kolmen kuukauden määräajaksi, kun taas muut kuin oppivelvolliset opiskelijat voitaisiin vastaavissa koulutuksissa erottaa edelleen enintään vuoden määräajaksi. Myös tälle sääntelylle ja sen eroavuuksille voidaan katsoa olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet, kun erityisesti otetaan huomioon, että oppivelvollinen opiskelija on velvoitettu suorittamaan oppivelvollisuuttaan, mutta omaehtoisesti koulutukseen hakeutuneella ei-oppivelvollisella ei ole vastaavaa velvoitetta.

Eronneeksi katsominen

Eronneeksi katsomista koskeva sääntely rinnastuu tavoitteiltaan kurinpidollisiin seuraamuksiin, sillä se on kielteinen seuraamus moitittavasta menettelystä. Oppivelvollisuuslain 8 §:n 3 momentin mukaan oppivelvollinen katsottaisiin eronneeksi, jos hän ei osallistu suunnitelman laadintaan tai noudata laadittua suunnitelmaa. 2. lakiehdotuksen 18 §:n mukaan opiskelija katsottaisiin eronneeksi, jos on ilmeistä, että hänen tarkoituksenaan ei ole osallistua 14 §:ssä tarkoitetun suunnitelman mukaiseen opetukseen eikä hän ole esittänyt poissaololleen perusteltua syytä. 3. lakiehdotuksen 46 §:n mukaan opiskelija voidaan katsoa eronneeksi, jos hän pätevää syytä ilmoittamatta on poissa opetuksesta ja jos on ilmeistä, että opiskelija ei suorita opintojaan henkilökohtaisen opiskelusuunnitelman mukaisesti. Vastaavia säännöksiä on myös 4. ja 5. lakiehdotuksessa.

Eronneeksi katsominen on hallintopäätös, jolla puututaan merkittävällä tavalla perusoikeuteen saada perusopetusta ja rajoitetaan samalla lakisääteisen oppivelvollisuuden suorittamista. Eronneeksi katsomisen perusteet, joilla sinänsä on hyvin vakiintunut tausta, ovat sen kiinteästi perusoikeuskytkentäiset soveltamistilanteet huomioon ottaen verraten kevyet ja monilta osin myös väljät ja tulkinnanvaraiset.

Ennen eronneeksi katsomista ei myöskään ole säädetty velvoitetta ohjata lievemmin ja ohjaavin keinoin opiskelijaa täyttämään velvollisuutensa.

Eronneeksi katsomista koskevaa sääntelyä olisi esitetyt näkökohdat huomioon ottaen ja erityisesti perustuslain 16 ja 21 §:ään perustuvista syistä välttämätöntä säännellä tarkemmin. Myös toimenpiteen oikeasuhteisuuden toteuttamista ja sääntelyn yhtenäistämistä olisi aiheellista pitää tavoitteena.

Oikeusturva

Ehdotettuun muutoksenhakujärjestelmään sisältyy erityispiirteitä, kuten oikaisuvaatimuksen käsittely aluehallintovirastossa ja hallinto-oikeuden päätöksiin kohdistuvat valituskiellot. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että oikaisuvaatimusmenettelyä voidaan asioissa pitää tavallaan muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena, vaikka kysymys ei olekaan tuomioistuimessa tapahtuvasta lainkäytöstä. Se ei kuitenkaan voi täyttää perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimusta siitä, että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (PeVL 55/2014 vp, s. 3). Tämän vuoksi oikeus valittaa aluehallintoviraston oikaisuvaatimukseen antamasta päätöksestä hallinto-oikeuteen on perustuslain 21 §:n kannalta välttämätön oikeusturvan tae. Ehdotettu sääntely ei rajoita oikeutta valittaa hallinto-oikeuteen aluehallintoviraston oikaisuvaatimuksen johdosta antamasta päätöksestä.

Hallinto-oikeuden päätökseen sen sijaan kohdistuisi edelleen valituskielto. Yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskeva hallintopäätös ei ehdotettujen valituskieltojen vuoksi sinänsä jää valitusoikeuden ulkopuolelle (ks. myös PeVL 44/2018 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnalla ei ollut opetuksen muutoksenhakujärjestelmän mainitunlaisiin erityispiirteisiin huomauttamista sen käsitellessä ammatillista koulutusta koskevaa lakiehdotusta (PeVL 22/2017 vp).

11) Miten arvioisitte perustuslain kannalta henkilötietojen käsittelyä koskevia säännösehdotuksia?

Lakiehdotukset määrittelevät laajamittaista henkilötietojen käsittelyä. Henkilötietojen suojan tarkempaa täydentävää sääntelyä ehdotetuissa laeissa voidaan siten pitää perusteltuna ja myös välttämättömänä perustuslain 10 §:n ja EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kannalta. Sääntely liittyy erityisesti tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja osittain myös e alakohdan tarkoittaman käsittelyperusteen määrittelyyn.

Lakiehdotukset määrittelevät osittain myös erityisten henkilötietoryhmien ja valtiosääntöoikeudellisesti arkaluontoisten henkilötietojen käsittelyä. Henkilön terveydentilaan liittyviä ja vastaavia arkaluonteisia tietoja voitaisiin lakiesityksiin sisältyvien säännösten mukaan luovuttaa vain silloin, kun se on välttämätöntä oppivelvollisuuden suorittamisen mahdollistamiseksi ja opetuksen toteuttamiseksi. Toisaalta tiedonsaantioikeus on yleensä kohdennettu vain samoista syistä välttämättömiin tietoihin, ja lakiehdotuksissa on määritelty erikseen tietoa saavat tahot

sekä riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti luovutettavat tiedot. Ehdotettuun henkilötietojen suojaa koskevaan sääntelyyn ei sisälly valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia piirteitä.