Tuomas Ojanen

26.11.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Lausunnon ala

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt kannanottoa jäljempänä tarkemmin ilmeneviin yhteentoista (11) kysymykseen. Keskityn seuraavassa ensisijaisesti sellaisiin kysymyksiin, joihin en ole lausunnossani 19.11.2020 valiokunnalle ottanut nimenomaisesti muutoin kantaa kuin korkeintaan toteamallani voivani yhtyä hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluista ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ja etenkin johtopäätelmiin ehdotusten suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Lisäksi esitän muutamia täydentäviä näkökohtia edellisen lausuntoni keskiössä olleista kysymyksistä, kuten oppivelvollisuuteen kuuluvan maksuttoman opetuksen *henkilöllisestä* alasta.

Uudistan aiemman lausuntoni 19.11.2020 perustuslakivaliokunnalle toistamatta jäljempänä sen sisältöä muilta osin kuin se on tarpeellista jäljempänä tarkasteltavien kysymysten arvioinnin kannalta.

Arvio esitetyistä kysymyksistä

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?

Ensinnäkin uudistan aiemmassa lausunnossani perustuslain 16 §:n 1 momentista esittämäni korostamalla tässä yhteydessä yhtäältä perustuslain 16 §:n 1 momentissa käytetyn perusopetuksen käsitteen itsenäistä ja voimassa olevasta perusopetuslaista riippumatonta merkitysyhteyttä: perustuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua perusopetusta ei ole sidottu esimerkiksi kestoltaan tai sisällöltään perusopetuslain mukaiseen opetukseen. Muutoin perustuslain 16 §:n 1 momentti ”dekonstitutionalisoituisi” ja siis menettäisi itsenäisen merkityksensä perustuslain perusoikeussäännöksenä.

Toisaalta on syytä todeta uudestaan se, että perustuslain 16 § ei estä laajentamasta oppivelvollisuutta lailla, kunhan vain opetuksen maksuttomuus toteutuu

oppivelvollisuuden piiriin kuuluvassa opetuksessa ja oppivelvollisella on oikeus saada riittävästi opetusta tai koulutusta oppivelvollisuutensa suorittamiseksi.

Perustuslain 16 §:n 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. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan ”(k)oska kysymys on laajakantoisemmasta oikeudesta kuin oikeudesta perusopetukseen, ei sitä turvattaisi subjektiivisena oikeutena vaan sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.” (HE 309/1993 vp, s. 64). Edelleen esitöistä ilmenee, että perustuslain 16 §:n 2 momentti ”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”. Esitöissä myös muutoin tuodaan esiin mahdollisuus muuttaa voimassa olevia järjestelyitä perustuslain 16 §:n 2 momentissa turvatun oikeuden toteuttamiseksi. Viittaan myös perustuslain 16 §:n 2 momentin tulkinnasta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenevään (ks. erit. PeVL 74/2014 vp ja PeVL 60/2014 vp).

On sinänsä selvää, että nykyinen ennen muuta ammattikoulu- ja lukiojärjestelmän varaan rakentuva toisen asteen koulutus voidaan sijoittaa perustuslain 16 §:n systematiikassa perustuslain 16 §:n 2 momentin, eikä siis perustuslain 16 §:n 1 momentin, alaan. Edelleen on nähdäkseni selvää, että käsillä olevan esityksen mukainen oppivelvollisuuden laajentaminen tarkoittaisi käytännössä sitä, että 16 §:n 2 momentissa tarkoitetusta ”muusta kuin perusopetuksesta” siirtyisi saman pykälän 1 momentin soveltamisalaan siltä osin kuin kysymys olisi ehdotetun laajennetun oppivelvollisuuden piiriin kuuluvasta koulutuksesta/opetuksesta.

Nähdäkseni tämä ei olisi kuitenkaan perustuslain 16 §:n normikokonaisuuden vastaista. Tässä(kin) yhteydessä on ensinnäkin annettava painoa sille perusoikeusuudistuksen esitöissä sekä perustuslain 16 §:n 1 momentin että 2 momenttien suhteen todetulle seikalle, etteivät säännökset estä muuttamasta voimassa olevia perusopetus- ja toisen asteen koulutusjärjestelmiä, kunhan vain sellaiset keskeiset vaatimukset kuten oppivelvollisuuden piiriin kuuluvan opetuksen/koulutuksen maksuttomuus sekä oikeus (oppivelvollisuuden piiriin kuuluvan) opetuksen/koulutuksen saamiseen toteutuvat. Tässä yhteydessä on edelleen korostettava, että oikeus saada oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaa opetusta ei tietenkään tarkoita oikeutta päästä esimerkiksi juuri tiettyyn lukioon tai muuta laajennetun oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaa opetusta antavaan koulutuspaikkaan. Sitä vastoin perustuslain kannalta riittävää on, että oikeus saada oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaa opetusta toteutuu ja että säännösperusteisesti varmistetaan oppivelvollisen oikeus saada riittävästi oppivelvollisuuden suorittamista tarkoittaa opetusta/koulutusta, mihin sisältyy myös oppivelvollisen oikeus saada koulutuspaikka, jos hän ei kykene sitä saamaan ehdotetun sääntelyn mukaisissa hakumenettelyissä.

Edellä esitetyillä ja aiemmasta lausunnostani ilmenevillä perusteilla päädyn kantaan, jonka mukaan perustuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitetun oppivelvollisuuden alaan

siirtyisi (tällä hetkellä) perustuslain 16 §:n 2 momentin alaan kuuluvaa muuta kuin perusopetusta siltä osin kuin siltä osin kuin on kysymys ehdotetun laajennetun oppivelvollisuuden piiriin kuuluvasta koulutuksesta. Oppivelvollisuuden henkilöpiiriä ja opetuksen maksuttomuutta koskevia kysymyksiä on tarkasteltu erikseen jäljempänä, samoin kuin aiemmassa lausunnossani.

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?

Viittaan edellä esittämääni sekä aiempaan lausuntooni, josta ilmenevillä perusteilla katsoin yhtäältä, ettei perustuslain 16 § tai muutoinkaan perustuslaki estä laajentamasta lailla oppivelvollisuutta, kunhan vain ehdotettu sääntely toteuttaa riittävästi oppivelvollisuuden piiriin kuuluvan opetuksen/koulutuksen maksuttomuutta, samoin kuin oppivelvollisen oikeus saada opetusta/koulutusta oppivelvollisuutensa suorittamiseksi. Sitä vastoin sen paremmin perustuslain 16 § kuin perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntely *eivät* edellytä takaamaan (oppivelvollisuuden piiriin kuuluvan) opetuksen maksuttomuutta sellaisille henkilöille, jotka eivät ole ehdotetun laajennetun oppivelvollisuuden piirissä.

On korostettava, että yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon kannalta ongelmia syntyisi, jos yhtä henkilöä kohdellaan epäsuotuisammin toisiin henkilöihin nähden *vertailukelpoisessa tilanteessa*. Vaatimus tilanteiden vertailukelpoisuudesta viittaa siihen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksestä juontuvaan yleiseen periaatteeseen, että ihmisiä on samanlaisissa tapauksissa kohdeltava samalla tavalla. Vertailukelpoisuus tarkoittaa sitä, että tilanteet ovat rinnastettavissa toisiinsa oikeudellisesti merkityksellisten seikkojen osalta.[1] Yhtäältä ehdotetun laajennetun oppivelvollisuuden piirissä olevat ihmiset ja toisaalta sen ulkopuolelle jäävät henkilöt *eivät* kuitenkaan ole toisiinsa nähden vertailukelpoisessa tilanteessa juuri sen takia, että vain toisia koskee oppivelvollisuus. Nimenomaan oppivelvollisuus on siis se oikeudellisesti ratkaiseva peruste, jonka takia henkilöt, jotka eivät ole oppivelvollisia, eivät ole vertailukelpoisessa tilanteessa oppivelvollisiin henkilöihin nähden. (Sitä vastoin oppivelvollisuuden piiriin kuuluvat henkilöt ovat toisiinsa nähden vertailukelpoisessa tilanteessa lopputuloksella, että yhden oppivelvollisen epäsuotuisampi kohtelu esimerkiksi opetuksen maksuttomuuden osalta muihin oppivelvollisiin verrattuna olisi perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen vastaista.)

Toisaalta katsoin jo aiemmassa lausunnossani, ettei perustuslain 16 §:n 1 momentin ensimmäinen virke turvaa jokaiselle oikeutta nyt ehdotetun laajennetun oppivelvollisuuden piiriin kuuluvan opetuksen maksuttomuuteen ja ettei tällainen

[1] Ks. tarkemmin vertailun kohteesta ja vertailukelpoisuudesta Outi Anttila ja Tuomas Ojanen (toim.), Yhdenvertaisuuslaki kommentein, Helsinki 2019, s. 206-209.

vaatimus myöskään seuraa Suomen kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista. Viittaan tässä yhteydessä myös perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 20/2007 vp, jossa arvioidessaan perustuslain 16 §:n 1 momentin kannalta opetuksen maksuttomuutta Helsingin eurooppalaisessa koulussa valiokunta totesi, että ”(k)aikki Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat perusopetuslain 25 §:n 1 momentin perusteella oppivelvollisia” kiinnittämättä asiaan enemmälti huomiota siltä kannalta, että perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen.

Ensimmäisessä kuulemisessa 19.11 tuli esille Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antama ratkaisu tapauksessa *Ponomaryovi v Bulgaria*, jossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että Bulgaria oli loukannut EIS 14 artiklan (Syrjinnän kielto) ja 1 lisäpöytäkirjan 2 artiklan (Oikeus koulutukseen) normikokonaisuutta. Katsoin tuolloin, ettei tuomiosta seuraisi estettä määritellä laajennetun oppivelvollisuuden piiriin kuuluvan opetuksen maksuttomuus nyt ehdotetun mukaisesti henkilöllisellä ulottuvuudella, kun otetaan huomioon tapauksen erityispiirteet ja tällöin varsinkin se, että kysymys ei ollut tarkkaan ottaen oppivelvollisuusiässä ja siten oppivelvollisuuden piirissä olevista henkilöistä.

Bulgarian perustuslain 53 artiklan mukaan “1. Everyone shall have the right to education. 2. School education up to the age of 16 years shall be compulsory. 3. Primary and secondary education in State and municipal schools shall be free of charge. Education in higher educational establishments run by the State shall be free of charge under the conditions set out in the law.”

Maan “perusopetuslaissa” on taas tarkemmin säädetty opetuksen maksuttomuudesta valtion ja kuntien kouluissa (ks. tuomion kohta 32). Lain 4 §:n 1 momentin mukaan myös ulkomaalaisten opetus on maksutonta, ” if they: (a) have a permanent residence permit (section 4(2), as originally enacted in 1991); (b) have been enrolled following a decision of the Council of Ministers or under intergovernmental agreements so providing (the same provision, as amended in 1998); or (c) are of compulsory school age (under 16), and their parents work in Bulgaria and are nationals either of a member State of the European Union or the European Economic Area, or of Switzerland…” - Lain on tältä osin ollut tarkoitus implementoida neuvoston direktiivi 77/486/EEC siirtotyöläisten lasten koulutuksesta, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX:31977L0486 (ks. tarkemmin tuomion kohta 32).

Tapauksessa asianosaiset – kaksi poikaa tai oikeastaan nuorukaista, joilla oli Venäjän kansalaisuus - *eivät* enää olleet alle 16 -vuotiaita ja siten Bulgarian perustuslain tarkoittamia oppivelvollisia, kun heiltä alettiin vuosina 2004 ja 2005 periä opintomaksuja saamastaan koulutuksesta (ks. tuomion kohdat 17-21 ja 25-30). Lisäksi asiassa oli seuraavia muitakin erityispiirteitä, joille ihmisoikeustuomioistuin antoi oikeudellista merkitystä asian arviossa EIS 14 artiklan ja 1 lisäpöytäkirjan 2 artiklan normikokonaisuuden kannalta:

- pojat olivat asuneet ja käyneet kouluja Bulgariassa jo vuodesta 1994 alkaen (eli n. 10 vuotta ennen kuin heiltä ryhdyttiin perimään opintomaksuja heidän suorittaessaan viimeistä vuotta toisen asteen koulutuksestaan) lopputuloksella, että he olivat tuomiosta tarkemmin ilmenevästi erittäin integroituneita bulgarialaiseen yhteiskuntaan;
- poikien äiti oli saanut vakinaisen oleskeluoikeuden Bulgariassa solmimansa avioliiton kautta vuonna 1994 (poikien isäpuoli oli siis Bulgarian kansalainen ja pojat olivat nauttineet oikeudesta asua ja oleskella Bulgariassa äitinsä pysyvän oleskeluluvan ”kautta”); ja
- pojilta (tai oikeamminkin tuolloin jo nuorilta miehiltä) ryhdyttiin perimään opintomaksuja tilanteessa, jossa heillä oli samaan aikaan vireillä hakemukset pysyvän oleskeluoikeuden saamiseksi Bulgariassa.

> Keskeisintä nyt kuitenkin on, etteivät pojat enää olleet oppivelvollisuusiässä, kun heiltä ryhdyttiin perimään opintomaksuja. (Jos he olisivat olleet alle 16 vuotiaita ja siis perustuslain mukaan oppivelvollisia, he olisivat saaneet opetusta maksutta, kuten myös käytännössä olivat saaneet 16 vuotiaiksi asti).
>
> Tietenkin oli tässä tilanteessa nyt kohtuutonta alkaa periä pojilta maksuja heidän suorittaessaan viimeistä vuottaan toisen asteen opintojaan (jotka he siis olivat aloittaneet oppivelvollisuusikäisinä ja siksi saaneet sitä maksutta 16 vuotiaiksi). Juuri tämä lopulta vaikuttaa olleenkin ihmisoikeustuomioistuimelle - yhdessä tapauksen muiden erityispiirteiden kanssa – keskeinen syy päätyä toteamaan EIS 14 artiklan ja 1 lisäpöytäkirjan 2 artiklan normikokonaisuuden loukkaus:
>
> > ” 62. However, the authorities did not take any of these matters into account (- tapauksen em. erityispiirteet – TO) Indeed, since section 4(3) of the 1991 National Education Act and the fee-setting decision of the Minister of Education issued on 20 July 2004 pursuant to that section (see paragraphs 18 and 32 above) made no provision for requesting exemption from the payment of school fees, it does not seem that the authorities could have done so. 63. The Court, for its part, finds that in the specific circumstances of the present case the requirement for the applicants to pay fees for their secondary education on account of their nationality and immigration status was not justified. There has therefore been a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 2 of Protocol No. 1.”

Kaiken kaikkiaan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu asiassa *Ponomaryovi v Bulgaria* ei nähdäkseni anna aihetta katsoa, että Euroopan ihmisoikeussopimus edellyttäisi laajennetun oppivelvollisuuden piiriin kuuluvan opetuksen maksuttomuuden takaamista nyt ehdotettua laajemmin, so. muillekin kuin oppivelvollisuuden piiriin kuuluville ihmisille.

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)
b. vapaaehtoisia opintoretkiä, vierailuita, tapahtumia ym. koskeva maksuttomuuden rajaus oppivelvollisuuslain 17 §:n 2 momentissa
c. maksutonta ruokailua koskeva sääntely perusopetuksen jälkeistä koulutusta koskevissa laeissa
d. ns. nivelvaiheen koulutuksen maksuttomuutta koskeva sääntely

Nähdäkseni ehdotettu sääntely toteuttaa yleisesti ottaen riittävästi sitä perustuslaista seuraavaa vaatimusta, että laajennetun oppivelvollisuuden piiriin kuuluvan opetuksen on oltava maksutonta. Tältä osin on erityisen merkittävä se esityksen keskeisistä perusratkaisuista, jonka mukaan ehdotetun sääntelyn mukainen oppivelvollisuus laajentuisi koskemaan perusopetuksen jälkeistä toisen asteen koulutusta siihen asti, kun henkilö täyttää 18 vuotta, kun taas samalla säädettäisiin toisen asteen koulutuksen maksuttomuudesta sen kalenterivuoden loppuun saakka, jona henkilö täyttää 20 vuotta. Maksuttomuuden ala on siis ajallisella ulottuvuudella laajempi kuin ehdotetun laajennetun oppivelvollisuuden ala. Vaikka jotkin sääntelyn yksityiskohdat saattavat toki edelleen synnyttää kiperiä rajanvetokysymyksiä maksuttomuuden suhteen, kokonaisuutena ehdotettu sääntely nähdäkseni jo nyt toteuttaa hyvin vaatimusta oppivelvollisuuden piiriin kuuluvan opetuksen/koulutuksen maksuttomuudesta.

a) Ehdotetun sääntelyn mukaan maksuttomia eivät kuitenkaan olisi erityistä harrastuneisuutta painottavissa koulutuksissa tarvittavat välineet, kuten erityisen koulutustehtävän saaneissa lukioissa tai tietyissä ammatillisissa tutkinnoissa tarvittavat soittimet ja urheiluvälineet. Koska kysymys olisi koulutuksesta erityisen koulutustehtävän saaneissa oppilaitoksissa, koulutuksessa tarvittavien erityisvälineiden rajaaminen *ei* nähdäkseni ole vastoin perustuslaista seuraavaa keskeistä vaatimusta siitä, että oppivelvollisuuden piiriin kuuluvan opetuksen/koulutuksen on oltava maksutonta jokaiselle oppivelvolliselle. Tässä yhteydessä voidaan viitata myös perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 20/2007 vp, jossa valiokunta hyväksyi erityistehtävää varten perustetun Helsingin eurooppalaisen koulun opetuksen ja oppimateriaalien maksullisuuden.

   Perustuslaki ei myöskään nähdäkseni turvaa mitään subjektiivista oikeutta päästä nimenomaan tiettyyn koulutukseen tai koulutuspaikkaan. Sitä vastoin perustuslaista johtuu ”vain” vaatimus siitä, että jokaiselle oppivelvolliselle turvataan oikeus saada oppivelvollisuuden suorittamiseksi tarvittavaa koulutusta/opetusta (mikä käytännössä voi tarkoittaa esimerkiksi kunnan velvollisuutta osoittaa oppivelvolliselle koulutuspaikka, jos oppivelvolliselle ei muutoin ole sellaista järjestynyt ehdotetun sääntelyn mukaisissa hakumenettelyissä.)

   Erityisvälineiden jääminen maksuttomuuden ulkopuolelle ei ole kuitenkaan aivan ongelmatonta perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momenttien yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn edellyttämän *tosiasiallisen* yhdenvertaisuuden kannalta, jos se merkitsee liian suuria erotteluja esimerkiksi *varallisuuden* perusteella. Toisin sanoen erityisvälineiden rajaaminen maksuttomuuden ulkopuolelle voi merkitä perustuslain 6 §:ssä kiellettyä *välillistä syrjintää*.[2] Tässä yhteydessä on huomattava, että perusoikeusuudistuksen esitöiden (ks. HE 309/1993 vp, s. 44) mukaan perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuja henkilöön liittyviä syitä voivat olla muun muassa varallisuus. - Saattaisikin olla perusteltua vielä selvittää mahdollisuuksia luoda säännösperusteisia edellytyksiä sille, että esimerkiksi heikommassa sosioekonomisessa asemassa olevat oppivelvolliset voisivat tarvittaessa saada tukea tai avustusta erityistä harrastuneisuutta painottavassa koulutuksessa tarvittavien välineiden hankkimista varten esimerkiksi musiikki- ja urheiluoppilaitoksissa.

[2] Yhdenvertaisuuslain 13 §:ssä välillinen syrjintä on määritelty seuraavasti: ”Syrjintä on välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.” Ks. tarkemmin Outi Anttila ja Tuomas Ojanen (toim.), Yhdenvertaisuuslaki kommentein, Helsinki 2019, 13 §.

b) Kuten edellä on jo todettu, keskeistä on taata koulutuksen/opetuksen maksuttomuus oppivelvollisuuden piiriin kuuluvassa koulutuksessa/opetuksessa. Jos esimerkiksi opintoretkessä ei ole kysymys oppivelvollisuuden piiriin kuuluvasta opetuksesta ja jos kysymys on muutoinkin vapaaehtoisesta opintoretkestä, perustuslain 16 §:n 1 momentista tai muualtakaan perustuslaista ei seuraa estettä maksujen perimiselle oppivelvollisilta.

c) Nähdäkseni ehdotettu sääntely ruokailun maksuttomuudesta on ongelmatonta perustuslain kannalta esityksestä ilmenevillä perusteilla.

d) Ehdotettu nivelvaiheen koulutuksen maksuttomuutta koskeva sääntely on nähdäkseni ongelmatonta perustuslain kannalta esityksestä ilmenevistä syistä (ks. mm. s. 179).

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, ovat he olleet oppivelvollisuuslaissa tarkoitettuja oppivelvollisia ja minkäikäisenä koulutus on aloitettu. - Miten tätä sääntelyä on käsityksenne mukaan arvioitava perustuslain 6 §:n kannalta?

Kuten edellä ja aiemmassa lausunnossani olen todennut, perustuslaki edellyttää oppivelvollisuuden piiriin kuuluvan koulutuksen/opetuksen maksuttomuuden turvaamista jokaiselle oppivelvolliselle. Sitä vastoin perustuslaki ei mielestäni edellytä oppivelvollisuuden piiriin kuuluvan opetuksen maksuttomuuden turvaamista sellaisillekin henkilöille, jotka eivät ole enää oppivelvollisia esimerkiksi ikänsä takia.

Kuten myös edellä jo todettiin kysymyksen 2 yhteydessä perustuslain 6 §:ään liittyen, yhtäältä oppivelvollisuuden piiriin kuuluvat ja toisaalta sen ulkopuolella olevat ihmiset *eivät* ole vertailukelpoisessa tilanteessa toisiinsa nähden juuri oppivelvollisuudesta heidän välilleen syntyvän eron takia. Toisin sanoen oppivelvollisuus on se perustuslain 6 §:n kannalta oikeudellisesti hyväksyttävä peruste, jolla voidaan tehdä muun muassa kysymyksessä esille tulevia erotteluja henkilöiden välille siitä huolimatta, että kysymys on sinänsä samaan koulutukseen osallistuvista henkilöistä.

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?

Oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämistä koskeva sääntely on nähdäkseni ongelmatonta perustuslain 16 ja 6 §:n kannalta esityksen perusteluista ilmenevistä syistä (ks. s. 160-162).

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?

Käsillä olevat sääntelyehdotukset opiskelun tukitoimista ja ohjaus- ja valvontavastuista ovat nähdäkseni *käskettyjä* perustuslain kannalta juuri käsillä olevassa sääntely-yhteydessä, koska ne osaltaan luovat edellytyksiä yhdessä esimerkiksi maksuttomuuden kanssa oppivelvollisen mahdollisuudelle suorittaa oppivelvollisuutensa.

Perustuslaki *sallisi* myös ainakin pitkälti vastaavanlaisten tuki-, ohjaus- ja valvontasääntelyn suhteessa voimassa olevaan perusopetuslakiin, muttei se nähdäkseni käske tällaiseen sääntelyyn.

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

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Lisäksi on syytä korostaa tarvetta huomioida perustuslain 17 §:n 3 momentissa saamelaisille alkuperäiskansana turvattujen kielelliset ja kulttuuriset oikeudet, samoin kuin perustuslain 17 §:ssä turvatut muut kielelliset oikeudet.

Kun perustuslain 17 §:n 2 momentin toisen virkkeen mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan, erityistä huomiota tulisi kiinnittää kaikessa koulutuksen maksuttomuutta koskevissa sääntelyssä, koulumatkojen maksuttomuus mukaan lukien, ruotsin- ja suomenkielisten oppivelvollisten kielellisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Tässä yhteydessä on huomautettava, että *kieli* on nimenomaisesti mainittu perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosäännöksessä sellaisena erotteluperusteena, jonka nojalla ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on edelleen korostettu tarvetta kiinnittää erityistä huomiota kielellisten oikeuksien *käytännön toteutumiseen* esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluissa (PeVL 26/2017 vp, s. 58, PeVL 65/2018 vp). Nähdäkseni sama kielellisten oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen vaatimus koskee ehdotetun laajennetun oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaa koulutusta ja opetusta.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tarkasteltu toisen asteen koulutustarjontaa suomen ja ruotsin kielellä. Edelleen vaikutusarviointijaksossa 2.4.2 ”Vaikutukset vähemmistöihin” ja ”Erityisryhmien koulutustarpeiden huomiointi” on tarkasteltu ruotsinkielistä, saamen kielistä, samoin kuin romani- ja viittomakielistä, koulutustarjontaa. Lisäksi kielellisiä kysymyksiä on huomioitu yksittäisissä pykäläehdotuksissa ja niiden yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Nähdäkseni esityksessä on sinänsä kyetty riittävästi luomaan säännösperusteisia edellytyksiä perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumiselle. Samalla on kuitenkin korostettava, että ratkaisevaksi muodostuu kielellisten oikeuksien käytännön toteutuminen, mistä syystä on tarkoin seurattava sääntelyn toimeenpanoa ja käytännön vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta sekä puututtava viipymättä havaittuihin epäkohtiin, jos ehdotettu sääntely tulee voimaan. Viittaan aiemmassa lausunnossani toimeenpanon seurannan tarpeesta esittämääni.

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

Säätämisjärjestysperusteluissa ehdotetusta sääntelystä perustuslain 9 §:n 1 momentin kannalta esitettyyn ei ole olennaista lisättävänä. En siis katso, että perustuslain 9 §:n 1 momentti estäisi ehdotetun sääntelyn, vaikka ehdotettu sääntely sinänsä merkitsisi rajoituksia perustuslain 9 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen.

Samalla on kuitenkin tässäkin yhteydessä syytä korostaa jo aiemman lausuntoni tavoin koulutuksen/opetuksen riittävää alueellista saatavuutta ja saavutettavuutta sekä muutoinkin arvetta kiinnittää erityistä huomiota maan eri osissa olevien oppivelvollisten yhdenvertaiseen kohteluun, varsinkin kun perustuslain 6 §:n momentista johtuu paitsi vaatimus oikeudellisesta myös *tosiasiallisesta* yhdenvertaisuudesta ja kun perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä lueteltujen erotteluperusteiden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen muu syy voi olla esimerkiksi *asuinpaikka* (HE 309/1993 vp, s. 42—44; ks. myös PeVL 31/2014 vp). Viittaan myös tässä yhteydessä aiemmassa lausunnossani toimeenpanon seurannan tarpeesta esittämääni.

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

Perustuslain kannalta on korostettava oppivelvollisuuden piiriin kuuluvien henkilöiden *oikeutta* saada riittävää koulutusta (opetusta) oppivelvollisuuden suorittamiseksi, mihin oikeuteen kytkeytyy kiinteästi oikeus koulutuksen (opetuksen) maksuttomuus. Näiden subjektiivisiksi luonnehdittavien oikeuksien kääntöpuolella ovat koulutuksen järjestäjän ja/tai kunnan vastavuoroiset velvollisuudet, kuten velvollisuus osoittaa oppivelvolliselle koulutuspaikka, jos sellaista ei ole muutoin järjestynyt ehdotetun sääntelyn mukaisissa hakumenettelyissä.

Viittaan myös jo aiemmassa lausunnossani ja edellä esittämääni tarpeesta luoda säännösperusteisia edellytyksiä laajennetun oppivelvollisuuden piiriin kuuluvan opetuksen/koulutuksen riittävän laajasta tarjonnasta sekä yleisemmin saatavuudesta ja saavuttavuudesta alueellisella ja henkilöllisellä ulottuudelle syistä, jotka liittyvät viime kädessä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyyn sekä perustuslain

17 §:ssä turvattuihin kielellisiin oikeuksiin. Samalla on kuitenkin korostettava, että kysymys koulutuksen riittävästä alueellisesta saatavuudesta ja saavutettavuudesta, samoin kuin kielellisten oikeuksien toteutuminen, jäävät väkisinkin merkittävästi riippumaan ehdotetun sääntelyn tosiaisallisesta toimeenpanosta ja soveltamista, mikä korostaa sääntelyn toimeenpanon systemaattisen seurannan tarvetta. Viittaan myös tässä yhteydessä aiemmassa lausunnossani toimeenpanon seurannan tarpeesta esittämääni.

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

Ehdotettu sääntely kurinpidosta ja oikeusturvasta vaikuttaa ongelmattomalta säätämisjärjestysperusteluista ja yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevistä syistä (ks. s. 299, ks. myös s. 192-194 sekä oikeusturvasta s. 302-303). Käsittääkseni kurinpitotoimista ja niihin liittyvistä menettelyistä säädettäisiin siten kuin ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 9 luvussa (ks. erit. 85-88 §), joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 22/2017 vp), on säädetty.

11. Miten arvioisitte perustuslain kannalta henkilötietojen käsittelyä koskevia säännösehdotuksia?

Ehdotetussa sääntelyssä on henkilötietojen käsittelyn osalta yleisesti ottaen yhtäältä kysymys erilaisesta viranomaisten välisen tietojen saannin ja luovuttamisen sääntelystä. Toisaalta valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain säännöksiin sisältyisi runsaasti henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä (8. lakiehdotus). Tämä laki on aikoinaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 31/2017 vp). Yleisesti ottaen ehdotettu sääntely laajentaisi verraten merkittävästi rekisteriin tallennettavien tietojen alaa ja käyttötarkoitusta sekä rekisterissä olevien tietojen luovuttamista.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on s. 299-302 tarkasteltu ehdotettua sääntelyä henkilötietojen suojan kannalta ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä ja unionin yleinen tietosuoja-asetus. Lisäksi säännöskohtaisissa perusteluissa on henkilötietojen suojan kannalta merkityksellistä tarkastelua.

Nähdäkseni ehdotettu sääntely viranomaisten välisestä tietojen saannista ja luovuttamisesta vaikuttaa ainakin pääosin ongelmattomalta henkilötietojen suojan kannalta. Huomiota kuitenkin kiinnittävät tietojen verraten pitkät säilytysajat erityisesti sen vaatimuksen kannalta, että arkaluontoisten henkilötietojen säilytysajat on syytä rajata vain siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu. Käsittääkseni ehdotettu sääntely tarkoittaisi esimerkiksi laajennetun oppivelvollisuuden piiriin kuuluvien vammaisten henkilöiden vammaisuuteen ja terveyteen sekä perhesuhteisiin liittyvien erittäinkin arkaluontoisten henkilötietojen käsittelyä. Jatkokäsittelyssä olisi vielä syytä selvittää tarkemmin rekisteriin tallennettavien arkaluontoisten henkilötietojen alaa, käyttötarkoitusta sekä säilytysaikoja.

Henkilötietojen suojan kannalta ongelmia tuottaa myös se, että ehdotettujen muutosten jälkeen henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn selkeys ei ainakaan parane, mitä ongelmaa korostaa, että perustuslakivaliokunta kiinnitti jo voimassa olevaa lakia valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä säädettäessä kriittistä huomiota sääntelyn selkeyteen (PeVL 31/2017 vp).

Lisäksi henkilötietojen suojan kannata saattaa synnyttää ongelmia ehdotettuun sääntelyyn liittyvä voimassaoleva lainsäädäntökokonaisuus, joka on suurelta osin säädetty *ennen* unionin yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantuloa ja soveltamisen alkamista. Nähdäkseni olisikin tarve systemaattisesti käydä läpi käsillä oleva lainsäädäntökokonaisuus – siis ehdotetun sääntelyn ohella tällä hetkellä voimassa oleva ja jatkossakin voimaan jäävä lainsäädäntö - unionin yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain jälkeisen oikeustilan mukaisten vaatimusten toteuttamiseksi ((ks. erit. PeVL 14/2018 vp).
Helsingissä 26. päivänä marraskuuta 2020

Muuta

Ottaen huomioon epäsuhta yhtäältä käsillä olevan esityksen laajuuden ja periaatteellisen merkityksen ja toisaalta esityksen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin käytettävissä olevan ajan välillä pidätän oikeuden täydentää ja tarvittaessa tarkistaakin edellä esitettyjä arvioitani kuulemisessa.

Perustuslain kannalta olisi ylipäätään toivottavaa, että näin laajan ja yhteiskunnallis-taloudellisesti sekä valtiosääntöoikeudellisesti merkittävän uudistuksen käsittelyyn perustuslakivaliokunnassa sekä yleensä eduskunnassa varattaisiin asianmukainen riittävä aika.

Tuomas Ojanen

professori

Helsinki