Perustuslakivaliokunta 25.11. 2020

OPPIVELVOLLISUUDEN LAAJENNUS, 2. LAUSUNTO (HE 173/2020)

Olen antanut perustuslakivaliokunnalle asiassa aiemmin yhden lausunnon. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta nyt kannanottoa eräisiin täsmäkysymyksiin, joihin vastaan aiempaa lausuntoani täydentäen seuraavaksi.

Tätä ennen aivan alkuun kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomion yleisellä tasolla vielä sinällään perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta tavoitteeltaan mitä kannatettavimman hallituksen esityksen perustavaan ongelmaan, jota olen käsitellyt edellisessä lausunnossanikin. Esityksessä pyritään oppivelvollisuuden toisen asteen koulutukseen ulottamisen kautta kohottamaan väestön sivistystasoa siten, että oppivelvollisuuskoulutus kattaa sisällöllisesti myös toisen asteen oppimäärien oppimistavoitteet kuitenkaan asettamatta aidosti toisen asteen koulutuksen suorittamisvelvollisuutta (oppivelvollisuus katkeaa pääsääntöisesti iän perusteella ns. kesken toisen asteen) ja antamatta oppivelvolliselle aidosti oikeutta oppilaspaikkaan lukiossa tai ammatillisessa koulutuksessa (vaan sen sijaan luodaan hakeutumisvelvollisuushimmeli ja valmentavaan koulutukseen osoittamisvelvoite). Tästä syystä sinällään yksinkertainen ja valtiosääntöoikeudellisesti lähtökohtaisesti ongelmattomasti toteutettavissa oleva oppivelvollisuuden laajennus on eduskunnan käsiteltävänä noin viisisataasivuisena monimutkaisena lakipakettina, joka nostaa esiin lukuisia perustavanlaatuisia valtiosääntökysymyksiä. En halua kutsua niitä kaikkia ongelmiksi, sillä kysymys pikemminkin sellaisten perustavien perustuslain tulkintaratkaisujen tekemisestä, joihin perustuslakivaliokunta ei ole ottanut aiemmin kantaa.

Oppivelvollisuus pitäisi nähdäkseni vallitsevan valtiosääntöisen ymmärryksen mukaan määrittää karkeasti kuvaten seuraavasti:

1. Määritetään se tieto- ja taitomäärä, joka kuuluu oppivelvollisuuskoulutuksen alaan (esim. perusopetuslain ja lukiolain tai ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaisten tutkintojen oppimäärä tai niitä vastaavat muutoin hankitut tiedot ja taidot).
2. Luodaan julkiselle vallalle velvoite tarjota oppivelvollisuuskoulutuksen alaan kuuluvaa opetusta oppilaitosten kautta (oppivelvollisuutta vastaava tieto- ja taitomäärä) sekä vastaavasti asetetaan oppivelvolliselle velvollisuus osallistua tuohon koulutukseen (tai osoittaa tietojen ja taitojen hallinta

muutoin), jolloin julkiselle vallalle syntyy myös velvollisuus tarjota jokaiselle oppivelvolliselle oppilaspaikka tuota koulutusta tarjoavaan ns. lähikouluun.

3. Säädetään oppivelvollisuus henkilöpiiriltään yleiseksi, kestoltaan oppivelvollisuuden sisällön saavuttamiseen kytketyksi ja asetetaan julkiselle vallalle velvollisuus mukauttaa perusmuotoista oppivelvollisuuskoulututa siten, että kaikki voivat siitä mukautettuna suoriutua.
4. Huomioidaan alue-, kieli- ja kulttuurikysymykset, ei aseteta koulupakkoa ja sallitaan yksityiskoulut.
5. Kunnioitetaan lainsäätäjän valtaa rakentaa kulloinkin yhteiskuntapoliittisesti tarkoituksenmukaiseksi katsomansa koulutusjärjestelmä, joka turvaa sivistyksellisen yhdenvertaisuuden.

Valitettavasti hallituksen esitys lipeää monin paikoin näistä peruslähtökohdista, jonka takia perustuslakivaliokunta joutuu arvioimaan, millaisia lipeämisiä se pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä. Aivan erityisesti käsityksemme oppivelvollisuudesta muuttuu ratkaisevalla ja valtiosääntöoikeudellisesti kielletyllä tavalla, kun oppivelvollisuuden käsite sidotaan käytännössä keskeisesti ikään eikä tietoihin ja taitoihin. Tässä oikeastaan rikotaan koko oppivelvollisuuden nykyinen käsite sellaisella tavalla, jonka valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä perustuslakivaliokunnan on arvioitava tarkkaan. Tiivistäen: oppivelvollisuuden laajentamisen voisi (aivan kuten sote-uudistuksenkin voisi) tehdä valtiosääntöisesti helpomminkin (aivan kuten sote-uudistuksenkin voisi tehdä valtiosääntöisesti helpomminkin kuin perustuslakivaliokunnan käsittelyssä olleet esitykset ovat olleet), mutta perustuslakivaliokunnan tehtävänä ei ole etsiä valtiosääntöisesti helpointa tai edes parasta tapaa vaan sen sijaan arvioida sen käsittelyssä olevan hallituksen esityksen perustuslainmukaisuutta.

Olen edellisessä lausunnossani ollut sitä mieltä, että oppivelvollisuuslakipaketti on saatettavissa eduskuntakäsittelyn aikana sellaiseksi, että se voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, vaikka siihen hallituksen esittämässä muodossa sisältyykin lukuisia kohtia, jotka nähdäkseni estävät tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käytön, jos esitystä ei muuteta. Olen edelleen samaa mieltä.

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?**

Olen edellisessä lausunnossani katsonut perusoikeusuudistuksen yhteydessä yksiselitteisesti vahvistetun, että perustuslain 16.1 §:ssä tarkoitettu perusopetus viittaa käsitteenä oppivelvollisuuden käsitteen piiriin kuuluvaan opetukseen. Viitatessaan ”muuhun kuin perusopetukseen” perustuslain 16.2 § viittaa käytännössä muuhun kuin oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaan opetukseen. Olen edellisessä lausunnossani tuonut esiin, että tämä kanta on vahvistettu myös oikeuskirjallisuudessa. Muuta tulkintaa ei ole mielestäni mahdollista tehdä ilman perustuslain muutosta.

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?**

Olen edellisessä lausunnossani katsonut, että perustuslain käsitteet ovat autonomisia suhteessa tavallisen lainsäädännön käsitteistöön. Siten siitä, että tavallisessa lainsäädännössä jotakin asiaa kutsutaan perusopetukseksi, ei voi päätellä, että kysymys on perustuslaissa tarkoitetusta perusopetuksesta. Kysymys on valtiosääntöteoreettisesti ns. perusoikeusdialektiikan kieltoon liittyvästä kysymyksestä, jota olen käsitellyt Riku Neuvosen kanssa kirjoitttamassa artikkelissa XXXX.

Koska perustuslaissa tarkoitettu perusopetus viittaa oppivelvollisuusopetukseen, määrittyy perustuslain 16.1 §:ssä säädetyn maksuttomuuden ala oppivelvollisuuden kautta. Lause ”jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen” tarkoittaa siis tulkintani mukaan, että ”jokaisella on oikeus maksuttomaan oppivelvollisuusopetukseen”. Valtiosääntöoikeudellisesti olennainen kysymys on tällöin se, millainen oikeudellinen harkintavalta lainsäätäjällä on oppivelvollisuuden määrittelyssä.

Tavallisen lain tasolla määriteltyyn ”aikuisten perusopetukseen” on esimerkiksi nykyisellään lainsäätäjän toimesta sisällytetty luku- ja kirjoitustaidon koulutus, valmistava opetus sekä elementtejä kotoutumiskoulutuksesta. Sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen ihmisoikeuskehyksen näkökulmasta on selvää, että luku- ja kirjoitustaidon koulutus niitä tarvitsevalle kuuluu oppivelvollisuuskoulutuksen alaan riippumatta henkilön iästä tai mistään muustakaan henkilöön liittyvästä syystä. Vastaavasti on selvää, että kotoutumiskoulutuksessa ei ole kysymys oppivelvollisuuskoulutuksen alaan kuuluvasta asiasta ellei lainsäätäjä sitä sinne sijoita, sillä kotoutumista on lähestyttävä lähtökohtaisesti aivan muusta näkökulmasta kuin sivistyksellisten oikeuksien kautta. Tällaisiin valtiosääntökysymyksiin ei ole kiinnitetty asianmukaista huomiota

koulutusoikeudellista lainsäädäntöä (ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta) säädettäessä, mikä heijastuu nyt käsiteltävänä olevaan oppivelvollisuuden laajennukseen.

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?

Olen edellisessä lausunnossani katsonut kysymyksiin 1-2 antamiin vastauksiini palautuvista syistä, että ehdotettu sääntely ei täytä perustuslain vaatimuksia.

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)**

Sääntely ei täytä perustuslain vaatimuksia.

Kaiken oppivelvollisuuden alaan kuuluvan koulutuksen on oltava oppivelvolliselle maksutonta. Kiinnitän kuitenkin huomion siihen, että oppivelvollisuus voidaan suorittaa myös muutoin kuin koulutusjärjestelmän eli opetuksen järjestäjän järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvassa koulutuksessa. Mikäli ns. erityistä harrastuneisuutta edellyttävä koulutus on oppivelvollisuuden ja oppivelvollisuuskoulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevan koulutuksen piirissä, on sen oltava oppivelvolliselle kokonaisuudessaan maksutonta.

Esimerkiksi tatuoijan ammattiin johtava koulutus tapahtuu tällä hetkellä kokonaan yksityisissä julkiseen koulutusjärjestelmään kuulumattomissa markkinaehtoisissa oppilaitoksissa ja kursseilla, jotka eivät tuota virallisessa koulutusjärjestelmässä tunnustettuja tutkintoja. Koska kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja niihin kiinnittyvä sivistyksellisten oikeuksien valtiosääntöinen arviointikehikko kieltää perusoikeusuudistuksen yhteydessä tunnistetulla

tavalla koulupakon asettamisen, on oppivelvollisella oltava mahdollisuus suorittaa oppivelvollisuutensa myös vaikkapa tatuoijakurssien kaltaiseen koulutukseen osallistumalla, jos nuo kurssit vastaavat oppivelvollisuuskoulutuksen sisällöllisiä tavoitteita. Tätä valtiosääntöoikeudellista asetelmaa ei ole tunnistettu hallituksen esityksessä riittävästi. Kun oppivelvollisuuslakipakettia korjataan tämä lähtökohta tunnistaen, löytyy myös vastaukset maksuttomuuden rajoihin.

Käytännössä voimassa olevan lainsäädännön perusteella ammatillisen koulutuksen alaan kuuluvasta koulutuksesta säädetään opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella, jossa säädetään, mitkä ammatilliset perustutkinnot, ammattitutkinnot ja erikoisammattitutkinnot kuuluvat ammatillisen koulutuksen tutkintorakenteeseen. Voimassa olevan oikeuden perusteella koulutusten opintosisältö määrittyy opetushallituksen vahvistamien opetussuunnitelmien perusteiden ja niitä konkretisoivan opetuksen järjestäjän opetussuunnitelmatyön perusteella. Lainsäätäjä ei ole velvoittanut voimassa olevassa oikeudessa järjestämään esimerkiksi lentolupakirjan suorittamiseen liittyvää koulutusta eikä ottamaan tällaista koulutusta osaksi ammatillisen koulutuksen tutkintorakennetta.

Perustuslakivaliokunnan kysymyksessä mainittu esimerkki lentolupakirjasta liittyy lain ammatillisesta koulutusta 8 §:ään, jonka mukaan ns. normaalin ammatillisen koulutuksen ohella järjestetään muuta ammatillista koulustusta, jota on yhtäältä sellainen ammatillista osaamista syventävä tai täydentävä koulutusta, jonka tavoitteena ei ole tutkinnon tai sen osan suorittaminen sekä toisaalta ammatilliseen tehtävään valmistavaa koulutus, joka valmistaa ansio- ja liikennelentäjän tehtäviin, lennonjohtajan tehtäviin tai kaupunkiraideliikenteen kuljettajien tehtäviin. Lisäksi se liittyy lain 9 §:ään liittyvään henkilöstökoulutukseen (tältä osin on vuoden 2021 loppuun huomioitava myös siirtymäsäännös).

Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty laki ammatillisesta koulutuksesta osoittaa, kuinka on ollut valtiosääntöisesti mahdollista siirtää ansio- ja liikennelentäjän tehtäviin, lennonjohtajan tehtäviin ja kaupunkiraideliikenteen kuljettajan tehtäviin johtava koulutus kokonaan ammatillisen normaalintutkintorakenteen ulkopuolelle. Pidän valtiosääntöisesti mahdollisena säätää, ettei tällaista tutkintorakenteen ulkopuolista koulutusta oppivelvollisuuskoulutuksen alaan. Tällöin ammatillinen koulutus eriytyisi: 1) oppivelvollisuuskoulutuksena oppivelvollisille annettavaan ammatilliseen koulutukseen (lain ammatillisesta koulutuksesta 6 §:n ja 7 §:n mukainen koulutus), 2) oppivelvollisuuskoulutuksen ulkopuoliseen ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaiseen koulutukseen (lain 8 §:n mukainen koulutus) ja 3) lain ammatillisesta koulutuksesta ulkopuoliseen ammatilliseen

koulutukseen (esim. tatuoijakoulutus ja muu täysin yksityinen koulutus). Näistä vain kohta 1 olisi perustuslain 16.1 §:n nojalla maksuton (eli oppivelvollisuuskoulutusta) samalla, kun oppivelvollinen voisi suorittaa oppivelvollisuutensa myös kohtien 2 ja 2 mukaisesti, mutta näissä koulutus voisi olla maksutonta. Perustuslakikontrollissa olisi tällöin varmistettava, että oppivelvollisuuslainsäädäntö piirtää kohtien 1 ja 2 erottelun valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla, sekä, että oppivelvollisuuslainsäädäntö ei estä kohdan 3 piiriin kuuluvan koulutuksen olemassaoloa. Sivistyksellisten oikeuksien turvaamisen näkökulmasta siis yksilön oppivelvollisuus, valtion velvollisuus järjestää oppivelvollisuuskoulutusta, valtion oikeus järjestää muutakin kuin oppivelvollisuuskoulutusta, koulupakon kielto ja yksityiskoulujen perustamisoikeus on kaikki huomioitava vastattaessa perustuslakivaliokunnan asettamaan kysymykseen.

Kun maksuttomuuden piiriin kuuluva ns. oppivelvollisuuskoulutus (eli perustuslaissa tarkoitettua perusopetusta antava tutkintokoulutus, joka voi siis sisältää perusopetuslaissa säädetyn koulutuksen ohella myös esimerkiksi lukiolaissa ja laissa ammattillisesta koulutuksesta säädettyä koulutusta) määräytyy tämän tyyppisissä rajanvedoissa, joihin lainsäätäjällä on laajahko yhteiskuntapoliittiseen tarkoituksenmukaisuuteen liittyvä (mutta samalla perustuslain 6 §:n, 16 §:n, 22 §:n ja 121 §:n yhteisvaikutuksesta rajautuva) harkintavalta.

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

Sääntely ei täytä perustuslain vaatimuksia.

Kaiken oppivelvollisuuden alaan kuuluvan koulutuksen on oltava oppivelvolliselle maksutonta.

Olen käsitellyt asiaa edellisessä lausunnossani viitaten mm. oikeusasiamiehen valvontakäytännön kautta vakiintuneisiin linjavetoihin, joiden taustalla on sellaiset perustuslain 16.1 §:n tulkintaa koskevat valtiosääntöoikeudelliset perustelut, joihin yhdyn.

c. maksutonta ruokailua koskeva sääntely perusopetuksen jälkeistä koulutusta koskevissa laeissa

Sääntely ei täytä perustuslain vaatimuksia.

Kaiken oppivelvollisuuden alaan kuuluvan koulutuksen on oltava oppivelvolliselle maksutonta.

Ruokailun maksuttomuutta koskeva perustuslakivaliokunnan, laillisuusvalvojien ja tuomioistuinten tulkintakäytäntö perustuslain 16.1 §:stä on vakiintunutta ja yksiselitteistä.

d. ns. nivelvaiheen koulutuksen maksuttomuutta koskeva sääntely

Sääntely ei täytä perustuslain vaatimuksia.

Kaiken oppivelvollisuuden alaan kuuluvan koulutuksen on oltava oppivelvolliselle maksutonta.

Lainsäätäjällä ei ole velvollisuutta ns. nivelvaiheen koulutuksen järjestämiseen, sillä lainsäätäjällä on laaja harkintavalta koulutusjärjestelmän rakenteen luomiseen. Jos lainsäätäjä luo koulutusjärjestelmän, johon sisältyy ns. nivelvaihe ja jossa tuo nivelvaihe sisältyy ns. oppivelvollisuuskoulutukseen sen yhtenä muotona, nivelvaiheen on oltava oppivelvolliselle kokonaisuudessaan maksutonta.

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?

Nähdäkseni ajatus siitä, että ”maksuttomuutta ei sovellettaisi myöskään opintoihin, jotka on aloitettu sen kalenterivuoden jälkeen, jona henkilö täyttää 20 vuotta” kertoo hallituksen esityksen perustuvan valtiosääntöoikeudellisesti virheellisiin lähtökohtiin, joita olen selostanut edellisessä lausunnossani ja vastauksissani kysymyksiin 1-2. Luonnollisestikaan oppivelvollisuuden ulkopuolinen koulutus ei ole oppivelvollisuuteen liittyvän maksuttomuussääntelyn piirissä.

Oppivelvollisuuden ulkopuolisen koulutuksen maksuttomuudelle ei sinällään ole mitään esteitä. Siten ei ole mitään estettä säätää, että oppivelvollisena jonkin koulutuksen aloittanut saa jatkaa sen maksutta loppuun oppivelvollisuuden päättymisen jälkeen. Ikärajojen kytkeminen tähän on kytköksissä oppivelvollisuuden sisällön määrittelyyn enkä siten voi tässä vaiheessa täysin ottaa siihen kantaa. Tilanne, jossa koulutuksen oppivelvollisuusikäisenä aloittaneen koulutus on maksutonta samaan aikaan, kun sen oppivelvollisuuden suorittaneena aloittaneen kenties saman ikäisen henkilön koulutus ei ole maksutonta, jäsentyy mielestäni lähtökohtaisesti oppivelvollisuuden piiristä koulutusta jatkavan positiivisena erityiskohteluna, johon lainsäätäjällä on valtiosääntöoikeudellisesti

oikeus, mutta ei velvollisuutta. En pidä tältä osin sääntelyä lähtökohtaisesti perustuslain 6 §:n kieltämänä, mutta en myöskään kykene ottamaan siihen yksityiskohtaista kantaa tilanteessa, jossa monet oppivelvollisuuslakipakettiin liittyvät valtiosääntöoikeudellisesti keskeiset linjaukset ovat perustuslakivaliokunnalta vielä tekemättä.

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?**

Sääntely ei täytä perustuslain vaatimuksia.

Olen pitänyt aiemmassa lausunnossani keskeyttämissääntelyä perus- ja ihmisoikeuksien vastaisena ja edellyttänyt sen poistamista. Oppivelvollisuuden ideaan kuuluu se, ettei oppivelvollisuutta voi keskeyttää eikä siitä voi luopua. Asia palautuu mm. vammaisten henkilöiden oikeuksien kohdalla ihmisoikeuksien luovuttamattomuuteen ja nyt esitetty sääntely johtaa YK:n vammaissopimuksen hyvin perustavanlaatuiseen ja jyrkkään rikkomiseen.

Korostan, että kenelläkään oppivelvollisella ei ole koulupakkoa. Oppivelvollisuus voidaan luoda myös siten, että sen sisällöt eriytyvät erilaisten kykyjen ja tarpeiden mukaan. Oikeastaan lainsäätäjällä on positiivinen toimintavelvollisuus luoda sellaiset puitteet, että aivan jokainen kykenee suoriutumaan oppivelvollisuudestaan, joka toki esimerkiksi syvästi kehitysvammaisen henkilön kohdalla tarkoittaa erilaisten oppimistavoitteiden saavuttamista kuin väestössä keskimäärin. Nyt esitetty lainsäädäntö perustuu tämän positiivisen toimintavelvoitteen rikkomiselle.

Nähdäkseni oppivelvollisuus liittyy perustuslaissa oikeuteen saada opetusta, vaikka oppilas olisi sairas, kotona jne. jne. Tähän liittyen julkiselle vallalle on luotava velvollisuus järjestää toisen asteen opetusta. Koen, että hakuvelvoite ja valmentava koulutus eivät sinällään mahdollista sitä, että oppivelvollinen saavuttaa oppivelvollisuuden mukaiset tiedot ja taidot.

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?**

Kysymyksessä viitatulla monimutkaisella ja nähdäkseni runsaasti valtiosääntöoikeudellisia jännitteitä sisältävällä sääntelyllä korvataan oppivelvollisuuden suorittamisen valvontaa koskeva perusopetuslain 26 §:n sääntely. Nykyisen sääntelyn ydin on a. oppivelvolliselle asetettu oppivelvollisuuden sisältöjen omaksumisvelvoite (nykyinen perusopetuslaki 26.1 §), b. huoltajan velvollisuus valvoa oppivelvollisuuden suorittamista (26.2 §) ja c. asuinkunnan velvollisuus valvoa oppivelvollisen edistymistä hänen suorittaessaan oppivelvollisuutta muutoin oppivelvollisuusopetukseen osallistumalla (26.3 §). Siltä osin kuin esitetty sääntely vastaa tätä perustuslain 26 §:n sääntelyä se on valtiosääntöisesti ongelmaton. Nähdäkseni nyt käsiteltävänä oleva sääntely irtaantuu kuitenkin ongelmallisella tavalla nykyisen perusopetuslain perustuslain kannalta ongelmattomista lähtökohdista.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan kysymys viittaa niin moneen niin erilaiseen säännökseen ja opiskelun tukitoimista ja valvontavastuista säätäminen ilman oppivelvollisuuden laajentamista niin moneen erilaiseen tilanteeseen, että kysymykseen on vaikea tarkasti vastata.

Hallituksen esittämässä oppivelvollisuusmallissa oppivelvollisuuden suorittamisvelvoitetta ja sen valvontaa monimutkaistaa oppivelvollisuuslaissa säädetty hakeutumisvelvollisuus, joka liittyy siihen, että oppivelvollisuuslain 4 § ja 5 § luovat sellaisen tosiasiallisen koulupakon (velvollisuuden suorittaa perusopetuslain mukaisen perusopetuksen jälkeinen oppivelvollisuus 4 §:ssä ja 5 §:ssä mainitussa tutkintokoulutuksessa), jota olen edellä pitänyt perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussäännösten vastaisena.

Kuten olen edellä etenkin vastatessani perustuslakivaliokunnan esittämään kysymykseen 3a katsonut, niin mahdollisuus suorittaa oppivelvollisuus ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 52 §:n 6 momentin mukaisesti ilman tutkintokoulutukseen osallistumista tai lukiolain 36 §:n 3 momentin mukaisesti erityisenä tutkintona, ei vielä riitä näkemykseni mukaan poistamaan sitä, että kyseessä on koulupakon asettaminen. Oppivelvollisella on oltava oikeus valita, että hän suorittaa oppivelvollisuutensa esimerkiksi kouluttautumalla täysin yksityisessä tutkintojärjestelmän ulkopuolisessa koulutuksessa esimerkiksi tatuoijan ammattiin, mitä hallituksen esityksen mukainen oppivelvollisuuslaki sekä siihen sisältyvä hakeutumisvelvollisuus ja valvontavelvollisuus eivät salli.

Nykyisessä muodossaan 1. lakiehdotuksen 11, 12, 14 §; 3. lakiehdotuksen 11 a §, 12. lakiehdotuksen 1 §; 19. lakiehdotuksen 11 § liittyvät niin kiinteästi oppivelvollisuuden laajennukseen ja vieläpä sen perustuslainvastaiseksi katsomaani koulupakkomalliin, että perustuslain kanssa sopusoinnussa oleva

tapa järjestää sinällään perusoikeuksien turvaamiseen liittyviä jatkokoulutukseen hakeutumisen ohjaus- ja tukipalveluita ilman oppivelvollisuuden pidennystä olisi nähdäkseni hyvin toisenlainen.

Vastaaminen perustuslakivaliokunnan minulle esittämään kysymykseen edellyttää siis esikysymyksenä monien perustuslakivaliokunnan jo edellä esittämien kysymysten ratkaisemista sekä aivan erityisesti vastaamista siihen kysymykseen, miten perustuslakivaliokunta tulkitsee perus- ja ihmisoikeusvelvoitteista johdettavaa koulupakon kieltoa. Asia on nimittäin tunnistettu huonosti hallituksen esityksessä.

Yksityiskohtana kiinnitän huomion siihen, että oppivelvollisuuden suorittamisen valvontaan liittyy huoltajan rangaistusvastuu. Sen asettamisen näkökulmasta sääntelyä on selkeytettävä huomattavasti.

Kiinnitän huomion yksityiskohtana myös siihen, että nyt esitetyssä sääntelymallissa opiskelija voi jättäytyä pois opinnoista kuukaudeksi, eikä siitä ole selvitysvelvollisuutta koululla vaan käytännössä opiskelija voidaan jopa vain katsoa eronneeksi (kun huoltajallehan voidaan jopa määrätä sakko tästä). Sääntely perustuu oppivelvollisuuden ja opiskelijan oikeuden opetukseen näkökulmasta aivan nurinkurisille lähtökohdille. Sääntelyä pitäisi muuttaa siten, että julkiselle vallalle asetetaan ensinnäkin velvollisuus selvittää, miksi opiskelija ei suorita oppivelvollisuuttaan (käytännössä käy valmentavassa opetuksessa tai 2. asteen opetuksessa) ja sen jälkeen julkiselle vallalle asetetaan velvollisuus ryhtyä tarvittaviin tukitoimiin. Perustuslakivaliokunnan kysymyksessään esittämä sääntelykokonaisuus näyttäisi tässä kohdassa johtavan sääntelyn tavoitteiden vastaisiin lopputuloksiin.

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

Olen aiemmassa lausunnossani pitänyt esityksiä kielellisten oikeuksien kannalta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Esityksen kielellisiin oikeuksiin liittyviin kysymyksiin kytkeytyvä ulottuvuus on siinä määrin riippuvainen siitä, kuinka perustuslakivaliokunta lähestyy ns. esikysymysluonteisia periaatteellisia valtiosääntöjännitteitä, joita olen tuonut esiin, että oikeastaan kielellisten oikeuksien tarkka arviointi on vaikeaa.

Kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että perusopetuksen kielellisiin oikeuksiin liittyy mm. viittomakielisten oikeuksien osalta vakavia perus- ja ihmisoikeusongelmia mm. coda-lasten kohdalla (ks. esim. ed. Mäkisalo-Ropposen ym. LA 49/2018 vp.), joille ei ole tehty mitään.

Perustuslakivaliokunta joutuukin ottamaan välillisesti kantaa siihen pitääkö se nykyistä oppivelvollisuuskoulutusta kielellisiä oikeuksia riittävästi turvaavana. Se joutuu myös ottamaan kantaa siihen sisältyy oikeus oman äidinkielen opetukseen perustuslain 16.1 §:ssä tarkoitettuun perusopetukseen, jolloin oman äidinkielen opetusoikeus laajenee ”perustuslain perusoikeuskäsitteen” laajenemisen myötä. Valiokunta joutuu myös huomioimaan sen, että esimerkiksi viittomakielistä toisen asteen koulutusta ei ole juuri ole tarjolla viittomakielellä, joten viittomakieliset joutuvat turvautumaan tulkkauspalvelun käyttöön. Omakielisen oppimisympäristön puuttuminen on joillekin ylivoimainen este, jolloin voidaan ajatella, että julkinen valta ei toteuta perustuslain 16.1 §:n ja 17 §:n yhteisvaikutusten näkökulmasta riittävästi viittomakielisten oikeutta omakieliseen opetukseen. Toki samalla on todettava, että perustuslakivaliokunta ei ylipäänsä ole omaksunut kovinkaan voimakkaasti viittomakielisten oikeuksia turvaavaa tulkintalinjaa perustuslain 17 §:stä.

Tämä on vain yksi esimerkki esityksestä nousevista perustuslain 17 §:ään kiinnittyvistä jännitteistä. Ottaen huomioon valiokunnan kielellisiä oikeuksia koskeva tulkintalinja, katson yleisarvionani, että monet kielellisiin oikeuksiin liittyvät kysymykset, joita esityksestä nousee, ovat luonteeltaan muita kuin säätämisjärjestyskysymyksiä. Mahdolliset säätämisjärjestyskysymykset riippuvat keskeisesti siitä, miten valiokunta lähestyy vastauksessa perustuslakivaliokunnan kysymykseen 8 hahmottelemaani ns. lähikouluperiaatetta toisella asteella.

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

Nykyisellään perusopetuslain mukaisen perusopetuksen perusteet on koko maassa lähtökohtaisesti samat eikä perusopetuslain mukaisesta perusopetuksesta oppivelvollinen voi sinänsä ns. tippua. Olen edellä katsonut, että oppivelvollisuuslakiesitystä on korjattava siten, että myöskään jatkossa oppivelvollisuuskoulutuksesta ei voi missään tilanteessa tippua, vaikka oppivelvollisuuskoulutukseen (kuten ei nykyiseen perusopetuslain mukaiseen perusopetukseenkaan) voi liittää koulupakkoa. Tämä muodostaa lähtökohdan vastaukselleni perustustuslakivaliokunnan esittämään kysymykseen.

Perusopetuslain mukaisen perusopetuksen kouluverkko kattaa myös koko maan. Toisen asteen koulutuksen kohdalta ei voi sanoa samaa. Etenkin ammatillisen koulutuksen verkko on harva ja syrjäseutujen kouluverkko painottuu lukioihin. Esiin nousee kysymys siitä, millainen velvollisuus julkisella vallalla on kouluverkon luomiseen. Kysymykseen vastaamisen osalta on sinällään kiintoisaa, että samaan aikaan, kun oppivelvollisuuslaki on nyt eduskunnassa, valtioneuvosto on vasta laittanut

hakuun valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysohjelman osana osin tätä aihetta valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta pohtivan tutkimushankkeen.

Nähdäkseni julkisella vallalla ei ole perustuslain 9 §:ään kiinnittyvää velvollisuutta tarjota oppivelvollisuuskoulutusta kaikissa kunnissa, sillä julkisella vallalla ei ole sitä nytkään. Mutta julkisella vallalla on toisaalta oppivelvollisuuskoulutuksen näkökulmasta kyllä oltava jonkinlainen velvollisuus yleisesti järjestää opetus maassa siten (perusopetuslain 6 §:ää mukaillen), että kaiken oppivelvollisuuskoulutuksen ajan oppivelvollisuuden suorittaminen on mahdollista siten, että oppilaiden matka vähintään johonkin oppivelvollisuusopetusta tarjoavaan yksikköön (kutsuttakoon tuota lähikouluksi analogialla perusopetuslakiin) on asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallinen ja lyhyt. Asia voidaan perustuslain näkökulmasta järjestää tavoitesidotulla keinoavoimella puitesäännöksellä, sillä tämä on hyväksytty nykyisen perusopetuslainkin kohdalla.

Toisaalta katson, että perustuslain 9 §:n näkökulmasta oppivelvollisuuuden suorittamismahdollisuus pitäisi järjestää jonkinlaisen nykyisen perusopetuslain mukaisen lähikouluperiaatteen pohjalta siten, että oppivelvollisella olisi aina mahdollisuus osallistua opetukseen ”lähikoulussa”. Asia voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että luotaisiin jokaiselle oppivelvolliselle oikeus lukiopaikkaan (käytännössähän maan syrjäisissä osissa jokaiselle peruskoulunsa päättäville on lukiopaikka lähialueen lukiossa) lähialueen lukiossa (sen ei tarvitsisi sijaita oman kunnan alueella aivan kuten perusopetuslain mukaisen lähikoulunkaan ei tarvitse sijaita oman kunnan alueella). Tuo olisi se, paikka, johon oppivelvollinen ohjattaisiin, jos hän ei pääsisi toisen asteen yhteishaussa minnekään muualle. Tällainen lähikouluoikeus (esittämälläni tavalla lähilukio-oikeus), joka voidaan toteuttaa toki muutoinkin kuin esittämälläni yksinkertaisella lukiokeskeisellä lähestymistavalla, selkeyttäisi myös sitä valtiosääntöisesti ongelmallisena pitämääni ja epäselvää hakeutumisvelvoitetta koskevaa sääntelykokonaisuutta, johon perustuslakivaliokunta viittaa kysymyksessään 6. En pidä hallituksen esityksen mallia, jossa viimesijassa osoitetaan oppivelvollisille opiskelupaikka valmentavassa koulutuksessa, perustuslain 9 §:n näkökulmasta yhtä hyvänä kuin esittämääni oppivelvollisuuteen kytkeytyvä oikeus opiskella lähialueen lukiossa -mallia. Hallituksen esityksen mukainen malli on vaikeasti hahmottuva, oppivelvollisuuden oikeuksien kannalta liian epätäsmällinen ja epätarkka sekä kytkeytyy ongelmallisesti hakeutumisvelvoitteeseen, vaikka oppivelvollisuuslainsäädännön pitäisi kytkeytyä oikeuteen koulupaikkaan varsinaisessa oppivelvollisuuskoulutuksessa. Tämä liittyy osin niihin keskeyttämistä, nivelvaiheen järjestämistä ja de facto koulupakkoa koskeviin järjestelyihin, joita olen pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena tässä lausunnossani ja edellisessä lausunnossani. Nähdäkseni näiden valtiosääntöisten ongelmien korjaamiseen on enemmän kuin yksi

oikeudellisesti mahdollinen tapa ja oikeastaan tapojen määrä on pitkälti riippuvainen siihen, miten perustuslakivaliokunta lähestyy esittämissään kysymyksissä 1 ja 2 esillä olevaa perustuslain 16 §:n tulkintaa.

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

Nähdäkseni riittävän laaja tarjonta ei ole valtiosääntöoikeudellinen kysymys, jos oppivelvollisuuskoulutusta on kaikkialla maassa esimerkiksi lukioissa tarjolla ns. lähikouluperiaatteen mukaisesti. Tällöin oppivelvollisuuslailla oppivelvollisuus laajenee luoden subjektiivisen oikeuden lukiokoulutukseen lähialueen lukiossa samalla, kun oppivelvollinen voi halutessaan suorittaa oppivelvollisen osallistuen oppivelvollisuuskoulutukseen muussa valitsemassaan lukiossa, ammatillisessa koulutuksessa tai muulla oppivelvollisuuden sisällön hallinnan tuottavalla tavalla. Näin valtiosääntöoikeudellinen asetelma pysyisi yksinkertaisena.

Hallituksen esitys ei kuitenkaan perustu tällaiselle lähtökohdalle. Siinä – nähdäkseni virheellisesti – luodaan jokaiselle subjektiivinen oikeus valmentavaan koulutukseen ja samalla hakeutumisvelvollisuus lukio- tai ammatilliseen koulutukseen. Tässä sääntelymallissa on varmistettava, että niin valmentavaa koulutusta kuin lukio- tai ammatillista koulutusta on kattavasti saatavilla. Hallituksen esityksen perusteella asiaa on vaikea arvioida valmentavan koulutuksen osalta. Jätän perustuslakivaliokunnan harkittavaksi missä määrin se näkee asiassa valtiosääntöisiä ongelmia ottaen huomioon se, että lainsäätäjällä on aiemmassa lausunnossani esiin tuomani laaja harkintavalta rakentaa koulutusjärjestelmä kulloinkin yhteiskuntapoliittisesti tarkoituksenmukaisella tavalla.

Vaikuttaa ilmeiseltä, että tähän kysymykseen vastaaminen on sillä tavalla riippuvainen perustuslakivaliokunnan edellä esittämiin kysymyksiin vastaamisesta, että tietämättä tarkemmin perustuslakivaliokunnan tavasta tulkita perustuslain 16 §:ää kysymykseen on vielä hieman vaikea tuottaa pohdintaa, jossa kyetään tekemään ero perustuslakivaliokunnalle kuuluvan valtiosääntöoikeudellisen ulottuvuuden ja substanssivaliokunnille kuuluvan tarkoituksenmukaisuusharkinnan välille.

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

On ongelmallista, että perusopetuksen puolelta kuljetaan analogisesti erottamissääntelyä. Näin syntyy tilanne, jossa samasta teosta voi seurata erilainen rangaistus eri opiskelijoille. Tämä todetaan hallituksen esityksen perusteluissakin eikä sille oikeastaan edes yritetä esittää hyväksyttävää perustelua. En saa kiinni myöskään käsitteestä ”omaehtoisesti koulutukseen hakeutunut ei oppivelvollinen”. Pidän perustuslain 6 §:n näkökulmasta ongelmallisena myös sitä, että rangaistukset muuttuvat opiskelijan iän perusteella 18-vuoden kohdalla. Mainitsen tämän vain esimerkkinä esitykseen sisältyvistä lukuisista kurinpitoon ja oikeusturvaan liittyvistä valtiosääntöongelmista, jotka pitäisi kammata huolella sen jälkeen, kun esitykseen on tehty edellisiin kysymyksiin antamiini vastauksiin liittyvät ongelmat.

Kiinnitän huomion myös siihen, että olen katsonut, ettei oppivelvollista voida erottaa oppivelvollisuuskoulutuksesta (muutoin kuin määräajaksi, vrt. perusopetuslaki tällä hetkellä). Sääntely on rakennettu tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti oppivelvollisuuskoulutukselle sopimattomista lähtökohdista, sillä oppivelvollisuuskoulutuksen on rakennuttava oppivelvollisuuskäsitteen nykyisellään sisältämän oppivelvollisuuden tieto- ja taitomäärän saavuttamisen sekä oikeuden oppivelvollisuuskoulutukseen ns. lähikoulussa varaan.

Kiinnitän huomion myös siihen, että esimerkiksi niin kutsuttuun SORA-lainsäädäntöön liittyvä voimassa oleva opiskeluoikeuden peruuttamista koskeva sääntely on arvioitu suhteessa perustuslain 16.2 §:ään eikä suhteessa 16.1 §:ään. Niinpä, jos perustuslakivaliokunta katsoo oppivelvollisuuden ulottavan perustuslain 16.1 §:n soveltamisalan ns. SORA-lainsäädännön alueelle, on SORA-lainsäädäntöä arvioitava toisin kuin hallituksen esityksessä tehdään. SORA-lainsäädäntö mahdollistaa tietyissä tilanteissa mahdollisuuden peruuttaa opinto-oikeus opinnoissa, joihin sisältyy alaikäisten turvallisuutta, potilas- tai asiakasturvallisuutta taikka liikenteen turvallisuutta koskevia vaatimuksia. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 60/2010 vp ja PeVL 22/2017 vp) luotu opiskelupaikan peruuttamista koskeva sääntely, jota esityksessä ei keskeisesti esitetä muutettavaksi, on ristiriidassa sen kanssa, mitä olen vastauksissa aiemmista kysymyksistä oppivelvollisuuden sisällöstä ja perustuslain 16.1 §:n tulkinnasta sanonut, mutta tietämättä perustuslakivaliokunnan kantaa esittämiinsä kysymyksiin 1 ja 2 en kykene arvioimaan asiaa valtiosääntöoikeudellisesti tarkemmin.

11) Miten arvioisitte perustuslain kannalta henkilötietojen käsittelyä koskevia säännösehdotuksia?

En tässä vaiheessa kykene vastaamaan kysymykseen, sillä nähdäkseni esitykseen on tehtävä merkittäviä muutoksia, joilla on heijastevaikutuksia henkilötietojen käsittelyä koskevaan sääntelyyn.

Lopuksi. Katsoin aiemmassa lausunnossani, että oppivelvollisuuslakiesityksestä nousee lukuisia valtiosääntökysymyksiä, joista en käsitellyt edellisessä lausunnossani kuin vain osan. Tässä lausunnossa olen käsitellyt monia sellaisia valtiosääntökysymyksiä, joita en käsitellyt edellisessä lausunnossani. Tästä huolimatta en ole vieläkään käsitellyt läheskään kaikkia oppivelvollisuuslakipakettiin liittyviä valtiosääntökysymyksiä. Vaikuttaa ilmeiseltä, että perustuslakivaliokunnalla on edessään kysymys siitä, että sen on ratkottava, miten se lähestyy tällaista hallituksen esitystä, jonka perustuslakikontrollissa on ikään kuin perustavia valtiosääntökysymyksiä esikysymyksinä ja sitten näiden esikysymysten vastauksista riippuvaisia yksityiskohtaisia kysymyksiä.

Pauli Rautiainen
julkisoikeuden apulaisprofessori
valtiosääntöoikeuden dosentti, hyvinvointioikeuden dosentti