Veli-Pekka Viljanen

HE 173/2020 vp oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 1.12.2020

Olen antanut perustuslakivaliokunnalle lausunnon hallituksen esityksestä 20.11.2020. Tässä lausunnossa täydennän sitä vastaamalla osaan valiokunnan sihteeristön minulle toimittamista lisäkysymyksistä.

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 aikaisemmassa lausunnossani esittänyt käsityksenäni, että perustuslain 16 §:n 1 momentin säännös oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen koskee sellaisenaan ainoastaan perusopetusta, josta säädetään nykyisin perusopetuslaissa (628/1998). Toisen asteen koulutus on perustuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettua muuta kuin perusopetusta. Toisen asteen koulutuksen saattaminen oppivelvollisuuden piiriin ei muuta tätä lähtökohtaa. Sen sijaan oppivelvollisuuden piiriin saattamisesta johtuu, että myös toisen asteen koulutukseen kohdistuu vastaavan kaltainen vaatimus ainakin varsinaisen opetuksen maksuttomuudesta ja mahdollisuudesta osallistua opetukseen ilman opiskelijalle aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia. Perustuslain asettama toisen asteen koulutuksen maksuttomuuden ala on kuitenkin jonkin verran matalampi kuin maksuttoman perusopetuksen osalta (ks. kysymys 3).

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

Perustuslain 16 §:n 1 momentin sanamuoto ei sisällä minkäänlaista esimerkiksi ikään perustuvaa rajausta maksuttoman perusopetuksen osalta, vaan sen mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Perustuslain esitöissä säännöksen soveltamisala kytketään kuitenkin oppivelvollisuuteen. Esityölausuman mukaan momentin ensimmäinen ja toinen virke on tarkoitettu olemaan siten yhteydessä toisiinsa, että perusopetukseksi on katsottava opetus, joka kuuluu oppivelvollisuuteen (HE 309/1993 vp, s. 64). Tämä esityölausuma perustelee sinänsä säännöksen suppeampaa henkilöllistä soveltamisalaa siten, että oikeus maksuttomaan perusopetukseen olisi jokaisella oppivelvollisella.

Perustuslain 16 §:n 1 momentin sanamuoto puoltaa kuitenkin vahvasti tulkintaa, jonka mukaan oikeuden maksuttomaan perusopetukseen tulisi perustuslain nojalla kuulua myös sellaisille oppivelvollisuusiän ylittäneille Suomessa vakinaisesti asuville henkilöille, jotka eivät ole aikaisemmin suorittaneet perusopetuksen oppimäärää. Tältä osin perusopetuslain 46 §:n säännös (3. lakiehdotus) aikuisten perusopetuksesta näyttäisi täyttävän perustuslain 16 §:n 1 momentin edellytykset. Tosin säännöksen mukaan aikuisten perusopetuksen maksuttomuus olisi kapeampi kuin oppivelvollisilla. Säännöksen mukaan nimittäin opetus, oppikirjat ja muu oppimateriaali, työvälineet ja työaineet ovat opiskelijalle maksuttomia. Sen sijaan maksuttoman ruokailun osalta oikeus olisi rajoitetumpi. Tältä osin ero ei ole kuitenkaan nähdäkseni ongelmallinen suhteessa perustuslain 16 §:n 1 momenttiin, koska rajoitetumpi oikeus maksuttomaan ruokailuun liittyy opetuksen erilaiseen toteuttamistapaan, jolloin maksuton ruokailu liittyy opetuksen sisäoppilaitosmaiseen järjestämistapaan tai läsnäoloon koulutuspaikassa.

3. 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);

Olen aikaisemmassa lausunnossani katsonut, että oppivelvollisuuslain 17 §:n 1 momentissa säädettäväksi ehdotettu poikkeus maksuttomuudesta erityistä harrastuneisuutta painottavissa koulutuksissa tarvittavien välineiden osalta on perusopetuksen osalta ristiriidassa perustuslain

16 §:n 1 momentin kanssa. Tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä on, että perusopetuslain mukainen perusopetus suljetaan pois poikkeuksen soveltamisalasta.

Toisen asteen koulutuksen osalta pidän poikkeusta periaatteessa mahdollisena, mutta ehdotetussa muodossa liian epämääräisenä ja laajana. Säännöksessä tulisi tarkemmin määritellä esimerkiksi säännökseen otettavilla esimerkeillä, mitä katsotaan kuuluvan ”erityistä harrastuneisuutta painottaviin koulutuksiin”. Poikkeus maksuttomuudesta ei voi myöskään ulottua kaikkiin kyseisissä koulutuksissa tarvittaviin välineisiin, kuten säännöksen sanamuoto nyt näyttäisi edellyttävän.

Mielestäni opiskelijoiden vapaalla hakeutumisoikeudella ei voida perustella sitä, että osa oppivelvollisuuskoulutusta on tosiasiassa maksullista ja että maksut voivat joissakin tapauksissa nousta erittäin korkeiksi, jolloin pääsy opetukseen on riippuvainen oppivelvollisen tai hänen huoltajiensa varallisuudesta. Kiinnitän huomiota myös siihen, että kysymyksessä mainittu lentolupakirjan suorittaminen ei näyttäisi hyvin sopivan erityistä harrastuneisuutta tarkoittavan poikkeussäännöksen alaan. Hallituksen esityksen perusteluissa on viitattu esimerkkeinä soittimiin ja urheiluvälineisiin (HE, s. 181).

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

Olen aikaisemmassa lausunnossani katsonut, että kyseinen poikkeus maksuttomuudesta on perusopetuslain tarkoittamaan perusopetukseen ulotettuna ristiriidassa perustuslain 16 §:n 1 momentin kanssa. Tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä on, että säännöksen soveltamisalasta rajataan pois perusopetuslain tarkoittama perusopetus.

Toisen asteen koulutuksen osalta pidän säännöstä perustuslain 16 §:n kannalta ongelmattomana aikaisemmassa lausunnossani esittämilläni perusteilla.

c) maksutonta ruokailua koskeva sääntely perusopetuksen jälkeistä koulutusta koskevissa laeissa;

Olen aikaisemmassa lausunnossani pitänyt maksutonta ruokailua koskevaa sääntelyä perusopetuksen jälkeistä koulutusta koskevissa laeissa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana.

d) ns. nivelvaiheen koulutuksen maksuttomuutta koskeva sääntely.

Nähdäkseni nivelvaiheen maksuttomuutta koskevaan sääntelyyn voidaan soveltaa samoja periaatteita kuin toisen asteen koulutukseen. Maksuttomuudesta tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa ehdotetaan säädettäväksi 2. lakiehdotuksen 24 §:ssä sekä oppivelvollisuuslain 4 luvussa. Ehdotettu sääntely ei ole tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista.

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

Ehdotettua sääntelyä, jossa koulutuksen maksuttomuus jatkuisi jonkin verran oppivelvollisuuden päättymisen jälkeen, perustellaan tarkoituksella turvata oppivelvollisuuden aikana aloitettujen opintojen loppuun saattaminen (ks. HE, s. 295-296). Vaikka rajaukset merkitsevät sitä, että saman ikäisiä koulutukseen osallistuvia henkilöitä kohdellaan eri tavoin, on erottelulle olemassa nähdäkseni perustuslain 6 §:n 2 momenttiin liittyvä hyväksyttävä peruste. Oppivelvollisena aloitetun koulutuksen maksuttomuus jatkuisi enimmillään sen vuoden loppuun, jollin opiskelija täyttää 20 vuotta. Näin rajattuna pidän erottelua myös oikeasuhtaisena.

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?

Oppivelvollisuuslain 7 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi oppivelvollisuuden määräaikaisesta keskeyttämisestä ja 7 §:n 2 momentissa oppivelvollisuuden suorittamisesta toistaiseksi. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan säännöstä sovellettaisiin sekä perusopetuksessa että perusopetuksen jälkeisessä muussa oppivelvollisuuteen kuuluvassa koulutuksessa. Perusopetuslaissa ei nykyisin nimenomaisesti säädetä oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämisestä, vaan keskeyttämisperusteet ovat muodostuneet soveltamiskäytännössä. Säännöksellä yhtenäistettäisiin ja selkeytettäisiin oikeustilaa oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämisessä. Lähtökohtana olisi perustuslaissa säädetty jokaisen oppivelvollisen oikeus opetukseen ja opiskeluun. Oppivelvollisuus voitaisiin keskeyttää ainoastaan oppivelvollisen tai hänen huoltajansa tahdonilmaisun eli hakemuksen perusteella, ei missään tilanteessa viranomaisaloitteisesti (HE, s. 159).

Säännös olisi siten uusi ja hyvin merkittävä poikkeus oppivelvollisuudesta. Merkityksellistä on, että se ulottuisi myös perusopetusta suorittaviin oppivelvollisiin eli käytännössä 7–15 –vuotiaisiin lapsiin. Katson, että tällaisina ehdotetut säännökset eivät ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomia. Oppivelvollisuus voidaan nähdä lasten osalta sen turvaajana, että lapsen oikeus saada perusopetusta ei vaarannu. Oppivelvollisuus suojaa lapsen oikeutta opetukseen myös huoltajan toimenpiteitä vastaan (ks. esim. Pentti Arajärvi, Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet, 2006, s. 96 ss.)

Tältä osin erityisen kriittisinä voidaan pitää 7 §:n 1 momentin 1 kohdan säännöstä, jonka mukaan oppivelvollisella on oikeus keskeyttää oppivelvollisuuden suorittaminen määräajaksi ”oppivelvollisen suorittamisen estävän pitkäaikaisen sairauden tai vamman vuoksi” sekä 2 momentin säännöstä, jonka mukaan oppivelvollisella on oikeus keskeyttää oppivelvollisuuden suorittaminen toistaiseksi, ”jos oppivelvollisuuden suorittamisen estävä sairaus tai vamma on luonteeltaan pysyvä”.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan terveydentilan tai vammaisuuden perusteella. Sairaus tai vamma ei siten lähtökohtaisesti voi olla peruste sulkea lasta oppivelvollisuuden ja siten maksuttoman perusopetuksen sekä jatkossa myös toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle.

Asiassa on otettava huomioon myös vammaisten henkilöiden oikeuksista tehty yleissopimus (SopS 27/2016). Sen 24 artiklan mukaan sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden koulutukseen. Tätä oikeutta toteuttaessaan sopimuspuolet varmistavat, että vammaisia henkilöitä ei suljeta yleisen koulutusjärjestelmän ulkopuolelle vammaisuuden perusteella ja ettei vammaisia lapsia suljeta maksuttoman ja pakollisen ensimmäisen asteen tai toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle vammaisuuden perusteella ja että vammaiset henkilöt pääsevät kattavaan, laadukkaaseen ja maksuttomaan ensimmäisen asteen sekä toisen asteen koulutukseen yhdenvertaisesti muiden kanssa niissä yhteisöissä, joissa he elävät.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin ja vammaisyleissopimuksen 24 artiklan lähtökohtana ei siis ole se, että vammaiset henkilöt vapautetaan oppivelvollisuudesta ja näin saatetaan opetuksen ulkopuolelle, vaan lähtökohtana tulee olla heidän tukeminen kohtuullisin mukautuksin ja välttämättömin tukitoimin, jotka mahdollistavat osallistumisen opetukseen vammasta huolimatta.

Myös perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut, että opiskelun mahdollisia esteitä tarkasteltaessa on aina selvitettävä perusteellisesti ja vammaisten henkilöiden täysmääräistä osallistumista koulutukseen edistämään pyrkien, miten yksilöllisillä opetusjärjestelyillä, henkilökohtaistamalla tai apuvälineiden avulla voidaan mahdollistaa vammaisen henkilön opiskelu hänen itsemääräämisoikeuttaan täysmääräisesti kunnioittaen (PeVL 22/2017 vp, s. 4).

Nähdäkseni sairauden ja vamman perusteella oppivelvollisuuden suorittaminen tulisi voida keskeyttää vain hyvin poikkeuksellisesti ja ensisijaisesti pyrkiä turvaamaan oppivelvollisen mahdollisuus suorittaa oppivelvollisuutensa kohtuullisin mukautuksin ja henkilökohtaisten tukitoimien avulla. Tämän seikan tulisi ilmetä säädösperusteisesti oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämistä koskevassa oppivelvollisuuslain 7 §:ssä. Tällaisenaan säännös voi johtaa käytäntöön, jossa liian kevyin perustein myönnetään oppilaalle oikeus keskeyttää oppivelvollisuuden suorittaminen määräajaksi tai toistaiseksi.

Huomionarvoista on, että oppivelvollisuuden määräaikaiseksi keskeyttämisperusteeksi ehdotetaan säädettäväksi myös vähintään kuukauden kestävä tilapäinen ulkomailla oleskelu. Tältäkään osin ei mielestäni lapsen oikeuksien näkökulmasta ensisijaisena vaihtoehtona voi olla oppivelvollisuuden keskeyttäminen, vaan esimerkiksi perusopetusta oppivelvollisena suorittavalle lapselle tulee turvata muin keinoin opetuksen jatkuminen ulkomailla oleskelun aikana. Sama huomautus voidaan kohdistaa myös oppivelvollisuuden suorittamisen estävään elämäntilanteeseen liittyvään painavaan syyhyn oppivelvollisuuden keskeyttämisperusteena. Edellä

esitetty on sopusoinnussa sen nykysäännön kanssa, että Suomessa on voimassa oppivelvollisuus, mutta ei koulupakkoa.

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?

Nähdäkseni ehdotetun kaltaisten opiskelun tukitoimien sekä ohjaus- ja valvontavastuiden säätäminen koulutuksen järjestäjälle ei ole riippuvainen oppivelvollisuuden laajentamisesta nykyiseen verrattuna.

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

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

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

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Tämä edellyttää, että perusopetuksen jälkeistä koulutusta on mahdollista saada riittävästi ja riittävän laajan tarjonnan pohjalta maan molemmilla kansalliskielillä. Nähdäkseni ehdotettu sääntely sinänsä ottaa huomioon riittävällä tavalla maan kieliolot ja kielelliset perusoikeudet.

Perustuslain kielellisiä oikeuksia koskeva sääntely edellyttää kielellisten perusoikeuksien toteutumista myös käytännössä. Tämän vuoksi valtioneuvoston piirissä tulee seurata erityisesti sitä, että perusopetuksen jälkeistä opetusta on saatavilla omalla kielellä, suomeksi tai ruotsiksi riittävästi ja että opetustarjonta on riittävän monipuolista.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin kannalta on otettava huomioon lisäksi erityisesti saamen kielisen väestön, romanien ja viittomakielisten kielellisten oikeuksien turvaaminen oppivelvollisuutta laajennettaessa. Sinänsä toisen asteen koulutusta koskeva lainsäädäntö mahdollistaa saamen kielen, romanin ja viittomakielen käyttämisen opetuskielenä. Olennaista on tältäkin osin turvata kielellisten oikeuksien toteutuminen myös käytännössä. Koulutuksen saattaminen oppivelvollisuuden piiriin lisää vaatimuksia kielellisten oikeuksien käytännön toteutumisen turaamiseksi.

Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus valita asuinpaikkansa. Tämän oikeuden tosiasiallinen toteutuminen edellyttää, että maan eri osissa on riittävästi tarjolla myös perusopetuksen jälkeistä oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaa koulutusta. Tältäkin osin valtioneuvostolle asettuu vastaavanlainen seurantatehtävä kuin kielellisten oikeuksien toteutumisen osalta.

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Toisen asteen koulutuksen osalta hallituksen esitys perustuisi vapaaseen koulutustarjontaan ja henkilön vapaaseen hakeutumisoikeuteen haluamaansa koulutukseen. Vaikka oppivelvollisuuden piiriin kuuluvalla henkilöllä ei olisikaan subjektiivista oikeutta tiettyyn opiskelupaikkaan, toisen asteen koulutuksen saattaminen oppivelvollisuuden piiriin edellyttää, että koulutustarjonta on määrällisesti riittävää ja riittävän monipuolista, jotta jokaiselle oppivelvollisuuden piiriin kuuluvalle voidaan osoittaa mielekäs toisen asteen koulutuspaikka. Samalla henkilön itsemääräämisoikeuden (PL 7 § ja PL 10 §) kunnioittaminen edellyttää, että henkilön omat toiveet ja tarpeet otetaan ainakin jossain määrin huomioon osoitettaessa hänelle opiskelupaikkaa.