

16.11.2020

EOAK/7324/2020

Perustuslakivaliokunnalle

**ASIA: HE 173/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa kuultavaksi ja antamaan kirjallisen asiantuntijalausunnan yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

Olen antanut opetus- ja kulttuuriministeriölle lausuntoni hallituksen esityksen luonnoksesta 10.6.2020 (EOAK/3000/2020). Eduskunnan sivistysvaliokunnalle 9.11.2020 antamassani lausunnossa hallituksen esityksestä (EOAK/7078/2020) totesin, että esittämäni näkökohdat on huomioitu hallituksen esityksessä mielestäni hyvin.

Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

## 1 Yleistä

Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Säännöksen 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.

Säännöksessä turvataan jokaiselle subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen (PeVL 59/2010 vp). Perusoikeus saada maksutonta perusopetusta on kytketty sääntelyvarauksella tavallisella lailla toteutettavaan sääntelyyn. Perustuslain 16 §:n 1 momentin virke perustaa jokaiselle subjektiivisen oikeuden sekä perusopetukseen että sen maksuttomuuteen. Perustuslain 16 § ei edellytä, eikä Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ehdottomasti vaadita, että subjektiivinen oikeus opetukseen olisi laajennettava koskemaan muuta kuin perusopetusta.

Säännöksen toinen momentti sisältää julkiseen valtaan kohdistuvan toimintavelvoitteen huolehtia, että jokaisella on tosiasiallinen mahdollisuus saada opetusta ja kehittää itseään varattomuuden sitä estä-

mättä. Erityisten tarpeiden mukaisuudella tarkoitetaan muun muassa sitä, että julkisen vallan on pyrittävä vähentämään ja poistamaan esteitä, joita terveydentila tai vammaisuus mahdollisesti asettavat (esim. PeVL 31/2013 vp).

Perustuslakivaliokunta on perustuslain 16 §:n 2 momenttiin sisältyvän turvaamisvelvoitteen osalta tähdentänyt palvelujen riittävyyden tärkeyttä sen kannalta, että varattomuuteen tai asuinpaikkaan liittyvät syyt eivät muodostu tosiasiallisiksi esteiksi yksilön mahdollisuuksille saada opetusta ja kehittää itseään (PeVL 11/2009 vp, s. 7, PeVL 14/2007 vp, s. 2, PeVL 14/2003 vp, s. 2, PeVL 22/2017 vp, s.5).

Esitöiden mukaan momentin ensimmäinen ja toinen virke on tarkoitettu olemaan siten yhteydessä toisiinsa, että perusopetukseksi on katsottava se opetus, joka kuuluu oppivelvollisuuteen. Siten oppivelvollisuutta laajennettaessa laajenee myös velvollisuus antaa maksutonta opetusta (HE 309/1993 vp, s. 64, ks. myös PeVL 20/2007 vp). Edelleen esitöiden mukaan perusopetuksen maksuttomuus merkitsee sitä, että opetusta on voitava saada ilman opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia. Opetuksen ohella on siten myös välttämättömien opetusvälineiden kuten oppikirjojen oltava ilmaisia. Perustuslakivaliokunta on laajentanut maksuttomuuden tulkinnan kattamaan tarpeelliset koulukuljetukset ja riittävän ravinnon (PeVM 25/1994 vp).

Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan (PeVL 20/2007 vp) perustuslain 16 §:n 1 momentin kannalta ongelmallisena, että Helsingin eurooppalaisessa koulussa opiskelevalta Suomessa oppivelvollisuuden piiriin kuuluvalta voitiin periä lukukausimaksuja ja materiaalikustannuksia. Valiokunta kuitenkin katsoi koulun erityisluonteeseen viitaten, että lakiehdotus ei ”erityisessä sääntely-yhteydessään” merkinnyt puuttumista oikeuteen saada maksutonta perusopetusta.

Hallituksen esitys HE 173/2020 vp tuo nähdäkseni perustuslakivaliokunnan vastattavaksi sellaisia oikeutta opetukseen koskevia perustuslaillisia kysymyksiä, joihin ei ole löydettävissä aikaisempia selviä perustuslakivaliokunnan linjauksia.

## **2 Perustuslain 16 §:n 1 ja 2 momenttien välisestä suhteesta sekä perusopetuksen ja universaalien oikeuden käsitteet**

Esityksessä on keskeisesti kysymys toisen asteen koulutuksen ja niin sanotun nivelvaiheen opetuksen suhteesta perustuslain 16 §:n 1 momentin turvaamaan subjektiiviseen oikeuteen. Hallituksen esitystä on kehitetty luonnosversiosta siten, että uusi ehdotettu maksuton oppivelvollisuuskoulutus nyt selvästi esitetään rajattavaksi pois perustuslain 16 §:n 1 momentin subjektiivisen oikeuden piiristä, kuitenkin siten, että uuden velvollisuuden vastinparina olisivat 1 momentin sub-

jektiiiviseen oikeuteen rinnastuvia etuja mm. maksuttomuuden osalta, mutta ei muuten kaikin osin samoin kuin perusopetuksessa.

Kuten esityksessä on todettu, perustuslain 16 §:n sanamuodossa ei ole vahvistettu perusopetuksen tai oppivelvollisuuden sisältöä, oppivelvollisuuden kestoa eikä maksutonta perusopetusta koskevan subjektiivisen oikeuden ja oppivelvollisuuden välistä yhteyttä. Siten edellä mainittujen esitöiden virkkeiden tulkinta ei ole yksiselitteistä sen suhteen, tarkoittaako maininta virkkeiden yhteydestä sitä, että oppivelvollisuuteen kuuluva koulutus on ensimmäisessä virkkeessä säädetyllä tavalla katsottava ”universaaliksi oikeudeksi” (mitä termiä hallituksen esityksessä käytetään asiayhteydessään nähdäkseni uutuuskäsitteenä), vai onko yhteydellä tarkoitettu vain viitata edellytykseen oppivelvollisuuteen kuuluvan koulutuksen maksuttomuudesta. Jälkimmäisen tulkinnan mukaan oppivelvollisuus ja koulutuksen maksuttomuus olisivat toistensa vastinpari, mutta tietyn koulutuksen säätäminen oppivelvollisuuteen kuuluvaksi ei kuitenkaan tekisi siitä universaalial oikeutta (HE s. 283).

Hallituksen esityksessä on lähdetty siitä, että oppivelvollisuutta laajennettaessa laajenee myös oikeus maksuttomaan koulutukseen. Esityksessä ehdotetaan, että perusopetuksen jälkeen suoritettava ammatillinen tutkinto tai lukiokoulutus ja sen päätteeksi suoritettava ylioppilastutkinto olisivat jatkossa täysin maksuttomia sen kalenterivuoden loppuun asti, jona opiskelija täyttää 20 vuotta.

Esityksen mukaan oppivelvollisuuden laajentaminen toisen asteen koulutukseen ei kuitenkaan laajentaisi perustuslain 16 §:n 1 momentissa säädettyä subjektiivista toisen asteen koulutukseen, vaan vain laajentaisi oikeutta maksuttomaan koulutukseen ja vahvistaisi siten 2 momentissa tarkoitettua koulutuksen asemaa.

Voimassa olevaa perusopetuslakia ei ole aikanaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, eikä oppivelvollisuuden laajentamisesta ei ole aiempaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä, jossa olisi käsitelty 16 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetyin oikeuden ”universaalial” luonnetta ja sen suhdetta lailla säädettävään oppivelvollisuuteen. Oppivelvollisuuden laajentamishetvillä on merkittäviä perustuslain 16 §:n tulkintaan liittyviä vaikutuksia. Esityksessä on esitetty sekä maksuttoman oppivelvollisuuskoulutuksen henkilölliseen että sisällölliseen ulottuvuuteen rajauksia, joiden hyväksyttävyyden arviointiin edellä kuvatun valtiosääntöoikeudellisen tulkinnan lopputuloksella on oleellinen merkitys.

Perustuslain 16 §:n 1 momentin esitöissä ”perusopetus” määritellään opetuksiksi, joka kuuluu oppivelvollisuuteen, ja todetaan, että oikeus maksuttomaan perusopetukseen ”on turvattu peruskoululaissa”. Nyt esitetty uusi oppivelvollisuuskoulutuksen käsite pitäisi sisällään myös

opetusta, joka ei ole perustuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua perusopetusta. Käsite oppivelvollisuus, jota on tähän asti käytetty perusopetuksen määrittelyssä, tavallaan leviäisi uuteen asiayhteyteen eli perustuslain 16 §:n 2 momentin alueelle. Nähdäkseni hallituksen esitys tuokin esille tarpeen päivittää itse perusopetuksen käsite valtiosääntöisenä käsitteenä. Pitäisin hyvin suotavana, jos näin voitaisiin tehdä niin käsitteen henkilöllisen, ajallisen kuin sisällöllisen soveltamisalan ja ulottuvuuden puolesta. Tällainen tarkentava perustuslaillinen käsittemäärittely vaikuttaisi samalla myös hallituksen esityksessä käytetyn universaalisuuden (joka ei siis kuitenkaan koskisi aikuisia, HE s. 284) käsitteeseen.

### 3 Uuden/laajemman velvollisuuden asettaminen

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan oppivelvollisuudesta säädetään perusopetuslaissa ja oppivelvollisuuden sisältönä on nimenomaan perusopetuslaissa tarkoitettu perusopetus. Perustuslain 16 §:n 1 momentin esitöiden mukaan säännös ei estä muuttamasta perusopetusjärjestelmää, kunhan vain jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen säilytetään (HE 309/1993 vp, s. 64).

Ehdotettu oppivelvollisuuskoulutus olisi kokonaan uusi lakiin perustuva velvollisuus, joten sellaisenaan ehdotus puuttuisi useaan perusoikeuteen. Mahdollisuus säilyttää ihmisille oppivelvollisuus – joka samalla turvaa lasten oikeuksien toteutumista – on itsessään riidattoman selvä asia perustuslain kannalta ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Oppivelvollisuusajan alkamis- ja päättymisasi-oissa ja kokonaispituudessa on maakohtaisia eroja. En pidä ehdotusta ongelmallisena siltä osin, että oppivelvollisuusaikaa ollaan ylipää-tään pidentämässä. Asia kuuluu lainsäätäjän toimivaltaan ja lainsäätäjällä on asiassa harkintamarginaalia.

### 4 Maksuttoman oppivelvollisuuskoulutuksen ajalliset ja asialliset rajaukset

On luonnollista ja välttämätöntä, että valtion varoin tuotettavalle maksuttomalle palvelulle – kuten nyt esitetylle oppivelvollisuuskoulutukselle – säädetään laissa lähempiä ehtoja ja rajauksia. Nyt tällaisia ovat keskeisesti ikärajat ja se, onko lapsi tai nuori jo suorittanut toisen asteen tutkinnon vai ei. Näissä suhteissa rajauksia on arvioitu hallituksen esityksessä nähdäkseni asianmukaisesti yhdenvertaisuuden kannalta (esitettyjä henkilöllisiä rajauksia käsittelen lausuntoni jaksossa 5).

Esitetyn oppivelvollisuuslain 2 §:n perusteella oppivelvollisuus päättyisi joko oppivelvollisen 18-vuotissyntymäpäivään tai toisen asteen tutkinnon suorittamiseen. Oikeus maksuttomaan koulutuksen jatkuisen kalenterivuoden loppuun saakka, jolloin opiskelija täyttää 20 vuotta (oppivelvollisuuslain 16 §). Maksuttomuutta voitaisiin pidentää

muun ohella opintojen edistymiseen vaikuttaneen sairauden tai vamman perusteella.<sup>1</sup>

Säännöksen 5 momentin mukaan oikeutta maksuttomaan koulutukseen ei sovellettaisi 18 vuotta täyttäneeseen opiskelijaan, joka ei ole ollut tässä laissa tarkoitettu oppivelvollinen, eikä myöskään opintoihin, jotka olisi aloitettu sen kalenterivuoden päättymisen jälkeen, jolloin opiskelija 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 minkä ikäisenä koulutus on aloitettu.

Edelleen esityksen mukaan lakia ei sovellettaisi henkilöön, jonka perusopetuslaissa tarkoitettu oppivelvollisuus on päättynyt ennen 1.1.2021. Esitys asettaisi siis henkilöt erilaiseen asemaan iän perusteella sen suhteen, onko heillä oikeus suorittaa toisen asteen tutkinto maksutta.

Se, että lakiin esitetään tiettyyn ikään, tutkinnon suorittamiseen ja voimaantuloajankohtaan liittyviä ”vedenjakajapisteitä”, on nähdäkseni väistämätöntä. Se, että jotkut yksittäiset ihmiset tämän kaltaisissa erotteluissa väistämättä erottuvat ehkä pienenkin ajallisen eron perusteella oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa puolesta eri asemiin toisiinsa nähden, ei itsessään merkitse lainsäädännön kiellettyä syrjivyyttä. Olennaista perustuslain kannalta on se, että esitettävät kriteerit eivät ole mielivaltaisia tai kohtuuttomia, että ne ovat tarkkarajaisia ja täsmällisiä sekä että rajoituksilla on asiallinen ja kiinteä yhteys tarkoitukseensa. Käsitykseni mukaan hallituksen esityksessä esitetyt rajaukset ovat mainituissa suhteissa hyväksyttävästi perusteltuja.

## 5 Perusopetuksen ja maksuttoman oppivelvollisuuskoulutuksen henkilöllinen soveltamisala

Kiinnitän huomiota vielä esityksen eräisiin henkilöllisiin soveltamisalarajauksiin. Yhtäältä kyse on rajauksesta perusopetuslain soveltamisen osalta (a). Tämän jälkeen käsittelen ehdotetun maksuttoman oppivelvollisuuskoulutuksen henkilöllistä soveltamisalarajoituksia siltä kannalta, että sen ulkopuolelle esitetään jätettäväksi muut kuin Suomessa vakituisesti asuvat lapset (b).

a) Esityksessä on todettu, että kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa oikeus maksuttomaan koulutukseen on sidottu nimenomaan pe-

<sup>1</sup> Tämän nähdäkseni perustellun pidentämismahdollisuuden yhteydessä voidaan ajatella myös sellaista ehdotetussa säännöksessä ja esityksen perusteluissa huomiotta jätettyä tilannetta, jossa opinnot ovat olleet keskeytyneenä sairauden tai vamman vuoksi ja paluu opintoihin venyisi siitä syystä yli 20 vuotiaaksi niin, että uudessa tilanteessa käytännössä edellytettäisiin opintoalan vaihtamista. Olisiko hyväksyttävää, jos opiskelija tällöin putoaisi pääsäännön mukaan maksuttomuuden ulkopuolelle? Maksuttomuuskysymyksestä voisi toki esityksen mukaan saada muutoksenhakukelpoisen päätöksen.

rusasteen koulutukseen. HE:n mukaan esimerkiksi YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa tarkoitettu perusasteen koulutus ei kata kaikkea kansallisella lainsäädännöllä määriteltävää oppivelvollisuus-koulutusta, vaan että ihmisoikeussopimukset turvaavat oikeuden maksuttomaan perusasteen koulutukseen, joka vastaa Suomen koulutusjärjestelmässä perusopetuslaissa tarkoitettua perusopetuksen oppimäärää.

Käsitykseni mukaan tätä hallituksen esityksen analyysiä voidaan pitää paikkansa pitävänä. Oppivelvollisuuden laajentuessa oikeustilaa ei ehdoteta tältä osin muutettavaksi, vaan jokaisella lapsella olisi jatkossakin ”universaali” oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Perusopetuslain 4 §:ssä säädettäisiin kunnan velvollisuudesta järjestää alueellaan asuville perusopetuksen oppivelvollisuusikäisille perusopetusta. Mielestäni puhtaasti nykytilan säilyttävä perusopetuslain 4 §:ää koskeva ehdotus ei ole ongelmaton. Perustelen näkemystäni seuraavasti.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on huomauttanut lausunnossaan (PeVL 59/2010 vp, s. 5), että perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan *jokaisella* on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Kysymyksessä on kaikille kuuluva subjektiivinen oikeus (HE 309/1993 vp, s. 64/l), joka valiokunnan mielestä kattaa myös kansainvälistä suojelua hakevat lapset. Myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 28 artiklassa tunnustetaan jokaisen lapsen oikeus saada opetusta. Perustuslakivaliokunta piti erittäin tärkeänä, että kansainvälistä suojelua hakevien lasten oikeus maksuttomaan perusopetukseen turvataan *lainsäädännössä mahdollisimman nopeasti* (korostus tässä).

Totean, että perusopetuslain puheena olevaa sanamuotoa (”sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille”) ei kuitenkaan ole perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 59/2010 vp johdosta tai sen jälkeen muutettu. Nytkin perusopetuslakiin siis esitetään vain nykytilan lakitasolla säilyttävää säädösmuotoilua (3. lakiehdotus, ks. HE s. 216 ja 284).

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että perusopetusta tulee järjestää kaikille kunnan alueella oleskeleville lapsille (ks. apulaisoikeusasiamies Sakslinin päätös 30.12.2011 (dnro [1420/2/10](#) ja ratkaisuni 21.7.2015, dnro [1633/4/14](#)). Perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen laillisuusvalvojan kannanotot, joihin liittyen myös [opetus- ja kulttuuriministeriö](#) on julkaissut ohjeistusta, ovat muodostuneet vakiintuneeksi oikeustilaksi, johon hallituksen esityksen perusteluissa (s. 283) toki viitataan, mitä pidän perusteltuna. Tästä perustuslakivaliokunnan lainsäädäntötasolla säädettäväksi edellyttämästä perusopetusoikeuden henkilöllisestä soveltamisalasta ei olla kuitenkaan edelleenkaan säätämässä laissa.

Nähdäkseni nyt olisi ollut, ja edelleen olisi, tilaisuus säätää asiasta perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla lakitasoisesti, perusopetuslaissa. Muuten olisimme jatkossakin tässä kysymyksessä pelkästään kansainvälisten ihmisoikeusnormien ja niihin perustuvien lailisuusvalvontakannanottojen varassa, ilman nimenomaista kansallista lakitasoista normia.

b) Laajennettavaksi ehdotettu oikeus maksuttomaan koulutukseen koskisi vain oppivelvollisia eli Suomessa vakituisesti asuvia lapsia. Oikeus maksuttomaan toisen asteen koulutukseen ei näin koskisi esimerkiksi turvapaikanhakijoita, joille ei ole myönnetty oleskelulupaa, eikä Suomessa lyhyen aikaa perheensä kanssa asuvia lapsia, jos vanhemmat eivät täyttäisi kotikuntalain edellytyksiä (HE s. 152, ks. myös s. 118–119).

Totean, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on **Ponomaryovi v. Bulgaria -tuomiossa** (21.6.2011, [Reports 2011-III](#), s. 367–) käsitellyt kysymystä toisen asteen koulutuksen maksullisuudesta.<sup>2</sup> Tapaus on nähdäkseni asiassa relevantti, mutta sitä ei ole käsitelty hallituksen esityksessä. Tuomio on julkaistu EIT:n johtavien ratkaisuiden virallisessa kokoelmassa eli Reports-sarjassa.

Tapauksessa lukukausimaksua edellytettiin vain maassa ilman oleskelulupaa olleilta ulkomaalaisilta. EIT:n tarkastelukulma oli syrjintäkysymyksessä, missä suhteessa EIT totesi oikeudenloukkauksen. Yleisemmällä tasolla EIT totesi, että valtioilla on laaja harkintamarginaali taloudellis-sosiaalisissa kysymyksissä<sup>3</sup>. EIT ei ottanut kantaa opetuksen maksullisuuteen sinänsä. EIT:n vastattavana oli kysymys siitä, voiko oikeuden maksuttomaan opetukseen evätä tietyiltä ihmisryhmältä, jos valtio on ylipäättään ottanut järjestääkseen maksutonta opetusta (kohta 53).

EIT katsoi, että valtiolla voi olla hyväksyttäviä perusteita rajoittaa maassa laittomasti tai vain lyhytaikaisesti oleskelevien pääsyä yhteiskunnan varoin tuotettuihin julkisiin palveluihin, koska he eivät rahoita palveluiden tuottamista. Euroopan unionin jäsenmaiden kansalaisten edullisempaan kohteluun on unionioikeudellisia perusteita. Sanotut lähtökohdat eivät kuitenkaan sovellu sellaisenaan opetukseen. Oikeus opetukseen on Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 1. lisäpöytäkirjan 2 artiklassa nimenomaisesti vahvistettu oikeus. Se on luonteeltaan perustavaa laatua oleva, ja se edistää pluralistisessa demokratiassa vähemmistöryhmien integroitumista yhteiskuntaan (kohdat 54–55).

<sup>2</sup> Oikeuskirjallisuudessa Pellonpää, Matti ym.: Euroopan ihmisoikeussopimus, 2018, s. 1083 tapauksen kohdalla puhutaan yläasteen lukukausimaksusta, mutta tapausfaktojen (kohdat 17–21) perusteella kyse näyttäisi olleen toisen asteen opinnoista.

<sup>3</sup> Ks. myös Pellonpää, Matti ym., s. 1008 ja 1015 ja kyseisen jakson syrjintäkieltoa sosiaali oikeudellisissa kysymyksissä koskeva oikeuskäytäntökatsaus.

EIT katsoi, että valtion harkintamarginaali opetuksen tarjoamisessa vaihtelee koulutusasteen mukaan siten, että se on laajimmillaan yliopistotasolla, ja kääntäen, suppeimmillaan perusopetuksen kohdalla. Toisen asteen koulutus sijoittuu puhutussa suhteessa näiden ääripäiden väliin. EIT tunnisti toisen asteen koulutuksen merkityksen kasvamisen, mikä osaltaan rajoittaa mahdollisuuksia eriyttää koulutuksen maksullisuutta eri ihmisryhmään kuuluville ihmisille (kohdat 56–58).<sup>4</sup>

Tuomiossa on siis painotettu toisen asteen koulutuksen merkitystä. Tuomio näyttäisi korostavan perustelutaakkaa sille, että jokin ihmisryhmä voitaisiin rajata muuten maksuttomaksi säädettävän koulutuksen ulkopuolelle. Käsitelmäni mukaan tuomion valossa, ja ottaen myös huomioon YK:n lasten oikeuksien sopimuksen 28 artiklan b) kohdan sanamuoto,<sup>5</sup> hallituksen esityksessä olisi ollut syytä analysoida tätä oppivelvollisuuskoulutuksen henkilöllisen soveltamisalan rajauskysymystä vielä toteutunutta perusteellisemmin.

Käsitelmäni mukaan Ponomaryovi-tuomion valossa oppivelvollisuus-koulutuksen henkilöllinen soveltamisrajoitus vain Suomessa vakituisesti asuviin lapsiin, ja samalla muiden (kuten oleskelulupaa vailla olevien turvapaikanhakijalasten) rajaaminen tämän maksuttoman toisen asteen opetuksen ulkopuolelle, voidaan jossain määrin problematisoida yhdenvertaisen kohtelun kannalta (ks. myös tuomion kohdassa 38 referoitu Espanjan perustuslakituomioistuimen ratkaisu). On kuitenkin huomattava, että EIT korosti ottavansa kantaa syrjintäkysymykseen nimenomaan käsillä olleen yksittäistapauksen faktojen kautta (kohta 59), mikä vähentää tuomion oikeusohjeen yleistettävyyttä. Oman tulkintani mukaan hallituksen esityksen henkilöllisen rajauksen voi kuitenkin lopulta katsoa olevan EIT:n tuomionkin valossa hyväksyttävä. Tämän puolesta puhuu se, että EIT arvioi asiaa muun muassa siltä kannalta, että tapauksen valittajat eivät olleet missään vaiheessa olleet olleet maastapoistamisuhan alla olevia laittomia maahantulijoita, eivätkä he yrittäneet epäasianmukaisesti hyväksikäyttää vastaajavaltion opetuspalveluja, vaan kyse oli maahan täysin integroituneista nuorista (kohdat 60–61). Perusteluissa nämä tekijät on nähdäkseni tuotu esille tavalla, joka sallii vastakohtapäätelyn siitä, että jos kohdissa 60–61 käsitellyt tekijät, tai mahdollisesti vain osakin niistä, olisivat olleet käsillä, nuorten rajaaminen maksuttoman toisen as-

<sup>4</sup> “... with more and more countries moving towards what had been described as a ‘knowledge-based’ society, secondary education played an ever-increasing role in successful personal development and in the social and professional integration of the individuals concerned. Indeed, in a modern society, having no more than basic knowledge and skills constituted a barrier to successful personal and professional development and prevented those concerned from adjusting to their environment, with far-reaching consequences for their social and economic well-being. Those considerations militated in favour of the Court’s applying stricter scrutiny to the assessment of the proportionality of the measure affecting the applicants.” Ks. Reports 2011-III, s. 368.

<sup>5</sup> Sopimusvaltiot sitoutuvat ”tukemaan erilaisten keskiasteen koulutusmuotojen kehittämistä, mukaan luettuina opinto- ja ammatinvalinnanohjaus, saattavat ne jokaisen lapsen ulottuville ja ryhtyvät tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin, kuten maksuttoman opetuksen käyttöönottamiseen ja taloudellisen tuen antamiseen sitä tarvitseville.”



teen koulutuksen ulkopuolelle ei välttämättä olisi muodostunut EIS 14 artiklan ja sen EIS:n 1. lisäpöytäkirjan 2 artiklan vastaiseksi. On samalla todettava, että viimeksi mainittu tulkinta on osin spekulatiivinen, koska EIT ei näin expressis verbis sanonut. Tiedossani ei ole, että EIT tai muutkaan ihmisoikeuksien valvontaelimet olisivat kehittäneet tätä oikeuskysymystä pidemmälle.

Kokoavana käsityksenäni tältä osin totean, ettei minulla ole oikeudellista perustetta katsoa, että hallituksen esitykselle olisi puheena olevin osin perustuslaista tai kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista johtuvia esteitä.

## 6 Esitetyt rajoitukset opetuksen maksuttomuuden laajuuteen

Esityksessä lähdetään siitä, että toisen asteen koulutukseen liittyy perusopetukseen verrattuna tiettyjä erityispiirteitä, kuten vapaa hakeutumisoikeus, monipuoliset osaamisen hankkimistavat sekä myös se, että opiskelijat ovat iältään vanhempia kuin perusopetuksen oppilaat, joten perusopetuksen yhteydessä omaksuttuja linjauksia koulutuksen maksuttomuudesta ei voitaisi täysin sellaisenaan siirtää toisen asteen oppivelvollisuuskoulutukseen. Esityksessä ehdotetaankin säädettäväksi eräitä rajoituksia oppivelvollisuuskoulutuksen maksuttomuuteen.

Opetus ja päivittäinen ruokailu läsnäoloa edellyttävinä päivinä ovat jo nykyisin maksuttomia toisen asteen koulutuksessa. Ehdotettujen muutosten myötä maksuttomia olisivat myös osaamisen hankkimiseksi tarvittavat oppimateriaalit sekä työvälineet, -asut ja -aineet. Oppivelvollisuuskoulutukseen osallistuvan opiskelijan päivittäiset koulumatkat olisivat maksuttomia, jos kodin ja oppilaitoksen välinen yhdensuuntainen matka olisi vähintään seitsemän kilometriä. Oikeus opiskeluhooltoon laajennettaisiin koskemaan kaikkia oppivelvollisia.

Hallituksen esityksessä on katsottu ja siitä tarkemmin ilmenevästi laajemmin perusteltu sitä, että perustuslain 16 §:n 1 momentissa turvattu maksuttomuuden piirin eivät kuuluisi erityistä harrastuneisuutta painottavissa koulutuksissa tarvittavat välineet. Lisäksi oppivelvollisuuskoulutuksessa opintoja täydentävistä vapaaehtoisista opintoretkeistä, vierailuista, tapahtumista ja muista vastaavista toiminnoista voitaisiin periä kohtuullisia maksuja ja ruokailu olisi rajattu vain lähiope-tuspäiviin.

Kysymys opetukseen sisältyvien eri elementtien maksullisuudesta on lainsäätäjän toimivaltaan kuuluva asia; perustuslakivaliokunta ei ole ottanut asiaan kantaa yksityiskohtaisella tasolla.

Itse opetuksen maksullisuuden osalta viitataan edellä käsitellyyn Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Ponomaryovi-tuomion yhteydessä

lausumaani. Oleskelulupaa vailla olevien turvapaikanhakijoiden ja Suomessa vain lyhyen aikaa oleskelevien lasten rajaaminen maksuttoman toisen asteen opintojen ulkopuolelle ei ole oikeudellisesti täysin selvä asia. Nähdäkseni rajaukselle esitetyt perusteet ovat kuitenkin hyväksyttäviä.

Näkemykseni mukaan [muitakin oppivelvollisuuskoulutuksen maksuttomuuteen kohdistuvia hallituksen esityksen mukaisia rajoituksia voitaneen pitää oikeudellisesti mahdollisina.](#)

Maksullisia vierailuita ym. koskevaa ehdotusta tulisi kuitenkin mielestäni vielä täsmentää.

Olen esityksessäkin viitatussa ratkaisussani ([EOAK/1120/2018](#)) katsonut, että opetuksen maksuttomuus perusopetuksessa kattaa myös kaikki koulun työaikana toteutetut ja vuotuiseen suunnitelmaan kirjatut retket, vierailut ja muun vastaavan koulun ulkopuolella tapahtuvan toiminnan. Perusopetuksessa on mahdollista kerätä varoja oppilaiden vanhemmilta vapaaehtoisuus pohjalta, mutta siten, että varat käytetään kaikkien kyseeseen tulevien oppilaiden eduksi. Taustalla on vaatimus oppilaiden yhdenmukaisesta kohtelusta perusopetuksessa perheensä varallisuusasemasta riippumatta. Opetus- ja kulttuuriministeriö on asiassa antamassaan lausunnossa ollut samalla kannalla: perusopetuslain 31 §:n 3 momenttia ja asetusta eräiden oppilailta ja opiskelijoilta perittävien maksujen perusteista (1323/2001) ei voida tulkita niin, että ne oikeuttaisivat maksujen perimiseen muissa tilanteissa, esimerkiksi järjestettäessä luokkaretkiä tai liikuntapäiviä.

Nämä kannanotot, ja päätöksessäni viittaamat muut ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut, ovat koskeneet nimenomaan perusopetusta eli riidattomasti PL 16 §:ssä tarkoitettua maksuttoman opetuksen alaan kuuluvaa toimintaa. Ratkaisuissa ei ole käsitelty toisen asteen opintojen maksuttomuutta, mistä nyt hallituksen esityksessä on kyse.

Hallituksen esityksessä (HE s. 286, ks. myös s. 145) nyt siis ehdotetaan säädettäväksi, että ”opintoja täydentävästä vapaaehtoisesta toiminnasta voitaisiin jatkossakin periä maksuja myös oppivelvollisilta toisen asteen koulutuksessa”. Esityksen mukaan oppilaitos ei voisi velvoittaa oppivelvollista opiskelijaa osallistumaan tällaiseen maksulliseen toimintaan, eikä maksullinen toiminta voisi olla ainoa keino tietyn opintojakson suorittamiseksi.

Nähdäkseni edellä siteeratussa virkkeessä oleva sana ”jatkossakin”, kun asiaa käsitellään ratkaisun EOAK/1120/2018 mainitsevassa kontekstissa, saattaa hämärtää sitä, mitä esityksellä tarkoitetaan. Selvyyden vuoksi toistan vielä, että olemassa olevat kannanotot retkien ym. maksullisuudesta eivät koske toisen asteen koulutusta, vaan perusopetusta. Lausunnossani opetus- ja kulttuuriministeriölle olen

myös todennut, että ratkaisustani ei voida johtaa velvoitetta säättää toisen asteen maksuttomuudesta vastaavalla tavalla kuin mitä perusopetuksesta on säädetty. Tämä huomioni nyt todetaankin esityksessä (s. 150). Hallituksen esityksellä lienee tarkoitettu säättää vapaaehtoisista maksuista nimenomaan ja vain toisen asteen koulutukseen liittyen, jolloin oikeustila ei muuttuisi perusopetuksen osalta (tulkintaa tukee HE s. 286 esitetty siitä, että muutos asettaisi perusopetuksen oppivelvolliset ja toisen asteen koulutuksen oppivelvolliset erilaiseen asemaan, mutta toisaalta yhdenmukaistaisi toisen asteen oppivelvollisten ja muiden toisen asteen opiskelijoiden keskinäistä asemaa).

Selvyiden vuoksi ja asian tärkeys huomioon ottaen pitäisin silti perusteltuna, että ehdotettua sääntelyä (ks. myös esitetyn oppivelvollisuuslain 17 § 1 ja 2 momentti) ja sen perusteluita voitaisiin vielä täsmentää niin, että ei jäisi mahdollisuutta tulkintaepäselvyydelle siitä, onko sääntelyn tarkoitettu soveltuvan myös perusopetuslaissa säädettyyn perusopetukseen.

Totean myös, että toisen asteen koulutuksessa ei ole säädetty perusopetuslain 34 §:ää vastaavasti opiskelijan oikeudesta koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa, koulumatkalla tai majoituksessa sattuneen tapaturman maksuttomaan hoitoon. Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen katsoi ratkaisussaan 11.8.2016 (dnro 2166/4/15), että koulutapaturmien maksuttomuudelle on annettava sama merkitys kuin muissa perusopetukseen kuuluvissa palveluissa. Tämä perusopetuksessa sovellettava korvausvastuu on ankaraa eli tuottamuksesta riippumatonta (ja korvausvastuu voi jatkua hyvin pitkän aikaa). Sellaisesta ei ole säädetty toisen asteen koulutuksessa. Hallituksen esityksessä ei käsitellä oppivelvollisuuskoulutuksen järjestäjän korvausvastuuseen liittyviä kysymyksiä.

## **7 Yhdenvertaisuuteen liittyviä kysymyksiä, erityisesti oppimisen tuki**

Nyt arvioitavana oleva esitys kytkeytyy monin osin perustuslain 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuuteen. Perustuslakivaliokunta on korostanut perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen ja lasten oikeuksien yleissopimuksen sekä vammaisten oikeuksien yleissopimuksen mukaista tarvetta huolehtia varsinkin oppivelvollisuuttaan suorittavien lasten ja nuorten tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta (PeVM 14/2020 vp). Samassa lausunnossa perustuslakivaliokunta myös painotti vammaisten oikeuksien yleissopimuksesta johtuvia erityisiä vaatimuksia. Velvollisuus kohtuullisiin mukautuksiin koskee myös oikeutta opetukseen ja koulutukseen. Perustuslakivaliokunta katsoi myös, että perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädetty velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut ja tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu kohdistuu

myös perustuslain 16 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen saada perusopetusta.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi painottanut, että lapsen etua on harvittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa (PeVM 14/2020 vp, s. 2, PeVM 6/2020 vp, s. 3, ks. PeVL 18/2018 vp, s. 3, PeVL 17/2018 vp, s. 3).

Oppivelvollisuuden ulottumisen toisen asteen koulutukseen voidaan nähdä vahvistavan yhdenvertaisuutta ja myös haavoittuvassa asemassa olevien nuorten asemaa. On oleellista, että esityksessä on arvioitu yhdenvertaisuuden tosiasiallisen toteutumisen kannalta esimerkiksi koulutuksen alueellista saatavuutta sekä kielellisten oikeuksien toteutumista sekä huomioitu YK:n vammaisyleissopimuksen 9 ja 24 artiklojen määräykset esteettömyydestä ja saavutettavuudesta sekä oikeudesta koulutukseen.<sup>6</sup>

Mitä koulutuksen saatavuuteen tulee, HE:ssä ei esitetä muutoksia jo olemassa olevaan perusratkaisuun siinä, että toisen asteen koulutuksen järjestäminen olisi jatkossakin vapaaehtoisesti haettavien koulutuksen järjestämislupien varassa. Perusteluissa toki avataan mahdollisuus sille, että jos koulutuksen saatavuudessa ilmenee ongelmia, voidaan sääntelyä muuttaa velvoittavampaan suuntaan (s. 148). Käsitakseni mukaan tässä suhteessa esityksessä ei voitane katsoa olevan tutkintokoulutuksen järjestämisen osalta perustuslaillisia ongelmia – ellei sitten samalla katsottaisi jo vallitsevia oloja puhutuissa suhteissa esimerkiksi yhdenvertaisen kohtelun vastaiseksi. Näin ei nyt voitane katsoa. Toisin voi olla kokonaan uuden koulutusmuodon eli tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen kohdalla; tältä osin tilanteesta ei ole toistaiseksi lausuttavissa, vaan se jää nähtäväksi.

Kuten esityksessä on todettu, vammaisyleissopimus saattaa asettaa vammaisten henkilöiden sivistyksellisten oikeuksien turvaamiselle ja edistämiseksi myös sellaisia erityisiä vaatimuksia, joita ei ole luetta- vissa perustuslain perusoikeussäännöksistä ja niitä koskevasta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä (s. 297).

Vammaisten ja muiden oppimisen tuen tarpeessa olevien lasten ja nuorten henkilöiden yhdenvertaisen koulutukseen pääsyn edellytyksenä on, että eri koulutusasteilla on tarjolla oppilaiden yksilölliset ti-

<sup>6</sup> TSS-sopimuksen 13 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden opetuksen saamiseen. Artiklan 2. b) kohdan mukaan se eri muodoissa tapahtuva opetus, tekninen ja ammatillinen mukaanluettuna, jota annetaan alkeisopetuksen jälkeen, on kaikin käytettävissä olevin keinoin tehtävä yleisesti saavutettavaksi ja mahdolliseksi (*available and accessible*) kaikille erityisesti ottamalla asteittain käyttöön maksuton opetus. TSS-komitean yleiskommentissa nro 13 Right to education (<https://undocs.org/en/HRI/GEN/1/Rev.8>, s. 74) määritellään käsite “generally available” seuraavasti: “*Secondary education is not dependent on a student’s apparent capacity or ability and, secondly, that secondary education will be distributed throughout the State in such a way that it is available on the same basis to all*”, ja käsite “accessible” seuraavasti: “*Accessibility has three overlapping dimensions: Non-discrimination, Physical accessibility and Economic accessibility.*”

lanteet huomioivaa ja heidän erityisiin tarpeisiinsa riittävästi vastaavaa tukea sekä siihen liittyviä opintososiaalisia etuuksia ja palveluja.

Vaatimukset yhdenvertaisesta kohtelusta korostuvat erityisesti subjektiivisten oikeuksien kohdalla. Oppimisen tuen osalta peruskysymys siitä, kuuluuko se, tai jotkut sen osa-alueet, perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaisen subjektiivisen oikeuden piiriin, on ymmärtääkseni perustuslakivaliokuntatasolla osin avoin. Hallituksen esityksessä käsitellään monessa kohtaa oppimisen tukea, mutta ei nimenomaisesti siltä kannalta, onko siinä aina tai joltain osin kyse subjektiivisesta oikeudesta, eikä muutenkaan systemaattisesti yhdenvertaisuuskysymyksenä. Esityksen mukaan arvio oppimisen tukea koskevien säännösten yhdenmukaistamisesta on jäänyt tekemättä aikataulusyistä (HE s. 149). Pidän tätä valitettavana. Viittaa tässä yhteydessä myös edellä lausuntoni jakson 2 lopussa (s. 3–4) perustuslain 16 §:n valtiosääntöisten käsitteiden lähemmän määrittelyn tarpeesta lausumaani.

Käsitykseni mukaan oppimisen tuen luonteesta subjektiivisena oikeutena saa välillistä tukea perustuslakivaliokunnan mietinnöstä [PeVM 14/2020](#) vp (s. 3–4). Asiassa oli kyse valmiuslakitaustaisista rajoituksista opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuuteen, joita arvioitiin perustuslain 23 §:n perusoikeuspoikkeuksien kannalta. Poikkeuksellisesta tausta-asetelmastaan huolimatta mietinnössä oppimisen tukeen subjektiivisena oikeutena voidaan nähdä viittaavaan seuraava maininta: ”Soveltamisasetuksen 3 §:n mukaan perusopetuslaissa tarkoitetulla opetuksen järjestäjällä ei ole velvollisuutta järjestää perusopetuslaissa tarkoitettua opetusta tai muuta toimintaa lähiopetuksena koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaiikassa. Säännös mahdollistaa myös poikkeamisen opetuksen laajuuden osalta. Säännöksessä rajoitetaan lisäksi opetuksen järjestäjän velvollisuutta järjestää muun muassa perusopetuslain mukaista oppimisen tukea ja oppilas-huoltoa. Säännöksellä poiketaan merkittävästi perustuslain 16 §:n 1 momentissa subjektiivisena oikeutena turvatusta jokaisen oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen (ks. myös PeVM 6/2020 vp)” Johtopäätös nimenomaan oppimisen tuen osalta ei ole selvä, koska sitaattin johtopäätös liittyy myös lähiopetukseen ja opetuksen laajuuteen.

Sanotun lisäksi mietinnössä korostettiin yhdenvertaisuutta myös perustuslain 16 §:n 2 momentin kohdalla eli liittyen jokaiselle turvattuun yhtäläiseen mahdollisuuteen saada kykijensä mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään.

Esityksessä ei ole katsottu, että oppivelvollisuuden laajentaminen edellyttäisi toisen asteen oppivelvollisuuskoulutuksessa täysin identtisiä tukimuotoja perusopetuksen kanssa, kunhan tukimuodot turvaavat yhdenvertaisesti myös vammaisille opiskelijoille mahdollisuuden oppivelvollisuuden suorittamiseen. Esityksessä on katsottu hyväksyttäväksi, että koulutuksen luonteesta ja tavoitteista johtuen tukimuodois-

sa voi esiintyä eroja esimerkiksi lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen välillä.

Olen sivistysvaliokunnalle antamassani lausunnossa tarkemmin perustellen todennut, että erityisesti esitetyssä tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa sen hahmottaminen, mitkä oppilaan oikeudet ja toisaalta niitä turvaavat viranomaisen velvollisuudet oppimisen tuen ja opintososiaalisten etujen osalta ovat, voi muodostua vaikeaksi niin oppilaille kuin heidän huoltajilleen. Hyvään hallintoon kuuluvat neuvonta- ja palveluvelvollisuus korostuvat vastaavasti. Myös esityksessä (HE s. 116) on osaltaan todettu olevan tärkeää, että opetuksen ja koulutuksen järjestäjät tiedottaisivat vammaisia opiskelijoita ja heidän huoltajiaan saatavilla olevista palveluista ja että palveluiden hakemiseen liittyvät prosessit olisivat mahdollisimman selkeitä, viivytyksettömiä ja sujuvia. Tämän takia pidän perusteltuna, että tarvittava neuvonta ja ohjaus tuen ja palvelujen saamiseksi tulisi säädösten avulla varmistaa esimerkiksi lisäämällä ehdotettuun lakiin tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta neuvonnan antamiseen velvoittava säännös.

Edellä kerrotun vuoksi pidän ensiarvoisen tärkeänä, että säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 159–) korostetaan lähtökohtana perustuslaissa säädettyä jokaisen oppivelvollisen oikeutta opetukseen ja opiskeluun sekä myös koulutuksen järjestäjän velvollisuutta tehdä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa saada koulutusta. Oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttäminen olisi esityksen mukaan mahdollista muun muassa silloin, jos oppivelvollisen sairaus tai vamma on sellainen, että opintojen suorittamista ei arvioida mahdolliseksi laissa säädettyjen tukitoimien ja erityisjärjestelyjen avullakaan.

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

## 8 Oikeusturva

Olen eduskunnan oikeusasiamiehen [toimintakertomuksessa 2019](#) todennut puheenvuorossani (Hyvä hallinto turvaa perus- ja ihmisoikeuksia perusopetuksessa, s. 29), että tyypillisimmillään oikeusasiamiehen kannanotot opetussektorilla liittyvät puutteisiin hallinnollisissa

menettelyssä ja päätöksenteossa. Kanteluratkaisujen myötä on toistuvasti havaittavissa, että nämä puutteet kuntien ja koulutuksen järjestäjien toiminnassa voivat vaarantaa oppilaiden yhdenvertaista oikeutta opetukseen sekä heidän ja huoltajiensa oikeusturvaa.

Edellä sanotun valossa ja ottaen huomioon esityksen myötä kunnille ja koulutuksen järjestäjille säädettävät uudet velvoitteet, on mahdollista, että erilaiset haasteet ja ongelmat päätöksenteossa voivat lisääntyä. Pidänkin hyvin tärkeänä, että nyt esitettyjen uusien säädösten päätöksentekoa ja muutoksenhakua koskevat säännökset olisivat selkeitä ja siten osaltaan ohjaisivat koulutuksen järjestäjien hallintomenettelyä oppilaiden oikeusturvaa varmistaen.

Esityksessä ehdotetaan oppivelvollisuuslain 17 §:n 3 momentissa säädettäväksi opiskelijan oikeudesta saada pyyntönsä perusteella sellaisia laissa säädettyjä oikeuksia koskeva päätös, joista asian luonteen vuoksi ei pääsääntöisesti anneta hallintopäätöksiä. Tämä säännös turvaisi perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädettyä oikeutta saada perusteltu päätös. Pidän ymmärrettävänä ja hyväksyttävänä sitä, että maksuttomuudesta ei annettaisi päätöstä viran puolesta. Aina viran puolesta annettava päätös johtaisi ilmeisen epätarkoituksenmukaisiin tilanteisiin. Totean kuitenkin, että opiskelijan oikeusturvan kannalta on oleellista, että erimielisyystilanteessa koulutuksen järjestäjä ohjaa opiskelijaa pyytämään asiassaan päätöstä.

Oppivelvollisuuslaissa tai tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettavassa laissa ei erikseen säädettäisi, mistä laissa tarkoitetuista päätöksistä voisi valittaa hallinto-oikeuteen. Esityksen mukaan oppivelvollisuuslain ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettavan lain muutoksenhakua koskevia säännöksiä on tarkennettu oikeusministeriön lausunnon perusteella. Lausunnoissaan oikeusministeriö on pitänyt listausta päätöksistä, joihin saa hakea muutosta valittamalla, epätyypillisenä ja epäsuotavana.

Totean, että tällainen muutoksenhakusäännöksen muotoilu on kuitenkin jo nyt säädetty muun muassa perusopetuslakiin, ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin ja lukiolakiin. On mahdollista, että tällainen ratkaisu voisi myös tässä yhteydessä informatiivisuudessaan tukea päätöksentekoa oppilaan oikeusturvaa osaltaan vahvistaen.

## 9 Säättämisyjärjestys

Hallituksen esitykseen sisältyvässä säättämisyjärjestysjaksossa (s. 281–) on laajasti arvioitu esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, analysoitu kysymystä esitetyn uuden oppivelvollisuuskoulutuksen suhteesta perustuslain 16 §:n 1 momentin turvaamaan subjektiiviseen oikeuteen sekä tehty selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslain 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuuteen. Säättämisyjärjestysperuste-

luissa ehdotettua sääntelyä on arvioitu myös perustuslain 9 §:ssä säädetyn liikkumisvapauden, 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien, perustuslain 10 §:n turvaaman yksityiselämän suojan sekä henkilötietojen suojan, 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan, 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon sekä 124 §:n julkisen hallintotehtävän antamisen kannalta.

Esityksen säätämisyjärjestysjaksossa, samoin kuin muuallakin esityksessä (s.10) tehdään kattavasti selkoa esityksen arvioinnin kannalta merkityksellisistä kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista, kuten YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (TSS-sopimus), vammaisten henkilöiden oikeuksista tehty yleissopimus ja Unescon yleissopimus syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla.

Pidän ehdotetun sääntelyn taustalla olevia koulutukselliseen tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen liittyviä tavoitteita perusteltuina ja siten myös ehdotettua sääntelyä hyväksyttävänä perus- ja ihmisoikeuksina turvattujen sivistyksellisten oikeuksien ja yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisella vallalla on yleinen velvollisuus perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen. Perustuslakivaliokunta on todennut, että perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää usein julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä esimerkiksi tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. Turvaamiskeinoihin kuuluu myös perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön aikaansaaminen. Tässäkin suhteessa pidän uudistusta perusteltuna.

Käsitykseni mukaan esitys on säädettävissä tavallisen lain järjestyksessä. Nähdäkseni esityksessä on kuitenkin valtiosääntöisesti kriittinen kohta siinä, onko esitetyn oppivelvollisuuskoulutuksen suhde perustuslain 16 §:n peruskäsitteisiin määritelty riittävän täsmällisesti. Pitäisin valtiosääntöisesti erittäin suotavana, että perustuslain 16 §:n 1 ja 2 momenttien keskinäistä suhdetta ja perustuslaillisten käsitteiden ”maksuton perusopetus” ja ”oppivelvollisuus” lähempää sisältöä olisi vielä mahdollisuus täsmentää perustuslakivaliokunnan lausunnossa.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.