

Tuomas Ojanen

19.11.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 173/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi¹

Arvioinnin lähtökohtia

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi oppivelvollisuuslaki ja laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta sekä muutettavaksi näihin uusiin annettaviin lakeihin liittyen useita voimassa olevia lakeja.

Esityksellä nostettaisiin oppivelvollisuusikää kahdella vuodella 16 ikävuodesta 18 ikävuoteen. Esityksen ensisijaisena tavoitteena on nostaa suomalaisten koulutus- ja osaamistasoa. Lisäksi esityksen tavoitteena on kaventaa oppimiseroja, lisätä koulutuksellista tasa-arvoa ja antaa kaikille nuorille yhdenvertaiset mahdollisuudet kouluttautua kykyjensä mukaisesti. Oppivelvollisuuden laajentamisen yhteydessä on tarkoitus uudistaa nivelvaiheen koulutuksia sekä turvata riittävä ja laadukas ohjaus, ei pelkästään mekaanisesti nostaa oppivelvollisuusikää ja laajentaa oppivelvollisuus toiselle asteelle. Tavoitteena on, että perusasteen ja toisen asteen nivelvaiheen yhteistyö olisi nykyistä tiiviimpää, jotta kaikki nuoret siirtyisivät perusopetuksen jälkeen toiselle asteelle, ensisijaisesti tutkintoon johtavaan koulutukseen ja tarvittaessa muuhun oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaan koulutukseen.

Kuten esityksen säätämisjärjestysperusteluista ja muualtakin esityksestä tulee esille, esitys liittyy keskeisesti perustuslain 16 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Lisäksi esityksellä on kytkentöjä muun muassa yhdenvertaisuuteen, lasten oikeuksiin, vammaisten henkilöiden oikeuksiin, henkilötietojen suojaan, liikkumisvapauteen, uskonnon ja omantunnon vapauteen, kielellisiin oikeuksiin, elinkeinovapauteen, oikeusturvaan sekä julkisen vallan velvollisuuteen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perus- ja ihmisoikeuksien ohella esitys on merkityksellinen perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon kannalta siltä osin kuin ehdotettu sääntely vaikuttaa kuntien tehtäviin.

Esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on tärkeä merkitys vaikutusarvioinneilla etenkin siltä osin kuin on kysymys ehdotettuun sääntelyyn liittyvistä yhdenvertaisuuskysymyksistä. Esitykseen sisältyykin huomattavan laaja vaikutusarviointijakso (4.2, s. 87-130), jossa on eritelty paitsi seikkaperäisesti esityksen

¹ Olen opetus- ja kulttuuriministeriön pyynnöstä jo aiemmin arvioinut sitä, onko perustuslain kannalta esteitä laajentaa oppivelvollisuutta, samoin kuin arvioinut esitysluonnosta perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, erityisesti lasten oikeuksien yleissopimuksen ja vammaisyleissopimuksen, näkökulmasta.

erilaisia taloudellisia vaikutuksia (4.2.1) ja viranomaisvaikutuksia (4.2.2) myös muita yhteiskunnallisia vaikutuksia (4.2.3), jolloin vaikutuksia on erikseen arvioitu suhteessa sukupuolten tasa-arvoon, vammaisten henkilöiden asemaan, vähemmistöihin ja maahanmuuttajanuorten asemaan. Lisäksi on erikseen arvioitu koulutuksen saatavuutta ja saavutettavuutta sekä valtakunnallisella että alueellisella tasolla, mihin liittyy erilliskysymyksenä koulumatkatuen tarkastelu. Kaiken kaikkiaan esityksen vaikutusarviointijaksot ovat monipuolisen informatiiviset ja antavat siten hyvän perustan muun muassa ehdotetun sääntelyn esille tuomien erilaisten yhdenvertaisuuskysymysten valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille.

Esitykseen sisältyy varsin laajat ja perusteelliset säätämisyjärjestysperustelujakso 12 (s. 281-305), jonka lisäksi esityksessä on verraten runsaasti muuallakin perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, etenkin YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen ja vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimukseen (jäljempänä *vammaisyleissopimus*) liittyvää tarkastelua.

Nähdäkseni esityksen säätämisyjärjestysjaksosta ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin voidaan olennaisilta osiltaan yhtyä. Pidän kuitenkin tarpeellisena huomauttaa erikseen seuraavista seikoista valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin peruslähtökohtina:

- (i) Esityksessä on olennaisessa määrin kyse perustuslain 16 §:n 1 momentissa turvatus sivistyksellisen oikeuden – jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen – toteuttamisesta ja kehittämisestä perustuslain 22 §:ssä tarkoitettulla tavalla, vaikka ehdotetulla sääntelyllä on kohdittain myös perusoikeuksia rajoittavia vaikutuksia esityksestä ilmenevällä tavalla. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Keskeisiin turvaamiskeinoihin kuuluu juuri perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmäntävän lainsäädännön säätäminen (ks. HE 309/1993 vp, s. 75/II). Siltä osin kuin esityksessä on kysymys sivistyksellisten perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisesta perustuslain 22 §:n mukaisesti, on syytä korostaa, että ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat ovat toisenlaiset kuin arvioitaessa ehdotetun sääntelyn merkitsemiä perusoikeusrajoitusrajoituksia yleisten tai erityisten rajoitusedellytysten mukaan.
- (ii) Perustuslain 16 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Säännöksessä jokaiselle turvattu subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen merkitsee sitä, että opetusta on voitava saada ilman oppilaalle aiheutuvia kustannuksia. Opetuksen ohella on myös välttämättömien opetusvälineiden, kuten oppikirjojen, oltava ilmaisia (HE 309/1993 vp, s. 64/I). Lisäksi maksuttomuus kattaa tarpeelliset koulukuljetukset ja riittävän ravinnon (PeVM 25/1994 vp, s. 9/II).

Oppivelvollisuudesta säädetään perustuslain 16 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan lailla. Perustuslain 16 §:n 1 momentin virkkeet ovat säännöksen esitöiden mukaan tarkoitetut olemaan siten yhteydessä toisiinsa, että perusopetukseksi on katsottava se opetus, joka kuuluu oppivelvollisuuteen. Näin ollen oppivelvollisuutta esimerkiksi laajennettaessa laajenee myös velvollisuus antaa maksutonta opetusta (HE 309/1993 vp, s. 64/I).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on toistettu aivan viime aikoinakin edellä selostettuja linjauksia perustuslain 16 §:n 1 momentista (ks. PeVL 18/2020 vp, ks. myös PeVM 14/2020 vp ja PeVM 6/2020 vp), joten ne on otettava esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdiksi.

Samalla on kuitenkin korostettava ensinnäkin sitä, että perustuslain 16 §:n 1 momentin normikokonaisuus edellyttää nimenomaan säännöksessä tarkoitetun oppivelvollisuuden piiriin kuuluvan perusopetuksen maksuttomuutta. Tähän liittyen on edelleen huomautettava siitä, että perustuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitetun perusopetuksen tulkinta on perusteiltaan *valtiosääntöoikeudellinen* kysymys. Sen paremmin voimassa olevassa perusopetuslaissa - kuin missään muussakaan tavallisessa laissa - ei voida oikeudellisesti sitovasti säännellä siitä, mitä on perusopetus perustuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Perustuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettu perusopetus voidaan siis järjestää sekä määrittää kestoltaan ja sisällöltään muutoinkin kuin voimassa olevan perusopetuslain mukaisesti. Mahdollisuus muuttaa perusopetusjärjestelmää on tuotu nimenomaisesti esiin myös vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen esitöissä, joissa on todettu, ettei perustuslain 16 §:n 1 momentin säännös oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen ”kuitenkaan estäisi muuttamasta perusopetusjärjestelmää, kunhan vain jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen säilytetään.” (HE 309/1993 vp, s. 64).

Vastaavasti perustuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitetun oppivelvollisuuden alaa ei ole oikeudellisesti sidottu voimassa olevaan oppivelvollisuuslakiin (tai mihinkään muuhun tavalliseen lakiin), mikä todetaan niin ikään nimenomaisesti perusoikeusuudistuksen esitöissä: ”Ehdotettu säännös ei estä laajentamasta tai supistamasta oppivelvollisuudesta nykyisestä” (HE 309/1993 vp, s. 64).

Edellä esitetystä seuraa, että on varottava arvioimasta nyt ehdotettua sääntelyä voimassa olevan perusopetuslain ja siihen perustuvien vakiintuneiden tulkintojen mukaan: perusopetuslaki ja yleensä voimassa oleva lainsäädäntö eivät ole ainoa ”oikea” tapa toteuttaa perustuslain 16 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta maksuttomaan perusopetukseen ja siihen kiinteästi liittyvää oppivelvollisuutta.

- (iii) Vaikka esityksellä on monia yhteyksiä useisiin perustuslain perusoikeussäännöksiin, valtiosääntöoikeudellisesti keskeisimmät kysymykset paikantuvat kuitenkin mielestäni *perustuslain 16 §:n 1 momentin ja perustuslain 6 §:n sekä perustuslain 22 §:n normikokonaisuuteen* ottaen tällöin huomioon kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista, erityisesti YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksesta sekä vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksesta, seuraavat ihmisoikeusvelvoitteet.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42–43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjäntäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä lueteltujen erotteluperusteiden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Luetteloa ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, perhesuhteet, aviollinen syntyperä ja asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 43–44, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Hyväksyttävän perusteen on perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5–6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6)

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjäntäkieltosääntelyn näkökulmasta ehdotetun sääntelyn esille tuomana keskeisenä valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenasetteluna on, *turvaako ehdotettu sääntely yhdenvertaisuuden toteutumisen ehdotetussa laajennetussa oppivelvollisuudessa ja siihen kuuluvassa maksuttomassa opetuksessa*. Käytännössä keskeiset perustuslailliset kysymyksenasettelut koskevat tällöin esimerkiksi opetuksen (tai koulutuksen) yhdenvertaista saatavuutta ja saavutettavuutta sekä henkilöllisellä että alueellisella ulottuvuudella, samoin kuin opetuksen maksuttomuutta. Yksi konkreettinen kysymys koskee perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen ja lasten oikeuksien yleissopimuksen sekä vammaisten oikeuksien yleissopimuksen takia myös oppivelvollisuuden piiriin kuuluvien nuorten *tosiasiallista yhdenvertaisuutta*, mikä tarkoittaa tarvetta kiinnittää erityistä huomiota oppimisen ja koulunkäynnin tuen toteutumiseen varsinkin haavoittuvassa asemassa ja lastensuojelutoimenpiteiden tarpeessa olevien lasten ja nuorten osalta. Tällaisten kysymysten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa tärkeä merkitys on esityksen vaikutusarvioinneilla. Samalla on syytä muistuttaa siitä, että tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen riippuu viime kädessä merkittävästi sääntelyn toimeenpanosta ja tapauskohtaisesta soveltamisesta.

- (iv) Koska ehdotettu laajennettu oppivelvollisuus päättyisi 18-vuotiaana ja koska kaikki alle 18 -vuotiaat ovat lapsia YK:n lapsen yleissopimuksen mukaan, ehdotettua sääntelyä on muun ohella arvioitava siitä näkökulmasta, miten siinä huomioidaan *lapsen etu* lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaisesti. Samoin vammaisyleissopimuksen 7 artikla vammaisista lapsista velvoittaa muun ohella ottamaan huomioon lapsen edun ”kaikissa vammaisia lapsia koskevissa toimissa” (2 kohta). Tosin lakien säätämisvaiheen ohella ”lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa” (ks. esim. PeVL 18/2020 vp, ks. myös 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).

Kaiken kaikkiaan perustuslain 16 §:n 1 momentin ja 6 §:n sekä lasten oikeuksien yleissopimuksen ja vammaisyleissopimuksen normikokonaisuudesta seuraa, että ehdotettavan sääntelyn hyväksyttävyys suhteessa perustuslakiin edellyttää ennen muuta sitä, että sääntely turvaa yhdenvertaisesti ja lapsen edun huomioiden oikeuden maksuttomaan opetukseen kaikille laajennetun oppivelvollisuuden piirissä oleville oppivelvollisille.

Arvio

Esityksessä on kyse suomalaisen yhteiskunnan ja oikeus- ja talouselämän kannalta tärkeästä lainsäädäntöuudistuksesta, jolla on merkittäviä vaikutuksia varsinkin laajennetun oppivelvollisuuden piiriin kuuluvien nuorten ohella koulutuksen järjestäjien ja viranomaisten kannalta esityksen vaikutusarviointijaksoista tarkemmin ilmenevällä tavalla.

Esitys on hyvin merkityksellinen perustuslain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti YK:n lasten oikeuksien yleissopimuksen ja vammaisyleissopimuksen kannalta.

Esityksen mukaisen laajennetun oppivelvollisuuden tavoitteena on oppivelvollisuuslakiehdotuksen 1 §:n mukaan turvata kaikille elämässä ja yhteiskunnassa tarpeellinen perusosaaminen ja sivistys sekä edistää yhdenvertaisia mahdollisuuksia kehittää itseään kykyjensä ja tarpeidensa mukaisesti. Lisäksi oppivelvollisuuden tavoitteena on nostaa koulutus- ja osaamistasoa, kaventaa oppimiseroja ja lisätä koulutuksellista yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa. Selvää on, että näitä tavoitteita voidaan pitää hyväksyttävänä ja erittäin tärkeinä perustuslain perusoikeusjärjestelmän ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Kysymys on erityisesti perustuslain 16 §:n 1 momentissa turvatusen sivistyksellisen oikeuden – jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen – toteuttamisesta ja kehittämisestä perustuslain 22 §:n mukaisesti.

Esitys on nähdäkseni huolellisesti valmisteltu sisältäen laajat ja monipuoliset säätämisyjärjestysperustelut ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Esityksessä on runsaasti perustuslakiin sekä lasten oikeuksien yleissopimukseen ja vammaisyleissopimukseen liittyvää tarkastelua myös muissa jaksoissa kuin vain säätämisyjärjestysjaksossa. Lisäksi esityksen vaikutusarviointijaksot antavat perusteita edellä selostettujen yhdenvertaisuuteen liittyvien kysymysten valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille muun muassa siltä osin kuin on kysymys vammaisista henkilöistä ja muista haavoittuvassa asemassa olevista nuorista.

Kaiken kaikkiaan esitys edustaa hyvää lainvalmistelua, mitä on syytä edellyttääkin yhteiskunnallisesti erittäin merkittävää uudistusta koskevalta hallituksen esitykseltä.

Nähdäkseni voidaan olennaisimmilta osin yhtyä hallituksen esityksen perusteluissa esitettyihin käsityksiin ja johtopäätöksiin ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Kuten edellä toin esiin, perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 16 §:n 1 momentissa perusopetuksen maksuttomuudesta ja oppivelvollisuudesta säädetty ei estä muuttamasta perusopetusjärjestelmää ja laajentamasta oppivelvollisuutta, kunhan vain velvollisuus antaa maksutonta opetusta laajentuu oppivelvollisuutta laajennettaessa (HE 309/1003 vp). Vaikka esityksen keskeisten tavoitteiden saavuttamiseksi saattaa olla muitakin vaihtoehtoja, nyt ehdotettavat keinot esityksen keskeisten ja perustuslain sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta ilman muuta hyväksyttävänä pidettävien tavoitteiden saavuttamiseksi, so. oppivelvollisuuden laajentaminen koskemaan perusopetuksen jälkeistä toisen asteen koulutusta siihen asti, kun henkilö täyttää 18 vuotta sekä toisen asteen koulutuksen maksuttomuus sen kalenterivuoden loppuun saakka, jona henkilö täyttää 20 vuotta, ovat lainsäätäjälle perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta sallittujen sääntelyvaihtoehtojen piirissä, kunhan ehdotettu sääntely vain riittävästi turvaa riittävästi yhdenvertaisia mahdollisuuksia saada toisen asteen koulutusta sekä ulottaa maksuttomuuden laajennettuun oppivelvollisuuteen.

Kuten esityksestäkin tulee esiin (ks. s. 283), esityksen perusratkaisut tuovat osin esiin sellaisia valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, joista ei ole nimenomaista perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Tällainen on oppivelvollisuuden

laajentamista koskevan peruskysymyksen ohella kysymys opetuksen maksuttomuuden ja oppivelvollisuuden rajaamisesta henkilöllisellä ulottuvuudella. Esityksessä on lähdetty siitä, että jokaisella henkilöllä eli muillakin kuin oppivelvollisilla olisi edelleen nykytilaa vastaavasti mahdollisuus hakeutua toisen asteen koulutukseen ja tulla sinne valituksi opiskelijaksi ottamisen perusteiden mukaisesti. Laajennettu oikeus maksuttomaan koulutukseen koskisi kuitenkin vain oppivelvollisia, joita olisivat ”Suomessa vakinaisesti asuvat lapset” oppivelvollisuuslakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan. Kuitenkin perustuslain 16 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan *jokaisella* on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Kuten esityksen säätämisyjärjestysperusteluistakin ilmenee (s. 283), ”jokaisella” tarkoitetaan perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia ihmisiä. Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on painotettu, että perustuslain 16 §:n 1 momentissa on kysymys kaikille kuuluvasta subjektiivisesta oikeudesta, joka kattaa myös kansainvälistä suojelua hakevat lapset. Valiokunta on myös todennut, että YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 28 artiklassa tunnustetaan jokaisen lapsen oikeus saada opetusta (HE 309/1993 vp, s. 22, 42, ks. myös esim. PeVL 39/2018 vp). Näistä näkökohdista huolimatta voidaan nähdäkseni esityksen säätämisyjärjestysperusteluista s. 283-284 ilmenevistä syistä pitää perustuslain kannalta hyväksyttävänä esityksen mukaista oppivelvollisuuden rajausta vain Suomessa vakinaisesti asuviin lapsiin. Tässä yhteydessä voidaan antaa merkitystä myös säätämisyjärjestysperusteluissa mainitulle perustuslakivaliokunnan lausunnolle PeVL 20/2007 vp, jossa valiokunta arvioidessaan lakiehdotusta Helsingin eurooppalaisesta koulutusta perustuslain 16 §:n 1 momentissa turvatus opetuksen maksuttomuuden kannalta muun ohella totesi, että ”(k)aikki Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat perusopetuslain 25 §:n 1 momentin perusteella oppivelvollisia” kiinnittämättä asiaan enemmän huomiota siltä kannalta, että perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen.

Ehdotettu sääntely luo monella tapaa säännösperusteisia edellytyksiä ja takeita sekä muodollisen että tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumiselle. Esityksessä on nähdäkseni kiinnitetty hyvin erityistä huomiota vammaisten henkilöiden ja muihin haavoittuvassa asemassa olevien oppivelvollisten erityisasemaan ja -kysymyksiin. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjille ja oppivelvollisuuden asuinkunnalle ehdotetut uudet oppivelvollisuuden suorittamista koskevat ohjaus- ja valvontamekanismit loisivat osaltaan säännösperusteisesti takeita ehdotetun laajennetun oppivelvollisuuden suorittamiselle.

Ehdotettu sääntely toteuttaa myös riittävästi sitä perustuslain 16 §:n 1 momentin perusvaatimusta, jonka mukaan oppivelvollisuutta laajennettaessa laajenee myös velvollisuus antaa maksutonta opetusta. Tältä osin on erityisen merkittävä se esityksen yksi perusratkaisu, jonka mukaan ehdotetun sääntelyn mukainen oppivelvollisuus laajentuisi koskemaan perusopetuksen jälkeistä toisen asteen koulutusta siihen asti, kun henkilö täyttää 18 vuotta, kun taas samalla säädettäisiin toisen asteen koulutuksen maksuttomuudesta sen kalenterivuoden loppuun saakka, jona henkilö täyttää 20 vuotta.

Tämän kaltaisen uudistuksen yhteydessä korostuu nähdäkseni sen merkitys, kuinka laki toimeenpannaan ja kuinka sitä käytännössä sovelletaan, so. lain tosiasiallinen

toteutuminen. Tästä näkökulmasta riskinä voi edelleen olla ehdotetusta sääntelystä huolimatta se, että syntyy käytännössä liian suuria eroavaisuuksia koulutuksen alueellisessa saatavuudessa ja saavutettavuudessa ja siten siis yhdenvertaisuuden riittävässä tosiasiallisessa toteutumisessa alueellisesti, vaikka ehdotettu sääntely sinänsä monin tavoin luo edellytyksiä yhdenvertaisuuden toteutumiselle alueellisellakin ulottuvuudella. Koska viime kädessä kysymys koulutuksen riittävästä alueellisesta saatavuudesta ja saavutettavuudesta siten riippuu huomattavassa määrin lain toimeenpanosta ja soveltamisesta, tämä korostaa tarvetta systemaattisesti tarkoin seurata lain toimeenpanoa ja koulutuksen tosiasiallista valtakunnallista ja alueellista saatavuutta ja saavutettavuutta. Palaan tähän vielä erikseen lausunnon lopussa.

Koska ehdotuksen perusratkaisuja - oppivelvollisuuden laajentaminen koskemaan perusopetuksen jälkeistä toisen asteen koulutusta siihen asti, kun henkilö täyttää 18 vuotta sekä toisen asteen koulutuksen maksuttomuus sen kalenterivuoden loppuun saakka, jona henkilö täyttää 20 vuotta - voidaan pitää perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta sallittuna ja koska ehdotettua sääntelyä voidaan muutoinkin olennaisilta osiltaan pitää perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaisena esityksen säätämisyjärjestysperusteluista ja muualtakin esityksestä ilmenevillä perusteilla, en pidä tarpeellisena alkaa toistaa tai kertoa toisin sanoin esityksestä ilmenevää.

Sitä vastoin tyydyn viittamaan esityksen säätämisyjärjestysperusteluihin sisältä osin kuin siinä tarkastellaan eri alajaksoissa oikeutta maksuttomaan perusopetukseen ja oppivelvollisuuteen, oikeutta oppivelvollisuuskoulutuksen maksuttomuuteen ja vapaata hakeutumisoikeutta ja koulutustarjontaa, yhdenvertaisuutta sekä henkilötietojen suojaa. Samoin voidaan nähdäkseni yhtyä esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa oikeusturvasta ja julkisen vallan käytöstä sekä kuntien tehtävistä esitettyyn.

Toimeenpanon merkitys erityisesti yhdenvertaisuuden kannalta: seurannan tarve

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa alajaksossa *yhdenvertaisuus* ehdotettua sääntelyä on käsitelty huomattavan laajasti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn kannalta huomioiden samalla vammaisyleissopimuksen ja lasten oikeuksien yleissopimuksen asettamia vaatimuksia. Yhdenvertaisuuteen liittyvää tarkastelua on runsaasti muuallakin esityksessä varsinkin vaikutusarviointijaksoissa.

On kuitenkin huomautettava siitä jo edellä todetusta seikasta, että varsinkin tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen riippuu viime kädessä merkittävästi sääntelyn toimeenpanosta ja tapauskohtaisesta soveltamisesta. Esimerkiksi edellä todettu keskeinen kysymys koulutuksen riittävästä *alueellisesta* saatavuudesta ja siten yhdenvertaisuuden toteutumisesta alueellisella ulottuvuudella riippuu huomattavasti ehdotetun sääntelyn toimeenpanosta ja toteuttamisesta käytännössä, vaikka esityksessä on siis sinänsä mielestäni asianmukaisesti useita säännösperusteisia takeita koulutuksen alueelliselle saatavuudelle ja saavutettavuudelle. Koska laajennettu oppivelvollisuus koskisi käytännössä lapsia lapsen oikeuksien yleissopimuksessa tarkoitetulla tavalla, kysymykseen yhdenvertaisuudesta liittyy kiinteästi edellä selostetulla tavalla tarve lapsen

edun huomioimiseen lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja vammaisyleissopimuksen edellyttämällä tavalla. Myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on painotettu, että lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti sääntelyn soveltamisessa (PeVL 18/2020 vp ja siinä viitattu muu lausuntokäytäntö).

Näistä syistä korostuu nähdäkseni tavanomaista huomattavasti enemmän tarve seurata systemaattisesti ja tarkasti ehdotetun sääntelyn toimeenpanoa ja tosiasiallisia vaikutuksia sekä tarvittaessa ryhtyä viipymättä tarvittaviin korjaaviin tai parantaviin toimenpiteisiin, jos yhdenvertaisuuteen tai lapsen edun toteutumiseen liittyviä epäkohtia ilmenee.

Esityksen jaksossa 10 on sinänsä asianmukaisesti tehty selkoa tarpeesta seurata ehdotetun sääntelyn toimeenpanoa sekä arvioida säännösten tai rahoituksen mahdollisia muutostarpeita, mutta silti esityksestä annettavassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi osaltaan painokkaasti tuotava esiin toimeenpanon seurannan tarve.

Helsingissä 19. päivänä marraskuuta 2020

Tuomas Ojanen

professori

Helsinki