

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 1.12.2020 KELLO 8.00
HE 173/20 vp oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Valiokunnasta tulleen asiantuntijapyynnön mukaan käsittelyssä ovat nyt asiassa aiemmin asiantuntijoille toimitetut lisäkysymykset. Rajoitun seuraavassa näihin lisäkysymyksiin. Niidenkin tarkastelussa joudun eri syistä pitäytymään vain kysymyksiin, jotka oleellisesti kytkeytyvät sivistyksellisiä oikeuksia koskevan perustuslain 16 § :n 1 ja 2 momentin säännösten merkitykseen ja tulkintaan.

Perustuslain 16 §:ssä säädetään:

”Sivistykselliset oikeudet

Jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.”

Säännöksen 1 ja 2 momentin sisällön ja momenttien keskinäisen suhteen tarkastelussa on tärkeää, miten säännöksiä on perusteltu säätämisasiakirjoissa. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa – jossa omaksutut säännökset asiallisesti sellaisenaan siirrettiin nykyiseen perustuslakiin - ko. säännöksille esitetyistä perusteluista on syytä tässä mainita seuraava. Uudistukseen johtaneen esityksen perusteluissa todettiin nykyistä PL 16 §:ää vastaavasta HM 13 §:stä mm.(HE 309/93 vp, s. 64):

1 momentti. Momentissa ehdotetaan säädettäväksi jokaiselle subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen..... Perusopetuksen maksuttomuus merkitsee sitä, että opetusta on voitava saada ilman opiskelijalle aiheutuvia

kustannuksia. Opetuksen ohella on siten myös välttämättömien opetusvälineiden kuten oppikirjojen oltava ilmaisia. Oikeus maksuttomaan perusopetukseen on turvattu peruskoululaissa (476/83). Ehdotettu säännös ei kuitenkaan estäisi muuttamasta perusopetusjärjestelmää, kunhan vain jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen säilytetään.

Momentin toisen virkkeen mukaan oppivelvollisuudesta säädetään lailla.Ehdotettu säännös ei estä laajentamasta tai supistamasta oppivelvollisuutta nykyisestä. 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.

2 momentti. Säännös jokaisen yhtäläisestä mahdollisuudesta saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti opetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä kattaa opetuksen esiopetuksesta ylimpään opetukseen ja aikuiskoulutukseen asti. Yksilön kannalta tämä oikeus merkitsee elinikäisen koulutuksen periaatteen tunnustamista. Koska kysymys on laajakantoisemmasta oikeudesta kuin oikeudesta perusopetukseen, ei sitä turvattaisi subjektiivisena oikeutena vaan sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy runsaasti tätä oikeutta turvaavia säännöksiä. Ehdotettu säännös ei kuitenkaan sido lainsäätäjää voimassa oleviin järjestelyihin eikä velvoita nykyisten opetuslaitosten ylläpitämiseen, vaan asettaa yleisen velvollisuuden huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista. Tämä ei välttämättä edellytä opetuksen maksuttomuutta eikä nykymuotoista opintotukijärjestelmää, jos muulla tavoin huolehditaan siitä, että vähävaraisilla on tosiasiallinen mahdollisuus kouluttaa itseään.”

Esityksen käsittelyssä perustuslakivaliokunta totesi ehdotetun HM 13 §:n osalta mm.(pevm 25/94 vp,s.9):

”13 §. Valtiovarainvaliokunnan lausuntoon yhtyen perustuslakivaliokunta katsoo, että perusopetuksen maksuttomuus 1 momentissa tarkoittaa myös tarpeellisia koulukuljetuksia ja riittävää ravintoa.”

Nykyisen perustuslain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa todettiin PL 16 §:stä oikeastaan vain, että säännös vastasi voimassaollutta HM 13 §:ää (HE 1/98 vp, s.80). Perustuslakivaliokunnan antamassa mietinnössä ei säännökseen kajottu (pevm 10/98 vp, s.13).

Säännöstekstin ja säätämisasiakirjoissa esitetyn perusteella voidaan tässä esittää joitakin yleisiä havaintoja. Se, mitä kaikkea luetaan perustuslain säännöksen mielessä kuuluvaksi perusopetukseen, ei ole sidottu siihen, mitä perusoikeus uudistuksen aikaan pidettiin kansakouluopetuksen/peruskouluopetuksen sisältönä eikä siihen, mitä nykyisen lainsäädännön puitteissa luetaan perusopetukseen. PL 16 §:n säännös sinänsä (jos esim. kansainvälisistä velvoitteista ei muuta johdu) ei aseta estettä perusopetuksen laajentamiselle tai supistamiselle siitä, mitä se nykyisten lakien

mukaan on. Estettä ei siten ole myöskään sille, että jokin nyt säännöksen 2 momentin mukainen ja siis ei subjektiivista oikeutta opetukseen sisältävä opetus siirretään 1 momentissa tarkoitetun perusopetuksen ja siis (tavallisen lain nojalla) subjektiivisena oikeutena olevan opetuksen piiriin. Perustuslain 16 §:n säännöksestä johtuvaa estettä ei ole myöskään sille, että joitakin nyt säännöksen 2 momentin mukaisesti järjestettyjä maksullisia opetuksia tehdään maksuttomiksi ja ehkä liitetään oppivelvollisuuden piiriin, Vaikka lainsäädännössä käytettävän terminologian selvyys on tietysti suotavaa, eivät PL 16 §:ssä käytetyt nimitykset merkitse kielellistä lukkoa, joka estäisi tavallisessa laissa käyttämästä nimityksiä ja jaotteluja PL 16 §:ssä käytetystä poikkeavalla tavalla. (Etäisenä paralleelina voisi olla se, että PL 81 §:ssä tehdään selvä ero verojen ja maksujen välillä, mutta lainsäädäntökäytäntö hyväksyy sen, että joitakin PL 81 §:n mukaisia veroja nimitetään laissa maksuiksi.)

Vaikka perustuslaki ei määrääkään tässä tietynlaisten ilmausten ja jaottelujen käyttämistä lain tekstissä eikä lainsäädännössä vastaan tulevan terminologian selvyys juuri nouse valtiosääntöoikeudelliseksi kysymykseksi, joudutaan tässä selvästikin arvioimaan, minkälaisia kytkentöjä jo PL 16 §:n säännöksestä johtuu jonkin opetuksen perusoikeutena pitämisen, ko. opetuksen maksuttomuuden ja ko. opetuksen oppivelvollisuuden piiriin lukemisen välillä. Ajatus, jonka mukaan esim. jokin suunniteltu uusi yleinen opiskelua koskeva järjestely joko putoaa/kuuluu perustuslain säännöksessä tarkoitetun perusopetuksen ”laatikkoon” ja siihen siten on sovellettava kaikkia perusopetusta koskevia perustuslain normeja tai jää ko. ”laatikon” ja siksi ko. normien soveltamisen ulkopuolelle, ei käsitejuridisessa lähestymisessään tunnu oikein vakuuttavalta. Käytännössä tässä on ehkä enemmänkin kysymys siitä että jos ko. uusi järjestely toteutetaan tietyllä tavalla (subjektiivisena oikeutena, maksuttomana, oppivelvollisuuteen kytkien ja perusopetusnimikettä käyttäen), sitä aletaan ajan kanssa vakiintuvasti pitää osana perustuslain säännöksessä tarkoitettua - ja normeerattua - perusopetusta.

Jos edellä viitattuja kytkentöjä tarkastellaan, näyttää varsin selvältä, että oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaan opetukseen kuuluu lähtökohtaisesti myös maksuttomuus. Maksuttomaksi järjestäminen ei toisaalta edellytä oppivelvollisuuden piiriin kuulumista. Kuten edellä olevasta lainauksesta ilmenee, perusoikeusuudistukseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa katsottiin ehdotetun säännöksen 1 momentin ensimmäisen ja toisen virkkeen olevan ”sitä yhteydessä toisiinsa, että perusopetukseksi on katsottava se opetus, joka kuuluu

oppivelvollisuuteen.” Tämä yhteenliittäminen vastaa vallitsevaa tilannetta, mutta ko. 1 momentin sanamuoto ei nähdäkseni sitä vaadi. (Maksuttomuus on tässä erillinen asia.)

Yleisenä näkökohtana voidaan vielä todeta, että PL 16 §:ssä säädelään sivistyksellisten perusoikeuksien sisältöä ja säännöksessä turvatut oikeudet ovat siten lähtökohtaisesti samojen rajoitusperiaatteiden piirissä kuin perusoikeudet yleensä. Näihinkin perusoikeuksiin on siten lähtökohtaisesti mahdollista painavasta syystä tehdä vähäisiä rajoituksia tavallisessa laissa.

Esitetyistä lisäkysymyksistä ensimmäisessä kysytään, tarkoitetaanko PL 16,1 §:n mukaisella perusopetuksella kaikkea oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaa opetusta, vai onko osa nyt ehdotetusta oppivelvollisuuteen kuuluvasta koulutuksesta (muu kuin perusopetuslain mukainen koulutus) PL 16,2 §:ssä tarkoitettua koulutusta.

PL 16 §:n säännöstä edeltäneen HM 13 §:n säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa lähdettiin siitä, että ehdotettu säännös ei estänyt laajentamasta tai supistamasta oppivelvollisuutta tavallisella lailla. Olen edellä katsonut, että PL 16 §:n säännökset eivät aseta estettä sille, että jokin nyt säännöksen 2 momentin piirissä oleva opetus tehdään tavallisella lailla maksuttomaksi ja subjektiivisen oikeuden piiriin kuuluvaksi opetuksiksi ja ehkä liitetään oppivelvollisuuden piiriin. Olen edellä myös katsonut, ettei ole perustuslaillista estettä käyttää tavallisen lain järjestelyissä jaotteluja ja nimikkeitä, jotka poikkeavat PL 16 §:ssä käytetyistä. PL 16,2 §:n säännös ei ole mikään erillisten ja PL 16,1 §:n säätelystä erillisinä pidettävien opetusjärjestelyjen luettelo, vaan julkiselle vallalle asetettu velvoite turvata ”sen mukaan kuin lailla säädetään” yksilöille mm. mahdollisuus saada ”myös muuta kuin perusopetusta”. - En tiedä, olenko ymmärtänyt tehdyn kysymyksen oikein, mutta tässä tilanteessa on minusta vaikeaa ellei mahdotonta katsoa, että jonkin opetuksen, joka lailla tehdään maksuttomaksi subjektiiviseksi oikeudeksi ja todetaan oppivelvollisuuteen kuuluvaksi perusopetuksiksi, kuitenkin (edelleen) katsottaisiin olevan PL 16,2 §:ssä tarkoitettua opetusta.

Toisessa kysymyksessä kysytään, onko PL 16 §:n säännöstä ”jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen” tulkittava niin, että kaikilla (”esim. oppivelvollisuusiän ylittäneillä, oppivelvollisuuden jo suorittaneilla henkilöillä, jotka eivät ole Suomessa oppivelvollisia”) on oikeus maksuttomaan perusopetukseen.

Jos sopii, esitän vastauksena joitakin lähtökohtia. Perustuslain 16 §:n 1 momentin säännöstä ”Jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen” ei ole perustuslain tekstissä kytketty mihinkään lisäedellytykseen tai rajaukseen. Momentin toinen virke ”Oppivelvollisuudesta säädetään lailla” koskee erillistä asiaa. Kun on kysymys perusoikeudesta, ei esim. edellä viitatussa kytkennällä (HE 309/93 vp, s. 64) momentin virkkeiden välillä mitenkään voitaisi perustella sitä, että momentin toinen virke jotenkin rajaisi ensimmäisen virkkeen mukaisen oikeuden henkilöllistä soveltamisalaa. ”Jokaisella on oikeus”-ilmaus tässä on siten ymmärrettävä samoin periaattein kuin vastaava ilmaisu monissa muissa perusoikeussäännöksissä. Tästä lähtökohdasta voitaisiin esim. kysyä, millä perusteilla voitaisiin evätä oikeus maksuttomaan perusopetukseen henkilöltä, joka Suomen kansalaiseksi täällä syntyneenä on elänyt koko oppivelvollisuusikänsä ulkomailla, jäänyt vaille perusopetusta vastaavaa opetusta ja Suomeen palanneena haluaa täällä mahdollisuuden maksuttomaan perusopetukseen. Toinen lähtökohta tässä on se, että perusoikeussäännösten soveltamisessa voidaan hyväksyä jonkinmääräisiä joustoja joissain erityistilanteissa. Tässä voisi asiaan vaikuttavana tekijänä ehkä olla esim. se, minkälaista suomalaiseen perusopetukseen rinnastuvaa opetusta henkilö on jo tosiasiaissa saanut suomalaisten perusopetusjärjestelyjen ulkopuolella.

Kolmas kysymys koskee maksuttomuutta koskevia perustuslain vaatimuksia. Esitän tässä vain joitakin kysymyksen kohtaan a liittyviä näkökohtia. Kysymyksen kohta a koskee erityistä harrastuneisuutta painottavia koulutuksia koskevaa maksuttomuuden rajausta oppivelvollisuuslakiehdotuksen 17 §:n 1 momentissa. Perusoikeuksien turvaan voidaan painavien syiden vaatiessa kohdistaa vähäisiä rajoituksia tavallisessa laissa. Minusta se rajoitus, joka ehdotetussa 17 §:n 1 momentissa kohdistetaan erityistä harrastuneisuutta painottavissa koulutuksissa tarvittaviin välineisiin, on - huomioon ottaen myös sen, mitä sääätämisyjärjestysperusteluissa (s.285 lopulla) esitetään opiskelijalla olevista valintamahdollisuuksista - lähtökohdaltaan ja tarkoitukseltaan hyväksyttävä. Ongelmana kuitenkin on, että sääntely lakitekstissä on tässä kohden huomattavan väljä. Lakitekstissä sanotaan nyt vain: ”Maksuttomia eivät kuitenkaan ole erityistä harrastuneisuutta painottavissa koulutuksissa tarvittavat välineet.” Väljyyttä saattaa olla jo siinä, että myös erityistä harrastuneisuutta painottavissa koulutuksissa saatettaneen tarvita myös tavanomaisesti korvattaviksi tulevia välineitä. Merkittävämpää on kuitenkin se, että kriteeri ”erityistä harrastuneisuutta painottava

koulutus” ei kovinkaan selvästi osoita, minkälaiset koulutukset voivat tulla luetuksi tähän maksuttomuuden eväävään kategoriaan. Kun kysymys on yksilölle tulevan oikeuden rajan määrittelystä, olisi itse säännöstä syytä täsmentää.