

Teuvo Pohjolainen
03.06.2022

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi oppivelvollisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 54/2022 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Aluksi

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi oppivelvollisuuslakia, perusopetuslakia, lukiolakia, ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia, tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettua lakia, vapaasta sivistystyöstä annettua lakia sekä valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annettua lakia.

Uusi oppivelvollisuuslaki (1214/2020) ja siihen liittyvät muut lakimuutokset vahvistettiin 30.12.2020, ja laajennettu oppivelvollisuus tuli voimaan syksyllä 2021. Laajennetun oppivelvollisuuden myötä kaikki alle 18-vuotiaat Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat jatkossa velvollisia osallistumaan myös perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen, elleivät he ennen 18 ikävuoden täyttämistä suorita ylioppilastutkintoa tai ammatillista tutkintoa. Oppivelvollisuuden laajentamista koskevaan eduskunnan vastaukseen (EV 218/2020 vp) sisältyvässä lausumassa (22. lausuma) eduskunta edellytti, että hallitus seuraa ja arvioi oppivelvollisuus uudistuksen toimeenpanoa ja vaikutuksia laajasti ja ryhtyy tarvittaviin toimiin mahdollisten epäkohtien korjaamiseksi. Hallituksen esitys perustuu laajennetun oppivelvollisuuden toimeenpanossa havaittuihin tarkennustarpeisiin ja vastaa osaltaan lausumassa edellytettyyn seurantavelvoitteeseen.

Hallituksen esityksen tavoitteena on, että jokaiselle oppivelvolliselle löytyy tarkoituksenmukainen koulutusmuoto ja opiskelupaikka oppivelvollisuuden suorittamiseksi. Lisäksi tavoitteena on tukea oppivelvollisuuden suorittamismahdollisuuksia, koulutuspolun jatkuvuutta ja toisen asteen tutkinnon

suorittamista. Lähtökohtaisesti voidaan todeta, että hallituksen esitys edistää PeL 16 §:n mukaista oikeutta sivistykseen.

Esityksen säätämisperusteluissa ehdotuksia on arvioitu erityisesti suhteessa yhdenvertaisuuteen (PeL 6 §) ja oikeuteen sivistykseen (PeL 16 §) sekä yksityisyyden ja henkilötietojen suojaan (PeL 10 §) ja kunnallisen itsehallinnon suojaan (PeL 121 §).

Henkilötietojen suojan osalta totean vain, että esitys on hyvin valmisteltu ja ehdotetut muutokset ovat perustuslakivaliokunnan laajan ja vakiintuneen tulkintakäytännön mukaisia.

2 Esityksen suhde valtiosäätöön

2.1 Yhdenvertaisuudesta

Esityksessä ehdotetaan tarkennettavaksi oppivelvollisuuslain soveltamisalaa siten, että soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin opiskelijat, jotka oleskelevat Suomessa opiskelutarkoituksessa. Lisäksi soveltamisalasäännöksen sanamuotoa ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että säännöksessä määriteltäisiin nykyistä tarkemmin, mitä vakinaisella asumisella tarkoitetaan.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat HE 54/2022 vp 60 yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin syrjintäkiellon mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Pykälän 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Ehdotetut muutokset 17 vuotta täyttäneiden oppivelvollisuuden suorittamismahdollisuuksien laajentamisesta, opiskelupaikan osoittamismenettelyn nopeuttamisesta ja tiedonsaantioikeuksien laajentamisesta ovat omiaan lisäämään yhdenvertaisuuden ja lasten oikeuksien toteutumista.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on painotettu, että lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa (PeVL 18/2020 vp, s. 3, PeVM 14/2020 vp, s. 2, PeVM 6/2020 vp, s. 3, PeVL 18/2018 vp, s. 3, ja PeVL 17/2018 vp, s. 3). Ehdotetut muutokset tukevat YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja vammaisyleissopimuksen mukaista lapsen edun huomioon ottamista.

Hallituksen esityksen säätämisperusteluissa on tarkasteltu laajasti esityksen suhdetta kansainvälisiin sopimuksiin ja perustuslain tulkintatilanteisiin perustuslakivaliokunnassa. Voin yhtyä jäljempänä esitettäviin säätämisperusteluihin.

Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 28 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden saada opetusta. Toteuttaakseen tämän oikeuden asteittain ja yhtäläisesti kaikille jäsenvaltiot artiklan a) kohdan mukaan tekevät pakolliseksi perusasteen koulutuksen, jonka tulee olla maksutta kaikkien saatavilla. Vastaavasta oikeudesta maksuttomaan alkeisopetukseen määrätään myös TSS-sopimuksessa sekä Unescon yleissopimuksessa.

Voimassa oleva perusopetuslain sääntely turvaa tämän kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa mainitun oikeuden maksuttomaan perusopetukseen.

Perustuslain 16 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on todennut oppivelvollisuuden laajentamiseen antamassaan lausunnossa, että oppivelvollisuuteen kuuluva opetus on perustuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua perusopetusta (PeVL 43/2020 vp, s. 4, ks. myös PeVL 48/2021 vp, s. 2). Oppivelvollisuuden laajentamiseen annetussa lausunnossa todetaan lisäksi perustuslain 16 §:n 1 momentista seuraavan, että siinä tarkoitettu oppivelvollisuus on voitava suorittaa maksuttomassa perusopetuksessa (PeVL 43/2020 vp, s. 4). Esillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan oppivelvollisuuden suorittamismuotoja laajennettavaksi 17 vuotta täyttäneiden osalta. Oppivelvollisten osalta sekä lasten että aikuisten perusopetus kuuluisivat perustuslain 16 §:n 1 momentin piiriin. Molemmat perusopetuksen suorittamismuodot olisivat oppivelvollisille perustuslain 16 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla maksuttomia.

Kuten edellä on sanottu, PeL 16 §:n mukaan oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Voimassa olevassa oppivelvollisuuslaissa, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, rajataan oppivelvollisuuden soveltamisalan piiriin kuuluvaa henkilökuntaa. Oppivelvollisuuslain 2 §:n 1 momentin sanamuodon mukaan oppivelvollisuuden piiriin kuuluvat *Suomessa vakinaisesti asuvat lapset*.

Perusopetuslain mukaisen oppivelvollisuuden vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan lapsi katsotaan Suomessa vakinaisesti asuvaksi, jos hänellä on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta, ja kyseistä soveltamiskäytäntöä on sovellettu myös uuden oppivelvollisuuslain mukaiseen laajennettuun oppivelvollisuuteen.

Esillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan rajattavaksi oppivelvollisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle sellaiset alaikäiset henkilöt, jotka ovat oleskelevat Suomessa opiskelutarkoituksessa eli ovat hakeutuneet Suomeen vapaaehtoisesti suorittamaan toisen asteen opintoja. Osittain tällaiset henkilöt rajautuvat soveltamisalan ulkopuolelle jo nykyisin siitä riippuen, ovatko he hakeneet ja onko heille myönnetty kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta vai ei. Uutta oppivelvollisuuslakia säädettäessä tarkoituksena ei ole ollut, että Suomessa tilapäisesti opiskelutarkoituksessa oleskelevat henkilöt tulisivat oppivelvollisuuden piiriin, koska oppivelvollisuuslain mukaisia oikeuksia ja velvollisuuksia ei ole asiallisesti perusteltua soveltaa tällaisiin opiskelijoihin. Perusopetuslain mukaisen oppivelvollisuuden

tulkintakäytäntö, eli vakinaisen asumisen ja täten oppivelvollisuuden sitominen kotikuntaan, on kuitenkin tuonut tämän opiskelijaryhmän laajennetun oppivelvollisuuden piiriin.

Ehdotuksessa rajattaisiin oppivelvollisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle sellaiset Suomessa opiskelutarkoituksessa oleskelevat henkilöt, joilla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta. Oppivelvollisuuslain soveltamisalan ulkopuolella ovat jo tällä hetkellä ne Suomessa opiskelutarkoituksessa oleskelevat henkilöt, joilla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa. Ehdotetulla muutoksella kaikki Suomessa opiskelutarkoituksessa oleskelevat alaikäiset henkilöt asetettaisiin yhdenvertaiseen asemaan siitä riippumatta, onko heillä kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta vai ei.

Kotikunnan saaminen perustuu hakemukseen ja Suomessa voi tilapäisesti oleskella myös ilman kotikuntaa. Tätä opiskelijaryhmää ei asetettaisi erilaiseen asemaan perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädettyillä lähtökohtaisesti kielletyillä erotteluperusteilla, vaan ehdotetun muutoksen myötä kaikki opiskelutarkoituksessa Suomessa oleskelevat olisivat kotikuntastatuksesta ja iästä riippumatta yhdenvertaisessa oikeudellisessa asemassa.

Kuten hallituksen esityksen säätämisperusteluissa todetaan, opiskelutarkoituksella voidaan katsoa olevan määräävämpi vakinaista asumista ja samanlaista tosiasiallista oikeusasemaa määrittävä tekijä kuin kotikuntalain mukaisen kotikunnan olemassaololla, koska jälkimmäinen voi olla osin sattumanvaraista.

Edellä sanotun ja hallituksen esityksen säätämisperusteluissa esitetyn mukaisesti katson, että esillä oleva hallituksen esitys on ongelmaton perustuslaissa turvatun yhdenvertaisuusperusoikeuden kannalta.

2.2 Kunnallisesta itsehallinnosta

Esityksessä ehdotetaan myös muutettavaksi oppivelvollisuuden suorittamista koskevaa sääntelyä siten, että jatkossa oppivelvollisuuden suorittamiseksi hyväksyttäisiin osallistuminen lasten perusopetukseen myös sen ajankohdan jälkeen, kun perusopetuslain 26 §:n 1 momentissa säädetty velvollisuus suorittaa oppivelvollisuutta perusopetuksessa on päättynyt, eli sen kalenterivuode kevätlukukauden päättymisen jälkeen, jonka aikana oppivelvollinen täyttää 17 vuotta.

Ehdotetun muutoksen tarkoituksena on palauttaa ennen oppivelvollisuuden laajentamista vallinnut oikeustila. Kunnat voisivat tapauskohtaisesti ja harkinnanvaraisesti mahdollistaa oppivelvolliselle opintojen jatkamisen lasten perusopetuksessa esimerkiksi silloin, jos oppivelvollisella on erityisen tuen tarvetta tai muutoin vaikea elämäntilanne, eikä siirtymistä aikuisten perusopetukseen tai TUVA-koulutukseen nähdä tarkoituksenmukaiseksi vaihtoehdoksi. Kunnan perusopetuksen järjestämisvelvollisuutta ja siihen liittyvää rahoitusta hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi.

Hallituksen esityksen mukaan kunnille ei aseteta uusia tehtäviä. Näin ollen hallituksen esitys ei ole ongelmallinen kunnallisen itsehallinnon kannalta, eikä rahoitusperiaatteella ole merkitystä.

On tietysti selvää, että menettely eri kunnissa voi käytännössä muodostua erilaiseksi. Sekin on ilmeistä, että kunnan taloudellinen tila vaikuttaa siihen, missä määrin kunta voi tarjota mahdollisuutta 17 vuotta täyttäneiden oppivelvollisten jatkamiseen lasten perusopetuksessa. Mutta näinhän asia on, kun kunnilla on itsehallinto ja, kun tämä ei ole kuntien lakisääteinen tehtävä.