

Asia: VN/17853/2024/

Lausuntopyyntö hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi koulumatkatukilain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi koulumatkatukilain muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi koulumatkatukilakia siten, että koulumatkatukioikeus rajataan koskemaan maksuttomaan koulutukseen oikeutettuja opiskelijoita.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Oikeus maksuttomaan perusopetukseen sekä oppilaiden yhdenvertaisuus

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 6 ja 16 §:n kannalta. Jokaisella on perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään momentin toisen virkkeen mukaan lailla. Momentissa säädetään jokaiselle subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Momentin ensimmäinen ja toinen virke on säännöksen perustelujen mukaan tarkoitettu olemaan siten yhteydessä toisiinsa, että perusopetuksiksi on katsottava se opetus, joka kuuluu oppivelvollisuuteen (HE 309/1993 vp, s. 64/l, PeVL 35/2022 vp). Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain yhdenvertaisuutta koskeva säännös (6 §) sisältää muun muassa yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen (1 momentti) ja syrjintäkiellon (2 momentti). Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä

tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Perustuslakivaliokunta onkin vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 2/2011 vp, s. 2). Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (PeVL 75/2014 vp, PeVL 67/2014 vp). Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi. Syrjintäkiellon mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi alkuperän tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Maksuttoman perusopetuksen laajuus

Oppivelvollisuuslakia koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 35/2022 vp) käsitellään perustuslain 16 §:n 1 momentissa säädetyn maksuttoman perusopetuksen laajuutta:

”(5) Perustuslakivaliokunnan mukaan oppivelvollisuuteen kuuluva opetus on perustuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua perusopetusta. Perusoikeusuudistuksen perusteluissa todetaan, ettei perustuslain 16 §:n 1 momentin toisen virkkeen säännös estä laajentamista tai supistamista oppivelvollisuutta nykyisestä. Momentin ensimmäisen ja toisen virkkeen välisen yhteyden vuoksi oppivelvollisuutta laajennettaessa laajenee myös velvollisuus antaa maksutonta opetusta. Erikseen on todettu, ettei säännös estä muuttamista perusopetusjärjestelmää, kunhan vain jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen säilytetään (HE 309/1993 vp, s. 64/I). Perustuslain 16 §:n 1 momentista seuraa, että siinä tarkoitettu oppivelvollisuus on voitava suorittaa maksuttomassa perusopetuksessa (PeVL 43/2020 vp, s. 4).

(6) Oppivelvollisuudesta ja sen laajentamisesta tai supistamisesta voidaan säätää lailla. Oppivelvollisuuden ja maksutonta perusopetusta koskevan oikeuden keskinäisyyden vuoksi oppivelvollisuuden soveltamisalaa koskevan sääntelyn on täytettävä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, kuten vaatimukset sääntelyn hyväksyttävästä perusteesta, perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuudesta ja välttämättömyydestä sekä sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5/II).”

Ehdotettu 2 § ja sitä koskevat perustelut

Perustuslain 16 §:ssä tarkoitettuna perusopetuksena, johon kytkeytyy vaatimus opetuksen maksuttomuudesta, on siis pidettävä kaikkea oppivelvollisuuteen kuuluvaa opetusta, ei pelkästään perusopetuslain mukaista koulutusta. Oikeusministeriön käsityksen mukaan tämä on asiallisesti huomioitu koulumatkatukilain 2 §:ää (Koulumatkatukeen oikeuttava koulutus) koskevassa muutosehdotuksessa. Ehdotetun säännöksen mukaan ”Koulumatkatukeen on oikeutettu Suomessa asuva oppivelvollisuuslain (1214/2020) 16 §:n nojalla maksuttomaan koulutukseen oikeutettu opiskelija, joka opiskelee Suomessa päätoimisesti oppivelvollisuuslain 4 §:ssä tarkoitettussa koulutuksessa.” Oikeusministeriö toteaa, että oppivelvollisuuslain mukaan oppivelvollisuus ei rajoitu

perusopetuslain mukaiseen perusopetukseen. Säännösehdotuksessa viitataan oppivelvollisuuslain 4 §:ään, joka nimenomaisesti koskee muuta kuin perusopetuslain mukaista opetusta. Ainoastaan Suomessa vakinaisesti asuva henkilö voi olla oppivelvollinen, mutta perusopetuksen maksuttomuuden edellytyksenä ei ole se, että oppilas asuu Suomessa vakituisesti tai että hän on oppivelvollinen (vrt. oppivelvollisuuslain 2 ja 16 §).

Oikeusministeriön käsityksen mukaan koulumatkatukilain ehdotettu 2 § vaikuttaa näin ollen asianmukaiselta perustuslain 16 §:n 1 momentin kannalta. Sääntämisyjärjestysperusteluissa olisi kuitenkin syytä käsitellä esityksen suhdetta perustuslakivaliokunnan maksuttoman perusopetuksen laajuutta koskeviin linjauksiin (edellä mainittu lausunto, PeVL 35/2022 vp).

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotuksessa huomioidaan myös se, että perusoikeudet ovat yleisiä, periaatteessa kaikille yhdenvertaisesti kuuluvia (HE 309/1993, s. 5). Maksuttomaan perusopetukseen ovat toisin sanoen yhdenvertaisesti oikeutettuja kaikki Suomessa asuvat henkilöt riippumatta esimerkiksi oleskeluluvan pituudesta. Perusoikeudet koskevat Suomen kansalaisten lisäksi pääsäännön mukaan kaikkia muitakin Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia (HE 309/1994 vp), eli myös Suomessa tilapäisesti asuvia. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 59/2010 vp s. 4) huomauttanut, että jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen kattaa myös kansainvälistä suojelua hakevat lapset, joilla ei ole vakinaista kotipaikkaa Suomessa.

Ehdotetussa pykälässä viitattaisiin Suomessa asuvaan opiskelijaan, mutta siinä ei vaadita vakituista asumista. Oikeusministeriön käsityksen mukaan pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa olisi syytä tarkentaa, että ”Suomessa asuvalla” tarkoitetaan sekä vakituisesti että tilapäisesti Suomessa asuvia henkilöitä. (Vakituisesti vs. tilapäisesti Suomessa asuvien asettamisesta eri asemaan, katso oikeusministeriön lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle 9.6.2020, VN/1985/2020-OM-17).

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että tähän teemaan liittyen esitysluonnos sisältää perusteluja, jotka antavat harhaanjohtavan kuvan ehdotetusta muutoksesta. Esityksen vaikutuksia koskevassa jaksossa (s. 10) todetaan muun muassa seuraavaa: ”Vain ne, joilla on Suomessa kotikunta, voivat kuulua oppivelvollisuuden ja maksuttoman koulutuksen piiriin. Kotikunnattomien joukossa voi olla esimerkiksi ukrainalaisia. Jos nämä opiskelijat saavat kotikunnan, pääsevät he sitä kautta maksuttoman koulutuksen piiriin.”

Oikeusministeriön käsityksen mukaan edellä mainittu arvio tulisi korjata ottaen huomioon, että koulumatkatukilain 2 §:ää koskeva muutosehdotus ei näytä asettavan Suomessa tilapäisesti ja vakituisesti asuvia henkilöitä eri asemaan. Edellä esitetyn mukaisesti näin ei myöskään olisi mahdollista tehdä, koska jokaisella on perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan oikeus maksuttomaan perusopetukseen.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan myös esitysluonnoksen sääntämisyjärjestysperusteluita olisi syytä tarkistaa. Sääntämisyjärjestysperusteluissa todetaan seuraavaa esityksen suhteesta perustuslain yhdenvertaisuussäännökseen:

”Tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi koulumatkatukea niin, että oikeus koulumatkatukeen poistetaan niiltä, jotka eivät ole oikeutettuja oppivelvollisuuslain 16 §:n mukaiseen maksuttomaan koulutukseen. Esitykseen liittyy yhdenvertaisuuden arviointiin liittyviä kysymyksiä koskien maksuttomaan koulutukseen oikeutettujen ja muiden opiskelijoiden asemaa. Ehdotettu muutos asettaisi oppivelvolliset ja muut kuin oppivelvolliset erilaiseen asemaan koulumatkatukioikeuden poistamisen seurauksena. Yhdenvertaisen kohtelun osalta on kuitenkin merkittävää, että nämä opiskelijaryhmät saavat jo nykyisin koulumatkatukea osittain eri myöntöperustein. Maksuttomaan koulutukseen oikeutetuilla opiskelijoilla ei ole esimerkiksi omavastuuosuutta koulumatkatuessa.”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotus ei aseta oppivelvollisia ja muita kuin oppivelvollisia eri asemaan, koska myös muut kuin oppivelvollisista, jotka osallistuvat oppivelvollisuuslaissa tarkoitettuun opetukseen, ovat oikeutettuja maksuttomaan opetukseen. Sääntämisperustelujen yhdenvertaisuutta koskevassa arvioinnissa tulisi oikeusministeriön käsityksen mukaan huomioida myös perustuslain 16 §:n 1 momentti. Oppivelvollisuuslaissa tarkoitettuun koulutukseen osallistuvien ja muiden oppilaiden asettaminen eri asemaan perustuu perusoikeuteen (PL 16 § 1 mom.). Perusoikeuden turvaamista voidaan pitää hyväksyttävänä syytä rajoittaa toista perusoikeutta (yhdenvertaisuutta). Se, että kyseiset oppilasryhmät jo nykyisin saavat koulumatkatukea osittain eri myöntöperustein ei sinänsä tarkoita, että erottelua olisi pidettävä hyväksyttävänä. Jatkovalmistelussa esityksen sääntämisperusteluita tulisi tältä osin selkeyttää. Mahdollisia perusoikeuksien rajoituksia tulee sääntämisperusteluissa kuvata ja arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (katso Lainkirjoittaja opas, jakso 4.1.13).

Yhdenvertaisuus

Luvussa vaikutuksista opiskelijoiden taloudelliseen asemaan esitetään, että koulumatkatukioikeuden poistaminen muilta kuin maksuttomaan koulutukseen oikeutetuilta opiskelijoilta merkitsisi sitä, että arviolta yhteensä 12 000 opiskelijaa jäisi koulumatkatukioikeuden ulkopuolelle. Esitetty uudistus vaikuttaisi siis heikentävästi arviolta 12 000 opiskelijan taloudelliseen asemaan. Nämä opiskelijat joutuisivat jatkossa kattamaan koulumatkoista aiheutuvat kustannukset muulla tavoin.

Ehdotetulla lakimuutoksella voi olla vaikutuksia koulutuksen saavutettavuuteen. Oikeusministeriö huomauttaa, että alueellinen yhdenvertaisuus tulisi ottaa huomioon, kun vaikutuksia yhdenvertaisuuteen arvioidaan. Esityksessä on tarkasteltu koulumatkatukioikeuden ulkopuolelle jäävien opiskelijoiden mahdollisuuksia kattaa muutoksesta aiheutuvia kustannuksia. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen että, kaikilla opiskelijoilla jotka jäävät esityksen mukaisesti koulumatkatuen ulkopuolelle ei ole mahdollisuutta muuttaa lähemmäs koulutuslaitosta. Tällainen syy voi esimerkiksi liittyä henkilön terveydentilaan.

Oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota siihen että, samanaikaisesti tämän esityksen lisäksi on muitakin esityksiä jotka vaikuttavat osin heikentävästi opiskelijoiden toimeentuloon. Oikeusministeriö toteaa, että näiden esitysten yhteisvaikutuksia opiskelijoiden toimentuloon ja asemaan olisi hyvä huomioida jatkovalmistelussa.

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Nordman Marica
Oikeusministeriö