

## Lausunto

9.6.2020

VN/1985/2020

VN/1985/2020-OM-17

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

**Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi oppivelvollisuuslaki, johon koottaisiin oppivelvollisuutta koskevat säännökset. Oppivelvollisuus päättyisi ehdotuksen mukaan, kun henkilö täyttää 18 vuotta tai kun hän on hyväksytysti suorittanut ylioppilastutkinnon tai ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun tutkinnon tai niitä vastaavan ulkomaisen koulutuksen. Perusopetuksen jälkeen oppivelvollisuutta suoritettaisiin lukiokoulutuksessa, ammatillisessa koulutuksessa tai perusopetuksen jälkeisissä erilaisissa nivelvaiheen koulutuksissa. Lisäksi säädettäisiin uusi laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta sekä muutettaisiin useita lakeja uusiin lakeihin liittyen.

Oppivelvollisella olisi perusopetuksen päättymisen jälkeen hakeutumisvelvollisuus toisen asteen koulutukseen. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjille sekä oppivelvollisen asuinkunnalle ehdotetaan uusia oppivelvollisen ohjaus- ja valvontavastuita, joilla vahvistettaisiin alle 18-vuotiaan nuoren saamaa ohjausta ja tukea erityisesti koulutukseen hakeutumisvaiheessa ja mahdollisissa keskeyttämistilanteissa.

Perusopetuksen lisäksi sen jälkeen suoritettava ammatillinen tutkinto tai lukiokoulutus ja sen päätteeksi suoritettava ylioppilastutkinto olisivat jatkossa täysin maksuttomia sen kalenterivuoden loppuun saakka, jona henkilö täyttää 20 vuotta.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

**Yleistä**

Oppivelvollisuuden laajentamisesta linjataan pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa, jossa keskeiseksi tavoitteeksi on linjattu se, että koulutus ja osaamistaso nousevat kaikilla koulutusasteilla, oppimiserot kaventuvat ja koulutuksellinen tasa-arvo lisääntyy. Hallitusohjelmassa on linjattu, että jokainen peruskoulun päättävä suorittaa toisen asteen koulutuksen.

Ehdotetun oppivelvollisuuslain 1 §:n mukaan oppivelvollisuuden tavoitteena on muun muassa nostaa koulutus- ja osaamistasoa, kaventaa oppimiseroja ja lisätä koulutuksellista tasa-arvoa. Luonnoksen mukaan toisen asteen tutkinnon maksuttomuuden laajentuminen oppimateriaaleihin ja koulumatkoihin parantaisi ja yhdenvertaistaisi nuorten alle 20-vuotiaiden opiskelijoiden taloudellista asemaa sekä parantaisi myös sellaisten perheiden asemaa, joissa on opiskelevia nuoria. Ehdotuksen tavoitteena on, että jokainen perusopetuksen päättävä nuori suorittaisi toisen asteen tutkinnon, mikä edistäisi henkilön työllistymistä ja yhteiskuntaan osallistumista.

Ehdotettu muutos edistäisi monella tapaa tosiasiallista yhdenvertaisuutta, ja luonnoksessa on tuotu esille vankkaa näyttöä ehdotetun muutoksen hyödyistä tältä osin. Lisäksi ehdotuksessa säädettäisiin opetuksen ja koulutuksen järjestäjille sekä oppivelvollisen asuinkunnalle uusia oppivelvollisuuden

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Oikeusministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 25  
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

09 1606 7730  
+358 9 1606 7730

oikeusministerio@om.fi  
oikeusministerio.fi

ohjaus- ja valvontavastuita, joilla osaltaan varmistettaisiin se, että oppivelvollinen ei missään vaiheessa putoaisi tukiverkon ulkopuolelle.

Ehdotettuun sääntelyyn oppivelvollisuuden laajentamisesta liittyy useita perusoikeuskytkentäisiä kysymyksiä, joita on myös laajasti tunnistettu esitysluonnoksessa ja käsitelty sen säätämisyjärjestysperusteluissa. Oppivelvollisuuden laajentamisessa on velvollisuuden lisäksi ennen kaikkea kyse jokaisen oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen.

Oppivelvollisuuden laajentuessa koskemaan myös perusopetuslain tarkoittaman perusopetuksen jälkeistä opetusta tarkasteltavaksi tulevat perustuslain 16 §:n 1 ja 2 momentin lisäksi lasten oikeudet sekä liikkumisvapautta, elinkeinonvapautta, kielellisiä oikeuksia, henkilötietojen suojaa ja oikeusturvaa koskevat perusoikeudet. Ehdotus on useilta keskeisiltä kohdilta merkityksellinen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Säätämisyjärjestysperustelut sekä osa ehdotuksista kaipaavat kuitenkin lisätarkastelua nimenomaan perusoikeuksien näkökulmasta lausunnossa seuraavassa esitetyiltä osin. Lausunnossa on keskitytty esitysluonnoksen laajuuden ja runsaiden perusoikeuskytkentäisten huomioiden vuoksi lähinnä 1. lakiehdotukseen.

Oikeusministeriö on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota erityisesti seuraaviin teemoihin:

- Perusopetuksiksi katsottavan opetuksen laajuus ja sen suhde perustuslain 16 §:n 1 momenttiin
- Perusopetuksen maksuttomuuden ulottuvuus ja siihen liittyvät epäselvyydet yhdenvertaisuuden ja lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta (esimerkiksi muut kuin Suomessa vakinaisesti asuvat)
- Oppivelvollisten ja muiden kuin oppivelvollisten erilainen asema (esimerkiksi maksuttomuus, erottaminen opetuksesta)
- Kielellisten oikeuksien huomioiminen
- Tietojensaantia ja henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset

## Oppivelvollisuuden laajentaminen

### Perusopetuksiksi katsottava opetus

Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp) 13 §:ää koskevissa yksityiskohtaisten perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Momentin toisen virkkeen mukaan oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Vastaava säännös sisältyy voimassa olevaan hallitusmuodon 80 §:n 1 momenttiin. Ehdotettu säännös ei estä laajentamista tai supistamista oppivelvollisuutta nykyisestä. Momentin ensimmäinen ja toinen virke on tarkoitettu olemaan siten yhteydessä toisiinsa, että perusopetuksiksi on katsottava se opetus, joka kuuluu oppivelvollisuuteen. Siten oppivelvollisuutta laajennettaessa laajenee myös velvollisuus antaa maksutonta opetusta.”

Ehdotus sisältää tietyn käsitteellisen epäselvyyden ja ristiriidan: perusopetuksiksi on edellä viitatulla tavalla katsottava oppivelvollisuuteen kuuluva opetus eli ehdotetulla tavalla jatkossa myös toisen asteen opetus. Toisaalta perusopetuksella viitattaisiin jatkossakin perusopetuslain tarkoittamaan opetukseen. Ehdotuksessa onkin omaksuttu uusi termi ”oppivelvollisuuskoulutus”.

Esitysluonnoksessa ei ehdoteta muutettavaksi perusopetuslakia ja sen käsitteistöä, vaan ehdotettuun oppivelvollisuuden pidentämiseen liittyvät muutokset tehtäisiin muuttamalla voimassa olevaa lainsäädäntöä vain välttämättömiltä osin. Näin ollen oppivelvollisuuden laajentamista koskevassa ehdotuksessa perusopetuksella voidaan katsoa viitattavan toisaalta sekä koko oppivelvollisuuden alaiseen koulutukseen että perusopetuslain tarkoittamaan koulutukseen, mikä vaikeuttaa ehdotusten ymmärtämistä ja aiheuttaa tarpeettomia ristiriitaisuuksia. Tämä käsitteellinen epäselvyys vaikuttaa esimerkiksi myös muiden kuin oppivelvollisten lasten aseman arviointiin (tästä laajemmin lausunnossa myöhemmin). Jatkovalmistelussa on syytä täsmentää perustuslain 16 §:n 1 momentin, oppivelvollisuuslain ja perusopetuslain suhdetta sekä perusopetus-käsitteen sisältöä ottaen huomioon edellä mainittu hallituksen esityksessä 309/1993 vp todettu.

### Perustuslain 16 §:n 1 ja 2 momentti ja oppivelvollisuuden laajentaminen

Ehdotuksella laajennettaisiin oppivelvollisuus myös perusopetuksen jälkeiseen opetukseen siten, että oppivelvollisuus päättyisi 2 §:n 4 momentin mukaan, kun oppivelvollinen täyttää 18 vuotta tai kun oppivelvollinen on hyväksytysti suorittanut ylioppilastutkinnosta annetussa laissa tai ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun tutkinnon tai niitä vastaavan ulkomaisen koulutuksen.

Perustuslain 16 §:n 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. Mainittu momentti koskee voimassaolevan oppivelvollisuutta koskevan lainsäädännön mukaan perusopetuksen jälkeisiä opintoja, eikä se takaa subjektiivista oikeutta näihin opintoihin toisin kuin 1 momentti oikeudesta perusopetukseen. Ehdotetulla muutoksella osa 16 §:n 2 momentissa tarkoitettua opintoa ikään kuin siirtyisi 1 momentissa tarkoitetun perusopetuksen piiriin, kun oppivelvollisuus eli toisaalta oikeus maksuttomaan perusopetukseen laajentuisi koskemaan oppivelvollisuuslain 4 §:n tarkoittamiin opintoihin, kun oppivelvollisuutta lakivaraukseen perustuen laajennetaan. Subjektiivisen oikeuden laajentuminen osittain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin opintoihin heijastuu ehdotuksen useisiin kohtiin ja tämä vaatisikin ehdotuksessa perusteellisempaa käsittelyä.

#### Oppivelvollisuuden kesto ja erityisesti sen rajaaminen

Oppivelvollisuutta suoritettaisiin perusopetuslain mukaisen perusopetuksen jälkeen lukiokoulutuksessa, ammatillisessa koulutuksessa tai perusopetuksen jälkeisissä erilaisissa nivelvaiheen koulutuksissa. Oppivelvollisella olisi perusopetuksen päättymisen jälkeen hakeutumisvelvollisuus toisen asteen koulutukseen. Ehdotettu oppivelvollisuutta koskeva järjestelmä ja siihen kuuluvat erilaiset tavat suorittaa oppivelvollisuutta eivät ehdotuksessa muodostu kovin helposti ymmärrettäväksi kokonaisuudeksi niiltä osin kuin kyse ei ole suoraa lukiokoulutukseen tai ammatilliseen koulutukseen siirtymisestä.

Oppivelvollisuus päättyisi ehdotetun oppivelvollisuuslain 2 §:n 4 momentin mukaan, kun oppivelvollinen täyttää 18 vuotta tai kun oppivelvollinen on hyväksytysti suorittanut ylioppilastutkinnosta annetussa laissa tai ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun tutkinnon tai niitä vastaavan ulkomaisen koulutuksen. Perusteluiden mukaan oppivelvollisuus päättyy lähtökohtaisesti, kun oppivelvollinen täyttää 18 vuotta, mutta mikäli tämä tätä ennen suorittaa pykälässä mainitun tutkinnon, päättyy oppivelvollisuus ennen 18-vuotissyntymäpäivää. Tämä ei kuitenkaan käy selvästi ilmi ehdotetusta säännöksestä. Koska kyse on oppivelvollisuuden kestosta ja laissa kaikille tietyn ikäisille asetetusta velvollisuudesta ja toisaalta oikeudesta, tulisi sääntelyn tarkkuuteen kiinnittää erityistä huomiota. Jatkovalmisteluissa tulisi harkita säännöksen tarkentamista maininnalla siitä, että oppivelvollisuus päättyy joko iän tai tutkinnon suorittamiseen riippuen siitä, kumpi näistä toteutuu aikaisemmin.

Oppivelvollisuus käytännössä päättyisi oppivelvollisen täyttäessä 18 vuotta. Näin ollen oppivelvollisuus päättyisi eri vaiheessa opintoja riippuen siitä, missä vaiheessa kalenterivuotta lapsi on syntynyt, jolloin oppivelvollisuus on toisilla liki vuoden pidempi. Asian käsittely on jäänyt perusteluissa ainoastaan maininnan tasolle. Maksuttomuus kuitenkin jatkuisi sen kalenterivuoden loppuun saakka, jolloin opiskelija täyttää 20 vuotta (tästä myöhemmin lausunnossa lisää). Epäselväksi jää, minkä vuoksi maksuttomuuden päättyminen on sidottu sen kalenterivuoden loppuun, kun henkilö tulee tietyn ikäiseksi ja oppivelvollisuuden päättyminen puolestaan syntymäpäivään. Maksuttomuuden jatkaminen 20 vuoteen asti parantaa kuitenkin oppilaiden välistä yhdenvertaisuutta. Tarkoituksena olisi, että kaikilla oppivelvollisilla nuorilla olisi mahdollisuus suorittaa toisen asteen tutkinto maksuttomasti. Luonnoksessa ei ole erityisemmin käsitelty niitä oppilaita, jotka keskeyttäisivät toisen asteen opinnot täyttäessään 18 vuotta eli eivät suorittaisi koskaan tutkintoa loppuun.

Perusopetuslain 27 §:n mukaan perusopetus on mahdollista aloittaa tietyissä tilanteissa vuotta säädettyä aikaisemmin. Perusopetuslain 25 §:n 1 momentin mukaisesti oppilaan oppivelvollisuus päättyy, kun oppilas suorittaa perusopetuksen oppimäärän eli saavuttaa perusopetuksen päättötodistuksen tai oppivelvollisuuden alkamisesta on kulunut 10 vuotta. Käytännössä oppilas saavuttaa perusopetuksen oppimäärän mukaiset tiedot ja taidot eli saa perusopetuksen päättötodistuksen yleensä 16-vuotiaana tai oppivelvollisuus päättyy viimeistään sen vuoden kevätlukukauden päättyessä, kun oppilas täyttää 17 vuotta. Nyt ehdotetun oppivelvollisuuslain mukaan oppivelvollisuus päättyisi, kun opiskelija täyttää 18 vuotta tai suorittaa ammatillisen tutkinnon tai ylioppilastutkinnon. Kun oppivelvollisuus pääsääntöisesti päättyisi oppivelvollisen 18-vuotissyntymäpäivään, vaikuttaa siltä, että koulutuksen vuotta aiemmin aloittaneilla olisi ilmeisesti käytännössä pidempi oppivelvollisuus. Tätä asiaa ei ole luonnoksessa käsitelty eikä perusopetuslain 27 §:ää huomioitu oppivelvollisuuslain 2 §:ssä.

#### Elinkeinovapaus ja oppivelvollisuuden laajentaminen

Ehdotuksessa on tunnistettu sen vaikutus perustuslain 18 §:ssä säädettyyn elinkeinonvapauteen. Oppivelvollisuus rajattaisiin alle 18-vuotiaisiin, jotka harvoin ovat pelkästään palkkatyössä. Sääntely mahdollistaisi oppivelvollisuuden toteuttamisen myös oppisopimuskoulutuksessa. Lisäksi pidemmän oppivelvollisuuden on arvioitu parantavan työllistymismahdollisuuksia. Luonnoksessa voidaan katsoa esitetyn hyväksyttävät perusteet perusoikeuksien rajoitusten hyväksyttävyyden näkökulmasta tällaiselle sääntelylle.

### Oppivelvollisuuskoulutuksen maksuttomuus

#### *Maksuttomuuden ulottuvuus ja sisältö*

Perustuslain 16 §:n 1 momentissa säädetään jokaiselle oikeus maksuttomaan perusopetukseen. 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).

Vakiintuneen tulkinnan mukaan maksuttoman perusopetuksen katsotaan kattavan myös riittävän ravinnon ja päivittäiset koulumatkat. Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi oppimateriaalien ja koulumatkojen maksuttomuudesta myös toisen asteen koulutuksessa. Opetuksen maksuttomuus tarkoittaisi myös joissakin tapauksissa asumista. Maksuttomuuden laajaa tulkintaa ja laajasta maksuttomuudesta säättämistä on ehdotuksessa selostetuilla tavoin pidettävä perusteltuna laajennettaessa oppivelvollisuutta. Oppivelvollisilla tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus toteuttaa heille laissa säädetty velvollisuus

Ehdotetussa oppivelvollisuuslaissa maksuttomuus laajennettaisiin yli uuden, pidennetyn oppivelvollisuuden. Laissa säädetty oikeus maksuttomaan opetukseen siten ylittäisi perustuslain 16 §:n 1 momentissa säädetyn (oikeus maksuttomaan perusopetukseen). Ehdotuksessa todetaan, että oikeus maksuttomaan opetukseen päättyisi lähes aina kesken toisen asteen tutkinnon suorittamisen, minkä vuoksi maksuttomuudesta esitetään säädettäväksi siten, että se laajenisi kaikille oppivelvollisena perusopetuksen jälkeiset opinnot aloittaneille yhdenvertaisin perustein riippumatta siitä, mihin aikaan vuodesta henkilö on syntynyt. Tarkoituksena olisi, että kaikilla oppivelvollisilla nuorilla olisi mahdollisuus suorittaa toisen asteen tutkinto maksuttomasti. Luonnoksessa ei ole erityisemmin käsitelty niitä oppilaita, jotka keskeyttäisivät toisen asteen opinnot täyttäessään 18 vuotta eli eivät suorittaisi koskaan tutkintoa loppuun. Ehdotuksen yhdenvertaisuuteen liittyviä näkökohtia tarkastellaan näiltä osin lausunnossa jäljempänä. Maksuttomuuden ulkopuolelle rajattaisiin erityistä harrastuneisuutta painotavissa koulutuksissa tarvittavat välineet, mitä voidaan pitää perusteltuna.

#### *Muiden kuin Suomessa vakituisesti asuvien oikeus maksuttomaan perusopetukseen*

Useat luonnoksen ehdotukset ovat merkityksellisiä yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). 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.

Perustuslain 16 §:n 1 momentti takaa jokaiselle oikeuden maksuttomaan perusopetukseen. Perusoikeudet koskevat Suomen kansalaisten lisäksi pääsäännön mukaan kaikkia muitakin Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia (HE 309/1994 vp), eli myös Suomessa tilapäisesti asuvia. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Edelleen lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 60/1991) 28 artiklan 1 a kohdassa määrätään, että sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden saada opetusta, ja toteuttaakseen tämän oikeuden asteittain ja yhtäläisesti kaikille ne erityisesti tekevät pakolliseksi perusasteen koulutuksen, jonka tulee olla maksutta kaikkien saatavilla.

Oppivelvollisiksi on voimassaolevassa perusopetuslain 25 §:ssä säädetty Suomessa vakinaisesti asuvat lapset. Tätä peruslänkökohtaa ei ehdoteta muutettavaksi, vaan säännös ainoastaan siirrettäisiin oppivelvollisuuslain 2 §:n 1 momentiksi.

Voimassaolevan perusopetuslain 4 §:n 1 momentin mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville *oppivelvollisuusikäisille* perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi kyseinen säännös muotoon: ”Kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuuslain 2 §:ssä tarkoitetuille *oppivelvollisille* perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta.” Ehdotuksella siten huononnettisiin muiden kuin oppivelvollisten lasten oikeutta maksuttomaan perusopetukseen muuttamalla perusopetuslain maksuttomuutta koskeva säännös koskemaan vain vakinaisesti Suomessa asuvia oppivelvollisia, ei kaikkia oppivelvollisuusikäisiä vakinaisesta asumisesta riippumatta. Lisäksi epäselväksi jää voimassaolevan perusopetuslain 31 §:n maksutonta perusopetusta koskevan säännöksen suhde muutettavaan 4 §:n 1 momenttiin (maksutonta vain oppivelvollisille).

Lapsen oikeuksien yleissopimus edellyttää pakollista maksutonta perusasteen koulutusta. Luonnoksessa ei tehdä selkoa sen suhteesta lapsen oikeuksien yleissopimukseen sekä yhdenvertaisuusvaatimukseen näiltä osin. Perustuslakivaliokunnan linjausten mukaan maahanmuuttaja-aseman on katsottu vastaavan alkuperää, joka on mainittu perustuslain 6 §:n 2 momentissa kiellettyinä syrjintäperusteena (PeVL 55/2016 vp, s. 4). Ihmisten erottelulle esimerkiksi maahanmuuttaja-aseman perusteella pitäisi esittää hyväksyttävä syyt, ja kyseisen hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi käytettävien keinojen tulee olla oikeasuhtaisia.

Myös eduskunnan oikeusasiamies on useammassa antamassaan ratkaisussaan tuonut esille, että lapsella on oikeus saada maksutonta perusopetusta, vaikka hän ei asu pysyvästi kunnassa tai kunta ei ole hänen kotikuntansa. Ainoastaan oppivelvollisuus on rajattu koskemaan kunnassa vakituisesti asuvia lapsia. (Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 21.7.2015 Dnro 1633/4/14 ja eduskunnan apulaisoikeuskanslerin tiedote 19.12.2013). 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.

Oppivelvollisuuslain 16 § rajaa maksuttoman opetuksen vain oppivelvollisiin ja niihin oppivelvollisiin, jotka suorittavat 4 §:ssä tarkoitettua koulutusta sen kalenterivuoden loppuun saakka, jolloin opiskelija täyttää 20 vuotta. Oppivelvollisuuslain 17 §:ssä säädettäisiin maksuttomuuden laajuudesta. Oppivelvollisille maksutonta olisivat mm. opetuksen edellyttämät oppimateriaalit ja työvälineet (17 §). Oppivelvollinen on myös eräissä tilanteissa oikeutettu majoituskorvaukseen (18 §) ja matkakorvaukseen (19 §).

Keskeisenä kysymyksenä maksuttoman opetuksen laajuuden osalta on se, että laajennettaessa oppivelvollisuus koskemaan myös perusopetuksen jälkeisiä opintoja (eli esimerkiksi lukiokoulutusta), laajenisi perustuslain 16 §:n 1 momentin esitöiden mukaan oikeus maksuttomaan opetukseen koskemaan myös näitä opintoja (perusopetuksiksi katsottava oppivelvollisuuteen kuuluva opetus). Koska mainittuja säännöksiä sovellettaisiin ilmeisesti vain oppivelvolliseen, eivät muut kuin oppivelvolliset saisi mainittuja etuisuuksia.

Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, minkä vuoksi perusopetuksen laajentuessa vastaavat opinnot eivät olisi samalla tavalla maksuttomia myös muille kuin oppivelvollisille lapsille (esimerkiksi kunnassa asuvat paperittomat). Sääntely vaikuttaa näiltä osin ongelmalliselta yhdenvertaisuuden näkökulmasta, jos jokaisen oikeuden maksuttomaan perusopetukseen katsotaan pitävän sisällään esitöiden tarkoittamalla tavalla oppivelvollisuuden alaisen opetuksen. Ehdotus vaikuttaa näiltä osin olevan ristiriidassa perustuslain ja lapsen oikeuksien yleissopimuksen kanssa. Jatkovalmistelussa on välttämätöntä tarkentaa ehdotusta näiltä osin suhteessa perustuslain 6 §:ään ja 16 §:n 1 momenttiin. Vastaava kommentti koskee myös seuraavassa kappaleessa käsiteltyä aikuisten oikeutta maksuttomaan perusopetukseen.

#### *Aikuisten oikeus maksuttomaan perusopetukseen*

Kuten edellä on todettu, perustuslain 16 §:n 1 momentti takaa jokaiselle subjektiivisen oikeuden maksuttomaan perusopetukseen iästä riippumatta. Kun oppivelvollisuus laajenee koskemaan myös osaa toisen asteen opinnoista, tulisi siten jokaisella iästä riippumatta olla oikeus maksuttomaan perusopetukseen myös laajennetun perusopetuksen osalta.

Oppivelvollisuuslaissa maksuttomuus kytketään oppivelvollisuuteen. Lain 16 §:n 1 momentin mukaan tässä pykälässä säädettyä oikeutta maksuttomiin opintoihin ei sovelleta 18 vuotta täyttäneeseen opiskelijaan, joka ei ole ollut oppivelvollisuuslaissa tarkoitettu oppivelvollinen. Muilla kuin oppivelvollisilla ei siten olisi oikeutta maksuttomaan toisen asteen koulutukseen. Esitysluonnoksessa ei ole myöskään tehty selkoa siitä, minkä vuoksi perustuslain 16 §:n 1 momenttia tulisi tulkita tästä poikkeavasti siten, että perustuslain 16 §:n 1 momentin jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen koskisi vain perusopetuslain tarkoittamaan perusopetusta, ei oppivelvollisuuden alaista ope-

tusta. Maksuton toisen asteen koulutus ei koskisi myöskään niitä opiskelijoita, jotka aloittaisivat toisen asteen tutkinnon suorittamisen aikuisiällä. Myös tässä kappaleessa esitetyt näkökohdat osoittavat sitä ongelmallisuutta, mikä ehdotuksessa on perusopetus-käsitteen sisällön ymmärtämisessä (onko kyse oppivelvollisuuden alaisesta opetuksesta vai perusopetuslain tarkoittamasta opetuksesta).

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotuksessa ei ole juurikaan perusteltu opetuksen maksuttomuuden rajaaminen ainoastaan tietyille ikäryhmälle (oppivelvollisille ja oppivelvollisuuden juuri suorittaneille alle 20-vuotiaille).

Luonnoksessa tulisi esittää hyväksyttävät syyt ikään perustuvalla erottelulla ottaen huomioon perustuslain 6 §. Perustuslain 6 §:n 2 momentin 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. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat (katso esim. HE 309/1993 vp, s. 44, PeVL 39/2018 vp, PeVL 20/2016 vp). Esimerkiksi säästötavoitteella ei valiokunnan mukaan voida sellaisenaan perustella poikkeamista perustuslain 6 §:n 2 momentin ilmentämästä syrjintäkiellosta (PeVL 55/2016 vp, PeVL 4/2016 vp). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on erottelun hyväksyttävyyden lisäksi kiinnitetty huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen. (Ks. esim. PeVL 61/2018 vp, PeVL 59/2018 vp, PeVL 7/2017 vp, PeVL 57/2016 vp, s. 3-4, PeVL 52/2016 vp, PeVL 23/2012 vp, s. 2, PeVL 60/2010 vp, s. 3, PeVL 38/2006 vp, s. 3.) Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan arvioinut muun muassa ikään perustuvan erilaisen kohtelun hyväksyttävyyttä (Ks. esim. PeVL 19/2018 vp, PeVL 57/2016 vp, PeVL 4/2016 vp, PeVL 58/2014 vp, s. 6, PeVL 46/2014 vp, s. 7-10, PeVL 41/2014 vp, s. 2/II, PeVL 25/2013 vp, s. 3/I, PeVL 35/2012 vp, s. 2-3, PeVL 5/2012 vp, s. 2-3). Perustuslakivaliokunnan mukaan hallituksen on tuotava selkeästi esille kaikki ne perusteet, joiden vuoksi se katsoo esimerkiksi tietyn ikäryhmän erityiskohtelun olevan 6 §:n valossa perusteltua ja hyväksyttävää (PeVL 27/2009 vp, s. 2-3).

#### *Perusopetuslain 46 §:n tarkoittama aikuisten perusopetus*

Oppivelvollisuuslain 4 §:n 3 momentin mukaan oppivelvollisuutta voi suorittaa myös perusopetuslain 46 §:ssä tarkoitetussa aikuisten perusopetuksessa. Oppivelvollisuuslain 5 §:n mukaan oppivelvollinen, joka ei ole suorittanut perusopetuksen oppimäärää lukuvuoden päättyessä sinä kalenterivuonna, kun hän täyttää 17 vuotta, voi suorittaa oppivelvollisuutta osallistumalla 4 §:ssä tarkoitettuun koulutukseen tai aikuisten perusopetukseen. Oppivelvollinen, joka on suorittanut perusopetuksen oppimäärän tai sitä vastaavat opinnot, mutta jolta puuttuu perusopetuksen jälkeisen koulutuksen suorittamiseksi riittävä suomen tai ruotsin kielen taito, voi suorittaa oppivelvollisuutta osallistumalla aikuisten perusopetukseen. Oppivelvollisuuslain 46 §:ssä säädetään aikuisten perusopetuksen maksuttomuudesta.

Aikuisten perusopetus on perusopetuslain 46 §:n 8 momentin mukaan yhteensä nelivuotinen, päätoimisesti opiskellen opinnot tulee suorittaa kuitenkin enintään viidessä vuodessa. Näin ollen oppivelvollisuuslain tarkoittama maksuttomuus voisi ilmeisesti päättyä aiemmin kuin perusopetuslain takaama aikuisten perusopetuksen maksuttomuus, jolloin henkilö ei saisi maksutonta toisen asteen koulutusta eikä suorittaisi oppivelvollisuuttaan oppivelvollisuuslain 4 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Edelleen oppivelvollisuuslain 10 §:n 1 momentin mukaan oppivelvollisella on velvollisuus hakeutua 4 §:ssä tarkoitettuun koulutukseen ennen aikuisten perusopetuksen päättymistä. Säännöstä on syytä täsmentää. Vaikuttaa siltä, että oppivelvollisuus voisi tietyissä tilanteissa päättyä ennen kuin aikuisen perusopetus päättyy.

Oppivelvollisuuslain maksuttomuuden kesto koskevan 16 §:n 1 momentin mukaan tässä pykälässä säädettyä ei sovelleta 18 vuotta täyttäneeseen opiskelijaan, joka ei ole ollut tässä laissa tarkoitettu oppivelvollinen. Kyseinen säännös vaikuttaa olevan ristiriidassa perusopetuslain 46 §:n kanssa, jossa säädetään aikuisten perusopetuksen maksuttomuudesta riippumatta siitä, onko henkilö ollut oppivelvollinen vai ei. Säännösten suhdetta tulisi tarkistaa.

#### Hakeutumisvelvollisuus, vapaa hakeutumisosoikeus ja opiskelupaikan osoittaminen

##### *Vapaa hakeutumisosoikeus ja hakeutumisvelvollisuus*

Nykyinen oppivelvollisuus ja perusopetus rakentuvat lähikouluperiaatteelle. Oppivelvollisuuden laajentuessa perusopetuslain mukaisen opetuksen jälkeiseen opetukseen lähikouluperiaatetta ei enää sovellettaisi, vaan oppivelvollisella olisi vapaa hakeutumisosoikeus. Tämä toteuttaa myös koulutuksesta itsemääräämisoikeutta. Koska kyse on kaikille oppivelvollisille säädetystä hakeutumisvelvollisuudesta, on tärkeää varmistaa koulutuksen riittävä alueellinen saavutettavuus. Merkittävä seikka on myös maksuttomuudesta säättäminen tarpeeksi laajasti eli esimerkiksi korvaamalla koulumatkat

sekä asumiskustannukset oppivelvollisuuden toteuttamiseksi, jotta voidaan myös toteuttaa oppivelvollisen oikeutta valita asuinpaikansa.

Oppivelvollisuuslain 10 §:ssä säädettäisiin oppivelvollisen hakeutumisvelvollisuudesta lain 4 §:ssä tarkoitettuun koulutukseen ennen perusopetuksen viimeisen vuosiluokan tai aikuisten peruskoulutuksen päättymistä. Yksityisen oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä tarpeeksi täsmällisesti laissa (PL 80 §). Oikeusministeriö painottaa asianmukaisen ohjauksen saamista hakeutumisvelvollisuuden täyttämiseksi. Ohjauksesta ehdotetaan otettavaksi nimenomainen säännös 10 §:n 5 momenttiin.

#### *Opiskelupaikan osoittaminen (15 §)*

Ehdotuksen mukaan oppivelvollisen jäädessä ilman opiskelupaikkaa perusopetuksen jälkeen, olisi oppivelvollisen asuinkunnalla velvollisuus ohjata ja tukea häntä opiskelupaikan hankkimisessa sekä viimekädessä osoittaa oppivelvolliselle koulutuspaikka.

Oppivelvollisuuslain 15 §:n 1 momentin mukaan asuinkunnan tehtävänä on kahden kuukauden kullutta ohjaus- ja valvontavastuun alkamisesta osoittaa oppivelvolliselle opiskelupaikka soveltuvassa valmentavassa koulutuksessa, jos oppivelvollinen ei ole aloittanut 4 §:ssä tarkoitettua koulutuksessa. Vaikuttaa siltä, että säännöksen sana ”kulluttua” tulisi muuttaa muotoon ”kuluessa”, sillä tarkoituksena lienee se, että kunta kahden kuukauden sisällä osoittaa tällaisen paikan eli mahdollisuuksien mukaan myös aiemmin kuin kahden kuukauden päästä.

Opiskelupaikan osoittamista koskevat säännökset poikkeavat vapaan hakeutumisosoikeuden lähtökohdasta ja koulutuksellisesta itsemääräämisoikeudesta. Tällaiset säännökset kuitenkin ovat perusteltuja oppivelvollisuuden täyttämiseksi. Sääntelyn perustuslaillisen hyväksyttävyyden arviointiin vaikuttaa esimerkiksi koulumatkojen ja asumisen säätäminen tietyissä tilanteissa maksuttomiksi. Merkittävää on myös taata koulutuksen alueellinen saatavuus.

Edelleen 3 momentin mukaan koulutuksen järjestäjää, jonka opiskelijaksi oppivelvollinen ollaan osoittamassa, on kuultava ennen asian ratkaisemista. Opiskelupaikan osoittamista koskeva päätös on annettava tiedoksi koulutuksen järjestäjälle. Säännöksestä saa sen kuvan, että oppivelvollista ei kuulla eikä hänelle lähetetä opiskelupaikan osoittamista koskevaa päätöstä. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole myöskään avattu opiskelijan asemaa näiltä osin. Säännöstä tulisi täydentää siten, että ilmenee hallintolain tulevan muutoin sovelletuksi tai selostaa, miten muuten opiskelija tulee kuulluksi ja saa päätöksen tiedoksi. Mahdolliselle hallintolaista poikkeamiselle tulee olla erityiset, painavat perusteet. Päätöksen tiedoksisaannilla on erityinen merkitys, koska päätös voidaan panna täytäntöön vailla lainvoimaa olevana ja oppivelvollisen on aloitettava opinnot hänelle osoitetussa opiskelupaikassa viipymättä (15 §:n 4 mom.). Tällaisessa tapauksessa, jossa kyse on oppivelvollisuuden suorittamisesta, johon ei pidä tulla katkoja, on perusteltua, että päätös on täytäntöönpannassa vailla lainvoimaa olevana.

#### *Oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttäminen*

Oppivelvollisuuslain 7 §:ssä säädettäisiin oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämisestä. Voimassa oleva perusopetuslaki ei sisällä säännöksiä oppivelvollisuuden keskeyttämisestä. Keskeyttäminen liittyy toisaalta säädetyn velvollisuuden suorittamiseen mutta toisaalta myös perusoikeuteen saada opetusta maksutta. Lailla voidaan poiketa perusoikeuksista vain perusoikeusrajoitusten täytyessä. Ehdotettua sääntelyä keskeyttämisestä voidaan pitää parannuksena nykyiseen oikeustilaan, kun nykyisin vain soveltamiskäytäntöön perustuvasta perusoikeusrajoituksesta, säädettäisiin asianmukaisesti laissa. Keskeyttäminen olisi sidottu laissa säädettyihin perusteisiin, esimerkiksi pitkäaikaiseen sairauteen tai äitiysvapaaseen. Hieman epäselväksi jää oppivelvollisuuden keskeyttämistä koskevan sääntelyn suhde esimerkiksi lukiolain keskeyttämistä koskevaan sääntelyyn (lukiolain 23 §:n 3 momentti), jossa oikeus keskeyttää opiskeluoikeus ei ole sidottu samoihin perusteisiin kuin oppivelvollisuuslain 7 §:ssä.

Oppivelvollisuuden suorittaminen voidaan keskeyttää hakemuksesta määräajaksi tai toistaiseksi. Ehdotuksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, miten toistaiseksi keskeytettyä oppivelvollisuutta jatketaan. Tarkasteleeko alkuperäisen päätöksen tekijä säännöllisesti, onko keskeytysperusteet edelleen olemassa vai onko oppivelvollisen ilmoitettava olosuhteissaan tapahtuneesta muutoksesta? Keskeyttäminen kuitenkin linkittyy vahvasti yksilön oikeuteen ja velvollisuuteen. Oppivelvollisuus päättyy, kun oppivelvollinen täyttää 18 vuotta, joten se saattaisi päättyä pitkien keskeytysten aikana.

## Kielelliset oikeudet

Oikeusministeriö kiinnittää huomioita muiden kuin suomen- ja ruotsinkielisten henkilöiden kielellisiin oikeuksiin. Kielellisiin oikeuksiin liittyvissä kohdissa olisi syytä käsitellä erikseen, mitä ehdotettu muutos käytännössä tarkoittaisi viittomakielisille, saamenkielisille ja romanikielisille ottaen huomioon myös erityiset haasteet, kuten tarjolla olevan koulutuksen niukkuus. Myös näiden ryhmien osalta olisi kuitenkin tärkeä varmistaa, että esimerkiksi perusopetuksen arvosanoja voi korottaa siten, että kielijärjestelyt ovat samat kuin perusopetuksessa. Muutoinkin olisi arvokasta, että opintoja tarjottaisiin muilla kielillä kuin suomeksi tai ruotsiksi. Esimerkiksi saamenkielisten henkilöiden osalta myös muuta kuin perusopetusta olisi syytä järjestää saamelaisten kotiseutualueella ainakin osin myös saameksi silloin, kun oppilaan perusopetuksen opetuskieli on ollut saame.

Lisäksi oikeusministeriö ehdottaa harkittavaksi seuraavaa lisäystä asiaa koskeviin yleisperusteluihin:

”Viittomakielilain (359/2015) 3 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toiminnassaan edistettävä viittomakieltä käyttävän mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään. Tällä hetkellä toisen asteen koulutusta ei juuri ole tarjolla viittomakielellä, joten viittomakieliset joutuvat turvautumaan tulkkauksen palvelun käyttöön. Tämä on joidenkin viittomakielisten kohdalla suuri harppaus viittomakielisestä oppimisympäristöstä ainoaksi viittomakieltä käyttäväksi kuulevien joukossa. Tällainen muutos sujuu joidenkin opiskelijoiden kohdalla hyvin, mutta on heitäkin, joille omakielisen oppimisympäristön puuttuminen on ylivoimainen este. Syrjäytymisvaaran ehkäisemiseksi on tärkeää tarjota myös valmentavaa opetusta viittomakielellä.”

Ehdotuksessa mainitaan vaikeimmin vammaisten opiskelu perusopetuksen jälkeen. Tavoitteena on muodostaa tiivis jatkumo valmentavasta koulutuksesta tutkintokoulutukseen vaikeasti vammaisten opiskelijoiden osalta. Ehdotuksesta käy ilmi, että kaikkein vaikeimmin vammaisilla nuorilla on suurimmat vaikeudet saada jatko-opiskelupaikka ja että heitä uhkaa usein perusopetuksen jälkeen syrjäytyminen jatkokoulutuksesta ja työelämästä. Syy tähän on muun muassa se, että pienen kohdejoukon ja koulutuksen järjestämiseen liittyvän erityisosaamisen vuoksi soveltuvaa koulutusta ei aina ole tarjolla oppivelvollisen kotipaikkakunnalla. Tämä ongelma luonnollisesti korostuu, mikäli kyseinen nuori myös kuuluu kielelliseen vähemmistöön. Yleisperusteluissa olisi tältä osin syytä mainita, että vaikeimmin vammaisten nuorten peruskoulun jälkeisen opiskelun järjestämisessä tulee myös ottaa huomioon, että vaikeasti vammaisella nuorella on oikeus jatko-opiskeluun omalla äidinkielellään, joko suomeksi tai ruotsiksi.

Edelleen ehdotuksessa todetaan, että arvioiden mukaan koulutustarjontaa on alueellisesti ja valtakunnan tasolla siten, että jokaisella oppivelvollisella on mahdollisuus päästä toisen asteen koulutukseen ja myös riittävässä määrin valita opiskelupaikka kiinnostuksen kohteidensa mukaisesti. Ei kuitenkaan voida taata, että jokainen oppivelvollinen pääsisi juuri tiettyyn lukioon tai opiskelemaan jotain tiettyä ammattialaa. Tältä osin oikeusministeriö toteaa, että oppivelvollisella tulee olla yhtäläinen mahdollisuus päästä toisen asteen koulutukseen sekä sillä kielellä, jolla nuori on suorittanut perusopinnot, että kiinnostuksen mukaan. Oikeusministeriö ehdottaa, että ehdotetun oppivelvollisuuslain 4 §:n 1 momentin perusteluihin lisättäisiin maininta siitä, että kun tarkastellaan järjestämisluvan myöntämisen edellytyksiä, eli koulutustarvetta ja -tarjontaa, tulisi myös huomioida tarvetta ja tarjontaa kielellisestä näkökulmasta.

Ehdotetun oppivelvollisuuslain 4 luvun 16 §:ssä säädetään koulutuksen maksuttomuudesta, 18 §:ssä majoituskorvauksesta oppivelvolliselle ja 19 §:ssä matkakorvauksesta oppivelvolliselle. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kun määritellään oppivelvollisen kotia lähin soveltuva oppilaitos, tulee ottaa huomioon oppivelvollisen kielelliset oikeudet. Ehdotuksessa todetaan, että ei voida edellyttää, että opiskelijan käyttäessä vapaata hakeutumisoikeuttaan esimerkiksi kaikki asuinkustannukset olisivat aina maksuttomia. Oikeusministeriö toteaa, että nuoria ei saa äidinkielen perusteella asettaa eriarvoiseen asemaan koskien oikeutta maksuttomaan koulutukseen. Ottaen huomioon, että ruotsinkielistä koulutusta ei järjestetä yhtä kattavasti ja monella paikkakunnalla kuin suomenkielistä, on todennäköisempää, että ruotsinkielinen nuori joutuu hakeutumaan pois asuinpaikkakunnaltaan jatkokoulutusta varten. Tästä aiheutuvat kustannukset tulisivat katetuiksi ehdoteilla koulutuksen maksuttomuutta koskevilla säännöksillä.

Oikeusministeriö ehdottaa, että 18 §:n 1 ja 2 momentin yksityiskohtaisia perusteluja täydennettäisiin esimerkiksi näin:

”Pykälän 1 momentissa säädettäisiin majoituskorvauksen saamisen ehdoista. Pykälän 1 kohdan mukaan ehtona olisi, että matka oppivelvollisen kodista lähimpään luki-



oon ja monialaiseen ammatilliseen oppilaitokseen, jossa opetusta annetaan sillä kielellä, jolla nuori on suorittanut perusopintonsa, olisi yli 100 kilometriä. Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin vapaan hakeutumisoikeuden merkityksestä oikeuteen saada majoituskorvausta. Säännöksen mukaan oikeus majoituskorvaukseen olisi vain silloin, jos oppivelvollinen opiskelisi siinä lukiossa tai ammatillisessa oppilaitoksessa, jossa opetusta annetaan sillä kielellä, jolla nuori on suorittanut perusopintonsa ja joka sijaitsee lähinnä oppivelvollisen kotia...”

## Huoltajan valvontavastuu ja rangaistussäännös

Ehdotetun oppivelvollisuuslain 20 §:ään sisältyy oppivelvollisuuden valvonnan laiminlyöntiä koskeva rangaistussäännös. Sen mukaan, jos oppivelvollisen huoltaja tahallaan tai törkeää huolimattomuuttaan laiminlyö velvollisuutensa valvoa oppivelvollisuuden täyttämistä, hänet on tuomittava oppivelvollisen valvonnan laiminlyönnistä sakkoon. Ennen syytteen nostamista syyttäjän on varattava 7 §:ssä säädetyille valvontavastuussa olevalle sekä opiskelijan huoltajalle tilaisuus antaa lausuntonsa.

Lain 9 §:n huoltajan valvontavastuuta koskevan pykälän mukaan oppivelvollisen huoltajan tai muun laillisen edustajan on huolehdittava siitä, että oppivelvollisuus tulee suoritettua. Pykälä vastaisi voimassa olevan perusopetuslain 26 §:n 2 momenttia, mutta siirrettäisiin oppivelvollisuuslakiin, jotta se koskisi kaikenikäisten oppivelvollisten huoltajia. Pykälän mukaan oppivelvollisen huoltajan tai muun laillisen edustajan on huolehdittava siitä, että oppivelvollisuus tulee suoritettua. Huoltajan tai muun laillisen edustajan valvontavastuu siten laajenee oppivelvollisuuden laajentuessa.

Ehdotetun 9 §:n perusteluissa s. 124 lausutun valossa 9 §:ssä säädetyin velvollisuuden rikkominen on tarkoitus säätää rangaistavaksi 20 §:ssä. On perusteltua, että säännöksessä, jossa säädetään rangaistavaksi tietyn velvollisuuden rikkominen, viitataan siihen säännökseen, jossa tuon velvollisuuden sisältö määritellään (esim. ... laiminlyö 9 §:ssä säädetyin velvollisuutensa...). Huomiota kiinnittää kuitenkin sisällöllisesti se, että 9 §:n mukaan huoltajan on ”huolehdittava” siitä, että oppivelvollisuus tulee suoritettua, kun taas 9 §:n otsikossa ja 20 §:ssä puhutaan (vain) ”valvonnan” laiminlyömisestä. Estettä ei sinänsä ole sille, että rangaistusvastuu koskee nimenomaan valvonnan laiminlyömistä, mikä mahdollisesti on tarkoituksin.

Rangaistussäännös on syytä aloittaa ilmaisulla ”Huoltaja, joka...”. Ilmaisun ”törkeää huolimattomuuttaan” asemesta on syytä käyttää ilmaisua ”törkeästä huolimattomuudesta”. Rikosnimike tulee kursivoida. Edelleen 20 §:n perusteluissa ei selvitetä pykälän jälkimmäisen virkkeen tarkoitusta ja sisältöä. Jos huoltajaa syytetään, häntä kuullaan joka tapauksessa esitutkinnassa. Epäselväksi jää, kuka on 7 §:ssä tarkoitettu valvontavastuussa oleva.

Lain 9 §:n mukaan ”mikäli oppilas suorittaa oppivelvollisuuttaan osallistumalla perusopetukseen, kuuluu huoltajan valvontavastuuseen valvoa, että oppilas osallistuu opetukseen ja muuhun koulun järjestämään toimintaan. Opetuksen järjestäjän tulee perusopetuslain 26 §:n 2 momentin mukaisesti seurata perusopetukseen osallistuvan oppilaan poissaoloja ja ilmoittaa luvattomista poissaoloista oppilaan huoltajalle, jotta huoltajalla on tosiasiallinen mahdollisuus valvoa oppivelvollisuuden suorittamista. Perusopetusasetuksen 10 §:n 1 momentin mukaisesti oppilaan opintojen edistymisestä sekä oppilaan työskentelystä ja käyttäytymisestä on annettava riittävän usein tietoa oppilaalle ja hänen huoltajalleen. Tietojen antamisesta määrätään tarkemmin opetussuunnitelmassa. Lisäksi tiedon antaminen ja yhteistyökäytännöt vaihtelevat paikallisesti ja tilannekohtaisesti koulutyössä. Alaikäisen opiskelijan huoltajan ja koulutuksen järjestäjän yhteistyövelvoitteesta säädetään myös ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa ja lukiolaissa.” Ehdotuksessa tulisi täsmentää, miten huoltaja tai laillinen edustaja tosiasiallisesti voi valvoa oppivelvollisuuden suorittamista perusopetuksen jälkeen.

## Kurinpitoasiat

Ehdotuksessa koulutuksesta erottamisen perusteita ja menettelyä ei ole tarkoitus muuttaa, vaan kurinpitoasioista säädettäisiin jatkossakin kyseistä koulutusta koskevissa laeissa. Kurinpitoasioita koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä on jonkin verran (PeVL 60/2010 vp, PeVL 43/2017 vp, PeVL 60/2010 vp vp, PeVL 35/2013 vp, PeVL 28/2004 vp, PeVL 74/2002 vp, PeVL 22/2017 vp), ja osa voimassaolevista oppivelvollisuuteen kytkeytyvistä laeista on näiltä osin säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

Perusopetuslain 46 §:n 1 momenttiin (aikuisten perusopetus), lukiolain 41 §:n 1 momenttiin ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 85 §:n 2 momenttiin lisättäisiin seuraava säännös: ”Oppivelvollinen voidaan kuitenkin erottaa oppilaitoksesta enintään kolmeksi kuukaudeksi.” Vastaava säännös on voimassaolevassa perusopetuslaissa. Kun kyse on toisaalta oppivelvollisuuden suorittamisesta ja toisaalta oppivelvollisen perustuslaillisesta oikeudesta saada maksutonta perusopetusta, on tärkeää, että erottamisen pituudelle on lainsäädännössä asetettu enimmäiskesto. Kuitenkin kun kolmen kuukauden enimmäiskesto koskee vain oppivelvollisia, epäselväksi jää, miten yhdenvertaisuuden näkökulmasta on perusteltavissa se, että muut kuin oppivelvolliset (ei vakinaisesti maassa asuvat alle 18-vuotiaat tai 18 vuotta täyttäneet mutta yhä opiskelevat) olisi ehdotuksen mukaan erotettavissa tätä pidemmäksi ajaksi.

Kuten edellä on todettu, lukiolain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain kurinpittoa koskevia säännöksiä ei ole ehdotuksessa esitetty muutettavaksi muilta osin kuin säätämällä erottamisen enimmäisaika oppivelvollisille. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että jatkovalmistelussa on syytä tarkastella kaikkia oppivelvollisuuteen kuuluvaan koulutukseen liittyviä kurinpitosäännöksiä kokonaisuudessaan. Kun osa lukio- ja ammattikoulutuksesta tulee oppivelvollisuuden piiriin, lienee perusteltua, että näitä koskevan kurinpitosääntelyn on oltava yhdenmukainen perusopetuslain vastaavien säännösten kanssa. Ehdotuksen myötä esimerkiksi täytäntöönpanoa koskevat säännökset olisivat erilaiset perusopetuslaissa ja lukiolaissa sekä ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa. Perusopetuslain 36 a §:n 3 momentin mukaan päätös erottamisesta on täytäntöön pantavissa vasta lainvoimaisena. Jos oppilas on käyttäytynyt siten että toisen turvallisuus on kärsinyt tai vakavasti vaarantunut ja on olemassa ilmeinen jatkamisvaara, erottaminen on täytäntöön pantavissa lainvoimaa vailla olevana. Puolestaan lukiolain 42 §:n mukainen erottamista koskeva päätös voidaan panna täytäntöön vailla lainvoimaa, ellei koulutuksen järjestäjä tai hallinto-oikeus toisin päättä.

Kun luonnoksessa ehdotetaan tehtäväksi vain vähäisiä muutoksia voimassaolevaan sääntelyyn, jää oppivelvollisuuteen kuuluvan koulutuksen sääntelykenttä hahmottamatta ja tarkastelematta kokonaisuutena. Huomionarvoista on, että ehdotetun muutoksen myötä osa toisen asteen koulutuksen suorittamisesta siirtyy perustuslain 16 §:n 1 momentissa ja oppivelvollisuuslaissa tarkoitetuksi oppivelvollisuudeksi ja toisaalta osaksi oikeutta maksuttomaan perusopetukseen. Esimerkiksi nk. SORA-lainsäädäntöön liittyvä voimassaoleva opiskeluoikeuden peruuttamista koskeva sääntely on arvioitu suhteessa perustuslain 16 §:n 2 momenttiin, ei suhteessa 16 §:n 1 momenttiin ja jokaisen subjektiiviseen perusopetusoikeuteen sekä oppivelvollisuuteen. Opiskeluoikeus voidaan näissä SORA-lainsäädännön tilanteissa peruuttaa tietyissä tilanteissa opinnoissa, joihin sisältyy alaikäisten turvallisuutta, potilas- tai asiakasturvallisuutta taikka liikenteen turvallisuutta koskevia vaatimuksia. Voimassaoleva lainsäädäntö on arvioitu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella perustuslain 16 §:n 2 momentin kannalta (PeVL 60/2010 vp ja PeVL 22/2017 vp). Ehdotuksessa tulisi huomioida peruuttamista koskeva sääntely nimenomaan perustuslain 16 §:n 1 momentin kannalta. Perusoikeuspuninta koskee toisaalta oikeutta ja velvollisuutta perusopetukseen ja toisaalta toisten henkilöiden terveyteen ja turvallisuuteen liittyviä perusoikeuksia.

Oppivelvollisuuslain 8 §:ssä säädettäisiin oppivelvollisuuden suorittamisesta opiskeluoikeuden menettämisen aikana. Kyseessä on velvollisuuden suorittamisen lisäksi tietysti myös jokaisen oikeudesta opetukseen. Ehdotuksen mukaan, jos oppivelvollinen on oppivelvollisuuslain 4 §:ssä tarkoitetussa koulutuksessa määräaikaaisesti erotettu oppilaitoksesta tai hänen opiskeluoikeutensa on pidätetty, koulutuksen järjestäjän tulee yhdessä oppivelvollisen ja tämän huoltajan tai muun laillisen edustajan kanssa laatia suunnitelma oppivelvollisuuden suorittamisesta määräaikaisen erottamisen tai opiskeluoikeuden pidättämisen aikana. Myös kyseinen säännös on merkityksellinen suhteessa perusoikeuksiin, ja sääntelyn tulee täyttää perusoikeuspoikkeuksille asetettavat edellytykset. Säännös lieventää määräaikaisesta erottamisesta tai opiskeluoikeuden pidättämisestä oppivelvolliselle aiheutuvia haittoja sekä tekee sääntelystä oikeasuhtaisempaa. Kuitenkaan muilla kuin oppivelvollisilla ei ehdotetun sääntelyn mukaan olisi ilmeisesti oikeutta opintojen suorittamiseen määräaikaisen erottamisen tai opiskeluoikeuden pidättämisen aikana. Omaksuttu ratkaisu ja sen perustelut jäävät ehdotuksen perusteella epäselviksi ja tätä tulisi tarkastella edellä mainituilla tavoin suhteessa yhdenvertaisuuteen ja toisaalta esimerkiksi lapsen oikeuksien yleissopimukseen.

## Jälkikäteinen oikeusturva

### Oppivelvollisuuslaki ja laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta

Oppivelvollisuuslain 22 §:n 1 momentissa säädettäisiin päätöksistä, joihin haettaisiin ensi vaiheessa muutosta oikaisuvaatimuksella. Lisäksi 22 §:n 1 momentin mukaan opiskelupaikan osoittamista koskeva päätös voidaan panna täytäntöön siitä tehdystä oikaisuvaatimuksesta huolimatta, ellei aluehallintovirasto toisin määrää. Säännös on päällekkäinen 15 §:n 4 momentin kanssa, jossa säädettäisiin,

että opiskelupaikan osoittamista koskeva päätös voidaan panna täytäntöön vailla lainvoimaa olevana. Epäselväksi jää, minkä vuoksi oikaisuvaatimusmenettelyä ei ole laajennettu koskemaan myös 2 momentissa tarkoitettuja päätöksiä. Oikeusministeriö muistuttaa, että tarkoituksena on, että oikaisuvaatimus olisi muutoksenhaun ensi vaiheena mahdollisimman laajasti. Oikaisuvaatimus-mahdollisuuden ulkopuolelle jätetään vain asiat, joihin oikaisuvaatimus ei sovellu. Näitä ovat esimerkiksi hallintopakkoasiat, joissa on oikeusturvaväyistä tarpeen päästä viivytyksettä tuomioistuimeen (HaVM 3/2010 vp), tai asiat, jotka on selvitetty erityisen perusteellisesti jo tehtäessä alkuperäistä hallintopäätöstä.

Oppivelvollisuuslain 22 §:n 3 momentissa säädettäisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetusta laista poikkeavasti valitusajasta (14 päivää). Lisäksi säännöksen muotoilua tulisi tarkentaa siten, että siinä viitataan oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen. Edelleen 22 §:n 2 momentti on muotoiltu epätyypilliseen ja epäsuotavaan tapaan listaamalla päätökset, joihin saa hakea muutosta valittamalla. Lain 22 §:n 3 momentin mukaan ”Hallinto-oikeuden päätökseen, jolla on ratkaistu 1 momentissa tarkoitettua asiaa koskeva valitus, ei saa hakea muutosta valittamalla.” Ehdotuksessa tulisi perustella perustuslain 21 § huomioiden säännös valituskiellosta ja siitä, minkä vuoksi valituslupasääntely ei ole asiassa riittävä. Perusteluissa on näiltä osin viitattu voimassaoleviin lukiolakiin ja ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin, joita ei ole päivitetty vastaamaan uutta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia, jossa pääsääntönä on valituslupajärjestelmä haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätökseen. Lisäksi muotoilussa olisi syytä viitata hallinto-oikeuden päätökseen, jolla on ratkaistu 1 momentissa tarkoitettua oikaisuvaatimusta koskeva asia.

Vastaavat kommentit koskevat myös tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain 23 § ja 24 §:ää.

Tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain 24 § on muotoiltu epätyypilliseen ja epäsuotavaan tapaan listaamalla päätökset, joihin saa hakea muutosta valittamalla. Esimerkiksi lain 20 §:ssä tarkoitettu päätös opiskelijalle annettavasta erityisestä tuesta onkin jäänyt sekä 23 §:n että 24 §:n ulkopuolelle.

#### Laki vapaasta sivistystyöstä

Vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin ehdotetaan uusia muutoksenhakua koskevia säännöksiä 25 k ja 25 l §:iin. Lain 25 k §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta arviointia koskevaan päätökseen. Sen mukaan 25 g §:ssä tarkoitettuun opiskelijan arviointia koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Opiskelija voi pyytää rehtorilta arvioinnin uusimista 2 kuukauden kuluessa tiedon saamisesta. Tarkoitetaanko tiedon saamisella tässä hallintolain mukaista tiedoksisaantia? Edelleen opiskelija saisi vaatia oikaisua pyynnöstä tehtyyn uuteen arviointiin tai ratkaisuun, jolla pyyntö on hylätty, aluehallintovirastolta 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään. Muodossa ”siten kuin” oleva viittaus hallintolakiin tulisi muuttaa informatiiviseksi viittaukseksi muotoon: Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa. Vastaava kommentti koskee myös 25 l §:n 1 momenttia. Lisäksi valituskielto on perusteltava.

Ehdotetun 25 l §:n 2 momentissa säädettäisiin, että valitus 1 momentissa tarkoitettua asiaa koskevasta päätöksestä tulee tehdä 14 päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu opiskelijalle tiedoksi. Poikkeava valitusaika ja sen sitominen tiedoksiantoon, ei tiedoksisaantiin, tulisi perustella. Lisäksi viittauksen voisi tarkistaa muotoon ”valitus oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn päätökseen”. Muodossa ”siten kuin” oleva viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin tulisi muuttaa informatiiviseksi viittaukseksi muotoon: Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Mainitussa 25 l §:n 1 momentissa ja 3 momentissa säädettäisiin lisäksi ”jollei muualla laissa toisin säädetä”. Tällainen säännöksen toissijaisuutta koskeva maininta on ongelmallinen tulkinnan ja soveltamisen näkökulmasta. Pykälän tarkoittamissa tilanteissa oikaisuvaatimuksesta ja muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään yleislaeissa, jotka nekin sisältävät säännöksen ”jollei muualla laissa toisin säädetä”. Ehdotettua pykälää on tarkennettava näiltä osin.

#### Muut päivitystarpeet

Oikeusministeriö esittää harkittavaksi samassa yhteydessä liitelakeina olevien lakien, muun muassa lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, vapaasta sivistystyöstä annetun lain, päivittämistä vastaamaan uutta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia, mikäli näiden päivitys ei sisälly johonkin toiseen esitykseen.

## Tiedonsaantioikeudet

### Oppivelvollisuuslaki

Esityksen 1. lakiehdotuksen 11 §:n 3 momentin mukaan opetuksen tai koulutuksen järjestäjä selvittäisi oppivelvollisen hakeutumista ja opintojen aloittamista koskevat tiedot valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa tarkoitettuihin rekistereihin tallennettujen tietojen perusteella. Tietojensaantioikeudesta säädettäisiin oppivelvollisuuslain 21 §:ssä. Tiedot koulutukseen hakeutumisesta, opiskelupaikan saamisesta ja opiskelupaikan vastaanottamisesta olisivat saatavissa opiskelijavalintarekisteristä ja tieto opintojen aloittamisesta Koski-tietovarannosta.

Oppivelvollinen voi perusopetuksen päättyessä hakeutua myös yhteishaun ulkopuolella oleviin koulutuksiin. Esityksen perustelujen mukaan näitä koulutuksia koskevat hakeutumistiedot eivät käy ilmi opiskelijavalintarekisteristä. Tämän vuoksi 11 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi ilmoitusvelvollisuudesta, joten näiden koulutusten osalta oppivelvollisen tulisi ilmoittaa hakeutumisestaan sekä opiskelupaikan saamisesta ja vastaanottamisesta ohjaus- ja valvontavastuussa olevalle perusopetuksen järjestäjälle.

Oppivelvollinen voisi tehdä edellä tarkoitetut ilmoitukset perustelujen mukaan vapaamuotoisesti, mutta kuitenkin luotettavalla tavalla, esimerkiksi oppilaitoksen antamalla todistuksella. Perusopetuksen tai nivelvaiheen koulutuksen järjestäjä voisi tarvittaessa varmistaa oppivelvollisen suullisesti antamat tiedot siitä oppilaitoksesta, johon oppivelvollinen on ilmoittanut hakeutuneensa tai jossa hän on ilmoittanut aloittaneensa opinnot.

Säännöksen sanamuoto viittaa siihen, että oppivelvollisella on velvollisuus oma-aloitteiseen tietojen toimittamiseen. Henkilön velvollisuus antaa itseään koskevia tietoja viranomaiselle on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan kannalta (esim. PeVL 40/2005 vp ja PeVL 64/2002 vp). Ehdotuksessa tarkoitetut tiedot ovat laintasoisen sääntelyn johdosta välttämättömiä velvollisuuden täyttämisen toteamista varten. Yksityiselämän suojan rajoitukselle voidaan katsoa tästä näkökulmasta olevan hyväksyttävät perusteet.

Ilmoitusvelvollisuuden säädetään koskevan selvitystä hakeutumisesta ja opintojen aloittamisesta. Esityksen perustelujen mukaan perusopetuksen järjestäjän olisi seurattava sitä, onko oppivelvollinen hakeutumisessa oppivelvollisuuslain edellyttämään koulutukseen, saako oppivelvollinen opiskelupaikan ja ottaako hän opiskelupaikan vastaan. Lisäksi perusopetuksen järjestäjän tulisi seurata, aloittaako oppivelvollinen toisen asteen koulutuksessa. Tietojen toimittamista koskeva velvollisuus on kuitenkin muotoilu jossakin määrin laveammin koskemaan aiheeseen liittyvää selvitystä, joka voi jättää epäselväksi mitä kaikkia tietoja ilmoitusvelvollisuuden piiriin tarkasti ottaen kuuluu. Sääntelyn tarkentamista tältä osin olisi harkittava, jotta ilmoitusvelvollisuus ei muodostuisi ongelmalliseksi sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden tai suhteellisuuden kannalta.

Ilmoitusvelvollisuus on kytketty siihen, että tiedot eivät käy ilmi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa tarkoitetuista rekistereistä. Säännöksessä lienee yritetty hakea täsmällistä rajavetoa siihen, miten selvittämistehtävät jakautuvat oppivelvollisen ja perusopetuksen järjestäjän kesken. Samalla säännös tulee kuitenkin perustaneeksi oppivelvolliselle selonottovelvollisuuden viranomaisten tietojärjestelmien sisältöön ja perustelujen valossa myös niiden tietosisältöjen ajantasaisuuteen, sillä perustelujen mukaan opintojen aloittamisen ja tiedon kirjaamisen välillä saattaa kuitenkin esiintyä viivettä, jollaisissa tilanteissa oppivelvollisen tulisi toimittaa selvitys opintojen aloittamisesta. Tällaisesta selonottovelvollisuudesta ei kuitenkaan ole erikseen säädetty, eikä sitä muutoinkaan voida pitää kovin kohtuullisena. Koska 11 §:n 1 mom. mukaan perusopetuksen järjestäjän tehtävänä on ohjata ja valvoa, että sen oppilaina oleva oppivelvollinen täyttää 10 §:n 1 momentissa säädetyn hakeutumisvelvollisuutensa sekä selvittää, ovatko nämä oppivelvolliset aloittaneet 4 §:ssä tarkoitettussa koulutuksessa, olisi jatkovalmistelussa syytä harkita, voitaisiinko tietojen toimittamisvelvollisuus kytkeä perusopetuksen järjestäjän pyyntöön. Perustuslakivaliokunta on katsonut arvioidessaan eläkkeen saajan ja eläkelaitoksen välistä ilmoitusvelvollisuuskysymystä siten, että ratkaiseva merkitys on annettava sille, onko luontevinta edellyttää eläkkeensaajan ilmoittavan jostakin asiasta oma-aloitteisesti vai onko perustellumpaa lähteä siitä, että eläkelaitos esimerkiksi määrääjain vaatii siitä häneltä selvitystä, jos se on välttämätön jonkin asian ratkaisemiseksi (PeVL 48/2006 vp). Kokonaisuutta arvioidessa on hyvä ottaa myös huomioon, mitä perustuslakivaliokunta on katsonut yksilön velvollisuuksien ja viranomaisen tehtävien tällaisesta päällekkäisyydestä johtuvasta epämääräisyydestä lausunnossaan PeVL 33/2004 vp.

Lakiehdotuksen 21 §:n rakenne vaikuttaa hiukan epäkoherentilta. Pykälän viimeisessä virkkeessä todetaan, että mitä tässä pykälässä säädetään koulutuksen järjestäjästä, sovelletaan myös opetuksen järjestäjään tai oppilaitoksen ylläpitäjään. Pykälän 1 ja 2 momentissa opetuksen järjestäjä mainitaan kuitenkin myös erikseen. Lisäksi perusteluissa mainitusta tietojen luovuttamisesta teknisten rajapintojen osalta on huomioitava, että perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei tiedonhallintalaissa

säädetty sääntely sovellu sellaiseen luovutukseen, jossa viranomaisen on arvioitava luovutettavan tiedon tapauskohtaista välttämättömyyttä.

#### Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä

Oikeusministeriö on aiemminkin kiinnittänyt huomioita siihen, että eri toimijoiden roolit ja toimivalta tietojen luovutustilanteisiin liittyen jäävät valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain säännösten ja niiden perustelujen kokonaisuuden valossa jossakin määrin epäselviksi. Lain 5, 18 ja 24 §:ssä säädetään yhteisrekisterinpitäjistä ja niiden tehtävistä. Lisäksi lain 30 §:ssä säädetään Opetushallituksen tehtävistä luovutuspalvelun ylläpitäjänä. Yhteisrekisterinpitäjiin ja niiden tiedonsaantioikeuksiin liittyen on syytä huomata, mitä perustuslakivaliokunta on suhteellisen tuoreessa lausunnossaan PeVL 7/2019 vp todennut yhteisrekisterinpitäjinä toimivien eri viranomaisista ja niiden oikeudesta saada toisiltaan salassapidettävää tietoa.

Lakiehdotuksen 21 § :n 1 momentin 1 momentin 1 a kohdan osalta on huomionarvioista, että säännöksessä ei täsmennetä ollenkaan niitä tehtäviä, joiden hoitamiseksi tietoja on mahdollista saada. Sääntelyä olisi tältä osin täsmennettävä jatkovalmistelussa. Vastaava huomio koskee osin myös 20 §:ssä säädettyä.

### **Henkilötietojen käsittelyä koskevasta sääntelystä**

Esitysluonnoksessa on henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä. Etenkin lakiluonnoksessa valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain muuttamisesta ehdotettaisiin useita muutoksia ja lisäyksiä säännöksiin, jotka koskevat rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, käyttötarkoituksia, luovuttamista ja säilytysaikoja sekä rekisterinpitäjiä ja näiden vastuita. Oppivelvollisuuslaissa säädettäisiin opetuksen ja koulutuksen järjestäjien sekä kuntien tiedonsaantioikeuksista. Sääntämisympäristöön otetaan mukaan ”kyse on laajamittaisesta henkilötietojen käsittelystä ja osin arkaluontoisten tietojen käsittelystä, ja siksi on olemassa riski rekisteröidyn kannalta, mikäli yksityiskohtaista sääntelyä ei olisi.”

Kyseiset säännösehdotukset kuuluvat yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalan piiriin. Lähtökohta on, että tietosuoja-asetus on suoraan sovellettavaa ja sellaisenaan velvoittavaa lainsäädäntöä. Asetuksen puitteissa on kuitenkin mahdollista antaa tai pitää voimassa kansallista lainsäädäntöä, jolla tarkennetaan tai täsmennetään asetuksen säännöksiä.

Kansallinen liikkumavara pohjautuu keskeisiltä osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään (c alakohta) tai jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta). Arkaluonteisten henkilötietojen osalta liikkumavara perustuu tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan alakohtiin. Lisäksi asetuksessa on useita artiklakohtaisia tarkennuksia kansallisesta liikkumavarasta.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan kansallinen lainsäädäntö voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista, jos kansallinen liikkumavara perustuu asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan. Tällaiset erityiset säännökset voivat koskea muun muassa käsiteltävien tietojen tyyppiä, asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa sekä tietojen säilytysaikoja. Perusvaatimuksena tällaiselle lainsäädännölle on, että sen on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja sen on oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Esitysluonnoksen sääntämisympäristöön otetaan, että tietosuoja-asetusta täydentävä erityissääntely katsotaan mahdolliseksi, koska kyseessä on asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan tarkoittama käsittelyperuste, eli käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi. Oikeusministeriö huomauttaa, että henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen asianmukaisuutta ja kansallisen liikkumavaran käyttöä on vaikea arvioida esitysluonnoksen perusteella, sillä siinä ei ole nähtävästi lainkaan yksilöity sitä, millä tavoin esitys täsmennää tai täydentää yleistä tietosuoja-asetusta. Kansallista liikkumavaraa käytettäessä on oleellista, että lakiluonnoksesta käy selkeästi ilmi, millä tavoin esitys täydentää tai täsmennää tietosuoja-asetusta ja se, mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta.

Oikeusministeriö huomioi, että laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä on muutettu 26.04.2019 vahvistetulla lailla (HE 260/2018). Lakia muutettiin muun muassa niiltä osin kuin se katsottiin tarpeelliseksi lain harmonisoimiseksi tietosuoja-asetuksen kanssa. Kyseisen lain hallituksen esityksessä on oma jaksonsa tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran käyttämisestä. Ottamatta kantaa, kuinka kattavasti tietosuoja-asetuksen aiheuttamat muutostarpeet ovat tulleet huomioiduksi, tulisi nyt käsiteltävä esitysluonnos arvioida samaan tapaan ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen kansalliselle lainsäädännölle asettamat reunaehdot. Kyseinen vaatimus ei rajoitu vain valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annettuun lakiin, vaan esitysluonnokseen kokonaisuudessaan.

Oikeusministeriö kehottaa, että esitysluonnosta täydennetään jatkovalmistelussa siten, että ehdotettavien henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten suhdetta yleiseen tietosuoja-asetukseen käsitellään esimerkiksi kunkin säännöksen perusteluissa. Erityisen tärkeää on tunnistaa, sisältävätkö käsiteltävät tiedot tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaisia erityisiä henkilötietoryhmiä, kuten tietoja henkilöiden terveydentilasta.

Nyt käsiteltävässä esitysluonnoksessa on oppivelvollisuuslain tietojensaantia koskevan 21 §:n perusteluissa huomioitu tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohta ja siihen liittyvä tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohta. Oikeusministeriö huomauttaa, että mikäli kyseessä olevien arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn katsottaisiin perustuvan mainittuun tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohtaan, on esityksessä joka tapauksessa arvioitava ja perusteltava tietosuoja-asetuksessa säädetyn mukaisesti sääntelyn tarve tärkeää yleistä etua koskevasta syystä ja käsittelyn oikeasuhtaisuus tavoitteeseen nähden (ks. yksityiskohtaisemmin HaVM 13/2018 vp, s. 35).

Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että käsiteltäessä henkilötietoja tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella, on rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsitelijän toteutettava erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta saman pykälän 2 momentissa säädettyjä asianmukaiset ja erityiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi. Eduskunnan hallintovaliokunta on todennut, että kyseisen pykälän 2 momentin luettelo suojatoimista toimii esimerkkituella toimenpiteistä, joita voidaan käyttää suojatoimina. Muutkin suojatoimet ovat mahdollisia. Suojatoimien valintaan vaikuttaa muun muassa se, millaisista henkilötiedoista ja minkälaisesta käsittelystä kulloinkin on kyse (HaVM 13/2018, s. 35). Tietosuojalain hallituksen esityksessä on katsottu lisäksi, että mainittu 2 momentti jättäisi rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsitelijän arvioitavaksi ensivaiheessa, millaiset suojatoimenpiteet ovat käsittelytoimiin nähden asianmukaiset (HE 9/2018, s. 90). Oikeusministeriö huomauttaa, että nyt käsiteltävässä esitysluonnoksessa ei ole arvioitu, voivatko tietosuojalain 6 §:n 2 momentin mukaiset suojatoimet tulla sovellettavaksi käsiteltäessä arkaluonteisia henkilötietoja vai tulisiko suojatoimista säätää sen sijaan tarkemmin erityislainsäädännössä. Esitysluonnosta tulee tarkastella tältä osin jatkovalmistelussa.

Lisäksi on huomattava, että tiedonsaantioikeus itsessään ei luo toimivaltaa käsitellä henkilötietoja. Kun käsittelyn peruste on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai d alakohta, on käsittelyn tarkoitus määriteltävä lainsäädännössä (ks. tietosuoja-asetus johdantokappale 45). Viranomaisen tehtävä ja toimivaltuudet tulee kuvata lainsäädännössä niin, että henkilötietojen käsittelyn oikeudesta ja tarkoitus voidaan perustellusti siitä johtaa toiminnan tavoite huomioon ottaen (PeVL 14/2018 vp).

Yleisestä tietosuoja-asetuksesta seuraavien reunaehtojen lisäksi esitysluonnosta on arvioitava perustuslakivaliokunnan käytännön valossa. Henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on ottanut tietosuoja-asetuksen jälkeisessä lausuntokäytännössään kantaa henkilötietojen käsittelyä koskevan erityissääntelyn tarpeeseen. Valiokunta on todennut, että henkilötietojen suojan toteutuminen tulisi jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän ja täsmentävän tietosuojalain nojalla. Valiokunta on myös korostanut, että kansallisen erityislainsäädännön säätäminen tulisi varata vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi perustuslainmukaisella tavalla (ks. tarkemmin erityisesti PeVL 14/2018 vp, s. 3 ja PeVL 2/2018 vp, s. 5).

Tällaiselle erityislainsäädännölle voi perustuslakivaliokunnan mukaan olla perustuslain kannalta tietyissä tilanteissa erityistä tarvetta. Tätä tarvetta on valiokunnan mukaan arvioitava myös tietosuoja-asetuksen edellyttämän riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällaisilla seikoilla on valiokunnan mukaan erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla. Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on näin ollen edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta tieto-

suoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa. Tietosuojaa-asetusta yksityiskohtaisemman lakisoi-  
sen sääntelyn tarve tulee kuitenkin valiokunnan mukaan perustella tietosuojaa-asetuksen puitteissa  
tapauskohtaisesti (PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluista todetaan, että esitettävä henkilötietojen käsittelyä  
koskeva erityissääntely on välttämätöntä riskiperustaisen lähestymistavan näkökulmasta, koska  
kyse on laajamittaisesta henkilötietojen käsittelystä ja osin arkaluontoisten tietojen käsittelystä. Sää-  
tämisyjärjestysperusteluissa ei tosin ole kuvattu lainkaan perustuslain 10 §:n kannalta merkityksellis-  
ten säännösehdoitusten sisältöä. Oikeusministeriö katsoo, että säätämisyjärjestysperusteluja tulee  
täydentää jatkovalmistelussa niin, että perustuslakivaliokunnan yllä kuvattuja tulkintalinjauksia sovel-  
letaan lakiehdotusten sisältöön.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluja on täydennettävä myös salassapidettävän tiedon saamista ja  
luovuttamista koskevien säännösten osalta ja lisättävä tältä osin viittaukset perustuslakivaliokunnan  
asiaa koskevaan vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön.

## Siirtymäsäännökset ja yhdenvertaisuus

Ehdotuksen mukaan muutokset koskisivat ensimmäisen kerran keväällä 2021 perusopetuksen päät-  
täviä nuoria, tätä aiemmin perusopetuksen päättäneet eivät tulisi oppivelvollisiksi, eikä heillä myös-  
kään olisi oikeutta maksuttomaan toisen asteen koulutukseen. Ehdotuksella siten asetettaisiin erilai-  
seen asemaan keväällä 2021 perusopetuksen päättävät ja tätä ennen opetuksen päättävät. Uuden  
lain myötä osa lapsista tulee laajemman oppivelvollisuuden piiriin, mutta toisaalta myös oikeutetuiksi  
laajempaan opetuksen maksuttomuuteen.

Ehdotettua muutosta on myös näiltä osin tarkasteltava yhdenvertaisuuden näkökulmasta, sillä lapset  
ja alle 20-vuotiaat tiettyä koulutusta suorittavat asetetaan erilaiseen asemaan lakimuutoksen jäl-  
keen. Ehdotuksessa on todettu, että ”merkittäviä lainsäädännöllisiä uudistuksia toteutetaan usein  
siten, että vaikutukset kohdistuvat tietystä ikäluokasta eteenpäin, jos vaikutuksia ei ole mahdollista  
tai perusteltua kohdentaa kaikkiin ikäluokkiin. Esimerkkinä tällaisesta sääntelystä ovat esimerkiksi  
työeläkejärjestelmään tehdyt uudistukset. Tällaisen sääntelyn ei katsota olevan perustuslain edellyt-  
tämän yhdenvertaisuuden vastaista.”

Perustuslakivaliokunta on eläkejärjestelmän muutoksia tarkastellessaan kiinnittänyt huomiota muun  
muassa siihen, että muutoksia on esitetty toteutettavaksi osin asteittain, jotta muutosten vaikutuksia  
pehmennetään erityisesti lähitulevaisuudessa eläkeiän saavuttaville henkilöille. Edelleen valiokunta  
on korostanut tarpeeksi pitkiä siirtymäaikoja muutoksiin varautumiseksi. (PeVL 5/2015 vp, PevL  
30/2005 vp ja PeVL 60/2002 vp). Ehdotettua muutosta ja työeläkejärjestelmiä koskevia muutoksia ei  
voida pitää kovin vertailukelpoisina, minkä vuoksi ehdotuksen perusteluja olisi näiltä osin syytä jatko-  
valmistelussa täydentää.

## Yksityiskohtaisia huomioita

Oppivelvollisuuslain 1 §:n 2 momentin mukaan oppivelvollisuuden tavoitteena olisi lisätä koulutuksel-  
lista tasa-arvoa. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan ainoastaan, että ”Lisäksi  
oppivelvollisuuden tavoitteena olisi ehdotetun 2 momentin mukaan nostaa koulutus- ja osaamista-  
soa, kaventaa oppimiseroja ja lisätä koulutuksellista tasa-arvoa.” Oikeusministeriö toteaa, että tasa-  
arvoterminä käytetään yleensä kuvaamaan sukupuolten välistä tasa-arvoa ja yhdenvertaisuus-termi  
on laajempi (vrt. esim. perustuslain 6 §, laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, yhdenvertai-  
suuslaki). Ruotsinkielisessä tekstissä käytetään kyseisessä säännöksessä termiä ”jämlighet” (Därtill  
har läroplikten som mål att höja utbildnings- och kompetensnivån, minska skillnaderna i inlärning  
och öka den utbildningsmässiga jämlikheten.), joka vastaa suomeksi yhdenvertaisuus-käsitettä.  
Ruotsiksi käytetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta puhuttaessa käsitettä ”jämställighet”.  
Oikeusministeriö ehdottaa, että myös suomenkielisessä tekstissä käytettäisiin laajempaa yhdenver-  
taisuustermiä: ”Lisäksi oppivelvollisuuden tavoitteena on nostaa koulutus- ja osaamistasoa, kaven-  
taa oppimiseroja ja lisätä koulutuksellista yhdenvertaisuutta.”

Luonnoksessa ehdotetaan lisäksi säädettäväksi uusi laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulu-  
tuksesta. Valmentavasta koulutuksesta annetun lain 5 §:n 2 ja 3 momenttien mukaan koulutuksen  
järjestäjä voi täydentää järjestämäänsä koulutusta hankkimalla tässä laissa tarkoitettua koulutusta  
myös muulta yksityiseltä yhteisöltä tai säätiöltä. Ehdotuksen mukaan koulutuksen järjestäjä vastaa  
siitä, että sen hankkima koulutus järjestetään tämän lain mukaisesti. Oikeusministeriö kiinnittää huo-

miota siihen, että opetus on julkisen palvelutehtävän toteuttamista, ja siihen voi sisältyä julkisen vallan käyttöä, minkä vuoksi olisi aiheellista, että koulutuksen järjestäjä vastaisi siitä, että opetus on myös hallinnon yleislakien mukaista. Ehdotusta tulisi myös arvioida perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Samaisen lain 20 §:n muotoilu päätöksen antamisesta on poikkeava: ”Koulutuksen järjestäjä antaa päätöksen opiskelijalle annettavasta erityisestä tuesta.” Saman pykälän opiskelijan ja huoltajan kuulemisesta koskevan säännöksen tarpeellisuutta suhteessa hallintolakiin tulee tarkastella.

Sääntämisympäristöihin tulee sisällyttää asianmukaisesti viittaukset perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön, mihin seikkaan myös oikeuskansleri on laillisuusvalvonnassaan kiinnittänyt huomiota (ks. myös Hallituksen esitysten laatimisohteet). Sääntämisympäristöihin tulisi lisäksi täydentää monilta osin myös tässä lausunnossa esitettyjen näkökohtien osalta (mm. yhdenvertaisuus, jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen, muutoksenhaku, kurinpitoasiat).

Kansliapäällikkö

Pekka Timonen

Lainsäädäntöneuvos

Heini Färkkilä

Jakelu

OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö