

9.11.2020

EOAK/7078/2020

Sivistysvaliokunnalle

ASIA: HE 173/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan sivistysvaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

1 Yleistä

Olen antanut opetus- ja kulttuuriministeriölle (OKM) lausuntoni hallituksen esityksen luonnoksesta 10.6.2020 (EOAK/3000/2020). Siinä esittämäni näkökohdat on huomioitu hallituksen esityksessä mielestäni hyvin. Hallituksen esityksessä on nyt arvioitu huomattavasti luonnosversiota laajemmin ja perusteellisemmin esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Myös kysymystä toisen asteen koulutuksen ja niin sanotun nivelvaiheen opetuksen suhteesta perustuslain 16 §:n 1 momentin turvaamaan subjektiiviseen oikeuteen, mihin kiinnitin edellisessä lausunnossani huomiota, on nyt analysoitu merkittävästi tarkemmin.

Pidän hyvänä, että esityksen vaikutuksia ja toteuttamisvaihtoehtoja on pyritty arvioimaan perusteellisesti, nyt käytössä ollutta tutkimustietoa hyödyntäen. Hallituksen esitystä kerrotaan näissä suhteissa kehitetyn vielä lainsäädännön arviointineuvoston [lausunnon](#) johdosta (HE 173/2020 s. 150–151).

Pidän myös tärkeänä, että yhdenvertaisuutta on esityksessä tarkasteltu erikseen vammaisten henkilöiden näkökulmasta. Tavoitteena on turvata kaikkien nuorten pääsy peruskoulun jälkeiseen koulutukseen yhdenvertaisesti.

Uudistan kuitenkin jo aiemmassa lausunnossani toteamani siitä, että esitetty kokonaisuus on lainsäädäntöteknisesti soveltajalleen haastava. Esitys on kyllä selkeytynyt luonnosvaiheesta, mutta se sisältää edelleen paljon viittausäännöksiä (osin toisiin viittausäännöksiin) ja edellyttää koulutuksen järjestäjältä usean eri koulutusta koskeva säädöksen soveltamista rinnakkain.

Säädöstekninen haastavuus johtunee osaltaan siitä, että esityksen yhteydessä ei ole ollut mahdollisuutta arvioida koulutusta koskevaa sääntelyä kokonaisuutena tai aikataulusyistä esimerkiksi arvioida oppimisen tukea koskevien säännösten yhtenäistämistä (ks. HE s.149).

Edellä sanotun valossa ja ottaen myös huomioon, että koulutuksen järjestäjille ja kunnille säädetään esityksen myötä lyhyessä ajassa merkittäviä uusia vastuita sekä hallinnollisia velvoitteita, on erityisen tärkeää, että koulutuksen järjestäjiä ja kuntia tullaan riittävästi ja oikea-aikaisesti ohjamaan ja tukemaan lainsäädännön soveltamisessa.

Esitys sisältää sivistyksellisiä oikeuksia koskevan perustuslain 16 §:n tulkinnan ohella useita muita perusoikeuksiin kytkeytyviä kysymyksiä, esimerkiksi rekistereihin, tietojensaantiin ja henkilötietojen käsittelyyn liittyen. Viimeksi mainituin osin en arvioi asiaa tarkemmin, kun tiedossani on, että tietosuojavaltuutetulta erityisvaltuutettuna on pyydetty asiassa oma lausuntonsa.

Toisen asteen koulutuksen järjestäminen perustuisi jatkossakin vapaaehtoisesti haettaviin koulutuksen järjestämislupiin. Nähtäväksi jäisi, miten esimerkiksi tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen riittävä saatavuus voidaan tällä järjestelyllä varmistaa. Esityksen mukaan lainsäädäntöä tai järjestämislupia on mahdollisuus muuttaa velvoittavampaan suuntaan, jos koulutuksen saatavuudessa ilmenee ongelmia (HE s. 148). Selvää on, että esitetyn lainsäädännön toimeenpanossa tulee varmistaa, että saatavilla ja saavutettavissa on riittävästi ja yhdenvertaisesti koulutuspaikkoja perusopetuksesta oppivelvollisuuskoulutukseen siirtyville.

Voimassa olevaa perusopetuslakia ei ole aikanaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, eikä oppivelvollisuuden laajentamisesta ole perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Tämän ja erityisesti sen takia, että nyt oppivelvollisuuden laajentamisehdotuksella on merkittäviä perustuslain 16 §:n tulkintaan liittyviä vaikutuksia (ks. lähemmin jäljempänä jakso 2.2), pidän perustuslakivaliokunnalta pyydettävää lausuntoa hallituksen esityksestä erittäin tärkeänä.

2 Perus- ja ihmisoikeusnäkökohtia

2.1 Yhdenvertaisuus ja haavoittuvassa asemassa olevat lapset

Oppivelvollisuuden ulottumisen toisen asteen koulutukseen voidaan nähdä vahvistavan yhdenvertaisuutta ja haavoittuvassa asemassa olevien nuorten asemaa. Pidän hyvänä, että esityksessä on arvioitu yhdenvertaisuuden tosiasiallisen toteutumisen kannalta esimerkiksi koulutuksen alueellista saatavuutta ja kielellisten oikeuksien toteutusta sekä huomioitu YK:n vammaisyleissopimuksen 9 ja 24 artiklojen määräykset esteettömyydestä ja saavutettavuudesta sekä oikeu-

desta koulutukseen. Kuten esityksessä on todettu, vammaisyleissopimus asettaa vammaisten opiskelijoiden erityisestä asemasta johtuvia erityisiä vaatimuksia. Vammaisyleissopimus saattaa asettaa vammaisten henkilöiden sivistyksellisten oikeuksien turvaamiselle ja edistämiseksi myös sellaisia erityisiä vaatimuksia, joita ei ole luetussa perustuslain perusoikeussäännöksistä ja niitä koskevasta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä (s. 297).

Oppimisen tuki

Totesin aiemmassa lausunnossani (EOAK/3000/2020), että uudistuksessa olisi tarpeen kiinnittää nykyistä enemmän huomiota oppimisen tukeen oppivelvollisuuden suorittamiseksi.

Esityksessä ei ole katsottu, että oppivelvollisuuden laajentaminen edellyttäisi toisen asteen oppivelvollisuuskoulutuksessa täysin identtisiä tukimuotoja perusopetuksen kanssa, kunhan tukimuodot turvaavat yhdenvertaisesti myös vammaisille opiskelijoille mahdollisuuden oppivelvollisuuden suorittamiseen. Esityksessä on katsottu hyväksyttäväksi, että koulutuksen luonteesta ja tavoitteista johtuen tukimuodoissa voi esiintyä eroja esimerkiksi lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen välillä.

Pidän erittäin perusteltuna, että esitetyn oppivelvollisuuslain 12 §:n 4 momentissa säädettäisiin, että jos oppivelvollinen on aikeissa keskeyttää opintonsa, koulutuksen järjestäjän on selvitettävä oppivelvollisen saamien koulutuksen järjestäjän tukitoimien riittävyys sekä tarvittaessa ohjattava oppivelvollinen hakeutumaan muiden tarkoituksenmukaisten palveluiden piiriin.

Ehdotettu 17 §:n 4 momentti sisältäisi puolestaan informatiivisen viittaussäännöksen, jonka mukaan maksuttomuudesta ja opintososiaalisista etuuksista säädetään lisäksi asianomaista koulutusta koskevissa laeissa. Koulumatkojen maksuttomuutta koskevat säännökset olisivat koulumatkatukilaissa.

Esitetyn lain tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta 11 §:n perusteella tutkintokoulutukseen valmentava koulutus muodostuisi koulutuksen osista, jotka esityksen mukaan ovat koulutuksen tavoitteisiin perustuvia osaamiskokonaisuuksia. Opetushallitus määräisi tutkintokoulutukseen valmentavalle koulutukselle koulutuksen perusteet, jotka tulee laatia siten, että opiskelijalla on valmentavan koulutuksen aikana mahdollisuus suorittaa lukion oppimäärään kuuluvia opintoja, ammatillisten perustutkintojen osia ja osien osa-alueita, korottaa perusopetuksen päättötodistuksen arvosanoja sekä vahvistaa suomen tai ruotsin kielen taitoaan.

Esityksen mukaan ja siitä tarkemmin ilmenevästi opiskelijan palautteen, arvioinnin, tuen, kurinpitotoimien ja opintososiaalisten etujen osalta sovellettaisiin pääkoulutusmuodon kanssa samoja säännöksiä (HE s. 148). Näin esimerkiksi opiskelijan oikeus erityiseen tukeen (21 §) määräytyisi osin sen mukaan, mitä opintoja (koulutuksen osia) opiskelija suorittaisi, mutta toisaalta erityistä tukea saavan oppilaan opintososiaaliset edut (23 §) sekä siten niihin liittyvä muutoksenhaku (25 §) määräytyisi sen mukaan, mikä taho koulutusta järjestää. Lisäksi 23 §:n 3 momentissa todettaisiin, että vammaisuuden perusteella opiskelijoille järjestettävistä muista palveluista ja tukitoimista säädetään erikseen (tästä myös jäljempänä kohdassa 3).

Edellä kuvatun perusteella voidaan mielestäni perustellusti todeta, että sen hahmottaminen, mitkä oppilaan oikeudet ja toisaalta niitä turvaavat viranomaisen velvollisuudet oppimisen tuen ja opintososiaalisten etujen osalta ovat, voi muodostua vaikeaksi niin oppilaille kuin heidän huoltajilleen. Hyvään hallintoon kuuluvat neuvonta- ja palveluvelvollisuus korostuvat vastaavasti. Oppilaiden etu sekä osaltaan myös esityksen tavoitteiden toteutuminen edellyttävät, että koulutuksen järjestäjille, niiden henkilöstölle, oppilaille ja heidän huoltajilleen on täysin selvää, mihin oppilas kulloisessakin tilanteessa on oikeutettu.

Myös esityksessä (HE s. 116) on osaltaan todettu olevan tärkeää, että opetuksen ja koulutuksen järjestäjät tiedottaisivat vammaisia opiskelijoita ja heidän huoltajiaan saatavilla olevista palveluista ja että palveluiden hakemiseen liittyvät prosessit olisivat mahdollisimman selkeitä, viivytyksettömiä ja sujuvia.

Tämän takia pidän perusteltuna, että tarvittava neuvonta ja ohjaus tuen ja palvelujen saamiseksi tulisi säädöstasolla varmistaa esimerkiksi lisäämällä ehdotettuun lakiin tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta neuvonnan antamiseen velvoittava säännös.

Haavoittuvassa asemassa olevat lapset

Kiinnitin jo aiemmassa lausunnossani huomiota niihin lapsiin, jotka eivät saa perusopetuksen oppimäärää suoritettua sille asetetussa ajassa esimerkiksi mielenterveysongelmista aiheutuvien pitkien sairaalajaksojen johdosta. Heille ainoa vaihtoehto vaikuttaa edelleenkin olevan jatkaminen aikuisten perusopetuksessa, johon ei sovelleta ns. kolmiportaista tukea koskevia perusopetuslain säädöksiä. Pidän erittäin tärkeänä, että tälle pienelle oppilasryhmälle turvattaisiin mahdollisuus suorittaa perusopetuksen oppimäärä heidän etunsa ja yksilöllisen tilanteensa huomioivalla tavalla.

Edelleen kiinnitän huomiota kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten sivistyksellisten oikeuksien ja heidän huoltajiensa tiedonsaanti- ja osallistumisoikeuksien turvaamiseen.

Esityksen mukaan oppivelvollisen asuinkunnalla olisi oppivelvollisuuden suorittamisen ja siihen liittyvän hakeutumisvelvollisuuden ohjaus- ja valvontavastuu aina silloin, kun vastuu ei kuulu perusopetuksen tai perusopetuksen jälkeiseen oppivelvollisuuteen kuuluvan koulutuksen järjestäjälle. Myös tällöin tulee huomioida, että sijaishuollon aikana sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä on oikeus päättää muun muassa lapsen opetuksesta. Lapsen huollon jatkuvuuden turvaamiseksi lastensuojelun työntekijöiden tulee toimia yhteistyössä huoltajien kanssa. Lastensuojelulain yhteistyövelvoitteesta johtuen sijoitetun lapsen kohdalla opetuksen ja koulutuksen järjestämisestä tulee aina suunnitella yhteistyössä sijoituksesta päättäneen kunnan opetustoimen, sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen (käytännössä lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän) ja sijoituskunnan opetuksen tai koulutuksen järjestäjän sekä sijaishuoltopaikan, asianosaisten eli huoltajien ja erityisesti lapsen kanssa.

Esityksessä on oppivelvollisuuslain 9 §:n (huoltajan valvontavastuu, s. 166) yksityiskohtaisissa perusteluissa nyt vain lyhyesti todettu, että huoltajan valvontavastuu päättyisi, jos lapsi on lastensuojelulain mukaan otettu huostaan. Toisaalla esityksessä (4.2.2.4 Vaikutukset kuntien toimintaan, s. 105) on todettu, että ”myös huostaan otetulla lapsella tulee olla oikeus pyrkiä opiskelemaan haluamaansa ammattia. Näin ollen perusopetuksen päättämisen jälkeen joudutaan lapsen sijoituspaikkaa mahdollisesti tarkistamaan, mikäli nuoren ammatilliset opinnot sitä edellyttävät”.

Sijaishuollon aikana sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä on siis oikeus päättää muun muassa lapsen opetuksesta, mutta huoltajan tiedonsaantioikeus ja huoltajan osallistumisoikeus opetuksen järjestämiseen säilyy huostaanotosta riippumatta. Mielestäni esityksen perusteluissa ei riittävästi käsitellä huoltajan tiedonsaantioikeutta ja asianosaisasemaan perustuvaa osallistumisoikeutta puhutussa tilanteessa. Esimerkiksi esitetyn oppivelvollisuuslain 11 §:n 4 momentissa ja 12 §:n 3 momentissa tarkoitettu ilmoitus tulisi tehdä ”huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle” Ehdotetussa säädöstekstissä asiantila olisi nähdäkseni korjattavissa korvaamalla sana tai sanalla ja eli muotoon ”huoltajalle ja muulle lailliselle edustajalle”.

Pidän myös tärkeänä, että kaikkia nuoria yhdenvertaisesti ohjataan siirtymään esitetyn oppivelvollisuuslain 4 §:ssä tarkoitettuihin opintoihin heidän toiveidensa, kiinnostuksensa ja edellytyksensä huomioiden. Myös sijoitettuja ja muita haavoittuvassa asemassa olevia nuoria tulee yhdenvertaisesti ohjata, rohkaista ja tukea siirtymään esimerkiksi lukiokoulutukseen.

Lisäksi pidän perusteltuna, että lastensuojelulain 52 a § (sivistykselliset oikeudet) muutettaisiin siten, että siinä huomioidaan oppivelvollisuuden laajeneminen toisen asteen koulutukseen (ehdotetut lisäykset kursivoituna alla). Sanottua säännöstä voisi muuttaa esimerkiksi seuraavasti:

52 a § (muutosehdotus)

Sivistykselliset oikeudet sijaishuollon aikana

Lapsella on oikeus varhaiskasvatukseen ja opetukseen sijaishuollon aikana siten kuin niistä säädetään varhaiskasvatuslaissa (540/2018), perusopetuslaissa (628/1998) *sekä oppivelvollisuuslaissa (xx/vvvv)*. Lapsen asiakassuunnitelmaan on kirjattava, miten hänen varhaiskasvatuksensa, perusopetuksensa, *oppivelvollisuuslaissa tarkoitettu koulutus tai muu koulutus* järjestetään sijaishuollon aikana.

Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojelun työntekijän tulee tehdä yhteistyötä varhaiskasvatuksen, perusopetuksen *tai muun lapsen koulutuksen järjestäjän* kanssa lapsen kodin ulkopuolisen sijoituksen valmistelun aikana sekä sijoituksen aikana.

Lapsen hoidosta ja kasvatuksesta sijaishuollossa vastaavan työntekijän tulee toimia yhteistyössä varhaiskasvatuksen, perusopetuksen *tai muun lapsen koulutuksen järjestäjän* kanssa.

2.2 Oikeus perusopetukseen ja toisen asteen koulutukseen sekä opetuksen maksuttomuus

Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksutomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla. 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.

Esityksessä ehdotetaan oppivelvollisuutta laajennettavaksi ulottamalla se myös toisen asteen koulutukseen. Oppivelvollisuudesta säädettäisiin perustuslain 16 §:n 1 momentin lakivarauman edellyttämällä tavalla uudella oppivelvollisuuslailla. Jatkossa osa perusopetuksen jälkeisestä koulutuksesta kuuluisi niin sanottuun oppivelvollisuuskoulutukseen, mikä vahvistaisi perustuslain 16 §:n 2 momentissa turvattun oikeuden asemaa ja sisältöä (HE s. 127).

Kuten esityksessä on todettu, perustuslain 16 §:n sanamuodossa ei ole vahvistettu perusopetuksen tai oppivelvollisuuden sisältöä, oppivelvollisuuden kestoä eikä maksutonta perusopetusta koskevan subjektiivisen oikeuden ja oppivelvollisuuden välistä yhteyttä. Siten edellä mainittujen esitöiden virkkeiden tulkinta ei ole yksiselitteistä sen suh-

teen, tarkoittaako maininta virkkeiden yhteydestä sitä, että oppivelvollisuuteen kuuluva koulutus on ensimmäisessä virkkeessä säädetyllä tavalla katsottava universaaliksi oikeudeksi vai onko yhteydellä tarkoitettu vain viitata edellytykseen oppivelvollisuuteen kuuluvan koulutuksen maksuttomuudesta. Jälkimmäisen tulkinnan mukaan oppivelvollisuus ja koulutuksen maksuttomuus olisivat toistensa vastinpari, mutta tietyn koulutuksen säätäminen oppivelvollisuuteen kuuluvaksi ei kuitenkaan tekisi siitä universaaliala oikeutta (HE s. 283).

Oppivelvollisuuden laajentamisesta ei ole aiempaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä, jossa olisi käsitelty 16 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetyt oikeuden universaaliala luonnetta ja sen suhdetta lailla säädettävään oppivelvollisuuteen. Hallituksen esityksessä on lähdetty siitä, että oppivelvollisuutta laajennettaessa laajenee myös oikeus maksuttomaan koulutukseen. Esityksessä ehdotetaan, että perusopetuksen jälkeen suoritettava ammatillinen tutkinto tai lukiokoulutus ja sen päätteeksi suoritettava ylioppilastutkinto olisivat jatkossa täysin maksuttomia sen kalenterivuoden loppuun asti, jona opiskelija täyttää 20 vuotta.

Opetus ja päivittäinen ruokailu läsnäoloa edellyttävinä päivinä ovat jo nykyisin maksuttomia toisen asteen koulutuksessa. Ehdotettujen muutosten myötä maksuttomia olisivat myös osaamisen hankkimiseksi tarvittavat oppimateriaalit sekä työvälineet, -asut ja -aineet. Jatkossa myös toisen asteen koulutukseen oikeutetun opiskelijan päivittäiset koulumatkat olisivat maksuttomia, jos kodin ja oppilaitoksen välinen yhdensuuntainen matka olisi vähintään seitsemän kilometriä. Oikeus opiskeluhuoltoon laajennettaisiin koskemaan kaikkia oppivelvollisia.

Hallituksen esityksessä on katsottu ja siitä tarkemmin ilmenevästi laajemmin perusteltu sitä, että perustuslain 16 §:n 1 momentissa turvattu maksuttomuuden piiriin eivät kuuluisi erityistä harrastuneisuutta painottavissa koulutuksissa tarvittavat välineet. Lisäksi oppivelvollisuuskoulutuksessa opintoja täydentävistä vapaaehtoisista opintoretkistä, vierailuista, tapahtumista ja muista vastaavista toiminnoista voitaisiin periä kohtuullisia maksuja ja ruokailu olisi rajattu vain lähiopeuspäiviin.

Esityksessä lähdetään siitä, että toisen asteen koulutukseen liittyy perusopetukseen verrattuna tiettyjä erityispiirteitä, kuten vapaa hakeutumisoikeus, monipuoliset osaamisen hankkimistavat sekä myös se, että opiskelijat ovat iältään vanhempia kuin perusopetuksen oppilaat, joten perusopetuksen yhteydessä omaksuttuja linjauksia koulutuksen maksuttomuudesta ei voitaisi täysin sellaisenaan siirtää toisen asteen oppivelvollisuuskoulutukseen. Esityksessä ehdotetaankin säädettäväksi eräitä rajoituksia oppivelvollisuuskoulutuksen maksuttomuuteen.

Kysymys opetukseen sisältyvien eri elementtien maksullisuudesta on lainsäätäjän toimivaltaan kuuluva asia; perustuslakivaliokunta ei ole ottanut asiaan kantaa yksityiskohtaisella tasolla. Kansallinen perustuslakimme näyttää asettavan lainsäätäjälle näissä kysymyksissä tiukemmat puitteet kuin kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet (ks. jäljempänä käsiteltävä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Ponomaryovi-tuomio).

Näkemykseni mukaan oppivelvollisuuskoulutuksen maksuttomuuteen kohdistuvia hallituksen esityksen mukaisia rajoituksia voitaneen pitää oikeudellisesti mahdollisina. Asiaan liittyy kuitenkin oikeudellisesti avoimia kysymyksiä.

Olen esityksessäkin viitatussa ratkaisussani ([EOAK/1120/2018](#)) katsonut, että opetuksen maksuttomuus perusopetuksessa kattaa myös kaikki koulun työaikana toteutetut ja vuotuiheen suunnitelmaan kirjatut retket, vierailut ja muun vastaavan koulun ulkopuolella tapahtuvan toiminnan. Perusopetuksessa on mahdollista kerätä varoja oppilaiden vanhemmilta vapaaehtoisuuspohjalta, mutta siten, että varat käytetään kaikkien kyseeseen tulevien oppilaiden eduksi. Taustalla on vaatimus oppilaiden yhdenmukaisesta kohtelusta perusopetuksessa perheensä varallisuusasemasta riippumatta. Opetus- ja kulttuuriministeriö on asiassa antamassaan lausunnossa ollut samalla kannalla: perusopetuslain 31 §:n 3 momenttia ja asetusta eräiden oppilailta ja opiskelijoilta perittävien maksujen perusteista (1323/2001) ei voida tulkita niin, että ne oikeuttaisivat maksujen perimiseen muissa tilanteissa, esimerkiksi järjestettäessä luokkaretkiä tai liikuntapäiviä.

Nämä kannanotot, ja päätöksessäni viittaamat muut ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut, ovat koskeneet nimenomaan perusopetusta eli riidattomasti PL 16 §:ssä tarkoitetun maksuttoman opetuksen alaan kuuluvaa toimintaa. Ratkaisuissa ei ole käsitelty toisen asteen opintojen maksuttomuutta, mistä nyt hallituksen esityksessä on kyse.

Kuten edellä on todettu, esityksessä (HE s. 286, ks. myös s. 145) ehdotetaan säädettäväksi, että opintoja täydentävästä vapaaehtoisesta toiminnasta voitaisiin jatkossakin periä maksuja myös oppivelvollisilta ehdotetun oppivelvollisuuslain 4 §:ssä tarkoitetussa toisen asteen koulutuksessa. Oppilaitos ei voisi velvoittaa oppivelvollista opiskelijaa osallistumaan tällaiseen maksulliseen toimintaan, eikä maksullinen toiminta voisi olla ainoa keino tietyn opintojakson suorittamiseksi.

Olen aiemmassa lausunnossani todennut, ettei edellä mainitusta ratkaisustani voida johtaa veloitetta säätää toisen asteen maksuttomuudesta vastaavalla tavalla perusopetuksesta on säädetty. Tämä onkin huomioitu hallituksen esityksessä. Pidän nyt tärkeänä, että ehdotettua säännöstä ja sen perusteluita vielä täsmennettäisiin niin, että

ei jäisi epäselvyyttä siinä, onko sääntelyn tarkoitettu soveltuvan myös perusopetuslaissa säädettyyn perusopetukseen (ks. myös pykäläkohdaisissa kommentteissa 17 § osalta jäljempänä sanottu). Olen ymmärtänyt hallituksen esityksellä tarkoitettua sääntelyä vapaaehtoisista maksuista nimenomaan ja vain toisen asteen koulutukseen liittyen, jolloin oikeustila ei muuttuisi perusopetuksen osalta (tulkintaa tukee HE s. 286 esitetty siitä, että muutos asettaisi perusopetuksen oppivelvolliset ja toisen asteen koulutuksen oppivelvolliset erilaiseen asemaan, mutta toisaalta yhdenmukaistaisi toisen asteen oppivelvollisten ja muiden toisen asteen opiskelijoiden keskinäistä asemaa).

Laajennettavaksi ehdotettu oikeus maksuttomaan koulutukseen koskisi vain oppivelvollisia eli Suomessa vakituisesti asuvia lapsia. Oikeus maksuttomaan toisen asteen koulutukseen ei näin koskisi esimerkiksi turvapaikanhakijoita, joille ei ole myönnetty oleskelulupaa, eikä Suomessa lyhyen aikaa perheensä kanssa asuvia lapsia, jos vanhemmat eivät täyttäisi kotikuntalain edellytyksiä (HE s. 152, ks. myös s. 118–119).

Esityksessä on todettu, että kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa oikeus maksuttomaan koulutukseen on sidottu nimenomaan perusasteen koulutukseen. Hallituksen esityksessä ei ole katsottu, että esimerkiksi YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa (LOS) tarkoitettu perusasteen koulutus kattaisi kaiken kansallisella lainsäädännöllä määriteltävän oppivelvollisuuskoulutuksen, vaan että ihmisoikeussopimukset turvaavat oikeuden maksuttomaan perusasteen koulutukseen, joka vastaa Suomen koulutusjärjestelmässä perusopetuslaissa tarkoitettua perusopetuksen oppimäärää (ks. PeVL 59/2010 vp). Käsitakseni mukaan tätä hallituksen esityksen analyysiä voidaan pitää paikkansa pitävänä. Oppivelvollisuuden laajentuessa oikeustilaa ei ehdoteta tältä osin muutettavaksi, vaan jokaisella lapsella olisi jatkosakin universaali oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Perusopetuslain 4 §:ssä säädettäisiin kunnan velvollisuudesta järjestää alueellaan asuville perusopetuksen oppivelvollisuusikäisille perusopetusta.

Viimeksi mainitun henkilöllisen soveltamisalan osalta totean, että eduskunnan perustuslakivaliokunta huomautti lausunnossaan ([PeVL 59/2010](#) vp, s. 5), että perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Kysymyksessä on kaikille kuuluva subjektiivinen oikeus (HE 309/1993 vp, s. 64/I), joka valiokunnan mielestä kattaa myös kansainvälistä suojelua hakevat lapset. Myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 28 artiklassa tunnustetaan jokaisen lapsen oikeus saada opetusta. Valiokunta piti erittäin tärkeänä, että kansainvälistä suojelua hakevien lasten oikeus maksuttomaan perusopetukseen turvataan *lainsäädännössä* mahdollisimman nopeasti (korostus tässä). Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että perusopetusta tulee järjestää kaikille kunnan alueella oleskeleville lapsille (ks. apulaisoi-

keusasiames Sakslinin päätös 30.12.2011 (dnro [1420/2/10](#) ja ratkaisuni 21.7.2015, dnro [1633/4/14](#)).

Totean, että perusopetuslain puheena olevaa sanamuotoa ("sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille") ei ole perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 59/2010 vp johdosta tai sen jälkeen muutettu, ja nykyin perusopetuslakiin esitetään asiasisällöltään vastaavaa säädösmuotoilua (3. lakiehdotus, ks. HE s. 216 ja 284). Perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen kuitenkin laillisuusvalvojan asiaa koskevat kannanotot, joihin liittyen myös [opetus- ja kulttuuriministeriö](#) on julkaissut ohjeistusta, ovat muodostuneet vakiintuneeksi oikeustilaksi, johon hallituksen esityksen perusteluissa (s. 283) viitataan.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on *Ponomaryovi v. Bulgaria* -tuomiossa (21.6.2011, [Reports 2011-III](#), s. 367–) käsitellyt kysymystä toisen asteen koulutuksen maksullisuudesta.

Tapauksessa lukukausimaksua edellytettiin vain maassa ilman oleskelulupaa olleilta ulkomaalaisilta. EIT:n tarkastelukulma oli syrjintäkysymyksessä, missä suhteessa EIT totesi oikeudenloukkauksen. Yleisemmällä tasolla EIT totesi, että valtioilla on laaja harkintamarginaali taloudellis-sosiaalisissa kysymyksissä.¹ EIT ei ottanut kantaa opetuksen maksullisuuteen sinänsä. EIT:n vastattavana oli kysymys siitä, voiko oikeuden maksuttomaan opetukseen evätä tietyltä ihmisryhmältä, jos valtio on ylipäänsä ottanut järjestääkseen maksutonta opetusta (kohta 53).

EIT katsoi, että valtiolla voi olla hyväksyttäviä perusteita rajoittaa maassa laittomasti tai vain lyhytaikaisesti oleskelevien pääsyä yhteiskunnan varoin tuotettuihin julkisiin palveluihin, koska he eivät rahoita palveluiden tuottamista. Euroopan unionin jäsenmaiden kansalaisten edullisempaan kohteluun on unionioikeudellisia perusteita. Sanotut lähtökohdat eivät kuitenkaan sovellu sellaiseen opetukseen. Oikeus opetukseen on Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 1. lisäpöytäkirjan 2 artiklassa nimenomaisesti vahvistettu oikeus. Se on luonteeltaan perustavaa laatua oleva, ja se edistää pluralistisessa demokratiassa vähemmistöryhmien integroitumista yhteiskuntaan (kohdat 54–55).

EIT katsoi, että valtion harkintamarginaali opetuksen tarjoamisessa vaihtelee koulutusasteen mukaan siten, että se on laajimmillaan yliopistotasolla, ja kääntäen, suppeimmillaan perusopetuksen kohdalla. Toisen asteen koulutus sijoittuu puhutussa suhteessa näiden ääripäiden väliin. EIT tunnisti toisen asteen koulutuksen merkityksen kasvamisen, mikä osaltaan rajoittaa mahdol-

¹ Ks. myös *Pellonpää, Matti ym.*: Euroopan ihmisoikeussopimus, 2018, s. 1008 ja 1015 ja kyseisen jakson syrjintäkieltoa sosiaalioikeudellisissa kysymyksissä koskeva oikeuskäytäntökatsaus.

lisuuksia eriyttää koulutuksen maksullisuutta eri ihmisryhmään kuuluville ihmisille (kohdat 56–58)².

Edellä mainitussa tuomiossa on siis painotettu toisen asteen koulutuksen merkitystä. Tuomio vaikuttaa korostavan perustelutaakkaa sille, että jokin ihmisryhmä voitaisiin rajata muuten maksuttomaksi säädettyä koulutuksen ulkopuolelle. Käsitykseni mukaan tuomion valossa, ja ottaen myös huomioon YK:n lasten oikeuksien sopimuksen 28 artiklan b) kohdan sanamuoto (sopimusvaltiot sitoutuvat ”tukemaan erilaisten keskiasteen koulutusmuotojen kehittämistä, mukaan luettuina opinto- ja ammatin-valinnanohjaus, saattavat ne jokaisen lapsen ulottuville ja ryhtyvät tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin, kuten maksuttoman opetuksen käyttöönottamiseen ja taloudellisen tuen antamiseen sitä tarvitseville”) olisi hyvä, jos perusteluita oppivelvollisuuskoulutuksen henkilöllisen soveltamisalan ja subjektiivisen oikeuden rajaamisen osalta olisi mahdollista tarkastella vielä lähemmin.

Totean myös, että toisen asteen koulutuksessa ei ole säädetty perusopetuslain 34 §:ää vastaavasti opiskelijan oikeudesta koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa, koulumatkalla tai majoituksessa sattuneen tapaturman maksuttomaan hoitoon. Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen katsoi ratkaisussaan 11.8.2016 (dnro [2166/4/15](#)), että koulutapaturmien maksuttomuudelle on annettava sama merkitys kuin muissa perusopetukseen kuuluvissa palveluissa. Tämä perusopetuksessa sovellettava korvausvastuu on ankaraa eli tuottamuksesta riippumatonta (ja korvausvastuu voi jatkua hyvin pitkän aikaa). Sellaisesta ei ole säädetty toisen asteen koulutuksessa. Hallituksen esityksessä ei käsitellä oppivelvollisuuskoulutuksen järjestäjän korvausvastuuseen liittyviä kysymyksiä.

Edellä kuvattujen asiaan liittyvien merkittävien perusoikeusulottuvuuksien johdosta pidän erittäin hyvänä, että hallituksen esityksestä on päätetty pyytää perustuslakivaliokunnan lausuntoa.

2.3 Oikeusturva

Olen eduskunnan oikeusasiamiehen [toimintakertomuksessa 2019](#) todennut puheenvuorossani (Hyvä hallinto turvaa perus- ja ihmisoikeuksia perusopetuksessa, s. 29), että tyypillisimmillään oikeusasiamiehen kannanotot opetussektorilla liittyvät puutteisiin hallinnollisessa menettelyssä ja päätöksenteossa. Kanteluratkaisujen myötä on tois-

² “... with more and more countries moving towards what had been described as a ‘knowledge-based’ society, secondary education played an ever-increasing role in successful personal development and in the social and professional integration of the individuals concerned. Indeed, in a modern society, having no more than basic knowledge and skills constituted a barrier to successful personal and professional development and prevented those concerned from adjusting to their environment, with far-reaching consequences for their social and economic well-being. Those considerations militated in favour of the Court’s applying stricter scrutiny to the assessment of the proportionality of the measure affecting the applicants.” Ks. Reports 2011-III, s. 368.

tuvasti havaittavissa, että nämä puutteet kuntien ja koulutuksen järjestäjien toiminnassa voivat vaarantaa oppilaiden yhdenvertaista oikeutta opetukseen sekä heidän ja huoltajiensa oikeusturvaa.

Edellä sanotun valossa ja ottaen huomioon esityksen myötä kunnille ja koulutuksen järjestäjille säädettävät uudet velvoitteet, on mahdollista, että erilaiset haasteet ja ongelmat päätöksenteossa voivat lisääntyä. Pidänkin hyvin tärkeänä, että nyt esitettyjen uusien säädösten päätöksentekoa ja muutoksenhakua koskevat säännökset olisivat selkeitä ja siten osaltaan ohjaisivat koulutuksen järjestäjien hallintomenettelyä oppilaiden oikeusturvaa varmistaen.

3 Pykäläkohtaisia huomioita

Oppivelvollisuuslaki

7 § Oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttäminen

Pykälässä säädettäisiin oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämisperusteista. Säännöstä sovellettaisiin sekä perusopetuksessa että perusopetuksen jälkeisessä muussa oppivelvollisuuteen kuuluvassa koulutuksessa. Esityksessä todetaan, että perusopetuslaissa ei nykyisin nimenomaisesti säädetä oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämisestä, vaan keskeyttämisperusteet ovat muodostuneet soveltamiskäytännössä.

Totean, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on useissa ratkaisuihin suhtauduttu varsin pidättyvästi perusopetuksen oppivelvollisen ohjaamiselle, saati määräämiselle hakemaan ”sairauslomaa perusopetuksesta” ja korostettu, että oppilaan oppivelvollisuuden suorittaminen sekä oppimisen tuki on järjestettävä hänelle sopivalla tavalla myös sairauden aikana. Myös perusopetuslain 18 § antaa mahdollisuuden järjestää oppilaan opiskelu yleisestä järjestelystä poikkeavalla tavalla. Ratkaisuihin on myös korostettu, että lähtökohtaisesti sairauslomaa ei voida pitää hyvänä tai hyväksyttävänä keinona ratkaista oppilaan koulunkäynnissä ilmenneitä ongelmia.

Edellä kerrotun vuoksi pidän ensiarvoisen tärkeänä, että säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 159–) on lähtökohtana korostettu perustuslaissa säädettyä jokaisen oppivelvollisen oikeutta opetukseen ja opiskeluun sekä myös koulutuksen järjestäjän velvollisuutta tehdä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa saada koulutusta. Oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttäminen olisi esityksen mukaan mahdollista muun muassa silloin, jos oppivelvollisen sairaus tai vamma on sellainen, että opintojen suorittamista ei arvioida mahdolliseksi laissa säädettyjen tukitoimien ja erityisjärjestelyjen avullakaan.

Oppivelvollisuuden laajentumisen yhteydessä tulee kiinnittää erityisesti huomiota lainsäädännön mahdollistamien tukitoimien ja mukautusten riittävään ja asianmukaiseen toimeenpanoon. Korostan, että jokaisen lapsen ja nuoren yhdenvertainen oikeus opetukseen ja koulutukseen tulee kaikissa tilanteissa turvata mahdollisimman täysimääräisesti hänen tilanne- ja tapauskohtaisesti arvioidun etunsa edellyttämällä tavalla. Oppivelvollisuuden keskeyttämisen sairauden tai vamman vuoksi on oltava viimesijainen vaihtoehto ja lapsen edun kannalta kulloisessakin tilanteessa perustelluin ratkaisu.

17 § Maksuttomuuden laajuus

Ehdotettua säännöstä tulisi mielestäni täsmentää lisäämällä viittaus siitä, että sitä kokonaisuudessaan sovelletaan vain lain 4 §:ssä tarkoitetussa koulutuksessa. Viittaus selventäisi lain soveltajalle, että puheena olevaa säännöstä maksuttomuuden laajuudessa ei sovelleta perusopetuslain mukaisessa opetuksessa, kuten olen hallituksen esityksessä ymmärtänyt tarkoitetun. Jos tätä ei ole tarkoitettu, asia olisi perusteltua selventää esityksen valiokuntakäsittelyssä.

Säännöksen 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi opiskelijan oikeudesta saada pyyntönsä perusteella sellaisia laissa säädettyjä oikeuksia koskeva päätös, joista ei asian luonteen (esim. oppimateriaalien maksuttomuus, opintoretkistä perittävät maksut) pääsääntöisesti anneta hallintopäätöksiä.

Pidän ymmärrettävänä ja hyväksyttävänä sitä, että maksuttomuudesta ei annettaisi päätöstä viran puolesta. Aina viran puolesta annettava päätös johtaisi ilmeisen epätarkoituksenmukaisiin tilanteisiin (esim. jos jokaisesta oppilaalle annettavasta oppikirjasta tai pyyhekumista annettaisiin päätös). Totean kuitenkin, että opiskelijan oikeusturvan kannalta on oleellista, että erimielisyystilanteessa koulutuksen järjestäjä ohjaa opiskelijaa pyytämään asiassaan päätöstä.

19 § Majoituskorvaus oppivelvolliselle

Oppivelvollinen on oikeutettu majoituskorvaukseen, jos: 1) matka oppivelvollisen kodista lähimpään sellaiseen lukioon tai monialaiseen ammatilliseen oppilaitokseen, jossa on mahdollisuus saada opetusta oppivelvollisen perusopetuslain 10 §:ssä tarkoitetun opetuskielen mukaisesti suomen tai ruotsin kielellä, on yli 100 kilometriä; 2) hän opiskelee sellaisessa edellä 1 kohdassa tarkoitetussa lukiossa tai ammatillisessa oppilaitoksessa, joka sijaitsee lähinnä oppivelvollisen kotia tai jonne muutoin joukkoliikennettä tai muuta soveltuvaa kulkutapaa käyttäen on nopein kulkuyhteys ja jossa on mahdollisuus saada opetusta oppivelvollisen perusopetuslain 10 §:ssä tarkoitetun opetuskielen mukaisesti suomen tai ruotsin kielellä; ja 3) hänellä ei ole mahdollisuutta asua oppilaitoksen maksuttomassa asuntolassa.

Ehdotetun 21 §:n mukaan oppivelvollinen olisi oikeutettu matkakorvaukseen, jos hän saa majoituskorvausta.

Ehdotetun 19 §:n yksityiskohtaisten perustelujen (s. 183–184) mukaan säännöksellä varmistettaisiin oppivelvollisten perustuslain mukainen oikeus maksuttomaan oppivelvollisuuskoulutukseen, mutta säännöstä ei kuitenkaan sovellettaisi oppivelvollisen käyttäessä vapaata hakeutumisoikeuttaan ja hakeutuessa muualle kuin kotiaan lähimpään soveltuvaan oppilaitokseen. Monialaisella ammatillisella oppilaitoksella tarkoitettaisiin oppilaitosta, jossa on tarjolla enemmän kuin yhden koulutusalan opintoja. Perustelujen mukaan ei voida kohdella edellyttää, että opiskelijan käyttäessä vapaata hakeutumisoikeuttaan vastaavat kustannukset korvattaisiin.

Edellä sanottu tarkoittanee siis sitä, että ammatilliseen koulutukseen hakeutuvan nuoren tulisi majoitus- ja matkakorvauksen saadakseen hakeutua lähimpään, vähintään kahden koulutusalan opintoja tarjoavaan oppilaitokseen riippumatta siitä, olisiko kumpikaan tai mikään koulutusala hänen haluamaansa koulutuslinja. Opiskelijan vapaan hakeutumisoikeuden käyttäminen kauempana sijaitsevaan oppilaitokseen merkitsisi siis näiden tukimuotojen jäämistä sivuun. Asiantila voisi joidenkin opiskelijoiden kohdalla johtaa osin sattumanvaraisin perustein epäyhtenäiseen kohteluun opintojen maksuttomuudessa, riippuen paikallisesta opetustarjonnasta ja omista kiinnostuksen kohteista. Opiskelijalla olisi kuitenkin mahdollisuus hakea valittamalla muutosta saamaansa päätökseen.

24 § Muutoksenhaku

Oppivelvollisuuslaissa tai tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettavassa laissa ei erikseen säädettäisi, mistä laissa tarkoitetuista päätöksistä voisi valittaa hallinto-oikeuteen. Esityksen mukaan oppivelvollisuuslain ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettavan lain muutoksenhakua koskevia säännöksiä on tarkennettu oikeusministeriön lausunnon perusteella. Lausunnossaan oikeusministeriö on pitänyt listausta päätöksistä, joihin saa hakea muutosta valittamalla, epätyypillisenä ja epäsuotavana.

Totean, että tällainen muutoksenhakusäännöksen muotoilu on kuitenkin jo nyt säädetty muun muassa perusopetuslakiin, ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin ja lukiolakiin. On mahdollista, että tällainen ratkaisu voisi myös tässä yhteydessä informatiivisuudessaan tukea päätöksentekoa oppilaan oikeusturvaa osaltaan vahvistaen.

Laki tutkintokoulutukseen valmistavasta koulutuksesta

21 § Oikeus erityiseen tukeen

Opiskelijalla on oikeus erityiseen tukeen, jos hän oppimisvaikeuksien, vammaisuuden, sairauden tai muun syyn vuoksi tarvitsee pitkäaikaista tai säännöllistä erityistä oppimisen ja opiskelun tukea koulutuksen perusteiden mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Erityisellä tuella tarkoitetaan opiskelijan tavoitteisiin ja valmiuksiin perustuvaa suunnitelmallista pedagogista tukea sekä erityisiä opetus- ja opiskelijajärjestelyitä. Erityisen tuen antamisen tavoitteena on, että opiskelija saavuttaa koulutuksen perusteiden mukaisen osaamisen.

Opiskelijan suorittaessa lukiolaissa tarkoitettuun lukion oppimäärään kuuluvia opintoja sovelletaan, mitä lukiolaissa säädetään opiskelijan oikeudesta oppimisen tukeen. Opiskelijan suorittaessa ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettuja tutkinnon osia sovelletaan, mitä ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetään osaamisen arvioinnin mukauttamisesta.

Opiskelijan oikeuteen vaativaan erityiseen tukeen sovelletaan, mitä ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetään.

Esityksen yksityiskohtaisen perustelujen mukaan (HE s. 208) säännöksellä yhtenäistettäisiin nivelvaiheessa koulutuksessa olevan opiskelijan oikeus erityiseen tukeen. Säännöksen momentin mukaan kaikilla tutkintokoulutukseen valmentavan opetuksen opiskelijoilla olisi oikeus pitkäaikaiseen ja säännölliseen erityiseen tukeen.

Arvioitaessa sitä, kuinka yhdenvertaisesti tukea olisi saatavilla, on huomioitava, että tilapäisen tai lyhytaikaisen tuen tarpeeseen säännös ei ilmeisesti vastasi tai antaisi oikeutta.

Säännöksen perusteella opiskelijan suorittaessa lukio-opintoja hänen oikeutensa oppimisen tukeen määräytyisi lukiolaissa säädetyn mukaisesti eli olisi rajoitetumpi kuin esimerkiksi perusopetuksessa. Tutkinnon osia suorittaessaan opiskelijalla olisi lisäksi mahdollisuus osaamisen arvioinnin mukauttamiseen ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetysti. Säännöksen perusteella opiskelijan suorittaessa perusopetusta eli korottaessaan perusopetuksen päättötodistuksen arvosanoja hänellä ei enää – toisin kuin perusopetuksen lisäopetuksessa – olisi oikeutta perusopetuslain mukaiseen kolmiportaiseen tukeen.

22 § Erityisestä tuesta päättäminen

Säännöksen 2 ja 3 momenttien mukaan

Koulutuksen järjestäjä antaa päätöksen opiskelijalle annettavasta erityisestä tuesta. Opiskelijaa ja tämän huoltajaa tai muuta laillista edustajaa tulee kuulla ennen päätöksen tekemistä.

Koulutuksen järjestäjän tulee kirjata henkilökohtaiseen opiskelusuunnitelmaan opiskelijalle tarjottavan erityisen tuen ja ohjauksen sisältö.

Esityksen perustelujen mukaan tuen tarkempi sisältö toimenpiteineen kirjattaisiin opiskelijan henkilökohtaiseen opiskelusuunnitelmaan, mi-

kä käytäntö mahdollistaisi sen, että erityisen tuen toimenpiteitä voidaan sujuvasti muokata ja tarkentaa opiskelun aikana.

Opiskelijan edun näkökulmasta onkin nähdäkseni perusteltua, että esimerkiksi erilaisia käytännön pedagogisia järjestelyjä voidaan muokata opintojen aikana vastaamaan opiskelijan tarpeita. Korostan kuitenkin, että erityistä tukea koskevan päätöksen tulee täyttää hallintolain 43 § ja 44 §:ssä hallintopäätökselle – sen muodolle ja sisällölle – säädetyt vaatimukset. Hallintolaki edellyttää, että päätöksestä riittävän yksilöidysti ilmenee, mitä on päätetty ja mihin asianosainen on oikeutettu. Lisäksi päätöksen perustelujen sisältämä informaatio mahdollistaa päätöksen lainmukaisuuden ja mahdollisen muutoksenhaun tarpeen arvioinnin ja niillä on siten keskeinen arvioitaessa muutoksenhakuoikeuden tarvetta ja edellytyksiä.

23 § Erityistä tukea saavan opiskelijan opintososiaaliset etuudet

Toisin kuin edellä 21 §:ssä tarkoitetun erityisen tuen osalta, ehdotetun 23 §:n lähtökohtana on, että opintososiaaliset etuudet (apuvälineet, avustajapalvelut) ja muutoksenhaku määräytyisivät sen mukaan, minkä koulutusmuodon järjestäjän järjestämässä valmentavassa koulutuksessa opiskelija opiskelisi:

Jos valmentavaa koulutusta järjestää perusopetuksen järjestäjä, opiskelijalla on oikeus perusopetuslain 31 §:n 1 momentissa säädettyihin vammaisen ja muun erityistä tukea saavan oppilaan opintososiaalsiin etuuksiin.

Jos valmentavaa koulutusta järjestää ammatillisen koulutuksen järjestäjä, opiskelijalla on oikeus ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 101 §:ssä säädettyihin erityistä tukea saavan opiskelijan opintososiaalsiin etuuksiin.

Vammaisuuden perusteella opiskelijoille järjestettävistä muista palveluista ja tukitoimista säädetään erikseen.

Siten säännöksen perusteella lukiokoulutuksen järjestäjän valmentavan koulutuksen osalta tarvittavat palvelut järjestettäisiin vammais- palvelulain ja vammaisten henkilöiden tulkkaukspalvelusta annetun lain nojalla. Korostan edelleen, että näissä tilanteissa tulisi varmistua, että opiskelijat ja heidän huoltajiansa ovat tietoisia etuuksista, joihin opiskelija on oikeutettu sekä menettelyistä niiden hakemiseksi. Toisaalta tulisi myös varmistua, ettei opintososiaalisten etujen saaminen tosiasiallisesti vaarannu siksi, että viranomaisilla on epäselvyyttä tai erimielisyyttä siitä, minkä tahon järjestettäväksi nämä etuudet kuuluvat.

26 § Perusopetuslain, lukiolain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain soveltaminen

Edelleen lain 26 §:ssä säädettäisiin viittaussäännöksiin, miltä osin tutkintokoulutusta järjestettäessä sovelletaan, mitä asianomaisen järjes-

täjän osalta perusopetuslaissa, lukiolaissa tai ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetään. Pykälässä näin säädettäisiin varsin merkittävistä opiskelijoiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavista seikoista.

Mielestäni edellä todettu osaltaan havainnollistaa aiemmin esiin tuomaani huomiota esityksen potentiaalisesta haastavuudesta sen soveltajille ja siten samalla perustelee näkemystäni opiskelijoille ja huoltajille annettava ohjauksen ja neuvonnan tärkeydestä sekä koulutuksen järjestäjien ja kuntia tukemisesta lainsäädäntöä toimeenpantaessa.

Laki vapaasta sivistystyöstä, uusi 7 a luku (Oppivelvollisille suunnattu koulutus)

25 i § Opiskelijan eronneeksi katsominen

Esitän lopuksi arvioitavaksi, puuttuuko säännöksestä viittaus siihen, että oppivelvollisen eronneeksi katsomisesta säädetään oppivelvollisuuslain 13 §:ssä (kuten on esim. ehdotetussa lukiolain 24 §:ssä). Eli tarkoitetaanko tältä osin ehdottaa, että oppivelvollinen voitaisiin katsoa eronneeksi tässä luvussa tarkoitettusta koulutuksesta oman ilmoituksen perusteella ilman, että hän olisi aloittanut jotain muuta oppivelvollisuuslain 4 §:ssä tarkoitettuja opintoja, siis toisin kuin muissa koulutusmuodoissa? Ehdotetun 25 i §:n 2 momentissa on myös kirjoitusvirhe ("ilmeisestä"; po. "ilmeistä").

Apulaisoikeusasiamies

Pasi Pölönen

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.