

Olli Mäenpää
3.6.2022

Perustuslakivaliokunnalle

**Hallituksen esitys laiksi oppivelvollisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi
(HE 54/2022 vp)**

Oppivelvollisuuden soveltamisalan rajoittaminen

Rajauksen suhde perustuslain 16 §:n 1 momenttiin

Oppivelvollisuuslain 2 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi virke, jonka mukaan lapsi katsotaan tätä lakia sovellettaessa Suomessa vakinaisesti asuvaksi, jos hänellä on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa ja hänen maassa oleskelunsa peruste on muu kuin opiskelu. Säännösmuutoksen tarkoituksena on rajata oppivelvollisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle sellaiset alaikäiset henkilöt, jotka ovat oleskelevat Suomessa opiskelutarkoituksessa eli ovat ha-
keutuneet Suomeen vapaaehtoisesti suorittamaan toisen asteen opintoja. Tällai-
silla henkilöillä ei olisi myöskään oikeutta oppivelvollisuuslain 17 §:ssä säädettyyn maksuttomaan koulutukseen.

Ehdotettua säännöstä on perusteltua arvioida siltä kannalta, että perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Lakivaraus merkitsee, että myös oppivelvol-
lisuuden soveltamisalasta voidaan säätää lailla. Perusoikeusuudistuksen yhtey-
dessä todettiin tällaisen lailla säätämiseen viittavan kirjoittamistavan suhteellis-
tuttavan jo sinänsä perusoikeutta, ja antavan lainsäätäjälle tiettyä harkintavaltaa.
Se ei kuitenkaan oikeuta kajoamaan esimerkiksi perusoikeuden ydinsisältöön (HE
309/1993 vp, s. 30). Koska perustuslain 16 §:n 1 momenttiin ei sisälly kvalifioitua
lakivarausta, siinä määritellyn perusoikeuden rajoituksiin sovelletaan perusoi-
keuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Rajaukselle pitää siten olla hyväksyttävät pe-
rusteet ja rajauksen määrittelyn on täytettävä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden
vaatimukset. Rajauksen toteuttamisessa on otettava huomioon oikeusturvan vaa-
timukset.

Kun oppivelvollisuudesta säädetään perustuslain mukaan lailla, että säännös pe-
rustaa jokaiselle subjektiivisen oikeuden maksuttomaan perusopetukseen. Se ei
kuitenkaan ei estä laajentamasta tai supistamasta oppivelvollisuutta nykyisestä.
Perusoikeussäännös ei myöskään estä muuttamasta perusopetusjärjestelmää,

kunhan vain jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen säilytetään (HE 309/1993 vp, s. 64).

Perustuslakivaliokunta on toistaiseksi ottanut nimenomaisesti kantaa vain oppivelvollisuuden laajentamiseen, ja pitänyt sitä mahdollisena, vaikkei laajentaminen itsessään olekaan perustuslaissa edellytettyä (PeVL 43/2020 vp, s. 4). Toisaalta perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn oppivelvollisuuslain 2 §:n 1 momentissa oppivelvollisuus rajataan Suomessa vakinaisesti asuviin lapsiin. Oppivelvollisuuden – ja siihen asiallisesti sisältyvän oikeuden maksuttomaan perusopetukseen – soveltamisalaa rajoittavan sääntelyn on joka tapauksessa turvattava perusoikeuden ydinsisältö ja täytettävä muutenkin perusoikeusrajoitusten yleiset edellytykset. Sitä säädettäessä on otettava huomioon myös muut perusoikeudet ja Suomen ihmisoikeusvelvoitteet.

Ehdotetun rajoitussäännöksen perusteita ei selvitetä esityksen perusteluissa käytännöllisesti katsoen lainkaan, mikä vaikeuttaa sen valtiosääntöoikeudellista arviointia. Vain lausuntopalautetta koskevasta selostuksesta käy ilmi, että kysymys voisi olla näiden opiskelijoiden oikeudellista asemaa selkeyttävästä muutoksesta. Samalla se kuitenkin estäisi ulkomaisten opiskelijoiden mahdollisuuksia osallistua koulutukseen Suomessa ja rajaisi näitä opiskelijoita myös muiden etuuksien ulkopuolelle. Esityksen perusteluissa ei arvioida näitä näkökohtia eikä myöskään rajauksen merkitystä EU:n perusvapauksiin kuuluvan vapaan liikkuvuuden kannalta.

Rajauksen kohderyhmää ei myöskään ole selvästi identifioitu, vaan arviona esitetään sen kohdistuvan korkeintaan muutamaan sataan henkilöön. Vastaavasti rajauksella ei myöskään olisi merkittäviä valtiontaloudellisia vaikutuksia. Ehdotetun rajauksen arvioidaan vaikuttavan koulutuksen järjestämiskustannuksiin vuositasolla noin 100 000 eurolla (s. 23). Myöskään nämä seikat eivät erityisen vahvasti perustele ehdotettua rajausta.

Joka tapauksessa rajaussäännöksen soveltaminen edellyttäisi sen selvittämistä, onko lapsen maassa oleskelun peruste muu kuin opiskelu. Tämän muun perusteen selvittäminen ei välttämättä ole kovin helppoa ja yksiselitteistä, koska tietoa ei ole saatavilla Opetushallituksen ylläpitämistä rekistereistä. Rajoituskriteerin soveltamiskohteen epämääräisyyttä ja rajausperusteen selvittämisen vaikeutta on perusteltua pitää ongelmallisena perusoikeutta rajaavan sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta sekä oppilaan oikeusturvan kannalta.

Rajauskriteeriä koskeva päätösvalta ja selvitysvastuu jäävät myös epäselviksi, mitä voidaan perusoikeusliitännäisessä päätöksenteossa pitää ongelmallisena. Ehdotetun säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan *opiskelijan* tulisi maassaolon perusteen selvittämiseksi osoittaa maassaolon peruste esimerkiksi oleskeluoikeuden rekisteröintiin tai oleskelulupaan liittyvillä asiakirjoilla (s. 29, 41). Sen sijaan yleisperustelujen mukaan *koulutuksen järjestäjän* tulisi kotikuntalain mukaisen kotikunnan lisäksi selvittää myös opiskelijan maassaolon peruste (s. 25-26). Sääntelyn täsmentämisedellytyksiä olisi toimivallan määrittelyn ja menettelyn

osalta välttämätöntä selvittää tarkemmin, mikäli ehdotusta pidetään perusteltuna.

Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen ehdotettua rajausta on vaikea pitää riittävästi perusteltuna ja välttämättömänä. Rajauksen soveltamisalan täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen liittyy ongelmia, minkä lisäksi rajaamisen toteuttamista koskevan toimivallan ja menettelyn sääntelyä tulisi selvittää oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteuttamiseksi. Myös mahdollisuus kohdentaa rajausta EU:n kansalaisiin vaatisi selvittäviä perusteluja. Rajauksen säädännäinen toteuttaminen edellyttäisi näin ollen merkittäviä lisäarvioita ja -perusteluja sekä sisällöllistä jatkovalmistelua.

Rajauksen suhde Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin

Koska perustuslain 16 §:n 1 momentti määrittelee subjektiivisen oikeuden, se kattaa perustuslakivaliokunnan mukaan myös kansainvälistä suojelua hakevat lapset. Samoin YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 28 artiklassa tunnustetaan jokaisen lapsen oikeus saada opetusta. Valiokunta on tämän vuoksi pitänyt erittäin tärkeänä, että kansainvälistä suojelua hakevien lasten oikeus maksuttomaan perusopetukseen turvataan lainsäädännössä (PeVL 59/2010 vp).

Tältä osin voidaan todeta, että kunta on perusopetuslain 4 §:n 1 momentin perusteella velvollinen järjestämään alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille maahanmuuttajille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Tämä säännös turvaa perusopetuksen osalta oikeuden maksuttomaan perusopetukseen. Vastaavanlainen sääntely olisi perusteltua lisätä muihin oppivelvollisuuden suorittamistapoja koskeviin lakeihin. Ehdotettua sääntelyä voidaan joka tapauksessa soveltaa vain alaikäisiin, jotka ovat hakeutuneet Suomeen vapaaehtoisesti nimenomaisena tarkoituksenaan suorittaa toisen asteen opintoja.

Oppivelvollisen eronneeksi katsominen

Uusien opintojen aloittamisen laiminlyöminen

Oppivelvollisuuslain 13 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi peruste, jonka mukaan oppivelvollisen katsotaan eronneen. Perusteena olisi se, että oppivelvollinen ei ole aloittanut uusia lain 4 §:ssä tarkoitettuja opintoja. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännöksen sanamuotoa ehdotetaan selkeyden vuoksi teknisluonteisesti korjattavaksi korvaamalla oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämiseen viittaava ilmaisu eronneeksi katsomisella (s. 42).

Tästä selvennystarkoituksesta riippumatta ehdotus sisältäisi asiasisältöisesti uuden, lakiin aikaisemmin sisällyttömän perusteen, jolla oppivelvollisen voitaisiin katsoa eronneeksi. Perusteeksi riittäisi se, että oppivelvollinen ei ole aloittanut uusia 4 §:ssä pykälässä tarkoitettuja opintoja. Tällaisia uusia opintoja ei ole tarkemmin määritelty kyseisessä pykälässä. Lisäksi säännös mahdollistaisi eronneeksi kat-

somisen toteuttamisen pelkästään ilmoituksella. Eronneeksi katsomisen perustetta ja sen perustumista hallintopäätökseen tulisi olennaisesti täsmentää säädännäisesti, kun otetaan huomioon, että eronneeksi katsomista koskeva sääntely osin rinnastuu tavoitteiltaan kurinpidollisiin seuraamuksiin, jotka ovat moitittavan menettelyn kielteisiä seuraamuksia (PeVL 43/2020 vp, s. 10).

Oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttäminen

Perusopetuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 46 a §, joka määrittelee perusteet eronneeksi katsomiselle. Vastaavansisältöisesti ehdotetaan täsmennettäväksi lukiolakiin, ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin ja muihin erityislakeihin sisältyviä perusteita eronneeksi katsomiselle. Keskeisenä uutena eronneeksi katsomisen perusteena voidaan pitää sitä, että oppilas/opiskelija on keskeyttänyt oppivelvollisuuden suorittamisen oppivelvollisuuslain 7 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Kyseessä on tilanne, jossa oppivelvollinen on itse keskeyttänyt oppivelvollisuuden suorittamisen sillä perusteella, että sen suorittamisen estävä sairaus tai vamma on luonteeltaan pysyvä.

Sääntely koskisi tilannetta, jossa oppivelvollisen tahdonilmaisuu perustuvan hakemuksen perusteella on arvioitu, ettei oppivelvollinen tosiasiallisesti voi suorittaa oppivelvollisuuttaan ja este on pysyvä. Jos tilanne tältä osin kuitenkin muuttuu, oppivelvollinen pääsisi takaisin oppivelvollisuuden ja opintojen piiriin hakeutumalla uudelleen koulutukseen. Säännöstä arvioitaessa on otettava huomioon, että sairauden ja vamman perusteella oppivelvollisuuden suorittaminen on hyvin poikkeuksellisesti mahdollista keskeyttää lähinnä sellaisissa tilanteissa, joissa sairaus tai vamma estää oppivelvollisuuden suorittamisen kokonaan, vaikka ensisijaisesti tulisi pyrkiä turvaamaan oppivelvollisen mahdollisuus suorittaa oppivelvollisuutensa kohtuullisin mukautuksin, henkilökohtaisten tukitoimien ja yksilöllistämisen avulla (PeVL 43/2020 vp, s. 10). Lisäksi on erityisesti oppivelvollisuuden suorittamiseen palaamisen edellytyksiä arvioitaessa merkitystä sillä, että oppivelvollisuuden kuuluva opetus on perustuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua perusopetusta (PeVL 43/2020 vp, s. 4), johon jokaisella on oikeus. Tämä turvaa myös tällä perusteella eronneeksi katsotun oppivelvollisen palaamisoikeuden.

Näissä puitteissa ja ehdotetun perusteen erityispiirteet huomioon ottaen tätä perustetta koskevan sääntelyn ei voida katsoa ongelmallisella tavalla heikentävän henkilön oikeutta suorittaa oppivelvollisuuttaan ja osallistua koulutukseen.

Henkilötietojen suoja

Opiskelijan erityisen tuen tarvetta, terveydentilaa ja toimintakykyä koskevien tietojen luovuttamisesta säädettäisiin oppivelvollisuuslain 23 §:n 3-5 momentissa. Luovutuksen kohteena ovat pääasiassa henkilötiedot, jotka kuuluvat yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin. Niiden käsittely on lähtökohtaisesti kielletty, mutta artiklan 2 kohdassa määritellään tilanteet, joissa jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan sallia niiden käsittely. Tämän kohdan g alakohdan mukaan erityisiä henkilötietoja voidaan käsitellä,

jos käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä jäsenvaltion lainsäädännön nojalla.

Perustuslakivaliokunta on painottanut erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3). Myös yleisen tietosuoja-asetuksen 51 johdantokappaleen mukaan asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Tietosuoja-asetukseen perustuvan käsittelyperusteen tarkoittamissa tilanteissa valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan arkaluonteisten tietojen, kuten säännöshdotusten kannalta keskeisten terveystietojen, käsittely on laissa rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Niiden käsittelyä koskevan sääntelyn on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa. Lisäksi huomioon on otettava viranomaisen tietojensaantioikeutta ja tietojenluovuttamismahdollisuutta koskevan sääntelyn täsmällisyyteen kohdistuvat, perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön perustuvat vaatimukset.

Näiden kriteerien kannalta arvioituna voidaan todeta, että oppivelvollisuuslain 23 §:n muutettavaksi ehdotettujen 3 ja 4 momenttien mukaan tiedonsaantioikeus on rajoitettu välttämättömiin tietoihin. Myös tietojen luovuttamistilanteet ja tietoja saavat on määritelty riittävän täsmällisesti. Sen sijaan lisättäväksi ehdotetussa 5 momentissa tarkoitettu luovutus ei ole sidottu välttämättömyysedellytykseen, mutta luovutuksen kohde (erityisen tuen päätös), luovutusperusteet sekä tiedon luovuttaja ja sen saaja on määritelty riittävän yksityiskohtaisesti. Sääntelyyn ei ole huomauttamista valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.