

Perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 54/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oppivelvollisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona hallituksen esityksestä laiksi oppivelvollisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 54/2022 vp) esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Lausuttavana olevalla hallituksen esityksellä laiksi oppivelvollisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi on tarkoitus ratkaista joitakin uuden oppivelvollisuuslain soveltamisessa ilmenneitä ongelmatilanteita.

Olen lausunnossani keskittynyt lähinnä sellaisiin perusoikeuksien toteutumiseen liittyviin seikkoihin, joihin ei ole kiinnitetty huomiota hallituksen esityksen seikkaperäisissä osioissa: suhde perustuslakiin ja sääntämisjärjestys (s. 31–32) sekä tietosuojakysymykset (s. 33–34) vielä erikseen. Osioissa on esitetty näkökohtia ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuudesta ja tarkasteltu niiden hyväksyttävyyttä perustuslakivaliokunnan käytännössä. Muutosesityksen useimpien säännösten on tarkoitus nimenomaan edistää perustuslain 16 §:n sivistyksellisten oikeuksien toteutumista ottaen huomioon myös perustuslain 121 §:n vaatimukset.

Koska kyse ei ole kokonaisuudistuksesta, katson tarkoituksenmukaiseksi esitysteknisesti kiinnittää huomiota seikkoihin säännöskohtaisesti. Nostan erityisesti esiin tarkastelussa muutosehdotukset koskien oppivelvollisuuslain 2 § momenttia (oppivelvollisuuden alkaminen ja päättyminen), 13 § (oppivelvollisen eronneeksi katsominen, liittyen myös voimassa olevan lain 7 §:n 2 momenttiin sekä muihin ehdotettuihin lakimuutoksiin), 16 § (oikeus maksuttomaan koulutukseen), 17 § (maksuttomuuden laajuus, liittyen 16 §:n muutokseen) ja 23 § (tiedonsaantioikeus).

Esityksen vaikutukset perusoikeuksiin

Oppivelvollisuuden alkaminen ja päättyminen (2 §)

Nykyisin voimassa olevan oppivelvollisuuslain mukaan Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia. Hallituksen esityksen mukaan säännöstä on tarkoitus muuttaa siten, että oppivelvollisuuslain ulkopuolelle rajattaisiin ne lapset, joiden maassa oleskelun peruste on nimenomaan opiskelu. Lisäksi vakinaisesti asuvaksi täsmennettäisiin soveltamiskäytännön mukaisesti kotikuntalain mukaisen kotikunnan omaava. Säännöksen sanamuodon mukainen muotoilu perustuisi kahden ehdon yhtäaikaiseen täyttymiseen, jolloin lapsi olisi oppivelvollinen, ja täten oikeutettu myös ns. maksuttomaan toisen asteen koulutukseen: *jos hänellä olisi kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa ja hänen maassa oleskelunsa peruste olisi muu kuin opiskelu*. Perusopetuslain 31 § sääntelee erikseen perusopetuksen maksuttomuudesta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan rajattavan oppivelvollisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle sellaiset Suomessa opiskelutarkoituksessa oleskelevat henkilöt, joilla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta ja jotka on oppivelvollisuuslain mukaan näin ollen katsottu oppivelvollisiksi ja oikeutetuiksi myös maksuttomuuteen toisen asteen koulutuksessa materiaaleineen. Nykyisin oppivelvollisuuslain soveltamisalan ulkopuolella ovat ne Suomessa opiskelutarkoituksessa oleskelevat henkilöt, joilla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa. Ehdotetulla muutoksella kaikki Suomessa opiskelutarkoituksessa oleskelevat alaikäiset henkilöt olisi tarkoitus asettaa yhdenvertaiseen asemaan siitä riippumatta, onko heillä kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta vai ei. Lakiehdotukseen sisältyy aiheellinen siirtymäsäännös niiden kohdalla, jotka jo opiskelevat maassa tiettyä toisen asteen koulutusta.

Hallituksen esityksessä ehdotusta perustellaan sillä, että kotikunnan saaminen perustuu hakemukseen ja Suomessa voi tilapäisesti oleskella myös ilman kotikuntaa. Näin kotikunnan omaavaa, mutta opiskelutarkoituksessa Suomeen saapunutta opiskelijaryhmää, ei asetettaisi erilaiseen asemaan perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyillä lähtökohtaisesti kielletyillä erotteluperusteilla, vaan ehdotetun muutoksen myötä kaikki opiskelutarkoituksessa Suomessa oleskelevat olisivat kotikuntastatuksesta ja iästä riippumatta yhdenvertaisessa oikeudellisessa asemassa. Hallituksen esityksessä opiskelutarkoituksella katsotaan olevan määräävämpi vakinaista asumista ja samanlaista tosiasiallista oikeusasemaa määrittävä tekijä kuin kotikuntalain mukaisen kotikunnan olemassaololla, koska jälkimmäinen voi olla osin sattumanvaraista.

Hallituksen esityksessä on tarkasteltu lähemmin sitä, miten kotikuntalain mukainen kotikunta määräytyy ja myös lähtökohtaisesti kunnan asukkaan ja jäsenen asemaa. Ehdotettu oppivelvollisuuslain muutos asettaisi kunnan asukkaina olevat lapset eriarvoiseen asemaan sen suhteen, mihin heidän oleskelunsa Suomessa ja kunnassa perustuu. Tätä määräävämpänä seikkana pidetään heidän oleskelunsa perustetta Suomessa. Lailla säädettäisiin eron tekemisestä kunnan asukkaaseen kohdistuvassa ei vain velvoitteissa vaan myös palvelussa. Kunnan asukkaiden osalta on tehty monenlaisia eroja lainsäädännössä, mutta erojen tekemisen tulee perustua hyväksyttävään tarkoitukseen. Kunnan asukkaana olevien lasten kohtelun eroa oppivelvollisuudessa perustellaan sillä, onko lapsen oleskelu Suomessa ja kunnassa tapahtunut jo ennen opiskeluun hakeutumista vai onko Suomeen ja kuntaan tulon peruste ollut opiskeluun hakeutuminen. Näitä alaikäisiä lapsia kohdellaan siis eri tavoin velvoitteen ja sen valvonnan sekä oikeuksien ja maksuttomuuden osalta.

Yleisenä säännöksen tulkinnan ohjeistuksena opiskelutarkoituksessa oleskelussa käytettäisiin sitä, onko peruskoulu suoritettu Suomessa vai muualla. Jos opiskelija olisi suorittanut Suomessa perusopetuksen oppimäärän, koulutuksen järjestäjän ei tarvitsisi lähtökohtaisesti selvittää asiaa erikseen eikä opiskelijan antaa tästä selvitystä. Tällöin lähtökohtaolettama olisi se, että maassaolon peruste on muu kuin opiskelu. Ilmeisesti tilanteissa, joissa Suomen kansalainen on suorittanut peruskouluasteensa muussa maassa kuin Suomessa, ja haluaa palata jatko-opiskeluvaiheessa Suomeen, ensisijainen maassaolon peruste ei olisi kuitenkaan opiskelutarkoitus. Jos perusopetus on suoritettu toisessa maassa, lähtökohtaisesti näyttö muussa tarkoituksessa opiskelusta hallituksen esityksessä todetaan esitettävän esimerkiksi oleskeluoikeuden rekisteröintiin ja oleskelulupaan liittyvillä asiakirjoilla.

Hallituksen esityksessä oppivelvollisuuden rajausta ja käytännössä siis toisen asteen maksuttomuutta ei perustella niinkään taloudellisilla syillä kuin käytännön valvonnan vaikeuksilla. Hallituksen esityksessä todetaan (s. 7), että oppivelvollisuuslaissa säädettyä ohjaus- ja valvontavastuuta ei kuitenkaan voida pitää tarkoituksenmukaisena tilanteessa, jossa henkilö on hakeutunut Suomeen vapaaehtoisesti suorittamaan tiettyä koulutusta. Lisäksi todetaan, että Suomeen opiskelutarkoituksessa tulevat alaikäiset oleskelevat maassa kuitenkin pääsääntöisesti ilman huoltajiaan, joten huoltajan on käytännössä hankalaa valvoa oppivelvollisuuden suorittamista. ”Lisäksi oppilaitoksen ja huoltajan välinen yhteydenpito voi olla kielitaitoon liittyvien kysymysten vuoksi haasteellista.” Kuitenkin vaikuttaa siltä, että koulutuksen järjestäjälle tulee ylimääräistä työtä sen selvittämisestä, että tietovarannon mukainen maksuttomuustieto on oikea, kun nykyisin päättely on voitu tehdä melko suoraan kotikunta-merkinnän perusteella. Jatkossa tulee ottaa huomioon myös opiskelijan maassaolon peruste, jota tietoa ei ole saatavilla Opetushallituksen ylläpitämistä rekistereistä. Selvitysvelvollisuus muusta kuin opiskelutarkoituksesta toisi lisätyötä, mutta toisaalta sen ei todeta koskevan kovin merkittävää määrää

opiskelijoita. Rajausta kuitenkin yksinkertaistaisi koulutuksen järjestäjien yhteydenpito- ja ilmoittamisvelvoitteita ulkomailla asuvien huoltajien kanssa. Hallituksen esityksessä annetaan ymmärtää, että lakia säädettäessä olisi ollut jo tarkoitus, että opiskelutarkoituksessa Suomessa oleskelevat henkilöt eivät kuuluisi lain soveltamisalan piiriin. ”Laajennetun oppivelvollisuuden lähtökohtana on ollut, että Suomeen opiskelutarkoituksessa tulevat henkilöt eivät tulisi laajennetun oppivelvollisuuden piiriin, sillä näiden henkilöiden osalta on perustelua säilyttää opiskelun vapaaehtoisuus.”

Suomeen opiskelutarkoituksessa tulevalle alaikäisellä voi olla muutenkin enemmän haasteita kuin keskimäärin muilla opiskelijoilla, joten ehdotus ei ole kokonaisuudessaan lapsen edun mukainen. Lisäksi opiskelutarkoituksen määrittäminen saattaa osoittautua tulkinnanvaraisemmaksi kriteeriksi kuin kotikunnan olemassaolo. Ongelmalliseksi voi osoittautua myös se, että jos alkuperäinen peruste Suomeen saapumisesta opiskelutarkoituksessa tulee määrääväksi, eikä se ota huomioon mahdollista oleskelun perusteen muuttumista. Jos oleskelun tarkoitus muuttuu opiskelun aikana, tämä tulisi jotenkin huomioida, kuten tilanteet, joissa lapsi jää kokonaan ilman huoltajia tai lähtömaan olosuhteet muuttuvat. Lisäksi voi olla olemassa muitakin erityisiä syitä, jotka ovat puoltaneet lapsen opiskelua Suomessa.

Hallituksen esityksessä todetaan muuttuneista olosuhteista vain yleisesti, että toisen asteen opinnot aloittavan opiskelijan oppivelvollisuus ja oikeus maksuttomaan kouluopetukseen arvioidaan tyypillisesti opintojen alkaessa. Koulutuksen järjestäjä ei tarkastele opiskelijan oppivelvollisuutta opintojen aikana, joten jos opiskelijan maassaolon peruste muuttuisi opintojen aikana, tulisi opiskelijan itse ilmoittaa tästä koulutuksen järjestäjälle. Hallituksen esityksessä todetaan, että olisi opiskelijan intressissä ilmoittaa tästä olosuhteen muutoksesta, koska oppivelvollisuuden myötä hän tulisi oikeutetuksi myös oppivelvollisuuslaissa tarkoitettuun maksuttomaan koulutukseen. Hallituksen esitys jättää edelleen varsin avoimeksi ne tilanteet, milloin olosuhteet ovat riittävästi muuttuneet siten, että oleskelun peruste on muu kuin opiskelu ja että opiskelija ymmärtää vaatia uuden ratkaisun tekemistä omalla kohdallaan.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa 28 artiklassa tehdään sinänsä ero perusasteen ja toisen asteen koulutuksen kanssa. Sopimusvaltioiden on tehtävä pakolliseksi perusasteen koulutus, jonka tulee olla maksutta kaikkien saatavilla. YK:n lapsen oikeuksien komitea (UNCRC) on antanut yleiskommentin sopimuksessa taatuista oikeuksista koskien ilman huoltajaa olevien ja perheestään eroon joutuneiden lasten kohtelusta kotimaansa ulkopuolella (2005).¹ Yleiskommentti koskee lähinnä

¹ Yleiskommentti nro 6 (2005). Ilman huoltajaa olevien ja perheestään eroon joutuneiden lasten kohtelu kotimaansa ulkopuolella. YK:n lapsen oikeuksien komitea. 39. istunto, Geneve, 12. toukokuuta – 3. kesäkuuta

kriisitilanteisiin liittyen ilman huoltajaa olevien ja perheestään eroon joutuneiden lasten tilannetta, jotka asuvat muussa kuin kansalaisuusmaassaan. Yleiskommentissa kuitenkin todetaan, että se koskee kaikkia tällaisia lapsia riippumatta heidän oleskelunsa luonteesta ja ulkomailla oleskelunsa syistä sekä siitä, ovatko he ilman huoltajaa vai joutuneet eroon perheestään.

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa nro 6 kiinnitetään huomiota yleisesti syrjinnän kieltoon se perusteella, että lapsi on ilman huoltajaa tai joutunut eroon perheestään tai että hän on pakolainen, turvapaikanhakija tai siirtolainen. Yleiskommentissa nro 6 todetaan tämän lisäksi, että täysimääräinen pääsy koulutukseen edellyttää (yleissopimuksen 28 artikla, 29 artiklan 1 kohdan c alakohta ja 30 ja 32 artiklat), että valtioiden pitäisi varmistaa, että pääsy koulutukseen säilyy siirtymisprosessin kaikissa vaiheissa. Jokaisella ilman huoltajaa olevalla ja perheestään eroon joutuneella lapsella on oltava oikeusasemastaan riippumatta täysimääräinen pääsy koulutukseen maassa, johon he ovat saapuneet. Tällainen pääsy on tarjottava ilman syrjintää. Lapsen oikeuksien sopimus sääntelee nimenomaan pakollisuutta perusasteen koulutuksessa (artikla 28) ja lähtökohtaisesti myös yleissopimuksen mukaisten velvoitteiden on katsottu koskevan perusopetusta. Yleiskommentit koskevat nimenomaan pääsyä, mutta toisaalta tähän ei saisi liittyä syrjintää, mikä toteutuu nyt sekä lapsen edun mukaisten valvontavelvoitteiden² ja ainakin osittain opintososiaalisten etujen muodossa toisen asteen koulutuksessa.

Oppivelvollisuuslakia aikaisemmin käsiteltäessä esillä olleessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten ratkaisussa Ponomaryovi v. Bulgaria (21.6.2011)³ ei pidetty mahdollisena niissä tapauksen olosuhteissa rajoittaa maksutonta toisen asteen opiskelua kolmannen maan kansalaiselta, koska nuoret (täyttivät 18-vuotta) olivat oleskelleet maassa jo pitkään ja oleskelun alkuperäinen peruste oli ollut heidän äitinsä avioliitto ja maahanmuutto tässä tarkoituksessa Bulgariaan. Ratkaisussa todettiin nimenomaan liittyen valtion harkintamarginaaliin, että se antaa mahdollisuuden rajata maksuttomuutta

2005. Suomenkielinen käännös 2015. Lapsiasiavaltuutetun toimisto. https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37288006/CRC_GC_2005_6_julkaisu.pdf/2227ab3c-8ee6-33f2-819b-b3ad9f54a52d/CRC_GC_2005_6_julkaisu.pdf?t=1465380593000.

² Opetuksen ja koulutuksen järjestäjällä on mahdollisuus lastensuojelulain mukaisiin toimenpiteisiin lastensuojelulain 25 §:n mukaisesti alle 18-vuotiaan kohdalla. Nuorisolain (1285/2016) 11 §:n mukaan koulutuksen järjestäjän on luovutettava tiedot nuoresta, joka keskeyttää opinnot ammatillisessa tai lukiokoulutuksessa.

³ Ratkaisu on esillä myös European Court of Human Rights. Guide on Article 2 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights. Right to education. Updated on 31 December 2021. Maksuttomuuden osalta on nostettu esiin seuraavaa: States may have legitimate reasons for curtailing the use of resource-hungry public services up to a point in the field of education, but not unreservedly. The State's margin of appreciation in this domain increases with the level of education, in inverse proportion to the importance of that education for those concerned and for society at large. Secondary education plays an ever-increasing role in successful personal development and in the social and professional integration of the individuals concerned. Any restrictions on access to it must not, in particular, have the effect of creating a discriminatory system in breach of Article 14 of the Convention (Ponomaryovi v. Bulgaria).

tilanteissa, joissa on nimenomaan tarkoitus hyödyntää koulujärjestelmän maksuttomuutta. Ratkaisussa tarkastellaan myös erilaisia koulu- ja opiskeluasteita, joiden suhteen todetaan toisen asteen opetuksen jäävän eräänlaiseen välimaastoon lähtökohtaisesti kaikille ilmaisen ja tarjolla olevan perusopetuksen ja maksullisuuden mahdollistavan yliopisto-opetuksen välille.

Suomessa oppivelvollisuuden rajoittaminen merkitsee samalla myös maksuttomuuden rajoittamista toisen asteen koulutuksessa. Lisäksi oppivelvollisuuslain 2 §:n säännös koskee oppivelvollisuusaikaa kokonaisuudessaan,⁴ vaikka onkin varsin epätodennäköistä vain peruskouluopintoihin hakeutuminen⁵. Hallituksen esityksen rajauksen perustelut ovat lähinnä se, että nykyään on sattumanvaraista se, onko lapsella tai nuorella kotikunta Suomessa vai ei ja tuleeko hän oppivelvollisuuden piiriin sen seuraamuksineen. Näissä tilanteissa on ollut kuitenkin valinnanvapaus asiassa lapsella ja nuorella huoltajineen kotikuntalain muodostamine rajoineen. Jos perusteena ovat kunnan asukkaaksi hakeutumisen sattumanvaraisuus ja käytännön vaikeudet oppivelvollisuuden valvonnassa erikoisesti huoltajien kanssa, ja täten heikennetään lapsen ja nuoren yhdenvertaisuutta muihin opiskeleviin ja kunnan asukkaina oleviin lapsiin nähden, voidaan kysyä sääntelyn suhteellisuudesta tavoitteisiin nähden. Säännöksen kohdalla joudutaan jatkossa tulkitsemaan sitä, onko oleskelun peruste muu kuin opiskelu ja onko tarkoitus tulkita sitä, onko kyse ensisijaisesta perusteesta vai ei ja huomioida myös mahdollisen perusteen muuttuminen opiskeluaikana verrattuna kotikuntalain mukaiseen kotikunnan olemassaoloon. Kotikuntalain käyttäminen säännöksen pohjana, vaikka onkin selkeä lainsäädäntöratkaisu ja sovelletun oikeustilan mukainen, voi osoittautua ongelmalliseksi joidenkin lasten tilanteissa.

⁴ Oppivelvollisuuslain ehdotettu muotoilu sanamuodoltaan rajaa oppivelvollisuuden ulkopuolelle kaikki ne lapset, joilla ei ole kotikuntaa Suomessa. Kunta on kuitenkin edelleen velvollinen järjestämään perusopetusta alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille (perusopetuslaki 4 §). Oppivelvollisuus on ollut taas Suomessa vakinaisesti asuvilla lapsilla. Lähtökohtaisesti vakinaisiksi asuviksi on katsottu jo nyt ne, joilla on kotikuntalain mukainen kotikunta, joten käytännössä oikeustila ei tulisi tämän suhteen muuttumaan. Säännökset oikeuden ja velvollisuuden välillä eriytyvät sanamuodoltaan aikaisempaa enemmän toisistaan, jonka tulkinnallisia vaikutuksia on vaikea arvioida. Jo aikaisemmin on todettu soveltamisongelmia perusopetuslain mukaisten oikeuksien toteutumisessa. Kotikuntalain mukainen kotikunta voi kuitenkin puuttua lapselta erinäisistä syistä pitkänkin aikaa, jolloin oppivelvollisuutta ei ole, mutta oikeus opetukseen kuitenkin katsotaan olevan riippumatta kotikunnan olemassaolosta. Ylimmät laillisuuden valvojat ovat puuttuneet tähän asiaan toistuvasti (esim. AOA 21.7.2015 Dnro 1633/4/14; OKA 12.08.2016 Dnro OKV/1154/1/2015, OKV/1213/1/2015).

⁵ Teoreettisesti voisi olla mahdollista, että Suomeen opiskelutarkoituksessa voisi tulla myös esimerkiksi yläkoululainen ja nuorempikin huoltajansa kanssa, ja he eivät välttämättä olisi tällöin oppivelvollisuuden piirissä, mikä ei olisi välttämättä sopusoinnussa lasten oikeuksien yleissopimuksen 28 artiklan kanssa, jonka mukaan sopimusvaltiot tekevät pakolliseksi perusasteen koulutuksen. Pysyvästi asuva eli kotikunnan omaava opiskelutarkoituksessa tullut ei olisi oppivelvollinen. Oppivelvollisuuden ulkopuolella on nytkin jo pitemmän aikaa oleskeleva, ilman asuinkuntaa oleva lapsi. Kansainvälisesti harkintamarginaalissa on nähty olennaiseksi oikeuden tarjoaminen, vaikka 28 artiklan lähtökohta onkin pakollisuudessa, mutta se ei määrittele tarkemmin lapsen oleskelun aikaa, mistä lähtien perusasteen opetuksen tulisi olla pakollista, koska säännös on lähtökohtaisesti suunnattu yleensä pakollisen opetuksen tarjoamiseen.

Oppivelvollisen eronneeksi katsominen (13 §, liittyen myös voimassa olevan lain 7 §:n 2 momenttiin sekä muihin ehdotettuihin lakimuutoksiin)

Oppivelvollisuuslain 7 §:n 1 momentin mukaan oppivelvollisella on muun muassa oikeus keskeyttää oppivelvollisuuden suorittaminen *määräajaksi* oppivelvollisuuden suorittamisen estävän pitkäaikaisen sairauden tai vamman vuoksi. Lain 7 §:n 2 momentin mukaan oppivelvollisella on oikeus keskeyttää oppivelvollisuuden suorittaminen *toistaiseksi*, jos oppivelvollisuuden suorittamisen estävä sairaus tai vamma on *luonteeltaan pysyvä*. Päätös oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämisestä tehdään hakemuksesta, ja ennen päätöksen tekemistä tulee selvittää, onko oppivelvollisuuden suorittaminen 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa mahdollinen yksilöllisten valintojen, yksilöllistämisen, välttämättömien tukitoimien tai kohtuullisten mukautusten avulla. Koulutuksen järjestäjä päättää oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämisestä, jonka jälkeen koulutuksenjärjestäjä ilmoittaa oppivelvollisen yksilöinti- ja yhteystiedot oppivelvollisen asuinkunnalle, jos oppivelvollisuuden suorittaminen keskeytetään toistaiseksi.

Ehdotuksen 13 §:n kohdalla on tarkoitus muuttaa lähinnä käsitteistöä, jonka mukaan ilmoitus ei koske keskeytymistä vaan eronneeksi katsomista. Kyse olisi tältä osin teknisestä muutoksesta, koska myös lain 8 §:ssä ja 13 §:n otsikossa käytetään jo eroamista käsitteenä. Sen sijaan olennainen muutos olisi se, että eroaminen olisi tarkoitus ulottaa 7 §:n 2 momentin mukaisiin tilanteisiin, jolloin oppivelvollisella olisi oikeus keskeyttää oppivelvollisuuden suorittaminen toistaiseksi, jos oppivelvollisuuden suorittamisen estävä sairaus tai vamma on luonteeltaan pysyvä. Todettakoon kuitenkin, että hallituksen esityksessä oppivelvollisuuslaiksi pidettiin jo alkujaan mahdollisena, että oppivelvollisuuslain 7 §:n 2 momentin toistaiseksi tapahtuva keskeytyminen ei olisikaan lopullinen (HE 173/2020 vp, s. 162). ”Vaikka oppivelvollisuuden suorittaminen olisi 2 momentin nojalla keskeytetty toistaiseksi, oppivelvollisella olisi kuitenkin aina oikeus palata suorittamaan oppivelvollisuuttaan, jos olosuhteet muuttuvat.” Toistaiseksi tapahtuvaa keskeyttämistä oppivelvollisuuslain hallituksen esityksessä perusteltiin nimenomaan sillä, että jos mahdollisuutta toistaiseksi tapahtuvaan keskeyttämiseen ei olisi, oppivelvollinen joutuisi aina määräajan päätyttyä hakemaan uudelleen oppivelvollisuuden keskeyttämistä ja esittämään uudelleen selvitystä asiassa. ”Pysyväisluontoisen esteen kohdalla olisi myös vaikea määritellä keskeyttämisen kestoa.”

Hallituksen esityksessä ei sinänsä todeta, että oikeus palata suorittamaan oppivelvollisuutta koskisi keskeytettyä koulutusta vaan yleensä oppivelvollisuutta. Nykyisessä hallituksen esityksessä tilannetta pidetään siten pysyvänä, että se mahdollistaisi tosiasiallisesti opiskelupaikan menettämisen. Nimenomaan tulee korostaa sitä, että kuten alkujaan oppivelvollisuuslakia säädettäessä, että toistaiseksi

tapahtuva keskeyttäminen olisi aina määräaikaiseen keskeyttämiseen nähden toissijaista. Toistaiseksi tapahtuvan keskeyttämisen sijaan tulisi ensisijaisesti tehdä toistuviakin määräaikaisia keskeyttämisiä, ja antaa asiaa koskevaa huolellista neuvontaa. Selvittämisvelvollisuus yksilöllisiä mukautuksia koskee kuitenkin vain lähinnä määräaikaista keskeyttämistä.

Säädösteknisesti oppivelvollisuuden toistaiseksi keskeyttäminen ja tästä suoraan eronneeksi katsominen on tarkoitus toteuttaa hajautetusti oppivelvollisuuslaissa ja koulutuskohtaisissa laeissa. Tämä entisestään korostaa neuvonnan tarvetta.

Oppivelvollisuuslain 7 §:n 2 momentin mukaisessa tilanteessa päätös oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämisestä tehdään hakemuksesta. *Keskeyttämiss päätöksen jälkeen oppilaan katsottaisiin eronneen automaattisesti*, josta säädettäisiin perusopetuslain 46 a §:ssä, lukiolain 24 §:ssä, ammatillisesta koulutuksesta annetussa lain 97 §:ssä, tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain 18 §:ssä ja vapaasta sivistystyöstä annetussa lain 25 i §:ssä. Erillistä päätöstä eronneeksi katsomisesta ei enää tehtäisi oppivelvollisuuden suorittamisen tultua keskeytetyksi. Opiskelijan ja hänen huoltajansa kannalta keskeyttämiss päätökseen tulisi sisällyttää myös se, että keskeyttäminen tarkoittaa myös eroamista, eikä opintoja voida enää jatkaa esteen mahdollisesti poistuttua.

Vaikka keskeyttämiss päätöksen tekeminen tehdään hakemuksesta, on kuitenkin aiheellista kiinnittää huomiota yleensä muutoksenhaun sääntelyyn. Muutoksenhaku päätökseen tapahtuu lain 24 §:n 1 momentin mukaan ensivaiheessa hakemalla oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämisestä oikaisua aluehallintovirastolta 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Ottaen vielä huomioon lyhyet muutoksenhakuajat, joissa poiketaan tavanomaisesta hallintolain 30 päivän oikaisuvaatimusajasta ja valituksen kohdalla lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädetyn 30 päivän valitusajasta, on vaara, että vaikeassa elämäntilanteessa olevan lapsen, nuoren ja hänen huoltajiensa oikeusturva saattaa vaarantua.⁶ Vaara on nimenomaan siinä, että käykö kaikille osapuolille selviksi erot määräaikaisen keskeyttämisen ja toistaiseksi tapahtuvan keskeyttämisen välillä, kun jälkimmäinen vaihtoehto ei anna enää mahdollisuuksia jatkaa opintoja kuin

⁶ Todettakoon, että lyhyt oikaisuvaatimus- ja valitusaika vaikuttaa olevan lähtöisin perusopetuslain pidennettyä oppivelvollisuutta koskevan päätöksen muutoksenhakuajasta sekä ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa ja lukiolaissa säädetystä muutoksenhakuajasta opiskeluoikeuden väliaikaisesta keskeyttämisestä ja opiskelijaksi ottamista koskevista päätöksistä. Alkujaan perusopetuslain muutoksenhaku aika oli yleinen 30 päivää haettaessa muutosta lääninhallituksesta ja/tai hallinto-oikeudesta yleisellä viittauksella hallintolainkäyttöläkiin. Sittemmin oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönoton yhteydessä aluehallintovirastoon, otettiin yleishallinto-oikeudesta poikkeava 14 päivän määräaika ja myös oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säättämisen jälkeen poikkeava 14 päivän valitusaika.

uudelleen pyrkimisen kautta. Perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan toteutuminen on varmistettava sekä annettavalla neuvonnalla että sillä, että päätöksestä käy selkeästi ilmi se, että toistaiseksi tapahtuva oppivelvollisuuden keskeyttäminen sisältää myös eroamisen. Olisi varmistettava, että tällaisen keskeyttämis päätöksen sisältöön hallintolain 44 §:n 1 momentin mukaisesti kirjataan myös yksilöity tieto eroamisesta.

Oikeus maksuttomaan koulutukseen (16 §) ja maksuttomuuden laajuus (17 § liittyen 16 §:n muutokseen)

Oppivelvollisuuslain opetuksen maksuttomuutta säänteleviä 16 ja 17 §:iä on tarkoitus muuttaa siten, että *maksuttomuuden pidentämistä ei tehtäisi ilman hakemista*. Lisäksi maksuttomuuden pidentämistä voitaisiin hakea vasta opintojen loppuvaiheessa, jos näyttää siltä, että oppivelvollisuuslain 16 §:n 1 momentin mukainen maksuttomuuteen oikeuttava aika ei tule riittämään. Vastaava muutos tehtäisiin maksuttomuuden laajuutta koskevaan säännökseen.

Voimassa olevan sääntelyn mukaan 7 §:n tilanteissa oikeutta maksuttomaan opetukseen jatketaan automaattisesti. Koska nämä tilanteet ovat lueteltu säännöksessä, ja osa tilanteista on nimenomaan yhdenvertaisuutta edistäviä, on varmistettava se, että maksuttomuuden jatkaminen ei ole harkinnanvaraista pitkäaikaisen sairauden tai vamman sekä äitiys- isyys- tai vanhempainvapaan ajalta. Joihinkin perusteisiin saattaa liittyviä enemmän tulkinnanvaraisia näkökohtia antaen viranomaiselle enemmän harkintavaltaa.

Kuuden kuukauden määräaika mahdollistaa päätösten tekemisen ennen seuraavan lukukauden alkamista. Päätökset tulisi kuitenkin tehdä riittävän joutuisasti maksuttomuuden pidentämisestä, jotta opiskelijalle ei jäisi epäselvyyttä asiassa opintojen jatkamista harkitessaan.

Tiedonsaantioikeus (23 §)

Oppivelvollisuuslain tiedonsaantioikeutta koskevaa sääntelyä on tarkoitus muuttaa useammalla tavalla laajentaen sekä ohjaus- ja valvontavastuussa olevan asuinkunnan että koulutuksenjärjestäjän tiedonsaantioikeuksia. Ensinnäkin sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että ”kun oppivelvollisesta tehdään 11 §:n 4 momentissa tai 13 §:n 1 momentissa tarkoitettu ilmoitus asuinkunnalle, koulutuksen järjestäjän on salassapitosäännösten estämättä toimitettava asuinkunnalle 14 §:ssä säädetyn ohjaus- ja valvontavastuun toteuttamiseksi sekä opiskelupaikan osoittamiseksi välttämättömät tiedot.” Myös asuinkunnalle säädetään näiden *välttämättömien* tietojen saaminen pyynnöstä.

Edelleen *asuinkunnan oikeudesta tietoihin* säädettäisiin siitä, että oppivelvollisen asuinkunnassa oppivelvollisuuden ohjaus- ja valvontavastuuta hoitavalla on oikeus salassapitosäännösten estämättä

saada 14 §:ssä säädetyn ohjaus- ja valvontavastuun toteuttamiseksi sekä opiskelupaikan osoittamiseksi välttämättömät tiedot opiskeluhuoltotoihin osallistuvilta.

Hallituksen esityksessä todetaan otettavan huomioon henkilötietojen ja erityisten henkilötietojen käsittelyä koskevissa säännöksissä huomioon perustuslain yksityisyyden suojan sekä yleisen tietosuoja-asetuksen ja tiedonhallintalain vaatimukset henkilötietojen käsittelystä ja suojasta. Tietojen luovuttamisvelvollisuutta koskeva sääntely turvaisi myös oppivelvollisen sivistyksellisiä oikeuksia, sillä tietoja käytettäisiin sen varmistamiseksi, että oppivelvollisella olisi mahdollisuus suorittaa oppivelvollisuutensa ja saada erityisten tarpeidensa mukaista tukea.

Tiedonsiirtoa koskevaa vastaavantyyppistä sääntelyä on jo nyt oppivelvollisuuslaissa. Tätä ennen vastaavantyyppinen sääntely toteutettiin jo varhaiskasvatuslaissa, kun siirryttiin varhaiskasvatuksesta toiseen varhaiskasvatukseen tai perusopetukseen. Varhaiskasvatuslain (540/2018) 41 §:n 3 momentin mukaan, jos lapsi siirtyy toisen varhaiskasvatuksen järjestäjän tämän lain mukaisesti järjestämään varhaiskasvatukseen tai perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen tai perusopetukseen, aikaisemman varhaiskasvatuksen järjestäjän on salassapitosäännösten estämättä viipymättä toimitettava lapsen varhaiskasvatuksen järjestämisen kannalta välttämättömät tiedot uudelle varhaiskasvatuksen järjestäjälle taikka varhaiskasvatuksen ja opetuksen järjestämisen kannalta välttämättömät tiedot esiopetuksen tai perusopetuksen järjestäjälle. Vastaavat tiedot voidaan antaa myös varhaiskasvatuksen, esiopetuksen tai perusopetuksen järjestäjän pyynnöstä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 17/2018 vp) liittyen hallituksen esitykseen varhaiskasvatuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 40/2018 vp) kiinnitettiin erityistä huomiota varhaiskasvatuksen tietovarantoon ja siitä annettaviin tietoihin.

Hallituksen esityksessä säännöstä perusteltiin sillä, että lapsen tuen joustavan järjestämisen kannalta olisi suotavaa, ettei jo varhaiskasvatuksessa lapsen tukemiseksi tehtyä työtä tarvitsisi aloittaa perusopetuksessa alusta. ”Tarkoituksena on, että lapsen tarvitsemat tukitoimet eivät viivästyisi toimijan vaihtumisen vuoksi. Toisaalta välttämättömyysvaatimus edellyttää, että tiedoilla on merkitystä siirtymishetkellä. Esimerkiksi lapselle aiemmin annettuja eri tukitoimenpiteitä, joiden tarve on loppunut, ei voida pitää välttämättöminä varhaiskasvatuksen ja opetuksen järjestämiseksi.” Tietojen luovuttamisesta on myös etukäteen informoitava lapsen huoltajia ja pyynnöstä perusteltava tietojen luovutuksen syy ja tuleva käyttötarkoitus (HE 40/2018 vp, s. 109–110). Opetuksen järjestäjän oppivelvollisuuslain nykyiset tiedonsaantioikeudet vaikuttavat perustuvan tähän sääntelymalliin ja nyt myös ehdotetut asuinkunnan ja asuinkunnassa oppivelvollisuuden ohjaus- ja valvontavastuuta hoitavan tiedonsaantioikeudet.

Oppivelvollisen asuinkunnan tiedonsaantioikeuden sääntelyn ohella ehdotetaan *myös koulutuksen järjestäjän tiedonsaantioikeuksien lisäämistä*. ”Perusopetuksen järjestäjän on toimitettava uudelle koulutuksen järjestäjälle perusopetuslain 17 §:n mukainen päätös erityisestä tuesta ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 67 §:n 3 momentissa ja tutkintokoulutukseen valmentamasta koulutuksesta annetun lain 22 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Päätös on toimitettava myös koulutuksen järjestäjän pyynnöstä.” Hallituksen esityksen mukaan erityisten henkilötietoryhmien vaatima sääntelyn tarkkarajaisuus toteutettaisiin välttämättömien tietojen sijaan säätämällä siitä, minkä tiedon siirtäminen olisi ylipäänsä mahdollista, ja tämän katsotaan olevan vieläkin tarkempaa säätämistä.

Sääntelyratkaisu, jossa kerrotaan yksilöidysti tieto, joka siirretään, vaikuttaa tarkkarajaiselta, mutta lähemmin tarkasteltaessa siihen liittyy joitakin ongelmia. Säännöksessä viitattaisiin perusopetuslain 17 §:n mukaiseen erityisen tuen päätökseen. Perusopetuslain 17 §:ssä säädetään erityisen tuen kirjallisesta päätöksestä, joka tarkistetaan ainakin toisen vuosiluokan jälkeen sekä ennen seitsemännelle vuosiluokalle siirtymistä. Päätös saattaa olla näin ollen jo kolme vuotta vanha. Ehdotetun oppivelvollisuuslain muutoksen mukaan ”perusopetuksen järjestäjän on toimitettava uudelle koulutuksen järjestäjälle perusopetuslain 17 §:n mukainen päätös”. Säännösmuotoilussa ei oteta kantaa siihen, että onko päätös voimassa oleva vai ei. Tarve voi loppua, jolloin erityisen tuen päätös raukeaa. Lapsi ja nuori kehittyä, jolloin rauennut päätös voi olla tarpeettomasti leimaavaa uudessa opiskelupaikassa. Erityisen tuen päätös on lähtökohtaisesti määräaikainen, joten voi olla, että ei ole ollut voimassa perusopetuksen loppuun asti. Hallituksen esityksessä todetaan, että tiedot voitaisiin luovuttaa, koska säännel-täisiin riittävän tarkkarajaisesti siitä, että kyse olisi perusopetuslain 17 §:n erityisen tuen ratkaisusta. Säännöksessä tulisi olla ainakin selvästi se, että sen tulisi olla edellisessä perusopetuksessa edelleen voimassa olleesta eikä rauenneesta erityisen tuen päätöksestä. Sen tulee olla sellainen erityisen tuen päätös, joka on ollut voimassa vielä peruskoulun päättymiseen asti. Kaikkien perusopetuslain mukaisten erityisen tuen päätösten toimittaminen ei ole välttämätöntä.

Säännösehdotuksessa puhutaan päätöksestä, eli onko kyseessä varsinainen päätös vai sisältääkö se mahdollisesti myös päätöksen tueksi hankitut selvitykset. Jos sääntelyssä lähdettäisiin voimassa olevan päätöksen toimittamisvelvollisuudesta, ulottuuko tämä automaattisesti myös kaikkiin hankittuihin selvityksiin, jotka eivät välttämättä olisi siis yleensä valitun sääntelyvaihtoehdon mukaan välttämättömiä. Erityisen tuen päätökseen liittyy pedagogisia selvityksiä, psykologin tai lääketieteen lausuntoja tai vastaavia sosiaalisia selvityksiä. Osan aineiston käyttöön on voitu saada huoltajan lupa. Sinänsä pedagoginen selvitys ja lausunnot käyvät ilmi erityisen tuen päätöksen perusteluista, mutta ei välttämättä koko laajuudessaan sisältäen myös mahdollisesti laajemmin muita erityisiä ja arkaluonteisia yksityisyyden suojaan kuuluvia tietoja.

Säännöstä lakiin ammatillisesta koulutuksesta perustellaan tarpeella ja että vastaava sääntely on jo tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain 22 §:ssä. Säännöksessä kuitenkin todetaan, että jos perusopetuksesta siirtyvälle oppivelvolliselle on tehty perusopetuslain 17 §:n mukainen päätös erityisestä tuesta, on koulutuksen järjestäjän selvitettävä ja arvioitava opiskelijan erityisen tuen tarve perusopetuksen aikana tehdyn erityisen tuen päätöksen pohjalta. Oikeus tietojen saantiin todetaan perustuvan oppivelvollisuuslain 23 §:ään.

Sinänsä ammatilliseen koulutuksesta annettuun lakiin tehty ehdotus 67 §:ään vastaisi tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain 22 §:n sääntelyä, eli koulutuksen järjestäjän olisi arvioitava opiskelijan erityisen tuen tarve perusopetuksen aikana tehdyn perusopetuslain 17 §:n erityisen tuen päätöksen pohjalta. Mutta nyt säädettäisiin perusopetuksen järjestäjälle velvollisuus toimittaa päätös erityisestä tuesta sekä ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 67 §:n 3 momentissa että tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain 22 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa.

Erityisen tuen päätöksen siirtämisen sääntely ei olisi kuitenkaan ehdotetussa muodossa samanlainen, koska oppivelvollisuuslain 23 §:ssä säädetään välttämättömistä tiedoista eikä koulutuksen järjestäjän velvollisuudesta siirtää automaattisesti perusopetuslain 17 §:n mukainen päätös erityisestä tuesta kaikkien ammatillisen koulutuksen aloittavien kohdalla ilman tarpeellisuusharkintaa. Hallituksen esityksessä 22 §:ää perusteltiin myös sillä (HE 173/2020 vp, s. 210), että erityisen tuen päätöksen siirtämistä koskevalla sääntelyllä varmistettaisiin, että opiskelijan erityisen tuen tarve ja aiemmin käytetyt tukitoimet tulevat uuden koulutuksenjärjestäjän tietoon oppivelvollisen siirtyessä perusopetuksesta valmentavaan koulutukseen. Tällä tuetaan sujuvaa siirtymistä perusopetuksesta *nivelvaiheeseen*. Nyt esitetty laajennus ei kohdistuisi enää nivelvaiheeseen tutkintokoulutukseen valmentavana koulutuksena, vaan kaikkiin ammatillisen koulutuksen aloittaviin automaattisesti. Erityisen tuen päätös kohdistuu jossakin vaiheessa lähemmäs kymmeneen prosenttiin peruskoululaisista, mutta useilla tarve ei ole jatkuva. Yksityisyyden suojan näkökulmasta erityisen tuen päätöksen siirtäminen olisi säänneltävä tarkkarajaisesti.

Oulussa 1.6.2022

Kirsi Kuusikko

hallinto-oikeuden professori