

Teuvo Pohjolainen  
5.11.2025

**Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 143/2025 vp)**

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

## **1 Yleistä**

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia, lukiolakia, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia, oppivelvollisuuslakia sekä opiskelija- ja tutkijalakia. Esityksen mukaan ammatillisen koulutuksen järjestäjille avattaisiin mahdollisuus myydä tutkintoon johtavaa tilauskoulutusta siten, että koulutettavina ovat EU:n ja ETA:n kansalaiset.

Kolmansista maista tuleville opiskelijoille olisi lukuvuosimaksut lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa. Nämä opiskelijat eivät voisi olla valtionosuusrahoituksen perusteena jatkossa. Oppivelvollisuuslain soveltamisalaa ehdotetaan tarkennettavaksi rajaamalla soveltamisalan ulkopuolelle kolmansista maista tulevat Suomessa opiskelutarkoituksessa oleskelevat henkilöt. Ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin ja lukiolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset koulutuksen järjestäjien tiedonsaantioikeudesta hakijan ja opiskelijan oleskelulupatietoihin sekä koulutuksen

järjestäjien oikeudesta luovuttaa oma-aloitteisesti tietoja Maahanmuuttovirastolle. Opiskelija- ja tutkijalakia muutettaisiin siten, että oleskeluluvan myöntäminen opiskelua varten edellyttäisi koulutuksen järjestäjän määräämien maksujen suorittamista.

Esitys liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan ammatillisen koulutuksen järjestäjille avataan mahdollisuus myydä tutkintoon johtavaa tilauskoulutusta myös niin, että koulutettavina ovat EU- ja ETA-valtioiden kansalaiset vastaavalla tavalla kuin korkeakouluissa.

Esityksessä ehdotetaan oppivelvollisuuslain muuttamista siten, että kolmansien maiden kansalaiset, jotka oleskelevat Suomessa opiskelutarkoituksessa, eivät olisi oppivelvollisia. Ehdotetuilla muutoksilla olisi erityisesti merkitystä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden ja 16 §:n sivistyksellisten oikeuksien kannalta.

## **2. Esityksen taustaa**

Korkeakouluille on säädetty lukuvuosimaksuvelvollisuus kolmansista maista tuleville opiskelijoille. Korkeakoulut ovat kuitenkin havainneet kasvavissa määrin, että lukuvuosimaksuvelvollisuutta kierretään hankkimalla opintojen alkamisen jälkeen muu kuin opiskelijan oleskelulupa. Useimmiten hankitaan työntekijän oleskelulupa, koska muilla jatkuvilla oleskeluluvilla kuin opiskelijan oleskeluluvalla maassa oleskelevat eivät ole tällä hetkellä lukuvuosimaksuvelvollisia. Tästä syystä korkeakouluissa tulee 1.8.2026 voimaan säännösmuutos, jolla lukuvuosimaksun välttäminen oleskelulupaperustetta muuttamalla estetään. Toiselle asteelle on perusteltua esittää vastaavanlaista säännöstä.

Esityksen tavoitteena on asettaa lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjille velvoite kerätä lukuvuosimaksuja opiskelijoilta, jotka saapuvat opiskelemaan kolmansista maista. Näiden opiskelijoiden kouluttamiseen ei myönnettäisi jatkossa valtionosuusrahoitusta, joten koulutuksesta aiheutuvat kustannukset rahoitettaisiin opiskelijoilta perittävillä lukuvuosimaksuilla. Esityksen tavoitteena on julkisten varojen käytön hallinta sekä kuntien maksutaakan keventäminen. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa on kiinnitetty huomiota kuntien välisen rahoitusvastuun tasapuoliseen jakautumiseen. Toisin kuin korkeakouluissa, ehdotettaisiin toiselle asteelle

lukuvuosimaksuja myös kansalliskielillä toteutettavaan koulutukseen. Suomeen kolmansista maista saapuvat opiskelijat opiskelevat Suomessa pääsääntöisesti kansalliskielillä. Lukiokoulutuksessa kolmansista maista tulevat opiskelijat opiskelevat pelkästään kansallisilla kielillä. Esityksen valtiontaloudellisiin tavoitteisiin ei päästäisi, jos lukuvuosimaksut rajattaisiin vain englannin kielellä tapahtuvaan koulutukseen.

Esityksen tavoitteena on laajentaa koulutuksen järjestäjien oikeutta saada tietoa kolmansista maista tulevien henkilöiden oleskelupien tilanteesta ja perusteista. Lisäksi koulutuksen järjestäjille tulisi oikeus ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle epäillyistä väärinkäytöksistä.

Lisäksi esityksen tavoitteena on avata ammatillisen koulutuksen tilauskoulutus myös Euroopan talousalueen valtioiden kansalaisille Suomen osaajatarpeeseen vastaamiseksi. Tilauskoulutusta koskevia säännöksiä pyritään täsmentämään niin, että ammatillisen koulutuksen tilauskoulutusopiskelijoiden oikeusturvasta sovitaan entistä paremmin tilaajien ja koulutuksen järjestäjien välisillä sopimuksilla. Tavoitteena on myös selkeyttää sitä, että koulutuksen järjestäjä ei voi järjestää tilauskoulutusta, jos tilaajalla ei ole aitoa intressiä huolehtia opiskelijoiden oikeusturvasta ja kouluttautumisesta.

### **3. Esityksen suhde yhdenvertaisuuden perusoikeuteen ja sivistyksellisiin oikeuksiin**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi lukuvuosimaksuista kolmansista maista tuleville opiskelijoille lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa. Esityksessä ehdotetaan samalla oppivelvollisuuslain muuttamista siten, että kolmansien maiden kansalaiset, jotka oleskelevat Suomessa opiskelutarkoituksessa, eivät olisi oppivelvollisia.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin syrjintäkiellon mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Pykälän 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

*Perustuslain yhdenvertaisuussäntely ja syrjintäkielto eivät kiellä kaikenlaista erottelua ihmisten välillä. Olennaista on, voidaanko kulloinenkin sääntely henkilöiden asettamisesta eri asemaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (esim. PeVL 44/2010 vp, PeVL 18/2010 vp ja PeVL 46/2006 vp). Hyväksyttävän perusteen olemassaolo tekee eri asemaan asettamisen perustuslain näkökulmasta sallituksi niin välittömän kuin välillisen syrjinnän kieltoon nähden (PeVL 10/2003 vp).*

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on keskeisenä hyväksyttävänä perusteena pidetty erottelun tavoitteen liittymistä jonkun toisen perusoikeuden toteutumiseen. Hyväksyttävänä perusteena on pidetty myös muita merkittäviä julkisia tai yhteiskunnallisia intressejä.

*Perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään todennut, että valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon. (PeVL 32/2014 vp, s. 2 ja PeVL 25/2012 vp, s. 3/I, PeVL 44/2014 vp). Sääntely ei kuitenkaan saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa asetettujen velvoitteiden toteutumista.*

Erilaisen kohtelun arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota sääntelyn oikeasuhtaisuuteen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tässä yhteydessä korostanut hyväksyttävän syyn asiallista ja kiinteää yhteyttä säädettävän lain tarkoitukseen (PeVL 44/2010). Perustuslakivaliokunta on myös todennut vakiintuneessa lausuntokäytännössään, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 47/2018 vp.). Erottelut eivät kuitenkaan saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (esim. PeVL 47/2018 vp.).

Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 60/1991) 28 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden saada opetusta. Oikeuden toteuttamiseksi asteittain ja yhtäläisesti kaikille, jäsenvaltiot artiklan 1 kohdan a alakohdan

mukaan tekevät pakolliseksi perusasteen koulutuksen, jonka tulee olla maksutta kaikkien saatavilla.

Vastaavasta oikeudesta maksuttomaan alkeisopetukseen määrätään myös taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (TSS-sopimus, SopS 6/1976, 13 artiklan 2 kohdan a alakohta) sekä Unescon yleissopimuksessa syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla (59/71, 4 artikla). Voimassa oleva perusopetuslain sääntely turvaa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa mainitun oikeuden maksuttomaan perusopetukseen.

Perustuslain 16 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan, oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on todennut oppivelvollisuuden laajentamiseen antamassaan lausunnossa, että oppivelvollisuuteen kuuluva opetus on perustuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua perusopetusta (PeVL 43/2020 vp, s. 4, ks. myös PeVL 48/2021 vp, s. 2).

Oppivelvollisuuden laajentamiseen annetussa lausunnossa todetaan lisäksi perustuslain 16 §:n 1 momentista seuraavan, että siinä tarkoitettu oppivelvollisuus on voitava suorittaa maksuttomassa perusopetuksessa (PeVL 43/2020 vp, s. 4). Oppivelvollisuuden laajentamista toiselle asteelle koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta on todennut, että vaikka perustuslakivaliokunta pitää hallituksen esityksestä poiketen oppivelvollisuuteen kuuluvaksi säädettyä koulutusta kokonaisuudessaan perustuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettuna perusopetuksena, ei perustuslaista valiokunnan mielestä johdu, että perusopetuksen maksuttomuutta on tarkasteltava kaikilta osin yhteneväisesti koko opetuksen ajalta. Maksuttomuus voi siten sisällöltään olla erilaista esimerkiksi perusopetuslaissa tarkoitetussa opetuksessa kuin sen jälkeisessä koulutuksessa. Syynä tälle ovat paitsi oppivelvollisen ikä myös vapaa hakeutumisoikeus ja siitä seuraava eriytyminen osaamisen hankkimistavoissa (PeVL 43/2020 vp, s. 5).

Hallituksen esityksen mukaan lukuvuosimaksut koskisivat perustuslain 16 §:n 1 momentin piirissä olevaa toisen asteen opetusta, jolloin opetuksesta tulisi maksullista kolmannelta maasta saapuvalle opiskelijalle. Oppivelvollisuuslain 2 §:n 1 momentin mukaan Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia. Lapsi katsotaan tätä lakia sovellettaessa Suomessa vakinaisesti asuvaksi, jos hänellä on kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa.

Esityksessä ehdotetaan tarkennettavaksi ja laajennettavaksi toisen asteen koulutukseen osallistuvien opiskelijoiden osalta sitä alaikäisten opiskelijoiden joukkoa, jotka rajautuisivat oppivelvollisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä tarkoittaisi Suomessa opiskelutarkoituksessa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kohdalla sitä, että heillä ei olisi oikeutta oppivelvollisuuslain 16 §:ssä säädettyyn maksuttomaan koulutukseen, vaan heidän koulutuksensa kustannukset katettaisiin opiskelijoilta perittävillä lukuvuosimaksuilla.

Ehdotetulla muutoksella Suomessa opiskelutarkoituksessa oleskelevat alaikäiset kolmansien maiden kansalaiset asetettaisiin yhdenvertaiseen asemaan siitä riippumatta, onko heillä kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta vai ei. Kotikunnan saaminen perustuu hakemukseen ja Suomessa voi oleskella tilapäisesti myös ilman kotikuntaa. Tätä opiskelijaryhmää ei asetettaisi erilaiseen asemaan perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädettyillä lähtökohtaisesti kielletyillä erotteluperusteilla. Erottelu opiskelijoiden välillä ei perustuisi hakijan tai opiskelija alkuperään vaan Suomessa oleskelun perusteeseen. Perustuslakivaliokunnan oppivelvollisuutta ja siihen liittyvää maksuttomuutta koskeva tulkintakäytäntö huomioiden perusopetuksen jälkeisen koulutuksen voidaan katsoa olevan perustuslain 16 §:n 1 momentissa säädetyn opetuksen maksuttomuuden piirissä vain oppivelvollisuuteen kuuluvan koulutuksen osalta.

*Edellä sanotun perusteella katson, että esitys ei ole ristiriidassa perustuslain 6 §:n turvaaman yhdenvertaisuuden perusoikeuden kanssa, eikä se loukkaa perustuslain 16 §:ssä säädettyjä sivistyksellisiä oikeuksia.*

#### **4. Esityksen merkitys tietosuojan kannalta**

Esityksessä ehdotetaan uusia tiedonsaantioikeuksia koulutuksen järjestäjien ja Maahanmuuttoviraston välille. Hallituksen esitys voi olla valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa säännöksessä turvatun yksityiselämän suojan piiriin (esim. PeVL 71/2014 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lainsäätäjän on turvattava henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (esim. PeVL 18/2012 vp, s. 2 ja PeVL 71/2012, s. 2). Henkilötietojen suojaa ja yksityiselämän suojaa voidaan rajoittaa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten puitteissa.

Perustuslakivaliokunta on viime vuosina tarkistanut käytäntöään henkilötietojen suojaa koskevasta sääntelystä. Perustuslakivaliokunta on uudemmassa käytännössään pitänyt lähtökohtaisesti riittävänä perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 3—5, PeVL 15/2018 vp, PeVL 2/2018 vp). Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä tietosuoja-asetuksen nojalla sallittua ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 2/2018 vp, s. 5).

Ehdotettavat lait toteuttavat perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaisen vaatimuksen säätää henkilötietojen suojasta lailla. Vaatimus täyttyy asianmukaisesti koulutuksen järjestäjien ja Maahanmuuttoviraston välillä. Lait täyttävät myös tietosuoja-asetuksen asettamat edellytykset.

Eduskunta on käsitellyt saman sisältöisen hallituksen esityksen HE 51/2024 vp koskien tiedonsiirtoa korkeakoulujen ja Maahanmuuttoviraston välillä. Perustuslakivaliokunta totesi tuolloin (PeVL 32/2024 vp), ettei asian käsittely perustuslakivaliokunnassa ollut tarpeellinen.

*Edellä mainituilla perusteilla katson, että esitys ei ole ristiriidassa perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityisyyden suojan kanssa.*