



Asiantuntijalausunto

3.11.2025

VN/1088/2025

VN/1088/2025-OKM-129

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto perustuslakivaliokunnalle

Esityksessä (HE 143/2025 vp) ehdotetaan muutettaviksi ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia, lukiolakia, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia, oppivelvollisuuslakia sekä opiskelija- ja tutkijalakia. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2026. Esitys liittyy valtion vuoden 2026 talousarvioesitykseen.

Lukuvuosimaksut kolmansien maiden kansalaisille

Kolmansista maista tuleville opiskelijoille ehdotetaan lukuvuosimaksuja lukiokoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen. Kyseiset opiskelijat eivät voisi olla valtionosuusrahoituksen perusteena jatkossa, vaan heidän koulutuksensa rahoitettaisiin opiskelijoilta perittävillä lukuvuosimaksuilla. Esitys koskisi lain voimaantulon jälkeen opintonsa aloittavia.

Pääsääntöisesti lukuvuosimaksullisia olisivat kolmansien maiden kansalaiset, jotka tulevat Suomeen opiskelutarkoituksessa. Lukiokoulutuksessa lukuvuosimaksuvelvollisia olisivat ne, jotka hakevat Suomesta oleskelulupaa opiskelun perusteella, ja jotka oleskelevat Suomessa opiskelua varten myönnettyllä oleskeluluvalla. Ammatillisessa koulutuksessa lukuvuosimaksuvelvollisuudesta ei voisi vapautua vaihtamalla oleskelulupaperusteen opiskelusta työntekoon. Lukuvuosimaksuvelvollisia olisivat kaikki, jotka ovat saaneet ensimmäisen oleskeluluvan opiskelun perusteella ja myös heidän täysi-ikäiset perheenjäsenensä.

Oppivelvollisuuslain muutokset

Voimassa olevan lain mukaan oppivelvollisia ovat Suomessa vakinaisesti asuvat lapset. Lapsi katsotaan tätä lakia sovellettaessa Suomessa vakinaisesti asuvaksi, jos hänellä on kotikuntalaisa tarkoitettu kotikunta Suomessa. Henkilöllä on oikeus vapautua oppivelvollisuudesta, jos hänen maassa oleskelunsa peruste on opiskelu.

Oppivelvollisuuslain soveltamisalaa ehdotetaan muutettavan rajaamalla soveltamisalan ulkopuolelle kolmansista maista tulevat Suomessa opiskelutarkoituksessa oleskelevat henkilöt. Ratkaisevaa olisi henkilön oleskeluluvan peruste. Tällä esityksellä koulutuksen järjestäjille ehdotetaan myös tiedonsaantioikeutta Maahanmuuttoviraston tietoihin opiskelijaksi hakeutuvan oleskelulupatiedoista.

Oppivelvollisia olisivat alle 18-vuotiaat henkilöt, jotka tulevat Suomeen perheensä mukana perheenkokoajan oleskelulupaperusteesta riippumatta. Koulutuksen saisi suorittaa oppivelvollisuuslain mukaisesti maksuttomasti sen kalenterivuoden loppuun asti, kun henkilö täyttää 20-vuotta. Lukuvuosimaksu tulisi niille alle 18-vuotiaille, jotka tulevat Suomeen opiskelijan oleskeluluvalla tarkoitukseen suorittaa toisen asteen tutkinto.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

Perustuslaillisuuden arviointia

Ehdotetuilla muutoksilla olisi erityisesti merkitystä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden ja 16 §:n sivistyksellisten oikeuksien kannalta.

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 säntely 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 sallituksi perustuslain näkökulmasta 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.

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 vaikiintuneessa lausuntokäytännössään, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. 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 säntely 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 annettussa 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 tarkoitettua opetuksessa kuin sen jälkeisessä koulutuksessa. Syynä tälle ovat paitsi oppivelvollisen ikä myös vapaa hakeutumis-oikeus ja siitä seuraava eriytyminen osaamisen hankkimistavoissa (PeVL 43/2020 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään todennut, että valtiontalouden säästö-tavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat sinänsä 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). Säntely ei kuitenkaan saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa asetettujen velvoitteiden toteutumista. Valiokunta on myös huomauttanut, että niin sanotut perustuslailliset toimeksiannot ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa ja ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä. Tähän tulisi kiinnittää huomiota valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa (PeVL 32/2014 vp, s. 2/II, ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 3/II ja s. 6).

Lukuvuosimaksut koskisivat perustuslain 16 §:n 1 momentin piirissä olevaa toisen asteen opetusta, jolloin opetuksesta tulisi maksullista kolmannesta maasta Suomeen opiskelutarkoituksessa

saapuvalla opiskelijalla. 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. Henkilöllä on oikeus vapautua oppivelvollisuudesta, jos hänen maassa oleskelunsa peruste on opiskelu. Asuinkunta päättää oppivelvollisuudesta vapauttamisesta hakemuksesta. Oppivelvollisuuslain 16 §:n mukaan koulutus, jolla oppivelvollisuutta suoritetaan, on maksutonta sen kalenterivuoden loppuun saakka, jolloin opiskelija täyttää 20 vuotta.

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.

Perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen osallistuu jo voimassa olevan sääntelyn nojalla alaikäisiä opiskelijoita, joita ei katsota oppivelvollisuuslain mukaan oppivelvollisiksi ja jotka eivät täten ole oikeutettuja oppivelvollisuuslain 16 §:ssä säädettyyn maksuttomaan koulutukseen. Oppivelvollisuuslain soveltamisalan ulkopuolella ovat jo tällä hetkellä ne Suomessa opiskelutarkoituksessa oleskelevat henkilöt, joilla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa. 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 erillaiseen asemaan perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyillä 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 säädetyt opetuksen maksuttomuuden piirissä vain oppivelvollisuuteen kuuluvan koulutuksen osalta.

Perustuslaissa tarkoitettujen sivistyksellisten oikeuksien turvaaminen ei tarkoita sivistyksellisten oikeuksien ulottamista koskemaan kaikkia maailman kansalaisia. Ehdotettu sääntely koskee Suomeen opiskelutarkoituksessa vapaaehtoisesta muuttavista tai muuttaneista kolmansien maiden kansalaisista. Kolmansista maista saapuvien nuorten tulo Suomeen erityisesti lukiokoulutukseen on uusi, 2020-luvulla käynnistynyt ilmiö, jonka taustalla on suomalaisen ilmaisen koulutuksen markkinointi kolmansissa maissa sekä Suomen demografinen kehitys ja opiskelijamäärien väheneminen erityisesti väestötaantuma-alueilla. Toisen asteen koulutuksen järjestämiseen on rajalliset resurssit ja valtiontalouden tilanteesta johtuen toisen asteen koulutukseen on kohdistettu merkittäviä säästötoimenpiteitä. Lukuvuosimaksujen säätämisen taustalla on valtiontalouden tasapainottamiseen liittyvät tavoitteet, joka perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan on hyväksyttävä peruste puuttua jossain määrin perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon. Perustuslakivaliokunta on myös todennut vakiintuneessa lausuntokäytännössään, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn.

Yhteenvetona ehdotetun lainsäädännön voidaan katsoa olevan sopusoinnussa perustuslain yhdenvertaisuutta ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevien vaatimusten kanssa.

Hallitusneuvos

Anna Kankaanpää

Jakelu Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Tiedoksi OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö, Anita Westerholm
OKM KPE Kansliapäällikön esikunta, Heidi Backman
OKM LAMOS Koulutuksen vastuualue, Petri Lempinen