

Asia: VN/1088/2025

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (lukio- ja ammatillisen koulutuksen lukuvuosimaksut EU/ETA-valtioiden ulkopuolisille ja ammatillisen koulutuksen tilauskoulutus)

Lausunnonantajan lausunto

Lausunnon keskeinen sisältö

LAUSUNNON PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Tämä Sallan kunnan lausunto on annettu koskien hallituksen esitystä eduskunnalle ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Pääpaino lausunnossa on ollut hallituksen esittämien EU/ETA –alueiden ulkopuolisten valtioiden kansalaisten lukuvuosimaksuvelvollisuutta koskevien säännösten arvioinnissa Ehdotetusta lukuvuosimaksuvelvollisuudesta on ehdotettu säädettäväksi muun muassa lukiolain 34 a §:ssä ja lain ammatillisesta koulutuksesta 105 a §:ssä. Lukuvuosimaksuihin liittyvästä koulutuksen järjestäjän tiedonsaanti ja –anto-oikeudesta on ehdotettu säädettäväksi vastaavien lakien 60 §:ssä ja 109 a §:ssä.

Lausunnossa suositellaan hallitusta luopumaan esitetystä sääntelystä EU/ETA –alueiden ulkopuolisten valtioiden kansalaisten lukuvuosimaksuvelvollisuudeksi. Tämä johtuu siitä, että hallituksen esitys on Euroopan unionin direktiivin 2011/98 vastainen, sillä kyseinen direktiivi edellyttää yhdenvertaisen toisen asteen koulutuksen tarjoamista opiskelijoille, joilla on oikeus tehdä työtä valtiossa. Hallituksen esitys ei myöskään täytä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ihmisoikeuksien rajoittamiselle asettamia edellytyksiä. Ehdotettu sääntely asettaa opiskelijat eriarvoiseen asemaan koulutuksessa, eikä eriarvoistavalle kohtelulle esitetyt perusteet täytä Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990, EIS) edellyttämiä hyväksyttävän tavoitteen ja suhteellisuusperiaatteen koulutuksen rajoittamiselle asettamia vaatimuksia. Ehdotettu sääntely ei myöskään ole lasten edun mukainen, sillä hallituksen esityksessä asetetut tavoitteet lasten suojelemiseksi eivät ole suhteellisuusperiaatteen mukaisia siten kuin EIS edellyttää.

Hallituksen esitys lukuvuosimaksuiksi ei myöskään nykymuodossaan täytä kansallisia perusoikeuksien rajoittamiselle asetettuja edellytyksiä. Esitetty sääntely on tarpeettoman monimutkainen, eikä se täytä tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksia, sillä se voidaan muotoilla selvemmin. Lisäksi lakiesitystä ei voida nykyisessä muodossaan säätää tavallisen lain säätämisyksikönsä, sillä se on muun muassa vastoin Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita.

Lisäksi hallituksen esitys koulutuksen järjestäjän tiedonsaanti ja -anto-oikeudeksi on nykymuodossaan Euroopan unionin oikeuden vastainen. Unionin perusoikeuskirja ja yleinen tietosuoja-asetus (2016/679) edellyttävät, ettei rajoituksia yksilön oikeuksiin voida säätää, elleivät ne ole välttämättömiä yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumisen kannalta. Koska hallituksen esittämät yleisen edun mukaiset tavoitteet voidaan saavuttaa vähemmän yksilön oikeuksiin puuttuvilla keinoilla ei välttämättömyyden vaatimus täyty. Ehdotus tiedonanto-oikeudesta on myös lasten edun vastainen, sillä se saattaa heidät entistä haavoittuvampaan asemaan ja lisää heidän riskiään joutua hyväksikäytön kohteeksi.

Huomiota kiinnitetään myös siihen, että sekä perustuslaillinen arviointi että sukupuolivaikutusten arviointi ovat puutteellisia, eikä esityksessä ole selvitetty lakiehdotusten todellista kohderyhmää. Hallitus ei ota syrjintäkieltoa koskevassa arvioinnissaan ollenkaan huomioon EIS:n vaatimuksia tai perustele selvästi sitä miksi eriarvoiseen asemaan saattaminen lukuvuosimaksujen suhteen olisi käsillä olevassa yksittäistapauksessa hyväksyttävää. Pelkät geneeriset toteamukset siitä, että perusoikeuksia voidaan rajoittaa eivät täytä perusoikeuksien rajoittamiselle asetettuja vaatimuksia. Myös sukupuolivaikutusten arviointi on jäänyt yleisten ilmausten varaan, eikä siinä ole selvitetty esimerkiksi lukuvuosimaksuvelvollisuuden piiriin jäävien opiskelijoiden sukupuolijakaumaa.

Lausuntonne koskien ammatillisen koulutuksen tilauskoulutusta koskevia ehdotuksia

-

Lausuntonne koskien lukiokoulutuksen tilauskoulutusta koskevia ehdotuksia

-

Lausuntonne koskien ammatillisen koulutuksen lukuvuosimaksuja koskevia ehdotuksia

-

Lausuntonne koskien lukiokoulutuksen lukuvuosimaksuja koskevia ehdotuksia

"Lausunnon keskeinen sisältö" osan lisäksi Sallan kunta lausuu seuraavaa:

PERUSTELUT

OSA I

1. Hallituksen esitys on vastoin Euroopan unionin direktiiviä 2011/98

Lakiesitys on nykyisellään Euroopan unionin direktiivin 2011/98 kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista (yhdistelmä lupadirektiivi) vastainen.

Yhdistelmä lupadirektiivin tarkoituksena on edistää kolmannesta maasta tulleiden työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua. Kolmannesta maasta tulleella työntekijällä tarkoitetaan kolmannen maan kansalaista, jolle on myönnetty pääsy jonkin jäsenvaltion alueelle, joka oleskelee siellä laillisesti ja joka kansallisen oikeuden tai käytännön mukaisesti saa työskennellä siellä palkatussa työsuhteessa (2(1)(b) artikla). Direktiivin soveltamisalan kannalta keskeistä on siis oikeus työntekoon. Yhdistelmä lupadirektiivin tavoitteena on edistää kolmannesta maasta tulleiden työntekijöiden kotoutumista, luoda yhdenvertaiset vähimmäistoimintaedellytykset unionissa, tunnustaa kolmannen maan kansalaisten osallistuminen unionin talouteen työtä tekemällä ja veroja maksamalla, sekä rajoittaa kolmannen maan kansalaisten ja jäsenvaltion kansalaisten välistä epäoikeudenmukaista kilpailua, joka aiheutuu edellä mainittujen mahdollisesta hyväksikäytöstä. (EUT C-302/19, INPS v. WS, k. 34.)

Direktiiviä sovelletaan muun muassa kolmansien maiden kansalaisiin, joille on unionin tai kansallisen oikeuden mukaisesti myönnetty pääsy jäsenvaltioon muuta tarkoitusta kuin työntekoa varten, jotka saavat työskennellä ja joille on myönnetty oleskelulupa asetuksen (EY) N:o 1030/2002 mukaisesti (3(1)(b) artikla). Asetus 1030/2002 viittaa käytännössä ulkomaalaislain (301/2004) 33 a §:ssä tarkoitettuun oleskelulupakorttiin. Kolmannen maan kansalaisella tarkoitetaan unionin ulkopuolisten valtioiden kansalaisia (yhdistelmä lupadirektiivi 2(1)(a) artikla ja SEUT 20(1) artikla). Euroopan unionin tuomioistuimien (EUT) on nimenomaisesti todennut, että direktiivi soveltuu myös henkilöihin, joilla on oleskelulupa muita tarkoituksia kuin työntekoa varten ja jotka saavat työskennellä vastaanottavassa jäsenvaltiossa. (EUT C-350/20, OD ym. v. Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), k. 41, 48–49; Ks. Myös direktiivin 2011/98 johdanto-osan k. 20; EUT C-302/19, INPS v. WS, k. 29.) EUT on lisäksi katsonut, että oikeus yhdenvertaiseen kohteluun on myös silloin, kun työskentely on tilapäistä. (EUT C-477/17, Raad van bestuur van de Sociale Verzekeringsbank v. D. Balandin ym., k. 42.) Direktiivi siis soveltuu lähtökohtaisesti kaikkiin sellaisiin henkilöihin, joilla on Suomessa oleskelulupa ja oikeus työntekoon. (HE 139/2013 vp, s. 12.)

Opiskelun perusteella myönnettävästä oleskeluluvasta säädetään laissa kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella (719/2018, tutkija- ja opiskelijalaki). Lain 7a.2,1:n mukaan kansallinen oleskelulupa myönnetään opiskelua varten muun muassa silloin, jos kolmannen maan kansalainen on hyväksytty opiskelijaksi Suomessa sijaitsevaan muuhun oppilaitokseen kuin korkeakouluun, jos opiskelu johtaa tutkintoon tai ammattiin. Kolmannen maan kansalaisella, jolle on myönnetty 7 a §:n mukainen oleskelulupa on myös työnteko-oikeus, jos työ sisältyy tutkintoon tai työn määrä tasoittuu kalenterivuoden aikana keskimäärin 30 tuntiin viikossa (tutkija- ja opiskelijalaki 14.1,3). Täten, koska opiskelijoillakin on työnteko-oikeus, he kuuluvat yhdistelmä lupadirektiivin

soveltamisalan piiriin. (HE 139/2013 vp, s. 11.) Tässä ei ole merkitystä sillä, että opiskelijan työskentelyoikeus on rajoitettua, sillä direktiivin soveltumiseksi riittää oikeus – tai tosiasiallinen mahdollisuus – työskennellä palkatussa työsuhteessa (yhdistelmälapadirektiivi 2(1)(b) artikla).

Yhdistelmälapadirektiivin 12 artiklassa säädetään muun muassa 3(1)(b) artiklassa tarkoitettujen henkilöiden oikeudesta yhdenvertaiseen kohteluun. Kolmansista maista tulleita työntekijöitä on kohdeltava yhdenvertaisesti oleskelujäsenvaltion kansalaisten kanssa muun muassa koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen osalta (12(1)(c) artikla). Yhdenvertainen kohtelu on siis pääsääntö, mutta jäsenvaltiot voivat säätää siitä poikkeuksia, joita on tulkittava suppeasti. (Ks. Esim. EUT C-664/23, Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine v. TX, k. 45; EUT C-302/19, INPS v. WS, k. 26; EUT C-449/16, Kerly Del Rosario Martinez Silva v. INPS ym., k. 29.) Poikkeuksista koulutuksen osalta säädetään tyhjentävästi yhdistelmälapadirektiivin 12(2)(a) artiklassa. (EUT C-664/23, Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine v. TX, k. 47.) Nämä rajoitukset voivat kohdistua muun muassa korkeakoulutason koulutukseen ja toisen asteen jälkeiseen koulutukseen sekä ammatilliseen koulutukseen, joka ei liity suoraan tiettyyn työllistymiseen tähtäävään toimintaan (12(2)(a)(iv) artikla). Tällaisia rajoituksia voivat olla muun muassa lukukausimaksujen maksaminen (12(2)(a)(iv) artikla). Näitä rajoituksia ei kuitenkaan voida kohdistaa esimerkiksi lukiokoulutukseen, sillä se jää rajoituslausekkeen soveltamisalan ulkopuolelle. (Esim. Ranskan, Englannin ja Ruotsin kieliversiot myös viittaavat tähän tulkintaan.) Tämän seurauksena oleskeluoikeuden opiskelun perusteella saaneille, joilla on oikeus työntekoon, on taattava yhtäläiset toisen asteen koulutukselliset oikeudet Suomen valtion kansalaisten kanssa. Lukuvuosimaksujen vaatiminen kolmansista maista saapuneilta toisen asteen opiskelijoilta, joilla on oikeus tehdä työtä, olisi tällöin unionin oikeuden vastaista.

Yhdistelmälapadirektiivi ei kuitenkaan vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan, joka koskee kolmansien maiden kansalaisten pääsyä niiden työmarkkinoille (1(2) artikla). Hallitus siis voisi sinänsä kieltää oleskeluluvan opiskelun perusteella saaneilta tutkija- ja opiskelijalain 14 §:n mukaisen oikeuden työntekoon. Tämä kuitenkin puuttuisi opiskelijoiden perustuslailliseen oikeuteen tehdä työtä (perustuslaki (731/1999) 18 §, PL). Lisäksi sen negatiiviset taloudelliset vaikutukset vievät pohjaa hallituksen esityksen taloudelliselta perusteelta (katso aiheesta tarkemmin osa II, luku 1.2.1.). Samalla tämä heikentää opiskelijoiden mahdollisuuksia toimeentuloon ja lisää heidän riskiään joutua lastenhuollollisten toimenpiteiden kohteiksi tai hyväksikäytön uhreiksi. Oikeuden työntekoon kieltäminen on myös vastoin maahanmuuttajien kotouttamisen periaatteita ja estää nuoria saamasta heille erityisen tärkeää varhaista työkokemusta – varsinkin kesätöiden muodossa – mikä lisää työttömyyden ja syrjäytymisen riskiä myöhemmissä elämän vaiheissa. (Euroopan tilintarkastustuomioistuimen ”EU:n ulkopuolelta tulleiden muuttajien kotouttaminen – Tilintarkastustuomioistuimen katsaus, Kesäkuu 2018”, 2018, s. 10.) Työntekomahdollisuuden kieltäminen olisi tällöin myös vastoin lasten etua.

Jos hallitus kieltäisi oleskeluluvan opiskelun perusteella saaneilta oikeuden työntekoon, niin heidän olisi kiellättävä se myös heidän perheenjäseniltään, jotka ovat saaneet oleskeluluvan perhesiteen perusteella (tutkija- ja opiskelijalaki 16 §), jotta hallituksen esityksen nykyiset tavoitteet toteutuisivat. Tämä puolestaan olisi ratkaisuna kestämaton, sillä se vaikeuttaisi perheenjäsenten toimeentuloa, estää integroitumisen yhteiskuntaan, on vastoin maahanmuuttajien kotouttamisen periaatteita ja lisää syrjäytymisen riskiä. Lisäksi opiskelun perusteella oleskeluluvan saaneelle olisi

taattava kansalaisten kanssa yhtäläinen oikeus toisen asteen koulutukseen, jos tämän oleskelulupa myöhemmin muuttuu työperusteiseksi oleskeluluvaksi. Tällöin puolestaan myös opiskelijan perheenjäsenille olisi taattava yhtäläiset oikeudet toisen asteen ilmaiseen koulutukseen.

Lopuksi huomiota voidaan kiinnittää siihen, että hallituksen esityksen mukaan Tanskassa on käytössä opiskelijamaksut ammatillisen koulutuksen opiskelijoille, jotka tulevat EU/ETA –alueiden ulkopuolelta. (Ks. Luonnoksen s. 33.) Tanskaa ei kuitenkaan sido Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kolmannen osan V osaston määräykset, joihin kuuluvat muun muassa rajavalvonta-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa koskevat määräykset (SEUT pöytäkirja N:o 22, 1 ja 2 artiklat). Sama todetaan direktiivin 2011/98 johdanto-osan kohdassa 34. Tanskalla ei siis ole velvollisuutta taata yhtäläisiä oikeuksia koulutukseen niille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat laillisesti sen alueella ja jotka saavat työskennellä.

Yhteenvedon voidaan todeta, että hallituksen kaavailema lukuvuosimaksuehdotus on sellaisenaan vastoin EU-direktiiviä 2011/98 – ja siten unionin oikeuden vastainen – niin kauan, kun oleskeluluvan opiskelun perusteella saaneilla on oikeus tehdä työtä. Jos puolestaan työnteko-oikeus haluttaisiin kieltää, niin se johtaisi ongelmasta toiseen sellaisissa mittasuhteissa, ettei hallituksen esitystä voitaisi enää perustella rationaalisilla tai hyväksyttävillä syillä. Yllä olevin perustein hallituksen esitystä EU/ETA –alueiden ulkopuolisten kansalaisten toisen asteen koulutuksen lukuvuosimaksuiksi ei voida suositella.

OSA II

1. Hallituksen esitys lukuvuosimaksuista ei täytä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ihmisoikeuksien rajoittamiselle asettamia edellytyksiä eikä ole lasten edun mukainen

1.1. Yleistä

Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen pöytäkirjan 2 artiklan mukaan keneltäkään ei saa kieltää oikeutta koulutukseen. (Ensimmäinen pöytäkirja tuli Suomessa voimaan 10.5.1990.) Tämä ei aseta valtiolle velvollisuutta koulutuksen järjestämiseen, mutta jos valtio päättää järjestää koulutusta, niin tehokas pääsy siihen on taattava kaikille. (Ks. Esim. EIT Ponomaryovi v. Bulgaria, k. 49; EIT Belgian linguistic case, s. 30–31; EIT Leyla Sahin v. Turkey, k. 135.) EIS:n ensimmäisen pöytäkirjan 2 artikla kattaa niin perus-, toisen- kuin kolmannenkin asteen koulutuksen. (Ks. Esim. EIT Leyla Sahin v. Turkey, k. 136; EIT Ponomaryovi v. Bulgaria, k. 49.) Kuitenkin valtion harkintavalta koulutukseen kohdistuvia rajoituksia suunniteltaessa vaihtelee riippuen koulutuksen asteesta, sekä sen merkityksestä asianosaisille ja koko yhteiskunnalle. (Ks. Esim. EIT Ponomaryovi v. Bulgaria, k. 56; EIT Konrad v. Germany (dec.).)

Nyt käsillä olevassa tilanteessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen pöytäkirjan 2 artiklaa on luettava yhdessä EIS:n 14 artiklan kanssa, joka koskee syrjintäkieltoa. Sen mukaan yleissopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen on taattava ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää. Syrjintäkielto kattaa myös EIS:n pöytäkirjat, jotka valtio on vapaaehtoisesti ratifioinut, kuten tässä tapauksessa ensimmäisen pöytäkirjan, joka tuli Suomessa voimaan vuonna 1990. (Ks. Esim. EIT Ponomaryovi v. Bulgaria, k. 48; EIT E.B. v. France, k. 48.)

EIS:n 14 artiklan syrjintäkiellon soveltaminen edellyttää erilaista kohtelua ilman legitiimiä (hyväksyttävää) tavoitetta tai oikeasuhteisia keinoja tavoitteen saavuttamiseksi. (Ks. Esim. EIT Ponomaryovi v. Bulgaria, k. 51; EIT D.H. and Others v. the Czech Republic, k.175.) Hallituksen esityksen tavoitteena on asettaa kolmansista maista tuleville toisen asteen opiskelijoille velvollisuus lukuvuosimaksun suorittamiseen. Tämän seurauksena kolmansista maista opiskelemaan tulevat toisen asteen opiskelijat asetetaan eriarvoiseen asemaan suhteessa muihin, joiden opiskelu on lukiolain (714/2018) 34 §:n ja lain ammatillisesta koulutuksesta (531/2017) 105.1 §:n nojalla maksutonta. (Vrt. EIT Ponomaryovi v. Bulgaria, k. 53.) Tällainen toiminta on EIS:n 14 artiklan tarkoittamaa syrjintää, ellei erilaiselle kohtelulle ole löydettävissä EIT:n edellyttämää legitiimiä tavoitetta ja ellei se ole suhteellisuusperiaatteen mukaista. (Ks. Esim. EIT Ponomaryovi v. Bulgaria, k. 51; EIT Molla Sali v. Greece, k. 135; EIT Fábíán v. Hungary, k. 113; EIT D.H. and Others v. the Czech Republic, k. 196.) Lisäksi, jos eriarvoiseen asemaan saattaminen perustuu puhtaasti kansallisuuteen, edellytetään valtiolta erittäin painavia perusteita, jotta toiminta olisi EIS:n mukaan hyväksyttävää. (Ks. Esim. EIT Andrejeva v. Latvia, k. 87.)

EIT on katsonut, että valtiolla voi olla legitiimi tavoite rajoittaa tiettyjen resursseja vaativien julkisten palvelujen käyttöä – kuten hyvinvointiohjelmia, julkisia etuuksia ja terveydenhuoltoa – ja esimerkiksi suosia Euroopan unionin kansalaisia kolmansien maiden kansalaisiin nähden. (Ks. Esim. EIT Ponomaryovi v. Bulgaria, k. 54; EIT Moustaquim v. Belgium, k. 49; EIT C v. Belgium, k. 38.) EIT tunnustaa, että koulutukseen käytettävät resurssit ovat väistämättä rajallisia ja valtion on löydettävä tasapaino sen lainkäyttöalueella olevien sivistyksellisten oikeuksien ja sen niiden takaamiseksi rajallisten valmiuksien kanssa. (Ks. Esim. EIT Ponomaryovi v. Bulgaria, k. 55.) Kuitenkin koulutus on muihin julkisiin palveluihin nähden erityisessä asemassa, sillä se on nyky-yhteiskunnassa yksi tärkeimmistä julkisista palveluista ja oikeus siihen on taattu nimenomaisesti EIS:n ensimmäisessä pöytäkirjassa. (Ks. Esim. EIT Ponomaryovi v. Bulgaria, k. 55; EIT Belgian linguistic case, s. 30–31.) Koulutus eroaa muutoinkin muista julkisista palveluista, sillä se ei hyödytä vain kohdettaan vaan yleisemmin koko yhteiskuntaa edistäen samalla ihmisoikeuksien toteutumista, monimuotoisuutta ja demokratiaa. (Ks. Esim. EIT Ponomaryovi v. Bulgaria, k. 55; EIT Leyla Sahin v. Turkey, k. 137; EIT Konrad.)

EIT on katsonut, että valtiolla on harkintavaltaa koulutukseen kohdistuvia rajoituksia suunniteltaessa, mutta harkintavallan laajuus on riippuvainen koulutuksen tasosta, sekä sen merkityksestä asianosaisille ja koko yhteiskunnalle. (Ks. Esim. EIT Ponomaryovi v. Bulgaria, k. 56; EIT Konrad v. Germany (dec.).) EIT:n mukaan yliopistotasolla asetettavat korkeammat maksut

ulkomaalaisille – tai maksut yleensä – ovat yleisiä ja niitä voidaan pitää oikeutettuina, eli korkeakoulutuksen osalta valtion harkintavalta on laajaa. (Ks. Esim. EIT Ponomaryovi v. Bulgaria, k. 56.) Vastaavasti peruskoulussa, joka tarjoaa perustaidot lukemisessa ja laskemisessa sekä on pakollista miltei kaikissa valtioissa, valtion harkintavalta opetuksen rajaamisessa on hyvin suppea. (Ibid.) Toisen asteen koulutus jää näiden kahden ääripään väliin, mutta ei välttämättä puoliväliin.

Jo vuonna 2011 EIT katsoi tapauksessa Ponomaryovi v. Bulgaria, että toisen asteen koulutuksen merkitys on kasvanut yhteiskunnan muuttuessa koko ajan tietoperusteisemmaksi, jolloin pelkät perustiedot eivät enää ole riittäviä henkilön itsensä ja ammattitaitonsa kehittämiseksi. (EIT Ponomaryovi v. Bulgaria, k. 57 ja HE 173/2020 vp, s. 283.) Toisen asteen koulutus siis oli jo tuolloin lähentymässä perusasteen koulutusta. Lisäksi EIT otti arvioinnissaan huomioon muut koulutusta sääntelevät kansainväliset instrumentit. (EIT Ponomaryovi v. Bulgaria, k. 57.) Lasten oikeuksien sopimuksen (SopS 60/1991) 28(1)(b) artikla asettaa sopimusvaltioille tavoitteen pyrkiä maksuttoman opetuksen käyttöönottamiseen toisella asteella. TSS-sopimuksen (SopS 6/1976) 13(2)(b) artikla edellyttää, että perusopetuksen jälkeinen opetus on yleisesti saavutettavaa ja mahdollista kaikille erityisesti ottamalla käyttöön maksuton opetus. Yleissopimus syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla (SopS 59/1971) edellyttää sopimusvaltioilta toimenpiteitä, jotta vieraan maan kansalaiset – jotka asuvat niiden alueella – saavat saman mahdollisuuden opetuksen saamiseen kuin omat kansalaiset (3(1)(e) artikla). Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 80/2002) edellyttää valtioita vähentämään portaittain kaikkia ammatillisen koulutuksen maksuja ja poistamaan ne (10(1)(5)(a) artikla).

Lähtökohtana koulutusta koskevissa kansainvälisissä sopimuksissa ei siis ole koulutuksen maksullisuuden laajentaminen, vaan koulutukseen liittyvien maksujen vähentäminen, poistaminen ja saavutettavuuden parantaminen. EIT totesikin vuonna 2011, että valtion suorittamaa koulutuksen rajoitusta on arvioitava tavallista tarkemmin.

On kuitenkin otettava huomioon, että EIT tulkitsee Euroopan ihmisoikeussopimusta dynaamisesti ja evolutiivisesti. (Ks. Esim. EIT Christine Goodwin v. The United Kingdom, k. 74.) Tämä tarkoittaa sitä, että sopimusta on tulkittava nykypäivän olosuhteiden valossa ja että EIT:n on sopimusta tulkitessaan otettava huomioon sopimusvaltioiden kehittyvä yhteisymmärrys ("konsensus") jonkin standardin osalta. (Liittyen esim. Sukupuolenkorjaukseen (Ibid., k. 74, 84); EIT Leyla Sahin v. Turkey, k. 136.) Valtioiden harkintavalta tietyn EIS:n artiklan tulkinnassa voi siis muuttua sopimusvaltioiden kehittyvän konsensuksen myötä. (Ks. esim. EIT Weller v. Hungary, k. 28.) Dynaaminen tulkinta mahdollistaa sen, että EIS:n takaamia oikeuksia voidaan tulkita käytännöllisesti ja tehokkaasti, eivätkä ne ole vain teoreettisia tai näennäisiä. (Ks. Esim. EIT Leyla Sahin v. Turkey, k. 136; EIT Mamatkulov and Askarov v. Turkey, k. 121.) Euroopan rehtorijärjestön 15.6.2025 laatiman selvityksen mukaan vuonna 2025 toisen asteen koulutus kansalliskielellä EU/ETA –alueiden ulkopuolisille opiskelijoille on ilmaista kaikissa Euroopan maissa. Euroopan maiden välille on siis syntynyt konsensus, joka rinnastaa toisen asteen koulutuksen perusasteen koulutukseen ja takaa yhtäläisen pääsyn kansalliskielellä suoritettavaan toisen asteen koulutukseen kaikille maassa laillisesti oleskeleville kansalaisuudesta riippumatta. Tämän seurauksena valtion harkintavalta toisen asteen koulutukseen säädettävien rajoitusten suhteen on suppeaa ja valtion suunnitteleminen rajoitusten hyväksyttävyyttä ja suhteellisuutta on arvioitava vielä tarkemmin kuin vuonna 2011.

1.2. Hallituksen esityksen tavoitteet

Hallituksen tavoitteena on asettaa lukuvuosimaksuvelvollisuus EU/ETA –alueiden ulkopuolelta tuleville toisen asteen opiskelijoille. Hallitus on esityksessään maininnut legitiimeinä tavoitteinaan taloudelliset hyödyt ja lasten edun. Lähtökohtaisesti valtioilla on laaja harkintavalta sen suhteen, onko jokin toimenpide taloudellisesti välttämätön vai ei, ellei toimenpide ole ilmeisen perusteeton. (Ks. Esim. EIT Carson and others v. The United Kingdom, k. 61; EIT Belli and Arquier-Martinez v. Switzerland, k. 94.) Esimerkiksi valtion viranomaiset ovat lähtökohtaisesti paremmassa asemassa arvioimaan toisen asteen koulutukselle asetettavien leikkausten tarpeellisuutta verrattuna EIT:hn. (EIT Carson and others v. The United Kingdom, k. 61; EIT Belli and Arquier-Martinez v. Switzerland, k. 94.) Kuitenkin käsillä olevassa tilanteessa taloudellisia syitä käytetään toisen asteen koulutusta koskevan eriarvoistavan lakiesityksen perusteena. Jos valtioille hyväksyttäisiin rajoittamaton harkintavalta taloudellisen välttämättömyyden arvioinnissa niin EIS:n takaama yhtäläinen oikeus koulutukseen muuttuisi lähinnä näennäiseksi ja teoreettiseksi, sillä valtio voisi aina lakonisesti vedota taloudelliseen etuun oikeuden rajoittamiseksi. EIS:n takaama oikeus yhtäläiseen koulutukseen – ja koulutuksen erityisasema – edellyttääkin, että siihen kohdistuvia rajoituksia on voitava arvioida tarkemmin verrattuna muihin julkisiin palveluihin. Alla arvioidaan ensin hallituksen esityksen taloudellista hyväksyttävyyttä sekä suhteellisuutta ja sen jälkeen lasten edun hyväksyttävyyttä ja suhteellisuutta.

1.2.1. Taloudellinen hyväksyttävyys ja suhteellisuus

1.2.1.1. Yleistä

Esityksessään hallituksen tavoitteena on leikata lukiokoulutuksen rahoitusta 2 miljoonalla eurolla vuodelle 2026 ja 3 miljoonalla eurolla vuodesta 2027 eteenpäin joka vuosi lukuvuosimaksuista saatavien tulojen tähden. Hallitus kertoo, että vähennyksistä olisi päätetty julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2026–2029. Tällaisesta päätöksestä ei kuitenkaan ole kirjausta edellä mainitussa suunnitelmassa. Julkisen talouden suunnitelmassa todetaan, että ”Ammatillisessa ja lukiokoulutuksessa otetaan käyttöön lukukausimaksut EU/ETA-maiden ulkopuolisille opiskelijoille”. (Ks. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2025:16, s. 50.) Julkisen talouden suunnitelmassa, joka julkaistiin 23.4.2025 ei ole mitenkään perusteltu mainittua tavoitetta tai viitattu sillä saavutettaviin taloudellisiin hyötyihin ennen kuin nyt käsillä olevassa esitysluonnoksessa, joka annettiin 10.6.2025. Taloudellisten syiden hyväksyttävyyttä arvioitaessa voidaan pitää kyseenalaisena ja epätoivottavana sitä, että tavoite eriarvoistavan lainsäädännön luomisesta on asetettu puolitoista kuukautta ennen kuin kyseiselle tavoitteelle on esitetty minkäänlaisia taloudellisia perusteita.

Hallituksen esityksessä ei ole myöskään eritelty sitä, mihin sen esittämät summat (kaksi ja kolme miljoonaa euroa) perustuvat. Esityksessä lakonisesti todetaan, että kyse on ”lukiokoulutuksen rahoituksen vähentämisestä”. (Ks. Luonnoksen s. 19.) Taloudellisen hyväksyttävyyden kannalta

tämäkin on epätoivottavaa. Hallitus ei myöskään ole esittänyt vaihtoehtoisia tapoja, joilla kyseiset leikkaukset tai lukuvuosimaksut voitaisiin välttää tai miksi lukuvuosimaksut ovat taloudellisesti välttämättömiä. Alla olevassa kaaviossa on esitetty hallituksen Julkisen talouden suunnitelmassa 2026–2029 esitetyt varainmuutokset opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla vuodelle 2026 (Ks. Valtiovarainministeriön julkaisu 2025:16, s. 49–51.):

Varojen lisäämisen/ vähentämisen kohde	Varojen lisääminen (+) tai vähentäminen (-) vuodelle 2026	Perustelut
Valmistava opetus auttaminen	+ 63 000 000 €	Ukrainasta pakenevien
Valmistavan opetuksen lisäopetus valmiuksien varmistaminen	+ 13 800 000 €	Riittävien kielellisten
Kielitutkintojärjestelmä palvelun tuottaminen	+ 2 200 000 €	Järjestelmän kehitys ja
Lukutaito-ohjelma	+ 1 250 000 €	-
Evangelis-luterilainen kirkko	- 20 000 000 €	Kirkollisveron tuoton kasvu
Varhaiskasvatuksen		
täydennyskoulutusmalli	+ 6 000 000 €	-
Kansallismuseo laajentaminen	+ 2 700 000 €	Museon uudistaminen ja
Toisen asteen koulutuksen lukuvuosimaksut	-	-
Korkeakoulujen perusrahoitus	- 30 000 000 €	-
Korkeakoulut	+ 3 800 000 €	-
Tutkimus- ja kehittämistoiminta kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030 (1092/2022)	+ 30 000 000 €	Laki valtion tutkimus- ja
Tieteen tietotekniikan keskus	+ 8 000 000 €	-

Huomataan siis, että valtio lisää opetus- ja kulttuuritoimeen noin 80 750 000 €, eikä mainitse mitään toisen asteen koulutuksen lukuvuosimaksuihin suunnattavista lisäyksistä tai vähennyksistä. Tällä perusteella valtion taloudellinen peruste lukuvuosimaksuille on ilmeisen perusteeton.

1.2.1.2. Taloudelliset vaikutukset kuntiin ja valtioon

1. Valtion osuudet kunnille

Hallitus esittää, ettei EU/ETA –valtioiden ulkopuolisista valtioista saapuneita opiskelijoita enää otettaisi huomioon valtion rahoitusosuutta laskettaessa. Lukiokoulutuksen järjestäjän rahoitus muodostuu lukion opiskelijamäärän ja opiskelijaa kohti lasketun yksikköhinnan tulosta. Tällöin kolmansista maista tulevien opiskelijoiden pois jättäminen laskelmista vähentäisi kunnan rahoitusta. Hallitus esitti, että lukuvuosimaksujen vähimmäismäärä vastaisi koulutuksen järjestämisestä keskimäärin aiheutuvia kustannuksia. (Ks. Luonnoksen s. 42.) Tämä merkitsisi lukiokoulutuksen keskimääräistä yksikköhintaa – joka vuonna 2025 on 8 433,30 € – tai koulutuksen järjestäjän yksikköhintaa, jos se on alempi. (Ks. Luonnoksen s. 42–43; OPH ”Lukiokoulutus ja lukiokoulutuksen yhteydessä järjestettävä tutkintokoulutukseen valmentava koulutus”, oph.fi (haettu 14.7.2025), s. 1.)

Opiskelijan yksikköhinta on sitä suurempi mitä vähemmän opiskelijoita lukiossa on. Opiskelijamäärän kasvaessa yksikköhinta siis pienenee ja opiskelijamäärän kutistuessa yksikköhinta kasvaa. Jos opiskelijamäärä on vähintään 200 niin yksikköhinta pysyy vakiona. Opiskelijan yksikköhintaan vaikuttaa myös harkinnanvarainen korotus, joka voi perustua muun muassa opiskelijamäärän vähenemiseen, sijaintiin harvan lukioverkon alueella ja toisen kotimaisen kielen opetuksen järjestämiseen yksikielisessä kunnassa. (Ks. Esim. Opetushallitus ”Lukiokoulutuksen yksikköhinnan harkinnanvaraisen korotuksen hakemus vuodelle 2025”, oph.fi (haettu 1.7.2025).) Yksinkertaistettusti voidaan siis todeta, että mitä vähemmän opiskelijoita lukiossa on, niin sitä suurempi yhden opiskelijan yksikköhinta on.

Valtion rahoitusta suurikokoisille koulutuksen järjestäjille on havainnollistettu alla olevassa taulukossa. Summat perustuvat julkisiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän raportteihin vuodelta 2025. Suurikokoisten koulutuksen järjestäjien opiskelijamäärä ylittää 200 opiskelijaa. Esimerkeiksi on otettu Helsingin, Oulun ja Rovaniemen kaupungit.

Helsingin kaupunki:

10 596 opiskelijaa

Opiskelijakohtainen yksikköhinta: 7 974,24 €

Ei harkinnanvaraista korotusta

Valtion rahoitus: $10\,596 \times 7\,974,24 \text{ €} = 84\,495\,047,04 \text{ €}$

Oulun kaupunki:

4 962 opiskelijaa

Opiskelijakohtainen yksikköhinta: 7 974,24 €

Ei harkinnanvaraista korotusta

Valtion rahoitus: $4\,962 \times 7\,974,24 \text{ €} = 39\,568\,178,88 \text{ €}$

Rovaniemen kaupunki:

1 130 opiskelijaa

Opiskelijakohtainen yksikköhinta: 7 974,24 €

Ei harkinnanvaraista korotusta

Valtion rahoitus: $1\,130 \times 7\,974,24 \text{ €} = 9\,010\,891,2 \text{ €}$

Huomataan siis, että opiskelijakohtainen yksikköhinta säilyy samana ja on alhaisempi kuin lukiokoulutuksen keskimääräinen yksikköhinta, kun opiskelijamäärät ovat suuria. Suuri koulutuksen järjestäjä siis "tienaa" tai "menettää" yhdestä oppilaasta aina saman verran. Samoin vähimmäislukuvuosimaksu, jota suuret koulutuksen järjestäjät voisivat periä olisi 7 974,24 € / vuosi. Samaan tapaan valtio maksaa/säästää jokaisesta opiskelijasta aina saman verran.

Valtion rahoitusta pienikokoisille koulutuksen järjestäjille on havainnollistettu alla olevassa taulukossa. Esimerkeiksi on otettu Sallan, Posion ja Savukosken kunnat.

Sallan kunta:

75 opiskelijaa

Opiskelijakohtainen yksikköhinta: 11 961,36 €

Harkinnanvaraisen korotuksen jälkeen: 13 635,94 €

Valtion rahoitus: $75 \times 13\,635,94 \text{ €} = 1\,022\,695,5 \text{ €}$

Posion kunta:

50 opiskelijaa

Opiskelijakohtainen yksikköhinta: 14 433,37 €

Harkinnanvaraisen korotuksen jälkeen: 17 320,04 €

Valtion rahoitus: $50 \times 17\,320,04 \text{ €} = 866\,002,0 \text{ €}$

Savukosken kunta:

15 opiskelijaa

Opiskelijakohtainen yksikköhinta: 16 426,93 €

Harkinnanvaraisen korotuksen jälkeen: 38 274,74 €

Valtion rahoitus: $15 \times 38\,274,74\text{ €} = 574\,121,1\text{ €}$

Huomataan, että pienten koulutuksen järjestäjien kohdalla yksikköhinta ei säily samana, vaan kasvaa opiskelijamäärän laskiessa. Sama voidaan todeta harkinnanvaraisesta korotuksesta. Koska yksikköhinta on keskimääräistä yksikköhintaa suurempi, niin opiskelijoiden lukuvuosimaksu olisi vähintään 8 433,30 € / vuosi. Kuitenkin valtiolle syntyvät säästöt/kulut ovat suurempia kuin 8 433,30 € / opiskelija. Jos esimerkiksi lainmuutoksen myötä laskettavien opiskelijoiden määrä tippuisi 75 opiskelijasta 50 opiskelijaan, niin valtiolle syntyisi säästöä:

$1\,022\,695,5\text{ €} - 866\,002\text{ €} = 156\,693,5\text{ €}$, eli 6 267,74 € / opiskelija / vuosi, mikä on huomattavasti opiskelijoilta perittävää lukuvuosimaksua vähemmän. Opiskelijoista siis syntyisi taloudellista voittoa koulutuksen järjestäjille, jotka tienaisivat heistä enemmän kuin saisivat valtiolta.

Samoin, jos määrä tippuisi 50 opiskelijasta 15 opiskelijaan, valtiolle syntyisi säästöä:

$866\,002,0\text{ €} - 574\,121,1\text{ €} = 291\,880,9\text{ €}$, eli 8 339 € / opiskelija / vuosi, mikä on myös opiskelijoilta perittävää vähimmäislukuvuosimaksua vähemmän.

Esityksen kohderyhmänä on opiskelijan oleskeluluvalla maahan saapuvat sekä heidän täysi-ikäiset läheisensä. (Ks. Esim. Luonnoksen sivut 30, 42, 45–46, 53.) Lukuvuosimaksuvelvollisuus koskisi vain esityksen voimaantulon jälkeen opintonsa aloittavia. (Ks. Esim. Luonnoksen s. 18.) Maahanmuuttoviraston tilastotietojen mukaan 302 henkilöä sai opiskelijan oleskeluluvan ylioppilastutkintoa varten vuonna 2024. Ei tiedossa olevia oli yhteensä 9834 kappaletta, joista lukiokoulutuksen suhteellinen osuus on noin 72 kappaletta. Ei ole tietoa siitä, kuinka suuri osa näistä lopulta kuuluisi lukuvuosimaksuvelvollisuuden piiriin. Tällöin lukuvuosimaksuvelvollisuus kohdistuisi lähinnä niihin noin 374 henkilöön, jotka olisivat saaneet maasta oleskeluluvan lukio-opintojen perusteella esityksen voimaantulon jälkeen.

Valtio säästäisi noin 6 300 € – 8 400 € / opiskelija / vuosi, eli yhteensä noin 2 400 000 € – 3 100 000 € / ensimmäinen vuosi. Tässä on tosin huomioitava, että opintojen perusteella oleskeluluvan saaneiden määrä vuonna 2022 oli 194, eli huomattavasti alhaisempi, jolloin säästön raja-arvot voivat olla myös alhaisemmat. Voidaan kuitenkin todeta, että valtion lukuvuosimaksuista saamat kokonaissäästöt ovat suuremmat kuin mitä se aikoo leikata koulutuksesta (2 000 000 € vuonna 2026). Lukuvuosimaksuja ei siis voida pitää taloudellisesti välttämättöminä, sillä niistä kerättyjä varoja ei pelkästään käytetä kansainvälisten opiskelijoiden opetuksen kustantamiseen vaan niitä myös hyödynnetään koulutuksen yleiseen kehittämiseen. Lisäksi kuntien vapaa harkintavalta määrätä lukuvuosimaksujen suuruudesta mahdollistaa niiden avulla tehtävän vielä suuremman

taloudellisen voiton tekemisen ja myös sen, että kansainväliset opiskelijat voidaan tosiasiallisesti sulkea kokonaan julkisen koulutuksen ulkopuolelle määräämällä heille keinotekoisia korkeita lukuvuosimaksuja. Hallituksen saamat kokonaissäästöt ovat myös kokonaisuutena arvioiden hyvin vähäisiä, kun OKM:n hallinnonalaan on samaan aikaan lisätty varoja yli 80 miljoonaa euroa. Koska lukuvuosimaksut eivät vastaa koulutuksen tosiasiallisia kustannuksia/säästöjä, niitä ei voida pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisina.

Hallitus esitti myös, että EU/ETA –alueiden ulkopuolelta saapuvien opiskelijoiden sulkeminen valtionrahoituksen ulkopuolelle hillitsee opiskelijamäärien lisääntymistä. (Ks. Luonnoksen s. 20.) Kuitenkin vuoden 2023 hallitusohjelman tavoitteena on kattavan lukioverkon ja lukiokoulutuksen turvaaminen, joka on vaarantunut lasten ja nuorten määrän voimakkaan vähentymisen vuoksi. (Ks. Vahva ja välittävä Suomi – Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, s. 85.) Hallituksen esityksessä koskien korkeakoulujen lukuvuosimaksuja todettiin, että maahanmuutolla ja Suomen kyvyllä houkutella kansainvälisiä osaajia suomalaisille työmarkkinoille on kasvava merkitys tilanteessa, jossa työikäisten määrä vähenee ja Suomen huoltosuhde heikkenee. (Ks. HE 51/2024 vp, s. 11.) Vuosien 2026–2029 julkisen talouden suunnitelmassa todettiin, että julkisen talouden kestävyyttä heikentää ikäluokkien pieneminen ja vanhusväestön määrän kasvu. (Ks. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2025:16, s. 16.) MDI:n vuoden 2024 väestöennusteen mukaan koululaisikäluokat ovat hiljalleen romahtamassa ja iäkäs väestö kasvamassa voimakkaasti lähivuosina. (MDI ”Väestöennuste – Vuoden 2024 MDI Väestöennuste”, mdi.fi (haettu 3.7.2025), dia 25–26, 28–29.) Koululaisten määrä siis laskee Suomessa luonnollisesti koko ajan vähentäen valtion koulutuksellisia menoja. Väestön kehitys on myös voimakkaan eriytynyttä ja merkittävä osa kunnista on menettämässä jopa yli viidenneksen väestöstään vuoteen 2040 mennessä. (MDI ”Väestöennuste – Vuoden 2024 MDI Väestöennuste”, mdi.fi (haettu 3.7.2025), dia 22.) Ennusteen mukaan vaadittaisiin pitkän aikavälin korkeaa maahanmuuttoa, jotta lasten ikäryhmien koko alkaisi elpymään. (MDI ”Väestöennuste – Vuoden 2024 MDI Väestöennuste”, mdi.fi (haettu 3.7.2025), dia 25.) Voidaan siis katsoa, että maahanmuuttajien ja opiskelijoiden määrän laskua tuskin voidaan pitää hallituksen tavoitteiden mukaisena ja valtion kannalta olisi kansantaloudellisesti tärkeää saada kasvatettua maahanmuuton määrää.

Alla olevassa taulukossa on havainnollistettu koulutuksen tukemisen summia ja seurauksia pienessä koulutuksen järjestäjässä ja suuressa koulutuksen järjestäjässä tilanteessa, jossa koulutukseen liittyisi 8 uutta opiskelijaa. Esimerkiksi on otettu opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän raportit Sallan kunnan opiskelijamäärän muutoksesta 2024–2025.

	Sallan kunta 2025: 75 opiskelijaa	Sallan kunta 2024: 67
opiskelijaa		
Opiskelijakohtainen yksikköhinta:	11 961,36 €	11 490,83 €
Harkinnanvaraisen korotuksen jälkeen:	13 635,94 €	14 593,35 €
Valtion rahoitus:	75 x 13 635,94 € = 1 022 695,5 €	67 x 14 593,35 € = 977 754,45 €

Opiskelijamäärä kasvoi 8 opiskelijalla ja valtion tuki kasvoi: $1\,022\,695,5\text{ €} - 977\,754,45\text{ €} = 44\,941,05\text{ €}$, eli $5\,617,63\text{ €} / \text{oppilas}$ Samalla lukion opiskelijamäärä kasvoi noin 12 %.

Suurella koulutuksen järjestäjällä (opiskelijamäärä > 200) vastaava summa olisi: $63\,793,92\text{ €}$ eli $7\,974,24\text{ €} / \text{oppilas}$, mikä on noin 42 % enemmän kuin pienellä koulutuksen järjestäjällä. Esimerkiksi Rovaniemen kaupungin osalta (opiskelijamäärä 1 130) tämä merkitsisi opiskelijamäärän kasvua noin 0,7 %:lla.

Huomataan siis, että pienen koulutuksen järjestäjän toiminnan tukeminen on valtiolle taloudellisesti huomattavasti edullisempaa kuin suuren koulutuksen järjestäjän tukeminen. Lisäksi tuen positiiviset seuraukset ovat paljon mittavammat pienelle koulutuksen järjestäjälle. Vaatimatonkin opiskelijamäärän kasvu pienellä koulutuksen järjestäjällä mahdollistaa muun muassa opettajien taloudellisesti tarkoituksenmukaisemman käytön, kun sama opettaja samaa korvausta vastaan opettaa esimerkiksi 20 opiskelijan sijasta 28 opiskelijaa. Samalla on helpompi saada ammattitaitoisia opettajia perus- ja toisen asteen opetukseen ja ylläpitää paikallista toisen asteen koulutusta. Lisäksi kunta/kaupunki saa uusia asukkaita, osto- ja työvoimaa sekä tulevaisuudessa mahdollisesti uusia osaajia. Jos kyse on ulkomaalaisista opiskelijoista, niin heidän saapumisensa tulee myös kasvattamaan kaupungin/kunnan kulttuurista rikkautta, vetovoimaa ja kansainvälisyyttä. Itse opiskelijoiden kannalta ulkomaalaiset opiskelijat lisäävät kulttuurista vuorovaikutusta ja ymmärrystä, monipuolista kielitaitoa, sosiaalisia taitoja ja sivistystä sekä kansainvälistä osaamista tavalla, jota kansalaisuudeltaan homogeeninen koulutus ei koskaan pystyisi tarjoamaan. Kansantaloudellisesti ulkomaalaisten opiskelijoiden kouluttaminen kansalliskielellä tulee sitouttamaan ja kotouttamaan heidät yhteiskuntaan tavalla, johon parhaatkaan kotoutusohjelmat tuskin kykenevät. (Ks. Esim. Euroopan Tilintarkastustuomioistuimien katsaus Kesäkuu 2018”, 2018, s. 10.) Tämän seurauksena opiskelijoiden määrän kasvu tulee vaikuttamaan positiivisesti myös väestön vanhenemisesta ja vähentymisestä aiheutuviin seurauksiin. (Ks. Esim. MDI ”Väestöennuste – Vuoden 2024 MDI Väestöennuste”, mdi.fi (haettu 3.7.2025), dia 20, 22–26.)

Hallitus ei siis kykene perustelemaan esityksensä taloudellista hyväksyttävyyttä pelkästään sillä, että opiskelijamäärän kasvaminen lisää valtion menoja huomioimatta mitenkään sillä saavutettavia hyötyjä. Hallitus itse toteaaakin, että perusopetuksen monipuolisuuden turvaaminen ja alueiden elinvoiman parantaminen ovat tärkeitä tavoitteita kunnissa, mutta ”tavoite tulisi pyrkiä saavuttamaan muilla tavoin kuin lukiokoulutuksen opiskelijamäärää lisäämällä EU/ETA-valtioiden ulkopuolelta tuoduilla lapsilla”. (Ks. Luonnoksen s. 23.) Tätä hallitus perustelee lasten edulla, jota käsitellään alla luvussa 1.2.2. sekä vaihtoehtoisten sääntämistapojen luvussa 3. Näiltä osin hallituksen peruste näyttäisi siis olevan täysin sidoksissa lasten edun toteutumiseen.

2. Kuntien maksuosuus

Hallitus perustelee lukiokoulutuksen rahoituksen vähentämistä myös sillä, että EU/ETA –alueiden ulkopuoliset opiskelijat aiheuttavat ”laskennallisia kustannuksia kaikille kunnille, jotka yhteisvastuullisesti osallistuvat lukiokoulutuksen valtionosuuden kuntarahoitusosuuteen”. Kaikki kunnat osaltaan rahoittavat EU/ETA –alueiden ulkopuolisten opiskelijoiden opintoja, eikä tässä ole merkitystä sillä järjestääkö kunta itse lukiokoulutusta vai ei. Lukiokoulutuksen rahoituksesta kunnat kustantavat yhdessä noin 570 miljoonaa euroa ja valtio noin 330 miljoonaa euroa. (Ks. Valtion talousarvio 2025.) Kunnat ovat siis rahoituksesta päävastuussa. Esimerkiksi vuonna 2025 kuntien rahoitusosuus lukiokoulutuksesta oli 100,52 euroa/asukas.(Ks. Opetushallitus, oppaat ja käsikirjat 2025:2, s. 10.) Kuntien rahoitusosuutta toisen asteen koulutuksessa vuonna 2025 on havainnollistettu seuraavassa taulukossa (Toisen asteen koulutuksen kustannustiedot perustuvat opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän raporteihin):

Kunta / kaupunki	Helsinki	Rovaniemi	Salla
koulutuksen järjestäjänä	Asukkaita n.: 675 000	Asukkaita n.: 65 000	Asukkaita n.: 3 300
Maksaa lukiokoulutuksesta:	n. 67 800 000 €	n. 6 560 000 €	n. 336 000 €
Maksaa lukiokoulutuksesta,			
vaikkei järjestä sitä:	n. 67 800 000 €	n. 6 560 000 €	n. 336 000 €
Maksaa ammatillisesta			
koulutuksesta:	n. 132 500 000 €	n. 12 830 000 €	n. 657 000 €
Maksaa ammatillisesta			
koulutuksesta, vaikkei			
järjestä sitä	n. 132 500 000 €	n. 12 830 000 €	n. 657 000 €
Kunta/kaupunki saa valtiolta,			
jos järjestää lukiokoulutusta:	n. 84 500 000 €	n. 9 010 000 €	n. 1 020 000 €

Huomataan siis, että kuntien rahoitusosuus säilyy yhtä suurena riippumatta siitä järjestääkö kunta/kaupunki toisen asteen koulutusta vai ei. Opiskelijoiden määrän kasvu/lasku ei myöskään sinänsä vaikuta kunnan/kaupungin rahoitusosuuteen, sillä rahoitusosuus perustuu asukkaana olemiseen.

Esityksen mukaan lukiokoulutuksen rahoitukseen tehtävästä vähennyksestä arvioidaan vuonna 2026 kohdistuvan 1 040 000 € kuntien rahoitusosuuteen ja vuodesta 2027 lähtien 1 600 000 €. (Luonnoksen s. 19.) Koska Suomessa on vuonna 2025 yhteensä 308 kuntaa, niin vähennyksen taloudellinen hyöty / kunta vuonna 2026 olisi noin 3 376,62 € ja vuonna 2027 noin 5 194,81 €. Hyöty ei tietenkään käytännössä jakautuisi tällä tavalla tasaisesti, sillä yksittäisen kunnan rahoitusosuuden suuruus perustuu kunnan asukasmäärään, jolloin suuret kunnat hyötyvät vähennyksestä taloudellisesti suhteessa enemmän verrattuna pieniin kuntiin. (Ks. Opetushallitus, Oppaat ja

käsikirjat 2024:2, s. 10.) Kuitenkin luku on keskiarvona tarkoituksenmukainen kuvaamaan kuntiin kohdistuvia kokonaisvaikutuksia. Kuten yllä on käyty läpi, niin koulutuksen järjestäjä ”tienaa” yhdestä oppilaasta vähintään 7 974,24 €. Kunnan ei siis tarvitsisi omata kuin yksi EU/ETA –alueen ulkopuolinen opiskelija, niin tämä kattaisi vähintään miltei kaksinkertaisesti kunnalle vähennyksestä koituvan taloudellisen hyödyn. Koska tällaisia opiskelijoita ei enää otettaisi huomioon kunnan valtionosuutta laskettaessa, niin kuntien laskennalliset menot tulisivat tosiasiallisesti kasvamaan, mikä olisi hallituksen tavoitteen vastaista. Tätä menetystä ei voi korvata opiskelijoilta perittäviltä lukuvuosimaksuilta, sillä heidän määränsä tulee todennäköisesti tippumaan lukuvuosimaksujen asettamisen jälkeen varsinkin, kun Suomi olisi ainut valtio Euroopassa, jossa lukuvuosimaksuja kansalliskielellä opiskelemisesta tultaisiin perimään. Kuntien maksuosuuden keventämisen perusteella esityksellä tavoiteltu taloudellinen hyöty on tällöin ilmeisen perusteetonta.

1.2.2. Lapsen edun hyväksyttävyys ja suhteellisuus

Hallitus perusteli esitystään myös lasten edulla. Hallitus totesi, että sen tietoon oli tullut tilanteita, joissa Suomeen opiskelemaan tullessiin EU/ETA –valtioiden ulkopuolisiin lapsiin oli jouduttu kohdistamaan lastensuojelullisia toimenpiteitä, viranomaisiin oli tullut tiedusteluja toimeentulon riittävydestä ja että ilman huoltajia Suomessa asuvat henkilöt ovat kohonneessa riskissä joutua hyväksikäytetyksi riippuvaisen asemansa vuoksi. Lisäksi esityksessä todettiin, että opiskelijoiden rekrytointiprosessiin sisältyy riskejä, joissa viranomaiset ja oppilaitokset eivät ole kyenneet varmistamaan lasten oikeuksien riittävää toteutumista. Lapsen etuun liittyviä tekijöitä voitaneen pitää EIT:n tarkoittamana legitiiminä tavoitteena. (Ks. Esim. EIT D.H. and others v. The Czech Republic, k. 198.) Toimenpiteiden on kuitenkin oltava lisäksi suhteellisuusperiaatteen mukaisia. (EIT Molla Sali v. Greece k. 135; EIT Fabris v. France, k. 56; EIT Mazurek v. France, k. 46, 48.)

Hallituksen esittämä toimenpide lasten oikeuksien turvaamiseksi on asettaa kolmannesta maasta tuleville opiskelijoille velvollisuus suorittaa lukuvuosimaksuja. Hallitus ei kuitenkaan tarkemmin perustele kuinka lukuvuosimaksujen asettaminen parantaisi Suomeen yksin saapuvien alaikäisten asemaa puhumattakaan heidän taloudellisen toimeentulonsa riittävyyden parantamisesta. Esityksestä ei myöskään ilmene, kuinka lukuvuosimaksut tulisivat vähentämään tarvetta mahdollisille lastensuojelullisille toimenpiteille. On myös vaikea väittää, että lukuvuosimaksujen asettaminen jotenkin vähentäisi niitä riskejä, joita liittyy EU/ETA –maiden ulkopuolisten opiskelijoiden rekrytointiprosessiin. Lisäksi hallitus ei ota esityksessään kantaa siihen, eikö samanlaisia riskejä liity myös EU/ETA –maista saapuvien opiskelijoiden rekrytointiin, toimeentuloon tai turvattomaan asemaan heidän saapuessaan Suomeen yksin ilman huoltajaa. Selvittämättä on myös jäänyt, kuinka suuri osuus Suomeen saapuvista opiskelijoista todellisuudessa on lapsia ja kuinka moni aikuisia. Lisäksi lukuvuosimaksut asettaisivat ulkomailta opiskelemaan saapuvat lapset keskenään eriarvoiseen asemaan heidän sosioekonomisen asemansa perusteella. Lukuvuosimaksut myös heikentäisivät lasten toimeentuloa ja lisäisivät epävarmuutta tulevaisuudesta. Hallituksen esittämä toimenpide lasten oikeuksien turvaamiseksi ei siis vastaa niihin legitiimeihin tavoitteisiin, joita hallitus oli toimenpiteelle asettanut, eikä sitä siis voida pitää EIT:n edellyttämän suhteellisuusperiaatteen mukaisena. Hallituksen esitys toisen asteen koulutuksen lukuvuosimaksuista on siis suhteellisuusperiaatteen vastainen, eikä sitä voida toimenpiteenä perustella lasten edulla.

1.3. Yhteenvedo ja kokonaisarviointi

Hallitus esitti tavoitteen lukuvuosimaksujen asettamiseksi julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2026–2029. Tavoitetta ei tuolloin perusteltu mitenkään ja perustelut esitettiin vasta noin puolitoista kuukautta myöhemmin luonnoksessa hallituksen esitykseksi lukuvuosimaksuiksi. Hallituksen esityksessä lukuvuosimaksuja perusteltiin taloudellisilla eduilla, jotka saavutetaan lukuvuosimaksujen perimisestä sekä lasten edulla. Hallituksen esittämien taloudellisten hyötyjen – noin 2 miljoonaa euroa vuonna 2026 ja 3 miljoonaa euroa vuodesta 2027 eteenpäin – muodostumista ei ole mitenkään avattu. Koulutuksen rajoittamisella saatava hyöty on hyvin vähäinen verrattuna siihen, että hallitus on samaan aikaan lisännyt yli 80 miljoonaa euroa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Hallitus ei ole myöskään perustellut sitä miksi lukuvuosimaksut ovat välttämättömiä tai esittänyt vaihtoehtoisia ratkaisuja, joilla lukuvuosimaksujen asettaminen voitaisiin välttää. Esitys ei helpota kuntien laskennallisia menoja niin kuin hallitus on väittänyt. Opiskelijoille asetettavat lukuvuosimaksut ylittävät ne kulut, joita valtiolle aiheutuisi heidän opiskelunsa järjestämisestä. Esitys on ristiriidassa hallituksen tavoitteen kanssa säilyttää kattava lukioverkko ja turvata lukiokoulutus alueilla, joissa väestö vähenee voimakkaasti. Lisäksi hallituksen esittämä toimenpide lasten oikeuksien turvaamiseksi on ilmeisessä ristiriidassa hallituksen tavoitteiden kanssa ja suhteellisuusperiaatteen vastainen.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen pöytäkirjan 2 artiklan tarkoituksena on estää valtiota kieltämästä keneltäkään oikeutta koulutukseen. Opiskelijat eriarvoiseen asemaan saattava lainsäädäntö on EIS:n 14 artiklan syrjintäkiellon vastainen, jollei sillä ole hyväksyttävää tavoitetta ja jollei se ole oikeasuhtainen tavoiteltaviin päämääriin nähden. Lisäksi toisen asteen koulutukselle asetettavia rajoituksia on arvioitava tavanomaistakin tiukemmin sen aseman vuoksi, joka sillä on nykyaikaisessa yhteiskunnassa. Edellä mainituin perustein hallituksen esitys EU/ETA –alueiden ulkopuolelta tulevien toisen asteen opiskelijoiden lukuvuosimaksuiksi on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan ja sen ensimmäisen pöytäkirjan 2 artiklan vastainen.

OSA III

1. Hallituksen esitys lukuvuosimaksuista ei täytä perusoikeuksien rajoittamiselle asetettuja edellytyksiä

1.1. Yleistä

Perustuslain 6.2 §:ssa mainittu syrjintäkielto estää kenenkään asettamisen eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta muun muassa iän, alkuperän tai muun henkilöön liittyvän synn perusteella. Kuten edellä todettiin, niin lukuvuosimaksut asettavat Suomeen opiskelemaan saapuvat toisen asteen oppilaat eriarvoiseen asemaan suhteessa muihin oppilaisiin kansalaisuuden perusteella. Kyse siis on syrjintäkiellon piiriin kuuluvasta toiminnasta ja sille on oltava hyväksyttävä syy, jotta se voitaisiin säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perusoikeuden – kuten yhdenvertaisuuden – rajoittamisen on oikeuden luonteesta johtuen täytettävä tietyt vaatimukset, jotka ovat (PeVM 25/1994 vp, s. 4–5.):

1. Rajoituksen on perustuttava lakiin;
2. Rajoituksen on oltava tarkkarajainen ja täsmällisesti määritelty;
3. Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä ja vastata Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntöä;
4. Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta;
5. Rajoituksen on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukainen;
6. Perusoikeuksia rajoittaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä; ja
7. Rajoitus ei saa olla ristiriidassa ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Voidaan katsoa, että vaatimukset 3, 5 ja 7 eivät täyty, sillä rajoitus ei täytä Euroopan ihmisoikeussopimuksen sille asettamia vaatimuksia, eikä se ole suhteellisuusperiaatteen mukainen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perusoikeussäännökset on otettava huomioon eduskunnan käyttäessä budjettivaltaa. (PeVM 25/1994 vp, s. 3; PeVL 32/2014 vp, s. 2.) Kuten II osan luvusta 1.2.1.1. ilmenee, niin budjettivaltaa olisi voitu käyttää myös siten, ettei yksilöiden perusoikeuksiin olisi tarvinnut kajota. Myös tällä perusteella rajoitusta ei voida pitää hyväksyttävänä. Jo yllä olevien syiden vuoksi esitys ei täytä perusoikeuksien rajoittamiselta vaadittavia hyväksyttävyyden, suhteellisuuden ja ihmisoikeusvelvoitteiden asettamia vaatimuksia, eikä sitä siis voida hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Vaatimukset 1 ja 6 täytyisivät. Rajoitus perustuisi lakiin ja vaatimus riittävistä oikeusturvajärjestelyistä täytyisi, sillä muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään lukiolaissa ja laissa ammatillisesta koulutuksesta. Seuraavassa arvioidaan rajoituksen tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä, sekä rajoituksen ulottumista perusoikeuden ytimeen.

1.2. Rajoituksen on oltava tarkkarajainen ja täsmällisesti määritelty

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä sekä rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. (PeVM 25/1994 vp, s. 5.) Hallituksen kaavaileman lukuvuosimaksuvelvollisuuden on tarkoitus olla sisällöltään yhtäläinen sekä ammatti- että lukiokoulutuksessa. Velvollisuudesta on tarkoitus säätää lukiolain uudessa 34 a §:ssä ja lain ammatillisesta koulutuksesta uudessa 105 a §:ssä.

Lakiehdotuksen mukaan lukuvuosimaksuvelvollisuus kohdistuisi Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen ulkopuolisen valtion kansalaiseen. Kyseessä olisi niin sanottu positiivinen määritelmä,

joka esittää tarkasti rajoituksen kohteen, eli ne henkilöt, jotka joutuvat suorittamaan lukuvuosimaksun. Esimerkiksi vuonna 2023 lukiokoulutukseen saapui 1 752 uutta opiskelijaa, joista noin pari sataa oli EU/ETA –alueen sisältä. (Opetushallinnon tilastopalvelu ”Lukiokoulutuksen uudet opiskelijat kansalaisuuden mukaan”, vipunen.fi (haettu 4.7.2025).) Hallituksen esittämän määritelmän perusteella lähes nämä kaikki kuuluisivat lain soveltamisalan piiriin.

Kuitenkin hallituksen esittämä määritelmä sisältää myös 9-kohtaisen listan kaikista niistä henkilöryhmistä, joiden ei tarvitse suorittaa lukuvuosimaksua. Käytännössä lukuvuosimaksuvelvollisiksi jäisivät lopulta ne EU/ETA –alueen ulkopuoliset kansalaiset, jotka ovat saaneet ensimmäisen oleskelulupansa Suomeen opiskelua varten. Tämä myös todetaan useaan otteeseen hallituksen esityksessä. (Ks. Esim. Luonnoksen sivut 30, 42, 45–46, 53.) Hallituksen esittämä määritelmä lukuvuosimaksuvelvollisista on siis luonteeltaan negatiivinen, eli kaikki kolmannen maan kansalaiset, jotka eivät täytä esitettyjä ehtoja olisivat lukuvuosimaksuvelvollisia.

Esityksen täsmällisyyttä voidaan havainnollistaa kaavion avulla. Opiskelijan oleskelulupapäätöksiä vuonna 2023 myönnettiin lukiokoulutukseen yhteensä 289 kappaletta. (Ks. Luonnoksen s. 12–13.) Ei tiedossa olevien määrä oli yhteensä 2 274, joiden suhteellinen määrä lukiokoulutuksen osalta olisi noin 62 opiskelijaa. Lukiokoulutukseen myönnettyjen opiskelijan oleskelulupapäätösten määrä olisi tällöin yhteensä noin 351 kappaletta. Vuonna 2023 lukiokoulutukseen saapui yhteensä 1 752 opiskelijaa. (Opetushallinnon tilastopalvelu ”Lukiokoulutuksen uudet opiskelijat kansalaisuuden mukaan”, vipunen.fi (haettu 4.7.2025).) Kun näistä vähennetään Virolaisten opiskelijoiden määrä (246), niin kansainvälisiä opiskelijoita saapui suurin piirtein noin 1506 henkilöä. Lukemaan kuitenkin jää myös yksittäisiä muista EU-maista saapuneita opiskelijoita. Taulukko olisi seuraavanlainen:

Suomalaisessa lukiokoulutuksessa olevan uudet kansainväliset opiskelijat vuonna 2023

Opiskeluperusteinen oleskelulupa: 351 kpl, 23%

Muu oleskelulupa: 1155 kpl, 77%

Huomataan siis, että lakiesityksen todellinen kohderyhmä olisi noin 23 % kaikista EU/ETA –alueiden ulkopuolisista kansalaisista, jotka hallituksen esittämän positiivisen määritelmän mukaan kuuluisivat säännöksen piiriin. Lukuvuosimaksujen todellinen kohderyhmä ei siis ilmene lakiesityksestä selvästi tai tarkkarajaisesti, eikä se täytä perusoikeuden rajoitukselta vaadittavaa tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä. Kyseinen säännösehdotus on siis tarpeettoman monimutkaisesti esitetty ja se voidaan ilmaista myös yksinkertaistetummin, kuten:

”Koulutuksen järjestäjän on perittävä lukuvuosimaksu sellaiselta Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen ulkopuolisen valtion kansalaiselta, joka on saanut ensimmäisen oleskelulupansa Suomesta opiskelun perusteella tutkintoon tai ammattiin johtavia opintoja varten ja sellaisen henkilön oppivelvollisuuslain (1214/2020) soveltamisalan ulkopuolelle jäävältä perheenjäseneltä.

Maksua ei kuitenkaan peritä opiskelijalta,

1) joka Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaiseen tai tämän ulkomaalaislaissa tarkoitettulta perheenjäseneltä;

3) jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa tai tämän ulkomaalaislaissa tarkoitettulta perheenjäseneltä;

5) jolla on pysyvä oleskelulupa; tai

7) joka osallistuu tilauskoulutukseen.”

Tämä säännösehdotus vastaisi hallituksen tavoitetta, jonka mukaan lukuvuosimaksuja on tarkoitus periä vain niiltä kolmansien maiden kansalaisilta, jotka saapuvat Suomeen nimenomaan opiskelua varten. Lisäksi se vastaisi säännösehdotuksen tarkoitusta estää lukuvuosimaksuvelvollisuuden kiertäminen perustamalla se ensimmäiseen oleskelulupa, vaikka se myöhemmin muuttuisi esimerkiksi työperustaiseksi. Tämä säännösehdotus sisältäisi positiivisen määritelmän lukuvuosimaksuvelvollisille, sekä olisi täsmällinen ja tarkkarajainen siinä missä nykyinen ehdotus on tarpeettoman monimutkainen. Voidaan siis todeta, ettei hallituksen esitys nykyisellään täytä perusoikeuden rajoittamiselta vaadittavia tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksia, eikä sitä siis voida hyväksyä sellaisenaan tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

1.3. Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta

Erään vakiintuneen käsityksen mukaan perusoikeuksilla on tietty ydinalue tai ydinsisältö, jonka koskemattomuutta tulee pitää ehdottomana. (Ks. Esim. Hautamäki, Veli-Pekka ”Perusoikeuden ydinalue argumenttina”, lakimies 1/2011, s. 82.) Perustuslain 6.2 §:n syrjintäkiellon ydinalueena on pidetty luettelossa mainittuja syrjintäperusteita, kuten sukupuoli, ikä ja alkuperä. (HE 309/1993 vp, s. 43.) Kuitenkin henkilöt voidaan asettaa eri asemaan myös yllä erikseen luetelluin perustein, jos eriarvoiseen asemaan saattamiselle on hyväksyttävä peruste (PL 6.2 §). (Ks. Esim. PeVL 18/2010 vp, s. 3–4.) Tällöin perusteluille asetettavat vaatimukset ovat kuitenkin korkeat. (HE 309/1993 vp, s. 44.)

Perustuslain 6.2 §:n luettelossa mainittu ”alkuperä” tarkoittaa sekä kansallista ja etnistä että yhteiskunnallista alkuperää. (HE 309/1993 vp, s. 44.) Hallituksen esittämä lakiehdotus asettaisi toisen asteen opiskelijat eriarvoiseen asemaan kansalaisuuden perusteella, jolloin esitys kuuluu PL 6.2 §:ssa luetellun ”alkuperän” käsitteen piiriin ja perusteluille asetettavat vaatimukset ovat tavallista korkeammat.

Merkille pantavaa on myös, että esityksen eriarvoistava vaikutus kohdistuu muihin perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuihin oikeuksiin eli sivistyksellisiin oikeuksiin (PL 16.2 §) ja oikeuteen koulutukseen (EIS ensimmäinen pöytäkirja 2 artikla). Yhdenvertainen mahdollisuus saada koulutusta kansalaisuudesta riippumatta lienee sivistyksellisten oikeuksien ydinalueella. Tässä oikeus perusopetukseen voi muodostaa perusoikeuksen ydinalueen koskemattoman osan ja oikeuden korkea-asteen koulutukseen voidaan katsoa kuulua oikeuden reuna-alueelle. Tähän suunnattavia rajoituksia arvioitaessa on huomioitava lisäksi EIT:n ratkaisukäytäntö ja yhteiskunnallinen kehitys, jonka seurauksena koulutus ei ole verrattavissa muihin julkisiin palveluihin ja toisen asteen koulutus on lähentynyt perusopetusta ja siten oikeuden koskemattomaa ydinaluetta (katso osa II luku 1.1.). Voidaan siis katsoa, että yhtäläinen oikeus saada toisen asteen koulutusta kuuluu sivistyksellisten oikeuksien ydinalueeseen ja on siten koskematon tai jonka rajoittamiselle asetettavat vaatimukset ovat erittäin korkeat.

Hallituksen esityksessä on arvioitu esityksen suhdetta perustuslakiin ja sen suhdetta perustuslain 6.2 §:n syrjintäkieltoon ja 16 §:n sivistyksellisiin oikeuksiin. Esityksessä ehdotettujen lukuvuosimaksujen ja syrjintäkiellon suhteen arviointi jää kuitenkin yleiselle toteamukselle siitä, että syrjintäkielto ei ole absoluuttinen ja että EU/ETA –valtioiden kansalaiset voidaan asettaa muiden valtioiden kansalaisia edullisempaan asemaan, minkä EIT:kin on todennut. (Ks. Luonnoksen s. 52; Ks. Esim. EIT Ponomaryovi v. Bulgaria, k. 54; EIT Moustaqim v. Belgium, k. 49; EIT C v. Belgium, k. 38.) Esitys ei kuitenkaan koske EU/ETA –valtioiden kansalaisten asettamista muiden valtioiden kansalaisia edullisempaan asemaan, vaan muiden valtioiden kansalaisten asettamista EU/ETA –valtioiden kansalaisia epäedullisempaan asemaan. Hallitus ei ole perustuslaillisessa arviossaan millään tavoin perustellut sitä, miksi nyt käsillä olevassa tapauksessa on hyväksyttävää asettaa EU/ETA –valtioiden ulkopuolisten valtioiden kansalaiset eriarvoiseen asemaan suhteessa muihin ja miten lukuvuosimaksujen asettaminen on oikeasuhteinen toimenpide tavoiteltaviin hyötyihin nähden.

Myöhemmin hallitus esittää, että valtiontalouden säästötavoitteet voivat sinänsä muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon. (Ks. Luonnoksen s. 54.) Tämäkin kuitenkin jää geneeriseksi ilmaukseksi, jota ei ole mitenkään yhdistetty käsillä olevaan tapaukseen. Esityksestä ei ilmene kuinka syrjintäkielto on otettu huomioon valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa ja eikö olisi ollut vähemmän yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvia keinoja, joilla olisi saavutettu yhtäläiset säästöt. Hallituksen esitys ei näiltä osin siis täytä perusoikeudesta poikkeamisen perusteluille asetettavia vaatimuksia.

Hallitus esittää, että ”ehdotetuilla muutoksilla otettaisiin huomioon myös lapsen etuun liittyvät yksilölliset näkökohdat”. (Ks. Luonnoksen s. 52.) Perusteluista ei kuitenkaan mitenkään ilmene mitä tämä tarkoittaa käytännössä tai miten se näkyy ehdotetuissa laeissa. On vaikea väittää, että esitys ottaisi huomioon lapsen etuun liittyvät yksilölliset näkökohdat, jos lukuvuosimaksut asetetaan kaikille EU/ETA –valtioiden ulkopuolisille opiskelijoille iästä riippumatta ja ilman mahdollisuutta tapauskohtaiseen harkintaan. Esityksen vaikutuksista lapsen etuun katso osa II luku 1.2.2.

Esitysluonnoksen sivuilla 53–54 arvioidaan esityksen suhdetta sivistyksellisiin oikeuksiin. Hallituksen arvioinnissa ja viitatuissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa kuitenkin käsitellään sitä, kuuluuko

toisen asteen koulutus osaksi perustuslaissa turvattua ilmaista perusopetusta (PL 16.1 §). (Ks. Luonnoksen s. 53.) Nyt käsillä olevassa tilanteessa ei kuitenkaan ole kyse siitä, voidaanko lukuvuosimaksuja periä toisen asteen koulutuksesta yleisesti, vaan siitä voidaanko EU/ETA – valtioiden ulkopuolisilta opiskelijoilta kieltää yhtäläinen mahdollisuus koulutukseen. Tätä kysymystä ei käsitelty esityksen perustuslaillisessa arvioinnissa.

Yhteenvetona voidaan todeta, että hallituksen esitys lukuvuosimaksuista EU/ETA –valtioiden ulkopuolelta saapuville toisen asteen opiskelijoille kohdistuu syrjintäkiellon ja sivistyksellisten oikeuksien ydinalueelle. Näihin perusoikeuksiin puuttuminen edellyttää vähintään korkeita vaatimuksia esityksen perusteluilta. Hallituksen perustuslaillinen arviointi ei täytä näitä vaatimuksia. Esitettyä lakia ei siis nykyisellään voida säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

OSA IV

1. Hallituksen esityksessä suoritettu sukupuolivaikutusten arviointi on puutteellinen, eikä lukuvuosimaksujen tosiasiallista kohderyhmää ole selvitetty

1.1. Sukupuolivaikutusten arviointi

Hallitus toteaa esityksessään, että vaikutukset eri sukupuoliin arvioidaan vähäisiksi ja viittaa tässä sukupuolten kohtuullisen tasapuoliseen jakautumiseen lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa Suomessa. Hallitus kuitenkin jättää huomiotta sen, että esimerkiksi lukuvuosimaksut eivät kohdistu kaikkiin Suomen lukiolaisiin ja ammattikoululaisiin, vaan pelkästään tiettyihin EU/ETA –valtioiden ulkopuolisten valtioiden kansalaisiin. Hallitus ei ole esittänyt mitään selvitystä siitä, minkä valtioiden kansalaisia tai minkä sukupuolisia ulkomailta Suomeen koulutukseen hakeutuvat henkilöt pääsääntöisesti ovat. Hallitus ei myöskään ole esittänyt suoraan lukumääräistä arviota esityksen kohteeksi joutuvien henkilöiden lukumäärästä. Epäsuorasti esityksen kohteena olevien henkilöiden määrää voidaan arvioida luonnoksen sivuilla 12–13 olevasta taulukosta. Tältä pohjalta on kuitenkin mahdotonta arvioida esityksen sukupuoliin kohdistuvia vaikutuksia, kun selvä enemmistö hakijoista voi yhtä hyvin olla naisia kuin miehiä.

On muistettava, että perustuslain 6.3 §:n mukaan sukupuolten tasa-arvoa on edistettävä yhteiskunnallisessa toiminnassa, mikä sisältää yleisemmän lainsäätäjään kohdistuvan veloitteen lainsäädännön kehittämiseksi ja yhtenä näistä aloista on koulutus. (HE 309/1993 vp, s. 45–46.) Samaa edellyttää kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (SopS 68/1986) 3, 4 ja 10 artikkelit sekä tasa-arvolain (609/1986) 5.3 §. Sukupuolten tasa-arvon edistämismahdollisuuden täyttäminen edellyttää asianmukaisesti suoritettua lakihankkeiden sukupuolivaikutusten ja tasa-arvon edistämismahdollisuuksien arviointia. (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:25, s. 6.)

Hallitus ei ole esimerkiksi huomionnut Suomeen koulutukseen hakeutuvien opiskelijoiden sukupuolijakaumaa. Jos selvä enemmistö koulutukseen hakeutuvista on naisia, niin lakiehdotus on välillisesti syrjivä asettaen koulutukseen hakeutuvat naiset tosiasiallisesti muita heikompaan asemaan. Hallitus ei ole myöskään huomionnut sitä, että joistain kolmansista maista Suomeen opiskelemaan saapuneiden henkilöiden kotimaiden tasa-arvotilanne ja -tietoisuus voi olla heikompikin Suomessa. Suomessa käytössä oleva tasa-arvoa tukeva koulutus voi edistää Suomeen opiskelemaan saapuneiden tasa-arvotuntemusta ja jos nämä opintojensa jälkeen päättävätkin palata kotimaahansa, he voivat kehittää kotimaansa tasa-arvotilannetta ja levittää tietoisuutta sukupuolten välisestä tasa-arvosta. Tämä täyttäisi myös lasten oikeuksien sopimuksen 28(3) artiklan sopimusvaltioille asetetun tavoitteen edistää ja kannustaa kansainvälistä yhteistyötä koulutukseen liittyvissä asioissa, missä erityistä huomiota tulee kiinnittää kehitysmaiden tarpeisiin.

Edellä mainituilla perusteilla hallituksen suorittama sukupuolivaikutusten arviointi on puutteellinen ja esityksen jatkokäsittely edellyttää asianmukaista sukupuolivaikutusten arvioinnin suorittamista.

1.2. Kohderyhmän arviointi

Kuten yllä todettiin niin hallituksen esityksessä ei ole suoraan arvioitu esityksen kohderyhmän lukumäärää. Esityksessä ei ole myöskään arvioitu sitä, kohdistuuko esitys tiettyihin kansallisiin ryhmiin muita enemmän. EIT on katsonut, että erilaisen kohtelun hyväksyttävyyttä on tulkittava mahdollisimman tiukasti silloin, kun eriarvoistava kohtelu perustuu rotuun, ihonväriin tai etniseen alkuperään. (Ks. Esim. EIT D.H. and others v. The Czech Republic, k. 196.) EIT on katsonut, ettei erilaista kohtelua, joka perustuu yksinomaisesti tai suurissa määrin henkilön etniseen alkuperään voida objektiivisesti perustella nykyaikaisessa demokraattisessa yhteiskunnassa. (Ks. Esim. EIT D.H. and others v. The Czech Republic, k. 176; EIT Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina, k. 44.) Etnisyys voi viitata muun muassa ryhmiin, joita leimaa yhteinen kansallisuus. (EIT Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina, k. 43; EIT Timishev v. Russia, k. 55.) Koska hallitus ei ole selvittänyt sitä, minkä maan tai maiden kansalaisiin esitys tulee pääasiallisesti vaikuttamaan, on mahdotonta arvioida erilaisen kohtelun hyväksyttävyyttä tarkoituksenmukaisesti.

Edellä mainituilla perusteilla hallituksen suorittama kohderyhmän arviointi on puutteellinen ja esityksen jatkokäsittely edellyttää asianmukaista kohderyhmän arviointia.

2. Hallituksen esityksessä ei ole selvästi huomionnut maassa jo olevien lukuvuositaksuvelvollisuuden piiriin päätyvien tai oppivelvollisuuden piirissä olevien opiskelijoiden asemaa

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan esityksen ei ole tarkoitus vaikuttaa opintonsa ennen lain voimaantuloa aloittaneiden EU/ETA –valtioiden ulkopuolisten kansalaisten oikeusasemaan. (Ks. Luonnoksen s. 29.) Lukuvuositaksut kohdistuisivat siis vain niihin, jotka aloittavat opintonsa sääntelyn voimaantulon jälkeen. (Ibid., s. 29.) Termi ”opinnot” voi tosin viitata niin ensimmäisen,

toisen kuin kolmannenkin vuoden opintoihin. Tämän voisi korvata esimerkiksi termillä ”tutkinto-opinnot”, joka viittaa enemmän ensimmäistä opiskeluvuottaan aloittaviin. Oikeudellisen ennakoitavuuden ja yleisesti oikeusvarmuuden kannalta olisi toivottavaa, että tästä säädettäisiin lain tasolla esimerkiksi lain voimaantulo- ja siirtymäsäännöksissä. Siirtymäsäännös voisi esimerkiksi lukiolaissa olla seuraavanlainen:

”Edellä 34 a §:ssä säädettyä Euroopan talousalueen ulkopuolisten valtioiden kansalaisilta koulutuksesta perittävistä maksuista sovelletaan vain lain voimaantulon jälkeen tutkinto-opintonsa aloittaneisiin.”

Samalla tavoin oppivelvollisuuslaissa tulisi ottaa kantaa siihen, kuinka maassa jo olevien EU/ETA – valtioiden ulkopuolisten opiskelijoiden oppivelvollisuus tulisi määräytymään. Oletettavasti he suorittaisivat oppivelvollisuutensa loppuun asti. Siirtymäsäännös voisi olla seuraavanlainen:

”Se mitä 2 §:ssä säädetään viitaten lukiolain 34 a §:ään ja lain ammatillisesta koulutuksesta 105 a §:ään sovelletaan vain lain voimaantulon jälkeen tutkinto-opintonsa aloittaneisiin.”

3. Lukuvuosimaksuvelvolliset ja englanninkielinen lukiokoulutus

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan lukuvuosimaksuvelvollisen henkilön ei olisi mahdollista opiskella lukion oppimäärää englannin kielellä. (Ks. Luonnoksen s. 44.) Englanninkielisen lukiokoulutuksen ulkopuolelle on rajattu ne EU/ETA –alueiden ulkopuolisten valtioiden kansalaiset, jotka oleskelevat maassa opiskeluperusteisella oleskeluluvalla (lukiolaki 21a.4 §). Kuitenkin näiden henkilöiden perhesiteen perusteella maahan saapuneet läheisensä voivat hakeutua englanninkieliseen lukiokoulutukseen. Hallitus on kuitenkin asettamassa lukuvuosimaksuvelvollisuuden myös maahan opiskeluperusteisella oleskeluluvalla saapuneiden henkilöiden täysi-ikäisille läheisille. (Ks. Luonnoksen s. 46.) Nämä henkilöt siis olisivat lukuvuosimaksuvelvollisia, mutta voisivat silti hakeutua englanninkieliseen lukiokoulutukseen. Ilmeisesti hallitus kuitenkin tarkoittaa, ettei tällaisten henkilöiden tarvitsisi maksaa englanninkielisestä lukiokoulutuksesta lukuvuosimaksuja. Tätä on syytä selventää laintasoisella säännöksellä. Esimerkiksi ehdotettuun lukuvuosimaksuja koskevaan 34 a §:ään voitaisiin lisätä uusi momentti, jossa todetaan:

”Tässä pykälässä lausuttua ei kuitenkaan sovelleta 21 a §:ssä säädettyyn englanninkieliseen lukiokoulutukseen.”

VAIHTOEHTOSET SÄÄTÄMISTAVAT

1. Lukuvuosimaksut asetetaan korkeakouluihin tai vain englanninkieliseen lukiokoulutukseen

1.1. Korkeakoulujen lukuvuosimaksut

Vaihtoehtoisena toimenpiteenä kansalliskielisen toisen asteen koulutuksen lukuvuosimaksuiksi ehdotetaan kansalliskielisen korkea-asteen koulutuksen lukuvuosimaksuja. Jos nimittäin hallituksen esittämä nykyinen säädösehdotus toteutuisi, niin kansalliskielellä tapahtuva korkea-asteen koulutus säilyisi yhä ilmaisenä kolmansien maiden opiskelijoille (yliopistolaki (558/2009) 8 § ja 10 §).

Hallitus perusteli lukuvuosimaksun säätämistä valtiontalouden tasapainottamiseen liittyvillä tavoitteilla. (Ks. Luonnoksen s. 54.) Hallituksen esittämät kokonaissäästöt toisen asteen koulutukseen olisivat 12 miljoonaa euroa vuodelle 2026 ja 18 miljoonaa euroa vuodesta 2027 eteenpäin lukuvuosimaksujen perusteella. Alla on esitetty ympyräkaaviossa opiskelun perusteella myönnettyjen oleskelulupien suhteellinen jakautuminen eri koulutusaloille:

Opiskelun perusteella myönnettyjen oleskelulupien suhteellinen määrä vuonna 2024

Alempi korkeakoulututkinto 6096

Ylempi korkeakoulututkinto 3933

Ammattitutkinto 1789

Ylioppilastutkinto 374

Huomataan siis, että opiskelun perusteella myönnettävistä oleskelulupapäätöksistä noin 82 % kohdistuu korkeakouluihin. Ei ole tietoa siitä, kuinka suuri osa näistä oleskeluluvan saajista suorittaa koulutuksen maksutta kansalliskielellä. Alla on kaaviossa esitetty vaihtoehtoja korkeakoulujen lukuvuosimaksuista saatavista tuloista, jos kansalliskielellä opiskelevien määrä olisi 50 %, 30 % tai 20 % kaikista kansainvälisistä korkeakouluopiskelijoista ja lukuvuosimaksu olisi 8 000 € tai 4 000 €.

Korkeakouluopiskelijoiden oleskelulupien kokonaismäärä: 10 029

	Lukuvuosimaksu 8 000 €	Lukuvuosimaksu 4 000 €
50 % opiskelee kansalliskielellä: n. 5015	40 120 000 € / vuosi	20 060 000 € / vuosi
30 % opiskelee kansalliskielellä: n. 3009	24 072 000 € / vuosi	12 036 000 € / vuosi
20 % opiskelee kansalliskielellä: n. 2006	16 048 000 € / vuosi	8 024 000 € / vuosi

Huomataan siis, että jos vaikka vain 20 % kansainvälisistä korkeakouluopiskelijoista suorittaa opintonsa suomen tai ruotsin kielellä maksutta, niin 8 000 € lukuvuosimaksulla vuosittaiset tulot olisivat jo 16 miljoonaa euroa ensimmäiseltä vuodelta siinä missä ne hallituksen esittämän vaihtoehdon perusteella olisivat vain 12 miljoonaa euroa ensimmäiseltä vuodelta. Taloudellisesti voidaan siis pitää tarkoituksenmukaisempaan asettaa lukuvuosimaksuvelvollisuus kansalliskielellä suoritettavaan korkea-asteen koulutukseen.

Merkille pantavaa on myös, että Euroopan unionin oikeus sen enempää kuin Euroopan ihmisoikeussopimus eivät ole esteenä korkeakoulumaksujen asettamiselle EU/ETA –valtioiden ulkopuolisten valtioiden kansalaisille. Tämä on todettu nimenomaisesti direktiivin 2011/98 12(2)(a)(iv) artiklassa, joka sallii lukukausimaksujen asettamisen korkeakoulutason koulutukseen. Samoin EIS sallii valtioiden asettaa yliopistotasolla maksuja ulkomaalaisille opiskelijoille ilman, että kyseessä olisi kielletty syrjintä. (Ks. Esim. EIT Ponomaryovi v. Bulgaria, k. 56.)

Voidaan siis todeta, että hallitus voi saavuttaa tavoittelemansa säästöt tehokkaammin kohdistamalla lukuvuosimaksut korkea-asteen koulutukseen. Tällaiset lukuvuosimaksut eivät olisi unionin oikeuden tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisia. Lisäksi ne olisivat tarkoituksenmukaisempia, sillä ne tuskin romahduttaisivat opiskelijamääriä samalla tavoin kuin toisen asteen koulutukselle asetettavat lukuvuosimaksut. Aikuinen opiskelija, joka on työikäinen ja maahan kotoutunut, on todennäköisemmin valmiimpi hakeutumaan myös suomenkieliseen korkea-asteen koulutukseen ja maksamaan siitä lukuvuosimaksuja.

1.2. Englanninkielisten lukioiden lukuvuosimaksut

Vaihtoehtoisena toimenpiteenä kansalliskielisen toisen asteen koulutuksen lukuvuosimaksuiksi ehdotetaan englanninkielisen toisen asteen koulutuksen lukuvuosimaksuja. Todettakoon, että hallituksen esityksen lukuvuosimaksut koskisivat myös lukiolain 21 a §:n mukaista englanninkielistä lukiokoulutusta. Kuitenkin opiskelun perusteella oleskeluluvan saaneet on rajattu englanninkielisen lukiokoulutuksen ulkopuolelle, joten käytännössä lukuvuosimaksuvelvollisuus koskisi vain heidän täysi-ikäisiä perheenjäseniään (lukiolaki 21a.4 §). Englanninkielinen lukiokoulutus olisi siis ilmaista miltei kaikille ulkomaalaisille, jotka täyttävät lukiolain 21 a §:n edellytykset. Edellytyksenä englanninkieliseen lukiokoulutukseen pääsemiseksi on käytännössä, että henkilöllä on puutteellinen suomen tai ruotsin kielen taito ja hän on opiskellut tai asunut Suomessa enintään kolme vuotta (lukiolaki 21a.1–3 §). Englanninkieliseen lukiokoulutukseen ei siis voi käytännössä päästä kuin ulkomaalaiset, joilla on muu kuin opiskeluperusteinen oleskelulupa Suomessa tai paluumuuttajat, jotka eivät osaa kansalliskieltä.

Merkille pantavaa on, että – toisin kuin kansalliskielellä tapahtuva toisen asteen koulutus – muulla kielellä kuin kansalliskielellä tapahtuva toisen asteen koulutus Euroopassa on lähtökohtaisesti maksullista kaikille. (Ks. Esim. International Schools Database "International Education in Italy",

international-schools-database.com (haettu 30.6.2025); The Knowledge Nuggets "Cost of international schools in Paris 2024/2025", theknowledgenuggets.com (haettu 30.6.2025); Our Kids "The costs of an international school – Tuition and fees at international schools in Poland", ourkids.net (haettu 30.6.2025); International Schools Database "School Fees – Tallinn European School", international-schools-database.com (haettu 1.7.2025). Euroopan komissio on katsonut, että koulutus ja erityisesti kielenopetus on ratkaisevan tärkeää onnistuneessa kotoutumisprosessissa. (Ks. COM(2016) 377, luku 4.1.2.) Valtioiden kannalta voidaankin nähdä epärationaaliseksi sellainen ulkomaalaisten toisen asteen koulutuksen tukeminen, joka tapahtuu vieraalla kielellä ja siten tekee heidän kotoutumisestaan ja maahan jäämisestään hyvin epätodennäköistä.

Edellä mainituin perustein onkin syytä asettaa englanninkieliseen lukiokoulutukseen kaikkiin kohdistuva yleinen lukuvuosimaksuvelvollisuus. Euroopan unionin oikeus, Euroopan ihmisoikeussopimus tai kansallinen oikeus eivät olisi esteenä tällaiselle päätökselle. Lisäksi maksullinen englanninkielinen lukiokoulutus kannustaa Suomessa oleilevia ulkomaalaisia opettelemaan suomen tai ruotsin kielen, jotta he pääsisivät maksuttoman kansalliskielellä tapahtuvan opetuksen piiriin. Tämä puolestaan edistää heidän kotoutumistaan ja maahan jäämistään. Englanninkielisessä lukiokoulutuksessa olevien määrästä ei ole vielä tilastotietoja, joten lukuvuosimaksuvelvollisuudella saavutettavia tuloja ei vielä pystytä arvioimaan.

2. Kunnallinen itsehallinto ja valtionosuuksien vähentäminen ilman lukuvuosimaksuja

Vaihtoehtoisena toimenpiteenä kansalliskielisen toisen asteen koulutuksen lukuvuosimaksuiksi ehdotetaan, että päätösvalta lukuvuosimaksuista sekä niiden suuruudesta jätetään kunnille niiden itsehallintoa kunnioittaen. Hallitus voisi kuitenkin yhä suorittaa leikkauksensa koulutukseen.

Hallitus perusteli lukuvuosimaksun säätämistä valtiontalouden tasapainottamiseen liittyvillä tavoitteilla. (Ks. Luonnoksen s. 54.) Esimerkiksi lukiokoulutuksen osalta hallitus aikoo leikata rahoitusta perustellen tätä lukuvuosimaksuista saatavilla tuotoilla. Lisäksi hallitus aikoo asettaa koulutuksen järjestäjille velvollisuuden periä lukuvuosimaksuja, joilla on ennalta säädetty vähimmäishinta (vuonna 2025 keskimääräinen vähimmäislukuvuosimaksu olisi noin 8 400 € ja ehdoton vähimmäismäärä olisi noin 8 000 €). Vaikka hallitus perustelee lukiokoulutuksen rahoituksen leikkausta lukuvuosimaksuista saatavilla tuotoilla, niin lukuvuosimaksuja ei maksettaisi valtiolle vaan koulutuksen järjestäjille. Valtio siis asettaisi koulutuksen järjestäjille velvollisuuden periä vähimmäisarvon suuruisia lukuvuosimaksuja, joita kyseinen koulutuksen järjestäjä voi käyttää koulutuksen ylläpitämiseen ja kehittämiseen.

Hallitus ei ole mitenkään tarkemmin perustellut sitä, miksi se haluaa asettaa koulutuksen järjestäjille velvollisuuden lukuvuosimaksujen perimiseen. Perusteluna voisi olla se, että hallitus tahtoo taata laadukkaan lukiokoulutuksen, jolloin lukuvuosimaksut ovat välttämättömiä. Kuitenkin koulutuksen järjestämisluvan edellytyksenä on, että hakijalla on riittävät taloudelliset edellytykset koulutuksen asianmukaiseen järjestämiseen (lukiolaki 4.1 §). Samoin koulutuksen järjestäjä voi lähtökohtaisesti

vapaasti päättää koulutuksen järjestämisestä ja järjestämistavoista, kunhan järjestämisluvassa määrätyt ehdot täyttyvät (lukiolaki 13.1 §). Lisäksi koulutuksen järjestäjä – ei valtio – vastaa järjestämänsä koulutuksen laadusta ja laadunhallinnan jatkuvasta kehittämisestä (lukiolaki 56.1 §). Näillä perustein on kummallista, että hallitus tahtoo asettaa nimenomaisen velvollisuuden periä vähintään 8 000 € suuruisia lukuvuosimaksuja, vaikka lukiolaki kokonaisuutena viittaisi siihen, että koulutuksen järjestäjän tulisi itse saada päättää lukuvuosimaksujen perimisen tarpeellisuudesta ja määrästä, jos se katsoo, ettei muuten kykene täyttämään koulutuksen järjestämisen riittäviä taloudellisia edellytyksiä.

Merkille pantavaa on myös, että valtion vuoden 2025 talousarvioesityksen mukaan lukiokoulutuksen järjestäjiä vuonna 2025 oli yhteensä 257, joista kuntia tai kuntayhtymiä oli 223 kappaletta ja yksityisiä järjestäjiä 34 kappaletta. (Ks. Valtion talousarvioesitys 2025, luku 20: Ammatillinen koulutus ja lukiokoulutus.) Miltei kaikki lukiokoulutuksen järjestäjät ovat siis kuntia. Kuitenkaan kunnilla ei ole velvollisuutta järjestää lukiokoulutusta verrattuna vaikkapa perusopetukseen (perusopetuslaki (628/1998) 4 §). Lisäksi kunnilla on perustuslain 121 §:ssä taattu itsehallinto ja verotusoikeus. Lisäksi Suomi on sitoutunut Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan (SopS 66/1991).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kuntien verotusoikeus ja siihen liittyvä kuntien oikeus päättää omasta taloudestaan kuuluu perustuslailla suojatun itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin. (Ks. esim. PeVL 29/1992, vp, s. 2.) Kunnilla on siis oikeus määrätä esimerkiksi verotusoikeuteensa perustuvan veron suuruudesta. (HE 1/1998 vp, s. 176.) Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3(1) artikla viittaa paikallisviranomaisen oikeuteen hoitaa julkisia asioita omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Lisäksi peruskirjan 9(4) artiklan mukaan paikallisviranomaisten rahoitusjärjestelmien tulee olla riittävän joustavia, jotta ne seuraisivat paikallisviranomaisten tehtävien hoitamisesta aiheutuvien kustannusten todellista kehitystä niin hyvin kuin käytännössä on mahdollista.

Lukiolaki edistää kuntien itsehallinnon toteutumista, sillä se mahdollistaa kunnille lukiokoulutuksen järjestämisen silloin, kun se katsoo sen olevan paikallisen väestön etujen mukaista. Samoin kunta voi itsehallintoonsa kuuluvaa taloudellista valtaansa käyttämällä sijoittaa lukiokoulutukseen enemmän varoja kuin mitä lukiolaki edellyttää. Hallituksen esitys velvollisuudesta periä lukuvuosimaksuja on kuitenkin ilmeisessä ristiriidassa kuntien itsehallinnollisten periaatteiden kanssa. Se estää kuntia päättämästä omaan taloudelliseen harkintaansa perustuen lukuvuosimaksujen perimisestä tai niiden suuruudesta. Tämä puolestaan estää kuntia hoitamasta lukiokoulutuksen järjestämistä paikallisen väestön etujen mukaisesti. Varsinkin pienillä kunnilla vähäisilläkin opiskelijamäärän muutoksilla on suuria vaikutuksia koko kunnan elinvoimaan siten kuin osan II luvussa 1.2.1.2. osoitettiin. Pakollisten ja mittavien lukuvuosimaksujen periminen – jotka eivät aina seuraisi lukiokoulutuksesta aiheutuvien kustannusten todellista kehitystä – voivat siis olla kunnan paikallisen väestön etujen vastaista, sillä ne vähentäisivät opiskelijoiden määrää ja siten kunnan elinvoimaa.

Yllä oleviin ongelmiin hallitus esitti ratkaisuksi alueellista apuraha- tai stipendijärjestelyä. (Ks. Luonnoksen s. 30.) Tällainen ratkaisu tekee kuitenkin lukuvuosimaksuista lähinnä symbolisia ja niille

asetetuista tavoitteista tyhjiä, kun kunnat voisivat apurahojen muodossa luovuttaa perimänsä summat takaisin. Lisäksi tällä olisi negatiivisia vaikutuksia lasten etuun ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen, sillä se mahdollistaisi koulutukseen pääsyn vain niille tarpeeksi rikkaille, jotka voivat maksaa ”kynnymaksun” päästäkseen koulutukseen vain, jotta kyseinen maksu myöhemmin lahjoitettaisiin takaisin. Lisäksi se vaikeuttaisi opiskelijoiden toimeentuloa sekä lisäisi epävarmuutta ja riskiä joutua hyväksikäytön kohteeksi, sillä heidän olisi kyettävä kustantamaan sama summa vuosittain. Velvoite periä lukuvuosimaksuja ja oikeus myöntää apurahoja myös lisää turhaan kunnan hallinnollisia kustannuksia, sillä sen olisi ensin suoritettava lukuvuosimaksuvelvollisuuden arviointi, perittävä maksu, suoritettava apurahakelpoisuuden arviointi, myönnettävä apuraha ja maksettava se. Yksinkertaisempaa ja itsehallinnon periaatteiden mukaista olisi antaa kunnille oikeus päättää maksujen perimisestä ja niiden suuruudesta.

Yhteenvetona voidaan todeta, että hallituksen kunnille esittämä velvollisuus periä lukuvuosimaksuja on kuntien itsehallinnollisten periaatteiden vastainen. Lisäksi ratkaisuksi ehdotettu alueellinen apuraha- tai stipendijärjestely aiheuttaa enemmän sekaannusta kuin helpotusta kunnille. Ratkaisuna molempiin ongelmiin kunnat voisivat itse päättää lukuvuosimaksujen perimisestä, jos ne katsovat sen taloudellisesti tarpeelliseksi. Vastaavasti kunnat saisivat itse päättää lukuvuosimaksujen suuruudesta. Tämä olisi kunnallisen itsehallinnon periaatteiden mukainen ratkaisu ja korjaisi mahdollisen stipendijärjestelmän ongelmat. Oikeudellisen ennakoitavuuden vuoksi olisi suotavaa, että kunnat velvoitettaisiin asettamaan päätökset lukuvuosimaksuista aina määräajaksi – kuten 3–5 vuodeksi kerrallaan – ja uudet määräaikaiset päätökset julkaistaisiin ennen opiskelijahaun alkamista.

3. LASTEN EDUN HUOMIOON OTTAMINEN

Tässä luvussa esitellään erilaisia toimenpiteitä, joilla ulkomailta yksin saapuvien lapsiopiskelijoiden etu voidaan ottaa tehokkaammin huomioon. Hallitus totesi esitysluonnoksensa sivuilla 30–32, että sen tietoon oli tullut tilanteita, joissa Suomeen opiskelemaan tullessiin EU/ETA –valtioiden ulkopuolisiin lapsiin oli jouduttu kohdistamaan lastensuojelullisia toimenpiteitä, viranomaisiin oli tullut tiedusteluja toimeentulon riittävydestä ja että ilman huoltajia Suomessa asuvat henkilöt ovat kohonneessa riskissä joutua hyväksikäytetyksi riippuvaisen asemansa vuoksi. Lisäksi esityksessä todettiin, että opiskelijoiden rekrytointiprosessiin sisältyy riskejä, joissa viranomaiset ja oppilaitokset eivät ole kyenneet varmistamaan lasten oikeuksien riittävää toteutumista. Kuten osan II luvussa 1.2.2. todettiin, niin lasten etua voidaan pitää hyväksyttävänä tavoitteena koulutukseen liittyville rajoituksille. Kuitenkaan lukuvuosimaksuja ei voida pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisina, sillä ne eivät korjaa tai ehkäise mainittuja ongelmia, mutta luovat lisää ongelmia.

Lapsiasiainvaltuutettu on jo vuonna 2022 laatinut muistion liittyen ulkomaisten lapsiopiskelijoiden edun huomioon ottamisesta. (Ks. Lapsiasiainvaltuutettu ”Ulkomaisten opiskelijoiden opiskelu oppivelvollisuuden piiriin kuuluvassa opetuksessa”, Muistio 19.10.2022.) Muistion mukaan lapsen etua arvioitaessa on huomioitava muun muassa koulutuksen järjestämiseen, opintojen tukemiseen, perhe-elämään, kuormittumiseen, terveyteen, läheissuhteisiin, elintason, toimeentuloon, kieleen, uskontoon, kulttuuriin, suojeluun, vapaa-aikaan ja ystävyyssuhteisiin liittyviä näkökulmia. (Ks. Muistion s. 1.) Muistiossa mainittujen näkökulmien lisäksi on syytä ottaa huomioon myös Euroopan

komission kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskevaan toimintasuunnitelmaan liittyvät kotouttamisen periaatteet (COM(2016) 377) sekä laki kotoutumisen edistämisestä (681/2023, kotouttamislaki).

Laki kotouttamisen edistämisestä soveltuu muun muassa niihin henkilöihin, joilla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa Suomessa (kotouttamislaki 2.1 §). Tämä tarkoittaa muun muassa EU/ETA –alueiden ulkopuolelta saapuneita toisen asteen opiskelijoita (tutkija- ja opiskelijalaki 7a.2 § ja ulkomaalaislaki 3.1,5). Kuitenkaan kotouttamislain 3 lukua, joka koskee alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tullutta lasta tai nuorta ei sovelleta maahan opiskelutarkoituksessa saapuneisiin lapsiin (kotouttamislaki 2.6 §). Opiskelutarkoituksessa maahan saapuneet lapset siis jäävät lain yleisten säännösten varaan yhdessä aikuisten maahanmuuttajien kanssa.

Kuntien on laadittava kotoutumishjelma, mutta se ei velvoita ottamaan kantaa kansainvälisten lapsiopiskelijoiden asemaan tai etuun (kotouttamislaki 13 §). Samoin kunnalla on velvollisuus laatia kansainvälisen lapsiopiskelijan kotoutumissuunnitelma vain, jos hän itse pyytää osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointia, tai joku toinen viranomainen vaatii sitä (kotouttamislaki 14.1,4, 9 §, 16 §). Kansainväliset lapsiopiskelijat voidaan siis nähdä eräänlaisena väliinputoajaryhmänä kotouttamislaissa, eikä kunnilla ole velvollisuutta arvioida heidän asemaansa tai etuaan yleisesti.

Komission vuonna 2016 esittämä toimintasuunnitelma käsittää eri alojen toimenpiteitä, joiden kautta EU:n alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista ja maahan jääntiä saadaan nopeutettua ja tehostettua. (Ks. COM(2016) 377, luvut 1 ja 2.) Komissio katsoo, että koulutus on yksi tehokkaimmista kotouttamisvälineistä ja varsinkin kohdemaan kielen oppiminen on ratkaisevan tärkeää onnistuneen kotoutumisprosessin kannalta. (Ks. COM(2016) 377, luku 4.1.2.) Tähän liittyy myös vastaanottavan yhteiskunnan lakeja, kulttuuria ja arvoja koskevan tietämyksen lisääminen. (Ibid.) Esimerkiksi kansalliskielellä tapahtuva yleissivistävä lukiokoulutus täyttää nämä vaatimukset erinomaisesti.

Komissio katsoo myös, että työllisyys on keskeinen osa kotouttamisprosessia ja ripeä sekä täysimittainen integroituminen työmarkkinoille voi myös parantaa hyvinvointijärjestelmien kestävyyttä väestön ja työvoiman ikääntyessä. (Ks. COM(2016) 377, luku 4.1.3.) Esimerkiksi kuntien lukuvuosien väliin jäävillä kesälomilla tarjoama työntekomahdollisuus tehostaa ja nopeuttaa kansainvälisten opiskelijoiden työmarkkinoille pääsyä.

Komissio on todennut, että lapsiopiskelijoiden elintason ja toimeentulon, mutta myös kotoutumisen kannalta asianmukaisten ja kohtuuhintaisten asuntojen saatavuus on perusedellytys. (Ks. COM(2016) 377, luku 4.1.4; Lapsiasiavaltuutetun muistio, s. 3.) Samoin terveydenhuoltopalvelujen saatavuus on tärkeää lasten terveyden ja kuormittumisen, mutta myös integroitumisen kannalta. (Ks. COM(2016)

377, luku 4.1.4; Lapsiasiavaltuutetun muistio, s. 3–4.) Esimerkiksi kunnan/kaupungin kansainvälisille opiskelijoille tarjoamat asuntolat ja kouluruoat täyttäsivät nämä edellytykset.

Komission mukaan myös aktiivinen osallistuminen paikalliseen, alueelliseen ja kansalliseen yhteisöön sekä todellisten ihmisten välisten yhteyksien luominen ja vahvistaminen tehostaa sekä integraatioprosessia että lasten edun toteutumista. (Ks. COM(2016) 377, luku 4.1.5; Lapsiasiavaltuutetun muistio, s. 3–5.) Komission mukaan edistämällä heti alusta lähtien vuorovaikutusta vastaanottavan yhteiskunnan kanssa vapaaehtoistoiminnalla sekä urheilu- ja kulttuuritoimilla helpotetaan vuoropuhelua ja keskinäistä ymmärrystä. (Ks. COM(2016) 377, luku 4.1.5.) Kunnat voivat edistää tätä esimerkiksi erilaisilla kulttuuritoimilla, joiden järjestämiseen otetaan mukaan kansainvälisiä opiskelijoita ja jotka heijastaisivat heidän kulttuuriaan.

Huomataan siis, että komission toimintasuunnitelmassaan esittämät toimenpiteet onnistuneelle kotoutumiselle toteutuvat – tai voisivat toteutua – erinomaisesti toisen asteen koulutuksessa. Samoin kunnat voidaan velvoittaa ottamaan huomioon kansainvälisten lapsiopiskelijoiden etu tehokkaasti vähäisillä toimenpiteillä. Esimerkiksi Sallan kunta ylläpitää kaikille suomalaisille ja kansainvälisille opiskelijoilleen asuntoloita, joissa opiskelijoille on tarjolla oma huone. Asuntolat ovat alaikäisille ilmaisia ja täysi-ikäisiltä peritään vähäisiä maksuja. Kesäisin kaikilta peritään asumismaksu, jotta opiskelijoita saataisiin kannustettua käymään kotimaassaan. Asuntolat tarjoavat lapsille loistavan tilaisuuden luoda ystävyyssuhteita ja viettää vapaa-aikaa yhdessä. Asuntoloita valvovat muun muassa asuntolanhjaajat. Lisäksi kunta ylläpitää kansainvälisten kouluasioiden koordinaattorin virkaa, jonka tehtävänä on hoitaa kansainvälisiä kouluasioita sekä muun muassa avustaa ja neuvoa kansainvälisiä lapsiopiskelijoita. Koordinaattori on monikielinen, mikä mahdollistaa sen, että monet kansainväliset opiskelijat pääsevät käyttämään omaa kieltään hänen kanssaan. Kunta myös tarjoaa jokaiselle opiskelijalle veloituksetta aamupalan, lounaan ja välipalan. Terveystieteiden palvelut ovat järjestyneet yhdenvertaisesti muiden oppivelvollisten kanssa. Lisäksi kunta on tukenut ja avustanut kansainvälisten opiskelijoiden järjestämiä kulttuuritapahtumia, kuten vuonna 2025 Myanmarilaistaustaisten opiskelijoiden järjestämää kulttuuri-iltaa.

Voidaan siis todeta, että Sallan kunta on monien muiden pienten koulutuksen järjestäjien lailla huomionnut kansainvälisten lapsiopiskelijoiden edun ja kotouttamisen kunnallisessa päätöksenteossään, vaikkei kunnilla ole siihen velvollisuutta. Samalla tiedetään, että vuodesta 2016 lähtien jokainen Sallan lukiosta valmistunut kansainvälinen opiskelija on jäänyt maahan jatkokoulutusta ja työntekoa varten. Kansainvälisten lapsiopiskelijoiden edun huomioimisella ja kotouttamispolitiikan täytäntöönpanolla on siis mahdollista taata opiskelijoiden kotiutuminen ja maahan jäänti jatko-opintoja ja työskentelyä varten.

Lapsiopiskelijoiden etu, heidän oikeuksiensa toteutuminen ja tehokas kotiuttaminen on siis mahdollista ottaa huomioon koulutuksen järjestäjän toimesta. Tämä voidaan toteuttaa yleisesti muun muassa muodostamalla koulutuksen järjestäjille tai kunnille/kaupungeille velvollisuuksia liittyen kansainvälisten lapsiopiskelijoiden edun huomioon ottamiseen ja kotouttamisen varmistamiseen. Näihin voi liittyä muun muassa velvollisuus laatia kotoutumisohjelma kansainvälisille toisen asteen opiskelijoille sekä järjestää heille kotoutumista edistäviä palveluita,

jotka ottavat huomioon lasten edun. Tällaisia voivat olla muun muassa pakollinen kansainvälisten asioiden koordinaattorin virka kouluissa, joissa on kansainvälisiä opiskelijoita; kansainvälisten lapsiopiskelijoiden asumisen tukeminen; kesätyöpaikkojen tarjoaminen KV-lapsiopiskelijoille, ja; KV-lapsiopiskelijoiden integroiminen paikallisiin kulttuuri- ja harrastustapahtumiin sekä antamalla näille mahdollisuuksia oman kulttuurinsa esiin tuomiseen kunnan/kaupungin tapahtumissa/toiminnassa.

Edellä mainittujen toimenpiteiden suorittaminen voidaan asettaa kaikille kunnille/kaupungeille, joissa koulutusta järjestetään tai sitten oikeus ottaa vastaan kansainvälisiä lapsiopiskelijoita voitaisiin perustaa näiden edellytysten varmistamiseen. Tämä rajoittaisi kansainvälisten lapsiopiskelijoiden koulutuksellisia oikeuksia hieman, sillä he pääsisivät hakeutumaan vain niihin koulutuksen järjestäjiin, jotka kykenevät takaamaan lapsiopiskelijoiden tehokkaan edun ja kotoutumisen toteutumisen. Tällaisia edellytyksiä voidaan kuitenkin pitää oikeutettuina lasten edun vuoksi ja pitää oikeasuhteisina, sillä ne kohdistuisivat vain niihin lapsiopiskelijoihin, jotka saapuvat maahan opiskelemaan ilman vanhempiaan ja rajoitus poistuu, kun koulutuksen järjestäjä on kykeneväinen huolehtimaan lapsesta. Kuntien velvollisuudet eivät myöskään koskisi aikuisia kansainvälisiä opiskelijoita, vaikka heidänkin tehokas kotouttamisensa on kuntien edun mukaista. Samalla velvoitteet edistäisivät kunnallista itsehallintoa, sillä kunnat/kaupungit saisivat omien voimavarojensa puitteissa arvioida sitä, kykenevätkö ne takaamaan yksin saapuvien kansainvälisten lapsiopiskelijoiden edun ja kotoutumisen.

Yhteenvedona voidaan todeta, että yksin saapuvien kansainvälisten lapsiopiskelijoiden oikeuksien toteutuminen voidaan taata huomattavasti tehokkaammilla keinoilla kuin mitä hallitus on luonnoksessaan esittänyt. Kunnille voidaan asettaa kotouttamislaissa velvoitteita liittyen kansainvälisten lapsiopiskelijoiden edun huomioimiseen ja kotouttamisen edistämiseen. Velvoitteiden täytäntöönpano voidaan asettaa edellytykseksi lapsiopiskelijoiden vastaanottamiselle.

4. LUKUVUOSIMAKSUIEN SÄÄTÄMINEN VAIN AMMATILLISEEN KOULUTUKSEEN

Viimesijaisena vaihtoehtona koko toisen asteen koulutuksen kattaville lukuvuosimaksuille ehdotetaan niiden säätämistä vain ammatilliseen koulutukseen. Tämä on taloudellisesti hieman helpommin perusteltavissa, sillä siitä saatavat säästöt olisivat hallituksen esittämän mukaan 10 miljoonaa euroa vuonna 2026 ja 15 miljoonaa euroa vuodesta 2027 eteenpäin. Lisäksi se olisi hieman enemmän suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Tästä huolimatta ammatillisen koulutuksen lukuvuosimaksut olisivat Euroopan unionin direktiivin 2011/98 vastaisia niin kauan kuin ammatillisen koulutuksen opiskelijoilla olisi oikeus tehdä työtä opintojensa ohessa – mikä myös lienee edellytys opintojen tarkoituksenmukaiseksi suorittamiseksi. Samoin lukuvuosimaksut ammatilliseen koulutukseen muodostuvat yhä ongelmaksi myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sen ensimmäisen pöytäkirjan näkökulmasta. Samoin perustuslailliset ongelmat säilyvät myös ammatillisen koulutuksen lukuvuosimaksujen yhteydessä.

EHDOTETTUIHIN SÄÄNNÖKSIIN SUOSITELTAVAT MUUTOKSET

1. Lukuvuosimaksuvelvollisuutta koskeva säännös

Seuraavia korjauksia suositellaan, jotta säännös täyttäisi paremmin perustuslain edellyttämät tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset.

Hallituksen esitys ja ehdotettu korjaus lukiolain uudeksi 34 a §:ksi ja lain ammatillisesta koulutuksesta 105 a §:ksi:

Hallituksen ehdottama säännös (huom. Pohjana käytetty lukiolain ehdotettua säännöstä)

Koulutuksen järjestäjän on perittävä Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen ulkopuolisen valtion kansalaiselta lukuvuosimaksu —

Maksua ei kuitenkaan peritä opiskelijalta,

- 1) joka Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaiseen tai tämän ulkomaalaislaissa tarkoitettulta perheenjäseneltä;
- 2) jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti tai tämän ulkomaalaislaissa tarkoitettulta perheenjäseneltä;
- 3) jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa tai tämän ulkomaalaislaissa tarkoitettulta perheenjäseneltä;
- 4) jolla on jatkuva oleskelulupa;
- 5) jolla on pysyvä oleskelulupa;
- 6) jolla on ollut opiskelun alkaessa ulkomaalaislaissa tarkoitettu oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella, eikä lupaa ole myöhemmin peruutettu mainitun lain 58 §:n 4 momentin perusteella;
- 7) joka osallistuu tilauskoulutukseen;
- 8) joka on oppivelvollisuuslain 2 §:n tarkoittama oppivelvollinen, jos hän on saanut oleskeluluvan Suomeen ensimmäisen kerran muulla kuin opiskelun perusteella, taikka
- 9) jolla on tilapäinen korkeintaan vuoden mittainen oleskelulupa vaihto-opiskeluohjelmaan osallistumisen perusteella.

Poiketen siitä mitä 1 momentin 4 kohdassa säädetään, maksu peritään kuitenkin opiskelijalta, jonka ensimmäinen oleskelulupa on myönnetty opiskelun

perusteella sekä opiskelijalta, joka oleskelee Suomessa perhesiteeseen perustuvalla jatkuvalla oleskeluluvalla tilanteessa, jossa perheenkokoaja oleskelee Suomessa opiskeluun perustuvalla oleskeluluvalla tai perheenkokoaja oleskelee Suomessa jatkuvalla oleskeluluvalla, mutta hänen oleskelulupansa on myönnetty ensimmäisen kerran opiskelun perusteella

Ehdotettu korjaus

Koulutuksen järjestäjän on perittävä lukuvuosimaksu sellaiselta Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen ulkopuolisen valtion kansalaiselta, joka on saanut ensimmäisen oleskelulupansa Suomesta opiskelun perusteella tutkintoon tai ammattiin johtavia opintoja varten ja sellaisen henkilön oppivelvollisuuslain (1214/2020) soveltamisalan ulkopuolelle jäävältä perheenjäseneltä.

Maksua ei kuitenkaan peritä opiskelijalta,

- 1) joka Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaiseen tai tämän ulkomaalaislaissa tarkoitettua perheenjäseneltä;
- 3) jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa tai tämän ulkomaalaislaissa tarkoitettua perheenjäseneltä;
- 5) jolla on pysyvä oleskelulupa; tai
- 7) joka osallistuu tilauskoulutukseen.

Tässä pykälässä mainittua ei kuitenkaan sovelleta 21 a §:ssä säädettyyn englanninkieliseen lukiokoulutukseen.

2. Tiedonsaanti ja -anto-oikeutta koskeva säännös

Seuraavia korjauksia suositellaan, jotta esitys täyttäisi unionin oikeuden vaatimukset ja olisi enemmän lasten edun mukainen.

Hallituksen esitys ja ehdotettu korjaus lukiolain uudeksi 60 §:ksi ja lain ammatillisesta koulutuksesta 109 a §:ksi:

Hallituksen ehdottama säännös (huom. Pohjana käytetty lukiolain ehdotettua säännöstä)

Koulutuksen järjestäjällä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta 34 a §:ssä tarkoitetun lukuvuosimaksuvelvollisuuden arvioimista ja

koulutuksen suunnittelemista varten Maahanmuuttovirastolta hakijan tai opiskelijan sekä näiden ulkomaalaislaissa tarkoitetun perheenkokoajan hakeman,

voimassa olevan ja aiemmin myönnetyn oleskeluoikeutta osoittavan asiakirjan voimassaoloa, perustetta ja lajia sekä oleskeluoikeutta osoittavaa asiakirjaa

koskevan hakemuksen käsittelyn tilaa koskevat tarpeelliset tiedot.

Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tai muussa laissa säädetään, koulutuksen järjestäjällä on salassapitosäännösten estämättä oikeus antaa Maahanmuuttovirastolle tietoja koskien maahantulon ja maassa oleskelun ehtoihin liittyviä väärinkäytösepäilyjä koskien

1) oleskeluoikeutta osoittavan asiakirjan hakijaa; tai

2) oleskeluoikeutta osoittavan asiakirjan haltijaa, joka on koulutuksen järjestäjän hakija tai opiskelija tai näiden ulkomaalaislaissa (301/2004), tarkoitettu

perheenkokoaja, jos tiedot ovat välttämättömiä Maahanmuuttoviraston ulkomaalaislaissa, kansalaisuuslaissa (359/2003) tai kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetussa laissa (719/2018) säädettyjen tehtävien hoitamista varten.

Ehdotettu korjaus

Koulutuksen järjestäjällä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta 34 a §:ssä tarkoitetun lukuvuosimaksuvelvollisuuden arvioimista varten Maahanmuuttovirastolta hakijan tai opiskelijan sekä näiden ulkomaalaislaissa tarkoitetun perheenkokoajan hakeman, voimassa olevan ja aiemmin myönnetyn oleskeluoikeutta osoittavan asiakirjan voimassaoloa, perustetta ja lajia sekä oleskeluoikeutta osoittavaa asiakirjaa koskevan hakemuksen käsittelyn tilaa koskevat tarpeelliset tiedot.

Edellytyksenä tietojen saamiselle hakijan tai opiskelijan oleskeluoikeutta koskevasta asiakirjasta on, että

1) oleskeluoikeus on haettu tai myönnetty opiskelun perusteella; tai

2) haettu tai myönnetty oleskelulupa on jatkuva oleskelulupa.

Edellytyksenä tietojen saamiselle perheenkokoajan oleskeluoikeutta koskevasta asiakirjasta on, että hakijan tai opiskelijan oleskeluoikeus on haettu tai myönnetty perhesiteen perusteella ja hakija tai opiskelija ei kuulu oppivelvollisuuslain (1214/2020) soveltamisalan piiriin

Koulutuksen järjestäjän on salassapitosäännösten estämättä omasta aloitteestaan tehtävä ilmoitus Maahanmuuttovirastolle, jos on syytä epäillä, että hakija tai opiskelija taikka näiden ulkomaalaislaissa tarkoitettu perheenkokoaja on syyllistynyt väärinkäytökseen, joka vaikuttaisi heidän maahantulonsa tai maassa oleskelunsa ehtoihin ja ilmoittaminen on välttämätöntä Maahanmuuttoviraston ulkomaalaislaissa (301/2004), kansalaisuuslaissa (359/2003) tai kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetussa laissa (719/2018) säädettyjen tehtävien hoitamista varten.

Lausuntonne koskien rahoituslain muutoksia

-

Lausuntonne koskien oppivelvollisuuslakiin ehdotettavaa muutosta

-

Lausuntonne koskien tiedonvaihto-oikeuksia

1. Hallituksen ehdotus oleskelulupia koskevaksi tiedonsaanti- ja anto-oikeudeksi ei täytä Euroopan unionin perusoikeuskirjan välttämättömyyden vaatimusta

1.1. Yleistä

Hallituksen kaavailemasta oleskelulupia koskevasta tiedonsaantioikeudesta tultaisiin säätämään lukiolain uudessa 60 §:ssä ja lain ammatillisesta koulutuksesta 109 a §:ssä. Pykälät ovat sisällöltään identtisiä. Tiedonsaantioikeus jakautuisi toisaalta koulutuksen järjestäjän oikeuteen saada tarvittavat tiedot lukuvuosimaksuvelvollisuuden arvioimista varten sekä koulutuksen järjestäjän oikeuteen luovuttaa Maahanmuuttovirastolle (Migri) tietoja koulutukseen hakeutuvan tai opiskelijan taikka näiden perheenkokoajan maahantulon ja maassa oleskelun ehtoihin liittyvistä väärinkäytösepäilyistä. Aluksi arvioidaan koulutuksen järjestäjän tiedonsaantioikeutta ja sen jälkeen koulutuksen järjestäjän tiedonanto-oikeutta.

1.2. Koulutuksen järjestäjän tiedonsaantioikeus

Hallituksen esittämää koulutuksen järjestäjän tiedonsaantioikeutta koskevaa säännösehdotusta voidaan pitää yleissäännöksenä, sillä se koskisi kaikkia ulkomaalaisia koulutukseen hakijoita riippumatta siitä, onko kyse EU/ETA –valtioiden vai niiden ulkopuolisten valtioiden kansalaisista. Tämä johtuu muun muassa siitä, että unionin ulkopuolinen kansalainen voi perhesiteen perusteella päästä maksuttoman koulutuksen piiriin, mutta tämä voi edellyttää unionin kansalaisen oleskelutietojen näkemistä (esimerkiksi ulkomaalaislain 158 a §:n mukaisessa tilanteessa). Hallituksen säännösehdotus koskisi henkilötietojen käsittelyä, joka kuuluu muun muassa Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalan piiriin (2(1) artikla). Tällöin ehdotetun säännöksen on täytettävä myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan asettamat vaatimukset.

Perusoikeuskirjan 7 artiklassa säädetään yksityis- ja perhe-elämän kunnioituksesta, 8 artiklassa henkilötietojen suojasta ja 52 artiklassa perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien rajoittamisesta. Jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan ja tällaisten tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista (8 artikla). Perusoikeuskirjan 52(1) artiklan mukaan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita. Euroopan unionin tuomioistuin on katsonut, että välttämättömyyden vaatimus ei täyty, jos yleisen edun mukainen tavoite voidaan saavuttaa yhtä tehokkaasti rekisteröityjen perusoikeuksia vähemmän rajoittavilla keinoilla. (Ks. esim. EUT SIA v. Valsts ierņēmumu dienests, C-175/20, k. 72–74; EUT Latvijas Republikas Saeima, C-439/19, k. 110; EUT Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA, C-708/18, k. 46–47.) Tätä edellyttää myös yleisen tietosuoja-asetuksen 5(1)(c) artikla, jonka mukaan henkilötietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja olennaista ja rajoittua siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään (”tietojen minimointi”). Selvitettävänä siis on, voitaisiinko tiedonsaantioikeus säätää rekisteröityjen perusoikeuksia vähemmän rajoittavilla keinoilla.

Hallituksen esittämän säännöksen tavoitteena on mahdollistaa lukuvuosimaksujen kohdistaminen ja koulutuksen suunnittelu, mikä voidaan nähdä yleisen edun mukaisena tavoitteena sinänsä. Hallituksen tarkoittamina lukuvuosimaksuvelvollisuuden kohteena olisivat ne EU/ETA –valtioiden ulkopuolisten valtioiden kansalaiset, joiden ensimmäinen oleskelulupa Suomessa on myönnetty opiskelun perusteella ja heidän oppivelvollisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät perheenjäsenensä. Edellä mainitun mukaisesti hallituksen esittämä tiedonsaantioikeus kohdistuu kuitenkin kaikkiin toisen asteen koulutukseen hakeutuviin ulkomaalaisiin ja osin myös heidän perheenkokoajiinsa, vaikka tiedonsaantioikeus voitaisiin rajata paljon suppeampaan joukkoon erilaisten rajoitusten avulla.

Esimerkiksi perheenkokoajaan kohdistuvaa tiedonsaantioikeutta voidaan rajata hakijan perhesiteeseen perustuvan oleskeluluvan avulla:

”Tiedonsaantioikeus voidaan kohdistaa perheenkokoajaan vain, jos hakijan tai opiskelijan oleskeluoikeus on haettu tai myönnetty perhesiteen perusteella ja hakija tai opiskelija ei kuulu oppivelvollisuuslain (1214/2020) soveltamisalan piiriin.”

Tiedonsaantisäännös kattaisi tällöin yhä hallituksen tavoitteen, jonka tarkoituksena on estää Suomeen opiskelemaan saapuneen perheenkokoajan täysi-ikäisen puolison tai lapsen ilmainen opiskelu. (Ks. Esim. Luonnoksen sivu 46–47.) Kuitenkaan se ei sallisi tiedonsaantia alaikäisten lasten perheenkokoajan kohdalla, sillä he kuuluisivat oppivelvollisina ilmaisen koulutuksen piiriin.

Toiseksi tiedonsaantioikeus voidaan rajata koskemaan vain niitä opiskelijoita, joille on myönnetty tai haettu oleskelulupaa opiskelun perusteella tai joille on myönnetty jatkuva oleskelulupa:

“Koulutuksen järjestäjällä on oikeus saada tietoja hakijan tai opiskelijan oleskeluoikeutta koskevasta asiakirjasta vain, jos

- 1) oleskeluoikeus on haettu tai myönnetty opiskelun perusteella; tai
- 2) oleskeluoikeus on haettu tai myönnetty perhesiteen perusteella.”

Tiedonsaantisäännös kattaisi tällöin yhä hallituksen tavoitteleman kohderyhmän, eli EU/ETA –alueen ulkopuolisten valtioiden kansalaiset, joiden oleskelu Suomessa perustuu opiskeluun, tai joiden ensimmäinen oleskelulupa on myönnetty opiskelun perusteella. (Ks. Esim. Luonnoksen sivut 42, 45–47.)

Yllä esitettyjen rajoitusten avulla tiedonsaanti voidaan rajata koskemaan vain niitä henkilöitä, joiden oleskelulupa perustuu opiskeluun tai perhesiteeseen, ja jotka muodostavat hallituksen tavoitteleman kohderyhmän. Samalla hallituksen esittämät tavoitteet lukuvuosimaksusäännökselle säilyisivät. Voidaan siis todeta, ettei hallituksen esittämä sääntely koulutuksen järjestäjän tiedonsaantioikeudeksi täytä unionin oikeuden siltä edellyttämää välttämättömyyden vaatimusta, sillä samat tavoitteet voitaisiin saavuttaa rekisteröityjen oikeuksiin huomattavasti vähemmän puuttuvilla keinoilla. Tämän vuoksi koulutuksen järjestäjän yleistä kaikkiin ulkomaalaisiin kohdistuvaa tiedonsaantioikeutta ei voida pitää EU:n perusoikeuskirjan edellyttämän välttämättömyyden vaatimuksen mukaisena ja se on unionin oikeuden vastainen.

1.3. Koulutuksen järjestäjän tiedonanto-oikeus

Samoin kuin tiedonsaantioikeutta niin myös tiedonanto-oikeutta koskevaa säännösehdotusta voidaan pitää yleissäännöksenä, joka kattaisi kaikki toisen asteen koulutukseen hakeutuvat ulkomaalaiset. Säännös olisi sisällöltään käytännössä identtinen yliopistolain (558/2009) vastaavan 90b.2 §:n kanssa. Yleinen tietosuojasäädös ja EU:n perusoikeuskirja soveltuu myös tiedonanto-oikeutta koskevaan säännösehdotukseen, jolloin myös sen on täytettävä yleisen edun mukaiselta tavoitteelta edellytettävä välttämättömyyden vaatimus. (Ks. Esim. EUT SIA v. Valsts ierņēmumu dienests, C-175/20, k. 72–74; EUT Latvijas Republikas Saeima, C-439/19, k. 110; EUT Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA, C-708/18, k. 46–47.) Lisäksi lasten oikeuksien sopimuksen 3(1) artikla edellyttää lainsäädäntöelintä ottamaan ensisijaisesti huomioon lapsen edun päättäessään lapsia koskevista lainsäädäntötoimista.

Merkille pantavaa on, että Migrillä on jo nyt oikeus saada tehtävänsä suorittamista varten tarpeellisia tietoja koulutuksen järjestäjältä (laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020) 13.4,7). Hallituksen esityksessä säädettäisiin pelkästään koulutuksen järjestäjän oikeudesta luovuttaa Migrille tietoja koskien väärinkäytösepäilyjä, jotka vaikuttaisivat opiskelijan tai hakijan tai näiden perheen kokoajan maahantuloon ja maassa oleskeluun. Säännöksen tavoitteena on hallituksen mukaan resurssien käytön ja Migrin suorittaman valvonnan tehostaminen, kun koulutuksen järjestäjä voi ilmoittaa Migrille esimerkiksi havaitsemastaan asiakirjaväärennöksestä, eikä Migrin tarvitse erikseen tehdä tietopyyntöä.

Tavoitteeseen nähden voidaan pitää kummallisena sitä, että tiedonanto perustuu nimenomaan koulutuksen järjestäjän harkintaan eikä velvollisuuteen. Hallitus ei ole mitenkään perustellut valintaansa. Kuten hallitus esityksessään totesi, niin ”opiskelijat, joiden oleskeluoikeuden perustana olevat asiakirjat ja toimeentulo eivät ole kunnossa, ovat huomattavassa riskissä joutua ihmiskaupan ja muun hyväksikäytön uhreiksi”. Lisäksi on huomattava, että toisen asteen opiskelijat ovat lähtökohtaisesti lapsia ja siten jo valmiiksi heikommassa asemassa olevia. Hallituksen valitsema säännösehdotus siis mahdollistaa sen, että heikommassa asemassa olevien lapsien – joiden oleskeluoikeudessa havaitaan ongelmia – maassa pysyminen voi jäädä käytännössä koulutuksen järjestäjän harkintavallan varaan. Koulutuksen järjestäjä voisi tällöin vapaasti päättää ilmoittaako se mahdollisesta väärinkäytöksestä Migrille vai ei. Tämä puolestaan heikentää lasten ja nuorten asemaa lisäten heidän riskiään joutua hyväksikäytön uhreiksi, sillä la koesitys mahdollistaa koulutuksen järjestäjän puolelta tapahtuvan lasten painostamisen heidän epävarman maassaolotatuksensa perusteella.

Lisäksi voidaan pitää EU:n perusoikeuskirjan välttämättömyyden vaatimuksen kannalta kyseenalaisena sitä, että koulutuksen järjestäjä voi lähettää Migrille käytännössä mitä tahansa tietoja, joilla se katsoo olevan merkitystä Migrin tehtävien hoitamisen kannalta. Hallituksen esityksessä mainittujen tietojen joukkoon kuuluvat esimerkiksi se, ettei opiskelija suorita enää opintoja tai, ettei opiskelijan terveydenhoitoon liittyvä vakuutus ole voimassa. Samalla koulutuksen järjestäjä voisi kuitenkin lähettää Migrille erityisiä henkilötietoja, kuten terveystietoja. Voitaneen olettaa, ettei koulutuksen järjestäjällä lähtökohtaisesti ole maahanmuutto-oikeudellisiin kysymyksiin liittyvää asiantuntemusta tai tietämystä siitä, millaisten tietojen lähettäminen Migrille olisi tarpeellista tai tarpeetonta. Rekisteröityjen henkilötietoja voidaan siis lähettää koulutuksen järjestäjältä Migrille, vaikka ne eivät tosiasiallisesti täyttäisi lakiehdotuksen – ja EU:n perusoikeuskirjan – edellyttämää välttämättömyyttä. Kuten todettu niin välttämättömyyden vaatimus ei täyty, jos yleisen edun mukainen tavoite voidaan saavuttaa yhtä tehokkaasti rekisteröityjen perusoikeuksia vähemmän rajoittavilla keinoilla. (Ks. Esim. EUT SIA v. Valsts ieņēmumu dienests, C-175/20, k. 72–74; EUT Latvijas Republikas Saeima, C-439/19, k. 110; EUT Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA, C-708/18, k. 46–47.)

Koulutuksen järjestäjän tiedonanto-oikeus voitaisiin muuttaa ilmoitusvelvollisuuden muotoon esimerkiksi seuraavalla tavalla:

“Koulutuksen järjestäjän on salassapitosäännösten estämättä omasta aloitteestaan tehtävä selvitys Maahanmuuttovirastolle, jos on syytä epäillä, että hakija tai opiskelija taikka näiden ulkomaalaislaissa tarkoitettu perheenkokoaja on syyllistynyt väärinkäyttöön, joka vaikuttaa heidän maahantulonsa tai maassa oleskelunsa ehtoihin.”

ttaisi

Koulutuksen järjestäjän oikeus antaa tietoja muutettaisiin ilmoitusvelvollisuudeksi. Tällöin koulutuksen järjestäjälle ei jäisi harkintavaltaa, mikä turvaa tietojenannon kohteena olevien heikommassa asemassa olevien lasten asemaa. Ilmoittaminen tietojen antamisen sijasta puolestaan estää sen, että koulutuksen järjestäjä luovuttaisi tietoja, jotka eivät ole välttämättömiä Migrin tehtävien kannalta. Ilmoituksen myötä Migri voi ryhtyä jatkotutkimuksiin ja selvittää tarkemmin, onko tilanteessa kyse väärinkäytöksestä. Säännöksen muotoilussa on otettu mallia ulosottokaaren (705/2005) 3:72:ssä säännellystä ulosottoviranomaisen oma-aloitteisesta tietojenantamisoikeudesta, jonka toimivuudesta on jo aikaisempaa käytännön kokemusta. Ehdotettu tapa puuttuu rekisteröityjen oikeuksiin hallituksen säännösehdotusta lievemmin, sillä tarpeettomien tietojen jakaminen olisi vähäisempää.

Edellä mainituilla perusteilla tiedonanto-oikeus ei täytä unionin oikeuden siltä edellyttämää välttämättömyyden vaatimusta, sillä samat tavoitteet voitaisiin saavuttaa rekisteröityjen oikeuksiin vähemmän puuttuvilla keinoilla. Tämän vuoksi koulutuksen järjestäjän yleistä ulkomaalaisiin kohdistuvaa tiedonanto-oikeutta ei voida pitää EU:n perusoikeuskirjan edellyttämän välttämättömyyden vaatimuksen mukaisena ja se on unionin oikeuden vastainen. Lisäksi ehdotettu säännös on lasten edun vastainen.

1.4. Muut huomiot liittyen tiedonanto-oikeuteen

1.4. Muut huomiot liittyen...

Hallituksen esityksen sivulla 49 viitataan ulosottokaaren 72 §:ään, joka koski ulosottoviranomaisen oma-aloitteista tiedonluovutusta Maahanmuuttovirastolle. Tällaista säännöstä ei ole olemassa. Ulosottoviranomaisen oma-aloitteisesta tietojen antamisesta säädetään ulosottokaaren (705/2007, UK) 3 luvun 69 §:ssä, 71 §:ssä ja 72 §:ssä tyhjentävästi. Yksikään näistä ei mahdollista oma-aloitteista tietojen antamista Migrille. Ulosottoviranomainen voi kuitenkin yksittäistapauksessa Migrin pyynnöstä luovuttaa sille tiettyjä vastaajan tietoja (UK 3:70.1,8).

Selkälä Seppo
Sallan kunta