

**Opetus- ja kulttuuriministeriön vastine sivistysvaliokunnalle perustuslakivaliokunnan lausuntoon
PeVL 35/2022 vp (HE 54/2022 vp):**

Oppivelvollisuuden henkilöllinen ulottuvuus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tarkennettavaksi oppivelvollisuuslain soveltamisalaa siten, että soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin opiskelijat, jotka oleskelevat Suomessa opiskelutarkoituksessa. Hallituksen esityksessä on katsottu, että Suomeen vapaaehtoisesti opiskelutarkoituksessa hakeutuvia henkilöitä ei ole perusteltua katsoa kuuluviksi oppivelvollisuuslain soveltamisalan piiriin. Oppivelvollisuus tarkoittaa velvoitetta hakeutua johonkin toiseen oppivelvollisuuden suorittamiseksi hyväksyttävään koulutukseen, jos opiskelija haluaa keskeyttää aloittamansa opinnot. Jos oppivelvollinen ei saa uutta opiskelupaikkaa vapaan hakeutumisoikeuden kautta, asuinkunta osoittaa oppivelvolliselle opiskelupaikan tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että hallituksen esityksessä ehdotettua oppivelvollisuuslain 2 §:ää perustellaan varsin niukasti lähinnä opiskelijoiden huoltajien vaikeuksilla noudattaa velvollisuuttaan valvoa oppivelvollisuuden suorittamista ja sillä, ettei oppivelvollisuuslaissa säädettyä asuinkunnan ohjaus- ja valvontavastuuta voida pitää tarkoituksenmukaisena tilanteessa, jossa henkilö on hakeutunut Suomeen vapaaehtoisesti suorittamaan tiettyä koulutusta. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännöksen ja sen perustelujen valossa jää myös jossakin määrin epäselväksi, mihin ja kenen esittämään selvitykseen perustuen ratkaisu oppivelvollisuuden ulkopuolelle rajaamisesta tehdään. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotulle, oikeutta maksuttomaan perusopetukseen rajaavalle sääntelylle ei ole esitetty tällaisenaan riittäviä perusteluja. Perustuslakivaliokunta toteaa, että jollei säännösehdoitukselle ole muita, hyväksyttäviä perusteita, tulee sääntelyä muuttaa niin, että oppivelvollisuudesta vapauttaminen perustuu oppivelvollisen tai hänen huoltajansa tai muun laillisen edustajansa omaan aloitteellisuuteen, esimerkiksi hakemukseen ja asianomaisen sen tueksi esittämään selvitykseen. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että ehdotetun muutoksen ensisijaisena tavoitteena on säilyttää opintojen vapaaehtoisuus siinä tilanteessa, että henkilö oleskelee Suomessa opiskelutarkoituksessa. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan (esim. s. 29), että maassaolon perusteen selvittämiseksi opiskelijan tulisi osoittaa maassaolon peruste esimerkiksi oleskeluoikeuden rekisteröintiin tai oleskelulupaan liittyvillä asiakirjoilla.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen 2 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan 1. lakiehdotuksen 2 §:ää tulisi tämä perustuslakivaliokunnan kanta huomioiden muuttaa siten, että siitä poistettaisiin säännös opiskelutarkoituksessa maassa oleskelevien rajautumisesta oppivelvollisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Jotta tälle opiskelijaryhmälle turvataan oikeus säilyttää opintoihin osallistumisen vapaaehtoisuus, tulisi lakiin lisätä säännös mahdollisuudesta hakea oppivelvollisuudesta vapauttamista, jos henkilö oleskelee Suomessa opiskelutarkoituksessa. Esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:ää tulisi muuttaa esimerkiksi seuraavasti:

Oppivelvollisuuden alkaminen ja päättyminen

Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia. Lapsi katsotaan tätä lakia sovellettaessa Suomessa vakinaisesti asuvaksi, jos hänellä on kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa ~~ja hänen maassa oleskelunsa peruste on muu kuin opiskelu.~~ **Henkilöllä on oikeus vapautua oppivelvollisuudesta, jos hänen maassa oleskelunsa peruste on opiskelu. Asuinkunta päättää oppivelvollisuudesta vapauttamisesta hakemuksesta.**

Säännöksen perusteella Suomessa opiskelutarkoituksessa oleskeleva henkilö, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta, voisi hakea oppivelvollisuudesta vapauttamista. Hakemuksen voisi tehdä myös henkilön huoltaja tai muu laillinen edustaja. Hallintolain (434/2003) 14 §:n mukaan viisitoista vuotta täyttäneellä alaikäisellä ja hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on kummallakin oikeus erikseen käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilöä taikka henkilökohtaista etua tai oikeutta. Säännöksen mukaan henkilöllä olisi oikeus vapautua oppivelvollisuudesta, jos hänen maassa oleskelunsa peruste olisi opiskelu. Opiskelutarkoituksessa Suomessa oleskeleva, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta, kuuluisi siis lähtökohtaisesti oppivelvollisuuslain soveltamisalan piiriin, ellei hän hakisi oppivelvollisuudesta vapauttamista. Päätöksen asiassa tekisi henkilön asuinkunta. Hakemuksen yhteydessä hakijan tulisi esittää selvitys maassaolon perusteesta. Hakemuksen perusteella annettavaan hallintopäätökseen olisi muutoksenhakuoikeus oppivelvollisuuslain 24 §:ssä säädetyn mukaisesti.

Eronneeksi katsomista koskeva sääntely

Hallituksen esityksessä opiskelija ehdotetaan katsottavaksi eronneeksi ilman erillistä päätöstä, jos oppivelvollisuuden suorittaminen on keskeytetty toistaiseksi oppivelvollisuuslain 7 §:ssä säädettyillä perusteilla. Ehdotetun muutoksen tavoitteena on hallinnollisen menettelyn keventäminen. Esityksen perusteluissa todettuna mukaisesti eronneeksi katsominen tässä tilanteessa on luonteeltaan toistaiseksi tehtävästä oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämisestä johtuva teknisluonteinen seuraus. Käytännössä kyse on tilanteesta, jossa jo oppivelvollisen tahdonilmaisuu perustuvan hakemuksen perusteella on arvioitu, ettei oppivelvollinen tosiasiallisesti voi suorittaa oppivelvollisuuttaan ja este on pysyvä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan oppivelvollisen eronneeksi katsomisella puututaan merkittävällä tavalla perusoikeuteen saada perusopetusta ja rajoitetaan samalla lakisääteisen oppivelvollisuuden suorittamista. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että eronneeksi katsomisen oikeusvaikutusten vuoksi on välttämätöntä, että oppivelvolliselle ja hänen huoltajalleen tai muulle lailliselle edustajalleen annetaan ymmärrettävällä tavalla riittävä tieto oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämisen vaikutuksista. Perustuslakivaliokunnan esittämien huomioiden perusteella opetus- ja kulttuuriministeriö ehdottaa, että kyseistä tiedottamisvelvollisuutta koskeva säännös lisättäisiin oppivelvollisuuslakiin. Säännös voitaisiin lisätä esimerkiksi oppivelvollisuuslain 7 §:n 3 momenttiin, jossa säädetään oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämisen hakemisesta. Tiedottamisvelvoitteesta voitaisiin säätää esimerkiksi seuraavasti:

Oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttäminen

Päätös oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämisestä tehdään hakemuksesta. Ennen päätöksen tekemistä tulee selvittää, onko oppivelvollisuuden suorittaminen 1 momentin 1 ja 4 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa mahdollista yksilöllisten valintojen, yksilöllistämisen,

välttämättömien tukitoimien tai kohtuullisten mukautusten avulla. Koulutuksen järjestäjän tulee ennen päätöksen tekemistä ilmoittaa oppivelvolliselle sekä hänen huoltajalleen ja muulle lailliselle edustajalleen, että oppivelvollinen katsotaan eronneeksi, jos oppivelvollisuuden suorittaminen keskeytetään toistaiseksi.

Jos oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämistä on haettu toistaiseksi, ehdotetun tiedottamisvelvollisuuden perusteella koulutuksen järjestäjän tulisi siis ennen hakemuksen ratkaisemista tiedottaa oppivelvollista, hänen huoltajaansa ja muuta laillista edustajaansa siitä, että oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttäminen toistaiseksi merkitsee myös sitä, että oppivelvollinen tullaan suoraan lain nojalla katsomaan eronneeksi, jos hänellä on voimassa oleva opiskeluoikeus. Hakija voisi tällöin näin halutessaan esimerkiksi peruuttaa hakemuksensa tai muuttaa hakemustaan siten, että hakeekin keskeyttämistä määräaikaaisesti, jolloin häntä ei katsottaisi eronneeksi. Lähtökohtana olisi kuitenkin edelleen voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti, että oppivelvollisella on oikeus keskeyttää oppivelvollisuuden suorittaminen toistaiseksi vain silloin, jos oppivelvollisuuden suorittamisen estävä sairaus tai vamma on luonteeltaan pysyvä eikä oppivelvollisuuden suorittaminen ole oppivelvollisuuslain 7 §:n 3 momentissa mainittujen tukitoimienkaan perusteella mahdollista, jolloin myös eronneeksi katsomisen voidaan katsoa olevan tarkoituksenmukaista. Nykyisin oppivelvollisen tulee tässä tilanteessa erikseen ilmoittaa kirjallisesti eroamisestaan, vaikka oppivelvollisuuden ja opintojen suorittaminen on jo pysyväisluonteisen sairauden tai vamman vuoksi keskeytetty toistaiseksi eli lähtökohtaisesti lopullisesti.

Erityisen tuen päätös

Hallituksen esityksen mukaan oppivelvollisuuslain 23 §:ään lisättäväksi ehdotettavassa uudessa 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että perusopetuksen järjestäjän on toimitettava uudelle koulutuksen järjestäjälle päätös erityisestä tuesta ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 67 §:n 3 momentissa ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain 22 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Perustuslakivaliokunta kiinnittää perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta huomiota tietojen antamista koskevan sääntelyn täsmällisyyteen. Erityisen tuen päätöksen toimittamista koskevaa säännöstä ei ole sidottu välttämättömyyshedellytykseen eikä velvollisuus lakitekstin perusteella koske ainoastaan perusopetuksen loppuessa voimassa olevia päätöksiä. Perusopetuslain 17 §:n mukaan erityisen tuen antamista koskeva päätös tarkistetaan ainakin toisen vuosiluokan jälkeen sekä ennen seitsemännelle vuosiluokalle siirtymistä. Asiaa koskevan sääntelyn puitteissa on siten mahdollista, että päätös voi olla useamman vuoden vanha. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan säännöksestä tulisi ainakin käydä selvästi ilmi, että se koskee perusopetuksessa edelleen voimassa olleita erityisen tuen päätöksiä. Valiokunta kehottaa sivistysvaliokuntaa harkitsemaan myös erityisen tuen saajan itsemääräämisoikeuden vahvistamista päätöksen toimittamista koskevassa sääntelyssä.

Perustuslakivaliokunnan huomioiden perusteella opetus- ja kulttuuriministeriö esittää ehdotettua oppivelvollisuuslain 23 §:n 5 momenttia tarkennettavaksi siten, että siitä ilmenisi vaatimus päätöksen voimassaolosta. Säännöstä voitaisiin tarkentaa esimerkiksi seuraavasti:

23 §

Tietojensaanti

Perusopetuksen järjestäjän on toimitettava uudelle koulutuksen järjestäjälle perusopetuslain 17 §:n mukainen perusopetuksen päättyessä voimassa oleva päätös erityisestä tuesta amma-

tillisesta koulutuksesta annetun lain 67 §:n 3 momentissa ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain 22 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Päätös on toimitettava myös koulutuksen järjestäjän pyynnöstä.

Vastaava tarkennus olisi tarpeen tehdä myös ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 67 §:ään ehdotettuun uuteen 3 momenttiin (4. lakiehdotus) sekä tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain 22 §:n 1 momenttiin (5. lakiehdotus):

67 §

Erityisestä tuesta ja poikkeamisesta päättäminen

Koulutuksen järjestäjän tulee arvioida opiskelijan erityisen tuen tarve opiskelijan aloittaessa opiskelun ja opintojen aikana tuen tarpeen ilmetessä. Jos oppivelvolliselle on tehty perusopetuslain (628/1998) 17 §:n mukainen **perusopetuksen päättyessä voimassa oleva** päätös erityisestä tuesta, koulutuksen järjestäjän on selvitettävä ja arvioitava opiskelijan erityisen tuen tarve perusopetuksen aikana tehdyn erityisen tuen päätöksen pohjalta.

22 §

Erityisestä tuesta päättäminen

Koulutuksen järjestäjän tulee arvioida opiskelijan erityisen tuen tarve opiskelijan aloittaessa opiskelun ja opintojen aikana tuen tarpeen ilmetessä. Jos oppivelvolliselle on tehty perusopetuslain 17 §:n mukainen **perusopetuksen päättyessä voimassa oleva** päätös erityisestä tuesta, koulutuksen järjestäjän on selvitettävä ja arvioitava opiskelijan erityisen tuen tarve perusopetuksen aikana tehdyn erityisen tuen päätöksen pohjalta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että ehdotetun 23 §:n 5 momentin tarkoituksena on varmistaa oppivelvolliselle opiskelijalle riittävät tukitoimet opintojen ja oppivelvollisuuden suorittamiseksi. Koulutuksen järjestäjän tehtävänä on jo nykyisin voimassa olevan sääntelyn perusteella selvittää opiskelijan erityisen tuen tarve, joten ehdotettu säännös oikeudesta saada tieto perusopetuksessa tehdystä erityisen tuen päätöksestä tukisi koulutuksen järjestäjää tämän tehtävän hoitamisessa ja turvaisi opiskelijan oikeutta saada erityistä tukea tarpeidensa mukaisesti.