

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle 3.12.2020

Opetus- ja kulttuuriministeriön kommentit perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 43/2020 vp hallituksen esityksestä oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 173/2020 vp)

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esitykseen oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi antamassaan lausunnossaan todennut, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 7 ja 15 §:stä sekä 17 §:n soveltamisalan rajaamisesta ja maksuttomuuden poikkeuksen täsmentämisestä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon. Näiden edellä mainittujen valtiosääntöoikeudellisten huomautusten ja muiden lausunnossa todettujen huomioiden osalta opetus- ja kulttuuriministeriö esittää seuraavaa. Nyt esitettyjen muutosten lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö esittää edelleen aiemmin toimittamissaan vastineissa (23.11.2020 ja 30.11.2020) esitettyjä muutoksia, jos tässä ei toisin todeta.

7 § Oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttäminen

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan sinänsä on selvää, että terveydentila ja vammaisuus voivat joissakin tapauksissa muodostua käytännön esteiksi opintojen harjoittamiselle (PeVL 60/2010 vp). Valiokunnan mielestä perustuslain 6 §:n 2 momentin ja vammaisyleissopimuksen 24 artiklan sääntelyn lähtökohtana ei kuitenkaan ole vammaisten henkilöiden saattaminen opetuksen ulkopuolelle, vaan tukeminen kohtuullisin mukautuksin ja välttämättömin tukitoimin, jotka mahdollistavat osallistumisen opetukseen vammasta huolimatta. Valiokunta on jo aikaisemmin katsonut, että opiskelun mahdollisia esteitä tarkasteltaessa on aina selvitettävä perusteellisesti ja vammaisten henkilöiden täysmääräistä osallistumista koulutukseen edistämään pyrkien, miten yksilöllisillä opetusjärjestelyillä, henkilökohtaistamalla tai apuvälineiden avulla voidaan mahdollistaa vammaisen henkilön opiskelu hänen itsemääräämisoikeuttaan täysmääräisesti kunnioittaen (PeVL 22/2017 vp, s. 4). Sairaus tai vamma ei siten valiokunnan mielestä voi olla lähtökohtainen peruste sulkea lasta oppivelvollisuuden ja siten maksuttoman perusopetuksen sekä jatkossa myös toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle.

Perustuslakivaliokunnan mielestä sairauden ja vamman perusteella oppivelvollisuuden suorittaminen tulisi voida keskeyttää vain hyvin poikkeuksellisesti lähinnä sellaisissa tilanteissa, joissa sairaus tai vamma estää oppivelvollisuuden suorittamisen kokonaan, ja ensisijaisesti pyrkiä turvaamaan oppivelvollisen mahdollisuus suorittaa oppivelvollisuutensa kohtuullisin mukautuksin, henkilökohtaisten tukitoimien ja yksilöllistämisen avulla. Tällainen lähtökohta on turvattava säädöspäätöksellä. Oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämistä koskevan hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 7 §:n säännöksen muuttaminen tältä osin on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää oppivelvollisuuslain 7 §:n 3 momenttiin lisättäväksi säännöstä, jolla otettaisiin huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettu edellä mainittu huomautus. Opetus- ja kulttuuriministeriö on esittänyt vastaavankaltaisen säännöksen lisäämistä jo sivistysvaliokunnalle 23.11.2020 antamassaan vastineessa, mutta ministeriö ehdottaa vielä aiemman ehdotuksen mukaisten sanamuotojen tarkentamista alleviivatuilta osin. Ministeriö on aiemmassa vastineessaan esittänyt, että nämä seikat tulisi selvittää paitsi perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetuilta osin sairauden tai vamman yhteydessä (1 momentin 1 kohta) myös vaikeaan elämäntilanteeseen liittyvän syyn (1 momentin 4 kohta) yhteydessä, koska ministeriön näkemyksen mukaan myös vaikeaan elämäntilanteeseen liittyvän keskeyttämisperusteen yhteydessä ensisijaista olisi oppivelvollisuuden suorittaminen yksilöllisten valintojen, tukitoimien ja henkilökohtaisen opiskelusuunnitelman päivittämisen avulla. Lisäksi on huomattava, että 7 §:n 1 momentin 1 ja 4 kohdan sanamuoto jo lähtökohtaisesti edellyttää, että syyn tulee olla oppivelvollisuuden suorittamisen estävä, joten sairaus tai vamma yksistään ei myöskään hallituksen esityksessä ehdotetun mukaisesti voisi olla peruste oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämiselle. Opetus- ja kulttuuriministeriö

pitää erittäin tärkeänä, ettei tukitoimien tai kohtuullisten mukautusten puute voi olla syynä oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämiselle. Julkisen vallan velvollisuus on turvata jokaiselle mahdollisuus osallistua koulutukseen kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti.

Oppivelvollisuuslain 7 §:n mukaan oppivelvollisuuden määräaikaisen keskeyttämisen peruste voi olla myös vähintään kuukauden kestävä tilapäinen ulkomailla oleskelu. Perustuslakivaliokunnan mielestä lapsen oikeuksien näkökulmasta ensisijaisena vaihtoehtona ei voi tällöinkään olla oppivelvollisuuden keskeyttäminen. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan perusopetusta oppivelvollisena suorittavalle lapselle tulee turvata muin keinoin opetuksen jatkuminen ulkomailla oleskelun aikana. Sama huomautus voidaan valiokunnan mielestä kohdistaa myös oppivelvollisuuden suorittamisen estävään elämäntilanteeseen liittyvään painavaan syyhyn oppivelvollisuuden keskeyttämisperusteena. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan sääntelyä on muutettava lapsen oikeutta opetukseen paremmin turvaavaksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää, että säännöksessä ehdotettua oikeutta keskeyttää oppivelvollisuuden suorittaminen tilapäisen ulkomailla oleskelun aikana tiukennettaisiin perusopetuslaissa tarkoitettuun perusopetukseen osallistuvan oppivelvollisen osalta. Ministeriö ehdottaa säännökseen lisättäväksi uutta 5 momenttia, jossa säädettäisiin, että perusopetuslaissa tarkoitettuun perusopetukseen osallistuvan oppivelvollisuus voitaisiin keskeyttää tilapäisen ulkomailla oleskelun ajaksi vain silloin, jos oppivelvollinen osallistuu perusopetusta vastaavaan koulutukseen ulkomailla tai hänen muutoin voitaisiin katsoa suorittavan oppivelvollisuuttaan ulkomailla oleskelun aikana.

Ehdotetun säännöksen mukaan perusopetuslain 26 §:n mukaiseen perusopetuksen osallistuvan oppilaan oppivelvollisuus voitaisiin keskeyttää tilapäisen ulkomailla oleskelun ajaksi vain silloin, jos keskeyttämistä koskevan hakemuksen yhteydessä oppilas tai oppilaan huoltaja tai muu laillinen edustaja osoittaisi, että oppivelvollisen tarkoituksena on osallistua perusopetusta vastaavaan koulutukseen ulkomailla. Ulkomailla asumisen aikana lapsi voi käydä esimerkiksi paikallista koulua, kansainvälistä koulua tai Eurooppa-koulua. Oppivelvollisuuden suorittaminen tilapäisen ulkomailla oleskelun aikana voitaisiin ehdotetun säännöksen perusteella keskeyttää myös silloin, jos hakemuksen yhteydessä selvitetään, että oppivelvollinen aikoo muutoin kuin ulkomaiseen koulutukseen osallistumalla suorittaa oppivelvollisuutta tilapäisen ulkomailla oleskelun aikana. Esimerkiksi kotona tapahtuva itsenäinen opiskelu tarjoaisi vaihtoehdon koulun käymiseen siten, että oppilaan huoltaja valvoisi oppimista tilapäisen ulkomailla oleskelun aikana.

Kunta on Suomessa perusopetuslain 4 §:n mukaisesti velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta. Tähän perusperiaatteeseen ei esitetä muutosta. Lapsen muuttaessa tilapäisesti ulkomaille koulunkäynti Suomessa sijaitsevassa peruskoulussa kuitenkin tosiasiallisesti katkeaa ulkomailla oleskelun ajaksi. Sääntely ei velvoita opetuksen järjestäjää järjestämään opetusta keskeyttämisen ajaksi ulkomaille. Opetuksen järjestäjällä ei olisi velvollisuutta valvoa oppivelvollisuuden suorittamista, järjestää opetusta, oppimisen tai koulunkäynnin tukea tai muita opintososiaalisia etuuksia ulkomailla asuvalle oppivelvolliselle.

Oppivelvollisen tulisi jatkaa oppivelvollisuuden suorittamista palatessaan takaisin Suomeen, jolloin oppilaan asuinkunnalla olisi perusopetuslain 4 §:n mukaisesti velvollisuus järjestää perusopetusta. Oppilaalle osoitettu lähikoulupaikka tai muun opetuksen järjestäjän koulupaikka säilyisi keskeyttämisen aikana. Oppilaalle ei tarvitsisi tehdä uutta päätöstä lähikoulusta, ellei oppilaan asuinpaikka muutu keskeyttämisen aikana tai jälkeen. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että myös tämä järjestämisvelvollisuuteen liittyvä perusperiaate tosiasiallisesti turvaa oikeutta suorittaa oppivelvollisuutta, sillä oppilaan palattua takaisin Suomeen koulunkäynti jatkuisi välittömästi.

(7 § 3 mom):

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, lakisääteisten tukitoimien tai kohtuullisten mukautusten avulla.

(lisätään uusi 5 mom)

Perusopetuslaissa tarkoitettuun perusopetukseen osallistuvan oppivelvollisuus voidaan kuitenkin keskeyttää tilapäisen ulkomailla oleskelun ajaksi vain silloin, jos oppivelvollinen osallistuu perusopetusta vastaavaan koulutukseen ulkomailla tai hänen muutoin voidaan katsoa suorittavan oppivelvollisuutta ulkomailla oleskelun aikana.

8 § Oppivelvollisuuden suorittaminen opiskeluoikeuden määräaikaisen menettämisen aikana

Perustuslakivaliokunnan mielestä eronneeksi katsomista koskeva sääntely osin rinnastuu tavoitteiltaan kurnpidollisiin seuraamuksiin, sillä siinä säädetään moitittavan menettelyn kielteisestä seuraamuksesta. Eronneeksi katsominen on luonteeltaan hallintopäätös, jolla puututaan merkittäväällä tavalla perusoikeuteen saada perusopetusta ja rajoitetaan samalla lakisääteisen oppivelvollisuuden suorittamista. Eronneeksi voidaan katsoa varsin vähäisin perustein. Esimerkiksi oppivelvollisuuslain 8 §:n mukaan jos oppivelvollinen ei noudata oppivelvollisuuden suorittamisesta määräaikaisen erottamisen aikana laadittua suunnitelmaa, sovelletaan, mitä asianomaista koulutusta koskevassa laissa ja oppivelvollisuuslain 13 §:ssä eronneeksi katsomisesta säädetään. Sääntelyyn ei sisälly esimerkiksi vaatimusta noudattamatta jättämisen olennaisuudesta. Opiskelijan eronneeksi katsomisesta perusteet on säännelty osin myös väljästi ja tulkinnanvaraisesti. Oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta merkityksellistä on, että eroamista koskevan sääntelyn soveltamisen edellytykseksi ei ole myöskään säädetty velvoitetta ohjata lievemmin ja ohjaavin keinoin opiskelijaa täyttämään velvollisuutensa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan eronneeksi katsomisen kynnystä on säännöskohtaisesti tarkasteltava ja korotettava tarvittaessa. Lausunnon mukaan säännösperustaisesti on myös varmistettava, että eronneeksi katsomista pidetään viimesijaisena keinona suhteessa lievempiin ja ohjaaviin keinoihin. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä ehdotetaan eronneeksi katsomista koskevaa sääntelyä muutettavaksi vain siten, että siinä säädettäisiin tarkemmin aikarajasta, jonka kuluessa oppivelvollinen tulisi katsoa eronneeksi. Tämä ehdotettu sääntely on katsottu tarpeelliseksi, koska muutoin oppivelvollisuuden suorittamiseen voisi tulla pitkiäkin taukoja, jos oppivelvollinen ei tosiasiassa osallistuisi opetukseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että eronneeksi katsomisen kynnystä ei kuitenkaan ole tarpeellista tarkastella jo voimassa olevan tai sitä vastaavan sääntelyn osalta muutoin, koska esimerkiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain eronneeksi katsomista koskevia säännöksiä perustuslakivaliokunta ei ole katsonut ongelmalliseksi käsitellessään ammatillisen koulutuksen lainsäädännön uudistamista koskevaa hallituksen esitystä vuonna 2017.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyt kannanotot huomioiden opetus- ja kulttuuriministeriö esittää, että oppivelvollisuuslain 8 §:ssä otettaisiin huomioon mahdolliset hyväksyttävät perusteet velvoitteiden laiminlyönnille sekä laiminlyönnin olennaisuus. Lisäksi ministeriö esittää säännökseen lisättäväksi velvoitetta, jonka mukaan ennen oppivelvollisen eronneeksi katsomista koulutuksen järjestäjän tulisi ilmoittaa oppivelvolliselle sekä hänen huoltajalleen ja muulle lailliselle edustajalleen, että oppivelvollinen voidaan katsoa eronneeksi, mikäli hän ei noudata pykälässä säädettyjä velvoitteita. Ehdotettu huomautusvelvollisuus turvaisi, että ennen oppivelvollisen eronneeksi katsomista häntä ensin lievemmin ja ohjaavin keinoin ohjattaisiin täyttämään oppivelvollisuutensa.

(8 § 3 mom):

Jos oppivelvollinen ilman perusteltua syytä ei osallistu suunnitelman laadintaan tai olennaisesti laiminlyö laaditun suunnitelman noudattamisen noudatta laadittua suunnitelmaa, sovelletaan, mitä asianomaista koulutusta koskevassa laissa ja jäljempänä 13 §:ssä säädetään opiskelijan eronneeksi katsomisesta. Ennen eronneeksi katsomista koulutuksen järjestäjän tulee ilmoittaa oppivelvolliselle sekä hänen huoltajalleen ja muulle lailliselle edustajalleen, että oppivelvollinen voidaan katsoa eronneeksi, mikäli hän ei noudata tässä pykälässä säädettyjä velvoitteita.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyt kannanotot huomioiden opetus- ja kulttuuriministeriö esittää myös, että tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettavaksi ehdotettavan lain (2. lakiehdotus) 18 §:n 4 momenttia, lukiokoulutuksesta annetun lain (4. lakiehdotus) 4 momenttia ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (5. lakiehdotus) 97 §:n 4 momenttia tarkennettaisiin 8 §:ään ehdotettua huomautusvelvollisuutta vastaavasti. Tässä yhteydessä on huomattava, että nyt esitettävän huomautusvelvollisuuden lisäksi oppivelvollisuuslain 12 §:n 3 momentin mukaan koulutuksen järjestäjän on seurattava oppivelvollisen opintojen edistymistä ja ilmoitettava oppivelvollisen huoltajalle ja muulle lailliselle edustajalle, jos oppivelvollinen ei suorita opintojaan opiskelusuunnitelmansa mukaisesti. Oppivelvollisuuslain 12 §:n 4 momentissa puolestaan säädetäisiin keskeyttämistilanteesta annettavista tukitoimista. Nyt esitettävä ilmoitusvelvollisuus osaltaan tukisi näitä muita lievempiä toimenpiteitä, joilla pyrittäisiin ehkäisemään opintojen ja oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämistä.

Laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta

(18 § 4 mom):

Oppivelvollinen katsotaan eronneeksi 1 momentissa tarkoitetulla tavalla viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun hän on viimeisen kerran osallistunut opetukseen. Ennen oppivelvollisen eronneeksi katsomista koulutuksen järjestäjän tulee ilmoittaa oppivelvolliselle sekä hänen huoltajalleen ja muulle lailliselle edustajalleen, että oppivelvollinen voidaan katsoa eronneeksi, mikäli hän ei osallistu opetukseen. Oppivelvollisen eronneeksi katsomisessa noudatettavista menettelyistä säädetään lisäksi oppivelvollisuuslain 13 §:ssä.

Lukiolaki

(24 § 4 mom):

Oppivelvollisen katsotaan menettäneen opiskeluoikeutensa 1 momentissa tarkoitetulla tavalla viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun hän on viimeisen kerran osallistunut opetukseen. Ennen oppivelvollisen eronneeksi katsomista koulutuksen järjestäjän tulee ilmoittaa oppivelvolliselle sekä hänen huoltajalleen ja muulle lailliselle edustajalleen, että oppivelvollinen voidaan katsoa eronneeksi, mikäli hän ei osallistu opetukseen. Oppivelvollisen opiskeluoikeuden menettämisessä ja eronneeksi katsomisessa noudatettavista menettelyistä säädetään lisäksi oppivelvollisuuslain 13 §:ssä.

Laki ammatillisesta koulutuksesta

(97 § 4 mom):

Oppivelvollinen katsotaan eronneeksi 1 momentissa tarkoitetulla tavalla viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun hän on viimeisen kerran osallistunut henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman mukaiseen opetukseen taikka näyttöihin tai muuhun osaamisen osoit-

tamiseen. Ennen oppivelvollisen eronneeksi katsomista koulutuksen järjestäjän tulee ilmoittaa oppivelvolliselle sekä hänen huoltajalleen ja muulle lailliselle edustajalleen, että oppivelvollinen voidaan katsoa eronneeksi, mikäli hän ei osallistu henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman mukaiseen opetukseen taikka näyttöihin tai muuhun osaamisen osoittamiseen. Oppivelvollisen eronneeksi katsomisessa noudatettavista menettelyistä säädetään lisäksi oppivelvollisuuslain 13 §:ssä.

13 § Oppivelvollisen eronneeksi katsominen

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan oppivelvollisuuslain 13 §:n säännöstä oppivelvollisen eronneeksi katsomisesta sovelletaan, kun opiskelu-oikeus päättyy lukiolain 24 §:ssä, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 97 §:ssä, vapaasta sivistystyöstä annetun lain 25 i §:ssä tai tutkintokoulutukseen valmistavasta koulutuksesta annetun lain 18 §:ssä säädetyillä perusteilla. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että oppivelvollisuuslain sääntely ei siten ilmeisesti sovellu tilanteisiin, joissa henkilön opiskelu-oikeus on peruutettu esimerkiksi tiettyihin rikoksiin syylistymisen vuoksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 81 §:n nojalla. Lausunnon mukaan epäselväksi jää, miten henkilö suorittaa oppivelvollisuuttaan tämän jälkeen ja kohdistuuko häneen esimerkiksi hakeutumisvelvollisuus. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan sivistysvaliokunnan on tarkasteltava sääntelyn kokonaisuutta ja täsmennettävä sääntelyä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan tulkinta 13 §:n soveltamisalasta on oikea, eli sitä sovellettaisiin vain tilanteissa, joissa opiskelija on katsottu eronneeksi opintojen laiminlyönnin perusteella. Sen sijaan ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettuun opiskelu-oikeuden peruuttamiseen oppivelvollisuuslain 13 §:ää ei sovellettaisi. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole katsonut tarkoituksenmukaiseksi säätää velvoitetta hakeutua toiseen koulutukseen ennen opiskelu-oikeuden peruuttamista, koska tämä velvoite saattaisi osin jopa vaarantaa opiskelijan oikeusturvaa, jos hänet velvoitettaisiin hakeutumaan uuteen koulutukseen jo ennen kuin on päätetty, tullaanko hänen opiskelu-oikeutensa peruuttamaan vai ei. Jos oppivelvollisen opiskelu-oikeus peruutettaisiin ammatillisesta koulutuksesta annetun lain nojalla, hänen olisi oppivelvollisuuslain 10 §:n 3 momentissa säädetyin hakeutumisvelvoitteen perusteella hakeuduttava uuteen oppivelvollisuuskoulutukseen. Perustuslakivaliokunnan asiaa koskeva huomio on kuitenkin sikäli aiheellinen, että oppivelvollisuuslaki ei sisällä nimenomaista säännöstä ohjaus- ja valvontavastuun siirtymisestä tilanteesta, jossa oppivelvollisen opiskelu-oikeus peruutetaan. Tämän seikan korjaamiseksi opetus- ja kulttuuriministeriö ehdottaa, että oppivelvollisuuslain 13 §:ää tarkennettaisiin seuraavasti:

(13 § 1 mom):

Edellä 4 §:ssä tarkoitettussa koulutuksessa ennen oppivelvollisen eronneeksi katsomista koskevan päätöksen tekemistä koulutuksen järjestäjän on selvitettävä, onko oppivelvollinen aloittanut uudet mainitussa pykälässä tarkoitettut opinnot. Jos oppivelvollinen ei ole aloittanut uusia opintoja, koulutuksen järjestäjän on ilmoitettava oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttäneen oppivelvollisen yksilöinti- ja yhteystiedot oppivelvollisen asuinkunnalle sekä ilmoitettava oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämisestä huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle. Edellä tarkoitettu ilmoitusvelvollisuus on myös silloin, jos oppivelvollisen opiskelu-oikeus on peruutettu ammatillisesta koulutuksesta annetun lain nojalla.

15 § Opiskelupaikan osoittaminen

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ehdotetusta 15 §:stä ei käy riittävän selvästi ilmi, ettei oppivelvollisuuden suorittaminen merkitse koulupakkoa. Lausunnon mukaan sääntelyä tulee täsmentää niin, että siitä käyvät ilmi myös vaihtoehtoiset, vähemmän henkilön muita perusoikeuksia rajoittavat tavat suorittaa oppivelvollisuutta. Lausunnon mukaan tämä on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen

lain säätämisyjärjestyksessä. Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää, että peruslakivaliokunnan lausunnossa edellytetyn mukaisesti säännökseen lisätään lakiviittaukset lukiolain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaisiin vaihtoehtoisin tapoihin suorittaa kyseisiä koulutuksia opetukseen osallistumatta (uusi 5 momentti).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pitänyt oppivelvollisen itsemääräämisoikeuden kannalta perusteltuna, että päätöksessä huomioon otettavia seikkoja koskevaan luetteloon lisätään myös opiskelijan henkilökohtaisten toiveiden huomioon ottaminen mahdollisuuksien mukaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää tätä koskevaa lisäystä säännöksen 2 momenttiin.

Opiskelupaikka tulee oppivelvollisuuslain 15 §:n 2 momentin mukaan osoittaa oppivelvollisen perusopetuslain 10 §:ssä tarkoitetun opetuskielen mukaisesti suomen tai ruotsin kielellä järjestettävässä koulutuksessa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntelyssä ehdotonta estettä ei tulisi olla sillekään, että oppivelvollisen toiveesta opiskelupaikka voitaisiin osoittaa muunkielisessä koulutuksessa. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, ettei opiskelupaikan osoittamista koskevassa sääntelyssä oteta huomioon muita lainsäädännössä tunnistettuja opetuskieliä kuin suomi ja ruotsi. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan sääntelyä olisi syytä täydentää tältä osin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo perustelluksi, että opiskelupaikka voitaisiin opiskelijan henkilökohtaisten toiveiden ja valmiuksien perusteella osoittaa myös muulla kuin perusopetuslain 10 §:ssä tarkoitetun opetuskielen mukaisesti määräytyvällä kielellä järjestettävässä koulutuksessa. Ministeriö ehdottaakin säännöstä muutettavaksi siten, että opiskelupaikka voitaisiin osoittaa oppivelvollisen henkilökohtaisten toiveiden ja valmiuksien mukaisesti myös muulla kielellä järjestettävässä koulutuksessa. Näin ollen esimerkiksi suomenkieliseen perusopetukseen osallistuneelle voitaisiin hänen toiveidensa ja valmiuksiensa mukaan osoittaa opiskelupaikka ruotsinkielisessä koulutuksessa tai toisin päin. Säännös mahdollistaisi myös opiskelupaikan osoittamisen esimerkiksi saamenkielisessä, viittomakielisessä tai vieraskielisessä koulutuksessa siltä osin kuin valmentavaa koulutusta edellä mainituilla kielillä järjestettäisiin.

(15 § 2 mom):

Soveltuvan opiskelupaikan osoittamisessa on otettava huomioon alueen koulutustarjonta, oppivelvollisen kodin ja oppilaitoksen välinen etäisyys ja kulkuyhteydet, sekä erityisen tuen tarve **sekä oppivelvollisen henkilökohtaiset toiveet**. Opiskelupaikka tulee osoittaa oppivelvollisen perusopetuslain 10 §:ssä tarkoitetun opetuskielen mukaisesti suomen tai ruotsin kielellä järjestettävässä koulutuksessa **tai oppivelvollisen henkilökohtaisten toiveiden ja valmiuksien mukaisesti muulla kuin edellä tarkoitetulla kielellä järjestettävässä koulutuksessa.**

(lisätään uusi 5 mom):

Oppivelvollisuutta voi suorittaa opetukseen osallistumatta lukiolain 36 §:n 2 momentissa tarkoitettuna erityisenä tutkintona tai ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 52 §:n 6 momentin mukaisesti ilman tutkintokoulutukseen osallistumista.

17 § Maksuttomuuden laajuus

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pitänyt välttämättömänä, että maksuttomuuden rajoitusta oppivelvollisuuslain 17 §:n 1 momentissa täsmennetään niin, ettei se kata kaikkia erityistä harrastuneisuutta painottavissa koulutuksissa tarvittavia välineitä. Lausunnon mukaan tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Lausunnon mukaan rajoitusta voidaan täsmentää esimerkiksi lainkohdan perusteluissa mainituilla seikoilla. Hallituksen esityksessä kyseisen lainkohdan perusteluissa on todettu, että säännöksessä tarkoitettuja välineitä olisivat esimerkiksi erityisen

koulutustehtävän saaneissa lukioissa tai tietyissä ammatillisissa tutkinnoissa tarvittavat soittimet ja urheiluvälineet. Erityisellä harrastuneisuudella tarkoitettaisiin sellaisia taitoja tai harrastuksia, joita opiskelija on harjoittanut jo ennen kyseisten opintojen aloittamista ja joiden tietynasteinen taitotaso on opiskelijaksi ottamisen edellytyksenä kyseisiin koulutuksiin. Tällaisia olisivat esimerkiksi instrumentin soittotaito tai urheilulajin hallinta. Välineet olisivat luonteeltaan henkilökohtaisia ja opiskelija tyypillisesti käyttäisi niitä myös ennen koulutuksen aloittamista ja koulutuksen päättymisen jälkeen.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan oppivelvollisuuslain 16 ja 17 §:n välinen yhteys ja 17 §:lle esitetyt perustelut viittaavat perustuslakivaliokunnan mielestä siihen, että perusopetuslain mukaisen opetuksen maksuttomuuteen sovelletaan nykytilaa vastaavasti perusopetuslain 31 §:ää ja että 17 §:n mukaisia poikkeuksia maksuttomuuteen voidaan soveltaa vain perusopetuslain mukaisen opetuksen jälkeiseen oppivelvollisuuden suorittamiseen. Oppivelvollisuuslakiehdotuksen 17 §:n soveltamisalaa on perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan välttämätöntä rajata tämän mukaisesti. Lausunnon mukaan tällainen raja on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan tulkinta hallituksen esityksen perusteluista on oikea ja 17 §:ää on tarkoitettu sovellettavaksi vain perusopetuksen jälkeisessä oppivelvollisuuskoulutuksessa.

Edellä mainittujen perustuslakivaliokunnan huomioiden johdosta ministeriö ehdottaa oppivelvollisuuslain 17 §:ää tarkennettavaksi seuraavasti:

(17 §):

Opetuksen edellyttämät oppimateriaalit sekä työvälineet, -asut ja -aineet ovat opiskelijalle maksuttomia. Maksuttomia eivät kuitenkaan ole erityistä harrastuneisuutta painottavissa koulutuksissa tarvittavat opiskelijan henkilökohtaiseen käyttöön tarkoitetut soittimet, urheiluvälineet tai muut vastaavat välineet ja tarvikkeet, joita opiskelija voi käyttää myös muutoin kuin opetuksen yhteydessä.

Opintoja täydentävistä vapaaehtoisista opintoretkistä, vierailuista, tapahtumista ja muista vastaavista toiminnoista voidaan periä kohtuullisia maksuja.

Koulutuksen järjestäjän tulee antaa 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua oikeutta maksuttomaan koulutukseen, mainitun pykälän 4 momentissa tarkoitettua ilman hakemusta tehtävää maksuttomuuden pidennystä, edellä 1 momentissa tarkoitettujen oppimateriaalien sekä työvälineiden, -asujen ja -aineiden maksuttomuutta sekä edellä 2 momentissa tarkoitettuja maksuja koskeva hallintolain (434/2003) 7 luvun mukainen hallintopäätös vain silloin, jos opiskelija sitä kirjallisesti tai suullisesti pyytää.

Tätä pykälää sovelletaan 4 §:ssä tarkoitettussa koulutuksessa. Maksuttomuudesta ja opintososiaalisista etuuksista säädetään lisäksi perusopetuslaissa, lukiolaissa, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa, vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa, tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetussa laissa ja Saamelaisalueen koulutuskeskuksesta annetussa laissa. Koulumatkojen maksuttomuudesta säädetään koulumatkatukilaissa (48/1997). Ylioppilastutkinnon kokeiden maksuttomuudesta säädetään ylioppilastutkinnosta annetun lain 20 §:ssä.

24 § Muutoksenhaku

Opiskelupaikan osoittamista koskevaan päätökseen saa lakiehdotuksen 24 §:n mukaan vaatia oikaisua aluehallintovirastolta ja oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden asiassa antamaan päätökseen kohdistuu ehdotuksen mukaan valitus-

kielto. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota opiskelupaikan osoittamista koskevan päätöksen merkitykseen oppivelvollisen oikeuksien kannalta ja siihen, että kyseessä on uudentyyppinen sääntely, josta ei siten ole aikaisempaa oikeuskäytäntöä. Valiokunnan mielestä ei ole selvää, että kyse on vähäisenä pidettävästä poikkeuksesta oikeuteen hakea muutosta. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan muutoksenhaun opiskelupaikan osoittamista koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä on perusteltua soveltaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiä. Opetus- ja kulttuuriministeriö ehdottaa, että muutoksenhakusäännöstä muutettaisiin perustuslakivaliokunnan lausuntoa vastaavasti. Opetus- ja kulttuuriministeriö on jo aiemmin toimittamassaan vastineen täydennyksessä (30.11.2020) esittänyt, että selkeyden vuoksi aineellinen viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin siirrettäisiin 2 momentista erilliseen 3 momenttiin.

(24 §):

Pidennettyä oppivelvollisuutta, 7 §:ssä tarkoitettua oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämistä tai 15 §:ssä tarkoitettua opiskelupaikan osoittamista koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua aluehallintovirastolta 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Koulutuksen järjestäjä ei saa vaatia oikaisua 15 §:ssä tarkoitettuun päätökseen. Muutoin oikaisuvaatimusmenettelyssä sovelletaan, mitä hallintolaissa säädetään.

Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Edellä tarkoitettu valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Aluehallintoviraston opiskelupaikan osoittamista koskevassa asiassa oikaisuvaatimuksen perusteella antama päätös voidaan panna täytäntöön siitä tehdystä valituksesta huolimatta, ellei hallinto-oikeus toisin määrää. Hallinto-oikeuden päätökseen, jolla on ratkaistu pidennettyä oppivelvollisuutta tai 7 §:ssä tarkoitettua oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämistä 1 momentissa tarkoitettua asiaa koskeva valitus, ei saa hakea muutosta valittamalla.

Muutoin muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

Muita huomioita

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on todettu, että perustuslaissa käytetyt käsitteet ovat autonomisia suhteessa tavallisessa laissa tehtäviin luokitteluihin (PeVL 15/2015 vp, s. 3, PeVL 17/2018 vp, s. 2). Perusopetukselle tavallisessa laissa annettu merkityssisältö ei siten määrittele perustuslaissa tarkoitetun perusopetuksen sisältöä. Valiokunta kiinnittää lausunnossaan lainsäädännön selkeyden kannalta huomiota mahdolliseen tarpeeseen tarkistaa tavallisessa laissa käytettyjä käsitteitä. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei kuitenkaan katso tässä yhteydessä perustelluksi muuttaa perusopetuslaissa käytettyä käsitettä ”perusopetus”, vaikka valiokunnan lausunnossa todetun mukaisesti perustuslaissa tarkoitettu käsite ”perusopetus” kattaisikin jatkossa myös muun tyyppistä koulutusta kuin perusopetuslaissa tarkoitettua perusopetusta.

Perustuslakivaliokunta painottaa koulutuksen saatavuuden riittävydestä huolehtimista ja myös kielellisten oikeuksien turvaamista järjestämisalupia myönnettäessä. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että kielellisten oikeuksien turvaamiseen on kiinnitetty ja tullaan jatkossakin kiinnittämään huomiota järjestämisalupia myönnettäessä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta huomiota arkaluonteisten tietojen verraten pitkiin säilytysaikoihin. Valiokunnan lausunnon mukaan ehdotettu sääntely tarkoittaisi esimerkiksi laajennetun oppivelvollisuuden piiriin kuuluvien vammaisten henkilöiden vammaisuuteen ja terveyteen sekä perhesuhteisiin liittyvien erittäinkin arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä. Valiokunta on

painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (ks. esim. PeVL 13/2017 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan sivistysvaliokunnan on tarkasteltava huolellisesti rekisteriin tallennettavien arkaluontoisten henkilötietojen alaa, käyttötarkoitusta sekä säilytysaikoja ja tarvittaessa lyhennettävä säilytysaikoja.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että toisin kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossa oletetaan, oppivelvollisuusrekisteriin tai opetuksen ja koulutuksen valtakunnalliseen tietovarantoon ei tallennettaisi arkaluonteisia tietoja. Oppivelvollisuusrekisteriin ja tietovarantoon tallennettaisiin kyllä tietoja oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämisestä ja maksuttomuuteen oikeuttavan ajan pidentämisestä, joiden myöntämisperusteena voi olla arkaluonteiseksi luokiteltavia tietoja, kuten henkilön terveydentilaan tai vammaisuuteen liittyviä tietoja. Keskeyttämistietojen ja maksuttomuuden pidennysjaksojen osalta rekistereihin tallennettaisiin kuitenkin vain tietoja keskeyttämisen ja maksuttomuuden pidentämisen ajanjaksosta, ei näiden jaksojen syistä tai esimerkiksi päätösten perusteluista tai sisällöstä muutoin. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että ehdotettu viiden vuoden säilyttämisaika olisi perusteltu, jotta tietoja voitaisiin käyttää esimerkiksi arviointi- ja seurantatarkoituksiin.

Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely lakiehdotuksissa on osin vaikeaselkoista ja vaivalloista. Lakiehdotuksen sisältöä on jatkokäsittelyssä syytä arvioida erityisesti suhteessa EU:n tietosuoja-asetuksessa tai muussa yleislaissa säädettyyn (ks. myös PeVL 31/2017 vp, s. 4, PeVL 38/2016 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan sivistysvaliokunnan on varmistuttava lakiehdotusten yhteensopivuudesta EU:n tietosuoja-asetuksen kanssa ja myös selkeytettävä sääntelyä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö viittaa oikeusministeriön ja tietosuojavaltuutetun asiassa sivistysvaliokunnalle antamiin lausuntoihin, joiden perusteella esityksessä ei olisi ongelmia EU:n tietosuoja-asetuksen yhteensopivuuden kanssa. Oikeusministeriö on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota 8. lakiehdotuksessa (Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä) käytettyyn käsitteistöön. Tältä osin opetus- ja kulttuuriministeriö viittaa sivistysvaliokunnalle 23.11.2020 antamaansa vastineeseen, jossa ministeriö toteaa, että oikeusministeriö on tuonut esille vastaavat arviointitarpeet myös toiseen parhaillaan eduskunnan käsittelyssä olevaan hallitukseen esitykseen (HE 174/2020 vp) sivistysvaliokunnalle antamassaan lausunnossa. Tässä mainitussa hallituksen esityksessä esitetään muutettavaksi osittain samoja säännöksiä kuin nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä. Opetus- ja kulttuuriministeriö on aiemmassa vastineessaan todennut, että mahdollinen laissa käytetyn käsitteistön päivittämistarve voitaisiin arvioida seuraavan valtakunnallista opinto- ja tutkintorekistereistä annettua lakia koskevan muutoksen yhteydessä, ellei sivistysvaliokunta katso käsitteistön päivittämistä välttämättömäksi jo näiden nyt käsiteltävänä olevien esitysten yhteydessä. Sivistysvaliokunta ei ole edellä mainittua hallituksen esitystä koskevassa mietinnössään (SiVM 13/2020 vp) esittänyt kyseisten säännösten tarkentamista, joten opetus- ja kulttuuriministeriö toistaa aiemmassa vastineessaan jo esitetyn, että mahdollinen laissa käytetyn käsitteistön ja jo voimassa olevien säännösten päivittämistarve voitaisiin arvioida seuraavan kyseistä lakia koskevan muutoksen yhteydessä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö haluaa tarkentaa asiaa vielä oikeusministeriön sivistysvaliokunnalle (18.11.2020) antamaan lausuntoon sisältyneen erään huomion johdosta. Oikeusministeriö lausunnossa todetaan, että perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että sääntelyratkaisu, jossa kaikki viranomaiset on määritelty rekisterinpitäjiksi sen sijaan, että niiden tarpeellinen tiedonsaanti olisi varmistettu esimerkiksi tiedon luovutusta ja saamisoikeuksia koskevalla sääntelyllä, poikkeaa tavanomaisesta. Oikeusministeriö pitää lausuntonsa mukaan tärkeänä varmistua siitä, onko ehdotetussa yhteisrekisterinpitoa koskevassa säännöksessä huomioitu riittävästi viranomaisten toimivaltuuksia ja tiedonsaantioikeuksia koskevalle sääntelylle asetettavat vaatimukset erityisesti, jos tarkoituksena on luovuttaa salassa pidettäviä tietoja. Opetus- ja kulttuuriministeriö selvittää tältä osin, että oppivelvollisuusrekisteriin ei sisältyisi salassa pidettäviä tietoja. Tietojensaantioikeus ei perustuisi yhteisrekisterinpitäjyyteen, vaan tiedonsaantioikeuksista säädettäisiin

oppivelvollisuuslain 23 §:ssä. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan viranomaisten toimivaltuuksia ja tiedonsaantia koskeva ehdotettu sääntely vastaa sille asetettuja vaatimuksia.