

Ohjauskirje/Styrningsbrev

27.6.2025

VN/14209/2025
VN/14209/2025-OKM-3

Vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjät

Ulkopaikkakuntalaisen opiskelijaksi ottaminen vapaassa sivistystyössä

Asian tausta

Opetus- ja kulttuuriministeriön tietoon on tullut tilanteita, joissa vapaan sivistystyön oppilaitos on rajannut osallistumista koulutukseen ilmoittautuneen henkilön asuinpaikkakunnan perusteella. Kyseisissä tapauksissa koulutukseen osallistuminen on lisäksi peruttu jälkikäteen sähköposti-ilmoituksella eli sen jälkeen, kun henkilö on ilmoittautunut koulutukseen ja saanut vahvistuksen saamastaan paikasta haluamaansa koulutukseen.

Ministeriön saamien tietojen mukaan perusteluna näissä tilanteissa on ollut se, että oppilaitoksen oman kunnan/kuntien asukkaat ovat etusijalla koulutukseen ilmoittautumisessa eikä henkilö on näin ollen mahdu mukaan koulutukseen. Toisessa tapauksessa sähköpostissa on kerrottu, että paikka on peruttu, koska oppilaitos ei pysty tänä vuonna ottamaan ulkopaikkakuntalaisia. Koulutukseen ilmoittautumisen yhteydessä asiasta ei ole ollut mainintaa.

Ministeriö on alan toimijan pyynnöstä selvittänyt asiaa ja toteaa opiskelijaksi ottamisesta vapaassa sivistystyössä seuraavaa.

Voimassa oleva lainsäädäntö

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 1 §:n mukaan vapaan sivistystyön tarkoituksena on järjestää elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta yhteiskunnan eheyttä, tasa-arvoa ja aktiivista kansalaisuutta tukevaa koulutusta. Vapaana sivistystyönä järjestettävän koulutuksen tavoitteena on edistää ihmisten monipuolista kehittymistä, hyvinvointia sekä kansanvaltaisuuden, moniarvoisuuden, kestävän kehityksen, monikulttuurisuuden ja kansainvälisyyden toteutumista. Vapaassa sivistystyössä korostuu omaehtoinen oppiminen, yhteisöllisyys ja osallisuus.

Kyseisen lain 2 §:ssä säädetään lain piiriin kuuluvasta toiminnasta:

- 2 momentin mukaan kansalaisopistot ovat paikallisiin ja alueellisiin sivistystarpeisiin pohjautuvia oppilaitoksia, jotka tarjoavat mahdollisuuksia omaehtoiselle oppimiselle ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseksi.
- 3 momentin mukaan kansanopistot ovat kokopäiväistä opetusta antavia sisäoppilaitoksia, jotka järjestävät nuorille ja aikuisille omaehtoisia opintoja, edistävät opiskelijoiden opiskeluvalmiuksia sekä kasvattavat heitä yksilöinä ja yhteiskunnan jäseninä.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 29
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 135 9335
+358 9 135 9335

kirjaamo.okm@gov.fi

Perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädetty turvaamisvelvollisuus kohdistuu julkiseen valtaan ja siten myös kuntiin. Yksilön kannalta ei ole keskeistä, millaisen työn- ja kustannustenjaon mukaisesti perusoikeuksista johtuvat julkisen vallan tehtävät on valtion ja kuntien välillä käytännössä järjestetty. Kuntien osalta on kuitenkin otettava huomioon, että niiden hallinnon on perustuslain 121 §:ssä vahvistettu perustuvan kunnan asukkaiden itsehallintoon (HE 309/1993 vp, s. 64/II ja PeVM 25/1994 vp, s. 3/II).

Taiteen perusopetuksen järjestäminen on kunnan vapaaehtoinen tehtävä, jonka kunta voi itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen. Näin menetellessään kunta pyrkii kuntalain 1 §:n 3 momentin mukaisesti edistämään omien asukkaidensa hyvinvointia. Samassa tarkoituksessa kunta toimii, kun se pyrkii rahoitusta ja oppilaspaikkoja koskevilla sopimuksilla varmistamaan asukkaidensa mahdollisuuden saada taiteen perusopetusta joltakin muulta koulutuksen järjestäjältä.

Valiokunnan mielestä ehdotetuille oppilaaksi ottamista koskeville säännöksille on perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu ja viime kädessä perustuslain 121 §:ssä vahvistettuun kunnalliseen itsehallintoon palautuva hyväksyttävä syy. Tällaista syytä ei kuitenkaan ole käsillä silloin, kun opetuksen järjestäjänä on taiteen perusopetuksesta annetun lain 2 §:n 3 momentissa tarkoitettu valtion oppilaitos. Jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, on sitä näiltä osin välttämätöntä tarkistaa siten, että valtion oppilaitos ei voi olla ehdotetussa säännöksessä tarkoitettujen sopimuksen osapuoli.

Ehdotettu etusijasäännös tulee perustelujen (s. 4/II) mukaan sovellettavaksi vain silloin, kun hakijoita on enemmän kuin täytettäviä oppilaspaikkoja. Etusijajärjestelyjen ulkopuolella olevien henkilöiden mahdollisuus tulla oppilaiksi voi kuitenkin vakavasti vaikeutua, jos sopimuksia oppilaaksi ottamisesta tehdään suuresta osasta oppilaspaikkoja tai jos koulutuksen järjestäjänä olevan kunnan asukkaiden etusija muuntuu käytännössä pääsäännöksi esimerkiksi kunnan suuren asukasmäärän vuoksi.

Valiokunta katsoo, että koulutuksen järjestäjä ei voi tehdä oppilaaksi ottamista koskevaa sopimusta kaikista oppilaspaikoista eikä kunta voi koulutuksen järjestäjänä varata kaikkia oppilaspaikkoja omille asukkailleen. Perustuslain 16 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädetty velvollisuus huomioon ottaen koulutuksen järjestäjän tulee pitää merkittävä osa oppilaspaikoista asuinpaikkaan perustuvien etusijajärjestelyjen ulkopuolella. Valiokunnan mielestä tästä on asianmukaista sisällyttää lakiin nimenomainen säännös.

Lausunnon seurauksena taiteen perusopetuksesta annettuun lain 6 §:än hyväksyttiin seuraava oppilaaksi ottamista koskeva muutos (633/1998, muut. 31.5.2000/518 uudesta 2 momentista), jonka lopullinen muotoilu on:

Muu koulutuksen järjestäjä kuin valtion oppilaitos voi tehdä yhden tai useamman kunnan tai muun koulutuksen järjestäjän kanssa sopimuksen oppilaiden ottamisesta. Oppilaaksiotossa edellytetyn tieto- ja taitotason taikka valmiudet täyttävälle, sopimuksessa tarkoitetuille tai kunnan järjestämässä koulutuksessa omasta kunnasta tuleville hakijoille voidaan 1 momentin estämättä antaa etusija oppilaaksiotossa. **Edellä tarkoitettuja hakijoita, joille annetaan etusija oppilaaksiotossa, saa olla kuitenkin enintään puolet kulloinkin otettavista oppilaista.**

Johtopäätökset

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä erikseen mainituilla erotteluperusteilla eikä henkilöön liittyvien muiden syiden perusteella. Tällaisena muuna syynä pidetään myös henkilön asuinpaikkaa. Perustuslaissa ei kuitenkaan ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä. Erottelu voi perustua myös syrjintäsäännöksessä mainittuun ja siten lähtökohtaisesti kiellettyyn syyhyn. Olennaista on, voidaanko henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Syrjintäkiellon merkitystä vahvistaa käsiteltävänä olevassa tapauksessa perustuslain 16 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädetty velvollisuus turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta. Yhtäläisillä mahdollisuuksilla säännöksen esitöissä viitataan mm. asuinpaikasta riippumattomiin mahdollisuuksiin saada opetusta.

Perustuslakivaliokunta on taiteen perusopetuksen kohdalla katsonut, että koulutuksen järjestäjä ei voi tehdä oppilaaksi ottamista koskevaa sopimusta kaikista oppilaspaikoista eikä kunta voi koulutuksen järjestäjänä varata kaikkia oppilaspaikkoja omille asukkailleen. Perustuslain 16 §:n 2

Huvudmän för läroanstalter för fritt bildningsarbete

Antagning av studerande som bor på annan ort till fritt bildningsarbete

Bakgrund

Undervisnings- och kulturministeriet har fått kännedom om fall där läroanstalter för fritt bildningsarbete har begränsat möjligheten att delta i utbildningen på grundval av den anmälda personens bostadsort. I dessa fall har det dessutom hänt att studieplatsen i efterhand, det vill säga efter att den anmälda personen har fått bekräftelse på mottagen studieplats, har dragits in per e-post.

Enligt de uppgifter som ministeriet fått har motiveringen varit att invånarna i den kommun där läroanstalten finns har företräde, och att personen således inte ryms med i utbildningen. I ett annat fall har den anmälda personen per e-post fått veta att platsen har dragits in eftersom läroanstalten i år inte kan ta emot studerande som bor på annan ort. Inget sådant har nämnts i samband med anmälan till utbildningen.

Ministeriet har på begäran av en aktör inom verksamhetsfältet utrett saken och konstaterar följande om antagningen av studerande till fritt bildningsarbete.

Gällande lagstiftning

Enligt 1 § i lagen om fritt bildningsarbete (632/1998) syftar det fria bildningsarbetet till att utifrån principen om livslångt lärande anordna utbildning som stöder sammanhållningen och jämlikheten i samhället samt ett aktivt medborgarskap. Målet för undervisningen inom det fria bildningsarbetet är att främja individers mångsidiga utveckling, välmående och välfärd och att främja demokrati, pluralism, hållbar utveckling, kulturell mångfald och internationalism. Det fria bildningsarbetet kännetecknas av studier efter eget val, samhörighet och delaktighet.

I 2 § i samma lag föreskrivs det om verksamhet som lagen omfattar.

- Enligt 2 mom. är medborgarinstitut läroanstalter som grundar sig på lokala och regionala bildningsbehov. De erbjuder möjligheter till studier efter eget val och till utveckling av medborgarfärdigheter.
- Enligt 3 mom. är folkhögskolor internat för heltidsstudier, vilka tillhandahåller unga och vuxna personer möjligheter till frivilliga studier, förbättrar de studerandes studiefärdigheter och fostrar dem som individer och samhällsmedlemmar.
- Enligt 4 mom. är sommaruniversiteten läroanstalter inom det regionala utbildningsutbudet, vilka fokuserar på öppen högskoleundervisning och svarar på andra kompetens- och bildningsbehov så att även den högskoleutbildade befolkningens behov beaktas.
- Enligt 5 mom. är idrottsutbildningscenter internat på riksnivå eller regionala läroanstalter som anordnar undervisning på heltid. Deras uppgift är att ordna sådan undervisning för hela befolkningen som främjar motion, idrott, välmående, välfärd och hälsa samt undervisning och träningsverksamhet som tjänar idrottsorganisationernas och idrottsföreningarnas verksamhet.

elevplatser vill tillförsäkra sina invånare möjligheter att få grundundervisning i konst hos någon annan huvudman.

Utskottet anser att de föreslagna bestämmelserna om elevantagning kan betraktas som ett godtagbart skäl i enlighet med 6 § 2 mom. grundlagen och i sista hand går tillbaka till den kommunala självstyrelsen enligt 121 § grundlagen. Ett godtagbart skäl existerar däremot inte, när huvudmannen för undervisningen är en statlig läroanstalt som avses i 2 § 3 mom. lagen om grundläggande konstundervisning. För att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning, måste det ändras så att en statlig läroanstalt inte kan vara part i ett avtal som avses i paragrafen.

Enligt motiveringen till propositionen (s. 5, andra spalten) skall bestämmelsen bara tillämpas när det finns fler sökande än det finns elevplatser. Men de som inte omfattas av förturen kan få stora svårigheter att bli antagna om avtalen om elevantagning gäller en stor del av elevplatserna eller om förturen för invånarna i den kommun som är huvudman för utbildningen blir regel till exempel på grund av kommunens stora invånarantal.

Enligt utskottets uppfattning får en huvudman för utbildningen inte ingå avtal om elevantagning för alla elevplatser. Dessutom anser utskottet att en kommun i egenskap av huvudman inte har rätt att reservera alla elevplatser för sina egna invånare. Med hänsyn till det allmännas skyldighet enligt 16 § 2 mom. grundlagen att säkerställa lika möjligheter för var och en måste huvudmannen ställa en betydande del av studieplatserna utanför förtursrätten enligt bostadsort. Det bör föreskrivas om detta på behörigt sätt i lagen, anser utskottet.

Till följd av utlåtandet godkändes följande ändring av 6 § om elevantagning i lagen om grundläggande konstundervisning (633/1998, ändr. 31.5.2000/518 om ett nytt 2 mom.), vars slutliga lydelse är:

En annan utbildningsanordnare än en statlig läroanstalt kan ingå avtal om elevantagningen med en eller flera kommuner eller någon annan utbildningsanordnare. Utan hinder av 1 mom. kan vid antagningen sådana sökande som avses i avtalet eller sådana sökande som kommer från den egna kommunen i fråga om utbildning som kommunen ordnar och som uppfyller de krav på kunskaper eller färdigheter som förutsätts vid antagningen ges företräde. **Dessa sökande, som ges företräde vid elevantagningen, får emellertid utgöra högst hälften av de elever som skall antas.**

Slutsatser

Enligt 6 § 2 mom. i grundlagen får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas med hänvisning till vissa särskilt uppräknade omständigheter eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. I dessa andra orsaker ingår bostadsorten. Grundlagen förbjuder dock inte all särbehandling av människor. Särbehandling kan ha sin grund i de orsaker som nämns i diskrimineringsbestämmelsen och är därför i princip förbjudna. Den springande punkten är om särbehandling av orsaker som gäller någons person kan motiveras på ett godtagbart sätt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. I det aktuella fallet får diskrimineringsförbudet ännu större betydelse genom att 16 § 2 mom. i grundlagen föreskriver att det allmänna ska säkerställa lika möjligheter för var och en att enligt sin förmåga och sina särskilda behov också få annan än grundläggande utbildning. I förarbetena till bestämmelsen hänvisas det beträffande lika möjligheter bland annat till möjligheter att få utbildning oavsett bostadsort.

I fråga om grundläggande konstundervisning har grundlagsutskottet ansett att en huvudman för utbildningen inte får ingå avtal om elevantagning för alla elevplatser, och att en kommun i egenskap av huvudman inte har rätt att reservera alla elevplatser för sina egna invånare. Med hänsyn till det allmännas skyldighet enligt 16 § 2 mom. i grundlagen att säkerställa lika möjligheter för var och en måste huvudmannen ställa en betydande del av studieplatserna utanför förtursrätten enligt bostadsort.

Med stöd av vad som konstateras ovan anser undervisnings- och kulturministeriet att det i de exempel fall som beskrivs i början av detta brev inte har funnits någon grund för läroanstalterna för fritt bildningsarbete att begränsa studieplatserna endast till invånare i den kommun där läroanstalten finns. **Om en läroanstalt för fritt bildningsarbete vill tillämpa förtursrätt vid antagning av studerande, måste en betydande del av studieplatserna i enlighet med grundlagsutskottets ståndpunkt ställas utanför förtursrätten enligt bostadsort.**

Undervisnings- och kulturministeriet betonar det allmännas skyldighet enligt 16 § 2 mom. i grundlagen att säkerställa lika möjligheter för var och en att enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning, till exempel utbildning utifrån principen om