

## Perustuslakivaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

**Sivistysvaliokunnalle**

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 39/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sivistysvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Piritta Sirvio, opetus- ja kulttuuriministeriö
- hallitussihteeri Antti Randell, opetus- ja kulttuuriministeriö
- johtaja Anni Miettunen, Opetushallitus
- kouluneuvos Ulla Vanttaja, Opetushallitus
- OTM, projektitutkija Johannes Heikkonen
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen
- professori (emeritus) Tarmo Miettinen
- professori Pauli Rautiainen

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki ammatillisesta koulutuksesta. Lisäksi muutettaisiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia sekä eräitä muita lakeja, joita on tarpeen muuttaa ammatillisen koulutuksen lainsäädännön uudistamisen vuoksi.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta on arvioitu perustuslain 6, 16, 121, 123 ja 124 §:n kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset eivät ole ristiriidassa perustuslain kanssa, joten ne voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska esitys koskee ammatillisen kou-

## Valiokunnan lausunto PeVL 22/2017 vp

lutuksen järjestelmän kokonaisuudistusta, on se periaatteellisen merkityksen vuoksi kuitenkin hallituksen käsityksen mukaan aiheellista saattaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Arvion lähtökohdat*

Perustuslain 123 §:n 2 momentin mukaan valtion ja kuntien järjestämän muun opetuksen perusteista samoin kuin oikeudesta järjestää vastaavaa opetusta yksityisissä oppilaitoksissa säädetään lailla. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp, s. 178/I) mukaan säännöksellä on läheinen yhteys maksutonta perusopetusta ja muun opetuksen saatavuutta koskeviin perusoikeussäännöksiin (16 §:n 1 ja 2 mom.). Perustuslain 123 §:n 2 momentin säännös ilmaisee myös sen periaatteellisen lähtökohdan, että siinä tarkoitettua opetusta voidaan järjestää myös yksityisesti ylläpidetyissä oppilaitoksissa (HE 1/1998 vp, s. 178/II).

Ammatillisen koulutuksen järjestämistä koskeva sääntely kytkeytyy perustuslakivaliokunnan mukaan erityisesti perustuslain 16 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä (ks. PeVL 74/2014 vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunnan mielestä tämä tarkoittaa, että ammatillisen koulutuksen perusteita koskevalla lainsäädännöllä on turvattava opetuksen saatavuutta koskevan perusoikeuden toteuttaminen.

#### *Järjestämisluvat*

Perustuslakivaliokunta on arvioinut koulutuksen toimilupasääntelyä perustuslain 123 §:n 2 momentin säännöksen kannalta ammattikorkeakoululakia koskevien esitysten yhteydessä (PeVL 9/2013 vp ja PeVL 74/2002 vp) sekä lukiolakia, ammatillisesta koulutuksesta annettuja lakeja ja vapaasta sivistystyöstä annettua lakia koskeneen rauenneen hallituksen esityksen yhteydessä (PeVL 74/2014 vp). Valiokunnan mukaan perustuslain 123 §:n 2 momentin säännös jättää lainsäätäjälle harkintamarginaalia tällaisen koulutuksen luvanvaraisuuden sääntelyssä, eikä opetuksen järjestämisen luvanvaraisuutta ole katsottu ongelmalliseksi perustuslain kannalta (esim. PeVL 9/2013 vp, s. 2 ja PeVL 74/2002 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunnan aiemmassa käytännössä on katsottu, että perustuslain 123 §:n 2 momentin estämättä toimilupajärjestelmästä on voitu säätää tavallisella lailla myös silloin, kun lupaharkinta on ollut vapaata (ks. PeVL 9/2013 vp, s. 2/I, PeVL 74/2002 vp). Perustuslakivaliokunnan uudemmassa käytännössä on kuitenkin korostettu sidotun lupaharkinnan asianmukaisuutta ja toimiluvan peruuttamisen täsmällistä sääntelyä ja katsottu, että koulutuksen saatavuuden yhdenvertainen turvaaminen edellyttää ministeriön lupaharkinnan sitomista oikeudellisesti (PeVL 74/2014 vp, s. 3/I—5/I). Mainittua oikeusharkintaisuutta on pidetty eräiden lupien osalta edellytyksenä lainsäädännön perustuslainmukaisuudelle (PeVL 74/2014 vp, s. 5/I). Valiokunnan mukaan hallituksen esitystä oli tämän johdosta täydennettävä selkeällä opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksentekoa velvoittavalla säännöksellä, joka turvaa koulutuksen järjestäjäverkon kattavuuden ja

## Valiokunnan lausunto PeVL 22/2017 vp

koulutuksen saatavuuden ja siten perustuslain 16 §:n 2 momentissa turvatut sivistykselliset oikeudet (PeVL 74/2014 vp, s. 4/I—4/II).

Nyt arvioitavana olevan hallituksen esityksen mukaiset säännökset ammatillisen koulutuksen järjestämislupien myöntämisestä, muuttamisesta, peruuttamisesta ja lakiin perustuvasta päättämisestä vastaavat perustuslakivaliokunnan käytäntöä.

### *Turvallinen opiskeluympäristö ja opiskelijan oikeudet ja velvollisuudet*

Hallituksen esitykseen sisältyy aiempaa lainsäädäntöä keskeisiltä osin vastaavat säännökset opiskeluympäristön turvallisuudesta. Voimassa oleva lainsäädäntö on näiltä osin säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 60/2010 vp, PeVL 35/2013 vp). Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 10 luvussa esitetään säädettäväksi koulutuksen järjestäjän mahdollisuudesta hyväksyä opiskelija-asuntolaa varten järjestyssäännöt, joiden rikkomisesta voitaisiin määrätä kurinpitoseuraamuksia lakiehdotuksen 9 luvussa säädetyllä tavalla. Ehdotetun 103 §:n mukaan olisi mahdollista hyväksyä järjestyssäännöt, joilla edistetään asumisympäristön turvallisuutta ja viihtyisyyttä ja joissa voitaisiin antaa asuntolan turvallisuuden ja viihtyisyyden kannalta tarpeellisia määräyksiä käytännön järjestelyistä ja asianmukaisesta käyttäytymisestä. Tämän lisäksi määräyksiä voitaisiin antaa koulutuksen järjestäjän asuntolassa olevan omaisuuden käsittelystä sekä oleskelusta ja liikkumisesta asuntolan tiloissa ja sen alueella.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan järjestyssäännöllä ei voida ilman laissa olevaa riittävän täsmällistä ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset muutoinkin täyttävää säännöstä antaa määräystä esimerkiksi jonkin perusoikeuden rajoittamisesta. Valiokunta ei ole sinänsä pitänyt perustuslain kannalta ongelmallisena sitä, että esimerkiksi kouluille ja oppilaitoksille säädetään mahdollisuus antaa määräyksiä koulutyön käytännön järjestelyihin tai koulun tilojen käyttämiseen liittyvistä seikoista. Tällaisten järjestyssääntöjen antamisessa ei valiokunnan mielestä ole ollut kysymys perustuslain 80 §:ssä säännellystä lainsäädäntövallan delegoinnista, vaan alueellisesti rajattujen yleisluonteisten hallintopäätösten tekemisestä (PeVL 45/2014 vp, s. 5, PeVL 31/2013 vp, PeVL 28/2004 vp, s. 5—6, PeVL 70/2002 vp, s. 5). Valiokunta on muistuttanut myös perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetusta oikeusvaltioperiaatteesta, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Valiokunta on lisäksi huomauttanut, että järjestyssäännöllä ei voida ilman laissa olevaa riittävän täsmällistä ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset muutoinkin täyttävää säännöstä antaa määräystä esimerkiksi jonkin perusoikeuden rajoittamisesta. Ilman lain riittävän täsmällisten säännösten tukea järjestyssäännöllä ei voida määrätä myöskään yksilön oikeuksista tai velvollisuuksista (PeVL 45/2014 vp, s. 5, PeVL 31/2013 vp, PeVL 28/2004 vp, s. 5—6, PeVL 70/2002 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on hiljattain arvioinut säilöönottoyksiköiden järjestyssääntöjen perustuslainmukaisuutta (PeVL 45/2014 vp, s. 5). Valiokunta korosti tuolloin, ettei kyseisessä laissa ehdotetun kaltaisilla järjestyssäännöillä voitu määrätä laista poikkeavasti yksilön oikeuksista tai velvollisuuksista ja ettei kyseisessä lakiehdotuksessa tarkoitettujen järjestyssääntöjen rikkomisesta saanut myöskään aiheutua kurinpidollisia seuraamuksia. Valiokunta katsoi, että tuolloin ehdotetun sääntelyn perusteella annettavan järjestyssäännön oikeudellinen status oli epämääräinen, ja korosti sitä, että järjestyssäännöillä oli lähinnä ohjaava ja informatiivinen merkitys.

## Valiokunnan lausunto PeVL 22/2017 vp

Perustuslakivaliokunnan mielestä asetelma on nyt jossain määrin toisenlainen jo sääntelykontekstista johtuen. Ehdotetut säännökset vastaavat perustuslakivaliokunnan käytäntöä koulutukseen liittyvien järjestyssääntöjen perustuslainmukaisuudesta. Lisäksi merkityksellistä on, että hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 103 §:ssä luonnehditaan järjestyssäännöillä säänneltävissä olevia asioita ja asiatyyppejä. Valiokunnan mielestä lakiehdotus täyttää pääpiirteissään valiokunnan käytännössä asetetut lailla säätämisen vaatimukset järjestyssäännöt mahdollistavan säännöksen osalta. Valiokunnan mielestä sivistysvaliokunnan on kuitenkin syytä pyrkiä edelleen täsmentämään lain säännöstä tältä osin ja tarkastella myös perusteluissa nyt esitettyä tarkemmin, millaisia seikkoja pykälässä mainittujen järjestyssääntöjen osa-alueet voivat käytännössä koskea (ks. myös PeVL 45/2014 vp, s. 5/II).

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 105 §:n mukaan koulutuksen järjestäjä voi periä opiskelijalta kohtuullisen opiskelumaksun ammattitutkinto- ja erikoisammattitutkintokoulutuksessa. Maksuilla katettaisiin osittain koulutuksen järjestämisen kustannuksia. Maksujen perusteista säädettäisiin opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella. Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykujensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Tämän perusoikeuden kannalta perusteltua olisi, että koulutuksen järjestäjällä olisi mahdollisuus jättää maksu perimättä tai alentaa sitä opiskelijan vähävaraisuuteen liittyvistä syistä. Tällaisesta maksuvapautuksesta on säädettävä lain ta-solla, joten lakiesityksen 105 §:ään olisi syytä lisätä tätä koskeva säännös.

### *Vammaisten oikeudet*

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotukseen sisältyy säännöksiä, joissa säännellään opiskeluun soveltumattomuuteen liittyviä ratkaisuja (ns. SORA-lainsäädäntö). Esimerkiksi 40 §:ssä säädettäisiin hakijan terveydentilan ja toimintakyvyn arvioinnista opiskelijaksi ottamisen edellytyksenä. SORA-lainsäädännön perusratkaisut voimassa olevassa laissa on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 60/2010 vp). Valiokunta arvioi sääntelyä varsin laajasti sekä yhdenvertaisuussäännösten että vammaisten oikeuksia turvaavien perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Valiokunta huomautti tuolloin, että vaikka henkilön terveydentila tai vammaisuus voi sinänsä estää osallistumisen esimerkiksi joihinkin opintoihin liittyviin käytännön tehtäviin, ei tämä välttämättä merkitse sitä, että henkilö olisi sopimaton opiskelemaan kyseistä alaa. Valiokunta painotti, että tämä seikka on syytä ottaa huomioon myös tulkittaessa ja sovellettaessa opiskelijaksi ottamisen esteitä koskevia säännöksiä (PeVL 60/2010 vp, s. 4/I).

Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan SORA-lainsäädännön soveltamisessa on ollut puutteita. Valiokunnan mielestä sivistysvaliokunnan on tämän johdosta syytä harkita 1. lakiehdotusten 40 §:n täsmentämistä. Valiokunta painottaa lisäksi edelleen, 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.

## Valiokunnan lausunto PeVL 22/2017 vp

### *Vaikutusten arviointi*

Hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa on arvioitu uuden ammatillisen koulutuksen lainsäädännön vaikutuksia järjestäjien tehtäviin ja ammatillisen koulutuksen järjestämisen kustannuksiin. Näitä seikkoja on esityksessä kuitenkin tarkasteltu lähinnä oppilaitosten talouden eikä niinkään oppilaiden perusoikeuksien kannalta.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin yliopistoindeksin jäädyttämistä koskevassa lausunnossaan (PeVL 10/2015 vp, s. 3) korostanut, että perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä lainsäädäntöhankkeita tulee aina tarkastella myös yksilöiden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on perustuslain 16 §:n 2 momenttiin sisältyvän turvaamisveloitteen osalta tähdentänyt palvelujen riittävyyden tärkeyttä sen kannalta, että varattomuuteen tai asuinpaikkaan liittyvät syyt eivät muodostu tosiasiallisiksi esteiksi yksilön mahdollisuuksille saada opetusta ja kehittää itseään (PeVL 11/2009 vp, s. 7, PeVL 14/2007 vp, s. 2, PeVL 14/2003 vp, s. 2). Valiokunnan mielestä nyt käsillä olevan esityksen vaikutusarvioon olisi tullut sisällyttää konkreettinen vaikutusarvio, joka olisi mahdollistanut ehdotusten kokonaisvaltaisen arvioinnin perustuslain 16 §:n 2 momentin valossa (ks. myös PeVL 44/2014 vp, s. 3). Valiokunta painottaa, että hallituksen tulee seurata tarkoin sääntelyn tosiasiallisia vaikutuksia perustuslain sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen.

### **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS**

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 2.6.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas  
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk  
jäsen Simon Elo ps  
jäsen Maria Guzenina sd  
jäsen Hannu Hoskonen kesk  
jäsen Ilkka Kantola sd  
jäsen Kimmo Kivelä ps  
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok  
jäsen Markus Lohi kesk  
jäsen Leena Meri ps  
jäsen Wille Rydman kok  
varajäsen Mats Löfström r

**Valiokunnan lausunto PeVL 22/2017 vp**

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen