

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 40/2009 vp**

**Hallituksen esitys laiksi Saamelaisalueen koulu-
tuskuksesta**

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Sivistysvaliokunta on 23 päivänä lokakuuta 2009 pyytänyt hallituksen esityksestä laiksi Saamelaisalueen koulutuskeskuksesta (HE 108/2009 vp) perustuslakivaliokunnan lausunnon.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- opetusneuvos Arja Mäkeläinen, opetusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren, oikeusministeriö
- lakimiessihteeri Aimo Guttorm, saamelaiskäräjät
- professori Mikael Hidén
- professori Tuomas Ojanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Saamelaisalueen koulutuskeskuksesta. Lailla kumotaan samanniminen voimassa oleva laki. Koulutuskeskus on opetusministeriön toimialaan kuuluva valtion oppilaitos. Se antaa ammatillista perus- ja lisäkoulutusta sekä saamen kielen ja kulttuurin opetusta.

Lakiehdotus sisältää muun ohella säännökset koulutuskeskuksen hallinnosta, oppilaskunnasta ja henkilöstöstä.

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan vuoden 2010 alussa.

Esitykseen ei sisälly säätämisperusteluita.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Saamen kieli ja kulttuuri

Esityksen tarkoituksena on uudistaa Saamelaisalueen koulutuskeskuksesta annettu laki kokonaisuudessaan. Koulutuskeskus on valtion oppilaitos, jonka tehtävänä on lisätä erityisesti saa-

melaisväestön ammatillista osaamista, järjestää saamelaisten kotiseutualueen elinkeinoelämän tarpeita vastaavaa koulutusta ja edistää alueen työllisyyttä sekä säilyttää ja kehittää saamelaiskulttuuria. Esitys on merkityksellinen perustuslain 17 §:n 3 momentin ja 121 §:n 4 momentin kannalta. Saamelaisilla alkuperäiskansana on

oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Heillä on kotiseutualueellaan kiel-tään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mu-kaan kuin lailla säädetään.

Lakiehdotuksen säännökset ovat, esimerkiksi koulutuksen järjestämisestä ja opetuskielystä, yleisluonteisia. Tarkoituksena on, että opetuksen laajuudesta sovitaan Opetushallituksen kanssa tulossopimusneuvotteluissa. Saamen kiel-en ja kulttuurin opetuksen sisällöstä, laajuudes-ta ja järjestelyistä päättää koulutuskeskuksen johtokunta. Valiokunta korostaa, että lain sovel-tamisessa sekä opetuksen sisältöä ja laajuutta sekä opetus- ja hallintokielestä päätettäessä on huomioitava saamelaisten ja saamen kielen ase-ma perustuslaissa ja julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien to-teutuminen.

Suomessa puhutaan inarin-, koltan- ja poh-joissaamen kieltä. Pohjoissaame on uhanalainen kieli ja inarin- ja koltansaame erittäin uhanalai-sia kieliä. Saamen kielten aseman vahvistami-nen ja niiden oppiminen edellyttävät oppimateri-aalin ohella erimuotoista opetusta. Valiokunta pitää tärkeänä, että koulutuskeskus voi osaltaan huolehtia saamen kielten opettamisesta ja oppi-materiaalin tuottamisesta. Ammatillisen koulu-tuksen ja saamen kulttuurin opetuksen järjestä-misessä on otettava huomioon, että saamelais-kulttuuriin kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsäs-tyt (PeVL 29/2004 vp, s. 2, HE 309/1993 vp, s. 65/II).

Esityksen perusteluista ilmenee, että esitystä on aluksi valmisteltu opetusministeriön asetta-massa työryhmässä. Kun kyse on esityksestä, joka liittyy kiinteästi saamelaisten omaan kie-leen ja kulttuuriin, olisi saamelaiskäräjien edus-tus lainvalmistelussa tullut varmistaa alusta läh-tien.

Asetuksenantovaltuus

Saamen kielen ja kulttuurin opiskelijoiden mate-riaali-, ruokailu- ja majoitusmaksut määrätään lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin nojalla sovel-taen valtion maksuperustelain säännöksiä julkis-oikeudellisista suoritteista perittävistä maksuis-

ta. Lisäksi opetusministeriö valtuutetaan anta-maan tarvittaessa tarkempia säännöksiä asetuk-sella. Valtuutussäännös on asianmukainen ja vastaa valiokunnan vastaavassa asiayhteydessä esittämää ehdotusta (PeVL 20/2007 vp, s. 3/I).

Oppilaskunta

Koulutuskeskuksella on oppilaskunta, johon la-kiehdotuksen 11 §:n mukaan kuuluvat ammatil-lisen peruskoulutuksen opiskelijat ja sellaiset ammatillisen lisäkoulutuksen ja saamen kielen ja kulttuurin opiskelijat, jotka opiskelevat kou-lutuskeskuksessa vähintään lukukauden.

Ehdotus on valtiosääntöoikeudellisesti merki-tyksellinen, koska sillä rajoitetaan perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattua yhdistymisva-pautta. Tähän vapauteen kuuluu myös oikeus olla kuulumatta yhdistykseen. Perustuslain esi-töiden mukaan säännöksellä ei estetä perusta-masta nykyiseen tapaan lainsäädäntöteitse jul-kisoikeudellisia yhdistyksiä julkista tehtävää varten. Myös jäsenyydestä tällaisessa yhdistyk-sessä voidaan edelleen säätää laissa, mutta yh-distymisvapautta turvaavan perusoikeussään-nöksen voidaan tällöinkin katsoa puoltavan pi-dättyvää suhtautumista pakkojäsenyyteen (ks. HE 309/1993 vp, s. 60).

Valiokunta on perustuslain yhdistymisva-paussääntelyn tulkinnassa (PeVL 1/1998 vp, s. 2/II) lähtenyt siitä, ettei yhdistyksen jäsenyyden yleisenä periaatteena voi olla automaattinen, suoraan lain säännösten perusteella määräytyvä jäsenyys. Yhdistymisvapauden lähtökohtana tul-lee olla vapaaehtoinen ja nimenomaiseen tah-donilmaisuun perustuva liittyminen yhdistyk-seen. Näistä lähtökohdista voidaan poiketa vain, jos poikkeamiselle on olemassa erityiset yhdis-tymisvapauden kannalta hyväksyttävät perus-teet, kuten perusteltu tarve järjestää yhdistys lailla julkista tehtävää varten.

Valiokunta on lausunnoissaan arvioinut yli-oppilaskunnan (PeVL 3/1997 vp, PeVL 11/2009 vp) ja ammattikorkeakoulun opiskelijakunnan (PeVL 74/2002 vp, PeVL 39/2004 vp) pakkojä-senyyttä. Ylioppilaskunnan pakkojäsenyyttä ar-vioidessaan valiokunta (PeVL 3/1997 vp, s. 3/II) katsoi, että tämän tyyppisissä tilanteissa tulisi

lähtökohtaisesti etsiä perustuslain sanamuotoon selvästi soveltuvia ratkaisumalleja eli järjestelyjä, jotka eivät rakennu pakkojäsenyyden varaan. Perustuslain yhdistymisvapaussäännöksen esitoihin viitaten valiokunta kuitenkin arvioi ylioppilaskunnan pakkojäsenyyden olevan sinänsä hyväksyttävissä perustuslain kannalta etenkin, kun ylioppilaskuntaa oli vanhastaan pidettävä osana itsehallinnon omaavaa yliopistoa ja koska sillä oli merkittävä osuus yliopiston hallinnossa. Tästä huolimatta valiokunta asetti tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytykseksi lakiehdotuksen täydentämisen ylioppilaskunnan julkiset tehtävät osoittavilla maininnoilla.

Ammattikorkeakoulun opiskelijakunnan pakkojäsenyyden osalta valiokunta totesi, ettei opiskelijakunta muodosta ylioppilaskuntaan rinnastettavaa perinteistä osaa ammattikorkeakoulusta, vaan säännökset opiskelijakunnasta ja sen pakkojäsenyydestä olivat uusia. Opiskelijakunnalla ei yhdistyksenä ollut myöskään osuutta ammattikorkeakoulun hallinnossa. Ammattikorkeakoulun opiskelijakunnan pakkojäsenyyden poistaminen oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 74/2002 vp, PeVL 39/2004 vp).

Esityksessä ehdotetut lain tasoiset säännökset koulutuskeskuksen oppilaskunnasta ja sen pakkojäsenyydestä olisivat uusia. Oppilaskunnalla ei myöskään olisi osuutta koulutuskeskuksen hallinnosta. Oppilaskunnan tehtävänä on edistää opiskelijoiden yhteistoimintaa ja käyttää ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 36 §:ssä tarkoitettua puhevaltaa. Koulutuksen järjestäjän tulee säännöksen mukaan varata opiskelijoille mahdollisuus osallistua koulutuksen kehittämiseen sekä kuulla opiskelijoita ennen opintoihin ja muihin opiskelijoiden asemaan olennaisesti vaikuttavien päätösten tekemistä.

Oppilaskunnan esityksessä kuvatut tehtävät eivät ole sellaisia julkisia tehtäviä, joiden perus-

teella oppilaskunnan järjestämistä pakkojäsenyyden varaan voitaisiin valiokunnan aikaisempien kantojen perusteella pitää hyväksyttävänä. Opiskelijoiden yhteistoiminnan edistäminen tai opiskelijoiden puhevallan käyttäminen eivät edellytä, että jäsenyyden oppilaskunnassa tulisi olla pakollista. Ehdotettu negatiivisen yhdistymisvapauden rajoitus ei valiokunnan mielestä täytä perusoikeusrajoituksiin kohdistuvaa oikeasuhtaisuuden vaatimusta, koska sinänsä hyväksyttävät päämäärät on saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Säännön pakkojäsenyydestä 11 §:ssä on näin ollen vastoin perustuslaissa turvattua yhdistymisvapautta. Sääntelyä on siksi tarkistettava niin, että jäsenyys oppilaskunnassa on koulutuskeskuksen opiskelijalle vapaaehtoista. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Johtosääntö

Koulutuskeskuksen johtosäännön hyväksyy lakiehdotuksen 12 §:n mukaan johtokunta. Johtosäännössä määrättävien asioiden ala on laaja ja täsmenämätön. Lisäksi johtosäännössä määrätään muun muassa toimielinten ja henkilöstön toimivallasta. Ottaen huomioon perustuslain 80 §:n 1 ja 2 momentin on johtosäännöllä määrättävien asioiden alaa rajattava ja täsmennettävä. Johtosäännöllä ei myöskään voida määrätä toimielinten ja virkamiesten toimivallasta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 11 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

PeVL 40/2009 vp — HE 108/2009 vp

Helsingissä 9 päivänä joulukuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Elisabeth Nauc l er /r
vpj.	Jacob S o derman /sd	Mikaela Nylander /r
jäs.	Tuomo H ä nninen /kesk	Tuula Peltonen /sd
	Heli J ä rvinen /vihr	Veijo Puhjo /vas
	Ulla Karvo /kok	Tapani T o lli /kesk (osittain)
	Elsi Katainen /kesk (osittain)	Tuulikki Ukkola /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Ilkka Viljanen /kok
	Kari K ä rkk ä inen /kd	Antti Vuolanne /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.