

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 58/2001 vp**

Hallituksen esitys laiksi lukiolain 18 §:n muuttamisesta

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 28 päivänä marraskuuta 2001 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi lukiolain 18 §:n muuttamisesta (HE 212/2001 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sivistysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Matti Lahtinen, opetusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- professori Martin Scheinin
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lukiolain säännöksiä ylioppilastutkinnosta. Lukiolaissa ehdotetaan säädettäväksi nykyistä tarkemmin ylioppilastutkinnon rakenteesta ja sisällöstä. Tarkemmat säännökset ja määräykset asiasta on tarkoitus antaa valtioneuvoston asetuksella, opetusministeriön asetuksella ja ylioppilastutkintolautakunnan päätöksellä. Lakiin on lisäksi ehdotettu otettavaksi valtuussäännös opetusministeriön toimivallasta päättää, että ylioppilastutkinto pannaan kokeilutarkoituksessa toimeen osit-

tain toisin kuin laissa tai asetuksessa säädetään taikka ylioppilastutkintolautakunnan päätöksellä määrätään.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esitykseen ei sisälly säätämismenettelyjä. Lakiin on sisällytetty johtolauseesta ilmenevä, että hallitus on arvioinut ehdotuksen olevan käsiteltävissä tavallisen lain säätämismenettelyssä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan ylioppilastutkinnon rakenteesta ja keskeisestä sisällöstä säädettäväksi nykyistä tarkemmin lailla. Tämä on asianmukaista perustuslain 80 §:n 1 momentin lain alaa koskevan säännöksen kannalta. Ylioppilastutkinnon suorittamisella on oikeudellisia vaikutuksia opiskelijan myöhemmille opiskelumahdollisuuksille. Perussäännösten antamista lailla puoltaa myös sääntelyn yhteys perustuslain 16 §:n 2 momenttiin. Sen 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.

Yhdenvertaisuus

Lain 18 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi lukiokoulutuksen päätteeksi toimeenpantavan ylioppilastutkinnon tarkoituksesta ja yleispiirteisestä sisällöstä. Ehdotuksen mukaan tutkintoon sisältyy — sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään — äidinkielessä ja kirjallisuudessa, toisessa kotimaisessa kielissä, vieraisissa kielissä, matematiikassa ja reaaliaineissa järjestettäviä kokeita. Osa kokeista voi olla valinnaisia tai vapaaehtoisia. Opetusministeriö voi ehdotuksen mukaan panna tutkinnon kokeilutarkoituksessa toimeen muutoin noudatettavana olevista säännöksistä ja määräyksistä osittain poikkeavasti. Ministeriön tällaista toimivaltaa on arvioitava perustuslain 6 §:n 1 momentissa turvatun yhdenvertaisuuden kannalta.

Perustuslakivaliokunta on kokeilulainsäädäntöehdotuksia aikaisemmin arvioidessaan korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Kokeilu, jolla hankitaan tietoa ja kokemuksia tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista, saattaa ainakin joissa-

kin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa. Toisaalta kokeilun sääntelyssä on otettava huomioon se perusoikeus uudistuksen yhteydessä korostettu seikka, että perusoikeuksien käyttämisestä säädetään lailla. Tämä perusoikeuskysymyksissä tärkeä lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös yhdenvertaisuusperiaatteen (PeVL 19/1997 vp).

Ylioppilastutkinnon kehittäminen lukio-opintojen ja yhteiskunnan tarpeita vastaavaksi on sinänsä hyväksyttävä peruste panna toimeen rajattuja kokeiluja maan eri osissa. Säännösehdotus perustuu kuitenkin siinä määrin avoimeen lainsäädäntövallan delegointiin, että se ei täytä lailla säätämisen vaatimusta. Edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä on, että lakiin sisältyy sääntely ylioppilastutkinnon rakenteesta ja tutkinnon sisältöä koskevista seikoista sekä täsmälliset säännökset siitä, miltä osin tutkinto voidaan panna toimeen lain yleisistä säännöksistä poiketen. Lakiin tulee myös ottaa viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat säännökset kokeilukoulujen tai -paikkakuntien valinnasta. Kokeilusäännöksille on lisäksi asetettava voimassaolo rajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyen ajan.

Norminantovaltuudet

Lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin ensimmäinen virke sisältää valtuussäännöksiä, joiden nojalla ylioppilastutkinnosta säädetään valtioneuvoston asetuksella ja opetusministeriön asetuksella sekä määrätään ylioppilastutkintolautakunnan päätöksellä.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa ja muussa laissa säädetyin valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslain mukainen lähökohta on, että asetukset antaa valtioneuvosto.

Ministeriö voidaan valtuuttaa antamaan asetuksia lähinnä teknisluonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisheikoissa asioissa. Valtuutuksen säätämiseen laissa on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkuudesta.

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen kuin ministeriö voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrättyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Asetuksenantovaltuuksiin verrattuna tällaisiin valtuuksiin kohdistuu yleistä tarkkarajaisuutta pidemmälle menevä vaatimus, jonka mukaan valtuuden kattamat asiat on määriteltävä tarkasti laissa (ks. esim. PeVL 46/2001 vp, s. 3/I). Valtuuden tulee lisäksi perustuslain nimenomaisen säännöksen mukaan olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Muiden viranomaisten norminantovalta on perustuslain näkökulmasta poikkeuksellista (PeVL 52/2001 vp, s. 4/I). Perustuslakiuudistuksen yhteydessä mainittiin esimerkkinä viranomaisen norminantovallasta tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 1/1998 vp, s. 133/II).

Norminantovaltaa koskevat ehdotetut säännökset eivät vastaa perustuslain 80 §:n 1 ja 2 momentin vaatimuksia sääntelyn tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä. Jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, on valtuutuksia merkittävästi täsmennettävä selkeyttämällä niiden suhdetta lain aineellisiin säännöksiin ja toisiinsa. Laissa tulee osoittaa, miten toimivalta jakautuu valtioneuvoston yleisistunnon ja opetusministeriön välillä (ks. esim. PeVL 43/2000 vp, s. 2—3). Sääntelyssä ei voida käyttää perustuslain 80 §:

1 momentin sanamuodon vastaista muotoilua asetuksen antamisesta asetuksen nojalla. Laissa tulee myös rajata ylioppilastutkintolautakunnan määräystenantovalta perustuslain 80 §:n 2 momentin vaatimusten kannalta riittävällä tarkkuudella sääntelyn teknisiin yksityiskohtiin.

Muita seikkoja

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ylioppilastutkintoa koskeva sääntely on lähes kokonaisuudessaan lakia alemmanasteisten säädösten varassa. Ylioppilastutkintoasetus sisältää säännöksiä myös sellaisista opiskelijan oikeusaseman ja oikeusturvan kannalta keskeisistä seikoista, joista perustuslain mukaan tulee säätää lailla. Esimerkiksi asetuksen 25 §:n 1 momentissa olevaa säännöstä muutoksenhakukiellosta ei voida perustuslain 21 §:n 1 momentin ja 107 §:n takia soveltaa silloin, kun lautakunnan päätös koskee oppilaan oikeutta tai velvollisuutta.

Lisäksi valiokunta huomauttaa siitä, että ylioppilastutkintolautakunnan tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä, minkä vuoksi lautakunnan yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin takia säädettävä lailla.

Valtioneuvoston tulee valiokunnan mielestä ryhtyä pikaisesti toimiin ylioppilastutkintoa koskevan lainsäädännön saattamiseksi vastaamaan perustuslain vaatimuksia muiltakin kuin nyt käsiteltävänä olevilta osilta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 18 §:stä esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

PeVL 58/2001 vp — HE 212/2001 vp

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Pekka Nousiainen /kesk
vpj.	Riitta Prusti /sd	Heli Paasio /sd
jäs.	Esko Helle /vas	Osmo Puhakka /kesk
	Gunnar Jansson /r	Pekka Ravi /kok
	Jouko Jääskeläinen /kd	Markku Rossi /kesk
	Saara Karhu /sd	Petri Salo /kok
	Jouni Lehtimäki /kok	vjäs. Veijo Puhjo /vas
	Johannes Leppänen /kesk	Arto Seppälä /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.