

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 60/2014 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lukiolais-  
sa, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetussa  
laissa ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta  
annetussa laissa tarkoitetun koulutuksen rahoit-  
uksesta ja laeiksi lukiolain, ammatillisesta pe-  
ruskoulutuksesta annetun lain, ammatillisesta  
aikuiskoulutuksesta annetun lain 18 §:n ja opis-  
kelijavalintarekisteristä, korkeakoulujen valta-  
kunnallisesta tietovarannosta ja ylioppilastut-  
kintorekisteristä annetun lain 7 ja 9 §:n muut-  
tamisesta**

*Sivistysvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 9 päivänä joulukuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi lukiolaisissa, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetussa laissa ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun koulutuksen rahoituksesta ja laeiksi lukiolain, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 18 §:n ja opiskelijavalintarekisteristä, korkeakoulujen valtakunnallisesta tietovarannosta ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain 7 ja 9 §:n muuttamisesta (HE 310/2014 vp) valmis-  
televasti käsiteltäväksi sivistysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sivistysvaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Virpi Korhonen, hallitusneuvos Piritta Sirvio, hallitusneuvos Toni Tuomainen ja hallitusneuvos Janne Öberg, opetus- ja kulttuuriministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
- kehittämisspällikkö Marja Lahtinen, Suomen Kuntaliitto
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- apulaisprofessori Juha Lavapuro
- professori Eija Mäkinen.

## HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki lukiolaissa, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetussa laissa ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun koulutuksen rahoituksesta.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä on arvioitu perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta, 16 §:n sivistyksellisiä oikeuksia,

19 §:n 3 momentin lapsen hyvinvointia ja yksilöllistä kasvua, 121 §:n kunnallista itsehallintoa ja 123 §:n 2 momentin valtion ja kuntien järjestämää muuta kuin yliopisto-opetuksen järjestämistä koskevien säännösten valossa. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus kuitenkin katsoo, että asiasta tulisi pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Ehdotettu sääntely*

Ehdotetussa laissa säädetään uusista lukiokoulutuksen sekä ammatillisen peruskoulutuksen ja ammatillisen lisäkoulutuksen järjestäjille myönnettävän rahoituksen perusteista. Esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi rahoituksen määräytymisestä todellisen kustannuspohjan perusteella ja muutettavaksi lukiokoulutukseen sekä ammatilliseen peruskoulutukseen ja ammatilliseen lisäkoulutukseen kohdennettava rahoitus valtion talousarvioon perustuvaksi. Koulutuksen rahoitus sisältää kunnan rahoitusosuuden.

Ehdotettua sääntelyä on syytä arvioida perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon samoin kuin perustuslain 16 §:ssä turvattujen sivistyksellisten oikeuksien näkökulmasta.

#### *Kunnallinen itsehallinto*

Kunnilla ei ole lakisääteistä velvoitetta järjestää lukiokoulutusta tai ammatillista peruskoulutusta. Kuntien on kuitenkin osallistuttava näiden tehtävien rahoitukseen silloinkin, kun ne eivät itse järjestä koulutusta.

Kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslakivaliokunta on valtiosuuslainsäädäntöä ja muun muassa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakia arvioidessaan korostanut, että

kunnan tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. esim. PeVL 12/2011 vp, s. 2/I ja PeVL 29/2009 vp, s. 2). Toisaalta valiokunta on katsonut, että lainsäätäjällä on varsin laaja harkintamarginaali säädettäessä leikkauksia valtiosuusjärjestelmään silloinkin, kun ne vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtiosuusosiin (ks. PeVL 44/2014 vp, s. 2/II). Rahoitusperiaate on otettava huomioon myös arvioitaessa kuntien rahoitusosuuksia toisen asteen koulutuksessa.

Ehdotetuista säännöksistä on erittäin vaikea hahmottaa esityksestä aiheutuvia muutoksia kuntien omarahoitusosuuteen. Nämä ilmenevät esityksen vaikutusarvioinnista (s. 33—34) ja yksityiskohtaisista perusteluista (s. 47—48), joissa todetaan muun muassa, että "kuntarahoitusosuus alenee lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa peruskoulutuksessa". Toisaalta lopullisesti vaikutukset selviävät vasta myöhemmin, kun 1. lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentin euromääriä korjataan vuoden 2017 tasolle ammattikorkeakoulujen rahoitusuudistuksesta johtuvan erän osalta. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 93/II) todetaan lisäksi, että esityksellä ei puututa koulutuksen järjestämisen laajuuteen eikä myöskään lisätä kuntien rahoitusvastuuta.

Valiokunta pitää ehdotettua sääntelyä valtiösääntöoikeudellisesti mahdollisena, mutta kiin-

nittää huomiota sääntelyn vaikeaselkoisuuteen. Osin tämä johtuu sääntelyn erityisluonteesta, miltä osin valiokunta pitää olennaisena sitä, että sääntelyn kohderyhmän tulee kyetä ilman vaikeuksia soveltamaan säännöksiä. Toisaalta valiokunta toteaa, että useat esityksen säännösehdotukset on kirjoitettu sellaisella tavalla, että itse säännöksestä ei ilmene, miten sitä on sovellettava. Tällöin perusteluiden merkitys korostuu.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään ottanut joitain kertoja kantaa käsiteltävän sääntelyn vaikeaselkoisuuteen (ks. PeVL 47/2006 vp, s. 2/II). Erityisesti valiokunta on kiinnittänyt huomiota lakien sisäisiin pykäläviitauksiin, jotka ovat omiaan hankaloittamaan lain luettavuutta ja ymmärrettävyyttä. Samalla se on tyypillisesti kiirehtinyt tällaisen lain uudistamista (ks. PeVL 23/2009 vp, s. 3/II). Usein vaikeudet ovat seurausta lukuisista osittaisuudistuksista (ks. PeVL 7/2005 vp, s. 2/II). Nyt käsitellyssä olevan esityksen epäselvyys ulottuu paitsi esityksen lähtökohtiin ja suhteeseen samaan aikaan käsitellyssä olevaan toiseen hallituksen esitykseen (HE 306/2014 vp) myös ehdotettuihin säännöksiin ja esityksen perusteluihin. Pääleikkäisestä sääntelykohteesta huolimatta yhteys opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakiin jää epäselväksi. Lain sisäisiä pykäläviitauksia ja siirtymäsäännöksissä täsmennettyjä poikkeuksia on kymmeniä. Toisaalta laissa viitataan toisiin pykäliin niitä nimeämättä tai asetukseen ja sieltä taas lakiin. Perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että sivistysvaliokunta varmistaa sääntelyn sisällöllisen virheettömyyden ja tekee esitykseen tarvittavat muutokset.

#### *Sivistykselliset oikeudet*

Toisen asteen koulutuksen rahoittamisessa on kyse sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen turvaamisesta. Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Esityksen perusteluissa (s. 35/I) todetaan rahoitusjärjestelmän uudistamisen vähentävän koulutuksen järjestäjien rahoitusta yhteensä 191 miljoonaa euroa. Rahoituksen vähennyksen todetaan (s. 33/I) muodostuvan perusrahoituksen enimmäisajan rajaamisesta, koulutusprosessien ja osaamisen tunnustamisen tehostamisesta saatavasta opintoaikojen lyhenemisestä, "henkilökohtaistamisen tehostamisesta saatavasta opintoaikojen lyhenemisestä", lukion aineopintojen kohderyhmän rajaamisesta ja muun kuin tutkintoon johtavan koulutuksen rahoituksesta luopumisesta.

Huomionarvoista esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on se, että nykyiset opetuksen järjestämisluvut umpeutuvat vuoden 2016 lopussa. Tällöin on tarkoitus uudistaa järjestäjäverkkorakenne kokonaisuudessaan. Esityksen vaikutusarvioinnissa ei ole voitu yksityiskohtaisesti ennakoida rahoituksen muutoksia näiltä osin (s. 35—36). Valiokunta pitää tätä hallitusten esitysten ajoittamiseen liittyvää menettelyä ongelmallisena, koska tämänkaltaisesa tilanteessa perustuslakivaliokunta joutuu arvioimaan esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esityksistä mahdollisesti aiheutuvia kumulatiivisia vaikutuksia.

Ehdotetulla rahoitusmallilla on vaikutuksia rahoituksen jakautumiseen toisen asteen koulutuksen järjestäjien välillä, sillä vastaisuudessa koulutuksen järjestäjät saisivat rahoituksensa siirtymäajan jälkeen suurimmalta osin koulutuksen tuloksellisuuden perusteella. Nykyisen järjestäjäverkon pohjalta laaditut koelaskelmat (s. 37—38) osoittavat, että rahoitus laskisi 39 %:lla lukiokoulutuksen, 52 %:lla ammatillisen peruskoulutuksen ja 58 %:lla ammatillisen lisäkoulutuksen järjestäjistä. Järjestäjäkohtaisia muutoksia ehdotetaan pienennettäväksi vuosina 2017—2019 1. lakiehdotuksen siirtymäsäännöksillä. Esityksen vaikutusarvioinnin mukaan ehdotettu rahoitusmalli turvaa jatkossakin lukio- ja koulutuksen alueellisen saavutettavuuden harvaan asutuilla alueilla sekä suomen- ja ruotsinkielisen lukiokoulutuksen (s. 39/I). Ammatillisen peruskoulutuksen tuloksellisuuteen perustu-

va uusi rahoitusjärjestelmä saattaa puolestaan vaikuttaa opiskelijavalintoihin siten, että hyvin suoriutuvia opiskelijoita suositaan. Rahoitusjärjestelmä ottaa esityksen mukaan kuitenkin riittävästi huomioon heikommin suoriutuviin opiskelijoihin kohdennetuista tukitoimista aiheutuvat kustannukset (s. 40/I).

Siirtymäsäännöksiin liittyvät epävarmuuskijät, mutta myös ehdotetun sääntelyn vaikeaselkoisuus, aiheuttavat sen, että ehdotusten kokonaisvaltainen arviointi perustuslain 16 §:n 2 momentin valossa on perustuslakivaliokunnan mielestä hankalaa. Tämän vuoksi sääntelyn tosiasiallisia vaikutuksia sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen on valiokunnan mielestä välttämätöntä seurata tarkoin ja ryhtyä toimenpiteisiin, jos nuorten tosiasialliset ja yhtäläiset mahdollisuudet saada koulutusta heikkenevät (ks. myös PeVL 44/2014 vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunta ehdottaa, että sivistysvaliokunta teki lausumaehdotuksen eduskunnalle edellä todetusta seurannasta, joka mahdollistaa eduskunnan kokonaisarvion määräajassa lainmuutosten voimaantulosta.

Ehdotettu sääntely perustuu hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan. Tähän liittyen valiokunta huomauttaa, että lakiesitysten perusteissa viitataan monessa kohdassa hallitusohjelmaan tai valtioneuvoston piirissä hyväksytyihin rakennepoliittisiin ohjelmiin ja säästöpakettiin ilman, että sääntelyn perusoikeuslottuvuusia tai merkitystä olisi arvioitu. Valiokunta pitää tätä erittäin ongelmallisena. Valiokunnan mielestä tällaiset viittaukset hallituksen esityksissä eivät saa korvata hyvään lainvalmistelutapaan kuuluvaa perusoikeusvaikutusten sekä niiden yhteiskunnallisten ongelmien erittelyä, joita ehdotetulla lainsäädännöllä pyritään ratkaisemaan, tai niiden tavoitteiden esittelyä, joiden toteutumista ehdotetun lainsäädännön oletetaan edistävän.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.*

Helsingissä 6 päivänä helmikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd  
vpj. Anu Urpalainen /kok  
jäs. Sauli Ahvenjärvi /kd  
Ilkka Kantola /sd  
Kimmo Kivelä /ps  
Anna Kontula /vas  
Elina Lepomäki /kok

Markus Lohi /kesk  
Elisabeth Naucclér /r  
Tom Packalén /ps  
Vesa-Matti Saarakkala /ps  
Tapani Tölli /kesk  
Harry Wallin /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen.