



Eduskunnan perustuslakivaliokunta

## Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 39/2017 vp) – esityksen suhde perustuslakiin

Toteamme Opetushallituksen puolesta otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä lausuntona seuraavan.

### Järjestämislupa

Hallituksen esityksen säätämisperusteluissa on ammatillisen koulutuksen järjestämisluvan myöntämistä koskevia sääntelyä ja ammatillisen koulutuksen rahoitusta arvioitu perustuslain 121 §:n kunnallista itsehallintoa koskevan säännöksen ja perustuslain 123 §:n 2 momentin kannalta. Perustuslain 123 §:n momentin mukaan valtion ja kuntien järjestämän muun kuin yliopisto-opetuksen perusteista samoin kuin oikeudesta järjestää vastaavaa opetusta yksityisissä oppilaitoksissa säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on mm. ammattikorkeakoululakia koskevan esityksen yhteydessä todennut, että perustuslain säännös jättää lainsäätäjälle harkintamarginaalia koulutuksen luvanvaraisuuden sääntelyssä, eikä säännöksen tulkintakäytännössä ole katsottu koulutuksen luvanvaraisuutta ongelmalliseksi perustuslain kannalta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on kuitenkin korostettu lupaharkinnan asianmukaisuutta ja toimiluvan peruuttamisen täsmällistä sääntelyä.

Perustuslain 6 § määrää ihmisten yhdenvertaisuudesta lain edessä ja lain 16 §:n 2 momentin 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. Ammatillisen koulutuksen järjestämistä koskeva lupamenettely on tekijä, jolla voidaan vaikuttaa perustuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettujen oikeuksien toteutumiseen. Hallituksen esityksen 28 § yksityiskohtaisessa perustelussa järjestämisluvan myöntämisen edellytykseksi kirjataan, että hakemuksessa tarkoitettu tutkintojen ja koulutuksen järjestäminen vastaa valtakunnalliseen tai toimialakohtaiseen tai alueelliseen osaamistarpeeseen. Tarpeen arvioinnissa huomioitaisiin valtakunnalliset osaamistarpeiden ennakoinnit ja koulutuksen saatavuus. Arvioinnissa huomioitaisiin myös mm. väestö- ja opiskelijapohja, työvoiman tarve ja osaamistarpeet, alueiden väliset erot ja elinkeinorakenteen muutokset, koulutukseen hakeutuminen ja alueella jo oleva koulutustarjonta. Järjestäminen taloudellisen voiton tavoittelemiseksi ei olisi jatkossakaan mahdollista.

Perustuslain 9 § määrää vapaudesta liikkua maassa ja valita asuinpaikka. Ammatilliseen koulutukseen voidaan hakea ja valita opiskelijaksi sekä suorittaa tutkinto asuinpaikasta riippumatta. Opiskeluun ja tutkinnon suorittamiseen vaikuttavat



merkittävästi eri alojen työpaikkojen sijainti. Hallituksen esityksessä järjestämisluvan tarpeen arvioinnissa huomioitaisiin koulutuksen saavutettavuus.

Opetushallituksen näkemyksen mukaan lakiesityksen järjestämisluvan myöntämisedellytyksiä ja järjestämisluvan muuttamista ja peruuttamista koskeissa säännöksissä on huomioitu edellä mainittujen perustuslain säännösten asettamat vaatimukset.

#### Kunnallinen itsehallinto ja rahoitustehtävä

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla ei ole lakiin perustuvaa velvollisuutta järjestää ammatillista koulutusta, mutta niiden on opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaan velvollisuus osallistua ammatillisen koulutuksen rahoitukseen silloinkin, kun ne eivät järjestä koulutusta. Perustuslakivaliokunta on aiemmassa kannanotossaan katsonut, että lainsäätäjällä on varsin laaja harkintamarginaali säädettäessä leikkauksia valtionosuusjärjestelmään silloinkin, kun ne vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin, vaikka onkin korostanut sitä, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Hallituksen esityksessä on arvioitu, että ammatillisen koulutuksen järjestäjillä – sekä kunnallisilla että muilla – on taloudelliset edellytykset suoriutua niille lakiesityksessä säädetyistä tehtävistä rahoitukseen kohdistuneista säästöistä huolimatta. Vaikka valtionrahoitus esitetään muutettavaksi talousarvioperusteiseksi, edelleen valtion ja kuntien välinen kustannustenjako määrätään lainsäädännöllä. Hallituksen esitykseen sisältyy opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain 9 a §:ä koskeva lakiesitys, jossa määrättäisiin kuntien rahoituskerroin suhteessa talousarviossa vuosittain päätettävään valtion määrärahaan. Ammatillisen koulutuksen järjestämiskustannuksia seurataan jatkossakin säännöllisesti. Lisäksi esitykseen sisältyy valtion ja kuntien välinen neuvottelumenetely ennen valtion talousarvioesityksen tekemistä.

Edellä kerrotuilla perusteilla ja ottaen huomioon sen, että hallituksen esityksen mukaisesti kunnalle annettavasta ammatillisen koulutuksen rahoitustehtävästä ja valtion ja kuntien välisestä kustannusten jaosta säädetään lailla, Opetushallitus ei pidä sääntelyä perustuslain 121 §:n 2 momentissa turvautun kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta ongelmallisena.

#### Julkinen hallintotehtävä

Perustuslain 124 §:n 1 momentin mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Ammatillisen koulutuksen järjestämiseen liittyvät julkiset hallintotehtävät annetaan koulutuksen järjestäjille lain nojalla annetulla järjestämisluvalla. Lakiesityksen mukaan luvan saaneet koulutuksen järjestäjät voisivat hankkia osan järjestämisluvan mukaisesta koulutuksesta toiselta koulutuksen järjestäjältä tai muulta taholta. Osaamisen arviointia tai todistusten antamista ei voitaisi kuitenkaan hankkia muulta kuin toiselta järjestämisluvan saaneelta koulutuksen järjestäjältä. Koska osaamisen arvioinnissa ja todistusten antamisessa on kysymys perustuslain 124 §:n 1 momentin tarkoittamasta



julkisesta hallintotehtävästä, sitä ei voi hankkia muulta kuin järjestämisluvan saaneelta koulutuksen järjestäjältä.

#### Henkilökohtaistaminen

Perustuslain 16 § määrää sivistyksellisistä oikeuksista, jotka sisältävät elinikäisen oppimisen periaatteen jokaiselle. Hallituksen esityksen luku 5 määräisi henkilökohtaistamisesta, jossa jokaiselle opiskelijalle laadittaisiin henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma. Suunnitelman laatimisessa huomioitaisiin opiskelijaa koskevat yksilölliset seikat, kuten ohjauksen ja erityisen tuen tarpeet. Suunnitelma olisi osaamisen kehittämisen, hyvinvoinnista huolehtimisen sekä tulevien urasuunnitelmien ja/tai jatko-opintoihin sijoittumisen työkalu, joka pitäisi olla opetus- ja ohjaushenkilöstön tiedossa koulutuksen ja ohjauksen osuvuuden varmistamiseksi sekä laadukkaan oppimispolun toteutumiseksi.

Johtaja

Anni Miettunen

Kouluneuvos

Ulla Vanttaja