

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Pyydettyinä lausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 39/2017 vp) esitän kunnioittaen seuraavaa:

1. Arvioinnin lähtökohdat

Hallituksen esitykseen sisältyy uusi laki ammatillisesta koulutuksesta ja useita muutoksia muihin koulutusta koskeviin lakeihin. Hallituksen esitystä on valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava ainakin perustuslain 16.2, 21,123.2 §:n perusteella. Tarkastelen hallituksen esitystä erityisesti näiden säännösten kautta aihekokonaisuuksittain.

2. Ammatillisen koulutuksen perusteet

Perustuslain 123.2 §:n mukaan *valtion ja kuntien järjestämän muun opetuksen perusteista samoin kuin oikeudesta järjestää vastaavaa opetusta yksityisissä oppilaitoksissa säädetään lailla*. Perustuslakiesityksen (HE 1/1998 vp) mukaan tällä säännöksellä on yhteys muun kuin yliopisto-opetuksen opetuksen saatavuutta koskeviin perusoikeusäännöksiin (PL 16.1 ja 16.2 §). Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi ammatillisen koulutuksen perusteita koskevalla lainsäädännöllä on turvattava opetuksen saatavuutta koskevan perusoikeuden toteuttaminen. Säännös sisältää myös periaatteellisen kannanoton siitä, että opetusta voidaan järjestää myös yksityisesti ylläpidetyissä oppilaitoksissa. Tätä kautta säännöksellä voidaan nähdä olevan yhtymäkohtia myös perustuslain 124 §:n kanssa, jossa tarkemmin säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Viittaus lailla säätämiseen on lainsäätäjän harkintavallan kannalta jonkin verran avoimempi kuin maininta, jonka mukaan jostakin asiasta säädetään "tarkemmin" tai "erikseen" lailla.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa perustuslain 123.2 §:n valtiosääntöiseen merkitykseen lähinnä koulutuksen toimilupajärjestelmästä säätämisen yhteydessä. Perustuslakivaliokunnan aiemmissa vastaavia asioita koskevissa lausunnoissa on katsottu, ettei perustuslain 123 §:n 2 momentti kiellä koulutukseen liittyvää toimilupajärjestelmää ja että toimilupajärjestelmästä on saanut säätää tavallisella lailla myös silloin, kun lupaharkinta on ollut vapaata. Opetus- ja kulttuuriministeriön lupaharkintaa lupien myöntämisessä ja peruuttamisessa on kuitenkin yleensä syytä sitoa oikeudellisesti vaatimuksilla perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisten oikeuksien yhdenvertaisen saatavuuden varmistamisesta. (esim. PeVL 74/2014 vp).

Opetuksen perusteista lailla säätäminen merkitsee myös sitä, että koulutuksen rakenteelliset ja periaatteelliset ratkaisut on annettava lain tasoisina: Kuka voi järjestää koulutusta, mikä on annettavan koulutuksen paikka kansallisessa koulutusjärjestelmässä, millaisia tutkintoja koulutus tuottaa, miten opiskelijat valitaan, miten annettavan opetuksen taso- ja laatuvaatimukset sekä opiskelijoiden oikeusturva varmistetaan ja miten koulutuksen kustannukset katetaan? Opetuksen perusteiden sääntely lailla kos-

kee laajaa asiakokonaisuutta. Hallituksen esitys laiksi ammatillisesta koulutuksesta vastaa yleisesti ottaen kattavasti näihin sääntelykysymyksiin.

Perustuslain 80 §:n 1 momentti sisältää lain alaa täsmentävän lausekkeen, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Lauseke rajoittaa yhtäältä lainsäätäjän valtaa siirtää asioita asetuksen tasolla säänneltäviksi ja toisaalta asetuksenantajan valtaa antaa säännöksiä lausekkeessa tarkoitetuista asioista (PeVL 14/2003 vp, s. 2).

Perustuslain 123.2 §:n voidaan nähdä ohjaavan myös opetuksen perusteiden lakia alempaa sääntelytasoa. Kutakin koulutustehtävää koskevassa laissa on PL 80.1 §:n edellyttämällä tavalla annettava valtuutus opetuksen perusteiden tarkempaan sääntelyyn. Periaatteellisesti tärkeät asetukset antaa valtioneuvosto. Säädösvaltaa delegoidaan ministeriölle lähinnä silloin, kun kyse on selvästi teknisluonteisista säännöksistä (HE 1/1998 vp, s. 132). Samankaltainen toimivallan tasovaatimus on liitettävissä järjestämislupia koskevaan päätöksentekoon. Tilanteissa, joissa lainsäädännön muutosten seurauksena uudistetaan koulutuksen järjestäjäverkko rakenne kokonaisuudessaan, on perustuslakivaliokunnan mukaan perusteltua pohtia, tulisiko päätöksenteon kuulua valtioneuvostolle opetus- ja kulttuuriministeriön sijaan. (PeVL 74/2014 vp, s. 6).

Ammatillista koulutusta koskevassa lakiesityksessä annetaan valtuutus tarkempaan sääntelyyn valtioneuvostolle, opetus- ja kulttuuriministeriölle ja Opetushallitukselle. Ammatillisen koulutuksen sääntelyjärjestelmä on näin nelitasoinen: laki, valtioneuvoston asetus, opetus- ja kulttuuriministeriön asetus ja Opetushallituksen määräys. Ammatillisen koulutuksen toimeenpanossa tarvitaan myös koulutuksen järjestäjän laatimia osaamisen osoittamisen suunnitelmia. Ammatillisen koulutuksen tutkintorakennetta (6 §), tutkintojen mitoitusperusteita ja laajuutta (10 §), tutkintojen kokeiluja (20 §), valtakunnallisen hakumenettelyn valintaperusteita (39 §) ja opiskelijalta perittävien maksujen perusteita (105 §) koskevat säännökset annettaisiin opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella. Sääntelyn selkeys puoltaa sitä, että ammattikorkeakoululainsäädännön tapaan tutkintoja koskevat tarkemmat säännökset koottaisiin valtioneuvoston asetukseen.

3. Ammatillisen koulutuksen saatavuus ja mahdollisuus itsensä ammatilliseen kehittämiseen

Perustuslain 16.2 § sisältää perusopetuksen jälkeisen koulutuksen saatavuutta ja yksilöllistä itsensä kehittämisen mahdollisuutta koskevan perusoikeuden. *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.* Lailla tarkemmin säänneltävä perusoikeus asettaa lainsäätäjälle velvollisuuden arvioida perusoikeuden toteutumista edistäviä ja ehkäiseviä tekijöitä koulutuslainsäädäntöä uudistettaessa.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä perustuslain 16.2 §:llä on ollut merkitystä muun ohella ylioppilastutkinnon rakennetta (PeVL 58/2001 vp), opiskelijavalintoja (PeVL 23/2012 vp; PeVL 13/2013 vp; PeVL 50/2014 vp), opintotukea (PeVL 14/2003 vp; PeVL 26/2013 vp; PeVL 6/2015 vp), keskiasteen koulutuksen järjestäjäverkkoa (PeVL 74/2014 vp) sekä koulutuksen rahoitusta ja säästöjä (PeVL 44/2014 vp; PeVL 60/2014 vp; PeVL 10/2015 vp) koskevia hallituksen esityksiä arvioitaessa. Lausunnossaan 60/2010 vp perustuslakivaliokunta korosti perustuslain 16.2 §:n sisältämän viittauksen erityisten tarpeiden huomioonottamisesta vaativan julkiselta vallalta toimenpiteitä terveydentilaan tai vammaisuuteen perustuvien opiskelusteiden poistamiseksi.

Perustuslakivaliokunta on korostanut (PeVL 74/2014 vp), että yhtäläinen mahdollisuus saada perusopetuksen jälkeistä koulutusta on riippuvainen erityisesti koulutuksen alueellisesta saatavuudesta. Opetus- ja kulttuuriministeriölle on käsiteltävänä olevassa lakiesityksessä asetettu velvollisuus huolehtia järjestämislupia myöntäessään siitä, että järjestämisluvat muodostavat ammatillisen koulutuksen riittävän saatavuuden varmistavan kokonaisuuden (28 §). Opetus- ja kulttuuriministeriön harkinta olisi näin sidottu perustuslain 16.2 §:n toteutumiseen. Ministeriön harkintaa rajoittaa myös perustuslain 16.2 §:n vaatimus erityisten tarpeiden huomioonottamisesta.

Lakiesityksen 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 16.2 §:n mukaan varattomuus ei saa estää itsensä kehittämistä. Tämän perusoikeuden mukaista on, että koulutuksen järjestäjällä olisi mahdollisuus jättää maksu perimättä tai alentaa sitä opiskelijan vähävaraisuuteen liittyvistä syistä. Tällaisesta maksuvapautuksesta olisi syytä säätää lain tasolla, joten lakiesityksen 105 §:ään tulisi lisätä tätä koskeva säännös.

Opetus- ja kulttuuriministeriö voi lakiesityksen mukaan muuttaa järjestämislupaa viranomaisaloitteisesti muun ohella koulutuksen järjestäjäverkon olennaisten muutosten vuoksi tai valtiontaloudellisista syistä. Tällöinkin opetus- ja kulttuuriministeriön on huolehdittava ammatillisen koulutuksen riittävästä saatavuudesta ja opiskelijoiden opiskeluoikeuksista. Perustuslakivaliokunta on huomauttanut esimerkiksi lausunnossaan ammattikorkeakoulujen toimilupauudistuksesta, että koulutuksen lakkauttamisen yhteydessä on siirtymäsäännöksin turvattava opiskelijoiden oikeus suorittaa opintonsa loppuun (PeVL 9/2013 vp).

Opiskelijan vapaa oikeus hakeutua suorittamaan ammatillista koulutusta toteuttaa hyvin perustuslain 16.2 §:stä ilmenevaan perusoikeutta mukaan lukien elinikäisen oppimisen periaate. Jatkuva haussa koulutuksen järjestäjän tehtävänä on selvittää yhdessä hakijan kanssa tämän suoritettavaksi soveltuva tutkinto tai tutkinnon osa tai tarvittaessa ohjata hakija kääntymään toisen koulutuksen järjestäjän puoleen. Koulutuksen aloittavalle opiskelijalle laaditaan henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma. Lakiesitykseen sisältyvä toimintamalli toteuttaa hyvään hallintoon kuuluvaa palveluperiaatetta. Opiskelijaksi hakevien yksilöllinen palvelu sitoo toisaalta oppilaitosten voimavaroja. Opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävänä on seurata ammatillista koulutusta koskevan lain täytäntöönpanoa sen varmistamiseksi, että opiskelijoille tarjotaan riittävästi opetusta ja ohjausta niin, ettei ammatillisen koulutuksen hankkiminen typisty pelkästään itseopiskeluksi.

Opiskelijavalinnoissa ammatilliseen koulutukseen on lakiehdotuksen 39.1 §:n mukaan sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita. Kun koulutuksen järjestäjä päättää jatkuvan haun yhteydessä käytettävistä valintaperusteista, on valintaperusteiden yhdenvertaisuus haasteellinen vaatimus. Opiskelijaksi ottamisesta on tehtävä hallintopäätös hallintolain 7 luvun mukaisesti. Hakija voi tehdä päätöksestä oikaisuvaatimuksen aluehallintovirastolle ja oikaisuvaatimukseen saamastaan päätöksestä valittaa hallinto-oikeuteen. Tästä menettelystä voidaan kuitenkin poiketa valtakunnallisen hakumenettelyn yhteydessä (43 §). Tällöin hakijalle ilmoitettaisiin valitsematta jättämisestä kirjallisesti ja hänelle annettaisiin hallintolain vaatimuksia vastaava hallintopäätös vasta, kun hakija sellaista pyytää 30 päivän kuluessa opiskelijavalinnan tuloksesta ilmoituksen saatuaan. Tällaiseen menettelyyn ei sinällään ole huomauttamista.

Opiskelupaikkaa hakevan oikeusturvan kannalta erityisen pulmallisia ovat ne tilanteet, joissa hakija käyttää hyväksi jatkuvan haun mahdollisuutta tai kääntyy oppilaitoksen puoleen opiskelumahdollisuuksien kartoittamiseksi. On olennaista, että jatkuvan haun valintaperusteet on määritelty ja julkistettu ennalta. Erityinen kysymys on, miten turvataan yhdenvertaisuus ja oikeusturvan takaava kohtelu silloin, kun hakija ei ole hakenut mihinkään tiettyyn tutkintoon tai koulutukseen ja kun koulutuksen järjestäjä ohjaa hakijan hakeutumaan toisen koulutuksen järjestäjän koulutukseen tai muun tarkoituksenmukaisen palvelun piiriin (42 §)? Tällainen ohje ei ole hallintopäätös eikä sitä voida saattaa oikaisumenettelyn tai valituksen kohteeksi.

4. Opiskelijan oikeudet ja oikeusturva koulutuksessa

PL 21 §:ssä säädetään hyvän hallinnon perusteista ja oikeusturvasta. *Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. – Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.*

Opettaminen oppilaitoksissa on ns. tosiasiallista hallintotoimintaa, johon ei sovelleta hallintolain menettelyvaatimuksia. Näissäkin tilanteissa opiskelijoihin ja heidän suorituksiinsa tulee soveltaa hyvän hallinnon periaatteita. Sen sijaan osaamisen arvioinnissa, arvioinnin tarkistamisessa ja oikaisussa ja opiskelijoiden kurinpidossa on kyse julkisen vallan käyttämisestä.

Ammatillisessa koulutuksessa ammattitaito ja osaaminen osoitetaan pääsääntöisesti käytännön työtilanteissa (52 §). Näitä osaamisen osoittamistilanteita kutsutaan näytöiksi. Näytön arvioijina toimivat yleensä opettaja ja työelämän edustaja. Opiskelijan osaamista verrataan tutkinnon tai koulutuksen perusteissa määriteltyyn osaamiseen ja arvioinnin tulee kattaa kaikki suoritettavan tutkinnon osan mukaiset ammattitaitovaatimukset ja osaamistavoitteet (53 §). Tutkinnon osien suorituksille annetaan arvosanat.

Opiskelijan oikeusturvan kannalta on olennaista, että hänellä on oikeus saada tieto arviointiperusteiden soveltamisesta osaamisensa, näytön, arviointiin. Opiskelijalla on mahdollisuus pyytää arvioijilta arvioinnin tarkistamista, mutta lakiesityksen mukaan se on tehtävä kirjallisesti 14 päivän määräajassa. Tätä menettelyä sovelletaan myös aiemmin hankitun osaamisen tunnustamisessa. Arvioinnin tarkistamisesta annettuun päätökseen opiskelija voi hakea kirjallisesti oikaisua asianomaiselta työelämätoimikunnalta. Työelämätoimikunta voisi määrätä uuden arvioinnin, jos arviointi on ilmeisen virheellinen. Jos opiskelijan näyttö on hylätty, on hänelle järjestettävä mahdollisuus uuteen näyttöön. Siitä ei ole säännöstä, voidaanko uusimismahdollisuuksia rajoittaa.

Tarkistuspyynnön kirjallisen muodon vaatimus poikkeaa esimerkiksi ammattikorkeakoululain menettelystä (57.3 §): ammattikorkeakoulun opiskelija voi pyytää suullisesti tai kirjallisesti oikaisua opintosuorituksensa arvosteluun. Suullinen pyyntö osoitetaan ammattikorkeakoulussa arvostelun suorittaneelle opettajalle. Oikeusturvamenettelyjen joustavuus ja helppo saavutettavuus puoltavat sitä, että myös ammatillisen koulutuksen yhteydessä opiskelija voisi pyytää arvioinnin tarkistamista suullisesti.

Muutoksenhakua koskevat säännökset on pääosin koottu lakiesityksen 12 lukuun. Osaamisen arviointia ja arvioinnin oikaisua koskevat säännökset on kuitenkin sijoitettu lukuun 6. Sääntelyratkaisu on siinä mielessä perusteltu, että osaamisen arvioinnin oikaisu kuuluu opettajalle ja työelämätoimikunnalle, kun taas muutoksenhaku muissa asioissa osoitetaan aluehallintovirastolle ja hallinto-oikeudelle. Lakiesityksen 111 §:ssä on lueteltu ne asiat, joissa opiskelijan on tehtävä ensin oikaisuvaatimus aluehallintovirastolle. Lakiesityksen 112 §:ssä on puolestaan lueteltu ne ratkaisut, joissa opiskelijan on tehtävä valitus suoraan hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeudelle voi valittaa myös aluehallintoviraston päätöksistä, jotka koskevat lakiesityksen 111§:n asioita. Valitusaika on hallintolainkäyttölaista poiketen useimmissa 112 §:n luettelemissa asioissa 14 päivää, mikä on asioiden joutuisan käsittelyn kannalta perusteltu ratkaisu.

Opiskelijalta perittäviä opiskelumaksuja ei ole edellä todetuissa luetteloissa mainittu, mikä voi herättää kysymyksen muutoksenhakuviranomaisesta ja -menettelystä. Selvyyden vuoksi nämä ratkaisut olisi syytä sisällyttää lakiesityksen 112 §:ään. Valituskielloista säädettäisiin lakiesityksen 116 §:ssä. Valituskieltojen piiriin kuuluivat muun ohella koulutuksen toteuttamiseen liittyvät kysymykset, mihin ei ole valtiosääntöoikeudellista huomautettavaa.

5. Hyvän hallinnon takeet ja virkavastuu

Lakiesityksen 22 §:n mukaan ammatillisen koulutuksen järjestämislupa voidaan myöntää hakemuksesta kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle (osakeyhtiö, osuuskunnat, yhdistykset) tai säätiölle. Ammatillisen koulutuksen järjestämisessä on kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, joten hallintotehtävän antaminen yksityisoikeudelliselle yhteisölle tai säätiölle edellyttää perustuslain 124 §:n asettamien vaatimusten täyttämistä. Laissa on huolehdittava perusoikeuksien, hyvän hallinnon vaatimusten ja oikeusturvan toteutumisesta. Ammatillisesta koulutuksesta annettavassa laissa on oltava tarpeelliset säännökset hallintolain, hallintolainkäyttölain sekä rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisesta myös silloin, kun koulutuksen järjestämislupa myönnetään yksityisoikeudelliselle järjestäjälle.

Hallintolain tarkoittamasta hallintopäätöksestä on kyse opiskelijaksi ottamista koskevissa päätöksissä, opiskeluoikeutta koskevissa päätöksissä, aiemmin hankitun osaamisen tunnustamisessa, opiskelijan suoritusten arvioinnissa ja niiden oikaisupäätöksissä, opiskelijan kurinpitoa koskevissa päätöksissä ja opiskelijoilta perittäviä maksuja koskevissa päätöksissä.

Sen sijaan henkilökohtaisessa osaamisen kehittämissuunnitelmassa (HOS) – aiemmin hankitun osaamisen tunnustaminen pois lukien – on kyse koulutuksen suoritusprosessin ja siihen sisältyvän ohjauksen ja muiden tukitoimien suunnittelusta, ei opiskelijavalinnan kaltaisesta hallintopäätöksestä. Henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelma voi kuitenkin täydentää opiskelijavalintapäätöstä siten, että siinä yksilöidään tarkemmin opiskelijaksi otetun opiskelutavoitteen edellyttämät opinnot ottaen huomioon opiskelijan aiemmin hankkima osaaminen. Vaikka kyse ei ole varsinaisista hallintopäätöksistä, on myös näihin suunnitelmiin syytä soveltaa hyvän hallinnon vaatimuksia ja esteellisyyttä koskevia säännöksiä: koulutuksen järjestäjän olisi siis otettava huomioon muun ohella hallinnon yleiset oikeusperiaatteet ja koulutuksen järjestäjän edustajan esteellisyyteen liittyvät näkökohdat. Tästä olisi selvyyden vuoksi todettava ammatillisesta koulutuksesta annettavassa laissa.

Lakiesityksen eräissä säännöksissä todetaan esteellisyys- ja virkavastuusäännösten soveltamisesta yksilöidysti: näin esimerkiksi 54.3 § (osaamisen arvioijien esteellisyys), 93.2 § (opiskeluoikeuden kestosta päättävän toimielimen jäsenten virkavastuu), 119 § (työelämätoimikuntien jäsenten esteellisyys ja virkavastuu), 122 § (henkilöstön, osaamisen arvioijien ja työelämätoimikunnan jäsenten virkavastuu). Työelämätoimikuntien jäsenten virkavastuusta on näin ollen säädetty kahdessa eri säännöksessä.

Tällaisen pykäläkohtaisen esteellisyyden ja virkavastuun sääntelymallin ongelmana on se, että se saattaa ohjata esteellisyys- ja virkavastuusäännösten pistemäiseen soveltamiseen oikeusjärjestyksen kokonaisuuden huomioonottamisen sijaan. Selvintä olisi, jos hallintolain ja rikosoikeudellisen virkavastuusäännösten soveltamisesta ammatillisen koulutuksen päätöksenteon yhteydessä säädettäisiin kootusti yhdessä tai kahdessa pykälässä (vrt. AmkL 21 §). Tällöin esteellisyysääntelyn piiriin olisi syytä lukea myös henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman laadintaan osallistuvat sekä opiskeluoikeuden kestosta päättävien toimielinten jäsenet. Sen sijaan koulutustyöpaikalta valittavaan vastuulliseen työpaikkaohjaajaan (72 §) ei liene tarpeellista soveltaa esteellisyysäännöksi, ellei kyseinen henkilö toimi myös oppimisen arvioijana. Muiden kuin julkisyhteisöjen luottamushenkilöiden ja virka- tai työsuhteessa olevien henkilöiden rikosoikeudellinen virkavastuu lienee perusteltua kohdentaa vain niihin tilanteisiin, joissa on kyse julkisen vallan käyttämisestä.

Ammatillista koulutusta koskevassa lakiesityksessä ei ole säännöstä koulutuksen järjestäjän hallintokielestä. Lakiesitykseen on perusteltua lisätä säännös opiskelijan oikeudesta käyttää suomen ja ruotsin kieltä ja saada toimituskirja käyttämällään kielellä.

Joensuussa 17. toukokuuta 2017

Tarmo Miettinen
professori (emeritus)
Itä-Suomen yliopisto