

Johannes Heikkinen

Turun Yliopisto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 39/2017 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Taustaa

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki ammatillisesta koulutuksesta, jolla ammatillista koulutusta koskevat säännökset koottaisiin yhteen lakiin. Ammatillisesta peruskoulutuksesta annettu laki ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettu laki kumottaisiin. Lisäksi muutettaisiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia sekä eräitä muita lakeja, joita on tarpeen muuttaa ammatillisen koulutuksen lainsäädännön uudistamisen vuoksi.

Esityksen suhde perustuslakiin

Hallituksen esityksessä on käsitelty varsin laajasti (s.361-366) ehdotetun lain suhdetta perustuslakiin. Esityksessä on perustuslain kannalta merkittävänä nostettu esiin ainakin 1) ammattikoulutukseen myönnettävät järjestämisluvat, niiden peruuttaminen ja tämän suhden perustuslain 123 §:n 2 momenttiin; 2) kuntien lakisääteisten tehtävien rahoitus ja valtion vastuusta varmistaa kuntien kyky selviytyä velvoitteistaan; 3) järjestyssääntöjen ja niihin liittyvien kuripitotoimenpiteiden perustuslainmukaisuus sekä lain suhde perustuslain 124 §:ään. Näiden ohella koko lainsäädäntöpaketin arvioinnin kannalta keskeiseksi asetttuu kysymys siitä, miten esitetty lainsäädäntö täyttää perustuslain 16.2 §:ssä turvattujen sivistyksellisten oikeuksien vaatimukset

Esityksessä esiin nostettujen perustuslain 124 §:ää koskevien huomioiden osalta yhdyin hallituksen esityksessä esitettyihin näkökohtiin. Edellä käsitellen muiden hallituksessa esiin nostettujen seikkojen osalta.

Järjestämislupien myöntäminen, muuttaminen ja peruuttaminen

Hallituksen esitykseen sisältyisivät säännökset ammatillisen koulutuksen järjestämisluvan myöntämisestä, muuttamisesta ja peruuttamisesta. Säännökset vastaisivat osittain sisällöltään voimassa olevaa järjestämislupia koskevaa sääntelyä, mutta erityisesti järjestämislupien muuttamista ja peruuttamista koskevaa sääntelyä ehdotetaan tarkennettavaksi nykytilaan verrattuna.

Perustuslain 123 §:n 2 momentin mukaan valtion ja kuntien järjestämän muun opetuksen perusteista samoin kuin oikeudesta järjestää vastaavaa opetusta yksityisissä oppilaitoksissa säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on arvioinut toimilupäsääntelyä perustuslain 123 §:n 2 momentin säännöksen kannalta ammattikorkeakoululakia koskevien esitysten yhteydessä (PeVL 9/2013 vp ja PeVL 74/2002 vp) sekä lukiolakia, ammatillisesta koulutuksesta annettuja lakeja ja vapaasta sivistystyöstä annettua lakia koskeneen rauenneen hallituksen esityksen yhteydessä (PeVL 74/2014 vp).

Valiokunnan kannan mukaan perustuslain säännös jättää lainsäätäjälle harkintamarginaalia tällaisen koulutuksen luvanvaraisuuden sääntelyssä, eikä säännöksen tulkintakäytännössä ole katsottu opetuksen järjestämisen luvanvaraisuutta ongelmalliseksi perustuslain kannalta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on kuitenkin korostettu sidotun lupaharkinnan asianmukaisuutta ja toimiluvan peruuttamisen täsmällistä sääntelyä.

Hallituksen esityksen mukaiset säännökset ammatillisen koulutuksen järjestämislupien myöntämisestä, muuttamista, peruuttamisesta ja lakiin perustuvasta päättymisestä vastaavat perustuslakivaliokunnan aiemmin vastaavissa asioissa esittämiä kannanottoja, kun niihin on lupien myöntämisen osalta sisällytetty perustuslakivaliokunnan aiemmassa lausunnossaan (PeVL 74/2014 vp) edellyttämä selkeä opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksentekoa velvoittava säännös, joka turvaa koulutuksen järjestäjäverkon kattavuuden ja koulutuksen saatavuuden ja siten perustuslain 16 §:n 2 momentissa turvatut sivistykselliset oikeudet.

Opiskelijaksi ottamisen esteet, opiskeluympäristön turvallisuus ja asuntoloiden järjestyssäännöt

Hallituksen esitykseen sisältyy aiempaa lainsäädäntöä keskeisiltä osin vastaavat säännökset opiskelijaksi ottamisen esteistä (4 luku) sekä opiskeluympäristön turvallisuutta koskevista

säännöksistä (9 luku). Näiden säännösten perustuslainmukaisuutta on arvioitu perustuslakivaliokunnan aiemmissa lausunnoissa (PeVL 60/2010 vp, PeVL 35/2013 vp), eikä näiden osalta esitettyihin säännöksiin liity nähdäkseni uusia valtiosääntöisesti merkittäviä näkökohtia.

Uutena asiana lakiesityksen 10 luvussa esitetään säädettäväksi koulutuksen järjestäjän asuntolatoiminnan järjestämisestä ja koulutuksen järjestäjän mahdollisuudesta hyväksyä opiskelija-asuntolaa varten järjestyssäännöt, joiden rikkomisesta voidaan puolestaan määrätä kurinpitoseuraamuksia lakiehdotuksen 9 luvussa säädetyllä tavalla. Ehdotetun 103 §:n mukaan olisi mahdollista hyväksyä järjestyssäännöt, joilla edistetään asumisympäristön turvallisuutta ja viihtyisyyttä ja joissa voitaisiin antaa asuntolan turvallisuuden ja viihtyisyyden kannalta tarpeellisia määräyksiä käytännön järjestelyistä ja asianmukaisesta käyttäytymisestä. Tämän lisäksi määräyksiä voitaisiin antaa koulutuksen järjestäjän asuntolassa olevan omaisuuden käsittelystä sekä oleskelusta ja liikkumisesta asuntolan tiloissa ja sen alueella.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan järjestyssäännöllä ei voida ilman laissa olevaa riittävän täsmällistä ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset muutoinkin täyttävää säännöstä antaa määräystä esimerkiksi jonkin perusoikeuden rajoittamisesta. Perustuslakivaliokunta ei ole sinänsä pitänyt perustuslain kannalta ongelmallisena sitä, että esimerkiksi kouluille ja oppilaitoksille säädetään mahdollisuus antaa määräyksiä koulutyön käytännön järjestelyihin tai koulun tilojen käyttämiseen liittyvistä seikoista. Tällaisten järjestyssääntöjen antamisessa ei valiokunnan mielestä ole ollut kysymys perustuslain 80 §:ssä säännellystä lainsäädäntövallan delegoinnista, vaan alueellisesti rajattujen yleisluonteisten hallinto- päätösten tekemisestä (PeVL 45/2014 vp s.5, PeVL 31/2013 vp, PeVL 28/2004 vp, s. 5—6, PeVL 70/2002 vp, s. 5).

Valiokunta on toisaalta muistuttanut perustuslain 2 §:ssä vahvistetusta oikeusvaltioperiaatteesta, jonka mukaan julkisen vallan käytössä ja muussa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Valiokunta on lisäksi huomauttanut, että järjestyssäännöllä ei voida ilman laissa olevaa riittävän täsmällistä ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset muutoinkin täyttävää säännöstä antaa määräystä esimerkiksi jonkin perusoikeuden rajoittamisesta. Ilman lain riittävän täsmällisten säännösten tukea järjestyssäännöllä ei voida määrätä myöskään yksilön oikeuksista tai velvollisuuksista (PeVL 45/2014 vp s.5, PeVL 31/2013 vp, PeVL 28/2004 vp, s. 5—6, PeVL 70/2002 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on varsin tuoreessa lausunnossaan (PeVL 45/2014 vp s.5) käsitellyt kysymys järjestyssääntöjen perustuslainmukaisuudesta säilöönottoyksiköiden kontekstissa. Tässä yhteydessä valiokunta erikseen korosti, ettei kyseisessä laissa ehdotetun kaltaisilla järjestyssäännöillä voitu määrätä laista poikkeavasti yksilön oikeuksista tai velvollisuuksista, ja ettei kyseisissä laissa esitettyjen järjestyssääntöjen rikkomisesta saanut myöskään aiheutua kurinpidollisia seuraamuksia. Ylipäätään valiokunta kiinnitti tässä kontekstissa huomiota siihen, että järjestyssäännön oikeudellinen status on epämääräinen ja korosti sitä, että järjestyssäännöillä on lähinnä ohjaava ja informatiivinen merkitys.

Nyt ehdotetun lain 103 §:ssä on luonnehdittu järjestyssäännöillä säänneltävissä olevia asioita ja asiatyyppejä. Tässä suhteessa säännöksen voidaan katsoa täyttävän säädöstatasolla perustuslakivaliokunnan vaatimukset järjestyssäännöt mahdollistavan säännöksen riittävästä täsmällisyydestä, vaikkakaan erityisen täsmällisinä niitä ei voida pitää. Ongelmalliseksi ehdotetun säännöksen tekee se, ettei myöskään ehdotetun 103 §:n perusteluista juuri itse säännöstä selvemmin ilmene, millaisia seikkoja pykälässä mainittujen järjestyssääntöjen osa-alueet voivat käytännössä koskea. Tässä suhteessa säännöksen perusteluita voidaan pitää nähdäkseni jossain määrin puutteellisina. Kyseiseen seikkaan perustuslakivaliokunta kiinnitti myös säilöönottoyksiköiden järjestyssääntöjä arvioidessaan huomiota. Tältä osin pitäisin perusteltuna tarkastella edelleen säännöksen ja perustelujen välistä suhdetta.

Järjestyssääntöjen rikkomiseen liittyvien kurinpitosäännösten ja erityisesti asumisoikeuden menettämisen osalta perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan (PeVL 12/2006 vp) katsonut, että koska asumisoikeus on merkittävä yksilön oikeus, voi asumisoikeuden menettäminen olla seurauksena vasta vakavista tai toistuvista järjestyssääntöjen rikkomisesta eikä varoitus ole johtanut toivottuun tulokseen.

Ehdotetussa laissa kynnys asumisoikeuden epäämiseksi (86 §) on perustuslakivaliokunnan aiempaa käytäntöä mukaillen kiinitetty teon tai laiminlyönnin vakavuuteen tai sen jatkuvuuteen kirjallisen varoituksen saamisen jälkeen. Tältä osin ehdotettu säännös täyttää perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneesti asetetut edellytykset. Ongelmallisempaan kysymyksenä näyttäytyy kuitenkin yleisesti kysymys järjestyssääntöihin liittyvistä kurinpitoseurauksista perustuslakivaliokunnan tuoreimman asiaa koskevan lausunnon valossa. Tämän lausunnon kontekstina ollut säilöönottoyksikkö poikkeaa monessa keskeisessä suhteessa, nyt käsillä olevasta

asuntola-kontekstista. Näiden erojen ja valiokunnan aiemman käytännön valossa katson että kurinpitoimenpiteiden sisällyttäminen lakiin ei edellä mainittujen reunaehtojen rajoissa muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

Uusi rahoitusmalli, rahoitusperiaate ja sivistykselliset oikeudet

Ehdotettu uusi ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä olisi talousarvioperusteinen, joten kuntien rahoitusosuutta ei uudessa rahoitusjärjestelmässä määriteltäisi enää suhteessa kustannuspohjaan. Tällä on voidaan katsoa olevan potentiaalisesti vaikutuksia niin kuntien taloudelliseen itsehallintoon kuin myös perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvoitteeseen turvata, 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..

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla ei ole lakisääteistä velvoitetta järjestää ammatillista koulutusta, mutta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaan kuntien on osallistuttava ammatillisen koulutuksen rahoitukseen silloinkin, kun ne eivät itse järjestä koulutusta. Perustuslakivaliokunta on valtiosuuslainsäädäntöä ja muun muassa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakia arvioidessaan korostanut, että kunnan tehtävistä säädettyä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (esim. PeVL 12/2011 vp, PeVL 29/2009 vp, ja PeVL 60/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa nyt ehdotettua rahoitusjärjestelmää hyvin pitkälti vastanneeseen rahoitusmalliin lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistamista koskeneen hylätyn lakiesityksen yhteydessä (PeVL 44/2014 vp). Tässä lausunnossa perustuslakivaliokunta korosti, että rahoitusperiaate on otettava huomioon valtion ja kuntien rahoitusosuuksien muutoksia arvioitaessa, mutta päätyi katsomaan etteivät ehdotetut rahoitusjärjestelmän muutokset vaaranna perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon taloudellista puolta. (PeVL 44/2014 s.2-3) Tässä suhteessa valiokunta on siis jo kertaalleen pitänyt ehdotettua sääntelyä valtiosääntöoikeudellisesti rahoitusperiaatteen kannalta mahdollisena. Yhdyn omalta osaltani tähän näkemykseen.

Kuntien taloudellisen itsehallinnon ohella rahoitusjärjestelmän uudistusta tulee tarkastella myös perustuslain 16 §:ssä turvattujen sivistyksellisten oikeuksien näkökulmasta. Tältä osin arvioinnissa keskeistä on se, vaarantaako ehdotettu sääntely perustuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitetun julkisen vallan velvoitteen turvata, 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.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp ja esim. PeVL 25/2012 vp ja PeVL 44/2014 vp). Tällöin on kuitenkin valiokunnan mukaan otettava huomioon, että sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista.

Vastaavaa lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistamista koskeneen hylätyn lakiesityksen yhteydessä antamassaan lausunnossa (PeVL 44/2014 s.3) perustuslakivaliokunta kiinnitti aiemman hallituksen esityksen osalta huomiota siihen, ettei kyseiseen esitykseen sisältynyt selvää ja konkreettista vaikutusarviota, joka mahdollistaisi ehdotusten kokonaisvaltaisen arvioinnin perustuslain 16 §:n 2 momentin valossa. Tätä valiokunta piti esityksen selkeänä puutteena.

Kuten hallituksen esityksen säätämisyjärjestäjäshuomioissakin tuodaan esiin, on nyt käsillä olevassa esityksessä arvioitu rahoitusjärjestelmän uudistamisen taloudellisia vaikutuksia ja ammatillisen koulutuksen järjestäjien edellytyksiä suoriutua lakiesityksessä säädetyistä tehtävistä. Näitä seikkoja on esityksessä kuitenkin tarkasteltu ennen kaikkea oppilaitosten talouden, eikä niinkään oppilaiden perusoikeuksien kannalta. Kuten perustuslakivaliokunta on aiemmin yliopistoindeksin jäädyttämistä koskevassa lausunnossaan (PeVL 10/2015 s.3) korostanut, tulee perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä lainsäädäntöhankkeita aina tarkastella myös yksilöiden näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta on 16 §:n 2 momenttiin sisältyvä turvaamisvelvoitteen osalta tähdentänyt palvelujen riittävyyden tärkeyttä sen kannalta, että varattomuuteen tai asuinpaikkaan liittyvät syyt eivät muodostu tosiasiallisiksi esteiksi yksilön mahdollisuuksille saada opetusta ja kehittää itseään (PeVL 11/2009 vp, s. 7, PeVL 14/2007 vp, s. 2, PeVL 14/2003 vp, s. 2). Nyt käsillä olevan esityksen vaikutusarviossa olisi tullut pyrkiä konkreettisesti arvioimaan lain vaikutuksia näiden aspektien

toteutumiseen, kuten perustuslakivaliokunta jo aiemmassa lausunnossan (PeVL 44/2014 vp s.3) oli tähdentänyt. Esimerkiksi rahoitusjärjestelmän uudistamisen arvioituja vaikutuksia koulutuksen alueelliseen saatavuuteen ei ole esityksessä konkreettisesti arvioitu.

Uuden rahoitusjärjestelmän käyttöönottoon liittyy hallituksen esityksen mukaan siirtymäaika, jonka aikana perusrahoituksen osuus laskisi asteittain kohti 50 prosentin osuutta ja suoritus- ja vaikuttavuusrahoitusosuudet vastaavasti kasvaisivat. Siirtymäajalla pyritään hallituksen esityksen mukaan varmistamaan, että koulutuksen järjestäjän saama rahoitus ei muuttuisi merkittävästi tai yllättävästi uuden rahoitusmallin käyttöönoton yhdessä. Siirtymäaika takaisi järjestäjille riittävän ajan uudistaa ja sopeuttaa toimintaansa rahoitusmallin aiheuttamiin muutoksiin. Lisäksi siirtymäajan aikana voidaan arvioida kertoimien toimivuutta suhteessa niille asetettuihin tavoitteisiin.

Jo pelkästään vaikutusarvion puutteellisuuden vuoksi hallituksen tulee siirtymäajan aikana seurata tarkoin sääntelyn tosiasiallisia vaikutuksia perustuslain sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen. Edelleen tätä tarvetta korostavat ammattikoulutukseen vuonna 2017 toteutetut säästöt. Havaittujen muutosten pohjalta tulisi pyrkiä myös ennakkollisesti arvioimaan sitä, miten rahoitusmalli täysimääräisesti toteutuessaan tässä suhteessa vaikuttaa näiden samaisten oikeuksien toteutumiseen.

Edellä esitetyt seikat huomioiden katson että esitetty lainsäädäntö on säädettävissä normaalissa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Projektitutkija

Johannes Heikkinen

17.5.2017