

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE AMMATILLISEN KOULUTUKSEN KOKONAIUUUDISTUKSESTA (Hallituksen esitys laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 39/2017 vp).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Laajassa esityksessä esitetään säädettäväksi uusi laki ammatillisesta koulutuksesta, joka korvaisi kumottavaksi esitettävät lait ammatillisesta peruskoulutuksesta ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta. Uudistuksessa ehdotetaan lisäksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamista, mihin liittyen hallituksen esitykseen on liitetty luonnos uudeksi asetukseksi ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteista. Uudistuksen toteuttaminen edellyttää myös pääosin teknisten muutosten tekemistä 25 muuhun lakiin. Tavoitteena on uudistaa toisen asteen ammatillista koulutusta koskeva lainsäädäntö vastaamaan tulevaisuuden osaamistarpeita.

Kyseessä on koulutusoikeudellisen lainsäädännön laajamittainen uudistus, jota koskeva hallituksen esitys on yli 500 sivun laajuinen. Hallituksen esitys liittyy pääosin sellaisiin kysymyksiin, jotka eivät joko ole valtiosääntöoikeudellisesti erityisen merkityksellisiä taikka vastaavat jo aiemmin perustuslakivaliokunnan arvioitavana olleita säännöksiä. Hallituksen esitykseen sisältyy sen kokonaislaajuuteen nähden suppeahko säätämisyjärjestysjakso eli kuvaus esityksen suhteesta perustuslakiin (s. 361-366).

Käsittelen tässä lausunnossani ensin perustuslain 22 §:n näkökulmasta periaatteellisesti tärkeänä perusoikeuskysymyksenä uudistuksen suhdetta PL 16 §:n mahdollisimman yhdenvertaiseen turvaamiseen. Tämän jälkeen syvennyn tiiviimmin muihin valtiosääntökysymyksiin, jotka liittyvät muun muassa koulutusoikeudelliselle sääntelylle sinänsä tavanomaisiin lupa- ja rahoitusjärjestelyihin, YK:n vammaissopimuksen kannalta merkitykselliseen ns. SORA-lainsäädäntöön sekä ammatillisen koulutuksen oikeussuojajärjestelmään.

AMMATILLISEN KOULUTUKSEN KOKONAIUUUDISTUKSEN VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLISEN ARVIOINNIN LÄHTÖKOHTA: UUDISTUKSEN SUHDE SIVISTYKSELLISEN YHDENVERTAISUUDEN EDISTÄMISEEN

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys konkretisoi sivistyksellisiä perusoikeuksia, joista säädetään perustuslain 16 §:ssä. Pykälä kiteyttää perustuslain tasolla suomalaisen koulutuspolitiikan ja koulutusoikeudellisen sääntelyn peruslähtökohdat: elinikäisen oppimisen periaatetta kunnioittaen perustuslaki takaa jokaiselle hänen ikäänsä katsomatta oikeuden muodollisen koulutuksen saamiseen ja omaehtoiseen itsensä kehittämiseen.

Perustuslain 16.2 §:n perusoikeussäännös jokaisen yhtäläisestä mahdollisuudesta saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti opetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä kattaa opetuksen esiopetuksesta ylimpään opetukseen ja aikuiskoulutukseen asti. Tätä oikeutta ei ole perustuslaissa turvattu subjektiivisena oikeutena. Sen sijaan perusoikeus toteutuu sitä toteuttavan lainsäädännön – kuten

nyt muutettavana olevan ammatillista koulutusta koskevan sääntelyn – kautta, eikä kukaan voi siten suoraan perusoikeussäännökseen tukeutumalla vaatia minkäänlaisia etuuksia tai palveluita. Vaikka perustuslain 16.2 § ei perustakaan yksilöille suoraan oikeuksia, se suuntaa valtiosääntöoikeudellisesti sitovalla tavalla koulutusjärjestelmän kehittämistä.

Perustuslain 16.2 §:n ytimessä on sivistyspalveluiden monimuotoisuuden turvaaminen, ja siten se velvoittaa julkisen vallan huolehtimaan muun muassa annettavan ammatillisen koulutuksen riittävästä määrästä ja monipuolisuudesta. Säännös kytkeytyy esimerkiksi YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (tss-sopimus) 13 artiklaan, joka edellyttää kaiken opetuksen tekemistä kaikin käytettävissä olevin keinoin yleisesti saatavaksi, sekä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (LOS) 28 artiklaan, joka asettaa velvollisuuden tukea keskiasteen koulutusmuotojen kehittämistä ja kaikkien lasten ulottuville saattamista.

YK:n talous- ja sosiaalikomitean tss-sopimuksen 13 artiklan soveltamista koskevan yleiskommentin mukaan koulutuspalveluita kuten ammatillista koulutusta järjestettäessä on kiinnitettävä huomio niiden saatavuuteen, saavutettavuuteen, laatuun ja yhteiskunnan tarpeiden mukaisuuteen. Pätevän henkilöstön antamaa koulutusta on oltava olemassa riittävässä määrin kohtuullisen matkan päässä. Oppilaitosten esteettömyydestä on huolehdittava. Koulutuspalveluista saa peritä sellaisia maksuja, jotka sulkevat ihmisryhmiä niiden ulkopuolelle. Koulutuspalveluiden on myös kyettävä mukautumaan kulloisiinkin yhteiskunnallisiin tarpeisiin ja ottamaan huomioon yhteiskunnan moniarvoisuus.

YK:n talous- ja sosiaalikomitea on tss-sopimuksen 13 artiklan soveltamisen osalta korostanut, että koulutusta ei tule järjestää kaikkialla samalla tavalla, jos yhteiskunnalliset tarpeet tai olosuhteet ovat esimerkiksi alueellisesti eriytyneitä. Suomessa realismia on, ettei perusopetuksen jälkeinen koulutustarjonta voi etäällä muista sijaitsevassa pienessä kunnassa vastata laajuudeltaan ja monipuolisuudeltaan kaupunkiseudun koulutustarjontaa puhumattakaan pääkaupunkiseudun metropolialueesta. Toisen asteen koulutuksen saatavuuden näkökulmasta on kuitenkin tärkeää, että peruskoulun jälkeen on kaikille peruskoulunsa päättävälle monipuolisesti kouluttautumisvaihtoehtoja, jotka ovat avoimia jokaiselle riippumatta siitä, missä tämä on peruskoulunsa suorittanut. Valtiosääntöoikeudellisesti perustuslain 16.2 §:ää lähestytään tällöin optimointikäskynä, joka velvoittaa valtion ja kunnat yhteisesti tuottamaan alueen asukasmäärään ja muihin tekijöihin suhteutettuna mahdollisimman monipuolisia koulutuspalveluja sekä edistämään opiskelijoiden toimintavalmiuksia sijoittua asuinkunnan ulkopuolelle sellaisiin koulutuspalveluihin, joita asuinkunnan ei ole itse tarkoituksenmukaista järjestää.

Oikeus perustuslain 16.2 §:n alaan kuuluvan koulutuksen antamiseen perustuu suomalaisessa koulutuslainsäädännössä pääosin erikseen myönnettävään lupaan. Näin on myös hallituksen esityksen mukaisen ammatillisen koulutuksen kohdalla. Luvan myöntäminen edellyttää, että koulutus on tarpeellista ja että opetuksen järjestäjällä on riittävät ammatilliset ja taloudelliset valmiudet koulutuksen järjestämiseen. Lupajärjestelmä osoittaa, kuinka toisen asteen koulutuksen yhdenvertaisesta saatavuudesta ja saavutettavuudesta huolehtiminen tapahtuu osittain järjestämislupien myöntämiseen liittyen valtiollisella tasolla ja osittain koulutuksen järjestämiseen liittyen kuntien tasolla. Kuntien näkökulmasta toisen asteen koulutuksen antamisessa on kysymys kunnan vapaaehtoisesti itselleen ottamista tehtävistä, eikä valtio voi sinänsä edes koulutuksen yhdenvertaisen saatavuuden tai saavutettavuuden turvaamisen nimissä velvoittaa yhtään kuntaa järjestämään koulutusta. Valtio–kunta-suhteen näkökulmasta toisen asteen koulutuksen

saatavuuden ja saavutettavuuden turvaamiseen liittyvä valtion ohjaus on luonteeltaan kuntien valtiosuusjärjestelmän kautta tapahtuvaa taloudellista ohjausta.

Osittain peruskouluverkkoon kytkeytyvä lukioverkko on tällä hetkellä huomattavasti tiheämpi kuin ammatillisten oppilaitosten toimipisteverkko. Niinpä siinä missä lukio on edelleen leimallisesti kunnallinen palvelu, ammatillisesta opetuksesta on muodostunut harvaan asutulla maaseudulla tosiasiallisesti seutukunnallinen palvelu, jonka järjestämisrakenne on alkanut irtaantua kunnista. Onkin huomionarvoista, kuinka jo 1970-luvulla silloinen maakuntaitsehallintoa selvittänyt komitea katsoi ammatillisen toisen asteen koulutuksen soveltuvan kuntia paremmin maakuntien järjestämisvastuulle.

Vaikka aluehallintovirastojen tekemien peruspalveluiden arviointien perusteella ammatillisen peruskoulutuksen saavutettavuus näyttäytyy pääpiirteissään keskimäärin hyvänä, Suomessa on alueita, joissa tilanne on sivistyksellisen yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta huolestuttava. Esimerkiksi Kainuun tilanne näyttää synkkänä. Jos Kajaania ei oteta huomioon, maakunnan alueella ei ole yhdessäkään kunnassa tarjolla ammatillista koulutusta vähintään kolmella koulutusalaalla.

Nyt toteutettavan ammatillisen koulutuksen uudistuksen olisi sivistyksellisten perusoikeuksien näkökulmasta kyettävä turvaamaan saavutettava, moninainen ja monipuolinen ammatillisen koulutuksen järjestäjaverkko, jonka avulla voidaan jatkossakin turvata laadukas koulutus. Olen aiemmassa lausunnossani perustuslakivaliokunnalle julkisen talouden suunnitelmaa (VNS 3/2016 vp.) käsiteltäessä tuonut esiin, kuinka nykyinen kuntakeskeinen sivistyspalveluiden järjestämisrakenne ei turvaa nykyiselläänkään mahdollisuutta toisen asteen koulutukseen yhdenvertaisesti kaikkialla maassa. Lukioverkkomme kehittämistä häiritsee kuntakeskeisen järjestämisvastuu- ja rahoitusmallin tuottama osaoptimointi, kun taas ammattioppilaitosverkkomme on jo harvennettu huomattavan harvaksi. Sivistyksellisen yhdenvertaisuuden kannalta suurimmat ongelmat liittyvätkin Suomessa toisen asteen koulutuksen saatavuuteen ja saavutettavuuteen. Katsoin perustuslakivaliokunnalle aiemmin toimittamassani lausunnossa, että on ilmeistä, että näitä ongelmia ei ole mahdollista ratkaista tyydyttävästi ilman vahvaa valtiollista tai muutoin keskitettyä ohjausta. Toin myös esiin, kuinka tutkimustiedon perusteella¹ myös sivistyspalveluiden alueella vain väestöpohjaltaan riittävän suurilla palveluiden järjestäjillä voidaan olettaa olevan nykyisiä kuntia parempi kyky varmistaa laadukkaat, vaikuttavat ja yhdenvertaiset palvelut, keskittää palveluja silloin, kun se on tarkoituksenmukaista ja varmistaa lähipalvelut. **Käsitykseni mukaan käsillä olevan hallituksen esityksen toteuttamisen jälkeenkin jää jäljelle painavia perusoikeuksien yhdenvertaiseen turvaamiseen liittyviä syitä tarkastella toisen asteen koulutuksen järjestämisrakennetta siten, että toisen asteen koulutus siirrettäisiin esimerkiksi perustettavien maakuntien järjestämisvastuulle taikka sen järjestämisvastuu valtiollistettaisiin.**

Kun otetaan huomioon, sekä se kuinka ammatillisen koulutuksen yhdenvertaisessa saatavuudessa ja saavutettavuudessa on jo nykyisellään maamme eräillä alueilla merkittäviä puutteita että se miten käsillä

¹ Esim. Lavapuro, Juha, Ojanen, Tuomas, Rautiainen, Pauli & Valtonen, Virve: Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa (Kunnallisanalan kehittämissäätiö 2016), jossa todetaan, että perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen näkökulmasta ainakin sellaisten sivistyspalveluiden kuin ammatillinen koulutus järjestämisvastuu olisi syytä valtiollistaa tai antaa perustettaville maakunnille samaan tapaan kuin sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuu esitetään nyt annettavaksi perustettaville maakunnille (ks. HE 15/2017 vp., jossa sote-palveluiden järjestämisvastuun siirtoa perustellaan juurikin mainitulla tutkimuksella).

olevan uudistuksen eräänä tavoitteena on mittavat säästöt muun muassa järjestettävää koulutusta vähentämällä (HE:n perustelujen s. 150-152 mukaan noin 200 900 000 euroa), **perustuslain 22 §:n näkökulmasta lain voimaantulon jälkeen on huolellisesti seurattava sen vaikutuksia perustuslain 16.2 §:ssä yhdenvertaiseen toteutumiseen kaikkialla maassa ja kaikkien väestöryhmien keskuudessa.**

Lainsäädännön arviointineuvosto totesi lainvalmistelun yhteydessä esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossaan, että esityksen vaikutusten arviointi muun muassa koko ikäluokan koulutustehtävän ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten osalta jää ohueksi samalla, kun tutkimustulokset ovat osoittaneet, että ammatillisen koulutuksen saatavuus on tärkeä tekijä etenkin peruskoulussa heikosti menestyneiden nuorten koulutusvalintojen kannalta. **Myös lainsäädännön arviointineuvoston esityksestä antama lausunto tukee ammatillisen koulutuksen uudistuksen perusoikeusvaikutusten seurannan tarvetta.**

AMMATILLISEN KOULUTUKSEN UUSI RAHOITUSJÄRJESTELMÄ JA JÄRJESTÄMISLUPAJÄRJESTELMÄ

Ammatilliseen koulutukseen kohdennettava valtionrahoitus esitetään muutettavaksi talousarvioperusteiseksi siten, että talousarvioon otettavaa määrärahaa ja siihen liittyvää kunnan omarahoitusosuutta tarkastetaan vuosittain ns. ammatillisen koulutuksen indeksin nousua vastaavaksi. Kuntien rahoitusosuus ammatillisen koulutuksen käyttökustannuksista, joka on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen etenkin jo edellä käsitellyn perustuslain 16.2 §:n näkökulmasta että kunnallista itsehallintoa koskevaan perustuslain 121 §:ään sisältyvän rahoitusperiaatteen näkökulmasta², määriteltäisiin prosenttiosuutena talousarvioon otettavasta ammatillisen koulutuksen valtionrahoituksesta. Tässä yhteydessä on perustuslain 121 §:n näkökulmasta merkityksellistä muun muassa se, että vaikka kunnilla ei ole lakisääteistä veloitetta järjestää lukiokoulutusta tai ammatillista peruskoulutusta, kuntien on kuitenkin osallistuttava nykyiseen tapaan asukaslukuperusteisesti näiden tehtävien rahoitukseen silloinkin, kun ne eivät itse järjestä koulutusta (2. Lakiehdotuksen 9a §). **Kun uutta rahoitusjärjestelmää tarkastellaan perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön (esim. PeVL 44/2014 vp) valossa, siihen ei kuitenkaan liity nähdäkseni säätämisyhteistyöön vaikuttavia valtiosääntökysymyksiä.**

Eduskunta on vastikään hyväksymät ammatillisen koulutuksen rahoitusleikkaukset (HE 177/2016 vp) ovat sinällään valtiosääntöoikeudellisesti relevantteja. Vaikka nämä säästötoimet näkyvät hallituksen esityksen yleisperusteluissa, ne eivät ole kuitenkaan valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kohteena tämän lakiesityksen yhteydessä. Jo edellä esiin nostamani yhdenvertaisuuskysymysten johdosta, rahoitusjärjestelmän uudistuksen ja HE 177/2016 vp:n mukaisten ja myöhemmin toteutettavaksi suunniteltujen rahoitusleikkausten tosiasiallisia vaikutuksia perustuslain 16.2 §:n yhdenvertaiseen toteuttamiseen kaikkialla maassa on kuitenkin syytä huolellisesti seurata. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomio myös perustuslain 121 §:n sisältämän rahoitusperiaatteen toteutumiseen siltä osin, kun kunnat toimivat ammatillisen koulutuksen järjestäjinä tai muutoin osallistuvat ammatillisen koulutuksen rahoitukseen laissa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta säädetyllä tavalla.

Hallituksen esityksessä muutetaan rahoituksen lisäksi ammatillisen koulutuksen järjestämislupajärjestelmää, joka liittyy perustuslain 123.2 §:ään. Sen mukaan valtion ja kuntien järjestämän muun kuin yliopisto-opetuksen perusteista samoin kuin oikeudesta järjestää vastaavaa opetusta yksityisissä oppilaitoksissa

² Ks. esim. PeVL 44/2014 vp., PeVL 12/2011 vp. ja PeVL 29/2009 vp.

säädetään lailla. Perustuslain esitöiden mukaan (PeVM 10/1998 vp.) sääntelyn yksityiskohtainen sisältö määräytyy perustuslain ja sitä konkretisoivan lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on katsottu, ettei erityyppisiä järjestämislupia voida pitää perustuslain 123.2 §:n näkökulmasta ongelmallisina (esim. PeVL 9/2013 vp ja PeVL 74/2002 vp). **Valiokunta on samalla painottanut, että myönnettäessä lupia perustuslain 16.2 §:ää konkretisoivaan koulutukseen lupaharkinta on sidottava perustuslain 16.2 §:n mukaisten oikeuksien yhdenvertaisen saatavuuden varmistamiseen (PeVL 74/2014 vp). Tämä on huomioitu asianmukaisesti 1. lakiehdotuksen 28.3 §:ssä.**

Perustuslakivaliokunta on korostanut järjestämislupia koskevaa sääntelyä arvioidessaan sidotun lupaharkinnan asianmukaisuuden merkitystä ja vaatimusta toimiluvan peruuttamisen täsmällisestä sääntelystä (esim. PeVL 9/2013 vp ja PeVL 74/2002 vp.). Toimiluvan peruuttamisesta säädetään 1. lakiehdotuksen 29 §:ssä. Kun sitä tarkastellaan erityisesti sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuusnäkökulmista perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä vasten (esim. PeVL 48/2005 vp ja PeVL 8/2006 vp) huomio kiinnittyy pykälän 3 momentin 3 kohtaan, jossa säädetään luvan peruuttamisesta toimiluvan haltijan toiminnassa olevien puutteiden tai laiminlyöntien vuoksi. Koska luvan peruuttaminen on sidottu lainsäädännön ja sen nojalla annettujen säädösten tai määräysten noudattamisessa oleviin olennaisiin puutteisiin tai laiminlyönteihin, luvan peruuttamista koskeva sääntely on nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti arvioituna ongelmatonta. Arviota tukee se, että pykälän 4 momentissa säädetään, kuinka koulutuksen järjestäjälle on varattava mahdollisuus korjata puutteet ennen toimiluvan peruuttamista. **Kun järjestämislupajärjestelmää tarkastellaan perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön valossa, esiin ei nouse säätämisyjärjestykseen vaikuttavia valtiosääntökysymyksiä.**

OPISKELUYMPÄRISTÖN TURVALLISUUS

Ensimmäisen lakiehdotuksen 9 luvun turvallista oppimisympäristöä koskevat säännökset ovat erityisen perusoikeusherkkiä. Ne vastaavat pääosin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 35/2013 vp, PeVL 60/2010 vp ja PeVL 70/2002 vp) säädetyjä voimassa olevaan ammattikoulutusta koskevaan lainsäädäntöön sisältyviä vastaavia säännöksiä. **Opiskeluympäristön turvallisuutta koskevien säännösten suhde mm. perustuslain 6 §:ään, 7 §:ään, 10 §:ään, 16 §:ään ja 21 §:ään on tullut arvioiduksi jo aiemmin.** Käsittelen seuraavaksi eräitä hallituksen esitykseen sisältyviä muutoksia nykyiseen kurinpitovaltaa koskeviin säännöksiin. Haluan samalla tuoda yleisellä tasolla esiin sen, ettei hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ole selostettu systemaattisesti kaikkia kurinpitosäännöksiin esitettäviä muutoksia, mikä vaikeuttaa 1. lakiehdotuksen 9 luvun säännösten arviointia.

Suhteessa voimassa olevaan sääntelyyn on huomionarvoista, että koulun kurinpitovalta ulotetaan oppilaitoksen järjestyksen rikkomisen ohella myös muun oppimisympäristön järjestyksen rikkomiseen (vrt. 1. lakiehdotuksen 85 §:ää voimassa olevan lain ammatillisesta peruskoulutuksesta 35 §:ään). Laajennusta ei käsitellä hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa millään tavalla (ks. s. 264-265). Laajennus saattaa johtaa tulkintaongelmiin muun oppimisympäristön käsitteen avoimuuden johdosta, mutta en pidä sitä kuitenkaan lähtökohtaisesti sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden näkökulmasta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.

Hallituksen esityksessä täsmennetään asuntolasta erottamista koskevia säännöksiä suhteessa voimassa olevaan oikeuteen ja otetaan käyttöön asuntolan järjestyksenpitoa varten uusia erottamista lievempiä

kurinpitorangaistuksia (1. Lakiehdotuksen 86 §). Kurinpitoa asuntolassa koskevien säännösten täsmentäminen on perusoikeusnäkökulmasta hyvä asia. Asuntolasta erottamisen oikeusvaikutukset huomioiden on tärkeää, että kurinpitorangaistuksia määrittäessä noudatetaan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 266) kuvatulla tavalla suhteellisuusperiaatetta ja otetaan huomioon samoin yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvatulla tavalla (s. 265) nyt säädettävän lainsäädännön suhde lastensuojelulakiin.

Voimassa olevan lain ammatillisesta koulutuksesta 32.3 §:n mukaan ennen opiskeluoikeuden peruuttamista koulutuksen järjestäjän on selvitettävä yhdessä opiskelijan kanssa tämän mahdollisuus hakeutua muuhun koulutukseen. Opiskelija voidaan tämän suostumuksella ottaa koulutuksen järjestäjän sellaiseen muuhun koulutukseen, jonka opiskelijaksi ottamisen edellytykset hän täyttää. Tätä velvoitetta ei ole enää sisällytetty uuteen lakiin ammatillisesta koulutuksesta. Perustuslakivaliokunta ei ole ottanut aiemmissa lausunnoissaan kantaa tämän velvoitteen merkitykseen opiskeluoikeuden peruuttamista koskevan sääntelyn kokonaisuudessa (ks. PeVL 60/2010 vp). En itse koe, että velvoitteen jättämiselle pois uudesta ammatillista koulutusta koskevasta laista olisi valtiosääntöoikeudellisia esteitä.

NS. SORA-LAINSÄÄDÄNTÖ JA YK:N VAMMAISYLEISSOPIMUS

Suomen ratifioiman YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 24 artikla käsittelee koulutusta. Artiklan säännökset velvoittavat takaamaan yhdenvertaisen oikeuden koulutukseen, mikä tarkoittaa muun ohessa, ettei vammaisia ihmisiä saa sulkea koulutusjärjestelmän ulkopuolelle vammaisuuden vuoksi. Lisäksi vammaisia ihmisiä varten on tehtävä heidän yksilöllisten tarpeidensa mukaiset kohtuulliset mukautukset. Sopimuksen 27 artiklan mukaan vammaisten henkilöiden työllistymistä tulee edistää.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 40-41 §:iin sekä eräisiin muihin pykäliin on sisällytetty ns. SORA-lainsäädäntö (SORA soveltumattomuuteen ratkaisuja). Perustuslakivaliokunta huomautti SORA-lainsäädäntöä luotaessa, että vaikka henkilön terveydentila tai vammaisuus voi estää osallistumisen esimerkiksi joihinkin opintoihin liittyviin käytännön tehtäviin, ei tämä välttämättä merkitse sitä, että henkilö olisi sopimaton opiskelemaan kyseistä alaa (PeVL 60/2010).

Perustuslakivaliokunnan lausunto ei ole onnistunut ohjaamaan käytännön toimintaa. Käytännössä voimassa oleva SORA-lainsäädäntö ja sen soveltamiskäytäntö asettaa merkittäviä esteitä vammaisten henkilöiden opinto- ja työmahdollisuuksiin tavalla, joka on vahvasti jännitteinen suhteessa Suomen ratifioimaan YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaan yleissopimukseen. Ongelmia on esiintynyt erityisesti toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa ja siksi juuri **käsillä oleva hallituksen esitys on SORA-lainsäädännön osalta merkityksellinen kesällä 2016 ratifioitun vammaisyleissopimuksen toimeenpanon kannalta**. Muun muassa yhdenvertaisuusvaltuutettu on havainnut, että vammaiset henkilöt kohtaavat runsaasti syrjintää koulutuksessa ja juuri SORA-lainsäädäntö on koulutukseen liittyvän rakenteellisen syrjinnän keskeisiä lähteitä, sillä useissa tapauksissa vammaisten hakijoiden hakemuksia ei ole haluttu ottaa huomioon, opiskelijaksi ottamisen esteitä on katsottu pelkän diagnoosin perusteella eikä opiskelujen erityisjärjestelyistä tai vaihtoehtoista suoritusavoista ole edes keskusteltu.

Edellä selostetun perusteella katson, että ensimmäisen lakiehdotuksen 40.1 §:n muotoilu ”jos estettä ei voida kohtuullisin toimin poistaa” ei ota riittävästi huomioon vammaisyleissopimuksen 24 artiklan velvoitteita taata vammaisille henkilöille yhdenvertainen oikeus koulutukseen. Jotta jännite vammaisyleissopimuksen kanssa poistuisi, säännökseen tulisi lisätä esimerkiksi viittaus kohtuullisten mukautusten huomioimiseen. Ensimmäisen lakiehdotuksen 40.1 § voitaisiin tällöin muotoilla esimerkiksi seuraavalla tavalla:

Hakijan terveydentilaan tai toimintakykyyn liittyvä seikka ei saa olla esteenä tutkinnon suorittajaksi tai opiskelijaksi ottamiselle. Opiskelijaksi ei kuitenkaan voida ottaa sitä, joka ei ole terveydentilaltaan tai toimintakyvyltään kykenevä koulutukseen liittyviin käytännön tehtäviin oppilaitoksessa, työpaikalla tai muussa oppimisympäristössä, jos 81 §:ssä tarkoitettuihin tutkintoihin liittyvät turvallisuusvaatimukset sitä edellyttävät ja jos estettä ei voida kohtuullisin toimin poistaa. Tätä arvioitaessa vammaisille henkilöille heidän yksilöllisten tarpeiden mukaan tehtäviä kohtuullisia mukautuksia ei saa katsoa kohtuuttomiksi toimiksi.

Perustuslakivaliokunnan tulisi samalla nyt käsiteltävänä olevassa lausunnossaan ohjata aiemman lausuntonsa (PeVL 60/2010 vp) tulkintaa toteamalla, että opiskelun mahdollisia esteitä tarkasteltaessa on aina selvítettävä perusteellisesti ja vammaisten henkilöiden täysmääräistä osallistumista koulutukseen edistämään pyrkien, miten yksilöllisillä opetusjärjestelyillä, henkilökohtaistamalla tai apuvälineiden avulla voidaan mahdollistaa vammaisen henkilön opiskelu hänen itsemääräämisoikeutta täysmääräisesti kunnioittaen.

Kiinnitän samalla perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että koulutusoikeudellisen lainsäädännön ja vammaisyleissopimuksen sopimusvelvoitteiden välillä on runsaasti jännitteitä. Ottaen huomioon aluehallintovirastojen, yhdenvertaisuusvaltuutetun ja eduskunnan oikeusasiamiehen havainnot vammaisiin henkilöihin kohdistuvan syrjinnän yleisyydestä koulutuksessa, **opetus- ja kulttuuriministeriö tulisi velvoittaa selvittämään aktiivisesti erilaisia keinoja (mukaan lukien lainsäädäntömuutokset), joilla vammaisyleissopimuksen 25 ja 27 artiklan mukaisia velvoitteita voitaisiin edistää nykyistä paremmin.**

OIKEUSSUOJAJÄRJESTELMÄ

Uuteen ammatillista koulutusta koskevaan lakiin sisältyvä muutoksenhakusäännöstö vastaa pääosin voimassa olevan ammatillista koulutusta koskevan lainsäädännön muutoksenhakusäännöstöä. Hallituksen esityksen muutoksenhakua koskeva 12 luku on kuitenkin vaikeaselkoinen. Siihen on siirretty sääntelyä sen enempää kehittämättä ammatillisen koulutuksen nykyinen pirstaleinen oikeussuojajärjestelmä.

Hallituksen esityksen 12 luku sisältää säännöksiä, jotka sisältävät määritteen ” jollei toisin säädetä”, enkä ainakaan itse kykene täysin jäljittämään mihin kaikkiin eri puolille oikeusjärjestystä mahdollisesti pirstaloituneisiin säännöksiin näissä kohdissa viitataan. Muutoksenhakujärjestelmän ja siihen liittyvän sääntelytekniikan selkeyttämiselle on tarvetta niin käsillä olevan hallituksen esityksen kohdalla kuin oikeastaan koko koulutusoikeudellisen lainsäädäntömme alueella. Kysymys on kuitenkin ennen kaikkea sellaisesta säädöshuollosta, joka ei kuulu eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtäviin.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 116 §:ssä säädetään valituskielloista. Perustuslain 21.1 §:n turvaa jokaiselle oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Ensimmäisen lakiehdotuksen 116 § rajoittaa siten perustuslain 21 §:ää. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 287) tai säätämisyjärjestysjaksossa ei perustella valituskieltoja millään tavalla. **Lakiin otettavaksi ehdotettu muutoksenhakukielto olisi aina perusteltava hallituksen esityksessä (PeVL 10/2012).** Kysymys on sinänsä tarkasti määritellyistä koulutusoikeudellisessa lainsäädännössä tavanomaisista muutoksenhakukielloista, jotka liittyvät ainakin pääosin aiemmin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyihin säännöksiin. **En katso, että ensimmäisen lakiehdotuksen 116 §:ään liittyisi valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.**

Helsingissä 18. toukokuuta 2017,

Pauli Rautiainen

oikeustieteen professori

valtiosääntöoikeuden dosentti