

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi määräaikaisesta kokeilusta ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksesta. Lisäksi koulutuksen rahoitusjärjestelmää sekä oppimisen tuen järjestelmää ehdotetaan uudistettavaksi.

Oikeusministeriö on tarkastellut lausunnossaan ehdotusta laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta ja vain lausunnossa mainituin osin, sillä kyseinen esitysluonnos kaippaa monilta osin vielä täsmentämistä jatkovalmistelussa.

Laki ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta (1. LE)

1 § Lain tarkoitus

Lain tarkoituksena olisi toteuttaa määräaikainen kokeilu ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksesta. Tarkoituksena olisi selvittää, miten ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksella voidaan vahvistaa ammatillisin koulutuksen laatua, vaikuttavuutta ja saavutettavuutta.

Lakiehdotuksessa ei kuitenkaan määritellä, mitä käsitteellä ammatillisen koulutuksen toiminnanohjaus tarkoitetaan. Tämä johtaa lisäksi siihen, että lakiehdotuksen perusteella jää epäselväksi, mikä kokeilun sisältö on ja mitä kokeilussa kokeillaan. Myös kokeilun toteuttaminen ja se, mistä kokeilulla poiketaan, jää ehdotuksen perusteella ainakin ulkopuoliselle lukijalle varsin epäselväksi.

2 § Kokeilun suhde muuhun lainsäädäntöön

Kokeiluun sovellettaisiin, mitä laissa ammatillisesta koulutuksesta säädetään, lukuun ottamatta 2 momentissa mainittuja lainkohtia. Pykälään omaksuttu viittaus ”kokeiluun sovelletaan” jää siinä määrin epäselväksi, että sen perusteella on hankala ymmärtää viitatuun lain soveltamista. Tarkoitetaanko viittauksella kokeilulupaa, kokeiluun osallistuvaa toimijaa, kokeilun perusteella järjestettävää opetusta? Jatkovalmistelussa olisi syytä pyrkiä täsmentämään viittausta. Vaihtoehtoisesti on mahdollista tarkastella sellaista sääntelytapaa, jossa selkeämmin omaksuttaisiin voimassa oleva laki ammatillisesta koulutuksesta lähtökohdaksi ja säädettäisiin tästä poikkeavasti niiltä osin kuin kokeilu sitä edellyttää.

Säännöskohtaisissa perusteluissa ehdotettua 2 §:ää ei ole lainkaan perusteltu, minkä vuoksi on haastavaa hahmottaa, minkä vuoksi 2 momentissa on listattu juuri tietyt säännökset. Tämä liittyy edellä esitettyyn huomioon kokeilun sisällön ja tarkoituksen jonkinasteisesta epäselvyydestä.

3 § Ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta annettava järjestämislupa

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

Säännöksessä on eräitä lakitekniisiä täsmentämistarpeita. Esimerkiksi 1 momentissa säädettäisiin, että ”kokeilulupaa koskeva päätös on maksuton”. Perusteluiden valossa tällä viitattaneen vain kokeiluluvan myöntämistä koskevaan päätökseen. Myöhemmin perusteluissa 13 §:n kohdalla nimittäin todetaan, että ”Silloin kun kokeilulupa haettaisiin muutosta, olisi päätös valtion maksuperustelain nojalla maksullinen.” Säännöstä ja perusteluja tulee siten täsmentää.

Viidennessä momentissa säädettäisiin ”tässä momentissa tarkoitettuja koulutuksia saavat järjestää...”. Momentissa ei kuitenkaan ole muita säännöksiä, joten viittaus on virheellinen.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna arvioida jatkovalmistelussa, olisiko sääntelyä mahdollista rakentaa selkeämmin: nyt ehdotetaan säädettäväksi, että kokeiluvuossa määrätään oikeudesta järjestää tiettyjä koulutuksia ja että ko. koulutuksia saavat järjestää ne kokeiluluvan saaneet koulutuksen järjestäjät, joilla on lain voimaan tullessa ollut oikeus järjestää ko. koulutusta. Vaikuttaisi yksinkertaisemmalta säätää esim. että kokeiluun osallistuvan koulutuksen järjestäjän oikeus järjestää tiettyä koulutusta määritty tuon olemassa olleen oikeuden mukaisesti, jolloin oikeudesta järjestää tai olla järjestämättä ei tarvitsisi erikseen kokeiluvuossa määrätä. Sama huomio koskee 3 §:n 4 ja 6 momenttia sekä 4 §:ää.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että ”kokeilulupa korvaa ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 22 §:n mukaisen tutkintojen ja koulutuksen järjestämisluvan kokeilun ajaksi.” Säännös on epäselvä. Ehdotetussa 1 §:ssä säädetään, että kokeilu on tarkoitus toteuttaa 1.1.2026-31.12.2033 mutta 3 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että lupa myönnetään ”määräaikaisesti korkeintaan tämän lain voimassaolon ajaksi”. Vaikuttaa siltä, että järjestämisluvan korvaaminen tulisi sitoa kokeiluluvan voimassaoloon tai laissa tulisi selkeästi määritellä käytetty käsite kokeilun aika.

4 § Opetus- ja tutkintokieli

Pykälän toisessa momentissa säädettäisiin ”Sen estämättä mitä 1 momentissa säädetään koulutuksen järjestäjän tutkintokieli voi olla myös englanti.” Viitatussa 1 momentissa kuitenkin säädetään siitä, että kokeiluvuossa määrätään kielestä. Viittaus ei vaikuta siten täsmälliseltä. Vaikuttaa siltä, että koko pykälä olisi mahdollista kirjoittaa yksinkertaisemmin säätämällä siitä, että kokeiluluvan tutkintokieli on sama kuin järjestämisluvassa määrätty, minkä lisäksi tutkintokieli voi olla myös englanti.

5 § Rajoitukset kokeilulupa

Ehdotettu säännös, jonka mukaan ”Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella voidaan säätää tutkinnoista ja osaamisaloista, jotka opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksellä voidaan rajata koulutuksen järjestäjän kokeiluvuosta pois.” on hankalasti hahmotettava. Vaikuttaa siltä, että opetus- ja kulttuuriministeriön päätöstä tiettyjen tutkintojen ja osaamisalojen poisrajoamista ei tarvittaisi, mikäli asetuksella säädetään nämä tutkinnot ja osaamisalat jo kokeiluluvan ulkopuolelle. Lisäksi asetuksenantovaltuus ei vaikuta asianmukaisesti muotoillulta huomioiden ehdotetut säännökset rajoituksista pykälässä. Olisiko kyse tarkemmista säännöksistä?

6 § Toiminta-alue

Ehdotuksen perusteella jää epäselväksi, minkä vuoksi laissa ehdotetaan säädettäväksi toiminta-alueesta ehdotetulla tavalla (määrätään alue, joka on järjestämisluvassa määrätty). (vrt. edellä 3 §:n 4 ja 6 momentista ja 4 §:stä todettu). Lisäksi pykälässä säädettäisiin, että koulutuksen järjestäjä voi edellä 3 §:ssä tarkoitetussa hakemuksessaan esittää muutoksia toiminta-alueeseensa koulutustarpeeseen liittyvästä perustellusta syystä. Laissa ei kuitenkaan säädettäisi, millä edellytyksin ja missä muutoksia toiminta-alueeseen voitaisiin tehdä.

7 § Kokeiluluvan myöntämisedellytykset

Pykälän otsikko koskee luvan myöntämisedellytyksiä, mutta pykälässä säädettäisiin kuitenkin vain siitä, mikä taho voi hakea kokeilulupaa. Ehdotetun säännöksen sisältöä tulee muuttaa vastaamaan otsikkoa, sillä vaikuttaa siltä, että tarkoituksena on ollut säätää luvan myöntämisen edellytyksistä, ei hakemisen edellytyksistä.

Toisessa momentissa säädettäisiin koulutuksen järjestäjien yhdistymispäätöksen lainvoimaisuudesta. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole tehty selkoa päätöksestä ja sen lainvoimaiseksi tulemisestä.

9 § Kokeiluun velvoittaminen

Pykälässä säädettäisiin opetus- ja kulttuuriministeriölle mahdollisuus velvoittaa koulutuksen järjestäjä osallistumaan kokeiluun, jos kokeiluun ei ole hakenut riittävästi 8 §:n edellytykset täyttäviä

koulutuksen järjestäjiä. Säännöksen perusteella opetus- ja kulttuuriministeriön harkintavalta jää hyvin avoimeksi, eikä säännöksestä ilmene, millä perusteella ministeriö valitsee kokeiluun velvoitettavat toimijat. Säännöstä tulee jatkovalmistelussa täsmentää. Se, että päätöksen todetaan olevan valituskelpoinen, ei poista tätä ongelmaa. Pykälässä pitäisi edellytysten lisäksi säätää myös mm. että vain laissa säädetyt edellytykset täyttävät toimijat voidaan velvoittaa. Pykälässä viitataan vain 8 §:ään, vaikka edellytyksistä säädetään mm. 7 §:ssä.

Kokeilulaki edellyttää, että joko alueellisen kokeilun kokeilualueesta säädetään lailla tai että kokeiluun osallistuvien määräytymisen perusteista säädetään riittävän täsmällisesti lailla (ks. tarkemmin Opas kokeilulakien valmistelun tueksi). Tämä edellytys ei vaikuta täyttyvän lakiluonnoksessa.

Koska lakiluonnoksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi kokeilun oikeusvaikutukset siihen osallistuviin toimijoihin (ks. edellä 1 ja 2 §:stä todettu), on 9 §:ään ehdotettua toimijoiden velvoittamista koskevan sääntelyn hyväksyttävyyttä vaikea arvioida. Jatkovalmistelussa tulisi 9 §:n täsmentämisen lisäksi tehdä selkoa velvoittamista vaikutuksista toimijoihin ja arvioida tämän valtiosääntöistä hyväksyttävyyttä.

Säännös koulutuksen järjestäjän kuulemisesta vaikuttaa tarpeettomalta huomioiden hallintolain sääntely.

10 § Neuvottelumenettely

Ehdotuksen perusteella jää epäselväksi, mikä 10 §:ään ehdotetun neuvottelumenettelyn sisältö ja merkitys on. Jatkovalmistelussa ehdotettua säännöstä ja sen merkitystä kokeilun kannalta olisi syytä täsmentää. Pykälän toinen momentti sisältää asetuksenantovaltuuden (säätää tarkemmin neuvottelumenettelystä, sopimuksen sisällöstä ja arvioinnista sekä sopimusta varten kuultavista tahoista.). Pykälä ei kuitenkaan sisällä säännöksiä, joista asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin (esim. arviointi ja sopimusta varten kuultavat tahot).

11 § Opetus- ja kulttuuriministeriön päätös strategiakauden tavoitteista

Ehdotettu kuulemista koskeva säännös on hallintolain kanssa päällekkäisenä tarpeeton. Lisäksi koska neuvottelumenettelyn sisältö ja merkitys sekä vaihe (ennen kokeiluluvan myöntämistä vai sen jälkeen) jää jossain määrin epäselväksi, on myös 11 §:ssä tarkoitetun sopimuksen sijaan tehtävän yksipuolisen päätöksen merkitystä ja oikeusvaikutuksia kokeiluun osallistumisen kannalta haastava arvioida. Perusteluiden mukaan ”Opetus- ja kulttuuriministeriön päätös edellyttäisi, että olisi joitakin kokeilun tavoitteisiin liittyviä erityisiä syitä tehdä mainittu päätös.” Perusteluja ja säännöstekstiä on syytä täsmentää selostamalla, mitä näillä erityisillä syillä tarkoitetaan (ks. lisäksi edellä rajoittamattomasta harkintavallasta todettu).

12 § Harkinnanvaraisen rahoituksen osoittaminen strategiakauden tavoitteisiin

Ehdotettu säännös vaikuttaa edellyttävän jatkovalmistelussa täsmentämistä. Oikeusministeriö korostaa, että säännöskohtaisilla perusteluilla ei ole mahdollista säätää. Tässä tapauksessa vaikuttaa siltä, että edellytykset rahoituksen osoittamiseen määrittyvät pitkälti vain perusteluissa.

13 § Kokeiluluvan muuttaminen ja peruuttaminen

Pykälässä säädettäisiin kokeiluluvan muuttamisesta ja peruuttamisesta. Pykälän 2 ja 3 momentissa edellytykset kokeiluluvan muuttamiselle ja peruuttamiselle ovat osin identtiset (tutkintoja tai koulutusta järjestetään olennaisesti vastoin tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä taikka ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä). Jää siten epäselväksi, peruutetaanko lupa vai muutetaanko sitä näissä mainituissa tilanteissa säännöksen jättäessä laajan harkintavallan. Perustuslakivaliokunta tosin on lausunnossaan PeVL 22/2017 vp, s. 3 arvioinut vastaavan ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin sisältyvän lupien muuttamista ja peruuttamista koskevan sääntelyn perustuslain mukaiseksi, mutta on lisäksi syytä huomioida, että kokeiluun osallistumisesta ja siitä pois joutumisesta on syytä säätää tarpeeksi täsmällisesti.

Luvan peruuttaminen ja muuttaminen kiinnitetään lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten rikkomiseen. Koska kokeilu perustuu ilmeisesti pitkälti neuvottelumenettelyyn ja sen nojalla laadittuun sopimukseen, olisi jatkovalmistelussa hyvä täsmentää, mikä merkitys sopimuksen rikkomisella on luvan muuttamiseen ja peruuttamiseen.

14 § Kokeilun seuranta ja arviointi

Säännöksen perusteella jää epäselväksi, mitä seurataan sekä arvioidaan eli mitä kokeilulla pyritään selvittämään, ja kuka seuraa ja arvioi. Pykälän toisen momentin mukaan ”Seurannan ja arvioinnin toteuttajalla on oikeus saada kokeiluluvan saaneilta koulutuksen järjestäjiltä maksutta ja salassapitosäännösten estämättä seurannan arvioinnin suorittamiseksi välttämättömät tiedot.” Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n kannalta. Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan käy ilmi, mikä taho on tällainen seurannan ja arvioinnin toteuttaja, minkä vuoksi myös ehdotettua salassapitosäännöksistä poikkeavaa tiedonluovutussäännöstä ei ole mahdollista arvioida. Luonnoksessa ei myöskään tehdä selkoa siitä, mitä tietoja ko. tiedonsaantioikeus koskisi. Sääntelyä ei myöskään ole käsitelty säätämisyjärjestysperusteluissa. Ehdotettua sääntelyä ja sen perusteluja on täsmennettävä jatkovalmistelussa.

Muita huomioita

Ehdotuksesta vaikuttaa puuttuvan myös mm. muutoksenhakua ja toimijoiden valvontaa koskevat säännökset tai vaihtoehtoisesti tulisi tehdä selkoa siitä, soveltuuko näihin jonkin muun lain sääntely. Oikeusministeriö painottaa, että ehdotetun sääntelyn on muodostettava selkeä kokonaisuus ilman haastavia viittausketjuja.

Luonnoksen säätämisyjärjestysperustelut

Luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on selostettu perustuslakivaliokunnan lausuntoja koskien koulutuksen järjestäjän toimilupasääntelyä. Lopuksi todetaan, että kokeilulupien myöntämistä, muuttamista ja peruuttamista ja kokeiluun velvoittamista koskeissa säännöksissä on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan aiemmat kannanotot. Pelkkä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön selostus irrallaan ehdotetuista säännöksistä ei täytä säätämisyjärjestysperusteluille asetettuja vaatimuksia eikä perusteluja lukemalla ole mahdollista vakuuttaa ehdotuksen perustuslainmukaisuudesta. Jatkovalmistelussa säätämisyjärjestysperusteluja on syytä täydentää. Kuten HELO-ohjeissa on painotettu: ”Kuvattaessa esityksen suhdetta perustuslakiin on mainittava, mistä perustuslain pykälästä tai mistä perusoikeudesta on kysymys. On tuotava selkeästi esiin ja yksilöitävä ne ehdotukseen sisältyvät säännökset, jotka perustuslain tai oikeuskäytännön valossa vaikuttavat tulkinvaraisilta tai periaatteellisesti merkityksellisiltä. - - On kerrottava, millä perusteilla säännösten katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa. Samalla on selostettava asian kannalta keskeinen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja tarvittaessa myös Suomen ylinter tuomioistuinten oikeuskäytäntö.” (ks. HELO-ohjeet, osio 12).

Lisäksi on syytä huomata, että säätämisyjärjestysperusteluissa viitatuissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (erit. PeVL 74/2014 vp, PeVL 22/2017 vp) on arvioitu lupasääntelyn suhdetta PL 16 §:n 2 momentin sivityksellisiin oikeuksiin. Sitten oppivelvollisuutta on laajennettu. Esitysluonnoksen nykytila-osiossa todetaankin, että ”oppivelvollisuuden laajentumisen myötä koulutuksen saatavuuskysymykset ovat myös aiempaa tärkeämpiä. Jokaiselle oppivelvolliselle on turvattava koulutusta kohtuullisen etäisyyden päästä kotoa.” (s. 11). Edelleen kokeiluluvan toiminta-alueella koskeva säännös perusteluiden mukaan tarkoittaisi käytännössä ”sitä, että koulutuksen järjestäjä vastaisi kokeiluluvassa määrätyn toiminta-alueensa oppivelvollisten ja muiden ryhmien kouluttamisesta, mutta ei välttämättä kantaisi yksin tätä vastuuta.” Säätämisyjärjestysperusteluissa ei kuitenkaan ole arvioitu ehdotusta suhteessa oppivelvollisuuteen ja PL 16.1 §:ään. Kokeilun suhteesta oppivelvollisuuteen ja PL 16.1 §:ään on syytä tehdä selkoa jatkovalmistelussa.

Oikeusministeriö painottaa, että esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole arvioitu sitä, täyttääkö ehdotettu kokeilulaki kokeilulaille asetetut reunaehdot, joita ovat: lailla säätäminen, oikeasuhtaisuus, kokeilun alueesta ja/tai siihen osallistuvista säädetään lailla, kokeilusääntely ei ole syrjivää, kokeilulla on hyväksyttävä tavoite, kokeilusääntely on voimassa vain siihen tarvittavan lyhyen ajan ja kokeilun tulosten arviointi on asianmukaisesti järjestetty (ks. tarkemmin esim. Kokeilulakiopas <https://kokeiluohje.finlex.fi/>). Esitystä tulee jatkovalmistelussa täydentää arvioimalla sitä, täyttääkö kokeilulaki kokeilulle asetetut reunaehdot, jotta ehdotuksen asianmukaisuudesta ja suhteesta perustuslakiin voidaan varmistua. Ehdotuksen perusteella jää varsin epäselväksi mm., mikä kokeilun hyväksyttävä tavoite on, minkä vuoksi kokeilun ehdotetaan olevan voimassa juuri mainitun ajan, miten tulosten arviointi on järjestetty ja säädetäänkö kokeiluun osallistuvista riittävän täsmällisesti lailla. Luonnoksessa ei ole myöskään käsitelty kysymystä yhdenvertaisuudesta kuin toteamalla, ettei kokeilulla ole vaikutusta opiskelijoiden yhdenvertaisuuteen. Arviointi vaikuttaa jäävän varsin pinnalliseksi.

osastopäällikkö

Johanna Suurpää

lainsäädäntöneuvos

Heini Färkkilä

Jakelu

OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö

VN/33727/2023-OM-190

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: