Opetus- ja kulttuuriministeriö **3.5.2016**
Ammatillisen koulutuksen osasto
Hallitusneuvos Virpi Korhonen

Eduskunta
Perustuslakivaliokunta

Viite: HE 35/2016 vp eduskunnalle laeiksi ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain ja ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain 9 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupien muuttaminen

Ammatillisesta peruskoulutuksesta annettua lakia (630/1998) ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti siten, että vuosina 2016 ja 2017 ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisluvassa määrättyä koulutustehtävää voitaisiin siihen liittyvän opiskelijamäärää koskevan määräyksen osalta muuttaa viranomaisaloitteisesti tilanteissa, joissa koulutuksen järjestäjä on toistuvasti tai ilman perusteltua syytä järjestänyt koulutusta järjestämisluvan enimmäismäärää vähemmän. Luvan muuttaminen edellä kuvatuissa tilanteissa olisi mahdollista, jos koulutuksen monipuolisen alueellisen tarjonnan turvaaminen tai koulutuksen järjestäjien tasapuolinen kohtelu valtion talousarvion rajoissa sitä edellyttää. Järjestämisluvan enimmäismäärä voitaisiin alentaa enintään vastaamaan kunkin koulutuksen järjestäjän vuonna 2015 toteutunutta keskimääräistä opiskelijamäärää.

Järjestämislupien enimmäismäärien tarkistamisella vaikutetaan koulutuksen järjestäjien rahoituksen perusteeksi hyväksyttävien opiskelijoiden enimmäismäärään. Voimassa olevan lain mukaan viranomaisaloitteinen järjestämisluvan muuttaminen on edellyttänyt, että koulutustarjonta merkittävästi poikkeaa koulutustarpeista.

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään katsonut, että toimiluvan haltijan olisi voitava luottaa lupaehtojen pysyvyyteen niiden sellaista muuttamista vastaan, joka ei perustu toimiluvan myöntämisen jälkeen sattuneeseen erityiseen syyhyn tai tapahtuneeseen yleisempään kehitykseen (mm. PeVL 19/1998 vp, PeVL 74/2002, PeVL 9/2013). Luvan myöntämisen jälkeen ilmenneeltä tekijältä on lisäksi edellytetty, että se on merkitykseltään jollakin tavoin olennainen niihin oloihin nähden, joiden vallitessa toimilupa myönnettiin (PeVL 19/1998).

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman mukaisesti ammatilliseen koulutukseen käytettävissä oleva rahamäärä vähenee 190 miljoonaa euroa vuodesta 2017 lukien. Järjestämislupasäännökseen tehtävällä väliaikaisella muutoksella pyritään varmistamaan ammatillisen peruskoulutuksen parempi alueellista tarvetta vastaava jakautuminen tilanteessa, jossa koulutuksen toteuttamiseen käytettävissä olevat resurssit niukentuvat olennaisesti. Tämän vuoksi järjestämislupien opiskelijamääriä koskeviin määräyksiin tulisi voida tehdä sellaiset vähäisetkin tarkistukset, joiden tarkoituksena on saattaa säästön perusteena oleva koulutuksen järjestämisluvan enimmäismäärä vastaamaan koulutuksen järjestäjän perusteltua opiskelijamäärätoteumaa. Näin pyritään turvaamaan perustuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla koulutuksen saatavuutta kysyntää vastaavasti niukentuvien resurssien puitteissa. Järjestämislupien enimmäisopiskelijamäärien muuttaminen ei vaikuta opintonsa jo aloittaneiden opiskelijoiden asemaan.

Koulutuksen järjestämisluvan tarkistamisen järjestäjäkohtaiset vaikutukset liittyvät ennen kaikkea ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjälle myönnettävän rahoituksen enimmäismäärään. Koska rahoitus määräytyy enimmäismäärän alittuessa toteutuneen opiskelijamäärän perusteella, ja ehdotetun säännöksen mukaan järjestämisluvan enimmäismäärää voitaisiin alentaa enintään vuoden 2015 toteutuneen opiskelijamäärän suuruiseksi, vaikutukset järjestäjäkohtaisen rahoituksen todelliseen enimmäismäärään ja tältä osin myös koulutuksen järjestäjän taloudelliseen asemaan, jäävät kuitenkin vähäisiksi. Järjestäjien tasapuolinen kohtelu liittyy ennen kaikkea tulevien, vuodelle 2017 kohdennettujen säästöjen toteuttamiseen, jolloin tarkoituksena on mahdollistaa koulutuksen järjestäjille mahdollisimman suuri toimintavapaus toteuttaa säästö kunkin järjestäjän yksilölliseen tilanteeseen sopivalla tavalla kiinnittämällä säästettävä prosenttisosuus järjestämisluvan enimmäismäärään. Ilman enimmäisopiskelijamäärämuutoksia säästöjen järjestäjäkohtainen kohdentuminen leikkaisi rahoitusta enemmän koulutuksenjärjestäjiltä, joiden koulutustarjonnalle on todellista koulutustarpeeseen perustuvaa kysyntää, eikä niukkojen resurssien kohdentuminen koulutuksen järjestäjien välillä toteutuisi koulutusjärjestelmän kokonaisuuden näkökulmasta perustellulla tavalla.

Tutkintotoimikuntien rekisterinpito

Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998) ehdotetaan säädettäväksi, että Opetushallitus ylläpitäisi tutkintotoimikuntien käsittelemien näyttötutkinnon suorittamiseen liittyvien henkilötietojen osalta valtakunnallista näyttötutkintojen suoritusrekisteriä. Tutkintotoimikunnat siirtyisivät käyttämään lakisääteisten tehtäviensä hoidossa keskitettyä tietojärjestelmää.

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu ja henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslain säännös lailla henkilötietojen suojasta erikseen säätämisestä edellyttää lainsäätäjän säätävän tästä oikeudesta, mutta jättää sääntelyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkintaan. Lainsäätäjän harkintaa sitoo se, että henkilötietojen suojan kannalta tärkeitä sääntelykohteita ovat perustuslakivaliokunnan aiemman tulkintakäytännön mukaan ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekistereissä ja rekisteröidyn oikeusturva. Lisäksi lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla.

Ehdotetussa laissa määriteltäisiin tietolähteet, tietosisältö ja rekisterinpitoon liittyvien vastuiden jakautuminen. Opetushallitus ylläpitäisi rekisteriä tutkintotoimikunnan lukuun, mutta vastaisi niistä rekisterinpitäjän tehtävistä, jotka on määritelty ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 7 §:n 5 momentissa. Opetushallitus huolehtisi julkisuuslain edellyttämällä tavalla tietojärjestelmistä sekä siihen sisältyvien tietojen asianmukaisesta säilyttämisestä, saatavuudesta, käytettävyydestä, suojaamisesta sekä eheydestä, muuttumattomuudesta ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä. Opetushallitus vastaisi myös mahdollisista teknisistä käyttöyhteyksistä tietojen tallentamista, käsittelyä ja luovutusta varten. Tutkintotoimikunnat vastaisivat muista rekisterinpitäjänä niille kuuluvista tehtävistä kuten tietojen virheettömyydestä sekä tietojen luovuttamisen ja muun käsittelyn lainmukaisuudesta.

Henkilötietojen käsittely perustuisi ja tietojen käyttötarkoitus kytkeytyisi laissa tai sen nojalla säädettyyn tehtävään ja tietosisällöt rajautuvat henkilötietolaissa tarkoitetulla tavalla laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi tarpeellisiin tietoihin. Näyttötutkintosuorituksista rekisteriin tallennettaisiin tutkinnon suorittajan tunnistetietojen lisäksi tutkinnon järjestämiseen ja suorittamiseen liittyviä tarpeellisia tietoja, jotka saataisiin tutkinnon järjestäjiltä. Rekisteriin tallennettaisiin myös arvioijien nimitiedot sekä tiedot

niistä seikoista, jotka lain mukaan tutkintosuorituksen arvioijien osalta on otettava huomioon. Lisäksi tutkintotoimikunta tallentaisi rekisteriin suoritettuja näyttötutkintoja koskevat tiedot. Tietojen käsittelyssä noudatettaisiin lisäksi mitä henkilötietolaissa ja viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.

Laissa säädettäisiin erikseen myös tietojen säilytysajoista sekä luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla. Peruslakivaliokunta on aiemmin katsonut, ettei tietojen pysyvä säilyttäminen ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita. Tutkintosuorituksia koskevat tiedot säilytettäisiin rekisterissä pysyvästi. Näyttötutkinnon suorittamista koskevien tietoja pysyvä säilyttäminen Opetushallituksen ylläpitämässä rekisterissä on perusteltua kun otetaan huomioon, että ammatillisen tutkinnon suorittamista koskeva tieto on muuttumaton ja se saattaa olla edellytyksenä tietyssä ammatissa toimimiseen. Tutkinnon suorittajan oikeusturvan näkökulmasta on tärkeää, että tieto tutkinnon suorittamisesta säilyy pysyvästi esimerkiksi tilanteissa, joissa tutkinnosta sen suorittajalle annettu todistus katoaa tai tuhoutuu. Tietoa aiemmin suoritetuista tutkinnoista ja tutkinnon osista tarvitaan myös tunnustettaessa tutkinnon suorittajan osaamista uusien myöhempien tutkintosuoritusten yhteydessä. Tiedot tutkintotilaisuuden järjestelyistä, tutkintosuoritukseen kuuluvista työtehtävistä sekä tutkintosuorituksen arvioijista ja tutkintovastaavista säilytettäisiin enintään kaksi vuotta. Tietojen luovuttaminen rekisteriin ja rekisteristä tietoon oikeutetulle voitaisiin toteuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla, kunhan rekisterinpitäjä varmistuisi siitä, että tietojen suojauksesta huolehditaan asianmukaisesti.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 30 kohdan mukaan oppilashuoltoa ja oppilaan opetuksesta vapauttamista koskevat asiakirjat, oppilaan ja kokelaan koesuoritukset sekä sellaiset oppilaitoksen antamat todistukset ja muut asiakirjat, jotka sisältävät oppilaan henkilökohtaisten ominaisuuksien sanallista arviointia koskevia tietoja, ovat salassa pidettäviä. Näyttötutkinnoissa salassa pidettäviä tietoja voi sisältyä näyttötutkinnon järjestäjien ylläpitämiin arviointipöytäkirjoihin. Sen sijaan numeeriset arvioinnit ja todistukset ovat julkisia.

Ehdotettuun rekisteriin tallennettavat tiedot olisivat pääsäännön mukaan luonteeltaan julkisia, ja niitä voitaisiin tarvittaessa luovuttaa julkisuuslain 16 §:n 3 momentin perusteella. Eräissä tilanteessa tutkintotoimikunnalla voi kuitenkin laissa säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi olla välttämätöntä saada käyttöönsä myös edellä kuvattuja erityisesti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 30 kohdan perusteella salassa pidettäviä arviointitietoja. Lakiehdotuksen mukaan tutkintotoimikunnalla olisi oikeus saada näyttötutkinnon järjestäjältä salassa pidettäviä arviointitietoja. Salassa pidettävien tietojen saaminen säännöksen perusteella on kuitenkin rajattu tilanteisiin, joissa tietojen saaminen on toimikunnalle sen laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämätöntä. Salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta muutoin on säädetty julkisuuslain 7 luvussa.