**Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle**

Pyydettynä lausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain 9 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 35/2016 vp) esitän kunnioittaen seuraavaa:

Hallituksen esitystä on valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava lähinnä perustuslain 10 ja 16.2 §:n perusteella. Kontekstisyistä on kuitenkin ensin tarkasteltava ammatilliseen aikuiskoulutuslakiin sisältyvää näyttötutkintojärjestelmää.

1. Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain muuttaminen

1.1. Näyttötutkintojärjestelmä

Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettua lakia on viimeksi muutettu 1.8.2016 voimaan tulevalla lailla (1111/2015 – HE 307/2014 vp). Tuon uudistuksen tavoitteena on – hallituksen esityksen perustelujen mukaan (s. 7) – selkeyttää näyttötutkintojärjestelmän eri toimijoiden roolit ja tehtävät näyttötutkintojärjestelmän eri vaiheissa suunnittelusta toteutukseen sekä edelleen järjestelmän arviointiin ja sen kehittämiseen. Uudistus korostaa tutkintotoimikuntien tehtävää yhdenmukaisin perustein toimivina näyttötutkintojen laadunvalvojina. Muutos myös vahvistaa näyttötutkintojen arvioijien roolia tutkintosuoritusten arvioinnissa ja näin varmistaa näyttötutkintojen työelämälähtöisyyttä. Toisaalta pyrkimyksenä on turvata näyttötutkinnon suorittajien oikeusturvaa niissä tilanteissa, joissa tutkintosuorituksen arviointi ei ole toteutunut järjestelmän periaatteiden mukaisesti tai tutkinnon suorittaja ei koe saamaansa arviointia oikeudenmukaiseksi.

Tutkintotoimikunnat vastaavat laadunvarmistuksesta. Ne sopivat näyttötutkintojen järjestämisestä, antavat todistukset ja käsittelevät oikaisuvaatimukset. Tutkintotoimikuntien tehtävänä on varmistaa, että tutkintotilaisuudet järjestetään näyttötutkinnon järjestämissopimuksen ja -suunnitelman mukaisesti ja että tutkintotilaisuuksissa noudatetaan tutkinnon perusteita. Järjestämissopimus on tutkintotoimikuntaa ja näyttötutkinnon järjestäjää sitova asiakirja.

Näyttötutkinnon järjestäjänä voi toimia muitakin kuin viranomaisia. Arvioinnin toteuttavat yleensä työnantajia, työntekijöitä ja opetusalaa edustavat henkilöt. Näyttötutkinnon arvioinnissa on kyse tutkinnon suorittajan osaamisen arvioinnista, julkisen vallan käyttämisestä. Laillisuusvalvontakäytännössä on korostettu arvioinnin avoimuuden ja kontrolloitavuuden merkitystä, mitä osaltaan takaisi kolmikantainen arviointiryhmä (AOK 6.9.2013 OKV/1264/1/2011). Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 15a §:n 3 momentin (1111/2015) mukaan arvioijien esteellisyyteen sovelletaan, mitä hallintolain 27–29 §:ssä sää-

detään. Esteellisyysäännösten soveltaminen näyttötutkinnon arvioinnissa on tärkeä, mutta ei riittävä tae julkisen vallankäytön oikeellisuudesta. Perustuslain 124 §:n edellyttää, että annettaessa julkinen hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle ja niissä toimiville virkamiehille, huolehditaan muun ohella virkavastuun ulottamisesta julkista valtaa käyttäviin yksityisiin. Asianmukaista olisi, jos ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 15a §:n 3 momenttiin lisättäisiin lakia seuraavan kerran muutettaessa säännös siitä, että arvioijat toimivat virkavastuulla.

Huomattakoon, etteivät ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain säännökset näyttötutkintojärjestelmästä ole olleet missään vaiheessa perustuslakivaliokunnan lausunnon kohteena. Näyttötutkintojärjestelmä on merkittävä osa ammatillista koulutusjärjestelmää, sillä sen kautta tutkinnon suorittaa vuosittain noin 35.000 henkilöä.

## 1.2. Näyttötutkintorekisteri

Hallituksen nyt käsiteltävänä olevan esityksen keskeinen kysymys koskee keskitettyä valtakunnallista näyttötutkintojen suoritusrekisteriä. Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettua lakia ehdotetaan muutettavan niin, että Opetushallitus ylläpitäisi näyttötutkintojen tutkintotoimikunnille säädettyjen tehtävien hoitamiseksi keskitettyä näyttötutkintojen suoritusrekisteriä (7.5 §). Esitystä on arvioitava henkilötietojen suojan näkökulmasta.

Säännösehdotus (7.5 §) jättää hieman tulkinnanvaraa sen suhteen, mikä taho vastaa mistäkin osasta näyttötutkintorekisteriä. Opetushallitus vastaisi rekisterin teknisestä ylläpidosta ja tietojärjestelmän toimivuudesta, kun taas tutkintotoimikunnat vastaisivat tietojen virheettömyydestä ja tietojen käsittelyn lainmukaisuudesta. Tarkoituksena ilmeisesti on, että rekisterinpitäjänä on kukin tutkintotoimikunta omalta osaltaan. Rekisteröidyn on tarkastusoikeutta ja tiedon korjausvaatimusta koskevassa asiassa käännyttävä asianomaisen tutkintotoimikunnan puoleen. Mikäli virhe johtuisi teknisestä virheestä, Opetushallitus vastaisi järjestelmän korjauksesta. Vastuu tietojen suojaamisesta ja sen edellyttämistä toimista (käyttöoikeus- ja lokitiedot) sekä tietojen hävittämisestä kuuluisi Opetushallitukselle. Lakiesityksen 18a§:n 1 momentista ilmenee, että kukin näyttötutkinnon järjestäjä luovuttaa tarpeelliset näyttötutkinnon suorittamista koskevat tiedot, käytännössä ilmeisesti myös tallentaa tiedot suoraan tietojärjestelmään. Lakiteknisesti olisi ollut selkeintä, jos rekisterinpidon työnjaosta olisi säädetty yhdessä pykälässä.

Näyttötutkintorekisterin tietojen käyttämistä näyttötutkinnon järjestäjien oman toiminnan kehittämiseen ei varsinaisesti mainita rekisterin käyttötarkoituksena. Kun tutkintotoimikuntien erityisenä tehtävänä on varmistaa näyttötutkintojen laatu, voi tutkintotoimikunta tuottaa suoritetuista tutkinnoista ja niiden arvioinneista kehittämistyössä tarvittavia tietoaineistoja ja yhteenvetoja. Voimassa olevan lain 7a.2 §:n mukaan tutkintotoimikunnan tulee tuottaa opetushallintoviranomaisille niiden määräämät, säännöksessä yksilöidyt tiedot.

Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettuun lakiin sisällytettäisiin säännökset rekisterin tietolähteistä ja tietosisällöstä (18a §), tietojen säilytysajasta (18b §), salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta (18c §) sekä tiedonsiirrosta teknistä käyttöyhteyttä hyväksikäyttäen (18d §).

Rekisterin tietosisältöä koskevan säännösehdotuksen (18a §) mukaan rekisteriin tallennettaisiin tutkinnon suorittajaa ja suoritusta koskevat tiedot sekä arviointia ja arvioijaa koskevat tiedot. Näitä tietoja voidaan pitää näyttötutkintojärjestelmän toimivuudelle tarpeellisina tietoina ja tarvittavat tiedot on lakiesityksen 18a §:n 2 momentissa riittävästi yksilöity. Lakiesityksen 18a §:n 3 momentissa sallittaisiin myös muiden rekisterin käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisten tutkinnonsuorittajakohtaisten tietojen tallentaminen. Säännös on melko avoin, mutta toisaalta nämäkin tiedot on rajattu koskemaan näyttötutkintoja sekä tutkinnon suorittamistapaa ja järjestämistä.

Lakiesityksen 18b §:ssä ehdotetaan, että tutkintosuorituksia koskevat tiedot säilytetään rekisterissä pysyvästi. Opiskelijoiden oikeusturvan kannalta tutkintosuorituksia koskevien tietojen – ml. arvostelutiedot – säilyttäminen pysyvästi on perusteltua. Näyttötutkinnon järjestelyjä koskevat tiedot sen sijaan säilytettäisiin enintään kaksi vuotta. Laillisuusvalvonnan tarpeiden kannalta tietojen näitä tietoja saattaa olla paikallaan säilyttää mainitut kaksi vuotta.

Lakiesityksen 18c ja 18d §:ään ei liity huomautettavaa.

Lakiesityksestä ei ilmene, miten nykyisiin tutkintotoimikuntakohtaisiin rekistereihin sisältyvien tietojen kanssa aiotaan menetellä. Onko tarkoituksena tallentaa uuteen tietojärjestelmään sellaisia näyttötutkinnon suorittajia ja suorituksia koskevia tietoja, joita koskevat tutkintotodistuksen on jo annettu? Tarpeellisesta lienee ainakin sellaisten tietojen siirtäminen uuteen keskitettyyn rekisteriin, jotka koskevat keskeneräisiä näyttötutkintoja. *Nykyisten rekisteritietojen siirtämisestä uuteen rekisteriin olisi syytä ottaa maininta lain voimaantulosäännökseen.*

2. Ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain väliaikainen muuttaminen

Ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain 9 §:n muutosesitys osoittaisi opetus- ja kulttuuriministeriölle toimivallan muuttaa vuosina 2016 ja 2017 koulutuksen järjestäjän koulutustehtävän opiskelijamääriä, jos koulutuksen järjestäjä on toistuvasti tai ilman perusteltua syytä järjestänyt koulutusta järjestämisluvan mukaista määrää vähemmän.

Ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisluvan haltijan pitää lähtökohtaisesti voida luottaa lupaehtojen pysyvyyteen sellaista muutosta vastaan, joka ei perustu toimiluvan myöntämisen jälkeen sattuneeseen erityiseen syyhyn tai tapahtuneeseen yleisempään kehitykseen (PeVL 19/1998 vp). Tällaisen muutoksen on oltava olennainen verrattuna toimiluvan myöntämisen aikaan vallinneisiin oloihin.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan järjestämislupasäännökseen tehtävällä väliaikaisella muutoksella voitaisiin varmistaa ammatillisen peruskoulutuksen parempi alueellista tarvetta vastaava jakautuminen tilanteessa, jossa koulutuksen toteuttamiseen käytettävissä olevat resurssit niukentuvat olennaisesti. Ilman enimmäisopiskelijamäärämuutoksia säästöjen järjestäjäkohtainen kohdentuminen leikkaisi rahoitusta aiottua enemmän koulutuksenjärjestäjiltä, joiden koulutustarjonnalle on todellista koulutustarpeeseen perustuvaa kysyntää, eikä niukkojen resurssien optimaalinen allokointi koulutuksen järjestäjien välillä toteutuisi koulutusjärjestelmän kokonaisuuden näkökulmasta perustellulla tavalla.

Säännöksen tavoitetta ja muotoilua voidaan pitää perusteltuna opiskelijamäärien sopeutuksena niukkeneviin voimavaroihin. Opetus- ja kulttuuriministeriön harkintavaltaa rajoittavat toisaalta koulutuksen järjestäjän vuoden 2015 toteutunut opiskelijamäärä ja toisaalta koulutuksen monipuolisen alueellisen tarjonnan turvaamisen sekä koulutuksen järjestäjien tasapuolisen kohtelun vaatimus. Kun järjestämislupien enimmäisopiskelijamäärän muuttaminen ei vaikuttaisi opintonsa jo aloittaneiden opiskelijoiden asemaan ja kysymys on väliaikaisesta muutoksesta, ei lakiesitys kokonaisuutena arvioiden vaarantaisi ammatillisen koulutuksen saatavuutta koskevaa perusoikeutta (PL 16.2 §).

Joensuussa 2. toukokuuta 2016

Tarmo Miettinen
professori (emeritus)
Itä-Suomen yliopisto