Valiokunnan lausunto PeVL 18/2016 vp– HE 35/2016 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain 9 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain 9 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 35/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Virpi Korhonen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori (emeritus) Tarmo Miettinen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettua lakia sekä väliaikaisesti ammatillisesta peruskoulutuksesta annettua lakia.

Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettua lakia muutettaisiin siten, että Opetushallitus ylläpitäisi tutkintotoimikunnalle säädettyjen tehtävien hoitamiseksi tarpeellisista tiedoista näyttötutkintojen suoritusrekisteriä. Lisäksi kokeilua koskevia säännöksiä sovellettaisiin paitsi annettavaan valmistavaan koulutukseen myös suoritettavaan tutkintoon.

Ammatillisesta peruskoulutuksesta annettua lakia muutettaisiin siten, että vuosina 2016 ja 2017 ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupaa voitaisiin opiskelijamäärän osalta muuttaa myös ilman hakemusta niissä tilanteissa, joissa koulutuksen järjestäjä on toistuvasti tai ilman perusteltua syytä järjestänyt koulutusta järjestämisluvan enimmäismäärää vähemmän ja koulutuksen mo-

nipuolisen alueellisen tarjonnan turvaaminen tai koulutuksen järjestäjien tasapuolinen kohtelu valtion talousarvion rajoissa sitä edellyttää.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Ammatillisesta peruskoulutuksesta annettua lakia koskeva muutos olisi voimassa 31 päivään joulukuuta 2017.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä on tarkasteltu perustuslain yksi-tyiselämän suojaa koskevan 10 §:n, julkisuutta koskevan 12 §:n, sivistyksellisiä oikeuksia koskevan 16 §:n ja yliopistoja ja sekä muita opetuksen järjestäjiä koskevan 123 §:n kannalta. Lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana pyytää tarvittaessa esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Henkilötietojen suoja

Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (1. lakiehdotus) 7 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että Opetushallitus pitää tutkintotoimikunnan lukuun näyttötutkintojen suoritusrekisteriä. Lain 18 a §:ssä on säännökset rekisterin tietosisällöstä, 18 b §:ssä tietojen säilytysajasta, 18 c §:ssä salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta tutkintotoimikunnalle ja 18 d §:ssä tietojen siirtämisestä teknisen käyttöyhteyden avulla.

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (esim. PeVL 11/2016 vp, PeVL 21/2012 vp).

Tutkintosuorituksia koskevat tiedot säilytetään 1. lakiehdotuksen 18 b §:n mukaan rekisterissä pysyvästi. Tiedot tutkintotilaisuuden järjestelyistä, tutkintosuoritukseen kuuluvista työtehtävistä, tutkintosuorituksen arvioijista, tutkintovastaavista sekä muut tutkinnon suorittamistapaa tai järjestämistä koskevat tiedot säilytetään enintään kaksi vuotta.

Tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita (PeVL 54/2010 vp, PeVL 3/2009 vp). Tietojen pysyvä säilyttäminen on katsottu perustelluksi esimerkiksi silloin, kun tiedot ovat osin muuttumattomia tai hitaasti muuttuvia eikä niitä päivitetä pelkän ajan kulumisen vuoksi ja niiden pysyvä säilyttäminen on tarpeellista tehtävien hoitamiseksi (PeVL 54/2010 vp).

Näyttötutkinnon suorittamista koskevien tietojen pysyvää säilyttämistä perustellaan hallituksen esityksessä (s. 15) sillä, että ammatillisen tutkinnon suorittamista koskeva tieto on muuttumaton ja se saattaa olla edellytyksenä tietyssä ammatissa toimimiselle. Myös tutkinnon suorittajan oikeusturvan näkökulmasta on tärkeää, että tieto tutkinnon suorittamisesta säilyy pysyvästi esimerkiksi tilanteissa, joissa tutkinnosta sen suorittajalle annettu todistus katoaa tai tuhoutuu.

Ottaen huomioon pysyvästi säilytettävien tietojen luonne ja käyttötarkoitus perustuslakivaliokunta ei pidä tutkintosuorituksia koskevien tietojen pysyvää säilyttämistä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.

Rekisteriin tallennettavista tiedoista ehdotetaan säädettäväksi 18 a §:n 2 momentissa varsin täsmällisesti. Rekisteriin voidaan saman pykälän 3 momentin mukaan tallentaa myös muita rekisterin käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisia, tutkinnonsuorittajakohtaisia tietoja näyttötutkinnosta sekä tutkinnon suorittamistavasta ja järjestämisestä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että 18 a §:n 3 momentin säännöstä tallennettavista tiedoista olisi perusteltua täsmentää.

Koulutusvastuun muuttaminen

Ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain (2. lakiehdotus) 9 §:ää ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti niin, että siinä säädetään opetus- ja kulttuuriministeriön toimivallasta muuttaa koulutustehtävän opiskelijamäärää koskevia määräyksiä. Määräysten muuttamisen edellytyksenä on, että koulutuksen järjestäjä on toistuvasti tai ilman perusteltua syytä järjestänyt koulutusta järjestämisluvan mukaista määrää vähemmän ja että koulutuksen monipuolisen alueellisen tarjonnan turvaaminen tai koulutuksen järjestäjien tasapuolinen kohtelu valtion talousarvion rajoissa sitä edellyttää.

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 123 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan valtion ja kuntien järjestämän muun kuin yliopisto-opetuksen perusteista samoin kuin oikeudesta järjestää vastaavaa opetusta yksityisissä oppilaitoksissa säädetään lailla. Perustuslaissa on tällaisella sääntelyvarauksella perustuslain esitöiden mukaan (PeVM 10/1998 vp, s. 12/I) viitattu siihen, että varauksessa tarkoitettua asiaa koskevan sääntelyn yksityiskohtainen sisältö määräytyy perustuslain ja tavallisen lain muodostaman kokonaisuuden pohjalta. Perustuslain säännös jättää lainsäätäjälle harkintamarginaalia tällaisen koulutuksen luvanvaraisuuden sääntelyssä, eikä säännöksen tulkintakäytännössä ole katsottu opetuksen järjestämisen luvanvaraisuutta ongelmalliseksi (esim. PeVL 9/2013 vp ja PeVL 74/2002 vp). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on kuitenkin korostettu sidotun lupaharkinnan asianmukaisuutta ja toimiluvan peruuttamisen täsmällistä sääntelyä (ks. PeVL 9/2013 vp, PeVL 74/2002 vp).

Koulutuksen järjestämistä koskeva sääntely kytkeytyy olennaisesti myös perustuslain 16 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei toimiluvan pysyvyys nauti sellaisenaan suojaa lainsäätäjän toimia kohtaan. Lainsäätäjään mahdollisesti kohdistuvat rajoitukset voivat johtua perusoikeuksien suojasta. Toimiluvan haltijan olisi voitava kuitenkin luottaa lupaehtojen pysyvyyteen

niiden sellaista muuttamista vastaan, joka ei perustu toimiluvan myöntämisen jälkeen sattuneeseen erityiseen syyhyn tai tapahtuneeseen yleisempään kehitykseen (PeVL 9/2013 vp, PeVL 19/1998 vp).

Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa kyse ei ole toimiluvan peruuttamisesta tai muuttamisesta kokonaisuudessaan. Opetus- ja kulttuuriministeriön toimivalta rajautuu opiskelijamääriä koskevien määräysten muuttamiseen. Säännöksen mukaan opiskelijamäärää voidaan vähentää enintään vastaamaan vuoden 2015 toteutunutta opiskelijamäärää. Hallituksen esityksessä (s. 10) arvioidaan, ettei opiskelijoiden enimmäismäärän sanotunlainen vähentäminen käytännössä juuri vaikuta koulutuksen järjestäjän rahoituksen todelliseen enimmäismäärään.

Ehdotetulla sääntelyllä pyritään varmistamaan, että käytettävissä olevat ammatillisen koulutuksen taloudelliset resurssit kohdennetaan mahdollisimman tarkasti vastaamaan alueellista ja alakohtaista koulutustarvetta, ja näin turvaamaan perustuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla koulutuksen saatavuutta kysyntää vastaavasti. Perustuslakivaliokunta pitää sääntelyn tarkoitusta hyväksyttävänä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimivaltaa lupien muuttamisessa on laissa rajattu edellytyksellä siitä, että muutoksia väliaikaisen säännöksen perusteella voidaan tehdä vain silloin, kun koulutuksen monipuolisen alueellisen tarjonnan turvaaminen tai koulutuksen järjestäjien tasapuolinen kohtelu valtion talousarvion rajoissa sitä edellyttää. Perustuslakivaliokunnan mielestä ministeriön harkintavalta on säännöksessä oikeudellisesti sidottu asianmukaisesti. Ottaen huomioon senkin, että nyt ehdotettu muutos on määräaikainen, sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 16 tai 123 §:n kannalta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 10.5.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Leena Meri ps

Valiokunnan lausunto PeVL 18/2016 vp

jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala