

Tuomas Ojanen

12.11.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 127/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, lukiolain ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta

Arvion rajaous ja lähtökohdat

1. Kuulemispyynnössä on todettu, että esityksessä ehdotettavat lakiehdotukset sisältävät sääntelyä erottamisesta ja opiskelusta pidättämisestä. Esimerkiksi 2. lakiehdotuksen 93 §:ssä säädetään menettelystä opiskeluoikeuden peruuttamista ja palauttamista koskevassa asiassa ja kurinpitoasiassa.
2. Asianomaiseen pykäläehdotukseen ehdotetaan lisättäväksi rehtorin toimivaltaa koskeva rajaous. Lain voimassa olevan 85 §:n 2 momentin mukaan opiskelija voidaan erottaa oppilaitoksesta määräajaksi, enintään yhdeksi vuodeksi. Oppivelvollisuuslaissa tarkoitettu oppivelvollinen voidaan kuitenkin erottaa enintään kolmeksi kuukaudeksi. Ehdotuksen mukaan rehtorin ei olisi mahdollista päättää oppivelvollisuuslaissa tarkoitetun oppivelvollisen määräaikaisesta erottamisesta. Tässä tarkoitettaisiin määräaikaista erottamista oppilaitoksesta. Rehtorin olisi siten mahdollista päättää edelleen asuntolasta erottamisesta, jos koulutuksen järjestäjä niin päättää. Ammatillisessa koulutuksessa olevan oppivelvollisen määräaikaisesta erottamisesta päättäisi aina koulutuksen järjestäjän asettama monijäseninen toimielin. Päätöksen tekemistä oppivelvollisen määräaikaisesta erottamisesta ei olisi perusteltua delegoida yksin rehtorin päätettäväksi, koska määräaikainen erottaminen vaikuttaa merkittävästi oppivelvollisuuden suorittamiseen ja siihen, miten oppivelvollisuuden suorittaminen turvataan erottamisen aikana. Asian käsittely monijäsenisessä toimielimessä varmistaisi oppivelvollisen oikeusturvan toteutumisen ja tukisi oppivelvollisuuden suorittamista. Sääntely vastaisi esityksen mukaan, mitä perusopetuslain 36 a §:n 7 momentissa on säädetty perusopetuksessa olevan oppilaan määräaikaisesta erottamisesta päättämisestä.
3. Arviotani on pyydetty yksinomaan edellä selostetun säännösehdotuksen suhteesta perustuslain 124 §:ään, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.
4. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa jaksossa 11 tai muuallakaan esityksessä ei havaitakseni ole lainkaan tarkastelua edellä selostetusta opiskeluoikeuden peruuttamis- ja palauttamis- sekä kurinpitösääntelystä sääntelystä perustuslain 124 §:n kannalta.

5. Esitys ei edes anna perusinformaatiota siitä perustuslain 124 §:n kannalta keskeisestä ”esikysymyksestä”, missä määrin jokin muu taho kuin viranomainen voi päättää opiskeluoikeuden peruuttamisesta ja palauttamisesta sekä kurinpitoseuraamuksista 2 lakiehdotuksen 93 §:n mukaisesti.
6. Perustuslain 123 §:n 2 momentin mukaan mukaan valtion ja kuntien järjestämän muun opetuksen perusteista samoin kuin oikeudesta järjestää vastaavaa opetusta yksityisissä oppilaitoksissa säädetään lailla. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp, s. 178/I) mukaan säännöksellä on läheinen yhteys maksutonta perusopetusta ja muun opetuksen saatavuutta koskeviin perusoikeussäännöksiin (16 §:n 1 ja 2 mom.). Perustuslain 123 §:n 2 momentin säännös ilmaisee myös sen periaatteellisen lähtökohdan, että siinä tarkoitettua opetusta voidaan järjestää myös yksityisesti ylläpidetyissä oppilaitoksissa (HE 1/1998 vp, s. 178/II).
7. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) 22 §:n 1 momentin mukaan ammatillisten tutkintojen ja koulutuksen järjestäminen edellyttää opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämää tutkintojen ja koulutuksen järjestämislupaa (*järjestämislupa*). Järjestämislupa voidaan myöntää hakemuksesta kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle. Lain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä HE 39/2017 vp myös ilmenee, että esimerkiksi vuonna 2017 ammatillisen koulutuksen järjestämisluvan saaneita koulutuksen järjestäjiä oli yhteensä 165, joista yksityisiä oli 120. Koska on täysi syy olettaa, että yksityisten koulutuksen järjestäjiä on edelleen ja jatkossakin, 2. lakiehdotuksen 93 §:n säännös menettelystä opiskeluoikeuden peruuttamista ja palauttamista koskevassa asiassa ja kurinpitoasiassa koskee näin ollen myös muita kuin viranomaisia, joita käytännössä taas ovat valtion, kuntien ja kuntayhtymien lukuun laskettavat tahot. Tästä taas seuraa, että perustuslain 124 § voi sinällään tulla sovellettavaksi.
8. Ammatillisesta koulutuksesta annettu laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 22/2017 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei tuolloin käsitelty ehdotettua sääntelyä nimenomaisesti perustuslain 124 §:n kannalta, vaikka lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 39/2017 vp oli muun ohella arvioitu ehdotettua sääntelyä myös perustuslain 124 §:n kannalta. Esityksen säätämisyjärjestysjaksossa muun muassa katsottiin, että ammatillisen koulutuksen järjestämiseen liittyvät julkiset hallintotehtävät annetaan koulutuksen järjestäjille lain nojalla järjestämisluvalla, ja että ammatillisen koulutuksen järjestämisessä on kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisesta hallintotehtävästä. Lisäksi säätämisyjärjestysjaksossa on tarkasteltu muun muassa kurinpitorangaistuksia ottaen tällöin huomioon perustuslakivaliokunnan aiempaa lausuntokäytäntöä (ks. esim. PeVL 12/2006 vp). Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on päädytty kantaan, jonka mukaan esitykseen sisältyvät lakiehdotukset eivät olleet ristiriidassa perustuslain kanssa, joten ne voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.
9. Koska laki ammatillisesta koulutuksesta ja muut vastaavat lait on aikoinaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, voidaan lähteä siitä, että perustuslakivaliokunta on pitänyt voimassa olevien lakien säännöksiä opiskeluoikeuden peruuttamisesta ja palauttamisesta ja kurinpitoasioista perustuslain 124 §:n mukaisena, vaikka perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL

- 22/2017 vp ei siis nimenomaisesti arvioitu tuolloin ehdotettua sääntelyä perustuslain 124 §:n kannalta.
10. Oikeustila on kuitenkin nähdäkseni merkittävästi muuttunut vuoden 2017 vp jälkeen ennen muuta siitä myös nyt arvioitavan hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetusta syystä, että oppivelvollisuuslaki (1214/2020) tuli voimaan 1.8.2021.
 11. Perustuslakivaliokunta on oppivelvollisuuslakia koskevassa lausunnossaan linjannut, että koulutukset, joissa oppilas suorittaa oppivelvollisuuttaan, kuuluvat perusoikeuden näkökulmasta perustuslain 16 §:n 1 momentin alaan ja siten perusoikeuteen saada maksutonta perusopetusta (PeVL 43/2020 vp, s. 3). Lisäksi nyt ehdotettua sääntelyä perustuslain 124 §:n kannalta arvioitaessa tulee huomioida, että jatkossa oppivelvollisuutta voi suorittaa muun muassa lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa, ja että kaikki ehdotetun sääntelyn mukaisiin koulutuksiin osallistuvat eivät ole oppivelvollisuuden piirissä, jolloin ehdotuksia tulee arvioida myös perustuslain 16 §:n 2 momentin pohjalta. Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Samassa momentissa todetaan myös, että oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Pykälän 2 momentin 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.
 12. Nyt arvioitavan esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tuodaan esiin myös se perustuslain 124 §:n mukaisen arvion kannalta merkityksellinen seikka, että oppivelvollisuuskoulutuksissa opetuksesta erottaminen tarkoittaa perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaisen perusoikeuden jonkinasteista rajoittamista. Juuri tämän vuoksi ehdotetaan edellä selostetulla tavalla ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin lisättäväksi rehtorin toimivaltaa koskeva raja. Oppivelvollisten kohdalla oppivelvollisen määräaikaisesta erottamisesta päättäisi aina koulutuksen järjestäjän asettama monijäseninen toimielin. Päätöksen tekemistä oppivelvollisen määräaikaisesta erottamisesta ei olisi jatkossa mahdollista delegoida yksin rehtorin päätettäväksi, koska määräaikainen erottaminen vaikuttaa merkittävästi oppivelvollisuuden suorittamiseen, ja perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaiseen oikeuteen saada maksutonta perusopetusta.

Arvio

13. Perustuslain 124 §:n kannalta keskeisenä kysymyksenä on nähdäkseni nyt se, sisältyykö 2 lakiehdotuksen 93 §:n mukaiseen sääntelyyn merkittävää julkisen vallan käyttöä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla siltä osin kuin opiskeluoikeuden peruuttamisesta ja palauttamisesta, määräaikaisesta erottamisesta, asuntolasta erottamisesta sekä opiskeluoikeuden pidättämisestä päättäisi yksityisen koulutuksen järjestäjän, kuten säätiön, asettama monijäseninen toimielin. (Ehdotetun sääntelyn mukaan rehtori ei voi päättää oppivelvollisuuslaissa tarkoitetun oppivelvollisen määräaikaisesta erottamisesta).
14. Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille. Merkittävää julkisen vallan käyttämistä on esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai

- puuttua muuten merkittävästi yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. esim. PeVL 62/2010 vp, s. 6/I ja PeVL 28/2001 vp, s. 5/II.)
15. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan vain viranomaiselle voidaan antaa toimivalta päättää avustuksen takaisinperinnästä. (PeVL 45/2006 vp). Samoin kotirauhan piiriin kohdistuvat tarkastusvaltuudet merkitsevät oikeutta puuttua merkittävällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan, eikä tällaista valtuutta voida näin ollen antaa yksityiselle. Estettä ei ole kuitenkaan sille, että säädetään viranomaiskoneiston ulkopuolelta nimetyn henkilön oikeudesta avustaa valvojaa kotirauhan piiriin ulottuvien toimenpiteiden suorittamisessa. (PeVL 44/2016 vp ja siinä viitattu lausuntokäytäntö, ks. myös PeVL 50/2017 vp).
 16. Perustuslakivaliokunta on niin ikään pitänyt selvänä, että järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät vartijoiden ja järjestyksenvalkojien tehtävät ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen tähtääviä palveluja saatetaan valiokunnan mukaan sinänsä tarvita täydentämään poliisin ja muiden viranomaisten toimintaa. Valiokunta on toisaalta painottanut, että vastuun yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta tulee kuulua poliisille ja muille viranomaisille, minkä vuoksi vartioimisliikkeiden palveluksessa olevien järjestyksenvalkojien ja vartijoiden osuuden pitää jäädä vain avustavaksi ja täydentäväksi (Ks. PeVL 20/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 28/2001 vp, s. 5/I. Ks. myös esim. PeVL 72/2018 vp, PeVL 22/2014 vp, PeVL 13/2010 vp, PeVL 10/2006 vp).
 17. Nähdäkseni on selvää, ottaen huomioon myös esityksen säätämisperusteluissa opiskelu-oikeuden peruuttamisesta ja palauttamisesta, määräajaisesta erottamisesta, asuntolasta erottamisesta sekä opiskelu-oikeuden pidättämisestä esitetty, että 2 lakiehdotuksen 93 §:n sääntelyssä on vähintäänkin kysymys julkisen vallan käytöstä.
 18. Tätä arviota puoltaa myös viime kuussa annettu korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO 2021:139, jossa oli kysymys ammatillisen oppilaitoksen monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jolla perustutkinto-opiskelija oli erotettu oppilaitoksesta määräajaksi. Hallinto-oikeus oli kumonnut oppilaitoksen päätöksen, jonka takia oppilaitos haki muutosta hallinto-oikeuden päätökseen. Vuosikirjaratkaisussaan korkein hallinto-oikeus hylkäsi oppilaitoksen valituksen. Päätöksessään korkein hallinto-oikeus muun ohella toteaa, että ”että opiskelijan erottaminen määräajaksi on luonteeltaan kurinpitoseuraamus, joka voidaan perustuslain 2 §:n 3 momentista johtuvista syistä määrätä vain laissa tarkoin säädellyissä tilanteissa, koska seuraamuksen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Kurinpitoseuraamus kohdistuu lisäksi perustuslain 16 §:n 2 momentissa turvattuun oikeuteen saada myös muuta kuin perusopetusta.” (kursivointi – TO)
 19. Nähdäkseni 2 lakiehdotuksen 93 § merkitsee kuitenkin nimenomaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Perustelen kantaani yhtäältä perustuslakivaliokunnan edellä selostetulla lausuntokäytännöllä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävän julkisen vallan käytöstä. Toisaalta viittaan perusteluna siihen, että oppivelvollisuuslain voimaantulon jälkeen opiskelu-oikeuden peruuttamisesta ja palauttamisesta, määräajaisesta erottamisesta, asuntolasta erottamisesta sekä opiskelu-oikeuden pidättämisestä

päätäminen koulutuksen järjestäjän asettaman monijäsenisen toimielimen toimesta on, siltä osin kuin päätös koskee oppivelvollisuuslaissa tarkoitettua oppivelvollista, merkityksellistä nimenomaan perustuslain 16 §:n 1 momentin kannalta. Kysymys on perusteiltaan siitä, että opiskeluoikeuden peruuttaminen ja määräaikainen erottaminen rajoittavat perustuslain 16 §:n 1 momentissa turvattua perusoikeutta.

20. Koska 2. lakiehdotuksen 93 § merkitsee perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle, perustuslain 124 §:stä johtuu, ettei 2 lakiehdotuksen 93 §:ää voi ehdotetussa muodossaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.
21. Siltä osin kuin kysymys on oppivelvollisuuslaissa tarkoitetun oppivelvollisen opiskeluoikeuden peruuttamisesta ja palauttamisesta, määräaikaisesta erottamisesta, asuntolasta erottamisesta sekä opiskeluoikeuden pidättämisestä siitä tulisi siis päättää viranomaisen toimesta. Nähdäkseni yksityisen koulutuksen järjestäjän asettama monijäseninen toimielin voi sinänsä valmistella tällaisen päätöksen, mutta varsinainen päätös tulisi siis kuitenkin tehdä viranomaisen toimesta perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä.