



EDUSKUNTA

VALIOKUNNAT

ASIAKIRJAVIHKO

HE 31/2005 vp

PeVL 18/2005 vp

PeV

DIAARIOTE

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA **HE**

31/2005 vp

laiksi ylioppilastutkinnon järjestämisestä

Saapunut: Lausuntoa varten

Mietintövk: SiV

Lähettäjä: Täysistunto **Lähetyspvm:** 19.04.2005 **Tilakoodi:**

Saapumi 20.04.2005

spvm: Käsittely päättynyt

Lopputoimi: PeVL 18/2005 vp

Lopputöin», pvm s 19.05.2005

19.05.2005	Lausunto lähetetty SiV	PeVL 18/2005 vp
	Valmistunut yksityiskohtainen käsittely	
19.05.2005	<i>Jatkettu I käsittely</i>	PeVL 18/2005 vp
19.05.2005	Yleiskeskustelu Asiantuntijakuulemisen päättäminen <i>Jatkettu I käsittely</i>	
19.05.2005	Asiantuntijoiden kuuleminen -professori	lausuntoluonnos
03.05.2005	Pentti Arajärvi (K)	
03.05.2005	Asiantuntijoiden kuuleminen - hallitusneuvos Ulla Taskinen	
	opetusministeriö -professori Mikael Hiden (K) -professori Veli-Pekka Viljanen	
27.04.2005	<i>I käsittely</i> (K) Ilm. vkaan saapuneeksi (lausunto) Saap. lausuntoa varten	
21.04.2005		

HE 31/2005 vp
PeVP 34/2005 vp/A

Mikael Hiden

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 27.4.2005 KELLO 10 HE
31/05 vp laiksi ylioppilastutkinnon järjestämisestä

Lakiehdotuksen periaatteellisesti keskeisenä tarkoituksena on järjestää lain tasolla yhtenäisesti eräitä sellaisia ylioppilastutkintoon liittyviä kysymyksiä, jotka yksilön oikeuksia koskevan sisältönsä vuoksi edellyttävät laissa säätelyä, mutta joista tähän asti on säädetty vain lakia alemmalla tasolla. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt tässä esillä olevan kaltaisiin kysymyksiin huomiota lukiolain 18 §:n muuttamista koskeneissa lausunnoissaan pevl 58/01 vp ja pevl 12/04 vp. Lakiehdotuksen tavoitteet ovat perustuslain kannalta luonnollisesti hyvin suotavia. Esityksen perusteluissa ei ole otettu

_____ l. *,,, „uj„*..i.„— in _____ „*„„„„„ „„u*„ _____ , — EUJ»*..I _____
cismiiliscsu ldiivotui namaa cnuuiurocu ja pci usiusiam suuiccccn. J „HUULUR.OCCU CI

nähdäkseni kuitenkin sisälly mitään merkittäviä ongelmia perustuslain kannalta. Mainitsen tähän nähdessä seuraavassa vain pari kohtaa, joissa voisi vielä olla aihetta harkita kirjoittamistavan tarkentamista.

4 § . Säännös koskee edellytyksiä osallistua kokeisiin. Säännöksen 2 momentin mukaan rehtorin päätöksellä voidaan tietyt edellytykset täyttävälle antaa oikeus osallistua kokeeseen. Kun kyseessä on yksilön kannalta merkittävä oikeus, tulisi oikeuden saamista koskevien edellytysten tulla laissa riittävän konkreettisesti säännellyiksi. Tältä kannalta voidaan kysyä, onko momentissa lausuttu edellytys "erityisestä syystä" riittävän tarkka, vai pitäisikö säännöstekstissäkin olla kyseeseen tulevista syistä jotakin ohjausta (kuten nyt on hieman tehty momentin perusteluissa, s. 7 - 8).

5 §. Säännös koskee ilmoittautumista kokeisiin. Säännöksen 3 momentin alun mukaan ylioppilastutkintolautakunta voi hakemuksesta erityisen painavasta syystä mitätöidä kokeeseen tehdyn sitovan ilmoittautumisen. Asialla on tuskin käytännön merkitystä, mutta periaatteessa voidaan pitää

asiallisena , että jos viranomaisen toimenpide laissa sidotaan asiassa tehtyyn hakemukseen, laissa myös osoitetaan, kenen hakemuksesta on tai voi olla kysymys.

6 §. Säännös koskee ylioppilastutkinnon suorittamista. Säännöksen 3 momentin mukaan tutkinto tulee pääsääntönä suoritetuksi, kun pakolliset aineet on hyväksytysti suoritettu. Tämän lisäksi tutkinto tulee suoritetuksi pakollisessa kokeessa annetun hylätyn arvosanan estämättä, jos arvosana "ei ylioppilastutkintolautakunnan vahvistamien perusteiden mukaan estä " tutkintotodistuksen antamista. Säännös ei millään tavoin osoita, minkä laatuista tällaiset "perusteet" voisivat olla. Niiden mahdollisesta laadusta ei sanota mitään myöskään perusteluissa. Se seikka, että säännökset vastaavat voimassa olevia säännöksiä ja määräyksiä (perustelut s. 9), ei tässä paljoa valaise. Minusta olisi asianmukaista, että laissa olisi edes jotakin tietoa siitä, missä tarkoituksessa ja missä puitteissa tällaisia perusteita voitaisiin vahvistaa.

HE 31/2005 LAIKSI YLIOPIILASTUTKINNON JÄRJESTÄMISES- TÄ

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 27.4.2005

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aikaisemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että ylioppilastutkintoa koskeva sääntely on lähes kokonaisuudessaan lakia alemmanasteisten säädösten varassa. Valiokunnan mukaan nykyinen ylioppilastutkintoasetus sisältää säännöksiä myös sellaisista opiskelijan oikeusaseman ja oikeusturvan kannalta keskeisistä seikoista, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla. Valiokunnan mukaan esimerkiksi asetuksella säädettyä muutoksenhakukieltoa ei voida perustuslain 21 §:n 1 momentin ja 107 §:n takia soveltaa silloin, kun ylioppilastutkintolautakunnan päätös koskee oppilaan oikeutta ja velvollisuutta (ks. PeVL 58/2001 vp, s. 3 ja PeVL 12/2004 vp, s. 3).

Hallituksen esityksen sisältämä lakiehdotus nostaa ylioppilastutkinnon järjestämistä koskevan sääntelyn merkittäviltä osin lain tasolle. Tältä osin ehdotus poistaa merkittävässä määrin nykyiseen oikeustilaan liittyviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Lakiehdotukseen sisältyy eräitä valtuussäännöksiä, joiden perusteella niissä tarkoitetuista asioista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella. Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tietyssä tilanteessa mahdollisuudesta vaihtaa kokeen vaatavuustasoa. Asetuksenantovaltuus on kiinnitetty perustuslain 80 §:n näkökulmasta riittävän täsmällisesti tilanteeseen, jossa pakollisesta kokeesta on annettu hylätty arvosana. Lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään poikkeuksellisesti mahdollisuudesta suorittaa tutkinto laissa tarkoitettua pitemmän ajan kuluessa. Laissa on kuitenkin selkeästi rajattu poikkeusmahdollisuus kokeen hylkäys- tai keskeytymistilanteeseen, joten asetuksenantovaltuus on tältä osin niin ikään perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta riittävän täsmällinen. Lakiehdotuksen 8 §:n mukaan kokeista annettavista arvosanoista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Kyse on tyypillisesti sen kaltaisesta kokeiden käytännön järjestelyihin liittyvästä kysymyksestä, jolla ei ole itsenäistä yksilön oikeuksien perusteisiin ulottuvaa merkitystä ja joka siten voidaan osoittaa valtioneuvoston asetuksella säädettäväksi. Lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentin ja 14 §:n 3 momentin asetuksenantovaltuudet koskevat todistuksen antamiseen liittyviä säännöksiä, joilla ei myöskään ole itsenäistä yksilön oikeuksien perusteisiin liittyvää merkitystä.

Edellä olevaan viitaten katson, ettei ehdotuksessa ole valittuun säätämistasoon liittyviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Lakiehdotuksen 13 §:ssä on säädetty oikeudesta hakea muutosta ylioppilastutkintolautakunnan päätökseen ja 15 §:ssä oikeudesta hakea muutosta rehtorin päätökseen. Lakiehdotuksen 13 §:n 2 momentin mukaan ylioppilastutkintolautakunnan koesuorituksen arvostelua koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Valituskielto on ulotettu myös 14 §:n tarkoittaman tarkistusarvostelun tulokseen.

Ylioppilaskokeen arvostelulla on sinänsä huomattava merkitys arvostelun kohteena olevan yksilön kannalta. Tämä liittyy muun muassa siihen, että ylioppilastutkinnon suorittaminen tuottaa lukiolain 18 §:n mukaan yleisen jatko-opintokelpoisuuden korkeakouluihin. Arvostelulla on siten tärkeä merkitys yksilön myöhempien koulutusmahdollisuuksien näkökulmasta. Vertailun vuoksi voidaan mainita, että perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut, että perustuslain 21 §:n 1 momentin säännöstä vastannut hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin säännös jokaisen oikeudesta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi edellytti, että yliopistolain sisältämän valituskiellon piiristä poistettiin opiskelijaksi ottamista koskevat päätökset (ks. Pe VL 3/1997 vp). Toisaalta valtiosääntöoikeudellista estettä ei kuitenkaan ole ollut valituskiellolle opintosuorituksen arvostelua koskevaan oikaisumenettelyssä tehtyyn päätökseen (ks. yliopistolain 35 § 2 mom.).

Ylioppilaskokeeseen osallistuvan oikeusturvan kannalta on olennaista, että laissa on nimenomaan ehdotettu säädettäväksi oikeudesta saada arvosteltu koesuoritus tarkistusarviointiin, jonka suorittavat aikaisempaan arvosteluun osallistumattomat arvostelijat. Kun otetaan huomioon, minkä luonteisesta toimenpiteestä ylioppilaskokeen arvostelussa on kysymys, voidaan tämänkaltaista oikeusturvajärjestelyä pitää luontevampana kuin arvostelua koskevan päätöksen saattamista tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kun lisäksi otetaan huomioon, että ylioppilastutkinto voidaan suorittaa useampana tutkintokertana, mikä sisältää mahdollisuuden uusialkuisiin hylätyille kokeille (ks. lakiehdotuksen 7 §), voidaan katsoa, ettei yksilön oikeusturvan tarve tässä tapauksessa ehdottomasti edellytä muutoksenhakumahdollisuutta tuomioistuimeen. Edellä olevin perustein - erityisesti ottaen huomioon koe-arvostelun asiallinen luonne - en pidä ehdotettua muutoksenhakukielloa ongelmallisena perustuslain 21 §:n kannalta.

Lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentissa säädetään oikeudesta hakea muutosta rehtorin päätökseen, jolla tämä on "5 §:n 1 momentissa tarkoitetun ilmoittautumisen yhteydessä evännyt osallistumisoikeuden ylioppilastutkintoon tai siihen kuuluvaan kokeeseen tai erillisenä suoritettavaan kokeeseen". Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentissa ei kuitenkaan mainita mitään rehtorin toimivallasta evätä osallistumisoikeus kokeeseen eikä myöskään sitä, että ilmoittautuminen edellyttäisi rehtorin hyväksymistä. Jos tällainen oikeus halutaan rehtorille

antaa, tulisi siitä säätää nimenomaan laissa. Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa säädetään oikeudesta rehtorin päätöksellä osallistua tietyissä tilanteissa kokeisiin. Lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin muutoksenhakuoikeus tulisi perustuslain 21 §:n 1 momentista johtuvista syistä ulottaa nimenomaan koskemaan tätä 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua rehtorin päätöstä.

Lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 31/2005 vp laiksi ylioppilastutkinnon järjestämisestä

Hallituksen esitys

Hallituksen esitys 31/2005 vp siirtää perustuslain 80 §:n edellyttämällä tavalla oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita lainsäädäntöön. Osa siirroista ei ole sellaisia, että asiasta olisi välttämätöntä säätää lailla.

Lakiehdotuksen 13 §:n 2 momentissa ehdotetaan kiellettäväksi muutoksenhaku ylioppilastutkinnon koesuorituksen arvosteluun ja tarkistusarvosteluun. Tätä perustellaan sillä, että arvostelu on rinnastettavissa opintosuorituksen arvosteluun ja opintosuoritusten arvostelusta valittaminen on yleensä kielletty. Tätä asiantilaa voidaan sinänsä pitää oikeana ja perusteltuna. Koesuorituksen arvostelua koskevasta päätöksestä valittamisen kieltäminen on mahdollista loukkaamatta perustuslain 21 §:n 1 momentissa mainittua mahdollisuutta saattaa oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös tuomioistuimeen tai muuhun lainkäyttöelimeen ainakaan, kun muutoksenhaku kielletään lailla.

Pidän sen sijaan kyseenalaisempänä sitä mahdollisuutta, että koko ylioppilastutkinnosta, ylioppilastutkintotodistuksen myöntämisestä koskevasta päätöksestä, ei voi hakea muutosta perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisesti. Ylioppilastutkintotodistus yhdessä lukion päättötodistuksen tai ammatillisen perustutkinnon suorittamista koskevan todistuksen kanssa antaa lakiehdotuksen 12 §:n ja lukiolain 18 §:n nojalla yleisen jatko-opintokelpoisuuden. Yleinen jatko-opintokelpoisuus on yksilön kannalta varsin perustavanlaatuinen oikeus, jota koskevasta päätöksestä ja jatko-opintokelpoisuuden epäämisestä tulisi voida valittaa perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisesti tuomioistuimeen tai muuhun riippumattomaan lainkäyttöelimeen. Lukiolain 18 §:n nojalla nimenomaan ylioppilastutkintotodistus on tässä suhteessa ratkaiseva, mutta tätä todistusta taas ei voi saada ilman lukion päättötodistusta tai todistusta ammatillisen perustutkinnon suorittamisesta. Näin ollen asianmukaista on järjestää muutoksenhakumahdollisuus, joka koskee näitä todistuksia yhdessä. Ensivaiheena voi olla oikaisumahdollisuus, jonka jälkeen luonteva muutoksenhakuelin on hallinto-oikeus.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 11) viitataan perusopetuksessa, lukiossa ja ammatillisessa koulutuksessa olevaan mahdollisuuteen eräissä tilanteissa pyytää arvioinnin oikaisua lääninhallitukselta. Nykyinen perusopetuslain 42 §:n 6 momentti ja lukiolain 34 §:n 6 momentti on kirjoitettu siten, että muutoksenhaku lääninhallituksen arvostelun oikaisua koskevasta päätöksestä ei ole kielletty. Sen sijaan ammatillisessa koulutuksessa muutoksenhakukielto on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 44 a §:ssä. Menettely on epä johdonmukainen ja perustunee hallituksen esityksen 205/2002 vp yhteydessä tapahtuneeseen erehdykseen.

Oppilaan- ja opiskelijan arvioinnin muutoksenhaku

Kokonaisuutena opiskelun yhteydessä annettavien todistusten muutoksenhaku olisi otettava tarkasteluun, jossa selvitettäisiin muutoksenhakumahdollisuudet oikeuksia luovien päätösten kannalta. Tällä hetkellä perusopetuksessa tilanne on sellainen, että todistuksista, luokalle jäämisestä ja päättötodistuksesta voi hakea rehtorilta uudelleenarviointia ja rehtorin päätöksestä lääninhallitukselta oikaisua. Aiemmin lääninhallituksen päätökseen ei voinut hakea muutosta, mutta tällaista muutoksenhakukieltoa ei nykyisessä lainsäädännössä ole. Yksilön oikeuksien turvaamisen kannalta voitaisiin poistaa todistuksia ja luokalle jäämistä koskevasta oikaisupäätöksestä muutoksenhaku, koska niissä on kyse opintosuorituksen arvioinnista, jota on pidettävä osana opetusta. Muutoksenhaku tulee jättää koskemaan päättötodistusta, joka luo jatko-opintokelpoisuuksia. Luokalle jättämistä koskeva oikaisumahdollisuus tulisi laajentaa koskemaan yleisesti luokalta siirtoa koskevaa päätöstä,

koska periaatteessa vanhempi saattaa ajatella lapsen edun vaativan luokalle jäämistä. Vanhempi saattaa jopa hakea sitä.

Lukiokoulutuksessa opiskelijan opintomenestystä koskevasta arvioinnista ja päättötodistuksesta voi vastaavasti pyytää uudelleenarviointia rehtorilta ja oikaisua lääninhallitukselta. Lääninhallituksen päätöksestä voi valittaa hallintovalituksella. Edistymistä koskevan arvioinnin oikaisusta ei ole välttämätöntä antaa mahdollisuutta valittaa ja lukion päättötodistuksesta valittaminen voitaisiin kytkeä edellä esitetyn mukaisesti yhteen ylioppilastutkintotodistuksesta valittamisen kanssa silloin, kun kyse on yleisen jatko-opintokelpoisuuden saavuttamisesta.

Ammatillisessa koulutuksessa on mahdollista vain uudelleenarvioinnin pyytäminen ja oikaisun vaatiminen lääninhallituksessa niin opinnoissa edistymisestä kuin tutkintotodistuksista. Tutkintotodistuksista tulisi järjestää muutoksenhakumahdollisuus, koska ne luovat niin jatko-opintokelpoisuuksia kuin antavat edellytyksiä työelämässä toimimiseen. Eräissä tapauksissa tutkintotodistukseen liittyy laillistaminen, pätevyyskirja tai lupakirja, joka antaa mahdollisuuksia toimia tietyissä ammateissa. Silloin, kun ammatillinen perustutkinto yhtyy ylioppilastodistukseen, pitäisi näistä yhdessä voida valittaa yleisen jatko-opintokelpoisuuden saavuttamisen johdosta. Ammatillisten näyttötutkintojen arvioinnin uusimisessa on lisäksi sellainen epä johdonmukaisuus, että ne arvostelee erityinen tutkintotoimikunta, jonka päätöksen uudelleenarvioinnista päättää kuitenkin rehtori ja oikaisun toimittamisesta hakemuksen perusteella lääninhallitus. Tutkinnon suorittaja ei kuitenkaan välttämättä ole edes oppilaitoksen opiskelija. Alkuperäisellä arvioinnin suorittajalla, tutkintotoimikunnalla ei ole roolia virheellisen päätöksen korjaamisessa tai sen arvioimisessa, onko virhe syntynyt.

Ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa opintosuoritusten arviointi on kokonaisuudessaan asianomaisten instituutioiden sisäistä. Ammattikorkeakoulututkinnot luovat kuitenkin jatko-opintokelpoisuuksia ja mahdollisuuksia toimia ammatissa ja elinkeinonharjoittajana samaan tapaan kuin ammatilliset tutkinnot, joten muutoksenhaku ammattikorkeakoulun antamista tutkintotodistuksista on perusteltua. Vastaavasti yliopistolliset perustutkinnot luovat virkakelpoisuuksia ja antavat eräitä muitakin oikeuksia, joten itse perustutkintotodistuksesta on perusteltua edellyttää valitusmahdollisuutta. Yliopistolliset jatkotutkinnot eivät yleensä luo enää mitään sellaisia tiedeyhteisön ulkopuolisia kelpoisuuksia tai muita oikeuksia, joilla olisi ratkaiseva merkitys yksilön oikeuksien arvioinnin kannalta. Näin ollen niitä koskevat arvostelut ja arvostelujen uusimiset voidaan jättää tiedeyhteisön sisäisiksi, kunhan arviointi tapahtuu hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti.

Yliopistojen tutkintotodistusten osalta voidaan vielä asettaa kysymys yliopiston itsehallinnosta (perustuslain 123 §:n 1 momentti) ja tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta (perustuslain 16 §:n 3 momentti). Ammattikorkeakoulujen itsehallinnosta säädetään tavallisella lailla eikä niissä anneta ylintä opetusta, joten niiden antamia todistuksia ei ole tarpeen arvioida perustuslain näitä säännöksiä vasten.

Perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaiset oikeudet ovat yksilön oikeuksia, kun taas yliopistojen hallinto on kollektiivinen oikeus, joka tukee tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta. Kyseessä on yksilön varsin tarkkarajainen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukainen oikeus muutoksenhakuun, jonka vastapainona on suhteellisen abstrakti tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus, jota tukee osittain hallinnon järjestämistä ja kollektiivia koskeva yliopiston autonomia. Pidän tällaisessa tilanteessa ensisijaisena jo oikeusturvasyistä toteuttaa perustuslain 21 §:n 1 momentin mukainen mahdollisuus asian saattamiseen tuomioistuimeen suhteessa tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen. Jatkotutkintojen osalta ei tämä ole samassa määrin välttämätöntä.

Loppuarvio

Pidän jatko-opintokelpoisuutta ja työelämässä syntyviä oikeuksia niin perustavanlaatuisina, ettei perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisen muutoksenhakumahdollisuuden rajoittaminen ole perusteltua.

Siksi esitän, että perustuslakivaliokunta joko edellyttää selvitettäväksi opintoja koskevan muutoksenhakujärjestelmän ja erityisesti tutkintotodistuksia koskevan muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuuden suhteen perustuslain 21 §:ään tai jo tässä vaiheessa edellyttää ylioppilastutkintotodistuksen myöntämisestä yhtyneenä lukion päättötodistukseen tai ammatilliseen perustutkinnon suorittamista koskevaan todistukseen mahdollisuutta muutoksenhaakuun johonkin tiettyyn hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Helsingissä 3 päivänä toukokuuta 2005

Pentti Arajärvi oikeustieteen
tohtori sosiaali oikeuden professori
(mvs)

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO /2005 vp**

**Hallituksen esitys laiksi ylioppilastutkinnon
järjestämisestä**

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

/. Eduskunta on 19 päivänä huhtikuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi ylioppilastutkinnon järjestämisestä (HE 31/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sivistysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustusvaliokunnan on annettava asiasta lausunto sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Ulla Taskinen, opetusministeriö
- professori Pentti Arajärvi
- professori Mikael Hiden
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

3 » Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ylioppilastutkinnon järjestämisestä. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on saattaa ylioppilastutkintoa koskeva sääntely säädöstasoltaan perustuslain mukaiseksi. Lakiehdotus sisältää säännöksiä ylioppilastutkinnon

HE 31/2005 vp
0.1

Versio

järjestämisestä, tutkinnon suorittamisesta sekä tutkintoon ja kokeisiin osallistuvien oikeusasemasta ja oikeusturvasta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2006.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska perustuslakivaliokunta on aiemmin ottanut kantaa ylioppilastutkintoa koskevan sääntelyn säädöstasoon, on hallitus kuitenkin pitänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä esityksestä suotavana.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT *Perustelut*

Asetuksenantovaltuudet

Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on nostaa ylioppilastutkinnon järjestämistä koskeva sääntely perustuslain vaatimusten mukaisesti lain tasolle (PeVL 58/2001 vp, s. 3/II ja PeVL 12/2004 vp, s. 3/II). Lakiehdotus sisältää useita valtuussäännöksiä, joiden nojalla ylioppilastutkinnon järjestämiseen ja tutkinnon suorittamiseen liittyvistä seikoista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan 6 §:n 2 momentin perusteella säätää mahdollisuudesta vaihtaa kokeen vaatavuustasoa. Valtuus on rajattu perustuslain 80 §:n näkökulmasta riittävän täsmällisesti tilanteisiin, joissa tutkinnon pakollisesta kokeesta on annettu hylätty arvosana. Lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentti sisältää valtuuden, jonka nojalla valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää mahdollisuudesta suorittaa tutkinto laissa säädettäväksi ehdotettua pitemmän ajan kuluessa. Valtuus on riittävän täsmällisesti rajattu momentissa mainittuihin hylkäämis- ja keskeytymistilanteisiin eikä siksi muodostu ongelmalliseksi perustuslain 80 §:n näkökulmasta. Kokeista annettavista arvosanoista säädetään 8 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella. Tällaisten käytännön järjestelyihin liittyvien seikkojen sääntely voidaan perustuslain 80 §:n estämättä osoittaa

asetuksenantajan tehtäväksi. Perustuslain kannalta ei ole huomautettavaa myöskään 12 §:n 2 momenttiin ja 14 §:n 3 momenttiin sisältyvistä valtuuksista, joiden nojalla valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää erinäisistä tutkintotodistuksiin ja niiden antamiseen liittyvistä teknisluonteisista yksityiskohdista.

Muutoksenhakuoikeus

Ylioppilastutkintolautakunnan päätös. Ylioppilastutkintolautakunnan päätökseen haetaan 13 §:n 1 momentin perusteella muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Koesuorituksen arvostelua koskevaan päätökseen ei kuitenkaan 13 §:n 2 momentin mukaan saa hakea muutosta.

Koesuorituksen arvostelulla on sinänsä tärkeä merkitys kokelaalle ennen muuta hänen myöhempien opiskelumahdollisuuksiensa kannalta. Siksi on oikeusturvan näkökulmasta tärkeää, että päätökseen koesuorituksen arvostelusta on lakiehdotuksen 14 §:n säännösten perusteella mahdollista hakea tarkastusarvostelua. Sitä toimittamaan on määrättävä arvostelijoita, jotka eivät ole aikaisemmin arvostelleet tarkastuksen kohteena olevaa suoritusta. Arvostelijoita tulee olla vähintään kaksi. Lisäksi on huomattava, että ylioppilastutkinto on lakiehdotuksen 7 §:n säännösten perusteella mahdollista suorittaa useampana tutkintokertana ja että sääntely sisältää mahdollisuuden uusialuettua koesuoritus. Näin ollen —ja kun vielä otetaan huomioon kokeen arvosteluun liittyvän päätöksenteon luonne — perustuslakivaliokunta ei pidä ehdotettua oikeusturvajärjestelyä ongelmallisena perustuslain 21 §:n säännösten kannalta (ks. PeVL 3/1997 vp, s. 3/1 sekä yliopistolain 33 § ja 35 §:n 2 mom.).

Rehtorin päätökset. Lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentissa säädetään muutoksenhausta rehtorin päätökseen evätä oikeus osallistua ylioppilastutkintoon tai siihen kuuluvaan kokeeseen taikka erillisenä suoritettavaan kokeeseen. Rehtorin päätökseen voidaan hakea oikaisua lääninhallitukselta, jonka päätöksestä haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksessa ei ole nimenomaista säännöstä rehtorin toimivallasta evätä kokelaan osallistumisoikeus. Lisäksi rehtorin toimivalta hyväksyä ilmoittautuminen käy ilmi lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentista vain välillisesti. Rehtorin näistä toimivaltuuksista on perustuslain 2 §:n 3 momentin takia syytä lisätä lakiin nimenomaiset säännökset.

Ylioppilastutkintoon kuuluvaan kokeeseen voi erityisestä syystä 4 §:n 2 momentin perusteella osallistua myös sellainen lukion oppimäärää suorittava, joka ei ole opiskellut pykälän 1 momentissa

tarkoitettuja oppimääriä mutta jolla muutoin voidaan katsoa olevan riittävät edellytykset kokeesta suoriutumiseen. Oikeudesta osallistua kokeeseen päättää lukion rehtori.

Ehdotettu säännös on muotoiltu rehtorin harkintavaltaan viittaavaksi ("kokeeseen voi osallistua") eikä henkilöllä siksi näytä olevan oikeutta osallistua kokeeseen. Toisaalta 4 §:n 2 momentti sisältää sellaisia — joskin väljiä — mainintoja kokeeseen osallistumisoikeuden edellytyksistä, jotka valiokunnan mielestä muodostavat riittävän täsmällisen perustan oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille perustuslain 21 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä (PeVL 12/1997 vp, s. I/II). Näin ollen kokeeseen osallistumisoikeutta hakeneella on perustuslain nojalla oikeus saada rehtorin päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Lakiehdotuksen 15 §:n 1 momenttia on kuitenkin syytä tarkistaa siten, että momentin mukainen oikeusturvajärjestely kattaa myös puheena olevan rehtorin päätöksen.

Ylioppilastutkintotodistuksen antaminen. Ylioppilastutkintotodistus annetaan 12 §:n 1 momentin perusteella kokelaalle, joka on suorittanut tutkinnon ja jolle annetaan lukion päättötodistus tai todistus ammatillisen perustutkinnon suorittamisesta. Ylioppilastutkintolautakunnan antaman todistuksen luovuttamisesta sen saamisen edellytykset täyttävälle kokelaalle päättää käytännössä lukion rehtori.

Ylioppilastutkintotodistuksen antaminen tai antamatta jättäminen on merkityksellistä henkilön oikeuksien kannalta, sillä ylioppilastutkinnon suorittaminen tuottaa yleisen jatko-opintokelpoisuuden korkeakouluihin. Oikeusturvasyistä on siksi tärkeää, ettei muutoksenhakuoikeutta rehtorin tähän päätökseen ole ehdotettu rajoitettavaksi ja että tutkintotodistuksen antamisen edellytyksenä olevaa päättöarviointia koskevat oikeusturvajärjestelyt lukiolain 34 §:n 6 momentissa ovat asianmukaiset. Ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetyt oikeusturvajärjestelyt kuitenkin poikkeavat — ennen muuta lain 44 a §:n 4 momentissa olevan valituskiellon takia — lukiolain vastaavasta sääntelystä. Valiokunta pitää edellä esitetyistä syistä tärkeänä, että myös ammatillista perustutkintoa suorittavalla on oikeus saada päättöarviointiaan koskeva asia hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Sääntelyä on tältä osin aiheellista tarkistaa nyt arvioitavana olevaa esitystä käsitellessä.

r
1^UUSUUU

Lausuntonaan perustusvaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä * päivänä toukokuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho/sd
jäsen. Leena Harkimo /kok
Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Irina Krohn /vihr

Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vas Outi
Ojala /vas Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk Markku
Rossi /kesk Simo Rundgren
/kesk Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk Ilkka
Taipale /sd Astrid Thors *lx*.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Sami Manninen
eduskuntasihtööri Marja Wallin.