

HALLINTOVALIOKUNTA**Lausunto 2/1997 vp****Hallituksen esitys 128/1996 vp***Sivistysvaliokunnalle*

Sivistysvaliokunta on pyytänyt 9 päivänä lokakuuta 1996 päivätyllä kirjeellään hallintovaliokuntaa antamaan lausuntonsa hallituksen esityksestä 128/1996 vp laeiksi peruskoululain, lukiolain, aikuislukiolain 21 ja 24 §:n, ammatillisista oppilaitoksista annetun lain 24 §:n sekä ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain 20 §:n muuttamisesta.

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuultavina hallitusneuvos Matti Lahtinen ja lainsäädäntöneuvos Arto Sulonen opetusministeriöstä, hallitusneuvos Aulikki Mentula sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Martti Simola oikeusministeriöstä, ylitarkastaja Jouni Lemola työministeriöstä, opetustoimenjohtaja Lauri Turja Helsingin kaupungin opetusvirastosta, työmarkkinalakimies Varpu Kulo Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta, lakimies Jukka Kauppala Opetusalan Ammattijärjestöstä, professori Olli Mäenpää ja professori Kari-Pekka Tiitinen. Lisäksi Vantaan kaupunki on antanut asiassa kirjallisen asiantuntijalausannon.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia peruskoululain, lukiolain, aikuislukiolain, ammatillisista oppilaitoksista annetun lain ja ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain viranhaltijain toimenhaltijoita koskeviin säännöksiin.

Esityksen mukaan kuntien ja kuntayhtymien sekä yksityisten oppilaitosten palveluksessa olevien peruskoulun, lukion ja aikuislukion rehtoreiden ja opettajien palvelussuhteen päättymistä koskevat ja eräät muut palvelussuhdetta koskevat erityissäännökset kumottaisiin koululainsäädännöstä. Mainittujen viran- ja toimenhaltijoiden ja tuntiopettajien palvelussuhteisiin ja niiden päättymiseen sovellettaisiin kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetun lain ja työsopimuslain säännöksiä. Myös ammatillisista

oppilaitoksista annettuun lakiin ja ammattikorkeakouluopinnoista annettuun lakiin otettaisiin viittaus kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annettuun lakiin.

Esitykseen sisältyvät lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun ne ovat hyväksytyt ja vahvistettu.

Valiokunnan kannanotot*1. Johdanto*

Kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetun lain (484/96) taustana on kuntalain (365/95) säätämiseen liittyvään hallintovaliokunnan mietintöön 18/1994 vp pohjautuva eduskunnan lausuma. Lausuma perustuu puolestaan perusoikeusuudistuksen ohella yleisiin virkamiesoikeudellisiin näkökohtiin.

Käsiteltävänä olevan esityksen johdannoksi on vielä syytä todeta, että palvelussuhdeturvallain valmistelussa (HE 44/1996 vp) oli noudatettu varsin pitkälle työsopimuslain (320/70) kirjoittamistapaa, vaikka kysymys oli virkasuhteen sääntelystä. Asianmukainen menettelytapa valiokunnan mielestä olisi ollut seurata uuden valtion virkamieslain (750/94) rakennetta ja kirjoittamistapaa senkin johdosta, että virkasuhde poikkeaa olennaisesti työsuhteesta ja julkisyhteisö työnantajana on erilainen kuin yksityiset työnantajat. Hallintovaliokunta katsoikin mietinnössään (HaVM 10/1996 vp), että kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvaa koskevan lainsäädännön tulkinnan tulee perustua kirjoittamistavataan huolimatta virkamiesoikeudellisiin perusteisiin ja näkökohtiin. Valiokunnan mietinnön pohjalta palvelussuhdeturvalakiehdotukseen tehtiin lisäksi eräitä nimenomaan kirjoittamistapaa ja lain sisältöä koskevia muutoksia lähtien uuden valtion virkamieslain näkökulmasta. Edelleen tässä yhteydessä on laajemminkin syytä

viitata palvelussuhdeturvalain oikeudellisen perustan osalta hallintovaliokunnan mietinnössä 10/1996 vp lausuttuun, jota täydentää valtion virkamieslain säätämiseen liittyvän mietinnön yleisten kannanottojen kohta 1.2. (Ha VM 5/1994 vp).

Palvelussuhdeturvalain valiokuntakäsittelyn aikana pohdittiin myös opetustoimen palvelussuhdeturvaa koskevien säännösten uudistamista samassa yhteydessä. Kiireellisen eduskuntakäsittelyn johdosta hankkeesta luovuttiin senkin vuoksi, ettei eduskunnan sivistysvaliokunnan lausuntoa olisi ehditty saada.

2. Tuntiopettajien asema ja määräaikaisen virkasuhteen käyttäminen

Hallituksen esityksen lähtökohtana on, että kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetun lain määräaikaista virkasuhdetta koskevia säännöksiä sovelletaan sellaisenaan myös kaikkiin kunnan ja kuntayhtymän ylläpitämissä peruskouluissa, lukioissa, aikuislukioissa, ammatillisissa oppilaitoksissa ja ammattikorkeakouluissa työskenteleviin opettajiin, myös tuntiopettajiin.

Kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetun lain määräaikaisen virkasuhteen käyttöä koskevat säännökset ovat tulleet suoraan mainitun lain nojalla sovellettaviksi 1.7.1996 lukien ainakin kansalaisopistoissa, kansanopistoissa ja muissa sellaisissa kunnallisissa oppilaitoksissa, joita koskeviin lakeihin ei sisälly palvelussuhteita koskevia erityissäännöksiä. Valtion oppilaitosten ja yksityisten työsopimuslain piirissä olevien oppilaitosten tuntiopettajiin sovelletaan palvelussuhdeturvalain 3 §:ää jokseenkin vastaavia valtion virkamieslain ja työsopimuslain säännöksiä.

Suurinta osaa kuntien palveluksessa olevia opettajia koskevien säännösten, kuten peruskoululain 55 §:n (476/83) ja lukiolain 29 §:n (477/83), mukaan tuntiopettajan hoidettaviksi saadaan antaa ne tunnit, joita varten ei ole tarkoituksenmukaista perustaa opettajan virkaa. Tuntiopettajan hoidettaviksi annettujen opetustuntien ja muiden tehtävien määrä voi vaihdella lukuvuosittain. Jos kysymys on esimerkiksi tuntiopettajasta, joka opettaa yksinomaan jotakin valinnaisainetta, tuntimäärien vaihtelu voi olla hyvin suuri. Toisaalta tuntiopettajalla on voinut olla varsin pysyvästi tietty määrä tunteja vuodesta toiseen, mutta tuntien määrä on ollut kuitenkin niin vähäinen, ettei niiden varaan ole voitu

perustaa virkaa. Tuntiopettaja on siten nykyistä terminologiaa käyttäen ollut yleensä määräaikaisessa virkasuhteessa ja harvemmin toistaiseksi voimassa olevaksi katsottavassa virkasuhteessa, mutta kuitenkin vailla perustettua virkaa. Edellä mainittuja pykäläiä ei ehdoteta tässä yhteydessä muutettaviksi.

Palvelussuhdeturvalain 3 §:n 1 momentin mukaan viranhaltija voidaan ottaa virkaan tai virkasuhteeseen määrääjäksi, jos tehtävän luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon järjestäminen, harjoittelu tai muu näihin rinnastettava määräaikaista virkasuhdetta edellyttävä seikka on siihen syynä.

Hallituksen esityksessä on aivan oikein lähdetty siitä, että palvelussuhdeturvalain 3 §:n 1 momenttiin sisältyvät ilmaisut ”tehtävän luonne” tai ”muu näihin rinnastettava määräaikaista virkasuhdetta edellyttävä seikka” antavat riittävän joustavalla tavalla opetusalan erityispiirteet huomioon ottaen mahdollisuuden harkita tapausittain sitä, otetaanko tuntiopettaja virkasuhteeseen määrääjäksi vai toistaiseksi. Näyttää myös siltä, että hallituksen esitykseen sisältyy ajatus, yleisten laintulkintaperiaatteiden mukaisesti varsin perustellusti, että jo nykyisin peruskoululain 55 §:ää ja lukiolain 29 §:ää täydentävänä on sovellettava palvelussuhdeturvalain 3 §:n 1 momenttia tuntiopettajiin. Hallituksen esitys selkeyttää kuitenkin tilannetta. Näin ollen kysymys on siten vain 3 §:n 1 momentin sisällön tulkinnasta.

Epäselvyyksien välttämiseksi hallintovaliokunta katsoo aiheelliseksi edellä lausutun täydennykseksi antaa palvelussuhdeturvalain eduskunnassa täysistuntokäsittelyä varten valmisteleena erikoisvaliokuntana eräitä tulkintaohjeita palvelussuhdeturvalain 3 §:n 1 momentin soveltamista varten.

Arvioitaessa määräaikaisen virkasuhteen käyttömahdollisuutta tuntiopettajan kohdalla on arvioitava keskeisesti kriteerin ”tehtävän luonne” sisältöä. Opetustoimessa on saadun selvityksen mukaan nähty ongelmalliseksi arvioida tulevaa opetustarvetta. Opetustarpeen epävarmuus onkin nähtäväksi juuri sellaisena ”tehtävän luonteeseen” liittyvänä tekijänä, joka mahdollistaa määräaikaisen virkasuhteen. Tarkasteltaessa asiaa toisin päin voidaan todeta, että tilanteissa, joissa tiedetään tai kohtuudella voidaan tietää työn jatkuvasti riittävän, olisi velvoitteena ottaa työntekijä virkasuhteeseen toistaiseksi. Luonnollisesti päätöksentekotilanteessa oleva tietoa on ratkaisevaa. Jos silloin on ollut riittävä

epävarmuus tulevasta tilanteesta, ei jälkeenpäin voida katsoa virkasuhteeseen ottamisen olleen laittoman, vaikka sittemmin ilmenisi, että työtä riittää arvioitua enemmän.

Tuntiopettajan tehtävä on yleensä sellainen, että määräaikaisen virkasuhteen käyttäminen on luonnollinen ratkaisu. Joissakin oppiaineissa tuntien määrät vaihtelevat huomattavasti lukuvoosittain. Esimerkiksi valinnaisten ja vapaaehtoisten aineiden osalta selviää yleensä lopullisesti vasta lukuvuoden alussa oppilaiden tultua kouluun, onko tunteja riittävästi alkaneena lukuvuotena vai ei. Oppilaitoksissa voi olla myös erillisiä kursseja ja kokeiluluonteista opetusta. Jos työtä on, aiemmin lausuttu huomioon ottaen, tiedossa esimerkiksi vain lukuvuodeksi, ei ole syytä perustaa toistaiseksi voimassa olevaa virkasuhdetta eikä antaa myöskään opettajalle perusteettomasti käsitystä pysyväisluontoisemmasta palvelusuhteesta.

Tässä yhteydessä on vielä syytä mainita, että hallintovaliokunnan mietinnön perusteella poistettiin palvelussuhdeturvakiesityksestä epäselvä ja vaikeasti tulkittava kriteeri ”muu kunnan toimintaan tai virkatehtävien hoitamiseen liittyvä perusteltu syy”. Hallintovaliokunnan mietinnössä todettiin, että määräaikaisen virkasuhteen käyttöä määrittänyt ehdotetun muutoksenkin jälkeen suhteellisen väljästi ja on laajempi kuin valtion virkamieslaissa. Valiokunta korosti myös sitä, että kuntasektorilla virkasuhteiden tulee vastaisuudessakin pääsääntöisesti perustua vakinaisiin virkasuhteisiin sidottuun järjestelmään, josta määräaikainen virkasuhde merkitsee poikkeusta. Vakinaisella virkasuhteella tarkoitetaan toistaiseksi voimassa olevaa virkasuhdetta.

Poistetun kriteerin, jota hallituksen esityksessä ei ollut erikseen perusteltu, jättäminen lakiehdotukseen olisi valiokunnan käsityksen mukaan sallinut käytännössä, blanco-valtuuden luonteisen perusteen muodossa, lähes rajoittamattoman mahdollisuuden määräaikaisten virkasuhteiden käyttöön varsin kevyin perustein ja merkinnyt tosiasiallisesti sitä, että sallitaan luopua toistaiseksi voimassa oleviin virkasuhteisiin perustuvasta järjestelmästä. Hyväksytyssä muodossa palvelussuhdeturvalain 3 §:n kriteeristö on muotoiltu niin väljästi, että valiokunnan käsityksen mukaan se sallii kaikki tarpeelliset määräaikaiset ottamiset niin virkaan kuin virkasuhteeseenkin. Kuten edellä lausutusta ilmenee, mainittu muutos ei estä sitä, etteikö tuntiopettajia voida vastaisuudessakin ottaa tarvittavassa laajuudessa määräaikaisen virkasuhteeseen, kunhan siihen

on hyväksyttävä ”tehtävän luonteeseen” liittyvä syy.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että opetustoimen lainsäädäntöön ei sisälly, eräitä vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta, säännöksiä kunnan tai kuntayhtymän hallintoelinten ja viranhaltijoiden toimivallasta ja tehtävistä. Näistä asioista päättää kuntalain nojalla asianomainen kunta tai kuntayhtymä. Johtosäännöissä voidaan määrätä muun ohella, mikä toimielin tai viranhaltija päättää tuntiopettajan ottamisesta. Viime vuosina kunnat ovat siirtäneet päätösvaltaa yhä enemmän kouluille, niiden johtokunnille ja rehtoreille. Tuntiopettajien ottamisessa päätösvaltaa on annettu koulun tai oppilaitoksen rehtorille ainakin lyhytaikaisten sijaisuuksien osalta. Eräissä kunnissa jopa vakinaisten viranhaltijoiden ottaminen on siirretty koulun tasolle. Kuntien välillä on saadun selvityksen perusteella suuria eroja.

Valiokunnassa kultujen asiantuntijoiden lausuntojen perusteella on jäänyt jonkin verran avoimeksi kysymys siitä, mikä merkitys on määräaikaisen virkasuhteen edellytyksiä harkittaessa sillä seikalla, että asianomainen kunta on kaikissa tapauksissa työnantajasubjekti, vaikka päätösvalta koskien virkasuhteeseen ottamista on voitu kunnassa hajauttaa. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen puolelta on katsottu, että palvelussuhdeturvalain 3 §:n 1 momentin soveltamisen oikeellisuus on arvioitava, ellei toisin säädetä, kunnan opetustoimen kokonaistilannetta koskavalla tarkastelulla. Kun otetaan huomioon kouluihin sovellettu erityislainsäädäntö ja käytännön tarpeet erityisesti suurissa kunnissa, tulisi valiokunnan mielestä kouluissa voida sinne annetun toimivallan nojalla tehdä itsenäisesti ja koulukohtaisen tarkastelun perusteella ratkaisut muun muassa tuntiopettajan ottamisesta määräaikaiseen virkasuhteeseen. Valiokunnan mielestä olisi luonnollista, että se kunnallinen viranomaisen, joka kulloinkin käyttää ratkaisuvalltaa, voisi ratkaista myös sen seikan, onko olemassa peruste määräaikaiselle virkasuhteelle. Jos esimerkiksi rehtori aikoo ottaa opettajan määräaikaiseen virkasuhteeseen oman koulunsa tarpeita varten, ei valiokunnan käsityksen mukaan peruste olisi lähtökohtaisesti riippuvainen siitä, onko opettajalla vastaavaa työtä muissa kunnan kouluissa tai oppilaitoksissa. Tällaisessa tilanteessa rehtorin toimivaltakin koskee vain omaa koulua, eikä hänen tulisi asianmukaisesti toimiessaan ottaa henkilöä omaan kouluunsa toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen, jollei siihen ole tämän

koulun osalta riittäviä edellytyksiä. Valiokunnan käsityksen mukaan kuntalain sallima päätösvalan hajauttaminen merkitsee paljolti sitä, ettei päätöksentekijä toimivaltansakin huomioon ottaen yleensä voine, arvioidessaan virkasuhteen laatua, tarkastella kyseessä olevan opettajan virkatehtäviä koko kunnan näkökulmasta. Tämä koskee erityisesti suuria kuntia. Jos kunnan hallintorakenne on sellainen, että kokonaisarviointi voidaan suorittaa, tämä tulee myös tehdä. Näin ollen kunnan tai kuntayhtymän päätöksentekojärjestelmällä on edellä kuvatuin tavoin, tapauksesta riippuen enemmän tai vähemmän, merkitystä arvioitaessa yksittäistapauksessa määräaikaiseen virkasuhteeseen ottamisen edellytyksiä. Valiokunta painottaa tapauskohtaista arviointia ja myös sitä, että määräaikaisen virkasuhteen käytön perusteet eivät ole samat kuin irtisanomisperusteet tai näihin liittyvä uudelleensijoitusvelvollisuus, johon liittyy jopa koulutusvelvollisuus. Mikäli katsottaisiin, ettei sanottuja näkökohtia voida, vaikka kysymys on uuden lainsäädännön virkamiesoikeudellisesta arvioinnista, tulkinnalla ottaa huomioon lain soveltamisessa, tulisi harkita tarpeellisia muutostoimenpiteitä nyt esillä olevaan erityislainsäädäntöön, mikäli halutaan, että voidaan tehdä edelleen koulukoh-taisia ratkaisuja.

Edellisessä kappaleessa lausuttua on syytä täydentää toteamalla, että valtion osalta kukin virasto ja laitos arvioi vain omasta näkökulmastaan määräaikaisen virkasuhteen täytymisen edellytyksiä. Eikä siitä seikasta, että ”yksi ja sama valtio” periaatteessa on työnantajajaksu, voida vetää johtopäätöstä, että edellytysten tarkastelu olisi suoritettava nimittävää virastoa tai laitosta laajemmin. Tämä kanta on valtion suhteen täysin epäilyksetön. Kunnallisen päätöksenteon osalta tilanne on valiokunnan mielestä usein analoginen. Lisäksi on syytä korostaa tässä yhteydessä työoikeudellisen tarkastelun sijasta nimenomaan virkamiesoikeudellista tarkastelua muun ohella palvelussuhdeturvalain säätämiseen liittyvään valiokunnan mietintöön viitaten (HaVM 10/1996 vp).

Valiokunta toteaa, että määräaikaisen virkasuhteen käytön perusteiden säännöstäminen on merkinnyt muutoksia kuntasektorin aiempiin käytäntöihin. Tämä koskee myös opetustointia ja aiheuttaa lisätyötä, mutta valiokunta katsoo, että kunnallisten viranhaltijoiden yhdenmukainen kohtelu edellyttää muutosten toteuttamista. Jos vastoin valiokunnan kantaa halutaan, että tuntiopettajia voidaan edelleen ottaa määräai-

kaiseen virkasuhteeseen muita viranhaltijoita vähäisemmin perustein, olisi siitä säädettävä nimenomaisesti lailla.

3. Opettajien siirtosuoja

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, ettei tässä vaiheessa esitetä muutoksia peruskoulun, lukion ja aikuislukion viranhaltijoiden siirtämistä koskeviin säännöksiin, vaan muutoksia on tarkoitus valmistella vireillä olevan koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä. Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistusesitys on saadun selvityksen mukaan tarkoitus antaa eduskunnalle vielä kuluvan kevään aikana. Siirtosuoja-säännöstö muodostaa yhtenäisen ja laajan kokonaisuuden, eikä siihen liittyvien yksittäisten säännösten kumoamista tai muuttamista ole valiokunnan käsityksen mukaan pidettävä tarkoituksenmukaisena tässä vaiheessa, vaikka eräät säännökset ovat eräiltä osin päällekkäisiä palvelussuhdeturvalain säännösten kanssa. Lain tulkinnassa normikollisiotilanteet ovat ratkaistavissa yleisiä laintulkintaperiaatteita noudattaen. Siirtosuoja-säännösten käytännön merkitys on valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan vähäinen.

Palvelussuhdeturvalain 15 §:n säännös irtisanotun viranhaltijan takaisin ottamisesta tulee sovellettavaksi myös peruskoulun ja lukion opettajiin. Ensisijaisesti vakinaisena viranhaltijana toiminut ja irtisanottu henkilö on valiokunnan mielestä kuitenkin siirrettävä toiseen virkaan erityislainsäädännöksi katsottavan koululainsäädännön mukaisesti. Toissijaisesti tulee kysymyksen henkilön ottaminen takaisin mainitun lain 15 §:n nojalla, mikäli hän on etsimässä työtä työvoimaviranomaisten välityksellä.

4. Velvollisuus tarjota osa-aikaiselle viranhaltijalle koko-aikaista virkasuhdetta

Valiokunta katsoo, että palvelussuhdeturvalain 5 §:n 2 momentti ei velvoita tarjoamaan tuntiopettajalle koko-aikaista virkaa. Säännös koskee henkilöä, joka on toistaiseksi voimassa olevassa osa-aikaisessa virassa. Näin ollen sanottu 5 §:n 2 momentti ei koske tuntiopettajaa.

5. Yhteenvedo

Edellä lausutun ja muutoin saamansa selvityksen perusteella valiokunta esittää kunnioit-

taen, että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin sellaisenaan.

Valiokunta esittää kunnioittavasti,

Helsingissä 21 päivänä maaliskuuta 1997

että sivistysvaliokunta mietintöönsä laatiessaan ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Matti Väistö /kesk sekä jäsenet Timo Järvilahti /kesk, Reijo Kallio /sd, Toimi Kankaanniemi /skl, Juha Karpio /kok, Valto Koski /sd, Osmo Kurola

/kok, Pehr Löf /r, Hannes Manninen /kesk, Jukka Mikkola /sd, Tuija Pohjola /sd, Iivo Polvi /vas, Veijo Puhjo /va-r, Erkki Pulliainen /vihr ja Aulis Ranta-Muotio /kesk.

