

## HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 8/1998 vp

### Hallituksen esitys koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi

*Sivistysvaliokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Sivistysvaliokunta on 27 päivänä maaliskuuta 1998 lähettänyt hallituksen esityksen 86/1997 vp koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten.

##### *Lausuntopyyntö*

Sivistysvaliokunta on 27.3.1998 pyytänyt esityksestä hallintovaliokunnan lausunnon palvelusuhteen sääntelyä koskevilta osin.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Arto Sulonen, opetusministeriö
- hallitusneuvos Aulikki Mentula, sisäasiainministeriö

- lainsäädäntöneuvos Martti Simola, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Kirsi Äijälä, valtiovarainministeriö
- työmarkkinalakimies Varpu Kulo, Suomen Kuntaliitto
- sivistystoimenjohtaja Aulis Pitkälä, Vantaan kaupunki
- lakimies Jukka Kauppala, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry, edustaen myös AKA-VA-JS ry:tä
- asiamies Leena Sieviläinen, Tekniikan ja peruspalveluiden neuvottelujärjestö KTN ry
- ammattiasiainsihteeri Raija Moilanen, Toimihenkilöiden neuvottelujärjestö TNJ ry
- professori Kari-Pekka Tiitinen
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että koulutusta koskeva lainsäädäntö uudistetaan. Voimassa oleva oppilaitosmuotoihin perustuva runsas ja hajanainen lainsäädäntö ehdotetaan korvattavaksi koulutuksen tavoitteisiin ja sisältöihin, koulutusasteisiin ja -muotoihin sekä opiskelijoiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin perustuvalla nykyistä sup-

peammalla ja keskitetyimmällä lainsäädännöllä. Koulutuksen järjestäjien toimivaltaa päättää koulutuksen järjestämistavoista lisätään olenaisesti.

Lainsäädännössä ehdotetaan eräitä vapaata sivistystyötä koskevia poikkeuksia lukuun ottamatta luovuttavaksi oppilaitosmuotojen ja -ryh-

mien mukaisesta institutionaalisesta sääntelystä. Ehdotetut lait koskisivat samalla tavalla valtion, kunnan, kuntayhtymän, yksityisen yhteisön tai säätiön järjestämää koulutusta. Kunkin lain soveltamisala kattaisi kaiken asianomaisessa laissa tarkoitetun koulutuksen oppilaiden iästä ja koulutuksen järjestämistavasta tai -paikasta riippumatta. Koulutusta koskeviin lakeihin ei sisällyttäisi hallintoa eikä virka- ja tehtävärakennetta koskevia säännöksiä. Oppilaitoksen johtajana toimivan rehtorin ja opettajien kelpoisuusvaatimuksista ehdotetaan lakien nojalla säädettäväksi asetuksella.

Rehtorien, opettajien ja muun opetustoimen henkilöstön oikeudellinen asema määräytyisi palvelussuhdelajin mukaan kuntalain, kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetun lain, valtion virkamieslain tai työsopimuslain mukaan.

Valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta annettavassa laissa ehdotetaan säädettäväksi valtion ja yksityisen koulutuksen jär-

jestäjän hallinnon perusteista. Laki sisältäisi muun muassa säännökset johtokunnasta, rehtorista, johtosäännöstä ja laillisuusvalvonnasta. Yliopistojen yhteydessä toimivien harjoittelukoulujen hallintoon sovellettaisiin elokuun 1998 alusta voimaan tulevaa yliopistolakia (645/1997). Kuntien ja kuntayhtymien järjestämän koulutuksen hallinto perustuisi kokonaan kuntalakiin.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 1998. Lain voimaantullessa toimivien koulujen ja oppilaitosten sekä muiden laitosten ylläpitäjät jatkaisivat ilman eri toimenpiteitä ehdotetuissa laeissa tarkoitetun koulutuksen järjestäjinä. Nykyisten lakien nojalla asetetut hallintoelimet ja muut toimielimet jatkaisivat toimikautensa loppuun. Myös rehtoreiden, opettajien ja muun opetustoimen henkilöstön sekä oppisopimuskoulutuksen järjestämisestä vastaavien koulutustarkastajien palvelusuhteet jatkuisivat lain voimaan tullessa entisen sisältöisinä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Johdanto*

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että valtion virkamieslain (750/1994), kuntalain (365/1995) ja kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetun lain (484/1996) sekä työsopimuslain (320/1970) säännökset virkamiesten, viranhaltijoiden ja työntekijöiden oikeudellisesta asemasta ja palvelussuhteeseen liittyviä oikeuksia ja etuja sekä velvollisuuksia koskevat säännökset ja määräykset ovat sisällöllisesti lähentyneet toisiaan. Esityksen mukaan opettajien oikeudellista asemaa koskevien erityissääntösten säilyttämiselle ei ole enää perusteita.

Esityksessä ehdotetaankin luovuttavaksi opettajien asemaa koskevasta erityissääntelystä koulutusta koskevassa lainsäädännössä ja siir-

ryttäväksi noudattamaan eri palvelussuhdelajeja koskevia yleisiä säännöksiä. Opettajia koskisivat siten koulutuksen järjestäjästä ja palvelussuhdelajista riippuen valtion virkamieslain, kuntalain, kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetun lain ja työsopimuslain säännökset. Esityksessä todetaan, että kunnan ja valtion järjestämässä koulutuksessa koulutuksen järjestäjä päättäisi, otettaisiinko opettaja virkasuhteeseen vai työsopimussuhteeseen. Ratkaisu tulisi perustelujen mukaan tehdä tehtävien ja opetuksen järjestämistavan mukaan.

Valiokunta on keskittynyt lausuntopyynnön mukaisesti arvioimaan palvelussuhdelajin valintaa koskevia kysymyksiä. Aluksi on syytä todeta, että valiokunta puoltaa hallituksen esityksessä omaksuttua ratkaisua siitä, että vastaisuudessa opettajiin sovelletaan erityissääntelyn sijasta eri

palvelussuhdelajeja koskevia yleisiä säännöksiä. Samalla on tarpeen mainita, että hallituksen esityksestä saattaa perustelujen suppeuden vuoksi saada myös sen käsityksen, että kunnan ja valtion järjestämässä koulutuksessa koulutuksen järjestäjä suhteellisen vapaasti voisi päättää, ottaanko opettaja virkasuhteeseen vai työsopimussuhteeseen. Saadun selvityksen mukaan tätä ei ole tarkoitettu, vaan esityksenkin mukaan ratkaisu opettajan palvelussuhdelajin osalta tulisi tehdä tehtävien ja opetuksen järjestämistavan mukaan. Valiokunta toteaa, että opettajan tehtävillä on, kuten jäljempänä esitetystä tarkemmin ilmenee, ratkaiseva merkitys käytettävän palvelussuhdelajin kannalta.

Vaikka eri palvelussuhteisiin liittyvät henkilöstön oikeusasemaa koskevat säännökset ovat lähentyneet toisiaan, on syytä todeta, että palvelussuhdelajien välillä on perustellusti oikeuksia, etuja ja velvollisuuksia koskevia eroja (ks. esimerkiksi HaVM 5/1994 vp).

#### *Palvelussuhdelajin määräytymisestä*

On selvää, että yksityisen koulutuksen järjestäjän palveluksessa olevat henkilöt ovat aina työsopimussuhteessa työnantajaansa. Opetushenkilöstön oikeudellinen asema määräytyy tällöin työsopimuslain mukaisesti. Ehdotetun uuden koulutusta koskevan lainsäädännön asettamat tehtävät ja velvollisuudet koskevat luonnollisesti myös yksityisen järjestämää koulutusta.

Valtion virkamieslaki lähtee siitä periaatteesta, että julkisen vallan käyttöä sisältävissä tehtävissä henkilöstö on virkasuhteessa.

Palvelussuhdelajin määräytymisen osalta kuntien kohdalla keskeinen lähtökohta on kuntalain 44 §:n 1 momentti, jonka mukaan virka perustetaan kunnan viranomaistehtäviä varten. Kuntalain säätämiseen liittyvän hallintovalio-kunnan mietinnön ja myös hallituksen esityksen (HaVM 18/1994 vp ja HE 192/1994 vp) mukaan viranomaistehtävä kytkeytyy julkisen vallan käyttämiseen.

Virkasuhdetta tulee siten valtion ja kunnan käyttäjä palvelussuhteen lajina tehtävässä, jossa käytetään julkista valtaa.

Julkisen vallan käyttäminen merkitsee lainsäädäntöön perustuvaa toisen henkilön oikeus-

piiristä määräämistä tai siihen puuttumista tosiasiallisina toimin. Puuttumatta tässä yhteydessä enemmästi julkisen vallan käsitteen sisältöön valiokunta toteaa, että oppilaitoksissa julkista valtaa käytetään ainakin oppilaaksi otettaessa, kurinpidossa, oppilasarvostelussa ja tutkintojen hyväksymisessä.

Näin ollen kunnan ja valtion palveluksessa olevan opetushenkilöstön tulee olla virkasuhteessa. Opetushenkilöstön oikeudellinen asema määräytyy kuntalain, kunnallisen viranhaltijain palvelussuhdeturvasta annetun lain ja valtion virkamieslain mukaan. Jos joissakin tapauksissa opetustehtävät ovat siten rajattuja, mikä lienee erittäin harvinaista, että niihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä, voidaan työsopimussuhdetta käyttää palvelussuhteen lajina. Myös tuntiopettajan osalta palvelussuhdelaji määräytyy edellä mainitulla perusteella.

Hallitusmuodosta johdettavissa olevan periaatteen mukaan julkista valtaa voi yleensä kuulua vain viranomaisiksi organisoidulle elimelle ja virkasuhteessa olevalle henkilöstölle. Tämä ilmenee muun muassa hallitusmuodon 92 ja 93 §:n säännöksistä. Virkamiesasemaan liittyvän erityisen vastuun samoin kuin esimerkiksi virkamiesten nimittämismenettelyn ja palvelussuhdeturvasta katsotaan takaavan julkisen vallan käytön lainmukaisuutta, yhtenäisyyttä ja objektiivisuutta. Virkavastuun merkitystä on syytä korostaa sekä yhteiskunnan että kansalaisten näkökulmasta. Kansalaisen kannalta tärkeänä virkamiehen moitteettoman tehtävienhoidon ennalta estävänä takeena on syytä mainita rikoslain 40 luvun 11 §:ssä rangaistavaksi säädetty tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen.

Opetusalalla on esimerkiksi ehdotetun perusopetuslain 29 §:n mukaan oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön. Välituntivalvonta onkin tärkeä opettajan vastuulle kuuluva tehtävä. Mainittu säännös voidaan esimerkinomaisesti nostaa esiin oppilaan ja hänen huoltajansa näkökulmasta virkavastuun merkitystä korostavana.

Valiokunta katsoo, että kaikkiin niihin tehtäviin, joissa käytetään julkista valtaa, tulisi tulevaisuudessa ulottaa säännöstasolla virkavastuusiinä laajuudessa kuin se koskee julkisyhteisön palveluksessa virkasuhteessa olevaa henkilöä.

*Kurinpitoa ja erityisopetukseen siirtämistä koskevasta menettelystä säättäminen*

Asiantuntijakuulemisessa on valiokunnan huomiota kiinnitetty siihen, että koulutusta koskevissa laeissa on valtuutussäännöksiä, jotka sallivat antaa asetuksella säännöksiä oppilaiden kurinpidossa noudatettavasta menettelystä. Säästöasoa on tältä osin, ottaen huomioon hallitusmuodon 16 §:n 2 momentti ja hallintomenettelylaki (598/1982) pidettävä ongelmallisena.

Ehdotetuissa koulutusta koskevissa laeissa on noudatettu systematiikkaa, jossa oikeuksista ja velvollisuuksista sekä hallinnollisten päätösten perusteista säädetään lailla. Menettelytavoista sen sijaan säädetäisiin asetuksella. Saadun selvityksen mukaan lähtökohtana on ollut, että hallintomenettelylaki tulisi sovellettavaksi sellaiseen myös opetustoimessa. Asetuksella on ollut tarkoitus antaa hallintomenettelylakia täydentäviä opetustoimen edellyttämiä erityissäännöksiä, jotka eivät luonnollisestikaan voisi olla ristiriidassa hallintomenettelylain kanssa.

Hallintovaliokunta esittää saamansa selvityksen perusteella selvyden vuoksi, että sivistysvaliokunta ehdottaisi perusopetuslain (1. lakiehdotus) 36 §:n 4 momentin, lukiolain (2. lakiehdotus) 26 §:n 3 momentin ja ammatillisesta koulutuksesta annettavan lain (3. lakiehdotus) 34 §:n 3 momentin muuttamista kuulumaan seuraavasti: ”*Sen lisäksi, mitä hallintomenettelylaissa (598/1982) säädetään, menettelystä tässä pykälässä tarkoitetuissa asioissa säädetään asetuksella.*”

Lisäksi hallintovaliokunta esittää, että perusopetuslain 17 §:n 4 momentti ehdotetaan muutettavaksi kuulumaan seuraavasti: ”*Sen lisäksi, mitä hallintomenettelylaissa (598/1982) säädetään, menettelystä otettaessa tai siirrettäessä oppilas 2 momentissa tarkoitettuun opetukseen säädetään asetuksella (poist.). Opetusryhmien muodostamisesta 25 §:n 2 momentissa tarkoitettujen pidennettyjen oppivelvollisuuden piirissä oleville oppilaille annettavassa opetuksessa säädetään asetuksella.*” Edelleen valiokunta esittää, että valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta annettavaksi ehdotettuun lakiin (7. lakiehdotus) lisätään uusi hallintomenettelylain soveltamista yksityisen järjestämään koulutukseen koskeva 7 § seuraavasti:

”7 §

*Hallintomenettelylain soveltaminen*

*Tässä laissa tarkoitettuun yksityisen yhteisön tai säätiön järjestämään koulutukseen sovelletaan hallintomenettelylakia (598/1982).”*

**Lausunto**

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti esittää lausuntonaan,

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

Helsingissä 26 päivänä toukokuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk  
vpj. Kaarina Dromberg /kok  
jäs. Ulla Juurola /sd  
Timo Järvilahti /kesk  
Reijo Kallio /sd  
Toimi Kankaanniemi /skl  
Juha Karpio /kok  
Osmo Kurola /kok

Pehr Löw /r  
Hannes Manninen /kesk  
Jukka Mikkola /sd  
Iivo Polvi /vas  
Veijo Puhjo /va-r  
Erkki Pulliainen /vihr  
Aulis Ranta-Muotio /kesk.