

SIVISTYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 5/2010 vp

Opettajien lomautusten vaikutukset perusopetukseen ja toisen asteen koulutukseen

Opetusministeriölle

JOHDANTO

Vireilletulo

Sivistysvaliokunta päätti 8 päivänä syyskuuta 2009 pyytää opetusministeriöltä selvityksen opettajien lomautusten vaikutuksista perusopetukseen ja toisen asteen koulutukseen.

Opetusministeriö on 30 päivänä syyskuuta 2009 toimittanut valiokunnalle asiaa koskevan selvityksen (SIO 2/2009 vp, MINS 1/2010 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- johtaja Matti Lahtinen, Opetushallitus
- johtava tuloksellisuustarkastaja Teemu Kalijärvi, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- johtaja Anneli Kangasvieri ja lakimies Marja Lahtinen, Suomen Kuntaliitto.

OPETUSMINISTERIÖN SELVITYS

Opetusministeriö pyysi sivistysvaliokunnan selvityspyynnön vuoksi lääninhallitusten sivistysosastoilta selvitystä kuntien opetustoimen lomautustilanteesta. Selvityksessä on tiedot kunta-kohtaisista ratkaisuista. Lääninhallitusten toimittamien selvitysten ja kunnista saatujen tietojen mukaan opettajien lomauttamisesta syksyn 2009 aikana on tehty päätös 17 kunnassa. Muutamassa kunnassa lomautukset olivat alkaneet jo keväällä 2009 ja muutamassa ne jatkuvat vielä keväällä 2010. Lomauttamispäätöksiä vuoden 2010 osalta ei kaikissa kunnissa vielä tässä vaiheessa ollut tehty.

Lainsäädäntö

Perusopetus

Perusopetuslain (628/1998) 4 §:n 1 momentin mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen

alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Lisäksi kunta on velvollinen järjestämään oppivelvollisuuden alkamisvuonna esiopetusta 25 §:n 2 momentissa tarkoitetun pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville lapsilla ja niille lapsille, jotka 27 §:n mukaisesti aloittavat perusopetuksen vuotta säädettyä myöhemmin.

Perusopetuslain 9 §:n 1 momentin mukaan perusopetuksen oppimäärä on laajuudeltaan yhdeksänvuotinen. Pykälän 2 momentin mukaan esiopetus ja lisäopetus kestää yhden vuoden. Lain 9 §:n 4 momentin mukaan opetuksen laajuudesta säädetään tarkemmin asetuksella.

Opetus on järjestettävä perusopetuslain 3 §:n mukaan oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä.

Perusopetuslain 14 §:n mukaan valtioneuvosto päättää perusopetuksen yleisistä tavoitteista sekä perusopetukseen käytettävän ajan jakamisesta eri oppiaineiden ja aineryhmien opetukseen sekä oppilaanohjaukseen (tuntijako). Opetushallitus päättää perusopetuksen eri oppiaineiden ja aihekokonaisuuksien sekä oppilaanohjauksen ja muun tässä laissa tarkoitetun opetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä (opetussuunnitelman perusteet). Lain 15 §:n mukaan opetuksen järjestäjän tulee hyväksyä perusopetusta varten opetussuunnitelma.

Perusopetuslain 16 §:n mukaan opinnoissa tilapäisesti jälkeensijainneille tai muutoin erityistä tukea tarvitseville tulee antaa tukiovetusta. Lain 17 §:n mukaan oppilaalla, jolla on lieviä oppimis- tai sopeutumisvaikeuksia, on oikeus saada erityisopetusta muun opetuksen ohessa. Oppilaalle tulee antaa erityisopetusta myös silloin, jos hänelle ei vammaisuuden, sairauden, kehityksessä viivästyksen tai tunne-elämän häiriön taikka muun niihin verrattavan syyn vuoksi voida antaa opetusta muuten.

Perusopetuslain 29 §:n mukaan opetukseen osallistuvalla on oikeus turvalliseen opiskelu-ympäristöön. Lain 30 §:n mukaan opetukseen osallistuvalla on työpäivinä, joiden lukumäärästä säädetään lain 23 §:ssä, oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta sekä oppilaanohjausta. Opetusryhmät tulee muodostaa siten, että opetuksessa voidaan saavuttaa opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet.

Perusopetuslain 37 §:n mukaan koululla tulee olla sen toiminnasta vastaava rehtori sekä riittävä määrä opettajan virkoja. Perusopetusasetuksen (852/1998) 1 §:n mukaan perusopetus järjestetään luokanopettajien antamana opetuksena, eri oppiaineiden opettajien antamana aineenopetuksena, oppilaanohjaajien antamana oppilaanohjauksena sekä erityisopettajien antamana erityisopetuksena. Asetuksen 2 §:ssä säädetään opetusryhmien muodostamisesta sekä erityisopetuksessa noudatettavasta enimmäisoppilasmäärästä ryhmää kohti. Asetuksen 3 §:ssä säädetään opetuksen vuosittaisesta ja viikoittaisesta määrästä ja 4 §:ssä päivittäisestä määrästä.

Perusopetusasetuksen 9 §:n mukaan opetuksen järjestäjän tulee laatia lukuvuosittain opetussuunnitelmaan perustuva suunnitelma, jossa määrätään opetuksen yleisestä järjestämisestä, opetustunneista ja opetuksen yhteydessä järjestettävästä muusta toiminnasta sekä työajoista, koulun ulkopuolella annettavasta opetuksesta sekä muista tarpeellisista opetuksen järjestämiseen liittyvistä asioista. Opetuksen järjestäjän tulee ennalta ilmoittaa oppilaille ja näiden huoltajille keskeisistä edellä tarkoitetuista asioista.

Lukiokoulutus

Opetusministeriö voi myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan lukiokoulutuksen järjestämiseen. Lupa voidaan myöntää myös ulkomaille järjestettävää opetusta varten (lukiolaki 629/1998, 3 §). Edellä 3 §:ssä tarkoitetun luvan myöntämisen edellytyksenä on, että koulutus on tarpeellista ja että hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset koulutuksen asianmukaiseen järjestämiseen. Koulutusta ei saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi (4 §:n 1 mom.) Ministeriö voi peruuttaa koulutuksen järjestämistä koskevan luvan, jos koulutus ei täytä 1 momentissa luvan myöntämiseksi säädettyjä edellytyksiä tai jos koulutus järjestetään muuten vastoin tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä (4 §:n 3 mom.).

Lukiolain 5 luvun 21 §:n mukaan opiskelijalla on oikeus turvalliseen opiskelu-ympäristöön. Edelleen 22 §:n mukaan opiskelijalla on oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta sekä opinto-ohjausta. Lisäksi lukioasetuksen 1 luvun 3 §:ssä säädetään lukion opetustarjonnan ja opetuksen suunnittelusta.

Koulutuksen järjestäjällä tulee olla koulutuksen järjestämisuoto huomioon ottaen riittävä määrä opettajan virkoja tai työsopimussuhteisia opettajia. Lisäksi koulutuksen järjestäjällä voi olla tuntiovettajia ja muuta henkilöstöä (30 §).

Koulutuksen järjestäjän tulee laatia vuosittain opetussuunnitelmaan perustuva suunnitelma, jossa määrätään opetuksen yleisestä järjestämisestä, opetustunneista ja opetuksen yhteydessä järjestettävästä muusta toiminnasta, työ-

ajoista, koulutuksen järjestäjän yhteistyöstä muiden koulutuksen järjestäjien kanssa, koulutuksen hankkimisesta muulta koulutuksen järjestäjältä sekä muulta yhteisöltä tai säätiöltä, itsestä opiskelusta sekä muista tarpeellisista opetuksen järjestämiseen liittyvistä asioista. Koulutuksen järjestäjän tulee ennalta ilmoittaa opiskelijoille ja opiskelijoiksi pyrkiville keskeisistä 2 momentissa tarkoitetuista asioista (lukioasetus 810/1998, 3 §).

Ammatillinen koulutus

Opetusministeriö voi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) 8 §:n mukaan myöntää kunnalle tai kuntayhtymälle luvan ammatillisen peruskoulutuksen järjestämistä varten. Kunta tai kuntayhtymä päättää itse koulutustoimintansa organisoimisesta. Lupa ammatillisen koulutuksen järjestämiseen voidaan antaa myös rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle tai valtion liikelaitokselle. Ammatillisen koulutuksen järjestämisluvan saamisen edellytyksenä on, että koulutus on tarpeellista ja että luvan hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset koulutuksen asianmukaiseen järjestämiseen. Ministeriö voi peruuttaa koulutuksen järjestämistä koskevan luvan, jos koulutus ei enää täytä luvan myöntämiselle säädettyjä edellytyksiä tai koulutus järjestetään muuten vastoin tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä. Ammatillisen koulutuksen järjestäjänä toimii 17 kuntaa, 43 kuntayhtymää ja 89 yksityistä yhteisöä tai säätiötä ja valtion liikelaitos.

Koulutuksen järjestäjällä tulee olla koulutuksen järjestämistapa huomioon ottaen riittävä määrä opettajan virkoja tai työsopimussuhteisia opettajia. Lisäksi koulutuksen järjestäjällä voi olla tuntiopettajia ja muuta henkilöstöä (40 §:n 2 mom).

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 15 §:n mukaan ammatillinen koulutus voidaan järjestää lähi-, etä- ja monimuoto-opetuksena, oppisopimuskoulutuksena tai muutoin työpaikalla käytännön työtehtävien yhteydessä.

Lain 29 §:n mukaan opiskelijalla on oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta ja opinto-ohjausta. Edellä mainittu tarkoittaa sitä,

että opetus on järjestettävä sisällöllisesti lainsäädännön, valtioneuvoston antamia koulutuksen yleisiä valtakunnallisia tavoitteita ja yhteisiä opintoja koskevien asetusten, tutkintojen laajuutta ja rakenteita koskevan opetusministeriön asetuksen sekä Opetushallituksen päättämien opetussuunnitelman ja tutkintojen perusteiden mukaisesti. Ammatillista koulutusta koskevassa lainsäädännössä työpäivien määrästä tai oppituntien kestosta ei ole säädetty. Opetusjärjestelyistä päättää koulutuksen järjestäjä. Opetus voidaan järjestää oppilaitoksessa, työpaikalla tapahtuvana opetuksena, oppisopimuskoulutuksena, etäopetuksena tai monimuoto-opetuksena. Koulutuksen järjestäjän tulee hyväksyä koulutusta varten opetussuunnitelma. Ammatilliseen perustutkintoon johtavat opinnot on järjestettävä siten, että opinnot voidaan päätoimisesti opiskellen suorittaa niiden laajuutta vastaavassa ajassa. Asetuksella säädetään, että koulutuksen järjestäjä on velvollinen ennalta ilmoittamaan opiskelijoille muun ohella siitä, minkälaisia koulutuksen järjestämismuotoja ja työaikoja opiskelussa sovelletaan ja edellytetäänkö opiskelijalta itsenäistä opiskelua. Lain 28 §:n mukaan opiskelijalla on oikeus turvalliseen opiskelu-ympäristöön.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 37 §:n 2 momentin mukaan opiskelijalla on päätoimisissa opinnoissa oikeus maksuttomaan ateriaan niinä työpäivinä, joina opetussuunnitelma edellyttää opiskelijan läsnäoloa koulutuksen järjestäjän osoittamassa koulutuspaikassa. Asetuksella säädetään siitä, milloin opinnot ovat päätoimisia.

Lomautusten vaikutus perusopetukseen ja toisen asteen koulutukseen

Opettajien lomauttamisessa sovelletaan opettajan palvelussuhteesta riippuen viranhaltijoita tai työsopimussuhteita koskevaa lainsäädäntöä. Koulutusta koskevaan lainsäädäntöön ei sisälly lomauttamista koskevia säännöksiä.

Henkilöstön lomauttaminen ei vaikuta kunnan tai muun opetuksen ja koulutuksen järjestäjän velvollisuuteen huolehtia siitä, että opetusta

koskevaan lainsäädäntöön tai niiden nojalla annettuihin alempiasteisiin säännöksiin kirjatut tavoitteet ja opetukseen osallistuvan subjektiiviset oikeudet toteutuvat. Perusopetuksessa oppilaiden oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun tai oikeutta saada ikä kautensa ja edellytystensä mukaisesti järjestettyä opetusta ei myöskään tule loukata.

Vaikka opettajien lomauttamista ei sinänsä ole kielletty, asettaa esimerkiksi perusopetuslaki tiettyjä edellytyksiä esi- ja perusopetuksen opettajien lomautusten toteuttamiselle. Lomautus ei saa vaikuttaa opetuksen järjestäjän velvollisuuksiin turvata oppilaiden oikeuksia koulun jokaisena työpäivänä. Opetusta on lomautuksista huolimatta annettava määrältään ja laadultaan lainsäädännön ja määräysten edellyttämällä tavalla. Lomautukset eivät myöskään saa vaikuttaa oppilaan oikeuteen saada erityisopetusta, tukiopetusta ja muita perusopetuslain mukaisia palveluja.

Perusopetuslain mukaisessa opetuksessa olevilla oppilailla on työpäivinä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta sekä oppilaanohjausta. Opetussuunnitelman laatiminen ja vahvistaminen valtakunnallisten opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti on opetuksen järjestäjän velvollisuus. Opetussuunnitelmassa määrätään muun muassa opetuksen järjestäjän antaman opetuksen sisällöstä.

Opetuksen järjestäjän tulee laatia myös lukuvoosittainen opetussuunnitelmaan perustuva suunnitelma, jossa määrätään opetuksen yleisestä järjestämisestä, opetustunneista ja opetuksen yhteydessä järjestettävästä muusta toiminnasta sekä työajoista, koulun ulkopuolella annettavasta opetuksesta sekä muista tarpeellisista opetuksen järjestämiseen liittyvistä asioista. Opetuksen järjestäjän on ennalta ilmoitettava oppilaille ja heidän huoltajilleen keskeisistä edellä mainittuun suunnitelmaan liittyvistä asioista. Suunnitelmissa olevat lomautukset tulisi ottaa huomioon vuosittaista suunnitelmaa valmisteltaessa, jos lomautukset toteutetaan siten, että ne vaikuttavat opetuksen antamiseen. Opetuksen järjestäjän velvollisuus muodostaa opetusryhmät siten, että opetuksessa voidaan saavuttaa opetussuun-

nitelmassa asetetut tavoitteet, sitoo järjestäjää myös lomautusten aikana.

Perusopetuslain, lukiolain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain nojalla oppilaalla ja opiskelijoilla on oikeus turvalliseen oppimisympäristöön. Esimerkiksi perusopetuksen puolella säännös tarkoittaa, että opetuksen järjestäjän tulee ennakolta huolehtia oppilaiden turvallisuudesta koulupäivän aikana. Tämä edellyttää muun muassa riittävää valvontaa opittuntien, ruokailun ja välituntien aikana. Opettajan vastuu oppilaista edellyttää tosiasiallista mahdollisuutta valvoa oppilaita.

Normaali muutoksenhakekeino lomautusta koskeviin päätöksiin on oikaisuvaatimus toimielimen päätökseen. Oikaisuvaatimuksesta annettavaan päätökseen on mahdollista hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen, jolloin lomautuspäätöksen lainmukaisuus tulee arvioitavaksi mahdollisen valituksen perusteella. Päätöksen tekijän tulee antaa muutoksenhakuohjeet päätöksen yhteydessä.

Kunnan toiminnan lainmukaisuutta voi selvittää myös lääninhallitus sille osoitetun kantelun johdosta. Läninhallituslain (22/1997) 8 §:n mukaan lääninhallitus voi sakon uhalla, teettämishalla tai keskeyttämishalla velvoittaa asianomaisen noudattamaan käskyä tai kieltoa, jonka lääninhallitus tai virka-apua pyytävä muu viranomais on toimivaltansa mukaisesti antanut. Lisäksi lääninhallitus voi kuntien valtionosuuslain (1147/1996) 24 §:n nojalla määrätä valtionavun saajan sakon uhalla noudattamaan laiminlyömiänsä valtionosuusvelvoitetta. Tällä perusteella lääninhallitus voi, asianomaista ministeriötä kuultuaan, määrätä kunnalle uhkasakon, jos kunta jättää noudattamatta esimerkiksi opetuksen järjestämistä koskevan velvollisuutensa.

Kieltoa rikkova kunta tai muun opetuksen järjestäjä voidaan tuomita maksamaan uhkasakko sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (635/1998) 57 §:n 1 momentin perusteella velvoittaa palauttamaan perusteettomasti saamansa valtionosuus. Läninhallitukset ovat jo usean vuoden ajan edellyttäneet, että kunnat ja muut perusopetuksen järjestäjät ilmoittavat lääninhallituksille ennalta opettajien lomautuk-

sista ja muista sellaisista henkilöstömenojen leikkaamiseen tähtäävistä toimenpiteistä, jotka merkitsevät opettajan tai rehtorin poissaoloa opetuksesta. Ilmoituksen ohella kuntien tulee toimittaa lääninhallitukselle suunnitelma siitä, miten opetus ja opetukseen liittyvät järjestelyt toteutetaan lomautusten aikana. Lääninhallitukset eivät ole käyttäneet uhkasakkoa lomautusten yhteydessä, mikä johtuu muun muassa siitä, että opetuksen järjestäjät toimittavat lomautustiedot yleensä melko myöhään. Näin ollen lääninhallitusten mahdollisuudet uhkasakon käyttämisen edellytysten selvittämiseen jää hyvin lyhyeksi.

Lomautusten vaikutuksista perusopetukseen ja toisen asteen koulutukseen ei ole käytettävissä tutkimustietoa, joten nyt vireillä olevien lomautusten vaikutusten arvioiminen on vaikeaa. Perusopetuksessa oppilailla on oppivelvollisuus ja koulunkäyntioikeus lomautuksista huolimatta, joten siihen lomautukset eivät voi vaikuttaa.

Esimerkiksi perusopetuksen vuosittainen ja viikoittainen määrä on säännelty perusopetusasetuksessa. Asetuksessa käytetään ilmausta vuosiluokalla keskimäärin eli asetuksessa ei ole säädetty tuntimäärää joka opetusta tulisi antaa joka viikko. Opetuksen järjestäjän tulee laatia lukuvuosittain opetussuunnitelmaan perustuva suunnitelma, jossa määrätään opetuksen yleisestä järjestämisestä, opetustunneista ja opetuksen yhteydessä järjestettävästä muusta toiminnasta sekä työajoista, koulun ulkopuolella annettavasta opetuksesta sekä muista tarpeellisista opetuksen järjestämiseen liittyvistä asioista. Opetuksen järjestäjän tulee ennalta ilmoittaa oppilaille ja näiden huoltajille keskeisistä edellä tarkoitetuista asioista. Käytännössä myös lomautuksen aikaiset järjestelyt tulisi kuvata lukuvuosisuunnitelmassa siten, että opetussuunnitelman tavoitteet ja opetuksen määrä toteutuu lain ja asetusten asettamissa rajoissa.

Lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa opetuksen määrän sääntely on perusopetusta väljempää. Koulutuksen työaikojen sääntelystä on pääosin luovuttu perusopetuksen jälkeisessä koulutuksessa. Koulutuksen kestoa säännellään määrittelemällä tutkintojen ja oppimäärien laajuudet sekä opiskelulle enimmäisajat (tutkinnon laajuus + 1 vuosi).

Vaikka käytettävissä ei ole tutkimustietoa lomautusten vaikutuksista, voidaan arvioida, että jokaisessa lomautustilanteessa opettaminen ja oppiminen kuitenkin vaikeutuvat aina jollain tavalla. Erityisesti turvallisen oppimisympäristön järjestäminen on haasteellista, jos henkilökuntaa on poissa.

Tällä hetkellä käytettävissä olevien tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että opettajien lomautuksista päätöksiä tehneet kunnat ovat pyrkineet järjestämään ja ajoittamaan perusopetusta ja lukio-opetusta koskevat lomautukset niin, että ne mahdollisimman vähän häiritsisivät oppilaiden varsinaista koulutyötä. Lomautusjaksot ovat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta muutamia päiviä. Seitsemästätoista opettajia lomauttavasta kunnasta kolmessa yhtään lomautuspäivää ei ajoitu oppilaiden työpäiviin ja neljässä kunnassa vaikutus jää yhdestä kolmeen päivään. Muutamassa kunnassa, joissa lomautuksen pituus on yli viikon, lomautusten vaikutukset riippuvat muun muassa siitä, miten opetuksen järjestäjä käytännössä toteuttaa opetusjärjestelyt. Voidaan kuitenkin arvioida, että mitä pitemmästä lomautuksesta on kyse, sitä vaikeampaa se on toteuttaa perusopetuslain ja -asetuksen mukaisesti. Näiden kuntien osalta lääninhallitus voi tutkia asiaa mahdollisten kanteluiden kautta tarkemmin, kunhan opetuksen järjestäjän lomautusjärjestelyt täsmentyvät.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Opetusministeriön selvityksen mukaan opettajien lomautuksista tehtiin syksyllä 2009 päätös

17 kunnassa. Lomautusten vaikutukset opetukseen vaihtelevat suuresti kunnittain, sillä käytännössä lomautukset voidaan järjestää monin

eri tavoin. Joissakin tapauksissa lomautukset on onnistuttu järjestämään niin, etteivät lomautukset kohdistuisi lainkaan varsinaisiin opetuspäiviin. Mutta näissä tapauksissa on usein puututtu mm. opettajien täydennyskoulutukseen, joka on laadukkaan perusopetuksen kannalta tärkeää. Erilaisista ratkaisuista voi tehdä johtopäätöksen, että lomautuksista voi aiheutua monenlaisia seurauksia. Selvityksen mukaan lomautusten todellisista vaikutuksista ei kuitenkaan ole toistaiseksi tutkimustietoa eikä lomautusten vaikutuksia oppimistuloksiin ja muiden koulutuksen tavoitteiden saavuttamiseen ei myöskään ole toistaiseksi selvitetty. Ei ole myöskään tutkittu sitä, mitkä ovat opettajien lomautusten todelliset kustannukset.

Maksuton perusopetus on perustuslaissa säädetty subjektiivinen oikeus. Perusopetuslaki puolestaan määrittelee, mitä maksuton perusopetus ja oppivelvollisuus käytännössä merkitsevät. Henkilöstön lomauttaminen ei vaikuta kunnan tai muun opetuksen ja koulutuksen järjestäjän velvollisuuteen huolehtia siitä, että opetuslainsäädäntöön kirjatut tavoitteet ja opetukseen osallistuvan subjektiiviset oikeudet toteutuvat. Perusopetuksessa oppilaiden oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun tai oikeutta saada ikäkautensa ja edellytystensä mukaisesti järjestettyä opetusta ei myöskään saa loukata.

Tällä hetkellä keskeisimmät perusopetuslakiin liittyvät kysymykset koskevat sitä, miten hyvin laki on onnistunut takaamaan perusopetuksen yhdenvertaisuuden koko maassa. Tässä keskustelussa tarkastelussa ovat erityisesti opettajien lomautukset, oikeus turvalliseen oppimisympäristöön ja ryhmäkoot. Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmään kohdistuneen Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksen (2009) mukaan vaikuttaa siltä, että perusopetuslaki ei nykymuodossaan pysty takaamaan oppilaiden oikeutta opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen ja turvalliseen oppimisympäristöön siinä mitassa, mikä nykyistä perusopetuslakia säädettäessä on ollut tarkoitus. Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo kertomuksessaan, että opettajien lomautukset ja niiden aikaiset poikkeusjärjestelyt opetuksessa saattavat

vaarantaa perusopetuslain 30 §:n takaaman oppilaan oikeuden opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen sekä perusopetuslain 29 §:n mukaisen oppilaan oikeuden turvalliseen oppimisympäristöön.

Valiokunta korostaa, että rehtoreiden ja opettajien lomauttaminen ja sijaiskiellot ovat koulutuksen laadun kannalta aina kielteisiä toimenpiteitä. Lomautukset johtavat myös varsinaista lomautusaikaa huomattavasti pidempiaikaisiin häiriöihin koulutyössä, vaikkei lainsäädännön miniminormeja katsottaisi rikottavankaan. Erityisesti se vaikuttaa niiden oppilaiden ja opiskelijoiden opiskeluun, jotka tarvitsevat keskimääräistä enemmän ohjausta ja muuta huomiota. Lomautuksilla on myös muita kielteisiä vaikutuksia. Tuntikehysleikkaukset vähentävät suoraan oppilaan saamaa opetusta. Lukiossa ja ammatillisessa koulutuksessa opetustarjonnan vähentyminen voi vaikeuttaa opiskelijoiden opintojen loppuun saattamista ja jatko-opintoihin pyrkimistä. Lomautuksen kohdistuessa opettajien Veso-päiviin vähenevät opettajien mahdollisuudet oman ammattitaidon ylläpitoon ja vahvistamiseen, mikä taas vaikuttaa lasten ja nuorten oppimismahdollisuuksiin. Lomautusten aikaisten opetusjärjestelyiden suunnittelu ja seuranta vievät runsaasti aikaa niin rehtoreilta kuin opettajiltakin.

Valiokunta korostaa, että panostus koulutukseen on investointi tulevaisuuteen niin yksittäisen oppilaan ja opiskelijan kuin koko yhteiskunnan näkökulmasta. Koulutuspalvelut ovat moniin muihin palveluihin verrattuna varsin tarkkaan säännelty, ja niissä tehty leikkaukset voivat näkyä kielteisinä ilmiöinä tulevaisuudessa ja lisätä muiden sektoreiden, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon, menoja.

Sivistysvaliokunta totesi vuonna 1998 koulutusta koskevasta lainsäädännöstä antamassaan mietinnössä (SiVM 3/1998 vp), ettei se hyväksy opetushenkilöstön lomautuksia säästökeinona. Valiokunta toteaa, ettei edelleenkään ole perusteita lomautuksille.

Koulutuksellisten perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden varmistamiseksi ja koulutuksen laadun turvaamiseksi valiokunta pitää välttämät-

tömänä, että opetusministeriö selvittää keinot, joilla lomautukset voitaisiin etukäteen estää. Tarvittaessa tulee harkita lainsäädännön tarkistamista. Ensisijaisena keinona tulee harkita toimenpiteitä, joilla koulutuksen järjestäjät saadaan nykyistä tarkemmin arvioimaan ja perustelemaan opettajien lomautuksilla saatavia taloudellisia hyötyjä. Mahdollisten lomautusten vaikutusten minimoimiseksi ne tulee etukäteen arvioida ja lomautusten aikaiset järjestelyt tulee etukäteen selvittää siten, että opetussuunnitelman tavoitteet ja opetuksen määrä toteutuvat koulutusta koskevien säännösten tarkoittamalla tavalla. Kuntien tulee ajoissa ilmoittaa valvoville viranomaisille lomautussuunnitelmistaan, jotta viranomaisilla on mahdollisuus etukäteen valvoa perusopetuslain säännösten toteutumista. Myös näiden suunnitelmien toteutumisen seu-

ranta tulee järjestää asianmukaisesti ja avoimesti.

Lausunto

Sivistysvaliokunta pitää välttämättömänä,

että opetusministeriö selvittää keinot, joilla opettajien lomautukset ja sijaiskiellot voitaisiin estää. Ellei tämä ole mahdollista, tulee opetusministeriön selvittää mahdollisuudet luoda järjestelmä, jolla etukäteen voidaan valvoa, ettei perusopetuslain 30 §:n takaama oppilaan oikeus opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen ja 29 §:n mukainen oppilaan oikeus turvalliseen oppimisympäristöön mahdollisten lomautusten aikana vaarannu.

Helsingissä 24 päivänä maaliskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Raija Vahasalo /kok
vpj. Tuomo Hänninen /kesk
jäs. Outi Alanko-Kahiluoto /vihr
Paavo Arhinmäki /vas
Merikukka Forsius /kok
Timo Heinonen /kok
Anneli Kiljunen /sd

Sanna Lauslahti /kok
Jukka Mäkelä /kok
Håkan Nordman /r
Lauri Oinonen /kesk
Tuomo Puumala /kesk (osittain)
Leena Rauhala /kd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.