

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 8/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om utbildning

Till Kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Kulturutskottet sände den 27 mars 1998 proposition 86/1997 rd med förslag till lagstiftning om utbildning till förvaltningsutskottet för utlåtande.

Begäran om utlåtande

Kulturutskottet begärde den 27 mars 1998 utlåtande av förvaltningsutskottet beträffande regleringen av anställningsvillkoren.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Arto Sulonen, undervisningsministeriet
- regeringsrådet Aulikki Mentula, inrikesministeriet
- lagstiftningsrådet Martti Simola, justitieministeriet

- konsultative tjänstemannen Kirsi Äijälä, finansministeriet
- arbetsmarknadsjuristen Varpu Kulo, Finlands Kommunförbund
- direktören för bildningsväsendet Aulis Pitkälä, Vanda stad
- juristen Jukka Kauppala, Undervisningssektorns Fackorganisation rf, även som representant för Akava-OS r.f.
- ombudsmannen Leena Sieviläinen, Förhandlingsorganisationen för kommunal teknik och grundservice RKT r.f.
- sekreteraren för yrkesfrågor Raija Moilanen, Tjänstemännens förhandlingsorganisation TFO r.f.
- professor Kari-Pekka Tiitinen
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en revidering av utbildningslagstiftningen. Den gällande omfattande och splittrade lagstiftningen baserar sig på läroanstaltsformer och föreslås bli ersatt med en snävare och mer koncentrerad lagstiftning baserad på utbildningens mål och innehåll, utbildningsnivåerna och utbildningsformerna samt på de studerandes rättigheter och skyldigheter. Utbild-

ningsanordnarna får betydligt större befogenheter att besluta om sättet att ordna utbildning.

Den institutionella regleringen enligt läroanstaltsform och läroanstaltsgrupp föreslås bli avskaffad på vissa undantag när som hänför sig till det fria bildningsarbetet. De föreslagna lagarna skall på samma villkor gälla så väl utbildning ordnad av staten, kommunerna och samkommu-

nera som utbildning ordnad av privata sammanlutningar eller stiftelser. Tillämpningsområdet för varje lag omfattar all utbildning som avses i den aktuella lagen, oavsett de studerandes ålder och hur och var utbildningen ordnas. Inga bestämmelser om förvaltning eller tjänste- och befattningsstrukturer tas in i utbildningslagarna. Vidare föreslås det att behörighetsvillkoren för rektorer, som är föreståndare för läroanstalter, och för lärare bestäms genom förordning.

På grundval av anställningens art skall den rättsliga ställningen för rektorer, lärare och övrig undervisningspersonal bestämmas enligt kommunallagen, lagen om kommunala tjänsteinnehavares anställningstrygghet, statstjänstemannalagen och lagen om arbetsavtal.

Lagen om förvaltning av utbildning som ordnas av staten och privata föreslås få bestämmelser om förvaltningsgrunderna i fråga om den som ordnar statlig eller privat utbildning. Lagen skall ha bestämmelser om bland annat direktion, rek-

torer, instruktion och laglighetsövervakning. Den nya universitetslagen (645/1997) som träder i kraft den 1 augusti 1998, skall tillämpas på förvaltningen av övningsskolor i anknytning till universiteten. Förvaltningen av utbildning ordnad av kommuner och samkommuner kommer helt och hållet att basera sig på kommunallagen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 augusti 1998. När lagarna träder i kraft fortsätter huvudmännen för skolorna och läroanstalterna utan särskilda åtgärder att vara sådana utbildningsanordnare som avses i de föreslagna lagarna. De förvaltningsorgan och övriga organ som har tillsatts med stöd av gällande lagar kommer att fortsätta till mandattidens slut. Också anställningsförhållandena för rektorer, lärare och övrig undervisningspersonal samt för utbildningsinspektörer som ansvarar för läroavtalsutbildning skall fortsätta att gälla i oförändrad form, när lagarna träder i kraft.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Inledning

I propositionens motivering framhålls att bestämmelserna om tjänstemäns, tjänsteinnehavares och arbetstagares rättsliga ställning, rättigheter och förmåner samt skyldigheter som hänför sig till anställningsförhållandet i statstjänstemannalagen (750/1994), kommunallagen (365/1995) och lagen om kommunala tjänsteinnehavares anställningstrygghet (484/1996) samt lagen om arbetsavtal (320/1970) i sak har kommit närmare varandra. Det finns enligt propositionen inte längre någon anledning att ha kvar de särskilda bestämmelserna om lärares rättsliga ställning.

Regeringen föreslår att de särskilda bestämmelserna om lärares ställning i skollagstiftningen slopas och att det införs allmänna bestämmelser om olika typer av anställningar. Beroende på utbildningsanordnaren och anställningens art kommer således statstjänstemannalagen, kommunallagen, lagen om kommunala tjänsteinne-

havares anställningstrygghet eller lagen om arbetsavtal att gälla för lärare. När det är fråga om utbildning ordnad av en kommun eller av staten skall utbildningsanordnaren besluta om läraren anställs i tjänsteförhållande eller arbetsavtalsförhållande. Beslutet skall fattas utifrån lärarens uppgifter och sättet att ordna undervisning.

I enlighet med anmodan om utlåtande har utskottet främst tagit ställning till valet av anställningsförhållande. Inledningsvis bör det framhållas att utskottet tillstyrker regeringens vägval när det gäller att slopa de särskilda bestämmelserna för lärare och i stället införa allmänna bestämmelser om olika typer av anställningsförhållande. Samtidigt bör det noteras att motiveringen i propositionen är knapphändig och att man därför kan få den uppfattningen att utbildningsanordnaren vid utbildning ordnad av en kommun eller staten har relativt fria händer att besluta om en lärare skall anställas i tjänsteförhållande eller i arbetsavtalsförhållande. Enligt uppgifter till utskottet har detta inte varit avsikten utan enligt propositionen skall beslutet

fattas utifrån lärarens uppgifter och sättet att ordna undervisning. Lärarnas uppgifter har, enligt utskottet, vilket också närmare framgår nedan, en avgörande betydelse för vilken typ av anställningsförhållande som väljs.

Även om bestämmelserna om personalens rättsliga ställning i sak har kommit närmare varandra är det motiverat att framhålla att det finns skillnader i rättigheter, förmåner och skyldigheter mellan olika typer av anställningsförhållanden (se till exempel FvUB 5/1994 rd).

Bestämning av anställningsförhållandets art

Det är klart att personal anställd av en privat utbildningsanordnare alltid står i arbetsavtalsförhållande till sin arbetsgivare. I sådana fall bestäms undervisningspersonalens rättsliga ställning utifrån lagen om arbetsavtal. De uppgifter och skyldigheter som ingår i den föreslagna nya utbildningslagstiftningen gäller självfallet också privat utbildning.

Statstjänstemannalagen utgår från principen att personalen är anställd i tjänsteförhållande, om arbetsuppgifterna innefattar utövning av offentlig makt.

När det gäller att bestämma anställningsförhållande i kommunerna spelar 44 § 1 mom. kommunallagen en viktig roll. Enligt lagrummet inrättas tjänster för kommunala myndighetsuppgifter. Enligt förvaltningsutskottets betänkande om kommunallagen och även enligt själva propositionen (FvUB 18/1994 rd och RP 192/1994 rd) är myndighetsuppgifter förknippade med utövning av offentlig makt.

Staten och kommunerna bör således välja tjänsteförhållande vid arbetsuppgifter som innefattar utövning av offentlig makt.

Att utöva offentlig makt innebär att någon på grundval av lagstiftningen bestämmer om en annan persons rättssfär eller ingriper i hans eller hennes rättssfär med hjälp av faktiska åtgärder. Utan att här närmare gå in på de materiella frågorna kring offentlig makt framhåller utskottet att läroanstalterna utövar offentlig makt åtminstone när de tar in elever, vidtar disciplinära åtgärder, betygsätter elever och godkänner examina.

Kommunal och statlig undervisningspersonal bör således vara anställd i tjänsteförhållande. Undervisningspersonalens rättsliga ställning bestäms utifrån kommunallagen, lagen om kommunala tjänsteinnehavares anställningstrygghet och statstjänstemannalagen. Om undervisningsuppgifterna i vissa fall är avgränsade i den mening att de inte innefattar utövning av offentlig makt kan personalen anställas i arbetsavtalsförhållande. Men detta är sannolikt mycket sällsynt. Också timlärares anställningsform bestäms utifrån samma kriterier.

Av den princip som kan utläsas ur regeringsformen kan offentlig makt som regel bara innehas av organ organiserade som myndigheter och personal som är anställd i tjänsteförhållande. Detta framgår bland annat av 92 och 93 § regeringsformen. Det särskilda ansvaret i anknytning till tjänstemannaställning liksom också förfarandet vid utnämning av tjänstemän och anställningstryggheten anses garantera att utövningen av offentlig makt följer lag, är enhetlig och karakteriseras av objektivitet. Det är skäl att framhålla vikten av tjänsteansvar både i samhälleligt och medborgerligt perspektiv. En viktig garanti för oklanderlig tjänsteutövning, en omständighet som är viktigt ur medborgarnas perspektiv, är att brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet är straffbart genom 40 kap. 11 § strafflagen.

T.ex. enligt 29 § i den föreslagna lagen om grundläggande utbildning har utbildningssektorn rätt till en trygg studiemiljö. Därför är lärarnas ansvar för övervakningen under rasterna viktigt. Bestämmelsen ovan kan lyftas fram som ett exempel på hur viktigt tjänsteansvaret är sett från elevens och vårdnadshavarens synvinkel.

Utskottet anser att samtliga uppgifter som är förknippade med utövning av offentlig makt i framtiden på författningsnivå bör omfattas av tjänsteansvar i den omfattning som det gäller personer anställda i tjänsteförhållande inom offentliga sammanslutningar.

Regleringen av disciplinära straff och överföring av elever till specialundervisning

Vid utfrågning av sakkunniga uppmärksamgjordes utskottet på att utbildningslagarna innefattar vissa bemyndigande bestämmelser som medger

att det genom förordning bestäms om förfarandet vid disciplinära straff för elever. Författningsnivån utgör här ett problem med avseende på 16 § 2 mom. regeringsformen och lagen om förvaltningsförfarande (598/1982).

Systematiken i de föreslagna utbildningslagarna går ut på att bestämmelser om rättigheter och skyldigheter samt om kriterierna för administrativa beslut ingår i lag. Däremot föreslås procedurbestämmelserna ingå i förordning. Enligt uppgifter till utskottet beror detta på att målet har varit att lagen om förvaltningsförfarande som sådan också skall vara tillämplig också inom utbildningssektorn. Avsikten har varit att det genom förordning meddelas särskilda bestämmelser om utbildningssektorn som komplement till lagen om förvaltningsförfarande. Bestämmelserna får självfallet inte strida mot lagen om förvaltningsförfarande.

Med stöd av erhållen utredning anför förvaltningsutskottet för tydlighetens skull att kulturutskottet bör föreslå ändringar i 36 § 4 mom. lagen om grundläggande utbildning (det första lagförslaget), 26 § 3 mom. gymnasielagen (det andra lagförslaget) och 34 § 3 mom. lagen om yrkesutbildning (det tredje lagförslaget) enligt följande: ”*Utöver vad som lagen om förvaltningsförfarande (598/1982) föreskriver, bestäms genom förordning om förfarandet i frågor som avses i denna paragraf.*” Vidare framhåller förvaltningsutskottet att 17 § 4 mom. lagen om grundläggande ut-

bildning bör ändras enligt följande: ”*Utöver vad lagen om förvaltningsförfarande (598/1982) föreskriver, bestäms genom förordning om förfarandet vid intagning eller överföring av elever till undervisning som avses i 2 mom. (utesl.). Om inrättande av undervisningsgrupper för undervisning av elever som omfattas av den förlängda läroplikt som avses i 25 § 2 mom. bestäms genom förordning.*” Dessutom föreslår utskottet att en ny 7 § om att lagen om förvaltningsförfarande skall tillämpas på utbildning ordnad av privata läggs till lagen om förvaltning av utbildning som ordnas av staten och privata (det sjunde lagförslaget) enligt följande:

”7 §

Tillämpning av lagen om förvaltningsförfarande

Lagen om förvaltningsförfarande (598/1982) tillämpas på utbildning som anordnas av privata sammanslutningar eller stiftelser och som avses i denna lag.”

Utlåtande

På grundval av det ovan relaterade anför förvaltningsutskottet vördsamt som sitt utlåtande

att kulturutskottet bör beakta det som sägs i detta utlåtande när det utarbetar sitt betänkande.

Helsingfors den 26 maj 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Kaarina Dromberg /saml
medl. Ulla Juurola /sd
Timo Järvilahti /cent
Reijo Kallio /sd
Toimi Kankaanniemi /fkf
Juha Karpio /saml
Osmo Kurolo /saml

Pehr Löw /sv
Hannes Manninen /cent
Jukka Mikkola /sd
Iivo Polvi /vänst
Veijo Puhjo /vgr
Erkki Pulliainen /gröna
Aulis Ranta-Muotio /cent.