

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi opettajankoulutuslain kumoamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että 10 päivänä joulukuuta 1971 annettu opettajankoulutuslaki siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen kumotaan. Tällöin lakkaa yliopiston opettajankoulutusyksikön lehtorin virkaan ja harjoittelukoulujen rehtorin ja lehtorin virkaan kuuluva oikeus ja velvollisuus virkavapauteen opiskelua varten. Tämä täydennys-

koulutusjärjestelmä, joka on perustunut määrääjain toistuvaan palkalliseen opintolukukauteen, on ollut keskeytyneenä 1 päivästä elokuuta 1994. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2000 alusta.

Esitys liittyy vuoden 2000 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi yhteydessä.

PERUSTELUT

1. Nykytila ja ehdotettu muutos

1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Opettajankoulutuslaki (844/1971) säädettiin silloin, kun peruskoulun luokanopettajien koulutus muuttui ylempään korkeakoulututkintoon johtavaksi. Laki tuli voimaan 1 päivänä elokuuta 1973. Jo aikaisemmin luokanopettajia oli koulutettu yliopistoissa, mutta peruskoulun luokanopettajan tutkinto ei kuitenkaan ollut korkeakoulututkinto. Samanaikaisesti uudistettiin merkittävästi aineenopettajien koulutusta, vaikka tämä koulutus oli aikaisemminkin järjestetty pääasiallisesti ylempiin korkeakoulututkintoihin johtavana.

Lain 1 §:ssä määritellään eräitä käsitteitä ja 2 §:ssä annetaan valtuus säätää asetuksella eräistä opettajankoulutukseen kuuluvista järjestelyistä. Lain 4 §:ssä säädetään, missä yliopistoissa opettajankoulutusta järjestetään, annetaan valtuus säätää asetuksella koulutuksen järjestämisestä muualla sekä säädetään opettajien jatko- ja täydennyskoulutuksen järjestämisestä. Lain 5 §:n mukaan opettajankoulutus järjestetään yliopiston kasvatus-

tieteiden tiedekunnassa tai muussa vastaavassa yksikössä, jota laissa kutsutaan opettajankoulutusyksiköksi. Aineenopettajien koulutukseen kuuluvat opetettavan aineen opinnot suoritetaan siinä tiedekunnassa tai muussa yksikössä tai siinä yliopistossa, johon kyseisen alan koulutus ja tutkimus kuuluu.

Lain 6 §:n mukaan opettajankoulutusyksikköön kuuluu tarpeellinen määrä harjoittelukouluja, joista on voimassa, mitä niistä on erikseen säädetty. Yliopistojen harjoittelukouluista säädettiin aikaisemmin harjoittelukouluissa (143/1985), joka kumottiin perusopetuslailla (628/1998), ja harjoittelukouluasetuksessa (336/1985), joka kumoutui harjoittelukoululain kumoutuessa. Nykyään harjoittelukouluista säädetään yliopistolaissa (645/1997), yliopistolain voimaantulosta annetussa laissa (646/1997) ja yliopistoasetuksessa (115/1998). Harjoittelukoulun johtavan rehtorin ja harjoittelukoulun lehtorin kelpoisuusvaatimuksista ja tehtävistä säädetään korkeakoulujen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista ja tehtävistä annetussa asetuksessa (309/1993).

Lain 11 §:n mukaan opettajankoulutusyksikön vakinaisella lehtorilla ja harjoittelu-

koulun vakinaisella rehtorilla ja lehtorilla on oikeus ja velvollisuus yhden lukukauden virkavapauteen opiskelua varten aina seitsemän vuoden palvelun jälkeen tällaisessa virassa. Virkavapauteen oikeuttavaksi ja velvoittavaksi palvelusajaksi luetaan myös tilapäisenä lehtorina palveltu aika korkeakoulun järjestämässä opettajankoulutuksessa. Opintolukukauden ajalta maksetaan virkaan kuuluva palkkaus. Oikeutta ja velvollisuutta ei ole rehtorilla eikä lehtorilla, joka on täyttänyt 60 vuotta tai täyttäisi 60 vuotta ennen opintolukukautensa päättymistä. Opettajankoulutuslain 11 §:n muuttamisesta annetuilla laeilla 1208/1993 ja 1037/1996 on säädetty, että oikeutta ja velvollisuutta virkavapauteen opiskelua varten ei ole 1 päivästä elokuuta 1994 31 päivään joulukuuta 1996 eikä edelleen 31 päivään joulukuuta 1999 ja että vuosina 1994—1999 tapahtuvaa palvelua ei oteta huomioon virkavapauteen oikeuttavaa ja velvoittavaa palvelusaikaa laskettaessa.

Yliopistojen opettajankoulutusyksiköissä on toukokuussa 1999 ollut 311 lehtoria ja harjoittelukouluissa 548 rehtoria ja lehtoria, joilla opettajankoulutuslain mukaan olisi vuoden 2000 alusta lukien oikeus ja velvollisuus palkalliseen opintolukukauteen aina seitsemän vuoden palvelun jälkeen tällaisessa virassa. Sijaiseksi ja muusta syystä määrääjäksi nimitetyillä virkamiehillä tätä oikeutta ja velvollisuutta ei ole.

Opetusministeriö on erityisesti vuoden 1994 jälkeen tukenut taloudellisesti yliopistojen opettajankouluttajille järjestämää pitkäkestoista täydennyskoulutusta. Tätä ovat esimerkiksi 40 opintoviikon laajuinen opettajankouluttajien erikoistumiskoulutus, opetusharjoittelun ohjaajakoulutus sekä kouluttaja- ja tutor-koulutus Jyväskylän yliopistossa, opettajankouluttajien ammatillis-tieteellinen jatkokoulutus Joensuun yliopistossa, ohjausprosessikoulutus Helsingin yliopistossa sekä Verktyg för lärande -ohjelma Åbo Akademiassa. Lisäksi tukea on myönnetty pedagogisiin projekteihin, joissa tutkimus, täydennyskoulutus ja kehittämissyö yhdistyvät. Määrärahoja on osoitettu eri oppiaineiden ainedidaktiseen koulutukseen, työyhteisöjen kehittämishankkeisiin, eri alojen opettajankouluttajien valtakunnallisiin koulutustilaisuuksiin, harjoittelukoulujen valtakunnallisiin koulutuspäiviin ja opettajankouluttajien opintomatkoihin. Koulutukset ovat yliopistojen järjestämää maksullista koulutusta. Vuosittain tuen määrä on vaihdellut yhdestä mil-

joonasta viiteen miljoonaan markkaan. Ministeriön myöntämän tuen ansiosta kurssimaksuja on alennettu ja eräissä tapauksissa kurssit ovat olleet osanottajille ilmaisia. Osallistuja tai hänen työnantajansa on maksanut koulutukseen osallistumisesta johtuneet muut menot.

Opettajankouluttajille on suunnattu vuosina 1996—1999 erillinen koulutuksen ja tutkimuksen tietostrategian edistämiseen tarkoitettu määräraha, josta on käytetty vuosittain 0,7 miljoonasta 1,2 miljoonaan markkaan opettajankouluttajien tietojen ja taitojen täydentämiseen informaatio- ja viestintäteknologian opetuskäytössä.

Lain 13 §:n mukaan opiskelijoiden ottamisesta opettajien peruskoulutukseen säädetään asetuksella ja 14 §:n mukaan tarkemmat määräykset lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta annetaan tarvittaessa asetuksella. Lain 15 § sisältää voimaantulosäännökset.

Lain 3, 7—10 ja 12 § on kumottu aikaisemmin.

1.2. Nykytilan arviointi

1.2.1. Eräät opettajankoulutuslain säännökset

Yliopistojen koulutusvastuusta eli siitä, minkä alojen tutkintoja kussakin yliopistossa voidaan suorittaa, säädetään eri alojen tutkintoihin johtavista koulutuksista annetuissa asetuksissa. Opettajankoulutusta koskevat säännökset sisältyvät pääasiassa kasvatustieteellisen alan tutkinnoista ja opettajankoulutuksesta annettuun asetukseen (576/1995). Asetuksen mukaan kasvatustieteellisen alan tutkintoja ja opettajankoulutuksen opintoja voidaan suorittaa Helsingin, Joensuun, Jyväskylän, Lapin, Oulun, Tampereen ja Turun yliopistoissa sekä Åbo Akademiassa. Nämä yliopistot ovat samat kuin opettajankoulutuslain 4 §:ssä opettajankoulutuksen järjestäjinä luettelut yliopistot. Aineenopettajien koulutusta koskevia säännöksiä on myös eräissä muissa asetuksissa.

Yliopistolain voimaannpanosta annetulla lailla kumottiin eri yliopistoista annetut lait, joissa säädettiin muun muassa, mitä tiedekuntia kussakin yliopistossa on. Ottaen huomioon, että yliopistolain 14 §:n mukaan yliopiston hallitus päättää yliopiston jakaantumisesta tiedekuntiin tai muihin yksiköihin sekä näiden alaisiin laitoksiin tutkimuksen ja opetuksen järjestämistä varten, ei ole enää

asianmukaista säättää opettajankoulutuksen organisaatiosta opettajankoulutuslain 5 §:n mukaisella tavalla. Harjoittelukouluja koskevassa opettajankoulutuslain 6 §:ssä ainoastaan viitataan muihin säännöksiin, joten pykälä ei ole tarpeellinen.

Opettajankoulutuslain 13 §:n mahdollistamia säännöksiä opiskelijoiden ottamisesta opettajankoulutukseen ei tarvita, sillä opiskelijoiden ottamisesta säädetään nykyään yliopistolaissa ja -asetuksessa.

1.2.2. Opintolukukausi

Opettajankoulutuslain 11 §:ssä tarkoitetun opintolukukauden merkitys on ollut suuri 1970- ja 1980-luvuilla opettajankouluttajien täydentäessä omaa koulutustaan uudistuvan peruskoulun ja lukion opettajien tarpeita vastaavaksi. Opintolukukauden monivuotisen keskeytyksen aikana 1990-luvulla on kehitetty muita tapoja opettajankouluttajien ammatitaidon pitämiseksi ajan tasalla.

Asianmukaisesti suunniteltuna ja toteutettuna opettajankoulutuslain 11 §:n mukainen opintolukukausi on aikaisemmin tukenut opettajankouluttajan yksilöllistä ammatillista kehittymistä. Koulutusmahdollisuuksien hyödyntämisen kannalta se ei kuitenkaan ole ollut kovin joustava järjestelmä. Opettajan-koulutusyksiköiden lehtorien ja harjoittelukoulun rehtorien ja lehtorien opintolukukaudet, joiden ajankohdat ovat määräytyneet kunkin virkamiehen palvelusajan kertymisen mukaan, eivät ole luontevasti liittyneet opettajankouluttajien työyhteisöjen kehittämiseen eivätkä juuri edistäneet opettajankoulutusyksiköiden ja harjoittelukoulujen yhteistä pedagogista kehittämistyötä. Virkaan nimitetty henkilö on saanut opintolukukauden ensimmäisen kerran vasta seitsemän vuotta työskenneltyään. Jos täydennyskoulutusvarat kuuluisivat pääasiassa tämän opintolukukauden edellyttämiin järjestelyihin, työnsä aloittaville opettajankouluttajille ei voitaisi antaa paljon mahdollisuuksia ohjaustyötä tukevaan koulutukseen.

Opetusministeriö on selvittänyt yliopistojen arvioita opettajankouluttajien täydennyskoulutustarpeista. Näiden arvioiden pohjalta voidaan päätellä, että tarvitaan vaikuttavampia ja taloudellisempia kouluttautumistapoja kuin palkallinen opintolukukausi. Onnistuneena koulutuksena on pidetty esimerkiksi projekteja, joissa täydennyskoulutukseen yhdistetään tutkimus-, selvitys- ja kehittä-

mistyötä.

Korkeakoulujen arviointineuvosto järjesti vuosina 1998 ja 1999 yliopistoissa annettavan opettajankoulutuksen arvioinnin, jossa tarkasteltiin 1.2.1. kohdan 1 kappaleessa mainituissa yliopistoissa sekä Sibelius-Akatemiassa, Taideteollisessa korkeakoulussa ja Teatterikorkeakoulussa annettavaa opettajankoulutusta (korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 11:1999). Arviointi kohdistui muun muassa pedagogisten opintojen ja opetusharjoittelun sisältöön. Suosituksissa, joita arvioinnin pohjalta annettiin koulutuksen kehittämiseksi, otetaan kantaa myös täydennyskoulutukseen. Huomiota kiinnitetään opetusharjoittelua ohjaavien kouluttajien oman opettajakokemuksen riittävyyteen ja jatkuvan ohjaamiskoulutuksen tarpeeseen. Opettajille ja opettajankouluttajille esitetään myös luotavaksi jonkinlainen sapattijärjestelmä, jonka avulla heidän täydennyskoulutuksensa järjestettäisiin tehokkaasti.

1.3. Ehdotettu muutos

Opettajankoulutuslain säännökset ovat menettäneet merkityksensä lukuun ottamatta opintolukukautta koskevaa 11 §:ää, ja 11 §:n soveltaminen on ollut keskeytyneenä useita vuosia. Opintolukukautta korvaamaan on kehitetty täydennyskoulutusta. Opintolukukauden ottamista uudelleen käyttöön ei pidetä tarpeellisenä, joten opettajankoulutuslaki esitetään kumottavaksi.

Opetusministeriöllä on tarkoitus vastaisuudessaakin taloudellisesti tukea opettajankouluttajien täydennyskoulutusta. Tuettavan koulutuksen sisältöalueita olisivat muun muassa opettajankouluttajien keskeiset tehtävät opetusharjoittelun ohjaus ja kehittäminen. Lähivuosien koulutuspoliittisiin paino-alueisiin kuuluu koulutuksen ja tutkimuksen tietostrategian toimeenpano, ja tarkoitus on tukea sitä edistävää sekä myös työyhteisöjen kehittämistä ja johtamista edistävää opettajankouluttajien täydennyskoulutusta.

2. Esityksen taloudelliset vaikutukset ja organisaatioon kohdistuvat vaikutukset

Kasvatustieteellisistä tutkinnoista ja opettajankoulutuksesta annetun asetuksen mukaan, joka on tullut voimaan 1 päivänä elokuuta 1995, lastentarhanopettajankoulutus johtaa kasvatustieteen kandidaatin tutkintoon. Ai-

kaisemmin koulutus järjestettiin lastentarhanopettajaopistoissa ja väliaikaisena koulutuksena yliopistoissa. Opettajankoulutusyksiköihin on tullut yhteensä 62 uutta lehtoria lastentarhanopettajien koulutuksen vuoksi ja vuoden 1993 jälkeen yksiköiden muiden lehtorien määrä on vähentynyt eri syistä seitsemällä. Harjoittelukouluihin on vuoden 1993 jälkeen tullut lisää 17 lehtorin virkaa. Opintolukukauden aiheuttamat kustannukset kasvaisivat 1990-luvun alkuun verrattuna siis 55 opettajankoulutusyksikön lehtorin ja 17 harjoittelukoulun lehtorin aiheuttamilla kustannuksilla sen jälkeen, kun nämä lehtorit saavuttaisivat seitsemän vuoden palvelusajan. Lehtorien määrän lisäys sisältyy kohdassa 1.1 mainittuihin rehtorien ja lehtorien määrään.

Opettajankoulutuslain 11 §:n mukaisen opintolukukauden sijaisten palkkauskustannusten on arvioitu olevan opettajankoulutusyksiköissä yhteensä runsaat 3 miljoonaa markkaa vuodessa ja harjoittelukouluissa yhteensä runsaat 6 miljoonaa markkaa vuodessa. Ennen kuin opintolukukautta koskevien säännösten soveltaminen keskeytettiin, opintolukukauden aiheuttamat sijaisten palkkauksista johtuvat kustannukset arvioitiin keskimäärin noin 8 miljoonaksi markaksi vuodessa.

Opintolukukauteen oikeuttavaa palvelusaikaa ei ole kertynyt vuosina 1994–1999. Osa rehtoreista ja lehtoreista, joilla on ennen vuotta 1994 kertynyttä opintolukukauteen oikeuttavaa palvelusaikaa, on saavuttanut 60 vuoden iän tai saavuttaa sen ennen vaadittavan seitsemän palvelusvuoden täyttymistä taikka on siirtynyt muihin tehtäviin. Jos opettajankouluttajien oikeus ja velvollisuus opintolukukauteen otettaisiin jälleen käyttöön, virkavapaina olevien rehtorien ja lehtorien sijaisten palkkauksista johtuvat menot vuonna 2000 olisivat hyvin vähäiset ja sen jälkeenkin useita vuosia selvästi pienemmät kuin keskimääräiset vuotuiset menot ennen vuotta 1994.

Edellä on selostettu säännökset, jotka koskevat henkilöstön oikeuksiin ja velvollisuuksiin kuuluvaa opintolukukautta. Esitys merkitsee, että vuodesta 1994 keskeytyneenä ollut oikeus ja velvollisuus opintolukukauteen aina seitsemän vuoden palvelusajan jälkeen poistetaan. Verrattuna ennen vuotta 1994 vallinneeseen tilanteeseen esitys vähentää lehtorin virkavapauksia yliopistojen kasvatustieteiden tiedekunnissa tai vastaavissa yksiköissä, rehtorin ja lehtorin virkavapauksia harjoittelukouluissa sekä sijaisten käyttämistä näissä tehtävissä.

Opettajankoulutuslain kumouduttua virkavapauden myöntäminen opettajankouluttajille opiskelua varten kuuluisi työnantajan päätösvaltaan samoin kuin muiden yliopiston palveluksessa olevien osalta. Palkkauksen maksaminen virkavelvollisuuksiin kuuluvan koulutuksen ajalta ja opiskelua varten myönnetyn virkavapauden ajalta määräytyisi samoin kuin muilla yliopiston palveluksessa olevilla.

3. Asian valmistelu

Esityksestä on pyydetty lausunto valtiovarainministeriöltä, Opetushallitukselta, Helsingin, Joensuun, Jyväskylän, Oulun, Lapin, Tampereen ja Turun yliopistoilta ja Abo Akademilta sekä näihin kuuluvilta harjoittelukouluilta, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry:ltä ja eräiltä harjoittelukoulujen rehtoreita ja lehtoreita edustavilta yhdistyksiltä. Esitys on valmisteltu virkatyönä.

4. Voimaantulo

Laki opettajankoulutuslain kumoamisesta ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2000.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

opettajankoulutuslain kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §
Tällä lailla kumotaan 10 päivänä joulukuuta 1971 annettu opettajankoulutuslaki (844/1971) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

2 §
Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2000.

Helsingissä 24 päivänä syyskuuta 1999

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Ministeri Suvi Lindén

