

Sivistysvaliokunnan mietintö n:o 15 hallituksen esityksen johdosta laiksi eräiden ammatillisten oppilaitosten valtionosuuksista ja -avustuksista sekä korkotukilainoista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Eduskunta on päätöspöytäkirjan ottein 24 päivältä toukokuuta 1984 lähettänyt sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi otsikossa mainitun hallituksen esityksen n:o 93.

Valiokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti hankkinut hallituksen esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunnon, joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Matti Rajakylä opetusministeriöstä, hallitusneuvos Tapio Leskinen valtiovarainministeriöstä, toimistopäällikkö Pertti Mentula ammattikasvatushallituksesta, talousasiain sihteeri Rauno Jarnila Suomen Kunnallisliitosta, opetusasiain sihteeri Pirkko Karvonen Suomen Kaupunkiliitosta, kulttuurisuunnittelija Helge Hansson Finlands svenska kommunförbundista ja johtaja Pentti Rauhala Yleisten Ammattikoulujen Liitosta.

Hallituksen esityksen tarkoituksena on, että vuosina 1977—1983 voimassa ollut säännös, jonka mukaan ammatillisille oppilaitoksille myönnettäisiin valtionapua uuden henkilöstön palkkaamisesta aiheutuviin menoihin vain tulo- ja menoarviossa asetettavien enimmäismäärien rajoissa, ulotettaisiin voimaantulosäännöstä muuttamalla koskemaan myös vuosilta 1984 ja 1985 myönnettäviä valtionapuja.

Hallituksen esityksen perustelujen ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo, että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus on edelleen tarpeellinen. Valiokunta ei kuitenkaan katso voivansa puoltaa sanottua lakiehdotusta sellaisenaan, koska se ei, niin kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossakin todetaan, täytä lainsäädännölle asetettavia selkeysvaatimuksia. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että lakiehdotus hyväksyttäisiin lainsäädäntöteknisesti paremmassa muodossa siten, että väliaikaisesti voimassa ollut 30 a § siihen liittyvine voimaantulosäännöksineen saatettaisiin uudella lailla uudelleen

voimaan. Lainmuutosta ei kuitenkaan enää ole asianmukaista nimittää väliaikaiseksi, koska vuoden 1986 alusta voimaan tulevalla uudella ammatillisten oppilaitosten rahoituslainsäädännöllä kumotaan laki eräiden ammatillisten oppilaitosten valtionosuuksista ja -avustuksista sekä korkotukilainoista.

Lisäksi valiokunta esittää seuraavaa.

Useissa valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa hallituksen esitystä on varsin voimakkaasti arvosteltu. Huomautukset ovat kohdistuneet mm. siihen, että lakiehdotus on vuoden 1984 osalta taannehtiva. Tältä osin valiokunta yhtyy arvosteluun ja katsoo perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten, että menettely ei ole moitteeton. Valiokunta toivookin, että hallitus vastaisuudessa huolehtii tämän tyyppisten esitysten antamisesta hyvissä ajoin ennen sitä budjetti vuotta, jonka menoihin ne kohdistuvat.

Tulo- ja menoarvioon sidottu rajoitusjärjestelmä on lausunnoissa todettu varsin hankalaksi ammattioppilaitosten omistajayhteisöjen kannalta. Uuteen koululainsäädäntöön sisältyviä säännöksiä on tässä suhteessa pidetty paljon selkeämpinä. Tämän vuoksi valiokunta edellyttää, että hallitus viivyttämättä selvittää mahdollisuudet siirtymä ammatillisen koulutuksen rahoituksessa samanlaiseen järjestelmään kuin uuden peruskoululain 55 §:n 2 momentissa ja lukiolain 29 §:n 2 momentissa on säädetty sekä, mikäli tämä on mahdollista, antaa tarvittavat lainmuutosesitykset eduskunnalle ennen ammatillisten oppilaitosten rahoituslainsäädännön voimaantuloa.

Edellä lausutun perusteella valiokunta unoittavasti ehdottaa,

että Eduskunta hyväksyisi hallituksen esityksen pohjalta seuraavan lakiehdotuksen:

Laki

eräiden ammatillisten oppilaitosten valtionosuuksista ja -avustuksista sekä korkotukilainoista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti lisätään eräiden ammatillisten oppilaitosten valtionosuuksista ja -avustuksista sekä korkotukilainoista 31 päivänä joulukuuta 1975 annettuun lakiin (1075/75) uusi näin kuuluva 30 a §:

30 a §

Milloin uuden henkilöstön palkkaamiseen on valtion tulo- ja menoarviossa asetettu enimmäismäärä, myönnetään valtionosuutta ja -avustusta tästä henkilöstöstä aiheutuviin kustannuksiin vain enimmäismäärän rajoissa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 198

Tätä lakia sovelletaan myönnettäessä valtionosuutta ja -avustusta ammatillisten oppilaitosten käyttökustannuksiin vuodelta 1984 ja sen jälkeen.

Helsingissä 20 päivänä marraskuuta 1984

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Astala, jäsenet Ala-Kapee, Elo, Eskelinen, Jaakonsaari, Kallio-

mäki, Pohjanoksa, Riihijärvi, Ronkainen, Roos, Tiuri ja Uosukainen sekä varajäsen Dromberg.

Vastalause

Valiokunnan mietinnössä on todettu,
— että hallituksen esitys ei täytä lainsäädännölle asetettavia selkeysvaatimuksia,

— että lain hyväksyminen taannehtivana vuoden 1984 osalta ei ole moitteetonta sekä

— että tulo- ja menoarvioon sidottu rajoitusjärjestelmä on varsin hankala ammattioppilaitosten omistajayhteisöjen kannalta.

Tämän varsin vakavan hallituksen esitystä kohtaan esitetyn kritiikin johdosta katsomme, ettei lakiehdotusta voida valiokunnan tekemistä parannuksista huolimatta hyväksyä vaan ainoa mahdollisuus on hylätä se.

Kantamme tueksi esitämme vielä lisäksi seuraavaa:

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan taannehtivan lain säätäminen ei tässä tapauksessa ole tiukan muodollisesti ottaen väärin. Hallintoalamaisen oikeusturvan kannalta on kuitenkin epätydyttävää, että viroista aiheutuneiden palkkausmenojen valtionapukelpoisuutta rajoitetaan

jälkikäteen. Kun pakottavaa tarvetta ei ole, tällaiseen ei pitäisi ryhtyä.

Tulo- ja menoarvioon sidottu henkilöstön rajoitusjärjestelmä on valtiontalouden kannalta tarpeeton ja aiheuttaa ylimääräisiä hallintotoimia (mm. ennakkoluvat). Lain tullessa alunperin voimaan vuonna 1977 tilanne erosi nykyisestä sikäli, että tuntiopettajien palvelussuhteen ehdot olivat viranhaltijoita heikommalla ja virkojen perustamista rajoittamalla voitiin jossain määrin säästää palkkausmenoja. Nykyisin tuntiopettajan palkka on saman suuruinen kuin vastaavan viranhaltijan palkka kuitenkin siten, että maatalous-, kotitalous- ja kotiteollisuusoppilaitoksissa päätoimisen tuntiopettajan palkkausperusteet ovat vieläpä vakinaisia viran- ja toimenhaltijoita korkeammat.

Väliaikaisesti voimassa ollut rajoitussäännös on haitannut sekä oppilaitosten opetusta että henkilöstöpolitiikkaa. Tuntiopettajien määrä on nousut epätarkoituksenmukaisen suureksi, kun virkoja ei ole voitu perustaa riittävästi, mutta opetuk-

sesta aiheutuneet kulut on tuntiopetuksena hyväksytty valtionosuuteen oikeuttaviksi. Pätevien tuntiopettajien saanti oppilaitoksiin on vaikeaa ja opettajien vaihtuvuus on lisääntynyt, mikä on opetuksellisesti erittäin epäedullista.

Kunnallisen itseshallinnon kannalta on epäkohta, että kunnallisen omistajan mahdollisuutta

tarkoituksenmukaisiin henkilöjärjestelyihin rajoitetaan ilman, että siitä on hyötyä itse toiminnalle tai valtiontaloudelle.

Edellä lausutun perusteella ehdotammekin,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.

Helsingissä 20 päivänä marraskuuta 1984

Heli Astala
Riitta Uosukainen

Aino Pohjanoksa
Martti Tiuri

Olavi Ronkainen
Kaarina Dromberg

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä,
18 päivänä lokakuuta 1984
Lausunto n:o 8

Sivistysvaliokunnalle

Sivistysvaliokunta on kirjeellään 29 päivästä toukokuuta 1984 pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 93 laiksi eräiden ammatillisten oppilaitosten valtionosuuksista ja -avustuksista sekä korkotukilainoista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta. Asian johdosta ovat olleet kuultavana vanhempi hallitussihteeri Matti Rajakylä opetusministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Ilkka Saraviita ja kouluasiainsihteeri Pirkko Karvonen Suomen Kaupunkiliitosta. Käsiteltyään asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Vuoden 1975 lopulla säädettiin laki eräiden ammatillisten oppilaitosten valtionosuuksista ja -avustuksista sekä korkotukilainoista (1075/75), joka tuli voimaan 1.1.1976 lukien. Vuoden 1977 alussa tähän lakiin säädettiin lisäys antamalla laki eräiden ammatillisten oppilaitosten valtionosuuksista ja -avustuksista sekä korkotukilainoista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (76/77). Tuolloin lakiin lisättiin uusi 30 a §, joka merkitsee tiettyä palkkausmenoihin kohdistuvaa valtionosuuksien ja -avustusten rajoitusta. Lisäys oli väliaikainen ja tämä väliaikaisuus ilmaistiin konkreettisesti lain loppusäännöksessä, jossa säädettiin, että tätä lakia sovelletaan myönnettäessä valtionosuutta ja -avustusta ammatillisen koulutuksen käyttökustannuksiin vuosilta 1977 ja 1978. Tätä loppusäännöstä on sittemmin muutettu niin, että viimeksi se on koskenut vuodelta 1983 tulevia valtionosuuksia. Nyt hallituksen esityksessä ehdotetaan, että loppusäännös ulotetaisiin koskemaan aina vuoden 1985 loppuun saakka myönnettäviä valtionosuuksia ja -avustuksia. Näin ollen lakiin vuonna 1977 lisätty 30 a §, joka ei ole nyt voimassa, tulisi jälleen voimaan.

Hallituksen esityksessä on kysymys laista, jolla saatetaan taannehtivasti voimaan rajoitusta koskeva säännös. Yleisesti lain taannehtivuudella

ymmärretään sellaista lakia, joka antaa oikeusvaikutuksia tapahtumille tai olosuhteille, jotka ovat sattuneet ennen lain säätämistä. Suomen perustuslakeihin ei sisälly taannehtivuuskieltoa. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin useaan kertaan katsonut, että muun muassa taannehtiva rikoslaki on hallitusmuodon vastainen. Samoin valiokunta on omaksunut sen kannan, että taannehtiva puuttuminen sopimussuhteeseen jomman kumman osapuolen vahingoksi on perustuslain vastaista. Nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys ei kuitenkaan koske rikoslakia eikä se myöskään rajoita kenenkään sopimussuojaa. Kun julkisoikeudellisen pakkoyhteisön varainkäyttökään ei nauti perustuslain suojaa, ei esitystä voida pitää näillä perusteilla perustuslain vastaisena.

Laki edellyttää valmistumisensa osalta valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaista eduskuntakäsittelyä sekä tasavallan presidentin allekirjoittamista ja ministerin varmentamista. Lisäksi laki tulee julkaista. Lain valmistumisajankohta ja voimaantuloajankohta voivat olla eri aikoja. Annettu ja julkaistu laki on kuitenkin vain lailla muutettavissa, vaikka se ei olisikaan vielä voimassa. Hallitusmuodon 20 §:n 3 momentin mukaan lain voimaantuloajankohta tulee aina ilmetä laista. Laki voi tulla voimaan ja noudatettavaksi julkaisemispäivänsä jälkeen tarkemmin määrittävänä ajankohtana, mutta se ei voi tulla noudatettavaksi ennen julkaisemispäivää. Lain voimassaolo yhtäältä ja lain soveltaminen toisaalta ovat kaksi eri asiaa. Olemassa olevan lain noudatettavuutta voidaan järjestellä eri tavoin. Suomen perustuslaeissa ei ole erikseen säännelty lain noudatettavuutta muuta kuin hallitusmuodon 20 §:n 3 momentista ilmenevällä tavalla. Lain voimassaolon päättymisestä ei hallitusmuodossa ole säädetty, mutta selvänä voidaan pitää, että laki lakkaa olemasta voimassa, kun voimassaololle asetettu määräaika on päättynyt tai kun laki kumotaan uudella lailla.

Määräaikaisen lain voimassaoloa voidaan jatkaa uudella lailla. Estettä ei ole myöskään sille, että olemassa olevan lain noudatettavuudesta säädetään myöhemmin erikseen. Tällainen sääntely voi tarkoittaa lain soveltamista vain tietyssä aikana tai tietyssä ajankohdasta lähtien eikä voimassaolojärjestelyn kohteena tarvitse olla välttämättä aina laki kokonaisuudessaan, vaan laista voi olla tietyssä ajankohdassa noudatettavana vain jokin osa. Ainoa seikka, joka lain olemassaoloa rajoittaa, on se, ettei lakia voi säätää tehokkaasti olemaan yleisesti velvoittavana ennen sitä ajankohtaa, jona se on julkaistu. Perustuslaista johdettavaa selvää estettä ei sen sijaan ole esimerkiksi sille, että säädetään laki, jolla määrätään jo kumottuun lakiin sisältyneet säännökset jälleen voimassa olevaksi laiksi ja noudatettavaksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaista lainsäädäntömenettelyä ei kuitenkaan voida pitää lainsäädännölle asetettavien selkeysvaatimusten osalta hyväksyttävänä.

Nyt tarkasteltavana oleva varsinainen laki, joka säädettiin vuonna 1975, on edelleen voimassa. Hallituksen esityksessä on vain kysymys voimassa olevaan lakiin vuonna 1977 tehdyn lisäyksen sovellettavuuden jatkamisesta. Lakiin vuonna 1977 tehtyä lisäystä esitetään sovellettavaksi tietyiltä vuosilta myönnettäviin käyttökustannuksiin. Kun näiltä vuosilta tulevia käyttökustannuksia joudutaan käsittelemään ja tekemään ratkai-

suja vielä kyseessä olevien vuosien jälkeenkin, olisi edelleen sovellettava 30 a §:n mukaisia rajoituksia. Kulumassa olevan vuoden osalta ei 30 a §:ää ole kuitenkaan voitu soveltaa niihin ratkaisuihin, jotka on tehty ennen nyt käsiteltävänä olevan lain voimaantuloa. Tarkoituksena kuitenkin on, että myös vuodelta 1984 tulevissa lopullisissa valtionosuuksissa ja -avustuksissa sovellettaisiin 30 a §:n säännöksiä. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaista menettelyä ei voida pitää moitteettomana lainsäädäntönä. Kun tässäkin tapauksessa ei kuitenkaan ole kysymys mihinkään perustuslain suojaamaan etuun puuttumisesta, ei tältäkin osin ole olemassa estettä lain säätämiselle tavallisena lakina.

Kun perustuslakivaliokunnalla ei ole asian johdosta muita valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia, valiokunta kunnioittaen lausuntonaan esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus laiksi eräiden ammatillisten oppilaitosten valtionosuuksista ja -avustuksista sekä korkotukilainoista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n säätämässä järjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Pekka Löyttyniemi

Ilkka O. Jumppanen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Löyttyniemi, varapuheenjohtaja A. Kempainen, jäsenet Ant-

tila, Hämäläinen, Jansson, Muroma, Pokka, Skinnari, Viinanen ja Zyskowitz sekä varajäsenet Arranz ja Rajamäki.

