

AARO HARIJ

## *Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus*

Opetusministeriö asetti 26. päivänä tammikuuta 1995 toimikunnan selvittämään koulutusta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta. Kansliapäällikkö Vilho Hirven johtama toimikunta jatkoi Jaakko Nummisen puheenjohdolla toimineen työryhmän työtä (Opetusministeriön työryhmien muistioita OPM 1:1995). Toimikunta julkaisi mietintönsä 19.3.1996 (Komiteanmietintö 1996:4).

Toimikunta päätyi esittämään Suomen hajanaisen koulutuslainsäädännön kokoamista ja uudistamista. Esitys kattaa ammattikorkeakouluja lukuunottamatta opetusministeriön alaisen koulutuksen. Ammattikorkeakouluja koskevat lait tulivat voimaan 8.3.1995 eikä niiden muuttamiseen nähdä tarvetta tässä yhteydessä. Myös laki yleisistä kielitutkinnoista jäisi edelleen voimaan erillisenä lakina.

Voimassa oleva, oppilaitosmuotoihin perustuva runsas ja hajanainen institutionaalinen lainsäädäntö ehdotetaan korvattavaksi koulutuksen tavoitteisiin ja sisältöihin, koulutusasteisiin sekä opiskelijoiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin perustuvalla lainsäädännöllä, joka olisi nykyistä olennaisesti suppeampi ja keskitetympi. Ehdotuksen mukaan tavoitteiltaan ja sisällöltään samanlaiseen koulutukseen sovelletaan samaa lakia riippumatta siitä, mikä on koulutuksen järjestämistapa ja minkä ikäisille koulutusta annetaan. Ajatus on oikea, koska samasta tai samanlaisesta koulutuksesta sisältyy nykyisin säädöksiä moniin eri lakeihin.

### *Lainsäädäntöä uudistettu viime vuosina*

Koulutusta koskevaa lainsäädäntöä on muutettu viime vuosina useaan otteeseen. Yhteistä muutoksille on ollut se, että valtakunnallista

ohjausta on kevennetty ja paikallista päätösvaltaa lisätty. Muutokset ovat koskeneet sekä säännös- että resurssiohjausta.

Toiminnan järjestämistä koskevaa sääntelyä on purettu sekä laeissa että alemmanasteisissa normipäätöksissä. Hallintopäätösten määrää on myös vähennetty. Erillisiä rahoitusjärjestelmiä on koottu yhteen ja muutettu menoperusteisista laskennallisiksi.

Uusien säännösten ja määräysten perusteella oppilaitokset ja niiden ylläpitäjät ovat voineet päättää entistä itsenäisemmin toiminnastaan. Kansalliset tavoitteet on linjattu valtakunnallisesti, mutta paikallista liikkumavaraa on lisätty ja rohkaistu oppilaitoksia profiloitumaan omaleimaiseen suuntaan.

Paikallista päätösvaltaa on lisännyt erityisesti ryhmäjakosäännösten purkaminen ja tuntikehysjärjestelmän käyttöönotto peruskouluissa ja lukioissa vuonna 1985, valtionosuuksien käyttötarkoitussidonnaisuuden poistaminen valtionosuusuudistuksen yhteydessä vuoden 1993 alusta sekä vastikään toteutettu peruskoulun ja lukion sekä ammatillisen koulutuksen opetussuunnitelmajärjestelmän uudistaminen.

Sääntelyn purkamisesta huolimatta koulutusta koskevassa lainsäädännössä on edelleen paljon sellaisia koulutusprosessia sääteleviä normeja, jotka haittaavat joustavien opetusjärjestelyiden käyttöönottoa ja eri oppilaitosten yhteistoimintaa. Peruskoulun jälkeisessä koulutuksessa esimerkiksi oppilaitosten työaikaa koskevat säännökset estävät ympärivuotisen opetuksen antamisen ja siten opetus-tilojen tehokkaan käytön. Oppilaiden työaikaa koskevat säännökset eivät myöskään vastaa enää oppilaitoksissa jo käytössä olevia joustavia opetusjärjestelyitä, kuten esimerkiksi luokatonta kurssi-muotoista lukiota. Opettajien oppilaitosmuotokohtainen virka-, tehtävä- ja palkkaus-rakenne sekä erilaiset kelpoisuussäännökset haittaavat puolestaan opettajien joustavaa käyttöä erilaisten oppilaitosten opetustehtävissä.

Koululainsäädännön uudistustarvetta nopeutti myös uuden kuntalain voimaantulo 1.7.1995. Kuntalaki säädettiin yleislaiksi, joka on pohjana muulle kuntia koskevalle lainsäädännölle. Tavoitteena oli, ettei kuntia

koskevassa erityislainsäädännössä olisi kuntien hallintoa ja toimintatapaa koskevia säännöksiä, vaan niiden osalta noudatettaisiin kuntalakia. Uusi kuntalaki on tehnyt koulutusta koskevaan lainsäädäntöön sisältyvät, hallintoa koskevat erillissäännökset pääosin tarpeettomiksi.

Eri oppilaitosmuotojen koulutustehtävien erilaisuus on ollut alunperin perusteena erillisille oppilaitosmuotokohtaisille laeille. Kun lainsäädäntöä on 1980-luvulta lähtien uudistettu hallinnon hajauttamisen ja sääntelyn purun periaatteiden mukaisesti, erot eri oppilaitosmuotojen koulutustehtävissä ovat monelta osin lähes poistuneet. Koulutustehtävään perustuvaa tarvetta erillisille laeille ei enää ole.

Koska edellä mainituilla muutoksilla ei ole puututtu koulutusta koskevan lainsäädännön perusrakenteeseen, nyt on tämän kokonaisuudistuksen vuoro. Uudistustarvetta onkin, sillä esimerkiksi peruskouluopetuksesta säädetään 12 eri laissa.

### *Uudistuksen yleistavoitteet*

Toimikunnan esitys sisältää ehdotukset seitsemäksi uudeksi laiksi. Nämä ovat perusopetuslaki, lukiolaki, laki ammatillisesta koulutuksesta, laki vapaasta sivistystyöstä, laki taiteen perusopetuksesta, laki valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta sekä laki eräistä opetustoimissa suoritettavista eläkkeistä ja muista eduista. Ehdotetut uudet lait edellyttävät lisäksi, että opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia muutetaan.

Ehdotetut lait kattavat yliopistoissa ja korkeakouluissa sekä ammattikorkeakouluissa järjestettävää koulutusta lukuunottamatta kaiken opetusministeriön alaisen koulutuksen perusopetukseen liittyvästä esiopetuksesta aikuiskoulutukseen. Yliopisto- ja korkeakoululainsäädännön uudistus on toinen osa kokonaisuutta, johon palataan myöhemmin.

Uudistuksessa lähdetään siitä, että tietyn koulutusmuodon sisällä sama laki koskisi valtion, kunnan, kuntayhtymän sekä yksityisen

yhteisön tai säätiön järjestämää koulutusta. Suomessa luovuttaisiin näin oppilaitosmuotojen ja -ryhmien mukaisesta institutionaalisesta sääntelystä eräitä vapaaseen sivistystyöhön ehdotettuja poikkeuksia lukuunottamatta. Tiettyä koulutusmuotoa koskevan lain soveltamisala kattaisi myös kaiken asianomaisessa laissa tarkoitetun koulutuksen oppilaiden iästä ja koulutuksen järjestämistavasta tai -paikasta riippumatta.

Koulutuksen tavoitteita ja keskeistä sisältöä koskevat säännökset säilyisivät pääosin nykyisellään. Uudistuksella tavoitellaan nimenomaan lainsäädännön rationalisointia ja teknistä uudistamista. Koulutyön käytännön sisältöihin ei haluta puuttua, mikä onkin järkevää, koska koululaitos on ollut viime vuodet ja jopa vuosikymmenet jatkuvan uudistusprosessin pyörteissä. Se on vienyt käytännön koulutyön tekijöiltä energiaa ja huomiota, joka on aina pois konkreettisesta opetustyöstä.

Uudistusesityksistä eniten huomiota ja vastalauseita on herättänyt perusopetuslakiin, lukiolakiin sekä ammatillisesta koulutuksesta ja taiteen perusopetuksesta annettavaan lakiin ehdotettu säännös, jonka mukaan koulutuksen järjestäjä voi hankkia osittain koulutuspalvelut muilta koulutuksen järjestäjiltä taikka myös muilta kuin koulutuksen järjestämisluvan saaneilta yhteisöiltä tai säätiöiltä. Koulutuksen järjestäjä vastaa, että sen hankkimat palvelut järjestetään asiantuntevasti ja lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Tämän kohdan, josta toimikunta ei ollut yksimielinen, on pelätty houkuttelevan kouluja tai kuntia ostamaan opetusta sitä halvimmalla tarjoavalta tasosta piittaamatta. Pelot tuntuvat ylimitoitetuilta, joskin tällainen vaara on tietysti aina olemassa. Toimikunnan enemmistö lähtee kuitenkin siitä oikeasta ajatuksesta, että hankitaan koulutus sieltä, missä siihen on eniten osaamista ja mistä sen voi saada edullisimmin. Näin kouluihin saadaan erikoisosaamista ilman, että koulun tulee se itse järjestää. Kaikilla oppilaitoksilla ei ole tähän edes mahdollisuutta. Korkeaa erityisosaamista voidaan näin hyödyntää maksimaalisesti.

Tämä lainsäädännön pieni yksityiskohta on julkisessa keskustelussa saanut kohtuuttoman suuren huomion. Käytännössä mahdollisuutta ei

tultane kovin paljon käyttämään, jos uudistus toteutuu lopullisessa lainsäädännössä. Toisaalta tällaista palvelujen hankintaa on jo nyt pienessä määrin monissa oppilaitoksissa ilman lainsäädännön tarjoamaan mahdollisuutta.

Toiminnan arviointi on tullut monella alalla olennaiseksi osaksi työn kehittämistä. Tämän ottaa myös toimikunta huomioon uudistusesityksissään. Lakeihin ehdotetaan otettavaksi säännökset koulutukselle säädettyjen ja määrättyjen tavoitteiden toteutumisen arvioinnista. Toimikunta haluaa turvata näin koulutuksen laadun ja valtakunnallisen yhtenäisyyden.

Toimikunta esittää luovuttavaksi opiskelijoiden työajan säätelystä muussa kuin oppivelvollisuusikäisten koulutuksessa. Koulutusta koskevassa lainsäädännössä määriteltäisiin oppimäärien ja tutkintojen laajuus vuosina ja opintoviikkoina tai muina opetuksen laajuutta kuvaavina aikamääreinä. Koulutuksen järjestäjät päättäisivät sen sijaan opetuksen ja loma-aikojen jaksottamisesta. Uudet väljennykset mahdollistavat opetuksen antamisen esimerkiksi neljänä päivänä viikossa, kuten osassa aikuislukioita nykyisin menetellään, tai että osa opetuksesta järjestetään myös kesäaikana.

Säädökset eivät tule enää puuttumaan siihen, kuinka suuria opetusryhmät saavat enintään olla ja millaisin välinein ja menetelmin oppilaita opetetaan tai arvioidaan. Edes koulurakennuksille ei aseteta vaatimuksia. Monet pelkäävätkin, että säädösten väljyys kustautuu päätöksenteossa yksipuolisesti taloudellisina ratkaisuin. Esimerkiksi kaukana toisistaan sijaitsevat koulut saatetaan niputtaa yhtenäisen peruskoulun nimissä tuotantolaitokseksi, jota johdetaan kunnan virastosta käsin. Tämäntapainen huoli on aiheellinen, sillä kunnallisen päätösvallan merkittävä lisääminen voi johtaa harhateille. Kaikissa kunnissa ei ole välttämättä riittävästi malttia ja harkintaa tehdä kestäviä koulutuspoliittisia ratkaisuja. Uudistusesityksessä oppivelvollisuus ulotetaan kaikkiin pysyvästi Suomessa asuviin. Oppilaat saavat subjektiivisen oikeuden erityis- ja tukiopetukseen, avustaja- ja oppilashuollon palveluihin sekä turvalliseen oppimisympäristöön.

## *Opettajien kelpoisuusehdot väljenevät*

Koulutusta koskeviin lakeihin ei sisällytettäisi hallintoa eikä virka- ja tehtävärakennetta koskevia säännöksiä. Tältä osin uudistus on periaatteellisesti merkittävä, koska nämä säädökset muodostavat merkittävän osan nykyistä lainsäädäntöä. Siihen jäisivät kuitenkin säännökset johtajilta ja opettajilta vaadittavasta kelpoisuudesta. Tällä halutaan turvata koulutuksen laatu. Johtajan ja opettajan kelpoisuusvaatimukset ehdotetaan säädettäväksi asetuksella, siis lakia alemmanasteisella normitasolla.

Toimikunta esittää luovuttavaksi opettajien asemaa koskevasta sääntelystä ja siirryttäväksi noudattamaan eri palvelussuhdelajeja koskevia yleisiä säännöksiä. Opettajia koskisivat siten koulutuksen järjestäjästä ja valitusta palvelussuhdelajista riippuen valtion virkamieslain, kuntalain ja sen nojalla annetun kunnan virkasäännön tai työsopimuslain säännökset ja määräykset.

Tarkoituksena on peräti koota perusopetuslain, lukiolain, ammatillista koulutusta koskevan lain, vapaata sivistystyötä koskevan lain ja taiteen perusopetusta koskevan lain perusteella määriteltävät kelpoisuus-vaatimukset yhteenasetukseen. Kelpoisuusvaatimuksia ei sidottaisi mihinkään tiettyyn virka- tai tehtävänimikkeeseen, vaan kelpoisuus määriteltäisiin oikeutena antaa määrätyn sisältöistä opetusta. Kelpoisuusvaatimukset on tarkoitus määritellä vähimmäiskelpoisuuksina, jotka vastaavat tasollisesti pääpiirteissään nykyisiä kelpoisuusehtoja.

Virkanimikkeen ja siihen liittyen myös johtajan ja opettajan tehtävien vapaa määrittely lisää merkittävästi joustavuutta opetustyön järjestämisessä. Esimerkiksi opettaja voi opettaa useissa eri koulumuodoissa nykyistä helpommin. Lainsäädäntö ei rajoittaisi myöskään mahdollisuutta yhdistää opettajan tehtäviin muita kuin varsinaisia opetustehtäviä. Tältä osin uudistus tulee olemaan tervetullut, jos se tulee hyväksytyksi. Turhat raja-aidat eri oppilaitos-muotojen väliltä poistuvat ja opettajien osaamista voidaan käyttää järkevästi ja tehokkaasti hyväksi.

Opettajien kelpoisuusvaatimusten väljentäminen tulee herättämään

suurta vastustusta. Mukana on sekä ammattiyhdistyspolitiikkaa että aitoa huolta koulutuksen laadusta. Ylilyönnit pitääkin välttää, mutta nykyisistä kahlitsevista säännöksistä kannattaa päästä eroon.

### *Uusi perusopetuslaki tuo merkittäviä uudistuksia*

Ehdotetussa perusopetuslaissa säädettäisiin oppivelvollisuudesta ja hallitusmuodon 13 §:ssä tarkoitetun maksuttoman perusopetuksen järjestämisestä. Perusopetuksen maksuttomuus on suomalaisen koulutuspolitiikan kulmakiviä, ja tästä halutaan pitää kiinni jatkossakin. Sillä on turvattu koulutuksellinen tasa-arvo varallisuudesta tai asuinpaikasta riippumatta ja haravoitu tehokkaasti lahjakkuusreservit. Tästä periaatteesta kannattaakin pitää kiinni niin kuin varmasti tapahtuukin.

Perusopetuslaki sisältäisi säännökset perusopetuksen tavoitteista, opetuksesta, arvioinnista, työajasta sekä oppilaan oikeuksista ja velvollisuuksista. Muille kuin oppivelvollisille järjestettävässä opetuksessa koulutuksen järjestämistapa ehdotetaan jätettäväksi koulutuksen järjestäjän päätettäväksi.

Lain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi nykyisen peruskoululain ulkopuolelle. Perusopetuslakiin sisällytetään vaikeimmin kehitysvammaisten lasten sekä koulukotilasten opetusta koskevat säädökset. Lainsäädäntöä karsitaan ja yhtenäistetään tältä osin, mikä on perusteltua.

Maksuttoman esiopetuksen järjestäminen kaikille kuusivuotiaille on toimikunnan yksi periaatteellisesti merkittävimmistä uudistus-ehdotuksista. Toimikunta esittää lakiin säädöstä, että kuusivuotiailla on oikeus saada oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna vuoden kestävää opetustoimeen kuuluvaa maksutonta esiopetusta.

Vuoden kestävä yleinen esiopetus on toimikunnan vastaus keskusteluun kuusivuotiaiden koulun aloittamisesta. Se tulee olemaan Suomen malli tulevina vuosina. Malli ei ole huono, joskin on makuasia,

kutsutaanko koulutusta esiopetuksiksi vai opetuksiksi. Pääasia on, että kaikki kuusivuotiaat saadaan järjestetyn opetustoiminnan piiriin.

Esiopetus tultaneen järjestämään kunnittain joko päivähoidon tai koulutoimen toimesta. Järkevintä olisi, että opetustoimi huolehtisi myös esiopetuksesta, koska tällä toimialalla on vaadittava osaaminen. Tähän ei kuitenkaan päästäne, koska nykyinen ilmapiiri korostaa kunnallista vapautta ja koska esiopetusta on jo järjestetty myös päivähoidon toimesta.

Millä aikataululla esiopetus saadaan koskemaan kaikkia kuusivuotiaita on epäselvää. Uudistuksen toteuttamista hillitsee raha tai paremminkin sen puute. Tärkeintä on kuitenkin periaatteen hyväksyminen. Se, että uudistus pannaan täytäntöön useamman vuoden aikana, ei romuta hyvää asiaa.

Perusopetuslaissa ehdotetaan luovuttavaksi peruskoulun hallinnollisesta jaosta ala-asteeseen ja yläasteeseen. Myös vuosiluokkiin sitomaton opetus tehtäisiin mahdolliseksi.

Peruskoulun ala- ja yläastejaon poistamisen vaikutus perusopetuksen toiminnalliseen järjestämiseen jää riippumaan siitä, miten valtioneuvosto mahdollisesti muuttaa peruskoulun tuntijakoa ja minkälaiset opetussuunnitelman perusteet tuntijaon pohjalta laaditaan. Ehdotuksen mukainen perusopetuslaki ei asettaisi estettä määritellä peruskoulun tuntijakoa yhtenäiseksi kaikkia vuosiluokkia koskevaksi.

Rakenteellisesta ja hallinnollisesta jaosta luopuminen mahdollistaa siirtymisen perusopetuksessa yhä enemmän kokonaisopetukseen ja luokattomuuteen, jos mainittuja päätöksiä muutetaan. Säännöksissä ei enää jatkossa määriteltäisi, miten opettajan virat tai tehtävät on järjestettävä ja millä vuosiluokilla luokanopettajan kelpoisuuden omaava henkilö voisi antaa opetusta.

Hallinnollisen jaon poistaminen ala- ja yläasteen väliltä ei tulle herättämään suuria intohimoja. Sen sijaan opettajien asemaan liittyvät muutokset saattavat vaikeuttaa uudistuksen toteuttamista.

Uusi laki laajentaisi vanhempien mahdollisuutta valita koulu, jossa oppivelvollisen lapsen perusopetus annetaan. Nykyinen mahdollisuus



vapaasti hakeutua mihin tahansa lukioon ja ammatilliseen oppilaitokseen laajennettaisiin näin koskemaan myös peruskouluja.

Tämän pykälän on pelätty johtavan koulujen jyrkkään jakautumiseen hyviin ja huonoihin. Tämä vaara on ilmeinen, ja siitä voi olla ainakin Helsingin seudulla vakavia seurausvaikutuksia, koska täällä vanhemmilla ja lapsilla on valinnanvaraa koulujen suhteen. Meille voi syntyä kouluja, joihin jäävät epäpätevimmat opettajat ja heikkolahjaisimmat oppilaat. Tällaisen koulun mahdollisuudet tehdä tuloksellista opetus- ja kasvatustyötä ovat vähäiset.

Miten mainitun kauhuskenaarion toteutumisen voi estää? Se onnistuu vain turvaamalla kyseisille kouluille muita paremmat opetusresurssit sekä maksamalla opettajille palkanlisää. Onnistuuko tämä kunnallisessa päätöksenteossa ja hyväksyykö opettajien ammattiliitto palkkauksen jyvityksen, on jo toinen asia. Varmaa on kuitenkin se, että ilman erityistoimia ns. slummikoulujen muodostumisen vaara on todellinen.

Mahdollisuudessa valita jo peruskoulu vapaasti on paljon hyvää. Esitys kannattaa siksi sisällyttää tulevaan perusopetuslakiin. Koulut voivat erikoistua aikaisempaa enemmän ja oppilailla on mahdollisuus hakeutua siihen kouluun, jonka oppisisällöt ja opetus vastaavat toiveita ja tulevaisuuden suunnitelmia. Nämä mahdollisuudet parantavat opetuksen laatua ja oppimistuloksia, koska opettajat hakeutuvat oman erikoisalansa kouluihin ja oppilaat voivat jo nuoresta pitäen keskittyä oman mieliaineensa syvällisempään opiskeluun.

### ***Säädökset yhtenäistyvät ammatillisessa koulutuksessa***

Ammatillisesta koulutuksesta säädetään nykyisin kuudessa eri laissa. Lisäksi ammatillista koulutusta järjestetään musiikkioppilaitoksista annetun lain nojalla toimivissa konservatorioissa, liikunnan koulutuskeskuksissa, kansanopistoissa, kansalaisopistoissa ja opintokeskuksissa. Lainsäädännön kokoamistarve on näin ilmeinen.

Ammatillisten oppilaitosten jaosta useaan eri oppilaitosmuotoon ehdotetaan luovuttavaksi. Ammatillista koulutusta koskevaa lakia sovellettaisiin ammatillisten oppilaitosten lisäksi myös nykyisin ammatillisissa aikuiskoulutuskeskuksissa, musiikkioppilaitoksissa, kansanopistoissa, kansalaisopistoissa, liikunnan koulutuskeskuksissa ja opintokeskuksissa järjestettävään ammatilliseen koulutukseen.

Toimikunta esittää luopumista ammatillisten oppilaitosten ylläpitämisluvista. Nämä luvat korvattaisiin koulutuksen järjestämisluvulla, jotka eivät sido toimintaa määrättyihin oppilaitoksiin. Ammatillisten oppilaitosten opiskelijamäärien ja toiminnan säätely on nykyään hallinnollisesti monimutkainen ja -portainen. Toimikunta ehdottaakin luopumista nykyisestä moniportaisesta päätöksentekojärjestelmästä ja korvattavaksi se järjestelmällä, jossa valtioneuvosto ja opetusministeriö päättävät koulutuksen järjestämisluvista ja niissä asetettavista koulutustehtävistä. Koulu-tustehtävässä koulutuksen järjestäjälle asetetaan kehittämis-suunnitelmassa mainittujen tavoitteiden mukaisesti ne yleiset puitteet, kuten opetusalat ja opiskelijamäärät, joiden rajoissa se saisi itse päättää koulutuksen järjestämisestä ja mitoittamisesta.

Kun koulutusalat kootaan nykyistä väljemmiksi kokonaisuuksiksi, lisääntyy koulutuksen järjestäjän päätösvalta merkittävästi. Koulutusaloihin säädettäisiin asetuksella. Opetushallituksella ja lääninhallituksilla ei olisi enää hallinnollista päätösvaltaa tässä tarkoitetuissa asioissa.

Uudessa laissa säädettäisiin ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen sekä vammaisille järjestettävän valmentavan ja kuntouttavan opetuksen tehtävästä ja tavoitteista, koulutuksen järjestämisestä, opetuksesta ja tutkinnoista sekä opiskelijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Lain soveltamisala kattaisi myös oppisopimuskoulutuksen ja ammattitaidon hankkimistavasta riippumattomat näyttötutkinnot.

Ehdotetussa lukiolaissa ja ammatillista koulutusta koskevassa laissa korostetaan tarvetta lisätä näiden koulutusmuotojen välistä yhteistyötä, jotta opiskelijoiden mahdollisuudet joustaviin ja monipuolisiin koulutusohjelmiin lisääntyisivät. Laeissa ehdotetaan säädettäväksi, että koulutuksen järjestäjien tulee paikallisista opetussuunnitelmista päättäessään turvata opiskelijoille riittävät mahdollisuudet opetus-

sisältöjä koskeviin valintoihin. Opiskelijoille ehdotetaan säädettäväksi oikeus saada lukea hyväkseen muualla kuin ensisijaisessa opiskelupaikassa suoritettut opinnot, jos ne ovat tavoitteiltaan ja keskeisiltä sisällöiltään opetussuunnitelman mukaisia.

Ehdotuksen tarkoituksena on, että ammatillisen koulutuksen säätelyssä siirrytään nykyistä väljempään ja kokonaisvaltaisempaan tarkasteluun. Tällä pyritään lisäämään koulutuksen joustavuutta ja reagointiherkkyyttä muuttuviin koulutustarpeisiin. Ammatillista koulutustahan on moitittu liian hitaasta uudistumisesta ja kyvyttömyydestä reagoida työelämän nopeasti muuttuviin tarpeisiin. Säätelyn vähentämisellä halutaan lisätä tätä reagointivalmiutta, mikä on tervetullut uudistus.

Säännösten väljentäminen laittaa ammatillisen koulutuksen järjestäjät entistä kovempaan kilpailutilanteeseen, koska julkinen ohjaus koulutuksen sijoittumisesta eri oppilaitoksiin poistuu. Tässäkään ei ole mitään pahaa.

### *Muutokset muihin lakeihin vähäisiä*

Lukiolaissa, joka korvaisi seitsemän nykyistä lakia, säädettäisiin lukiokoulutuksen tehtävästä ja tavoitteesta, koulutuksen järjestämisestä, opetuksesta, arvioinnista sekä opiskelijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Lukiokoulutuksen järjestäjä saisi päättää opetukseen käytettävästä työajasta ja koulutuksen järjestämistavasta nykyistä vapaammin.

Vapaasta sivistystyöstä ei aiottu antaa erillistä lakia lainkaan. Harkinan jälkeen toimikunta päätti kuitenkin sellaisen esittää. Lakiin on koottu säädökset kansalaisopistoissa, kansanopistoissa, opintokeskuksissa, liikunnan koulutuskeskuksissa ja kesäyliopistoissa annettavasta vapaasta sivistystyöstä. Samalla edellä mainittuja työmuotoja koskevat erillislait kumotaan.

Taiteen perusopetuksesta annetun lakiehdotuksen mukaan lupa opetuksen järjestämiseen voidaan myöntää kunnan lisäksi myös yksi-



*Opetushallituksen johtohenkilöitä tutustumassa opetuksen problematiikkaan Naulakallion erityiskoulussa Helsingissä 1900-luvun alussa.*

tyiselle yhteisölle tai säätiölle. Lain soveltamisala tulee kattamaan voimassa olevassa taiteen perusopetuksesta annetussa laissa säädetyn opetuksen sekä musiikkioppilaitoksissa annettavan muun kuin ammatillisen koulutuksen.

Eräistä opetustoimissa suoritettavista eläkkeistä ja muista eduista annettavaan lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset ennen lain voimaantuloa peruskoulun, lukion ja eräiden yksityisten oppilaitosten palveluksessa olleen kouluhenkilöstön oikeudesta valtion varoista maksettavaan eläkkeeseen ja eräisiin muihin etuihin. Lain voimaantulon jälkeen ensimmäisen kerran palvelussuhteeseen tulevien henkilöiden eläkeoikeus ja muut edut määräytyisivät asianomaisen palvelus-

suhteen lajin eli kunnan tai valtion virkasuhteen taikka työsopimus-suhteen mukaisesti.

Koulutuksen rahoitus eli valtionosuudet ja oppilaiden kotikuntien maksuosuudet määräytyisivät uudessa lainsäädännössä pääosin voimassa olevien perusteiden mukaisesti. Oppilasmäärät, opetustuntimäärät ja muut vastaavat toiminnan laajuutta kuvaavat tunnusluvut ovat rahoituksen perusteena jatkossakin.

Rahoitusjärjestelmää sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi, koska uudessa lainsäädännössä puututtaisiin eräisiin sellaisiin koulutuksen rakenteisiin, jotka nykyään vaikuttavat lakisääteisen rahoituksen perusteisiin. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamista edellyttävät esimerkiksi luopuminen peruskoulun hallinnollisesta jaosta ala- ja yläasteeseen, esiopetuksen, vaikeimmin kehitysvammaisten lasten opetuksen ja koulukodeissa annettavan opetuksen siirtyminen järjestettäväksi perusopetuslain nojalla, oppilaiden peruskoulun valinta-oikeuden laajeneminen ja luopuminen ammatillisten oppilaitosten jakamisesta oppilaitosmuotoihin.

### *Yksi yhteinen yliopistolaki*

Toimikunta päätyi esittämään säädettäväksi yliopistolain, joka korvaisi nykyisin voimassa olevat 20 lakia. Ne koskevat opetusministeriön toimialaan kuuluvia yliopistoja ja muita korkeakouluja. (Jatkossa käytetään yksinkertaisuuden vuoksi termiä yliopisto, vaikka sillä tarkoitetaan sekä yliopistoa että muuta korkeakoulua, koska ehdotetussa laissa säädökset koskevat tasavertaisesti kumpaakin korkeakoulumuotoa.)

Kaikista yliopistoista ja korkeakouluista on nykyisin voimassa oma lakinsa ja asetuksensa. Esitetty yliopistolaki ei koskisi ammatti-korkeakouluja eikä puolustusministeriön toimialaan kuuluvaa maanpuolustuskorkeakoulua.

Nykyisten lakien ongelmana on se, että ne ovat suppeita ja samansi-

sältöisiä lukuunottamatta Helsingin yliopistosta ja Åbo Akademi -nimisestä yliopistosta annettua lakia, jotka sisältävät useita sellaisia säännöksiä, joista muiden yliopistojen osalta on säädetty asetuksella tai ei ole määrätty lainkaan.

Toimikunnan mukaan yliopistojen yksityiskohtaiset säännökset rajoittavat mahdollisuuksia hallinnon ja toiminnan kehittämiseen, vaikka yliopistojen yksityiskohtaista säädös- ja normiohjausta onkin purettu viime vuosina. Päätösvaltaa on siirretty yliopistoille ja kevennetty niiden sisäistä päätöksentekojärjestelmää. Samalla kaikkia yliopistoja koskevia säännöksiä on koottu yhteisiin säädöksiin. Tällaisia ovat muun muassa professorien virkojen täyttöä, opetusta ja opiskelijoita koskevat säännökset. Päätöksentekoa hidastaa ja jäykistää kuitenkin edelleen yliopistoissa se, että jotkut asiat joudutaan käsittelemään useissa kollegiaalisissa elimissä.

Toimikunta haluaa uusilla säädöksillä myös lisätä yliopistojen keskinäistä yhteistyötä sekä yliopistojen yhteistyötä ulkopuolisen yhteiskunnan kanssa. Viimeksi mainittua on vaikeuttanut se, että nykyisen lainsäädännön mukaan vain erillisten laitosten hallintoelimiin voi kuulua yliopiston ulkopuolisia jäseniä.

Toimikunta olisi halunnut siirtää professorien virkojen täyttämisen yliopistoille itselleen. Esitys on hyvin perusteltu, koska se vahvistaisi niiden itsehallintoa. Tämä edellyttäisi kuitenkin hallitusmuodon 87 §:n muuttamista, jonka mukaan tasavallan presidentti nimittää professorin virkaansa. Koska valtioneuvosto on asettanut 18.1.1996 komitean laatimaan ehdotusta uudeksi, yhtenäiseksi Suomen perustuslaiksi, joka tulisi voimaan 1.3.2000, ei toimikunta pitänyt mahdollisena esittää hallitusmuodon yhden pykälän muuttamista tässä yhteydessä.

### *Yliopistojen päätösvalta lisääntyy*

Esityksen tavoitteena on yhtenäistää yliopistoja koskevaa lainsäädäntöä. Kaikkia koskevalla yhdellä yliopistolailla säädettäisiin tutki-

muksesta ja opetuksesta, hallinnosta, opiskelijoista sekä muutoksenhausta. Laki korkeakoululaitoksen kehittämisestä jäisi edelleen voimaan.

Esityksen mukaan yliopistoille taataan edelleen itsehallinto ja samalla turvataan opetuksen ja tutkimuksen riippumattomuus. Nämä ovat suomalaisen ja myös kansainvälisen yliopistolaitoksen toiminnan perusehtoja eikä niitä haluta vaarantaa. Siihen ei ole tosin mitään paineitakaan tämän hetken suomalaisessa yhteiskunnassa.

Yliopiston itsehallinnon keskeinen periaate on, että tutkimusta ja opetusta koskevat päätökset tehdään yliopiston omissa hallintoelimissä niiden puitteiden mukaisesti, mitkä lait ja asetukset antavat. Yliopistolla on oikeus päättää sisäiseen hallintoonsa kuuluvista asioista valtion keskushallinnon siihen puuttumatta. Yliopisto voisi jatkossa päättää hallinnostaan johtosäännöllä ja muilla määräyksillä.

Ehdotettu laki antaa kullekin yliopistolle mahdollisuuden kehittää itselleen sellaisen päätöksentekojärjestelmän, joka palvelee parhaiten tutkimusta ja opetusta ja ottaa mahdollisimman hyvin huomioon yliopiston omaleimaisuuden. Tällä halutaan rohkaista yliopistoja profiloitumaan nykyistä selkeämmin. Oman profiilin ja riittävän selkeiden painopistealueiden puuttuminen on ollut yksi suomalaisen yliopistolaitoksen ongelmista. Tähän halutaan nyt korjausta myös lainsäädännön uudistuksen avulla.

Ehdotettu laki tulee määrittelemään kaikille yliopistoille vain hallinnon perusrungon. Kukin yliopisto päättää näissä yleisissä rajoissa hallintonsa tarkemmasta organisoinnista ja hallintoelinten päätösvallassa. Oikeansuuntaisena tavoitteena on selkeä, moninkertaista päätöksentekoa välttävä järjestelmä, jota yliopisto voi joustavasti kehittää omilla päätöksillään tarpeidensa mukaisesti.

Lakiehdotuksessa ei esitetä muutettavaksi keskushallinnon ja yliopistojen oman päätösvalan keskinäistä suhdetta. Yliopistojen toiminnan ohjaus tapahtuisi nykyiseen tapaan tulossopimusten ja niihin sisältyvien tavoitteiden kautta. Ehdotetulla lailla vahvistettaisiin käy-

tännössä jo toteutettu yliopistojen toiminnan laadun ja taloudellisuuden arviointi.

Lakiehdotuksen mukaan yliopistot päättäisivät itse opetus- ja tutkimushallintonsa järjestämisestä. Voimassa olevassa laissa luetaan monitieteisten yliopistojen tiedekunnat. Asetuksella säädetään yhteentieteenalaan perustuvien yliopistojen jakautumisesta osastoihin tai laitoksiin. Vastaisuudessa säädettäisiin vain eri alojen tutkintoasetuksilla, minkä alojen opetusta ja tutkimusta kussakin yliopistossa on. Sen sijaan tiedekuntien ja muiden opetus- ja tutkimushallinnon yksiköiden muodostaminen kuuluisi yliopistojen omaan päätösvaltaan.

Yliopistojen tuloksellinen toiminta edellyttää yhteistyötä tutkijoiden, opettajien, muun henkilökunnan ja opiskelijoiden välillä. Tämän vuoksi ehdotettu laki edellyttää, että yliopiston kaikki henkilöstöryhmät saavat osallistua päätöksentekoon monijäsenisissä hallintoelimissä.

Yliopistojen ylintä päätösvaltaa käyttävä hallintoelin olisi hallitus. Sen pääasialliset tehtävät säädettäisiin laissa. Hallituksen puheenjohtajana toimisi rehtori ja jäsenenä olisivat professoreiden, muiden opettajien ja tutkijoiden, muun henkilöstön sekä opiskelijoiden edustajat.

Yliopisto voisi itse päättää, kuuluuko sen hallitukseen jäseniä, jotka eivät ole yliopiston henkilökuntaa tai opiskelijoita. Ulkopuolisia jäseniä saisi olla enintään kolmannes jäsenten kokonaismäärästä. Tämän ehdotuksen tavoitteena on lisätä yliopistojen ja ympäröivän yhteiskunnan välistä vuorovaikutusta.

Toimikunta haluaa lisätä yliopistojen ammattimaista johtamista. Tässä onkin paljon kehitettävää. Toimikunta esittää, että yliopistoon perustettaisiin rehtorin virka. Näin tähän tehtävään voitaisiin nimittää myös yliopiston ulkopuolinen henkilö. Nimittäminen edellyttäisi laissa säädetyn kelpoisuusehdon täyttämistä eli valitulla tulisi olla tohtorin tutkinto tai hänet olisi tullut nimitetyksi professorin virkaan.

Taidekorkeakoulun rehtorin virkaan olisi kuitenkin mahdollisuus nimittää myös apulaisprofessorin, yliassistentin tai lehtorin virkaan



nimitetty henkilö.

Tämä pykäläehdotus on herättänyt ymmärrettävästi vastalauseita professoreiden taholta. Pykälän käytännön merkitys ei liene niin mullistava kuin miltä se kuulostaa, koska rehtorin nimittäisi yliopiston vaalikollegio. Näin yliopiston ulkopuolisen henkilön valituksi tulemisesta ei tulle kovin tavallista käytäntöä, jos ehdotettu säädös sisältyy uuteen lakiin.

Tiedekuntaa tai muuta yksikköä johtaisi dekaani tai muu johtaja. Yliopisto päättäisi johtosäännössä johtajan valintatavasta ja kelpoisuusvaatimuksista. Tiedekunnassa tai muussa vastaavassa yksikössä olisi opetus- ja tutkimushallinnon hoitamista varten monijäseninen hallintoelin. Siinä olisivat edustettuina samat henkilöstöryhmät kuin hallituksessa. Myös tässä hallintoelimestä voisi olla jäsenenä yliopiston ulkopuolisia henkilöitä.

Nykyiseen tapaan yliopistossa voisi olla erillisiä laitoksia sekä useamman yliopiston yhteisiä yksiköitä. Yliopistot päättäisivät itse tiedekuntaan tai muuhun yksikköön kuulumattomien erillisten laitosten hallinnosta.

Toimikunnan tavoitteena on parantaa yliopistojen välistä yhteistyötä ja selkeyttää työnjakoa. Tätä tarkoittava säännös ehdotetaan otettavaksi lakiin. Laki antaisi myös mahdollisuuden säätää asetuksella, että kahdella tai useammalla yliopistolla olisi yhteinen kansleri.

Lakiin esitetään otettavaksi säännökset ylioppilaskunnista ja osakunnista. Tarkoituksena on, että ylioppilaskuntaan kuuluminen olisi edelleen pakollista alemmaa ja ylempää korkeakoulututkintoa suorittaville. Osakuntaan kuuluminen olisi sen sijaan vapaaehtoista.

Toimikunnan esitys yliopistojen hallinnon uudistamisesta ja niiden oman päätösvallan lisäämisestä on merkittävä kehittämisselitys. Onkin mielenkiintoista nähdä, miten yliopistot käyttävät vapauttaan hyväkseen, jos laki säädetään esitetyssä muodossa, ja kehittävät omaleimaista sisäistä hallintoa ja aivan uudenlaisia päätöksentekomuotoja. Ehdotettu lainsäädäntö antaisi tähän hyvät mahdollisuudet.