

Maarit Kallio-Savela, Minna Antila

Eduskunnan sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Suomen Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia, liikenteen palveluista annettua lakia, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia ja valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annettua lakia. Lisäksi liitteenä on asetusluonnos opetus- ja kulttuuriministeriön asetukseksi ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteista.

Kuntaliitto pitää esitettyjä muutoksia tarkoituksenmukaisina. Erityisen kannatettavana Kuntaliitto pitää ammatillisen koulutuksen rahoitustasojen säilyttämistä varainhoitovuoden 2020 tasossa. Kuntaliitto kiinnittää huomiota kuitenkin seuraaviin asioihin.

Perusrahoituksen harkinnanvaraisena korotuksena jaettavat lisämäärärahat

Kuntaliitto haluaa tässä yhteydessä kiinnittää huomiota ammatillisen koulutuksen ohjaus-, säätely- ja rahoitusjärjestelmän peruseräpäätteisiin.

Peruseräpäätteenä on, että toimintalainsäädäntö ohjaa toimintaa valtionosuusrahoitus mahdollistaa toimintalainsäädännön mukaisen ammatillisen koulutuksen järjestämisen. Valtionosuus on laskennallista, yleiskatteellista ja sitä ei tarkasteta tavoitteiden ja syntyneiden kustannusten mukaiseksi.

Valtionavustukseen taas sovelletaan valtionavustuslakia. Sitä voi käyttää ainoastaan valtionavustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen.

Hallituksen esityksen mukaan harkinnanvaraisena korotuksena on myönnetty myös valtion talousarviossa ammatillisen koulutuksen määrärahaan tehtyjä



sellaisia käyttötarkoitukseltaan kohdennettuja kerta- tai pysyväisluonteisia lisäyksiä, joita ei ole tarkoituksenmukaista jakaa tavoitteellisten opiskelijavuosien perustella. Esimerkkinä tästä on vuoden 2020 talousarviossa tehty 80 miljoonan euron lisäys opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen.

Lain opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 32 e §:n mukaan ”Koulutuksen järjestäjälle myönnettävää perusrahoitusta voidaan korottaa harkinnanvaraisesti koulutuksen järjestäjän toimintaan liittyvästä erityisestä syystä.”

Kuntaliitto katsoo, että tässä yhteydessä opetus- ja kulttuuriministeriö tulisi selvittää onko edellä mainittu säännös riittävä oikeusperusta jakaa koulutuspoliittisin perustein valtion talousarviossa ammatillisen koulutuksen määrärahaan tehtyjä käyttötarkoitukseltaan kohdennettuja kerta- ja pysyväisluonteisia lisäyksiä. Kuntaliiton käsityksen mukaan aikaisemmin vastaavan kaltaisia kohdennettuja määräraha lisäyksiä on jaettu valtionavustuksina. Asian selvittäminen on Kuntaliiton käsityksen mukaan periaatteellisesti merkittävä.

Kuntaliitto muistuttaa, että valtionosuus, myös perusrahoituksen harkinnanvarainen korotus, on koulutuksen järjestäjälle yleiskatteellista rahoitusta eikä koulutuksen järjestäjälle tule asettaa tosiasiallisia raportointivelvollisuuksia perusrahoituksen harkinnanvaraisen korotuksen kohdentumisesta.

Opiskelijapalaute ja työelämäpalaute rahoituksen perusteena

Kuntaliitto pitää hyvänä, siirtymistä automaattiseen palautteen keräämiseen. Koulutuksen järjestäjien tulisi uusina tietoina tallentaa tietovarantoon opiskelijoiden ja vastuullisten työpaikkaohjaajien palautteen keräämiseksi tarpeelliset yhteystiedot, kuten sähköpostiosoite tai puhelinnumero. Kuntaliitto haluaa tässä yhteydessä tuoda esille lausunnonantajien huolensa koulutuksen järjestäjä mahdollisuudesta vastata sähköpostiosoitteiden oikeellisuudesta ja ajantasaisuudesta.

Asetusluonnos ammatillisen koulutuksen rahoituksen perusteista

Hallituksen esityksen mukaan ammatillisen koulutuksen rahoitusasetus on tarkoitus uudistaa. Asetusluonnos on sisällytetty hallituksen esityksen liitteeksi vain siltä osin kuin asetukseen ehdotettavia säännöksiä on tarkoitus käyttää varainhoitovuoden 2021 rahoituksen myöntöperusteena. Muilta osin asetuseruonnosta ei hallituksen esitykseen sisällytetty, koska asetuseruonnoksen valmistelua on tarkoitus jatkaa niiden muutosten osalta, jotka tulevat voimaan myöhemmin kuin vuoden 2021 alussa

Kuntaliitto toteaa, että ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteista on muodostunut monimutkainen ja vaikeasti ymmärrettävä erilaista kertoimista muodostunut kokonaisuus. Lisäksi jatkuvat rahoituksen hakukierrokset kuormittavat kohtuuttomasti koulutuksen järjestäjien hallintoa ja vaikeuttavat toiminnan pitkäjänteistä järjestämistä. ([OKM: Ammatillisen koulutuksen rahoituksen vuosikello](#))

Kuntaliitto esittää, että opetus- ja kulttuuriministeriö käynnistäisi pikaisesti ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän ja laskentaperusteiden uudistamishankkeen, jossa tavoitteena olisi selkeyttää ja yksinkertaistaa järjestelmää.

Laki ammatillisesta koulutuksesta - muutoksenhaku

Kuntaliitto toteaa, että ammatillista koulutusta koskevaan lakiin ei sisälly yleisiä säännöksiä muutoksen hakemisesta ammatillisen koulutuksen järjestäjän päätöksiin. Lähtökohtaisesti silloin kun ammatillisen koulutuksen järjestäjänä toimii kunta tai kuntayhtymä, koulutuksen järjestäjän päätöksestä valitetaan kuntalain (410/2015) 16 luvun mukaisesti. Koulutusta koskevassa lainsäädännössä ml. ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetään (ainoastaan) muutoksenhausta eräisiin nimettyä opiskelijaa koskeviin päätöksiin. Nämä muutoksenhakusäännökset syrjäyttävät tältä osin kuntalaissa säädetyn muutoksenhaun. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muutoksenhakusäännöksiä sovelletaan yhtäläisesti kaikkiin ammatillisen koulutuksen järjestäjiin, koulutuksen järjestäjän ns. ylläpitäjämuodosta riippumatta.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 111 §:ssä säädetään nimettyä opiskelijaa koskevista päätöksistä, joihin saa vaatia oikaisua aluehallintovirastolta siten kuin hallintolaissa säädetään. Pykälän mukaan oikaisuvaatimuksen tekemiseen sovelletaan hallintolain säännöksiä, jollei ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa toisin säädetä. Ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetään hallintolaista poiketen siitä, kenelle oikaisuvaatimus tehdään l. oikaisua saa vaatia aluehallintovirastolta sekä siitä, että oikaisuvaatimusaika on hallintolaissa säädetystä 30 päivästä poiketen 14 päivää päätöksen tiedoksisaannista. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 113 §:ssä säädetään muutoksenhausta opiskelijan oikeusturvalautakuntaan. Esityksessä pykäliin ehdotetaan teknisiä muutoksia.

Kuntaliitto pitää 111 §:n nykyistä sanamuotoa, josta on selkeämmin luettavissa se, että oikaisua haetaan aluehallintovirastolta siten kuin hallintolaissa säädetään, jollei ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa toisin säädetä, nyt esitettyä muotoilua parempana.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 112 §:ssä säädetään koulutuksen järjestäjän nimettyä opiskelijaa koskevista päätöksistä, joihin saa hakea muutosta hallintovalituksin hallinto-oikeuteen. Esityksessä ehdotetaan, että 112 §:n sisältämät luettelot niistä päätöksistä, joista voi valittaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti hallinto-oikeuteen, poistetaan. Perusteluissa todetaan, että ”perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan tällaisia luetteloita ei pitäisi sisällyttää lakiin, sillä tällaiset sallivaksi muotoillut luettelot voivat toimia eräänlaisena välillisenä muutoksenhaku-kieltona.” Esityksen mukaan jatkossa 112 §:ssä todettaisiin ainoastaan, että ”Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa”.

Kuntaliitto toteaa, että 112 §:n ehdotettua muutosta on esityksessä perusteltu minimaalisesti eikä perusteluissa ole kuvattu, mitä muutos käytännössä tarkoittaa koulutuksen järjestäjien kannalta. Asia on merkityksellinen myös opiskelijoiden oikeusturvan kannalta. Esitystä on tältä osin syytä täsmentää.

Kuntaliitto toteaa, että kunnan ja kuntayhtymän viranomaisen kaikkiin päätöksiin haetaan muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään, jollei muutoksenhausta ole erityislaissa, tässä tapauksessa ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa, toisin säädetty. Kuntaliitto kiinnittää huomioita, että ehdotetussa muodossa 112 § on hyvin yleinen ja jättää epäselväksi sen, milloin kunnan ja kuntayhtymän ylläpitämässä koulutuksessa, ammatillisen koulutuksen järjestäjän päätöksistä haetaan muutosta kuntalain mukaan ja milloin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan. Kuntaliitto katsoo, että esitystä tulee 112 §:n osalta täydentää siten, että siitä selkeästi ilmenee, mistä koulutuksen järjestäjän päätöksistä tai milloin koulutuksen järjestäjän päätöksistä haetaan muutosta hallintotuomioistuimelta siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädetään. Koulutuksen järjestäjien toimintaan sovellettavan muutoksenhakujärjestelmän systematiikkaa kokonaisuudessaan ja esitetyn muutoksen vaikutuksia siihen, on perusteltua arvioida esityksen perusteluissa tarkemmin.

Kuntaliitto toteaa, että koulutusta koskevassa lainsäädännössä ml. ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa on säädetty muutoksenhausta ainoastaan eräisiin nimettyä opiskelijaa koskeviin päätöksiin. Esityksen perusteella jää epäselväksi, onko tahtotila se, että ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädettäisiin muutoksenhausta jatkossa nykyistä laajemmin. Vai onko tarkoitus, että päätöksiä 112 §:ssä luettelematta, muista kuin 111 §:ssä ja 113 §:ssä säädetyistä (ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaisista) nimetyn opiskelijan etuutta, oikeutta ja velvollisuutta koskevista päätöksistä haettaisiin muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen siten

kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädetään. Tällöin Kuntaliitto esittää lainsäätäjän arvioitavaksi, tulisiko ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 112 §:ä siinä tapauksessa täydentää esimerkiksi siten, että ”ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädettyä opiskelijan etua, oikeutta tai velvollisuutta koskeviin päätöksiin haetaan muutosta hallintotuomioistuimelta siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioista annetussa laissa säädetään, jollei ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa toisin säädetä”

SUOMEN KUNTALIITTO

Terhi Päivärinta
johtaja, opetus ja kulttuuri

Maarit Kallio-Savela
erityisasiantuntija