

23.2.2017

Dnro 416/4/16

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

ESITYS OPETUSTOIMEN HENKILÖSTÖN KELPOISUUTTA KOSKEVAN SÄÄNTELYN TÄSMENTÄMISEKSI

1 KANTELU

Kantelija pyysi 1.2.2016 päivätyssä kirjeessään eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan ammattiopiston toimintaa. Kantelu koski opettajien nimityksiä määräaikaisiin virkasuhteisiin ja virkojen määrän riittävyyttä.

Kantelun mukaan ammattiopisto rekrytoi säännöllisesti epäpäteviä opettajia perusteettomasti määräaikaisiin virkasuhteisiin, vaikka päteviä hakijoita olisi saatavilla. Näin on toimittu ainakin vuosina 2014 ja 2015. Kantelun liitteenä olevaan taulukkoon on koottu työnhakijoiden lukumäärä, valitut ja luottamusmiehen käsitys siitä, onko valitulla asetuksen edellyttämää kelpoisuutta. Tämä selvitys viittaa kantelun mukaan siihen, että vuosina 2014 ja 2015 oli rekrytoitu 29 henkilöä, joilta suurelta osin näyttäisi puuttuneen vaadittava kelpoisuus. Kantelun liitteenä olevassa toisessa taulukossa oli kooste ammattiopiston liiketalousyksikön opettajista. Taulukosta ilmeni kantelun mukaan, että 59 opettajasta määräaikaisten osuus on miltei kolmannes, ja tuntiopettajia oli määräaikaiset mukaan lukien miltei puolet.

Konkreettisina esimerkkeinä kantelussa nostettiin esiin kaksi nimityspäätöstä, joita kantelija piti lainvastaisina.

Toiseksi kantelussa katsottiin, ettei ammattiopistossa ole ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 40 §:n edellyttämää määrää opettajan virkoja, tai jos virkoja on perustettu, niitä ei ole täytetty lain edellyttämällä tavalla toistaiseksi nimitetyillä viranhaltijoilla.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen (jäljempänä kelpoisuusasetus) 13 §:n 1 momentin mukaan ammatilliseen koulutukseen sisältyvien ammatillisten opintojen opetusta on kelpoinen antamaan henkilö: 1) joka on suorittanut koulutuksen järjestäjän päättämän opetustehtävän kannalta soveltuvan korkeakoulututkinnon; 2) joka on suorittanut vähintään 60 opintopisteen tai vähintään 35 opintoviikon laajuiset opettajan pedagogiset opinnot; 3) jolla on vähintään kolmen vuoden pituinen käytännön kokemus opetustehtävän sisältöä vastaavissa tehtävissä; sekä 4) jolla on pätevyys- tai lupakirja taikka oikeus harjoittaa terveydenhuollon ammattia laillistettuna ammattihenkilönä, jos alan tehtävissä toimiminen edellyttää pätevyys- tai lupakirjaa taikka laillistamista.

Saman pykälän 2 momentin mukaan 1 momentin 1 kohdassa säädetystä soveltuva korkeakoulututkintoa koskevasta vaatimuksesta voidaan poiketa, jos korkeakoulututkintojen järjestelmässä ei ole koulutuksen järjestäjän päättämän opetustehtävän edellyttämää soveltuva korkeakoulututkintoa tai jos koulutuksen järjestäjän päättämä opetustehtävä edellyttää erityisen vahvaa tai erikoistunutta käytännön ammattitaitoa. Opettajalla on tällöin oltava koulutuksen järjestäjän päättämään opetustehtävään soveltuva erikoisammattitutkinto tai, jollei tutkintorakenteessa ole soveltuva erikoisammattitutkintoa, muu soveltuva tutkinto tai koulutus, 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetut opettajan pedagogiset opinnot sekä vähintään viiden vuoden pituinen käytännön työkokemus koulutuksen järjestäjän päättämän opetustehtävän sisältöä lähinnä vastaavissa tehtävissä.

Kelpoisuusasetuksen 13 a §:n mukaan ammatillisten opintojen opetusta on 13 §:n 1 momentin 2 kohdan estämättä oikeutettu antamaan myös henkilö, joka on otettu opettajaksi sillä ehdolla, että hän kolmen vuoden kuluessa palvelussuhteen alkamisesta suorittaa mainitussa kohdassa tarkoitetut opettajan pedagogiset opinnot.

Kelpoisuusasetuksen 23 §:n 1 momentin mukaan sen estämättä, mitä muualla tässä asetuksessa säädetään, opetusta voidaan väliaikaisesti enintään vuoden ajaksi määrätä antamaan henkilö, jolla on riittävä koulutus ja tehtävän edellyttämä taito. Tällainen henkilö voidaan kuitenkin määrätä antamaan opetusta yli kuuden kuukauden ajaksi vain, jos tehtävän edellyttämät kelpoisuusvaatimukset täyttäviä henkilöitä ei ole määräystä annettaessa saatavilla tai jos siihen on muu erityinen syy.

Pykälän 3 momentin mukaan sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, voidaan 13 §:ssä tarkoitettua ammatillisten opintojen opetusta määrätä enintään kahden vuoden ajaksi antamaan henkilö, jolla on opetustehtävän edellyttämä riittävä koulutus ja vahva käytännön ammattitaito. Tällainen henkilö voidaan määrätä antamaan opetusta yli vuoden ajaksi vain, jos opetustehtävän edellyttämät kelpoisuusvaatimukset täyttäviä henkilöitä ei ole saatavilla tai jos siihen on muu erityinen syy.

Ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain 40 §:n 2 momentin mukaan koulutuksen järjestäjällä tulee olla koulutuksen järjestämistapa huomioon ottaen riittävä määrä opettajan virkoja tai työsopimussuhteisia opettajia. Lisäksi koulutuksen järjestäjällä voi olla tuntiopettajia tai muuta henkilöstöä.

Saman lain 15 §:n mukaan koulutuksen toteuttamistavoista päättää koulutuksen järjestäjä.

Kuntalain 87 §:n 1 momentin mukaan kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa. Virkasuhteesta ja työsopimussuhteesta säädetään erikseen. Pykälän 2 momentin mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Tällaista tehtävä varten perustetaan virka. Perustellusta syystä henkilö voidaan kuitenkin ottaa tällaiseen tehtävään virkasuhteeseen myös ilman, että tehtävää varten on perustettu virkaa.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan viranhaltija otetaan virkasuhteeseen toistaiseksi tai määräajaksi. Pykälän 2 momentin mukaan viranhaltija voidaan ottaa määräajaksi vain viranhaltijan omasta pyynnöstä tai jos määräajaksi ottamisesta on säädetty taikka tehtävän luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkasuhteeseen kuuluvien tehtävien hoidon järjestäminen tai muu näihin rinnastettava kunnan toimintaan liittyvä määräaikaista virkasuhdetta edellyttävä seikka sitä vaatii.

3.2

Nimityspäätösten asianmukaisuus

Totean ensinnäkin olevan julkisen edun mukaista, että paitsi vakinaisten virkojen myös määräaikaisuuksien hoitajiksi otetaan mahdollisimman päteviä henkilöitä. Kelpoisuussäännökset ovat sitovia oikeussääntöjä, joten viranomainen ei voi arvioida niiden tarkoituksenmukaisuutta eikä poiketa niistä tapauskohtaisesti, ellei sellaisesta mahdollisuudesta ole nimenomaisesti erikseen säädetty.

Nyt esillä olevassa asiassa sääntely nimenomaisesti mahdollistaa säädetystä kelpoisuudesta poikkeamisen määräaikaisissa virkasuhteissa.

Kelpoisuusasetuksen 23 §:n 1 momentin mukaan sen estämättä, mitä muualla tässä asetuksessa säädetään, opetusta voidaan väliaikaisesti enintään vuoden ajaksi määrätä antamaan henkilö, jolla on riittävä koulutus ja tehtävän edellyttämä taito. Tällainen henkilö voidaan kuitenkin määrätä antamaan opetusta yli kuuden kuukauden ajaksi vain, jos tehtävän edellyttämät kelpoisuusvaatimukset täyttäviä henkilöitä ei ole määräystä annettaessa saatavilla tai jos siihen on muu erityinen syy. Saman pykälän 3 momentin mukaan sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, voidaan 13 §:ssä tarkoitettua *ammattillisten opintojen opetusta* määrätä enintään kahden vuoden ajaksi antamaan henkilö, jolla on opetustehtävän edellyttämä riittävä koulutus ja vahva käytännön ammattitaito. Tällainen henkilö voidaan määrätä antamaan opetusta yli vuoden ajaksi vain, jos opetustehtävän edellyttämät kelpoisuusvaatimukset täyttäviä henkilöitä ei ole saatavilla tai jos siihen on muu erityinen syy.

Edellä todettu ammatillista opetusta koskeva poikkeussäännös mahdollistaa sanamuotonsa perusteella siten sen, että nimenomaisesti säädettyä kelpoisuutta vailla oleva henkilö voidaan nimittää enintään vuodeksi ilman erityisiä syitä, kun taas mikäli nimitys on yli vuoden mittainen (ja siis enintään kaksi vuotta), nimittäminen edellyttää erityisiä syitä. Nimenomaisesti asetuksessa mainittu erityinen syy on se, että kelpoisia henkilöitä ei ole saatavilla, mutta myös muu tapauskohtainen erityinen syy voi tulla kyseeseen. Tällainen muu erityinen syy tulee ilmetä nimityspäätöksestä eli sen olemassaolo tulee kyetä perustelemaan.

Asiakirjojen mukaan kantelussa mainitut kaksi nimityspäätöstä oli tehty vuodeksi kerrallaan. Edellä selostettu poikkeussääntely ei tällaisissa tilanteissa sanamuotonsa perusteella edellytä erityisen syyn olemassa oloa, kuten sitä, että kelpoisia hakijoita ei ole saatavilla. Opetushallitus on lausunnossaan kuitenkin katsonut, että koska kantelussa erikseen esiin nostetuissa kahdessa tapauksessa oli ollut useita kelpoisuusvaatimukset täyttäviä hakijoita, päätöksissä olisi tullut todeta erityinen syy, miksi kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista huolimatta tehtävään oli otettu kelpoisuutta vailla oleva henkilö. Edelleen Opetushallituksen näkemyksen mukaan kelpoisuusasetuksen 23 §:n 3 momentin poikkeussäännöksen nojalla ei voida toistuvasti vuodeksi kerrallaan ottaa säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia vailla olevaa henkilöä, jos kelpoisuuden täyttäviä henkilöitä on saatavilla, ellei menettelyyn ole olemassa erityistä syytä.

Edellä todetun ohella asiassa on toisaalta merkille pantavaa myös se, että hallinto-oikeus on arvioinut hyvin pitkälti samanlaista aihepiiriä, joskaan ei nimenomaisesti edellä mainituista nimityspäätöksistä tehtyjä valituksia käsitellessään. Kanteluasiakirjoihin sisältyi kaksi nimityspäätöstä, joista toinen on ollut ajalle 1.8.2015–31.7.2016, eikä käytettävissäni olleesta aineistosta ilmene, että siitä olisi valitettu tuomioistuimeen. Ammattiopiston selvityksen liitteenä taas oli jäljennös hallinto-oikeuden päätöksestä, joka koski tuon saman henkilön aiempaa nimitystä ajalle 1.8.2014–31.7.2015. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen eikä pitänyt nimityspäätöstä kelpoisuusasetuksen vastaisena.

Vaikka hallinto-oikeuden päätös ei koske samaa nimityspäätöstä kuin se päätös, jota Opetushallitus on lausunnossaan pitänyt kelpoisuusasetuksen vastaisena, nimitetyksi tullut henkilö koulutustaustoineen ja työkokemuksineen on ollut molemmissa tapauksissa sama. Edelleen asian arvioinnin lainsäädännöllinen viitekehys on ollut sama. Näistä syistä mainittu hallinto-oikeuden päätös on nyt merkityksellinen asian laillisuusvalvonnallisessa arvioissa. Tämän vuoksi tuon siitä esiin seuraavan.

Hallinto-oikeuden arvioitavana on ollut kysymys siitä, voidaanko kelpoisuusasetuksen mukaisista kelpoisuutta soveltuvan korkeakoulututkinnon osalta vailla oleva henkilö nimittää määräaikaiseen vuoden mittaiseen tehtävään kelpoisuusasetuksen 23 §:n 3 momentin johdosta siitä huolimatta, että hänet oli jo aiemmin useampana vuonna otettu samaan tehtävään lukuvuodeksi kerrallaan. Hallinto-oikeuden mukaan säännöksessä on säädetty määräaikaisen työ- tai virkasuhteen enimmäiskestosta, mutta ei sen sijaan ole rajoitettu henkilön määräaikaisten virkasuhteiden määrää tai eri virkamääräysten yhteenlasketun pituuden enimmäiskestoa. Kun koulutuksen järjestäjä oli katsonut, että nimitetyllä henkilöllä oli poikkeussäännöksen mukainen riittävä koulutus ja vahva ammattitaito, hänet oli voitu nimittää vuoden mittaiseen määräaikaiseen virkasuhteeseen, vaikkei hän ollut täyttänyt kelpoisuusasetuksen 13 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaista koulutusta koskevaa kelpoisuusehtoa.

Edellä todetun perusteella Opetushallitus ja hallinto-oikeus näyttäisivät tulkinneen sääntelyä eri tavoin.

Asian laillisuusvalvonnallisessa arvioissa tulee nyt ottaa huomioon ennen muuta se, että perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet eikä oikeusasiamiehen tehtävä ole puuttua tuomiovallan käyttöön. Oikeusasiamiehen tehtävä ei siten ole suoraan eikä edes välillisesti arvioida tuomioistuimen päätöksen oikeellisuutta.

En myöskään voi kantelussa esitettyjen tietojen perusteella ryhtyä arvioimaan kaikkien vuosien mittaan tehtyjen nimityspäätösten laillisuutta. Huomionarvoista on se, että ammattiopiston nimityspäätöksiin on ollut käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakumahdollisuus. Näin ollen se hakija, joka on kokenut tulleen epäasiallisin perustein syrjäytetyksi nimityksessä, on voinut halutessaan hakea päätökseen oikaisua ja saattaa asian tarvittaessa edelleen tuomioistuimen ratkaistavaksi. Sama pätee kahteen kantelussa yksilöityyn nimityspäätökseen ja kantelijan viimeisimmässä vastineessa esiin tuotuihin uusiin nimityspäätöksiin. Kantelumenettely ei ole säännönmukaisen muutoksenhaun korvike.

Edellä todetun perusteella johtopäätökseni on, että käytettävissäni ollut aineisto ei anna oikeudellisia edellytyksiä puuttua ammattiopiston menettelyyn.

Tämän kanteluasian käsittely on kuitenkin herättänyt yleisemmän kysymyksen siitä, onko opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annettu asetus riittävän selkeä siinä, kuka on väliaikaisesti kelpoinen antamaan ammatilliseen koulutukseen sisältyvien ammatillisten opintojen opetusta, jos yhtäältä kantelijana toimivan opetusalan ammattijärjestön ja asiassa lausunnon antaneen opetusalan keskeisen asiantuntijaviranomaisen Opetushallituksen sekä toisaalta alan sääntelyä käytännön toiminnassaan soveltavan oppilaitoksen ja alan sääntelyä muutoksenhakumenettelyssä soveltavan hallintotuomioistuimen tulkinnat samasta sääntelystä samantapaisissa tilanteissa poikkeavat edellä kuvatusti toisistaan.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momentin nojalla oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

Edellä todetun perusteella katson aiheelliseksi lähettää päätökseni ja tässä asiassa kertyneen kohdassa 2 mainitun aineiston tarpeellisin osin tiedoksi opetusalan lainsäädännön valmistelusta vastaavalle opetus- ja kulttuuriministeriölle ja esittää sen harkittavaksi, olisiko sääntelyä tarpeen selkeyttää.

3.3

Virkojen määrä

Ammatillisesta peruskoulutuksesta annettu laki edellyttää, että koulutuksen järjestäjällä tulee olla koulutuksen järjestämistapa huomioon ottaen riittävä määrä opettajan virkoja tai työsopimussuhteisia opettajia. Lisäksi koulutuksen järjestäjällä voi olla tuntiopettajia.

Ammattiopiston selvityksessä on tuotu esiin muun muassa, että ammattiopisto syntyi vuonna 2013 kahden suuren koulutuksen järjestäjän fuusion seurauksena ja parhaillaan toimintoja uudelleenorganisoidaan ja harkitaan koulutuksen kohdentamista. Selvityksessä on myös tuotu esiin hakijamäärien pienentyminen, minkä vuoksi uusia vakituksia työntekijöitä ei ole ollut taroituksenmukaista ottaa. Valtionosuusrahoituksen leikkaukset ovat myös vaikuttaneet mahdollisuuteen vakinaistaa henkilökuntaa, koska opiskelijapaikkojen kohdentamista arvioidaan tarkasti. Vakinaistamista tehdään aina, kun työvoiman tarpeen arvioidaan olevan pysyvää. Myös tutkinnon perusteiden uudistuminen on vaikuttanut opettajien osaamistarpeisiin ja mahdollisuuksiin vakinaistaa opettajia.

Opetushallitus on tältä osin todennut lausunnossaan johtopäätöksensä, että ottaen huomioon koulutuksen järjestämistavan vaikutuksen opetushenkilökunnan määrään ja sen, että sekä kuntalain että ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain mukaan osan opetuksesta voivat hoitaa koulutuksen järjestäjän palkkaamat virkasuhteiset tuntiopettajat, ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä, mikä olisi riittävä määrä opettajan virkoja, joita kantelun kohteena olevalla koulutuksen järjestäjällä tulisi olla.

Totean, että ammatillisesta peruskoulutuksesta annettu laki jättää koulutuksen järjestäjälle harkintavaltaa siinä, mikä on sen toiminnan tarpeisiin nähden riittävä määrä opettajan virkoja. Kyse on pitkälti sellaisesta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta, johon oikeusasiamies ei voi puuttua.

Käytettävissäni olleen aineiston perusteella minulla ei ole oikeudellisia edellytyksiä katsoa ammattiopiston menetelleen tältä osin lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa. Siksi kantelu ei johda toimenpiteisiin.

4

TOIMENPITEET

Edellä kohdassa 3.2 esitetyn perusteella esitän opetus- ja kulttuuriministeriön harkittavaksi, olisiko opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annettua asetusta tarpeen selkeyttää sen suhteen, kuka on väliaikaisesti kelpoinen antamaan ammatilliseen koulutukseen sisältyvien ammatillisten opintojen opetusta. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään 31.5.2017 mennessä.

Samalla lähetän päätökseni tiedoksi ammattiopistolle ja Opetushallitukselle.