



VAASAN AMMATTIKORKEAKOULU  
VASA YRKESHÖGSKOLA  
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Jenni Niemi

**OPPILAAN OIKEUDET  
JA OPETUSHENKILÖSTÖN LOMAUTUS  
PERUSKOULUSSA**

Liiketalous ja matkailu  
2010

## TIIVISTELMÄ

Tekijä	Jenni Niemi
Opinnäytetyön nimi	Oppilaan oikeudet ja opetushenkilöstön lomautus peruskoulussa
Vuosi	2010
Kieli	suomi
Sivumäärä	68
Ohjaaja	Tuula Hartman

---

Perusopetusta voi järjestää kolme taho, joita ovat kunnat, yksityinen organisaatio ja valtio. Opetuksen järjestäjästä riippuu opettajan palvelussuhde ja tästä lainsäädäntö, jota tulkitaan opetushenkilöstöä lomautettaessa. Joissakin kunnissa on taantumien aikana päätetty säästää henkilöstökuluissa. Säästöjä on haettu lomauttamalla koko henkilöstö mukaan lukien myös opettajat.

Perusopetuslain mukaan opetuksen tavoitteena on turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella. Perusopetuslain seitsemännessä luvussa säädetään niin oppivelvollisuudesta kuin myös oppilaiden oikeuksista. Tämän työn kannalta keskeisimmät oikeudet ovat oikeus turvalliseen oppimisympäristöön ja oikeus opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen jokaisena työpäivänä.

Opettajien lomautus on säästökeinona sinänsä laillinen toimenpide, kuten hallinto-oikeus on käsittelemissään tapauksissa usein todennut. Hallinto-oikeuden toimivalta oikeuttaa kuitenkin vain lomautusten laillisuusvalvontaan. Aluehallintovirasto on koulutusta valvova viranomainen, joka voi kantelun perusteella selvittää ja ottaa kantaa tapahtuneen laillisuuteen.

Tässä opinnäytetyössä esitellään lyhemmin kaksi hallinto-oikeudessa käsiteltyä tapausta. Tarkemmin käsitellään aluehallintovirastolle eli silloiselle lääninhallitukselle tehtyä hallintokantelua. Lääninhallituksen ratkaisussa todettiin opetushenkilöstön lomautusten loukanneen oppilaiden oikeuksia.

Moni lasten ja nuorten etua ajava taho on vedonnut kuntapäätäjiin, jotta taloudellisesti heikkoina aikoinakaan ei leikattaisi lapsilta. Opettajien ammattijärjestö on ajanut jopa lakimuutosta, jolla opettajien lomautuksen kielletäisiin.

## ABSTRACT

Author	Jenni Niemi
Title	The Rights of Pupils and the Lay-offs of Educational Staff in Comprehensive School
Year	2010
Language	Finnish
Pages	68
Name of Supervisor	Tuula Hartman

---

Basic education can be provided by three different institutions that are the local authorities, a registered association or a registered foundation and the government. The employment or tenure contract of a teacher depends on the institution providing the education. The employment contract determines the law that is used when laying off teachers. Because of the current recession, some local authorities have decided to economize on staff expenses. This has been done by laying off the whole staff, including teachers.

According to the Basic Education Act, the target of teaching is to ensure equality in schooling in the whole country. Compulsory education and the rights of pupils have been enacted in 25<sup>th</sup> section of the law of Basic Education Act. In this thesis the most central rights are the right to a safe learning environment and the right to be entitled to curricular teaching on school days.

As an economic measure, the laying-off of teachers is a legal act, as the Administrative Court has often stated. The jurisdiction of the Administrative Court is, however, authorised only to enforce the legality control of the lay-offs. County Administrative Board is the institute enforcing the legality of education. It can conduct the legality control after receiving an administrative complaint.

In this thesis two cases that have been processed in the Administrative Court are shortly presented. An administrative complaint that has been tried in the County Administrative Board is discussed in detail. In that case it was stated that laying off teachers did infringe the pupils' rights.

Many of the organizations advocating children's and youngster's rights have made appeals to the municipal decision-makers not to cut down on children's education even if municipalities are facing cuts. OAJ, the Trade Union of Education in Finland has even proposed a change in a law that would ban the lay-offs.

---

Keywords	Educational Staff, Rights, Students, Lay-off, Comprehensive School
----------	--

## SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ .....	2
ABSTRACT .....	3
1 JOHDANTO .....	7
2 PERUSOPETUKSEN JÄRJESTÄMINEN .....	9
2.1 Kolme mahdollisuutta .....	9
2.1.1 Kunnan yleinen velvollisuus .....	9
2.1.2 Yksityinen opetuksen järjestäjänä .....	11
2.1.3 Valtio .....	13
2.2 Opettajan palvelussuhteen laatu .....	13
2.2.1 Virkasuhde .....	13
2.2.2 Työsuhde .....	14
2.3 Lomautukset yleensä .....	14
2.3.1 Viranhaltijan lomauttaminen .....	15
2.3.2 Yhteistoimintalaki kunnan ollessa työnantajana .....	17
2.3.3 Virkamiehen lomauttaminen .....	18
2.3.4 Työsuhteisen lomauttaminen .....	19
3 OPPILAAN OIKEUDET JA VELVOLLISUUDET PERUSKOULUSSA ..	23

3.1	Oikeus perusopetukseen .....	23
3.2	Oppivelvollisuus.....	24
3.2.1	Pidennetty oppivelvollisuus .....	26
3.2.2	Oppimisoikeus velvollisuuden sijaan?.....	27
3.3	Oikeus opetuksen saamiseen .....	28
3.4	Oikeus esiopetukseen .....	30
3.5	Oikeus lähikouluun.....	30
3.6	Oikeus turvalliseen oppimisympäristöön .....	31
3.7	Oikeus kouluruokaan.....	33
3.8	Oppilashuolto .....	33
3.9	Oikeus kuljetukseen .....	35
3.10	Majoitus .....	37
3.11	Oppilaiden kuuleminen.....	38
4	RISTIRIITA? .....	39
4.1	Aluehallintovirasto valvoo oppilaiden oikeuksia .....	39
4.2	Case Kangasala.....	40
4.2.1	OAJ:n paikallisyhdistyksen kantelu Länsi-Suomen lääninhallitukseen.....	42
4.2.2	Kunnanhallituksen antama selvitys.....	45
4.2.3	Kantelijan vastine.....	48

4.2.4	Lääninhallituksen ratkaisu .....	49
4.3	Hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus .....	50
4.3.1	Kunnallisvalitus .....	50
4.3.2	Rovaniemen hallinto-oikeus kumosi lomautukset kuntalain vastaisina.....	51
4.3.3	Korkein hallinto-oikeus salli lomautukset .....	52
4.4	Mediassa esitettyä.....	54
4.4.1	Opetusalan ammattijärjestö.....	55
4.4.2	Oppilaiden oikeuksien puolesta .....	56
4.4.3	Mannerheimin lastensuojeluliitto vetoaa kuntapäätäjiin .....	58
4.4.4	Opetusministerin näkemys .....	58
4.4.5	Koulutuksellinen tasa-arvoisuus vaarantuu.....	59
5	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTAA .....	62
	LÄHTEET.....	65

## 1 JOHDANTO

*Yksi opettaja, kaksi eri ryhmää kahdessa eri tilassa. Erityisoppilaita ykkösestä kuudenteen samassa tilassa. Jopa kolmea eri oppiainetta kolmessa eri tilassa samanaikaisesti. Luokahuoneiden välillä juoksemista. Oppilaita yhden opettajan vastuulla 40–50, enimmillään jopa 70. Toiveena, ettei mitään nyt sattuisi. (Puustinen 2009a; Nissilä 2009.)*

Taloudellisen taantuman vuoksi jotkin kunnat ovat hakeneet säästöjä lomauttamalla työntekijänsä. Työntekijäjoukossa yhtenä ryhmänä on myös koulujen opetushenkilöstö. Yllä olevat kursivoidut lainaukset ovat opettajien arkipäivää kollegan ollessa lomautettuna.

Liiketalouden opintojen lisäksi opiskelen kasvatustieteitä tarkoitukseni jonain päivänä saada luokanopettajan pätevyys. Opinnäytetyöaihetta miettiessäni halusin koulumaailmaa koskevan aiheen, jota voisin käsitellä oikeushallinnon näkökulmasta. Ajankohtaiset ja sekä mediassa että erityisesti opettajien keskuudessa paljon keskustelua herättäneet opetushenkilöstön lomautukset nousi vaihtoehtojen seasta vahvimpana ja päätin tarttua aiheeseen. Haastetta työlle tuo se, ettei suoraan tästä aiheesta ole kirjoitettu mitään. Paksuissakin opetuslainsäädäntöä käsittelevissä teoksissa opetushenkilöstön lomautuksien ja oppilaan oikeuksien välinen ristiriita käsitellään usein lyhyesti, kantaa ottamatta ikään kuin ohimennen todeten.

Tässä opinnäytetyössä perehdyn tähän aiheeseen sekä opetushenkilöstön lomautusten että oppilaiden oikeuksien näkökulmista. Ensin käsittelen eri tahojen mahdollisuuksia järjestää perusopetusta. Nämä kolme tahoa vaikuttavat opettajan palvelussuhteeseen ja siihen, mitä lakia lomautettaessa noudatetaan. Kolmannessa luvussa syvennyn peruskoulun oppilaiden oikeuksiin, jotka perusopetuslain (628/1998) seitsemäs luku takaa. Vaikka esimerkiksi myös lukiolaisissa määritellään opiskelijoille kuuluvista oikeuksista, kohdistuu kiinnostukseni tulevana luokanopettajana juuri

perusopetukseen ja perusopetuksessa opiskelevien lasten ja nuorten oikeudelliseen asemaan koulussa. Näin ollen tuntuu luontevalta rajata aihe opetushenkilöstön lomautusten ja perusopetuslain (628/1998) mukaisten oppilaan oikeuksien tarkasteluun. Oppilaalla on esimerkiksi oikeus turvalliseen oppimisympäristöön, sekä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta jokaisena työpäivänä. Toteutuvatko nämä oikeudet lomautusten aikana?

Neljännessä luvussa selvitän, miten hallinto-oikeudessa ja aluehallintovirastoja edeltäneissä lääninhallituksissa on ratkottu tätä hieman ristiriitaista tilannetta; onko opetushenkilöstö mahdollista lomauttaa ilman, että lomautuksista seuraa laitton tilanne. Tässä opinnäytetyössä haluan kuvata sitä prosessia, jota lomautusten laillisuusvalvonta seuraa. Sen sijaan, että lähestyisin aihetta tilastollisesti, päädyin tapaustutkimukseen, jossa esittelen yhtä silloisessa Länsi-Suomen lääninhallituksessa käsiteltyä tapausta tarkemmin. Valitettavasti saman tapauksen prosessia hallinto-oikeudessa en voi kuvata tässä opinnäytetyössä. Sen sijaan kerron esimerkinomaisesti kahdesta hallinto-oikeuksissa käsitellystä tapauksesta.

Neljännän luvun lopussa käsitelen eri alojen asiantuntijoiden mediassa esittämiä näkemyksiä siitä, miten opetushenkilöstön lomautusten ja oppilaiden oikeuksien väliseen ristiriitaan tulisi suhtautua. Samalla nostan esille näistä kannanotoista huokuvan asiantuntijoiden huolen siitä, miksi opetushenkilöstön lomautuksia tulisi välttää ja millaisia seurauksia näillä lomautuksilla ja muilla leikkauksilla on lapsiin ja nuoriin.

Tässä työssä olen perehtynyt niin oikeuskirjallisuuteen, lakeihin, lain valmisteluasiakirjoihin kuin oikeustapauksiinkin. Lisäksi olen käyttänyt työssäni esimerkiksi Kangasalan kunnanhallituksen pöytäkirjoja, oikeuslaitoksen internet-sivuja ja muita julkaisuja.



## **2 PERUSOPETUKSEN JÄRJESTÄMINEN**

Perusopetusta järjestävät tahot voi jakaa kolmeen osaan. Opetuksen järjestäjästä riippuu paljolti opettajan palvelussuhteen muoto. Palvelussuhteen muoto taas vaikuttaa siihen, mitä lakia lomautusten kohdalla tulkitaan.

### **2.1 Kolme mahdollisuutta**

Tavallisin perusopetuksen järjestäjä on kunta, jonka yleiseksi velvollisuudeksi se on määrätty perusopetuslaissa. Kunnan lisäksi opetusta voi järjestää myös yksityinen taho, joka ei toiminnallaan tavoittele tulosta. Kolmas vaihtoehto on valtio, joka ylläpitää esimerkiksi opettajankoulutukselle tarpeellisia harjoittelukouluja.

#### **2.1.1 Kunnan yleinen velvollisuus**

Oppivelvollisuus koskettaa koko väestöä ja sen ylläpito katsotaan julkisen vallan tehtäväksi. Julkisen sektorin on taattava opiskelumahdollisuus myös niille, joiden omat taloudelliset resurssit eivät yksin riitä. Talousteoreettisesti peruskoulutusta pidetään julkisena hyödykkeenä, koska se koskee kaikkia ja myös hyöty suuntautuu koko yhteiskunnalle. (Lampinen 1998: 176.)

Perusopetuslain (628/1998) 4 § 1 momentin yleissäännöksellä kunta velvoitetaan järjestämään perusopetusta kuntansa alueella asuville oppivelvollisuusikäisille. Tämä kunnan velvollisuus on yleinen ja poikkeukseton. Velvollisuus opetuksen järjestämiseen kattaa kaikki kunnassa vakituisesti asuvat oppivelvollisuusikäiset. Oppivelvollisen kansalaisuudella tai kotikunnalla ei täten ole merkitystä, joskin asuinkunta on yleensä myös lapsen kotikunta. (Arajärvi ja Aalto-Setälä 2004: 29.)

Kunta voi järjestää laissa säädetyt palvelut itse tai hankkia ne yhdessä muiden kuntien kanssa esimerkiksi kuntayhtymän muodossa. Tällaista kuntayhtymää koskevat samat säännöt kuin kuntaa opetuksen järjestäjänä. Kunta voi hankkia perusopetuspalvelut halutessaan myös rekisteröidyltä yhteisöltä, säätiöltä tai valtiolta. (Arajärvi ym. 2004:

29.) Perusopetuslain 4 § mukaan kunnan hankkiessa palvelut muualta, on kunta vastuussa siitä, että hankitut palvelut järjestetään perusopetuslain mukaisesti. Jos oppivelvollinen ei käy mitään koulua, vaan saa oppivelvollisuuden mukaisen opetuksen muulla tavoin, koskee kunnan velvollisuus tällöin vain oppivelvollisuuden valvontaa (Arajärvi ym. 2004: 29).

Kunta, jossa sijaitsee sairaala, on velvollinen järjestämään sairaalassa potilaana olevalle oppilaalle opetusta siinä määrin kuin se oppilaan terveys ja muut olosuhteet huomioon ottaen on mahdollista. Lisäksi perusopetuslain 4 § 1 momentti velvoittaa kaikki kunnat järjestämään perusopetuksen erikseen suomen ja ruotsinkielisille, riippumatta siitä, onko kunta kaksikielinen. (Perusopetuslaki 628/1998.)

Kuntaa koskee myös perusopetuslain 4 § 1 momentissa määritelty velvollisuus järjestää sen alueella asuville oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna yleistä esiopetusta. Kunta on velvollinen järjestämään perusopetusta vain oppivelvollisuusikäisille, mutta se voi päättää järjestää perusopetusta myös muille kuin oppivelvollisille. Lisäksi kunta voi järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta esimerkiksi maahanmuuttajaoppilaille ja muuta lisäopetusta näkemänsä tarpeen mukaan. (Perusopetuslaki 628/1998.)

Koulutusta koskeva lainsäädäntö siirtää huomattavan päätösvallan kuntiin ja kouluihin sekä oppilaitoksiin. Tällä on haluttu lisätä opetustoimen joustavuutta ja tehokkuutta. Arajärven ym. (2004) mukaan ”lainsäädäntö korostaa koulutuksen järjestäjän vastuuta ja mahdollisuuksia itse päättää lainsäädännössä asetetuin rajoin koulutuksen tavoitteiden toteuttamisessa käytettävistä keinoista, toiminnasta, hallinnosta ja taloudesta ilman keskitettyä sääntelyä ja valvontaa”. (Arajärvi ym. 2004: 261–262)

Perusopetuksen käytännön järjestämiseen eli peruskoulun perustamiseen, ylläpitämiseen tai lakkauttamiseen ei kunta tarvitse mitään lupaa valtiolta. Perusopetuksen järjestäminen ja perusopetustoimi hoidetaan kunnan hyväksymällä

johtosäännöllä, jossa määrätään kunnan ylläpitämästä peruskoulusta tai niistä menettelyistä, joilla kunta muutoin velvollisuutensa täyttää. (Arajärvi ym. 2004: 58)

Kunta saa valtiolta valtionosuuksina rahoitusta koulutuksen järjestämiseen. Koska raha ei ole niin sanotusti korvamerkittyä, saa kunta käyttää sen haluamallaan tavalla, eikä tehtäväkohtaisia valtionosuuksia ole välttämätöntä käyttää määriteperusteiden mukaisiin toimiin. Koulutuksen järjestäjä on kuitenkin vastuussa toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. (Arajärvi ym. 2004: 405–406)

### **2.1.2 Yksityinen opetuksen järjestäjänä**

Perusopetusta voidaan järjestää myös yksityisissä eli yhteisöjen tai säätiöiden ylläpitämissä oppilaitoksissa. Tällainen oppilaitos järjestää suhteellisen pysyvällä tavalla tavoitteellista opetusta ja koulutusta ryhmälle muualla kuin oppilaan kotona. Perustuslain 123 § mukaan oikeudesta järjestää vastaavaa opetusta yksityisissä oppilaitoksissa säädetään lailla. Perusopetuslain 7 § määrittelee rekisteröidyn yhteisön tai säätiön toimintaa opetuksen järjestäjänä. Yksityisen opetuksen antamista säädetään lailla, jotta olisi mahdollisuus väärinkäyttämisten välttämiseksi rajoittaa opetuksen järjestämisoikeutta tai säätää valtuus lakkauttaa tai kieltää opetuksen järjestäminen (Arajärvi ym. 2004: 66).

Perusopetuslain 7 § todetaan, että ” Valtioneuvosto voi myöntää rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan tässä laissa tarkoitetun opetuksen järjestämiseen. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että opetuksen järjestäminen perustuu erityiseen koulutus- tai sivistystarpeeseen ja että opetuksen järjestäjä ja kunta, jossa opetusta järjestetään, ovat sopineet asiasta. Lupa vieraskielisen opetuksen, erityisopetuksen, erityiseen maailmankatsomukselliseen tai kasvatustieteelliseen järjestelmään perustuvan opetuksen ja kansanopistossa muille kuin oppivelvollisille annettavan opetuksen järjestämiseen voidaan myöntää alueellisen tai valtakunnallisen koulutus- tai sivistystarpeen perusteella, vaikka opetuksen järjestäjä ei ole tehnyt edellä tarkoitettua sopimusta. Lupa voidaan myöntää myös ulkomailta järjestettävää

opetusta varten. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset opetuksen asianmukaiseen järjestämiseen. Opetusta ei saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi.” (Perusopetuslaki 628/1998.)

Lupa perusopetuksen järjestämiseen voidaan perusopetuslain 7 § mukaan antaa rekisteröidylle yksityiselle ja julkisoikeudelliselle yhteisölle tai säätiölle. Yhteisö voi olla yhdistys, osakeyhtiö, osuuskunta tai uskonnollinen yhdyskunta, kunhan sen yhtiöjärjestyksen tai sääntöjen mukaisena tehtävänä on opetuksen järjestäminen. Luonnollinen henkilö ei täten voi saada lupaa. Luvan myöntämistä sitovat hallinnon yhteiset periaatteet, joskin luvan myöntäminen on vapaata harkintaa. Lupa voidaan kuitenkin evätä myös sellaiselta hakijalta, joka kaikki edellytykset muutoin täyttäisi. Luvan saaminen antaa yksityiskoululle myös oikeuden todistusten antamiseen ja valtionosuuden saamiseen. (Arajärvi ym. 2004: 68.)

Erityinen koulutus- tai sivistystarve vallitsee silloin, kun opetuksen järjestäminen ei ole tarkoituksenmukaista muulla tavalla, mutta kunnassa on oppivelvollisia, jotka tarvitsevat opetusta. Luvan myöntäminen edellyttää hakijalta ammatillisia ja taloudellisia edellytyksiä opetuksen asianmukaiseen järjestämiseen. Oppilaitoksella tulee täten olla pätevä henkilökunta, opetustilat ja opetusvälineet sekä laskelmat käyttökustannusten kattamiseksi. Yksityinen tahokaan ei saa järjestää opetusta taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Opetusministeriö päättää opetuksen järjestämislupaa koskevista muutoksista, ja voi peruuttaa perusopetuksen järjestämisluvan. Vuoden 2009 loppuun koulujen valvonnasta vastasi lääninhallitus valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta annetun lain 6 §:n ja kantelun perusteella. (Arajärvi ym. 2004: 68–70.) Vuoden 2010 alusta lukien lääninhallitukset lakkautettiin ja korvattiin aluehallintovirastoilla. Myös koulutusta koskevat asiat siirtyivät näin lääninhallituksilta aluehallintovirastojen vastuulle.

### **2.1.3 Valtio**

Valtiokin voi järjestää perusopetusta. Tällöin valtio eli päätösvaltaa käyttävä opetusministeriö päättää asiasta itsenäisesti. Opetusministeriön tulee soveltuvin osin noudattaa yksityisen opetuksen järjestäjän luvan ehtoja. Valtio järjestää esimerkiksi vieraskielistä perusopetusta, opetusta koulukodeissa ja näkö-, kuulo- ja liikuntavammaisille lapsille sekä opettajankoulutukseen liittyvien harjoittelukoulujen opetusta. (Arajärvi ym. 2004: 71–72.)

## **2.2 Opettajan palvelussuhteen laatu**

Koulutusta koskevassa lainsäädännössä ei ole virka- tai tehtävärakennetta koskevia säännöksiä. Käytännössä opetushenkilöstön palvelussuhteen laji riippuu oppilaitoksen ylläpitäjästä. Kunnan ja valtion palveluksessa oleva opetushenkilöstö on pääasiassa virkasuhteessa kuntaan tai valtioon. Vastaavasti yksityisen tahon palveluksessa oleva opetushenkilöstö on työsuhteessa yksityiseen työnantajaan. (Arajärvi ym. 2004: 298.) Koulutuksen järjestäjällä tulee olla koulutuksen järjestämismuoto huomioiden riittävä määrä opettajan virkoja tai työsopimussuhteisia opettajia, joiden lisäksi voi palkkalistoilla olla tuntiopettajia ja muuta henkilöstöä esimerkiksi koulunkäyntiavustajia (Arajärvi ym. 2004: 287–288).

Opettajien kelpoisuusvaatimuksista on säädetty asetuksessa opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista. Asetus koskee sekä virka- että työsopimussuhteisia koulutuksen järjestäjästä riippumatta. Lisäksi harjoittelukoulun opettajien kelpoisuudesta on säädetty erikseen.

### **2.2.1 Virkasuhde**

Kuntalain 44 § mukaan kunnan palveluksessa oleva henkilö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kuntaan. Virkasuhteessa hoidetaan tehtäviä, joissa käytetään julkista valtaa. Tehtävien hoitoa varten perustetaan virka. Julkisen vallankäytön tulee perustua lakiin, eli julkisen vallan käyttäjällä pitää aina olla laissa säädetty

toimivaltaperuste. Henkilö käyttää julkista valtaa antaessaan yksipuolisen, toista velvoittavan määräyksen tai yksipuolisesti päättäessään toisen oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. (Arajärvi ym. 2004: 298–299.)

Kunnan järjestäessä opetusta ja koulutusta, voi kunta päättää opettajan ja rehtorin ottamisesta virka- tai työsopimussuhteeseen. Virkasuhde on rehtorien ja opettajien pääsääntöinen palvelussuhdelaji kunnan opetustehtävissä. Julkista valtaa ovat kouluissa muun muassa oppilaaksi ottaminen, kurinpidolliset tehtävät sekä oppilaiden arviointi ja tutkintojen hyväksyminen. (Arajärvi ym. 2004: 298–299.)

### **2.2.2 Työsuhde**

Työsopimussuhteesta säädetään lähinnä työsopimuslaissa (Arajärvi ym. 2004: 300). Työsuhde perustuu työntekijän ja työnantajan väliseen työsopimukseen. Lisäksi palvelussuhteen ehdoista määrätään kunnallisessa yleisessä virka- ja työehtosopimuksessa. Arajärven ym. (2004) mukaan monet työsopimuslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain säännökset ovat hyvin samansisältöisiä ja paikoin laissa kunnallisesta viranhaltijasta viitataan suoraan työsopimuslakiin. Kunnan palveluksessa opettajien työsopimussuhde on harvinainen. (Arajärvi ym. 2004: 299–300.)

### **2.3 Lomautukset yleensä**

Taloudellisen tilanteen tiukentuessa monet tahot ovat lomauttaneet henkilöstöään. Tätä opinnäytetyötä varten en kuitenkaan löytänyt yhtään tapausta, jossa opetushenkilöstön lomauttajana olisi ollut jokin muu taho kuin kunta. Mediassa huomiota ovat saaneet opetushenkilöstönsä lomauttaneet kunnat, jotka taloudellisen tilanteen tiukentumiseen vedoten ovat hakeneet henkilökuluista säästöjä lomauttamalla henkilöstönsä mukaan lukien opettajat. Koska kuitenkin myös valtiolla ja yksityisellä taholla on oikeus lomauttaa työntekijänsä ja näiden joukossa opettajat,

käsittelen tässä luvussa niin viranhaltijan, virkamiehen kuin työntekijänkin lomautuksia.

### **2.3.1 Viranhaltijan lomauttaminen**

Viranhaltijan lomauttaminen määräytyy kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003), työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain (449/2007) ja kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen kahdeksannen luvun 2 §:n määräysten mukaisesti. Määräyksiä täydennetään lisäksi ehdolla, jonka mukaan määräaikaisen viranhaltijan voi lomauttaa vain, jos virkasuhde on jatkunut keskeytymättä vähintään kuusi kuukautta. (Arajärvi ym. 2004: 319–319; KVTES 2010–2011.)

Laki kunnallisesta viranhaltijasta ja erityisesti sen luku seitsemän säätelee viranhaltijan lomauttamista. Pykälän 30 mukaan ”työnantajalla on oikeus lomauttaa viranhaltija siten, että virantoimitus ja palkanmaksu keskeytetään toistaiseksi tai määräajaksi joko kokonaan tai osittain virkasuhteen muutoin pysyessä voimassa, jos työnantajalla on (kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain) 37 §:n mukainen peruste irtisanoa virkasuhde”. (Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003.)

Kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen eli KVTES:n lomautusmenettelyä koskevat määräykset ovat luettavissa kahdeksannen luvun 2 §. Ne koskevat taloudellisiin tai tuotannollisiin syihin liittyvää selvitysmenettelyä, samoihin syihin liittyvää työvoiman vähentämisjärjestystä sekä lomautusilmoitusta ja lomautuksen alun siirtämistä. Esimerkiksi määrätään, että lomautuksen alkamista saa KVTES:n mukaan siirtää ilmoitettua myöhemmäksi, jos työnantajalle ilmaantuu lomautusilmoituksen antamisen jälkeen uutta, tilapäistä työtä. ”Lomautuksen alkamisajankohtaa voidaan tällä perusteella siirtää vain kerran uutta lomautusilmoitusta antamatta ja enintään sen verran kuin lomautusilmoitusaikana ilmaantunut työ kestää”. (KVTES 2010–2011.)

Mikäli tehtävät tai työnantajan edellytykset tarjota työtä ovat tilapäisesti vähentyneet eikä työnantaja voi kohtuudella järjestää muita tehtäviä tai työnantajan tarpeisiin sopivaa koulutusta, voidaan viranhaltija lomauttaa enintään 90 päiväksi. Virkaehtosopimuksella ei voida sopia lomautuksen enimmäisajan pidentämisestä. Lomauttamisen ajaksi viranhaltija saa ottaa muuta työtä. Jos viranhaltija on lomautettu toistaiseksi, on virantoimituksen alkamisesta ilmoitettava vähintään viikkoa ennen, jollei toisin ole sovittu. (Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003.)

Lomauttamisesta voidaan työnantajan aloitteesta myös sopia. Viranhaltija ja työnantaja voivat sopia viranhaltijan lomauttamisesta työnantajan toiminnan tai taloudellisen tilan vuoksi. Tällöin viranhaltijalla ei kuitenkaan ole oikeutta minkäänlaisiin sosiaalisiin tukiin lomautuksen aikana (Höglund 1.2.2010).

Laissa kunnallisesta viranhaltijasta määritellään myös lomautusmenettelyä koskevista asioista. Lain 31 § mukaan työnantajan on käytettävissään olevien tietojen perusteella esitettävä viranhaltijalle ennakkoselvitys lomautuksen perusteista ja arvio lomautuksen laajuudesta, toteuttamistavasta, alkamisajankohdasta ja kestosta. Selvitys voidaan antaa luottamusmiehelle, jos lomautus kohdistuu useaan viranhaltijaan. Selvitys tulee antaa viipymättä, kun lomautustarve on tullut työnantajan tietoon. (Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003.)

Pykälän toisen momentin mukaan lomautusta koskeva päätös on annettava viranhaltijalle henkilökohtaisesti. Päätöksen on oltava kirjallinen ja se on annettava 14 päivää ennen lomautuksen alkamista. Jos päätöstä ei voida antaa henkilökohtaisesti viranhaltijalle, sen saa toimittaa kirjeitse määräajan ollessa sama. Lain mukaan ”lomautuspäätöksessä tulee mainita lomautuksen peruste, sen alkamisaika ja määräaikaisen lomautuksen kesto sekä toistaiseksi tapahtuvan lomautuksen osalta sen arvioitu kesto”. Lomautuspäätös on annettava tiedoksi myös luottamusmiehelle. Jos lomautettavia viranhaltijoita on vähintään kymmenen, tulee



tieto toimittaa myös työvoimaviranomaiselle. (Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003.)

KVTES:ssa annetun soveltamisohjeen mukaan ”opettajien lomautus voidaan toteuttaa opetustyön keskeytyksenä siten, että muut opettajat huolehtivat omien tuntiensa ohella lomautettujen opettajien tunneista. Tällöin ei sovelleta opetusalan virka- ja työehtosopimuksen yleisen osan 2 luvun 24 §:ssä tarkoitettua 30 prosentin suuruista eikä muutakaan korvausta lisääntyneistä opetustehtävistä.” Lisäksi kunnallisessa yleisessä virka- ja työehtosopimuksessa määrätään, ettei lomautusta voida määrätä alkamaan eikä päättymään sellaisena päivänä, joka normaalisti olisi viranhaltijan vapaapäivä. (KVTES 2010–2011.)

### **2.3.2 Yhteistoimintalaki kunnan ollessa työnantajana**

Kun kunta on työnantajana, tulee lomautuksissa noudattaa myös lakia työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa (449/2007). Lakia sovelletaan kaikkiin henkilöihin, joille kunta on työnantaja ja joilla on virka- ja työsopimussuhde kuntaan tai kuntayhtymään. Tässä laissa näitä henkilöitä kutsutaan työntekijöiksi. Työntekijäosapuolta voi yhteistoimintaneuvotteluissa edustaa luottamusmies tai työsuojeluvaltuutettu tai muu henkilöstön edustaja. (Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa 449/2007.)

Lain 4 § 1 momentin neljännessä kohdassa todetaan, että työnantajan ja henkilöstön välillä yhteistoiminnassa tulee käsitellä ”taloudellisista tai tuotannollisista syistä toimeenpantavaa osa-aikaistamista, lomauttamista tai irtisanomista” koskevat asiat. Lain viidennessä pykälässä ohjataan yhteistoimintamenettelyn tavoista. Neuvottelut on aloitettava mahdollisimman ajoissa. Neuvotteluissa on pyrittävä saavuttamaan yksimielisyys valmisteilla olevasta toimenpiteestä, sen perusteista, vaikutuksista ja vaihtoehdoista. Neuvottelut tulee käydä niiden työntekijöiden kanssa, joita asia koskee. (Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa 449/2007.)

Seitsemäs pykälä on hyvin oleellinen lomautusten kannalta. Sen mukaan työnantajan harkitessa lomautusta taloudellisesta tai tuotannollisesta syystä, on työnantajan annettava kirjallinen neuvotteluesitys yhteistoimintaneuvottelujen aloittamiseksi viimeistään viittä päivää aiemmin. Mikäli työnantaja harkitsee yli kymmenen työntekijän irtisanomista, lomauttamista yli 90 päiväksi tai osa-aikaistamista, on näiden edustajalle annettava kirjallisena tiedot toimenpiteen perusteista, arvio lomautusten määrästä, selvitys niistä periaatteista, joilla juuri nämä työntekijät määräytyvät ja arvio ajasta, jonka kuluessa lomautukset tehdään. (Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa 449/2007.)

### **2.3.3 Virkamiehen lomauttaminen**

Virkamiehen lomauttamisesta säädetään virkamieslaissa (750/1994) hyvin samankaltaisesti kuin viranhaltijan lomauttamisesta laissa kunnallisesta viranhaltijasta. Virkamieslain kahdeksannessa luvussa todetaan, että virkamies voidaan lomauttaa 14 päivän ilmoitusajalla, mikäli perusteet lain 27 pykälän ensimmäisen momentin mukaiseen irtisanomiseenkin olisivat voimassa. Virkamieslain 27 pykälän ensimmäinen momentin mukaan virkamies voidaan irtisanoa, ”jos virasto tai se yksikkö, jossa virkamies työskentelee, lakkautetaan tai jos virkamiehen tehtävät tai viraston mahdollisuudet tarjota virkamiehelle tehtäviä suoritettaviksi olennaisesti ja muutoin kuin tilapäisesti vähenevät.” (Virkamieslaki 750/1994.)

Virkamieslain kahdeksannen luvun 36 § tarkoittaa lomautuksen sallimista seuraavasti: ”jos virkamiehen tehtävät tai viraston mahdollisuudet tarjota tehtäviä suoritettaviksi ovat tilapäisesti vähentyneet eikä asianomainen viranomainen voi kohtuudella järjestää virkamiehelle muita tehtäviä tai työnantajan tarpeisiin sopivaa koulutusta samassa virastossa.” Lomautettaessa virkamiehen virantoimitus ja palkanmaksu keskeytetään virkasuhteen pysyessä kuitenkin muutoin voimassa. Lomautus voi olla

määräaikainen tai toistaiseksi voimassa oleva kuitenkin niin, että se saa enimmillään kestää 90 päivää. (Virkamieslaki 750/1994.)

Virkamieslain 36 § mukaan lomauttamisesta voidaan työnantajan aloitteesta sopia virkamiehen ja työnantajan kesken. Pykälän 37 mukaan virkamies saa ottaa lomautuksen ajaksi muuta työtä. (Virkamieslaki 750/1994.)

Virkamieslaissa säädetään tarkasti myös niistä toimenpiteistä, joihin viranomaisen pitää ryhtyä saatuaan tiedon lomautuksesta. ”Lomautuksen välttämättömyyden tultua viranomaisen tietoon tämän on annettava lomautuksesta välittömästi ja mikäli mahdollista viimeistään kolme kuukautta ennen lomautuksen alkamista ennakoilmoitus asianomaiselle luottamusmiehelle ja lomautuksen kohdistuessa vähintään kymmeneen virkamieheen myös työvoimaviranomaiselle. Ennakoilmoituksessa tulee mainita lomautuksen syy, arvioitu alkamisaika ja kesto sekä lomautettavien virkamiesten arvioitu lukumäärä ammattiryhmittäin.” Ilmoitus lomautuksesta tulee antaa virkamiehelle henkilökohtaisesti, jollei viranomaisen ja virkamiesten luottamusmies toisin sovi. (Virkamieslaki 750/1994.)

#### **2.3.4 Työsuhteisen lomauttaminen**

Työsuhteisen opettajan lomauttamista säättää yleinen työsopimuslaki (26.1.2001/55) ja yhteistoimintalaki. Työnantajaosapuolen asemasta riippuu, noudatetaanko lakia työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa (449/2007) vai yhteistoiminnasta yrityksissä säädettyä lakia (334/2007). Näihin viitataan esimerkiksi yksityisen opetusalan työehtosopimuksen neljännen pykälän kuudennessa kohdassa. Yksityisen opetusalan työehtosopimuksen (2010–2011) neljännen pykälän viidennen kohdan mukaan toistaiseksi voimassa olevan työsuhteeseen otettu henkilö voidaan lomauttaa 14 päivän lomautusilmoitusaikaa noudattaen. (Yksityisen opetusalan työehtosopimus 2010–2011.)

Työsopimuslain viides luku käsittelee lomauttamista. Luvun ensimmäisessä pykälässä lomautus määritellään työnantajan päätöksestä tai tämän aloitteesta tehtävään sopimukseen perustuvaksi työnteon ja palkanmaksun väliaikaiseksi keskeyttämiseksi työsuhteen pysyessä muutoin voimassa. Työnantaja voi lomauttaa työntekijän joko määräajaksi tai toistaiseksi. Lomauttaminen tapahtuu keskeyttämällä työnteko kokonaan tai lyhentämällä työntekijän lain tai sopimuksen mukaista säännöllistä työaika lomauttamisen perusteen kannalta välttämättömäksi ajaksi. (Työsopimuslaki 55/2001; Arajärvi 2004: 343–344.)

Työsopimuslain viidennen luvun toisessa momentissa määritellään lomauttamisen edellytykset. ”Työnantaja saa lomauttaa työntekijän, jos

1) hänellä on 7 luvun 3 §:ssä tarkoitettu taloudellinen tai tuotannollinen peruste työsopimuksen irtisanomiseen tai

2) työ tai työnantajan edellytykset tarjota työtä ovat vähentyneet tilapäisesti eikä työnantaja voi kohtuudella järjestää työntekijälle muuta sopivaa työtä tai työnantajan tarpeita vastaavaa koulutusta; työn tai työn tarjoamisedellytysten katsotaan lomauttamisen perusteena vähentyneen tilapäisesti, jos niiden voidaan arvioida kestävän enintään 90 päivää.”(Työsopimuslaki 55/2001.)

Työsopimuslain mukaan ”työnantaja ja työntekijä saavat sopia määräaikaisesta lomauttamisesta silloin, kun se on tarpeen työnantajan toiminnan tai taloudellisen tilan vuoksi”. Määräaikaisessa työsuhteessa toimivan työntekijän saa lomauttaa vain, jos tämä tekee työtä vakituisen työntekijän sijaisena ja työnantajalla olisi oikeus lomauttaa tämä vakituinen työntekijä. (Arajärvi ym. 2004: 344.) Työnantaja saa lomauttaa työehtosopimuksen perusteella valitun luottamusmiehen ja luottamusvaltuutetun vain tietyin erikseen säädetyin perustein. (Työsopimuslaki 55/2001.) Työsuojeluviranomaiset valvovat työsopimuslain noudattamista (Arajärvi ym. 2004: 346–347).

Mikäli työnantajaosapuoli on yksityinen ja työntekijöitä on säännöllisesti vähintään kaksikymmentä, sovelletaan yhteistoimintalakina lakia yhteistoiminnasta yrityksissä (334/2007), sillä tässä laissa ”yrityksellä tarkoitetaan yhteisöä, säätiötä ja luonnollista henkilöä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa riippumatta siitä, onko toiminta tarkoitettu voittoa tuottavaksi vai eikö ole”. Lain kahdeksannessa luvussa säädetään yhteistoimintamenettelystä työvoiman käyttöä vähennettäessä. Pykälän 45 mukaan työnantajan, joka harkitsee yhden tai useamman työntekijän lomauttamista, on annettava kirjallinen neuvotteluesitys yhteistoimintaneuvottelujen ja työllistämistoimenpiteiden käynnistämiseksi viimeistään viisi päivää ennen neuvottelujen aloittamista. Esityksestä tulee käydä ilmi ”ainakin neuvottelujen alkamisaika ja -paikka sekä pääkohdittainen ehdotus neuvotteluissa käsiteltävistä asioista”. Kuten laissa työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa, myös laki yhteistoiminnasta yrityksissä velvoittaa työnantajan antamaan tietyt tiedot työntekijäosapuolen käyttöön neuvotteluesityksen liitteenä. Tiedot ovat hyvin samankaltaiset molemmissa laeissa. Työnantajan tulee kertoa aiottujen toimenpiteiden perusteista, antaa alustava arvio lomautettujen määrästä ja selvitys niistä perusteista, joilla tietyt työntekijät lomautetaan sekä lisäksi arvioida aikaa, jonka kuluessa lomauttamiset pannaan täytäntöön. (Laki yhteistoiminnasta yrityksissä 334/2007.)

Yhden tai useamman ihmisen lomautukseen ilmeisesti johtavissa neuvotteluissa tulee yhteistoiminnan hengessä käsitellä harkittujen toimenpiteiden perusteita ja vaikutuksia sekä toimintaperiaatteita ja toimintasuunnitelmaa. Lisäksi tulee käsitellä vaihtoehtoja, joilla lomautettavien henkilöiden määrää voitaisiin vähentää tai ainakin työntekijöille lomautuksista aiheutuvia seurauksia lieventää. (Laki yhteistoiminnasta yrityksissä 334/2007.)

Neuvotteluelvoituksen katsotaan täyttyneen, ”jos työnantajan harkitsemat lomauttamiset kohdistuvat alle kymmeneen työntekijään taikka enintään 90 päivää kestävät lomauttamiset kohdistuvat vähintään kymmeneen työntekijään”, kun

neuvotteluja on käyty 14 päivää. Yhteistoimintaneuvotteluissa voidaan sopia neuvotteluelvoitteen täyttymisestä myös toisin. Sen sijaan, jos työnantajan harkitsemat 90 päivää pidemmät lomauttamiset kohdistuvat vähintään kymmeneen työntekijään, työnantajan katsotaan täyttäneen neuvotteluelvoitteen, kun neuvotteluja on käyty vähintään kuuden viikon ajanjaksona niiden alkamisesta, jollei yhteistoimintaneuvotteluissa toisin sovita. Yrityksessä, jossa on säännöllisesti 20–30 työntekijää, on neuvottelujakso 14 päivää. (Laki yhteistoiminnasta yrityksissä 334/2007.)

### **3 OPPILAAN OIKEUDET JA VELVOLLISUUDET PERUSKOULUSSA**

Perusopetuslain (628/1998) toisen pykälän kolmannen momentin mukaan ”opetuksen tavoitteena on turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella”. Jo ennen kuin perusopetuslaissa päästään varsinaisiin lakiin kirjattuihin oppilaan oikeuksiin ja velvollisuuksiin, voidaan ymmärtää, että peruskoulun oppilailla on oikeus yhdenvertaiseen opetukseen koko maassa.

Oppilaan oikeuksista ja velvollisuuksista peruskoulussa säädetään perusopetuslain seitsemännessä luvussa. Käsittelen tässä kappaleessa kaikista perusopetuslaissa oppilaan perusoikeuksiksi luokiteltavista oikeuksista, jotta saadaan käsitys sitä, millaisia oikeuksia peruskoulua käyvillä oppilailla lain mukaan on. Tämä siitähin huolimatta, että opetushenkilöstön lomautusten aikana lähinnä vain joidenkin näiden oikeuksien toteutuminen on kyseenalaistettu.

#### **3.1 Oikeus perusopetukseen**

Perustuslain (731/1999) toinen luku käsittelee perusoikeuksia. Lain 16 § määrittää sivistyksellisinä oikeuksina jokaisen subjektiivisen oikeuden maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään perusopetuslailla. Lisäksi perustuslain 16 § todetaan, että ”julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä”. Oikeutta perusopetukseen ei ole säädetty iän, kansalaisuuden tai muun seikan suhteen. Oikeus koskee siis myös esimerkiksi aikuisia ja aikuisia maahanmuuttajia, joilla perusopetus on jäänyt saamatta. (Arajärvi ym. 2004: 24.)

Hallituksen esityksessä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (309/1993 vp) sanotaan perusopetuksesta säädettyä peruskoululaissa (476/1983),

joka sittemmin on korvattu perusopetuslailla (628/1998). Lainvalmistelijat toteavat, että perusopetuksen tulee olla maksutonta ja ”perusopetuksesi on katsottava se opetus, joka kuuluu oppivelvollisuuteen”. Hallituksen esityksessä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (309/1993) todetaan oikeuden maksuttomaan perusopetukseen olleen voimassa jo aiemmin hallitusmuodon 80 § 2 momentin nojalla. Kyseisen momentin mukaan kansakouluopetus on oleva kaikille maksuton. Tämä säännös tarkoitti jo sinällään peruskouluopetuksen maksuttomuutta. Siten ehdotettu säännös ei merkinnyt muutoksia vallinneeseen tilanteeseen. Hallituksen esityksen (309/1993) mukaan ”perusopetuksen maksuttomuus merkitsee sitä, että opetusta on voitava saada ilman opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia. Opetuksen ohella on siten myös välttämättömien opetusvälineiden kuten oppikirjojen oltava ilmaisia.” (HE 309/1993 vp.)

Suomi on sitoutunut useisiin ihmisoikeussopimuksiin, jotka edellyttävät maksutonta perusopetusta tai sitä, että mahdollisuutta opetuksen saamiseen ei saa estää. Tällaisia sopimuksia ovat muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimus, TSS-sopimus, lapsen oikeuksien sopimus sekä Unescon sopimus. Oppivelvollisuusikäinen lapsi on oikeutettu saamaan perusopetusta. Tavallisimmin tämä oikeus konkretisoituu peruskoulun käymisellä.

### **3.2 Oppivelvollisuus**

Oppivelvollisuus on säädetty alun perin vuonna 1921. Tuolloin oppivelvollisia olivat kaikki 7–12-vuotiaat Suomen kansalaiset. (Lampinen 1998: 43.) Nykyään oppivelvollisuudesta säädetään perusopetuslain seitsemännessä luvussa. Kaikki Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia. Aiemman peruskoululain mukaan oppivelvollisuus koski vain Suomen kansalaisia, mutta nykyisen lainsäädännön mukaan kaikki Suomessa vakituisesti asuvat kuuluvat oppivelvollisuuden piiriin. Näin siis ulkomailla asuva Suomen kansalainen ei ole oppivelvollinen. Vaikka kaikilla on oikeus perusopetukseen, eivät esimerkiksi



aikuiset kuitenkin ole oppivelvollisuuden piirissä. Oppivelvollisuus on rajattu iän suhteen. Perusopetuslain 25 § mukaan ”Oppivelvollisuus alkaa sinä vuonna, jona lapsi täyttää seitsemän vuotta, ja päättyy, kun perusopetuksen oppimäärä on suoritettu tai kun oppivelvollisuuden alkamisesta on kulunut 10 vuotta.” Yleensä oppivelvollinen suorittaa oppivelvollisuutensa käymällä yhdeksänvuotisen peruskoulun. Oppilas voi kouluaikana jäädä kerran luokalle ilman, että se vaikuttaa mitenkään tämän oppivelvollisuuteen. Kuntien vapaaehtoisesti järjestämä lisäopetus eli kymmenes luokka on myös oppilaalle vapaaehtoinen eikä siis kuulu oppivelvollisuuden piiriin. (Perusopetuslaki (628/1998); Arajärvi ym. 2004: 24–26.)

Oppivelvollisuus paitsi velvoittaa myös takaa sen, etteivät vanhemmat voi estää lapsen oikeutta oppimiseen. (Arajärvi ym. 2004: 25) Oppivelvollisen on osallistuttava perusopetuslain mukaisen perusopetukseen tai saatava muulla tavoin perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot. Kotiopetus on mahdollista perusopetuslain 26 § nojalla (Lahtinen ym. 2001: 183). Oppivelvollisen huoltaja on velvollinen huolehtimaan siitä, että oppivelvollisuus tulee suoritettua. Huoltaja voidaan tuomita perusopetuslain 45 § mukaan sakkoon oppivelvollisen valvonnan laiminlyönnistä. (Lahtinen ym. 2001: 83.) Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2008 tällaisia oppivelvollisuuden valvonnan laiminlyöntitapauksia oli 48 (Laaksola 2009: 3). Mikäli oppivelvollinen ei osallistu perusopetuslain mukaisesti järjestettyyn opetukseen, tulee tämän asuinkunnan valvoa oppivelvollisen edistymisestä. (Lahtinen ym. 2001: 183.)

Arajärven ym. (2004: 27) mukaan ”oppivelvollisuuden sisältö määräytyy perusopetuksen oppimäärän perusteella” eli oppivelvollisuuteen kuuluva opetus on perusopetusta (Arajärvi ym. 2004: 24–27). Oppivelvollisuuden lisäksi oppilasta sitoo kaksi muuta velvollisuutta, joista säädetään perusopetuslain 35 §. Näiden velvoitteiden mukaan oppilaan on osallistuttava perusopetukseen, jollei hänelle ole tilapäistä vapautusta. Tilapäinen vapautus voidaan myöntää erityisestä syystä. Laki ottaa kantaa myös oppilaan käyttäytymiseen, sillä oppilaan velvollisuus on suorittaa tehtävänsä tunnollisesti ja käyttäytyvä asiallisesti. (Perusopetuslaki 628/1998.)

Perusopetuslain 27 § mahdollistaa poikkeamisen pääsääntöisestä seitsemän vuoden koulunkäynnin aloitusiästä. Oppilas voi aloittaa koulunkäynnin vuotta aiemmin tai myöhemmin. Pykälässä mainitaan psykologisten ja tarvittaessa lääketieteellisten selvitysten tarve määritettäessä lapsen edellytyksiä koulunkäynnin aloittamiseen vuotta säädettyä aiemmin tai myöhemmin. (Arajärvi ym. 2004: 26.) Lapsella tulee olla tiedolliset, taidolliset, sosiaaliset ja psykologiset valmiudet koulun aloittamiseen oppivelvollisuusikää aikaisemmin. Mikäli lapsen kehitys on viivästynyt, voi oppilas aloittaa koulunkäynnin vuotta säädettyä myöhemmin. (Lahtinen ym. 2001: 184–185.) Arajärvi ym. (2004: 26) toteaa oppivelvollisuuden päättymistä koskevan säännöksen tulevan ongelmalliseksi tällaisissa tapauksissa. Hän näkee kuitenkin tällaisella päätöksellä muutettavan vain koulunkäynnin, ei oppivelvollisuuden aloittamista. Oppivelvollisuuden ajatellaan siis alkavan tällöinkin sinä vuonna, kun lapsi täyttää seitsemän. (Arajärvi ym. 2004: 26.)

### **3.2.1 Pidennetty oppivelvollisuus**

Lapselle annettava yleinen esiopetus on vapaaehtoista, eikä siten kuulu oppivelvollisuuteen. Lapsen vammaisuus tai sairaus voi pidentää oppivelvollisuutta, mikäli perusopetukselle säädettyjä tavoitteita ei ole ilmeistä saavuttaa yhdeksässä vuodessa. Tällöin oppivelvollisuus alkaa sinä vuonna, kun lapsi täyttää kuusi vuotta, jolloin lapsen on lain mukaan osallistuttava pidennetyn oppivelvollisuuden mukaiseen esiopetukseen. Esiopetus on osa oppivelvollisuutta ja sitä koskevat kaikki oppivelvollisuuden nojalla perusopetusta koskevat säännökset. Pidennetty oppivelvollisuus kestää 11 vuotta, ellei perusopetuksen oppimäärä tule tätä aiemmin suoritetuksi. (Arajärvi ym. 2004: 26.)

Pidennetty oppivelvollisuus voi tulla kyseeseen fyysisesti tai henkisesti vaikeasti vammaisen tai vaikeasti sairaan lapsen kohdalla. Syy voi olla näkö- tai kuulovamma, kehitysvamma tai vaikea sairaus. (Lahtinen ym. 2001: 184.) Pidennettyä

oppivelvollisuutta mietittäessä tulee noudattaa erityisopetukseen ottamisesta ja siirtämisestä annettuja säännöksiä. (Arajärvi ym. 2004: 26.)

Opetusryhmien muodostamisesta on erityisopetuksessa säädetty erikseen perusopetusasetuksessa 2 § 2 momentissa. Erityisopetukseen siirrettyjen ryhmässä saa olla korkeintaan kymmenen oppilasta. Lisäksi säädetään, että pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevia oppilaita saa opetusryhmässä olla enintään kahdeksan. Opetusryhmän enimmäiskoko voidaan ylittää väliaikaisesti, jos se on oppilaiden edellytysten tai opetuksessa käytettävän työskentelytavan takia perusteltua, eikä järjestely vaaranna opetuksen tavoitteiden saavuttamista. Pysyvänä järjestelynä kymmentä oppilasta suurempi ryhmäkoko ei Arajärven ym. (2004: 127) näkemyksen mukaan tulle koskaan kysymykseen. Mikäli pidennettyä oppivelvollisuutta suorittava oppilas opiskelee yhdessä sellaisten oppilaiden kanssa, jotka eivät ole erityisopetuksen piirissä, saa luokassa olla enintään 20 oppilasta. (Perusopetusasetus 852/1998.)

### **3.2.2 Oppimisoikeus velvollisuuden sijaan?**

Opettaja-lehden päätoimittaja Hannu Laaksola esittää pääkirjoituksessaan (Opettaja-lehti 39/2009) kannanoton oppivelvollisuuden muuttamisesta oppioikeudeksi. Laaksolan mielestä ”yksilön oikeuksia korostavassa ajassa haiskahduskin pakosta saattaa tuntua pahalta” ja siksi oppivelvollisuus sopii huonosti nyky-yhteiskuntaan. Laaksola vertaa oppivelvollisuutta koulupakkoon, jota ei ole olemassa. Laaksolan mukaan todellisuudessa kyse on oikeudesta, lahjasta, jonka yhteiskunta antaa jokaiselle lapselle ja nuorelle veloituksetta. Pääkirjoituksessa esitetyn laskelman mukaan yksi peruskouluvuosi merkitsee noin 6200 euron lahjaa jokaiselle oppilaalle, joten koko oppivelvollisuusaika on siten vähintään 66 000 euron arvoinen sijoitus oppilaaseen. (Laaksola 2009a)

Laaksola jatkaa: ”Aikoinaan oppivelvollisuuslaki säädettiin lasten edun vuoksi. Vielä 1900-luvun alkukymmeninä lapsia käytettiin muun muassa maataloustöissä, eivätkä

kaikki päässeet osallisiksi valistuksesta. Yhteiskunnan tehtävänä kuitenkin on huolehtia, ettei kukaan lapsi tai nuori jäisi perusopetuksen ulkopuolelle ja saisi siten muita heikommat mahdollisuudet selviytyä elämässään. Oppioikeus laajentaisi lakia ja merkitsisi, että ihmisellä on oikeus vaatia itselleen koulutusta yhteiskunnalta, jonka eteen hän tulee työskentelemään ja jolle hän maksaa veroja. Se antaisi myös nykyistä paremmat takeet tasa-arvoisista koulutusmahdollisuuksista.” Laaksola päättää toteamalla, että ”oppivelvollisuuden muuttaminen oppioikeudeksi olisi 2000-lukulaisuutta ja korostaisi koulutuksen merkitystä hyvinvointitekijänä”. (Laaksola 2009a.)

### **3.3 Oikeus opetuksen saamiseen**

Laaksola (2009a) peräänkuuluttaa oppivelvollisuuden sijaan oppioikeutta. Jollain tavalla tämä meidän laeistamme jo löytyykin, sillä perustuslaki takaa jokaiselle oikeuden maksuttomaan perusopetukseen sekä mahdollisuuden kehittää itseään myös perusopetuksen jälkeen. Tämän lisäksi myös perusopetuslain 30 § takaa jokaiselle oikeuden saada opetusta. Pykälän mukaan ”opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta sekä oppilaanohjausta.” (Perusopetuslaki 628/1998)

Lahtisen ym. (2006) mukaan tässä perusopetuslain 30 § on huomioitu samaisen lain 23 §, jossa säädetään lukuvuodessa olevaksi 190 työpäivää. Näinä päivinä oppilaalla on oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta. Perusopetuksessa on tarkkaan säädetty oppilaiden vuosittainen, viikoittainen ja päivittäinen työaika. Keskimääräinen viikoittainen tuntimäärä säädetään perusopetusasetuksen (852/1998) 3 § vähimmäistuntimäärällä. Lahtinen ym. (2006) toteavat, että opetus on järjestettävä niin ajallisia kuin sisällöllisiä säännöksiä, mutta myös tuntijakoa ja opetussuunnitelmaa koskevien määräyksiä noudattaen. (Lahtinen ym. 2006: 269–272.)

Oppilaan oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta on ymmärrettävissä siten, että opetus on järjestettävä sisällöllisesti lainsäädännön, valtioneuvoston antamien koulutuksen yleisiä valtakunnallisia tavoitteita, tuntijakoa ja yhteisiä opintoja koskevien asetusten ja päätösten sekä Opetushallituksen päättämien opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti. Valinnaisuudesta perusopetuksessa päättää oppilaan huoltaja, joskin opetuksen järjestäjällä on oikeus muuttaa valittua, jos opetusta ei voida tarkoituksenmukaisesti järjestää oppilaan omassa tai toisessa koulussa. (Lahtinen ym. 2006: 269–272.)

Lisäksi 30 § täsmennetään opetuksen saamista ohjaamalla muodostamaan opetusryhmät siten, että opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet on mahdollista saavuttaa. Hallituksen esityksessä perusopetuslain muuttamisesta (109/2009) lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että ensimmäiseen momenttiin lisätään nykyisten opetusta ja oppilaanohjausta koskevien oikeuksien lisäksi oppilaan oikeus saada tukea ja ohjausta oppimiseensa ja kasvuunsa. Näillä tarkoitettaisiin kaikkea perusopetuslain mukaan oppilaalle jo annettavia tuen muotoja. Hallituksen esityksen mukaan uudistuksen jälkeen lain 30 § kirjattaisiin muotoon: ”Opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta, oppilaanohjausta sekä riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä.” (HE 109/2009)

Oikeuteen saada opetusta liittyy myös oikeus tukiopetukseen ja erityisopetukseen. Tällä hetkellä perusopetuslain 16 § mukaisesti opinnoissa tilapäisesti jälkeen jääneille tai muutoin erityistä tukea tarvitseville on järjestettävä tukiopetusta. Tuen tarpeen kiireellisyyteen ei nykyisissä oteta kantaa. Sen sijaan esimerkiksi taloudellisiin syihin vedoten ei opetuksen järjestäjä voi kieltäytyä antamasta tukiopetusta. (Perusopetuslaki 628/1998.)

### **3.4 Oikeus esiopetukseen**

Perusopetuslain pykälän 26 a mukaan lapsella on oikeus esiopetukseen. Oikeuden käyttämisestä päättää lapsen huoltaja. Huoltajalla ei kuitenkaan ole tätä päättämisoikeutta, jos on kyse pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevan lapsen oppivelvollisuuteen kuuluvasta esiopetuksesta. (Arajärvi ym. 2004: 79.)

Perusopetuslain 4 § mukaan kunta on velvollinen järjestämään oppivelvollisuutta edeltävänä vuonna esiopetusta alueellaan asuville lapsille. Esiopetuksen paikkaa valittaessa tulee huomioida lapsen mahdollinen tarve myös päivähoitopalvelujen käyttämiseen. Lapsen esiopetuksen järjestämispaikka on säädetty lähikouluksi. Esiopetuksen järjestämispaikaksi voidaan osoittaa myös päivähoitopaikka tai muu soveltuva esiopetuksen järjestämispaikka. Kuten perusopetuksessa opiskelevaa, myös esikoulua käyvää lasta suojaavat niin sanotut suojasäännökset maksujen perimisestä sekä maailmankatsomuksellisista tai kasvatusopillista järjestelmää koskevasta opetuksesta. (Arajärvi ym. 2004: 80.)

Käyttääkseen oikeutta esiopetukseen, tulee huoltajan hakea lapselle esiopetuspaikkaa. Perusopetusasetuksen (852/1998) 23 a § säätelee esiopetukseen hakemisesta. Perusopetusasetuksen mukaan esiopetukseen haetaan ennen opetuksen alkamista järjestäjän säätämällä tavalla. Kuitenkin esiopetukseen voi hakea myös muuna kuin esiopetuksen järjestäjän ilmoittamana aikana esimerkiksi lapsen asuinpaikan tai huoltajan työ- tai opiskelutilanteen muuttumisesta johtuvasta syystä. (Perusopetusasetus 852/1998.)

### **3.5 Oikeus lähikouluun**

Perusopetuslain kuudennen pykälän mukaan kunnan tulee järjestää opetus niin, että oppilaiden koulumatkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti ja liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Kunnan on osoitettava oppilaille lähikoulu tai muu soveltuva

paikka, jossa oppilas on oikeutettu perusopetuslain 28 § mukaisesti saamaan opetusta omalla äidinkielellään, jolla kunta on velvollinen järjestämään opetusta. (Lahtinen ym. 2001: 185–186; Arajärvi ym. 2004: 77) Kunta voi säännöksen puitteissa vapaasti valita sen tavan, jolla koulu kullekin oppilaalle osoitetaan. Kunnan johtosäännössä on tarpeellista määrittellä ne perusteet, joilla oppilaat kouluihin osoitetaan. Erityisopetuksessa on usein käytössä erilainen systeemi, jonka mukaan oppilaat sijoitetaan kouluihin. (Arajärvi ym. 2004: 59.)

Kunnan lapselle osoittama koulu voi olla myös muun kunnan koulu, valtion koulu tai yksityinen perusopetusta antava koulu. Lähikouluksi ei kuitenkaan ilman huoltajien suostumusta saa nimetä sellaista koulua, jossa oppilaalta peritään maksuja. Lähikouluksi nimetty koulu ei myöskään saa noudattaa erityistä maailmankatsomuksellista tai kasvatusopillista järjestelmää. Perustellusta syystä kunta saa vaihtaa lapselle osoittamaansa lähikoulua. Perusteltu syy on esimerkiksi koulun lakkauttaminen, peruskorjaus tai koulun epäterveellisyys huonojen tilojen takia. Lähikoulu voidaan osoittaa perustellusta syystä myös määrääjäksi. (Lahtinen ym. 2001: 185–186.)

Perusopetuslain 28 § mahdollistaa sen, että oppivelvollinen voi halutessaan pyrkiä myös muuhun kuin tälle osoitettuun lähikouluun. Kunnalla, valtiolla tai yksityisellä opetuksen järjestäjällä ei kuitenkaan ole velvollisuutta ottaa lasta oppilaaksi. Oppilailla, joiden lähikouluksi kyseinen koulu on nimetty, on ensisijainen oikeus päästä kouluun. Mikäli vapaita paikkoja jää, voidaan hakenut oppilas hyväksyä opiskelemaan. Vapaille paikoille hakijoita kunnan tulee kohdella yhdenvertaisesti, joskin kunta saa suosia oman kuntansa lapsia. (Lahtinen ym. 2001: 186.)

### **3.6 Oikeus turvalliseen oppimisympäristöön**

Perusopetuslain 29 § takaa jokaiselle opetukseen osallistuvalla oikeuden turvalliseen opiskeluympäristöön. Opiskeluympäristön tulee olla turvallinen niin fyysisesti, psyykkisesti kuin sosiaalisestikin (Arajärvi ym. 2004: 110). Fyysiseen turvallisuuteen

kuuluvat turvalliset koulutilat, välineet ja muut aineelliset puitteet. Tilojen turvallisuus määräytyy pääasiassa muiden kuin koulutusta koskevien säännösten perusteella. Tällaisia säännöksiä ovat muun muassa rakennuslainsäädäntö sekä palo- ja pelastustointa sekä terveystointa koskeva lainsäädäntö. (Lahtinen ym. 2001: 197.)

Perusopetuslain 29 § asettaa opetuksen järjestäjälle kokonaisvastuun turvallisuudesta, sillä esimerkiksi työturvallisuussäännöksiä ei sovelleta perusopetuksessa kuin opettajien osalta. Opetuksen järjestäjän tulee perusopetuslain 29 § nojalla huolehtia turvallisuutta vaarantavien tekijöiden poistamisesta. (Arajärvi ym. 2004: 110.) Koulutuksen järjestäjän on toimittava aktiivisesti esimerkiksi koulukiusaamisen estämiseksi. Koulutuksen järjestäjän edustajat toimivat virkavelvollisuuksiensa vastaisesti, mikäli eivät toimi tiedossaan olevan oppilaan turvallisuuden vaarantavan tekijän poistamiseksi. (Lahtinen ym. 2001: 197.)

Lain mukaan opetuksen järjestäjän tulee laatia opetussuunnitelman perusteiden yhteydessä suunnitelma oppilaiden suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä. Suunnitelma tulee panna täytäntöön ja sen noudattamista tulee valvoa. Opetussuunnitelman perusteissa opetushallitus antaa määräykset tällaisen suunnitelman laatimisesta. (Perusopetuslaki 628/1998.)

Opetuksen järjestäjän tulee hyväksyä järjestyssäännöt tai antaa muut koulussa sovellettavat järjestysmääräykset. Säännöillä on tarkoitus edistää koulun sisäistä järjestystä, opiskelun esteetöntä sujumista ja koulu yhteisön turvallisuutta ja viihtyisyyttä. Säännöissä voidaan antaa koulu yhteisön turvallisuuden ja viihtyisyyden kannalta tarpeellisia ohjeita käytännön järjestelyihin, asianmukaiseen käyttäytymiseen, koulun omaisuuden käsittelyn sekä koulurakennuksessa ja koulun alueella oleskeluun ja liikkumiseen. (Salminen 2007: 7.) Arajärvi ym. (2004: 110) kehottaa laatimaan säännöt säännöllisin väliajoin yhdessä opiskelijoiden kanssa, jotta ne omaksuttaisiin paremmin.



Peruskoulussa oikeus turvalliseen oppimisympäristöön sisältää myös koulumatkat. Opetuksen järjestäjä vastaa oppilaille koulumatkoilla sattuneista tapaturmista ja tietyin edellytyksin koulukuljetuksista. (Lahtinen ym. 2001: 197.)

### **3.7 Oikeus kouluruokaan**

Perusopetuslaissa todetaan kouluruokailusta vain yhdellä lauseella pykälässä 31, jossa käsitellään opetuksen maksuttomuutta. Toisessa momentissa todetaan seuraavasti: ”Opetukseen osallistuvalla on annettava jokaisena työpäivänä tarkoituksenmukaisesti järjestetty ja ohjattu, täysipainoinen maksuton ateria”. Oikeus maksuttomaan ateriaan on esiopetuksen, perusopetuksen, lisäopetuksen ja perusopetukseen valmistavan opetuksen oppilaille. Ateria on maksuton lukuun ottamatta vieraskielistä ja ulkomailla annettavaa opetusta koskevia mahdollisia poikkeuksia. Aamu- ja iltapäivätoimintaan osallistuvalla on lisäksi oikeus välipalaan. (Arajärvi ym. 2004: 171.) Koska perusopetuksessa ruokailu on osa kasvatusta ja opetusta (Lahtinen ym. 2001: 199), on tarkoituksenmukainen ohjaus tulkittava siten, että ruokailun ohjaus ja valvonta kuuluu opettajan tehtäviin (Arajärvi ym. 2004: 171).

Opetuksessa, joka on kunnan tai kuntayhtymän päätöksen tai yksityiselle opetuksen järjestämiseksi myönnettyyn lupaan sisältyvän määräyksen perusteella järjestetty sisäoppilaitosmuotoisesti, oppilaalla on oikeus riittävään päivittäiseen maksuttomaan ruokailuun (Perusopetuslaki (628/1998) 46 §).

### **3.8 Oppilashuolto**

Oppilaalla on perusopetuslain 31a § mukainen oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämä, tarvittava oppilashuolto. Pykälässä oppilashuollolla tarkoitetaan ”oppilaan hyvän oppimisen, hyvän psyykkisen ja fyysisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä ja ylläpitämistä sekä niiden edellytyksiä lisäävää toimintaa.” Oppilashuollolla ymmärretään opetussuunnitelman mukainen oppilashuolto, kansanterveyslaissa säädetty kouluterveydenhuolto sekä

lastensuojelulaissa tarkoitettu kasvatuksen tukeminen. (Perusopetuslaki 628/1998.) Perusopetuslain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (109/2009) mukaan kasvatuksen tukemisen sanamuoto muuttunee lastensuojelulain mukaiseksi koulunkäynnin tukemiseksi.

Lastensuojelulaki on muuttunut siitä, kun perusopetuslaissa on siihen viitattu oppilashuollon osalta. Uudessa lastensuojelulaissa (417/2007) oppilashuoltoa koskevat säännökset ovat kuitenkin pääpiireissään samat kuin aikaisemmassa lastensuojelulaissa. ”Vanhassa laissa kasvatuksen tukemista koskevaan pykälään sisältyi oppilaiden tukeminen ja mahdollisuus koulupsykologin ja koulukuraattorin virkojen perustamiseen. Uudessa lastensuojelulaissa kasvatuksen tukemisesta säädetään 8 §:ssä, jossa säädetään eri hallinnonalojen velvollisuudesta huolehtia siitä, että palveluilla tuetaan huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lasten kasvatuksessa ja saadaan selville erityisen tuen tarve. Oppilaiden koulunkäynnin tukemisesta sekä koulupsykologi- ja koulukuraattoripalveluista säädetään erikseen 9 §:ssä.” (HE 109/2009.)

Tavoitteena oppilashuoltotyössä on yleisesti ottaen ehkäisevä toiminta ja varhainen puuttuminen. Lain 31 a § ei kuitenkaan määrittele sitä, mitä oppilashuollon toimenpiteet ovat. Tarkempi sisältö selviää yleisistä opetussuunnitelman perusteista ja opetussuunnitelmasta. Oppilashuollon toimenpiteet määrittyvät oppimista ja oppilaan kaikinpuolista hyvinvointia edistäväksi sosiaalityöksi. Vaatimuksia asetetaan erityisesti kuraattori- ja koulupsykologitoiminnalle ja kouluissa paljon käytetyille oppilashuollon yhteistyöryhmille. (Arajärvi ym. 2004: 172.) Perusopetuslain mukaan oppilaalle, joka on käyttäytymisestään saanut kurinpitörangaistuksen tai jolta on evätty opetus jäljellä olevan työpäivän ajaksi, on järjestettävä tarvittava oppilashuolto. (Perusopetuslaki 628/1998.)

Tuoreimmassa hallituksen esityksessä perusopetuslain muuttamisesta (HE 109/2009) oppilashuollon tehtävien jakamista ei ole laissa säädetty, vaan opetuksen järjestäjät

ovat yleensä muodostaneet eri hallinnonalojen yhteistyötä varten oppilashuoltoryhmiä. Toisaalta moniammatillinen yhteistyö voidaan järjestää myös muutoin kuin oppilashuoltoryhmässä. Ryhmien kokoonpano vaihtelee opetuksen järjestäjittäin ja niihin saattaa kuulua myös muiden tahojen edustajia. (HE 109/2009.)

### **3.9 Oikeus kuljetukseen**

Perusopetus tulisi kunnassa järjestää perusopetuslain 6 § mukaan siten, että koulumatkat ovat asutuksen ja koulujen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen oppilaille mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Koulumatkoista säädetään perusopetuslain 32 §. ”Jos perusopetusta tai lisäopetusta saavan oppilaan koulumatka on viittä kilometriä pitempi, oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen.” Lyhempikin matka oikeuttaa kuljetukseen silloin, kun oppilaan ikä ja muut olosuhteet huomioon ottaen todetaan koulumatkan muodostuvan oppilaalle liian vaikeaksi, rasittavaksi tai vaaralliseksi. (Perusopetuslaki 628/1998.)

Myös esiopetuksessa käyvä lapsi voi olla oikeutettu koulukuljetukseen. Jos esiopetusta saavan oppilaan matka kotoa tai päivähoidosta esiopetukseen on viittä kilometriä pitempi, oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen kotoa suoraan esiopetukseen tai päivähoidosta esiopetukseen ja esiopetuksesta kotiin tai päivähoitoon. Oleellista on siis se, että matkan joko lähtö- tai päätepiste on esiopetus. Muutoin esiopetuksen maksuttomia matkoja koskevat samat ehdot kuin perusopetustakin. (Arajärvi ym. 2004: 172–174.) Sen sijaan maahanmuuttajille järjestettävää valmistavaa opetusta koulumatkatuki ei koske.

Arvioitaessa koulureitin vaarallisuutta, vaikeutta ja rasittavuutta tulee huomioida lapsen iän lisäksi matkareitti, koulureitin kunto ja luonnonolosuhteiden vaikutus. Oppilaan koulumatka voi osin koostua oppilaan itse kulkemasta osuudesta. Koulukuljetuksen vaihtohtona on oppilasta kuljettavalle tai saattavalle henkilölle maksettava riittävä avustus. (Arajärvi ym. 2004: 172–174)

Oppilaan oikeus saada maksuton kuljetus tai saattoavustus koskee niitä tapauksia, joissa oppilaalla on oikeus käydä lähikoulua. Jos oppilas hakeutuu perusopetukseen muuhun kuin lähikouluunsa, voidaan oppilaaksioton edellytykseksi asettaa, että huoltaja vastaa oppilaan koulumatkoista aiheutuvista kustannuksista. Huoltaja voi järjestää itse kuljetuksen lapselleen ja vastata näin syntyvistä kustannuksista. Toinen vaihtoehto on, että oppilas otetaan mukaan kunnan järjestämään koulukyytiin, mutta vanhempi maksaa kyydistä aiheutuvista, oppilaaseen kohdistuvista kustannuksista. (Arajärvi ym. 2004: 172–173.)

Opetuksen järjestäjän tehtävänä on muun muassa päättää oikeudesta saada maksuton kuljetus tai avustus. Lisäksi opetuksen järjestäjän kuuluu järjestää kuljetukset ja kuljetusreitit sekä päättää kuljetus- ja saattoavustuksien määristä ja perusteista. Opetuksen järjestäjän vastuulla on, että kaikki kuljetukseen oikeutetut saavat kuljetuksen. Saadakseen kuljetusavustusta huoltajan tulee hakea avustusta kunnalta. Laissa kuljetusavustuksen määrästä todetaan, että sen tulee olla riittävä. Määränä riittävyyttä arvioitaessa on pidettävä välttämättömiä ja välittömiä menoja. (Arajärvi ym. 2004: 173.)

Koulukuljetukseen oikeutetun oppilaan päivittäinen, edestakainen koulumatka odotuksineen saa kestää enintään kaksi ja puoli tuntia. Jos oppilas lukuvuoden alkaessa on täyttänyt 13 vuotta, saa koulumatka kestää enintään kolme tuntia. Kuljetusta odottavalle oppilaalle on järjestettävä mahdollisuus ohjattuun toimintaan. (Perusopetuslaki 628/1998, 32 §.)

Mikäli oppilas saa perusopetuslain 17 § toisessa momentissa tarkoitettua erityisopetusta, saa koulumatka kestää enintään kolme tuntia. Tätä on perusteltu opetuksen käytännön järjestelyihin liittyvillä syillä. Kaikissa tapauksissa ei erityisopetusta ole mahdollista järjestää perusopetuksen yhteydessä, vaan osa erityisopetuksesta on keskitetty yksittäisiin kouluihin. (Lahtinen ym. 2001: 201.)

### 3.10 Majoitus

Oppilaiden majoituksen järjestämisestä säädetään perusopetuslain 33 §. Majoitus koskee perusopetuksen, lisäopetuksen ja pidennettyyn oppivelvollisuuteen kuuluvan esiopetuksen oppilaita. Ensisijaisena tulee pitää koulukuljetusta tai kuljetusavustusta. Perusopetuslain 32 § mukaan kuljetuksen ja majoituksen välisessä pohdinnassa keskeistä on se, miten pitkä aika oppilaan koulumatkaan kuluu. (Arajärvi ym. 2004: 172–175.) Mikäli oppilaan koulumatkaa ei voida järjestää perusopetuslain 32 § 2 momentin mukaisesti, on oppilaalla oikeus maksuttomaan majoitukseen ja täysihoitoon.

Majoitus voidaan järjestää oppilaskodissa, yksityiskodissa tai oppilaitoksen oppilasasuntolassa. Majoituksen kustannuksista huolehtii opetuksen järjestäjä. (Arajärvi ym. 2004: 174.) ”Koulun työvuoden aikana oppilaalla on oikeus maksuttomiin matkoihin majoituspaikan ja kodin välillä lomien ja viikonloppujen yhteydessä” (Perusopetuslaki 628/1998, 33 §). Jos oppilas opiskelee muussa kuin lähikoulussa, voidaan niin majoittumisesta kuin loma- ja viikonloppukuljetuksista aiheutuvat kustannukset periä oppilaan huoltajalta. (Arajärvi ym. 2004: 174.) Toisaalta hallituksen esityksessä koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi (86/1997) koulun ylläpitäjä voi päättää mainittujen etujen antamisesta myös tällaisille oppilaille. Myös perusopetuksessa opiskelevalla, ei-oppivelvollisella, on oikeus maksuttomaan asumiseen, mikäli opetus on järjestetty sisäoppilaitosmaisesti (Perusopetuslaki 628/1998, 46 §).

Oppilaan majoituksessa saamaan täyshiitoon kuuluu maksuton ravinto ja puhtaanapito (Arajärvi ym. 2004: 174). Kuitenkin perusopetuslaki toteaa myös, että ”majoitetut oppilaat ovat velvolliset majoituspaikassaan suorittamaan kohtuullisen määrän heille soveltuvia tehtäviä”. Tällaisia tehtäviä voi Arajärven ym. (2004: 174) mukaan olla osallistuminen ruoan valmisteluun tai siivoamiseen.

### 3.11 Oppilaiden kuuleminen

Perusopetuslakiin ei sisälly säännöksiä oppilaiden kuulemisesta eikä oppilaskuntatoiminnasta. Vaikka kuulemiseen ei ole lakisääteistä perustetta, perusopetuslain tavoitteiden mukaista kuitenkin on, että oppilaiden mielipide kuullaan ennen heidän asemaansa oleellisesti vaikuttavan päätöksen tekemistä. Kuuleminen on toteutettava oppilaiden iän ja edellytysten mukaan. Oppilaskuntatoiminnaksi voidaan ymmärtää perusopetuslain 47 § perusopetusta tukeva muu toiminta. Tällöin oppilaita voidaan kuulla oppilaskunnan välityksellä. (Lahtinen ym. 2001: 197–198.)

Oppilaita tulee luonnollisesti kuulla myös tapauksissa, joissa koulutuksen järjestäjä tekee yksittäisen oppilaan oikeuksia tai velvollisuuksia koskevan päätöksen. Kyseessä voi olla esimerkiksi kurinpidollinen toimenpide. Usein alaikäisen oppilaan huoltajaa on myös kuultava tällaisissa tapauksissa. (Lahtinen ym. 2001: 198.)

## 4 RISTIRIITA?

*Opetushenkilöstön lomautus ei sinänsä ole laitonta, mutta se johtaa usein laittomiin tilanteisiin.*

Tässä opinnäytetyössä perehdyn Kangasalan kunnan tapaukseen kertomalla aluehallintovirastoon tehdyn hallintokantelun etenemisprosessista ratkaisuun. Valitettavasti hallinto-oikeus ei ole vieläkään antanut päätöstä Kangasalan kunnan lomautuksista, joten hallinto-oikeuden päätöksissä esittelen kahta muuta tapausta lyhyesti. Tämän kappaleen lopussa käsittelen vielä siitä, miten eri tahot ovat reagoineet opetushenkilöstön lomautuksiin ja millaisia ajatuksia heillä on tulevaisuuden näkymiksi.

### 4.1 Aluehallintovirasto valvoo oppilaiden oikeuksia

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan koulutuksen järjestäjällä on ensisijainen vastuu oppilaiden ja opetushenkilöstön oikeusturvan toteutumisesta. Aluehallintovirasto ei omaa yleistä toimivaltaa valvoa kouluja, mutta sen toimivalta näitä koskevissa kanteluasioissa perustuu kuntalain (365/1995) 8 §:ään. Tämän nojalla aluehallintovirasto voi sille tehdyn kantelun tai valituksen perusteella tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan ja tehdä sitten koulua koskevia oikeudellisia päätöksiä. Asian selvittämiseksi voidaan tarvittaessa käydä myös koululla. (Aluehallintovirasto 2009a.)

Aluehallintoviraston (2009b) internet-sivujen mukaan hallintokantelulla tarkoitetaan ylemmälle viranomaiselle tai yleistä laillisuusvalvontaa harjoittavalle viranomaiselle tehtyä ilmoitusta virheellisestä virkatoimesta. Hallintokantelun voi tehdä kuka tahansa. Kantelu voidaan tehdä viranomaisen toiminnan niin kirjallisen päätöksen kuin tosiasiallisen toimen, toimimattomuuden tai virkatehtävien laiminlyönnin perusteella. Kantelu tulee tehdä kirjallisesti ja siinä on selostettava virheellisinä pidetty toimenpide, menettely tai päätös. Kantelussa tulee olla lyhyt kuvaus asiasta tai

tapahtumasta ja perustelut, miksi toiminta on virheellinen. (Aluehallintovirasto 2009b.)

Aluehallintoviraston ratkaisu ottaa kantaa siihen, onko kantelun kohteena olevassa toimessa noudatettu lakia ja hyvän hallinnon vaatimuksia. Mikäli niitä todetaan rikotun, voi aluehallintovirasto ”antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn tai saattaa asianomaisen tietoon käsityksen lain oikeasta tulkinnasta tai hyvän hallintotavan mukaisesta menettelystä. Lisäksi oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat nostaa syytteen lainvastaisten virkatoimien johdosta. Kanteluun annetusta päätöksestä ei ole valitusoikeutta.” (Aluehallintovirasto 2009b.)

Vuoden 2009 loppuun asti hallintokantelut hoidettiin lääninhallituksissa. Tästä syystä myös Opettajien ammattijärjestön Kangasalan paikallisyhdistys on tehnyt kantelukirjoituksen Kangasalan kunnan toimista Länsi-Suomen lääninhallitukselle. Vuoden 2010 alusta lähtien lääninhallituksia ei enää ole, vaan lääninhallitusten asiat siirtyivät aluehallintovirastoihin. Tässä opinnäytetyössä käytän aluehallintovirastoista kuitenkin vanhaa termiä lääninhallitus, sillä asian ollessa vireillä sekä ratkaisun antohetkellä päätösvaltainen viranomainen on ollut nimeltään Länsi-Suomen lääninhallitus.

## **4.2 Case Kangasala**

Kangasalan kunnanhallitus on 22.6.2009 kirjatun pöytäkirjan mukaan tehnyt päätöksen Kangasalan kunnan henkilöstön lomauttamisesta. Kunnanhallitus on 18.5.2009 § 211 päättänyt aloittaa henkilöstön lomautuksen valmistelun, kun henkilöstölle tarjotuilla vapaaehtoisilla palkattomilla vapailta ei riittävää säästöä saavutettu. Kunnanhallituksen lomautuspäätösten perusteena on kunnan taloudellisen tilanteen voimakas heikkeneminen ja tarve saada aikaan lisäsäästöjä henkilöstömenoissa. (Kangasalan kunnanhallitus 2009: 242 §.)



Kunnanhallitus perustelee lomautuspäätöstä kunnan taloudellisesta tilanteesta johtuvana pakottavana kustannusten vähentämistarpeena. Tästä syystä kunta katsoo edellytyksiensä työnantajana tarjota työtä tilapäisesti vähentyneen. (Kangasalan kunnanhallitus 2009: 242 §.) Henkilöstömenot ovat kunnan taloudessa kuntatyön työvoimavaltaisuuden vuoksi merkittävä kuluerä. Henkilöstölle tarjotuilla palkattomilla vapailla ei saavutettu tarvittavia säästöjä. Lisäksi kunnanhallituksen lääninhallitukselle antaman selvityksen mukaan kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen VIII luvun 1 §:n soveltamisohjeen mukaan muun muassa kustannusten pakottava vähentämistarve kunnassa tai sen toimintayksikössä voi olla määräämääräisen tai toistaiseksi tapahtuvan lomautuksen perusteena. (Länsi-Suomen lääninhallituksen päätös 16.12.2009.)

Kunnanhallituksen pöytäkirjassa ohjataan lomautuksen kestoa ja toteutustapaa. Kuukausipalkkainen työntekijä lomautetaan kunnanhallituksen päätöksellä kahdeksaksi kalenteripäiväksi ja tuntipalkkainen henkilöstö kuudeksi työpäiväksi. Määräämääräisessä virkasuhteessa oleva henkilö lomautetaan, jos virkasuhde on kestänyt yhtäjaksoisesti ennen lomautuksen alkamista kuusi kuukautta. Lomautukset toteutetaan kokoaikaisina ja vuoden 2009 aikana. Lomautuksen ulkopuolelle rajataan henkilöt, jotka ovat ottaneet tarjottua vapaaehtoista palkatonta virka- tai työvapaata vähintään viisi päivää. Kunnanhallituksen pöytäkirjassa on arvioitu lomautuksen koskevan 185 opettajaa. (Kangasalan kunnanhallitus 2009.)

Lomautusten toteuttamisesta kunnanhallituksen pöytäkirjassa mainitaan erikseen opetushenkilöstön lomauttamisesta. Käytännön toteutuksen suunnittelee sivistyskeskus. Lisäksi muistutetaan, että ”lomautussuunnittelussa tulee ottaa huomioon koululainsäädännöstä tulevat oppilaan oikeuksia koskevat vaatimukset (muun muassa opetuslakien mukaiset oppilaiden oikeudet toteuduttava myös lomautuksen aikana, opetussuunnitelman mukainen opetus jokaisena koulupäivänä, turvallinen oppimisympäristö, oppilaiden yhdenvertainen kohtelu).” (Kangasalan kunnanhallitus 2009.)

Pöytäkirjan mukaan ”lomautus suunnitellaan opettajakohtaisesti. Ennen lomautuspäätöksen tekemistä päätöksentekijällä tulee olla käytössä selvitys siitä, kuinka opetus järjestetään kyseisen opettajan osalta hänen lomautusaikanaan. Lomautus-päivien ohjelma on voitava johtaa kunnan opetussuunnitelmasta ja työsuunnitelmasta. Lomautus otetaan huomioon työsuunnitelmaa tehtäessä.” Lisäksi ”oppilaiden turvallisuudesta huolehditaan muun muassa siten, että opettajien lisäksi toimintoihin osallistuu tarpeen mukaan muita aikuisia, esimerkiksi koulunkäyntiavustajia.” (Kangasalan kunnanhallitus 2009.)

Päätöksessä veloitetaan rehtorit ja koulun johtajat lomautuspäätösten tekemisen jälkeen seuraamaan lomautusten ja lomautusten aikaisten opetusjärjestelyiden toteutumista koulussaan. Lisäksi sivistystoimenjohtajan kuuluu seurata ja valvoa lomautusten toteutumista kunnan tasolla. (Kangasalan kunnanhallitus 2009.)

#### **4.2.1 OAJ:n paikallisyhdistyksen kantelu Länsi-Suomen lääninhallitukseen**

Opetusalan ammattijärjestön eli OAJ:n Kangasalan paikallisyhdistys ry on pyytänyt 17.9.2009 päivätyssä kantelukirjoituksessaan Länsi-Suomen lääninhallitusta tutkimaan Kangasalan kunnan opetustoimen järjestelyt vuonna 2009 toteutettavien opetushenkilöstön lomautusten aikana. (Länsi-Suomen lääninhallituksen päätös 16.12.2009.)

Opetusalan ammattijärjestön Kangasalan paikallisyhdistys ry esittämien kantelun perusteiden mukaan lomauttaminen on tietoista ja suunniteltua toimintaa. Lainsäädäntö ei mahdollista lomautuksen johdosta päivähoidon, opetuksen tai koulutuksen järjestämistä lainsäädännön vastaisesti. Kantelun perusteissa todetaan: ”Päivähoidon ja opetushenkilöstön lomauttaminen ei vaikuta kunnan velvollisuuteen huolehtia siitä, että päivähoitoa ja opetusta koskevaan lainsäädäntöön tai niiden nojalla annettuihin alempiasteisiin säännöksiin kirjatut hoitoon ja opetukseen osallistuvan subjektiiviset oikeudet tosiasiallisesti toteutuvat lomautuksesta huolimatta.” OAJ:n Kangasalan paikallisyhdistys on huolissaan siitä, että

lomautuksen aikana lasten ja nuorten oikeudet saada asianmukaista hoitoa ja opetusta eivät toteudu. (Länsi-Suomen lääninhallituksen päätös 16.12.2009.)

Kantelun perusteissa vedotaan lääninhallituksen aiemmin antamiin päätöksiin ja todetaan lomautusten täytäntöönpanon johtaneen kiistatta lainsäädännön vastaisesti järjestettyyn opetukseen. Kangasalan kunnassa laaditut lomautussuunnitelmat ja niiden täytäntöönpano eivät poikkea aiemmin lomauttaneiden kuntien käytänteistä. (Länsi-Suomen lääninhallituksen päätös 16.12.2009.)

Kangasalan kunnan lomautuksia koskevan kantelun perusteissa viitataan Hämeenlinnan hallinto-oikeuden 7.5.2007 antamaan päätökseen Parkanon kaupungin lomautuksista. Paikallisyhdistyksen mukaan Kangasalan kunnan suunnitelmat opettajien lomautuksista ovat lähes vastaavalla tavalla lainvastaisia kuin Parkanon kaupungin tapauksessa on todettu. Päätöksen mukaan perusopetuslain 29 § ja 30 § eivät ole toteutuneet tilanteissa, joissa opetusryhmät ovat olleet jopa yli neljäkymmenen oppilaan suuruisia tai aineenopetusta on antanut joku muu kuin kyseisen oppiaineen opettaja. Vastaavasti kyseiset pykälät eivät ole toteutuneet kun kaksi opetusryhmää on toiminut yhden yhteisen opettajan johdolla erillisissä tiloissa tai kun välituntivalvontaa on vähennetty. Lomautukset todettiin siis lainvastaisiksi. (Länsi-Suomen lääninhallituksen päätös 16.12.2009.)

Kangasalan kunnan lomautusten aikaiset opetusjärjestelyt tulevat OAJ Kangasalan paikallisyhdistyksen mukaan rikkomaan perusopetuslakia ja -asetusta, perustuslakia ja YK:n lapsenoikeuksia koskevaa yleissopimusta. Lisäksi perusteissa todetaan lomautusten vaarantavan lukion opiskelijoiden oikeuden opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen ja turvalliseen opiskeluympäristöön. Lisäksi kantelussa vedotaan perusopetuslain 47a §, lukiolain 27 § ja hallintolain 41 § huomiotta jättämiseen, kun oppilaita ja heidän huoltajiaan ei ole kuultu eikä heille ole annettu hallintolain mukaista vaikuttamismahdollisuutta. (Länsi-Suomen lääninhallituksen päätös 16.12.2009.)

Kantelussa otetaan kantaa lomautuksia vastaan ja todetaan nykyisen perusopetuslain perustelujen mukaisena perusopetuslain 30 § tarkoituksena olevan turvata oppilaalle opetus ja tarpeellinen ohjaus koulun työpäivinä opettajan johdolla. Sivistysvaliokunta on kantelun kannanoton mukaan todennut, että säännöksen merkitys korostuu tilanteissa, joissa kunnat puuttuvat normaaliin opetuksen järjestämiseen säästökeinona. Valiokunta viittaa perusopetuslain yleisperusteluihin ja toteaa, ettei se hyväksy opetushenkilöstön lomautuksia säästökeinoina. Valiokunta pitää välttämättömänä, että perusopetuksen opetusryhmien ryhmäkoot asetetaan kouluissa sellaisiksi, että opetussuunnitelman mukaiset tavoitteet voidaan saavuttaa. (Länsi-Suomen lääninhallituksen päätös 16.12.2009.)

Kannanotossa kantelija toivoo lääninhallituksen puuttuvan lomautuksen toteuttamissuunnitelmissa ja täytäntöönpanossa havaitsemiinsa epäkohtiin. Lisäksi kantelija toivoo lääninhallituksen velvoittavan Kangasalan kunnan toteuttamaan lomautukset siten, ettei lasten ja nuorten tai opettajien lakiin perustuvia oikeuksia rikota. Lääninhallituksen toivotaan kiinnittävän erityistä huomiota opettajaa kohden tulevien opetusryhmien kokoon sekä siihen, millaisia oppilaita opetusryhmät sisältävät. Kannanotossa mainitaan esimerkiksi pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevat oppilaat ja integroidut oppilaat. Erityistä huomiota pyydetään kiinnittämään myös oppilaiden ja opiskelijoiden valvonnan järjestämiseen sekä siihen, millaisen kelpoisuuden omaava henkilö ryhmästä vastaa niin tunneilla kuin välituntien aikana sekä siihen, opettaako kukaan luokkaa oikeasti. (Länsi-Suomen lääninhallituksen päätös 16.12.2009.)

Kantelija toivoo lääninhallituksen tekevän katselmuksen lomautusten aikana Kangasalla. Kannanoton mukaan ”lääninhallituksen tulee lääninhallituslaissa ja uhkasakkolaissa sille säädetyin toimivalloin uhkasakon uhalla määrätä kunnan opetushenkilöstöä koskevien lomautusten täytäntöönpano keskeytettäväksi siltä osin kun täytäntöönpano on lain vastaisesti toteutettu.” Lisäksi ”lääninhallituksen tulee edellyttää lomautuslukuvuodelta Kangasalan kunnalta selvitystä, josta käy ilmi, että

oppilaat ovat saaneet opetussuunnitelman mukaista opetusta lomautuksesta huolimatta kyseisenä lukuvuonna, ja että he ovat saaneet tuntijakoasetuksen mukaisen määrän opetusta kutakin oppiainetta. ” (Länsi-Suomen lääninhallituksen päätös 16.12.2009.)

Lääninhallitus on saanut syksyn 2009 aikana Kangasalan kunnan koulujen lukuvuoden 2009–2010 työsuunnitelmat, joihin sisältyy jokaisen koulun lomautussuunnitelmat sekä kunnanhallituksen selvitys ja lausunto opettajien lomautuksista. Lisäksi lääninhallitus on saanut OAJ:n Kangasalan paikallisyhdistyksen vastineen kunnanhallituksen selvityksiin ja lausuntoon. Lisäksi lääninhallitus on saanut puhelimitse ja sähköpostitse joitain lisätietoja lomautusjärjestelyistä kunnan sivistystoimenjohtajalta. (Länsi-Suomen lääninhallituksen päätös 16.12.2009.)

#### **4.2.2 Kunnanhallituksen antama selvitys**

Kunnanhallituksen lääninhallitukselle antamassa selvityksessä todetaan Kangasalan kunnan tehneen lomautuspäätöksen 22.6.2009 taloudelliseen tilanteeseen vedoten. Kunnanhallitus vetoaa Korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen 2009:33 todetessaan, ettei opetushenkilöstön lomauttaminen ole Suomen perustuslain, perusopetuslain tai lukiolakien eikä muun kuntien opetustoimintaa sääntelevän lain vastaista. Selvityksessä todetaan, että suunnittelussa ja toteuttamisessa tulee kuitenkin ottaa huomioon opetustoimintaa koskevien lakien vaatimukset. Oppilaiden yhdenvertaisuus varmistetaan kunnanhallituksen mukaan huolellisella suunnittelulla. Kunnanhallituksen antaman selvityksen mukaan suunnittelua ohjaavat periaatteet on käsitelty yhteistoimintaneuvotteluissa 27.5.–16.6.2009 ja ne ovat luettavissa myös kunnanhallituksen päätöksestä. Opettajien lomautusten käytännön toteutuksen suunnittelussa sivistyskeskus on ottanut huomioon koululainsäädännön tuomat oppilaan oikeuksia koskevat vaatimukset. Lisäksi todetaan, että YK:n lapsen

oikeuksien sopimuksessa tarkoitettu lapsen edun huomioiminen turvataan suunnittelulla. (Länsi-Suomen lääninhallituksen päätös 16.12.2009.)

Kunnanhallituksen selvityksen mukaan lomautus on suunniteltu opettajakohtaisesti ja otettu huomioon työsuunnitelmaa laadittaessa. Selvityksessä kerrotaan oppilaiden turvallisuudesta huolehdittavan muun muassa siten, että toimintoihin osallistuu tarpeen mukaan muita aikuisia, esimerkiksi koulunkäyntiavustajia. Lomautusten aikaisten opetusjärjestelyiden toteutumisesta vastaavat rehtorit, koulunjohtajat sekä sivistystoimenjohtaja koko kunnan tasolla. Selvityksessä todetaan, että ”tarvittaessa on annettava lisäohjeistusta ja/tai muutettava lomautusjärjestelyitä”. Selvityksen mukaan lomautusten toteuttamisesta on annettu tarkemmat ohjeet kunnanjohtajan ohjeella 23.6.2009 § 129. Tämän ohjeen mukaan ”yksittäistä opettajaa koskevan lomautuspäätöksen tekijän on arvioitava lomautusten lain- ja ohjeidenmukaisuus tehtyjen suunnitelmien perusteella ennen kuin yksittäistä viranhaltijaa koskeva päätös lomautuksista tehdään”. Rehtorit ovat saaneet sähköpostitse sivistystoimenjohtajan ohjeistuksen lomautusten huomioimisesta lukuvuoden työsuunnitelmassa. Lisäksi lomautusjärjestelyitä ja yleensä opettajien lomautuksia on käsitelty rehtoreiden kehittämissyöryhmässä kahdesti sekä rehtoripalaverissa myös kahdella eri kerralla. Kasvatus- ja opetuslautakunta on päätöksillään hyväksynyt opetussuunnitelmiin perustuvat, opettajien lomautusten aikaisen opetuksen järjestämistä koskevat suunnitelmat sisältävän opetus- ja työsuunnitelman lukuvuodelle 2009–2010. (Länsi-Suomen lääninhallituksen päätös 16.12.2009.)

Kangasalan kunnassa opettajien lomautukset toteutetaan vuosiluokilla 0-6 pääsääntöisesti neljän päivän jaksoissa neljänä eri ajankohtana. Kukin jakso on perjantaista maanantaihin, jolloin jokainen opettaja on lomautettuna neljä koulupäivää. Kunnanhallituksen näkemyksen mukaan määrä on vähäinen. Järjestelyllä pyritään minimoimaan lomautuksista koulutyölle aiheutuva haitta. Lomautus ei vaikuta oppilaiden työpäivien määrään eikä kokonaistuntimäärään.

Järjestelyissä on otettu huomioon koulun koko ja oppilaiden ikäkausi. (Länsi-Suomen lääninhallituksen päätös 16.12.2009.)

Kunnanhallitus selvittää myös opetusryhmien kokoa selvityksessään lääninhallitukselle. Selvityksessä todetaan, että perusopetuksen opetusryhmien koon tulee olla sellainen, että opetussuunnitelman mukaiset tavoitteet voidaan saavuttaa. Lainsäädännössä opetusryhmien kokoa ei ole lähdetty sääntelemään täsmällisesti, vaan yleensä päätöksen tekee paikallisesti opetuksen järjestäjä tai koulu. Kangasalan kunnan osalta luokkakokoa koskevaa määritelmää ei ole, vaan ”opetusryhmän koon tulee olla sellainen, että opetussuunnitelman mukaiset tavoitteet voidaan saavuttaa. Tavoitteet saavutetaan lomautuksesta huolimatta varsinkin, kun otetaan huomioon, että lomautus on lyhyt (kahdeksan kalenteripäivää) ja se toteutetaan yhdessä tai useammassa jaksossa huolellisesti siten, että lomautuksesta on mahdollisimman vähän haittaa opetustoiminnalle”. Kunnanhallituksen selvityksen mukaan luokkamuotoinen erityisopetus on pääosin rajattu lomautuksen ulkopuolelle, mutta muilta osin erityisopetus toteutetaan yksityiskohtaisella suunnitelmalla lainsäädännön ja opetussuunnitelman mukaisesti lomautuksista huolimatta. (Länsi-Suomen lääninhallituksen päätös 16.12.2009.)

Kunnanhallitus kiistää hallintokantelussa esitetyt oppilaiden, opiskelijoiden ja vanhempien kuulematta jättämiset perustellen lomautusta kunnan taloudellisesta tilasta johtavana, poikkeuksellisen pakottavana toimenpiteenä, joka on väliaikainen ja joka hoidetaan suunnitelmallisesti siten, että sen vaikutus oppilaisiin on mahdollisimman vähäinen. Kunnanhallituksen mukaan vanhempia on informoitu lomautuksista ennen niiden toteuttamista koteihin jaetulla tiedotteella sekä koulujen järjestämissä vanhempainilloissa. (Länsi-Suomen lääninhallituksen päätös 16.12.2009.)

Selvityksessään kunnanhallitus katsoo, ettei lomautuspäätöksen täytäntöönpanon keskeyttämiseen ole perusteita, sillä päätös ei ole lainvastainen eikä virheellisessä

järjestyksessä syntynyt. Lomautus ei ole kunnanhallituksen mukaan mitään valituksessa tarkoitettua tahoja kohtaan syrjivä eikä se riko Suomen perustuslaissa tarkoitettuja kansalaisten oikeuksia. Kunnanhallitus katsoo vaatimuksen lomautusten täytäntöönpanon kieltämisestä olevan perusteeton. (Länsi-Suomen lääninhallituksen päätös 16.12.2009.)

#### **4.2.3 Kantelijan vastine**

Kantelijana OAJ:n Kangasalan paikallisyhdistys on saanut esittää vastineen Kangasalan kunnan selvitykseen. Paikallisyhdistys kertoo vastineessaan opetuksen järjestämistä koskevan ohjeistuksen olleen riittämätön. (Länsi-Suomen lääninhallituksen päätös 16.12.2009.)

Paikallisyhdistys korostaa vastineessaan, ettei opetuksen yhdenvertaisuus toteudu valtakunnallisella tasolla. Kantelija toteaa, ettei kunnan kouluissa pystytä pitämään lomautusten aikana kaikkia tunteja kuten esimerkiksi taito- ja taideaineiden tunteja. Lomautuspäiviä kerrotaan lyhennetyin antamalla aamu- ja iltapäivätunteja vapaiksi. Näin ollen joillain oppilailla jää säännöllisesti pitämättä kaksi tuntia. Joillain kouluilla yksi lomautuspäivä on sijoitettu ennen joulua olevalle päivälle, jolloin oppilaat tulevat hakemaan todistukset rehtorilta. Paikallisyhdistys epäilee kyseessä tuskin olevan lain tarkoittama opetus. Opetussuunnitelma ei toteudu lomautusten takia myöskään seitsemänsillä luokilla. Yläkouluilla seitsemänsien luokkien TET-jakso on opetussuunnitelman mukaan vain päivän mittainen, kun se lomautuksista johtuen on nyt kestänyt viikon. Myös muussa kuin luokkamuotoisessa erityisopetuksessa olevat oppilaat ovat kärsineet lomautuksista. Erityisopettajan ollessa lomautettuna oppilaat on sijoitettu muihin luokkiin, jolloin he ovat jääneet täysin ilman erityisopetusta. (Länsi-Suomen lääninhallituksen päätös 16.12.2009.)

Paikallisyhdistys kertoo vastineessaan osan vanhemmista pitäneen lapsensa lomautuspäivinä kotona turvallisuussyihin vedoten. Näin ollen lapset eivät ole yhdenvertaisessa asemassa muihin nähden. Kouluilla ei ollut tarpeeksi aikuisia



valvomassa, ja toisaalta paikalla olleilla ”muilla aikuisilla” ei ole juridista velvoitetta tai vastuuta kuten opettajalla viranhaltijana. Työmarkkinasopimuksien vastaista on koulunkäyntiavustajan käyttö opettajana. Paikallisyhdistys vaatii lomautusten keskeyttämistä uhkasakon nojalla. (Länsi-Suomen lääninhallituksen päätös 16.12.2009.)

#### **4.2.4 Lääninhallituksen ratkaisu**

Lääninhallitus toteaa päätöksessään tutkineensa Kangasalan kunnan perusopetuksen opetushenkilöstön lomautusjärjestelyitä koskevan kanteluasian kuntalain 8 § nojalla. Koska asiasta on valitettu myös hallinto-oikeuteen, ei Länsi-Suomen lääninhallituksen sivistysosasto ota päätöksessään kantaa kunnanhallituksen peruspäätöksiä oikeellisuuteen ja menettelytapoihin. (Länsi-Suomen lääninhallituksen päätös 16.12.2009.)

Saamiensa selvitysten mukaan lääninhallitus katsoo ratkaisussaan, ettei perusopetuslain 29 § tarkoittamat turvallisen opiskeluympäristön minimivaatimukset ole toteutuneet opetushenkilöstön lomautusten aikana. Lääninhallitus perustelee kantaansa sillä, että oppilaiden työskennellessä yhden opettajan valvonnassa kahdessa eri luokassa ei oppilaiden turvallisuutta ole voitu kaikilta osin taata. Opetusryhmät ovat olleet lomautusten aikana työsuunnitelmaan merkittyä isommat, suurimmillaan yli 40 oppilasta. Vaikka ryhmäkoot eivät ole ylittäneet perusopetusasetuksen 2 § säädettyjä ryhmäkokoja, on ilmeistä, että suurennetuissa ryhmissä tai kahden ryhmän ollessa yhden opettajan vastuulla, ovat oppilaiden oikeudet perusopetuslain 30§ mukaiseen opetukseen vaarantuneet. Erityisopetukseen oikeutetut oppilaat eivät ole lomautuksista johtuvien järjestelyiden aikana saaneet heille kuuluvaa erityisopetusta ja henkilökohtaista tukea. Lääninhallitus katsoo, että oikeus opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen ei ole täyttynyt, kun taito- ja taideaineiden tunteja on jäänyt pitämättä ja lomautuksen aikaisia koulupäiviä on lyhennetty. (Länsi-Suomen lääninhallituksen päätös 16.12.2009.)

Lääninhallitus kyseenalaistaa esimerkiksi virkavastuukysymykseen nojaten oppilaiden huoltajien, kouluavustajien tai muun henkilökunnan käytön opetuksen ja koulun valvonnassa ja oppilaiden ohjauksessa. Opettajalla tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus valvoa oppilaita ja huolehtia perusopetuslain 29 § mukaisesta turvallisesta oppimisympäristöstä. Lääninhallitus ei myöskään katso itsenäisen työn turvaavan oppilaan oikeutta opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen. Opetukseen katsotaan kuuluvan opettajan ohjauksen ja vuorovaikutuksen oppilaan ja opettajan välillä. Lisäksi kunnassa vallinneesta sijaiskiellosta johtuen on lomautusten kaltaisia tilanteita syntynyt myös varsinaisten lomautusten ulkopuolella. (Länsi-Suomen lääninhallituksen päätös 16.12.2009.)

### **4.3 Hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus**

Tässä kappaleessa esittelen toisen instituution, jolla on valtaa käsitellä lomautuksia ja arvioida niiden lainmukaisuutta. Hallinto-oikeuksien ratkaisut koskevat vain lomautuspäätösten lainmukaisuutta, sillä hallinto-oikeuksien toimivaltaan ei kuulu ottaa kantaa lomautusten täytäntöönpanoon (Puustinen 2009b; Rutonen 2009). OAJ:n lakimies Nina Lahtinen muistuttaakin, että ”hallinto-oikeuksissa luetaan vain lomautussuunnitelmapaperit, joissa kaikki näyttää hyvältä” (Puustinen, 2009b).

#### **4.3.1 Kunnallisvalitus**

Kuntalain 90 § mukaan hallinto-oikeudelta voi hakea muutosta valtuuston ja kuntayhtymän tiettyjen toimielinten päätöksiin sekä kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamiin päätöksiin. Valituksen perusteena tulee olla joko päätöksen syntyminen virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehneen viranomaisen toimivallan ylittäminen tai se, että päätös on muuten lainvastainen. Kunnallisvalituksen voi tehdä kunnan jäsen tai asianosainen eli se, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. (Kuntalaki 365/1995.)

Hallinto-oikeuksissa käsitellään kunnallisasioina muun muassa kunnanvaltuustojen, -hallitusten ja kunnallisten lautakuntien päätöksiä koskevat valitukset ja muut kunnallisasiat. Hallinto-oikeudessa käsitellään kunnallisasioiden tapaan myös kuntayhtymien päätöksiä koskevat valitukset. Hallinto-oikeuden päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. (Oikeuslaitos 2010a, 2010b.)

OAJ:n Kangasalan paikallisyhdistys on tehnyt asiasta kunnallisvalituksen hallinto-oikeudelle, mutta koska asiasta ei ole saatu vielä ratkaisua, jätän Kangasalan tapauksen kunnallisvalituksen osalta käsittelemättä tässä opinnäytetyössä. Sen sijaan tarkastelen kahta muuta tapausta lyhyesti. Toinen päättyi hallinto-oikeuden ratkaisuun, mutta toinen vietiin aina korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka.

#### **4.3.2 Rovaniemen hallinto-oikeus kumosi lomautukset kuntalain vastaisina**

Rovaniemen hallinto-oikeudessa on vuonna 2009 annettu ratkaisu yhdessä opetushenkilöstön lomauttamista koskevassa tapauksessa. Tässä tapauksessa kunnan koulutuslautakunta oli päättänyt lomauttaa lautakunnan alaiset vakituiset viranhaltijat ja työntekijät laaditun lomautussuunnitelman mukaisesti. Lääninhallituksen sivistystoimentarkastajat kävivät havainnoimassa käytännön opetusjärjestelyitä lomautusten aikana. He totesivat, että lomautussuunnitelman mukaiset opetusryhmät koostuivat hyvin eri-ikäisistä oppilaista. Lisäksi näissä ryhmissä opiskeltiin samanaikaisesti eri oppiaineita. Sekaryhmien opetus yhdistettynä etäopetukseen saman tunnin aikana ei sivistystoimentarkastajien mukaan mahdollistanut asianmukaista ja tavoitteellista opetusta. Tunnistamattomia vaaratekijöitä aiheutui, kun opetussuunnitelman mukaista opetusta ei käytännössä annettu. Tämä johtui osin siitä, että riittävästi oppiainetta hallitsevaa opettajaa ei usein ollut osoittaa. Lomautusten aikana vastuu oppilaista oli riittämätön. Kun kouluavustajia käytettiin lomautusten aikana opettajina, jäivät erityistä tukea tarvitsevat oppilaat vaille tarvitsemaansa tukea. Tarkastajien katsomuksen mukaan lomautukset vaaransivat

oppilaiden perusturvallisuuden ja oikeus tavoitteelliseen ja opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen jäi toteutumatta. (Rovaniemen hallinto-oikeus 2009.)

Koulutuslautakunnan raportin perusteella hallinto-oikeus katsoi, ettei koulutuslautakunta ollut riittävästi selvittänyt sitä, miten opetustehtävät olisi tullut järjestää lomautusten aikana niin, että perusopetuslaissa ja lukiolaissa ja niiden nojalla annetuissa alempiasteisissa asetuksissa säädetty oikeus perusopetukseen ja lukio-opetukseen olisi turvattu myös lomautusten aikana. Näin ollen koulutuslautakunnan päätös tuli kumota kuntalain 90 § vastaisena. (Rovaniemen hallinto-oikeus 2009.)

#### **4.3.3 Korkein hallinto-oikeus salli lomautukset**

Löytämieni tapausten perusteella korkeimmassa hallinto-oikeudessa on 2000-luvulla käsitelty kaksi opettajien lomautuksia koskevaa valitusta. Vanhempi näistä tapauksista on käsitelty silloisen peruskoululain mukaan, joten sitä en käsittele tässä työssä. Sen sijaan käyn läpi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen KHO2009:33.

Lappajärven kunnanhallitus on kokouksessaan 21.8.2006 (§ 181) päättänyt lomauttaa kunnan työntekijät ja viranhaltijat virkaehtosopimuksen ehtojen mukaisesti neljäksitoista päiväksi vuoden 2007 aikana. A on tehnyt päätöksestä kunnanhallitukselle oikaisuvaatimuksen, jonka kunnanhallitus on 15.1.2007 (§ 22) hylännyt. (Korkein hallinto-oikeus 2009:33.)

A on oikaisuvaatimuksen hylkäämisen jälkeen vaatinut Vaasan hallinto-oikeutta kumoamaan kunnanhallituksen päätöksen kunnan opetushenkilöstön lomauttamista koskevalta osalta. Valittajan mukaan kunnanhallitus on päätöksellään samalla velvoittanut kunnan hallintokunnat tekemään opettajien osalta laittomia viranhaltijapäätöksiä lomauttamisesta. Valittaja toteaa, että kunnanhallituksen olisi tullut ennen päätöksentekoa selvittää, onko lomauttaminen ylipäänsä mahdollista oppilaiden ja opiskelijoiden subjektiivisia oikeuksia loukkaamatta. Valittaja

muistuttaa, ettei opetushenkilöstön lomauttaminen vaikuta Lappajärven kunnan velvollisuuteen huolehtia opetukseen osallistuvien oppilaiden ja opiskelijoiden subjektiivisista oikeuksista myös lomautusten aikana. Tällaisia oikeuksia ovat muun muassa oikeus turvalliseen oppimisympäristöön, oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta jokaisena työpäivänä. Muun muassa nämä oikeudet turvaamalla ei valittajan mukaan loukattaisi oppilaiden oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun. Valittajan mukaan opiskelijoiden subjektiivinen oikeus riittävään ja tarpeelliseen erityisopetukseen ja oppilaanohjaukseen ei toteudu opettajien lomautusten aikana ja ryhmäkoot tulevat olemaan suuret. (Korkein hallinto-oikeus 2009:33.)

Lappajärven kunnanhallitus kertoo hallinto-oikeudelle antamassaan selityksessä tehneensä erityisen lomautusten aikaisia järjestelyitä koskevan suunnitelman, joka on liitetty lomautuspäätöksen yhteyteen. Lisäksi lomautuspäätökseen on liitetty yksityiskohtainen selvitys kunkin opettajan lomautuksen ajankohdasta. (Korkein hallinto-oikeus 2009:33.)

Vaasan hallinto-oikeus on ratkaisussaan hylännyt A:n valituksen. Hallinto-oikeus katsoo ratkaisussaan Lappajärven kunnan ohjeistaneen hallintokuntia riittävästi. Opettajien kanssa on käyty lisäneuvottelu lomautuksen käytännön järjestelyistä, jonka jälkeen kunnanhallitus on hyväksynyt opettajien lomauttamisen neuvotteluissa sovittua menettelytapaa noudattaen. Koulujen vastuulla on työsuunnitelmien muutokset, jotka johtokunnissa ja sivistyslautakunnassa käsittelyn jälkeen hyväksytään. Vastuu lomautuksista ja työsuunnitelman muutoksista on kuitenkin koulujen johtajilla. (Korkein hallinto-oikeus 2009:33.)

Hallinto-oikeus toteaa, ettei lukion tai peruskoulun opetushenkilöstön lomauttaminen ole lukio- tai perusopetuslain vastainen. Kunnille jätetty mahdollisuus opetushenkilöstön lomauttamiseen ei kuitenkaan vaikuta kunnan velvollisuuksiin huolehtia siitä, että erinäisissä laeissa säädetty oppilaiden oikeudet toteutuvat myös lomautusten aikana. Lisäksi hallinto-oikeuden ratkaisussa todetaan, ettei

”kunnanhallituksen päätös mene sen toimivaltaa ulommaksi eikä ole muutoinkaan valituksessa esitetyillä perusteilla lainvastainen”. (Korkein hallinto-oikeus 2009:33.)

A on valittanut hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja valituksessaan vaatinut sekä Vaasan hallinto-oikeuden että Lappajärven kunnanhallituksen lomautuspäätöksiä kumottaviksi opetushenkilöstön ja varhaiskasvatuksen henkilöstön osalta. Valittaja on valituksessaan uudistanut jo hallinto-oikeudelle kertomansa epäkohdat, johon Lappajärven kunnanhallitus on vastannut ja aiemmin lausutun uudistaen vaatinut valitusta hylättäväksi. (Korkein hallinto-oikeus 2009:33.)

Korkein hallinto-oikeus (2009:33) toteaa ratkaisussaan, että ”kunta on ennen lomautuksia riittävästi selvittänyt, miten lomautukset voidaan toteuttaa niin, että valituksessa mainituissa perusopetuslain ja sen nojalla annetuissa alempiasteisissa säännöksissä ja lukiolaissa ja sen nojalla annetuissa alempiasteisissa säännöksissä säädetty oikeus perusopetukseen ja lukiopetukseen lomautuksista huolimatta voidaan turvata säännöksissä tarkoitettulla tavalla. Kunnanhallituksen päätös ei ole kuntalain 90 §:ssä tarkoitettulla tavalla lainvastainen.” Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen lopputulos ei korkeimmassa hallinto-oikeudessa muuttunut, vaan A:n valitus hylättiin. (Korkein hallinto-oikeus 2009:33.)

#### **4.4 Mediassa esitettyä**

Vaikka virallinen laintulkinta onkin hallinto-oikeuden ja aluehallintoviranomaisten käsissä, haluan tämän työn lopussa kertoa vielä muutamia näkökulmia aiheeseen. Moni esitetyistä näkökulmista yhtyy Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestön ja OAJ:n Ylöjärven kaupungin pääluottamusmies Hannu Kujanpään sanoihin ”Lomautus sinänsä on lainmukaista, mutta sen toteutus todennäköisesti laitonta” (Heinänen 2009). Mediassakin opettajien lomautusten ja oppilaiden oikeuksien välistä ristiriitaa on puitu ja erinäiset tahot ovat tuoneet oman kantansa esille. Voimakkaimpana mielipiteensä lienee esittänyt Opetusalan ammattijärjestö OAJ.

#### 4.4.1 Opetusalan ammattijärjestö

Vaikka Opetusalan ammattijärjestö eli OAJ onkin opetushenkilöstön etujärjestö, on se tuonut lomautuksien laittomuutta esille nimenomaan oppilaiden ja opiskelijoiden näkökulmasta. Haluan uskoa, että se oikeastikin ajattelee lapsen ja nuoren etua ja yhdenvertaisuutta, vaikka väistämättä takaraivossa kolkuttelee ajatus siitä, että se on vain huolissaan jäsenistönsä tuloista. Toisaalta, jos asiaa ajattelee opettajien kannalta, on myös heidän etunsa, että lapset saavat oikeuksiensa mukaisesti laadukasta opetusta jokaisena koulupäivänä. Lomautusten aikana luokkatyöskentely on pitkälti itsenäistä avun jäädessä vähäiseksi. Moni opettaja on kertonut, että lomautuksen jälkeen luokalla kestää oman aikansa palata normaaliin kouluarkeen. ”Lomautusten jälkeen meni aikaa ennen kuin luokat palasivat normaalirytmiiin. Siitä ei viikossa selvitty”, toteaa eräskin luokanopettaja.

Lomautuspäätökset kuulostavat paperilla hyviltä, kun niihin kirjataan, että ne voidaan toteuttaa laillisesti ja mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Kuitenkin käytäntö on usein mahdoton toteuttaa, toteaa OAJ:n lakimies Nina Lahtinen. Hän peräänkuuluttaa lääninhallituksille eli nykyiselle aluehallintovirastolle laajempaa toimivaltaa ja enemmän resursseja lomautusten valvontaan. Lahtinen näkee tarkoituksenmukaisena keskittää muutenkin lasten oikeuksien valvontaa yhdelle, vahvemmalle taholle. Hän pitää puutteellisena sitä, ettei lääninhallitus voinut eikä sen korvannut aluehallintovirasto voi nykytilassa puuttua lomautusten toteutukseen etukäteen, vaan vasta lomautusten ja laittomien tilanteiden jälkeen. (Puustinen 2009b.)

OAJ:n mukaan lomautusten aikana rikotaan törkeimmin opetussuunnitelman mukaisen opetuksen antamista, turvallisen oppimisympäristön takaamista ja valtioneuvoston tuntijakoasetusta. Monet koulut ovat kertoneet, ettei taito- ja taideaineiden tunteja yksinkertaisesti voi pitää, koska turvallisuusriskit olisivat näillä tunneilla liian suuret. (esim. Puustinen 2009b; Syrjäniemi 2009.) Näin myös Mikkelissä, jossa opetusryhmät paisuivat lomautusten aikana jopa 50–60 oppilaaseen

ja erityisluokkien lakisääteiset ryhmäkoot ylitettiin. Lisäksi osa-aikainen erityisopetus jäi puuttumaan kokonaan, kertoo opettajien pääluottamusmiehen Merja Syrjänen Mikkelistä. Mikkelin lomautukset todettiin Itä-Suomen lääninhallituksessa perusopetuslain ja YK:n lapsen oikeuksien vastaisiksi. OAJ:n lakimies Nina Lahtinen kyseenalaistaa kuntapäättäjien virkavastuun kysymällä, pitäisikö jonkun viranomaisen ottaa kantaa siihen, täyttävätkö lomautuspäätöksiä tekevät kuntapäättäjät lainmukaisen virkavastuunsa, kun opetusta ei järjestetä lainsäädännön mukaisesti eivätkä asetuksissa säädetyt tuntimäärät täyty. (Puustinen 2009b.)

OAJ muistuttaa, että lainvastaiset opetusjärjestelyt voidaan viedä oikeuden ratkaistavaksi ja saamatta jääneestä opetuksesta voi hakea vahingonkorvausta. Vahingonkorvausta voi hakea perustuslakiin vedoten, mikäli julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaiset toimet aiheuttavat vahinkoa jollekin. Tällainen tilanne voi esimerkiksi olla yhdeksäsluokkaisella, joka ei lomautusten takia saa opetusta kolmessa eri aineessa tuntijakoasetuksen mukaisesti. Jos hän lisäksi jää ilman tukiopetusta ja todistuksen arvosanat laskevat, voi se vaikuttaa hänen mahdollisuuksiinsa hakea toisen asteen koulutukseen. (Puustinen 2009b.) OAJ:n puheenjohtaja toteaaakin raadollisesti, että viikon lomautusjakso opettajalle voi vaikutuksiltaan olla pahimmassa tapauksessa yli kuukauden oppimattomuusjakso lapselle (Kangasniemi 2009).

#### **4.4.2 Oppilaiden oikeuksien puolesta**

Oppilaiden oikeuksien puolesta ovat julkisuudessa korottaneet ääntään monet tahot. Pohjoismaisten opettajaliittojen yhteisjärjestö NLS:n hallitus kokoontui toukokuussa 2009 tavoitteenaan koulutukseen kohdistettujen leikkausaikeiden peruminen. Hallituksen tapaamisen tuloksena NLS:n hallitus lähestyi maiden hallituksia kannanotolla, jossa todetaan lyhytnäköisten leikkausten aiheuttavan vakavia seurauksia lapsille ja nuorille. Järjestö haluaa koulutuksen järjestäjille riittävät taloudelliset resurssit opetuksen hoitamiseksi. Kannanoton mukaan kansainvälinen



valuuttarahasto on arvioinut koulutusinvestoinnin tuovan kaksinkertaisen hyödyn veronalennuksiin verrattuna. NLS toivoo maiden hallitusten jakavan järjestön huolen ja kantavan vastuun tulevista sukupolvista, sillä kriisiaikanakaan ei tulisi unohtaa laadukasta koulutusta. (Komulainen 2009.)

Opetushenkilöstön lomautukset suuttavat myös valtakunnallisesti riippumatonta Opetusalan eettistä neuvottelukuntaa. Kannanotossa ”opetusalan eettinen neuvottelukunta vetoaa vakavasti kuntien päättäjiin, jotta lasten ja nuorten koulutuksesta ei leikattaisi eikä opettajia lomautettaisi. Kysymyksessä on oppilaiden tulevaisuus”. Neuvottelukunta toteaa opettajien lomautuksien ja muiden opetukseen kohdistuvien leikkausten vaarantavan etenkin heikoimpien ja syrjäytymisvaarassa olevien oppilaiden tulevaisuuden. (Opetusalan eettinen neuvottelukunta 2009.) ”Lasten näkökulmasta opettajien lomautukset kieltävä laki olisi paikallaan”, toteaa neuvottelukunnan puheenjohtaja, kasvatustieteen professori Hannele Niemi. Hän näkee lomautuksista tulleen kunnille tietynlaisen tavan, jota nämä käyttävät säästötarpeesta riippumatta. (Niemi 2009.)

Neuvottelukunta muistuttaa kunnan peruskoulutuksen ylläpitäjänä saavan valtionavustusta tehtävänsä hoitamiseen. Kuitenkin laman aikana monet kunnat ovat taloudellisessa ahdingossaan käyttäneet valtionapua muille sektoreille. Päättäjät ovat lisäksi leikanneet opetuksen varoja ja lomauttaneet opetushenkilöstöä muiden kuntatyöntekijöiden mukana. Opetusalan eettinen neuvottelukunta muistuttaa kannanotossaan, että lomauttaessaan kunnat vaurioittavat oppilaan sosiaalista ja psyykkistä hyvinvointia, sillä nykypäivänä on yhä enemmän oppilaita, joille koulu on ainoa vakaa ja pysyvä tekijä elämässä. Neuvottelukunnan mukaan yhä edelleen maksetaan edellisen laman leikkausten ja opettajien lomautusten aiheuttamia vahinkoja. (Opetusalan eettinen neuvottelukunta 2009.)

#### 4.4.3 Mannerheimin lastensuojeluliitto vetoaa kuntapäätäjiin

Opetusalan eettisen neuvottelukunnan kanssa samaa mieltä on Mannerheimin Lastensuojeluliitto. Mannerheimin Lastensuojeluliitto (2009) vetosi elokuussa 2009 kuntiin, jotta leikkauksia ei kohdistettaisi perusopetukseen. Mannerheimin Lastensuojeluliitto vaatii kannanotossaan, että ”opetustoimeen ei kohdisteta opettajien ja muun kouluhenkilökunnan lomautuksia ja vähennyksiä, opetusryhmien kokojen suurentamisia eikä muita toimia, joilla heikennetään lasten oppimisedellytyksiä ja turvallista opiskeluympäristöä. Kunnan talousvaikeudet eivät ole peruste loukata lasten sivistyksellisiä oikeuksia.” Liitosta muistutetaan, että myös taloudellisesti haastavana aikana opetus tulee järjestää lainsäädäntöä ja ihmisoikeuksia noudattaen. (Mannerheimin Lastensuojeluliitto 2009.)

Mannerheimin Lastensuojeluliiton kannanotossa vedotaan lastenpsykiatrian alan väitöstutkimukseen, jossa on todettu ”edellisen laman aikana tehtyjen koulun henkilöstövoimavarojen leikkausten kielteiset vaikutukset oppilaiden psyykkiseen terveyteen.” Liiton mukaan on todennäköistä, että koulupudokkaiden määrä lisääntyy tämän päivän koulusäästöjen seurauksena. Lisäksi Mannerheimin Lastensuojeluliitto huomauttaa, että kansainvälisesti vertailtuna ”opetustoimen säästöjä on erittäin vaikea perustella, koska Suomessa käytetään jo nyt opetukseen hyvin vähän rahaa”. (Mannerheimin Lastensuojeluliitto 2009.)

#### 4.4.4 Opetusministerin näkemys

Myös ministerit ja kansanedustajat ovat ottaneet kantaa opettajien lomautuksiin. Opetusministeri Henna Virkkusen mielestä perusopetuslain säännösten mukaan opettajien lomautusten toteuttaminen laillisesti on hankalaa. Ministeri toteaa opettajien lomauttamisen vaikuttavan aina negatiivisesti oppilaiden koulunkäyntiin. Lomautukset eivät ole ministerin mukaan kestävä tapa toimia, sillä lomautuksilla on pitkäkestoisia seurauksia. (Opettaja 2009:35a.) Vaikka Virkkunen onkin lomautuksia vastaan, ei hän silti puolla OAJ:n ajamaa, opetushenkilöstön lomautukset kieltävää

lakiehdotusta. Virkkunen rinnastaa opetuksen järjestäjän lomautusmahdollisuuden opetushenkilöstön oikeuteen lakkoilla, ja toteaa, että yhden ammattiryhmän lomautukset on vaikea kieltää. (Opettaja 2009:39.) Ratkaisuna opetusministeri haluaakin selvittää, miten aluehallintoviranomaisten valvontamahdollisuuksia voitaisiin lisätä. (Opettaja 2009:35a) Ministeriössä selvitetään myös sitä, voitaisiinko lakia muuttaa siten, että viranomaiset voisivat arvioida lomautusten laillisuutta jo etukäteen. Tällä hetkellä lomautusten aiheuttamasta perusopetuksen vaarantumisesta voi kannella vasta jälkikäteen. (Opettaja 2009:39.)

#### **4.4.5 Koulutuksellinen tasa-arvoisuus vaarantuu**

Lapsiasiavaltuutettu Maria Kaisa Aula on ottanut oppilaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta kantaa opetushenkilöstön lomautuksiin tiedotteessaan 19/2009. Kuntien tilanne on hänen mukaansa vakava. "Lasten palveluiden eriarvoisuus kuntien välillä on jo nyt suurin puute lapsen oikeuksien toteutumisessa Suomessa. Esimerkiksi lomautukset lasten palveluissa ovat hyvin haitallisia. Valtion talousarviovalmistelussa tulee yhdessä kuntien kanssa hakea keinoja edellisen laman virheiden välttämiseen", lapsiasiavaltuutettu Maria Kaisa Aula korostaa. (Lapsiasiavaltuutettu 2009.)

Myös Opettaja-lehdessä (2009:47) on käsitelty opettajien lomautuksia koulutuksellisen tasa-arvon näkökulmasta. Opettaja-lehden syyskuussa 2009 sähköpostitse tekemän kyselyn mukaan 96 prosenttia kyselyyn vastanneista kansanedustajista ei hyväksy opettajien lomautuksia. Hallitus- ja oppositio puolueiden kansanedustajien välillä on kuitenkin eroa. Lähes kaikki oppositio puolueiden edustajat ovat lomautuksia vastaan, kun hallituspuolueiden edustajista vain kolmannes on samaa mieltä. Koulutuksellinen tasa-arvo toteutuu lomautusten takia huonosti lähes jokaisen oppositiossa olevan kansanedustajan mielestä. Viidesosa hallituspuolueiden kansanedustajista ei näe lomautuksilla olevan vaikutusta tasa-arvoon. Sukupuolen mukaan tämä jakautuu niin, että naisedustajista 95 prosenttia ja

miehistä 80 prosenttia on sitä mieltä, että koulutuksellinen tasa-arvo vaarantuu lomautusten takia. Kansanedustajat suosittavat leikkaamaan enemmän kiinteistökuluista kuin henkilöstökuluista. (Laaksola 2009b.)

Kyselyssä tiedusteltiin myös kansanedustajien kantaa mahdollisesta rangaistusseuraamuksesta niille kunnille, joissa opetus ei toteudu lain edellyttämällä tavalla. Kaksi kolmesta kyselyyn vastanneesta oli rangaistuksen kannalla. Opetusta valvovien viranomaisten toimivaltuuksia kasvattaisi kolme neljästä vastaajasta. Mielipiteet jakautuvat selkeästi hallituksen ja opposition välillä. 85 prosenttia oppositiosta kasvattaisi viranomaisten valvontamahdollisuuksia, kun hallituspuolueiden edustajista näin tekisi vain kaksi kolmasosaa. Kyselyn toimittanut Laaksola (2009b) muistuttaa vastausprosentin kuitenkin olleen vain 38, ja kommentoi tutkimusta huomauttamalla, että useampi kuin joka viides kansanedustajista istuu myös kotikuntansa päättävissä elimissä ja on siten itsekin vastuussa opettajien lomautuksista. (Laaksola 2009b.)

Kansanedustajien kanssa samaa mieltä koulutuksellisen tasa-arvon vaarantumisesta lomautusten takia on myös valtionalouden tarkastusvirasto. Virasto julkisti kesällä 2009 perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän tarkastusraportin. Tarkastuksessa pääpaino oli perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmässä, mutta lisäksi siinä käsiteltiin myös säädös-, normi-, sisältö- ja informaatio-ohjausta. Raportin mukaan perusopetuksen yhdenvertaisuus toteutuu edelleen varsin hyvin eri puolilla maata. Lisäksi koulutuksen järjestäjät toimivat vastuullisesti. Kuitenkin tarkastusraportissa todetaan perusopetuslakiin liittyvän merkittäviä ongelmia, jotka vaarantavat alueellisen yhdenvertaisuuden toteutumisen. Perusopetuslain 2 § 3 momentin mukaan opetuksen tavoitteena on turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella. Jo sivistysvaliokuntakäsittelyssä keskustelua aiheuttanutta sanamuotoa ”riittävää yhdenvertaisuus” määritellään nyt opettajien lomautuksissa. Raportissa todetaan, että kunnissa tehtyjen lomautuspäätösten lainvastaisuutta on kunnallisvalituksissa perusteltu yleensä sillä, että oppilaiden

oikeus turvalliseen oppimisympäristöön vaarantuu, eivätkä oppilaat saa opetussuunnitelman mukaista opetusta koulun jokaisena työpäivänä, kuten perusopetuslain 30 § edellyttää. ”Kunnallisen työmarkkinalaitoksen näkemyksen mukaan opetuslakien säännökset ovat joustavia ja avoimia normeja, joita tuomioistuimet ovat arvioineet tapauskohtaisesti. Yksiselitteistä vastausta esimerkiksi siihen, millainen on turvallinen oppimis- tai opiskeluympäristö, ei ole. Samoin oppilaan oikeus saada työpäivinä opetussuunnitelman mukaista opetusta on avoin normi, joka jättää koulutuksen järjestäjälle harkintavaltaa sen suhteen, kuinka kunta- tai koulukohtaiset opetussuunnitelmat tehdään ottaen huomioon muun muassa valtakunnalliset opetussuunnitelman perusteet.” (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009.)

Raportissa todetaan tarkastuksessa käyneen ilmi, että perusopetuksen ohjauksessa informaatio-ohjauksen asema on ristiriitainen. Sen sijaan, että olisi annettu kuntia velvoittavia säädöksiä ja normeja, on tyydytty vain informaatio-ohjaukseen, joka ei velvoita yhtään mihinkään. Raportissa todetaan, että koulutuksen järjestäjän oma aktiivisuus vaikuttaa merkittävästi siihen, miten velvoittavina ja oikeaan osuneina ohjeistuksia pidetään. Valtiontalouden tarkastusviraston (2009) mukaan ”riskinä voikin olla se, että informaatio-ohjaus voi joissakin tapauksissa jopa heikentää perusopetuksen yhdenvertaisuutta.” Raportissa peräänkuulutetaan avointa ja kriittistä keskustelua aiheesta. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009.)

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTAA

Perusopetusta voi järjestää kolme eri tahoja, joita ovat kunnat, valtio ja yksityiset yhteisöt ja säätiöt. Opetuksen järjestäjästä riippuu opettajan palvelussuhteen muoto. Kunnan palveluksessa oleva opettaja voi työskennellä viranhaltijana tai työsopimussuhteessa. Viranhaltijaa lomautettaessa noudatetaan lakia kunnallisesta viranhaltijasta ja työsopimussuhteessa työsopimuslakia. Myös yksityisen opetuksenjärjestäjän palveluksessa olevien opettajien työsuhteessa noudatetaan yleistä työsopimuslakia. Valtion palveluksessa olevaa työntekijää kutsutaan virkamieheksi, ja lomautustilanteessa noudatetaan tällöin virkamieslakia. Kun työnantaja harkitsee lomautuksia, tulee mahdollisesti lomautettavien henkilöiden kanssa käydä yhteistoimintaneuvottelut. Yhteistoimintaneuvotteluista säädetään työnantajasta riippuen laissa työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa tai laissa yhteistoiminnasta yrityksissä.

Perusopetuslaki säättää peruskoulua käyvälle oppilaalle oppivelvollisuuden, mutta myös monia oikeuksia. Oppilaalla on oikeus esiopetukseen ennen oppivelvollisuuden alkamista. Oppilaalla on oikeus turvalliseen oppimisympäristöön ja oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta jokaisena työpäivänä. Lisäksi oppilaalla on oikeus kouluruokaan, oppilashuoltoon ja kuljetukseen koulumatkan ollessa viittä kilometriä pidempi. Koulukuljetus on ensisijainen vaihtoehto, mutta jos koulumatka muodostuu liian pitkäksi, on oppilaalla oikeus maksuttomaan majoittumiseen. Perusopetuslain tavoitteiden mukaisena, mutta epävirallisena oikeutena on oikeus tulla kuulluksi, kun tehdään oppilaaseen oleellisesti vaikuttavia päätöksiä.

Opetushenkilöstön lomautusten on nähty loukkaavan eniten oppilaan oikeutta turvalliseen oppimisympäristöön ja oppilaan oikeutta saada opetussuunnitelman mukaista opetusta. Kun yhden opettajan vastuulla on samaan aikaan useampi ryhmää ja ryhmät mahdollisesti eri luokissa, ei opettaja todellisuudessa pysty vastaamaan molempien ryhmien turvallisuudesta. Valvonnan puuttuessa on riski

koulukiusaamiseen suurempi, mutta myös todennäköisyys ”tyhmille päähänpistoille” ja näiden toteuttamiselle suurempi. Joissain kunnissa on pyydetty oppilaiden vanhempia tulemaan kouluille valvomaan ja joissain kunnissa jotkut vanhemmat ovat tehneet näin ilman pyytämisiäkin. Lisäksi kunnissa on esitetty kouluavustajan tai koulunkäyntiavustajan toimivan yhtenä turvallisuutta valvovana aikuisena. Kuitenkaan koulunkäyntiavustajalla tai oppilaiden huoltajilla ei ole juridisia oikeuksia valvoa tilannetta, vaan lain mukaan opetuksen järjestäjä on velvollinen huolehtimaan oppilaiden turvallisuudesta. Muutamat vanhemmat ovatkin ilmoittaneet kouluille pitävänsä lapsensa kotona opettajan lomautuspäivien ajan, koska eivät koe koulun pystyvän takaamaan lapselleen turvallista oppimisympäristöä näinä päivinä.

Oppilaan oikeus opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen vaarantuu, kun yhden opettajan vastuulla voi samanaikaisesti olla kaksi tai kolmekin ryhmää. Opettaja ei millään pysty olemaan samanaikaisesti jokaisen ryhmän luona auttamassa ja ohjaamassa. Kuten muissakin kunnissa, myös Kangasalan kunnan tapauksessa monia liikunta- ja käsityötunteja jäi pitämättä, kun näiden aineiden opettaja oli lomautettuna. Tunnit joko jätettiin kokonaan pitämättä eli annettiin oppilaille kokonaan vapaiksi, tai liikuntatunnilla katseltiin suunnituksesta kertovaa videota ja käsityötunneilla piirreltiin. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa (2004) esimerkiksi liikunnasta sanotaan sen olevan toiminnallinen oppiaine. Videoiden katselua ei voi kovin toiminnalliseksi sanoa, joten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa määritetyt sisällöt eivät näin ollen tällä tavalla toteutettuna lomautusten aikana toteudu.

On mielenkiintoista, että koulutusasioista vastaavien aluehallintoviranomaisten toimivalta on jälkijätöistä. He voivat puuttua jonkin toiminnan laillisuuteen vasta kantelun saatuaan. Odotan, että opetusministeri Virkkunen ei jätä sanojaan vain ilmaan helisemään vaan asettaa jonkin toimikunnan selvittämään sitä, voitaisiinko aluehallintoviranomaisten toimivaltaa laajentaa siten, että voitaisiin puuttua jo suunnitelmiin ja suunnittelun asteella tai jo käynnissä olevan toiminnan laillisuuteen

heti. Vaikka aluehallintovirasto toteaisikin kunnan lomautusten olleen laittomia, ei kunnalle ole tästä mitään seuraamuksia, mikä kalskahtaa omissa korvissani hieman omituiselta. Mielestäni OAJ:n lakimies esitti mielenkiintoisen kannan siitä, missä kulkee kuntapäätäjien virkavastuu, kun heidän tekemänsä päätökset johtavat laittomiin tilanteisiin, jolloin perusopetuslain säädökset ja asetuksissa säädetty tuntimäärät eivät täyty.

Yleensä opetushenkilöstön lomautukset on todettu hallinto-oikeudessa laillisiksi, mutta poikkeuksia on. Sen sijaan entiset lääninhallitukset, nykyinen aluehallintovirasto, on ratkaisuisissaan usein todennut kunnan loukanneen oppilaiden oikeuksia ja heidän ”riittävää yhdenvertaisuuttaan” valtakunnallisesti. Aihe on siis kutkuttavan ristiriitainen edelleen. Nyt aiheeseen perehdyttyäni ja oikeustapauksiin tutustuttuani miellän ratkaisut hyvin tapauskohtaisiksi. Mielestäni olisi aiheellista perustaa työryhmä tutkimaan aiheen ongelmallisuutta ja antamaan selvityksensä siitä, voitaisiinko lainsäädäntöä jotenkin muuttaa, tai asioiden laillisuusvalvontaa edes jotenkin keskittää yhdelle taholle.

Opetusalan ammattijärjestössä kysellään, kauanko pitää odottaa, että joku vanhemmista peräänkuuluttaa lapselleen kuuluvaa opetusta ja haastaa kotikuntansa oikeuteen oppilaan jäädessä lomautusten takia ilman opetusta. Mielenkiinnolla seuraan itsekin asiaa ja mahdollista lainsäädännön kehitystyötä aiheen ympärillä.



## LÄHTEET

Aluehallintovirasto (2009a). Koulun oikeusturva-asiat. [viitattu 18.10.2010]  
 Saatavana Internetissä: < URL:  
<http://www.laaninhallitus.fi/lh/lansi/siv/home.nsf/pages/4034691872975B90C2256C0900376542?opendocument> .

Aluehallintovirasto (2009b). Hallintokantelu. [Viitattu 18.10.2010] Saatavana  
 Internetissä: <URL:  
<http://www.laaninhallitus.fi/lh/lansi/siv/home.nsf/pages/26DCEEB9786E29E2C2256C100033ADBE?opendocument>.

Arajärvi, P. ja Aalto-Setälä, M. (2004). Opetuslainsäädännön käsikirja. Helsinki:  
 Edilex libri.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta 109/2009

Hallituksen esitys Eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi 86/1997

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta  
 309/1993

Heinänen, L. (2009). On sivistymätöntä säästää lasten avulla. Aamulehti 2.10.2009.

Höglund, M. (1.2.2010). Tjänstemannarätt. Luento 4: Permittering (julkaisematon).  
 Vaasa: Vaasan ammattikorkeakoulu.

Kahri, K. (toim.) (2009). Opetustoimen lainsäädäntö 2009. Helsinki: Talentum  
 Media.

Kangasalan kunnanhallitus (2009). Kangasalan kunnanhallituksen pöytäkirja 22.6.2009. [Viitattu 17.9.2009] Saatavana Internetissä: <URL: <http://kangasala.ktweb.fi>>.

Kangasniemi, E. (2009). Opettajan sietokyky liian kovalla koetuksella. *Opettaja* 2009:22–23. 15.

Komulainen, S. (2009). NLS huolissaan lasten ja nuorten tulevaisuudesta. *Opettaja* 2009:20. 30.

Korkein hallinto-oikeus 2009:33 (31.3.2009). [Viitattu 17.10.2010] Saatavana Internetissä: <URL: <http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2009/200900769>>.

Kuntalaki 17.3.1995/365

KVTES 2010–2011. Kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus. [Viitattu 29.10.2010] Saatavana Internetissä: <URL: <http://www.kvtes.fi/kvtes.pdf>>.

Laaksola, H. (2009a). Antakaa meille oppioikeus! *Opettaja* 2009: 39. 3.

Laaksola, H. (2009b). Vaarantavatko lomautukset tasa-arvon? *Opettaja* 2009:47. 6-8.

Lahtinen M., Lankinen, T., Penttilä, A. ja Sulonen, A. (2001). Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä. Pieksämäki: Tietosanoma.

Laki kunnallisesta viranhaltijasta 11.4.2003/304

Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa 13.4.2007/449

Laki yhteistoiminnasta yrityksissä 30.3.2007/334

Lampinen, O. (1998). Suomen koulutusjärjestelmän kehitys. Tampere: Gaudeamus.

Lapsiasiavaltuutettu (2009). Tiedote 19/2009. Lapsiasiavaltuutettu vaatii valtiota ja kuntia välttämään edellisen laman virheitä. [Viitattu 26.10.2010] Saatavana Internetissä: <URL: <http://www.lapsiasia.fi/nyt/tiedotteet/tiedote/view/1421981>>.

Länsi-Suomen lääninhallituksen päätös 16.12.2009. Diaarinumero LSLH-2009-6377/Op-13

Mannerheimin lastensuojeluliitto (2009). Perusopetukseen ei tule kohdistaa leikkauksia. [Viitattu 26.10.2010] Saatavana Internetissä: <URL: [http://www.mll.fi/ajankohtaista/kannanotot\\_ja\\_lausunnot/?x41070=9828798](http://www.mll.fi/ajankohtaista/kannanotot_ja_lausunnot/?x41070=9828798)>.

Niemi, H. (2009). Sapiskaa opettajien lomautuksista. *Opettaja* 2009:33. 4.

Nissilä, M-L. (2009). Pakkoloma ei ole lomaa. *Opettaja* 2009:42. 6–10.

Oikeuslaitos (2010a). 16.3.2010. Asiaryhmät. [Viitattu 17.10.2010] Saatavana Internetissä: <URL: <http://www.oikeus.fi/5711.htm>>.

Oikeuslaitos (2010b). 16.3.2010. Hallinto-oikeuden päätöksestä valittaminen. [Viitattu 17.10.2010] Saatavana Internetissä: <URL: <http://www.oikeus.fi/5711.htm>>.

*Opettaja* 2009: 41. 5.

*Opettaja* 2009:35a. 5.

*Opettaja* 2009:39. 5.

Opetusalan eettinen neuvottelukunta (2009). Heikot oppilaat kärsivät opettajien lomautuksista eniten. [Viitattu 26.10.2010] Saatavana internetissä: <URL: [http://www.oaj.fi/portal/page?\\_pageid=515,958382&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://www.oaj.fi/portal/page?_pageid=515,958382&_dad=portal&_schema=PORTAL)>.

Opetushallitus (2004). Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004.

Peruskoululaki 476/1983

Perusopetusasetus 20.11.1998/852

Perusopetuslaki 21.8.1998/628

Perustuslaki 11.6.1999/731

Puustinen, M. (2009a) Ihan mahotonta. Opettaja 2009:36. 16–19.

Puustinen, M. (2009b). Pykälillä pyyhitään pöytää. Opettaja 2009:22–23. 6–8.

Rovaniemen hallinto-oikeus 2009:0499. 15.10.2009 [Viitattu 17.10.2010] Saatavana Internetissä: <URL: [http://www.finlex.fi/fi/oikeus/hao/2009/rovaniemen\\_hao20090499?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=opetushenkil%C3%B6st%C3%B6](http://www.finlex.fi/fi/oikeus/hao/2009/rovaniemen_hao20090499?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=opetushenkil%C3%B6st%C3%B6)>.

Rutonen M. (2009). Arvovalinta oppimisen puolesta. Opettaja 2009:34. 18–20.

Salminen, S. (2007). (toim.) Suomen laki. Opetustoimen lainsäädäntö 2007. Helsinki: Talentum Media.

Syrjäniemi, H. (2009) Juustohöylä leikkaa Alavieskassa. Opettaja 2009:38. 18–19.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2009). Perusopetuksen ohjaus ja rahoitusjärjestelmä. [Viitattu 21.10.2010] Saatavana Internetissä: <URL: [http://www.vtv.fi/files/1800/1922009\\_Perusopetuksen\\_ohjaus\\_ja\\_rahoytusjarjestelma.pdf](http://www.vtv.fi/files/1800/1922009_Perusopetuksen_ohjaus_ja_rahoytusjarjestelma.pdf)>.

Yksityisen opetusalan työehtosopimus 2010–2011. [Viitattu 1.9.2010] Saatavana Internetissä: <URL: [http://www.jhl.fi/files/attachments/edunvalvonta/yksityiset\\_alat/yksopetusala2010.doc](http://www.jhl.fi/files/attachments/edunvalvonta/yksityiset_alat/yksopetusala2010.doc)>.

