

**PERUSKOULUN OPETTAJIEN LOMAUTUSTEN
VAIKUTUKSET OPPILAAN OIKEUKSIIN**

Jani Paanila

Kasvatustieteen Pro gradu -tutkielma

Kevät 2013

Opettajankoulutuslaitos

Jyväskylän yliopisto

Paanila, J. 2013. Peruskoulun opettajien lomautusten vaikutukset oppilaan oikeuksiin. Jyväskylän yliopisto. Opettajankoulutuslaitos. Kasvatustieteiden pro gradu -tutkielma. 46 Sivua

Tiivistelmä

Opettajia on lomautettu 2000-luvulla useissa kunnissa. Vaikka opettajien lomautus on laillista, se ei poista kuntien velvollisuuksia järjestää opetusta. Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää onko oppilaan oikeudet mahdollista toteuttaa perusopetuksen opettajien lomautusten aikana. Tutkimuksessa analysoitiin aluehallintovirastojen, eduskunnan oikeusasiamiehen ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä. Aineistolähtöisen sisällönanalyysin keinoin niistä etsittiin sellaisia tekijöitä, jotka voivat opettajien lomautustilanteessa vaikuttaa oppilaan oikeuksiin. Luvussa 7 esitellään ne aineistosta löydetyt kuusi pääkohtaa, jotka tulisi lomautuksia tehdessä ottaa huomioon. Aineiston perusteella voitiin todeta, että oppilaan oikeudet on mahdollista toteuttaa lomautuksen aikana mainitut kuusi kohtaa huomioimalla.

Asiasanat: Lomautus, oikeudet, opettajat, opetussuunnitelma, oppilaat, opiskeluympäristö, perusopetuslaki, yleissopimus lapsen oikeuksista

Sisällys

1	OPETUSTA TALOUDEN EHDOKSILLA	5
2	OPETTAJAT JA LOMAUTUKSET.....	7
2.1	Opettajan työ	7
2.2	Lomauttaminen.....	7
2.3	Opettajien lomauttaminen.....	8
3	OPPILAAN OIKEUDET	10
3.1	Perusopetuslaki.....	10
3.2	Opetussuunnitelman mukainen opetus	11
3.3	Turvallinen opiskeluympäristö	12
3.4	YK:n lapsen oikeuksien sopimus.....	14
4	TUTKIMUSTEHTÄVÄ.....	15
5	TUTKIMUSMENETELMÄT	16
5.1	Aineisto	17
5.2	Analyysi	19
5.3	Dokumenttien laatijat lain valvojina.....	20
5.4	Luotettavuus.....	21
6	TULOKSET	24
6.1	Laittomat järjestelyt	24
6.2	Lailliset järjestelyt	27
6.3	Huomioon otettavat asiat	28
7	JOHTOPÄÄTÖKSET	31
7.1	Lomautuksen kesto.....	31
7.2	Huolellinen suunnittelu.....	32
7.3	Turvallisuus	33
7.4	Opetuksen laatu ja määrä	33
7.5	Erytis- ja tukiopetuksen järjestäminen	34
7.6	Avustajien käyttö	34
8	POHDINTA.....	36
8.1	Lomautusten ongelmallisuus.....	37

8.2	Ehdotuksia	38
8.3	Sijaiskiellot	39
8.4	Tutkimuseettinen pohdinta.....	39
8.5	Jatkotutkimus	40
	LÄHTEET	42
	LIITTEET.....	46

1 OPETUSTA TALOUDEN EHDOKSILLA

Kun kuntien talous on tiukalla, joudutaan niissä miettimään keinoja taloutta tasapainottamaan. Viime vuosien aikana useissa kunnissa on päädytty lomauttamaan koko kunnan henkilöstö, mukaan lukien opetushenkilöstö. Opettajien lomautukset ovat aiheuttaneet runsasta yhteiskunnallista keskustelua eri medioissa ja keskustelufoorumeilla. Lomautuksia voidaan katsoa monesta eri näkökulmasta. Kunnat, opettajat, oppilaat, vanhemmat ja muut kuntalaiset katsovat kaikki asiaa hieman eri näkökulmasta. Mediassa kaikkien edellä mainittujen ryhmien näkökulmat ovat olleet edustettuina. Usein nämä näkökulmat on kuitenkin perusteltu heikosti ja luotettavaa, objektiivista tietoa aiheesta on vaikea löytää. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on keskittyä perusopetuksen opettajien lomautuksiin oppilaan oikeuksien näkökulmasta.

Oppilaalle on määritelty tiettyjä oikeuksia muun muassa perusopetuslaissa, perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa ja YK:n yleissopimuksessa lapsen oikeuksista. Tutkimuksessani pyrin selvittämään, onko mainittuja oppilaan oikeuksia mahdollista toteuttaa opettajien lomautusten aikana ja jos on, kuinka lomautukset tulisi tällöin järjestää.

Tutkiessani opettajien lomautusten vaikutusta oppilaiden oikeuksiin sivuan myös lomautusten laillisuutta, sillä oppilaan oikeudet on kirjattu lakiin. Tätä aihetta ei ole vielä juurikaan tutkittu, vaikka opettajien lomautuksia on toteutettu useissa kunnissa. Opettajien lomauttaminen sinänsä on lain mukaan sallittua. Kuitenkin tilanteesta, johon lomauttaminen johtaa, on lomautusten osapuolilla erilaiset näkemykset.

Korkein hallinto-oikeus on antanut muutamiin tapauksiin päätöksensä, mutta näissä tapauksissa oikeus on lähinnä todennut kunnan toimet päätöstä tehdessään joko lailliseksi tai laittomiksi. Oikeus ei siis ole ottanut kantaa lomautuksista seuranneen tilanteen laillisuuteen. Korkeimman hallinto-

oikeuden päätösten mukaisesti kunnan tulee suunnitella lomautukset siten, että laissa määritellyt oppilaan oikeudet tulevat turvatuiksi lomautusten aikana. Jos suunnitelmat on tehty asianmukaisesti, on lomautuspäätöskin laillinen. (Korkein hallinto-oikeus. 2009:33.) Aivan toinen kysymys on se, onko suunnitelmia voitu toteuttaa siten, että oikeudet tulevat todella turvatuiksi.

Opettajien lomautuksissa on kyse tilanteesta, jossa taloudellinen tilanne on sanellut ehdot koulun toiminnalle. Pahimmillaan tällainen toiminta voi johtaa laittomaan tilanteeseen, jossa kunnat laiminlyövät velvollisuuksiaan ja oppilaan oikeuksia poljetaan.

Koulusysteemi on kokonaisuus, johon vaikuttavat opettajien, oppilaiden, vanhempien ja fyysisen kouluympäristön lisäksi myös koulua ylläpitävät yhteiskunnalliset mekanismit kuten hallinto ja talous. Talouden tilanteilla on perusteltu muun muassa oppilasryhmien kasvattamista ja koulurakennusten kunnostamisen viivästymisiä ja laiminlyöntejä. Tämä on johtanut siihen, että koulurakennukset ovat olleet jopa terveydelle vaarallisia. (Terveellisen ja turvallisen opiskeluympäristön 2002.)

Tutkimusraporttini etenee siten, että aluksi käyn läpi mitä opettajien lomauttamisella tarkoitetaan ja kuinka laki siihen suhtautuu. Samassa kuvailen lyhyesti opettajien lomauttamisen taustoja. Käyn sitten läpi ne oppilaan oikeudet, joihin olen tässä tutkimuksessa keskittynyt. Tämän jälkeen käyn läpi tutkimuksen metodiikan ja lähestymistavat. Lisäksi kuvailen aineistoani, jonka koostuu erilaisista viranomaisten, lähinnä aluehallintovirastojen laatimista asiakirjoista. Lopuksi vuorossa on tutkimuksen johtopäätökset ja pohdintaa lomautuksista.

2 OPETTAJAT JA LOMAUTUKSET

2.1 Opettajan työ

Henkilö on kelpoinen toimimaan opettajana, mikäli hänellä on riittävä koulutus. Asetuksessa opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (986/1998) on määritelty eri koulutusasteiden kelpoisuusehdot sekä rehtoreille että opettajille.

Opettajien työaika perustuu peruskoulussa rehtoreita, apulaisrehtoreita ja oppilaanohjauksen lehtoreita lukuun ottamatta opetusvelvollisuuteen ja ylitunteihin. Opettajan työpäiviä ovat oppilastyöpäivien lisäksi opettajatyöpäivät. Opettajatyöpäivät, joita myös VESO-päiviksi kutsutaan, ovat opettajille pakollisia työpäiviä. Nämä päivät on tarkoitettu opinto- ja suunnittelutyöhön. (OVTES 2012-2013 , a-osa 31§, b-osa 14§.)

2.2 Lomauttaminen

Lomauttamisella tarkoitetaan työntöön tai virantoimituksen sekä palkanmaksun keskeyttämistä virka- tai työsuhteen pysyessä muuten voimassa. Työnantaja voi lomauttaa ainoastaan, mikäli lain edellyttämät perusteet lomauttamiselle ovat voimassa. Lomautuksen perusteina voidaan pitää työnantajan vähentyneitä edellytyksiä tarjota työtä tai taloudellisia perusteita. (Laki kunnallisesta viranhaltijasta. 304/2003, 7. luku, Työsopimuslaki. 55/2001, 5. luku.)

Työnantajan on selvitettävä työntekijälle ennakkoon lomautuksen perusteet, arvioitu laajuus, alkamisajankohta, toteuttamistapa ja kesto. Lomautuksesta on ilmoitettava työntekijälle vähintään 14 päivää ennen lomautusta. (Laki kunnallisesta viranhaltijasta. 304/2003, 31§, Työsopimuslaki. 55/2001, 4§.) Kunnallisessa yleisessä virka- ja työehtosopimuksessa tosin määrätään niiden henkilöiden osalta, joita se koskee, että lomautuksesta on ilmoitettava vähintään yhtä kuukautta ennen lomautusta (KVTES 2012-2013 , luku VII 2§).

2.3 Opettajien lomauttaminen

Opettajien lomautus on ilmiönä suomalainen. Missään muussa maassa ei tiettävästi ole lomautettu opettajia. (Lapsiasiavaltuutetun toimisto 2010, 21.) Opettajien lomautuksissa sovelletaan kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen määräyksiä (OVTES 2012-2013 , b-osio 1§). Kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen (KVTES 2012-2013 , luku VIII 1§) mukaan opettajien lomautus voidaan toteuttaa opetustyön keskeytyksenä, jolloin muut opettajat huolehtivat lomautettujen opettajien tunneista oman työn ohella. Lomautus ei voi alkaa tai päättyä vapaapäivänä.

Opettajien lomautusten perustelut ovat taloudellisia. Tämän hetkessä taloustilanteessa kunnat etsivät säästökohteita joka puolelta. Opettajia lomauttavissa kunnissa on ajateltu, että opettajia pitää voida lomauttaa siinä missä muitakin työntekijöitä. Teknisesti se onkin täysin mahdollista, sillä opettajilla ei ole erityisoikeutta, joilla he voisivat välttää lomautukset.

Koska kunta on velvollinen järjestämään perusopetusta (Perusopetuslaki. 628/1998, 4§), se ei voi lomauttaa kaikkia opettajia yhtä aikaa. Tällöin opettajat on lomautettava kahdessa tai useammassa osassa siten, että ne opettajat, jotka eivät ole lomautettuina, huolehtivat lomautettujen opettajien tunneista.

Opettajien lomautuksia on toteutettu useissa kunnissa jo 1990-luvulta lähtien. Kunnallista virka- ja työehtosopimusta muutettiin 1993 siten, että se mahdollisti opettajien lomauttamisen. Vuonna 1993 joissakin kunnissa lomautettiin opettajia kesälomalla. Vuonna 1994 työtuomioistuin kuitenkin tuomitsi tämän, sillä virkaehtosopimuksen mukaan lomautus voitiin toteuttaa vain opetustyön keskeytyksenä. Kesälomalla opetustyö on muutenkin keskeytynyt, joten lomautus ei keskeytä sitä. Siksi lomautusta ei voida järjestää kesälomalla. (Työtuomioistuin 1994.) Opettajien lomautusten kestot ovat vaihdelleet muutamasta päivästä 29:ään päivään (EOA 31.12.1998, 1416/4/98).

Opettajien lomautuksia vastustetaan yleisimmin sillä perusteella, että lomautukset johtavat (vastustajien mielestä) laittomaan tilanteeseen, jossa ei välitetä oppilaan oikeuksista. Esimerkiksi opetusalan ammattijärjestö OAJ:n puheenjohtaja Olli Luukkainen on OAJ:n tiedotteessa (Opetusalan ammattijärjestö 2013a) todennut, että opettajien lomautukset vaikuttavat heikentävästi oppilaiden työrauhaan ja annettuun tukeen ja ohjaukseen ja lomautukset häiritsevät opetusta kuukausia.

Kuntatyönantajat korostavat puheenvuoroissaan sitä, että opetussuunnitelman toteutusta ei arvioida muulloinkaan yksittäisten päivien osalta, vaan koko lukuvuoden tasolla. Lisäksi he muistuttavat, että osa työajasta voidaan käyttää erilaisiin yhteisiin tapahtumiin ja juhliin. Lyhyesti kiteytettynä kuntatyönantajat uskovat, että hyvällä suunnittelulla oppilaan oikeudet pystytään ottamaan huomioon ja opettajien lomautukset toteuttamaan lakien puitteissa. (Kuntatyönantajat 2011.)

3 OPPILAAN OIKEUDET

3.1 Perusopetuslaki

Perusopetuslaissa määritellään oppilaalle oikeuksia, joita ovat muun muassa oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön, oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta, oikeus kouluruokaan, oikeus oppilashuoltoon, oikeus tuki- ja erityisopetukseen, oikeus lähikouluun tai kuljetukseen ja oikeus esiopetukseen. (Perusopetuslaki. 628/1998.) Tämän tutkimuksen yhteydessä paneudun vain osaan näistä oikeuksista. Rajauksen tein siitä syystä, että lomautukset eivät suoranaisesti vaikuta millään tavalla tiettyihin oikeuksiin. Esimerkiksi lomautuksesta huolimatta oppilaan koulu pysyy samana, joten oikeus lähikouluun tai koulukuljetukseen tulevat turvatuiksi samalla tavoin kuin muulloinkin.

Tutkimukseni perustan muodostavat perusopetuslain pykälissä 29 ja 30 mainitut oppilaan oikeudet. Pykälän 29 mukaan oppilaalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön. Opetuksen järjestäjän tulee laatia suunnitelma ja huolehtia siitä, että oppilaaseen ei kohdistu kiusaamista, väkivaltaa tai häirintää. Lain mukaan opetussuunnitelman perusteissa kuvataan tarkemmin tämän suunnitelman tekemistä. Pykälä 30 taas antaa oppilaalle oikeuden saada opetussuunnitelman mukaista opetusta jokaisena koulupäivänä. Opetusryhmien tulee olla sellaiset, että opetussuunnitelman tavoitteet voidaan niissä saavuttaa. (Perusopetuslaki. 628/1998, 29§, 30§.)

Oppilaalla, joka on tilapäisesti jäänyt jälkeen opetuksesta, on oikeus tukiopetukseen. Mikäli oppilaalla on vaikeuksia oppimisessaan tai koulunkäynnissään, hänellä on oikeus osa-aikaiseen erityisopetukseen. Mikäli oppilaalla on tarve säännölliseen tukeen tai useaan eri tukimuotoon, on hänellä oikeus tehostettuun tukeen hänelle laaditun oppimissuunnitelman mukaisesti. Oppilaalle, jolle on laadittu henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma, on

annettava sen mukaista opetusta. (Perusopetuslaki. 628/1998, 16§, 16a§, 17§, 17a§.)

3.2 Opetussuunnitelman mukainen opetus

Perusopetusasetuksessa (852/1998, 3§, 4§) määritellään opetukselle vuosittainen ja viikoittainen vähimmäistuntimäärä. Vuosiluokilla 1-2 opetusta on oltava keskimäärin vähintään 19 tuntia viikossa, kolmannella vuosiluokalla keskimäärin vähintään 22 tuntia viikossa, neljännellä vuosiluokalla keskimäärin vähintään 24, viidennellä ja kuudennella vuosiluokalla keskimäärin vähintään 25, seitsemännellä ja kahdeksannella vuosiluokalla keskimäärin vähintään 29 ja yhdeksännellä vuosiluokalla keskimäärin vähintään 30 tuntia työviikossa. Lisäksi asetuksessa mainitaan, että osan työajasta voi käyttää työelämään tutustuttamiseen sekä yhteisiin tapahtumiin. Asetuksessa mainitaan myös päivittäisen työmäärän enimmäisajat, jotka ovat vuosiluokilla 1-2 enintään 5 tuntia päivässä ja muilla vuosiluokilla enintään 7 tuntia päivässä.

Perusopetuslain mukaan oppilaan saaman opetuksen tulee perustua opetussuunnitelmaan. Lain mukaan opetushallitus laatii opetussuunnitelman perusteet. (628/1998, 14§.) Opetuksen järjestäjän on tehtävä opetussuunnitelma opetushallituksen opetussuunnitelman pohjalta. Opetuksen järjestäjän tulee myös laatia opetussuunnitelmaan perustuva suunnitelma siitä, kuinka opetus järjestetään. Suunnitelmaan sisällytetään myös kaikki koulun muu toiminta. (Perusopetusasetus. 852/1998, 9§.)

Mikäli lomautusten aikana pyritään noudattamaan normaalia työjärjestystä, voidaan olettaa, että se lähtökohtaisesti on suunniteltu siten, että se noudattaa opetussuunnitelmaa. Tällöin kysymykseksi nousee se, pystytäänkö tätä työjärjestystä noudattamaan. Ovatko lomautuksen aikaiset opetusjärjestelyt sellaiset, että opetuksen hoitava opettaja pystyy opettamaan kaikille kaiken sen, mitä on suunniteltu?

Vaihtoehtona normaalille työjärjestykselle on, että opetus on suunniteltu uudelleen lomautusten ajaksi. Kouluilla saattaa käydä vierailijoita, tai sitten saatetaan viettää vaikkapa liikuntapäivää. Tällöin tulee pohtia sitä, voidaanko lomautusten aikainen toiminta perustella opetussuunnitelman tavoitteilla - varsinkin, jos lomautukset ovat pitkäkestoisia.

Opetussuunnitelman perusteissa puhutaan muustakin kuin pelkistä oppimistavoitteista. Siinä muun muassa kuvaillaan oikeanlaista oppimisympäristöä. Sen mukaan oppimisympäristön pitäisi olla turvallinen niin fyysisesti, psyykkisesti kuin sosiaalisestikin. Lisäksi oppimisympäristön ilmapiirin pitäisi olla kiireetön ja myönteinen. (Opetushallitus 2004, 18.)

Voidaan kysyä, onko oppimis- tai opiskeluympäristön ilmapiiri lomautusten aikana myönteinen sekä kiireetön. On luonnollista, että lomautus aiheuttaa opettajassa ristiriitaisia tunteita. Tästä huolimatta opettajan tulisi säilyttää luokassa myönteinen ilmapiiri.

3.3 Turvallinen opiskeluympäristö

Opiskeluympäristöllä tarkoitetaan kokonaisuutta, johon kuuluvat muun muassa opettaja, oppilaat, fyysinen ympäristö ja toimintoja ohjaavat suunnitelmat. Se on pedagogisten toimintojen kehys. Oppimisympäristö taas on käsitteenä suppeampi, sillä mikään ympäristö itsessään ei takaa tai varmista oppimista. Sen vuoksi koulusta puhuttaessa on perustellumpaa käyttää termiä opiskeluympäristö. Opiskeluympäristö voi yhtä hyvin sijoittua kouluun, museoon, kirjastoon, metsään tai vaikka satamaan. (Terveellisen ja turvallisen opiskeluympäristön 2002.)

Perusopetuslaki (628/1998, 29§) edellyttää koulutuksenjärjestäjiä huolehtimaan siitä, että opiskeluympäristö on turvallinen. Vaatimus sisältää ensinnäkin fyysisen turvallisuuden. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että koulussa ei saa käyttää vaarallisia laitteita ja että koulurakennuksen pitää tukea fyysistä terveyttä. Fyysinen turvallisuus on melko helppo ylläpitää yksinkertaisilla ehkäisevillä toimenpiteillä. Luokasta voidaan esimerkiksi

poistaa kaikki vaaralliseksi havaitut laitteet ja esineet. Helposti kuitenkin unohdetaan, että turvalliseen opiskeluympäristöön sisältyy myös vaatimus henkisesti turvallisesta ympäristöstä. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että koulutuksen järjestäjän on huolehdittava siitä, että oppilaat eivät joudu henkisen väkivallan tai kiusaamisen kohteeksi koulussa. (Terveellisen ja turvallisen opiskeluympäristön 2002.)

Koulun tehtävänä on myös huolehtia oppilaista. On arvioitu, että noin viidennes lapsista ja nuorista tarvitsee psyykkistä ja sosiaalista tukea. Lasten tarpeita ovat myös muun muassa tarve raikkaaseen ja riittävään ilmaan ja valoon, tarve turvallisuuden tunteeseen, kontaktiin ja eristäytymiseen. (Terveellisen ja turvallisen opiskeluympäristön 2002.) Varsinkin nuorimmat oppilaat tarvitsevat aikuisen läsnäoloa ja sen tuomaa turvaa.

Suomalaiset oppilaat kokevat yleisesti ottaen, että koulussa on turvallista. Koulun koettu turvallisuus on vuosien 2006-2010 aikana jopa lisääntynyt. Vuonna 2010 kolme neljästä oppilaasta tunsivat olonsa turvalliseksi koulussa. Alle joka kymmenes suomalainen oppilas oli eri mieltä väitteen ”tunnen oloni turvalliseksi tässä koulussa” kanssa. Vaikka suurin osa oppilaista kokee koulun olevan turvallinen, on tärkeää ottaa huomioon myös ne, jotka kokevat koulussa turvattomuutta. (Kämppi et al. 2012, 85, 115-116.)

Turvallisuuden tunne koulussa on viime vuosina siis kasvanut, vaikka samana aikana maassamme on koettu useampikin kouluampumistapaus. Samoin saman jakson aikana on toteutettu useassa kunnassa opettajien lomautuksia. Näyttää siltä, että yleisellä tasolla lomautukset eivät ole merkittävästi vaikuttaneet oppilaan kokemaan turvallisuuteen. Täytyy kuitenkin muistaa, että myös niillä, jotka normaalisti kokevat turvattomuutta, on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön. Miltä heistä tuntuu, kun oma opettaja on lomautettuna? Lisäksi yksi opettaja joutuu todennäköisesti huolehtimaan omien oppilaiden lisäksi myös toisen opettajan oppilaista, jolloin osa oppilaista on kaiken lisäksi enemmän tai

vähemmän vieraita hänelle. Onko lasten tarpeisiin vastaaminen ylipäättään mahdollista tällaisessa tilanteessa?

3.4 YK:n lapsen oikeuksien sopimus

Kansainväliset yleissopimukset sitovat laillisesti niitä valtioita, jotka ovat ne ratifioineet, joten Suomessa on noudatettava niitä sopimuksia, jotka Suomi on ratifioinut (Kuusjärvi & Honkanen 1999). YK:n yleiskokouksessa 20.11.1989 hyväksyttiin lapsen oikeuksien sopimus, jossa sopijamaat vahvistivat yhteisen näkemyksensä siitä, millaiset oikeudet kaikilla lapsilla tulee olla. Suomessa se ratifioitiin 1991. (Unicef 2012.)

Lapsen oikeuksien sopimuksessa (Yhdistyneet kansakunnat 1990) lapsella tarkoitetaan kaikkia alle 18-vuotiaita henkilöitä. Sopimuksen ensimmäisen osan kolmannen artiklan mukaan ”kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.” Kysymykseksi muodostuu tässä tapauksessa, onko lomautuspäätöksiä tehdessä otettu huomioon ensisijaisesti lapsen, eli oppilaan etu. Neljännessä artiklassa lisäksi velvoitetaan valtiota toteuttamaan sopimuksen määäämiä oikeuksia.

4 TUTKIMUSTEHTÄVÄ

Koska tutkimukseni on aineistolähtöinen, ovat tutkimuskysymyksenikin tarkentuneet tutkimuksen edetessä. Keskeinen ongelma, jonka ympärille tutkimukseni rakentuu on alusta asti pysynyt samana. Halusin tietää, onko opettajia mahdollista lomauttaa siten, että oppilaan oikeudet toteutuvat. Tarkemmat tutkimuskysymykset ovat prosessin aikana lopulta muotoutuneet seuraaviksi:

- Millaisia tapoja eri kunnissa on ollut perusopetuksen järjestämiselle opettajien lomautusten aikana?
- Kuinka lomautusten aikana voidaan varmistua siitä, että oppilaan laissa ja kansainvälisissä sopimuksissa määritetyt oikeudet tulevat huomioituiksi?

Tärkeää on saada tietoa siitä, miten lomautukset on teknisesti toteutettu, eli milloin opettajat ovat olleet lomautettuina ja kuinka monta päivää lomautukset ovat kestäneet yhdellä opettajalla sekä koko koulussa. Toisaalta taas tutkimuksen kannalta on oleellista se, millainen työjärjestys lomautusten aikana on ja kuinka käytännön opetustyö on järjestetty.

Tarkoituksena on tutkia millä eri tavoin lomautusjärjestelyjä on eri kunnissa tehty. Tämän jälkeen tutkin muun muassa oikeuslaitoksen ja aluehallintoviranomaisten päätöksiin heijastellen, pystytäänkö kyseessä olevilla tavoilla takaamaan oppilaan oikeudet lomautusten aikana. Päätöksistä etsin sellaisia kohtia, joissa on kerrottu jonkin järjestelyn laillisuudesta. Lisäksi poimin päätöksistä kyseessä olevien viranomaisten huomautuksia ja kommentteja siitä, mitä lomautuksissa pitää erityisesti ottaa huomioon.

5 TUTKIMUSMENETELMÄT

Tutkimukseni on kriittinen sisällönanalyysi, jossa on piirteitä kriittisestä toimintatutkimuksesta. Toimintatutkimusta ei voida pitää yhtenäisenä tutkimustraditiona, vaan ennemminkin väljänä tutkimusstrategisena lähestymistapana. Sen taustat ovat 1920- ja 1930-luvuilla, John Deweyn ja hänen seuraajiensa kirjoituksissa. Kasvatustieteellisessä toimintatutkimuksissa tärkeää on käytännön kasvatustoiminnan ja teoreettisen tiedon välinen vuorovaikutus ja se tuo parhaimmillaan uutta tietoa kasvatustyön tueksi. Toimintatutkimuksen tarkoituksena on usein ratkaista jokin käytännön ongelma. (Linnansaari 2004, 113-115.)

Toimintatutkimuksella on kaksinainen luonne: toisaalta sen tarkoituksena on tuoda uutta tietoa toiminnasta, toisaalta sen tarkoituksena on kehittää sitä. Toiset korostavat enemmän kehittämisen näkökulmaa, toiset yhteiskunnallista tiedonmuodostusta. (Heikkinen & Jyrkämä 1999, 33.) Moilasen (1999, 106) mukaan kriittinen toimintatutkimus mahdollistaa toiminnan kritiikin ja muuttamisen tuomalla sen syyt esille.

Koska tutkimukseni lähtökohtana on kriittinen toimintatutkimus, tunnustan oman asemani osana tutkittavaa ilmiötä. Huttusen ja Heikkisen (1999b, 188) mukaan toimintatutkimuksessa tietoa ja arvoja ei eroteta toisistaan, sillä tieto on jotakin varten. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on antaa tutkimukseen perustuvaa tietoa oppilaiden oikeuksista opettajien lomautusten aikana.

Kyseessä ei ole puhdas toimintatutkimus, sillä en pyri kehittelemään täysin uusia parempia tapoja lomauttaa opettajia. Sen sijaan pyrin aineistoa analysoimalla löytämään nykyisistä toimintatavoista sellaiset, joissa opettajien lomautusten aikana oppilaan oikeudet tulevat toteutuneeksi. Näistä syistä johtuen käytän tutkimuksestani nimitystä kriittinen sisällönanalyysi. (vrt. Heikkinen & Jyrkämä 1999, Tuomi & Sarajärvi 2009.)

Tutkimuksen näkökulmaksi valikoitui oppilaan oikeudet kahdesta syystä. Ensinnäkin opettajien lomautuksia vastustetaan yleensä vedoten juuri oppilaan oikeuksiin. Toisekseen opettajien lomautuksia ei ole tutkittu tästä näkökulmasta. Ylipäätään opettajien lomautuksia koskevia tutkimuksia on tietääkseni tehty vain muutamia. Väitöskirjatasoisia tutkimuksia aiheesta ei ole. Suomalaisten kirjastojen tietokannasta löytyy kaksi aiheeseen liittyvää opinnäytetyötä. Toinen näistä on tehty vuonna 1994 ja toinen on tehty oikeustieteelliseen tiedekuntaan, jolloin sen näkökulma on hyvin erilainen verrattuna tähän tutkimukseen.

Tutkimuksellani pyrin tuomaan esille ne opettajien lomautuksia koskevat käytänteet, jotka vaarantavat oppilaan oikeudet. Tämän tiedon avulla pyrin vaikuttamaan siihen, kuinka opettajien lomautuksia jatkossa toteutetaan. Olen rajannut tutkimukseni koskemaan pelkästään perusopetusta. Rajan veto oli siinä mielessä helppoa, että perusopetuksessa kaikkia oppilaita koskevat samat lait ja asetukset. Tällöin oppilaan oikeudet ovat peruskoulussa kaikilla samat. Ulkopuolelle jätin tietoisesti ammatillisen- ja lukiokoulutuksen, sillä perusopetuslaki ja -asetus eivät koske niitä.

Hypoteesini tutkimuksen tuloksen suhteen on, että opettajien lomautusten aikana ei voida turvata oppilaan oikeuksia. Koska aiheesta ei ole tutkittua tietoa, olen perustanut hypoteesini lähinnä omaan kokemukseeni koulun arjesta. Lähestyn ongelmaa kuitenkin kriittisesti ja olen täysin avoin myös toisenlaiselle lopputulokselle. Toimintatutkimus on kytköksissä itsereflektioon (Huttunen & Heikkinen 1999a, 167), joten jos olen ollut tutkimusta tehdessäni kriittinen kuntien lomautuskäytäntöjä kohtaan, niin erityisen kriittinen olen ollut omia ennakkoasenteitani kohtaan.

5.1 Aineisto

Koska tuleva ammattini on luokanopettaja, ei lakimies, tunnen olevani heikoilla tulkitessani itse lakia ja tehdessäni siitä johtopäätöksiä. Siksi olen päätenyt tässä tutkimuksessa keräämään valmiita selvityksiä ja muiden

tulkintoja laista ja säädöksistä, ja siten muodostamaan kokonaiskuvan tutkittavasta ilmiöstä. Lähdin hankkimaan aineistoa lähettämällä sähköpostitse asiakirjapyyntöjä aluehallintovirastoihin, opetusministeriöön, opetushallitukseen, eduskunnan oikeusasiamiehelle, korkeimpaan hallinto-oikeuteen sekä muutamille kunnille. Sähköpostissa pyysin saada itselleni lomautuksiin liittyvät asiakirjat ja päätökset, joita kyseisillä tahoilla oli hallussaan. Pyyntöni vetosi lakiin viranomaisen toiminnan julkisuudesta. Kaikki tahot vastasivat pyyntöni, mutta kaikilla ei kuitenkaan ollut antaa sellaisia asiakirjoja, jotka olisivat olleet oleellisia tässä tutkimuksessa. Tämä johtui siitä, että joidenkin aluehallintovirastojen alueilla ei oltu viime vuosina toteutettu perusopetuksen lomautuksia.

Aineiston rungon muodostaa joukko eri aluehallintovirastojen ja niitä edeltäneiden lääninhallitusten päätöksiä opettajien lomautuksia koskeviin kanteluihin. Näitä päätöksiä on aineistossa 21 kappaletta. Lisäksi olen käyttänyt aineistona kolmea eduskunnan oikeusasiamiehen tekemää päätöstä, kolmea korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä sekä muutamien kuntien tekemiä selvityksiä lomautusten aikaisista opetusjärjestelyistä. Mainittujen dokumenttien lisäksi käytin tukena kandidaatin tutkielmaani varten tekemääni lehtorin haastattelua. Haastattelu ei kuitenkaan sen suppeuden vuoksi ole pääosassa, eikä sen voida ajatella edustavan kaikkia lomautuskouluja. Haastattelu on ollut mukana lähinnä antamassa autenttista taustatietoa koulun tasolta. Yhteensä aineistoa on hieman yli 300 sivua.

Tämän tyyppistä tutkimusta varten olisi olemassa myös hyvin paljon lisämateriaalia. Esimerkiksi kuntien aluehallintovirastoille tekemät suunnitelmat lomautuksen aikaisista opetusjärjestelyistä olisivat periaatteessa julkisia asiakirjoja. Suuri osa tästä aineistosta ei kuitenkaan ole sähköisessä muodossa. Materiaalia on lisäksi niin paljon, että sen monistaminen ja lähettäminen ei ole mahdollista, joten ainut mahdollisuus saada tuo aineisto, olisi lähteä itse kiertämään aluehallintovirastojen arkistoja. Opiskelijan budjetilla ja aikataululla tuon aineiston kerääminen ei

ollut tätä tutkimusta varten mahdollista. Aineistoon kuuluu kuitenkin muutaman kunnan koulukohtaiset selvitykset. Niiden avulla olen pystynyt päättelemään, että kyseisistä selvityksistä, vaikkakin ne ovat mielenkiintoisia, ei juuri tähän tutkimukseen ole suurta lisäarvoa. Oleelliset osat näistä selvityksistä on mainittu myös aluehallintovirastojen päätöksissä.

Käyttämäni dokumenttiaineisto ei sisällä kaikkia olemassa olevia lomautuksiin liittyviä virallisia päätöksiä. Vanhemmat asiakirjat ovat arkistoissa paperisena ja osa päätöksistä on salaisia. Siitä huolimatta aineisto on varsin kattava, sillä se on melko tuoretta, sitä on monesta eri virastosta ja lomautukset, joita päätökset koskevat, ovat olleet hyvin eri tavoin järjestettyjä. Aineiston vanhimmat asiakirjat ovat vuodelta 1998 ja uusimmat vuodelta 2012, pääosan aineistosta ollen vuosilta 2010 ja 2011. Eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksistä ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä aineistossa oli mukana vain kolmen päätöksen otos, sillä niissä toistuivat samat asiat, eikä useampien päätösten ottaminen mukaan olisi tuonut lisäarvoa.

5.2 Analyysi

Analysoin aineiston aineistolähtöisen sisällönanalyysin keinoin. Sisällönanalyysi on perusanalyysimenetelmä, jota käytetään yleisesti laadullisessa tutkimuksessa. Sisällön analyysiin kuuluu se, että aineistosta erotellaan se mikä on tutkimuksen kannalta oleellista, minkä jälkeen se luokitellaan, teemoitellaan tai tyypitellään. Tämän jälkeen aineistosta tehdään yhteenveto, jonka pohjalta tutkija tekee johtopäätöksiä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 91-92, 108.)

Koska opettajien lomautus on lähtökohtaisesti sallittua (Laki kunnallisesta viranhaltijasta. 304/2003, Työsopimuslaki. 55/2001), pyrin etsimään aineistosta sisällönanalyysin keinoin niitä kohtia, jotka rikkovat oppilaan oikeuksia. Tässä tutkimuksessa analyysi eteni käytännössä siten, että

erotteluvaiheessa loin tietokoneelle oman tiedoston, johon kopioin aineistosta kaikki kohdat, jotka siinä vaiheessa tuntuivat antavan tutkimusongelman kannalta uutta tietoa. En puuttunut mahdollisiin muihin lomauttamisen ongelmakohtiin. Mikäli sama asia sanottiin useassa asiakirjassa vain hieman eri sanoin, kirjoitin vain toisen näistä. Tässä vaiheessa aineisto oli pienentynyt sivumäärältään noin 10 sivuiseksi. Tämän jälkeen ryhdyin luokittelemaan tekemiäni poimintoja kolmeen eri ryhmään sen perusteella, kuinka niissä mainitut asiat vaikuttavat oppilaan oikeuksiin. Näistä ryhmistä löysin kuusi eri teemaa, joiden alle pystyin sijoittamaan kaikki poiminat. Nämä kuusi teemaa muodostivat rungon johtopäätöksilleni.

5.3 Dokumenttien laatijat lain valvojina

Aluehallintovirasto ei automaattisesti valvo lain toteutumista kouluissa. Sen vastuulle kuuluu kuitenkin muun muassa oppilaiden oikeusturvan edistäminen informaatio-ohjauksella. Lisäksi aluehallintovirastolla on kuntalakiin (365/1995, 8§) kirjattu oikeus kanteluiden johdosta tutkia ”onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.” Tämä tarkoittaa sitä, että aluehallintovirasto pystyy ainoastaan jälkikäteen toteamaan kunnan toimien laillisuuden tai laittomuuden. Sillä ei ole keinoja estää kuntaa toimimasta laittomasti. Aluehallintoviraston päätöksiä on ollut tekemässä usein sekä lakimies että tarkastaja. Siksi uskon, että aluehallintovirastojen päätöksissä tehdyt lainopilliset tulkinnat ovat päteviä.

Eduskunnan oikeusasiamiehelle on annettu Suomen perustuslaissa (731/1999, 109§) tehtäväksi valvoa muun muassa virkamiesten ja viranomaisten toimien lainmukaisuutta. Oikeusasiamies ottaa tutkittavakseen asioita joko kantelun johdosta tai omasta aloitteestaan. Eduskunnan toivomuksesta oikeusasiamies on valvonut lisäksi lasten oikeuksien toteutumista vuodesta 1998 lähtien (Eduskunnan oikeusasiamies 2008).

Korkein hallinto-oikeus käyttää Suomen perustuslain (731/1999, 99§) mukaan ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa. KHO:n päätöksestä ei voi valittaa ja sitä asianosaisten on noudatettava. KHO tutkii, onko hallintopäätökset tehty hallintolainmukaisesti, joten se ottaa kantaa vain päätöksentekoprosesseihin.

5.4 Luotettavuus

Lincolnin ja Cuban (1985, Tynjälän 1991, 390 mukaan) mukaan perinteiset käsitteet eivät sovi laadullisen tutkimuksen arviointikriteereiksi. Sisäinen validiteetti, reliabiliteetti ja objektiivisuus tulisi korvata vastaavuudella, tutkimustilanteen arvioinnilla ja vahvistettavuudella. Vastaavuudella tarkoitetaan, että tutkimuksen tuottamat rekonstruktiot vastaavat alkuperäisiä konstruktioita. Tutkimustilanteen arvioinnilla pyritään huomioimaan ulkoisten vaihtelua aiheuttavien tekijöiden vaikutusta tutkimukseen. Vahvistettavuudella tarkoitetaan tutkimuksen totuusarvon ja sovellettavuuden varmistamista. (Tynjälä 1991, 390-392.)

Tutkimuksen aineiston ydin koostuu aluehallintovirastojen päätöksistä opettajien lomautuksista tehtyihin kanteluihin. Päätöksissä aluehallintovirastot ovat ottaneet kantaa kunkin tapauksen laillisuuteen kantelutekstin ja saatujen lisäselvitysten perusteella. Viitaten lukuun 5.3, luotan aluehallintoviraston pätevyyteen tulkita lomautusten laillisuutta.

Laadullisessa tutkimuksessa on perusteltua, että aineisto on olemassa tutkimuksesta ja tutkijasta riippumatta. Aineiston olisi lisäksi hyvä olla ilmaisullisesti rikasta, monitasoista ja kompleksista. (Alasuutari 1994, 74-75.) Tämän tutkimuksen aineisto on haastattelua lukuun ottamatta ollut olemassa jo ennen tutkimusta. Tutkimustilannetta arvioitaessa voidaan todeta, että tutkimuksella ja tutkijalla ei siten ole ollut minkäänlaista vaikutusta aineiston syntyyn tai sisältöön. Aineiston virallisesta luonteesta johtuen ilmaisu on läpi aineiston hyvin pelkistettyä. Koska aineistoa ei ole tuotettu tutkimusta varten, sen voidaan katsoa täyttävän myös vastaavuuden kriteeri.

Käytettävät asiakirjat hankin suoraan aluehallintovirastoilta, pyytämällä niitä sähköpostitse. Asiakirjoja on joka puolelta Suomea, mutta suurin osa asiakirjoista on eteläisestä Suomesta. Päätöksiä on lisäksi erikokoisista kunnista, joten lomautettujen opettajien lukumäärä vaihtelee niissä huomattavasti. Lisäksi lomautusten kestot ovat annetuissa päätöksissä vaihdelleet muutamasta päivästä kahteen viikkoon. Useimmissa tapauksissa sain vain uusimpien tapausten päätöksiä, sillä vain uusimmat asiakirjat olivat sähköisessä muodossa.

Saturaation käsitteellä tarkoitetaan tilannetta, jossa aineistoa kerätään niin pitkään kuin se edelleen tuottaa tutkimusongelman kannalta uutta tietoa (Eskola & Suoranta 1998, 62-64). Saturaation käsitteeseen sisältyy kuitenkin ongelma, sillä laadullisessa tutkimuksessa jokaista tapausta käsitellään ainutlaatuisena. Täyttä varmuutta siitä, että seuraava kohde ei tuota enää uutta informaatiota, ei voida saada. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 182.) Tämän tutkimuksen aineistoon voitaisiin soveltaa saturaation käsitettä, sillä päätökset alkoivat toistaa samoja asioita. Asiakirjojen suurempi määrä tuskin olisi tuonut uutta tietoa. Toki on mahdollista, että lomautuksia on jossakin järjestetty eri tavoin kuin aineiston tapauksissa on järjestetty. Tällöin on mahdollista myös, että tapauksesta tehdyissä asiakirjoissa olisi myös uutta tietoa.

Aineistona olleet eduskunnan oikeusasiamiehen päätökset pyysin myös sähköpostitse. Niissäkin näkyi sama ilmiö kuin aluehallintovirastojen päätöksissä, eli päätöksissä toistuivat samat asiat, joten suurempi asiakirjamäärä ei tältäkin osalta olisi tuonut tutkimukselle lisäarvoa ja näiltäkin osin voidaan puhua saturaatiosta.

Lomautuksista ei ole tehty juurikaan aiempaa tieteellistä tutkimusta, joten tuloksia ei voi vertailla aiempaan tutkimukseen. Vahvistettavuuden kriteeriä ei siis voida täyttää siihen vedoten. Sen sijaan tutkimuksen johtopäätöksiä on pyritty vahvistamaan triangulaation avulla. Triangulaatiolla tarkoitetaan

tutkimusotetta, jossa käytetään useita eri menetelmiä, aineistoja tai teorioita (Tynjälä 1991, 392-393). Tässä tutkimuksessa on käytetty aineistollista triangulaatiota, aineiston muodostuessa usean eri viranomaisen laatimista asiakirjoista.

Tutkimuskysymysten asettelussa olen pyrkinyt olemaan mahdollisimman objektiivinen. Se ei poista kuitenkaan sitä tosiasiaa, että olen tuleva luokanopettaja, ja katson opettajien lomautuksia omasta näkökulmastani. Valitessani kriittisen lähestymistavan olen samalla tunnustanut oman asemani yhtenä tutkittavan ilmiön osapuolista. Toisaalta, huomatessani asenteeni olevan puolueellinen, olen tietoisesti pyrkinyt olemaan kriittinen myös omia olettamuksiani ja ajatuksiani kohtaan. Uskon onnistuneeni tässä.

Tulokset-osiossa (luku 6) olen pyrkinyt esittämään asiakirjoista kaikki ne kohdat, jotka ottavat kantaa lomautusten vaikutuksiin oppilaan oikeuksiin. Kun sama asia on mainittu useassa asiakirjassa, olen kirjoittanut vain yhden lainauksen. Olen sisällyttänyt kohdat sellaisenaan, jolloin tekemieni johtopäätösten luotettavuutta on helpompi arvioida. Olen kuitenkin poistanut lainauksista kuntien ja koulujen nimet.

Tutkimuksen eettinen tarkastelu voidaan liittää myös tutkimuksen luotettavuuteen, sillä eettiset kannat vaikuttavat tutkimuksen aikana tehtyihin ratkaisuihin (Tuomi & Sarajärvi 2002, 122). Eettiseen tarkasteluun keskityn tarkemmin omassa luvussaan 8.4.

6 TULOKSET

Olen poiminut tähän lukuun aineistosta sellaisia seikkoja, jotka ottavat kantaa opettajien lomautuksiin oppilaan oikeuksien näkökulmasta. Nämä poiminnat olen jakanut karkeasti kolmeen luokkaan:

- 1) Järjestelyt, jotka johtavat laittomaan tilanteeseen
- 2) Järjestelyt, joiden on todettu noudattavan lakia
- 3) Huomioon otettavat asiat.

Aineisto koostuu julkisista asiakirjoista, jotka ovat kenen tahansa saatavilla. Siitä huolimatta haluan antaa asiakirjoissa mainituille kunnille ja kouluille anonymiteetin. En halua suoraan osoittaa ketään syyttävästi, vaan keskiössä on nimenomaan ne toimet, kuinka opetustoimen lomautuksia on toteutettu. Liitteessä 1 on kuitenkin lueteltu ne asiakirjat joita tutkimuksessa olen käyttänyt.

6.1 Laittomat järjestelyt

Yhden opettajan vastuulla olevat oppilaat eivät voi olla kahdessa eri tilassa. Turvallinen opiskeluympäristö edellyttää, että opettajalla on mahdollisuus valvoa oppilaita, joista hän on vastuussa.

"Saatujen selvitysten mukaan perusopetuslain 29 §:n tarkoittamat turvallisen opiskeluympäristön minimivaatimukset eivät ole toteutuneet opetushenkilöstön lomautusten aikana, koska oppilaiden työskennellessä yhden opettajan valvonnassa kahdessa eri luokassa ei oppilaiden turvallisuutta ole voitu kaikilta osin taata."

"Opettajan vastuu oppilaista edellyttää myös tosiasiallista mahdollisuutta valvoa oppilaita ja huolehtia oppilaiden turvallisesta oppimisympäristöstä perusopetuslain 29§:n mukaan."

Myös opetussuunnitelman mukainen opetus vaatii aineiston perusteella sitä, että jokaisella ryhmällä on opettaja, joka heitä opettaa. Itsenäisessä työskentelyssä oppilaalla ei ole mahdollisuutta vuorovaikutukseen opettajan kanssa, mikä on olennainen osa opetusta.

"Oppilaan oikeus opetussuunnitelman mukaiseen perusopetukseen ei voi tulla turvatuksi siten, että oppilaat työskentelevät itsenäisesti ilman oman opettajan ohjausta."

"Aluehallintoviraston käsityksen mukaan oppilaan oikeus opetussuunnitelman mukaiseen perusopetukseen ei voi tulla turvatuksi siten, että oppilaat työskentelevät itsenäisesti ilman oman opettajan ohjausta usean työpäivän ajan. Opetukseen kuuluu vuorovaikutus oppilaan ja opettajan välillä. Itsenäisesti työskentelevällä oppilaalla ei ole ollut samaa mahdollisuutta saada riittävästi neuvoja ja ohjausta."

"Saatujen selvitysten mukaan oppilaiden työskennellessä yhden opettajan valvonnassa kahdessa eri luokassa ei oppilaiden turvallisuutta ole voitu kaikilta osin taata. -- ilmeistä on kuitenkin ollut, että suurennetuissa ryhmissä tai kahden ryhmän ollessa yhden opettajan vastuulla ovat oppilaiden oikeudet perusopetuslain 30§:n mukaiseen opetukseen vaarantuneet eivätkä perusopetuslain 29§:n tarkoittamat turoallisen opiskeluympäristön minimivaatimukset ole toteutuneet."

Koska oppilaalla on oikeus opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen, ei lomautusjärjestelyjen takia voida poistaa sisältöjä, jotka koulupäivään ilman lomautuksia kuuluisivat. Näin ollen ei lomautusten aikana voida luopua esimerkiksi taito- ja taideaineista turvallisuuteen vedoten. Mikäli niistä luovutaan, tulisi pitämättä jääneet tunnit korvata myöhemmin annettavalla opetuksella.

"Turvallisuusmääräysten vuoksi ei tekstiili- ja teknisen työn ryhmille ole voitu määrätä kunnollisia oppilastöitä tehtäväksi. Yläkoulun puolella useita taito- ja taideaineiden tunteja on jouduttu pitämään teoria-pohjalta. Aluehallintoviraston mielestä oppilaiden oikeus opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen on jäänyt näiden oppituntien osalta toteutumatta."

"Selvitysten mukaan osassa kouluja on jäänyt pitämättä musiikin, käsityön ja liikunnan tunteja. Myöskin tilanteissa, joissa lomautuspäiviä on lyhennetty antamalla aamu- ja iltapäivätunteja vapaaksi, on oppilailta jäänyt säännöllisesti pitämättä kaksi tuntia. Pitämättä jääneiden tuntien korvaamisesta myöhemmin ei ole selvityksissä mitään tietoa. Lääninhallituksen mielestä oppilaiden oikeus opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen on jäänyt näiltä osin toteutumatta."

Edellä tuli mainituksi myös opetuksen määrä. Sekä opetuksen määrä että laatu ovat asioita, joista ei voida lomautusten aikana tinkiä. Tätä asiaa

korostetaan aineistossa yleensä viittaamalla eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätökseen:

"Käsitykseni mukaan sellaiset lomautuksista johtuvat väliaikaiset opetusjärjestelyt, joilla tosiasiallisesti heikennetään perusopetuksen laatua ja määrää, eivät ole lapsen edun mukaisia. Käsitykseni on, että opetuksen määrän ja laadun heikentäminen on lapsen edun vastaista. Näin ollen en voi katsoa sellaisten julkisten vallan tointen, jotka johtavat tällaisiin heikennyksiin olevan sopusoinnussa sen lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen keskeisen vaatimuksen kanssa, jonka mukaan kaikissa lapsia koskevissa hallintoviranomaisten toimissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Opetusta määrällisesti ja laadullisesti tosiasiallisesti heikentävät järjestelyt eivät ole nähdäkseni myöskään sopusoinnussa sen julkiselle vallalle perustuslaissamme asetetun velvoitteen kanssa, jonka mukaan sen tulee turvata aktiivisin toimin perusoikeuksien toteutuminen." (Eduskunnan apulaisoikeusasiamies, päätös, 21.12.2000, 311/2/99. Vastaavat asiat löytyvät myös seuraavista EOA:n päätöksistä: 29.9.2000, 606/4/98; 31.12.1998, 1416/4/98.)

Lomautusten aikana tulee järjestää erityisopetusta normaalisti. Erityisopettajia ei siis voida käyttää yleisopetuksen opettajina, sillä tällöin erityisopetus jäisi antamatta.

"Aluehallintovirasto katsoo, että lomautusten aikana erityisopetusta ei ole voitu järjestää tyydyttävällä tavalla, sillä erityisopettajien on täytynyt ohjata yleisopetuksen luokkia varsinaisen erityisopetuksen antamisen sijaan."

"Osa-aikaista erityistä tukea tarvitsevat oppilaat ovat kotiluokissaan erityisopettajan ollessa lomautettuna eivätkä saa tasonsa mukaista opetusta, mikä heijastuu koko luokan oppimiseen kyseisten tuntien aikana. -- aluehallintovirasto katsoo, että oppilaiden oikeus perusopetuslain 17 §:n ja perusopetuslain 30 §:n tarkoittamaan opetussuunnitelman mukaiseen erityisopetukseen ja sen edellyttämään riittävään henkilökohtaiseen ohjaukseen ei ole edellä mainituissa erityisopetusjärjestelyissä toteutunut."

"-- erityisopettaja oli hoitanut lomautettujen opettajien tunnit, jolloin hän on ollut poissa omasta työstä eli opetussuunnitelman mukainen erityisopetus jäi antamatta. Aluehallintovirasto katsoo, että oppilaiden oikeus perusopetuslain 17 §:n ja perusopetuslain 30 §:n tarkoittamaan opetussuunnitelman mukaiseen erityisopetuksen ja sen edellyttämään riittävään henkilökohtaiseen ohjaukseen ei ole tällaisissa opetusjärjestelyissä toteutunut."

Samaan tapaan kuin erityisopettajienkin kohdalla, avustajien käyttö opettajan sijaisena lomautusten aikana on kyseenalainen. Tällöin avustaja on poissa siitä tehtävästä, jonka takia hän ylipäättään on koululla.

"Aluehallintoviraston käsityksen mukaan avustajia ei voida käyttää korvaamaan opettajien työtä."

"Avustajien toimiminen lomautettujen opettajien työn korvaajina on omiaan heikentämään samanaikaisesti sekä oppilaiden saamaa opetusta että myös avustajien tehtäviin kuuluvaa opetuksen tukea."

"Aluehallintoviraston käsityksen mukaan epäpätevien koulunkäyntiaavustajien, siviilipalvelusmiesten tai vanhempien käyttö korvaamaan opettajien valvontaym. työtä on varsin kyseenalainen mm. virkavastuukysymysten osalta. Avustajien toimiminen opettajien sijaisina on omiaan heikentämään samanaikaisesti sekä oppilaiden saamaa opetusta että myös avustajien tehtäviin kuuluvaa opetuksen tukea."

6.2 Lailliset järjestelyt

Lomautuksista, jotka aineiston perusteella on todettu hyvin järjestetyiksi, ja lain mukaisiksi löytyy muutama yhteinen piirre. Ensimmäinen tällainen yhteinen piirre on lomautuksen kesto. Lyhyet lomautukset eivät aiheuta koulutyölle niin suurta haittaa, että sen voitaisiin todeta vaikuttavan oppilaan oikeuksiin.

"-- lomautusten kestosta (2-3 koulun työpäivää/opettaja) johtuen opetusjärjestelyt eivät ole vaarantaneet opetussuunnitelman mukaista opetuksen toteutumista eivätkä oppilaiden turvallisuutta. Joissakin yksittäistapauksissa oppilaalta lomautuspäivän aikana mahdollisesti jäämättä saanut tukiopetus samoin kuin erityisopetus on ollut mahdollista antaa ennen lomautusta tai lomautuksen jälkeen eikä sillä ole ollut vaikutusta oppimistuloksiin."

Toinen merkittävä yhteinen seikka laillisiksi todetuilla lomautuksilla on huolellinen ja hyvä suunnittelu. Kuten jo aiemmin totesin, poikkeavat järjestelyt on kirjattava koulun työsuunnitelmaan. Suunnittelu on tehtävä siten, että lomautuksista koituisi mahdollisimman vähän haittaa koulutyölle ja että lomautuksia toteutetaan mahdollisuuksien mukaan opetuksen ulkopuolisena aikana.

"-- opetushenkilöstön lomautusaikaiset järjestelyt on suunniteltu huolellisesti. Oppilaiden laissa säädetyt oikeudet opetukseen ja turvalliseen opiskeluympäristöön on kyetty asiakirjaselvoituksen mukaan ilmeisen hyvin varmistamaan."

"Lomautukset on toteutettu mahdollisimman tarkoituksenmukaisella ja toimintaa vähiten haittaavalla tavalla pääsääntöisesti siten, että viikonlopun vapaapäivät sisältyvät lomautukseen. -- Opettajien lomautus on kohdennettu painotetusti sellaisiin koulupäiviin, jolloin koulutyö on muutoinkin järjestetty poikkeavasti ja oppitunteja ei pidetä normaaliin tapaan. Näitä koulupäiviä ovat esimerkiksi: lukukausien päätöspäivät ennen joulu- ja kesälomaa, taksvärkipäivät, koeviikot, teemapäivät ja -viikot sekä muut tapahtumapäivät ja luokkatretki- ja leirikoulupäivät."

Hyvin järjestetyissä lomautuksissa opettajat ovat olleet lomautettuina useassa pienemmässä erässä. Tämä on mahdollistanut mahdollisimman normaalin koulunkäynnin. Tällöin on myös mahdollisuus reagoida yllättäviin tilanteisiin.

"-- opettajien kolmen koulupäivän lomautukset hajautuvat opettajakohtaisesti koko kalenterivuodelle. Töistä ei yhdellä kertaa ole poissa suuri määrä opettajia. Näin on turvattu se, että rehtorilta on realistiset mahdollisuudet järjestää koulutyö kutakuinkin normaalia tilannetta vastaavalla tavalla."

"Lomautukset on toteutettu perusteellisen etukäteistyön pohjalta ja lomautusten aikana tapahtuneisiin yllättäviin sairastapauksiin on reagoitu ja joitakin lomautuksia on sillä perusteella peruttu."

6.3 Huomioon otettavat asiat

Aineistossa annetaan myös hyvin suoraan neuvoja siitä, mitkä asiat on otettava huomioon lomautuksia järjestettäessä. Nämä neuvot eivät kuitenkaan suoraan asettuneet laittomien tai laillisten järjestelyjen listaan.

Lomautuksia voidaan toteuttaa oppilaiden työelämään tutustumisjakson aikana. TET-jaksojen järjestelyt on kuitenkin huomioitava työsuunnitelmassa.

"Aluehallintoviraston mukaan TET-jaksojen järjestelyjä, mm. kestoja ja ajankohtaa ei säännöksillä ole rajattu vaan sen toteuttaminen on opetuksen järjestäjän päätettävissä. Opetushallituksen määräyksen mukaisesti työelämään tutustumisen järjestelyistä on kuitenkin laadittava koulun

opetussuunnitelmaan sitä koskeva suunnitelma ja näin ollen TET-jaksojen järjestelyistä on määrättävää myös perusopetuksen 9§:n tarkoittamassa työsuunnitelmassa."

Lomautukset ja niiden aikaiset järjestelyt on muutenkin suunniteltava erittäin huolella. Kaikki normaalitilanteesta poikkeavat järjestelyt tulisikin huomioida työsuunnitelmassa.

"Suuret opetusryhmät ja poikkeukselliset opetusjärjestelyt yleisestikin aiheuttavat tämän vuoksi opetuksen järjestämiselle haasteen ja edellyttävät huolellista suunnittelua. Tämän vuoksi opettajien lomautukset tulee huomioida perusopetusasetuksen 9 §:n mukaisessa suunnitelmassa."

Vaikka lomautusten aikaiset opetusjärjestelyt olisi toteutettu siten, että oppilaan oikeudet toteutuvat, lomautuksia ei pidä toteuttaa monena vuonna, sillä se vaarantaa oikeuksien toteutumisen.

"Perusoikeuksien, joihin perusopetuskin kuuluu, toteutumista ei aluehallintoviraston näkemyksen mukaan kuitenkaan saa vaarantaa käyttämällä henkilöstön lomauttamista toistuvana kustannusten säästötoimenpiteenä."

Aineistossa mainitaan lisäksi yhdenvertaisuuden vaarantuminen. Opetuksen pitäisi lähtökohtaisesti olla samanlaista eri puolilla suomea sekä laadullisesti että määrällisesti. Varsinkin pidemmät lomautukset voivat lisätä epätasa-arvoa.

"Myös yhdenvertainen oikeus opetukseen vaarantuu, kun väliaikaisia opetusjärjestelyjä toteutetaan eri pituisina ja erilaisin tavoin. -- Näin ollen erityisesti pitkään jatkuvat lomautusten aikaiset erilaiset opetusjärjestelyt ovat omiaan lisäämään epätasa-arvoa opetuksen laadun ja määrän suhteen. Tämän ei voida katsoa edistävän yhdenvertaisuutta ja oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa."

Korkein hallinto-oikeus on tehnyt samansuuntaisia päätöksiä useasti. Pääosassa sen tekemistä päätöksistä on todettu, että lakia ei ole rikottu. Seuraava ote on kuitenkin oleellinen arvioitaessa päätösten hyödynnettävyyttä tässä tutkimuksessa.

"Arvioitaessa kaupunginhallituksen tekemien puheena olevien lomautuspäätösten lainmukaisuutta yhdistyksen valituksen johdosta

ratkaistavana on kysymys siitä, onko kaupunki ennen lomautuksia riittävästi selvittänyt, voidaanko lomautukset toteuttaa niin, että perusopetuslaissa ja lukiolaissa sekä niiden nojalla annetuissa alempiasteisissa säännöksissä tarkoitettu oikeus perusopetukseen ja lukio-opetukseen lomautuksista huolimatta tulee turvatuksi.” (KHO, 2012)

Opettajien kanta lomautuksiin on hyvin selkeä. He ovat sitä mieltä, että he eivät voi taata lomautusten aikana opetussuunnitelman mukaista opetusta tai turvallista opiskeluympäristöä. Tämä käy ilmi muutamissa aineistooni kuuluvissa opettajien opetuksesta vastaavalle lautakunnalle tekemissä kannanotoissa. Tällaisia lausuntoja on tehty usean lomautuksen yhteydessä. Toki nämä lausunnot voidaan nähdä työntekijän todisteluna siitä, että hänen lomauttamisensa ei ole kannattavaa. Toisaalta, kun haastattelin kandidaatin tutkielmaani varten erästä lehtoria, hän oli sitä mieltä, että opettajat eivät niinkään olleet huolissaan lomautusten aiheuttamista ansionmenetyksistä, kuin työn vaikeutumisesta ja lomautusten vaikutuksista oppilaisiin. Haastattelemani lehtori oli sitä mieltä, että ”lomautusajalla ei ole mitään tekemistä opetuksen kanssa.” Hänen mukaansa lomautusten aikana pyritään lähinnä takaamaan oppilaiden turvallisuus, vaikka se tarkoittaisi, että kaikkiin opetussuunnitelman mukaisiin tavoitteisiin ei päästäisi.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Aineiston perusteella uskallan todeta, että opettajat on mahdollista lomauttaa siten, että oppilaan oikeudet tulevat turvatuiksi. Tämä vaatii kuitenkin, että lomauttaessa otetaan huomioon seuraavat seikat:

- 1) Lomautuksen kesto
- 2) Huolellinen suunnittelu
- 3) Turvallisuus
- 4) Opetuksen laatu ja määrä
- 5) Erityis- ja tukiopetuksen järjestäminen
- 6) Avustajien käyttö

7.1 Lomautuksen kesto

Aineiston mukaan kaikissa yli viikon mittaisissa lomautuksissa oli huomautettavaa oppilaan oikeuksien toteutumisessa. Samoin aineistosta käy hyvin ilmi, että kaikki sellaiset lomautukset, joista ei löytynyt huomautettavaa, olivat kestoiltaan lyhyitä, muutamien koulupäivien mittaisia. Näissä tapauksissa lomautus oli usein ajoitettu viikonlopun molemmin puolin, jolloin 4-5 lomautuspäivää tarkoittaa 2-3 päivää poissa opetustyöstä. Jotta lomautus ei aiheuta liikaa haittaa koulutyölle, opettaja ei voi olla monena peräkkäisenä päivänä poissa opetustyöstä. Koska lomautus ei voi alkaa tai loppua vapaapäivänä (KVTES 2012-2013 , luku VIII 1§), lomautuspäivät olisi hyvä sijoittaa viikonlopun molemmin puolin.

Kestoon rinnastettava seikka on lomautusten toistaminen. Lomautuksia ei tule järjestää toistuvasti, sillä se johtaa samaan tilanteeseen kuin pidemmät lomautukset ja siten vaarantaa oppilaan oikeuksien toteutumisen. Toistuvat lomautukset vaarantavat lisäksi yhdenvertaisen oikeuden opetukseen.

Aineiston perusteella näyttää siltä, että alle viikon mittainen lomautus on mahdollista järjestää siten, että oppilaan oikeudet toteutuvat.

7.2 Huolellinen suunnittelu

Huolellisella suunnittelulla tarkoitan sitä, että lomautuksia suunnitellessa tulisi ottaa huomioon vähintäänkin nämä asiat, jotka tässä tutkimuksessa olen nostanut esiin. Toisaalta tarkoitan sillä myös sitä, että lomautuksesta johtuvat poikkeusjärjestelyt tulee mainita jo koulun työjärjestyksessä (Perusopetusasetus. 852/1998, 9§).

Niissä lomautuksissa, joissa ei ollut huomautettavaa oli tehty poikkeuksellisen yksityiskohtaiset suunnitelmat lomautusjärjestelyistä. Lomautukset oli parhaimmillaan suunniteltu jokaiselle opettajalle erikseen siten, että lomautuksesta olisi mahdollisimman vähän haittaa. Lomautusta painotetaan sellaisiin päiviin, jolloin opettajalla on mahdollisimman vähän tunteja. Samoin hyödynnetään normaalista poikkeavia koulupäiviä, kuten erilaisia koulun yhteisiä tapahtumia ja juhlapäiviä.

Suunnittelun pitää olla paitsi huolellista niin myös realistista. Joissakin tapauksissa lomautuksista on kyllä tehty tarkkoja suunnitelmia, mutta niiden käytännön toteutus oli hankalaa tai jopa mahdotonta. Opiskeluympäristöstä ei tule turvallista vain kirjoittamalla suunnitelmaan, että säilytetään turvallinen opiskeluympäristö. Realistisuudella tarkoitan tässä myös sitä, että suunnitelmissa täytyy olla varaa joustolle, mikäli jotakin yllättävää sattuu. Esimerkiksi sairastapauksiin on pystyttävä reagoimaan myös lomautustilanteissa.

Jotta oppilaan oikeudet voidaan turvata, täytyy lomautus suunnitella jokaisen opettajan kohdalla erikseen siten, että lomautuksesta koituu mahdollisimman vähän haittaa. Lomautuksia ei pitäisi toteuttaa kahdessa isossa erässä, vaan lomautuspäivät tulisi hajauttaa pidemmälle aikajaksolle. Näin kerrallaan poissaolevien opettajien määrä ei ole niin suuri. Tämä toki aiheuttaa sen, että lomautukset kestävät koulun tasolla pidempään kuin kerralla lomauttaessa.

7.3 Turvallisuus

Oppilaalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön (Perustuslaki. 731/1999, 29§). Turvallisuus tulee ottaa huomioon kaikessa. Opetus pitää järjestää siten, että yhden opettajan vastuulla olevat oppilaat ovat samassa, yhdessä tilassa, jotta opettajalla on mahdollisuus valvoa ja varmistua oppilaiden turvallisuudesta. Aineiston perusteella voidaan yksiselitteisesti tuomita sellaiset opetusjärjestelyt, joissa opettajan vastuulla olevat oppilaat ovat kahdessa tilassa, perusopetuslain vastaisiksi.

Lomautusten aikana ryhmäkoot eivät saa kasvaa liian isoiksi. Käytännössä tämä voidaan estää siten, että vältetään kahden ryhmän yhdistämisiä. Sen sijaan jaetaan lomautetun opettajan oppilaita muihin ryhmiin tasaisesti. Tällöin minkään opetusryhmän koko ei merkittävästi kasva ja lomautetun opettajan oppilaat on jaettu useamman opettajan vastuulle. Tällainen yhdistely toki vaatii huolellista suunnittelua ja hyvää oppilaantuntemusta. Pienissä kouluissa ryhmien jakaminen pienemmissä osissa toisiin opetusryhmiin ei pedagogisessa mielessä ole välttämättä edes mahdollista.

7.4 Opetuksen laatu ja määrä

Aineiston mukaan, jotta lomautuspäätös noudattaisi YK:n yleissopimusta lapsen oikeuksista, se ei saa heikentää opetuksen määrää tai laatua. Opetuksen määrä on lisäksi määrätty perusopetusasetuksella (852/1998, 3§, 4§), joten tuntimäärien vähentäminen ei senkään takia ole mahdollista. Lomautus ei siis saa vaikuttaa heikentävästi opetuksen laatuun tai määrään. Oppitunteja ei saa perua lomautusten takia ja opetettavista oppisisällöistä ei voida tinkiä. Mikäli esimerkiksi käsityönopettajan ollessa lomautettuna käsityötä ei turvallisuussyistä opeteta, tulee menetetty opetus korvata myöhemmin. Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, käsityönopettajan poissa ollessa käsityön sijaan opetetaan vaikkapa musiikkia ja vastaavasti musiikinopettajan ollessa lomautettuna, opetetaan käsityötä.

Sekä opetuksen laadun että turvallisuuden kannalta tällaisessa tilanteessa erittäin tärkeää on se, että opetusryhmät eivät ole liian isoja. Opetuksen laadun kannalta on lisäksi tärkeää, että oppilaat eivät työskentele vailla ohjausta, vaan heillä on opettaja saatavilla. Opetus on vuorovaikutusta. Kuten jo luvussa 7.3 totesin, paras tilanne olisi, mikäli kahta isoa ryhmää ei yhdistetä toisiinsa, lomautetun opettajan oppilaat jaetaan useammalle opettajalle. Varsinkin yläkoulun puolella tällainen ryhmien jakaminen ja yhdistäminen voi olla vaikeaa siten, että jokaisen oppilaan saama opetuksen määrä kussakin oppiaineessa pysyy samana.

7.5 Erityis- ja tukiopetuksen järjestäminen

Oppilailla, joilla on tarvetta erityis- tai tukiopetukseen, on oikeus saada sitä (Perusopetuslaki. 628/1998, 16§, 16a§, 17§, 17a§). Erityisopetusta tulee siksi antaa lomautusten aikana samalla tavoin kuin muulloinkin. Myös osaaikaista erityisopetusta on annettava normaalisti. Siksi erityisopettajia ei voida käyttää yleisopetuksen opettajina. Näkemykseni mukaan tämä tarkoittaa sitä, että erityisopettajat tulisi rajata lomautusten ulkopuolelle.

Myös tukiopetusta on annettava, jos oppilaan tilanne sitä vaatii. Mikäli tukiopetusta ei lomautusten aikana anneta, se on pystyttävä antamaan ennen tai jälkeen lomautuksen. Tällöin oppilas saa saman tuen, mitä hän saisi ilman lomautuksia.

7.6 Avustajien käyttö

Avustajien käyttäminen opettajien sijaisena on ongelmallista kahdesta syystä. Ensimmäkin avustajien ollessa sijaisena, he eivät voi tehdä sitä työtä, mitä varten heidät on kouluun palkattu. Tämä johtaa siihen, että oppilaat jäävät ilman avustajan antamaa opetuksen tukea, mikä heijastuu usein koko luokkaan. Toisekseen avustajien, samoin kuin kenen tahansa opettajakuntaan kuulumattoman, käyttäminen valvonnassa on vastuukysymysten vuoksi kyseenalainen. Ongelmat tosin ilmenevät näissä tapauksissa vasta sitten, jos jotakin ei-toivottua sattuu.

Ollakseen kelpoinen opettaja, täytyy henkilön täyttää tietyt vaatimukset jotka on kirjattu asetukseen (Asetus opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista. 986/1998). Avustajilla ei useinkaan ole opettajilta vaadittavaa kelpoisuutta. Lisäksi perustuslain (731/1999, 124§)mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa vain viranomaiselle, ellei siitä ole erikseen lailla säädetty. Näistä syistä avustajia ei voida käyttää valvojina eikä opettajien sijaisina.

8 POHDINTA

Luvussa 1 esitin tutkimukseni kannalta oleellisimman kysymyksen: onko oppilaan oikeuksia mahdollista toteuttaa opettajien lomautusten aikana? Lyhyesti sanottuna, kyllä on. Jos lomautus on riittävän lyhytkestoinen, se on suunniteltu huolella ja suunnittelussa on otettu huomioon kaikki edellisessä luvussa luettelemani seikat, oppilaiden oikeudet voidaan turvata myös lomautustilanteessa. Tämä ei vielä suoraan tarkoita sitä, että mainituilla kriteereillä toteutetut lomautukset olisivat automaattisesti lain mukaisia. Tässä tutkimuksessa keskityin pelkästään oppilaan oikeuksiin, enkä siten arvioinut lomautusten laillisuutta muusta näkökulmasta. Tutkimuksen tulos on merkittävä erityisesti siksi, että tapaukset joissa lomautus on pystytty järjestämään oppilaan oikeuksia loukkaamatta, eivät ole saaneet mediassa ja yhteiskunnallisessa keskustelussa suurta huomiota.

Tulkinnat siitä, että oppilaan oikeudet ovat tietyissä lomautuksissa toteutuneet, ovat aluehallintovirastojen tekemiä. Nämä tulkinnat on tehty virastoille toimitettujen selvitysten perusteella. Selvitykset ovat lisäksi pääosin kuntien itsensä tekemiä. Selvityksissä ei tietääkseni ole käytetty tutkittua tietoa esimerkiksi lomautusten vaikutuksista lasten oppimiseen. Tämän hetkisen tiedon valossa uskallan kuitenkin väittää, että oikein toteutetulla lyhyellä lomautuksella ei ole vaikutusta yksittäisen lapsen oppimiseen.

Tutkimustulokseni ei myöskään sulje pois sitä vaihtoehtoa, että lomautus on mahdollista toteuttaa laillisesti vaikka se ei noudatakaan edellisessä luvussa kuvailemiani ehtoja. Ehdot olen laatinut sen perusteella mitä aineiston perusteella olen voinut päätellä. On mahdollista, että jossakin päin Suomea on toteutettu opettajien lomautus eri tavalla kuin aineiston kunnissa, mutta jossa oppilaan oikeudet ovat silti toteutuneet. Tämä on kuitenkin epätodennäköistä, sillä jos tällainen tapa olisi jossakin hyväksi todettu, olisi todennäköistä, että muutkin kunnat seuraisivat tätä mallia. Aivan viime

vuosinakin on kuitenkin toteutettu lomautuksia, joissa on tehty sellaisia virheitä, jotka aluehallintovirasto on osoittanut jo vuosia aiemmin. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnissa ei ole joko tiedetty tai välitetty aiempien lomautusten kokemuksista. Tästäkin syystä tutkimuksellani on merkitystä.

Aineiston luonteesta johtuen en ole tutkimuksellani pystynyt tuomaan uutta tietoa lomautuksista. Olen kuitenkin pystynyt kokoamaan aineistosta yhteen niitä asioita, joihin kantelupäätöksissä on päädytty. Tutkimukseni avulla on mahdollista todeta jo ennen lomautusten toteuttamista, miten tiettyjä järjestelyitä on tulkittu aiemmissä päätöksissä. Sen sijaan, että olisin todennut luvussa 5 esittämäni hypoteesin oikeaksi, tulin luoneeksi oppaan, jonka avulla kunnat pystyvät varmistumaan siitä, että oppilaan oikeudet on lomautusten aikana turvattu. Tulevana opettajana en tietenkään haluaisi, että missään kunnassa lomautetaan opettajia, mutta mikäli siihen kuitenkin päädytään, on mielestäni parempi, että se tehdään oppilaan oikeuksia loukkaamatta.

Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa puhutaan siirrettävyydestä. Tässä arvioidaan sitä, kuinka tutkimuksen tuloksia voidaan siirtää toiseen kontekstiin. (Lincoln & Cuba 1985, Tynjälän 1991, 390 mukaan.) Suomessa oppilaan oikeudet ovat koko maassa samat, joten tämän tutkimuksen tulokset ovat siirrettävissä Suomen rajojen sisäpuolella tapahtuviin opettajien lomautuksiin.

8.1 Lomautusten ongelmallisuus

Opettajien lomautukset ovat ongelmallisia, vaikka ne pystyttäisiinkin järjestämään oppilaan oikeuksia loukkaamatta. Tällä tavoin toteutettu lomautus vaatii valtavasti valmistelua ja suunnittelua. Suunnitelmat eivät synny itsestään. Niiden laatimiseen joudutaan aina käyttämään jonkun, usein rehtorin työaikaa. Tuskin kukaan muu kuin rehtori pystyy tekemään sellaisia suunnitelmia lomautuksen aikaisista järjestelyistä, joita tämän tutkimuksen mukaan tarvitsee tehdä. Tulevana luokanopettajana ja

opetustoimen hallinnon ja johtamisen perusopinnot käyneenä uskon vakaasti, että rehtorilla olisi tuolle työajalle parempaa käyttöä.

Lomautuksilla on lähes aina myös epäsuoria seurauksia. Pahimmillaan lomautuksilla haettuja säästöjä ei synny, vaan ne päinvastoin aiheuttavat ylimääräisiä kustannuksia. Yksi esimerkki tällaisesta tilanteesta löytyy Turusta. Turun ammattikorkeakoulun oli tarkoitus vuonna 2009 säästää lomauttamalla opetushenkilöstö. Lomautuksen johdosta ulkoinen lisärahoituksen hankinta keskeytyi ja opettajat joutuivat tekemään huomattavasti ylitöitä. Lisäksi opiskelijoita valmistui aiempaa vähemmän. Loppujen lopuksi lomautuksista aiheutui säästöjen sijaan noin 500 000 euron tappiot. (Puustinen 2010.)

Myös perusopetuksen puolella lomautus on joissakin tapauksissa saattanut johtaa samantyyppiseen tilanteeseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö on evännyt opettajia lomauttaneilta kunnilta mahdollisuuden hakea valtionapua muun muassa ryhmäkokojen pienentämiseen. (Opetusalan ammattijärjestö 2013b.) Tällaisessa tilanteessa myös perusopetuksen lomautus voi tosiasiaa aiheuttaa kunnalle säästöjen sijaan kustannuksia.

Osalle lomautusten seurauksista on vaikea laittaa hintalappua. Jos yksikin lapsi kokee turvattomuutta lomautusten takia, eivät oppilaan oikeudet ole toteutuneet. Varsinaissuomen sairaanhoitopiiri on tehnyt havainnon, että Salon koulutoimen säästötoimilla on selkeästi ajallinen yhteys lisääntyneisiin psykiatrian akuuttihoitojaksoihin (Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri 2013). Mikäli lomautukset aiheuttavat tällaisia ongelmia, se ei ainoastaan siirrä kustannuksia opetustoimelta sairaanhoidon puolelle, vaan myös johtaa inhimilliseen kärsimykseen.

8.2 Ehdotuksia

Opettajien lomautukset ovat kiistanalaisia siitä syystä, että niitä varten ei ole laadittu selkeitä ohjeita. Oppilaan oikeudet ovat selkeitä, mutta siihen millainen koulun pitää olla niiden toteutumiseksi, ei ole selkeää vastausta.

Tämä jättää tilaa monenlaisille tulkinnoille. Mielestäni on väärin, että kunnat voivat toistuvasti kokeilla, olisivatko niiden tekemät järjestelyt lain mukaisia. Kun rikkeistä ei usein tule nuhteita isompia rangaistuksia, mikään ei estä kuntia jatkamasta lapsen oikeuksia rikkovia lomautuksia. Valtionosuuksien leikkaaminen lomauttavilta kunnilta on mielestäni askel oikeaan suuntaan.

Mikäli lomauttamisia ei haluta kieltää kokonaan, lainsäädäntöön olisi tehtävä riittävän selkeät rajaukset siitä, minkä puitteissa opettajia voidaan lomauttaa. Vain siten voidaan täysin huolehtia siitä, että oppilaan oikeudet toteutuvat jokaisessa kunnassa.

8.3 Sijaiskiellot

Joissakin kunnissa on pyritty säästämään siten, että vaikkapa opettajan sairastuessa, hänelle ei palkata sijaista. On sanottu olevan jopa sijaiskielto, jolloin sijaisia ei saa palkata. Tällainen toiminta johtaa samaan tilanteeseen kuin lomauttaminen: Yksi opettaja joutuu vastaamaan kahden luokan opetuksesta.

Sijaiskielloissa ja lomautuksissa on kuitenkin yksi oleellinen ero. Lomautuksen aikaisia järjestelyitä on suunniteltu etukäteen, usein kuukausia. Sijaiskiellon aiheuttama opettajavajaus syntyy usein yllättäen. Tällöin on todella hankala, ellei jopa mahdoton tehdä sellaisia suunnitelmia, joiden avulla oppilaan oikeudet tulevat toteutuneiksi, ellei opettajan tilalle palkata sijaista. Siksi lyhytkin sijaiskiellon aiheuttama opettajavajaus on oppilaan oikeuksien kannalta huonompi kuin opettajan lomautus.

8.4 Tutkimuseettinen pohdinta

Eettinen pohdinta on vaikuttanut tutkimukseni tekemiseen jo aihetta valitessani. Tutkimukseni tavoitteena on alusta pitäen ollut tuottaa sellaista tietoa, joka edistää oppilaiden oikeuksien toteutumista. Vaikka tutkimusta tehdessäni tunnustin oman asemani tulevana opettajana, pyrin välttämään

opettajien kannan liiallista korostamista. Vaikka opettajat asiantuntijoina tuntevat kouluympäristön parhaiten, voi olla vaikeaa saada opettajalta objektiivista mielipidettä lomautusten vaikutuksista. Opettajien kantojen korostaminen tässä tutkimuksessa olisi ollut mielestäni tutkimuseettisesti arveluttavaa, joten sen vuoksi painotin aineistossa virallisia asiakirjoja.

Aineistoa pyytäessäni olen tehnyt selväksi, että tutkimuksen tarkoituksena ei ole syyllistää yksittäisiä kuntia, joten asiakirjoissa esiintyvät kuntien ja koulujen nimet pysyvät tutkimusraportissani anonyymeinä. Lisäksi en ole käsitellyt tutkimusta tehdessäni salaista tai luottamuksellista tietoa, vaan ainoastaan julkisia asiakirjoja, jotka ovat kenen tahansa saatavilla.

Tutkimustulokseni ja niistä tekemäni johtopäätökset voivat vaikuttaa eettisesti arveluttavalta. Opettajien lomautus ei ainakaan paranna opetuksen laatua ja oppilaiden turvallisuutta. Johtopäätöksillä en pyri kuitenkaan kannustamaan kuntia lomauttamaan opettajia. Sen sijaan tarkoitus on ohjata huomiota oppilaan oikeuksiin, mikäli lomautuksiin päädytään. Näin oppilaat joutuvat kokemaan mahdollisimman vähän haittaa mahdollisesta lomautuksesta.

8.5 Jatkotutkimus

Erityisesti lomautuksen seurauksia olisi hyvä tutkia lisää. Olisi tärkeää tietää, millä tavoin ja kuinka pitkään lomautukset näkyvät kouluilla. Tällainen tutkimus vaatisi ihanteellisessa tilanteessa mahdollisuuden tutkia oppilaita ennen lomautusta, lomautusten aikana ja lomautusten jälkeen.

Lomautusten vaikutuksia olisi hyvä arvioida myös luokkatasoisin. Pienemmät oppilaat reagoivat lomautuksiin varmasti eri tavalla, kuin vanhemmat oppilaat. Uskoakseni lomautus saattaa kaikista nuorimmilla oppilailta vaikuttaa enemmän koettuun turvallisuuteen, kun taas vanhemmilla oppilailta uskoisin lomautuksen vaikuttavan enemmän oppimistuloksiin. Tästä olisi kuitenkin tärkeää saada tutkittua tietoa.

Lomautusjärjestelyiden tarkempi tarkastelu olisi mahdollista tehdä pelkästään asiakirjoihin perehtymällä. Kuntien tekemät selvitykset ovat pääosin julkisia asiakirjoja. Tätä materiaalia on varmasti niin paljon, että niistä riittäisi jo yhden tutkimuksen aineistoksi. Toisaalta lomautuksia olisi tärkeää tutkia havainnoimalla, haastattelemalla tai kyselemällä kouluilla silloin, kun lomautukset jossakin kunnassa ovat meneillään. Vain tällä tavoin on mahdollista saada täysin puolueetonta tietoa siitä, mitä lomautusten aikana kouluissa todella tapahtuu.

Eräs jatkotutkimusehdotus liittyy opettajien kokemuksiin. Olisi hyvä tietää miltä lomautukset tuntuvat opettajasta ja millä tavoin opettajat kokevat lomautusten vaikuttavan heidän työhönsä. Tällä saattaisi olla yhteys myös oppilaiden oikeuksiin siinä mielessä, että tutkimuksissa on todettu, että opettajien ollessa kuormittuneita tai yllirasittuneita, oppilaiden oppimistulokset heikkenevät (Dorman 2003, Pyhälto 2011). Oppimistuloksien heikkeneminen taas ei ole oppilaan edun mukaista.

LÄHTEET

- Alasuutari, P. 1994. Laadullinen tutkimus. (2. uud. painos) Tampere: Vastapaino.
- Asetus opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista. 986/1998.
- Dorman, J. P. 2003. Relationship between school and classroom environment and teacher burnout: A LISREL analysis. *Social Psychology of Education* 6 (2), 107-127.
- Eduskunnan oikeusasiamies 2008. Lapsen oikeudet kaikessa huomioon. Saatavilla osoitteessa:
<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/oikeusasiamies/lapsen-oikeudet.htx>. Viitattu: 15.4.2013.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. (8. painos) Tampere: Vastapaino.
- Heikkinen, H. L. T. & Jyrkämä, J. 1999. Mitä on toimintatutkimus? Teoksessa H. L. T. Heikkinen, R. Huttunen & P. Moilanen (toim.) Siinä tutkija missä tekijä : toimintatutkimuksen perusteita ja näköaloja. Jyväskylä: Atena, 25-62.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. (15. uud. painos) Helsinki: Tammi.
- Huttunen, R. & Heikkinen, H. L. T. 1999a. Kriittinen teoria ja toimintatutkimus. Teoksessa H. L. T. Heikkinen, R. Huttunen & P. Moilanen (toim.) Siinä tutkija missä tekijä : toimintatutkimuksen perusteita ja näköaloja. Jyväskylä: Atena, 155-186.
- Huttunen, R. & Heikkinen, H. L. T. 1999b. Toimintatutkimus ja demokratia. Teoksessa H. L. T. Heikkinen, R. Huttunen & P. Moilanen (toim.) Siinä tutkija missä tekijä : toimintatutkimuksen perusteita ja näköaloja. Jyväskylä: Atena, 187-200.
- Korkein hallinto-oikeus. Päätös. 2009:33.
- Kuntalaki. 365/1995.
- Kuntatyönantajat 2011. Ovatko opettajien lomautukset aina laittomia? Saatavilla osoitteessa:

<http://www.kuntatyöntajat.fi/fi/sopimukset/opettajat/yhteiset-maaraykset/Sivut/opettajien-lomautukset.aspx>. Viitattu: 15.4.2013.

Kuusjärvi, S. & Honkanen, J. 1999. Ihmisoikeudet ja kehitys. Helsinki: Suomen YK-liitto.

KVTES 2012-2013 2012. Kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus. Helsinki: Kuntatyöntajat.

Kämppi, K., Välimaa, R., Ojala, K., Tynjälä, J., Haapasalo, I., Villberg, J. & Kannas, L. 2012. Koulukokemusten kansainvälistä vertailua 2010 sekä muutokset Suomessa ja Pohjoismaissa 1994-2010. WHO-Koululaistutkimus (HBSC- Study). Koulutuksen seurantaraportit 2012:8. Tampere.

Laki kunnallisesta viranhaltijasta. 304/2003.

Lapsiasiavaltuutetun toimisto 2010. Lapsen oikeudet Suomen esityslistalle : Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2010 = Barns rättigheter upp på agendan i Finland : Barnombudsmannens årsbok 2010. Jyväskylä: Lapsiasiavaltuutetun toimisto.

Linnansaari, H. 2004. Toimintatutkimus : tutkimus muutoksen palveluksessa. Teoksessa P. Kansanen & K. Uusikylä (toim.) Opetuksen tutkimuksen monet menetelmät. Jyväskylä: PS-Kustannus, 113-131.

Moilanen, P. 1999. Piilevä tieto ja reflektio. Teoksessa H. L. T. Heikkinen, R. Huttunen & P. Moilanen (toim.) Siinä tutkija missä tekijä : toimintatutkimuksen perusteita ja näköaloja. Jyväskylä: Atena, 85-110.

Opetusalan ammattijärjestö 2013a. Kouvolan lomautukset rimanalitus. Saatavilla osoitteessa:
<http://www.oaj.fi/OAJ/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/internet/FI/media/pressReleases.jspx?dDocName=871e1202-3868-45eb-95b9-5ac36>. Viitattu: 15.4.2013.

Opetusalan ammattijärjestö 2013b. Lomauttaja menettää valtionapuja. Saatavilla osoitteessa:
<http://www.oaj.fi/OAJ/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/internet/FI/media/news.jspx?dDocName=4877a603-410f-41e7-a133-7e11e>. Viitattu: 16.4.2013.

Opetushallitus 2004. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004 : oppivelvollisille tarkoitettun perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet, perusopetuksen valmistavan opetuksen opetussuunnitelman

perusteet, lisäopetuksen opetussuunnitelman perusteet. Helsinki: Opetushallitus.

OVTES 2012-2013 2012. Kunnallinen opetushenkilöstön virka- ja työehtosopimus 2012-2013. Helsinki: Kunnallinen työmarkkinalaitos.

Perusopetusasetus. 852/1998.

Perusopetuslaki. 628/1998.

Perustuslaki. 731/1999.

Puustinen, M. 2010. Säästöjä haettiin, sotkuja saatiin : opiskelijoiden opintie sekaisin Turussa, oppilaat heitteillä Porvoossa ja Jämsässä. Opettaja 105 (16), 6-7.

Pyhältö, K. 2011. Teacher-working-environment fit as a framework for burnout experienced by Finnish teachers. Teaching and Teacher Education 27 (7), 1101-1110.

Terveellisen ja turvallisen opiskeluympäristön laatuvaatimustyöryhmä 2002. Terveellisen ja turvallisen opiskeluympäristön laadun arvioinnin perusteet perusopetusta varten : taustamuistio. Helsinki: Opetusministeriö.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. (5., uud. painos) Helsinki: Tammi.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Tynjälä, P. 1991. Kvalitatiivisten tutkimusmenetelmien luotettavuudesta. Kasvatus 22 (5-6), 387-398,506.

Työsopimuslaki. 55/2001.

Työtuomioistuin 1994. Päätös. D:1993/116.

Unicef 2012. Mikä on lapsen oikeuksien sopimus? Saatavilla osoitteessa: http://www.ykliitto.fi/files/Ihmisoikeudet_ja_kehitys1999.pdf. Viitattu: 16.1.2013.

Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri 2013. 15.4.2013 pidetty Powerpoint-esitys.

Yhdistyneet kansakunnat 1990. Yleissopimus lapsen oikeuksista. Helsinki:
Suomen Unicef-yhdistys.

LIITTEET

Liite 1 Luettelo tutkimuksessa käytetystä aineistosta

Tässä tutkimuksessa on käytetty aineistona seuraavia asiakirjoja:

- Eduskunnan apulaisoikeusasiamies, päätös, 31.12.1998, 1416/4/98
 Eduskunnan apulaisoikeusasiamies, päätös, 29.9.2000, 606/4/98
 Eduskunnan apulaisoikeusasiamies, päätös, 21.12.2000, 311/2/99
 Etelä-Suomen AVI, päätös, 4.3.2010, ESAVI-2010-03673/Op-13
 Etelä-Suomen AVI, päätös, 14.4.2010, ESAVI-2010-03674/Op-13
 Etelä-Suomen AVI, päätös, 14.4.2010, ESAVI-2010-10542/Op-13
 Etelä-Suomen lääninhallitus, sivistysosasto, päätös, 22.10.2008, ESLH-2008-04191/Op-13
 Etelä-Suomen lääninhallitus, sivistysosasto, päätös, 23.10.2008, ESLH-2008-08566/Op-13
 Korkein hallinto-oikeus, Päätös, 9.2.2012, 228, 978/3/10
 Korkein hallinto-oikeus, Päätös, 25.8.2010, 1941, 3575/1/09
 Korkein hallinto-oikeus, Päätös, 5.5.2010, 1036, 3536/1/08
 Lounais-Suomen AVI, päätös, 11.3.2010, LSAVI-2010-00992/Op-13
 Lounais-Suomen AVI, päätös, 28.9.2010, LSAVI-2010-00615/Op-13
 Lounais-Suomen AVI, päätös, 17.11.2010, LSAVI -2010-02118/op-13
 Lounais-Suomen AVI, päätös, 17.11.2010, LSAVI-2010-02179/Op-13
 Lounais-Suomen AVI, päätös, 17.11.2010, LSAVI-2010-02238/Op-13
 Lounais-Suomen AVI, päätös, 11.1.2011, LSAVI-2010-00507/Op-13
 Länsi- ja Sisä-Suomen AVI, päätös, 27.10.2010, LSSAVI-2010-01301/Op-13
 Länsi- ja Sisä-Suomen AVI, päätös, 26.11.2010, LSSAVI-2010-00823/Op-13, LSSAVI-2010-00794/Op-13, LSSAVI-2010-00738/Op-13
 Länsi- ja Sisä-Suomen AVI, päätös, 18.2.2011, LSSAVI-2010-01258/Op-13
 Länsi- ja Sisä-Suomen AVI, päätös, 18.2.2011, LSSAVI-2010-1198/Op-13
 Länsi- ja Sisä-Suomen AVI, päätös, 13.3.2011, LSSAVI-2010-01388/Op-13
 Länsi- ja Sisä-Suomen AVI, päätös, 28.3.2011, LSSAVI/1793/06.06.01/2010
 Länsi-Suomen lääninhallitus, sivistysosasto, päätös, 16.12.2009, LSLH-2009-6264/Op-13
 Länsi-Suomen lääninhallitus, sivistysosasto, päätös, 16.12.2009, LSLH-2009-6377/Op-13
 Pohjois-Suomen AVI, päätös, 19.7.2010, psavi-2010-00312/op-13
 Pohjois-Suomen AVI, päätös, 28.5.2010, PSAVI-2010-00271/Op-13

Lisäksi aineistona on ollut kahden kunnan koulukohtaiset selvitykset siitä, kuinka opetus järjestetään lomautusten aikana, opettajien tekemiä kannanottoja, haastatteluaineisto haastattelusta, jonka tein keväällä 2010.