

## Sivistysvaliokunta

### Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Opetushallituksesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Opetushallituksesta (HE 80/2016 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Eerikki Nurmi, opetus- ja kulttuuriministeriö
- johtaja Samu Seitsalo, Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO
- hallintojohtaja Matti Lahtinen, Opetushallitus
- työmarkkinalakimies Kari Eskola, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- erityisasiantuntija Minna Salminen, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- neuvottelujohtaja Harri Siren, Palkansaajajärjestö Pardia ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- opetus- ja kulttuuriministeriö
- Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
- Ylioppilastutkintolautakunta
- Suomen Kuntaliitto
- Ammattikorkeakoulujen Rehtorineuvosto Arene ry
- Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto – SAKKI ry
- Suomen Lukiolaisten Liitto
- Suomen Opiskelija-Allianssi - OSKU ry
- Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry
- Suomen yliopistot UNIFI ry
- Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Opetushallituksesta. Nykyiset Opetushallitus ja Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO yhdistettäisiin uudeksi virastoksi, joka hoitaisi Opetushallitukselle ja Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskukselle nykyisin sää-

## Valiokunnan mietintö SiVM 7/2016 vp

detyt tehtävät. Virasto voisi toimintaympäristön muutostilanteessa kohdentaa voimavarojaan joustavasti ja ottaa vastaan myös uusia tehtäviä.

Henkilöstö siirtyisi uuden viraston palvelukseen ja Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskuksen henkilöstön palvelussuhde muuttuisi työsopimussuhteesta virkasuhteeksi.

Uuden viraston perustamisella mahdollistettaisiin Opetushallituksen ja Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskuksen vahvuuksien ja osaamisalueiden entistä parempi hyödyntäminen ja toiminnan jatkaminen tilanteessa, jossa molempien nykyisten virastojen rahoitus vähenee merkittävässä määrin. Esitys on osa valtion keskushallinnon uudistamista.

Uuden viraston nimeksi esitetään Opetushallitusta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

### VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

#### *Yleistä*

Sivistysvaliokunta toteaa, että esityksellä perustaa uusi virasto, johon yhdistetään Opetushallituksen ja CIMOn tehtävät ja henkilöstö, vastataan toimintaympäristön muutoksista ja taloudellisten resurssien vähentymisestä syntyviin haasteisiin. Muuttuvissa olosuhteissa on kyettävä kohdistamaan voimavarat oikein ja ydintoimintoihin.

Virastot ovat erillisiä organisaatioita, joita molempia opetus- ja kulttuuriministeriö ohjaa. Opetushallituksella on keskeinen rooli ja vakiintunut asema varhaiskasvatuksen sekä koulutuksen ohjauksessa ja hallinnossa. Sillä on laaja toimiala ja runsaasti erikseen säädetyjä tehtäviä, muun muassa norminanto. CIMOn perustehtävänä on edistää suomalaisen yhteiskunnan kansainvälistymistä kattaen kaikki koulutusasteet, yleissivistävä ja ammatillinen koulutus, korkeakoulutus ja aikuiskoulutus, sekä nuoriso- ja kulttuuritoimialat ja kansalaisyhteiskunnan kansainvälistäminen. Virastot tekevät myös yhteistyötä keskenään. Kumpikin virasto hoitaa yhteiskunnan kannalta tärkeitä tehtäviä samalla sektorilla ja osin yhtenevin tavoittein, joten sivistysvaliokunta pitää niiden toimintojen yhdistämistä samaan organisaatioon perusteltuna. Näin kyetään saamaan synergiaetuja ja purkamaan päällekkäisyyksiä toiminnan tehostamiseksi. Valiokunta pitää tarpeellisenä täsmentää perustettavan viraston toimialaa koskevaa säännöstä yksityiskohtaisista perusteista tarkemmin ilmenevällä tavalla.

Hallituksen esityksen perusteista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

#### *Kansainvälistyminen merkittävä osa uuden viraston toimintaa*

Esityksen mukaan uuden viraston yhtenä lakisääteisenä tehtävänä on edistää yhteiskunnan kansainvälistymistä ja suomalaisen koulutuksen tunnettuutta ja yhteistyötä ulkomailla. Sivistysvalio-

## Valiokunnan mietintö SiVM 7/2016 vp

kunta toteaa, että uuden viraston tehtävä opintojen aikaisen ja muun kansainvälistymisen mahdollisuuksien edistämiseksi on erittäin tärkeä. Uuden viraston perustaminen antaa hyvät edellytykset yhdistää virastojen osaamiset kansainvälistymisen polkujen rakentamiseksi osana elinikäistä oppimista. Synergiaetujen vahvistamina saadaan nykyistä paremmat mahdollisuudet uusiin avauksiin nuorten kansainvälistymisen sekä koulutusviennin tukemiseksi.

Opiskelijoiden ja nuorten kansainvälistymiseen liittyviä tehtäviä on hoitanut erityisesti CIMO, mutta niitä on kuulunut myös Opetushallitukselle. Virastot ovat tehneet yhteistyötä muun muassa opiskelijoiden neuvonnassa, opettajien osaamisen kehittämisessä, tiedon tuottamisessa ja suomalaisen koulutuksen tunnetuksi tekemisessä. Valiokunta pitää tärkeänä, että uudessa virastossa CIMOn vahva osaaminen tulee hyödynnetyksi hyvin, jotta sen työ kansainvälistymisen edistämässä saa luontevan jatkumon.

Valiokunta korostaa kansainvälistymisen merkitystä oleellisena osana osaamis pääomaa ja pitää erittäin tärkeänä, että portit maailmalle pidetään auki ammatillisessa koulutuksessa, lukioissa ja korkeakouluissa opiskeleville yhdenvertaisesti. CIMOn myöntämän rahoituksen turvin on esimerkiksi vuoden 2015 aikana mahdollistettu noin 25 000 opiskelijan kansainvälistyminen liikkuvuusjaksolla tai kansainväliseen toimintaan osallistumalla.

Ulkomaanjaksolla ammattiin opiskelevista käy joka kahdeksas. Valiokunnan saamista asiantuntijalausunnoissa tuodaan esille huoli ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden muita heikommista mahdollisuuksista päästä osaksi kansainvälistymiskehitystä. Kansainvälisen toiminnan merkitys kasvaa ammatillisessa koulutuksessa ja myös ammattitaitoa vaativissa työtehtävissä jatkuvasti. Sivistysvaliokunta korostaa ammatillisessa koulutuksessa opiskelevien kansainvälistymiseen mahdollistamista ja kannustamista nykyistä enemmän.

Valiokunta pitää tärkeänä, että kansainvälistymisen vaihtoehtoista ja hyödyistä annetaan opiskelijoille, koulutuksen järjestäjille ja oppilaitoksille tehokasta neuvontaa ja ohjausta. Myös uuden viraston toiminnasta tulee informoida ajoissa.

### *Uudistus vaatii hyvää henkilöstöpolitiikkaa*

Valiokunta korostaa, että molemmat yhdistettävät virastot ovat hoitaneet tehtävänsä hyvin ja että uuden viraston perustamisen alkuvaiheesta lähtien on tärkeää huolehtia siitä, että edellytykset laadukkaalle ja tulokselliselle toiminnalle turvataan. Valiokunta toteaa, että uusiin ja muuttuviin palvelutarpeisiin on pystyttävä vastaamaan tulevaisuudessakin, mikä edellyttää hallinnon ketteryyttä uudelta virastolta.

Kahden organisaation yhdistäminen edellyttää työnantajana toimivalta uudelta virastolta hyvää henkilöstöpolitiikkaa, mikä pitää sisällään muun muassa sen, että uuteen virastoon tulevia viranhaltijoita kummastakin aikaisemmasta organisaatiosta kohdellaan yhdenvertaisesti. Sivistysvaliokunta korostaa, että virastojen yhdistämisen onnistuminen vaatii huolellista valmistelua, henkilöstön näkemysten huomioon ottamista ja hyvää johtamista.

Sivistysvaliokunta toistaa aikaisemmin esittämänsä vakavan huolen Opetushallituksen määrärahoista. Valiokunta pitää tärkeänä, että virastojen yhdistymiseen liittyvät palkkarakenteen yhte-

## Valiokunnan mietintö SiVM 7/2016 vp

näistäminen ja yhteinen henkilöstöpolitiikka toteutetaan tasapuolisesti käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa. Huoli uuden viraston määrärahojen riittävydestä nousi esille myös asiantuntijakuulemisessa. Rahoitus vähenee merkittävästi vuoteen 2020 mennessä. Valiokunta pitää edelleen tärkeänä, että uuden organisaation vaativat tehtävät ja rahoitus niiden hoitamiseksi ovat tasapainossa.

### VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

**1 §. Toimiala.** Valiokunnan saaman selvityksen mukaan pykälän 1 momentin niukka muotoilu voi synnyttää väärän mielikuvan siitä, että uuden viraston toimiala olisi sama kuin opetus- ja kulttuuriministeriöllä. Näin ei ole kuitenkaan tarkoitus olla, vaan esimerkiksi korkeakouluasioissa viraston toimivaltaan kuuluvat ainoastaan lakiehdotuksen 2 §:ssä todetut tehtävät. Myös kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotointa koskevissa asioissa viraston toimiala käsittää vain erikseen todetut tehtävät.

Sivistysvaliokunta ehdottaa 1 momentin täydentämistä siten, että siinä luetellaan viraston toimialaan kuuluvina tehtävinä koulutukseen, varhaiskasvatukseen ja elinikäiseen oppimiseen sekä kansainvälistymiseen liittyvät tehtävät.

**9 §. Henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset.** Pykälän 7 momentin mukaan uuden viraston pääjohtajan virka perustetaan 1 päivästä marraskuuta 2016. Asiantuntijaselvityksessä on korostettu tarvetta aikaistaa pääjohtajan viran perustaminen kuukaudella ehdotetusta.

Sivistysvaliokunta korostaa uuden viraston perustamisvaiheen ratkaisevaa merkitystä ja riittävää valmistelu-aikaa viraston toiminnan sujuvalle käynnistymiselle. Valiokunta ehdottaa, että pääjohtajan virka perustetaan opetus- ja kulttuuriministeriöön jo 1 päivästä lokakuuta 2016. Virka siirtyy lain voimaan tullessa uuteen virastoon.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

*Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 80/2016 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)*

*Valiokunnan muutosehdotukset*

## Laki

### Opetushallituksesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### 1 §

##### *Toimiala*

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla koulutukseen, varhaiskasvatukseen ja elinikäiseen oppimiseen sekä kansainvälistymiseen liittyvissä tehtävissä toimii asiantuntijavirastona Opetushallitus.

Opetushallitus toimii yhteistyössä sen tehtäviin liittyvää toimintaa harjoittavien ja rahoittavien kansallisten ja kansainvälisten viranomaisten ja muiden yhteisöjen kanssa.

Opetushallituksen yhteydessä toimivista toimielimistä säädetään erikseen.

#### 2 §

##### *Tehtävät*

Opetushallituksen tehtävänä on:

- 1) kehittää koulutusta, varhaiskasvatusta ja elinikäistä oppimista, hoitaa näihin liittyvät palvelu- ja hallintotehtävät sekä ennakoida osaamis- ja koulutustarpeita;
- 2) edistää yhteiskunnan kansainvälistymistä ja suomalaisen koulutuksen tunnettuutta ja yhteistyötä ulkomailla;
- 3) valmistella ja toteuttaa toimialansa ohjelmia ja sopimuksia;
- 4) edistää toimialaansa kuuluvan toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta sekä seurata toiminnan järjestämistä;
- 5) tiedottaa ja antaa toimialaansa koskevaa neuvontaa ja ohjausta
- 6) huolehtia alaisuudessaan toimivien valtion oppilaitosten tulosohjauksesta;
- 7) hoitaa opetus- ja kulttuuriministeriön määräämät tehtävät.

Opetushallituksen tehtävänä on lisäksi muussa laissa säädetyn mukaisesti:

- 1) päättää toimialaansa kuuluvan koulutuksen opetussuunnitelmien ja tutkintojen sekä varhaiskasvatussuunnitelman perusteista ja muista määräyksistä;
- 2) ylläpitää sille säädettyjä tai määrättyjä tehtäviä varten tarpeellisia tietovarantoja, -rekistereitä ja -järjestelmiä;
- 3) tuottaa palveluja opiskelijavalintojen toteuttamista varten;
- 4) huolehtia ulkomailla suoritettujen opintojen ja ammattipätevyys tunnustamiseen sekä kieli- ja kääntäjätutkintoihin liittyvistä tehtävistä;

## Valiokunnan mietintö SiVM 7/2016 vp

Korkeakoulujen osalta Opetushallitus hoitaa kuitenkin vain 1 momentin 1 kohdassa mainitut ennakkointitehtävät, 1 momentin 2-3 ja 5 kohdassa mainitut tehtävät sekä 2 momentin 2—4 kohdassa mainitut tehtävät.

Opetus- ja kulttuuriministeriöllä on oikeus pidättää ratkaistavakseen koulutuspoliittisesti merkittävä asia, joka muutoin kuuluisi Opetushallituksen ratkaistavaksi.

### 3 §

#### *Johtokunta*

Opetushallituksella on johtokunta, jonka tehtävänä on:

1) hyväksyä viraston toimialaan kuuluvat strategiat sekä ratkaista muut toiminnan kannalta periaatteellisesti merkittävät asiat;

2) hyväksyä viraston toiminnan ja talouden suuntaviivat;

3) hyväksyä ja allekirjoittaa viraston tilinpäätös.

Johtokuntaa tulee kuulla opetussuunnitelmien, tutkintojen, valmentavien koulutusten ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteista sekä viraston työjärjestyksestä ja johtajien nimittämisestä.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään johtokunnan kokoonpanosta, asettamisesta ja päätöksenteosta.

### 4 §

#### *Pääjohtaja*

Opetushallituksessa on pääjohtaja, joka johtaa viraston toimintaa ja vastaa viraston toiminnan tuloksellisuudesta. Pääjohtajan nimittää valtioneuvosto.

Pääjohtaja ratkaisee virastossa ratkaistavat asiat, jos muuta ei säädetä tai työjärjestyksessä määrätä. Pääjohtaja voi pidättää ratkaistavakseen yksittäisen asian, joka työjärjestyksen mukaan kuuluisi muun virkamiehen päätettäväksi.

### 5 §

#### *Työjärjestys*

Viraston organisaatiosta, johtamisesta, ratkaisuvallasta sekä muusta hallinnon ja toiminnan järjestämisestä määrätään pääjohtajan vahvistamassa työjärjestyksessä.

### 6 §

#### *Ruotsinkielinen koulutus*

Opetushallituksessa on yksikkö ruotsinkielisen koulutuksen ja varhaiskasvatuksen tehtäviä varten.

## Valiokunnan mietintö SiVM 7/2016 vp

### 7 §

#### *Tarkemmat säännökset henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista*

Henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

### 8 §

#### *Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan päivänä      kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan laki opetushallituksesta (182/1991) sekä laki Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskuksista CIMOsta (951/2008).

### 9 §

#### *Henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset*

Opetushallituksen ja Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskuksen CIMOn virkasuhteisen henkilöstön asemasta säädetään valtion virkamieslain (750/1994) 2 luvussa.

Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskuksen CIMOn työsopimussuhteessa oleva henkilöstö siirtyy tämän lain voimaan tullessa Opetushallituksen (*uusi virasto*) palvelukseen virkasuhteisena henkilöstönä. Määräaikaisessa työsopimussuhteessa oleva henkilö siirtyy tämän lain voimaan tullessa uuden viraston palvelukseen määräaikaiseen virkasuhteeseen määräaikaisen työsopimussuhteensa keston ajaksi.

Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskuksen CIMOn palveluksessa olevat suomen kielen ja kulttuurin lehtorit siirtyvät kuitenkin uuden viraston palvelukseen määräaikaisen työsopimussuhteensa ajaksi määräaikaisessa työsopimussuhteessa. Opetushallituksen palveluksessa olevat Eurooppa-koulujen opettajat siirtyvät määräaikaisessa työsopimussuhteessa uuden viraston palvelukseen määräaikaisen työsopimussuhteensa ajaksi.

Työsopimussuhteessa oleva henkilö voidaan siirtää ilman suostumustaan, jos hänet siirretään työssäkäyntialueellaan tai työssäkäyntialueelleen. Työssäkäyntialueella tarkoitetaan työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 9 §:n mukaista aluetta.

Siirtyvän henkilöstön palvelussuhteen katsotaan siihen liittyvien etuuksien määräytymisen kannalta jatkuneen valtiolla yhdenjaksoisena.

Uuteen virastoon siirtyvä henkilö on edelleen kelpoinen tehtäviinsä tai niitä vastaaviin tehtäviin.

Uuden viraston pääjohtajan virka perustetaan 1 päivästä **lokakuuta** 2016 opetus- ja kulttuuriministeriöön ja tämän lain voimaan tullessa virka siirtyy uuteen virastoon.

### 10 §

#### *Toiminnan aloittamista koskevat siirtymäsäännökset*

Opetushallituksessa ja Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskuksessa CIMOssa viireillä olevat asiat siirtyvät tämän lain voimaan tullessa uudelle virastolle. Mainitusta ajankohdas-

## Valiokunnan mietintö SiVM 7/2016 vp

ta lukien siirtyvät myös edellä mainittujen virastojen sopimukset, lukuun ottamatta virastokohtaisia virka- ja työehtosopimuksia, ja sitoumukset sekä niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet uudelle virastolle.

Opetushallituksen ja Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskuksen CIMOn tulee yhdessä ja uuden viraston pääjohtajan nimityksen jälkeen hänen johdolla valmistella uuden viraston työjärjestys ja järjestää hallinto- ja muut tukipalvelut niin, että uusi virasto voi aloittaa toimintansa tämän lain voimaan tullessa.

### 11 §

*Viittaukset opetushallituksesta annettuun lakiin ja Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskukselta CIMOsta annettuun lakiin*

Muualla laissa olevalla viittauksella opetushallituksesta annettuun lakiin ja Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskukselta CIMOsta annettuun lakiin tarkoitetaan tämän lain voimaantultua viittausta tähän lakiin. Mitä muualla säädetään Opetushallituksesta tai Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskukselta CIMOsta, koskee tämän lain voimaan tultua Opetushallitusta.

---

Helsingissä 14.6.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuomo Puumala kesk  
varapuheenjohtaja Sanna Lauslahti kok  
jäsen Li Andersson vas  
jäsen Ritva Elomaa ps  
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd  
jäsen Jukka Gustafsson sd  
jäsen Laura Huhtasaari ps  
jäsen Marisanna Jarva kesk  
jäsen Kimmo Kivelä ps  
jäsen Hanna Kosonen kesk  
jäsen Mikaela Nylander r  
jäsen Ulla Parviainen kesk  
jäsen Sari Raassina kok  
jäsen Nasima Razmyar sd  
jäsen Jani Toivola vihr

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet



**Valiokunnan mietintö SiVM 7/2016 vp**

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen  
valiokuntaneuvos Kaj Laine