

HE 163/2024 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 35 §:n ja perusopetuslain 17 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia ja perusopetuslakia.

Esityksen mukaan kotikuntakorvaus nostetaan yksityisten perusopetuksen järjestäjien osalta 100 prosenttiin. Yksityisillä perusopetuksen järjestäjillä olisi lakisääteinen velvollisuus järjestää perusopetuslain mukaista erityistä tukea.

Esityksessä toteutetaan pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan yksityisten koulutuksen järjestäjien kotikuntakorvaus nostetaan 100 prosenttiin ja yhdenmukaistetaan järjestäjien velvollisuudet.

Esitys liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2025.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi	3
2.1 Esi- ja perusopetuksen järjestämisestä	3
2.2 Kunnallisen ja ei-kunnallisen opetuksen järjestäjän tehtävien erot	4
2.3 Tilastotietoja ei-kunnallisista kouluista	7
2.4 Esi- ja perusopetuksen rahoittamisesta	8
3 Tavoitteet	11
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	11
4.1 Keskeiset ehdotukset	11
4.2 Pääasialliset vaikutukset	11
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	11
4.2.2 Vaikutukset lapsiin	11
4.2.3 Vaikutukset ei-kunnallisiin perusopetuksen järjestäjiin	12
4.2.4 Viranomaisvaikutukset	13
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	14
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	14
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	14
6 Lausuntopalaute	15
7 Säännöskohtaiset perustelut	15
7.1 Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta	15
7.2 Perusopetuslaki	16
8 Voimaantulo	16
9 Toimeenpano ja seuranta	16
10 Suhde muihin esityksiin	16
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	16
10.2 Suhde talousarvioesitykseen	16
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	16
11.1 Yksityiset perusopetuksen järjestäjät	16
11.2 Oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja yhdenvertaisuus	17
11.3 Uskonnon- ja omantunnon vapaus	18
11.4 Ruotsinkielisen väestön sivistykselliset ja yhteiskunnalliset tarpeet	18
LAKIEHDOTUKSET	19
1. Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 35 §:n muuttamisesta	19
2. Laki perusopetuslain 17 §:n muuttamisesta	20
LIITTEET	21
RINNAKKAISTEKSTIT	21
1. Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 35 §:n muuttamisesta	21
2. Laki perusopetuslain 17 §:n muuttamisesta	22

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Kotikuntakorvausta on porrastettu yksityisten opetuksen järjestäjien, valtion koulujen sekä harjoittelukoulujen osalta peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 35 §:n 5 momentin mukaan siten, että muille opetuksen järjestäjille kuin kunnille kotikuntakorvauksena maksetaan 94 prosenttia mainittujen kertoimien mukaisesti määräytyvästä korvauksesta. Prosentti on ollut voimassa vuoden 2015 uudistuksesta alkaen. Edeltävä, vuosina 2010–2014 sovellettu rahoitustaso oli 90 prosenttia. Säännös on perustunut siihen, että lainsäädännön mukaan kunnilla on laajempi opetuksen järjestämisvelvollisuus ja siihen liittyvät tehtävät kuin yksityisellä opetuksen järjestäjällä.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmakirjauksen mukaan yksityisten koulutuksen järjestäjien kotikuntakorvaus nostetaan 100 prosenttiin ja yhdenmukaistetaan järjestäjien velvollisuudet.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa.

Hallituksen esityksen luonnoksesta on pyydetty lausunnot keskeisiltä ministeriöiltä, viranomaisilta ja muilta sidosryhmiltä, kuten yksityisiltä kouluilta. Esitysluonnos oli lausuntokierroksella lausuntopalvelu.fi -palvelussa 19.8.2024—13.9.2024, jossa kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa luonnoksesta. Kiireellisestä aikataulusta johtuen lausuntoaika oli ohjeellista kuuden viikon lausuntoaikaa lyhyempi.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä osoitteessa <https://okm.fi/kaikki-okm-hankkeet> tunnuksella OKM052:00/2024.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Esi- ja perusopetuksen järjestämisestä

Perusopetuslaissa (628/1998) esi- ja perusopetuksen järjestäminen on säädetty ensisijaisesti kuntien tehtäväksi. Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville 26 §:n 1 momentissa tarkoitetuille oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Kunta voi järjestää tässä laissa tarkoitettut palvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkia ne 7 tai 8 §:ssä tarkoitettulta perusopetuksen järjestäjältä.

Kuntien ohella esi- ja perusopetusta voivat järjestää perusopetuslain mukaisen järjestämisluvan saaneet tahot. Perusopetuslain 7 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi myöntää rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan tässä laissa tarkoitettun opetuksen järjestämiseen. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että opetuksen järjestäminen perustuu erityiseen koulutus- tai sivistystarpeeseen ja että opetuksen järjestäjä ja kunta, jossa opetusta järjestetään, ovat sopineet asiasta. Lupa vieraskielisen opetuksen, erityisopetuksen, erityiseen maailmankatsomukselliseen tai kasvatustieteelliseen järjestelmään perustuvan opetuksen ja kansanopistossa muille kuin oppivelvollisille annettavan opetuksen järjestämiseen voidaan

myöntää alueellisen tai valtakunnallisen koulutus- tai sivistystarpeen perusteella, vaikka opetuksen järjestäjä ei ole tehnyt edellä tarkoitettua sopimusta. Lupa voidaan myöntää myös ulkomailla järjestettävää opetusta varten.

Edelleen pykälän 2 momentin mukaan luvan myöntämisen edellytyksenä on, että hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset opetuksen asianmukaiseen järjestämiseen. Opetusta ei saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi.

Pykälän 3 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettussa luvassa määrätään kunnat, joissa opetusta järjestetään, opetuskieli, erityinen koulutustehtävä, koulutuksen järjestämismuoto sekä muut tarpeelliset koulutuksen järjestämiseen liittyvät ehdot. Muutoksesta opetuksen järjestämislupaan päättää asianomainen ministeriö.

Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvosto voi peruuttaa opetuksen järjestämistä koskevan luvan, jos koulutus ei täytä 1 tai 2 momentissa luvan myöntämiseksi säädettyjä edellytyksiä tai jos opetus järjestetään muuten vastoin tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä.

Perusopetuslain 8 §:n mukaan myös valtio voi järjestää tässä laissa tarkoitettua opetusta. Opetuksen järjestämisestä ja toiminnan lopettamisesta päättää asianomainen ministeriö noudattaen soveltuvin osin, mitä 7 §:n 2–4 momentissa säädetään.

Yliopistolain (558/2009) 88 §:n mukaan yliopistoon, jossa järjestetään opettajankoulutusta, kuuluu opetusharjoittelua ja opettajankoulutuksen kehittämistä varten tarpeellinen määrä harjoittelukouluja, joissa voidaan järjestää perusopetusta ja esiopetusta sekä lukiokoulutusta.

Tässä esityksessä yksityisistä kouluista, valtion kouluista ja yliopiston harjoittelukouluista käytetään yhteistä nimitystä *ei-kunnallinen opetuksen järjestäjä*.

2.2 Kunnallisen ja ei-kunnallisen opetuksen järjestäjän tehtävien erot

Erityinen tuki ja pidennetty oppivelvollisuus

Perusopetuslain mukaisen järjestämisluvun saaneita ei-kunnallisia opetuksen järjestäjiä ei nykyisin lainsäädännöllä velvoiteta antamaan perusopetuslain 17 §:n mukaista erityistä tukea. Mainingin pykälän 5 momentin mukaan, jos muu opetuksen järjestäjä kuin kunta ei järjestä 1 momentissa tarkoitettua tukea, päätöksen oppilaalle järjestettävästä erityisestä tuesta tekee opetuksen järjestäjän esityksestä oppilaan asuinkunta.

Momentin kaltainen sääntö on sisällynyt myös voimassa olevan perusopetuslain alkuperäiseen muotoiluun, jonka perusteluiden mukaan (HE 86/1997 vp), ”jos erityisopetusta tarvitseva oppilas on sellaisessa yksityisen tai valtion järjestämässä opetuksessa, jossa ei erityisopetusta anneta, opetuksen järjestäjän tulee ilmoittaa oppilas tämän asuinkunnalle erityisopetukseen siirtämistä varten. Siirrosta päättävä kunta osoittaa samalla oppilaalle uuden koulun tai muun paikan, jossa opetus annetaan erityisopetuksena. Jos tarve erityisopetuksen antamiseen myöhemmin poistuu, oppilas tulee siirtää takaisin yleisopetukseen.”

Suomalaisen koululainsäädännön historiasta on havaittavissa, että erityisopetusta tarvitsevat oppilaat on aikain saatossa otettu asteittain osaksi tavallisia kouluja. 1960-luvulle asti erityisopetusta tarvitsevia oppilaita on ohjattu erityiskouluihin ja apukouluihin taikka he saattoivat hakea kokonaan vapautusta oppivelvollisuudesta. Velvoite laajempaan erityisopetuksen järjestämiseen on tullut vähitellen ja se on koskenut aluksi vain isompia kuntia.

Myös käsitys erityisopetuksesta on elänyt ajan kuluessa. Vuonna 2011 siirryttiin nykyiseen niin sanottuun kolmiportaiseen tukeen, johon kuuluvat, yleinen, tehostettu ja erityinen tuki. Erityiseen tukeen sisältyy oikeus saada erityisopetusta, jota antaa erityisluokanopettaja. Opetushenkilöstön kelpoisuuksista säädetään asetuksella (986/1998).

Vaikka nykyinen lainsäädäntö ei velvoita ei-kunnallisia opetuksen järjestäjiä antamaan perusopetuslain 17 §:n mukaista erityistä tukea, on sitä jossakin muodossa kuitenkin järjestetty joissakin ei-kunnallisissa kouluissa kunnan ja opetuksen järjestäjän välisillä sopimuksilla. Osa niin sanotuista sopimuskouluista täydentää kuntien ylläpitämää lähikouluverkkoa. Kunnat ovat voineet maksaa erityisen tuen järjestämisestä lisäkorvausta. Kunnilla ei kuitenkaan ole lain säätämää velvoitetta sopimuksen solmimiseen, minkä myötä paikallisten sopimusten sisällöissä voi olla suuriakin eroja.

Nykyiseen perusopetuslakiin sisältyy erityiseen tukeen kuuluvan erityisopetuksen järjestämistä koskeva sääntely, jonka tulkinnasta on apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu (EOAK/3927/2021). Ratkaisun mukaan opetuksen järjestämispaikasta tai opetusryhmästä riippumatta oppilaalla on oikeus saada perusopetuslain mukaista erityiseen tukeen kuuluvaa erityisopetusta niissä oppiaineissa, joissa oppilaalla on todettu erityisopetuksen tarve. Erityiseen tukeen kuuluvaa erityisopetusta antaa säädetyt kelpoisuusehdot täyttävä erityisopettaja.

Käytännössä erityistä tukea toteutetaan ei-kunnallisissa kouluissa pääsääntöisesti niin sanotun muun opetuksen yhteydessä, eli toteutus perustuu samanaikaisopetukseen, eriyttämiseen ja yksilölliseen tukeen yleisopetuksen ryhmässä. Ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien opetuksessa erityiseen tukeen kuuluvaa kokoaikaista erityisopetusta pienryhmässä ei ole nykyisin välttämättä juurikaan saatavilla huolimatta erityisen tuen tarjoamisen sisältävistä sopimuksista kunnan kanssa. Erilaisista tuen järjestämisen velvoitteista johtuen oppilaat ovat nykyisin tosiasiaa erilaisessa asemassa keskenään ollessaan kunnallisen tai ei-kunnallisen järjestäjän järjestämässä opetuksessa. Mikäli oppilas tarvitsee kokoaikaista erityisopetusta erityisluokalla, haetaan hänelle pienryhmäpaikkaa kunnallisen opetuksen järjestäjän kouluun. On myös mahdollista, että kunnat tuovat tuen resursseja ja osaamista ei-kunnallisiin kouluihin, mutta kunnilla ei ole siihen velvollisuutta.

Pidennetty oppivelvollisuus tarkoittaa oppivelvollisuuslain (1214/2020) mukaan tilannetta, jolloin oppivelvollisuus alkaa vuotta lain 2 §:n 2 momentissa säädettyä aikaisemmin, jos perusopetuslaissa perusopetukselle säädettyjä tavoitteita ei lapsen vammaisuuden tai sairauden vuoksi ilmeisesti ole mahdollista saavuttaa yhdeksässä vuodessa. Hallituksen esityksessä eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi (86/1997 vp) on määritelty pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin kuuluviksi vaikeasti vammaiset lapset. Myös vaikea sairaus voi olla syynä pidennettyyn oppivelvollisuuteen. Koska tämä oppilasryhmä vaatii erityistä osaamista opetushenkilöstöltä sekä enemmän resurssointia, vain harvat ei-kunnalliset opetuksen järjestäjät järjestävät pidennetyn oppivelvollisuuden opetusta.

Sairaalaopetus

Perusopetuslain 4 a §:ssä säädetään erikoissairaanhoidossa olevan oppilaan opetuksesta, jolla on oppimista ja koulunkäyntiä ylläpitävä sekä oppilaan hoitotavoitteita tukeva kokonaiskuntoutuksellinen tavoite. Erikoissairaanhoidossa olevan oppilaan opetus järjestetään ensisijaisesti oppilaan omassa koulussa. Sairaalan sijaintikunta on kuitenkin velvollinen järjestämään sairaalassa potilaana olevalle oppilaalle opetusta siinä määrin kuin se hänen terveytensä huomioon ottaen on mahdollista, sekä muulle erikoissairaanhoidossa olevalle oppivelvolliselle opetusta ja tukea siinä määrin kuin se hänen terveytensä, pedagogiset erityistarpeensa ja erikoissairaanhoidon hoidolliset ja kuntoutukselliset toimenpiteet huomioon

ottaen on perusteltua, jos opetuksen järjestäminen muutoin ei ole tukitoimista huolimatta oppilaan edun mukaista. Sairaalaopetuksen osaaminen on näin ollen keskitetty vain tiettyihin kuntiin.

Peruspalvelujen valtionosuuslain 38 §:n 5 momentin mukaan muu opetuksen järjestäjä kuin kunta on velvollinen maksamaan kotikunnalle sairaalaopetuksessa olevasta oppilaastaan aiheutuneet kustannukset. Velvollisuus ulottuu kuitenkin vain muun opetuksen järjestäjän saaman kotikuntakorvauksen määrään.

Maailmankatsomukset ja kasvatusopilliset järjestelmät sekä opetuksen maksuttomuus

Perusopetuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lasta ei ilman huoltajan suostumusta saa osoittaa opetukseen, jossa 31 §:n 3 momentin nojalla peritään oppilaalta maksuja, eikä opetukseen, jossa kunnan päätöksen tai opetuksen järjestämisluvan perusteella noudatetaan erityistä maailmankatsomuksellista tai kasvatusopillista järjestelmää. Näin ollen oppilaan kunnalla on velvollisuus järjestää kaikille oppilaille soveltuvaa esi- ja perusopetusta.

Perusopetuslain 31 §:n mukaan opetus ja sen edellyttämät oppikirjat ja muu oppimateriaali sekä työvälineet ja työaineet ovat oppilaalle maksuttomia. Ulkomailla järjestettävässä opetuksessa ja yksityisen yhteisön tai säätiön asianomaisen ministeriön antaman erityisen koulutustehtävän perusteella muulla kuin 10 §:n 1 momentissa tarkoitettulla opetuskielellä järjestämässä opetuksessa voidaan oppilaalta pykälän 1 ja 2 momentin estämättä periä kohtuullisia maksuja. Maksuista säädetään ministeriön asetuksessa 1323/2001. Kunta ei puolestaan voi periä lainkaan vastaavia maksuja.

Oppilaaksiotto

Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville 26 §:n 1 momentissa tarkoitetuille oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Näin ollen kunta on velvollinen järjestämään opetusta ilman määrällisiä rajoituksia ja myös esimerkiksi turvapaikanhakijoille, puhutaan niin sanotusta kokonaisvastuusta. Ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien koulupaikkoja puolestaan rajaavat järjestämisluvassa määrätyt oppilasmäärät.

Perusopetuslain 6 §:n mukaan kunta osoittaa oppivelvolliselle lähikoulun tai muun soveltuvan paikan, jossa annetaan opetusta sellaisella oppilaan omalla kielellä, jolla kunta on velvollinen opetusta järjestämään (*ensisijainen koulupaikka*). Lapsella on oikeus käydä koulua ensisijaisessa koulupaikassa. Ensisijaisen koulupaikan sijaan oppilas voi perusopetuslain 28 §:n mukaisesti pyrkiä oppilaaksi myös muuhun kouluun (*toissijainen koulupaikka*). Osa ei-kunnallisista perusopetuksen järjestäjistä täydentää kuntien ylläpitämää kouluverkkoa ja toimii niin sanottuina sopimuskouluina. Osa sen sijaan ottaa oppilaat valinnan kautta.

Valittaessa oppilaita hakijoihin on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita. Jos opetuksessa noudatetaan opetussuunnitelmaa, jossa painotetaan yhtä tai useampaa oppiainetta, voidaan oppilaita otettaessa käyttää kuitenkin myös oppilaan taipumuksia edellä tarkoitettuun opetukseen osoittavaa koetta. Valintaperusteista ja -kokeesta tulee ilmoittaa etukäteen. Osa sekä kunnallisista että ei-kunnallisista opetuksen järjestäjistä käyttää ns. soveltuvuuskokeita oppilasvalinnassaan, mikä voi johtaa oppilaiden valikointiin. Kuntien on kuitenkin taattava opetus kaikille sen alueella asuville oppilaille.

Perusopetuslain 32 §:n 3 momentin mukaan, jos oppilas otetaan muuhun kuin 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun kouluun tai opetuksen järjestämispaikkaan, oppilaaksi ottamisen

edellytykseksi voidaan asettaa, että huoltaja vastaa oppilaan kuljettamisesta tai saattamisesta aiheutuvista kustannuksista. Näin ollen koulumatkojen suhteen muu kunta ja yksityinen opetuksen järjestäjä ovat toisiaan vastaavassa asemassa.

Opetuskielet

Perusopetuslain 10 §:n mukaan koulun opetuskieli ja muualla kuin koulussa järjestettävässä opetuksessa käytettävä kieli on joko suomi tai ruotsi. Opetuskielenä voi olla myös saame, romani tai viittomakieli. Lisäksi osa opetuksesta voidaan antaa muulla kuin edellä mainitulla oppilaan omalla kielellä, jos se ei vaaranna oppilaan mahdollisuuksia seurata opetusta. Saamelaisten kotiseutualueella asuvien saamen kieltä osaavien oppilaiden opetus tulee antaa pääosin saamen kielellä. Kuulovammaisille tulee tarvittaessa antaa opetusta myös viittomakielellä. Ei-kunnalliset opetuksen järjestäjät järjestävät opetusta vain järjestämisluvassa mainituilla kielillä.

Varautumisvelvollisuus

Valmiuslain (1552/2011) 12 §:n mukaan valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien, kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Kaikilla ei-kunnallisilla opetuksen järjestäjillä ei ole valmiuslain perusteella vastaavaa varautumisvelvollisuutta kuin kunnilla.

Erojen pohdintaa

Edellä kuvatussa on huomioitava, että mainitut kunnan velvollisuudet kohdentuvat sellaisenaan nimenomaan oppilaan asumisen perusteella määräytyvälle kunnalle, jolla on esi- ja perusopetuksen järjestämisvelvollisuus perusopetuslain 4 §:n nojalla. Esimerkiksi koulupaikkaan, oppilaaksiottoon ja opetuskieleen liittyvät säännökset eivät liene niin ehdottomia niin sanottuja toissijaisia kuntajärjestäjiä kohtaan.

Tehtävien eroavaisuuksia hahmoteltaessa on syytä myös huomioida, että ei-kunnallisilla opetuksen järjestäjillä on myös kunnista poiketen velvollisuus maksaa kiinteistövero ja arvonlisävero. Arvonlisävero otetaan yksityisille opetuksen järjestäjille ja yliopistoille maksettavissa kotikuntakorvauksissa peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 39 §:n mukaisesti huomioon.

Erityisen tuen järjestämisvelvoitetta pidetään käytännön opetustoiminnan ja oppilaiden kannalta eroista kenties merkittävimpana ja sellaisena, joka voidaan järjestelmän systematiikka huomioon ottaen melko helposti yhdenmukaistaa. Sen sijaan esimerkiksi oppilaaksiottoon, opetusmaksuihin ja varautumisvelvollisuuteen liittyvät säännökset ja käytännöt ovat periaatteellisesti niin erilaisia kunnallisten ja ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien kesken, että näiden säännösten yhdenmukaistaminen olisi hyvin vaikeaa.

2.3 Tilastotietoja ei-kunnallisista kouluista

Suurin osa ei-kunnallisista vuosiluokkien 1–9 perusopetuksen järjestäjistä on yksityisiä opetuksen järjestäjiä. Manner-Suomessa toimii 63 tällaista yksityistä opetuksen järjestäjää. Opetushallinnon tilastopalvelu Vipusen tietojen mukaan vuonna 2022 yksityisten järjestäjien

opetuksessa oli 2,7 prosenttia oppilaista. Vuosiluokkien 1–9 oppilaita oli yhteensä noin 14 700 ja esiopetuksen oppilaita noin 550.

Yksityisistä opetuksenjärjestäjistä 31, eli noin puolet, toimii Uudellamaalla. Pohjois-Pohjanmaalla toimii viisi yksityistä opetuksen järjestäjää, Satakunnassa, Pirkanmaalla ja Päijät-Hämeessä neljä, Varsinais-Suomessa, Etelä-Karjalassa, Pohjois-Savossa, Pohjois-Karjalassa ja Etelä-Pohjanmaalla kussakin kolme, Kymenlaaksossa, Keski-Suomessa, Pohjanmaalla ja Lapissa kaksi ja Etelä-Savossa ja Keski-Pohjanmaalla molemmissa yksi. Neljä opetuksen järjestäjä toimii useammassa kuin yhdessä maakunnassa.

Lisäksi Manner-Suomessa ei-kunnallisena opetuksen järjestäjänä toimii 5 valtion koulua ja 8 harjoittelukoulua ylläpitävää yliopistoa, joiden opetuksessa on yhteensä noin 8 200 esi- ja perusopetuksen oppilasta eli noin 1,5 % kaikista oppilaista. Näistä noin 1 800 on valtion koulujen oppilaita ja noin 6 400 yliopistojen harjoittelukoulujen oppilaita.

Neljällä yksityisellä järjestämisluvan saaneella opetuksen järjestäjillä on tällä hetkellä järjestämisluvassa erikseen päätettynä opetustehtävä perusopetuslain mukaisen tuen järjestämiseen esimerkiksi pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaille. Vipusen raporttien mukaan kuitenkin vuonna 2022 erityisen tuen oppilaita on ollut 41 yksityisellä opetuksen järjestäjällä ja tehostetun tuen oppilaita 36 yksityisellä opetuksen järjestäjällä.

Kunnallisen järjestäjän oppilaita erityisen tuen piirissä on noin 10 % kaikista kunnallisen järjestäjän oppilaita. Vastaava luku yksityisen järjestäjän oppilaita on 4,2 % ja valtion oppilaitoksien oppilaita 6,5 % (Vipusen tilastossa yliopistojen harjoittelukoulut sisältyvät valtion oppilaitoksiin).

2.4 Esi- ja perusopetuksen rahoittamisesta

Peruspalvelujen valtionosuus ja kotikuntakorvaus

Valtio osallistuu kunnallisten palveluiden rahoitukseen valtionosuusjärjestelmän kautta. Kuntien valtionosuusjärjestelmä muodostuu valtionvarainministeriön hallinnoimasta peruspalvelujen valtionosuudesta ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimasta opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudesta. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmä toimii osana kuntien valtionosuusjärjestelmää, mutta se kattaa myös yksityiset opetuksen järjestäjät ja kuntayhtymät.

Valtionosuusjärjestelmän keskeinen periaate on korostaa kuntien ja muiden opetus- ja kulttuuritoimen palveluja tarjoavien yhteisöjen itsenäistä päätöksentekoa. Rahoitus on yleiskatteellista, eli sitä ei ole ”korvamerkitty” vaan valtionosuuden saaja päättää rahoituksen käytöstä.

Kunta saa *peruspalvelujen valtionosuutta* jokaisesta kunnassa asuvasta lapsesta riippumatta siitä, missä lapsi käy koulua. Lapsesta maksettava valtionosuus muodostuu pääasiassa ikäryhmittäisen perushinnan mukaan. *Kotikuntakorvausjärjestelmä* on puolestaan peruspalvelujen valtionosuutta täydentävä järjestelmä, joka aktivoituu niissä tapauksissa, joissa lapsi käy koulua muualla kuin kotikuntansa järjestämässä opetuksessa. Molempia koskee laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta.

Jos oppilas on kotikuntansa järjestämässä opetuksessa, kunta saa lapsesta peruspalvelujen valtionosuutta ja kotikuntakorvauksia ei makseta suuntaan eikä toiseen. Jos oppilas on muussa kuin kotikuntansa järjestämässä opetuksessa, kotikuntakorvausjärjestelmä aktivoituu. Oppilaan kotikunta saa edelleen peruspalvelujen valtionosuuden, mutta kunta maksaa

kotikuntakorvauksen perusosan muulle opetuksen järjestäjälle, mutta käytännössä valtiovarainministeriö hoitaa maksatuksen kotikunnan puolesta. Kotikuntakorvauksia voivat siis saada ns. toissijaiset kunnat, kuntayhtymät sekä muut ei-kunnalliset opetuksen järjestäjät, paitsi aikuisten perusopetuksen järjestäjät ja ulkomaankoulut.

Kotikuntakorvausta on porrastettu yksityisten opetuksen järjestäjien, valtion koulujen, yliopistojen harjoittelukoulujen sekä kuntayhtymien osalta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 35 §:n 5 momentin mukaan siten, että muille opetuksen järjestäjille kuin kunnille kotikuntakorvauksena maksetaan 94 prosenttia mainittujen kertoimien mukaisesti määräytyvästä korvauksesta. Prosentti on ollut voimassa vuoden 2015 uudistuksesta alkaen. Edeltävä, vuosina 2010–2014 sovellettu rahoitustaso oli 90 prosenttia niille yksityisille, jotka ovat saaneet järjestämisluvan 31.7.1998 jälkeen. Samalla kun prosenttisuutta nostettiin, kotikuntakorvauksen laskentapohjaa muutettiin, koska VM:n valtionosuusjärjestelmässä ei ole enää tehtäväkohtaisia valtionosuusperusteita. Kotikunnan laskennallisten kustannusten sijaan kotikuntakorvauksen kustannuspohja muutettiin perustumaan kaikkien kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien toteutuneisiin esi- ja perusopetuksen kustannuksiin ikäryhmittäisen painojen perusteella. Säännös porrastetusta kotikuntakorvauksesta on perustunut siihen, että lainsäädännön mukaan kunnilla on laajempi opetuksen järjestämisvelvollisuus ja siihen liittyvät tehtävät kuin yksityisellä opetuksen järjestäjällä. (HE 38/2014 vp)

7–12-vuotias oppilas	Kotikunnan saama laskennallinen valtionosuus (rahoitus valtiolta kunnalle) ¹	Kotikunnan maksama kotikuntakorvaus kunnalliselle järjestäjälle ²	Kotikunnan maksama kotikuntakorvaus yksityiselle järjestäjälle ²
Oppilas kotikuntansa koulussa	keskim. 1585 €		
Oppilas toisen kunnan koulussa	keskim. 1585 €	7880,65 €	
Oppilas yksityisellä järjestäjällä	keskim. 1585 €		7407,81 €

Taulukko 1. Esimerkkikuvaus peruspalvelujen valtionosuudesta ja kotikuntakorvauksista.

Erilaisten lakisääteisten vastuiden lisäksi myös toteutuneiden oppilaskohtaisten kustannusten ero yksityisten ja kunnallisten opetuksen järjestäjien välillä on osaltaan puoltanut porrastettua kotikuntakorvausta. Opetushallituksen kustannustietojen mukaan vuonna 2022 kunnallisten opetuksen järjestäjien 9-vuotisen perusopetuksen oppilaskohtainen kustannus ilman pieniä hankkeita oli 10 146 euroa ja yksityisten opetuksen järjestäjien 9 417 euroa. Näin ollen

¹ Ikäluokkapohjainen laskennallinen valtionosuus, jossa ei ole huomioitu muita laskentakriteerejä, lisäosia, verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausta eikä valtionosuuteen tehtäviä lisäyksiä ja vähennyksiä.

² Kotikuntakorvauksen perusosa, 7-12 -vuotiaalla kotikuntakorvauksen kerroin on 1.

yksityisten opetuksen järjestäjien oppilaskohtainen kustannus oli vuonna 2022 noin 93 prosenttia kunnallisten opetuksenjärjestäjien kustannuksesta.

Kotikuntakorvauksen porrastamista ei-kunnallisille opetuksen järjestäjille on kyseenalaistettu useissa eri kirjallisissa kysymyksissä, esimerkiksi 249/2010 vp, 666/2012 vp, 18/2019 vp ja 92/2024 vp. Myös eduskunnan sivistysvaliokunta on kiinnittänyt asiaan huomiota ainakin lausunnoissaan 8/2014 vp, 5/2018 vp ja 10/2018 vp.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 21 §:n 2 momentin mukaan uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä kunnan saama valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä. Ei-kunnallisten perusopetuksen järjestäjien osalta ei ole olemassa vastaavaa korvaussäännöstä, vaan ne saavat kompensaation uusiin lakisääteisiin tehtäviin kotikuntakorvauksen kautta. Koska kotikuntakorvaus perustuu edellä kerrotuin tavoin kustannuksiin, tulevat kompensaatiot käytännössä maksuun ei-kunnallisille järjestäjille kahden vuoden viiveellä.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukainen rahoitus

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009, jälj. rahoituslaki) mukaista laskennallista esi- ja perusopetuksen valtionosuusrahoitusta voidaan myöntää kuntien lisäksi yksityiselle opetuksen järjestäjälle, jolla on opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämä perusopetuslain 7 §:ssä tarkoitettu esi- ja perusopetuksen järjestämislupa. Mikäli yksityisen perusopetuksen järjestäjän järjestämisluvassa on määritelty oppilaiden enimmäismäärä, varainhoitovuoden rahoituksen perusteeksi voidaan hyväksyä enintään luvan osoittama oppilaiden enimmäismäärä. Myös ulkomailla toimivat yksityiset perusopetuksen järjestäjät saavat toimintaansa rahoituslain mukaista lisärahoitusta.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaista rahoitusta eivät voi saada valtion koulut ja harjoittelukoulut. Valtion koulut ja yliopistojen harjoittelukoulut rahoitetaan valtiontalousarviosta omalla valtion rahoituksella, valtion koulut valtion talousarviosta momentilta 29.10.01 ja harjoittelukoulut yliopistolain (558/2009) mukaisella yliopistorahoituksella.

Perusopetuslain mukaisen tuen toteuttamiseen ei ole säädetty muuta lisärahoitusta, kuin pidennetyn oppivelvollisuuden lisärahoitus erikseen vaikeimmin kehitysvammaisille ja muille kuin vaikeimmin kehitysvammaisille pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville oppilaille. Pidennetyn oppivelvollisuuden lisärahoituksen myöntämiseksi on järjestämislupa tullut myöntää erityisopetuksena annettavaan opetukseen.

Nykyisen järjestelmän mukaan yksityiset perusopetuksen järjestäjät saavat siis porrastetun kotikuntakorvauksen muun muassa sillä perusteella, että niillä ei ole velvoitetta erityisen tuen järjestämiseen, mutta toisaalta ne voivat saada erityisen tuen päätöksellä päätettävään pidennetyn oppivelvollisuuden opetukseen rahoituslain mukaista lisärahoitusta. Näin ollen olisi perusteltua yhdenmukaistaa kotikuntakorvauksen taso rahoituslain alaisten opetuksen järjestäjien kesken.

Harkinnanvarainen avustus yksityisille perusopetuksen järjestäjille

Rahoituslain 44 §:n 2 momentin mukaan sen lisäksi, mitä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa säädetään kotikuntakorvauksesta, yksityiselle perusopetuksen järjestäjälle voidaan myöntää ylimääräistä avustusta valtionosuusjärjestelmän muutosten

vaikutuksen tasoittamiseen. Kysymys on harkinnanvaraisesta avustuksesta, johon opetuksen järjestäjällä ei ole subjektiivista oikeutta.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on yhdenmukaistaa kotikuntakorvauksien tasoa kunnallisten ja yksityisten opetuksen järjestäjien kesken ja vastaamaan niiden velvoitteita. Esityksen tavoitteena on parantaa erityisopettajan ja erityisluokanopettajan antaman opetuksen saatavuutta myös yksityisissä kouluissa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 35 §:n 5 momentin mukaista säännöstä, jonka mukaan muu opetuksen järjestäjä kuin kunta saa 94 prosenttia pykälän 1–4 momentissa tarkoitetuista kotikuntakorvauksista, ehdotetaan muutettavaksi siten, että prosenttiosuus nostetaan yksityisten opetuksen järjestäjien osalta 100 prosenttiin.

Perusopetuslain 17 §:n 5 momenttia ehdotetaan muutettavaksi vastaavasti siten, että yksityisillä perusopetuksen järjestäjillä olisi lakisääteinen velvollisuus järjestää perusopetuslain mukaista erityistä tukea.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksessä yksityisten perusopetuksen järjestäjien kotikuntakorvauksen prosenttiosuutta korotetaan 94 prosentista 100 prosenttiin. Kotikuntakorvaus rahoitetaan suurimmaksi osaksi kuntien ja opetuksen järjestäjien kesken. Yksityisten opetuksen järjestäjien kotikuntakorvauksen prosenttiosuuden korottaminen kasvattaa täten kuntien kotikuntakorvausmenoja.

Valtio korvaa opetuksen järjestäjille myös kotikunnattomien oppilaiden kotikuntakorvauksen. Lisäksi valtio rahoittaa yksityisten perusopetuksen järjestäjien ja yliopistojen kotikuntakorvauksessa huomioon otettavan arvonnalisäveron.

Muutoksen vuosikustannus kunnille on arviolta 10 419 866 euroa ja valtiolle 488 763 euroa eli yhteensä 10 908 629 euroa. Muutos tulisi voimaan 1.8.2025 alkaen, jolloin vuoden 2025 kustannukset olisivat 4 341 611 euroa kunnille ja 203 651 euroa valtiolle eli yhteensä 4 545 262 euroa. Valtio korvaa kunnille muutoksesta aiheutuvan kustannuksen. Menojen kasvu korvataan kunnille peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta 6-vuotiaiden, 7–12-vuotiaiden ja 13–15-vuotiaiden laskennallisten kustannusten suhteessa. Muutoksen kustannuksia vastaava euromäärä siirretään opetus- ja kulttuuriministeriön momentilta 29.10.30 valtiovarainministeriön momentille 28.90.30.

4.2.2 Vaikutukset lapsiin

Esityksellä arvioidaan olevan positiivisia vaikutuksia yksityisissä kouluissa opiskeleviin oppilaisiin, sillä heille olisi jatkossa taattu myös erityisen tuen ja siihen sisältyvien tukitoimien saaminen, mukaan lukien erityisopettajan ja erityisluokanopettajan antama opetus. Myös

perheiltä mahdollisesti perittävien koulumaksujen määrä voi vähentyä valtiolta saadun rahoituksen nousun myötä.

Esityksen mukaisten muutosten myötä kaikki yksityisten opetuksen järjestäjien opetukseen osallistuvat oppilaat siirtyisivät 100 prosentin kotikuntakorvauksen piiriin. Vipusen tietojen mukaan vuonna 2022 yksityisten järjestäjien opetuksessa oli 2,7 prosenttia kaikista oppilaista. Vuosiluokkien 1–9 oppilaita oli yhteensä noin 14 700 ja esiopetuksen oppilaita noin 550.

Esitys ei muuttaisi nykytilaa siltä osin, että valtion kouluilla ja yliopistojen harjoittelukouluilla ei edelleenkään olisi lakisääteistä velvollisuutta erityisen tuen järjestämiseen. Näin ollen eri opetuksen järjestäjien opetuksessa olevat oppilaat olisivat edelleen lainsäädännön asettamien velvollisuuksien näkökulmasta keskenään osittain epäyhdenvertaisessa asemassa. Tosiasiassa erityistä tukea järjestetään myös joissakin valtion kouluissa ja harjoittelukouluissa riippuen esimerkiksi kunnan ja ei-kunnallisen perusopetuksen järjestäjän välisestä sopimuksesta.

Mikäli oppilas on koulussa, joka ei järjestä eikä ole velvoitettu järjestämään erityistä tukea tai siihen sisältyvää erityisopetusta, on mahdollista, että oppilas joutuu tukimuodon muuttuessa vaihtamaan sellaiseen kunnalliseen kouluun, jossa on lakisääteinen velvoite erityisen tuen järjestämiseen. Oppilaan koulun vaihtamisen vaihtoehtona ja oppilaiden yhdenvertaisuuden lisäämiseksi kunnat voivat halutessaan sitoutua tukemaan erityisen tuen järjestämistä etenkin oppilaan lähikouluna toimivissa sopimuskouluissa, mikä on jo nykyisin mahdollista. Ratkaisuissa on huomioitava perusopetuslain 3 a §:n mukaisesti lapsen etu.

Yhteensä yliopistojen harjoittelukouluissa ja valtion kouluissa oli Vipusen mukaan vuonna 2022 noin 8 200 esi- ja perusopetuksen oppilasta, eli noin 1,5 prosenttia kaikista oppilaista.

4.2.3 Vaikutukset ei-kunnallisiin perusopetuksen järjestäjiin

Esityksen mukaan opetuksen järjestäjien velvoitteita yhdenmukaistetaan siten, että perusopetuslain 7 §:n mukaisten yksityisten perusopetuksen järjestäjien olisi järjestettävä perusopetuslain mukainen erityinen tuki. Voimassa olevan perusopetuslain 17 §:n mukaan erityiseen tukeen sisältyy opetuksen järjestämispaikesta tai opetusryhmästä riippumatta järjestettävä erityisopetus, jota oppilaalla on oikeus saada niissä oppiaineissa, joissa oppilaalla on todettu erityisopetuksen tarve. Erityiseen tukeen kuuluvaa erityisopetusta antaa säädetyt kelpoisuusehdot täyttävä erityisopettaja.

Esityksessä on tunnistettu, että kaikkia kunnallisiin ja ei-kunnallisiin opetuksen järjestäjiin kohdistuvia erilaisia velvoitteita ei ehdotuksessa yhdenmukaisteta.

Laajeneva erityisen tuen velvoite voi aiheuttaa paikallisten opetussuunnitelmien tarkentamistyötä keväällä 2025 niiden opetuksen järjestäjien osalta, jotka eivät tähän mennessä ole tarjonneet erityistä tukea. Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestämisessä ja siihen liittyvässä opetussuunnitelmatyössä olisi huomioitava samaan aikaan voimaan tarkoitettu perusopetuksen oppimisen tuen uudistus. Uudistuksen tavoitteiden mukaisesti tuen järjestelmä muuttuu siten, ettei se perustu enää tuen tasoihin, vaan oppilaiden tosiasiallisiin tuen tarpeisiin ja niiden perusteella oppilaille annettaviin tukitoimiin.

Esityksen arvioidaan ajan kuluessa kasvattavan yksityisissä kouluissa opiskelevien erityistä tukea saavien oppilaiden määriä maltillisesti. Yksityiset koulut voivat myös joutua tarkastelemaan erityisopettajien sekä erityisluokanopettajien palkkaamisen tarvetta. Palkkaamista helpottaa osaltaan se, että osana edellä mainittua tuen uudistusta esitetään myös erityisopettajien ja erityisluokanopettajien koulutuspaikkojen kasvattamista.

Oppilailta perittäviä maksuja koskevan asetuksen 7 §:n mukaan oppilaalta perittävä maksu ei saa ylittää euromäärää, joka saadaan, kun koulutuksen järjestäjälle koulutuksen järjestämisestä oppilasta kohden aiheutuneista keskimääräisistä kustannuksista vähennetään kunkin oppilaan tai opiskelijan osalta koulutuksen järjestäjälle myönnetty valtionrahoitus. Säännöksestä johtuen niiden yksityisten koulujen, jotka perivät maksuja, olisi tarkistettava, etteivät maksut ylitä valtionosuusrahoituksen kasvaessa.

Kotikuntakorvauksen uudistaminen ei koskisi perusopetuslain 8 §:n mukaisia valtion kouluja eikä yliopistojen harjoittelukouluja. Näin ollen niillä ei olisi jatkossakaan lakisääteistä velvollisuutta erityisen tuen järjestämiseen. Sen sijaan erityisen tuen järjestämisvelvoite koskisi myös ulkomailla perusopetusta järjestäviä kouluja.

Koska aikuisten perusopetuksen järjestäjät ja ulkomaankoulut eivät saa kotikuntakorvausta, ei korotus koskisi myöskään näitä perusopetuksen järjestäjiä. Aikuisten perusopetuksen järjestäjillä ei edelleenkään olisi velvoitetta erityisen tuen järjestämiseen perusopetuslain 46 §:n mukaisen soveltamisalajakauden vuoksi.

Kotikuntakorvauksen noustessa rahoituslain mukaisen harkinnanvaraisen avustuksen laskentatapaa on jatkossa uudistettava. Osa yksityisistä opetuksen järjestäjistä on tottunut saamaan avustusta nykyisellä tavalla vuosittain. Valtion koulut ja harjoittelukoulut eivät kuulu avustuksen piiriin.

4.2.4 Viranomaisvaikutukset

Esityksen arvioidaan ajan kuluessa kasvattavan yksityisissä kouluissa opiskelevien erityistä tukea saavien oppilaiden määriä maltillisesti, jolloin vastaavasti erityistä tukea saavien oppilaiden määrä vähenisi ajan kuluessa kunnallisilla opetuksen järjestäjillä. Yksityiset koulut eivät kuitenkaan jakaannu tasaisesti kaikkiin kuntiin. Erityistä tukea koskevan veloitteen laajeneminen voi vaikuttaa myös kuntien ja yksityisten koulujen välisten sopimusten päivittämisen tarpeeseen. Kunnille voi tulla pieniä säästöjä siitä, että yksityisten perusopetuksen järjestäjien kotikuntakorvauksen taso nousee, sillä erityisestä tuesta yksityisille järjestäjille maksettuja lisäkorvauksia voidaan pienentää tai ne voidaan poistaa.

Kuntayhtymät ovat nykykäytännön mukaan saaneet porrastetun kotikuntakorvauksen. Jatkossa kuntayhtymät saisivat toissijaisina opetuksen järjestäjinä saman kotikuntakorvauksen, kuin toissijaista opetusta järjestävät kunnat, mikä parantaa kuntayhtymien saaman korvauksen tasoa. Kuntayhtymillä on tosiasiaa toissijaisina opetuksen järjestäjinä samanlaiset velvoitteet perusopetuksen järjestämiseen, kuin kunnilla.

Valtiovarainministeriö hallinnoi kotikuntakorvauksen laskentaa ja maksatusta. Muutoksen toimeenpano laskentajärjestelmässä aiheuttaa vähäisiä muutostöitä ministeriössä. Uudistuksen voimaantulo kesken vuoden 2025 lisää kotikuntakorvauksen maksatukseen liittyvää hallinnollista taakkaa kertaluonteisesti kyseiselle vuodelle.

Opetushallitus toteuttaa valtakunnallisesti kattavaa toimeenpanon tukea paikalliseen opetussuunnitelmatyöhön sekä hallinto- ja päätöksentekomenettelyyn ja yksityiset opetuksen järjestäjät ovat osa tämän informaatio-ohjauksen saajista.

Yksityisten perusopetuksen järjestäjien järjestämä erityinen tuki voi myös jatkossa tulla aluehallintovirastojen arvioitavaksi oikaisuvaatimusten ja kanteluiden myötä. Niin ikään myös opetus- ja kulttuuriministeriö tulee perusopetuksien järjestämislupien muutosten ja myöntöjen

yhteydessä jatkossa arvioimaan, onko hakijalla erityisopetuksen antamiseen ammatilliset ja taloudelliset edellytykset esimerkiksi opetushenkilöstön määrän ja kelpoisuuksien osalta.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Esitys oltaisiin voitu toteuttaa myös siten, että kaikkien ei-kunnallisten järjestäjien kotikuntakorvaus olisi nostettu 100 prosenttiin ja erityisen tuen järjestämisvelvoite olisi yhdenmukaistettu. Hallitusohjelmakirjaus on kuitenkin sanamuodoltaan rajattu vain yksityisiin perusopetuksen järjestäjiin. Valittua mallia laajemmalla uudistuksella olisi ollut myös esitykseen varattua rahoitusta suuremmat taloudelliset vaikutukset.

Esitys oltaisiin voitu rakentaa myös siten, että korotettu kotikuntakorvaus olisi osoitettu esimerkiksi vain niille opetuksen järjestäjille, jotka ovat solmineet kunnan kanssa sopimuksen siitä, että koulu kuuluu kunnan lähikouluverkkoon. Näiden opetuksen järjestäjien tehtävät olisivat näin ollen lähimpänä kunnallisten opetuksen järjestäjien tehtäviä. Esitys olisi kuitenkin ollut lainsäädäntöteknisesti vaikea eikä sitä olisi voitu valmistella esityksen vaatimassa aikataulussa. Esitys ei myöskään olisi vastannut hallitusohjelmakirjausta.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Ruotsissa on 291 kunnallista perusopetuksen järjestäjää ja 545 yksityistä perusopetuksen järjestäjää. Yksityisen perusopetuksen järjestäjän kouluissa oli lukuvuonna 2023–2024 n. 17 prosenttia Ruotsin vuosiluokkien 1–9 oppilaista.

Ruotsissa ei ole käytössä vastaavaa kotikuntakorvausmenettelyä kuin Suomessa. Ruotsin koululain (2 luku 8 b §) mukaan kunnat vastaavat määrärahojen kohdentamisesta niin kunnan omien koulujen kuin yksityisten opetuksen järjestäjienkin opetukseen. Oppilaan kotikunta maksaa korvausta suoraan sille yksityiselle opetuksen järjestäjälle, jossa oppilas käy koulua. Kuntien on korvattava yksityiselle opetuksen järjestäjälle oppilaskohtainen summa samojen perusteiden mukaan, joita kunta soveltaa jakaessaan määrärahaa omille kouluilleen. Korvaus kattaa opetuksen, oppivälineet, opiskeluhoillon, ateriat, hallinnon, arvonlisäveron sekä toimitilakustannukset. Korvaukseen sisältyy myös oppilaalle tarjottava erityinen tuki.

Ruotsin hallitus on 2.11.2023 aloittanut selvityksen uuden koulujen rahoitusjärjestelmän kehittämiseksi (Dir.2023:153). Selvityksessä tehdään ehdotus kansallisesta laskentamallista, jolla voidaan laskea, kuinka paljon kunkin kunnan on vähintään osoitettava määrärahoja omaan koulutoimintaansa ja mikä korvauksen yksityisen opetuksen järjestäjälle on vähintään oltava. Laskentamallissa on otettava huomioon opetuksen järjestäjien erilaiset edellytykset, tarpeet ja vastuut. Malli tarkoittaisi myös sitä, että yksityisten opetuksen järjestäjien rahoitus eriyttäisiin kuntien omille kouluilleen jakamasta rahoituksesta.

Mallissa on otettava huomioon muun muassa kuntien ja yksityisten opetuksen järjestäjien erilaiset vastuut. Kunnallisilla kouluilla on esimerkiksi, toisin kuin yksityiskouluilla, velvollisuus tarjota kaikille kunnan oppilaille paikka lähikoulussa. Laskentamallissa on otettava huomioon myös muun muassa oppilaspohja, koulun sijainti ja se, onko koulussa oppilaita, joilla on laaja erityisen tuen tarve. Selvityksen on määrä valmistua perusopetuksen osalta 1.4.2025 mennessä.

6 Lausuntopalaute

Esitykseen annettiin yhteensä 21 lausuntoa. Lausunnon antoivat Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Harjoittelukoulujen rehtorit ry, Helsingin kaupunki, Helsingin ranskalais-suomalainen koulu yhdessä suomalais-venäläisen koulun kanssa, Helsingin yliopisto, Itä-Suomen yliopisto, Jyväskylän yliopisto, Lapin yliopisto, Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry, Oulun kaupunki, Rovaniemen kaupunki, Sivistysala ry, Skolgarantiföreningen r.f, Steinerkasvatuksen liitto ry, Suomen Kuntaliitto ry, Tampereen yliopisto, Vaasan kaupunki, Valtiovarainministeriö, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto, Yksityiskoulujen Liitto ry ja Åbo Akademi.

Moni lausunnonantajista piti esitystä hyvänä ja kannatettavana erityisesti rahoituksen tasaamisen ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Lausunnonantajat kokivat esityksen parantavan lasten yhdenvertaisuuden toteutumista sekä yhtenäistävän erityisen tuen toteutumiseen liittyviä velvollisuuksia. Esityksen koettiin myös osaltaan vahvistavan yksityisten perusopetuksen järjestäjien välistä ylläpitäjäneutraaliteettia. Esitettyä rajausta velvoitteiden yhtenäistämisen osalta nimenomaan erityisen tuen järjestämiseen pidettiin tarkoituksenmukaisena.

Useat lausunnonantajista kuitenkin kiinnittivät huomiota siihen, että esityksessä tehdyt rajaukset erityisen tuen järjestäjien osalta asettavat valtion kouluissa ja yliopistojen harjoittelukouluissa opiskelevat lapset epätasa-arvoiseen asemaan. Erityisesti harjoittelukoulujen osalta katsottiin, että opettajankoulutuksen opetusharjoitteluja tulisi voida suorittaa todellista koulutuksen kenttää vastaavissa olosuhteissa myös oppimisen tuen osalta etenkin nyt, kun erityisopetuksen koulutusvastuu on laajentunut koskemaan kaikkia opettajankoulutusta antavia yliopistoja. Harjoittelukouluista osa oli myös tyytyväisiä siihen, ettei niillä jatkossakaan olisi lakisääteistä velvoitetta erityisen tuen antamiseen ja ratkaisuksi ehdotettiin kunnan ja yliopiston välisestä sopimusvelvoitteesta säätämistä. Esiin nostettiin myös ohjauksen ja neuvonnan tarpeet kunnan ja ei-kunnallisen järjestäjän väliseen yhteistyöhön ja menettelyihin tuen järjestämisessä.

Osa lausunnonantajista kritisoi sitä, että perusopetuslain 17 §:än kohdistuu muutoksia sekä perusopetuksen tuen uudistusta koskevassa esityksessä että käsillä olevassa esityksessä, mikä vaikeuttaa kokonaisvaikutusten arviointia. Esitysten yhtenevää aikataulua pidettiin kuitenkin hyvänä.

Edellä kerrotun lausuntopalautteen myötä esitystä täsmennettiin ja selkeytettiin etenkin oppilaiden yhdenvertaisuuden sekä lapsivaikutusten arvioinnin näkökulmasta.

Lausuntokierroksella esitykseen sisältyi rahoituslain 44 §:n 2 momentissa säädetyn harkinnanvaraisen avustuksen muutos. Uudistusta pidettiin epäselvänä ja se poistettiin esityksestä.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

35 §. *Kotikuntakorvauksen määräytyminen.* Pykälän 5 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että yksityiset opetuksen järjestäjät ja kuntayhtymät saisivat jatkossa saman kotikuntakorvauksen, kuin kunnalliset toissijaiset opetuksen järjestäjät. Erillinen porrastettu 94 prosentin kotikuntakorvaus jäisi koskemaan valtion kouluja ja yliopistojen harjoittelukouluja.

7.2 Perusopetuslaki

17 §. Erityinen tuki. Pykälän 5 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että jos valtion koulu tai yliopiston harjoittelukoulu ei järjestä erityistä tukea, päätöksen oppilaalle järjestettävästä erityisestä tuesta tekee opetuksen järjestäjän esityksestä oppilaan asuinkunta. Päätöksen tekemisen ohella momentti tarkoittaa sitä, että mainituilla opetuksen järjestäjillä ei myöskään ole lakisäateistä erityisen tuen järjestämisen velvoitetta.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.8.2025 eli samaan aikaan perusopetuksen tuen uudistuksen kanssa.

9 Toimeenpano ja seuranta

Samaan aikaan voimaan tarkoitettu esi- ja perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tuen uudistus muuttaa tuen järjestämistä ja toteuttamista merkittäväällä tavalla koskien kaikkia opetuksen järjestäjiä. Opetushallitus toteuttaa tuen uudistukseen liittyen valtakunnallisesti kattavaa toimeenpanon tukea paikalliseen opetussuunnitelmatyöhön. Osana tätä toimeenpanon tuen toteuttamista on tärkeää huomioida, että tuen järjestämisvelvoitteen laajetessa yksityiset opetuksen järjestävät tarvitsevat erityisesti tukea opetussuunnitelmatyöhönsä sekä hallinto- ja päätöksentekomenettelyyn.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Perusopetuslakiin esitetään muutoksia myös perusopetuksen tuen uudistamista koskevassa esityksessä, jossa muun muassa perusopetuslain 17 § ehdotetaan kumottavaksi. Eduskuntaa pyydetään kohteliaimmin huomioimaan ja yhteen sovittamaan rinnakkaiset esitykset.

10.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

11 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

11.1 Yksityiset perusopetuksen järjestäjät

Perustuslain 22 §:ssä julkisen vallan tehtäväksi on asetettu turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisesta vastaa viime kädessä valtio, joka voi kuitenkin lailla antaa kunnille näitä koskevia tehtäviä siten kuin perustuslain 121 §:ssä säädetään.

Perustuslain 123 §:n mukaan valtion ja kuntien järjestämän muun opetuksen perusteista samoin kuin oikeudesta järjestää vastaavaa opetusta yksityisissä oppilaitoksissa säädetään lailla. Hallituksen esityksen (1/1998 vp) mukaan säännös ilmaisee sen periaatteellisen lähtökohdan, että siinä tarkoitettua opetusta voidaan järjestää myös yksityisesti ylläpidetyissä oppilaitoksissa.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä

vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Julkinen hallintotehtävä laajassa merkityksessään pitää sisällään muun muassa sellaisia tehtäviä, jotka vaikuttavat yksityisten henkilöiden oikeuksiin, velvollisuuksiin ja etuihin. Merkittävä julkisen vallan käyttäminen on sen sijaan melko niukasti perusteltu käsite perustuslain esitöissä, joissa sen katsotaan sisältävän itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. (mm. HE 1/1998 vp, s. 179)

Perusopetuksen ja erityisen tuen antaminen voidaan hahmottaa julkisen vallan käytöksi, mutta erityisen tuen järjestämisen merkittävyyttä viranomaisille kuuluvien tehtävien kannalta ei tiettävästi ole arvioitu perustuslakivaliokunnassa. Valiokunta on aiemmin arvioinut koulutuksen kurinpitoon liittyvän asian, opiskelijan määräaikaisten erottamisen, olevan ammatillisessa koulutuksessa sellaista julkisen vallan käyttämistä, jota ei voitu osoittaa muulle kuin viranomaiselle (PeVL 48/2021 vp). Käsillä olevassa asiassa erityiseen tukeen liittyvä päätöksenteko tai erityisen tuen toteutus eivät suoraan rajoita perustuslain 16 §:n turvaamaa oikeutta, eikä erityiseen tukeen liittyvä itsenäinen harkinta kurinpitoon liittyvän asian tavoin merkittävällä tavalla puutu yksilön perusoikeuksiin tai rinnastu hallinnollisten sanktioiden antamiseen. Näin ollen erityisen tuen antamisen yksityisesti järjestetyssä perusopetuksessa katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain 124 §:n kanssa. Myös varhaiskasvatuksessa yksityiset palveluntuottajat järjestävät varhaiskasvatuslain (540/2018) mukaista tukea.

11.2 Oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja yhdenvertaisuus

Perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Asettamalla myös yksityisille perusopetuksen järjestäjille erityisen tuen järjestämisen veloitteen vahvistetaan näissä kouluissa opiskelevien oppilaiden asemaa ja edistetään perustuslain 16 §:n mukaista oikeutta maksuttomaan perusopetukseen.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perustuslain 6 §:ää vastaava syrjintäkielto sisältyy useaan Suomea sitovaan kansainväliseen ihmisoikeussopimukseen.

Esityksessä on tunnustettu, että lapset olisivat eri asemassa lakisääteisen erityisen tuen järjestämisveloitteen osalta sen mukaan, minkä opetuksen järjestäjän opetuksessa he ovat. Jatkossakaan valtion kouluilla ja yliopistojen harjoittelukouluilla ei olisi lakisääteistä velvollisuutta erityisen tuen antamiseen.

Arvioidessaan esimerkiksi varhaiskasvatusajan rajaamista valiokunta on todennut (PeVL 12/2015 vp), että perustuslain 6 §:n 3 momentin kannalta asiaa arvioitaessa on ratkaisevan tärkeää, että lapsella on kaikissa tapauksissa subjektiivinen oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se olisi muutoin lapsen edun mukaista. Valiokunta painotti, että viime kädessä lapsen edun on ratkaistava yksittäistapauksessa lapsen oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatusaikaa koskeva rajaus on sittemmin kumottu.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslain 6 §:n 1 momentin yleisestä yhdenvertaisuussäännöksestä johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Keskeistä tällöin on, voidaanko erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla ja että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 11/2012 vp, s. 2).

Mikäli lapsella on erityisen tuen tarve ja hän on sellaisen opetuksen järjestäjän opetuksessa, joka ei järjestä erityistä tukea, lapsella on edelleen oikeus asuinkunnan järjestämään perusopetukseen ja erityiseen tukeen. Näin ollen valtion ja yliopistojen kouluissa opiskelevien oppilaiden aseman ei katsota eroavan muiden oppilaiden asemasta kohtuuttomasti.

11.3 Uskonnon- ja omantunnon vapaus

Perustuslain 11 §:n mukaan jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus. Uskonnon ja omantunnon vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen.

Uskonnon- ja omantunnonvapautta turvaavat myös esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artikla, ns. KP-sopimuksen 18 artikla ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 10 artikla. Parantamalla yksityisten perusopetuksen järjestäjien rahoitusta edistetään näin osaltaan myös erilaisten kouluvaihtoehtojen saatavuutta ja perheiden valinnanvapautta perustuslain 11 §:ä edistäen.

11.4 Ruotsinkielisen väestön sivistykselliset ja yhteiskunnalliset tarpeet

Perustuslain 17 §:n mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Yksityisissä perusopetuksen järjestäjissä on suomenkielisissä kunnissa toimivia ruotsinkielisiä kouluja. Etenkin nämä ruotsinkielistä opetusta antavat yksityiset opetuksen järjestäjät edistävät mainittua perusoikeutta.

Säätämisyjärjestys

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 35 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 35 §:n 5 momentti seuraavasti:

35 §

Kotikuntakorvauksen määräytyminen

Perusopetuslain 8 §:n mukainen valtion koulu ja yliopistolain (558/2009) 88 §:n mukainen harjoittelukoulu saavat 94 prosenttia 1–4 momentissa tarkoitetuista kotikuntakorvauksista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

perusopetuslain 17 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan perusopetuslain (628/1998) 17 §:n 5 momentti, sellaisena kuin se on laissa
642/2010, seuraavasti:

17 §

Erityinen tuki

Jos tämän lain 8 §:n mukainen valtion koulu ja yliopistolain (558/2009) 88 §:n mukainen harjoittelukoulu ei järjestä tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettua tukea, päätöksen oppilaalle järjestettävästä erityisestä tuesta tekee opetuksen järjestäjän esityksestä oppilaan asuinkunta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 10.10.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Opetusministeri Anders Adlercreutz

1.

Laki

kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 35 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 35 §:n 5 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

35 §

35 §

Kotikuntakorvauksen määräytyminen

Kotikuntakorvauksen määräytyminen

Muu opetuksen järjestäjä kuin kunta saa 94 prosenttia 1–4 momentissa tarkoitetuista kotikuntakorvauksista.

Perusopetuslain 8 §:n mukainen valtion koulu ja yliopistolain (558/2009) 88 §:n mukainen harjoittelukoulu saavat 94 prosenttia 1–4 momentissa tarkoitetuista kotikuntakorvauksista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
..

2.

Laki

perusopetuslain 17 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan perusopetuslain (628/1998) 17 §:n 5 momentti, sellaisena kuin se on laissa 642/2010, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

17 §

17 §

Erityinen tuki

Erityinen tuki

Jos muu opetuksen järjestäjä kuin kunta ei järjestä 1 momentissa tarkoitettua tukea, päätöksen oppilaalle järjestettävästä erityisestä tuesta tekee opetuksen järjestäjän esityksestä oppilaan asuinkunta.

Jos tämän lain 8 §:n mukainen valtion koulu ja yliopistolain (558/2009) 88 §:n mukainen harjoittelukoulu ei järjestä tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettua tukea, päätöksen oppilaalle järjestettävästä erityisestä tuesta tekee opetuksen järjestäjän esityksestä oppilaan asuinkunta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
