

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomailla toimivasta peruskoulusta vastaavasta yksityiskoulusta.

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.

Voimassa olevan koululainsäädäntömme mukaan ulkomailla asuvia suomalaislapsia varten ei voida perustaa virallista koulua. Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen mukaan valtioneuvosto voisi antaa säädetyin ehdoin suomalaiselle yhteisölle, säätiölle tai uskonnolliselle yhdyskunnalle luvan perustaa tilapäisesti ulkomailla asuvia oppivelvollisia Suomen kansalaisia varten asianomaiseen maahan suomalaista peruskoulua vastaavan yksityiskoulun. Koulu voisi käsittää peruskoulun kaikki vuosiluokat tai osan niistä ja se olisi suoraan kouluhallituksen johdon ja

valvonnan alainen. Koulun opetuksessa ja muussa toiminnassa olisi pääosin noudatettava kunnan peruskoulua koskevia säännöksiä ja määräyksiä ja koulun jokaisen vuosiluokan oppimäärän suorittaminen vastaisi peruskoulun vastaavan vuosiluokan oppimäärän suorittamista. Opetusministeriö voisi myöntää koululle valtionapua ensisijaisesti opettajien palkkakustannuksiin. Koulu voisi periä lukukausimaksuja eikä se tarjoaisi oppilailleen lakisääteisesti sosiaalisia etuja.

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivästä elokuuta 1981.

YLEISPERUSTELUT.

1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys.

Hallitusmuodon mukaan kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista sekä valtion ja kuntien velvollisuuksista kansakoulujen kannattamiseen, niin myös yleisestä oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Kansakoulutoimesta on säädetty kansakoululaissa (247/57), joka muodostaa yhdessä koulujärjestelmän perusteista annetun lain (467/68) kanssa nykyisen peruskoulujärjestelmämme lainsäädännöllisen pohjan. Lain mukaan kunta on velvollinen huolehtimaan peruskouluopetuksen järjestämisestä, mutta se voi käyttää apunaan muitakin kuin kunnallisia kouluja. Peruskoulussa annetaan kansalaisille tarpeellinen peruskoulutus. Kunnalla ei kuitenkaan ole velvollisuutta huolehtia maan rajojen ulkopuolella asuvien Suomen kansalaisten peruskoulutuksesta. Toisaalta kaikki pääsääntöisesti 7—16 vuoden

ikäiset Suomen kansalaiset ovat oppivelvollisia, mikä tarkoittaa sen tieto- ja taitomäärän saavuttamista, joka peruskoulussa annetaan. Oppivelvollisuuden täyttämiseksi lapsen on käytävä peruskoulua taikka saatava vastaavaa opetusta muussa oppilaitoksessa tai kotona. Milloin oppivelvollinen lapsi opiskelee kotona tai sellaisessa oppilaitoksessa, jossa opiskelua ei ole säädetty peruskoulun käymistä vastaavaksi, on kouluviranomaisten tutkittava lapsen edistymistä joka lukuvuoden lopussa.

Yhteiskunta- ja talouselämän voimakkaan kansainvälistymisen myötä on monissa maissa viime vuosikymmeninä kehitetty lainsäädäntöä tilapäisesti ulkomaille muuttaneiden perheiden kouluikäisten lasten koulunkäynnin mahdollistamiseksi ja turvaamiseksi. Niin ikään pohjoismaista ulkomaankouluja koskevaa yhteistyötä on käsitelty Pohjoismaiden neuvostossa, joka on antanut asiasta suosituksensa (n:o 2/1980). Norja ja Ruotsi, jotka jo aikaisemmin ovat

lainsäädännöllisesti järjestäneet ulkomaankoulujen aseman, ovat sopineet kahdenkeskeisestä yhteistyöstä ulkomaankoulujen osalta luvuodesta 1980—1981 lähtien. Sen jälkeen kun Suomen ulkomaankoulujen asema on laila järjestetty, voi Suomi harkita liittymistä tähän sopimukseen sellaisten kouluikäisten lasten osalta, joille ei voida tarjota koulupaikkaa suomalaisessa ulkomaankoulussa mutta joiden lähettyvillä olisi norjalainen tai ruotsalainen koulu. Yllä mainitun Pohjoismaiden neuvoston suosituksen mukaan Pohjoismaiden hallituksia kehoitetaan aloittamaan kiireelliset neuvottelut, jotta ulkomailla oleviin pohjoismaisiin kouluihin voitaisiin korvausta vastaan ottaa lapsia kaikista Pohjoismaista.

Suomen lainsäädännön mukaan ulkomailla ei voida perustaa säännösten mukaan viralliseksi katsottavia kouluja, vaikka ulkomailla asuvat Suomen kouluikäiset kansalaiset ovatkin lain mukaan oppivelvollisia. Tästä johtuen monet ulkomailla tilapäisesti muuttaneet vanhemmat ovat pyrkineet sijoittamaan kouluikäiset lapsensa kansainvälisiin kouluihin tai huolehtimaan heidän opetuksestaan yksityisesti. Paikkakunnilla, joissa on ollut riittävästi kouluikäisiä suomalaislapsia, vanhemmat tai yhteisöt, joiden palveluksessa he ovat, ovat palkanneet yhden tai useamman opettajan opettamaan lapsia ryhmissä. Näiden opetusryhmien muodostamaa kokonaisuutta on monasti epävirallisesti nimitetty kouluksi, vaikka ne eivät ole täyttäneet lainsäädäntömme koululle asettamia vaatimuksia eikä niillä ole niitä oikeuksia, joita kouluilla yleensä on. Tätä toimintaa onkin pidettävä lähinnä hallitusmuodossa tarkoitettuna kotiopetuksena, joka ei ole viranomaisten valvonnan alaista.

Ulkomailla tilapäisesti työskentelevien suomalaisperheiden lukumäärä on viime vuosina huomattavasti lisääntynyt. Tämä on johtunut ennen muuta kehitysyhteistyön sekä vientikaupan ja projektiviennin palveluksessa toimivien henkilöiden määrän moninkertaistumisesta. Vanhastaan diplomaattien ja lähetystyöntekijöiden perheet ovat muodostaneet suuren osan ulkomailla tilapäisesti olevista suomalaisperheistä. Eräs näiden perheiden keskeinen ongelma on kouluikäisten lasten koulunkäynnin järjestäminen taroituksenmukaisella tavalla ja nimenomaan siten, että lapset palattuaan Suomeen ilman erillisiä tutkintoja voivat jatkaa opiskeluaan peruskoulussa ikäkauttaan vastaavalla vuosiluokalla. Edellä mainittu ryhmässä

tai muutoin tapahtuva kotiopetus ei ratkaise tyydyttävästi ongelmaa, koska lapsilla ei ole mahdollisuus saada virallisia todistuksia jonkin luokka-asteen oppimäärän suorittamisesta eikä opetus ole kouluviranomaisten valvonnan alaista. Ryhmäopetukseen myönnetty valtionapu on lisäksi harkinnanvaraista ja riippuu kunakin vuonna valtion tulo- ja menoarvioon otetuista määrärahoista.

Edellä sanotun perusteella hallitus karsoo, että olisi aikaansaettava lainsäädäntö, jonka mukaan ulkomailla tilapäisesti asuvia suomalaislapsia varten voitaisiin perustaa kaikki peruskoulun vuosiluokat tai niiden osan käsittävä koulu. Koulu voisi olla yksityinen, koska valtio ei voida pitää yksin velvollisena vastaamaan tällaisen koulun kustannuksista jo yksistään sen vuoksi, ettei läheskään kaikkia tilapäisesti ulkomailla asuvia suomalaislapsia varten voida ehdotettua koulua perustaa. Koulun perustamislupa voitaisiin antaa rekisteröidylle suomalaiselle yhteisölle, säätiölle tai uskonnolliselle yhdyskunnalle, joka siis olisi velvollinen lukuksimaksuin tai muutoin hankkimaan koulun kustannuksiin tarvittavat varat siltä osin, kuin valtionapu ei niitä peitä.

Tilapäisesti ulkomailla asuvia kouluikäisiä suomalaislapsia varten tarkoitettu koulu on omiaan omalta osaltaan edistämään nimenomaan projektiviientiämme ja kansainvälistä kauppaamme yleensä sekä kehitysyhteistyötä. Kun kouluilla olisi todistuksenanto-oikeus ja kun ne olisivat kouluviranomaisten valvonnassa ja noudattaisivat peruskoulun opetussuunnitelmaa ja kun koulujen opetuskieli olisi suomi tai ruotsi, helpottaisivat ne oppilaiden paluamista peruskouluun tai opiskelun aloittamista keskiasteen oppilaitoksissa heidän tultuaan takaisin Suomeen. Niin ikään oppilaiden suomen ja ruotsin kielen taito ja Suomen kulttuurin tuntemus säilyisi nykyistä paremmin.

2. Nykyinen tilanne.

Ulkomailla tilapäisesti asuvien kouluikäisten suomalaislasten lukumäärä on viime vuosikymmeninä jatkuvasti noussut. Viimeisten selvitysten mukaan näitä lapsia on noin 1 000. Lasten vanhemmat ovat eri toimenpitein yrittäneet huolehtia lasten peruskoulutuksesta. Kuten edellä on todettu, lasten koulunkäyntiä on py-

rittä turvaamaan myös siten, että on perustettu eräänlaisia ulkomaankouluja, joita ei kuitenkaan voida pitää voimassa olevan koululainsäädäntömme mukaisina kouluina.

Opetusministeriöllä on varsinaisesti vuodesta 1974 lähtien ollut tulo- ja menoarviossa ulkosuomalaisten sivistyksellisen yhteyden säilyttämiseksi kotimaahan varatun määrärahan puitteissa mahdollisuus myöntää harkinnanvaraista tukea ulkosuomalaisten lasten koulunkäynnin avustamiseksi. Tästä määrarahasta on edellä mainittujen epävirallisten koulujen taustayhteisöille myönnetty valtionapua aluksi opettajien palkkoihin ja oppimateriaaleihin sekä myöhemmin oppilaskohtaisena. Lukuvuonna 1974—75 myönnettiin kahdelle koululle yhteensä vähän alle 9 000 markkaa. Lukuvuonna 1979—80 valtionapua myönnettiin 15 koululle yhteensä noin 550 000 markkaa. Valtionapu jaettiin koulujen kesken viimeksi siten, että se oli oppilasta kohti pienissä kouluissa noin 2 500 markkaa ja suurissa kouluissa noin 1 750 markkaa vuodessa. Nykyisin näissä epävirallisissa kouluissa on yhteensä noin 250 oppilasta.

Edellä tarkoitettujen koulujen toiminnan kannalta on koettu suurena puutteena paitsi koulujen ja niiden opettajien epävirallinen ja epävarma asema myös valtionapuun käytettävän määrärahan harkinnanvaraisuus ja riittämättömyys. Koulujen valtionapuhakemukset ovatkin jatkuvasti olleet huomattavasti suuremmat kuin kouluille on voitu määrärahan rajoissa valtionapua myöntää. Tämän vuoksi lasten vanhemmat ovat joutuneet osallistumaan ulkomailla tilapäisesti asuvien lastensa peruskoulutuskustannuksiin kohtuullista enemmän. Näin siitä huolimatta, että koulujen ylläpitäjähäytös, esimerkiksi lähetyssurat ja teollisuuslaitokset, ovat tukeneet taloudellisesti koulujen toimintaa.

3. Asian valmistelu.

Alustavien valmistelujen ja neuvottelujen jälkeen opetusministeriö asetti 24 päivänä huhtikuuta 1980 tvöryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella hallituksen esitys laiksi ulkomailla toimivista suomalaisista kouluista. Tämä ulkosuomalaiskoulujen työryhmä jätti mietintönsä opetusministeriölle 1 päivänä syyskuuta 1980. Mietintö sisältää ehdotuksen hallituksen esitykseksi laiksi ulkomailla toimivasta peruskou-

lua vastaavasta yksityiskoulusta ja vastaavan asetusluonnoksen.

Mietinnön johdosta on pyydetty lausunto ulkoasiainministeriöltä, puolustusministeriöltä, siirtoväinministeriöltä, kouluhallitukselta, Ammattijärjestöltä, Suomen lähetyssneuvostolta, Suomen ulkomaankauppaliitolta, Suomi-Seuralta, Suomen rakennusteollisuusliitolta ja Suomen rakennusurakoitsijaliitolta. Lausunnoissa tätä lainsäädäntöä on yleensä pidetty tarpeellisenä ja muodoltaan tyydyttävänä. Aineellisista muutosehdotuksista todettakoon, että ulkoasiainministeriö pitää suotavana, että valtio huolehtisi täysimääräisesti kyseessä olevien koulujen taloudesta. Eräissä lausunnoissa on myös huomautettu, että lakiehdotuksen 1 §:ssä oleva ilmaisu "tilapäisesti ulkomailla asuvia" on tulkinanvarainen ja että valtion tulisi osallistua myös oppimateriaalikustannuksiin, terveydenhoitomaksuihin ja opettajille maksettaviin paikalliskorotuksiin. Opettajain Ammattijärjestö katsoo muun muassa, että koulun henkilökunnan eläkkeiden määräytymisperusteet tulisi selvittää.

4. Esityksen organisatoriset ja taloudelliset vaikutukset.

Lakiehdotuksen mukaan siinä tarkoitettujen ulkomailla toimivien yksityisten koulujen johto ja valvonta kuuluvat välittömästi kouluhallitukselle. Nämä hallintotoimenpiteet, joihin kuuluvat muun muassa opetussuunnitelmien vuositarkisteiden vahvistaminen, ja valtionavun myöntämiseen liittyvät asiat, aiheuttavat nykyiseen verrattuna lisätyötä kouluhallituksessa. Lisätehtävät pystytetään hoitamaan kouluhallituksen nykyisen henkilökunnan puitteissa. Koulujen toimitilojen ja henkilökunnan hankkiminen on ensisijaisesti yksityisen koulun ylläpitäjän asia. Välttämättömien toimitilojen hankkiminen koulujen sijaintipaikkakunnalta ei tuotane suuria vaikeuksia ja opettajia on usein saatavissa sen suomalaisväestön keskuudesta, joka paikkakunnalla kulloinkin asuu.

Edellä on jo todettu, että kouluikäisiä suomalaislapsia asuu ulkomailla tilapäisesti noin 1 000. Näistä lapsista arviolta vain noin 400 lasta asuu sellaisella paikkakunnalla, jossa tilapäisen suomalaisväestön määrä on riittävä tässä lakiehdotuksessa tarkoitettun koulun perustamiseen. Lakiehdotuksen mukaan kouluille voi-

daan myöntää valtionapua enintään 85 % todellisista ja hyväksyttävistä opettajien palkkaus-kustannuksista ja niistä aiheutuvista työnantajan sosiaaliturvamaksuista sekä erityisestä syytä ylimääräistä valtionapua. Opettajien palkkaukseen myönnettävän valtionavun enimmäismäärän mukaan laskettuna valtion kustannukset näistä uusista kouluista olisivat vuonna 1981 arviolta 2 200 000 markkaa. Kun koulu-

jen toiminta olisi tarkoituksenmukaista aloittaa lukuvuoden alusta eli 1 päivästä elokuuta, voidaan vuoden 1981 kustannukset arvioida 920 000 markaksi. Kustannusten voidaan arvioida nousevan toiminnan laajentumisen johdosta ehkä 10 % vuosittain seuraavan viiden vuoden kuluessa, minkä jälkeen kustannusten nousu todennäköisesti olisi ainakin keskimäärin vähäisempää.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.

1 §. Ulkomailla toimiva peruskoulua vastaava yksityinen koulu voi sisältää peruskoulun kaikki vuosiluokat tai osan niistä, esimerkiksi vain peruskoulun ala-asteen. Koulun perustamislupa on valtioneuvoston harkinnassa siinäkin tapauksessa, että koulu täyttäisi kaikki laissa ja asetuksessa säädetyt ehdot. Lain mukaan perustamislupa edellyttää, että koulu perustetaan tilapäisesti ulkomailla asuvia oppivelvollisia Suomen kansalaisia varten. Ulkomailla asumisen tilapäisyys saattaa olla toisinaan vaikeasti ratkaistavissa. Voidaan kuitenkin katsoa, että lapsen asumista ulkomailla ei voida pitää tilapäisenä ulkomailla asumisena, jos lapsen vanhempien tarkoitus on pysyväisluontoisesti muuttaa ulkomaille ja ottaa sieltä työpaikka, jota ei ole pidettävä sillä tavoin määräaikaisena, että se aikanaan edellyttää kotimaahan paluuta. Näin voidaan katsoa, ettei esimerkiksi toiseen maahan siirtolaisiksi muuttaneiden vanhempien lapsia varten voida perustaa tässä lakiehdotuksessa tarkoitettua koulua. Perustamisluvan ehtoiksi on asetuksella tarkoitus säätää riittävä oppilasmäärä ja eräitä muita toimintaedellytyksiä.

2 §. Lainkohta sisältää säännöksen koulun tehtävästä. Koululla olisi 2 momentin mukaan oltava ohjesääntö ja opetussuunnitelma, jotka on tarkoitus asetuksella säätää kouluhallituksen vahvistettaviksi.

3 §. Koulut olisivat suoraan kouluhallituksen alaisia. Koulujen hallintoa ja henkilökuntaa koskevat koulun kannalta tarpeelliset säännökset ja määräykset, jotka yleensä on katsottava toimintaluvan ja valtionavun ehtoiksi, voidaan antaa asetuksen asteisiin säännöksiin tai koulun ohjesääntöön otettavina määräyksinä. Henkilökunnan oikeudellinen asema määräytyy pääosin

yksityisoikeudellisen työsopimuslainsäädännön ja työehtosopimuksen pohjalta.

4 §. Koulujen opetuksen ja työaikojen tulisi pääpiirteittäin olla samanlaiset kuin peruskoulussa. Tämä on eräs edellytys sille, että koulujen jokaisen vuosiluokan oppimäärän suorittaminen voidaan rinnastaa peruskoulun vastaavan vuosiluokan suorittamiseen ilman eri kuulusteluja. Opetus -sana pykälässä on käsiteltävä laajasti. Se sisältää muun muassa opetuskielen, yhteiset ja valinnaiset oppiaineet, oppimäärät, opetusryhmät, aineiden ja oppimäärien vaihtomahdollisuudet, opetuksesta vapauttamiset, oppilasarvostelun ja luokalta siirtämisen perusteet. Siltä osin kuin se on välttämätöntä, voidaan peruskoulun opetuksesta poiketa asetuksen säännöksin tai opetussuunnitelmaan otettavina määräyksinä.

5 §. Pykälän mukaan valtionapu on harkinnanvarainen. Koulujen toiminnan vakiinnutua saattaa myöhemmin lakisääteinen valtionapu tulla ajankohtaiseksi. Jotta valtionavustusten hakeminen ja käsitteleminen olisi mahdollisimman yksinkertaista, ehdotetaan valtionapua myönnettäväksi pääsääntöisesti vain opettajien palkkakustannuksiin ja niistä meneviin työnantajan sosiaaliturvamaksuihin. Tämän vuoksi valtionapuraprosentti on suurempi kuin kuntien peruskoulujen keskimääräinen palkkausvaltionosuusprosentti. Hyväksyttävänä opettajien palkkakustannuksina voidaan pitää enintään kunnan peruskoulun vastaavan opettajan palkkauksesta aiheutuvia kustannuksia. Erityisestä syystä voidaan kouluille myöntää ylimääräistä valtionapua muihinkin kuin palkkausmenoihin edellyttäen, että valtion tulo- ja menoarviossa on tarkoitukseen määräraha.

6 §. Myös Suomessa toimivien yksityiskoulujen valtionavun ehtona on, ettei kouluja ylläpidetä taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Asetuksella on tarkoitus säätää eräitä oppilasmääriä ja opetuksen laatua koskevia valtionavun ehtoja.

7 §. Lainkohdassa on tavanomainen valtuutus antaa asetuksella tarkempia säännöksiä. La-

kiin liittyvän asetuksen luonnos toimitetaan myöhemmin erikseen eduskunnan asianomaisen valiokunnan käyttöön.

8 §. Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 1981.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ulkomailla toimivasta peruskoulua vastaavasta yksityiskoulusta.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §.

Valtioneuvosto voi asetuksella säädetyin ehdoin antaa rekisteröidylle suomalaiselle yhteisölle, säätiölle tai uskonnolliselle yhdyskunnalle luvan perustaa tilapäisesti ulkomailla asuvia opivelvollisia Suomen kansalaisia varten asianomaiseen maahan suomalaista peruskoulua vastaavan yksityiskoulun.

2 §.

Ulkomailla toimivan peruskoulua vastaavan yksityiskoulun tehtävänä on tässä laissa säädetyin edellytyksin huolehtia oppilaittensa peruskoulutuksesta.

Koululla on oltava ohjesääntö ja opetussuunnitelma.

3 §.

Koulun yleinen johto ja valvonta kuuluu välittömästi kouluhallitukselle.

Koulun hallinnosta ja henkilökunnasta on voimassa, mitä niistä asetuksella säädetään ja koulun ohjesäännössä määrätään.

4 §.

Koulun lukuvuodesta, työpäivien määrästä ja opetuksesta on soveltuvin osin voimassa, mitä niistä kunnan peruskoulun osalta on säädetty, jollei tässä laissa tai asetuksessa toisin säädetä taikka koulun opetussuunnitelmassa toisin määrätä.

Koulun jokaisen vuosiluokan oppimäärän suorittaminen vastaa peruskoulun vastaavan vuosiluokan oppimäärän suorittamista.

5 §.

Koululle voidaan myöntää valtionapua enintään 85 prosenttia todellisista ja hyväksyttävistä opettajien palkkakustannuksista ja niistä aiheutuvista työnantajan sosiaaliturvamaksuista. Oikeuden tässä momentissa tarkoitetun valtionavun saamiseen myöntää opetusministeriö toistaiseksi tai määräajaksi.

Erityisestä syystä opetusministeriö voi myöntää koululle ylimääräistä valtionapua valtion tulo- ja menoarvioon otettujen määrärahojen rajoissa.

6 §.

Valtionavun saamisen ehtona on:

1) että koululle on myönnetty perustamislupa ja ettei koulua ylläpidetä taloudellisen voiton tavoittelemiseksi; ja

2) että koulu täyttää asetuksella säädetyt muut valtionavun ehdot.

7 §.

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella.

8 §.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä elokuuta 1981.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 19 päivänä joulukuuta 1980.

Tasavallan Presidentti

URHO KEKKONEN

Opetusministeri Pär Stenbäck