

Sivistysvaliokunnan mietintö n:o 1 hallituksen esityksen johdosta laiksi ulkomailla toimivasta peruskoulua vastaavasta yksityiskoulusta

Eduskunta on päätöspöytäkirjan ottein 10 päivältä helmikuuta 1981 lähettänyt sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi otsikossa mainitun hallituksen esityksen n:o 3. Valiokunta on samassa yhteydessä käsitellyt sen valmisteltavaksi 12 päivänä kesäkuuta 1979 lähetetyn ed. Muroman ym. toivomusaloitteen n:o 929 (1979 vp.) lähetystyöntekijöiden lasten koulukustannusten suorittamisesta valtion varoista.

Valiokunnassa ovat asiantuntijoina olleet kuultavina hallitusneuvos Tauno Nieminen, osastopäällikkö Kalervo Siikala ja nuorempi hallitussihteeri Fredrik Forsberg opetusministeriöstä, nuorempi budjettisihteeri Vesa Jatkola valtiovarainministeriöstä, edustustojen tarkastaja Carolus Lassila, ylitarkastaja Jorma Karjalainen, ulkoasiainsihteeri Irmeli Mustonen ja lähetystösihteeri Kauko Jämsén ulkoasiainministeriöstä, toimistopäällikkö, everstiluutnantti Vesa Yrjölä puolustusministeriöstä, ylijohtaja Erkki Kähkönen kouluhallituksesta, professori Mikael Hidén Helsingin yliopistosta, apulaisosastopäällikkö Anja Vaheri Kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta, osastopäällikkö Liisa Kärkkäinen ja lakimies Hannele Waltari Opettajien Ammattijärjestö OAJ:stä, lakimies Kirsti Palanko-Laaka Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:sta, varatuomari Pertti Airikala Suomen Lähetysseura ry:stä, koulutuspäällikkö Kari Simelius Yleinen Insinööritoimisto Oy:stä, varatoimitusjohtaja Ahti Karasto Valmet Oy:stä, rehtori Taisto Pennanen Porvoon maalaiskunnan Peipon koulusta, erityisopettaja Lea Kalmari Vaajakosken kunnasta, opettaja Raili Turunen Ruotsinsuomalaisten Kansankorkeakoulusta ja puheenjohtaja, opiskelija Lea Marttinen Haaparannan suomenkielisen peruskoulun tuki- ja kannatusyhdistyksestä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ulkomaille voitaisiin valtioneuvoston luvalla perustaa yksityiskoulu tilapäisesti ulkomailla asu-

via oppivelvollisia Suomen kansalaisia varten. Koulun perustamislupa voitaisiin antaa rekisteröidylle suomalaiselle yhteisölle, säätiölle tai uskonnolliselle yhdyskunnalle. Koulut toimisivat suoraan kouluhallituksen alaisina ja niille voitaisiin myöntää valtionapua. Koulut voisivat myös periä lukukausimaksuja. Laki on tarkoitus saattaa voimaan 1 päivänä elokuuta 1981.

Toivomusaloitteessa n:o 929 (1979 vp.) ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi kiireellisiin toimenpiteisiin lähetystyöntekijöiden lasten koulukustannusten suorittamiseksi valtion varoista.

Valiokunta on käsitellyt asian ja todennut ehdotetun lainsäädännön tarpeelliseksi ja tarkoituksenmukaiseksi. Hallituksen esityksen perusteluihin yhtyen valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä jäljempänä esitetyin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Vaikka hallitusmuodon 5 §:ssä säädetty kansalaisten yhdenvertaisuusvaatimus ei edellytä ulkomailla asuvien Suomen kansalaisten koulupalvelujen järjestämistä samanlaisiksi kotimaan kouluolojen kanssa, on kuitenkin asianmukaisesti pyrkiiä tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen. Erityisesti lasten etua ajatellen on syytä pyrkiä ulkomailla järjestettävien koulujen toteutuksessa mahdollisimman suureen vastaavuuteen kotimaassa olevien koulujen kanssa. Valiokunta pitää ulkomaan kouluja koskevan lainsäädännön aikaansaamista myönteisenä edistysaskeleena, vaikka kaikkia uudelle lainsäädännölle asetettuja toiveita ei ainakaan vielä tässä vaiheessa ole voitu täyttää. Valiokunta pitää tärkeänä, että tämän lain soveltuvuutta käytännön monitahoiseen kenttään seurataan ja että lainsäädäntöä kehitetään käytännössä saatavien kokemusten nojalla.

Hallituksen esityksen mukaan koulun perustamislupa voidaan myöntää tilapäisesti ulkomailla asuvia oppivelvollisia Suomen kansalaisia varten. Vaikka asumisen tilapäisyys saattaa

joissakin tapauksissa olla tulkinvaraista, on hallituksen esityksessä omaksuttu periaatelinja valiokunnan mielestä oikea. Vaikein tilanne saattaa syntyä Ruotsiin muuttaneiden suomalaisten kohdalla. Suurinta osaa näistä on pidettävä siirtolaisina, jolloin lasten kouluttaminen yleisten periaatteiden nojalla kuuluu Ruotsin valtiolle. Ruotsissa siirtolaisina asuvien suomalaisten lasten ja nuorten koulutuksen järjestäminen siten, että heidän identiteettinsä vahvistuu, he voivat säilyttää ja kehittää omakielistä kulttuuriaan sekä saavuttaa yhteiskuntaan ja työmarkkinoille sijoittumiseen riittävät tiedolliset ja taidolliset valmiudet, edellyttää kouluopetuksen antamista omalla äidinkielellä. Sivistysvaliokunnan mielestä Suomen hallituksen tuleekin jatkaa neuvotteluja Ruotsin hallituksen kanssa päämääränä kahdenkeskisen sopimuksen aikaansaaminen Ruotsissa asuvien suomalaisten ja -nuorten kouluopetuksen järjestämiseksi heidän omalla äidinkielellään. Opetus olisi mahdollista järjestää ilman merkittäviä lisäkustannuksia suomenkielisissä luokissa tai niillä paikkakunnilla, joilla asuu huomattava määrä suomalaisiirtolaisia, jopa suomenkielisissä kouluissa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että Ruotsissa asuville suomalaisille edellä kerrotulla tavalla myönnetään oikeus omaan äidinkieleensä myös kouluopetuksessa kuten Pohjoismaiden neuvoston 6.3. 1981 pidetyssä istunnossa hyväksytyllä suosituksella oikeus omaan äidinkieleen asioitaessa tuomioistuimissa tai muissa julkisissa viranomaisissa pohjoismaissa on jo myönnetty.

Osa Ruotsiin muuttaneista on siellä kuitenkin hallituksen esityksen tarkoittamalla tavalla tilapäisesti asuvia ja heidän tarpeitaan varten ulkomaankoulun perustaminen myös Ruotsiin voi olla valiokunnan mielestä asianmukaista. Erityisesti niissä tapauksissa, joissa tilapäisesti Ruotsissa asuvilla ei ole suomalaista työnantajaa, joka osallistuisi opetuksen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin, tulisi huolehtia yhteisin järjestelyin siitä, etteivät koulujen luku-kausimaksut muodostu lasten vanhemmille kohtuuttomaksi taloudelliseksi rasitukseksi.

Norja ja Ruotsi ovat solmineet kahdenkeskisen sopimuksen yhteistyöstä ulkomaankoulujen osalta. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan Suomi tulee lakiehdotuksen hyväksymisen jälkeen harkitsemaan Pohjoismaiden neuvoston suosituksen nojalla liittymistä tähän sopimukseen, jotta kouluikäiset suomalaiset lapset voisivat käydä ruotsin- tai norjankielistä

koulua, jos läheisyydessä ei ole suomalaista koulua. Valiokunnan mielestä asia on erittäin tärkeä ja kannatettava. Tässäkin yhteydessä on kuitenkin erikseen huolehdittava suomalaisten lasten suomen kielen opetuksen järjestämisestä. Suomenkielisten lasten äidinkielen taidon tärkeydestä on jo edellä lausuttu. Ruotsinkielisille lapsille taas suomen kielen taito on tarpeen kotimaahan paluuta silmällä pitäen.

Koulun perustamisluvan ehdoista tullaan tarkemmin säätämään asetuksella. Valiokunnan käytettävissä olleen asetusluonnoksen mukaan ehdona on, että koulussa on vähintään 10 oppilasta. Oppilaiden vaihtuvuuden takia ehdona pitäisi kuitenkin valiokunnan mielestä olla, että oppilaita on keskimäärin 10. Valtioneuvostolla tulisi lisäksi olla mahdollisuus erityisestä syystä myöntää perustamislupa 10 oppilasta pienemmälle oppilasjoukolle. Erityisiä syitä voisivat olla esimerkiksi oppilaspuheen laajeneminen seuraavina vuosina tai erityisopetukseen kuuluvien oppilaiden tulo oppilasryhmään.

Perusopetusryhmään tulisi asetusluonnoksen mukaan kuulua vähintään kahdeksan oppilasta. Valiokunta katsoo, että määrä voitaisiin alenuttaa kuuteen oppilaaseen. Tällöin perusopetusryhmän koko olisi sama kuin peruskouluasetuksen 181 §:ssä säädetyn yksiopeettajaisen alasteen koulun perusopetusryhmän koko.

Opetuksen tarkoituksenmukaisen järjestämisen kannalta tulisi yläasteen voida toimia erillisenä, jos koulussa on yläasteen oppilaita vähintään kuusi tai jos koulussa on vähintään kymmenen oppilasta. Yhdessä opetettavaan ryhmään ei saisi yleensä kuulua oppilaita useamalta kuin neljältä vuosiluokalta, sillä oppilaiden nopean vaihtuvuuden ja oleskelun tilapäisyyden vuoksi esimerkiksi vuorokurssiopetuksen järjestäminen ei valiokunnan mielestä ole mahdollista.

Henkilökunnan oikeudellinen asema määräytyy hallituksen esityksen perustelujen mukaan pääosin yksityisoikeudellisen työsopimuslainsäädännön ja työehtosopimuksen pohjalta. Mitään noudatettavaksi soveltuvaa valtakunnallista työehtosopimusta ei kuitenkaan ole. Näin opettajien aseman järjestely jää esityksessä ylimalkaiseksi, kun esitykseen ei sisälly säädöksiä opettajien oikeudellisen aseman eikä palkkauksen määräytymisestä. Asia on tarkoitus järjestää pelkästään koulun ohjesäännön määräyksiin. Asetusluonnoksen mukaan ohjesäännössä tulee nimittäin määrätä muun muassa opettajien ja muun henkilökunnan ottamisesta, tehtävistä,

oikeuksista ja irtisanomisesta. Valiokunta katsoo, että ulkomaankoulujen opettajien asema olisi pyrittävä järjestämään yksityiskoulujen opettajien asemaa vastaavaksi. Kun ohjesääntön vahvistaminen tulee kuulumaan kouluhallitukselle, on kouluhallituksen asiana valvoa, että ohjesääntöihin sisältyvät määräykset turvaavat opettajien aseman edellä sanotun mukaisiksi.

Henkilökunnan eläkkeen määrääntymisperusteet ovat esityksessä selvittämättä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan eläke määrätty ulkomailla palvelun ajan osalta työeläkelainsäädännön mukaisesti. Kun opettajien eläkkeet kuitenkin muutoin on järjestetty erityislainsäädännöllä ja niihin noudatetaan valtion eläkelain mukaista järjestelmää, tulisi myös ulkomaanopettajien eläkkeen kertyminen järjestää samalla tavalla.

Hallituksen esityksessä on myös jäänyt selvittämättä, miten ulkomailla palveltu aika on myöhemmin opettajan palattua takaisin Suomeen luettavissa hänen hyväkseen ikälisiin sekä määrävuosikorotuksiin oikeuttavina palveluvuosina. Valiokunnan mielestä ulkomailla palveltu aika tulee voida lukea viranhaltijan hyväksi Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ulkomailla palveltu aika on viime aikoina yleensä hyväksytty ikälisään oikeuttavaksi ajaksi joko kunnallisen virkaehtosopimuksen liitteen n:o 17 määräysten nojalla tai opetusministeriön peruskoulun viranhaltijain palkkauksesta, eläkkeestä ja perhe-eläkkeestä annetun asetuksen (165/72) 2 §:n perusteella antamalla päätöksellä. Sanotun kunnallisen virkaehtosopimuksen liitteen n:o 17 pöytäkirjamerkin perusteella 5-vuotiskorotukseen oikeuttavaksi ajaksi hyväksytään myös päätoimiseksi katsottava palvelus opettajana oppilaitoksessa Ruotsissa, Sveitsissä tai Neuvostoliitossa opettaessa suomalaisia lapsia. Kun lain hyväksymisen jälkeen palvelu tulee tapahtumaan valtionapuun oikeutetussa yksityisessä oppilaitoksessa, voitaneen säännökset palveluajan hyväksilukemisesta sekä ikälisiin että määrävuosikorotuksiin koulun sijaintimaasta riippumatta saada aikaan suuremmitta vaikeuksista.

Koulujen opetuksen ja työaikojen tulisi hallituksen esityksen tavoitteista johtuen olla pääpiirteittäin samanlaiset kuin peruskoulussa. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että peruskoulun säädösten ja muiden määräysten soveltamisessa ulkomaankoulun lukuvuoteen, työpäivien määrään ja opetukseen otetaan riittävässä määrin huomioon koulun sijaintimaan

edellytykset ja olosuhteet. Esimerkiksi lukuvuoden jakaminen kolmeksi lukukaudeksi saattaa joissakin maissa olla tarpeen.

Koulujen toiminnan turvaamiseksi tarkoitetut valtionapuseännökset on pyritty saamaan mahdollisimman yksinkertaisiksi. Tämä onkin tarpeen, koska yhteydenpito koulun ja kouluviranomaisten kesken on huomattavasti hankalampaa kuin Suomessa. Valiokunta katsoo kuitenkin aiheelliseksi esittää, että lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentissa käytettäisiin sanan "palkkakustannukset" sijasta yleisperusteluissa käytettyä jonkin verran laajempisältöistä sanaa "palkkauskustannukset". Lisäksi valiokunta ehdottaa lakiesityksen 5 §:n 2 momentin alusta poistettavaksi sanat "erityisestä syystä", jotta ylimääräisen valtionavun myöntäminen tulisi ehdotettua väljemmäksi. Valtion tulo- ja menoarvioon merkittävästä määrärahasta voitaisiin tällöin käyttää osa valtionapuna oppimateriaalin hankintakustannuksiin ja osa toiminnan muihin kustannuksiin. Ylimääräisen valtionavun tarve ja määrä arvioitaisiin kuitenkin koulun ylläpitämisestä kokonaisuudessaan aiheutuvien kustannusten perusteella, eikä sitä olisi tarpeen sitoa mihinkään yksittäiseen menolajiin.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että jo muodostunut käytäntö oppimateriaalien toimittamisessa jatketaan. Tältä osin on myös mahdollista ja tarpeellista tukea muuten lain ulkopuolelle jäävien lasten opiskelua ulkomailla.

Edelleen valiokunta pitää tarpeellisena, että valtionapua annetaan myös kirjastohankintoihin ja muuta virikemateriaalia varten, jotta lapset saisivat jonkinlaisen tuntuman myös kotimaan ajankohtaisiin asioihin ja kulttuurielämään.

Valiokunnan saama selvitys on osoittanut, että eräät työnantajat ovat koulujen ylläpitäjäyhteisöinä tai taustayhteisöinä esimerkiksi tavalla tukeneet taloudellisesti koulujen toimintaa. Valtio on työnantajan ominaisuudessa tukenut Moskovan suomalaista koulua. Kun valtion taloudelliset voimavarat eivät salli ulkomaankoulujen kustannusten täyttää kattamista valtionavulla, on tärkeätä, että työnantajat — niin valtion virastot ja laitokset kuin yksityiset yritykset — edelleen eri tavoin tukevat koulujen toimintaa, jotta ulkomailla tilapäisesti asuvien lasten vanhemmat eivät joutuisi maksamaan peruskoulutuksesta kohtuuttomia lukukausimaksuja. Tällaisina tukikohteina voidaan mainita oppilashuollon, koulukuljetusten, terveydenhuollon ja koulutilojen järjestäminen ja niistä aiheutuvat kustannukset.

Lopuksi valiokunta toteaa pitävänsä tärkeänä, että lakia sovellettaessa voidaan riittävästi ottaa huomioon koulun pysyvyyteen tai tilapäisyyteen liittyvät seikat. Lain soveltaminen ei myöskään saa johtaa jo toimivien koulujen toimintaedellytysten heikkenemiseen. Tämä sekä lain tarkoituksen toteuttaminen ja lainsäädännön edelleen kehittäminen edellyttävät, että valtion tulo- ja menoarvioon varataan vuosittain riittävät määrärahat.

Koska valiokunta ehdottaa alussa mainitussa

toivomusaloitteessa n:o 929 (1979 vp.) tarkoitettua lainsäädännön toteuttamista hallituksen esityksen pohjalta, olisi aloite tässä yhteydessä hylättävä.

Edellä olevaan viitaten valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

ulkomailla toimivasta peruskoulua vastaavasta yksityiskoulusta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—4 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

5 §

Koululle voidaan myöntää valtionapua enintään 85 prosenttia todellisista ja hyväksyttävistä opettajien *palkkauskustannuksista* ja niistä aiheutuvista työnantajan sosiaaliturvamaksuista. Oikeuden tässä momentissa tarkoitettua valtion-

avun saamiseen myöntää opetusministeriö tois-
laiseksi tai määrääjäksi.

(*Poist.*) Opetusministeriö voi myöntää koululle ylimääräistä valtionapua valtion tulo- ja menoarvioon otettujen määrärahojen rajoissa.

6—8 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

Lisäksi valiokunta ehdottaa,

että toivomusaloite n:o 929 (1979 vp.) hylättäisiin.

Helsingissä 10 päivänä huhtikuuta 1981

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ekorre, varapuheenjohtaja Karhuvaara, jäsenet Ala-Kapee, Astala, Holvitie (osittain), Itälä (osittain), Lahti-Nuuttila, Louvo, Norrback, Pekkarinen,

Ronkainen, Saukkonen (osittain), Toiviainen (osittain), Ursin (osittain) ja Väänänen (osittain) sekä varajäsenet Aila Jokinen (osittain) ja Särkijärvi (osittain).