

Kirjallinen näkemys perusopetuksen järjestämislupien ehdoista ja ehtojen tulkinnasta

Viite: Kutsu keskustelutilaisuuteen 12.11.2012 (päivätty 1.11.2012)

Kiitämme ministeriötä kutsusta osallistua keskusteluun yksityisten koulujen perusopetuksen järjestämislupien ehdoista ja ehtojen tulkinnasta. Yksityisten opetuksen järjestäjien näkökulmasta lupiin liittyy toisaalta lupaprosessi lupaehtoineen, mutta toisaalta myös mahdollisuudet toteuttaa luvan mukaista tehtävää. Tässä keskustelutilaisuudessa haluamme tuoda esille seuraavia seikkoja:

Kansainväliset sopimukset ja Suomen perustuslaki lähtökohtana

Kuten OKM:n kutsukirjeessä todetaan, kansainväliset sopimukset ja Suomen perustuslaki takaavat oikeuden järjestää valtion ja kuntien järjestämää opetusta vastaavaa opetusta yksityisissä oppilaitoksissa.

Kansainvälisissä sopimuksissa suojattuja oikeuksia ovat muun muassa oikeus perustaa koulu opetuksen antamista varten sekä valita koulu jo olemassa olevista kouluista. Jotta nämä sopimuksissa turvatut oikeudet toteutuisivat, ei opetuksen järjestämislupaharkinta saa johtaa siihen, että koulutukselliset oikeudet eivät käytännössä lainkaan toteutuisi tai niitä merkittävästi rajoitettaisiin.

Perusopetuksen osalta rekisteröidystä yhteisöstä tai säätiöstä opetuksen järjestäjänä säädetään perusopetuslaissa (7 §). Valtioneuvoston myöntämä lupa on tällä hetkellä 69 rekisteröidyllä yhteisöllä tai säätiöllä. Näiden lisäksi perusopetusta ja lisäopetusta muille kuin oppivelvollisuusikäisille järjestetään mm. kansanopistoissa. Perusopetuksen oppilaista noin 2,6 % käy yksityisen opetuksen järjestäjän oppilaitosta (OKM:n tiedote 12.4.2012). Lisäksi yliopistojen harjoittelukouluissa järjestetään perusopetusta.

Hakuprosessin ja päätöksen perusteet tulisi olla selkeät

Valtioneuvoston myöntämien lupien perusteiden tulisi olla tasapuolisia, selkeitä ja läpinäkyviä siitä huolimatta, että luvan myöntämisessä valtioneuvosto voi käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa päätöstä tehdessään. Jos esimerkiksi luvan myöntämättä jättäminen perustuu

tarkoituksenmukaisuusharkintaan, tulisi sen ilmetä päätöksestä ja luvan myöntämättä jättäminen tulisi perustella.

Lupaprosessissa on opetussuunnitelman osalta ilmennyt tulkintaongelmia. Hankalien tulkintaongelmien ratkaisemiseksi saattaisi olla tarkoituksenmukaista kehittää opetussuunnitelman perusteista nykyistä selkeämmät myös erityiseen maailmankatsomukselliseen tai kasvatusopilliseen järjestelmään perustuvan opetuksen osalta.

Parhailleen työskentelevässä opetussuunnitelmaperusteudistuksen ohjausryhmässä ei ole edustettuna yksityisiä opetuksen järjestäjiä yleensä eikä myöskään em. oppilaitosryhmiä.

Määräaikaisen luvan haasteet

Opetuksen järjestäminen ja opetustehtävän hoitaminen ovat pitkäjänteistä ja suunnitelmallista toimintaa. Määräaikainen lupa saattaa olla perusteltu tilanteessa, jossa hakemuksen kriteerit pääsääntöisesti täyttyvät, mutta joiltakin osin opetuksen järjestäjän on syytä kehittää toimintaansa edelleen. Sen sijaan usean määräaikaisen luvan ketju voi synnyttää kehän, jossa luvan määräaikaisuus saattaa lopulta muodostua esteeksi toiminnan kehittämiseksi. Määräaikainen lupa saattaa olla ongelma oppilaaksi hakeutumispäätöstä tehtäessä, henkilöstön sitouttamisessa, tilojen hankkimisessa ja muussa toiminnan pitkäjänteisessä suunnittelussa.

Jos määräaikainen lupa myönnetään, luvan myöntämisessä tulee kiinnittää huomiota sen riittävään pituuteen oppilaitoksen kehittämisen ja yllä esitettyjen seikkojen näkökulmasta. Esimerkiksi kaksi- tai kolmivuotinen lupa on liian lyhyt toiminnan kehittämisen kannalta ja johtaa voimavarojen suuntautumiseen jatkuvaan lupahakuprosessiin.

Esitämme, ottamatta tässä vaiheessa kantaa, pohdittavaksi vaihtoehtoa, jossa lupa myönnettäisiin aina toistaiseksi voimassa olevana. Tarvittaessa hakijalta edellytettäisiin tietyn ajan sisällä selvitys erityisestä tarkastelun kohteena olevasta asiasta. Näin oppilaitoksen voimavarat olisivat kiinni sen varsinaisessa tehtävässä, opetuksessa ja sen kehittämisessä, eikä jatkuvassa uuden luvan hakemisessa.

Perusopetuslain 7 § ei tunne määräaikaista opetuksen järjestämislupaa. Myöskään hallituksen esityksessä perusopetuslaiksi ei ole käsitelty seikkoja, joiden nojalla lupa voitaisiin myöntää määräaikaisena. On kyseenalaista, voiko lainkohdan nojalla toimia ainakaan siten, että opetuksen järjestämislupa annetaan useaan kertaan peräkkäin määräaikaisena ilman, että tälle menettelylle on saatavissa tukea perusopetuslaista. Kun määräaikaista lupia myönnetään, luvan ehdoissa tulee olla selkeästi ilmaistu mitä pysyvän toimiluvan saamiseksi hakijalta edellytetään.

Oppilasmäärämitoitus opetuksen järjestäjän vastuulle

Keskeistä lupien myöntämisessä tulisi olla koulutuksen kysyntä. Mielestämme luvan ehdoissa tulisi lähteä siitä, että oppilasmäärän mitoituksen tarkoituksenmukaisuus on parhaiten opetuksen järjestäjän tiedossa ja tulisi siten olla opetuksen järjestäjän harkinnassa. Järjestämisluvan hakijalle tulisi antaa selvitys siitä, mihin lupaan mahdollisesti sisältyvä oppilasmääräkatto perustuu. Erityisesti tarve korostuu tilanteissa, joissa anottu ja luvassa määrätty oppilasmäärä poikkeavat toisistaan.

Jos vakiintuneella opetuksen järjestäjällä on perusteltu syy nostaa oppilasmäärää, on kohtuuttoman raskasta, että opetuksen järjestäjä joutuu hakemaan muutosta voimassa olevaan lupaan samankaltaisen lupaprosessin kautta, kuin toimintaansa aloittava hakija. Tähän tulisi kehittää hallinnollisesti kevyempi menettelytapa.

Taloudellisten edellytysten arviointi

Ministeriön lähettämässä kutsukirjeessä tähän tilaisuuteen mainitaan, että lupaprosessin taloudellisten edellytysten arvioinnissa kiinnitetään huomiota mm. hakijan taloudelliseen asemaan ja kykyyn huolehtia koulutuksen rahoituksesta pidemmällä aikavälillä. Kutsukirjeen mukaan viimeksi mainittuun vaikuttavat ”mm. koulun oppilasmäärä ja käyttökustannukset sekä opetuksen järjestäjä varallisuus ja kyky hankkia rahoitusta”. Kirjeessä jää epäselväksi mihin tämä pohjaa ja mitä opetuksen järjestäjän varallisuudella ja kyvyllä hankkia rahoitusta tarkoitetaan.

Valtioneuvoston luvan mukaista tehtävää tulee voida toteuttaa

Yksityiset opetuksen järjestäjät ovat saaneet toimilupansa valtioneuvostolta ja luvan mukaista tehtävää tulee voida toteuttaa kaikilta osin.

Rahoituksen osalta tämä tulee huomioida rahoitusperusteissa yleensä sekä erityisesti vain yksityisiä opetuksen järjestäjiä koskevan negatiivisen rahoitusportaan poistamisella.

Koulutuksellista tasa-arvoa valmistelevalle työryhmälle taustamuistion luonnoksessa oli esillä vapaan hakeutumisoikeuden rajoittaminen. Korostamme, että valtioneuvoston lupapäätös on sisältänyt tarveharkinnan ja luvan saaneen oppilaitoksen kohdalla valtioneuvosto on todennut erityisen koulutus- ja sivistystarpeen olevan olemassa. Näin ollen alemman viranomaisen harkinta yksittäisen oppilaan kohdalla koulutuksen tarpeesta tarveharkintaan nojautuen tai muilla tarkoituksenmukaisuussyillä olisi ristiriidassa valtioneuvoston yleisistunnossa tekemän ratkaisun kanssa. Alemman hallintoviranomaisen ratkaisu siis käytännössä muuttaisi valtioneuvoston lainvoimaisen päätöksen sisältöä, mikä ei ole mahdollista. Tällainen menettely olisi käytännössä myös valtioneuvoston toimivallan delegoimista aluehallintovirastolle. On myös mahdollista, että vapaan hakeutumisoikeuden rajoittaminen

ylipäättään olisi vastoin niitä velvoitteita, joihin Suomi on sitoutunut jo edellä viitatuissa kansainvälisissä sopimuksissa.

Oppilaalla ja hänen vanhemmillaan tulee aina olla mahdollisuus valita tarpeidensa mukainen oppilaitos ja luvan saaneiden opetuksen järjestäjien tulee voida toteuttaa luvan mukaista tehtäväänsä.

Sivistystyönantajat ry

Minna-Marika Lindström
johtava asiantuntija

Risto Lerssi
asiantuntija

Yksityiskoulujen Liitto ry

Aki Holopainen
puheenjohtaja

Markku Moisala
toiminnanjohtaja

Steinerkasvatuksen liitto ry

Jarno Paalasmaa
puheenjohtaja

Kristillisen kasvatuksen keskus ry

Seppo Saari
puheenjohtaja