

Tore Modeen

OIKEUS YKSITYISEEN KOULUOPETUKSEEN

Hallitusmuodon 82 ja 79 pykälän tulkintaa

1. Kansainväliset yleissopimukset

Suomi on ratifioinut YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen vuodelta 1966. Sopimuksen 13. artikla velvoittaa kunnioittamaan vanhempien tai holhoojien vapautta valita muitakin kuin julkisten viranomaisten perustamia kouluja. Yleissopimus on laadittu vapaamielisessä hengessä. Siinä hyväksytään pluralistinen yhteiskuntakehitys, kun sallitaan vapaus valita eri kouluja.

Suomi on liittynyt myös vuonna 1960 annettuun syrjinnän vastustamista opetuksen alalla koskevaan Unesco:n yleissopimukseen. Sopimuksen yhtenä tarkoituksena on edistää vapautta valita vaihtoehtoisia kouluja silmällä pitäen erityisesti kielellisiä ja uskonnollisia vähemmistöjä. Siihen liittyy myös Suomea sitova, YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus vuodelta 1966. Sen 27. artikla määrää, että mm. kansallisilta vähemmistöiltä ei saa kieltää oikeutta nauttia omassa piirissään omasta kulttuuristaan tai käyttää omaa kieltään.¹

Mikään sopimus ei sisällä määräyksiä yksityisten koulujen rahoittamisesta. Kuitenkin se on keskeinen kysymys.

Sopimukset suosittavat tosin sellaista järjestelmää, jossa peruskoulutus olisi ilmaista. Tästä ei kuitenkaan voida päätellä, että valtioilla olisi velvollisuus täysin kustantaa useita rinnakkaisia koulujärjestelmiä, mikä on tietysti kalliimpaa ja suunnittelun kannalta hankalampaa kuin yhtenäinen koulujärjestelmä.

Demokratia voidaan toteuttaa julkisessa koulussa, jonka elimet kunta tai valtio asettaa. Yksityisen koulun johtokunnan asettaa sen omistaja. Siksi sitä voidaan pitää epädemokraattisena. Koska yksityisiltä kouluilta vaaditaan hyväksyttävä opetuksen taso, sen aikaansaaminen tulee hyvin kalliiksi nyky-yhteiskunnassa, kun otetaan huomioon opetusvälineet ja korkea palkkaus. Yksinomaan lukukausimaksuilla ei pystytä ainakaan

Suomen oloissa ylläpitämään tällaisia kouluja. Yhteiskunnan on avustettava niitä. Valtion apuun liittyy aina valvonta. Se ei kuitenkaan saa merkitä puuttumista koulutuksen sisältöön, koska se merkitsisi opetusvapauden loukkausta. Yksityisten koulujen tarkoitus on opetuksen vapauden ylläpitäminen sallimalla kilpailevia koulujärjestelmiä. Toisaalta on selvää, ettei yhteiskunta voi hyväksyä yksityisissä kouluissa harjoitettavan yhteiskunnan vastaista toimintaa tai että koulutus olisi ristiriidassa lain ja hyvin tapojen kanssa.

2. Suomen hallitusmuoto

Suomen perustuslakien säätäjät olivat opetuksen vapauden kannalla. Vuoden 1907 hallitusmuotoehdotukseen otettiin pykälä, jonka mukaan kansalaisille olisi taattava oikeus vapaasti perustaa kouluja ja järjestää niissä opetusta tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla. Vuoden 1917 ehdotus tyytyi kuitenkin lyhyempään sanamuotoon, joka sellaisenaan otettiin vuoden 1919 hallitusmuotoon:

"Oikeudesta perustaa yksityiskouluja ja muita yksityisiä kasvatustaitoksia sekä niissä järjestää opetus säädetään lailla. Kotiopetus ei ole viranomaisten valvonnan alainen" (82 §)²

Ko. säännös on opetustointia käsittelevässä luvussa eikä kansalaisten yleisiä oikeuksia ja oikeusturvaa koskevassa toisessa luvussa. Kahdeksannessa luvussa on säännös (79 §), jonka mukaan valtion kustannuksella ylläpidetään taikka tarvittaessa avustetaan oppilaitoksia ylempää yleissivistystä ja ylempää kansanopetusta varten.

3. Aikaisempi yksityiskoululainsäädäntö

Viime vuosisadalla toimi Suomen kaupungeissa lukuisia yksityiskouluja. Valtio tuki ensin oppikoulun alempia luokkia ja myöhemmin myös ylempiä luokkia. Hallitusmuodon 82. pykälää täydentää laki yksityisten koulujen ja kasvatustaitosten perustamisesta ja ylläpitämisestä vuodelta 1919. Samanaikaisesti annettiin laki yksityiskoulujen valtionavusta.

Laki ei rajoittanut millään tavoin yksityiskoulujen perustamista. Näin syntyi monta yksityiskoulua. Kuitenkin hallitus katsoi vuonna 1934 niiden lukumäärän kasvaneen liian suureksi.

Perustamisoikeuden rajoitusten säätämistä perusteltiin sillä, ettei työmarkkinoilta löytynyt riittävästi paikkoja ylioppilaille. Hallitus katsoi, että valtion omaa koulujärjestelmää piti kehittää, jotta tilannetta voitaisiin hallita paremmin. Eduskunta hyväksyi hallituksen linjan ja lakia muutettiin siten, että vastaisuudessa vaadittaisiin valtioneuvoston lupa yksityisen oppikoulun perustamiseksi. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että koulun perustaminen tai laajentaminen on paikkakunnan sivistystarpeen vaatima ja että sen jatkuva ylläpitämistä varten on olemassa riittävät taloudelliset edellytykset (Laki 1935:145).

Kouluhallitus voi myöntää yksityiselle koululle oikeuden antaa todistuksia ja toimittaa tutkintoja, joilla on julkinen pätevyys; esim. ylioppilastutkinto (tosin yhteistyössä valtion elimen kanssa). Tässä suhteessa noudatetaan vapaamielistä linjaa, mikä on huomattavasti parantanut yksityiskoulujen asemaa.

Yksityiskouluja kehitettiin yleensä valtion vastaavien koulujen mallin mukaisesti. Yhteiskoulut olivat alkuaikoina kaikki yksityisiä.

4. Yksityiset kansakoulut ja esikoulut

Yksityiskouluja perustettiin yleensä "ylempää yleissivistystä varten". Kuntien kansakoulut jotka olivat maksuttomia oppivelvollisuuskouluja, tyydyttivät kansanopetustarvetta. Vain poikkeustapauksissa perustettiin yksityisiä kansakouluja. Sen sijaan toimi monta yksityistä alkeiskoulua, joita seurakunnat perustivat.

Yhtenäiskouluperiaatetta toteutettiin ensin alkeiskouluasteella. Eduskunnassa tehtiin asiasta aloite vuonna 1945:27. Siinä vedottiin yksityisten alkeiskoulujen sosiaaliseen asemaan varakkaiden yhteiskuntaluokkien suosimana koulumuotona ja vaadittiin ko. koulujen alistamista samoihin normeihin kuin kansakoulujen osalta oli voimassa. Se merkitsisi, että niille

tultaisiin asettamaan niin korkeat opetuksen vaatimukset, että niiden olisi pakko lopettaa muutamia harvoja poikkeuksia lukuunottamatta. Yksityiset alkeiskoulut toimivat nimittäin ilman julkista taloudellista tukea.

Eduskunta hyväksyi aloitteen ilman että asian perustustaillista puolta oli tutkittu (1946:125). Yksityiset alkeiskoulut lopettivat toimintansa ja suurin piirtein kaikki lapset joutuivat aloittamaan kansakouluissa. Vasta alaluokat käytyään oppilaalla oli mahdollisuus jatkaa yksityiskoulussa, jos sellainen toimi paikkakunnalla tai he siirtyivät toiselle paikkakunnalle koulunkäyntiä varten.

5. Yksityiskoulut ja valtion oppikoulut ennen yhtenäiskouluuudistuksen toteuttamista

Suomessa toimi monta yksityiskoulua. Se ei kuitenkaan johtunut niinkään siitä, että yksityiskouluuudistusta olisi erikoisesti korostettu, vaan siitä, että ne tyydyttivät yhä kasvavan koulutustarpeen. Valtion omia kouluja oli suhteellisen vähän. Uusia valtion lyseoita ei perustettu läheskään siinä määrin kuin oppikoulutarve olisi edellyttänyt. Kunnat tulivat mukaan suhteellisen myöhään, jolloin alettiin perustaa kunnallisia keskikouluja valtion tuella. Sen sijaan valtio tuki yksityisiä kouluja, joiden kustannuksista oppilaiden vanhemmat vastasivat. Koulurakennukset vaativat huomattavia taloudellisia uhrauksia yksityisiltä piireiltä. Yhteiskunnan silloiset niukat varat säästyivät siten muita tarkoituksia varten kun osa koulumenoista jäi yksityisten kannettavaksi.

Yksityiskoulujen valtionavun edellytyksenä oli, että opetuksen taso oli tyydyttävä. Käytännössä se merkitsi, että koulut, harvoja poikkeuksia lukuunottamatta, seurasivat valtion lyseoiden opetussuunnitelmia.

Yhteiskunnallisesti katsoen yksityiset koulut eivät yleensä eronneet valtion lyseoista. Valtion normaalilyseoita arvostettiin muita enemmän. Mutta lähinnä pääkaupungissa toimi myös eräitä yksityiskouluja, joiden hyvä maine houkutteli paljon hakijoita erityisesti ylempien sosiaaliluokkien piiristä. Lukukausimaksujen ero valtion ja yksityisten koulujen välillä

ei yleensä ollut kovin suuri, mutta se saattoi kuitenkin vai-
kuttaa kouluun pyrkivien eriytymiseen. Kuitenkin yksityisissä
kouluissa piti olla määrätty määrä vapaapaikkoja vähävaraisia
varten.

Tilasto vuodelta 1968-69 osoittaa seuraavaa:

<u>kansakoulut</u>		<u>kansakoulujen oppilaat</u>
ruotsinkieliset	606	24556
suomenkieliset	6391	464986
<u>oppikoulut</u>		<u>oppikoulujen oppilaat</u>
valtion ruotsinkieliset	18	7956
valtion suomenkieliset	132	85998
yksityiset ruotsinkieliset	31	8827
yksityiset suomenkieliset	335	165983
<u>kunnalliset keskikoulut</u>		<u>kunnallisten keskikoulu- jen oppilaat</u>
ruotsinkieliset	8	1350
suomenkieliset	125	35326

6. Yhtenäiskoulu-uudistus vuonna 1968

Ensimmäinen askel yhtenäiskoulujärjestelmään oli komi-
teanmietintö vuodelta 1959:11. Seuraava oli hallituksen esitys
vuonna 1967:44, jossa ehdotettiin yhdeksänvuotista yhtenäistä
peruskoulua. Ensi kädessä ajateltiin kunnallista koulua, mutta
hallituksen mukaan myös yksityisiin kouluihin tulisi liittää
peruskoulun ala-astetta vastaavia luokkia. Ko. luokat korvai-
sivat kunnan koulun vastaavia luokkia kuulumatta kuitenkaan
kunnan omaan peruskouluun. Pääasiallisesti kunta huolehtisi
peruskoulusta, johon yhdistettäisiin valtion ja yksityisten
koulujen vastaavat luokat. Lukiotaso jäisi ennalleen; siitä
huolehtisivat sekä valtion, kuntien ja yksityisten ylläpitämät
lukiokoulut.

Hallitus lähti siis siitä, että kunnat sopimalla asiasta
yksityisten koulujen omistajien kanssa ottaisivat nämä hal-
tuunsa. Tällainen sopimus olisi kouluhallituksen vahvistetta-
va.

Oikeustieteessä sopimus on luokiteltu julkisoikeudelliseksi. Siitä mahdollisesti johtuvat riidat olisi siten ratkaistava hallintotuomioistuimessa.³

Jos sen sijaan yksityinen koulu jatkaa peruskoulua korvaavana, sen olisi tapahduttava sopimuksen perusteella. Tällaisten luokkien pitäisi olla maksuttomia, muutoinkin peruskoulun sosiaaliset edut kuuluvat myös korvaavan koulun oppilaille. Ellei sopimukseen päästäisi yksityisen koulun kanssa, sen valtionapu olisi lopetettava.

Määrättyjen yksityisten koulujen osalta voitaisiin kuitenkin edelleen jatkaa aikaisempaa järjestelmää, jonka mukaan sen alemmat luokat eivät olisi korvaavia, vaikka vastaisivatkin peruskoulua. Siitä huolimatta koulut nauttisivat valtion apua samalla tavoin kuin peruskoulu.

Hallituksen esitys joutui perustuslakivaliokunnan tarkastettavaksi (1967:3). Se piti sopimuksia kunnan ja yksityisen koulun välillä koulun kunnallistamisesta tai sen muuttamisesta korvaavaksi kouluksi peruskouluasteen osalta vapaaehtoisena toimenpiteenä. Sen takia eduskunnassa ei tarvitsisi noudattaa erityistä perustuslainsäätämisyjärjestystä.

Koska yksityisen koulun omistaja jäisi kuitenkin ilman valtionapua ellei hän suostuisi sopimuksen tekemiseen, edellä mainittu vapaaehtoisuus olisi vain näennäistä. Ilman valtionapua yksityisellä koululla ei siten ole toimintaedellytyksiä. Perustuslakivaliokunta ei tosin katsonut valtionavun sellaiseen olevan perustuslaissa suojattu etu yksityiskoululle. Jos sen lopettaminen kuitenkin merkitsisi sen omistajan painostamista omistamansa koulun omaisuuden luottamiseen kunnalle, säännös olisi ristiriidassa hallitusmuodossa suojatun omistusoikeussuojan kanssa (HM 6 §). Tästä johtuen valiokunta esitti lakiehdotusta muutettavaksi siten, että yksityisen koulun omistajalle pitäisi suoda mahdollisuus valita haluaako hän luovuttaa koulunsa kaikkine varoineen ja velvollisuuksineen kunnalle tai säilyttää sen kunnan peruskoulua korvaavana yksityiskouluna. Koulun jatkaminen olisi turvattu, jos sen omistaja valitsisi jälkimmäisen vaihtoehdon, koska kunnalla tällöin olisi velvollisuus maksaa sen käyttökustannukset.

Eduskunta hyväksyi tämän muutoksen, joka otettiin lakiin (Laki 1968:467). Samalla säädettiin, että yksityinen koulu voisi jatkaa "vastaavana" kouluna "erittäin painavista syistä". Tällöin siis ei ko. luokkia muutettaisi kunnan peruskoulua varten asetettujen vaatimusten mukaisiksi vaan koulu seuraisi toista mallia.

7. Vuoden 1968 annetun lain analyysi; perustuslakivaliokunnan tulkinta

Tässä vaiheessa yksityisille kouluille oli annettu takeet toiminnan jatkumisesta joko korvaavina peruskouluina tai poikkeustapauksissa vastaavina kouluina. Lukiot jatkaisivat joko valtion tai yksityisten omistamina.

Perustuslakivaliokunnan kanta herättää huomiota. On tietenkin väärin puhua vapaaehtoisesta kunnan ja yksityisen koulun omistajan välisestä sopimuksesta tilanteessa, jolloin koulun jatkaminen itsenäisenä kunnan peruskoulujärjestelmästä riippumattomana laitoksena voi tapahtua vain poikkeustapauksessa. Päin vastoin on katsottava että yksityiset koulut pakotetaan liittymään peruskoulujärjestelmään.

Ihmetystä herättää myös se, ettei perustuslakivaliokunta lähemmin ottanut huomioon Hallitusmuodon 82. ja 79 pykälää. Valiokunnan näkemyksen mukaan perustuslakia noudatettiin, jos laki salli yksityisen koulun perustamisen. Valtionapukysymyksestä voitiin sen sijaan vapaasti päättää. Ilmeisesti ei katsottu olevan ristiriidassa perustuslain kanssa, että on mahdollista lopettaa yksityisille kouluille maksettavat valtionavut.

Vain omistusoikeuden suoja aiheutti sen, että yksityisen koulun omistajalle annettiin valintamahdollisuus kunnallistamisen tai korvaavan peruskoulun aseman välillä. Vuoden 1968 laki ei kuitenkaan antanut tukea sellaiselle yksityiskoululle, joka halusi jatkaa itsenäisenä kouluna. Ellei valtio vapaan harkintansa nojalla suostunut osallistumaan sen kulujen maksamiseen, sillä oli mahdollisuus jatkaa vain jos se pystyi itse hankkimaan rahoituksen.

8. Lainmuutos 1974

Kohta havaittiin, että vuoden 1968 lakia piti tulkita siten, että yksityinen koulu, jos sen omistaja halusi, oli pakko hyväksyä korvaavaksi kouluksi. Oikeuskanslerin asiassa antama lausunto aiheutti sen, että hallitus päätti uudelleen aikaansaada sellaisen lain, että ko. vapaus poistettaisiin.⁴

Vuonna 1974 annettiin esitys (1974:52), joka tähtäsi siihen, että 1968 laissa yksityisen koulun omistajalle annettu valintamahdollisuus käytännössä poistettaisiin. Kunnalle annettaisiin valta kieltää yksityisen koulun omistajalta oikeus jatkaa koulun toimintaa, yksityisenä, mutta kylläkin korvaavana peruskouluna. Tässä tilanteessa ei olisi muuta valintamahdollisuutta kuin kunnallistaminen tai lopettaminen.

Hallitus lausui selvästi, että sen pyrkimys oli kunnallistaa suurin piirtein koko koululaitos paitsi (tässä vaiheessa) lukiot. Uudistuksen toteuttaminen edellyttää, että koulujen hallinto olisi yhtenäinen.

Kunnan peruskoulua korvaavat yksityiset koulut eivät, hallituksen mukaan, tarjoaisi vaihtoehtoa, joka rikastuttaisi koululaitosta. Niillä ei olisi merkitystä pluralistisen yhteiskunnan säilymisen kannalta tai tulevan koulujärjestelmän kehittämistä ajatellen. Ei ollut myöskään syytä suojata yksityisten koulujen omaisuutta kunnallistamisprosessissa, koska omaisuus, hallituksen mukaan, suurimmalta osalta oli aikaansaatu valtion tuella.

Perustuslakivaliokunta hyväksyi tässä vaiheessa hallituksen esityksen (1974:3). Sitä ei tällä kertaa, kuten muutama vuosi aikaisemmin, pidetty perustuslain vastaisena. Yksityinen koulu menetti kuitenkin automaattisesti valtionapunsa ellei kunta hyväksynyt sitä korvaavaksi kouluksi, jolloin sen todelliset mahdollisuudet jatkaa olivat olemattomat.

Valiokunta tyytyi lausuntoon, jossa näennäisesti tuettiin yksityiskouluaatetta. Opetusministeriön toivottiin yksittäistapauksissa tukevan yksityiskouluja, jotka jäivät peruskoulujärjestelmän ulkopuolelle. On kuitenkin ilmeistä, että tällaisten koulujen lukumäärä jäisi hyvin pieneksi.

Kun eduskunta hyväksyi esityksen, se sääti poikkeuksen eräitten ns. vähemmistöoppikoulujen osalta, joille edelleen turvattiin oikeus saada jatkaa yksityisinä vaikka ne liitettiin peruskoulujärjestelmään korvaavina kouluina. Täten saatiin turvatuksi neljän suomenkielisillä paikkakunnilla toimivan ruotsinkielisen koulun jatkuminen (L 1974:572).

Perustuslakivaliokunta ei missään vaiheessa ottanut huomioon Suomen kansainvälisoikeudellisia yksityisten koulujen toimintaedellytyksiä koskevia velvoitteita. Lainmuutoksen seurauksena petettiin lukuisten yksityiskoulujen toivomukset saada jatkaa korvaavina kouluina. Kunnat näet eivät yhtä poikkeusta lukuunottamatta (Helsingin kaupungin suomenkielinen koululaitos) suostuneet antamaan yksityisille kouluille tällaista etua.⁵

Olisi siten helposti voinut käydä niin, että kaikki Suomen kunnat, vastustaen yksityisten koulujen tahtoa saada jatkaa korvaavina peruskouluina, olisivat mitätöineet laissa edellytetyn mahdollisuuden jatkaa korvaavina peruskouluina. Tällöin ko. valintamahdollisuus olisi jäänyt kuolleeksi kirjaimiksi.

9. Lainmuutos 1976

Tässä vaiheessa toimi vielä yksityisiä kouluja valtionavun turvin. Vuonna 1975 rakennettiin siten vielä yksityisille kouluille taloja. Vuoden 1950 valtionapulain muutosesityksen ollessa eduskunnassa käsiteltävänä perustuslakivaliokunnalla oli aihetta lausua mielipiteensä yksityisten koulujen valtionapuasiassa (1975 II:2).

Valiokunta katsoi olevan mahdollista säätää tästä tavalisella lailla. Valiokunnan mukaan Hallitusmuodon 79. pykälä on muotoiltu niin epämääräisesti, että yksityisten koulujen oikeus valtionapuun ei ole perustuslaissa turvattu. Lailla muttei asetuksella voidaan vapaasti järjestellä yksityisten koulujen toimintaedellytyksiä.

Perustuslakivaliokunnan kanta oli jälleen rajoittava sen tulkittessa Hallitusmuodon 82. ja 79. pykälää.

10. Peruskoululaki 1983. Muu koululainsäädäntö

Voimassa oleva peruskoululaki annettiin 1983:476. Yhteiskoulu-uudistus, joka alkoi vuonna 1970, toteutettiin vuoteen 1977 mennessä. Uudet opetus suunnitelmat otettiin käytäntöön 1971-1972. Kansakoulu, keskikoulu ja suurin piirtein myös oppikoulu ovat enää vanhentuneita käsitteitä. Vain muutama yksityinen koulu jatkaa tänä päivänä joko korvaavana peruskouluna tai vastaavana muuna kouluna.

Lainsäätäjät on siten hyvin onnistunut pyrkimyksessään hävittää yksityiset koulut. Käsitellessään uuden peruskoululain esitystä (1982:30) eduskunnan sivistysvaliokunta totesi vielä työskentelevien yksityiskoulujen osalta, että ne tyydyttävät jonkin erikoistarpeen, kuten uskonnollisen, filosofisen aatteen edistämistä tai kieliopetusta (1982:18).

Perustuslakivaliokunta lausui lukiolakiesitystä käsitellessään, että pitäisi säilyttää mahdollisuus perustaa uusia yksityisiä lukioita, jos johonkin erikoiseen koulutusryhmiin voitaisiin vedota (1983:13). Koulunuudistus näet tuli kuitenkin koskemaan myös lukioastetta. Uuden lukiolain (1983:477) mukaan lukiotkin ovat pääasiallisesti kunnan omistamia ja ylläpitämiä.

Tässä vaiheessa, jolloin koululaitoksen kunnallistaminen pääasiallisesti oli jo loppuun saatettu (valtio ylläpitää vain poikkeustapauksissa enää kouluja), perustuslakivaliokunta lausui näkemyksensä yksityiskoulukysymyksestä. Se totesi, että vuoden 1919 yksityiskoululakia ei aiota kumota. Uusia yksityiskouluja voidaan siten tämän lain puitteissa perustaa. Näille voidaan jopa antaa korvaavan peruskoulun asema, jos kunta tähän suostuu. Koska tällainen mahdollisuus on laissa edellytetty, Hallitusmuodon 77. pykälässä oleva periaate on edelleen voimassa. Uudet koululait voitiin siten hyväksyä eduskunnassa tavallisessa lainsäädäntömenettelyssä.

Asetuksesta 1984:720 ilmenee, että kunnalla on laaja valta päättää myös yksityisen peruskoulua korvaavan koulun opetuksesta, esim. siinä opetettavista kielistä.

Peruskoulua korvaavia kouluja on tänään Suomessa 18, joista 14 Helsingissä (kaikki suomenkielisiä). Lisäksi on 4

ns. vähemmistökouluja (kaikki ruotsinkielisiä). Oppilaitten määrä on n. 5000, minkä lisäksi yksityisissä lukioissa on n. 3500 oppilasta. Kaikilla näillä kouluilla on sekä peruskoulu-että lukioaste. Lisäksi toimii useita yksityistä suomenkielisiä lukiota Helsingissä, Tampereella ja Ylitorniossa. Yksityisiä kouluja ilman valtionapua ei ole. Vastaavia yksityiskouluja on kaksi: Helsingin juutalainen koulu (suomenkielinen, peruskoulutaso) sekä Aitoon kotitalouskoulu (suomenkielinen, sisäoppilaitos). Ne nauttivat valtionapua.

Helsingissä on vammaisten yksityiskoulu, jolle maksetaan valtionapua.

11. Erikoiskoulut

Eriytynyt Steiner-kouluja koskeva laki (1977:417) mahdollistaa korkeintaan kolmen tällaisen yksityisen koulun valtionavun saamisen. Neljä perustettavana olevaa Steiner-pedagogiikkaa soveltavaa koulua haki valtionapua ja oikeutta antaa virallisia todistuksia 1919 yksityislain nojalla. Valtio epäsi hakemukset. Asiasta kanneltiin oikeuskanslerille. Vuonna 1986 antamassaan päätöksessä oikeuskansleri hyväksyi valtioneuvoston tulkin, minkä mukaan Steiner-kouluja koskevaa lakia ei voitu kiertää. Koska se rajoittaa valtionapua nauttivien Steiner-koulujen määrän kolmeksi, lisää lupia uusille kouluille ei voida antaa.

Ainoa mahdollisuus laajentaa Steiner-opetusta lakia muuttamatta on katsoa se yksityisopetuksiksi, mikä on sallittua Hallitusmuodon 82 § toisen momentin nojalla. Se ei kuitenkaan oikeuta valtionapuun eikä siihen kuulu julkisten todistusten antamisoikeutta. Tutkinnot on suoritettava julkisessa koulussa.

Erikoislainsäädännön nojalla valtio ylläpitää kahta osaksi vieraskielistä oppikoulua: ranskalais-suomalaisista ja venäläis-suomalaisista lyseista Helsingissä sekä tukee Helsingin kansainvälistä koulua ja englantilaista koulua. Saksalainen koulu toimii Liittotasavallan tukemana.

12. Yksityiskoulua koskeva voimassa oleva lainsäädäntö

Edellä on todettu, että yksityiskoululaki vuodelta 1919 on edelleen voimassa samoin kuin ne Hallitusmuodon pykälät, jotka koskevat tätä asiaa (82 ja 79 §). Vuonna 1983 yksityiskoululakia täydennettiin säännöksellä, jonka mukaan tämän lain nojalla perustettu koulu ei saa käyttää nimityksiä "peruskoulu" tai "peruskoulua korvaava koulu". Sen sijaan yksityiskoulujen valtionapulaki, joka suoraan liittyi vuoden 1919 yksityiskoululakiin, on kumottu. Kuitenkin on olemassa valtionosuuksia ym. koskeva laki 1978:1112, jossa myös käsitellään yksityiskouluille annettavaa valtionapua. Tämän lain mukaan peruskoulua vastaava yksityiskoulu voi saada tällaista tukea vain, jos se on saanut sitä vuodelta 1978. Uusia tämän lain nojalla valtion tukea nauttavia vain peruskouluasteella toimivia yksityiskouluja ei siis enää voida perustaa.

Sen sijaan voimassa oleva lukiolaki 1983:477 ja edellä mainittu valtionosuuslaki mahdollistaa valtioneuvoston luvalla perustettavan yksityisiä kouluja, jotka nauttivat valtionapua, edellytyksin, että lukio on todellisen ja jatkuvan koulutustarpeen vaatima, ettei sitä ylläpidetä voiton tavoittelemiseksi ja että sen toiminta on lainmukainen.

13. Oikeuskirjallisuudessa olevia opetuksen vapautta koskevia lausumia

On merkillistä, miten vähän opetuksen vapautta on käsitelty Suomen oikeuskirjallisuudessa. Näyttää siltä, että kun Hallitusmuodon 2. luvussa ei ole asiaa koskevia säännöksiä, ko. vapaus on "unohdettu".

Oikeastaan vain V. Merikoski on lyhyesti käsitellyt ko. kysymystä, kielteisessä hengessä. Hän pitää siten yksityiskouluja julkisoikeudellisina laitoksina.⁶

14. Tekijän kanta

Suomen kansainvälisoikeudelliset sitoumukset velvoittavat Suomen sallimaan yksityisiä kouluja. Hallitusmuodon 82 §:ää on tulkittava samaan suuntaan, vaikka se vain epäsuorasti tukee yksityiskoulujen asemaa.

Perustuslaki ei siten sano mitään yksityiskoululaitosta säätelevän lain sisällöstä. Mutta koska perustuslaki lähtee tällaisten koulujen olemassaolosta, ei voida ajatella muuta kuin että lailla halutaan turvata opetuksen vapaus ja siten myös oikeus yksityiseen kouluopetukseen, mikä edellyttää yksityiskoulujen toimintadellytysten takaamista.

Koska suomen oloissa ei voida ajatella koulujen toimivan ilman julkista rahallista tukea, valtionapukysymys liittyy suoranaisesti tähän. Hallitusmuodon 79 § edellyttääkin, että valtion kustannuksella tarvittaessa avustetaan oppilaitoksia. Tätä säännöstä on tulkittava laajasti siten, että valtion velvollisuuksiin kuuluu vastata yksityiskoulujenkin tason ylläpitämisestä. Tähän liittyy myös niiden rahallinen tukeminen, kun yksityiset varat eivät riitä.

On harkintakysymys, koska yksityiskoulu tarvitsee valtionapua. Jos tukea tarvitaan (ja tästä olisi lähdettävä) valtiolla on velvollisuus antaa rahaa. Muutoin Hallitusmuodon 82. pykälä menettää merkityksensä.

Ellei kohtuullista määrää yksityiskouluja voida ylläpitää valtion niukan avustuspolitiikan seurauksena, on rikottu Hallitusmuotoa vastaan. Tällöin valtio on myös jättänyt noudattamatta kansainvälisiä velvoitteitaan.

Valtiolle ei kuitenkaan kuulu itse huolehtia yksityisten koulujen aikaansaamisesta. Niiden on synnyttävä yksityisestä aloitteesta. On toisaalta selvää että jokaisessa vapaamielisessä yhteiskunnassa on tarve aikaansaada vaihtoehtoisia koulumuotoja.⁷

15. Suomen tilanne

Voidaan kysyä, onko tilanne tänä päivänä tyydyttävä. Hallitusmuodon tultua säädetyksi vuoden 1919 yksityiskoulaki ja valtionapulaki annettiin täydentämään perustuslakia kuten oli edellytetty Hallitusmuodon 82. ja 79. pykälässä. Vuonna 1935 rajoitettiin oikeus perustaa yksityiskouluja oikeuksiin saada valtionapua ja todistuksenantamisvaltaa. Sen jälkeen tilanne on vielä ratkaisevasti muuttunut: yksityiskoululaitos rajoittuu muutamaiin harvoihin tapauksiin. Voimassaoleva valtionosuuslaki tarkoittaa ensi kädessä kunnallisten koulujen tukemista.

Kunnille annettiin yhtenäiskoulu-uudistuksen toteuttamisvaiheessa ratkaiseva päätösvalta. Tämä oli kyseenalainen ratkaisu. Yksityiset kouluthan oli perustettu valtion luvalla. Valtion asiana on valvoa, että perustuslaissa turvattu opetusvapaus säilyy. Valtion päätettäväksi olisi pitänyt jättää kysymys yksityisten koulujen säilyttämisestä peruskoulua korvaavina oppilaitoksina.

Lukion osalta on tilanne tosin parempi. Uusia yksityisiä lukioita voidaan perustaa myös liittämällä niihin alempia luokkia. Opetusministeriö voi myöntää näille valtionapua käyttökustannusten osittaiseksi kattamiseksi.

Lakia ei kuitenkaan voida tulkita siten, että kansalaisille olisi annettu oikeus tällaisen koulun perustamiseen, koska sen aikaansaaminen ratkaisevasti riippuu viranomaisten harkintavallasta.

Jos tilanne olisi perustuslain mukainen, yksityiskoulun aikaansaamiselle olisi annettu paremmat takeet.

16. Loppuhuomautukset

On väitetty, että Suomen oloissa yksityiskouluja ei enää juuri tarvita. Nehän eivät voisi tarjota vaihtoehtoa yhä kehittyvälle julkiselle koululle.

On totta, etteivät kansallis-kielelliset syyt vaadi yksityiskouluja, koska kunnat huolehtivat siitä, että sekä ruotsin- että suomenkielisiä kouluja on niillä paikkakunnilla,

joissa on tarvetta ylläpitää kaksi rinnakkaista koululaitosta. Pohjois-Lapin kunnallisissa kouluissa kehitetään myös lapinkielistä kouluopetusta.

Uskonnolliset syyt eivät myöskään välttämättä vaadi yksityiskouluja, koska julkiset koulut antavat uskonnonopetusta luterilaisille ja ortodokseille; muita uskontoja esiintyy vähän. Juutalaista koulua ja Steiner-koulua voidaan myös pitää uskontokouluina eräässä mielessä.

Yksityiskoulua voidaan kuitenkin perustella muilla syillä, esim. uusia pedagogisia aatteita tarjoavina vaihtoehtoisina oppilaitoksina. Julkinen koulu tarvitsee rinnallaan toimivia yksityiskouluja, jos koulujärjestelmää halutaan kehittää. Yksinoikeus on yleensä omiaan tukahduttamaan uusia virtauksia ja vapaamielisen hengen ylläpitämistä.

ALAVIITTEET

- 1 Asetukset 1976:106 ja 108; Sopimussarja 1976:6 ja 8; 1971:908; Sopimussarja 1971:59.
Ks. myös Tore Modeen: Unesco-konventionen mot diskriminering inom undervisningen och Ålandsöarna. Juridiska Föreningens Tidskrift 1976, s. 139-166; Tore Modeen: The International Protectin of National Minorities in Europe (1969), s. 112-116.
- 2 Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut 3 (1975); Komiteanmietintö 1917:11. Perustuslakikomitean mietintö.
- 3 Eero Vilkkonen: Hallintolainkäytön alasta (1973), s. 77s.
- 4 Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1973, s. 33ss.
- 5 Korkein hallinto-oikeus 1976 II 84: Kun yksityisen oppikoulun omistaja oli päättänyt, ettei se luovuta kouluun kaupungin haltuun, vaan haluaa käyttää koulua kunnan peruskoulua korvaavana kouluna, kaupunginvaltuustolla oli ollut oikeus koulusuunnitelmaa vahvistaessaan päättää olla käyttämättä sanottua koulua peruskoulua vastaavien luokkien osalta kaupungin peruskoulua korvaavana kouluna. Ks. myös KHO 1975 II 17.
- 6 V. Merikoski: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I (1974) s. 226. Ks. myös Mikael Hidén: Bestand und Bedeutung der Grundrechte im Bildungsbereich in Finnland. Europäische Grundrechte 1981, s. 640ss.
- 7 Ks. myös Tore Modeen: Rätten till privat skolundervisning. Juridiska Föreningens Tidskrift 1986.