SELVITYS

Yksityiskoulujen liitto ry, Sivistystyönantajat ry, Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry, Kristillisten koulujen ja päiväkotien liitto ry ja Steinerkasvatuksen liitto ry ovat pyytäneet minulta oikeudellista asiantuntijaselvitystä yhdenvertaisuutta koskevista kysymyksistä, joita liittyy kunnallisille ja ei-kunnallisille opetuksen järjestäjille suoritettavaan erisuuruiseen kotikuntakorvaukseen.

Esitän selvityksenäni seuraavaa.

Sivistykselliset perusoikeudet ja ihmisoikeudet

Sivistyksellisistä perusoikeuksista on säädetty perustuslain 16 §:ssä:

> Jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.
>
> Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.
>
> Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.

Perustuslain 16 §:n 1 momentissa ei ole säädetty, miten jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen tai pykälän 2 momentissa tarkoitettu oikeus toteutetaan. Perustuslain 22 §:ssä julkisen vallan tehtäväksi on asetettu turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteuttamisesta vastaa viime kädessä valtio, joka voi kuitenkin lailla antaa kunnille tätä tarkoittavia tehtäviä siten kuin perustuslain 121 §:n 2 momentissa säädetään. Perusopetuslaissa (628/1998) esi- ja perusopetuksen järjestäminen onkin säädetty ensisijaisesti kuntien tehtäväksi. Perustuslain 123 §:n 2 momentti kuitenkin viittaa siihen, että myös yksityisillä oppilaitoksilla voi olla perustuslain 16 §:n 1 ja 2 momentin mukaisten perusoikeuksien toteuttamista tarkoittavia tehtäviä. Tämän säännöksen mukaan valtion ja kuntien järjestämän muun kuin yliopisto-opetuksen perusteista samoin kuin oikeudesta järjestää vastaavaa opetusta yksityisissä oppilaitoksissa säädetään lailla.

Vuoden 1919 hallitusmuodon 82.1 §:ssä oli säännös, jonka mukaan "oikeudesta perustaa yksityiskouluja ja muita yksityisiä kasvatuslaitoksia sekä niissä järjestää opetus säädetään lailla". Perustuslakivaliokunta tulkitsi tätä säännöstä niin, että yksityiskoulujen ja muiden yksityisten kasvatuslaitosten perustamisedellytyksistä ja opetuksen järjestämisestä voitiin säätää vain lailla. (PeVL 13/1982 vp) Nykyistä perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (1/1998 vp) todetaan, että perustuslain 123.2 § vastaa asiallisesti aiemmin noudatettavana ollutta hallitusmuodon 82.1 §:ää. Hallituksen esityksen mukaan perustuslain 123.2 §:n "säännös ilmaisee sen periaatteellisen lähtökohdan, että siinä tarkoitettua opetusta voidaan järjestää myös yksityisesti ylläpidetyissä oppilaitoksissa". Säännös "muodostaa siten valtiosääntöisen perustan myös oikeudelle ylläpitää yksityisiä oppilaitoksia". Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on tarkasteltu toimilupajärjestelmän suhdetta perustuslain 123.2 §:ään. Valiokunta ei ole pitänyt toimilupajärjestelmää perustuslain kannalta sinänsä ongelmallisena, mutta on korostanut sidotun lupaharkinnan asianmukaisuutta ja toimiluvan peruuttamisen täsmällistä sääntelyä (PeVL 9/2013 vp ja PeVL 74/2003 vp) samoin kuin lupajärjestelmän tarkastelemista sivistyksellisten perusoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen kannalta (PeVL 74/2017 vp).

Myös uskonnon- ja omantunnonvapautta koskeviin perusoikeuksiin ja ihmisoikeuksiin sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytäntöön liittyvät näkökohdat tukevat tulkintaa, jonka mukaan perustuslaki takaa oikeuden perustaa yksityiskouluja. Perustuslain 11.1 §:ssä taataan jokaiselle uskonnon- ja omantunnonvapaus. Uskonnon- ja omantunnonvapaus on turvattu myös ihmisoikeussopimuksissa, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artiklassa ja kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976) eli KP-sopimuksen 18

artiklassa. Lisäksi EU-oikeuden soveltamisalalla noudatettavina ovat Euroopan unionin perusoikeuskirjan 10 artiklan määräykset ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapaudesta. Ihmisoikeussopimuksissa myös korostetaan vanhempien ja holhoojien oikeutta turvata lapsilleen vakaumuksensa mukainen uskonnollinen ja moraalinen kasvatus.

Unescon yleissopimuksessa syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla (SopS 908/1991) sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (SopS 6/1976) eli TSS-sopimuksessa on lähes saman sisältöiset opetuksen valintaa koskevat määräykset. Sopimusvaltiot ovat sitoutuneet kunnioittamaan vanhempien ja holhoojien vapautta valita lapsille myös muita kuin viranomaisten ylläpitämiä laitoksia, joiden opetussuunnitelmat vastaavat viranomaisten vahvistamaa vähimmäistasoa. Samoin on kunnioitettava vanhempien ja holhoojien vapautta turvata lapsilleen vakaumustensa mukainen uskonnollinen ja moraalinen kasvatus. Tätä edellytetään myös KP-sopimuksen uskonnonvapautta koskevassa 18 artiklassa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaan "hoitaessaan kasvatuksen ja opetuksen alalla omaksumiaan tehtäviä valtion tulee kunnioittaa vanhempien oikeutta varmistaa lapsilleen heidän omien uskonnollisten ja aatteellisten vakaumustensa mukainen kasvatus ja opetus". Ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä on katsottu, että artikla takaa myös oikeuden perustaa ja ylläpitää yksityiskouluja. Sen sijaan artiklasta ei ole johdettu valtion velvollisuutta tukea tietyn tyyppistä opetusta.[1] Jos tukea kuitenkin annetaan, sovellettavaksi tulee ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan mukainen syrjinnän kielto.[2] TSS-sopimuksen 13(4) artiklassa taas todetaan, että artiklan määräykset eivät rajoita yksityisten tai järjestöjen oikeutta perustaa tai johtaa opetuslaitoksia. Tällaisten laitosten edellytetään kuitenkin noudattavan opetuksen sisältöä koskevia periaatteita, jotka on vahvistettu 13(1) artiklassa, samoin kuin valtion vahvistamaa opetuksen vähimmäistasoa.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 123.2 § takaa oikeuden perustaa ja ylläpitää yksityiskouluja, ja tätä oikeutta tukevat perustuslain 11 §:n mukainen uskonnon- ja omantunnonvapaus sekä ihmisoikeussopimukset ja niiden soveltamiskäytäntö. Oikeudesta perustaa ja ylläpitää yksityiskouluja ei kuitenkaan vielä sinänsä

[1] Ks. Guide on Article 2 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human rights, kohta 14. https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_2_Protocol_1_ENG.pdf. *Verein gemeinsam lernen v. Austria* 23419/94.
[2] *Verein gemeinsam lernen v. Austria* 23419/94.

voida johtaa opetuksen järjestäjien oikeutta saada julkista rahoitusta. Tällaista oikeutta voidaan sen sijaan perustella perustuslain 16.1 §:n jokaiselle takaamalla oikeudella maksuttomaan perusopetukseen. Tällaista opetusta voidaan perustuslain 123 §:n ja perusopetuslain mukaan antaa myös yksityiskouluissa. Onkin perusteltua katsoa, että julkiselle vallalle perustuslain 22 §:n mukaan kuuluvaan velvollisuuteen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen kuuluu velvollisuus turvata 16.1 §:n takaaman oikeuden toteutuminen myös silloin, kun tässä säännöksessä tarkoitettua opetusta annetaan muissa kuin kunnallisissa kouluissa.

Julkisen vallan turvaamisvelvollisuudesta on mahdotonta johtaa täsmällistä rahoituksen tasoa. Kuten myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä on katsottu, rahoituksessa on sen sijaan otettava huomioon yhdenvertaisuusnäkökohdat. Yhdenvertaisuus toteutuu ensisijaisesti opetuksen järjestäjien rahoituksen yhdenvertaisuutena. Rahoitusta koskevan yhdenvertaisuuden vaatimuksen viimekätisenä perustana on kuitenkin oppilaiden sekä heidän vanhempiensa ja huoltajiensa yhdenvertaisuus, joka nojaa perustuslain 6 §:n säännöksiin ja niitä tukeviin ihmisoikeussopimusten määräyksiin. Julkisen vallan on huolehdittava taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien yhdenvertaisesta toteutumisesta. Näihin oikeuksiin kuuluu myös perustuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettu oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Niin ikään julkisen vallan on huolehdittava siitä, että uskonnon- ja omantunnonvapaus sekä vanhempien ja huoltajien oikeus opetuksen valintaan toteutuu yhdenvertaisella tavalla. Sekä perustuslain 16.1 §:n että perustuslain 11 §:n takaamien perusoikeuksien yhdenvertainen toteuttaminen edellyttää, että opetuksen järjestäjien eri ryhmiä kohdellaan yhdenvertaisesti esi- ja perusopetuksen julkisessa rahoituksessa. Kuten jäljempänä esitän, perustuslain 16.1 §:ään ja 11 §:ään vetoavien perusteluiden painoarvo on erilainen yhtäältä niin sanottujen lähikoulujen sekä toisaalta alueelliseen tai valtakunnalliseen opetustarpeeseen vastaavien koulujen välillä.

Luottamuksensuoja

Luottamuksen suoja – toisinaan käytetään ilmausta perusteltujen odotusten suoja – kuuluu yhdenvertaisuuden ohella EU-oikeuden keskeisiin periaatteisiin. Se on saanut myös kansallisessa oikeusjärjestyksessämme merkitystä tulkittaessa omaisuuden suojaa, josta nykyisin on säädetty perustuslain 15 §:ssä. Perustuslakivaliokunta tulkitsee nykyisin vakiintuneesti tämän periaatteen avulla omaisuuden suojaan sisältyvää sopimussuhteiden pysyvyyden suojaa. Omaisuuden suojaan

kuuluvaan perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan vakiintuneessa käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen. Tällaisia seikkoja ei voida tavallisella lailla säännellä siten, että sopimusosapuolten oikeusasemaa heikennettäisiin kohtuuttomasti. Valiokunta on arvioinut sääntelyä, joka puuttuu sopimussuhteiden pysyvyyden suojaan, perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelytarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. esim. PeVL 57/2014 vp, 5/2015 vp ja 63/2018 vp).

Valiokunta on arvioinut myös muita kuin sopimuksiin perustuvia varallisuusarvoisia odotusoikeuksia luottamuksen suojan (perusteltujen odotusten suojan) kannalta. Valiokunta on katsonut, että esimerkiksi eläkejärjestelmää muutettaessa tämä periaate edellyttää siirtymävaiheen järjestelyjä, jotka lieventävät muutosten vaikutuksia. Jo vuonna 1994 antamassaan lausunnossa valiokunta piti asianmukaisena sisällyttää eläkejärjestelmään säännökset, jotka ennalta pehmentävät tuntuvaksi koettavia heikennyksiä edunsaajan asemaan tai antavat mahdollistavat jälkikäteisen kohtuullistamisen (PeVL 4/1994). Perustuslakivaliokunta totesi työeläkejärjestelmän uudistamista koskevassa lausunnossaan 5/2015 vp, että "perusteltujen odotusten suojaan liittyvä käytäntö on perusoikeusuudistuksen jälkeen kehittynyt, mutta lausunnossa esitetyt huomiot vastaavat pitkälti myös nykyistä käytäntöä".

Yksityisten koulutuksen järjestäjien julkisista varoista saama tuki ei varallisuusarvoisena odotusoikeutena sellaisenaan nauti perustuslain 15 §:ssä tarkoitettua omaisuuden suojaa. Kuitenkin tukijärjestelmää uudistettaessa on otettava huomioon luottamuksen suoja (perusteltujen odotusten suoja) vähintäänkin siten, että tuen heikennyksiin liitetään niitä pehmentäviä siirtymävaiheen järjestelyjä. Lisäksi on edellytettävä, että hallituksen esityksissä selvitetään uudistuksen vaikutuksia paitsi kuntien myös ei-kunnallisten järjestäjien tukeen, jotta nämä voivat sopeuttaa toimintansa tuen uuteen tasoon.

Kielelliset oikeudet

Suomessa on neljä aluetta, joilla kunta tai kunnat ovat osoittaneet ruotsinkieliseen väestöön kuuluvien oppivelvollisten lähikouluksi yksityisen opetuksen järjestäjän ylläpitämän peruskoulun. Näillä alueilla kunnat joko eivät lainkaan järjestä ruotsinkielistä perusopetusta tai järjestävät sitä ainoastaan joillakin vuosiluokilla. Ruotsinkielisen väestön opetustarpeesta huolehtivia yksityisiä lähikouluja

ovat Björneborgs svenska samskola (oppilaita perusopetuksessa 205 vuonna 2018), Kotka svenska samskola (oppilaita 97), Svenska privatskolan i Uleåborg (oppilaita 146) ja Svenska samskolan i Tammerfors (oppilaita 238).[3]

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Ruotsinkielistä opetusta antavat yksityisten opetuksen järjestäjien ylläpitämät lähikoulut toteuttavat osaltaan perustuslain 17.2 §:ssä tarkoitettua perusoikeutta. Julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä asetettu velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen ulottuu myös tällaisten lähikoulujen rahoituksen varmistamiseen.

Ei-kunnallisten koulujen asema esi- ja perusopetuksessa

Perusopetuslain 4.1 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Kunta voi järjestää perusopetuslaissa laissa tarkoitetut palvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa (esimerkiksi kuntayhtymänä) taikka hankkia palvelut opetuksen järjestämisluvan saaneelta perusopetuksen järjestäjältä tai valtiolta. Perusopetuslain 7.1 §:n mukaan valtioneuvosto voi myöntää rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan järjestää perusopetuslaissa tarkoitettua opetusta. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että opetuksen järjestäminen perustuu erityiseen koulutus- tai sivistystarpeeseen ja että opetuksen järjestäjä ja kunta, jossa opetusta järjestetään, ovat sopineet asiasta. Kouluja, joiden ylläpitäjä on saanut valtioneuvostolta luvan järjestää opetusta ja tehnyt asiasta kunnan kanssa sopimuksen, kutsutaan *sopimuskouluiksi*. Lupa vieraskielisen opetuksen, erityisopetuksen, erityiseen maailmankatsomukselliseen tai kasvatusopilliseen 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 asiasta kunnan kanssa sopimusta.

Perusopetuslain 7.1 §:ssä tarkoitetun järjestämisluvan varassa toimivat koulut ovat *yksityiskouluja*. Perusopetuslain 8 §:n mukaan myös valtio voi järjestää perusopetuslaissa tarkoitettua opetusta. Ei-kunnallisia kouluja ovat lisäksi yliopistojen harjoittelukoulut, joista on säädetty yliopistolain

[3] Oppilasmäärätiedot Vipunen, opetushallinnon ja Tilastokeskuksen tietopalvelusopimuksen aineisto.

(558/2009) 88 §:ssä.[4] Vuonna 2018 yksityisiä perusopetuksen järjestäjiä oli 66 ja yliopistojen harjoittelukouluja puolestaan 10. Yksityisten opetuksen järjestäjien kouluissa ja harjoittelukouluissa oli yhteensä 20289 oppilasta. Valtion ylläpitämissä kielikouluissa oli 1285 oppilasta.[5]

Perusopetuslain 6 §:n 1 momentin mukaan "opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä". Pykälän 2 momentin mukaan taas kunta osoittaa oppivelvolliselle ja muulle perusopetuslaissa tarkoitettua opetusta saavalle pykälän 1 momentissa tarkoitetun *lähikoulun* tai muun soveltuvan paikan, jossa lain 4 §:n mukaisesti opetusta annetaan sellaisella oppilaan omalla kielellä, jolla kunta on velvollinen opetusta järjestämään. Viittaus 4 §:ään osoittaa, että lähikouluna voivat toimia myös sopimuskoulut eli koulut, joita ylläpitää opetuksen järjestämisluvan valtioneuvostolta saanut ja kunnan kanssa sopimuksen tehnyt rekisteröity yhteisö tai säätiö. Lasta ei perusopetuslain 6.3 §:n mukaan saa ilman huoltajan suostumusta osoittaa opetukseen, jossa lain 31 §:n 3 momentin nojalla peritään oppilaalta maksuja, eikä opetukseen, jossa kunnan päätöksen tai opetuksen järjestämisluvan perusteella noudatetaan erityistä maailmankatsomuksellista tai kasvatusopillista järjestelmää. Suurin osa sopimuskouluista ja kaikki harjoittelukoulut toimivat lähikouluina.[6]

Perustuslain 16.1 §:n tarkoittaman perusoikeuden yhdenvertainen toteuttaminen on erityisen painava perustelu rahoituksessa noudatettavalle yhdenvertaisuudelle niiden opetuksen järjestäjien kohdalla, jotka ylläpitävät lähikouluina toimivia ei-kunnallisia kouluja. Nämä koulut ovat kunnan koulujen tavoin osa kunnan kouluverkkoa, ja kunta osoittaa niihin oppivelvollisuuttaan suorittavat oppilaat samoin asuinpaikaan perustuvin kriteerein kuin kunnankin kouluihin (oppilaaksiottoalueittain). Suurin osa yksityisten opetuksen järjestäjien ylläpitämien koulujen ja yliopistojen harjoittelukoulujen oppilaista opiskelee lähikouluissa. Lähikouluina toimivat 17 yksityistä sopimuskoulua ja yliopistojen 10 harjoittelukoulua. Näissä 27 koulussa opiskelee noin 12 500 oppivelvollista oppilasta.[7]

Perusopetuslain 28.2 §:n mukaan oppivelvollinen voi pyrkiä oppilaaksi myös muuhun kouluun kuin lain 6.2 §:ssä tarkoitettuun lähikouluun. Tällöin oppilaita otettaessa hakijoihin on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita. Valinnassa voidaan myös käyttää koetta, joka osoittaa oppilaan

---

[4] Yliopistot, joissa on yliopistolain 88 §:ssä tarkoitettuja harjoittelukouluja, ovat oikeudelliselta luonteeltaan yliopistolain 1 §:ssä tarkoitettuja julkisoikeudellisia laitoksia.
[5] Vipunen, opetushallinnon ja Tilastokeskuksen tietopalvelusopimuksen aineisto 2.1 ja 2.22.
[6] *Ibid.*
[7] *Ibid.*

taipumuksia opetussuunnitelmassa painotettuun oppiaineeseen. Kunta voi kuitenkin päättää, että sen järjestämään opetukseen otetaan ensisijaisesti kunnassa asuvia lapsia. Muut kuin lähikoulut ovat *toissijaisia kouluja.* Yksityiskoulut, joiden ylläpitäjä on saanut luvan järjestää maailmankatsomuksellisesti suuntautunutta tai erityiseen pedagogiseen järjestelmään suuntautunutta opetusta, toteuttavat uskonnon- ja omantunnonvapauteen kuuluvaa opetuksen valintaoikeutta. Uskonnon- ja omantunnonvapauden perusoikeuden ja ihmisoikeuden yhdenvertainen toteuttaminen on erityisen painava perustelu rahoituksen yhdenvertaisuudelle niiden yksityisten opetuksen järjestäjien kohdalla, joiden ylläpitämät koulut järjestävät tällaista opetusta.

Rahoitusjärjestelmän kehitys

Opetus- ja kulttuuritoimeen valtiollisessa rahoituksessa noudatettiin vuoden 2010 alkuun asti niin sanottua ylläpitäjämallia, jossa rahoitus maksettiin suoraan opetuksen tai toiminnan järjestäjälle. Opetus- ja kulttuuritoiminnan rahoituksesta vuonna 1998 annetun lain (635/1998) mukaan valtion rahoitusta maksettiin kuntien valtionosuuden lisäksi opetuksen järjestäjinä toimiville kuntayhtymille sekä yksityisille yhteisöille ja säätiöille. Valtion ohella rahoituksesta huolehtivat eräin rajoituksin kaikki kunnat yhtä suurella asukaskohtaisella rahoitusosuudella.

Ylläpitäjämallissa rahoitusta myönnettiin erikseen käyttökustannuksiin ja perustamiskustannuksiin. Käyttökustannusten rahoituksen perusteena olivat yksikköhinnat, jotka laskettiin joka neljäs vuosi valtakunnallisesti toteutuneiden käyttökustannusten perusteella ja joihin tehtiin vuosittain kustannustason ja toiminnan laadun ja laajuuden edellyttämät muutokset. Valtioneuvosto vahvisti vuosittain syyskuun loppuun mennessä seuraavaa vuotta varten arvonlisäverottomat keskimääräiset yksikköhinnat, joita käytettiin opetus- ja kulttuuritoimen käyttökustannusten valtiollisen rahoituksen perusteina. Opetusministeriö määräsi kunkin koulutus- ja toimintamuodon yksikköhinnat vuosittain etukäteen varainhoitovuotta varten. Kuntien ja kuntayhtymien yksikköhinnat määrättiin arvonlisäverottomina. Sen sijaan yksityisten koulutuksen järjestäjien yksikköhintoja korotettiin siten, että korotus vastasi näiden koulutuksen järjestäjien maksamien arvonlisäverojen osuutta arvonlisäverottomista kustannuksista. Käyttökustannuksien rahoitus määräytyi laissa säädettyjen perusteiden mukaisesti kunkin koulutus- ja toimintamuodon rahoituksen perusteena olevien suoritteiden ja suoritetta kohti määrättyjen laskennallisten yksikköhintojen tulosta (*valtionosuusperuste*). Perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa, ammatillisessa peruskoulutuksessa ja ammattikorkeakoulussa rahoitus määräytyi oppilas- ja opiskelijamäärien sekä oppilasta tai

opiskelijaa kohden määrättyjen yksikköhintojen perusteella. Kunnan valtionosuus määrättiin siten, että kunnalle lasketusta valtionosuuden perusteesta vähennettiin kunnan asukaskohtainen rahoitusosuus. Kuntayhtymä sekä yksityinen koulutuksen ja toiminnan järjestäjä sen sijaan saivat valtiolta rahoituksena valtionosuuden perusteen kokonaisuudessaan.

Vuoden 2010 alussa voimaan tullut laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009) muutti myös esi- ja perusopetuksen ja esiopetuksen rahoitusjärjestelmää, ja valtion rahoitus ohjattiin kokonaisuudessaan valtionosuuksina kunnille. Kuntien valtionosuudet olivat muiden opetuksen järjestäjien rahoituksen tavoin ylläpitäjämallissa oppilaskohtaisia. Uudessa järjestelmässä valtionosuudet sen sijaan olivat asukaskohtaisia siten, että kunta saa valtionosuutta kunnan oppilasikäluokan perusteella. Valtionosuuden laskennan lähtökohtana oli valtioneuvoston muun muassa esi- ja perusopetusta varten erikseen vuosittain ikäluokittain vahvistama perushinta. Perushinta on peruspalvelujen valtionosuuslain 2.1 §:n 2 kohdassa määritelty "kunnan valtionosuuden perusteena olevien laskennallisten kustannusten perusteena käytettäväksi asukaskohtaiseksi laskennalliseksi perusteeksi tai määräytymisperusteiden asukaskohtaiseksi hinnaksi". Perushintaa korotetaan laissa määriteltyjen korotustekijöiden nojalla. Esi- ja perusopetuksen laskennallisten kustannusten määräytymisperusteista oli säädetty lain 22 §:ssä, joka oli noudatettavana vuoden 2010 alusta vuoden 2014 loppuun. Kunnan esi- ja perusopetuksen laskennalliset kustannukset saatiin kertomalla valtioneuvoston vahvistama esi- ja perusopetuksen perushinta luvulla 0,77, lisäämällä tuloon esi- ja perusopetuksen perushintaan tehtävät korotukset ja kertomalla näin saatu euromäärä kunnan 6—15-vuotiaiden määrällä. Kunnan 6-vuotiaiden määrä otettiin huomioon kertomalla se luvulla 0,91.

Esi- ja perusopetukseen valtiollinen rahoitus ohjataan uudessa järjestelmässä kokonaisuudessaan kunnille valtionosuuksina. Kuitenkin opetusta voidaan perusopetuslain mukaan järjestää myös muissa kuin (koti)kunnan kouluissa. Tämän vuoksi kunnan peruspalvelujen valtionosuuslaissa on otettu käyttöön muille opetuksen järjestäjille maksettava kotikuntakorvaus. Kotikunta on velvollinen maksamaan korvausta silloin, kun oppilas saa opetusta muualla kuin kotikuntansa koulussa: toisen kunnan, kuntayhtymän, valtion tai yksityisen yhteisön tai säätiön ylläpitämässä koulussa tai yliopiston harjoittelukoulussa. Peruspalvelujen valtionosuuslain 37.1 §:n mukaan "jos esi- ja perusopetusta järjestää varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa muu kuin 6–15-vuotiaan tai muun oppivelvollisuuttaan suorittavan oppilaan kotikunta, oppilaan kotikunta on velvollinen suorittamaan asianomaiselle kunnalle tai muulle 1 §:n 2 momentissa tarkoitetulle opetuksen järjestäjälle kotikuntakorvauksen siten kuin 38–41 §:ssä säädetään". Lain 1 §:n 2

momentin "lakia sovelletaan oppilaan kotikunnan maksamaan korvaukseen (*kotikuntakorvaus*) toiselle kunnalle, kuntayhtymälle tai perusopetuslain mukaisen opetuksen järjestämisluvan saaneelle rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle ja yliopistolle sekä valtiolle (*opetuksen järjestäjä*), jos muu kuin oppilaan kotikunta järjestää oppilaalle esi- ja perusopetusta". Käytännössä kotikuntakorvauksen maksaa valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus valtionosuuksien maksamisen yhteydessä. Tämä ei kuitenkaan vaikuta korvauksen luonteeseen kunnan toisille opetuksen järjestäjille maksamana korvauksena. Kotikunta suorittaa oppilaskohtaisena kotikuntakorvauksena asukasperusteisessa järjestelmässä "liikaa" saamansa valtionosuuden, ja samalla muiden opetuksen järjestäjien kuin kotikunnan valtiollinen rahoitus kanavoidaan kotikuntakorvauksen kautta.

Kotikuntakorvauksen määräytymisperusteista on säädetty peruspalvelujen valtionosuuslain 38 §:ssä. Vuosina 2010-2014 noudatettavana olleessa järjestelmässä säilyi kotikuntakorvauksen tietty vertailtavuus kunnan saamaan esi- ja perusopetuksen valtionosuuteen. Kotikuntakorvaus näet määräytyi asianomaisen kunnan laskennallisten kustannusten perusteella. Oppilaskohtaisen kotikuntakorvauksen perusteina olivat oppilaan kotikunnan esi- ja perusopetuksen laskennalliset kustannukset ja oppilaan ikä. Kotikuntakorvauksen perusosa laskettiin jakamalla kunnan lain 22 §:n perusteella määräytyneet esi- ja perusopetuksen laskennalliset kustannukset kunnan painotetulla 6—15-vuotiaiden määrällä. Kunnan painotettu 6–15-vuotiaiden määrä saatiin kertomalla kunnan 6-vuotiaiden määrä luvulla 0,91, 7—12-vuotiaiden määrä luvulla 1,0, 13—15-vuotiaiden määrä luvulla 1,35 ja laskemalla näin saadut tulot yhteen. Oppilaan kotikuntakorvaus saatiin kertomalla kotikuntakorvauksen perusosa 6-vuotiaan osalta luvulla 0,91, 7—12-vuotiaan osalta luvulla 1,00 ja 13—15-vuotiaan osalta luvulla 1,35.

Valtionosuusjärjestelmää uudistettiin vuoden 2015 alusta lukien. Uudessa järjestelmässä kuntien valtionosuuden keskeisinä perusteina käytetään ikäryhmittäisiä laskennallisia kustannuksia. Lisäksi laskennallisina perusteina käytetään erityisiä kertoimia: sairastavuuskerroin, työttömyyskerroin, vieraskielisyyskerroin, kaksikielisyys, saaristoisuus, asukastiheyskerroin ja koulutustaustakerroin. Valtioneuvosto vahvistaa vuosittain laskennallisten kustannusten perushinnat.

Uudessa järjestelmässä erillisistä tehtäväkohtaisista valtionosuusperusteista on luovuttu, eikä siinä enää määritellä erikseen kunnittain tehtäväkohtaisia, esimerkiksi esi- ja perusopetuksen laskennallisia kustannuksia. Siksi myöskään kotikuntakorvaus ei voi enää perustua oppilaan kotikunnan esi- ja perusopetuksen laskennallisiin kustannuksiin. Kotikuntakorvaus määräytyy kotikunnan esi- ja perusopetuksen laskennallisten kustannusten sijasta kaikkien kuntien ja muiden opetuksen

järjestäjien yhteenlaskettujen esi- ja perusopetuksen toteutuneiden kustannusten perusteella erikseen 6-, 7–12- ja 13–15-vuotiaille. Toteutuneet kustannukset lasketaan valtionosuuslain 59 §:n säännösten mukaisesti. Tässä pykälässä säännellään käyttökustannuksia, jotka otetaan huomioon valtion ja kuntien kustannustenjaon tarkistuksessa. Huomioon otettavia käyttökustannuksia ovat kuntien, kuntayhtymien sekä muiden opetuksen järjestäjien perusopetuslaissa tarkoitettujen ja muissa valtionosuuslain 1 §:ssä mainituissa laeissa säänneltyjen valtionosuuden perusteena olevien valtionosuustehtävien käyttökustannukset sekä eräiden opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain perusteella rahoitettavien, perusopetuslaissa säänneltyjen tehtävien järjestämisestä aiheutuvat käyttökustannukset. Kotikuntakorvauksen perusosa lasketaan jakamalla kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien yhteenlasketut esi- ja perusopetuksen toteutuneet kustannukset kuntien valtionosuuslain 38.3 §:n mukaisesti painotetulla 6–15-vuotiaiden määrällä. Oppilaan iän mukaan määräytyvä kotikuntakorvaus saadaan kertomalla perusosa 38.3 §:ssä niin ikään määritellyllä ikäryhmittäisellä kertoimella.

Hallituksen esityksessä 174/2009, jonka perusteella laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta säädettiin ja kotikuntakuntakorvaus otettiin käyttöön, ei selvitetty, miten uudistus vaikuttaa ei-kunnallisten koulujen julkisen rahoituksen tasoon tai kunnallisille esi- ja perusopetusta antaville kouluille valtionosuusjärjestelmässä ja ei-kunnallisille kouluille kotikuntakorvauksina osoitetun rahoituksen väliseen suhteeseen. Kotikuntakorvauksen laskentaperusteita ei hallituksen esityksessä myöskään perusteltu aikaisemman rahoitustason säilyttämisellä tai opetuksen järjestäjien yhdenvertaisuudella. On kuitenkin selvää, että vuoden 2010 jälkeen noudatetussa järjestelmässä ei ole samanlaista vertailtavuutta kuin aikaisemmin noudatetussa ylläpitäjämallissa, jossa valtion rahoitus ohjattiin suoraan opetuksen järjestäjille ja jossa kaikkien opetuksen järjestäjien rahoitus perustui samoin yksikköhintoihin. Vuosina 2010-2014 sovelletussa järjestelmässä, jossa kotikuntakorvaus määräytyi asianomaisen kunnan esi- ja perusopetukseen saaman valtionosuuden perusteena käytettyjen laskennallisten kustannusten nojalla, säilyi tietty vertailtavuus kotikuntakorvauksen ja asianomaisen kunnan esi- ja perusopetukseen saaman valtionosuuden välillä. Vuodesta 2015 noudatetussa järjestelmässä, jossa kotikuntakorvauksen keskeisenä määräytymisperusteena ovat kaikkien opetuksen järjestäjien toteutuneet kustannukset, vertailu on entistä vaikeampaa, eikä se kuntatasolla liene enää lainkaan mahdollista.

On myös ilmeistä, että ainakin osalla ei-kunnallisista järjestäjistä siirtyminen ylläpitäjämallista kotikuntakorvausjärjestelmään laski rahoituksen tasoa jo sinänsä, toisin sanoen ilman jäljempänä tarkasteltavaa vuoden 2015 alusta toteutettua kotikuntakorvauksen porrastamistakin. Hallituksen

esityksissä 174/2009 vp ja 38/2014 vp ei tosin selvitetty uudistusten vaikutusta yksityisten opetuksen järjestäjien rahoituksen tasoon.[8] Vuoden 2009 vp käsitellyssä esityksessä oli kuitenkin varauduttu siihen, että rahoituksen taso saattoi laskea. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakiin otettiin säännös, jonka mukaan "sen lisäksi mitä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa säädetään kotikuntakorvauksesta, yksityiselle perusopetuksen järjestäjälle voidaan myöntää ylimääräistä avustusta valtionosuusjärjestelmän muutosten vaikutuksen tasoittamiseen" (44.2 §). Lainkohdalle esitettyjen perustelujen mukaan avustus oli tarpeen niille yksityisille opetuksen järjestäjille, joiden rahoitukseen uudistus aiheuttaa merkittäviä muutoksia. Kysymys on harkinnanvaraisesta valtionavustuksesta, johon yksityisellä opetuksen järjestäjällä ei ole subjektiivista oikeutta. Laissa 566/2014, jolla säädettiin vuoden 2015 alusta noudatetusta valtionosuus- ja kotikuntajärjestelmästä, oli puolestaan siirtymäsäännös, jossa säädettiin vuosina 2015-2019 voimassa olevasta kotikuntakorvausten siirtymäjärjestelystä. Järjestely koski niitä opetuksen järjestäjiä, joiden kotikuntakorvausten vähennys oli korkeampi kuin kolme prosenttia kotikuntakorvauksen määrästä. Määrässä otetaan huomioon yliopistojen ja yksityisten opetuksen järjestäjien 42 §:ssä tarkoitettu arvonlisävero. Opetuksen järjestäjälle vahvistettava siirtymäjärjestelyn määrä muuttui portaittain siten, että vuonna 2015 vähennys on enintään kolme prosenttia, vuonna 2016 enintään kuusi prosenttia, vuonna 2017 enintään yhdeksän prosenttia, vuonna 2018 enintään 12 prosenttia ja vuonna 2019 enintään 15 prosenttia vuoden 2014 tasosta. Hallitus ei esityksessään perustellut siirtymäjärjestelyä.

Vuosien 2010 ja 2015 alusta voimaan tulleisiin rahoitusjärjestelmän uudistuksiin liitettyjä siirtymäjärjestelyjä voidaan tarkastella pehmennyksinä, jotka luottamuksen suojan mukaisesti ainakin osittain lievensivät uudistusten vaikutuksia ei-kunnallisten järjestäjien tuen tasoon. Perustuslain kannalta puutteena on kuitenkin pidettävä sitä, että hallituksen esityksissä ei ollut seikkaperäisiä selvityksiä näistä vaikutuksista. Kuten edellä olen todennut, perustuslain takaamaan omaisuuden suojaan sisältyvä luottamuksen suojan (perusteltujen odotusten suojan) periaate edellyttäisi tällaisia selvityksiä.

---

[8] Hallituksen esityksen 134/2009 vp jaksossa *Esityksen vaikutukset* oli seuraava yksityisiä opetuksen järjestäjiä koskeva jakso: "Kotikuntakorvaukseen siirtyminen muuttaa yksityisten opetuksen järjestäjien saamaa rahoitusta jonkin verran. Yksikköhinta perustui aiemmin oppilaitoksen sijaintikunnan yksikköhintaan. Uudessa järjestelmässä kotikuntakorvaus perustuu oppilaan kotikunnan laskennalliseen perusosaan, joten oppilaiden kotikuntakorvauksen määrä vaihtelee kunnittain. Siltä varalta, että järjestelmämuutos merkitsee yksityisen opetuksen järjestäjän kannalta suurta tulonmenetystä, opetusministeriön hallinnonalalle on budjetoitu erillinen määräraha tasaamaan näitä vähennyksiä."

Kotikuntakorvauksen porrastus

Eri opetuksen järjestäjien saamaa rahoitusta on porrastettu sekä vuoden 2009 loppuun asti noudatetussa ylläpitäjämallissa että vuoden 2010 alusta sovelletussa kotikuntakorvausjärjestelmässä. Tarkastelen seuraavassa porrastusta koskevia säännöksiä ja porrastukselle hallituksen esityksissä, ministereiden kirjallisiin kysymyksiin antamissa vastauksissa tai opetus- ja kulttuuriministeriössä laadituissa muistioissa esitettyjä perusteluja.

Ylläpitäjämallissa noudatetusta porrastuksesta oli säädetty vuonna 1998 annetun opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain 17 §:ssä. Tämän pykälän 4 momentin mukaan yksityisen perusopetuksen järjestäjän yksikköhinta oli 90 prosenttia sen kunnan yksikköhinnasta, jossa opetus pääasiassa järjestetään. Yksikköhinta oli kuitenkin sama kuin kunnan yksikköhinta, jos opetuksen järjestäjä oli 31 päivänä heinäkuuta 1998 ylläpitänyt perusopetusta tai sitä vastaavaa opetusta antavaa oppilaitosta. Hallituksen esityksessä (HE 86/1997) ei perusteltu yksikköhinnan porrastamista ja järjestämisluvan myöhemmin kuin 31.7.1998 saaneiden opetuksen järjestäjien asettamista muita opetuksen järjestäjiä huonompaan asemaan.

Vuoden 2010 alusta voimaan tulleessa uudistuksessa porrastus siirrettiin kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain 38 §:ään, jossa säädetään kotikuntakorvauksen määräytymisestä. Pykälän alkuperäisessä 4 momentissa säädettiin, että "jos yksityisen opetuksen järjestäjä on saanut perusopetuksen järjestämisluvan heinäkuun 31 päivän 1998 jälkeen, opetuksen järjestäjän kotikuntakorvaus on 90 prosenttia 2 momentissa tarkoitetusta kotikuntakorvauksesta". Hallituksen esityksessä 174/2009 vp porrastusta perusteltiin sillä, että se vastasi yksityisten järjestäjien saaman yksikköhinnan porrastusta aiemmassa rahoitusjärjestelmässä. Hallituksen esityksen 38/2014 vp jaksossa *Nykytila* taas todettiin ylläpitäjämallissa noudatetun 90 %:n säännön perusteluna, että "vähennys perustuu siihen, että kunnalla on perusopetuslain mukaan yksityistä opetuksen järjestäjää laajempi vastuu perusopetuksen järjestämisestä muun muassa siten, että kunnilla on oltava valmius osoittaa koulupaikka jokaiselle sen alueella olevalle oppivelvolliselle". Hallituksen esityksestä ei kuitenkaan käynyt ilmi, miksi alempi yksikköhinta oli säädetty vain järjestämisluvan 31.7.1998 jälkeen saaneille järjestäjille.

Vuoden 2015 alusta noudatettavana olevassa peruspalvelujen valtionosuuslain 38 §:n 5 momentissa porrastus on säilytetty. Valtionosuuslain 38.5 §:n mukaan "muu opetuksen järjestäjä kuin kunta saa

94 % 1-4 momentissa tarkoitetuista kotikuntakorvauksista". Alennettu korvaustaso ei siis koske enää ainoastaan 31.7.1998 jälkeen järjestämisluvan saaneita vaan kaikkia yksityisiä opetuksen järjestäjiä. Lisäksi myös kuntayhtymien, valtion ja yliopistojen kotikuntakorvausta alennettiin. Nykyisin täyteen kotikuntakorvaukseen on oikeutettu vain toisesta kunnasta olevalle oppilaalle opetusta antava kunta. Alennetun kotikuntakorvauksen tason nostaminen neljällä prosenttiyksiköllä 90 %:sta 94 %:iin vaikutti yhteensä 1434 oppilaaseen, jotka opiskelivat järjestämisluvan 31.7.1998 jälkeen saaneiden yksityisten opetuksen järjestäjien ylläpitämissä kouluissa. Täyteen kotikuntakorvaukseen aikaisemmin oikeutettujen opetuksen järjestäjien korvaustason alentaminen kuudella prosenttiyksiköllä 94 %:iin vaikutti puolestaan 14 406 oppilaaseen, jotka opiskelivat järjestämisluvan ennen 31.7.1998 saaneiden yksityisten opetuksen järjestäjien ylläpitämissä kouluissa.[9]

Hallituksen vuoden 2014 valtiopäiville antaman esityksen (HE 38/2014 vp) mukaan "perusteena alemmalle korvausprosentille on lainsäädännössä näille opetuksen järjestäjille säädetyt suppeammat tehtävät". Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan eritelty, miltä osin ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien tehtävät ovat suppeammat. Avoimeksi myös jäi, verrattiinko ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien tehtäviä kotikunnan vai toisesta kunnasta olevalle oppilaalle opetusta järjestävän ja kotikuntakorvaukseen oikeutetun kunnan tehtäviin. Hallituksen esityksessä ei myöskään perustella sitä, että alempi korvaustaso ulotettiin nyt myös muihin kuin yksityisiin ei-kunnallisiin opetuksen järjestäjiin, että alempi korvaustaso nostettiin 90 %:sta 94 %:iin tai että eri aikoina järjestämisluvan saaneiden yksityisten opetuksen järjestäjien välillä aikaisemmin tehdystä erottelusta luovuttiin.

Kotikuntakorvauksen porrastamista on eduskunnassa käsitelty myös kirjallisissa kysymyksissä ja niihin annetuissa vastauksissa. Selostan seuraavassa opetusministereiden antamia vastauksia. Arvioin perusteluja, joita vastauksissa on esitetty alennetulle kotikuntakorvaukselle, yksityiskohtaisemmin seuraavassa jaksossa.

Opetusministeri viittasi vastauksessaan kirjalliseen kysymykseen 249/2010 vp v siihen, että valtion rahoitusta oli porrastettu jo ylläpitäjämallissa, ja lisäsi, että "yksityinen opetuksen järjestäjä ei edelleenkään ole velvollinen järjestämään oppilailleen esimerkiksi perusopetuslain mukaista erityisopetusta, ellei tällaisen opetuksen järjestäminen ole luvassa asetettu sen erityiseksi tehtäväksi". Kuten jäljempänä totean, käytännössä myös ei-kunnalliset opetuksen järjestäjät järjestävät erityistä tukea, ja yksityisten järjestäjien kunnan kanssa tekemissä sopimuksissa on tällaista tukea koskevia sopimusmääräyksiä. Lisäksi ministeri vetosi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 17

[9] Oppilasmäärätiedot perustuvat opetushallinnon ja Tilastokeskuksen tietopalvelusopimuksen aineistoon.

§:n säännökseen, joka mahdollisti yksityisille perusopetuksen järjestäjille erillisrahoituksen toiminnan aloittamiseen ja laajentamiseen ajalta, jolta järjestäjälle ei makseta kotikuntakorvausta, sekä 44 §:n säännökseen yksityisen opetuksen järjestäjän harkinnanvaraisesta valtionavustuksesta.

Vastauksessaan kirjalliseen kysymykseen 1319/2010 vp opetusministeri niin ikään viittasi rahoituslain 17 §:n ja 44 §:n avustussäännöksiin. Lisäksi ministeri perusteli 31.7.1998 jälkeen järjestämisluvan saaneiden yksityisten opetuksen järjestäjien alennettua kotikuntakorvausta sillä, että "kunnalla on perusopetuslain mukaan kokonaisvastuu perusopetuksen järjestämisestä eikä toteutettu valtionosuusjärjestelmän uudistaminen muuttanut tilannetta aikaisempaan lainsäädäntöön verrattuna". Ministeri ei kuitenkaan selvittänyt, miten ennen ja jälkeen 31.7.1998 järjestämisluvan saaneet opetuksen järjestäjät eroavat tämän vähennysperusteen suhteen.

Kirjallisessa kysymyksessä 666/2012 vp kiinnitettiin erikseen huomiota järjestämisluvan eri aikoina saaneiden yksityisten opetuksen järjestäjien erilaiseen asemaan. Opetusministeri ei kuitenkaan tähänkään kysymykseen antamassaan vastauksessa perustellut yksityisten opetuksen järjestäjien keskinäistä epäyhdenvertaisuutta. Ministeri ainoastaan totesi, että vastaava porrastussäännös oli sisältynyt jo vuonna 1998 annettuun lakiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta. Ministerin mukaan vähennys perustui siihen, että kunnalla on perusopetuslain mukaan yksityistä opetuksen järjestäjää laajempi vastuu perusopetuksen järjestämisestä. Tämä laajempi vastuu ilmenee vastauksen mukaan muun muassa siinä, että kunnalla tulee olla valmius osoittaa koulupaikka jokaiselle sen alueella olevalle oppivelvolliselle. Tämä koskee myös esimerkiksi kesken lukuvuoden kunnan alueelle siirtyvää oppilasta siitä riippumatta, tilastoidaanko tämä kunnan saaman valtionosuuden perusteeksi. Kunnan on niin ikään järjestettävä sairaalaopetusta ja opetusta kunnan alueelle sijoitetuille lapsille, turvapaikanhakijoille ja muille erityisiä järjestelyjä edellyttäville oppilasryhmille. Ministeri myös totesi, että perusopetuslaki ei edellytä yksityiseltä opetuksen järjestäjältä päätöksiä oppilaille annettavasta erityisestä tuesta, vaan vastuun kolmiportaisen tuen kaikkein vaativimmista tehtävistä kantaa ensisijaisesti kunta. Ministeri viittasi niin ikään siihen, että, kun oppilas hakeutuu muuhun kuin kunnan perusopetuslain 6 §:n mukaisesti osoittamaan kouluun, opetuksen järjestäjä voi lain 32 §:n mukaan asettaa oppilaaksi ottamisen edellytykseksi, että huoltaja vastaa oppilaan kuljettamisesta tai saattamisesta aiheutuvista kustannuksista. Myös tässä yksityisen opetuksen järjestäjän velvoitteet eroavat ministerin mukaan kunnan velvoitteista. Kuten jäljempänä totean, perusopetuslain 32 § koskee kuitenkin kaikkia toissijaisia kouluja.

Ministeri perusteli tässä vastauksessaan myös eri aikoina järjestämisluvan saaneiden yksityisten opetuksen järjestäjien erilaista kohtelua. Ministerin mukaan suurin osa vuoden 1998 jälkeen perustetuista kouluista oli muita kuin sopimuskouluja, joihin kunta ei voi osoittaa oppilaita, jotka toisin sanoen eivät toimi lähikouluina eivätkä kuulu kunnan kouluverkkoon. Vastauksessa korostettiin, että "näihin kouluihin hakeutuminen on täysin oppilaan vanhempien päätettävissä", eivätkä "nämä koulut kanna kokonaisvastuuta kunnan alueen opetustarpeesta, vaan järjestävät opetuksen järjestämislupansa mukaisesti tiettyyn maailmankatsomukseen tai pedagogiseen järjestelmään perustuvaa opetusta, joka on suunnattu kyseisen tehtävän mukaiselle tosiasiallisesti rajatulle kohderyhmälle".

Vastauksessaan kirjalliseen kysymykseen 18/2019 vp opetusministeri puolestaan totesi yksityisten opetuksen järjestäjien hiukan alemman rahoitustason perustuvan siihen, että niillä ei ole yhtä laajoja velvollisuuksia kuin kunnilla järjestää perusopetusta. Vastauksen mukaan "kuntien laajempi vastuu ilmenee mm. siten, että kunnilla on oltava valmius osoittaa koulupaikka jokaiselle sen alueella olevalle oppivelvolliselle" ja että tämä "edellyttää opetuksen järjestämistä myös esimerkiksi kesken lukuvuoden kunnan alueelle siirtyvälle oppilaalle riippumatta siitä, tilastoidaanko kyseistä oppilasta kunnan saaman valtionosuuden perusteeksi". Kunnan on myös järjestettävä sairaalaopetusta ja opetusta kunnan alueelle sijoitetuille lapsille, turvapaikanhakijoille ja muille erityisiä järjestelyjä edellyttäville oppilasryhmille. Ministeri toisti niin ikään perustelun, jonka mukaan yksityinen opetuksen järjestäjä voi asettaa oppilaaksi oton edellytykseksi, että huoltaja vastaa oppilaan kuljettamisesta aiheutuvista kustannuksista, mikäli kysymys ei ole lapsen tai nuoren lähikoulusta, samoin kuin perustelun, jonka mukaan yksityisellä opetuksen järjestäjällä ei ole myöskään velvollisuutta järjestää perusopetuslain mukaista erityistä tukea sitä tarvitseville oppilaille.

Sivistysvaliokunta on myös lausunnoissaan käsitellyt kotikuntakorvauksen porrastamista. Valiokunnan valtionosuusjärjestelmän uudistamista käsittelevään lausuntoon 8/2014 vp asiasta otettiin seuraava lausuma:

> Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota siihen, että yksityisiä koulutuksen järjestäjiä kohdellaan rahoituksellisesti eri tavoin, vaikka niillä on lähes samat velvoitteet ja ne noudattavat samaa opetussuunnitelmaa kuin kuntien koulut. Julkinen valta on siten asettanut yksityiset ja julkiset toimijat eriarvoiseen asemaan. Valiokunta korostaa, että järjestelmän tulee olla oikeudenmukainen ja siitä riippumaton, onko ylläpitäjänä kunta vai yksityinen taho tai julkinen laitos, kuten yliopisto. Järjestelmässä tulee määräävänä olla asianomaisesta koulutuksesta aiheutuneet kustannukset ja toiminnalle säädetyt tehtävät. Sen vuoksi on välttämätöntä jatkossa varmistaa ja selvittää hallituksen esittämää tarkemmin, muodostuuko nyt säädettävä järjestelmä oikeudenmukaiseksi kaikkien järjestäjien kannalta.

Sivistysvaliokunta käsitteli porrastettua korvausta myös lausunnossaan 5/2018 vp julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019-2022. Valiokunta totesi asiasta seuraavaa:

> Nykyistä 94 %:n korvausta on perusteltu sillä, että kunnille on säädetty laajemmat tehtävät kuin muille opetuksen järjestäjille (HE 38/2014 vp). Asiaa koskeneen hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä sivistysvaliokunta kiinnitti lausunnossaan (SiVL 8/2014 vp) huomiota yliopistojen yhteydessä toimivien harjoittelukoulujen ja yksityisten opetuksen järjestäjien resurssien riittävyyteen. Valiokunta katsoo, että koska on epäselvää, mitä edellä mainittu kuntien yksityisiä järjestäjiä laajempi vastuu pitää sisällään ja millaisiin laskelmiin juuri kuuden prosentin vähennys perustuu, on valtioneuvoston hyvä selvittää asiaa ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin.

Sivistysvaliokunta palasi porrastettuun kotikuntakorvaukseen lausunnossaan 10/2018 vp valtion vuoden 2019 talousarvioesityksestä. Valiokunta totesi, että kunnilla on eräissä suhteissa laajempia velvollisuuksia kuin yksityisillä opetuksen järjestäjillä. Lausunnossa tarkasteltiin lyhyesti velvollisuutta järjestää erityistä tukea, velvollisuutta järjestää opetus erityissairaanhoidossa oleville, velvollisuutta huolehtia esi- ja perusopetuksen oppilaiden opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologipalveluista sekä velvollisuutta järjestää maksuton koulukuljetus ja majoitus. Valiokunta viittasi kuitenkin kunkin velvollisuuden kohdalla myös vasta-argumentteihin, joita voitiin esittää velvollisuuden käyttämiselle perusteena porrastetulle kotikuntakorvaukselle. Valiokunta totesi niin ikään, että sille annetussa asiantuntijalausunnossa oli kiinnitetty huomiota siihen, että yksityisillä opetuksen järjestäjillä on kunnista poiketen velvollisuus maksaa kiinteistöveroa ja arvonlisäveroa. Yhteenvetona valiokunta tunnisti ”yksityisten opetuksen järjestäjien huolen valtion rahoituksen määrän määräytymisestä eri tavoin kunnan ja yksityisen järjestäjän välillä ja toisaalta sen, että asiakokonaisuus ei ole aivan yksiselitteinen”. Valiokunnan mukaan joidenkin opetukseen liittyvien palvelujen järjestäminen on kunnalle lakisääteinen velvollisuus ja yksityiselle omaan päätökseen perustuva mahdollisuus. Lisäksi velvollisuuksissa on eroja siitä riippuen, onko kysymyksessä oppilaan lähikoulu vai toissijainen koulupaikka.

Valiokunta korosti, että järjestelmän tulee olla oikeudenmukainen ja riippumaton siitä, onko ylläpitäjänä kunta vai yksityinen taho tai julkinen laitos, kuten yliopisto. Järjestelmässä tulee valiokunnan mukaan olla määräävänä koulutuksesta aiheutuneet kustannukset ja toiminnalle säädetyt tehtävät. Valiokunta edellytti, että yksityisten koulujen kotikuntakorvauksesta tehdään selvitys, joka annetaan valiokunnalle vuoden 2019 aikana. Hallituksen on valiokunnan mukaan ryhdyttävä tarvittaessa toimenpiteisiin yhdenvertaisen rahoituksen turvaamiseksi. Korvauksen suuruutta on arvioitava ottaen huomioon yksityiskoulujen kustannusrakenne ja lakisääteiset sekä muut velvoitteet ja koulujen asema kunnissa.

Kotikuntakorvauksen porrastukselle esitettyjen perustelujen arviointi

Kotikuntakorvauksen ja aikaisemmassa ylläpitäjämallin rahoitusjärjestelmässä yksikköhinnan porrastusta on perusteltu sillä, että kunnilla on kuntien opetuksen järjestäjiä laajemmat velvollisuudet. Taustaoletuksena tätä perustelua käytettäessä on, että yhtäältä kunnan ja toisaalta ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien valtiolta joko suoraan tai oppilaan kotikunnan kautta saama valtion rahoitus ovat keskenään vertailukelpoisia. Yksikköhintaan perustuvassa järjestelmässä näin olikin asia: yksikköhinta oli kaikille opetuksen järjestäjille sama, ja tästä yksikköhinnasta 31.7.1998 jälkeen järjestämislupansa saaneilta yksityisiltä opetuksen järjestäjiltä vähennettiin 10 %. Kuntien laajemmilla velvollisuuksilla on niin ikään perusteltu näiden opetuksen järjestäjien 90 %:n kotikuntakorvausta vuosina 2010-2014 ja kaikkien ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien 94 %:n korvausta vuodesta 2015 alkaen. Perustelun taustaoletuksena ilmeisesti on, että täysi kotikuntakorvaus vastaa asianomaisen kunnan oppilaskohtaista valtionosuutta ja että kunnan laajemmat velvollisuudet ja niistä seuraavat kustannukset oikeuttavat kotikuntakorvauksen alentamisen joiltakin opetuksen järjestäjiltä.

Kuten olen edellä todennut, kotikuntakorvauksen määräytymisperusteilla on ollut tietty yhteys kunnan saaman valtionosuuden laskentaperusteisiin. Vuosina 2010-2014 sovelletussa järjestelmässä asianomaisen yhteyden loi kunnan esi- ja perusopetuksen valtionosuuden perusteena käytetyt laskennalliset kustannukset, jotka olivat myös kotikuntakorvauksen määräytymisperusteita. Vuodesta 2015 sovelletussa järjestelmässä yhteys on etäisempi. Sen muodostavat kaikkien opetuksen järjestäjien yhteenlasketut toteutuneet kustannukset, joita käytetään valtion ja kuntien kustannustenjaon tarkistamisessa ja jotka ovat myös kotikuntakorvauksen määräytymisperusteita. Hallituksen valtionosuusjärjestelmän uudistuksia koskevissa esityksissä tai muussakaan virallisaineistossa ei ole kuitenkaan osoitettu, että kunnan oppilaskohtaisen valtionosuuden ja kotikuntakorvauksen välillä vallitsisi sellainen vastaavuus, jota kunnan laajempiin velvollisuuksiin viittaavassa kotikuntakorvauksen porrastuksen perustelussa oletetaan. On ilmeistä, että porrastetun yksikköhinnan ja sittemmin porrastetun kotikuntakorvauksen perustelu kunnan laajemmilla velvollisuuksilla on alkanut elää itsenäistä elämää ja irronnut alkuperäisestä yhteydestään aiemmin sovelletussa ylläpitäjämallissa, jossa kunnan valtionosuuden ja muiden opetuksen järjestäjien rahoituksen välillä vielä vallitsi selvä vertailtavuus. Samalla perustelu on menettänyt mielekkyytensä.

Kunnan laajemmilla velvollisuuksilla ei myöskään voida oikeuttaa ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien keskinäisiä eroja yksikköhintojen ja kotikuntakorvausten tasossa. Miten voidaan perustella, että 31.7.1998 jälkeen järjestämislupansa saaneisiin yksityisten opetuksen järjestäjien rahoituksessa sovellettiin vuoden 2009 loppuun asti alennettua yksikköhintaa ja vuosina 2010-2014 vastaavasti alennettua kotikuntakorvausta? Opetusministerin vastauksessa kirjalliseen kysymykseen 266/2012 porrastusta perusteltiin sillä, että suurin osa vuoden 1998 jälkeen perustetuista kouluista oli muita kuin sopimuskouluja, joihin hakeutuminen oli vanhempien päätettävissä ja jotka eivät kantaneet kokonaisvastuuta kunnan alueen opetustarpeesta. Sen sijaan ne järjestivät tiettyyn maailmankatsomukseen tai pedagogiseen järjestelmään perustuvaa ja rajatulle kohderyhmälle suunnattua opetusta. Opetus- ja kulttuuriministeriössä vuonna 2014 laaditun muistion mukaan vuonna 1997 suuri osa yksityisistä opetuksen järjestäjien kouluista toimi kunnan sopimuskouluina, ja niille haluttiin valtionosuusjärjestelmän uudistuksessa vuonna 1998 taata rahoituksen taso.[10]

Perustelun tueksi ei ole esitetty tietoja sopimuskoulujen ja yksityisten opetuksen järjestäjien ylläpitämien muiden koulujen tai niissä opiskelevien oppilaiden lukumäärän kehityksestä. On kuitenkin totta, että suurin osa vuoden 1998 jälkeen järjestämisluvan saaneista opetuksen järjestäjistä ylläpitää maailmankatsomuksellisesti tai pedagogisesti suuntautuneita kouluja. Voidaan silti kysyä, miten vuoden 1998 rahoituslakia säädettäessä voitiin etukäteen tietää, mikä tulee olemaan 31.7.1998 jälkeen sopimuskoulujen ja maailmankatsomuksellisesti tai pedagogisesti suuntautuneiden ei-sopimuskoulujen lukumäärä. Avoimeksi on niin ikään jäänyt, missä suhteissa sopimuskoulujen ja yksityisten järjestäjien ylläpitämien muiden koulujen velvollisuudet poikkeavat toisistaan. Vaikka sopimuskoulut ovatkin lähikouluina osa kunnan kouluverkkoa, niidenkään ei voida sanoa kantavan "kokonaisvastuuta kunnan alueen opetustarpeesta". On myös huomattava, että uskonnon- ja omantunnonvapaus sekä siihen sisältyvä vanhempien ja huoltajien oikeus opetuksen valintaan on erityisen merkityksellinen muiden kuin niiden koulujen kohdalla, joiden ylläpitäjät ovat saaneet järjestämislupansa perusopetuslain 6.1 §:n nojalla erityiseen maailmankatsomukselliseen tai kasvatusopilliseen järjestelmään perustuvan opetuksen järjestämiseen alueellisen tai valtakunnallisen koulutus- tai sivistystarpeen perusteella. Lisäksi jos sopimuskoulujen voidaan sanoa vastaavan asianomaisen kunnan opetustarpeeseen, jälkimmäiset koulut, paitsi toteuttavat uskonnon- ja omantunnonvapautta, vastaavat alueelliseen tai valtakunnalliseen opetustarpeeseen. Alueellinen tai valtakunnallinen opetustarve puolestaan jakautuu kunnittain, ja tällainen opetustarve koskettaa myös siihen vastaavien koulujen kunkin oppilaan kotikuntaa. Lisäksi opetuksen antaminen muissa kuin

[10] KOPO/YS 18.3.2014

sopimuskouluissa vähentää aivan samalla tavalla kunnan opetustoimen kustannuksia kuin sopimuskoulujen opetus.

Jos kustannusten kannalta merkityksellisiä eroja sopimuskouluja ja muita kouluja ylläpitävien yksityisten opetuksen järjestäjien velvollisuuksissa ei voida osoittaa, on lähellä katsoa, että yksikköhinnan ja vuosina 2010-2014 kotikuntakorvauksen porrastuksessa on ollut kyse perustuslain 6 §:n 2 momentissa kielletystä syrjinnästä. Suurin osa 31.7.1998 jälkeen luvan saaneista opetuksen järjestäjistä on järjestänyt maailmankatsomuksellisesti suuntautunutta tai tiettyyn pedagogiseen järjestelmään sitoutunutta opetusta. Näitä kouluja ylläpitävien opetuksen järjestäjien kohdalla syrjintä on saattanut ulottua myös uskonnon- ja omantunnonvapauden toteutumiseen.

Vuodesta 2015 voimassa olleessa järjestelmässä taas kotikuntakorvaukseen oikeutettujen keskinäisissä suhteissa ongelmana on, miten perustellaan, että kotikuntakorvaukseen oikeutetulle toiselle kunnalle suoritetaan korkeampi kotikuntakorvaus kuin ei-kunnallisille opetuksen järjestäjille. Kunnan laajempiin velvollisuuksiin viittaava perustelu porrastetulle kotikuntakorvaukselle tarkoittaa näet ainakin ensisijaisesti kotikunnan eikä korvaukseen oikeutetun toisen kunnan velvollisuuksia. Niinpä viittaus kunnan kokonaisvastuuseen opetuksesta ei voine tarkoittaa toissijaisena kouluna toimivan koulun sijaintikuntaa, joka on oikeutettu täyteen kotikuntakorvaukseen, vaan oppilaan kotikuntaa, joka on velvoitettu suorittamaan tällaista korvausta. Jotta sijaintikunnan ei-kunnallisia opetuksen järjestäjiä korkeampi kotikuntakorvaus olisi perusteltavissa, olisi osoitettava, että sijaintikunnalla on laajemmat velvollisuudet toisesta kunnasta olevien oppilaiden opetuksen järjestäjänä kuin muilla kotikuntakorvaukseen oikeutetuilla. Jollei näin ole, myös nykyisin noudatettava porrastus, joka asettaa kunnalliset ja ei-kunnalliset opetuksen järjestäjät eri asemaan kotikuntakorvauksen tason suhteen, rikkoo oppilaisiin ja heidän vanhempiinsa tai huoltajiinsa kohdennettuna perustuslain 6.2 §:n syrjintäkieltoa.

Opetuksen järjestäjien velvollisuudet

Kunnan oppilaskohtaisen valtionosuuden ja oppilaskohtaisen kotikuntakorvauksen vertailtavuus on vähentynyt, ellei jopa tullut mahdottomaksi. Samalla kotikuntakorvauksen alentamisen perusteleminen (koti)kunnan muita opetuksen järjestäjiä laajemmilla velvollisuuksilla samalla menettänyt merkitystään. Tarkastelen kuitenkin seuraavassa niitä velvollisuuksia, joissa virallisasiakirjojen mukaan on eroja (koti)kunnan ja ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien välillä.

Lähtökohtana opetuksen järjestäjien velvollisuuksien vertailussa on, että perusopetuslain mukaiset velvollisuudet koskevat kaikkia tässä laissa tarkoitettuja opetuksen järjestäjiä ja yliopistolain 88.2 §:n nojalla myös yliopistoja, joilla on esi- ja perusopetusta antavia harjoittelukouluja. Opetuksen järjestäjien velvollisuudet eroavat toisistaan vain silloin, kun näin on erikseen säädetty. Yksikköhintojen ja sittemmin kotikuntakorvauksen porrastukselle esitetyissä perusteluissa eroavuuksia on esitetty olevan seuraavissa velvollisuuksissa:

- Erityinen tuki
- Erikoissairaanhoidossa ja lastensuojelutoimien kohteena oleville järjestettävä opetus
- Koulumatkat
- Oppilasmajoitus
- Opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologipalvelut
- Turvapaikanhakijoille järjestettävä opetus

Erityisestä tuesta on säädetty perusopetuslain 17 §:ssä (muut. 642/2010). Erityistä tukea on erityisopetus ja muu perusopetuslain mukaan annettava tuki. Erityisopetus järjestetään oppilaan etu ja opetuksen järjestämisedellytykset huomioon ottaen muun opetuksen yhteydessä taikka osittain tai kokonaan erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa. (17.1 §) Opetuksen järjestäjän tulee tehdä erityisen tuen antamiseksi kirjallinen päätös, jota tarkistetaan määräajoin (17.2 §). Kuten perusopetuslakia koskevan hallituksen esityksen (86/1997 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa erikseen todettiin, 17 §:ssä tarkoitetun opetuksen järjestämistä ei ole rajattu "mihinkään määrättyyn koulutuksen järjestäjätahoon, vaan erityisopetusta voidaan järjestää myös yksityisissä koulussa". Pykälän 5 momentista kuitenkin ilmenee, että muulla opetuksen järjestäjällä kuin kunnalla ei ole lain nojalla ehdotonta velvollisuutta järjestää erityistukea. Tämän lainkohdan mukaan näet silloin kun muu opetuksen järjestäjä kuin kunta ei järjestä 1 momentissa tarkoitettua tukea, päätöksen oppilaalle järjestettävästä erityisestä tuesta tekee opetuksen järjestäjän esityksestä oppilaan asuinkunta. Kun ei-kunnallinen opetuksen järjestäjä järjestää perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitettua tukea, se myös tekee siitä pykälän 2 momentissa tarkoitetun päätöksen. Erityistä tukea koskevan velvollisuuden kohdalla opetusta järjestävän muun kuin kotikunnan asema ilmeisesti poikkeaa muista kotikuntakorvaukseen oikeutetuista opetuksen järjestäjistä. Myös muulla toissijaisena kouluna toimivan koulun sijaintikunnalla lienee kuntia koskeva ehdoton velvollisuus järjestää erityistukea, vaikka perusopetuslain 17.5 §:n toisenlaistakin tulkintaa voitaisiin perustella.

Erityisen tuen kohdalla kotikunnan ja ilmeisesti myös toissijaisena kouluna toimivan koulun sijaintikunnan oikeusasema poikkeaa ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien asemasta. Ei-kunnallisilla opetuksen järjestäjillä ei ole lain nojalla ehdotonta velvollisuutta antaa erityistä tukea. Tämän eron merkitystä kuitenkin vähentää se, että käytännössä kaikissa yksityisissä lähikouluissa annetaan tällaista tukea.[11] Lisäksi esimerkiksi Helsingissä kaupungin yksityisten opetuksen järjestäjien kanssa solmimissa sopimuksissa on erityistä tukea koskevia määräyksiä. Niiden mukaan yksityinen opetuksen järjestäjä päättää erityisestä tuesta silloin, kun oppilas on jo yksityisen opetuksen järjestäjän koulun oppilas. Yksityinen opetuksen järjestäjä sitoutuu sopimuksella soveltamaan Helsingissä asuviin oppilaisiin kaupungin erityistä tukea koskevia periaatteita. Erityistä tukea saavien oppilaiden osuus yksityisten lähikoulujen oppilaista oli vuonna 2018 kaikkiaan 5,7 %.[12]

Erikoissairaanhoidossa oleville järjestettävästä opetuksesta on säädetty perusopetuslain 4 a §:ssä (1267/2013 vp). Lähtökohtana on, että erikoissairaanhoidossa olevan oppilaan opetus järjestetään ensisijaisesti oppilaan omassa perusopetuslain 6 §:n mukaisessa lähikoulussa tai 28 §:ssä tarkoitetussa toissijaisessa koulussa tai esiopetuksen järjestämispaikassa, johon oppilas on otettu. Tässä suhteessa kuntien ja ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien velvollisuudet eivät eroa toisistaan. Erikoissairaanhoitoa antavan sairaalan sijaintikunta on kuitenkin velvollinen järjestämään sairaalassa potilaana olevalle oppilaalle opetusta siinä määrin kuin se hänen terveytensä huomioon ottaen on mahdollista. Hoidosta vastaavan sairaalan sijaintikunta on velvollinen järjestämään myös muulle erikoissairaanhoidossa olevalle oppivelvolliselle oppilaalle 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 lain mukaisista tukitoimista huolimatta oppilaan edun mukaista. Myös kunnat, joissa sijaitsee erikoissairaanhoitolaissa (1062/1989) tarkoitettu erikoissairaanhoidon muu toimintayksikkö, voivat järjestää opetusta erikoissairaanhoidossa olevalle oppilaalle.

Hoidosta vastaavan sairaalan tai muun erikoissairaanhoidon toimintayksikön sijaintikunta ja oppilaan opetuksen järjestäjä sekä oppilaan kotikuntalain mukainen kotikunta sopivat yhdessä perusopetuslain 4 a §:ssä tarkoitetun opetuksen järjestämisestä. Mikäli sopimukseen ei päästä, päätöksen tekee hoidosta vastaavan sairaalan tai muun erikoissairaanhoidon toimintayksikön sijaintikunta. Kotikunnan velvollisuudesta maksaa korvaus sairaalan tai erikoissairaanhoidon muun toimintayksikön sijaintikunnalle on erikseen säädetty kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain 41

[11] Vipunen, opetushallinnon ja Tilastokeskuksen tietopalvelusopimuksen aineisto R 2.22.
[12] *Ibid.*

§:ssä (muut. 1271/2013). Tässä pykälässä on niin ikään säädetty samoin perustein määräytyvästä korvauksesta, joka erikoissairaanhoidossa olevan oppilaan muu opetuksen järjestäjä kuin kotikunta on velvollinen maksamaan kotikunnalle (41.5 §). Kuntien ja ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien velvollisuudet eroavat erikoissairaanhoidossa oleville järjestettävässä opetuksessa. Erot on kuitenkin otettu huomioon valtionosuuslain 41 §:n erityisissä säännöksissä opetuksen järjestäjien keskinäisistä korvauksista.

Valtionosuuslain 41 §:ssä on niin ikään säädetty korvauksesta, jonka *lastensuojelulaissa* (417/2007) tarkoitetussa koulukodissa perusopetusta saavan sekä lastensuojelulain mukaisesti sijoitetun esi- tai perusopetusta saavan oppilaan kotikunta on velvollinen maksamaan opetuksen järjestäjälle. Kotikunnan korvausvelvollisuus perustuu kuitenkin tässä tapauksessa sen asemaan lastensuojelun eikä opetuksen järjestäjänä. Lastensuojelutoimenpiteiden kohteena olevien lasten opetuksen järjestämisvelvollisuudella tai opetuksesta maksettavilla korvauksilla ei siten ole merkitystä vertailtaessa kunnallisten ja ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien velvollisuuksia ja niistä aiheutuvia kustannuksia. On kuitenkin syytä todeta, että myös yksityisiin lähikouluihin osoitetaan lastensuojelutoimenpiteiden kohteena olevia lapsia.

Koulumatkoja koskevat säännökset sisältyvät perusopetuslain 32 §:ään. Pykälän 1 ja 2 momentin säännökset oppilaan oikeudesta maksuttomaan kuljetukseen velvoittavat samalla tavalla kaikkia opetuksen järjestäjiä. Pykälän 3 momentissa on toissijaisia kouluja koskeva säännös, joka niin ikään koskee kaikkia opetuksen järjestäjiä, toisin sanoen myös kuntia silloin kun kunnallinen koulu on oppilaalle toissijainen koulu. Säännöksen mukaan silloin kun oppilas otetaan muuhun kuin lähikouluun, edellytykseksi voidaan asettaa, että huoltaja vastaa oppilaan kuljettamisesta tai saattamisesta aiheutuvista kustannuksista. Erot koulumatkoja koskevissa velvollisuuksissa liittyvät koulujen asemaan lähikouluina tai toissijaisina kouluina eivätkä noudata kunnallisten ja ei-kunnallisten koulujen välistä rajalinjaa. Jos yksityisen opetuksen järjestäjän ylläpitämä koulu ei ole kunnan kouluverkkoon kuuluva lähikoulu, se on kaikkien oppilaiden osalta toissijainen koulu. Kun maailmankatsomuksellisesti tai johonkin pedagogiseen suuntaukseen sitoutuneet koulut eivät yleensä ole lähikouluja, niillä on myös mahdollisuus edellyttää, että huoltajat vastaavat oppilaiden kuljettamisesta tai saattamisesta aiheutuvista kustannuksista. Sama mahdollisuus on kuitenkin myös toissijaisena kouluna toimivalla kunnallisella koululla.

Oppilasmajoituksesta on säädetty perusopetuslain 33 §:ssä. Pykälän 1 momentin silloin kun perusopetusta, lisäopetusta tai pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevan esiopetusta saavan oppilaan koulumatkaa ei voida järjestää 32 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla, oppilaalla on oikeus

maksuttomaan majoitukseen ja täysihoitoon. Säännös maksuttomasta majoituksesta ja täysihoidosta koskee yhtä lailla kaikkia opetuksen järjestäjiä. Kun toissijaisen koulun ylläpitäjä voi lain 32.3 §:n mukaan asettaa oppilaaksi ottamisen edellytykseksi, että huoltaja vastaa oppilaan kuljettamisesta tai saattamisesta aiheutuvista kustannuksista, toissijaisen koulun ylläpitäjällä ei kuitenkaan ole myöskään ehdotonta velvollisuutta järjestää oppilasmajoitusta. Tämänkin velvollisuuden kohdalla erot koskevat lähikoulujen ja toissijaisten koulujen ylläpitäjiä eivätkä noudata kunnallisten ja ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien välistä rajaa. Velvollisuuden käytännön merkitys on nykyään vähäinen.

Oppilashuoltoa sääntelee nykyisin erityinen oppilas- ja opiskelijahuoltolaki (1287/2013). Kunnat ovat velvollisia huolehtimaan tämän lain mukaisesti esi- ja perusopetuksen oppilaiden opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologipalveluista. Lain 9.2 §:n mukaan oppilaitoksen sijaintikunta vastaa opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestämisestä alueellaan sijaitsevien esi- ja perusopetusta, lukiokoulutusta sekä ammatillista perustutkintokoulutusta ja valmentavaa koulutusta antavien oppilaitosten opiskelijoille heidän kotipaikastaan riippumatta. Oppilaitoksen sijaintikunnalla on velvollisuus järjestää psykologi- ja kuraattoripalvelut opiskelijoille myös silloin, kun koulutuksen järjestäjä on yksityinen tai valtio, jollei koulutuksen järjestäjä päätä järjestää näitä palveluja osittain tai kokonaan omana toimintanaan ja omalla kustannuksellaan. Oppilashuollon psykologi- ja kuraattoripalveluista järjestämisvastuussa oleva kunta voi laskuttaa opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelujen käyttämisestä aiheutuneet oppilas- tai opiskelijakohtaiset henkilöstökustannukset oppilaan tai opiskelijan kotikunnalta. Kuntien järjestettävinä olevat oppilashuollon psykologi- ja kuraattoripalvelut otettiin kuitenkin vuoden 2014 alussa voimaan tulleessa uudistuksessa erikseen huomioon valtionosuuden lisäyksellä, joka toteutettiin korottamalla yleistä valtionosuusprosenttia sekä lisäämällä kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisia kustannuksia.[13]

Kunta on velvollinen järjestämään alueellaan asuville *turvapaikanhakijoille* esi- ja perusopetusta kuten muillekin asukkailleen, ja turvapaikanhakijat osoitetaan kunnan lähikouluihin samoin perustein kuin muutkin oppilaat. Turvapaikanhakijoita osoitetaan paitsi kunnan kouluihin myös ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien ylläpitämiin lähikouluihin.

[13] Ks. HE 67/2013 vp, kohta 4.1. *Taloudelliset vaikutukset.*

Voidaan siis todeta, että kunnallisten ja ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien velvollisuuksissa on siis joitakin eroja. Niiden merkitystä kuitenkin vähentää se, että kunnan erityiset velvollisuudet on otettu erikseen huomioon erityisissä korvaus- tai valtionosuusjärjestelyissä. Tämä koskee myös erikoissairaanhoidossa tai lastensuojelutoimenpiteiden kohteena oleville järjestettävää opetusta sekä oppilashuoltoa. Koulumatkoja ja oppilasmajoitusta koskevissa velvollisuuksissa on eroja, mutta erot eivät noudata kunnallisten ja ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien vaan lähikoulujen ja toissijaisten koulujen välistä rajaa. Erityisen tuen järjestämisessä kunnallisten ja ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien velvollisuudet eroavat tavalla, jota ei ole otettu erityissäännöksissä huomioon. Käytännössä suurin osa ei-kunnallistenkin opetuksen järjestäjien ylläpitämistä lähikouluista antaa erityistukea. Jos eroa kuitenkin pidetään merkityksellisenä, kotikunnan järjestämä erityinen tuki ei-kunnallisen koulun oppilaalle voitaisiin ottaa erityissäännöksin huomioon oppilaskohtaisen kotikuntakorvauksen vähennyksenä.

Yksikköhinnan ja sittemmin kotikuntakorvauksen porrastusta on perusteltu myös sillä, että kunnalla on perusopetuslain mukaan kokonaisvastuu perusopetuksen järjestämisestä. Tähän kokonaisvastuuseen kuuluu kunnalta edellytetty valmius osoittaa koulupaikka jokaiselle sen alueella olevalle oppivelvolliselle. Tämän on todettu koskevan myös esimerkiksi kesken lukuvuoden kunnan alueelle siirtyvää oppilasta siitä riippumatta, tilastoidaanko tämä kunnan saaman valtionosuuden perusteeksi. Jälkimmäinen perustelu on menettänyt merkitystään, kun valtionosuus ei enää vuodesta 2015 alkaen noudatetussa järjestelmässä määräydy oppilas- vaan asukaskohtaisesti. Sen sijaan pitää paikkansa, että kotikunnalla on sellainen kaikkia kunnan oppivelvollisia asukkaita koskeva järjestämisvastuu – ja samalla vastuu perustuslain 16 §:n 1 momentin tarkoittaman perusoikeuksien toteutumisesta – jota muilla opetuksen järjestäjillä ei ole. Tästä kotikunnalle myös aiheutuu hallinnollisia kustannuksia, jotka eivät liity yksittäisen koulun ylläpitämiseen ja joita muilla opetuksen järjestäjillä ei ole. Kotikunnan kokonaisvastuulla ei kuitenkaan voida perustella sitä, että toissijaista koulua ylläpitävälle toiselle kunnalle maksetaan korkeampaa kotikuntakorvausta kuin ei-kunnallisille opetuksen järjestäjille.

On myös syytä todeta, että vaikka yksikköhinnan ja sittemmin kotikuntakorvauksen porrastamista on vakiintuneesti perusteltu kuntien laajemmilla tehtävillä, hallituksen esityksissä tai muissa virallisasiakirjoissa ei ole esitelty tehtäväkohtaisia kustannuslaskelmia, joihin porrastamisessa olisi tukeuduttu. Tämä koskee esimerkiksi erityisopetuksen ja tehostetun tuen kustannuksia, jotka kuuluvat valtionosuusperusteisiin, mutta joiden suuruutta ei ole eritelty. Virallisasiakirjoissa ei ole myöskään osoitettu, että alennetun kotikuntakorvauksen piiriin vuoden 2015 alusta tulleiden ei-

kunnallisten opetuksen järjestäjien tehtävät olisivat muuttuneet tavalla, joka olisi perustellut korvauksen alentamista.

Lopuksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että ei-kunnallisilla opetuksen järjestäjillä on perusopetuslaissa tarkoitetun esi- ja perusopetuksen järjestämisessä sellaisia kustannuksia, joita kunnilla ei ole. Arvonlisäverotuksessa, yksityisillä opetuksen järjestäjillä tai yliopistoilla ei ole samalaista oikeutta arvonlisäverolain (1501/1993) 130 §:ssä tarkoitettuun palautukseen kuin kunnilla. Arvonlisävero on kuitenkin otettu huomioon kotikuntakorvauksessa siten, että valtio maksaa kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain 42 §:n mukaan yksityisille opetuksen järjestäjille ja yliopistolle kotikuntakorvausten yhteydessä oppilasta kohden euromäärän, joka vastaa yksityisten perusopetuksen järjestäjien maksamien arvonlisäverojen osuutta yksityisille opetuksen järjestäjille maksettavista arvonlisäverottomista kotikuntakorvauksista. Kotikuntakorvauksen arvonlisäkompensaatio koskee kuitenkin vain käyttötaloutta mutta ei sen sijaan perustamiskustannuksia. Kotikuntakorvauksessa ei myöskään ole otettu huomioon sitä, että muut opetuksen järjestäjät kuin sijaintikunta ovat myös velvolliset maksamaan omistamastaan kiinteistöstä sijaintikunnalle kiinteistöverolain (654/1992) mukaista kiinteistöveroa.

Yhteenveto

Tiivistän keskeiset johtopäätökset edellä esittämistäni tarkasteluista seuraavasti:

1. Perustuslain 123.2 § on perustana oikeudelle perustaa yksityiskouluja. Tätä oikeutta tukevat myös perustuslain 11 §:n säännökset uskonnon- ja omantunnonvapaudesta sekä vastaavat ihmisoikeussopimusten määräykset ja niiden soveltamiskäytäntö.

2. Julkiselle vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkisella vallalla on velvollisuus turvata 16.1 §:n takaaman maksutonta perusopetusta koskevan oikeuden toteutuminen myös silloin, kun tässä säännöksessä tarkoitettua opetusta annetaan muissa kuin kunnallisissa kouluissa. Julkisen vallan on niin ikään turvattava, että perustuslain 11 §:n takaama uskonnon- ja omantunnonvapaus sekä vanhempien ja huoltajien oikeus opetuksen valintaan toteutuvat.

3. Perustuslain 16.1 §:n takaamaa oikeutta toteuttavien koulujen rahoituksessa on otettava huomioon yhdenvertaisuusnäkökohdat. Yhdenvertaisuus toteutuu ensisijaisesti opetuksen järjestäjien rahoituksen yhdenvertaisuutena. Yhdenvertaisuuden vaatimuksen viimekätisenä perustana on kuitenkin oppilaiden sekä heidän vanhempiensa ja huoltajiensa yhdenvertaisuus, joka nojaa perustuslain 6 §:n säännöksiin ja niitä tukeviin ihmisoikeussopimusten määräyksiin. Sekä perustuslain 16.1 §:n että perustuslain 11 §:n takaamien perusoikeuksien yhdenvertainen toteuttaminen edellyttää, että opetuksen järjestäjien eri ryhmiä kohdellaan yhdenvertaisesti esi- ja perusopetuksen julkisessa rahoituksessa. Perustuslain 16.1 §:ään ja 11 §:ään vetoavien perusteluiden painoarvo on erilainen yhtäältä lähikoulujen sekä toisaalta alueelliseen tai valtakunnalliseen opetustarpeeseen vastaavien koulujen välillä.

4. Rahoituksessa noudatettavan yhdenvertaisuuden vaatimus, jota perustelee perustuslain 16.1 §:n tarkoittaman perusoikeuden yhdenvertainen toteuttaminen, on erityisen painava lähikouluina toimivia ei-kunnallisia kouluja ylläpitävien opetuksen järjestäjien kohdalla. Nämä koulut ovat kunnan koulujen tavoin osa kunnan kouluverkkoa, ja kunta osoittaa niihin oppivelvollisuuttaan suorittavat oppilaat samoin asuinpaikaan perustuvin kriteerein kuin kunnankin kouluihin.

5. Yksityiskoulut, joiden ylläpitäjä on saanut luvan järjestää maailmankatsomuksellisesti suuntautunutta tai erityiseen pedagogiseen järjestelmään suuntautunutta opetusta, toteuttavat osaltaan uskonnon- ja omantunnonvapauteen kuuluvaa opetuksen valintaoikeutta. Näiden koulujen kohdalla uskonnon- ja omantunnonvapauden perusoikeuden ja ihmisoikeuden yhdenvertaisen toteuttamisen vaatimus on erityisen painava perustelu rahoituksessa noudatettavalle yhdenvertaisuudelle.

6. Perustuslain 15 §:ssä turvattu omaisuuden suoja edellyttää, että yksityisten koulutuksen järjestäjien julkista rahoitusta uudistettaessa otetaan huomioon luottamuksen suoja (perusteltujen odotusten suoja), vähintäänkin siten, että tuen heikennyksiin liitetään niitä pehmentäviä siirtymävaiheen järjestelyjä. Lisäksi on edellytettävä, että hallituksen esityksissä selvitetään uudistuksen vaikutuksia paitsi kuntien myös ei-kunnallisten järjestäjien rahoitukseen, jotta nämä voivat sopeuttaa toimintansa tuen uuteen tasoon.

7. Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten

perusteiden mukaan. Ruotsinkielistä opetusta antavat yksityisten opetuksen järjestäjien ylläpitämät lähikoulut toteuttavat osaltaan perustuslain 17.2 §:ssä tarkoitettua perusoikeutta. Julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä asetettu velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen ulottuu myös tällaisten lähikoulujen rahoituksen varmistamiseen.

8. Kotikuntakorvauksen ja aikaisemmassa ylläpitäjämallin rahoitusjärjestelmässä yksikköhinnan porrastusta on perusteltu sillä, että kunnilla on kuntien opetuksen järjestäjiä laajemmat velvollisuudet. Taustaoletuksena tätä perustelua käytettäessä on, että kunnan ja ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien valtiolta joko suoraan tai oppilaan kotikunnan kautta saama valtion rahoitus ovat keskenään vertailukelpoisia, että täysi kotikuntakorvaus vastaa asianomaisen kunnan oppilaskohtaista valtionosuutta ja että kunnan laajemmat velvollisuudet ja niistä seuraavat kustannukset siksi oikeuttavat alentamaan kotikuntakorvausta.

9. Hallituksen valtionosuusjärjestelmän uudistuksia koskevissa esityksissä tai muussakaan virallisaineistossa ei ole kuitenkaan osoitettu, että kunnan oppilaskohtaisen valtionosuuden ja kotikuntakorvauksen välillä vallitsisi sellainen vastaavuus, jota kunnan laajempiin velvollisuuksiin viittaavassa kotikuntakorvauksen porrastuksen perustelussa oletetaan. Porrastetun yksikköhinnan ja sittemmin porrastetun kotikuntakorvauksen perustelu kunnan laajemmilla velvollisuuksilla on alkanut elää itsenäistä elämää ja irronnut alkuperäisestä yhteydestään ylläpitäjämallissa, jossa kunnan valtionosuuden ja muiden opetuksen järjestäjien rahoituksen välillä vielä vallitsi selvä vertailtavuus. Samalla perustelu on menettänyt mielekkyytensä.

10. Kunnan laajempiin velvollisuuksiin vetoavalla perustelulla ei myöskään voida oikeuttaa ennen ja jälkeen 31.7.1998 järjestämislupansa saaneiden yksityisten opetuksen järjestäjien yksikköhintojen ja kotikuntakorvauksen tai vuodesta 2015 alkaen ei-kunnallisten ja kunnallisten opetuksen järjestäjien kotikorvauksen eroja.

11. Opetus- ja kulttuuriministeriössä laaditun muistion mukaan vuonna 1997 suuri osa yksityisistä opetuksenjärjestäjien kouluista oli kunnan sopimuskouluja, joille haluttiin valtionosuusjärjestelmän uudistuksessa vuonna 1998 taata rahoituksen taso. Perustelun tueksi ei kuitenkaan ole esitetty tietoja sopimuskoulujen ja yksityisten opetuksen järjestäjien ylläpitämien muiden koulujen lukumäärän kehityksestä. Vuoden 1998 rahoituslakia

säädettäessä ei myöskään voitu etukäteen tietää, mikä tulee olemaan 31.7.1998 jälkeen sopimuskoulujen ja maailmankatsomuksellisesti tai pedagogisesti suuntautuneiden ei-sopimuskoulujen lukumäärä. Perustelu jättää niin ikään avoimeksi, missä suhteissa sopimuskouluja ja muita yksityisiä kouluja ylläpitävien opetuksen järjestäjien velvollisuudet poikkesivat toisistaan.

12. Jos kustannusten kannalta merkityksellisiä eroja sopimuskouluja ja muita yksityisiä kouluja ylläpitävien opetuksen järjestäjien velvollisuuksissa ei voida osoittaa, on lähellä katsoa, että yksikköhinnan ja vuosina 2010-2014 kotikuntakorvauksen porrastuksessa on ollut kyse perustuslain 6 §:n 2 momentissa kielletystä syrjinnästä. Kun suurin osa 31.7.1998 jälkeen luvan saaneista opetuksen järjestäjistä on järjestänyt maailmankatsomuksellisesti suuntautunutta tai tiettyyn pedagogiseen järjestelmään sitoutunutta opetusta, niiden kohdalla syrjintä on saattanut ulottua myös uskonnon- ja omantunnonvapauden toteutumiseen.

13. Jotta sijaintikunnan ei-kunnallisia opetuksen järjestäjiä korkeampi kotikuntakorvaus olisi perusteltavissa, olisi osoitettava, että sijaintikunnalla on laajemmat velvollisuudet toisesta kunnasta olevien oppilaiden opetuksen järjestäjänä kuin muilla kotikuntakorvaukseen oikeutetuilla. Jollei näin ole, myös nykyisin noudatettava porrastus, joka asettaa kunnalliset ja ei-kunnalliset opetuksen järjestäjät eri asemaan kotikuntakorvauksen tason suhteen, rikkoo oppilaisiin ja heidän vanhempiinsa tai huoltajiinsa kohdennettuna perustuslain 6.2 §:n syrjintäkieltoa.

14. Kunnallisten ja ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien velvollisuuksissa on joitakin eroja, mutta niiden merkitystä vähentää se, että kunnan erityiset velvollisuudet on otettu erikseen huomioon erityisissä korvaus- tai valtionosuusjärjestelyissä. Tämä koskee erikoissairaanhoidossa tai lastensuojelutoimenpiteiden kohteena oleville järjestettävää opetusta sekä oppilashuoltoa. Koulumatkoja ja oppilasmajoitusta koskevissa velvollisuuksissa on eroja, mutta erot eivät noudata kunnallisten ja ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien vaan lähikoulujen ja toissijaisten koulujen välistä rajaa.

15. Erityisen tuen järjestämisessä kunnallisten ja ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien velvollisuudet eroavat tavalla, jota ei ole otettu erityissäännöksissä huomioon. Käytännössä suurin osa ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien ylläpitämistä lähikouluista kuitenkin antaa erityistä tukea. Jos eroa tästä huolimatta pidetään merkityksellisenä, kotikunnan järjestämä

erityinen tuki ei-kunnallisen koulun oppilaalle voitaisiin ottaa erityissäännöksin huomioon oppilaskohtaisen kotikuntakorvauksen vähennyksenä.

16. Kotikunnalla on kaikkia kunnan oppivelvollisia asukkaita koskeva järjestämisvastuu ja samalla vastuu perustuslain 16 §:n 1 momentin tarkoittaman perusoikeuksien toteutumisesta. Tästä vastuusta kotikunnalle myös aiheutuu hallinnollisia kustannuksia, jotka eivät liity yksittäisen koulun ylläpitämiseen ja joita muilla opetuksen järjestäjillä ei ole. Kotikunnan kokonaisvastuulla ei kuitenkaan voida perustella sitä, että toissijaista koulua ylläpitävälle toiselle kunnalle maksetaan korkeampaa kotikuntakorvausta kuin ei-kunnallisille opetuksen järjestäjille.

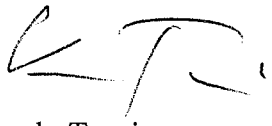
17. Hallituksen esityksissä tai muissa virallisasiakirjoissa ei ole esitelty tehtäväkohtaisia kustannuslaskelmia, joihin porrastamisessa olisi tukeuduttu. Niinpä vaikka kotikuntakorvauksen porrastamista on perusteltu kuntien lakiin perustuvalla ehdottomalla perusopetuslakiin velvollisuudella järjestää erityistä tukea, erityisopetuksen kustannuksia ei ole eritelty. Virallisasiakirjoissa ei ole myöskään osoitettu, että alennetun kotikuntakorvauksen piiriin vuoden 2015 alusta tulleiden ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien tehtävät olisivat muuttuneet tavalla, joka olisi perustellut korvauksen alentamista.

18. Ei-kunnallisilla opetuksen järjestäjillä on puolestaan perusopetuslaissa tarkoitetun esi- ja perusopetuksen järjestämisessä kustannuksia, joita kunnilla ei ole. Arvonlisävero on kuitenkin otettu huomioon kotikuntakorvauksessa siten, että valtio maksaa kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain 42 §:n mukaan yksityisille opetuksen järjestäjille ja yliopistolle kotikuntakorvausten yhteydessä oppilasta kohden euromäärän, joka vastaa yksityisten perusopetuksen järjestäjien maksamien arvonlisäverojen osuutta yksityisille opetuksen järjestäjille maksettavista arvonlisäverottomista kotikuntakorvauksista. Kotikuntakorvauksen arvonlisäkompensaatio koskee kuitenkin vain käyttötaloutta mutta ei sen sijaan perustamiskustannuksia. Kotikuntakorvauksessa ei myöskään ole otettu huomioon sitä, että muut opetuksen järjestäjät kuin sijaintikunta ovat velvolliset maksamaan omistamastaan koulukiinteistöstä sijaintikunnalle kiinteistöverolain (654/1992) mukaista kiinteistöveroa.

19. Kunnan valtionosuutena ja muiden opetuksen järjestäjien välillisesti kotikuntakorvauksena saama rahoitus ovat menettäneet vertailtavuutensa. Hallituksen esityksissä ei puolestaan selvitetty rahoitusjärjestelmän vuonna 2010 ja 2015 toteutettujen uudistusten vaikutusta ei-

kunnallisten opetuksen järjestäjien rahoitukseen. Tietoja yhtäältä kunnan kaikkia oppivelvollisia asukkaitaan koskevan järjestämisvastuun ja toisaalta ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien laajemman verovelvollisuuden kustannusvaikutuksista ei myöskään ole käytettävissä. Näistä syistä tässä selvityksessä on mahdotonta esittää kokonaisarviota siitä, loukkaako alennettu kotikuntakorvaus yhtäältä kotikunnan koulujen ja toisaalta ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien ylläpitämien koulujen oppilaiden sekä näiden vanhempien ja huoltajien yhdenvertaisuutta perustuslain 16.1 §:n ja 11 §:n takaamien perusoikeuksien toteuttamisessa. Selvitys on kuitenkaan osoittanut selkeitä puutteita porrastukselle esitetyissä perusteluissa. Se on myös osoittanut, että eri aikoina järjestämislupansa saaneiden yksityisten opetuksen järjestäjien erilaiselle kohtelulle ennen vuotta 2015 tai kunnallisten ja ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien kotikuntakorvauksen eri tasolle vuodesta 2015 alkaen ei ole osoitettu sellaisia hyväksyttäviä perusteita, joita perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntely edellyttää. Lisäksi selvitys on kiinnittänyt huomiota niihin ongelmiin, joita yksityisten opetuksen järjestäjien julkisen rahoituksen alentaminen voi aiheuttaa perustuslaissa turvattujen uskonnon- ja omantunnonvapauden sekä kielellisten oikeuksien toteuttamiselle.

Helsingissä päivänä 22 lokakuuta 2019



Kaarlo Tuori
Oikeustieteen tohtori
Professori (emeritus)