

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 35 § i lagen om statsandel för kommunal basservice och 17 § i lagen om grundläggande utbildning

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om statsandel för kommunal basservice och lagen om grundläggande utbildning ändras.

Enligt propositionen höjs hemkommunsersättningen till privata anordnare av grundläggande utbildning till 100 procent. Det föreslås att privata anordnare av grundläggande utbildning ska ha lagstadgad skyldighet att ordna särskilt stöd enligt lagen om grundläggande utbildning.

Genom denna proposition genomförs den föresats i regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering enligt vilken hemkommunsersättningen till privata utbildningsanordnare ska höjas till 100 procent och anordnarnas skyldigheter förenhetligas.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2025 och avses bli behandlad i samband med den.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 augusti 2025.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING.....	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget	3
2.1 Anordnande av förskoleundervisning och grundläggande utbildning	3
2.2 Skillnader mellan kommunala och icke-kommunala utbildningsanordnares uppgifter	4
2.3 Statistiska uppgifter om icke-kommunala skolor	8
2.4 Finansiering av förskoleundervisning och grundläggande utbildning.....	8
3 Målsättning	11
4 Förslagen och deras konsekvenser	11
4.1 De viktigaste förslagen	11
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	12
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser.....	12
4.2.2 Konsekvenser för barn	12
4.2.3 Konsekvenser för icke-kommunala anordnare av grundläggande utbildning	13
4.2.4 Konsekvenser för myndigheterna	14
5 Alternativa handlingsvägar.....	14
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	14
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	15
6 Remissvar	15
7 Specialmotivering.....	16
7.1 Lagen om statsandel för kommunal basservice	16
7.2 Lagen om grundläggande utbildning	16
8 Ikraftträdande	17
9 Verkställighet och uppföljning	17
10 Förhållande till andra propositioner	17
10.1 Samband med andra propositioner	17
10.2 Förhållande till budgetpropositionen.....	17
11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	17
11.1 Privata anordnare av grundläggande utbildning.....	17
11.2 Rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning samt jämlikhet.....	18
11.3 Religions- och samvetsfrihet	19
11.4 Den svenskspråkiga befolkningens kulturella och samhälleliga behov	19
LAGFÖRSLAG.....	20
1. Lag om ändring av 35 § i lagen om statsandel för kommunal basservice	20
2. Lag om ändring av 17 § i lagen om grundläggande utbildning.....	21
BILAGOR	22
PARALLELLTEXT	22
1. Lag om ändring av 35 § i lagen om statsandel för kommunal basservice	22
2. Lag om ändring av 17 § i lagen om grundläggande utbildning.....	23

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

I enlighet med 35 § 5 mom. i lagen om statsandel för basservice (618/2021) har hemkommunsersättningen till privata utbildningsanordnare, statliga skolor och övningsskolor graderats så att till andra utbildningsanordnare än kommuner betalas i hemkommunsersättning 94 procent av den ersättning som bestäms enligt nämnda koefficienter. Procenttalet har varit i kraft sedan 2015 års reform. Den tidigare finansieringsnivån, som tillämpades åren 2010–2014, var 90 procent. Bestämmelsen har grundat sig på att kommunerna enligt lagstiftningen har en mer omfattande skyldighet att ordna undervisning och därtill hörande uppgifter än privata utbildningsanordnare.

Enligt en föresats i regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering ska hemkommunsersättningen till privata utbildningsanordnare höjas till 100 procent och anordnarnas skyldigheter förenhetligas.

1.2 Beredning

Regeringens proposition har beretts vid undervisnings- och kulturministeriet i samarbete med finansministeriet.

Utlåtande om denna regeringsproposition har begärts av centrala ministerier, myndigheter och andra intressentgrupper, såsom privata skolor. Utkastet till proposition var på remiss i tjänsten utlåtande.fi 19.8–13.9.2024, där alla intresserade hade möjlighet att yttra sig om utkastet. På grund av det pressade tidsschemat var remisstiden för propositionen kortare än den rekommenderade tiden på sex veckor.

Beredningsunderlaget till propositionen finns till påseende på adressen <https://okm.fi/sv/alla-ukm-projekt> och har identifieringskod OKM052:00/2024.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Anordnande av förskoleundervisning och grundläggande utbildning

Enligt bestämmelserna i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) är ordnandet av grundläggande utbildning i första hand kommunernas uppgift. Enligt 4 § i lagen om grundläggande utbildning är kommunen skyldig att för i 26 § 1 mom. i den lagen avsedda barn i läropliktsåldern som bor på kommunens område ordna grundläggande utbildning samt förskoleundervisning året innan läroplikten uppkommer. De tjänster som avses i den lagen kan kommunen ordna själv eller i samråd med andra kommuner eller genom att skaffa tjänsterna av de anordnare av grundläggande utbildning som avses i 7 eller 8 § i den lagen.

Vid sidan av kommunerna kan förskoleundervisning och grundläggande utbildning ordnas av aktörer som fått tillstånd att ordna utbildning enligt lagen om grundläggande utbildning. Enligt 7 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning kan statsrådet bevilja en registrerad sammanslutning eller stiftelse tillstånd att ordna sådan utbildning som avses i den lagen. Ett

villkor för att tillstånd ska beviljas är att utbildningen ordnas på grund av ett särskilt behov av utbildning och bildning och att utbildningsanordnaren och den kommun i vilken utbildningen ordnas har avtalat om saken. Tillstånd att ordna undervisning på främmande språk, specialundervisning och undervisning som följer en särskild metod som baserar sig på en viss världsåskådning eller pedagogisk princip och undervisning i folkhögskolor för andra än läropliktiga kan beviljas på basis av ett regionalt eller riksomfattande behov av utbildning eller bildning, även om utbildningsanordnaren inte har ingått ovan nämnda avtal. Tillstånd kan också beviljas för undervisning utomlands.

Vidare föreskrivs i 7 § 2 mom. lagen om grundläggande utbildning att en förutsättning för att tillstånd ska beviljas är att sökanden har yrkeskompetens och ekonomiska förutsättningar att ordna utbildningen på ett ändamålsenligt sätt. Utbildning får inte ordnas i syfte att uppnå ekonomisk vinst.

Enligt 7 § 3 mom. i lagen om grundläggande utbildning anges i det tillstånd som avses i 7 § 1 mom. i den lagen de kommuner i vilka utbildningen ordnas, undervisningsspråket, en särskild utbildningsuppgift, den form i vilken utbildningen ordnas samt andra behövliga villkor som gäller ordnandet av utbildningen. Vederbörande ministerium beslutar om ändringar i ett tillstånd att ordna utbildning.

I 7 § 4 mom. i lagen om grundläggande utbildning föreskrivs att statsrådet kan återkalla ett tillstånd att ordna utbildning om utbildningen inte uppfyller de krav som bestäms i 7 § 1 eller 2 mom. i den lagen för beviljande av tillstånd eller om utbildningen annars ordnas i strid med denna lag eller bestämmelser eller föreskrifter som utfärdats med stöd av den.

Enligt 8 § i lagen om grundläggande utbildning kan även staten ordna utbildning som avses i den lagen. Beslut om att ordna utbildning eller att lägga ned verksamheten fattas av vederbörande ministerium med iakttagande i tillämpliga delar av 7 § 2–4 mom. i lagen om grundläggande utbildning.

Enligt 88 § i universitetslagen (558/2009) hör till ett universitet som ordnar lärarutbildning ett tillräckligt antal övningsskolor för undervisningsövningar och utveckling av lärarutbildningen. I övningsskolorna kan ordnas grundläggande utbildning och förskoleundervisning samt gymnasieutbildning.

I denna proposition används om privata skolor, statliga skolor och universitetens övningsskolor den gemensamma benämningen *icke-kommunal utbildningsanordnare*.

2.2 Skillnader mellan kommunala och icke-kommunala utbildningsanordnares uppgifter

Särskilt stöd och förlängd läroplikt

De icke-kommunala utbildningsanordnare som i enlighet med lagen om grundläggande utbildning fått tillstånd att ordna utbildning är inte för närvarande genom lagstiftning förpliktade att ge särskilt stöd enligt 17 § i lagen om grundläggande utbildning. I 17 § 5 mom. i den lagen föreskrivs att om någon annan utbildningsanordnare än kommunen inte ordnar stöd enligt 17 § 1 mom. i den lagen, beslutar den kommun där eleven är bosatt på framställning av utbildningsanordnaren om särskilt stöd för eleven.

En bestämmelse som motsvarar 17 § 5 mom. i lagen om grundläggande utbildning har också ingått i den ursprungliga formuleringen i den gällande lagen om grundläggande utbildning. I motiveringarna (RP 86/1997 rd) till den står det att ”om en elev som behöver

specialundervisning är i sådan privat eller statlig utbildning där specialmotivering inte ges, skall utbildningsanordnaren [...] anmäla eleven till den kommun där eleven är bosatt för överföring till specialundervisning. Den kommun som beslutar om överföringen skall samtidigt anvisa eleven en ny skola eller någon annan plats där undervisningen ges i form av specialundervisning. Om behovet av specialundervisning bortfaller senare, skall eleven överföras tillbaka till den allmänna undervisningen.”

Av den finländska skollagstiftningens historia framgår att elever som behöver specialundervisning med tiden gradvis har integrerats i de vanliga skolorna. Fram till 1960-talet styrdes elever som behöver specialundervisning till specialskolor och hjälpskolor eller så kunde de ansöka om fullständig befrielse från läroplikten. Skyldigheten att ordna mer omfattande specialundervisning har kommit så småningom och gällde till en början endast större kommuner. Även uppfattningen om specialundervisning har förändrats under tidens gång. År 2011 övergick man till det nuvarande så kallade trestegsstödet, som omfattar allmänt, intensifierat och särskilt stöd. I det särskilda stödet ingår rätten att få specialundervisning, som ges av en speciallärare. Bestämmelser om undervisningspersonalens behörighet utfärdas genom förordning (986/1998).

Även om den gällande lagstiftningen inte förpliktar icke-kommunala utbildningsanordnare att ge särskilt stöd enligt 17 § i lagen om grundläggande utbildning, har det dock i någon form ordnats i vissa icke-kommunala skolor genom avtal mellan kommunen och utbildningsanordnaren. En del av de så kallade avtalsskolorna kompletterar det nätverk av närskolor som kommunerna upprätthåller. Kommunerna har kunnat betala tilläggsersättning för ordnande av särskilt stöd. Kommunerna har dock inte lagstadgad skyldighet att ingå avtal, vilket innebär att det kan finnas stora skillnader mellan innehållen i lokala avtal.

I den gällande lagen om grundläggande utbildning finns bestämmelser om ordnande av specialundervisning som ingår i särskilt stöd. Biträdande justitieombudsmannen har meddelat ett avgörande om tolkningen av bestämmelserna (EOAK/3927/2021, på finska). Enligt avgörandet har en elev oberoende av var undervisningen ordnas eller av undervisningsgrupp rätt att i de läroämnena som eleven har konstaterats ha behov av specialundervisning få sådan specialundervisning enligt lagen om grundläggande utbildning som ingår i särskilt stöd. Specialundervisning som ingår i särskilt stöd ges av en speciallärare som uppfyller de föreskrivna behörighetsvillkoren.

I praktiken tillhandahålls särskilt stöd i icke-kommunala skolor i regel i samband med så kallad annan undervisning, det vill säga tillhandahållandet grundar sig på kompanjonundervisning, differentiering och individuellt stöd i grupper för allmän undervisning. För närvarande finns i icke-kommunala utbildningsanordnares undervisning sådan specialundervisning på heltid i smågrupp som ingår i särskilt stöd nästan inte alls tillgänglig trots att tillhandahållande av särskilt stöd ingår i avtalen med kommunerna. På grund av olika skyldigheter att ordna stöd är eleverna för närvarande i själva verket sinsemellan i olika ställning när de får undervisning som ordnas av en kommunal eller en icke-kommunal anordnare. Om en elev behöver specialundervisning på heltid i en specialklass, ansöks för eleven om en smågruppsplats i en kommunal utbildningsanordnares skola. Det förekommer också att kommunerna bidrar med resurser för och kompetens i stöd i de icke-kommunala skolorna, men kommunerna har inte skyldighet att göra det.

Med förlängd läroplikt avses enligt läropliktslagen (1214/2020) en situation där läroplikten börjar ett år tidigare än vad som anges i 2 § 2 mom. i den lagen, om barnet på grund av funktionsnedsättning eller sjukdom uppenbart inte på nio år kan nå de mål som ställts för den grundläggande utbildningen i lagen om grundläggande utbildning. I regeringens proposition till

Riksdagen med förslag till lagstiftning om utbildning (86/1997 rd) fastställs det att gravt handikappade barn omfattas av förlängd läroplikt. Även en svår sjukdom kan vara orsak till förlängd läroplikt. Eftersom denna elevgrupp kräver undervisningspersonal med särskild kompetens samt mer resurser, ordnar endast få icke-kommunala utbildningsanordnare undervisning inom ramen för förlängd läroplikt.

Sjukhusundervisning

I 4 a § i lagen om grundläggande utbildning finns det bestämmelser om undervisning för elever intagna för specialiserad vård. Undervisningen har som mål att upprätthålla lärandet och skolgången och att genom en allomfattande rehabilitering stödja målen för den vård som eleven får. Undervisning av en elev som får specialiserad sjukvård ordnas i första hand i elevens skola. Den kommun där sjukhuset finns är dock skyldig att för elever som är patienter på sjukhuset ordna undervisning i den omfattning detta är möjligt med hänsyn till patientens hälsa samt för andra läropliktiga elever i specialiserad sjukvård i den omfattning detta är motiverat med beaktande av elevens hälsa, pedagogiska specialbehov och terapeutiska och rehabiliterande åtgärder inom den specialiserade sjukvården, om det inte trots stödåtgärder enligt denna eller någon annan lag är till elevens fördel att undervisningen ordnas på något annat sätt. Kompetensen inom sjukhusundervisning har sålunda koncentrerats till endast vissa kommuner.

Enligt 38 § 5 mom. i lagen om statsandel för kommunal basservice är andra utbildningsanordnare än kommuner skyldiga att ersätta hemkommunen för de kostnader som en elev som deltar i sjukhusundervisning föranlett. Skyldigheten sträcker sig dock endast till det belopp av hemkommunsersättning som andra utbildningsanordnare får.

Världsåskådningar och pedagogiska principer samt avgiftsfri undervisning

Enligt 6 § 3 mom. i lagen om grundläggande utbildning får ett barn inte utan sin vårdnadshavares samtycke hänvisas till undervisning där det med stöd av 31 § 3 mom. i den lagen tas ut avgifter av eleverna eller till undervisning där det enligt kommunens eget beslut eller tillståndet att ordna utbildning iakttas en särskild metod som baserar sig på en viss världsåskådning eller pedagogisk princip. Sålunda har elevens kommun skyldighet att ordna förskoleundervisning och grundläggande utbildning som lämpar sig för alla elever.

Enligt 31 § i lagen om grundläggande utbildning är undervisningen samt läroböcker och andra läromedel, arbetsredskap och arbetsmaterial som behövs vid undervisningen avgiftsfria för eleverna. I undervisning som ordnas utomlands och i undervisning som ordnas av privata sammanslutningar eller stiftelser på basis av en särskild utbildningsuppgift som vederbörande ministerium givit och som sker på något annat undervisningsspråk än vad som nämns i 10 § 1 mom. i den lagen kan oberoende av 10 § 1 och 2 mom. i den lagen skäliga avgifter tas ut av eleverna. Bestämmelser om avgifter finns i undervisningsministeriets förordning 1323/2001. En kommun kan överhuvudtaget inte ta ut motsvarande avgifter.

Elevantagning

Enligt 4 § i lagen om grundläggande utbildning är kommunen skyldig att för i 26 § 1 mom. i den lagen avsedda barn i läropliktsåldern som bor på kommunens område ordna grundläggande utbildning samt förskoleundervisning året innan läroplikten uppkommer. Sålunda är kommunen skyldig att ordna undervisning utan kvantitativa begränsningar och även till exempel för asylsökande. Det talas om så kallat helhetsansvar. Icke-kommunala utbildningsanordnares skolplatser begränsas av elevantalen enligt tillstånden att ordna utbildning.

Enligt 6 § i lagen om grundläggande utbildning ska läropliktiga av kommunen anvisas en närskola eller en annan lämplig plats vid vilken utbildningen sker på elevens eget språk, om kommunen är skyldig att ordna undervisning på nämnda språk (*primär skolplats*). Barnet har rätt att gå i skola vid den primära skolplatsen. I enlighet med 28 § i lagen om grundläggande utbildning kan eleven också ansöka om inträde till en annan skola (*sekundär skolplats*). En del av de icke-kommunala anordnarna av grundläggande utbildning kompletterar det skolnätverk som upprätthålls av kommunerna och fungerar som så kallade avtalsskolor. Andra får sina elever genom antagning.

Vid elevantagningen ska enhetliga antagningsgrunder tillämpas på sökandena. Om undervisningen följer en läroplan med tonvikten lagd på ett eller flera läroämnen, kan vid elevantagningen dock också ordnas ett prov för att pröva elevernas anlag för ovan avsedda undervisning. Information om urvalskriterierna och inträdesprovet ska ges på förhand. En del av både kommunala och icke-kommunala utbildningsanordnare använder så kallade lämplighetsprov vid elevantagningen, vilket kan leda till att elever gallras ut. Kommunerna ska dock garantera undervisning för alla elever som bor inom deras område.

I 32 § 3 mom. i lagen om grundläggande utbildning föreskrivs att om en elev antas till någon annan skola eller plats för undervisningen än en den som avses i 6 § 2 mom. i den lagen, kan såsom villkor för antagningen ställas att vårdnadshavaren svarar för de kostnader som transporten eller ledsagningen medför. Sålunda motsvarar ställningen för en annan kommun och ställningen för en privat utbildningsanordnare varandra i fråga om skolresor.

Undervisningsspråk

Enligt 10 § i lagen om grundläggande utbildning är skolans undervisningsspråk och det språk som används i undervisning som ordnas på annan plats än i skolan antingen finska eller svenska. Undervisningsspråket kan också vara samiska, rommani eller teckenspråk. Dessutom kan en del av undervisningen meddelas på något annat språk än elevens egna ovan nämnda språk, om detta inte äventyrar elevens möjligheter att följa undervisningen. Elever som bor på samernas hembygdsområde och behärskar samiska ska huvudsakligen undervisas på samiska. Hörselskadade ska vid behov också få undervisning på teckenspråk. Icke-kommunala utbildningsanordnare ordnar undervisning bara på de språk som nämns i tillståndet att ordna utbildning.

Skyldighet att vidta förberedelser

Enligt 12 § i beredskapslagen (1552/2011) ska statsrådet, statliga förvaltningsmyndigheter, statens självständiga offentligrättsliga inrättningar, övriga statsmyndigheter och statliga affärsverk samt välfärdsområdena och välfärdssammanslutningarna, kommunerna, samkommunerna och kommunernas övriga sammanslutningar genom beredskapsplaner och förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden samt genom andra åtgärder säkerställa att deras uppgifter kan skötas så väl som möjligt också under undantagsförhållanden. Alla icke-kommunala utbildningsanordnare har inte med stöd av beredskapslagen motsvarande skyldighet att vidta förberedelser som kommunerna.

Dryftande av skillnader

I det ovan beskrivna bör det beaktas att kommunens nämnda skyldigheter som sådana uttryckligen gäller den kommun som bestäms på grundval av elevens boende och som med stöd av 4 § i lagen om grundläggande utbildning är skyldig att ordna förskoleundervisning och grundläggande utbildning. Till exempel bestämmelserna om skolplats, elevantagning och

undervisningsspråk är antagligen inte så ovillkorliga gentemot så kallade sekundära kommunala anordnare.

När man skapar sig en bild av skillnaderna mellan uppgifterna finns det skäl att också beakta att de icke-kommunala utbildningsanordnarna till skillnad från kommunerna även är skyldiga att betala fastighetsskatt och mervärdesskatt. Mervärdesskatten beaktas i de hemkommunsersättningar som betalas till privata utbildningsanordnare och universitet i enlighet med 39 § i lagen om statsandel för basservice.

Skyldigheten att ordna särskilt stöd anses vara den mest betydande skillnaden med tanke på den praktiska undervisningsverksamheten och eleverna, och den anses vara något som med beaktande av systemets systematik relativt lätt kan förenhetligas. Däremot är till exempel bestämmelserna om och praxis kring elevantagningen, undervisningsavgifterna och skyldigheten att vidta förberedelser principiellt så olika mellan kommunala och icke-kommunala utbildningsanordnare att det skulle vara mycket svårt att förenhetliga dessa bestämmelser.

2.3 Statistiska uppgifter om icke-kommunala skolor

Största delen av de icke-kommunala anordnarna av grundläggande utbildning i årskurserna 1–9 är privata utbildningsanordnare. Annanstans i Finland än på Åland finns 63 sådana privata utbildningsanordnare. Enligt uppgifter från undervisningsförvaltningens statistiktjänst Vipunen omfattades 2,7 procent av eleverna av privata anordnares undervisning 2022. Antalet elever i årskurserna 1–9 var totalt cirka 14 700 och i förskoleundervisningen cirka 550.

Av de privata utbildningsanordnarna är 31, det vill säga ungefär hälften, verksamma i Nyland. I Norra Österbotten finns fem privata utbildningsanordnare, i Satakunta, Birkaland och Päijänne-Tavastland fyra, i Egentliga Finland, Södra Karelen, Norra Savolax, Norra Karelen och Södra Österbotten tre i var, i Kymmenedalen, Mellersta Finland, Österbotten och Lappland två och i Södra Savolax och Mellersta Österbotten en i var. Fyra utbildningsanordnare är verksamma i fler än ett landskap.

Annanstans i Finland än på Åland är dessutom fem statliga skolor samt åtta universitet som upprätthåller övningsskolor verksamma som icke-kommunala utbildningsanordnare och deras undervisning omfattar totalt cirka 8 200 elever inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen, det vill säga cirka 1,5 procent av alla elever. Av dessa är cirka 1 800 elever i statliga skolor och cirka 6 400 elever i universitetens övningsskolor.

Fyra privata utbildningsanordnare som fått tillstånd att ordna utbildning har för närvarande i tillståndet en undervisningsuppgift, som fattats genom ett separat beslut, att ordna stöd enligt lagen om grundläggande utbildning till exempel för elever med förlängd läroplikt. Enligt rapporter från Vipunen har dock 41 privata utbildningsanordnare haft elever inom särskilt stöd och 36 privata utbildningsanordnare elever inom intensifierat stöd år 2022.

Av kommunala anordnares elever omfattas cirka 10 procent av de kommunala anordnarnas alla elever av särskilt stöd. Motsvarande andel av privata anordnares elever är 4,2 procent och av statliga läroanstalters elever 6,5 procent (i statistiken från Vipunen räknas universitetens övningsskolor som statliga läroanstalter).

2.4 Finansiering av förskoleundervisning och grundläggande utbildning

Statsandel för basservice samt hemkommunsersättning

Staten deltar i finansieringen av kommunal service genom statsandelssystemet. Kommunernas statsandelssystem består av statsandelen för basservice, som administreras av finansministeriet, och statsandelen för undervisnings- och kulturverksamhet, som administreras av undervisnings- och kulturministeriet. Finansieringssystemet för undervisnings- och kulturverksamhet fungerar som en del av kommunernas statsandelssystem, men det omfattar också privata utbildningsanordnare och samkommuner.

En central princip i statsandelssystemet är att framhäva att kommunerna och sådana andra sammanslutningar som tillhandahåller tjänster inom undervisnings- och kulturverksamhet har självständigt beslutsfattande. Finansieringen utgörs av allmänna budgetmedel, det vill säga den är inte ”öronmärkt”, utan mottagaren av en statsandel fattar beslut om hur finansieringen används.

För varje barn som är bosatt i kommunen får kommunen *en statsandel för basservice* oberoende av var barnet går i skola. Den statsandel som betalas för barnet bildas i huvudsak enligt det åldersgruppvisa grundpriset. *Systemet för hemkommunsersättning* är ett system som kompletterar statsandelen för basservice och som aktiveras i de fall där barnet går i skola någon annanstans och inte deltar i den undervisning som ordnas av barnets hemkommun. På både statsandelen för basservice och systemet för hemkommunsersättning tillämpas lagen om statsandel för kommunal basservice.

Om en elev deltar i undervisning som ordnas av elevens hemkommun, får kommunen en statsandel för basservice för barnet och hemkommunsersättningar betalas inte i någon riktning. Om eleven deltar i någon annan undervisning än den som ordnas av elevens hemkommun, aktiveras systemet för hemkommunsersättning. Elevens hemkommun får fortfarande en statsandel för basservice, men kommunen betalar hemkommunsersättningens grunddel till en annan utbildningsanordnare. I praktiken sköter finansministeriet utbetalningen för hemkommunens räkning. Så kallade sekundära kommuner, samkommuner samt andra icke-kommunala utbildningsanordnare, utom anordnare av grundläggande utbildning för vuxna och utlandsskolor, kan alltså få hemkommunsersättning.

I enlighet med 35 § 5 mom. i lagen om statsandel för basservice har hemkommunsersättningen till privata utbildningsanordnare, statliga skolor, universitets övningsskolor samt samkommuner graderats så att till andra utbildningsanordnare än kommuner betalas i hemkommunsersättning 94 procent av den ersättning som bestäms enligt nämnda koefficienter. Procenttalet har varit i kraft sedan 2015 års reform. Den tidigare finansieringsnivå som tillämpades åren 2010–2014 var 90 procent för de privata utbildningsanordnare som efter den 31 juli 1998 har fått tillstånd att ordna utbildning. Parallellt med höjningen av procentandelen ändrades beräkningsgrunden för hemkommunsersättningen, eftersom finansministeriets statsandelssystem inte längre innehåller uppgiftsbaserade statsandelsgrunder. I stället för att utgå från hemkommunens kalkylerade kostnader ändrades kostnadsgrunden för hemkommunsersättningen så att den utifrån åldersgruppvis viktning grundar sig på alla kommuners och andra utbildningsanordnares faktiska kostnader för förskoleundervisning och grundläggande utbildning. Bestämmelsen om graderad hemkommunsersättning har grundat sig på att kommunerna enligt lagstiftningen har en mer omfattande skyldighet att ordna undervisning och därtill hörande uppgifter än privata utbildningsanordnare. (RP 38/2014 rd)

7–12-årig elev	Kalkylerad statsandel som hemkommunen får (finansiering från staten till kommunen) ¹	Hemkommunsersättning som hemkommunen betalar till kommunala anordnare ²	Hemkommunsersättning som hemkommunen betalar till privata anordnare ²
Elev i hemkommunens skola	i snitt 1 585 €		
Elev i en annan kommuns skola	i snitt 1 585 €	7 880,65 €	
En privat anordnares elev	i snitt 1 585 €		7 407,81 €

Tabell 1. Exempel på statsandel för basservice samt hemkommunsersättningar.

Utöver olika lagstadgade ansvar har också skillnaden mellan de faktiska kostnaderna per elev mellan privata och kommunala utbildningsanordnare förespråkats en graderad hemkommunsersättning. Enligt Utbildningsstyrelsens kostnadsuppgifter var de kommunala utbildningsanordnarnas kostnader per elev i 9-årig grundläggande utbildning utan små projekt 10 146 euro år 2022 och de privata utbildningsanordnarnas 9 417 euro år 2022. Således var de privata utbildningsanordnarnas kostnader per elev cirka 93 procent av de kommunala utbildningsanordnarnas kostnader år 2022.

Gradering av hemkommunsersättningen till icke-kommunala utbildningsanordnare har ifrågasatts i flera olika skriftliga frågor, till exempel 249/2010 rd, 666/2012 rd, 18/2019 rd och 92/2024 rd. Även riksdagens kulturutskott har åtminstone i sina utlåtanden 8/2005 rd, 5/2018 rd och 10/2018 rd fäst uppmärksamhet vid saken.

Enligt 21 § 2 mom. i lagen om statsandel för kommunal basservice är den statsandel som kommunen får för nya och mer omfattande statsandelsåligganden 100 procent av de kalkylerade kostnaderna för nya och mer omfattande åligganden, om inte åliggandena minskas i motsvarande utsträckning. I fråga om icke-kommunala anordnare av grundläggande utbildning finns det ingen motsvarande ersättningsbestämmelse, utan de får kompensation för nya lagstadgade uppgifter genom hemkommunsersättning. Eftersom hemkommunsersättningen på det sätt som beskrivs ovan grundar sig på kostnader, kommer kompensationerna i praktiken att betalas ut till de icke-kommunala anordnarna med två års fördröjning.

¹ En på åldersklass baserad kalkylerad statsandel där andra beräkningskriterier, tilläggsdelar, skatteinkomstbaserad utjämning av statsandelen eller tillägg till och avdrag från statsandelen inte har beaktats.

² Hemkommunsersättningens grunddel, för 7–12-åringar är koefficienten för hemkommunsersättningen 1.

Finansiering enligt lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

Kalkylerad statsandelsfinansiering för förskoleundervisning och grundläggande utbildning i enlighet med lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009, nedan *finansieringslagen*) kan utöver till kommuner beviljas till privata utbildningsanordnare som har av undervisnings- och kulturministeriet beviljat tillstånd att ordna sådan förskoleundervisning och grundläggande utbildning som avses i 7 § i lagen om grundläggande utbildning. Om det högsta antalet elever har fastställts i tillståndet för en privat anordnare av grundläggande utbildning, kan som grund för finansieringen för finansåret godkännas högst det högsta antal elever som anges i tillståndet. Även privata anordnare av grundläggande utbildning som är verksamma utomlands får tilläggsfinansiering enligt finansieringslagen för sin verksamhet.

Statliga skolor och övningsskolor kan inte få finansiering enligt finansieringslagen. Statliga skolor och universitetens övningsskolor finansieras med egen statlig finansiering från statsbudgeten, statens skolor med anslag under moment 29.10.01 i statsbudgeten och övningsskolor med universitetsfinansiering enligt universitetslagen (558/2009).

För tillhandahållande av stöd enligt lagen om grundläggande utbildning har det inte föreskrivits någon annan tilläggsfinansiering än separat tilläggsfinansiering för förlängd läroplikt för eleverna med de gravaste intellektuella funktionsnedsättningarna och för andra elever inom förlängd läroplikt än de med de gravaste intellektuella funktionsnedsättningarna. För beviljande av tilläggsfinansiering för förlängd läroplikt ska tillståndet för att ordna utbildning ha beviljats för undervisning som ges i form av specialundervisning.

Enligt det nuvarande systemet får privata anordnare av grundläggande utbildning alltså en graderad hemkommunsersättning bland annat på grundval av att de inte är skyldiga att ordna särskilt stöd, men å andra sidan kan de få tilläggsfinansiering enligt finansieringslagen för sådan undervisning inom förlängd läroplikt som det fattas beslut om med stöd av beslut om särskilt stöd. Sålunda är det motiverat att nivån på hemkommunsersättningen förenhetligas bland de utbildningsanordnare som omfattas av finansieringslagen.

Understöd efter prövning till privata anordnare av grundläggande utbildning

I 44 § 2 mom. föreskrivs att utöver vad som bestäms om hemkommunsersättning i lagen om allmän statsandel för kommunal basservice, kan en privat anordnare av grundläggande utbildning beviljas extra understöd för utjämning av de verkningar som ändringarna av statsandelssystemet medför. Det är fråga om understöd efter prövning, som utbildningsanordnaren inte har subjektiv rätt till.

3 Målsättning

Syftet med denna proposition är att förenhetliga nivån på hemkommunsersättning bland kommunala och privata utbildningsanordnare och att nivån ska motsvara deras skyldigheter. Syftet med propositionen är också att förbättra tillgången till undervisning som ges av speciallärare och specialklasslärare i privata skolor.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Det föreslås att den bestämmelse i 35 § 5 mom. i lagen om statsandel för kommunal basservice som föreskriver att andra utbildningsanordnare än kommuner får 94 procent av de

hemkommunsersättningar som anges i 35 § 1–4 mom. i den lagen ändras så att procentandelen höjs till 100 procent för privata utbildningsanordnare.

Det föreslås att 17 § 5 mom. i lagen om grundläggande utbildning ändras på motsvarande sätt så att privata anordnare av grundläggande utbildning har en lagstadgad skyldighet att ordna särskilt stöd enligt lagen om grundläggande utbildning.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

I propositionen höjs hemkommunsersättningens procentandel för privata anordnare av grundläggande utbildning från 94 procent till 100 procent. Hemkommunsersättningen finansieras till största delen mellan kommunerna och utbildningsanordnarna. En höjning av hemkommunsersättningens procentandel för privata utbildningsanordnare ökar sålunda kommunernas utgifter för hemkommunsersättningar.

Staten ersätter utbildningsanordnarna också för hemkommunsersättningen för elever utan hemkommun. Dessutom finansierar staten den mervärdesskatt som ska beaktas i hemkommunsersättningen till privata anordnare av grundläggande utbildning och till universitet.

Den årliga kostnaden för ändringen är uppskattningsvis 10 419 866 euro för kommunerna och 488 763 euro för staten, det vill säga sammanlagt 10 908 629 euro. Ändringen avses träda i kraft den 1 augusti 2025, då kostnaderna för 2025 blir 4 341 611 euro för kommunerna och 203 651 euro för staten, det vill säga sammanlagt 4 545 262 euro. Staten ersätter kommunerna de kostnader som ändringen föranleder. Kommunerna får ersättning för utgiftsökningen genom statsandelssystemet för basservice i förhållande till de kalkylerade kostnaderna för 6-åringar, 7–12-åringar och 13–15-åringar. Ett belopp som motsvarar kostnaderna för ändringen överförs från undervisnings- och kulturministeriets moment 29.10.30 till finansministeriets moment 28.90.30.

4.2.2 Konsekvenser för barn

Propositionen bedöms få positiva konsekvenser för eleverna i privata skolor, eftersom de i fortsättningen ska garanteras även särskilt stöd och erhållande av de stödåtgärder som ingår i det, inklusive undervisning som ges av speciallärare och specialklasslärare. Även beloppet av de skolavgifter som eventuellt tas ut av familjer kan minska i och med att den statliga finansieringen ökar.

I och med de ändringar som föreslås i propositionen övergår alla elever som deltar i privata utbildningsanordnares undervisning till att omfattas av hemkommunsersättningen på 100 procent. Enligt uppgifter från Vipunen fick 2,7 procent av alla elever undervisning av privata anordnare 2022. Antalet elever i årskurserna 1–9 var totalt cirka 14 700 och i förskoleundervisningen cirka 550.

Propositionen ändrar inte nuläget till den del att statliga skolor och universitetens övningsskolor inte heller i fortsättningen har någon lagstadgad skyldighet att ordna särskilt stöd. Sålunda är elever som deltar i olika utbildningsanordnares undervisning fortfarande i delvis ojämlig ställning sinsemellan med tanke på de skyldigheter som lagstiftningen ålägger. I själva verket ordnas särskilt stöd också i vissa statliga skolor och övningsskolor beroende på till exempel avtalet mellan kommunen och anordnaren av icke-kommunal grundläggande utbildning.

Om eleven är i en skola som inte ordnar eller är skyldig att ordna särskilt stöd eller specialundervisning som ingår i det, är det möjligt att eleven när stödformen ändras blir tvungen att byta till en sådan kommunal skola där det finns en lagstadgad skyldighet att ordna särskilt stöd. Som ett alternativ till att en elev byter skola och för att öka elevernas jämlikhet kan kommunerna om de så önskar förbinda sig att stödja ordnande av särskilt stöd i synnerhet i de avtalsskolor som är närskola för eleven, vilket redan för närvarande är möjligt. I lösningarna ska barnets bästa beaktas i enlighet med 3 a § i lagen om grundläggande utbildning.

Enligt Vipunen fanns det 2022 sammanlagt i universitetens övningsskolor och i statliga skolor cirka 8 200 elever i förskoleundervisning och grundläggande utbildning, det vill säga cirka 1,5 procent av alla elever.

4.2.3 Konsekvenser för icke-kommunala anordnare av grundläggande utbildning

Enligt propositionen förenhetligas utbildningsanordnarnas skyldigheter så att privata anordnare av grundläggande utbildning enligt 7 § i lagen om grundläggande utbildning ska ordna särskilt stöd enligt lagen om grundläggande utbildning. Enligt 17 § i den gällande lagen om grundläggande utbildning omfattar särskilt stöd specialundervisning som ordnas oberoende av undervisningsgrupp eller av var undervisningen ordnas och som eleven har rätt att få i de läroämnena där eleven har konstaterats ha behov av specialundervisning. Specialundervisning som ingår i särskilt stöd ges av en speciallärare som uppfyller föreskrivna behörighetsvillkor.

I propositionen har det konstaterats att alla olika skyldigheter som gäller kommunala och icke-kommunala utbildningsanordnare inte förenhetligas i förslaget.

Den utvidgade skyldigheten att ge särskilt stöd kan leda till att de lokala läroplanerna preciseras våren 2025 när det gäller de utbildningsanordnare som hittills inte har tillhandahållit särskilt stöd. I ordnandet av stöd för lärande och skolgång och i det läroplansarbete som anknyter till det ska den reform av stödet för lärande inom den grundläggande utbildningen som avses träda i kraft samtidigt beaktas. I enlighet med målen för reformen ändras stödsystemet så att det inte längre grundar sig på stödnivåerna, utan på elevernas faktiska stödbehov och de stödåtgärder som tillhandahålls eleverna på basis av dem.

Propositionen bedöms med tiden måttligt öka antalet elever som får särskilt stöd och som går i privata skolor. De privata skolorna kan också bli tvungna att granska behovet av att anställa speciallärare och specialklasslärare. Anställandet underlättas av att som en del av den ovannämnda stödreformen också föreslås att utbildningsplatserna för speciallärare och specialklasslärare ska ökas.

Enligt 7 § i förordningen om avgifter som tas ut av elever får den avgift som tas ut av elever inte överskrida det belopp som fås när de genomsnittliga kostnader som utbildningsanordnaren har haft per elev för ordnandet av utbildningen minskas med den statsfinansiering som beviljats utbildningsanordnaren för varje elev. På grund av bestämmelsen ska de privata skolor som tar ut avgifter kontrollera att avgifterna inte överskrider när statsandelsfinansieringen ökar.

Reformen av hemkommunsersättningen gäller inte statliga skolor enligt 8 § i lagen om grundläggande utbildning eller universitetens övningsskolor. Sålunda har de inte heller i fortsättningen någon lagstadgad skyldighet att ordna särskilt stöd. Däremot kommer skyldigheten att ordna särskilt stöd också att gälla skolor som ordnar grundläggande utbildning utomlands.

Eftersom anordnare av grundläggande utbildning för vuxna och utlandsskolor inte får hemkommunsersättning, gäller höjningen inte heller dessa anordnare av grundläggande utbildning. På grund av begränsningen av tillämpningsområdet enligt 46 § i lagen om grundläggande utbildning är anordnare av grundläggande utbildning för vuxna fortsättningsvis inte skyldiga att ordna särskilt stöd.

När hemkommunsersättningen höjs ska sättet att beräkna understöd efter prövning enligt finansieringslagen i fortsättningen ses över. En del privata utbildningsanordnare har vant sig vid att årligen få understöd på nuvarande sätt. Statliga skolor och övningsskolor omfattas inte av basservicen.

4.2.4 Konsekvenser för myndigheterna

Propositionen bedöms med tiden måttligt öka antalet elever som får särskilt stöd och som studerar i privata skolor. Då minskar med tiden antalet elever som får särskilt stöd hos de kommunala utbildningsanordnarna. De privata skolorna finns dock inte jämnt fördelade i alla kommuner. Utvidgningen av skyldigheten att ge särskilt stöd kan också påverka behovet av att uppdatera avtalen mellan kommunerna och de privata skolorna. Kommunerna kan få små besparingar när nivån på hemkommunsersättningen för privata anordnare av grundläggande utbildning höjs, eftersom de tilläggsersättningar som betalats till privata anordnare för särskilt stöd kan minskas eller slopas.

Samkommunerna har enligt nuvarande praxis fått en graderad hemkommunsersättning. I fortsättningen ska samkommunerna i egenskap av sekundära utbildningsanordnare få samma hemkommunsersättning som de kommuner som ordnar sekundär undervisning, vilket förbättrar nivån på den ersättning som samkommunerna får. I egenskap av sekundära utbildningsanordnare har samkommunerna i själva verket samma skyldigheter att ordna grundläggande utbildning som kommunerna.

Finansministeriet administrerar beräkningen och utbetalningen av hemkommunsersättningen. Genomförandet av ändringen i beräkningssystemet medför smärre ändringar vid ministeriet. När reformen träder i kraft mitt under 2025 ökar den administrativa bördan i samband med utbetalningen av hemkommunsersättningen som en engångsföreteelse för året i fråga.

Utbildningsstyrelsen tillhandahåller det riksomfattande stödet för genomförandet i det lokala läroplansarbetet samt i förvaltnings- och beslutsförfarandet. De privata utbildningsanordnarna är en del av mottagarna av denna informationsstyrning.

Särskilt stöd som ordnas av privata anordnare av grundläggande utbildning kan också i fortsättningen bedömas av regionförvaltningsverken genom begäranden om omprövning samt klagomål. Likaså kommer undervisnings- och kulturministeriet i samband med ändringar och beviljande av tillstånd att ordna grundläggande utbildning i fortsättningen att bedöma om sökanden har yrkesmässiga och ekonomiska förutsättningar att ge specialundervisning till exempel med hänsyn till undervisningspersonalens antal och behörighet.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Propositionen skulle också ha kunnat utformats på så sätt att hemkommunsersättningen för alla icke-kommunala anordnare hade höjts till 100 procent och skyldigheten att ordna särskilt stöd hade förenhetligats. Föresatsen i regeringsprogrammet har dock till sin ordalydelse begränsats

till endast privata anordnare av grundläggande utbildning. En mer omfattande reform än den valda modellen skulle också ha fått större ekonomiska konsekvenser än den finansiering som reserverats för propositionen.

Propositionen kunde också ha strukturerats så att förhöjd hemkommunsersättning skulle ha riktats till exempel endast till de utbildningsanordnare som har ingått ett avtal med en kommun om att skolan hör till kommunens nätverk av närskolor. Dessa utbildningsanordnares uppgifter skulle sålunda ha varit närmast de kommunala utbildningsanordnarnas uppgifter. Propositionen skulle dock ha varit lagstiftningstekniskt svår och den skulle inte ha kunnat beredas inom den tidsplan som propositionen kräver. Propositionen skulle inte heller ha motsvarat föresatsen i regeringsprogrammet.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

I Sverige finns 291 kommunala anordnare av grundläggande utbildning och 545 privata anordnare av grundläggande utbildning. Läsåret 2023–2024 var cirka 17 procent av Sveriges elever i årskurserna 1–9 elever i skolor som privata anordnare av grundläggande utbildning har.

I Sverige finns det inte något motsvarande förfarande för hemkommunsersättning som i Finland. Enligt Sveriges skollag (2 kap. 8 b §) ansvarar kommunerna för fördelningen av anslag till undervisningen vid kommunens egna skolor och hos de privata utbildningsanordnarna. Elevers hemkommun betalar ersättning direkt till den privata utbildningsanordnaren hos vilken eleven går i skola. Kommunerna ska till privata utbildningsanordnare betala i ersättning ett belopp per elev enligt samma grunder som kommunerna tillämpar när de fördelar anslag till sina egna skolor. Ersättningen täcker undervisning, läromedel, elevhälsa, måltider, förvaltning, mervärdesskatt samt lokalkostnader. I ersättningen ingår också särskilt stöd som tillhandahålls eleven.

Den 2 november 2023 påbörjade Sveriges regering en utredning för utveckling av ett nytt finansieringssystem för skolor (Dir. 2023:153). I utredningen läggs det fram ett förslag till en nationell beräkningsmodell med hjälp av vilken man kan beräkna hur stora anslag varje kommun minst ska anvisa sin egen skolverksamhet och vilken ersättning som minst ska betalas till en privat utbildningsanordnare. I beräkningsmodellen ska utbildningsanordnarnas olika förutsättningar, behov och ansvar beaktas. Modellen innebär också att finansieringen för privata utbildningsanordnare separeras från den finansiering som kommunerna anvisar sina egna skolor.

I modellen ska bland annat kommunernas och de privata utbildningsanordnarnas olika ansvar beaktas. Till skillnad från de privata skolorna är de kommunala skolorna till exempel skyldiga att erbjuda kommunens alla elever en plats i närskolan. I beräkningsmodellen ska man också beakta bland annat elevunderlaget, skolans läge och om det i skolan finns elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Utredningen ska i fråga om den grundläggande utbildningen vara klar senast den 1 april 2025.

6 Remissvar

Sammanlagt 21 utlåtanden lämnades om propositionen. Utlåtanden lämnades av riksdagens justitieombudsmans kansli, Harjoittelukoulujen rehtorit ry, Helsingfors stad, Helsingin ranskalais-suomalainen koulu tillsammans med Suomalais-venäläinen koulu, Helsingfors universitet, Östra Finlands universitet, Jyväskylän universitet, Lapplands universitet, Undervisningssektorns Fackorganisation rf, Uleåborgs stad, Rovaniemi stad, Bildningsbranchen rf, Skolgarantiföreningen r.f., Förbundet för steinerpedagogik rf, Finlands

Kommunförbund rf, Tammerfors universitet, Vasa stad, finansministeriet, diskrimineringsombudsmannens byrå, Privatskolornas Förbund rf och Åbo Akademi.

Flera av remissinstanserna ansåg att propositionen är bra och värd att understöda i synnerhet med tanke på utjämning av finansieringen samt jämlikhet. Remissinstanserna upplevde att propositionen förbättrar tillgodoseendet av barnens jämlikhet och att den förenhetligar skyldigheterna i anslutning till tillhandahållandet av särskilt stöd. Propositionen upplevdes också stärka upprätthållarneutraliteten mellan privata anordnare av grundläggande utbildning. Den föreslagna begränsningen när det gäller förenhetligandet av skyldigheter uttryckligen i fråga om ordnandet av särskilt stöd ansågs ändamålsenlig.

Flera remissinstanser fäste dock uppmärksamhet vid att begränsningarna i propositionen när det gäller anordnare av särskilt stöd försätter de barn som går i statliga skolor och universitetens övningsskolor i en ojämlik ställning. I synnerhet i fråga om övningsskolor ansågs det att undervisningspraktik inom lärarutbildningen bör kunna utföras under förhållanden som motsvarar det verkliga utbildningsfältet också i fråga om stödet för lärande, särskilt nu när utbildningsansvaret inom specialundervisningen har utvidgats till att gälla alla universitet som tillhandahåller lärarutbildning. En del av övningsskolorna var också nöjda över att de inte heller i fortsättningen har någon lagstadgad skyldighet att ge särskilt stöd och som lösning föreslogs att bestämmelser om avtalsskyldighet mellan kommunerna och universiteten utfärdas. Det lyftes också fram behov av handledning och rådgivning i samarbetet mellan kommuner och icke-kommunala anordnare och i förfaranden vid ordnandet av stöd.

En del av remissinstanserna kritiserade att 17 § i lagen om grundläggande utbildning ändras både i propositionen med förslag till reform av stödet för den grundläggande utbildningen och i denna proposition, vilket försvårar bedömningen av de totala konsekvenserna. En sammanfallande tidsplan för förslagen ansågs dock vara bra.

Med stöd av remissvaren preciserades och förtydligades propositionen särskilt när det gäller elevernas jämlikhet och bedömningen av konsekvenserna för barn.

Under remissbehandlingen innehöll propositionen en ändring av det understöd efter provning som föreskrivs i 44 § 2 mom. i finansieringslagen. Revideringen ansågs vara oklar och ströks ur propositionen.

7 Specialmotivering

7.1 Lagen om statsandel för kommunal basservice

35 §. Bestämmande av hemkommunsersättning. Det föreslås att 5 mom. ändras så att privata utbildningsanordnare och samkommuner i fortsättningen får samma hemkommunsersättning som kommunala sekundära utbildningsanordnare. Den separata graderade hemkommunsersättningen på 94 procent kvarstår för statliga skolor och universitetens övningsskolor.

7.2 Lagen om grundläggande utbildning

17 §. Särskilt stöd. Det föreslås att 5 mom. ändras så att om en statlig skola eller ett universitets övningsskola inte ordnar särskilt stöd, beslutar den kommun där eleven är bosatt på framställning av utbildningsanordnaren om särskilt stöd för eleven. Utöver fattandet av beslutet innebär momentet att de nämnda utbildningsanordnarna inte heller har någon lagstadgad skyldighet att ordna särskilt stöd.

8 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2025, det vill säga samtidigt som reformen av stödet för den grundläggande utbildningen.

9 Verkställighet och uppföljning

Den reform av stödet för lärande och skolgång inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen som avses träda i kraft samtidigt ändrar ordnandet och tillhandahållandet av stöd på ett betydande sätt när det gäller alla utbildningsanordnare. I anslutning till stödreformen tillhandahåller Utbildningsstyrelsen ett riksomfattande stöd för verkställigheten i det lokala läroplansarbetet. I samband med tillhandahållandet av detta stöd för verkställigheten är det viktigt att beakta att när skyldigheten att ordna stöd utvidgas behöver privata utbildningsanordnare särskilt stöd i sitt läroplansarbete samt i förvaltnings- och beslutsförfarandet.

10 Förhållande till andra propositioner

10.1 Samband med andra propositioner

Även propositionen med förslag till en reform av stödet för den grundläggande utbildningen innehåller förslag till ändring av lagen om grundläggande utbildning. Bland annat föreslås det att 17 § i lagen om grundläggande utbildning ska upphävas. Riksdagen ombes beakta och samordna dessa två propositioner.

10.2 Förhållande till budgetpropositionen

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2025 och avses bli behandlad i samband med den.

11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

11.1 Privata anordnare av grundläggande utbildning

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. För tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna svarar i sista hand staten, som dock genom lag på det sätt som föreskrivs i 121 § i grundlagen kan ge kommunerna uppgifter som gäller dem.

Enligt 123 § i grundlagen utfärdas bestämmelser om grunderna för annan undervisning som staten och kommunerna ordnar samt om rätten att ordna motsvarande undervisning i privata läroanstalter genom lag. Enligt regeringens proposition 1/1998 rd ger bestämmelsen uttryck för den principiella utgångspunkt enligt vilken där avsedd undervisning också kan ordnas i läroinrättningar som har en privat huvudman.

Enligt grundlagens 124 § kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast till myndigheter.

En offentlig förvaltningsuppgift i vid betydelse omfattar bland annat sådana uppgifter som påverkar enskilda personers rättigheter, skyldigheter och intressen. Däremot är betydande utövning av offentlig makt ett begrepp som är rätt sparsamt motiverat i grundlagens förarbeten där utövningen anses omfatta på självständig prövning baserad rätt att använda maktmedel eller att på något annat konkret sätt ingripa i en enskilda persons grundläggande fri- och rättigheter. (bland annat RP 1/1998 rd, s. 180)

Givandet av grundläggande utbildning och särskilt stöd kan uppfattas som utövning av offentlig makt, men betydelsen av att ordna särskilt stöd med tanke på myndigheternas uppgifter har veterligen inte bedömts i grundlagsutskottet. Utskottet har tidigare bedömt att ett ärende som gällde disciplin inom utbildning – avstängning av en studerande för viss tid – var sådan utövning av offentlig makt inom yrkesutbildningen som inte kunde anförtros någon annan än en myndighet (GrUU 48/2021 rd). I det aktuella ärendet begränsar beslutsfattandet i samband med särskilt stöd eller tillhandahållandet av det särskilda stödet inte direkt den rätt som tryggas genom 16 § i grundlagen. Och självständig prövning i anslutning till det särskilda stödet ingriper inte på ett betydande sätt, såsom i ett ärende som gäller disciplin, i individens grundläggande fri- och rättigheter och jämföras inte heller med utfärdande av administrativa påföljder. Sålunda anses givande av särskilt stöd i privat anordnad grundläggande utbildning vara förenligt med 124 § i grundlagen. Även inom småbarnspedagogiken ordnar privata serviceproducenter stöd enligt lagen om småbarnspedagogik (540/2018).

11.2 Rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning samt jämlikhet

Enligt 16 § i grundlagen har alla rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Bestämmelser om läroplikten utfärdas genom lag. Genom att också ålägga privata anordnare av grundläggande utbildning skyldighet att ordna särskilt stöd stärks ställningen för de elever som studerar i de skolorna och främjas rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning enligt 16 § i grundlagen.

Enligt grundlagens 6 § är alla lika inför lagen. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Barn ska bemötas som jämlika individer och de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Ett diskrimineringsförbud som motsvarar 6 § i grundlagen ingår i flera internationella människorättskonventioner som är bindande för Finland.

I propositionen har det identifierats att barn har olika ställning i fråga om den lagstadgade skyldigheten att ordna särskilt stöd beroende på vilken utbildningsanordnarens undervisning de deltar i. Enligt förslaget ska statliga skolor och universitetens övningskolor inte heller i fortsättningen ha någon lagstadgad skyldighet att ge särskilt stöd.

Vid en bedömning av till exempel begränsning av tiden för småbarnspedagogik har utskottet konstaterat (GrUU 12/2015 rd) att utifrån 6 § 3 mom. i grundlagen är det av avgörande vikt att barnet under alla omständigheter har rätt till småbarnspedagogik som heldagsvård om det är nödvändigt med tanke på barnets utveckling, behov av stöd eller på grund av familjens omständigheter eller i övrigt är i enlighet med barnets bästa. Utskottet underströk att i enskilda fall måste barnets bästa i sista hand vara avgörande för huruvida det har rätt till småbarnspedagogik som heldagsvård. Begränsningen av tiden för småbarnspedagogik har sedermera upphävts.

Grundlagsutskottets etablerade ståndpunkt är dessutom att den allmänna jämlikhetsprincipen i 6 § 1 mom. i grundlagen inte kan sätta stränga gränser för lagstiftarens prövning när lagstiftningen ska anpassas efter samhällsutvecklingen vid en viss tidpunkt. Det centrala är då

om särbehandlingen kan motiveras på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna och att särbehandlingen inte får vara godtycklig och skillnaderna oskäligen (se till exempel GrUU 11/2012 rd, s. 2).

Om barnet behöver särskilt stöd och undervisas av en sådan utbildningsanordnare som inte ordnar särskilt stöd, har barnet fortfarande rätt till grundläggande utbildning och särskilt stöd som ordnas av boendekommunen. Sålunda anses ställningen för de elever som studerar vid statliga skolor och universitetens skolor inte skilja sig oskäligt mycket från ställningen för andra elever.

11.3 Religions- och samvetsfrihet

Enligt 11 § i grundlagen har var och en religions- och samvetsfrihet. Till religions- och samvetsfriheten hör rätten att bekänna sig till och utöva en religion, rätten att ge uttryck för sin övertygelse och rätten att höra till eller inte höra till ett religiöst samfund. Ingen är skyldig att mot sin övertygelse ta del i religionsutövning.

Religions- och samvetsfriheten tryggas också till exempel av artikel 9 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, artikel 18 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 10 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Genom att förbättra finansieringen för privata anordnare av grundläggande utbildning främjas sålunda också tillgången till olika skolalternativ och familjernas valfrihet, vilket främjar 11 § i grundlagen.

11.4 Den svenskspråkiga befolkningens kulturella och samhälleliga behov

Enligt 17 § i grundlagen ska det allmänna tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder. Bland de privata anordnarna av grundläggande utbildning finns svenskspråkiga skolor som är verksamma i finskspråkiga kommuner. Särskilt dessa privata utbildningsanordnare som ger undervisning på svenska främjar den nämnda grundläggande fri- och rättigheten.

Lagstiftningsordning

Med stöd av vad som anförts ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om ändring av 35 § i lagen om statsandel för kommunal basservice

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om statsandel för kommunal basservice (618/2021) 35 § 5 mom. som följer:

35 §

Bestämmande av hemkommunsersättning

Statliga skolor enligt 8 § i lagen om grundläggande utbildning och övningsskolor enligt 88 § i universitetslagen (558/2009) får 94 procent av de hemkommunsersättningar som anges i 1–4 mom.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av 17 § i lagen om grundläggande utbildning

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) 17 § 5 mom., sådant det lyder i lag 642/2010, som följer:

17 §

Särskilt stöd

Om en statlig skola enligt 8 § i denna lag eller en övningsskola enligt 88 § i universitetslagen (558/2009) inte ordnar stöd enligt 1 mom. i denna paragraf, beslutar den kommun där eleven är bosatt på framställning av utbildningsanordnaren om särskilt stöd för eleven.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 10 oktober 2024

Statsminister

Petteri Orpo

Undervisningsminister Anders Adlercreutz

1.

Lag

om ändring av 35 § i lagen om statsandel för kommunal basservice

I enlighet med riksdagens beslut:

ändras i lagen om statsandel för kommunal basservice (618/2021) 35 § 5 mom. som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

35 §

35 §

Bestämmande av hemkommunsersättning

Bestämmande av hemkommunsersättning

Andra utbildningsanordnare än kommuner
får 94 procent av de
hemkommunsersättningar som anges i 1–4
mom.

*Statliga skolor enligt 8 § i lagen om
grundläggande utbildning och övningsskolor
enligt 88 § i universitetslagen (558/2009) får
94 procent av de hemkommunsersättningar
som anges i 1–4 mom.*

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av 17 § i lagen om grundläggande utbildning

I enlighet med riksdagens beslut:
ändras i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) 17 § 5 mom., sådant det lyder i lag 642/2010, som följer:

Gällande lydelse

17 §

Särskilt stöd

Om någon annan utbildningsanordnare än kommunen inte ordnar stöd enligt 1 mom., beslutar den kommun där eleven är bosatt på framställning av utbildningsanordnaren om särskilt stöd för eleven.

Föreslagen lydelse

17 §

Särskilt stöd

Om en statlig skola enligt 8 § i denna lag eller en övningsskola enligt 88 § i universitetslagen (558/2009) inte ordnar stöd enligt 1 mom. i denna paragraf, beslutar den kommun där eleven är bosatt på framställning av utbildningsanordnaren om särskilt stöd för eleven.

Denna lag träder i kraft den 20 .