

Koulupiirien valtiollinen regulaatio / deregulaatio koulutuksen ohjausmekanismeina

Janne Varjo

Johdanto

Kansallisvaltiot ovat käytännössä jakaneet ainakin jonkin verran valtaa ja vastuuta kunnille, maakunnille tai muille yhteisöille päättää omista asioistaan sekä hoitaa julkisen hallinnon piiriin kuuluvia tehtäviä. Valtiot ovat näin tuottaneet alueelleen itsehallinnollisia yksiköitä. Kunnat ovat keskeisellä sijalla Suomen poliittisessa järjestelmässä: kaksi kolmasosaa julkisesta palvelutuotannosta on kunnallisen itsehallinnon vastuulla. Kunnat tuottavat kuntalaisille laeilla säädettyt peruspalvelut, tärkeimpinä sosiaali- ja terveydenhuolto, opetus- ja sivistystoimi sekä ympäristöön ja tekniseen infrastruktuuriin liittyvät toiminnot. Suomi poikkeaa monista Euroopan valtioista nimenomaan siinä, että kuntien tai niiden yhteenliittymien hoidossa on sen kaltaisia tehtäviä, joista useissa muissa maissa vastaavat laajemmat hallinnolliset yksiköt, esimerkiksi maakunnat. (Ryynänen 2007, 32.)

Kuntien itsehallinnollista oikeutta suojaa Suomen perustuslaki, jonka mukaan valtiolla ei ole oikeuksia puuttua rajoituksetta itsehallinnon omaavien yhteisöjen toimintaan esimerkiksi lainsäädännöllä. Kuitenkin tosiasiallisesti vuoden 1866 kansakouluasetuksesta (A 12/1866) lähtien kansan- ja perusopetuksen järjestämistä koskeviin lakeihin, joilla yhtäältä on houkuteltu kuntia täyttämään erilaisia yhteiskunnallisia tehtäviä tai toisaalta asetettu niille normatiivisia velvollisuuksia, on kirjattu säännöksiä valtion viranomaisten valvonta-oikeuksista.

Vaikka koulutuksen järjestämisen hallinnointi koulupiirien avulla juontaa juurensa jo kirkollisen kansanopetuksen aikakaudelta, on vuonna 1898 annettu kansakoulun piirijakoasetus (A 20/1898) koulupiirien valtiollisen regulaation kehityslinjan merkkipaalu. Asetus artikuloi neljä periaatetta, joiden avulla valtiovalta hallinnoi kuntien toteuttamaa kansakouluverkon rakentamista: 1) Jokaisen kunnan alue on oltava jaettuna koulupiireihin; 2) Koulupiirit eivät saa olla pinta-alaltaan liian laajoja – koulumatkat eivät saa muodostua pääsääntöisesti viittä kilometriä pidemmiksi; 3) Jokaisessa koulupiirissä on oltava koulu – edellyttäen että piirin alueella asuu vaadittava määrä kouluikäisiä lapsia; ja 4) Koulupiirien rajat ovat kiinteitä – kunnan päätös piirijaon muuttamisesta on alistettava valtiovallan hyväksyttäväksi. Piirijaon periaatteet säilyivät kansan- ja perusopetusta ohjaavassa lainsäädännössä aina 1990-luvun alkuun asti.

Osana 1980-luvulla alkanutta yleistä keskushallinnon hajauttamiskehitystä valtiovalta luopui vaiheittain koulupiirien sääntelystä sekä kaikista edellä mainituista piirijakoa ohjanneista periaatteista – päätökset kuntien kouluverkkojen rakenteesta sekä oppilaaksioton kriteereistä siirtyivät kunnallisen itsehallinnon piiriin. Vuoden 1999 alusta voimaantullut perusopetuslaki (L 628/1998) edellyttää kunnan ainoastaan osoittamaan alueellaan asuvalle oppivelvolliselle "lähikoulun tai muun soveltuvan paikan". Valtiovallan deregulaation mahdollistamana kunnat ovat voineet tarkistaa kouluverkkojaan sekä muodostaa toisistaan poikkeavia, esimerkiksi oppilaaksiottoa ja koulujen profiloitumista ohjaavia käytäntöjä.

Jukka Sarjalan (2002, 10) mukaan Suomessa on viime vuosikymmenten koulu-, kunta- ja valtionosuuslainsäädäntöjen muutosten myötä siirrytty erikoiseen tilanteeseen, jossa koulutusjärjestelmässä on tosiasiallisesti kaksi vahvaa toimijaa – valtiovalta ja kunnat. Suomen Kuntaliiton linjauksen mukaisesti kunta ei olekaan enää pelkkä koulutuksen järjestäjä vaan myös koulutuspoliittinen toimija, jonka toiminnassa on kysymys paikallisesta poliittisesta tahdonmuodostuksesta – ei ainoastaan valtiovallan asettamien velvoitteiden täytännönpanosta (Suomen Kuntaliitto 2001).

Tarkastelen katsauksessa lainsäädäntö- ja valtiopäiväasiakirjojen avulla miten kansan- ja perusopetuksen järjestämistä on hallinnoitu rajattujen maantieteellisten kokonaisuuksien (koulupiirien) avulla Suomessa. Koulupiirien valtiollista regulaatiota / deregulaatiota tarkastellaan erityisesti osana muuttuvaa valtio–kunta-suhdetta, joka kiteytyy yhtäältä lainsäätäjän halussa taata tasapuolisesti kaikkien kansalaisten esimerkiksi sivistykselliset oikeudet riippumatta sosioekonomisesta asemasta tai asuinpaikasta sekä toisaalta uskossa paikallisten viranomaisten kykyyn järjestää palvelut omalla alueellaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla. Lopuksi hahmotelen alustavasti viime vuosikymmenten koulupiirien valtiollisen sääntelyn purkamisen kehityslinjan yhteiskuntapoliittista merkitystä paikallisten koulutuspolitiikkojen ja perheiden kouluvalintojen näkökulmista.

Koulupiirijaon valtiollisen sääntelyn muotoutuminen

Kansanopetuksen järjestämisen hallinnointi rajattujen maantieteellisten kokonaisuuksien avulla juontaa juurensa kirkollisen kansanopetuksen aikakaudelta. Piispa Johannes Gezelius vanhempi kehotti jo vuonna 1666 kiertokirjeessään rovasteja hankkimaan jokaiseen seurakuntaan yhden tai useamman henkilön, joka pientä maksua vastaan viipyisi vähän aikaa kussakin kylässä ja opettaisi kansaa lukemaan. (Halila 1949, 21.) 1800-luvun kuluessa seurakuntien kirkkoneuvostojen hallinnoimien kiertokoulujen toiminta alkoi vakiintua. Seurakunnan kiertokoulunopettajat kiersivät kylissä opettamassa, kukin omissa kiertokoulupiirissään asetetun aikataulun mukaisesti.

Kirkon seurakuntahallinnon ero maallisesta kunnallishallinnosta sinetöitiin vuonna 1865 annetulla asetuksella kunnallishallituksesta maalla (A 4/1865). Kunnalliset asetuksen mukaisesti useat kirkon perinteiset tehtävät – muiden muassa kansanopetus ja köyhäinhuolto – siirtyivät kuntien vastuulle. 1800-luvun jälkimmäisellä puoliskolla koulupiirin käsite alkoikin saada uudenlaista merkitystä: valtiovallan koulupiirien avulla hallinnoimaa, paikallisella tasolla tapahtuvaa kansakoulujen perustamista.

Vuoden 1866 kansakouluasetus (A 12/1866) sääti koulutuksen järjestämisvelvollisuuden kaupungeille, kansakoulujen perustaminen maaseudulla jäi vapaaehtoiseksi. Väljästi muotoiltu asetus salli kunnallisten toimijoiden lisäksi myös yksityiset kansakoulun ylläpitäjät: maaseudulla kylät ja jopa yksittäiset tilalliset saattoivat muodostaa omia koulupiirejään sekä saada valtionapua kansakoulun rakentamiseen. Onkin huomattava, että kansakouluasetus ei määritellyt velvoitteita, sen asettama oikeusnormi on kannustava ja mahdollistava:

Jollei kunta yhdisty pitämään yhtä tahi useampata yhteistä ylhäisempää kansakoulua; olkoon yhdellä tahi useammalla kyläkunnalla, sekä yksityisilläkin tilanomistajilla valta ruveta omaksi ja erinäiseksi koulupiiriksi; ja nauttikoön semmoinen koulupiiri, yhtäläisillä ehdoilla, samaa etua kuin 118§:ssä on kunnalle vakuutettu (A12/1866, 119 §).

Vuonna 1898 annettu Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus ylempien kansakoulujen perustamisen edistämisestä Suomen maalaiskunnissa (A 20/1898) velvoitti kunnat jaka-

maan alueensa koulupiireihin ja perustamaan niihin kansakouluja. Piirijakoasetus on tulkittu eräänlaiseksi välivaiheeksi yleisen oppivelvollisuuden toteutumisessa (Esim. Halila 1949; Lindström 2001). Koulurakennusten – kansakoulun infrastruktuurin – piti olla mahdollisimman pitkälle valmiina ennen oppivelvollisuuden kaltaisen, koko väestöä koskevan mittavan velvoitteen asettamista.

Piirijakoasetus oli huomattava etenkin siksi, että se riisti kunnilta rajattoman epäämisoikeuden koulujen perustamiseen nähden. Nyt myöskin ne kunnat, jotka eivät olleet tehneet mitään kansakoulutoimen hyväksi, tulivat pakotetuksi edes jotenkin toimimaan. (Halila 1949, 32.)

Asetuksen mukaan kunnan oli "kansansivistyksen edistämiseksi" jaettava alueensa koulupiireihin ja perustettava tarpeellinen määrä kansakouluja, joissa kunnan kouluikäisille lapsille tuli järjestää opetusta oppilaan äidinkielellä. Piirijakoasetus raamitti piirien perustamista tiukasti: Oppilaan koulumatka ei saanut olla – harvaan asuttuja seutuja lukuun ottamatta – viittä kilometriä pidempi. Mikäli kouluttomassa piirissä ilmoitautui kouluun pantavaksi vähintään 30 oppilasta, kunnan oli viivyttelämättä perustettava koulu piirin alueelle. Mikäli kouluun ilmoitautui vähintään 50 oppilasta, piiri oli jaettava ja perustettava toinen koulu tai palkattava olemassa olevaan kouluun toinen opettaja. Kaksikielisissä kunnissa vähemmistökieliryhmään kuuluvista oppilaista oli muodostettava yksi tai useampi kansakoulupiiri koulumatkan pituutta huomioimatta.

Kuntakokouksen oli asetettava erityinen valiokunta "asianymmärtävistä ja paikkakunnan oloihin perehtyneistä henkilöistä" laatimaan ehdotus koulupiirijaosta (A 20/1898, 2§). Tämän jälkeen kuntakokouksen oli tehtävä kolmen vuoden kuluessa päätös kunnan koulupiirijaosta. Kansakouluntarkastajan antaman lausunnon jälkeen kuntakokouksen päätös oli vielä alistettava kuvernöörin tarkastettavaksi.

Piirijaon laatiminen ei ollut helppo tehtävä. "Erityisesti harvaan asutuissa ja vesistöjen halkomissa kunnissa piirijaon toteuttaminen tuotti vaikeuksia. [– –] etenkin asetuksen sana 'yleensä' [1] pyrittiin monin paikoin tulkitsemaan mielivaltaisen laajasti." (Halila 1949, 32.) Aimo Halilan (1949, 32) arvion mukaan piirijako toteutettiin kuitenkin kokonaisuudessaan tyydyttävästi – kolmen vuoden määräajan päättyessä 82 % Suomen kouluikäisistä lapsista asui alle viiden kilometrin päässä kansakoulusta.

Yleinen oppivelvollisuus astui voimaan Suomessa vuonna 1921. Laki oppivelvollisuudesta (L 101/1921) määritteli kuntien oppivelvollisuuden täytäntöönpanoon liittyvät velvollisuudet koulupiirin avulla. Lähtökohtaisesti jokainen oppivelvollinen lapsi asui jonkin koulupiirin alueella ja oli velvoitettu käymään oman piirinsä koulu.

Jokaisessa kunnassa tulee oppivelvollisuuden täyttämistä varten olla riittävä määrä kansakouluja niin sijoitettuna, ettei lapsilla yleensä ole kodistaan oman piirin kansakouluun enempää matkaa kuin viisi kilometriä. Sen mukaisesti tarkistettakoon kansakoulujen piirijako maalaiskunnissa [– –]. (L 101/1921, 6§.)

Oppivelvollisuuslaki tosin jätti sekä kunnalle että oppilaan huoltajalle väljästi muotoillun mahdollisuuden poiketa tästä yleisperiaatteesta:

Jos huoltaja tahtoo panna lapsen toisen piirin kansakouluun omassa tahi vierassa kunnassa, olkoon siihen oikeutettu asianomaisten kunnallisten viranomaisten suostumuksella. Jos kunta tahtoo siirtää lapsen käymään vieraan kunnan kansakoulua, riippukoon asian järjestäminen asianomaisten keskei-

sestä sopimuksesta. [– –] Vieraassa kunnassa lapselle annetun opetuksen kustantaa se kunta, jossa lapsen huoltaja on asuinpaikkansa perusteella verovelvollinen. (L 101/1921, 10§.)

Oppivelvollisuuden toteutumisen seurauksena kansakoulujen lukumäärä kasvoi voimakkaasti etenkin syrjäseuduilla vuoteen 1929 ja pula-ajan tuloon saakka (Halila 1950, 30). Kaupungit ja kauppalat muodostivat yleensä yhden kansakoulupiirin riippumatta siitä, toimiko piirissä yksi tai useampi koulu, minkä seurauksena samassa piirissä saattoi toimia useampia kouluja. (KM 1966:A12.)

Piirijakoa koskevat säännökset siirtyivät perusteiltaan entisensisältöisinä vuonna 1957 annettuun kansakoululakiin:

Koulutointa varten kunta on jaettava kansakoulupiireihin. Piirijako, jossa määrätään piirien rajat ja kansakoulujen paikat, on laadittava niin, etteivät oppilaiden koulumatkat yleensä ole viittä kilometriä pitempiä. (L 247/1957, 16§.)

On huomattava, että edellä säädetty koski nimenomaan kunnallisia kansakouluja. Yksityinen tai valtion ylläpitämä kansakoulu voitiin sen "omistajan suostuessa" määrätä kunnallisen kansakoulupiirin kouluksi. (L 247/1957, 35§.) Ilman molemminpuolista suostumusta koulu toimi ilman virallisesti määriteltyä piiriä.

Peruskoulujärjestelmän suunnitteluvaiheessa perinteinen näkemys koulupiiristä nimenomaan maalaiskansakoulun piirinä alkoi väistyä. Perustettavat peruskoulujen yläasteet alkoivat saada merkitystä piirinjakoa määrittävinä tekijöinä sekä maaseudulla että kaupungeissa. Koulunuudistustoimikunnan mietinnön mukaan siirtymä yhtenäiskoulujärjestelmään merkitsisi

[– –] koko maan jakamista peruskoulupiireihin siten, että kunkin piirin oppilasmäärä riittää peruskoulun elinkelpoisen yläasteen ylläpitämiseen (KM 1966:A12, 82).

Oman erityiskysymyksensä peruskoulu-uudistuksen toteuttamisvaiheessa vuosina 1972–1977 muodostivat yksityiset oppikoulut, jotka joko siirtyivät haltuunotosopimuksella varoineen ja velkoineen kunnan koululaitokseen kuuluviksi tai vaihtoehtoisesti jatkoivat edelleen yksityisinä oppilaitoksina kunnan peruskoulua korvaavina kouluina. Peruskoulua korvaavalle koululle oli määrättävä piiri kunnan koulutoimen johtosäännössä; lähtökohtaisesti myös yksityiset korvaavat koulut ottivat oppilaansa oman piirinsä alueelta. Piirijaon tarkistamiseen sisältyi runsaasti herkästi politisoituvia elementtejä – erityisesti Helsingissä, jossa yhtenäiskoulujärjestelmään siirryttäessä sijaitsi huomattava osa yksityisistä oppikouluista. "Pääkaupungin koulusotia" 1970- ja 1980-luvuilla kuvanneen Jouko Kauranteen (1988, 12) mukaan: "Koulupiirien muotoilu muodostui koulusuunnitteluelimissä melkoiseksi kiistakapulaksi niin korvaavien koulujen kuin myös kunnallisten koulujen osalta".

Koulupiirijako määriteltiin vuonna 1983 voimaan tullessa peruskoululaissa (L 476/1983, 7§) seuraavasti:

Peruskoulun ala-astetta ja yläastetta varten on kunnan alue jaettava koulupiireihin tai pidettävä koko kunta yhtenä piirinä taikka liitettävä useampia kuntia tai niiden osia kuntien yhteiseksi koulupiiriksi. Kouluhallituksen antamien ohjeiden mukaan sama alue voi erityisestä syystä kuulua kahden tai useamman ala-asteen tai yläasteen piiriin.

Vaikka peruskoululain 7§ ei yksilöinyt "erityisiä syitä" päällekkäisten koulupiirien muodostamiselle, löytyy lain valmisteluaineistosta esimerkkejä mahdollisista perusteista yleissäännöstä poikkeamiselle. Peruskoululakia koskeva hallituksen esitys (HE 30/1982 vp) mainitsee "harvinaisten vieraiden kielten opetuksen järjestämisen" ja sivistyslautakunnan mietintö (SiVM 18/1982 vp) edellä mainitun lisäksi myös "taidepainotteisuuden" hyväksyttävänä perusteina poikkeusluvalle.

Samalla lääninhallituksille säädettiin toimivalta myöntää poikkeuksia kunnan velvollisuudesta laatia piirijako sellaiseksi, ettei peruskoulun ala-asteen oppilaiden koulumatka yleensä ole viittä kilometriä pitempi.

Koulupiirien rajat ja koulujen paikat määrätään piirijaossa. Piirijako on laadittava sellaiseksi, ettei peruskoulun ala-asteen oppilaiden koulumatka yleensä ole viittä kilometriä pitempi, jollei lääninhallitus myönnä poikkeusta. (L 476/1983, 8§.)

Päällekkäisten piirien muodostamisella ja koulumatkojen maksimipituudesta poikkeamisella luotiin edellytyksiä erityisen tehtävän saaneiden oppilaitosten toiminnalle. Musiikkiluokat ja kielipainotteinen opetus olivat poikkeuksia tiukasti koulupiirien avulla hallinnoidussa 1970- ja 1980-lukujen peruskoulutusjärjestelmässä, joka yhtäältä takasi oppilaalle opiskelupaikan oman, tiukasti rajatun piirinsä koulussa sekä toisaalta velvoitti koulun vastaanottamaan kaikki piirinsä alueella asuvat oppivelvolliset.

Huomionarvoista on, että huolimatta siirtymästä rinnakkaiskoulujärjestelmästä yhteiskoulujärjestelmään sekä useista koululainsäädännön uudistuksista – jotka osaltaan heijastavat koko suomalaisen yhteiskunnan, kulttuurin ja koululaitoksen murrosta 1900-luvulla – vuonna 1898 piirijakoasetuksessa asetetut kuntien koulupiirijakoa ohjaavat periaatteet olivat voimassa 1990-luvulle saakka.

Koulupiirijaon valtiollisen sääntelyn purkaminen

Opetusministeriö asetti vuonna 1989 työryhmän, jonka tehtävänä oli koulutoimen sääntelyn purkamista ja hallinnon hajauttamista sekä valtiosuusjärjestelmän yksinkertaistamista varten käydä läpi voimassaoleva koululainsäädäntö ja tehdä ehdotukset tarvittavista uudistuksista sekä tarpeettomiksi katsottavien säännösten kumoamisesta tai muuttamisesta.

Koulutoimen sääntelyn purkutyöryhmä esitti muistiossaan (OPM 1989) kuntien ja yksityisten koulujen ylläpitäjien päätösvaltaa lisättäväksi kouluhallinnon ja opetuksen järjestämisessä. Koululainsäädännöstä ehdotettiin muutettavaksi ja kumottavaksi koulutuksen tuloksellisuuden kannalta tarpeettomia säännöksiä sekä vähennettäväksi valtion viranomaisten sitovaa norminantoa. Lisäksi esityksessä ehdotettiin kumottavaksi koululainsäädäntöön sisältyvät säännökset, jotka edellyttivät kunnan viranomaisten päätösten alistamista valtion viranomaisten vahvistettavaksi, sekä useimmat valtion viranomaisten lupaa tiettyjen koulutoimeen kuuluvien järjestelyjen toteuttamiseksi edellyttävät säädökset.

Koulutoimen sääntelyn purkutyöryhmän muistion pohjalta muotoiltu hallituksen esitys laeiksi peruskoululain, lukiolain ja eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta annettiin eduskunnalle syyskuussa 1990. Lakipaketti oli laaja ja sirpaleinen kokoelma eriasteisten säännösten kodifiointia sekä purkamista tavoitteenaan: "Koulutoimen tuloksellisen hoitamisen kannalta tarpeettomien säännösten kumoaminen ja valtion viranomaisten sitovan norminannon vähentäminen" (HE 108/1990 vp, 3).

Lakiesitykseen sisältyi myös linjaus luopua Kouluhallituksen ohjauksesta ja lääninhallituksen alistusmenettelystä koulupiirien muodostamisessa "riittävän joustavuuden piirijaon laattimisessa" (HE 108/1990 vp, 14) luomisen perusteella. Helmikuussa 1991 voimaan astu-

neen lain peruskoululain muuttamisesta (L 171/1991) 7§ muotoiltiin seuraavasti:

Peruskoulun ala-astetta ja yläastetta varten on kunnan alue jaettava koulupiireihin tai pidettävä koko kunta yhtenä piirinä taikka liitettävä useampia kuntia tai niiden osia kuntien yhteiseksi koulupiiriksi. Koululle annetun erityisen opetustehtävän takia sama alue voi kuulua kahden tai useamman ala-asteen tai yläasteen piiriin.

Pykälästä jätettiin pois peruskoululain (L 476/83, 7§) koulupiirien perustamista sekä yhdistämistä rajoittava "kouluhallituksen antamien ohjeiden mukaan" -lausuma. Myös lääninhallituksilta poistettiin "jollei lääninhallitus myönnä poikkeusta" -lausuman myötä valtuutus myöntää poikkeuksia koulumatkojen maksimipituuteen (5 km).

Lakimuutos loi kunnille aikaisempaa enemmän vapausasteita muokata alueensa koulupiirijakoa omalla päätösvalloillaan. Käytännössä tämän jälkeen ainoastaan peruskoululain 8§, jonka mukaan ala-asteen oppilaiden koulumatka ei saanut olla viittä kilometriä pidempi, rajoitti kunnan mahdollisuuksia muokata koulupiirijakoaan sekä oppilaitosverkostoaan.

Koulupiirijaon perusteita käytiin uudistamaan jälleen vuonna 1993. Eduskunta sai käsiteltäväkseen yhteen hallituksen esitykseen (HE 82/1993 vp) niputetun kokoelman erilaisia perus- ja toisen asteen koululakien muutoksia. Esityksen mukaan vuoden 1898 kansakoulun piirijakoasetuksen määrittelemästä käytännöstä luovuttaisiin poistamalla peruskoululain 8§:n kuntien piirijaon laatimista rajoittava oppilaiden koulumatkojen maksimipituutta (5 km) koskeva säännös. Näin kunnille delegoitaisiin edelleen lisää valtuuksia päättää itse koulupiirijakonsa – ja sen myötä kouluverkkonsa – rakenteesta. Ainoaksi lainsäädännölliseksi rajoitukseksi jäisi ala-asteen oppilaan koulumatkaan kuluvan ajan maksimipituuden kahteen ja puoleen sekä yläasteen oppilaan kolmeen tuntiin väljästi ohjeistava peruskouluasetuksen 64§ [2].

Hallituksen esityksen mukaan koulupiirijakoa ohjaavien rajoitusten väljentäminen oli perusteltua tilanteessa, jossa koulumatkojen kulkuyhteydet olivat oleellisesti muuttuneet vuodesta 1898:

Puheena oleva piirijaon muodostamista koskeva säännös perustuu käytäntöön, joka omaksuttiin vuoden 1898 kansakoulun piirijakoasetuksen antamisen jälkeen. Säännöksellä on pyritty pitämään oppilaiden koulumatkat kohtuullisina turvaamalla kyläkoulujen säilyminen. Nykyään kun kulkuyhteydet ovat olennaisesti paremmat kuin säännöstä alun perin säädettyessä, ei rajoitukselle ole enää samoja perusteita. (HE 82/1993 vp, 2.)

Sivistysvaliokunnan mietintö (SiVM 7/1993 vp) yhtäältä kannatti paikallisen päätäntävalan lisäämisen ja toiminnan tehostamisen hengessä (vrt. "mahdollisuus saneerata") ehdotusta luopua koulumatkojen maksimipituuden valtiollisesta sääntelystä:

Lainmuutos antaa kunnille mahdollisuuden saneerata kouluverkostonsa oppilasmäärämuutoksia vastaavaksi tai muusta syystä uudistaa kouluverkoston rakennetta (SiVM 7/1993 vp, 1).

Toisaalta sivistysvaliokunta päätyi esittämään kuntien koulupiirien järjestämistä koskevalle päätöksenteolle yleisiä – lähinnä moraaliseksi luonnehdittavia – periaatteita peruskoululain yleisperusteluissa:

Valiokunta pitää tärkeänä, että ratkaisuja ei tehdä yksin taloudellisten tekijöiden perusteella, vaan oppilaiden näkökulmasta siten, ettei koulumatka muo-

dostu kohtuuttoman pitkäksi, vaaralliseksi eikä rasittavaksi (SiVM 7/1993 vp, 1–2).

Lakiesitys hyväksyttiin selvällä eduskunnan äänten enemmistöllä. Peruskoululain muutettu 8§ astui voimaan elokuun 1993 alusta muodossa: "Koulupiirien rajat ja koulujen paikat määrätään piirijaossa" (L 682/1993).

Koulupiirien valtiollinen deregulaatio muodostui keskeiseksi osaksi vuosina 1993–1998 valmisteltua koululainsäädännön kokonaisuudistusta. Opetusministeriön kansliapäällikkö Jaakko Nummisen johdolla toimineen virkamiestyöryhmän muistio (OPM 1995) hahmottelee oppivelvollisuusikäisen lapsen koulupaikan määräytymistä kokonaan uudella tavalla. Esityksen mukaan uuteen perusopetuslakiin otettaisiin säännös, jonka mukaan "[– –] kunta on velvollinen osoittamaan koulupaikan jossakin perusopetusta antavassa koulussa tai muussa sopivassa paikassa" (OPM 1995, 5).

Halutessaan kunnat voisivat edelleen kutsua näitä muistion "oppilasalueiksi" nimeämiä maantieteellisiä kokonaisuuksia piireiksi, mutta sitä ei enää edellytettäisi lainsäädännössä. Vaikka "koulun ei enää tarvitsisi määräytyä lapsen asuinpaikan mukaan", tuli perusopetuksen järjestäminen suunnitella niin, että koulumatkat ovat "asutuksen ja koulujen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen oppilaille mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä". (OPM 1995, 41.)

Kunnan osoittama oppilaan ensisijainen koulu voisi muistion mukaan olla kunnan oma koulu, toisen kunnan koulu, valtion tai yksityisen yhteisön tai säätiön ylläpitämä oppilaitos, jolla on koulutuksen järjestämistä koskeva sopimus kunnan kanssa. Osoitetun koulun tuli olla lapsen omakielinen ja se ei voinut noudattaa mitään steiner-, montessori- tai freinet-pedagogiikan kaltaista erityistä maailmankatsomuksellista tai kasvatustavallista järjestelmää.

Perusopetuslakiin esitettiin lisäksi nimenomaista säännöstä siitä, että lapsi voi hakeutua muuhunkin kuin kunnan ensisijaisesti osoittamaan kouluun – esimerkiksi oman kunnan toiseen kouluun, muun kunnan kouluun tai valtion, yksityisen yhteisön tai säätiön ylläpitämään oppilaitokseen. Muuhun kuin kunnan osoittamaan kouluun pyrkiviä tuli "oppilasvalinnassa kohdella yhdenvertaisin perustein" (OPM 1995, 41). Kunnan ensisijaisesti tiettyyn oppilaitokseen osoittamat syrjäyttäisivät oppilasvalinnassa kouluun hakeutuvat muut oppilaat, mikäli koulussa ei ole tilaa kaikille sinne sijoitetuille ja hakeutuville.

Vaikka vanhassa peruskoululaissa ei ollut säännöstä oppilaan hakeutumisesta muilla kuin "omakielisen koulun puuttumiseen, vieraan kielen opiskelun jatkamiseen tai terveydellisiin seikkoihin" (L 707/1992, 38§) liittyvien syiden perusteella muuhun kuin oman piirin kouluun, ei tätä mahdollisuutta myöskään erikseen eksplisiittisesti kielletty. Peruskoululain oppilaan koulumatkaetua käsittelevässä 47§:ssä säädettiin, että jos oppilas otetaan muun kuin oman piirinsä peruskouluun muulla kuin 38§:ssä säädetyllä perusteella, voidaan oppilaaksi ottamisen edellytykseksi asettaa, että oppilaan huoltaja vastaa kuljetuksista aiheutuneista kustannuksista. Toisin sanoen vuotta 1999 edeltävä peruskoululainsäädäntö salli *de facto* hakeutumisen muuhun kuin oman piirin kouluun, ja lainsäätäjällä on ollut tietoinen tähän toimintaan liittyvistä (taloudellisista) reunaehdoista. Uutta Nummisen työryhmän ehdotuksessa perusopetuslaiksi oli vastoin aikaisempaa käytäntöä koulunvalintamahdollisuuden avaaminen *de jure* kaikille halukkaille ilman yksilöityjä syitä.

Oppilaan kotikunnalle ehdotettiin valmisteltavassa perusopetuslaissa säädettäväksi yleinen velvollisuus osallistua erikseen päätettävän suuruisella maksuosuudella myös muualla kuin sen omissa kouluissa opiskelevien oppilaiden koulunkäynnistä aiheutuviin kustannuksiin. Muuhun kuin kunnan osoittamaan oppilaitokseen hakeutuvalla ei olisi kuitenkaan oikeutta maksuttomaan koulukuljetukseen tai majoitukseen eikä saattamisesta aiheutuvia

kuluja koskeviin avustuksiin. Oppilaan valinnee oppilaitoksen järjestäjä voisi kuitenkin tarjota näitä etuja omalla kustannuksellaan, ilman oppilaan kotikunnan maksuvelvollisuutta.

Nummisen työryhmässä hahmotellut linjaukset osoittautuivat pitäviksi. Ne kirjattiin sellaisenaan työryhmän tehtävää jatkaneen, opetusministeriön uuden kansliapäällikön Vilho Hirven johtaman poliittisesti kokoonpannun komitean muistioon (KM 1996:4). Hahmotellut "koulun määräytymistä ja mahdollisuutta koulun valintaan" koskevat periaatteet siirtyivät osaksi koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistusta (HE 86/1997 vp).

Lakiesityksen eduskuntakäsittelyssä sivistysvaliokunta tarkensi oppilaan koulutuspaikan määräytymisen kriteereitä lisäämällä perusopetuslakiin, että kunnan on osoitettava oppilaalle lähikoulu [3] jonkinlaisena irtiottona 1990-luvun koulupiirijaon valtiollisen deregulaation kehityslinjasta.

[–] lähikouluperiaate joissakin tapauksissa tiukentaa oppilaan koulupaikan määräytymistä nykyisestä, esimerkiksi silloin, kun koko kunta on yhtä koulupiiriä (SiVM 3/1998 vp, 26).

Perusopetuslain koulun määräytymistä koskeva 6§ hyväksyttiin sivistysvaliokunnan ehdotamalla lähikouluperiaatteella tarkennettuna:

Opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhetydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä.

Kunta osoittaa oppivelvolliselle [– –] lähikoulun tai muun soveltuvan paikan, jossa annetaan opetusta sellaisella oppilaan omalla kielellä, jolla kunta on velvollinen järjestämään opetusta.

Lasta ei ilman huoltajan suostumusta saa osoittaa opetukseen, jossa [– –] peritään oppilaalta maksuja, eikä opetukseen, jossa kunnan päätöksen tai opetuksen järjestämisluvan perusteella noudatetaan erityistä maailmankatsomuksellista tai kasvatusopillista järjestelmää. (L 628/1998, 6§.)

Samalla käsite koulupiiri poistui Suomen koululainsäädännöstä – tasan sata vuotta kansakoulun piirijakoasetuksen säätämisen jälkeen.

Lopuksi

"Kansansivistyksen edistäminen" (A 20/1898) 1800-luvun loppu- ja 1900-luvun alkupuoliskon suuren kansallisen projektin – kansakoulujärjestelmän rakentamisen – avulla on yleisesti tulkittu vaatineen valtiovallan asettamia oikeudellisia normeja käytännön toimenpiteistä vastanneille kunnille (Esim. Halila 1949; Lindström 2001).

Niin ikään toisen maailmansodan jälkeisen hyvinvointivaltion rakennuskauden suuret, peruskoulu-uudistuksen kaltaiset reformit toteutettiin Suomessa raskain yhteiskuntasuunnittelun keinoin. Muutosten läpiviemisen ja muutosvastarinnan voittamisen katsottiin edellyttävän esimerkiksi yksityiskohtaista toimeenpanon turvaavaa lainsäädäntöä, koulutarkastajia sekä oppikirjojen ennakkotarkastusta: toimintojen keskitettyyn, ennakkolliseen ohjaukseen perustuvaa *ex ante* -hallintomallia. Tiukan normiohjauksen lisäksi todellisiin kustannuksiin perustuneen menoperusteisen valtionapujärjestelmän on tulkittu osaltaan palvelleen hyvinvointivaltion ekspansiota sekä yhdenmukaisen palvelujärjestelmän luomista (esim.

Pyy 1998; Helin & Oulasvirta 2000).

Samalla koulutuksen ohjausjärjestelmän rakenteelliset ominaispiirteet rajasivat toimijoiden – koulujen, huoltajien, oppilaiden – tulkintahorisontteja sekä toimintamahdollisuuksia: "Esimerkiksi vanhempien informoiminen koulujen suoritusasosta ei ollut relevantti aihe tilanteessa, jossa kaikkien koulujen katsottiin olevan lähtökohtaisesti samanlaisia" (Varjo & Kauko 2008, 250).

Koulupiirien valtiollisen regulaation vaiheittainen, mutta ripeä muuntuminen deregulaatioksi tulee ymmärrettäväksi osana 1980-luvun jälkimmäisellä puoliskolla alkanutta yleistä hallinnon hajauttamiskehitystä, jossa valtiovalta delegoi systemaattisesti aiemmin itselleen kuulunutta päätösvaltaa kunnille sekä muille toimeenpaneville yksiköille. Yksityiskohtaiseen lainsäädäntöön perustuvan normiohjauksen vähetessä tilalle on kehitelty esimerkiksi koulutusindikaattorien ja perusopetuksen laatuksiteereiden kaltaisia informaatio-ohjauksen muotoja, jotka pyrkivät yhtäältä välittämään valtiovallan tahtoa paikallishallinnolle sekä toisaalta tekemään *ex post* näkyväksi kunnissa tehtyjä ratkaisuja ja niiden vaikutuksia.

Kuntien itsehallintonsa nojalla tekemien, esimerkiksi kouluverkkojaan koskevien päätösten – paikallisten koulutuspolitiikkojen – yhteisvaikutuksella on tosiasiallista kansallista merkitystä Suomen aluerakenteen sekä sen kehittymisen kannalta. Huomionarvoista on, että yhtäaikaisesti koulupiiri- ja valtiollisen deregulaation kanssa on muodostunut tilanne, jossa 2000-luvulla joka kevät noin 100 peruskoulua sulkee ovensa pysyvästi (Kumpulainen 2009, 30). Peruskouluverkon kattavuus valtakunnan eri osissa on osaltaan vaikuttamassa siihen, säilyykö Suomen aluerakenne tulevaisuudessa nykyisen kaltaisena hajautettuna kilpailuvaltiona vai olemmeko siirtymässä kohti metropolivaltiota (ks. Moisio & Vasanen 2008).

Samalla perheiden kouluvalinnat – "toimintapolitiikat, jonka mukaisesti perheet hakevat lapselleen paikkaa haluamaansa kouluun" (Seppänen 2006, 9) – ovat saaneet uudenlaista merkitystä ja painoarvoa. Yhtäaikaisesti koulupiirien valtiollisen sääntelyn purkamisen kanssa Suomi on alkanut polarisoitua valintaan ja kilpailuun liittyvien toimintamahdollisuuksien mukaisesti (ks. Nyssölä 2004; Ylönen 2009). Kärjistetyksi ilmaistuna on tapahtunut jakautumista Suomeen, jossa vanhemmat voivat – ainakin periaatteessa – valita lapselleen koulun useamman mahdollisen vaihtoehdon väliltä saman kunnan alueelta, ja jossa koulut kilpailevat parhaiksi arvioimistaan oppilaista ja näihin liittyvistä resursseista; sekä Suomeen, jossa kouluvalintaan liittyviä realistisia valinnanmahdollisuuksia ei – harvaanastuulta alueilta pois muuttamisen lisäksi – ole olemassa ja jossa koulut kilvoittelevat lähinnä toimintansa jatkamisen oikeutuksesta.

Viitteet

- [1] "[– –] kuitenkin ei saa, missä ei harva asutus vaadi poikkeusta, matka kodista kouluun yleensä olla viittä kilometriä pidempi" (A 20/1898, 2§; korostus lisätty).
- [2] "Oppilaan kuljetusta ei ole pidettävä tarkoituksenmukaisesti järjestettynä, jos ala-asteen oppilaan päivittäiseen koulumatkaan odotuksineen käytettävä aika muodostuu kahta ja puolta ja yläasteen oppilaan kolmea tuntia pitemmäksi." (A 718/1984, 64§.)
- [3] "Kunta osoittaa oppivelvolliselle ja muuta tässä laissa tarkoitettua opetusta saavalle oppilaalle *1 momentin mukaisen lähikoulun tai muun soveltuvan paikan* [– –]." (SiVM 3/1998 vp, 26, korostus alkuperäinen).

Lähteet

Painetut lähteet

- A 4/1865. Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kunnallishallituksesta maalla.
- A 12/1866. Keisarillisen Majesteetin Armollinen Julistus Suomen kansakoulutoimen lopullisesta järjestämisestä.
- A 20/1898. Armollinen asetus ylempien kansakoulujen perustamisesta Suomen maalaiskunnissa.
- A 443/1970. Peruskouluasetus.
- A 718/1984. Peruskouluasetus.
- HE 108/1990 vp. Hallituksen esitys laiksi peruskoululain, lukiolain ja eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 82/1993 vp. Hallituksen esitys laeiksi peruskoululain 8§:n ja 85§:n, lukiolain, iltalukiolain 16§:n ja ammatillisten oppilaitosten opintososiaalisista eduista annetun lain muuttamisesta.
- HE 86/1997 vp. Hallituksen esitys koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi. KM 1996:A12. Koulunuudistustoimikunnan mietintö. Komiteamietintö 1996:A12. Helsinki: Opetusministeriö.
- KM 1996:4. Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus. Komiteamietintö 1996:4. Helsinki: Opetusministeriö.
- L 101/1921. Laki oppivelvollisuudesta.
- L 247/1957. Kansakoululaki.
- L 467/1968. Laki koulujärjestelmän perusteista.
- L 476/1983. Peruskoululaki.
- L 171/1991. Laki peruskoululain muuttamisesta.
- L 682/1993. Laki peruskoululain 8 ja 85 §:n muuttamisesta.
- L 628/1998. Perusopetuslaki.
- OPM 1989. Koulutoimen sääntelyn purkutyöryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1989:61. Helsinki: Opetusministeriö.
- OPM 1995. Koulutuksen lainsäädännön kokoamishanke. OPM työryhmien muistioita 1995:1. Helsinki: Opetusministeriö.
- OPM 1996. Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus. Lausunnot komiteamietinnöstä KM 1996:4. Helsinki: Opetusministeriö.
- SiVM 7/1993 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi peruskoululain 8 ja 85 §:n, lukiolain, iltalukiolain 16 §:n ja ammatillisten oppilaitosten oppilaiden opintososiaalisista eduista annetun lain muuttamisesta.
- SiVM 3/1998 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi.

Kirjallisuus

- Halila, Aimo. 1949. Suomen kansakoululaitoksen historia. Kolmas osa. Suomalaista tiedettä No 3,3. Helsinki: Suomen tiedeakatemia.
- Halila, Aimo. 1950. Suomen kansakoululaitoksen historia. Neljäs osa. Suomalaista tiedettä No 3,4. Helsinki: Suomen tiedeakatemia.
- Helin, Heikki & Oulasvirta, Leena. 2000. Kuntien talouden ja valtionapujärjestelmän kehitys 1990-luvulla. Teoksessa Loikkanen, Heikki ja Saari, Juho (toim.), Suomalaisen sosiaalipolitiikan alueellinen rakenne. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 108–125.

- Kauranne, Jouko. 1988. Pääkaupungin koulusodat 1970- ja 1980-luvuilla. Helsinki: Vapaan Koulutuksen Tukisäätiö.
- Kumpulainen, Timo. (toim.), 2009. Koulutuksen määrälliset indikaattorit 2009. Helsinki: Opetushallitus.
- Lindström, Aslak. 2001. Tie oppivelvollisuuden säätämiseen. Teoksessa Koko kansan koulu – 80 vuotta oppivelvollisuutta. Koulu ja menneisyys XXXIX. Helsinki: Suomen Kouluhistoriallinen Seura, 15–100.
- Moisio, Sami & Vasanen, Antti. 2008. Alueellistuminen valtiomuutoksen tutkimuskohteena. Tieteessä tapahtuu 26 (3–4), 20–31.
- Nyyssölä, Kari. 2004. Siirtymävaiheiden kouluvalinnat – koulutuspoliittinen tarkastelu. *Kasvatus* 35 (2), 222–229.
- Pyy, Ilkka. 1998. Paikallisvaltion loppu? Hyvinvointivaltion murros syrjäisessä kunnassa. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja n:o 36.
- Ryynänen, Aimo. 2007. Kunnallinen itsehallinto. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri, Arto, Karhu, Veli, Ryynänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.), 2007. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. 3. uudistettu painos. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampere University Press, 24–44.
- Sarjala, Jukka. 2002. Arvioinnin merkitys koulutuspolitiikassa. Teoksessa Olkinuora, Erkki, Jaku-Sihvonen, Ritva & Mattila, Eija (toim.), Koulutuksen arviointi. Lähtökohtia, malleja ja tilannekatsauksia. Turun yliopistonkasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja B:70, 9–13.
- Seppänen, Piia. 2006. Kouluvalintapolitiikka perusopetuksessa. Suomalaiskaupunkien koulumarkkinat kansainvälisessä valossa. Kasvatusalan tutkimuksia 26. Turku: Suomen kasvatustieteellinen seura.
- Suomen Kuntaliitto. 2001. Sivistystoimen arviointi on osa valtuustotason arviointia. Yleiskirje 13/80/2001.
- Varjo, Janne & Kauko, Jaakko. 2008. Indikaattorien aika – koulutusindikaattorit valtiollisena hankkeena Suomessa. *Kasvatus* 39 (3), 246–260.
- Ylönen, Annamari. 2009. The Reinvention of the Comprehensive School System in Finland: how do market-oriented reforms impact upon equity and equality of opportunity? *Forum* 51 (1), 9–24.

FT Janne Varjo työskentelee tutkijana Helsingin yliopiston käyttäytymistieteiden laitoksella.