

30.12.2011

Dnro 1420/2/10

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kirsti Kurki-Suonio

AOA KIIREHTII PARANNUKSIA ILMAN HUOLTAJAA SUOMEEN TULLEIDEN LASTEN ASEMAAN

1
ASIA

Oikeusasiamiehen kanslian esittelijät toimittivat 30.3.2010 pyynnöstäni tarkastuksen Suomen Punaisen Ristin (jälj. SPR:n) ylläpitämässä Siuntion vastaanottokeskuksen Harjulinnan ryhmäkodissa ja tukiasunnoissa. Harjulinnan ryhmäkotiin oli sijoitettu ilman huoltajaa tulleita turvapaikanhakijalapsia (1.9.2011 voimaan tulleen lain mukaan ilman huoltajaa tulleita *kansainvälistä suojelua hakevia* lapsia). Tarkastuksella ilmeni, että Harjulinnan ryhmäkotiin ja tukiasuntoihin majoitetuille lapsille ei järjestetä perusopetuslain 1 §:n mukaista maahanmuuttajille tarkoitettua perusopetukseen valmistavaa opetusta.

Koska perustuslain 16 §:ssä on turvattu jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen, otin omasta aloitteestani tutkittavaksi Siuntion kunnan sivistystoimen menettelyn asiassa. Tutkinnan aloittamisesta omana aloitteena on säädetty eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:ssä.

- - -

3
RATKAISU

3.1
Turvapaikanhakija tai kansainvälistä suojelua hakeva

Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta tuli voimaan 1.9.2011. Samalla kumottiin laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. Lainsäädännön vaihtuminen aiheutti terminologisen muutoksen. Aiemman lainsäädännön mukainen *turvapaikanhakija* -termi korvattiin termillä ”*kansainvälistä suojelua hakeva*”. Tällä hetkellä voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti puhun jäljempänä yleensä kansainvälistä suojelua hakevista lapsista. Asiyhteyden vuoksi tekstissä voi esiintyä myös turvapaikanhakija -termi. Ratkaisuni kannalta näiden kahden välinen ero ei kuitenkaan ole merkitsevä.

3.2
Siuntion kunnan opetuslautakunnan vuonna 2009 omaksuma kanta

Siuntion kunnan opetuslautakunnan antamassa selvityksessä ja lausunnossa todettiin, että lautakunta päätti 22.4.2009 pitämässään kokouksessa olla järjestämättä valmistavaa opetusta Siuntion SPR:n turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksessa oleville lapsille, eli puheena olevassa Harjulinnan ryhmäkodissa ja tukiasunnoissa majoitettuinä oleville lapsille.

Ryhmäkoti ja tukiasunnot on perustettu vastaanottokeskuksen yhteyteen vuonna 2009. Sivistyslautakunta perusteli ratkaisuaan seuraavasti.

Lautakunnan kannanoton lähtökohtana oli perustuslain 16 §:n mukainen kaikille kuuluva oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Selvityksessä todettiin, että tämä oikeus kuuluu kaikille Suomen oikeusjärjestelmän piirissä oleville. Velvollisuudesta järjestää opetusta on selvityksen mukaan kuitenkin säädetty ikään kuin toisista lähtökohdista lähtien.

Kunnalla on perusopetuslain 4 §:n mukaan velvollisuus järjestää perusopetusta sen *alueella asuville* oppivelvollisuusikäisille. Sama periaate koskee velvollisuutta järjestää esiopetusta sekä opetusta niille, jotka aloittavat perusopetuksen vuotta myöhemmin tai niille, joiden oppivelvollisuutta on pidennetty.

Siuntion kunnan opetuslautakunnan mukaan perusopetuslain säännökset ovat jossain määrin ristiriidassa perustuslain kanssa, sillä perusopetuslain 5 §:n mukaan kunta päättää itse perusopetuksen järjestämisestä muille kuin oppivelvollisille. Oppivelvollisia ovat perusopetuslain 25 §:n mukaan *Suomessa vakituisesti asuvat lapset*.

Perusopetuslain 5 §:n mukaan kunta voi järjestää mm. perusopetukseen valmistavaa opetusta. Perusopetukseen *valmistavalla opetuksella* tarkoitetaan niille maahanmuuttajille järjestettävää opetusta, jotka eivät vielä pysty seuraamaan opetusta suomen kielellä. Opetus, joka tulee kysymykseen Siuntion kunnan Harjulinnan ryhmäkotiin sijoitetuille kansainvälistä suojelua hakeville lapsille, on juuri valmistavaa opetusta.

Siuntion kunnan selvityksessään omaksuman kannan mukaan kunta *voi* järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta. Se katsoi kuitenkin, ettei sillä ole perusopetuslain mukaan kuitenkaan velvollisuutta järjestää perusopetusta muille kuin kunnassa asuville kuntalaisille ja ettei sillä ole velvollisuutta järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta.

Siuntion kunnan opetuslautakunnan omaksuman kannan mukaan kunta ei siis ole velvollinen järjestämään kumpaakaan näistä.

Sama kanta on esitetty myös opetushallituksen tämänhetkisillä verkkosivuilla (www.oph.fi):

"Perusopetuslaissa sanotaan, että perusopetuksen yhteydessä voidaan järjestää valmistavaa opetusta eli se ei ole ns. subjektiivinen oikeus. Valmistava opetus on kuitenkin erittäin hyödyllinen vasta maahan tulleelle." (Perusopetukseen valmistava opetus - usein kysyttyä, opetushallitus 2009, päivitetty 9.8.2011)

3.3

Perustuslakivaliokunnan kanta

Hallitus antoi vuonna 2010 eduskunnalle esityksen laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien uuttamisesta (HE 266/2010 vp). Hallituksen esityksen yleisperusteluissa todetaan seuraavasti:

"Keskustelua on herättänyt myös lasten pääsy perus- tai valmistavaan opetukseen. Kunnilla ei ole velvollisuutta järjestää opetusta kansainvälistä suojelua hakeville oppivelvollisuusikäisille ja käytännöt perus- tai valmistavaan opetukseen pääsyssä vaihtelevatkin jossain määrin riippuen vastaanottokeskuksen sijaintipaikkakunnasta."... Maahanmuuttoviraston syykuussa 2010 tekemän selvityksen mukaan yksittäisiä poikkeuksia lukuun

ottamatta oppivelvollisuusikäiset turvapaikanhakijalapsen kuitenkkin saivat opetusta.” (HE 266/2010 vp, s. 31)

Eduskuntakäsittelyn aikana esitys oli lausuntoa varten käsiteltävänä eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. Valiokunta totesi lausuntonsa lopussa asiasta seuraavasti:

”Perusopetukseen osallistuminen

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen esityksen perusteluissa (s. 13 ja 31) ilmaistuun seikkaan, että kunnalla ei ole velvollisuutta järjestää opetusta kansainvälistä suojelua hakeville oppivelvollisuusikäisille. Tämä johtuu siitä, että kansainvälistä suojelua hakeva lapsi ei ole perusopetuslain mukaan oppivelvollinen, koska hän ei ole Suomessa vakinaisesti asuva. Valiokunta huomauttaa kuitenkin, että perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Kysymyksessä on kaikille kuuluva subjektiivinen oikeus (HE 309/1993 vp, s. 64/I), joka valiokunnan mielestä kattaa myös kansainvälistä suojelua hakevat lapset. Myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 28 artiklassa tunnustetaan jokaisen lapsen oikeus saada opetusta. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että kansainvälistä suojelua hakevien lasten oikeus maksuttomaan perusopetukseen turvataan lainsäädännössä mahdollisimman nopeasti. (PeVL 59/2010 s. 4)

3.4

Siuntion kunnan sivistyslautakunnan toukokuussa 2011 omaksuma kanta ja tilanne tällä hetkellä

Siuntion kunta on opetuksen järjestäjänä muuttanut kantansa Harjulinnaan sijoitettujen turvapaikanhakijalasten opetuksen järjestämisestä minulle antamansa selvityksen ja lausunnon jälkeen. Siuntion sivistyslautakunta päätti, 19.5.2011 pitämässään kokouksessa perustaa Aleksis Kiven koululle ryhmän, joka tarkoitettiin Harjulinnaan asuvia kansainvälistä suojelua hakevia lapsia ja muita maahanmuuttajalapsia varten. Samalla päätettiin ehdottaa vuoden 2012 talousarvioon opettajan viran ja koulunkäyntiavustajan toimin perustamista valmistavan opetuksen järjestämiseksi.

Esityksensä perusteluissa Siuntion sivistystoimenjohtaja vetosi mm. näiden lasten perus- ja ihmisoikeuksiin sekä valmistavan opetuksen varhaisen aloittamisen tarkoituksenmukaisuuteen lain mukaan järjestettävän perusopetuksen ja lasten kannalta. Asiaan vaikutti myös valmistavan opetuksen valtionosuuksien laskentatavan muutos. Perusteluissa viitattiin myös eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa vireillä olevaan asiaan.

Harjulinnaan ryhmäkodin johtajalta puhelimitse saatujen tietojen mukaan mahdollisuus koulunkäyntiin on ollut ryhmäkodissa ja tukiasuinnoissa suuri ilon aihe. Sitä on kuitenkin varjostanut se, että kaikki koulunkäyntiin kykenevät lapset eivät syksyn aikana ole mahtuneet syksyllä perustettuun ryhmään. Johtaja kertoi, että asiassa oli kuitenkin jo sovittu neuvottelun järjestämisestä sivistystoimen viranhaltijoiden kanssa.

Siuntion kunnan sivistystoimenjohtajan kanssa käydyssä puhelinkeskustelussa hän totesi, että ryhmään mahtumisen ongelma ei ole ollut opetuksen järjestäjän tiedossa. Hänen mukaansa tarkoituksena on ollut turvata opetus kaikille lapsille, jotka pystyvät siihen osallistumaan eikä tavoite ole hänen mukaansa tältä osin muuttunut. Käytännön toteutuksen osalta hän viittasi 16.12.2011 järjestettäväksi sovittuun neuvotteluun.

Sivistystoimenjohtaja toimitti kokouksen jälkeen nähtäväksi kokousta koskevan muistion. Sen mukaan ne lapset, jotka tällä hetkellä pystyvät osallistumaan valmistavaan opetukseen, saavat aloittaa koulunkäyntinsä kunnan koulussa kevätlukukauden alussa. Muistiossa sovittiin myös menettelytavoista, joita noudatetaan tulevaisuudessa uusien oppilaiden ottamisessa valmistavan opetuksen ryhmään.

3.5

Perusopetuslain säännösten taustaa

Perusopetuslain säännös, jonka mukaan kunta voi järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta (5 §), perustuu perusopetuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan aiempaan samansisältöiseen säännökseen (HE 86/1997, yksityiskohtaiset perustelut). Kyseessä on vuonna 1994 peruskoululakiin (476/1983) tehty lisäys (4 §, laki 1448/1994). Tuolloin annetun hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena oli *"turvata kieli- ja kulttuurivähemmistöjen koulutukselliset perusoikeudet"*. Samalla todettiin voimavaroihin vedoten, että *"valmistavaa opetusta annettaisiin edelleen vain oppivelvollisuusikäisille pakolaisille ja turvapaikanhakijoille"* (HE 186/1994). Perustelujen mukaan näyttäisi siis siltä, että alun perin tarkoituksena oli erityisesti oppivelvollisuusikäisten turvapaikanhakijalasten valmistavan opetuksen turvaaminen.

Myöhemmin esiopetusta koskevan lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä vuonna 1999 kyseiseen peruskoululain 4 §:ään lisättiin lause, jonka mukaan kunta päättää itse perusopetuksen antamisesta muille kuin oppivelvollisille (laki 1288/1999). Hallituksen esityksessä vedottiin tällöin siihen, että perusopetuslakia oli jo tulkittu ehdotetulla tavalla. Säännöksen perustelujen mukaan säännös koski *"opetusta, jota järjestetään tavallisesti aikuislukioissa, lukioiden aikuislinjoilla sekä kansalais- ja työväenopistoissa"* (HE 91/1999). Perusteluissa ei siis tässä yhteydessä otettu esille säännöksen vaikutusta oppivelvollisuusikäisissä olevien turvapaikanhakijalasten oikeuteen saada valmistavaa opetusta. Esityksen vaikutusten arviointi keskittyi lähinnä esiopetuksen järjestämistä koskeviin kysymyksiin. Valmistavaan opetukseen liittyviin vaikutuksiin ei kiinnitetty huomiota myöskään valiokuntakäsittelyssä (SiVM 7/1999, StVL 10/1999).

Oppivelvollisuus on määritelty perusopetuslain 25 §:ssä. Perusopetuslailla (628/1998) oppivelvollisuus laajennettiin koskemaan Suomessa vakinaisesti asuvia 7–16 -vuotiaita lapsia. Aiemmin se oli koskenut vain Suomen kansalaisia (HE 86/1997).

Perusopetuslain 4 § velvoittaa kunnan järjestämään opetuksen sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille. Kunnan alueella asuviin luetaan kuitenkin säännöksen nykyisen sanamuodonkin perusteella mm. lastensuojelutoimin sijoitetut lapset sekä kunnan alueella sijaitsevassa sairaalassa olevat lapset riippumatta esimerkiksi näiden lasten kotikuntalain mukaisesta kotikunnasta.

3.5

Oma kannanottoni

Lasten oikeus perusopetukseen on turvattu perustuslaissa, joka turvaa jokaisen oikeuden maksuttomaan perusopetukseen, ja lapsen oikeuksia koskevassa YK:n yleissopimuksessa. Yleissopimuksen 28 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden saada opetusta. Sen toteuttamiseksi sopimuksessa määrätään, että pakollisen perusasteen koulutuksen tulee jäsenvaltioissa olla maksutta kaikkien saatavilla. Sopimus on tullut Suomessa voimaan 21.08.1991.

Kaikkien lasten oikeus yhdenvertaiseen kohteluun ja suojaan syrjinnältä on turvattu lapsen oikeuksien sopimuksessa ja Suomen perustuslaissa (lapsen oikeuksien sopimuksen 2 art., perustuslain 6 §, jonka 3 mom. koskee erityisesti lasten oikeutta perusoikeussuojaan).

Perustuslaki velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen (22 §). Julkisella vallalla tarkoitetaan valtiovallan ohella myös kuntia. Lapsille perus- ja ihmisoikeutena kuuluvan maksuttoman perusopetuksen järjestäminen on käsitykseni mukaan perusopetuslailla ja sitä edeltävällä lainsäädännöllä annettu kuntien tehtäväksi.

Kunnat ovat siis perustuslain mukaan velvolliset turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Perustuslaki ja lasten oikeuksien sopimus turvaavat myös kunnan alueella asuvien kansainvälistä suojelua hakevien lasten oikeuden maksuttomaan perusopetukseen.

Sisäasiainministeriöltä saamani tilastotiedon mukaan näyttää siltä, että kunnat ovat lähes poikkeuksetta järjestäneet perusopetuksen alueellaan asuville kansainvälistä suojelua hakeneille lapsille perustuslain 16 §:n ja lapsen oikeuksien sopimuksen 28 artiklassa asetettujen velvoitteiden mukaisesti.

Koska Siuntion kunta on ilmoittanut järjestävänsä SPR:n Harjulinnan ryhmäkodissa ja tukiasunnossa asuvien lasten perusopetuslain mukaisen opetuksen, ei minulla ole aihetta enempään.

Kansainvälistä suojelua hakevien lastenoikeutta opetukseen ei lainsäädännössä ole turvattu perustuslain 80 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla. Pidän sen vuoksi tärkeänä, että opetus- ja kulttuuriministeriössä nähtävästi jo vireillä oleva lainsäädäntöhanke toteutetaan kiireellisesti. Lainsäädäntöhankkeesta on maininta pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa (s. 29).

3.6

Johtopäätökset

Katson, että asia, jonka otin omasta aloitteesta tutkittavaksi, on asian vireilläoloaikana korjaantunut sillä tavoin, että Siuntion kunta järjestää tällä hetkellä SPR:n Harjulinnan ryhmäkodissa ja tukiasunnoissa asuville kansainvälistä suojelua hakeville lapsille perusopetuslain mukaista valmistavaa opetusta. Kaikkien Harjulinnaan sijoitettujen kansainvälistä suojelua hakevien lasten oikeus perustuslain 16 §:n ja lapsen oikeuksien sopimuksen 28 artiklan mukaiseen opetukseen toteutuu viimeistään kevätlukukaudella 2012, kun havaitut puutteet korjataan Siuntion kunnan toimesta. Asia ei tämän vuoksi anna minulle aihetta toimenpiteisiin Siuntion kunnan osalta.

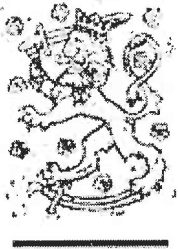
Kiirehdin kuitenkin kohdassa 3.5 esittämilläni perusteilla lainsäädännön muutoksia, jotka turvaavat kansainvälistä suojelua hakevien lasten yhdenvertaisen oikeuden opetukseen. Lähetän tässä tarkoituksessa ratkaisuni opetus- ja kulttuuriministeriön tietoon. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan minulle 31.2.2012 mennessä, missä vaiheessa asian valmistelu on.

4

TOIMENPITEET

Vireille ottamani asian korjaannuttua sen käsittelyaikana se ei anna minulla aihetta muuhun kuin, että saatan ratkaisuni opetus- ja kulttuuriministeriön tietoon tarkoitukseni kiirehtiä lainsäädännön uudistamista. Lainsäädäntö tulisi käsitykseni mukaan saattaa tasolle, joka vastaa kansainvälistä suojelua hakevien lasten perustuslaillista oikeutta perusopetukseen.

Pyydän ministeriötä ilmoittamaan minulle 29.2.2012 mennessä, missä vaiheessa edellä tarkoitettu lainvalmistelu on.



Selvitys

OKM/18/022/2013

27.11.2013

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN
KANSLIA

Dnro 1420/2/10

Saapui 3.12.2013

postissa jätti itse telefax

AOA2/105

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
Arkadiankatu 3
00102 EDUSKUNTA

Viite 1420/2/10

Asia **Kotikuntaa vailla olevien, Suomessa oleskelevien lasten opetuksen turvaaminen**

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pyytää opetus- ja kulttuuriministeriötä ilmoittamaan 30.11.2013 mennessä, mihin toimenpiteisiin ministeriö aikoo ryhtyä kaikkien kotikuntaa vailla olevien, Suomessa oleskelevien lasten opetuksen turvaamiseksi.

Oikeusasiamiehen tietoon on tullut, että ns. paperittomien perusopetusikäisten lasten oikeus perusopetukseen ei toteudu. YK:n lasten oikeuksien sopimuksen 28 artiklan sekä YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella lapsella on oikeus opetuksen saamiseen. YK:n lasten oikeuksien sopimuksen 2 artiklan mukaan sopimusvaltiot kunnioittavat ja takaavat yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille.

Perusopetuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille lapsille perusopetusta sekä tätä edeltävänä vuonna esiopetusta.

Perusopetuslaki ei tarkemmin määrittele, keiden katsotaan asuvan kunnassa. Perusopetuslain 4 §:n säännös on väljä, eikä sen perusteella voida vetää sellaista johtopäätöstä, että saadakseen opetusta kunnan tulisi olla lapsen kotikuntalainen (201/1994) mukainen kotikunta. Perusopetuslain 4 §:n säännös edellyttää vain, että lapsi asuu kunnan alueella. Asumisen ei tarvitse olla vakituista tai pysyvää. Riittää, että lapsen oleskelu kunnassa on sen luonteista, että se voidaan katsoa asumiseksi.

Perustuslain 16 §:n säännös jokaisen oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen on vahva. Ministeriön käsityksen mukaan tämä säännös yhdessä perusopetuslain 4 §:n kanssa sellaisenaan riittävät turvaamaan perusopetuksen kaikille sellaisille lapsille, joiden oleskelu kunnassa on sen luonteista, että se voidaan katsoa asumiseksi. Näin ollen kunnat eivät voi kieltäytyä järjestämästä perusopetusta lapselle pelkästään vetoamalla lapsen paperittomuuteen tai siihen, ettei kunta ole lapsen kotikunta. Opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan nykyinen lainsäädäntö sinänsä on riittävä turvaamaan oikeuden maksuttomaan perusopetukseen laajasti myös sellaisille Suomessa asuville lapsille, jotka ovat kotikuntaa vailla. Ongelmat ovat aiheutuneet lain virheellisestä tulkinnasta ja ennen kaikkea siitä, että kunnassa asuminen on määritelty kotikuntalain perusteella.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on päättänyt tehostaa opetuksen järjestäjänä toimiville kunnille ja oppilaiden oikeusturvaa valvoville aluehallintovirastoille suunnattavaa

informaatio-ohjausta oikean laintulkinnan löytämiseksi. Ministeriö on järjestämässä yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa alkuvuonna 2014 laajan koulutuskierroksen eri puolilla Suomea perusopetuslain ja oppilas- ja opiskelijahuoltolain toimeenpanon tehostamiseksi. Näissä koulutustilaisuuksissa tullaan käsittelemään myös apulaisoikeusasiamiehen esiin nostamaa asiaa oikean laintulkinnan ja toimintakäytännön löytämiseksi.

Kansliapäällikkö

Anita Lehikoinen

Hallitusneuvos

Anne-Marie Brisson