

21.7.2015

Dnro 1633/4/14

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Pasi Pölönen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteri Piatta Skottman-Kivelä

KUNNASSA ASUVALLA LAPSELLA ON OIKEUS PERUSOPETUKSEEN OLESKELUOIKEUDEN REKISTERÖIMÄTTÖMYYDESTÄ HUOLIMATTA

1 KANTELU

Kantelijat pyysivät 9.4.2014 saapuneessa kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan - - - kunnan menettelyä perusopetuksen järjestämistä koskevassa asiassa. Kantelu oli laadittu yhdessä - - -:n kanssa. Kantelijoiden mukaan heidän neljä oppivelvollisuusikäistä lastaan eivät olleet päässeet kouluun, koska perhe ei ollut voinut rekisteröityä maistraatissa. Kantelijat lapsineen ovat EU-kansalaisia.

Kantelijat kertoivat hakeneensa lapsilleen koulupaikkaa lokakuun 2013 lopussa - - - koulusta, jossa oli aloitettu käytännön järjestelyt opetuksen järjestämiseksi. Marraskuun puolivälissä kantelijat oli kutsuttu - - - kunnantalolle kokoukseen. Kunnan sivistystoimenjohtaja oli ilmoittanut koulupaikkojen saamisen edellyttävän, että koko perhe rekisteröityisi maistraatissa, jolloin - - - olisi lasten virallinen kotikunta. Perhe oli saanut oleskelunsa rekisteröityä joulukuun lopussa ja lapset pääsivät aloittamaan koulunkäynnin - - - koulussa 14.1.2014. Kantelijat pitivät - - - kunnan menettelyä asettaa lasten kouluun pääsyn edellytykseksi selvitykset laillisesta oleskelusta ja kotikunnasta lainvastaisena.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Saatu selvitys

Saadun selvityksen mukaan ja siitä tarkemmin ilmenevästi - - - sivistystoimenjohtaja oli kutsunut perheen ja tulkin kokoukseen marraskuussa 2013 tilanteen selvittämistä varten. Tarkoituksena oli muun ohella selvittää, asuiko perhe todella ilmoittamassaan osoitteessa, jossa sijaitseva asunto ”vaikutti paikalla käyntien perusteella ulospäin kaikelta muulta kuin kuusilapsisen perheen asunnoksi kelpaavalta talolta”. Perhe oli kertonut tulleen Suomeen turisteina ja oleskelleensa tuossa vaiheessa maassa jo yli kolme kuukautta. Huoltajia oli neuvottu pitkän maassa oleskelun vuoksi rekisteröitymään lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Edelleen selvityksen mukaan perheelle oli kerrottu, että lasten koulunkäyntiasiaan voitaisiin palata sitten, kun maistraatti oli antanut todistuksen rekisteröitymisestä.

Kantelijat toimittivat koulutoimistoon 18.12.2014 väestörekisteriotteen, jossa perheen kotikunnaksi oli määritelty - - -. Syyslukukausi päättyi 21.12.2013 ja lapsille oli järjestettävä koulukuljetukset, joten sovittiin, että koulunkäynnin aloittaminen siirtyisi vuodenvaihteen yli. Lasten koulunkäynti alkoi - - - ala-asteella 14.1.2014 ja - - - yläasteella 15.1.2014.

Perhe ilmoitti kouluille, että he muuttavat 1.5.2014 - - -. Koulut sopivat perheen kanssa, että lapset saivat käydä kevätlukukauden 2014 loppuun - - - kouluissa kotikunnan vaihdoksesta huolimatta lasten edun vuoksi.

Selvityksen mukaan ”muutoksenhaussa esitetty tulkinta” (eli ilmeisesti kantelussa esitetty näkemys siitä, että kunnan tulee järjestää perusopetusta kaikille kunnassa asuville lapsille heidän kotikunnastaan ja oleskelustatuksestaan riippumatta) vaarantaa pienen kunnan perusopetuksen järjestämisen edellytyksiä aiheuttaen merkittäviä lisäkustannuksia. Edelleen selvityksen mukaan tässäkin tapauksessa oli jouduttu paljon työtä vaatineisiin erityisjärjestelyihin lasten opetuksen, oppimisen ja koulunkäynnin tuen ja maksuttomien kuljetusten järjestämiseksi. Kun kaikki oli saatu valmiiksi, perhe oli muuttanut toiseen kuntaan.

3.2 Keskeiset oikeusohjeet

Suomen perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

YK:n lasten oikeuksien sopimuksen (LOS) 2 artiklan mukaan sopimusvaltiot kunnioittavat ja takaavat tässä yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille. LOS 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. LOS 28 artiklassa sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden saada opetusta. Perusasteen koulutuksen tulee olla maksutta kaikkien saatavilla.

Oikeus perusopetukseen on myös useiden muiden Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten takaama perustavanlaatuinen ihmisoikeus. YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella on oikeus opetuksen saamiseen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaan keneltäkään ei saa kieltää oikeutta koulutukseen. EIS 14 artiklassa tässä yleissopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista syrjintää. Euroopan Unionin sosiaalisen perusoikeuskirjan 14 artiklassa säädetään, että jokaisella on oikeus koulutukseen, mihin kuuluu mahdollisuus saada maksutta oppivelvollisuuteen perustuvaa opetusta. Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 17 artiklan 2 kohdan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat ryhtymään kaikkiin toimiin, joiden tarkoituksena on järjestää lapsille ja nuorille maksuton perusopetus sekä rohkaista heitä käymään säännöllisesti koulua.

Perusopetuslaissa säädetään perusopetuksesta ja oppivelvollisuudesta. Lain 1 §:n 2 momentin mukaan lisäksi laissa säädetään muun ohella esimerkiksi maahanmuuttajille järjestettävästä perusopetukseen valmistavasta opetuksesta.

Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille lapsille perusopetusta sekä tätä edeltävänä vuonna esiopetusta. Lain 5 §:n 1 momentin mukaan kunta voi järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta, lisäopetusta ja kunnan päättämässä laajuudessa perusopetuksen 7–9 vuosiluokkien yhteydessä annettavaa joustavan perusopetuksen toimintaa. Kunta päättää perusopetuksen järjestämisestä muille kuin oppivelvollisille.

Perusopetuslain 6 §:n 2 momentin mukaan kunta osoittaa oppivelvolliselle ja muulle tässä laissa tarkoitettua opetusta saavalle lähikoulun tai muun soveltuvan opetuspaikan. Lain 25 §:n 1 momentin mukaan Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia. Perusopetuslain 42 §:n 2 momentin mukaan tässä laissa tarkoitettuun opetuksen järjestäjän päätökseen, joka koskee oppilaaksi ottamista, haetaan muutosta valittamalla aluehallintovirastolta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Ulkomaalaislain 158 §:n 1 momentin mukaan Euroopan Unionin kansalainen saa oleskella Suomessa rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan enintään kolme kuukautta ilman muita edellytyksiä tai muodollisuuksia kuin se, että hänellä on voimassa oleva henkilökortti tai passi. Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös unionin kansalaisen perheenjäsentä, joka ei ole unionin kansalainen ja jolla on voimassa oleva passi (2 mom.).

Säännöksen 3 momentin mukaan työnhakijana oleva unionin kansalainen saa oleskella Suomessa kolmen kuukauden jälkeenkin kohtuullisen ajan rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan, jos hän edelleen hakee työtä ja jos hänellä on tosiasialliset mahdollisuudet saada työtä.

Ulkomaalaislain 159 §:ssä säädetään, että jos unionin kansalainen oleskelee Suomessa yli kolme kuukautta, hänen on rekisteröitävä oleskelunsa. Rekisteröintihakemus jätetään asuinpaikan poliisilaitokselle kolmen kuukauden kuluessa maahantulopäivästä. Unionin kansalaisen annettua selvityksen siitä, että hän täyttää rekisteröinnin edellytykset, hänelle on välittömästi annettava rekisteröintitodistus, jossa mainitaan hänen nimensä ja osoitteensa sekä rekisteröinnin päivämäärä.

Kotikuntalain 2 §:ssä säädetään muun ohella, että henkilön kotikunta on jäljempänä tässä laissa säädetyn poikkeuksin se kunta, jossa hän asuu.

Jos henkilöllä on käytössään useampia asuntoja tai jos hänellä ei ole käytössään asuntoa lainkaan, hänen kotikuntansa on se kunta, jota hän perhesuhteidensa, toimeentulonsa tai muiden vastaavien seikkojen johdosta itse pitää kotikuntanaan ja johon hänellä on edellä mainittujen seikkojen perusteella kiinteä yhteys. Jos henkilön omaa käsitystä kotikunnastaan ei ole voitu selvittää, hänen kotikuntansa on se kunta, johon hänellä on katsottava olevan kiintein yhteys asumisensa, perhesuhteidensa, toimeentulonsa ja muiden vastaavien seikkojen johdosta.

3.3 Arviointi

Tässä asiassa on tutkittavana kysymys kunnan velvollisuudesta järjestää opetusta kunnassa asuville, perusopetuslain mukaan oppivelvollisuusikäisille lapsille, jotka ovat Euroopan Unionin kansalaisia. Arvioin asiaa seuraavasti.

Totean aluksi yleisesti, että perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Julkisella vallalla – myös kunnilla – on velvollisuus turvata kaikkien Suomen lainkäyttövallan alaisten lasten subjektiivinen oikeus perusopetukseen. Esimerkiksi taloudelliset syyt eivät vähennä tätä julkisen vallan vastuuta, eikä tarkoituksenmukaisuusytä voi asettaa lapsen edun edelle.

Jotta perusoikeutena turvattu oikeus maksuttomaan opetukseen toteutuisi täysimääräisesti, on opetus järjestettävä niin, että jokaisella oppilaalla on yhdenvertainen oikeus saada ikäkautensa ja edellytystensä mukaista opetusta sekä oppimisen ja koulunkäynnin tukea perusopetuslaissa tarkoitetulla tavalla. Vaikka perusopetuslain mukaan perusopetuksen yhteydessä järjestettävän valmistavan opetuksen järjestäminen perustuu kunnan harkintaan, on yksittäisen lapsen opetuksen käytännön järjestelyjen ja sitä koskevan päätöksenteon aina perustuttava ensisijassa lapsen etuun, lasta koskevaan tietoon ja tapauskohtaiseen

harkintaan. Myös yhdenvertaisuuden periaate ja syrjinnän kieltö ohjaavat ja rajoittavat opetuksen järjestäjän harkintavaltaa opetuksen käytännön järjestelyistä päätettäessä.

Kotikuntalaissa määritellään henkilön kotikunta. Maistraatin tekemä merkintä henkilön kotikunnasta ei kuitenkaan sido muiden hallinnonalojen viranomaisia. Niiden tulee asianomaisia säännöksiä soveltaen väestötietojärjestelmään tehdystä merkinnästä riippumatta niille esitetyn selvityksen perusteella itsenäisesti ratkaista muun muassa kysymys henkilön asuinpaikasta. Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille lapsille perusopetusta sekä tätä edeltävänä vuonna esiopetusta. Perusopetuslaissa ei tarkemmin rajata, keiden katsotaan asuvan kunnassa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 59/2010 vp s. 4) huomauttanut, että jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen kattaa myös kansainvälistä suojelua hakevat lapset, joilla ei ole vakinaista kotipaikkaa Suomessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on toisessa asiassa (ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten perusopetuksen järjestäminen, dnro 1420/4/10) antamassaan vastauksessa todennut, että perusopetuslain 4 §:ssä ei edellytetä, että asuminen olisi pysyvää tai että kunnan tulisi olla lapsen kotikuntalain mukaan määräytyä kotikunta. Riittää, että oleskelu kunnassa on sen luonteista, että se voidaan katsoa asumiseksi. Edelleen opetus- ja kulttuuriministeriö on 27.11.2013 apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinille antamassaan selvityksessä todennut, että kunnat eivät voi kieltäytyä järjestämästä perusopetusta lapselle pelkästään vetoamalla paperittomuuteen tai siihen, ettei kunta ole lapsen kotikunta. Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin on tuossa yhteydessä esittänyt näkemyksensä siitä, että lapsella on oikeus saada maksutonta perusopetusta, vaikka hän ei asu pysyvästi kunnassa tai kunta ei ole hänen kotikuntansa (tiedote 19.12.2013). Ainoastaan oppivelvollisuus on rajattu koskemaan kunnassa vakituisesti asuvia lapsia.

Tässä asiassa on kyse ollut Euroopan Unionin kansalaisista, jotka saavat oleskella Suomessa pääsääntöisesti kolme kuukautta rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan, minkä jälkeen unionin kansalaisen on rekisteröitävä oleskelunsa asuinpaikkansa poliisilaitoksella ennen rekisteröitymistään maistraattiin. Kuten edellä on esitetty, kunnan velvollisuus järjestää perusopetusta sen alueella asuville lapsille ei kuitenkaan riipu lasten oikeudellisesta asemasta tai siitä, onko heillä oleskeluun vaadittavia asiakirjoja. Yleisesti painotan, että kunnalla opetuksen järjestäjänä on velvollisuus tulkita kaikkea sääntelyä perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti ja sen on päätöksenteossaan valittava eri ratkaisuvaihtoehdoista kussakin tapauksessa lapsen ja oppilaan ihmisoikeuksia parhaiten toteuttava ratkaisu. Näiden tulkintaperiaatteiden merkitys korostuu erityisesti, kun kyse on vanhempiensa mukana maasta toiseen liikkuvista lapsista, jotka usein ovat erityisen haavoittuvassa asemassa ja syrjinnälle alttiita.

- - - kunnan selvityksen mukaan marraskuussa 2013 pidetyn kokouksen tarkoituksena oli selvittää, asuiko perhe todella kunnassa. Lähtökohtaisesti pidän perusteltuna, että opetuksen järjestäjä pyrkii riittävästi selvittämään mahdollisen oppilaan oleskelun tarkoituksen ja keston kunnassa. Kuten edellä on todettu, oleskelun kunnassa tulee olla sen luonteista, että se voidaan katsoa asumiseksi. Mitään yksiselitteistä vähimmäiskestoja ei mielestäni voi oleskelulle asettaa, mutta ainakaan lyhyeksi aikaa matkailutarkoituksissa maahan tulleiden lasten oleskelua ei voida pitää laissa tarkoitettuna "asumisena". Esimerkiksi asumistavalle tai -olosuhteille ei kuitenkaan mielestäni tule asettaa erityisiä vaatimuksia opetuksen järjestämisen edellytyksenä. Yleisellä tasolla totean, että viime kädessä opetuksen järjestäjän oppilaaksi ottoa koskeva hallintopäätös voidaan saattaa muutoksenhaussa aluehallintovirastossa ja edelleen tuomioistuimessa arvioitavaksi.

Kantelun ja tässä asiassa saadun selvityksen mukaan kantelijoiden lasten opetuksen järjestämisen edellytykseksi oli asetettu todistus oleskeluoikeuden rekisteröinnistä. Edellä

esitettyjen oikeusohjeiden valossa katson - - - kunnan menetelleen tältä osin virheellisesti ja perusopetuslain vastaisesti. Ottaen huomioon, että lasten opetus oli sittemmin järjestynyt edellä kerrotusti, pidän riittävänä toimenpiteenä saattaa moittivan käsitykseni - - - kunnan tietoon vastaisessa toiminnassa huomioon otettavaksi.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen - - - kunnan tietoon vastaisen varalle. Tässä tarkoituksessa lähetän - - - kunnanhallitukselle jäljennöksen tästä päätöksestäni.