

VAASAN YLIOPISTO
HALLINTOTIETEIDEN TIEDEKUNTA

Maria Rantakoski

OPPIOIKEUDEN MÄÄRÄYTYMINEN ULKOMAALAISSRYHMIEN OSALTA

Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

VAASA 2009

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimusongelma	11
1.2. Tutkimusmetodi	11
1.3. Keskeiset käsitteet	13
1.4. Tutkimuksen rakenne	21
2. PERUSOPETUS IHMISOIKEUTENA	23
2.1. Kansainväliset sopimukset perusopetuksen osalta	23
2.2. Ihmisoikeusjulistus	23
2.3. KP-sopimus ja TSS-sopimus	24
2.4. Yleissopimus syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla	25
2.5. Lapsen oikeuksien yleissopimus	27
2.6. Euroopan ihmisoikeussopimus	28
2.7. Euroopan sosiaalinen peruskirja	30
3. PERUSOPETUSTA SÄÄNTELEVÄ LAINSÄÄDÄNTÖ	32
3.1. Perustuslain asema	32
3.2. Perustuslain rooli koulutuksen turvaajana	33
3.3. Perusopetuksen maksuttomuus	34
3.4. Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset	36
3.5. Perusoikeuksia koskevien rajoitusten soveltamisala	38
3.6. Perusopetuslaki ja oppivelvollisuus	39
3.7. Muut keskeiset oppioikeutta määrittelevät kansalliset säädökset	42
3.8. Valitusoikeus	42
3.8.1. Valitusoikeus opetukseen liittyvissä asioissa	43
3.8.2. Oppilaan oikeusturva	43
4. KOULUTUSPOLITIikka SUOMESSA	46

4.1. Koulutuspolitiikka	46
4.1.1. Koulutuspolitiikan toteuttamisen välineet	46
4.2. Koulutuspoliittiset linjaukset	47
4.2.1. Koulutuspolitiikan yleiset linjaukset	47
4.2.2. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma	48
4.2.3. Opetushallituksen toimenpideohjelmat	49
4.2.4. Koulutuspolitiikan erityiset linjaukset perusopetuksen osalta	50
4.3. Maahanmuuttajien koulutus	52
4.3.1. Kansainvälistymisen vaikutus koulutuspolitiikkaan	52
4.3.2. Maahanmuuttajanuoren opetus Suomessa	53
5. MAAHANMUUTTOPOLITIikka SUOMESSA	54
5.1. Maahanmuuttopoliittinen ohjelma	54
5.2. Maahanmuuttajien oikeudellinen asema Suomessa	55
5.2.1. Maahanmuuttajien yhteiskunnalliseen asemaan keskeisesti vaikuttavat lait	56
5.2.2. Pakolaisstatuksen omaavat henkilöt	57
5.2.3. Paluumuuttajat	58
5.2.4. Turvapaikanhakijat	58
5.3. Henkilöiden vapaa liikkuvuus haasteena maahanmuuttopolitiikalle	60
5.3.1. Laittomat siirtolaiset Schengenin alueella	60
5.3.2. Suomeen kohdistuneet hakemukset	62
6. KUNNAT KOULUTUKSEN JÄRJESTÄJINÄ	64
6.1. Kunnat koulutuksen toteuttajina	64
6.1.1. Kuntien itsemäärääminen	65
6.1.2. Kunnan jäsenyys	66
6.1.3. Kunta perusopetuksen järjestäjänä	70
6.2. Kotkan vastaanottokeskuksen toiminta maahanmuuttajanuorten koulutuksen tukemiseksi	74
6.2.1. Maahanmuuttajien opetus	75
6.2.2. Kotkan yksikön vastaus nykytilaan	75
6.3. Kunnan talouden huomioonottaminen	76

7. JOHTOPÄÄTÖKSET	79
LÄHDELUETTELO	83

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta**

Tekijä:	Maria Rantakoski	
Pro gradu – tutkielma:	Oppioikeuden määräytyminen ulkomaalaisryhmien osalta	
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri	
Oppiaine:	Julkisoikeus	
Valmistumisvuosi:	2010	Sivumäärä: 93

TIIVISTELMÄ:

Oppivelvollisuus ja perusopetus ovat oleellinen osa suomalaista yhteiskuntajärjestelmää. Lisääntyneen maahanmuuton johdosta on syytä tarkastella, miten kyseisiä säännöksiä sovelletaan maahanmuuttajiin. Nykyinen lainsäädäntö ei määritä aukottomasti oppivelvollisuusikäisen maahanmuuttajan oikeutta saada perusopetusta ja toisaalta taas poliittisissa linjauksissa pyritään edistämään maahanmuuttajien tasavertaisuutta, jotta he voisivat toimia yhtäläisin mahdollisuuksin valtaväestön kanssa. Lainsäädännön ja poliittisten linjauksien ristiriitaisuus on antanut aiheita tutkimustyölle.

Tutkimuskysymys on oppioikeuden määräytyminen ja sen rajoitteet ulkomaalaisryhmien osalta? Olen rajannut tutkielman koskemaan ainoastaan maassa oleskelevia ulkomaalaistaustaisia nuoria. Lisäksi tarkastellessa kyseisten henkilöryhmien oppioikeutta keskitytään koulutuksen osalta perusopetuslain mukaiseen maksuttomaan perusopetukseen.

Haettaessa vastausta tutkimuskysymykseen on perehdytty sekä kotimaiseen lainsäädäntöön että kansainvälisiin sopimuksiin oppioikeuden osalta. Olen käyttänyt työssä tutkimusmetodinä oikeusdogmatiikkaa, jonka avulla olen kartoittanut sekä analysoinut voimassa olevaa oikeutta. Lisäksi työssä on hyödynnetty tarpeen vaatiessa oikeuskäytäntöä sekä lain esitöitä.

Tarkasteltaessa oppioikeuden määräytymistä oppivelvollisuusikäisten nuorten osalta, on huomioon otettava heidän maassaolonsa edellytykset. Työssä tarkastellaan miten maahantulon syyt ja mahdollinen oleskelulupa statuksineen vaikuttavat henkilöiden perustavanlaatuisiin oikeuksiin heidän maassaoloaikanaan. Lisäksi tarkasteltaessa oppioikeutta on avattava mitä oppioikeus käsitteenä pitää sisällään. Pohdittaessa henkilöiden oikeutta koulutukseen on huomioita myös koulutuksen järjestäjän eli pääsääntöisesti kunnan oikeudet ja velvollisuudet koulutuksen toteuttajana. Olen tarkastellut myös oppioikeutta määrittävän lainsäädännön soveltamista käytännössä maahanmuuttajien osalta.

Lainsäädännön ja poliittisten linjauksien yhdenmukaistamiseksi on katsetta kohdistettava myös valtion taholle. Vastuuta opetuksen järjestämisestä tai siitä pakenemista ei yksin voida jättää kunnan harteille, vaan valtion tulisi huolehtia kunnan tosiasiallisesta mahdollisuudesta selviytyä sille lailla säädetyistä tehtävistä.

AVAINSANAT: Maahanmuuttajat, Oppivelvollisuus, Perusopetus.

1. JOHDANTO

Maksuton perusopetus ei tällä hetkellä Suomessa vallitsevan lainsäädännön mukaan, tavoita kaikkia maassamme pidempään oleskelevia oppivelvollisuusikäisiä henkilöitä. Sen vuoksi onkin aihetta tarkastella lähemmin nykyistä koulutuspolitiikkaa ja koulutusta sääntelevää lainsäädäntöä.

Tutkimuksen aihe on oppioikeuden määräytyminen Suomessa. Tarkastelen oppioikeuden määräytymistä ulkomaalaisten henkilöiden osalta sekä, miten oppioikeutta rajoitetaan eri ulkomaalaistaustaisten henkilöryhmien suhteen. Ajatuksena aiheen taustalla on mielenkiinto ulkomaalaistaustaisten todellisesta mahdollisuudesta saada koulutusta yhtäläisesti verraten valtaväestöön Suomessa.

Nykyisen koulutuspolitiikan mukaisesti oikeus koulutukseen on Suomessa perusoikeus. Kyseisen perusoikeuden toteutuminen turvataan lainsäädännössä määritellyllä oikeudella maksuttomaan perusopetukseen ja yleisellä oppivelvollisuudella (PL 16.1 § ja PerusopetusL 25.1 §). Lisäksi yleisiin linjauksiin koulutuspolitiikassa sivistyksellisten oikeuksien osalta kuuluu myös julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle Suomessa asuvalle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja tarpeidensa mukaisesti myös muuta koulutusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.¹ Nykyiset koulutuspolitiikan linjaukset pohjautuvat nykyiseen hallitusohjelmaan.

Pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelman viidennestä luvusta on löydettävissä koulutus-, tiede- ja kulttuuripolitiikkaa koskevat linjaukset. Hallitusohjelma linjaa muun muassa, että suomalaisten korkea sivistystaso sekä laadukas ja maksuton koulutus ovat hyvinvointiyhteiskuntamme perusta. Lisäksi hallitus turvaa tasapuoliset mahdollisuudet laadukkaaseen koulutukseen varhaiskasvatuksesta korkeakoulutukseen.² Lukiessani hallitusohjelman neljättä lukua eli oikeuspolitiikka ja sisäinen turvallisuus – otsakkeen alta löytyvää kappaletta koskien maahanmuuttoa, en havainnut kertaakaan mainintaa maahanmuuttajien

¹ Opetusministeriö 2008.

² Valtioneuvosto 2007.

perusopetuksesta. Samoin koulutuspolitiikan linjauksesta perusopetuksen osalta ei löytynyt mainintaa maahanmuuttajista. Kyseinen seikka tai ennemminkin sen puuttuminen on mielestäni aika hämmästyttävää, kun maahanmuuttajien lukumäärä on maassamme kasvanut roimasti.³ Lisäksi hämmästykseni syventää se, että kyseinen hallitusohjelma tähdentää alkupuheessaan Suomen kuuluvan jokaiselle asuinpaikasta, elämäntilanteesta, äidinkielestä tai etnisestä taustasta riippumatta.

Oppioikeus sisältyy perustuslain toiseen lukuun, joka käsittää perusoikeudet (6-21 §). Lisäksi monien kansainvälisten sopimusten⁴ turvin on pyritty takaamaan oikeus koulutukseen kaikille jakamattomasti kuuluvana ihmisoikeutena. Nämä korkeasti arvostetut sopimukset jäävät osittain vain hienoiksi lauseiksi tarkasteltaessa säännöksiä, jotka tarkentavat esimerkiksi perustuslakia tai yleisesti tunnustettuja ihmisoikeuksia. Kyseiset säännökset ja yhteiskunnassamme vallitseva käytäntö antavat myös, mielestäni, aihetta lisätarkasteluun pohdittaessa lähtökohtia kyseisen aiheen tutkimustarpeelle.

Maahanmuuttajien koulutusta koskevat linjaukset on määritelty valtioneuvoston hyväksymässä Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa vuosille 2003–2008. Kehittämissuunnitelman mukaisesti maahanmuuttajia pyritään kannustamaan koulutuksen avulla toimimaan tasavertaisesti suomalaisessa yhteiskunnassa sekä myös tuetaan heitä säilyttämään oma kulttuuri-identiteettinsä. Siinä pyritään myös panostamaan maahanmuuttajille annettavaan riittävään suomen tai ruotsin kielen opetukseen ja sen pohjalta luodaan heille mahdollisuudet kotoutua yhteiskuntaan huomioiden tietysti myös jatko-opiskelu ja työnsaantimahdollisuudet.⁵ Nämä edellä mainitut kehittämissuunnitelmasta poimittavissa olevat tavoitteet rajoittuvat koskemaan pääasiassa niitä henkilöitä, joilla on vakinainen asuinpaikka Suomessa.

Voimassa olevan lainsäädännön perusteella maahanmuuttajien oikeus maksuttomaan perusopetukseen on riippuvainen siitä, onko henkilöillä vakinainen asuinpaikka

³ Tilastokeskus 2008.

⁴ Esimerkiksi KP-sopimus (SopS 7-8/1976), TSS-sopimus (SopS 6/1976), Yleissopimus syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla (SopS 59/1971), Lapsen oikeuksien sopimus (SopS 60/1991), Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999) ja Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 80/2002).

⁵ Opetusministeriö 2008.

Suomessa (PerusopetusL 25.1 §). Perusopetuslain 25.1 § sitoo oppivelvollisuuden Suomessa vakinaisesti asuviin lapsiin. Maahanmuuttajan osalta, jolla ei ole vakinaista asuinpaikkaa Suomessa, kuten esimerkiksi tilapäisen oleskelulupapäätöksen saaneet lapset, koulutuksen mahdollistaminen jää nykyisen lainsäädännön mukaisesti kunkin yksittäisen kunnan oman harkintavallan piiriin. Kyseisestä seikasta johtuen tulen tarkastelemaan oppioikeutta ja perusteita sille, kuka siihen on oikeutettu ja millä edellytyksillä.

Aiheen kiinnostavuutta lisää myös sen ajankohtaisuus. Nykyisen lainsäädännön nojalla oppioikeus ei saavuta kaikkia Suomessa oleskelevia oppivelvollisuusikäisiä maahanmuuttajia. Tämä ongelma on tiedostettu myös poliittisella tasolla ja aiheesta käytävän keskustelun avulla pyritään saamaan aikaiseksi muutosehdotuksia kyseisen ongelmakohdan korjaamiseksi.

Euroopan neuvoston seurantaraportti koskien Suomessa vallitsevia ihmisoikeuksia⁶ ilmestyi maaliskuussa 2006. Raportissa ihmisoikeusvaltuutettu otti kantaa muun muassa Suomen tapaan myöntää laajamittaisesti tilapäisiä oleskelulupia sekä kehotti Suomea myöntämään vain rajoitetusti tilapäisiä oleskelulupia. Kannanoton taustalla on tilapäisten oleskelulupien⁷ vaikutus henkilön perusoikeuksiin, kuten esimerkiksi oikeus koulutukseen, työhön ja sosiaali- ja terveyspalveluihin, jotka evätään kyseisen oleskelulupapäätöksen johdosta.⁸

Myös eduskunnassa on nostettu esille tilapäisten oleskelulupien vaikutus koulutukseen. Kirjallisessa kysymyksessä (KK 294/2006 vp) eduskunnan puhemiehelle todetaan muun muassa, että ulkomaalainen voi joutua oleskelemaan Suomessa 1-2 vuotta tilapäisellä oleskeluluvalla, vaikka hänen paluunsa kotimaahansa voi käytännössä olla mahdotonta ja hän tulee jäämään Suomeen pysyvästi. Lisäksi kirjallisessa kysymyksessä otetaan

⁶ Ks. Council of Europe Commissioner for Human Rights: Follow-up Report on Finland (2001–2005).

⁷ Tilapäinen oleskelulupa rajoittaa merkittävästi henkilön työnteko-oikeutta sekä hänen oikeuttaan koulutukseen. Lisäksi henkilö ei ole oikeutettu Kela palveluihin tai perheenyhdistämiseen. Myöskään kunnilla ei ole velvollisuutta ottaa asukkaakseen tilapäisen oleskeluluvan saanutta henkilöä.

⁸ Ihmisoikeusvaltuutettu kehottaa Suomea myös harkitsemaan uudelleen ulkomaalaislain muutosesitystä (HE 31/2006 vp) sisäasiainviranomaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskusten henkilökunnan välistä tiedonvaihtoa. Valtuutettu pyytää varmistamaan sekä turvapaikanhakijoiden että keskusten henkilökunnan oikeudet. Erityisesti tulee tarkastella, ettei esitys ole ristiriidassa Suomen perustuslaissa määriteltujen oikeuksien kanssa (Pakolaisneuvonta ry 2006).

esille turvapaikanhakijan oikeudet tilapäisen oleskeluluvan voimassaoloaikana. Kyseisenä aikana henkilöllä ei ole oikeutta esimerkiksi kotikuntaan, sosiaaliturvaan, koulutukseen, työntekoon eikä matkustamiseen tai tilinavaamiseen oikeuttavaan henkilötodistukseen. Silloinen sisäasianministeri Kari Rajamäki totesi vastauksessaan oleskeluluvan tilapäisyyden johtuvan siitä, että henkilön maassa oleskelua ei ole tarkoitettukaan pysyväisluontoiseksi. Tämän takia lupaan ei ulkomaalaislain mukaisesti sisälly myöskään oikeutta perheenyhdistämiseen tai rajoittamatonta työnteko-oikeutta.⁹

Asiaan on puututtu myös Anni Sinnemäen tekemällä lakialoitteella (LA 21/2006 vp) perusopetuslain 4 §:n ja 25 §:n muuttamisesta. Aloitteessa ehdotetaan perusopetuslain muuttamista niin, että kunnan velvollisuus järjestää esi- ja perusopetusta ulottuisi koskemaan myös niitä lapsia, jotka ovat maassa tilapäisellä oleskeluluvalla. Lakialoitteessa otetaan huomioon perustuslailla turvattu jokaiselle henkilölle oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Lisäksi aloitteessa todetaan, että perusopetuslailla on säädetty kunnan velvollisuudesta järjestää sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Pelkistettynä muutosehdotusten tarkoituksena on varmistaa, että jokaisella Suomessa asuvalla oppivelvollisuusikäisellä lapsella on oikeus perusopetukseen riippumatta siitä, millaiseen oleskelulupaan hänen maassaolonsa perustuu.

Olen nyt perustellut aiheen valintaa oppioikeuden tärkeydellä ja sen mittaamattomasta merkityksestä oppivelvollisuusikäisten henkilöiden kasvulle ja kehitykselle. Koulutuksen tehtävänähän on kasvattaa ja kehittää lapsia oikeudenmukaisuuteen ja vastuullisen yhteiskunnan täysipainoisiksi jäseniksi. Lisäksi olen tuonut esille mielenkiintoni aiheeseen, erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta tarkastellen. Vastakkaisen näkökulman tutkimuksella tarjoaa nykyisen lainsäädännön lisäksi perustelut, joiden mukaisesti oppioikeutta ei pitäisi laajentaa koskemaan kaikkia Suomessa tilapäisesti oleskelevia ulkomaalaisia henkilöitä, vaikka he oleskelisivat pidempäänkin maassa.

⁹ Ulkomaalaislain 51 §:n mukainen lupa myönnetään vain siihen asti, kun estettä maasta poistamiselle ei enää ole. Tällä luvalla tilapäinen oleskelu voi kestää korkeintaan kaksi vuotta, jonka jälkeen ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, mikäli maasta poistaminen ei edelleenkään ole mahdollista. On huomattava, että jos ulkomaalaislain 51 §:n mukaisella oleskeluluvalla oleskeleva saa työtä Suomesta, hän voi aina hakea työntekijän oleskelulupaa.

Vastakkainen näkökulma aiheeseen tuo näkökulmien välille jännitteen, josta tutkimuksessa parhaillaan on kysymys. Jännitteen avulla saadaan aiheeseen objektiivinen ja laajakatseinen tarkastelukenttä. Jännite tuo myös esille vastakkaisten intressien painotukset perusteluineen punnitessa tilanteen tai sen pohjalta tehtävien mahdollisten muutoksien merkitystä.

1.1. Tutkimusongelma

Tutkimusongelmaksi on muodostunut niin sanotun kaikille yhtäläisen oikeuden toteutumattomuus maksuttoman perusopetuksen suhteen. Tutkimuksessa tulen pohtimaan käytännössä ongelmalliseksi osoittautunutta kysymystä kaikille yhtäläisestä oikeudesta koulutukseen, ja mitä se tarkoittaa? Lainopillisesti tutkimusongelma tähdentyy kysymykseen, keille henkilöille on lainsäädännöllä taattu oppioikeus.

Tutkielmassa tarkastellaan oppioikeuden määräytymisen edellytyksiä ja rajoituksia Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten henkilöiden osalta. Muita henkilöryhmiä saatetaan sivuuttaa työssä ainoastaan vertailun vuoksi pohdittaessa kaikille yhtäläistä perusoikeutta eli oikeutta koulutukseen. Edellä sanotusta johtuen on myös tarpeellista, että työssä otetaan huomioon maahantulon edellytykset sekä maassa oleskelevien ulkomaalaisten henkilöiden taustat eli millä perusteilla he ovat maahan saapuneet.

Tutkielman olen rajannut koskemaan ainoastaan ulkomaalaisia henkilöitä tarkasteltaessa oppioikeuden määräytymistä. Myös oppioikeus käsitteenä rajoittuu koskemaan ainoastaan maksutonta perusopetusta. Koska työ rajautuu koskemaan perusopetusta, niin tarkastelun kohteena ovat pääasiassa oppivelvollisuusikäiset ulkomaalaislapset ja heidän oikeutensa maksuttomaan koulutukseen Suomessa.

1.2. Tutkimusmetodi

Tämän työn tarkoituksena on perehtyä Suomessa vallitsevaan oppivelvollisuutta sääntelevään lainsäädäntöön huomioiden keskeisimmät, niin kotimaiset kuin kansainvälisetkin, normistot.

Oikeustieteellisellä tutkimuksella pyritään hahmottamaan oikeusjärjestystä kokonaisuutena. Oikeustieteellisen tutkimuksen metodi koostuu pääsääntöisesti osaluista, jotka ovat oikeudellinen tulkinta ja systematisointi. Erilaisia näkökulmia oikeusjärjestelmään saadaan käyttämällä eri oikeustieteen tutkimusaloja. Itse tulen tutkimusmetodin työssäni hyödyntämään oikeusdogmatiikkaa. Oikeusdogmatiikka eli lainoppia pidetään oikeustieteen tutkimusaloista keskeisimpänä ja vanhimpana tutkimusmetodinä. Oikeusdogmatiikka tutkii ja systematisoi voimassa olevaa oikeutta.

Kotimaisen lainsäädännön tulkinnassa painoarvo annetaan vahvasti velvoittaville oikeuslähteille eli perustuslaille ja tavallisille laeille. Toisin kohdin lain kirjaimen haen tarkennusta kyseistä lakia koskevasta hallituksen esityksestä pyrkien löytämään lainsäätäjätarkoituksen. Otan esille myös eräitä kansainvälisiä sopimuksia, jotka asettuvat oikeuslähteinä yhtä vahvasti velvoittaviin kuin työssä huomioon otettu kotimainen lainsäädäntökin.

Lait ovat monesti puutteellisia tai säädösteksti on epäselvästi ilmaistu. Sanotaankin, ettei aukotonta oikeusjärjestelmää ole. Lainsäätäjän on mahdotonta ennakoida kaikkia käytännössä ilmeneviä ongelmatilanteita, joihin tiettyä säädöstä tulisi voida soveltaa. Tulkintaa tarvitaan myös, jos lainsäätäjän tarkoitus on jäänyt epäselväksi. Lisäksi lainsäätäjä voi tarkoituksella jättää lain soveltajalle liikkumavaraa tietyn säädöksen osalta. Monestihan lainsäätäjän tarkoituksen toteutuminen tai säädöksen toimivuus nähdään vasta silloin, kun säädöstä on sovellettu oikeuskäytännössä. Lain tulkinnassa ja soveltamisessa ei aina löydy yksiselitteistä ratkaisua, vaan useampikin normi voi soveltua kyseessä olevaan tapaukseen, tällöin puhutaan normiristiriidasta^{10, 11}.

¹⁰ Husa & Pohjolainen 2002: 19.

¹¹ Johdonmukaisen soveltamiskäytännön muodostavat metanormit. Ensimmäisenä metanormina on *lex superior derogat inferiori*, eli ylempi laki syrjäyttää sen kanssa ristiriitaisen alemman lain. Toisena periaatteena on *lex specialis derogat lex generali*, toisin sanoen erityislaki syrjäyttää sen kanssa ristiriitaisen tavallisen lain. Kolmas metanormi on *lex posterior derogat lex priori*, eli myöhempi säädös syrjäyttää sen kanssa ristiriitaisen aiemman säädöksen. Nämä normiperiaatteet auttavat ratkaistaessa

Tutkimukseni näkökulmasta esiin nousevat myös eri oikeudenalat ylittävät ihmisoikeudet, joita pääasiassa Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999) velvoittaa siihen liittyneiltä jäsenvaltioiltaan noudatettavan. Ylikansallinen ihmisoikeussopimus asettaa jäsenvaltiolleen ihmisoikeuksien osalta vähimmäisvaatimukset, joita on noudatettava.¹²⁾ Ihmisoikeudet ovat kaikille ihmisille luovuttamattomia erityisen tärkeitä oikeuksia, joihin jokainen on yhtäläisesti oikeutettu ihmisyytensä johdosta. Suomessa on turvattu perustuslailla ihmisoikeudet, joiden toteutumista eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri valvovat kansallisella tasolla. Vastaavasti kyseiset oikeudet turvataan myös tuomioistuimissa kuin muissakin viranomaismenettelyissä. Ylikansallisesti ihmisoikeuksien toteutumista valvoo Euroopan ihmisoikeustuomioistuin.

1.3. Keskeiset käsitteet

Paluumuuttaja

Puhuttaessa paluumuuttajista tarkoitetaan ulkosuomalaisia henkilöitä, jotka palaavat ulkomailta Suomeen. Käsitteenä paluumuuttajaa sovelletaan nykyisiin ja entisiin Suomen kansalaisiin ja lisäksi niihin henkilöihin, jotka ovat peräisin entisen Neuvostoliiton alueelta ja joilla on suomalainen syntyperä. Oleskelulupapäätöstä punnitessa paluumuuttajien osalta otetaan huomioon suomalaiset sukujuuret sekä henkilön muu läheinen yhteys Suomeen (UlkomaalaisL 47 § ja 48 §).

Siirtolainen

Siirtolaiset muuttavat maasta toiseen pääsääntöisesti hankkiakseen toimeentulonsa. Käsitteenä siirtolainen tarkoittaa sekä maastamuuttajaa että maahanmuuttajaa. Tässä selvityksessä puhuttaessa siirtolaisista tarkoitetaan ainoastaan maahanmuuttajia. Lisäksi siirtolaisten osalta huomioni kiinnittyy pääasiassa laillisesti maassa oleviin siirtolaisiin.

normiristiriitoja, mutta on kuitenkin otettava huomioon, että nämä periaatteet eivät ole ehdottomia, vaan niistä voidaan poiketa yksittäisen tilanteen vaatimusten mukaan.

¹² Muun muassa Hallberg 1999: 37.

Useastihan, varsinkin yleiskielessä, siirtolaiset jaetaan laillisiin ja laittomiin siirtolaisiin. Mielestäni olisi aiheellista puhua laittomasti maassa oleskelevista henkilöistä sen sijaan kuin laittomista henkilöistä. Lisäksi on huomioitava, että useat siirtolaiset tulevat maahan laillisesti, mutta jäävät oleskelulupansa päätyttyä maahan ja näin ollen muuttuvat niin sanotuiksi paperittomiksi siirtolaisiksi. Useasti laitton maassaolo voi ilmentyä myös niin, että henkilö on saapunut maahan väärennetyillä matkustusasiakirjoilla tai henkilöt ovat ihmiskaupan uhreja. Toivo niin sanotusta paremmasta huomisesta kannustaa henkilöitä muuttamaan toiseen maahan, mutta muuton taustalla voivat olla myös sellaiset henkilökohtaiset syyt kuin esimerkiksi seikkailunhalu.¹³

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) on määritellyt laittomaksi siirtolaiseksi henkilön, joka on saapunut laittomasti maahan ja oleskelee siellä ilman oleskelulupaa ja on työtön, tai henkilö on saapunut maahan laittomasti ja on työtön sekä työluvaton ja harjoittaa rikollista toimintaa. Laittomaksi maahanmuuttajaksi katsotaan myös henkilö, joka on saapunut maahan laittomasti väärennetyillä matkustusasiakirjoilla tai kokonaan ilman passia, tai henkilö voi olla saapunut maahan täysin asianmukaisella viisumilla, mutta jäänyt sen umpeuduttua maahan ja on työtön.¹⁴

Turvapaikanhakija

Turvapaikanhakija on henkilö, joka anoo kansainvälistä suojelua ja oleskeluoikeutta vieraasta maasta. YK:n ihmisoikeusjulistus toteaa 14. artiklassaan, että "jokaisella vainon kohteeksi joutuneella on oikeus hakea ja nauttia turvapaikkaa muissa maissa".¹⁵ Ulkomaalaislain kuudes luku käsittelee kansainvälistä suojelua. Lain 87 §:n mukaan henkilöllä, joka oleskelee pysyvän asuinmaansa tai kotimaansa ulkopuolella, on oikeus hakea turvapaikkaa vieraasta maasta, jos hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainon kohteeksi. Vaino voi perustua henkilön alkuperään, uskontoon, poliittiseen mielipiteeseen, kansallisuuteen tai kuulumisella tiettyyn yhteiskunnalliseen

¹³ Ihmisoikeudet 2007.

¹⁴ Ylänkö 2007.

¹⁵ Suomen pakolaisapu 2008.

ryhmään ja lisäksi henkilö on haluton pelkonsa vuoksi turvautumaan kyseisen maan suojeluun.¹⁶ Tosin tilanne voi olla myös niin, ettei kyseinen maa kykene tarjoamaan henkilölle suojelua, vaikka henkilö itse sitä toivoisikin. Turvapaikanhakija ei ole pakolainen, joten hänellä ei ole virallista pakolaisstatusta, mikä ilmenee varsinkin tarkasteltaessa turvapaikanhakijan asemaa ja hän oikeuksiaan Suomessa.

Pakolainen

Kansainvälisten sopimusten perusteella pakolainen on henkilö, jolla on perusteltua syytä pelätä joutuvansa vainon kohteeksi, samoin kuin turvapaikanhakijakin, rodun, uskonnon, poliittisen mielipiteen, kansallisuuden tai tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen perusteella. Lisäksi hän on kykenemätön tai pelon johdosta haluton turvautumaan pysyvän asuinmaansa suojeluun.¹⁷ Pakolainen nauttii kansainvälistä suojelua kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella. Pakolaiselle on myönnetty turvapaikka Geneven pakolaissopimuksen perusteella tai hän on saanut oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella mukaan luettuna myös humanitaariset syyt. Tosin Geneven pakolaissopimuksen mukaan esimerkiksi alueella vallitseva nälänhätä tai luonnonkatastrofi ei oikeuta henkilöä saamaan varsinaista pakolaisasemaa. Poiketen Geneven pakolaissopimuksesta henkilö voi saada pakolaisstatuksen suojelun tarpeen perusteella. Suojelun tarvetta arvioidaan huomioiden perustavaa laatua olevat ihmisoikeudet, kuten esimerkiksi hengen, vapauden, ruumiillisen ja henkisen koskemattomuuden loukkaamattomuus. Siten henkilölle voidaan antaa tilapäistä suojelua, jos henkilön palaaminen turvallisesti pysyvään asuinmaahansa ei ole mahdollista maassa vallitsevan aseellisen selkkauksen, väkivaltaisuuden tai esimerkiksi luonnonkatastrofin johdosta¹⁸. Myös Suomen perustuslain perusoikeuksia käsittävän toisen luvun 9 § kieltää poistamasta ulkomaalaista maasta, jos häntä poistamisen johdosta uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.¹⁹

Kiintiöpakolainen

¹⁶ Kuosma 2004: 390.

¹⁷ Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun virasto 1993: 14–15.

¹⁸ Kuosma 2004: 447–449.

¹⁹ Hidén 1999: 11.

Kiintiöpakolainen on henkilö, jolle YK:n pakolaisjärjestö UNHCR eli United Nations High Commissioner for Refugees on myöntänyt pakolaisaseman ja henkilö saapuu maahan määritellyn pakolaiskiintiön puitteissa. Suomen valtio varautuu vuosittain talousarviossaan vastaanottamaan tietyn määrän pakolaisia eli eduskunta vahvistaa kiintiön suuruuden vuosittain valtion tulo- ja menoarviossa. Hallituksen esityksen²⁰ mukaisesti työministeriö, ulkoasiainministeriö ja sisäasiainministeriö yhdessä laatisivat alustavan esityksen kiintiön kohdentamisesta ja sen pohjalta myöhemmin tehdään päätökset tarkemmin alueellisista kohdentamisista ja lukumääristä kuinka paljon kultakin alueelta pakolaisia otetaan²¹. Työministeriön ja maahanmuuttoviraston virkamiehet suorittavat pakolaisleireillä haastatteluja, joiden perusteella Suomeen otettavat kiintiöpakolaiset valitaan. Suojelupoliisi tutkii henkilöiden taustan. Kiintiöpakolaiset tulevat monesti pakolaisleireiltä, joissa he ovat usein eläneet pitkään äärimmäisessä hädässä.²²

Oleskelulupa

Ulkomaalaislaki (30.4.2004/301) määrittelee pääasiassa neljännessä luvussaan oleskeluoikeutta koskevat seikat. Ulkomaalaislain 33 §:stä on löydettävissä eri oleskelulupalajit ja 34 §:stä löytyvät oleskelulupalajeja vastaavat kirjaintunnukset. Oleskelulupa on joko pysyvä tai määräaikainen. Määräaikainen oleskelulupa myönnetään tilapäisluonteista (*tilapäinen oleskelulupa*) tai jatkuvaluonteista (*jatkuva oleskelulupa*) maassa oleskelua varten. Tilapäisen oleskeluluvan kirjaintunnus on B ja jatkuvaluonteisen oleskeluluvan kirjaintunnus on A. Toistaiseksi voimassa olevan pysyvän oleskeluluvan kirjaintunnus on P. Pysyvään oleskelulupaan rinnastetaan voimassaoloajaltaan myös pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskelulupa. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskelulupaan merkitään kirjaintunnus P-EY. Ensimmäinen oleskelulupa on aina määräaikainen (UlkomaalaisL 33 § ja 34 §).

²⁰ HE 28/2003 vp.

²¹ Kuosma 2004: 404.

²² Maahanmuuttovirasto 2009.

Oleskelua koskevasta neljännessä luvusta on löydettävissä myös yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiseksi samoin kuin määräaikaisen ja pysyvän oleskeluluvan myöntämiseksi. Yleiset edellytykset on kirjattu ulkomaalaislain 36 §:ään. Pykälän mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos henkilön katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansanterveyttä²³ tai Suomen kansainvälisiä suhteita²⁴. Lisäksi oleskeluluvan myöntämättä jättämisen perusteena voi olla, jos on perusteltua aihetta epäillä henkilön kiertävän maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä. Säännöstä sovellettaessa säännöksen painotus voi olla erilainen riippuen haetaanko ensimmäistä maassa oleskelulupaa vai jatko-oleskelulupaa. Pääsääntöisesti myös vaaditaan, että oleskelulupaa hakevan henkilön toimeentulo on turvattu, muutoin kuin tukeutumalla toimeentulotukeen tai muuhun vastaavaan toimeentuloa turvaavaan etuuteen. Jatkolupaa haettaessa tilapäinen turvautuminen toimeentulotukeen, ei saa olla syynä oleskeluluvan myöntämättä jättämiselle (UlkomaalaisL 39 §).

Tilapäinen oleskelulupa myönnetään ulkomailla olevalle henkilölle tilapäistä työntekoa, elinkeinonharjoittamista tai opiskelua²⁵ varten. Lisäksi tilapäinen oleskelulupa voidaan myöntää jostain muusta erityisestä syystä (UlkomaalaisL, 45 §). Jatkuva oleskelulupa myönnetään ulkomailla olevalle henkilölle, jos ulkomaalainen on ollut Suomen kansalainen tai ainakin toinen hänen vanhemmistaan tai yksi hänen isovanhemmistaan on tai on ollut syntyperäinen Suomen kansalainen. Lisäksi jatkuva oleskelulupa myönnetään jatkuvaluonteista työntekoa tai elinkeinonharjoittamista varten (UlkomaalaisL 47 §). Myös entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalle henkilölle myönnetään jatkuva oleskelulupa, siten kuin ulkomaalaislain 48 §:ssä tarkemmin säädetään. Lain 49 § on mielenkiintoinen, koska sen mukaan tietyn edellytyksin henkilölle myönnetään määräaikainen oleskelulupa maassa, vaikka hän olisi saapunut maahan ilman oleskelulupaa, jos edellytykset tällaisen oleskeluluvan myöntämiseksi ulkomailla ovat olemassa ja hän täyttää pykälässä listatut edellytykset.

²³ Kansanterveyden vaarantaminen ei kuitenkaan estä jatkoluvan myöntämistä, jos luvan myöntämisen edellytykset ovat muutoin olemassa.

²⁴ Kansainvälisten suhteiden vaarantaminen ei kuitenkaan estä oleskeluluvan myöntämistä perhesiteen perusteella tai oleskeluluvan myöntämistä ulkomaalaiselle, jolle on unionin jäsenvaltiossa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskelulupa.

²⁵ Ks. myös HE 277/2006 vp.

Oleskelulupa voidaan myöntää myös perhesiteen perusteella. Perheenjäseneksi katsotaan lain 37 §:n mukaan Suomessa asuvan henkilön aviopuoliso sekä alle 18-vuotias naimaton lapsi, jonka huoltaja asuu Suomessa. Perheenjäseneksi katsotaan myös samaa sukupuolta oleva henkilö, jos parisuhde on kansallisesti rekisteröity. Aviopuolisoihin rinnastetaan myös henkilöt, sukupuolesta riippumatta, jotka ovat eläneet yhdessä kaksi vuotta avioliitonomaisessa suhteessa. Asumista yhteistaloudessa ei edellytetä jos henkilöillä on yhteisessä huollossa oleva lapsi tai jokin muu painava syy.²⁶ Lain 50 § laajentaa edellytyksiä oleskeluluvan myöntämiselle perhesiteen perusteella myös muihin omaisiin kuin edellä mainittuihin lähiomaisiin. Perhesiteen perusteella myönnetty oleskelulupa ei edellytä, että henkilön toimeentulo on turvattu.²⁷

Pysyvän oleskeluluvan ja jatkoluvan myöntämisen edellytykset löytyvät ulkomaalaislain 54 ja 56 §:stä. Pääsääntöisesti jatkolupa myönnetään, jos edellytykset, joiden perusteella ensimmäinen oleskelulupa myönnettiin ovat edelleen voimassa. Jatkoluvan pituus on enintään neljä vuotta. Pysyvä oleskelulupa myönnetään henkilölle, joka on jatkuvan oleskeluluvan saatuaan luvallisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti neljän vuoden ajan, jos edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnettiin jatkuva oleskelulupa, ovat edelleen olemassa. Lisäksi vaaditaan, ettei pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle ei ole esteitä. Esteitä ovat muun muassa, että henkilö on syyllistynyt rikokseen, josta rangaistuksena on vankeutta tai henkilö on syyllistynyt useaan rikokseen. Jos henkilö on toistuvasti tuomittu rikoksista, niin rikostunnusmerkistössä määritellyllä rangaistuslajilla ei ole merkitystä.²⁸

²⁶ Kuosma 2004: 247.

²⁷ KHO ei myöntänyt perhesiteen perusteella oleskelulupaa A:n vanhemmille. Asianomaiset olivat oleskelulupaa hakiessaan kertoneet tarkoituksenaan olevan muuttaa Suomeen viettämään perhe-elämää tyttärensä perheen kanssa. A on 18 vuotta täyttänyt Suomessa naimisissa oleva naishenkilö, joten A:n vanhempia ei katsota hänen perheenjäsenikseen ulkomaalaislaissa tarkoitettulla tavalla (UlkomaalaisL 37 §). Vanhempien jatkuvaa oleskelulupaa koskevan hakemuksensa tultua hylätyksi heidän ei voitu katsoa esittäneen myöskään ulkomaalaislain 45 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua erityistä syytä tilapäisen oleskeluluvan myöntämiselle. Lisäksi KHO katsoi, ettei ulkomaalaislain 50 §:n 3 momentista ja 115 §:n 1 momentista johtuen hakijoiden tytär ei ole sellainen henkilö, jonka muulle omaiselle voitaisiin myöntää oleskelulupa kiinteän perhe-elämän jatkamisen tai täyden riippuvuuden perusteella (KHO 26.1.2007/6).

²⁸ Kuosma 2004: 314.

Kansainvälistä suojelua koskevat normit ovat löydettävissä ulkomaalaislain kuudennesta luvusta. Ulkomaalaislain 109 § määrittelee seuraavasti tilapäisen suojelun²⁹ edellytykset:

1) Tilapäistä suojelua voidaan antaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle³⁰, jonka turvallinen paluu kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa ei ole mahdollinen sen vuoksi, että maasta tai sen lähialueilta on tapahtunut ihmisten joukkopako aseellisen selkkauksen tai muun väkivaltatilanteen taikka ympäristökatastrofin vuoksi.³¹

2) Tilapäisen suojelun antaminen edellyttää, että suojelun tarve voidaan arvioida lyhytaikaiseksi.

3) Tilapäisen suojelun kesto on yhteensä enintään kolme vuotta. Tilapäinen oleskelulupa myönnetään enintään vuodeksi kerrallaan.³²

Tilapäinen oleskelulupa myönnetään henkilölle, joka saa tilapäistä suojelua 109 §:n mukaan tai henkilölle, joka otetaan Suomeen ulkomaalaislain 93 §:n mukaisen valtioneuvoston päätöksen perusteella³³. Lisäksi tilapäinen oleskelulupa voidaan myöntää henkilölle sovellettaessa poissulkemislausekkeitä eli henkilölle ei myönnetä turvapaikkaa tai oleskelulupaa tilapäisen suojelun perusteella, koska hän on tehnyt lain 87 §:ssä määritellyn teon, mutta häntä ei voida poistaa maasta, koska häntä uhkaa

²⁹ Suojelun tarpeen perusteella myönnettävä oleskelulupa annetaan ulkomaalaiselle, joka ei täytä pakolaisuuden määritelmää, mutta joka on kansainvälisen suojelun tarpeessa (toissijainen suojelu).

³⁰ Ks. myös ulkomaalaislain 87 § ja 88 §.

³¹ Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) mukaisesti kansainvälisen suojelun tai toissijaisen suojelun perusteella oleskelulupa voitaisiin myöntää ainakin seuraavissa tilanteissa: maassa vallitseva väkivalta ja aseellinen selkkkaus, vaino muista kuin pakolaissopimuksessa tarkoitetuista syistä, ihmisoikeuksien rikkominen, yleinen tilanne kotimaassa, sukupuoleen liittyvät ongelmat ja/tai ympäristökatastrofi. Lisäksi esitys listaa myös kohtuuttomuusperusteita, jotka lukeutuvat kansainvälisen suojelun sekä toissijaisen suojelun perusteella myönnettävän oleskeluluvan edellytyksiin. Kohtuuttomuusperusteet voisivat taas kattaa seuraavat tilanteet: palauttaminen on mahdotonta, koska kulkuyhteyksiä ei ole tai kotimaa kieltäytyy ottamasta vastaan, hakijan terveyteen liittyvät seikat, päätöksenteon hitaus, perheiden erityistarpeet, pakottavat humanitaariset syyt, ilman huoltajaa tulevat alaikäiset ja/tai palauttamisen kohtuuttomuus.

³² Valtioneuvosto päättää yleisistunnossa väestöryhmästä, jolle tilapäistä suojelua voidaan antaa, sekä ajanjaksosta, jolloin oleskelulupia tilapäisen suojelun perusteella voidaan myöntää.

³³ Valtioneuvosto voi yleisistunnossa päättää ulkomaalaisten ottamisesta Suomeen erityisellä humanitaarisella perusteella tai kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi (UlkomaalaisL 93 §).

kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Tilapäisen suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneen henkilö perheenjäsenelle myönnetään oleskelulupa samaksi ajaksi (UlkomaalaisL 112 §).

Jatkuva oleskelulupa eli A-lupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka saa turvapaikan tai oleskeluluvan kiintiöpakolaisena tai suojelun tarpeen perusteella. Jos henkilölle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa 112 §:n nojalla, myönnetään hänelle jatkuva oleskelulupa kolmen vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen edellyttäen, että perusteet luvan myöntämiselle ovat edelleen voimassa (UlkomaalaisL 113 §).

Kansainvälisen suojelun perusteella maahan tulevilta henkilöiltä ei vaadita, että heidän toimeentulonsa olisi turvattu. Jos henkilöt hakevat perheenyhdistämistä perhesiteen perusteella, niin muilta perheenjäseniltä ei myöskään vaadita turvattua toimeentuloa. Perheenyhdistämisen tärkeydestä huolimatta asiaa ei käsitellä tässä enempää³⁴. Perheenyhdistämistä sääntelee ulkomaalaislain 114 § ja 115 §.

Dublin-asetus

Dublin-asetuksesta (EY 343/2003) puhuttaessa tarkoitetaan asetusta Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion ratkaisemisesta tehdyn yleissopimuksen voimaansaattamisesta. Dublinissa 15. kesäkuuta 1990 tehdyn asetuksen mukaan se Euroopan Unionin jäsenmaa, johon turvapaikanhakija ensimmäiseksi saapuu tai josta henkilö on ensimmäiseksi anonut turvapaikkaa, on velvollinen käsittelemään turvapaikkahakemuksen.³⁵ Asetuksella pyritään välttämään hakemusten päällekkäinen käsittely eri EU-maissa samanaikaisesti. Turvapaikanhakija voidaan palauttaa toiseen EU-maahan Dublin-asetuksen nojalla. Tosin Dublin-asetus on saanut osakseen kritiikkiä johtuen eri jäsenmaissa turvapaikanhakijoita koskevien lakien ja käytänteiden eriarvoisuudesta, jotka saattavat asettaa turvapaikanhakijat eri asemaan vaarantaen heidän oikeuksiaan.³⁶ Dublin-asetukseen ovat sitoutuneet kaikki EU:n maat sekä Islanti ja Norja.

³⁴ Mielenkiintoista luettavaa lisää perheenyhdistämisestä tarjoaa Helander & Mikkonen 2002.

³⁵ Eur-lex 2008.

³⁶ Pakolaisneuvonta ry 2009.

Perusopetus

Perusopetus on yleissivistävää koulutusta, jonka tavoitteena on opettaa elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja sekä turvata kaikille yhdenvertaisen koulutuksellisen perustan. Perusopetuksella pyritään myös tukemaan oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuunkykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä lisäksi edistämään sivistystä ja tasa-arvoa yhteiskunnassa. Perusopetus on maksutonta ja tuottaa kaikille saman jatko-opintokelpoisuuden.³⁷ Suomessa oppivelvollisuus alkaa samana vuonna, kun henkilö täyttää seitsemän vuotta ja päättyy kun oppivelvollisuus on suoritettu tai viimeistään kymmenen vuoden kuluttua oppivelvollisuuden alkamisesta (PerusopetusL 25 §).

1.4. Tutkimuksen rakenne

Tutkielma jakautuu seitsemään eri päälukuun. Nostan työssä esille ja analysoin keskeisimmät normit, joihin tulen peilaamaan nykyistä politiikkaa sekä vallitsevia käytäntöjä.

Johdanto-osan jälkeen toisessa luvussa käsittelen Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia sekä yleisiä ihmisoikeusperiaatteita. Kolmannessa luvussa huomioin oppioikeutta koskevaa kansallista lainsäädäntöä. Käyn lävitse kotimaista lainsäädäntöä perustuslain tasolta tavallisen lain tasolle. Tarpeen vaatiessa huomioin myös lakien esitöitä ja pohdin lainsäätäjän tarkoitusta. Kappaleiden tarkoituksena on antaa työlle vankka normeista koostuva kivijalka, jonka päälle lähdetään rakentamaan tutkimusta oppioikeudesta niin lainsäädännöllisenä kuin poliittisenakin käsitteenä.

Neljännessä luvussa tulen pohtimaan Suomessa vallitsevaa koulutuspolitiikkaa, erityisesti perusopetuksen osalta sekä koulutuksen merkitystä niin yksittäisille ihmisille kuin yhteiskunnallekin. Tarkasteltaessa nykyistä koulutuspolitiikkaa keskeiseen asemaan nousevat nykyisen hallitusohjelman linjaukset sekä valtioneuvoston joka neljäs vuosi hyväksymässä koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma.

³⁷ Opetushallitus 2006.

Viidennessä luvussa tarkastelen Suomessa noudatettavaa maahanmuuttopolitiikkaa ja sen keskeisimpiä linjauksia. Tarkastelen myös eri maahanmuuttajaryhmiä huomioiden niiden välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä. Tarkasteltaessa eri maahanmuuttajaryhmien oikeudellista asemaa Suomessa erityisen tärkeäksi muodostuu oleskeluluvan määrittämä status, joka määrittelee hyvinkin pitkälti kunkin henkilön oikeudet ja velvollisuudet. Pohdin myös miten kansalaisuus, huomioiden myös EU:n kansalaisuus, vaikuttaa edellä mainittuihin seikkoihin.

Kuudennessa luvussa tarkastelen oppioikeutta koskevien normien soveltamista käytännössä maahanmuuttajien osalta huomioiden tilastotietoja aiheesta sekä kuntien käytänteitä perusopetuksen toteuttajina. Lisäksi tuon esille aiheen piirissä työskenteleviä viranomaisia velvollisuuksineen ja vastuineen. Kuudennessa luvussa tulen tarkastelemaan jo aiemmin tutkielmassa tuotujen normien ja linjauksien soveltamista käytännössä.

Viimeisen luvun muodostaa lyhyt yhteenveto aiheesta johtopäätöksineen.

2. PERUSOPETUS IHMISOIKEUTENA

2.1. Kansainväliset sopimukset perusopetuksen osalta

Perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa kotimaista lainsäädäntöä ei ole katsottu riittäväksi turvaamaan yksilön oikeuksia vaan oikeuksien mahdollistamiseksi ja yhtäläisen toteutumisen takaamiseksi on luotu kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja ylikansallisia valvontaelimiä. Suomea velvoittavat myös kotimaisen lainsäädännön lisäksi eräät kansainväliset sopimukset, joihin Suomi on sitoutunut. Kansainvälisistä normistoista tulen jäljempänä ottamaan esille ainoastaan sellaiset Suomea sitovat sopimukset, jotka keskeisesti koskevat koulutusta tai määrittelevät yleismaailmallisesti koulutusta oikeutena ja/tai velvollisuutena.

2.2. Ihmisoikeusjulistus

Merkittävämpänä perustana yhteisesti tunnustetuille ihmisoikeuksille oli Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksessa 10.12.1948 hyväksytty ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus (Universal Declaration of Human Rights). Ihmisoikeusjulistus on muodostunut kansainvälisten ihmisoikeuksien peruspilariksi, joka pyrkii kattamaan ihmisoikeuksien koko kirjon. Julistuksen perussanomaksi on muotoutunut, että vain ihmiskunnan jäsenten luontaisten, yhtäläisten ja luovuttamattomien oikeuksien tunnustaminen voi olla perustana vapaudelle, oikeudelle ja rauhalle maailmassa³⁸. Julistus otsikoitiin ”kaikkien kansojen ja kaikkien kansakuntien tavoiteltavaksi yhteiseksi ohjeeksi”³⁹. Julistuksen taustalla vallitsevat moraaliset arvot, eikä niinkään oikeudelliset käsitteet. Juridisesti sitomaton asiakirja on ollut pohjana usealle kansainväliselle ihmisoikeussopimukselle.

Yhdistyneiden Kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus julkituo muun muassa syrjimättömyyden periaatteen ja vaatii jokaiselle ihmiselle oikeutta saada

³⁸ Piechowiak 2004: 5.

³⁹ Jyränki 2001: 33.

opetusta⁴⁰, jota kuvastavat julistuksen 22.–27. artiklojen sisältämät taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. TSS- oikeuksille tunnusomaista on, etteivät ne toteudu yksin sillä, että julkinen valta pidättäytyy puuttumasta yksilön vapauspiiriin vaan julkisen vallan on toimillaan luotava puitteet oikeuksien toteutumiseksi⁴¹.

Julistuksen 26. artiklan mukaisesti jokaisella on oikeus saada opetusta. Alkeis- ja perusopetuksen osalta opetuksen on oltava maksutonta. Alkeisopetus on pakollista opetusta. Artiklan toisen kohdan mukaan opetuksen on pyrittävä ihmisen persoonallisuuden täyteen kehittämiseen sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen vahvistamiseen. Opetuksen tulee edistää ymmärrystä, suvaitsevaisuutta ja ystävyyttä kaikkien kansakuntien ja kaikkien rotu- ja uskontoryhmien kesken. Artiklan kolmas kohta määrää vanhempien ensisijaisesta oikeudesta valita heidän lapsilleen annettavan opetuksen laatu.⁴² Tosin on huomioitava tarkasteltaessa julistuksen 26. artiklaa, ettei artiklan tarkoittama opetus ole kansallisen perusopetuslain tarkoittamaa opetusta vaan alkeisopetusta.

2.3. KP-sopimus ja TSS-sopimus

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7–8/1976) toteaa YK:n ihmisoikeusjulistuksen mukaisesti, että vapaan ihmisen ihanne, sisältäen kansalaisvapaudet, poliittisia vapauksia ja vapautta pelosta, voidaan saavuttaa vain luomalla olosuhteet, joissa jokainen saattaa nauttia kansalais- ja poliittisten oikeuksien lisäksi taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksistaan. Sopimus tuli Suomessa voimaan 23.3.1976. KP-sopimuksen rinnalla tukevasti seisoo TSS-sopimus.

⁴⁰ Huomioitavaa on, että oikeus koulutukseen evätään estämällä yhtäläinen pääsy koulutukseen. Jopa siellä, missä perusopetus on pakollista ja maksutonta, voivat koulujen sijainti, varustelutaso tai esimerkiksi opettajien koulutustaso vaikuttaa koulutusvalintoihin tai tasaveroiisiin mahdollisuuksiin koulutuksen osalta (Levin 2001:131).

⁴¹ Scheinin 1998: 9.

⁴² Scheinin 2002: 25–26.

YK:n ihmisoikeus julistusta tähdentää YK:n TSS-sopimus eli taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus. TSS-sopimuksen (SopS 6/1976) 13. artiklan mukaisesti kyseiseen yleissopimukseen liittyneet sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden saada opetusta. Opetuksen tarkoituksena on kehittää ihmisen persoonallisuutta tunnustaen sen arvokkuus vahvistaen perus- ja ihmisoikeuksia. Yksilöille luodaan mahdollisuus suorittaa hyödyllinen panos vapaassa yhteiskunnassa, edistettävä ymmärtämystä, suvaitsevaisuutta ja ystävyyttä kaikkien kansakuntien ja kaikkien rodullisten, etnisten tai uskonnollisten ryhmien kesken sekä edistettävä Yhdistyneiden Kansakuntien toimintaa rauhan säilyttämiseksi.⁴³

Oikeuksien toteuttamiseksi opetuksen osalta sopimusvaltiot tunnustavat muun muassa, että alkeisopetuksen on oltava niin maksutonta kuin pakollistakin, alkeisopetuksen jälkeinen opetus on tehtävä yleisesti saavutettavaksi ja mahdolliseksi kaikille erityisesti ottamalla asteittain käyttöön maksuton opetus, perusopetusta on tehostettava ja tuettava niiden henkilöiden osalta, joilla ei ole ollut mahdollisuutta suorittaa alkeisopetusta päätökseen, ja lisäksi on pyrittävä aktiivisesti kehittämään koulujärjestelmää kokonaisuudessaan. Lisäksi 13(3) artikla edellyttää sopimusvaltioita kunnioittamaan vanhempain oikeutta valita lapsilleen muitakin kouluja kuin julkisten viranomaisten perustamia kouluja edellyttäen, että kyseisten oppilaitosten opetussuunnitelmat vastaavat viranomaisten määräämää vähimmäistasoa. Lisäksi lapsille turvataan niin uskonnollinen kuin moraalinenkin kasvatus, mikä vastaa perheen omia vakaumuksia. Artiklan neljäs kohta listaa, ettei minkään tässä artiklassa mainitun seikan ole tulkittava rajoittavan yksityisten oikeutta perustaa oppilaitoksia edellyttäen, että niissä toteutetaan valtion asettamaan vähimmäistasoa opetuksen osalta sekä opetus vastaa artiklan mainitsemia periaatteita. YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus tuli Suomen osalta voimaan 3.1.1976.

2.4. Yleissopimus syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla

⁴³ Pohjolainen & Husa 1997: 17.

Ihmisoikeusjulistukseen tukeutuu myös yleissopimus syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla (SopS 59/1971). Sopimus hyväksyttiin Unescon yleiskokouksessa 14.12.1960 ja sopimuksen kansainvälinen voimaantulo tapahtui pari vuotta myöhemmin, 22.5.1962. Kyseinen yleissopimus tuli Suomen osalta voimaan 18. päivänä tammikuuta 1972. Pääajatuksenaan Yhdistyneiden Kansakuntien kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestö tuo sopimuksessa ilmi tarkoituksensa edistää yleismaailmallista kunnioitusta ihmisoikeuksia kohtaan ja yhtäläistä opetuksensaantimahdollisuutta ihmisille ei vain kieltämällä kaikkinaisen syrjinnän vaan edistämällä tasa-arvoa opetuksen saamisen suhteen sekä tasa-arvoista kohtelua opetuksessa.⁴⁴ Seuraavaksi poimin joitain kohtia yleissopimuksesta, jotka olen katsonut kaikkein tärkeimmiksi käsiteltävän aihealueen kannalta.

Yleissopimuksessa syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla 1. artiklan mukaisesti ketään ei saa syrjiä rodun, sukupuolen, ihonvärin, kielen, uskonnon, poliittisen tai muun näkemyksen, kansallisen tai yhteiskunnallisen alkuperän, taloudellisen aseman tai syntyperään perustuvan erottelun perusteella. Lisäksi ei saa toimia tasa-arvoa heikentävästi opetuksen alalla eikä erityisesti niin, että muun muassa riistettäisiin tai vastaavasti rajoitettaisiin jonkun ihmisen tai ihmisryhmän mahdollisuus opetukseen.

Ensimmäisen artiklan toinen kohta määrittelee sanan opetus, jolla kyseisessä sopimuksessa viitataan kaikenlaiseen ja kaikentasoiseen opetukseen sekä lisäksi sanan merkitys sisältää mahdollisuuden saada opetusta, opetuksen asteen ja laadun sekä olosuhteet, joissa opetusta annetaan.

Ensimmäisen artiklan lisäksi katsoisin kolmannen artiklan nousevan erityisen merkittäväksi. 3. artiklan mukaisesti sopimusvaltioiden tulee ryhtyä toimenpiteisiin poistaakseen ja estääkseen syrjinnän yleissopimuksen tarkoittamassa muodossa. Toimenpiteisiin kuuluvat muun muassa kaikki lain määräyksien ja hallinnollisten ohjeiden poistaminen sekä hallintomenettelyn lopettaminen, jotka sisältävät sopimuksen vastaista syrjintää. Lisäksi lainsäädäntöteitse turvataan syrjimättömyys otettaessa oppilaita oppilaitoksiin. Ja aivan erityiseen asemaan nousevat toimenpiteet, joihin

⁴⁴ Kortteinen & Makkonen 2002: 194.

yleissopimus edellyttää sopimusvaltion ryhtymään antaakseen vieraan maan kansalaisille, jotka asuvat niiden alueella, saman mahdollisuuden opetuksen saamiseen kuin omille kansalaisilleen. Yleissopimuksen luonne kokonaisuudessaan heijastaa varsin tärkeitä seikkoja syrjinnän estämiseksi opetuksen alalla, vaikka nostin esille ainoastaan muutaman erityisen tärkeiksi katsomani seikan. Sopimuksen auktoriteettia kuvastaa 9. artiklan sisältö, jonka mukaan kyseistä yleissopimusta koskevat varaukset eivät ole sallittuja.⁴⁵

2.5. Lapsen oikeuksien yleissopimus

Tuorein näistä edellä mainituista Yhdistyneiden Kansakuntien alaisista asiakirjoista on Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus lapsen oikeuksista (Convention on the Rights of the Child), joka tuli Suomen osalta voimaan 20.7.1991. Yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 60/1991) on luotu turvaamaan lapsen erityisiä tarpeita, etuja ja oikeuksia. Sopimuksen sisältämät oikeudet ovat yleisesti hyväksytyt käsitykset siitä, mitä oikeuksia jokaisella lapsella kuuluisi olla katsomatta lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin mielipiteisiin, kansallisuuteen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun vastaavanlaiseen seikkaan⁴⁶. Lapsen ihmisoikeudet ovat samantyyppisiä kuin aikuistenkin, mutta laajempia johtuen lasten suuremmasta erityissuojelun tarpeesta. Suomessa sopimuksen soveltamisalaan lukeutuvat kaikki alle 18-vuotiaat henkilöt. Lapsen oikeuksien yleissopimus on maailman laajimmin ratifioitu ihmisoikeussopimus. Sopimuksen on ratifioinut 191 maata. (Sopimuksen ulkopuolelle on jättäytynyt ainoastaan kaksi maata, USA ja Somalia.)⁴⁷

⁴⁵ Kortteinen & Makkonen 2002: 194–196.

⁴⁶ Unicef 2008.

⁴⁷ Tigerstedt-Tähtelä 2002: 675.

Tutkielman aiheen näkökulmasta erityistä huomiota on syytä kiinnittää sopimuksen 28. ja 29. artikloihin, joihin sisältyvät opetusta koskevaa sääntelyä.⁴⁸ Yleissopimuksen ensimmäisen osan 28. artiklan mukaisesti sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden saada opetusta, ja toteuttaakseen tämän oikeuden asteittain ja yhtäläisesti kaikille ne muun muassa tekevät pakolliseksi maksuttoman perusasteen koulutuksen, vahvistavat keskiasteen koulutuksen kehittämistä samoin kuin korkeakoulutuksenkin sekä tukevat koulutuksen säännöllisyyden edistämistä ja ryhtyvät toimiin koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseksi.

Lisäksi 29. artiklan mukaan koulutuksessa pyritään edistämään lapsen omien henkisten ja ruumiillisten voimavarojen kehittämistä, kunnioittamaan omaansa ja muiden kulttuurista identiteettiään kokonaisuudessaan ja kasvattaen lasta vastuulliseen elämään yhteiskunnassa huomioiden ja arvostaen muita ihmisiä.

Voimistaakseen yleissopimukseen sisältyvien artiklojen sisältöä sopimuksen alkutaipaleelta on havaittavissa sopimuksen luoma vahva velvoittavuuden vaikutus sopimusvaltioille. Sopimuksen 3. ja 4. artiklojen mukaisesti sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ryhtymällä kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin ja hallinnollisiin toimenpiteisiin sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. TSS-oikeuksien toteuttamiseksi sopimusvaltiot ryhtyvät mahdollisimman kattavasti edellä mainitun kaltaisiin toimiin käytettävissä olevien voimavarojensa mukaisesti sekä tarvittaessa tukeutuen kansainväliseen yhteistyöhön.⁴⁹

2.6. Euroopan ihmisoikeussopimus

Yhdistyneiden Kansakuntien kymmenentenä joulukuuta 1948 hyväksymä yleismaailmallinen ihmisoikeusjulistus oli taustana Euroopan neuvoston ministerikomitean neljäs marraskuuta 1950 hyväksymälle Euroopan

⁴⁸ Tigerstedt-Tähtelä 2002: 689–690.

⁴⁹ Tigerstedt-Tähtelä 2002: 683.

ihmisoikeussopimukselle (SopS 63/1999). Korkeasti arvostettu Euroopan ihmisoikeussopimus tuli kansainvälisesti voimaan syyskuussa 1953. Euroopan ihmisoikeussopimusta pidetään kansainvälisesti maailman tehokkaimpana ihmisoikeussopimuksena johtuen sopimuksen tehokkaasta valvontajärjestelmästä.⁵⁰

Ihmisoikeussopimuksen ensimmäinen osa käsittää ihmisille kuuluvat oikeudet ja vapaudet. Toinen osio koostuu säännöksistä, jotka puolestaan pyrkivät suojaamaan tehokkaasti ensimmäisen osion sisältämät säännökset eli toisen osion säännökset koskevat Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta. Nykyisen muotonsa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin sai 1.11.1998.⁵¹ Tuomioistuin pyrkii valvomaan, että ihmisoikeudet turvataan sopimuksen tunnustaneissa jäsenvaltioissa kaikille kansalaisille yhtäläisesti. Sopimuksen kolmannesta osiosta on löydettävissä erinäisiä säännöksiä.⁵² Suomen osalta sopimus tuli voimaan kymmenentenä toukokuuta 1990.

Tarkasteltaessa sopimuksen sisältämiä oikeuksia erityistä huomiota kiinnitetään koulutusta koskevaan artiklaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäinen lisäpöytäkirja sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla⁵³ jatkaa ja täydentää sopimuksen ensimmäisen osion oikeuksia ja vapauksia. Kirjoitelman aiheen kannalta erityisen merkittävä on ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2. artikla, oikeus koulutukseen. Artiklan mukaan keneltäkään ei saa kieltää oikeutta koulutukseen. Hoitaessaan kasvatuksen ja opetuksen alalla omaksumiaan tehtäviä valtion tulee

⁵⁰ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin valvoo, että ihmisoikeudet turvataan sopimuksen tunnustaneissa jäsenvaltioissa kaikille kansalaisille yhtäläisesti. Valvontakeinoina ovat tuomioistuimelle tehtävät valitukset. Pääosan valituksista muodostavat yksilövalitukset, jonka jokainen jäsenvaltion kansalainen voi tehdä käytyään ensin läpi kansalliset oikeussuojakeinot. Myös valtiot voivat tehdä ihmisoikeuskanteen toista valtiota kohtaan (Ojanen 2006:12).

⁵¹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on jäsenvaltioiden lukua vastaava määrä tuomareita. Samaa kansallisuutta olevien tuomareiden lukumäärää ei ole rajoitettu. Tuomioistuimen kokoonpanon muodostavat komiteat, jaostot ja suuri jaosto. Tuomioistuin jakaantuu neljään osastoon, joista perustetaan kolmihenkiä komiteoita. Komiteat voivat yksimielisellä päätöksellä jättää yksilövalituksen tutkittavaksi ottamatta tai poistaa valituksen asialistalta. Seitsenhenkiset jaostot puolestaan ratkaisevat viime kädessä komitean päätöksen puuttuessa valituksen tutkittavaksi ottamisesta tai asialistalta poistamisesta. Jaosto toimii sovittelijana osapuolten välillä tutkittavaksi ottamisissa tapauksissa. 17 tuomarista koostuva suuri jaosto ratkaisee tapaukset, jotka sisältävät tärkeitä ihmisoikeussopimuksen tulkintakysymyksiä.

Tuomioistuimen antamat ratkaisut ovat oikeudellisesti sitovia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tehtävänä on ratkaista, onko väitetty ihmisoikeusloukkaus tapahtunut. Sen antamalla tuomiolla, ei voida muuttaa alkuperäistä tuomiota, mutta tuomiot johtavat monesti kansallisen lainsäädännön muuttamiseen. Tuomioiden täytäntöönpanoa valvoo Euroopan neuvoston ministerikomitea.

⁵² Pellonpää 2005: 9-12.

⁵³ Ks. XI pöytäkirja (SopS 85–86/1998 ja HE 143/1995 vp).

kunnioittaa vanhempien oikeutta varmistaa lapsilleen heidän omien uskonnollisten ja aatteellisten vakaumustensa mukainen kasvatus ja opetus. Vakaumuksella tarkoitetaan sen tyyppistä vakaumusta, joka ansaitsee tulla kunnioitetuksi demokraattisessa yhteiskunnassa. Täten valtio ei ole velvollinen suojelemaan esimerkiksi vakaumusta, joka johtaisi siihen, että lapselta evätään ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artiklan ensimmäisen virkkeen turvaama oikeus koulutukseen.⁵⁴

2.7. Euroopan sosiaalinen peruskirja

Euroopan sosiaalinen peruskirjan uudistettu versio (SopS 80/2002) sai ponnetta uudistuksella viides marraskuuta 1990 Roomassa pidetyssä ministerikokouksessa. Kokouksessa korostettiin ihmisoikeuksien jakamattoman luonteen säilyttämistä, sisältäen sekä KP-oikeudet että TSS-oikeudet, mutta samalla tiedostettiin tarve vuodelta 1965 peräisin olevan Euroopan sosiaalisen peruskirjan ajan tasalle saattamisesta. Euroopan neuvoston jäseninä olevat hallitukset päättivätkin peruskirjan ajantasaistamisesta lokakuussa 1991 pidetyssä ministerikokouksessa.

Peruskirjan uudistuksella pyritään saattamaan peruskirjan aineellinen sisältö ajan tasaiseksi sekä huomioimaan uudistuksessa yhteiskunnalliset muutokset. Uudistettuun peruskirjaan, jonka tarkoitus on asteittain korvata Euroopan sosiaalinen peruskirja, on tarkoitus sisällyttää alkuperäisen peruskirjan ja vuodelta 1988 olevan lisäpöytäkirjan sisältämät oikeudet sekä sisällyttää uudistettuun Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan myös uusia oikeuksia.⁵⁵ Euroopan sosiaalisen peruskirjan uudistaminen onkin ollut merkittävä seikka myös opetuksen osalta. Aiemmin kyseiset asiakirjat ovat jättäneet perusasteisen koulutuksen vähemmälle huomiolle keskittyen lähinnä ammatillisen koulutuksen saatavuuteen. Uudistetussa peruskirjassa nostetaan esiin myös perusopetuksen merkitys sekä pyritään mahdollistamaan kaikille lapsille ja nuorille yhtäläinen mahdollisuus koulutukseen.

⁵⁴ Pellonpää 2005: 576–578.

⁵⁵ Scheinin 2002: 96.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 17. artiklan mukaisesti sopimusosapuolet sitoutuvat ryhtymään sellaisiin toimenpiteisiin, joilla pyritään varmistamaan lapsen täysipainoinen kehitys. Takaamalla lapsen normaalin kehityksen edellyttämän ympäristön, kyseisiin toimenpiteisiin lukeutuvat muun muassa maksuttoman perusopetuksen järjestämisen ja mahdollisuuden koulunkäyntiin keskeytyksettä.⁵⁶

Asiakirjan 17(2) artikla asettaa valtiolle velvoitteen rohkaista ja kannustaa lapsia ja nuoria käymään säännöllisesti koulua. Edellä mainitulla tarkoitetaan erityisesti niitä lapsia, jotka kuuluvat sellaisiin riskiryhmiin, jotka ilman erityistä panostusta saattaisivat jäädä koulutuksen ulkopuolelle. Näiden riskiryhmien, joihin kuuluvat muun muassa maahanmuuttajat, osalta valtiolta edellytetään positiivisia toimia opetukseen osallistumisen varmistamiseksi.⁵⁷

Asiakirjalla on haluttu turvata omalta osaltaan ihmisille kuuluvia perustavalaatua olevia oikeuksia, mistä ajatuksesta kertoo jäljempänä mainitun artiklan luoma vähimmäistaso. Peruskirjan viidennen osan H artikla määrittelee peruskirjan suhdetta valtioiden sisäiseen lainsäädäntöön ja kansainvälisiin sopimuksiin. Artiklan mukaisesti peruskirjan säännökset eivät rajoita sellaisten valtiosisäisen lainsäädännön tai kahden tai useamman valtion välisiä sopimuksia, jotka ovat jo voimassa tai tulevat vasta myöhemmin voimaan, mitkä takaavat henkilöille pidemmälle menevän suojan kuin mitä peruskirjassa on määritelty.⁵⁸

⁵⁶ Scheinin 2002: 102.

⁵⁷ Nieminen 2006: 157–158.

⁵⁸ Scheinin 2002: 108.

3. PERUSOPETUSTA SÄÄNTELEVÄ LAINSÄÄDÄNTÖ

3.1. Perustuslain asema

Kansallisen lainsäädännön lisäksi Suomea velvoittavat myös kansainväliset ihmisoikeudet, jotka on saatettu Suomessa kansallisesti voimaan sisällyttämällä ne perustuslain toiseen lukuun. Perusoikeudet ovat kansallisia oikeuksia, jotka ovat turvattu perustuslailla.⁵⁹ Sen johdosta ne omaavat korostuneen lainvoiman ja ovat yleensä pysyviä oikeuksia. Ihmisoikeudet puolestaan ovat kansainvälisiä oikeuksia. Perusoikeudet voivat antaa henkilöille pidemmälle ulottuvan suojan eli ihmisoikeudet määrittelevät henkilöille vain välttämättömän minimisuojan tason.⁶⁰

Uudistettu yhtenäinen perustuslaki (11.6.1999/731) tuli voimaan ensimmäinen maaliskuuta vuonna 2000. Perustuslain toinen luku käsittää perusoikeudet, jotka ovat ehkäpä muodostuneet perustuslain merkittävämmäksi sääntelykohteeksi. Lähes poikkeuksetta perustuslaissa määriteltyjen perusoikeuksien tarkemmasta toteutuksesta säädetään tavallisen lain tasolla. Lailla myös ratkotaan perusoikeuksien keskinäisiä ristiriitaisuuksia eli pyritään löytämään kunkin oikeuden etusija suhteessa toiseen oikeuteen tapauskohtaisesti soveltamistilanteessa.

Yleisesti ottaen nykyään lapsille tunnustetaan perusoikeuksien kuuluvan samalla tavoin kuin aikuisillekin.⁶¹ Tosin on huomion arvoista, että perusoikeudet eivät korkeasta asemastaan huolimatta ole absoluuttisia oikeuksia vaan niitä voidaan rajoittaa tietyin edellytyksin, kuten jäljempänä tulemme huomaamaan käsiteltäessä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä.

Historiallisesti perusoikeudet voidaan jakaa kolmeen sukupolveen. Ensimmäinen sukupolvi eli vapausoikeussukupolvi pitää sisällään yhdenvertaisuussäännöksiä ja vapausoikeuksia, jotka rajoittavat julkisen vallan toimia suhteessa yksilöihin.

⁵⁹ Hallberg 1999: 31.

⁶⁰ Ks. myös Antero Jyrängin teos *Valta ja vapaus: XXII Ihmisoikeussopimukset ja Suomen valtiosääntö*, 289–301.

⁶¹ Nieminen 1990: 9.

Vapaussukupolveen kuuluvia oikeuksia kutsutaan klassisiksi oikeuksiksi. Toinen sukupolvi koostuu taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista. TSS-sukupolven oikeuksien toteutuminen puolestaan edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimia. Seuraavan sukupolven muodostavat kollektiiviset oikeudet mukaan luettuna ympäristöoikeudet.⁶²

3.2. Perustuslain rooli koulutuksen turvaajana

Perusopetuksen tärkeyttä yhteiskunnassamme korostaa jo se, että perustuslailla on turvattu jokaiselle oikeus maksuttomaan perusopetukseen, kuten jäljempänä käy ilmi tarkasteltaessa perustuslaissa säänneltyjä sivistyksellisiä oikeuksia.

Suomen perustuslain toinen luku pitää sisällään perusoikeudet, joihin kuuluvat myös 16 §:n mainitsevat sivistykselliset oikeudet. Perustuslain 16.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Lisäksi 16.2 §:stä on löydettävissä julkista valtaa koskeva velvoite eli tarkasti ottaen julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykujensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Myös tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. Perustuslain 16.1 ja 16.2 §:n oikeudet ovat luonteeltaan tyypillisiä TSS-oikeuksia. Sen sijaan 16.3 §, joka turvaa tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta, omaa vapausoikeuksille tavanomaisia rajoittavia oikeusvaikutuksia.⁶³ Tarkasteltaessa perustuslain toisen luvun 16 §:ää voidaan huomata, että oikeus maksuttomaan perusopetukseen on subjektiivinen oikeus⁶⁴, kun taas oppivelvollisuudesta säädetään lailla (PerusopetusL 25 §).

⁶² Hidén 1999: 292.

⁶³ Tuori 1999: 512.

⁶⁴ Subjektiiivisella oikeudella tarkoitetaan sellaista lainsäädäntöön perustuvaa oikeutta, johon yksityinen voi suoraan vedota viranomaisessa (Husa & Pohjolainen 2002: 31) eli toisin sanoen subjektiivinen oikeus muodostaa julkisen vallan kannalta veloitteen toteuttaa kyseinen oikeus riippumatta esimerkiksi määrärahasidonnaisuudesta.

3.3. Perusopetuksen maksuttomuus

Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet eivät lähtökohtaisesti perusta subjektiivisia oikeuksia vaan asettavat julkiselle vallalle aktiivisen toimintavelvoitteen. Perustuslain 16 §:n 1 momentti perustaa kuitenkin poikkeuksellisesti subjektiivisen oikeuden sekä perusopetukseen että sen maksuttomuuteenkin.⁶⁵

Tarkasteltaessa maksutonta perusopetusta on myös avattava käsitteenä mitä maksuttomuudella tarkoitetaan perusopetuksen yhteydessä. Tosin perustuslain edellyttämän opetuksen maksuttomuuden rajat ovat jokseenkin epäselvät.⁶⁶

Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta esitti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sisällyttämisen perustuslakiin. Esityksessä perusopetuksen maksuttomuuden suhteen todetaan, että opetusta on voitava saada ilman opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia. Täten opetuksen ohella myös välttämättömien opetusvälineiden, kuten oppikirjojen on oltava ilmaisia.⁶⁷

Perustuslakivaliokunta on puolestaan edelleen laajentanut maksuttomuuden käsitettä perusopetuksen yhteydessä. Perustuslakivaliokunnan mietinnön⁶⁸ mukaisesti maksuttomuus kattaa myös tarpeelliset koulukuljetukset sekä riittävän ravinnon. Myös hallituksen esitys⁶⁹ tukee perustuslakivaliokunnan kantaa.

Lisäksi voidaan myös perustella kantaa, jonka mukaan silloin, kun opetukseen tarvitaan erityisiä apuvälineitä tai palveluita lapsen vammaisuuden johdosta, on niiden oltava myös maksuttomia.⁷⁰ Hallituksen esitys⁷¹ listaa, vammaisella ja muulla erityistä tukea tarvitsevalla oppilaalla on lisäksi oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen

⁶⁵ Lahtinen & Lankinen 2009: 33–34.

⁶⁶ Tuori 1999: 515.

⁶⁷ HE 309/1993 vp.

⁶⁸ PeVM 25/1994 vp.

⁶⁹ HE 86/1997 vp.

⁷⁰ Tuori 1999: 515–516.

⁷¹ HE 86/1997 vp.

edellyttämät tulkitsemis- ja avustajapalvelut, muut opetus- ja oppilashuoltopalvelut ja erityiset apuvälineet.⁷²

Perustuslain tarkoittama maksuton perusopetus on sidottu oppivelvollisuuden alaiseen opetukseen. Nykyään maksutonta perusopetusta sääntelee perusopetuslaki, joka ilmentää varsin laajaa tulkintaa maksuttoman perusopetuksen piiriin kuuluvista seikoista. Perusopetuslain 31.1 § listaa opetuksen ja sen edellyttämät oppimateriaalit muun muassa kirjoineen, työvälineineen ja – aineineen olevan oppilaalle maksuttomia. Lisäksi vammaisella tai muuta erityistä tukea tarvitsevalla oppilaalla on oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisensa edellyttämät apuvälineet ja palvelut.⁷³

Oikeudesta oppilashuoltoon säädetään perusopetuslain 31 a §:ssä. Oppilaalla on oikeus maksutta saada perusopetukseen osallistumisen edellyttämä tarvittava oppilashuolto. Oppilashuollolla tarkoitetaan oppilaan hyvän oppimisen, hyvän psyykkisen ja fyysisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä ja ylläpitämistä sekä niiden edellytyksiä lisäävää toimintaa. Oppilashuoltoon sisältyvät kansanterveyslakiin (1.28.1972/66, KansanterveysL) pohjautuva kouluterveydenhuolto ja lastensuojelulain mukainen kasvatuksen tukeminen. Uusi lastensuojelulaki (13.4.2007/417, LastensuojeluL) tuli voimaan 1. tammikuuta 2008.

Perusopetuslain 32 §:n mukaisesti koulumatkojen tulee olla oppilaalle maksuttomia, jos koulumatka on pidempi kuin viisi kilometriä⁷⁴ tai matka on erityisen vaarallinen⁷⁵ tai

⁷²Lisäksi oppilaalla on oikeus perusopetuslain 39 §:n mukaisiin palveluihin. Pykälän mukaisesti asianomainen ministeriö voi päättää, että opetuksen järjestäjän tulee huolehtia 17 §:n 2 momentissa tarkoitetun erityisopetuksen yhteydessä annettavasta kuntoutuksesta sekä mainittuun opetukseen liittyvistä kehittämis-, ohjaus- ja tukitehtävistä.

⁷³ Kyseisiä palveluita ovat esimerkiksi tulkitsemis- ja avustajapalvelut. Pykälän toinen momentti säättää, että jokaisena työpäivänä opetukseen osallistuvalla on annettava tarkoituksenmukaisesti järjestetty ja ohjattu, täysipainoinen maksuton ateria.

⁷⁴ Puolestaan Oulun hallinto-oikeus katsoi (Dnro 2055/3/06) sivistystoimenjohtajan esityksestä, ettei oppilaalla ollut oikeutta maksuttomaan koulukuljetukseen, vaikka koulumatka oli lähes kuusi kilometriä. Kanta perusteltiin sillä, ettei kyseinen asuinalue ollut tarkoitettu vakinaiseen asumiseen vaan alue oli kaavoitettu loma-asuntoja varten. Täten kunnalla ei ollut velvollisuutta järjestää oppilaalle maksutonta koulukuljetusta kyseisen loma-asunnon ja koulun välillä. Korkein hallinto-oikeus (KHO 25.1.2007/5) on kumonnut Oulun hallinto-oikeuden ratkaisun⁷⁴. Korkein hallinto-oikeus perusteli kantansa oppilaan oikeudella maksuttomaan perusopetukseen, joka kattaa myös maksuttoman koulukuljetuksen, jos koulumatka on yli viisi kilometriä pitkä tai osoittautuu erityisen vaaralliseksi. Vaikka oppilaan perhe asuu loma-asunnoiksi kaavoitetulla asuinalueella, niin perhe käyttää kyseistä asuntoa tosiasiallisesti vakinaiseen asumiseen eikä heillä ole muuta asuntoa kunnan alueella. Täten asuinalueen kaavoitus ei

rasittava huomioiden oppilaan ikä sekä muut koulumatkaan vaikuttavat olosuhteet. Kuljetuksen järjestämisen sijasta oppilaalle voidaan myöntää riittävä avustus kattamaan matkoista koituvat kustannukset.⁷⁶ Jos oppilaalle ei kyetä järjestämään perusopetuslain 32.2 §:n edellyttämää koulumatkakuljetusta, on oppilaalla oikeus maksuttomaan majoitukseen ja täysihoidon (PerusopetusL 33 §).

Perusopetuslain 34 §:n mukaisesti koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa, koulumatkalla ja majoituksessa sattuneen tapaturman hoito on oppilaalle maksuton. Tapaturmanhoito on oppilaalle maksutonta kaikessa perusopetuslain alaisessa opetuksessa eli perusopetuksessa, esiopetuksessa, lisäopetuksessa ja maahanmuuttajille tarkoitetussa perusopetukseen valmistavassa opetuksessa. Lisäksi huomion arvoista on, että nimenomainen pykälä kattaa myös lain tarkoittamassa aamu- ja iltapäivätoiminnassa sattuneen tapaturman hoidon.⁷⁷

Perusopetuksen yhteydessä järjestettävä esiopetus ja lisäopetus sekä perusopetukseen valmistava opetus ovat oppilaalle maksuttomia samoin kuin perusopetuskin (PerusopetusL 31 §).

3.4. Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset

nouse ratkaisevaan asemaan harkittaessa oikeutta maksuttomaan koulukuljetukseen vaan tässä tapauksessa vain matkan pituus ratkaisee. Ratkaisevaa on myös kunnan velvollisuus järjestää kunnan alueella asuville oppivelvollisuusikäisille lapsille perusopetusta (PerusopetusL 4 §). Lisäksi perusopetuslain 25 § säättää, että kunnissa vakinaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia, ja kuten yllä mainitussa tapauksessa oppilas oli kunnan vakituinen asukas, joten kunta ei voi evätä oppilaalta oikeutta koulukuljetukseen, joka on vahvasti sidoksissa oppioikeuteen, asuinalueensa kaavoituksen perusteella.

⁷⁵ Esimerkin koulumatkan maksuttomuudesta koulumatkan vaarallisuuden perusteella tarjoaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu (KHO 14.3.2008/524). Ensimmäisen vuosiluokan oppilaan kahden kilometrin pituinen koulumatka katsottiin perusopetuslain (PerusopetusL 32.1 §) tarkoittamalla tavalla liian vaaralliseksi. Vaihtoehtoinen reitti kouluun oli oleellisesti pidempi, 3,3 kilometriä, ja vaikeammin hahmotettava. Täten vaihtoehtoista reittiä ei voinut käyttää perusteena maksuttoman koulumatkan eväämiseen.

⁷⁶ Puolestaan maksutonta koulukuljetusta ei myönnetty tapauksessa (KHO 2.7.2004/1634), koska huoltaja oli omaehtoisesti halunnut sijoittaa lapsensa niin sanottuun toissijaiseen kouluun eikä kunnan osoittamaan lähikouluun. Lähikouluun olevan koulumatkakuljetuksen kunta olisi järjestänyt, mutta kunnan ei katsottu olevan enää velvollinen järjestämään koulukuljetusta huoltajan valitsemaan toissijaiseen kouluun. Toissijaisen koulun valintaa ei myöskään puoltanut opetukselliset intressit.

⁷⁷ Perusopetuslain 48 f §:n mukaan kunta voi periä 1. ja 2. vuosiluokan oppilaalle tai erityisopetuksessa olevalle oppilaalle järjestetystä aamu- ja iltapäivätoiminnasta kuukausimaksua. Maksun suuruus on enintään 60 euroa 570 tunnista tai enintään 80 euroa 760 tunnista (PerusopetusL 48 f §).

Perusoikeuksien lähtökohtana on yksilön vapauspiirin suojaaminen julkista valtaa käyttävien tahojen yksilöön kohdistamia loukkauksia vastaan. Toisinaan on kuitenkin tarpeellista rajoittaa erinäisistä syistä johtuen yksilön perusoikeuksia. Tässä kohdin on muistettava, ettei kaikkia perusoikeuksia voida rajoittaa eli eräät perusoikeudet ovat siten ehdottomia oikeuksia, että niitä ei voida tavallisella lailla rajoittaa. Varsinaisen lakisäännöksen, joka määritteli perusoikeuksien yleisen rajoittamisen edellytyksen, puuttumisesta johtuen rajoitusten sallivuus määräytyy Suomessa lainsäädäntökäytännössä ja oikeustieteessä kehitettyjen perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymisen perusteella.

Perustuslakivaliokunta on listannut mietinnössään⁷⁸ yleisiä edellytyksiä perusoikeuksien rajoittamiselle. Tiivistäen:

- 1) Rajoituksen tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin.
- 2) Tarkkarajaisen ja täsmällisen rajoituksen olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.
- 3) Rajoitusperusteiden pitää olla hyväksyttäviä ja hyvin perusteltuja.
- 4) Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.
- 5) Rajoitusten täytyy täyttää suhteellisuusvaatimus.
- 6) Rajoitettaessa perusoikeuksia on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä
- 7) Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset on ymmärrettävä kokonaisuutena. Täten perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä koostuvan seitsenosaisen luettelon kaikki vaatimukset on täyttyvä rajoitettaessa perusoikeuksia. Tosin joitain luettelon esittämiä

⁷⁸ PeVM 25/1994 vp.

vaatimuksia saatetaan painottaa enemmän kuin toisia riippuen asiayhteydestä. Esimerkiksi yksittäisen lakiehdotuksen kohdalla kaikki rajoitusedellytykset eivät aktualisoidu samalla tavalla.⁷⁹

Yleisten rajoitusedellytysten merkitys korostuu silloin, kun perusoikeussäännöksestä ei ole löydettävissä varsinaista lakivarausta eli mainintaa, joka oikeuttaisi perusoikeuden rajoittamisen. Tällöin harkittaessa perusoikeuden rajoittamisen sallivuutta hyödynnetään edellä mainittuja yleisiä rajoitusedellytyksiä.⁸⁰

3.5. Perusoikeuksia koskevien rajoitusten soveltamisala

Perusoikeuksien soveltamisalaa tarkasteltaessa huomataan lain puhuvan "jokaisesta" varsin usein oikeuksien haltijana. Edellisellä tarkoitetaan Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevaa luonnollista henkilöä, siis ihmisyyksiä⁸¹. Täten lähtökohtaisesti voidaankin todeta, ettei perusoikeuden subjekti ole riippuvainen esimerkiksi henkilön iästä, sukupuolesta, kansallisuudesta tai yhteiskunnallisesta asemasta.

Esimerkiksi on ollut tärkeää ulottaa perusoikeudet koskemaan Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia henkilöitä kansallisuudesta riippumatta, mitä ilmentää jo vuodelta 1992 oleva perusoikeuskomitean mietintö⁸². Myös hallitus on esityksessään⁸³ nostanut perusoikeuksien soveltamisalan laajentamisen yhdeksi tärkeimmiksi asioiksi perusoikeus uudistusta tehtäessä. Soveltamisalan laajentaminen on luonnollinen uudistus silmällä pitäen Euroopan integraatiota sekä Suomea velvoittavia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Sen jälkeen kun henkilö on laillisesti tullut Suomeen, hän nauttii täysimääräisesti niistä perusoikeuksista, joita perustuslaki Suomen

⁷⁹ Viljanen 2001: 61–62.

⁸⁰ Viljanen 1999: 165.

⁸¹ Viljanen 1999: 111–112.

⁸² KM 1992:3 vp.

⁸³ HE 309/1993 vp.

oikeudenkäyttöpiirissä oleville takaa.⁸⁴ Perusoikeuksien kestosta voidaan sanoa, että ne kuuluvat luonnollisille henkilöille heidän elinaikansa.

Tarkasteltaessa oikeutta koulutukseen esiin nousee erityisesti perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden vaatimus. Sivistyksellisten oikeuksien näkökulmasta perusoikeuden ydinalueen koskemattomuus merkitsee, sitä ettei oikeutta koulutukseen voida tehdä merkityksettömäksi esimerkiksi kieltämällä koulunkäynti tai tosiasiallisesti estämällä koulunkäyminen. Myös muut vastaavanlaiset toimet puuttuvat olennaisesti perusoikeuden sisältöön, joten tämän tyyppisistä toimista on pidättäydyttävä. Perusoikeuden ydinsisällön loukkaamattomuus merkitsee myös oikeuden huonontamis- ja heikentämiskieltoa sellaisten toimien osalta, minkä johdosta joko välittömästi tai välillisesti ytimen loukkaamattomuus rikkoutuu.⁸⁵

Lisäksi Arajärvi toteaa, että perusoikeuden ydinalueen suojassa on kysymys niistä perusoikeuden osatekijöistä, jotka ovat välttämättömiä perusoikeuden toteutumiseksi. Täten sivistyksellisten oikeuksien kannalta tällaisia osatekijöitä ovat esimerkiksi perusopetuksen maksuttomuus ja tosiasiallinen mahdollisuus päästä perusopetuksen piiriin.⁸⁶

3.6. Perusopetuslaki ja oppivelvollisuus

Merkittävänä säädöksenä on perustuslain toisen luvun 16 §:ää täydentävä ja tähdentävä perusopetuslaki (21.8.1998/628), joka säätelee perusopetusta ja oppivelvollisuutta. Kyseistä säädöstä tarkastelen jäljempänä tarkemmin, erityisesti oppivelvollisuuden näkökulmasta.

Perusopetuslain ensimmäisen luvun 2 § käsittää opetuksen tavoitteet. Pykälä osoittautuu varsin mielenkiintoiseksi tarkasteltaessa sitä lähemmin. Pykälän mukaisesti tässä laissa

⁸⁴ Viljanen 1999: 115.

⁸⁵ Arajärvi 1994: 62–63.

⁸⁶ Arajärvi 2006: 36.

tarkoitettuna opetuksen tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuunkykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja. Samat tavoitteenasettelut olivat löydettävissä opetushallituksen määritelmästä perusopetuksen osalta, kuten jo aiemmin kirjoittelmassa kävi ilmi. Lisäksi esiopetuksen tavoitteena on osana varhaiskasvatusta parantaa lasten oppimisedellytyksiä. Saman pykälän toisen momentin mukaisesti opetuksen tulee edistää sivistystä ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä oppilaiden edellytyksiä osallistua koulutukseen ja muutoin kehittää itseään elämänsä aikana. Kolmas momentti tarjoaa mielenkiintoisen vastineen epäselkeydellään. Sen mukaan opetuksen tavoitteena on lisäksi turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella. Mitä lainsäätäjät tarkoittaneet riittävällä yhdenvertaisuudella⁸⁷? Onko syrjintä kuitenkin jossain määrin sallittua ja puhutaanko nyt mahdollisuudesta koulutukseen, koulutuksen tasosta vai oppilasvalinnoista?

Hallituksen esitys ei ota kantaa perusopetuslain ensimmäisen luvun toisen pykälän kolmanteen momenttiin eli lainsäätäjätarkoitus ”riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa” jää lainsoveltajan tulkinnan varaan. Tosin hallituksen esitys täsmentää perusopetuslain ensimmäisen luvun 2.2 §:ää varsin kattavasti. Esityksen mukaan tasa-arvon edistämisen nimissä turvataan muun ohella opetuksen sisällöissä ja lain mukaisissa opetusjärjestelyissä kaikille oppivelvollisuusikäisille yhtäläiset mahdollisuudet perusopetuksen saamiseen muun muassa sukupuolesta, kansalaisuudesta, terveydentilasta ja kehitystasosta, asuinpaikasta sekä huoltajien tuloista ja varallisuudesta riippumatta.⁸⁸ Huomion arvoista edellä mainitussa lauseessa on erityisesti kirjoitelman aiheen näkökulmasta kaikille oppivelvollisuusikäisille

⁸⁷ Muodollisella yhdenvertaisuudella tarkoitetaan oikeudellisesti merkityksellisessä suhteessa samanlaisten tapausten kohtelemista samalla tavalla. Jos kaksi ihmistä on ratkaistavana olevan asian suhteen samassa asemassa, on heitä kohdeltava samalla tavoin kiinnittämättä huomiota heidän välillään joissakin muissa suhteissa esiintyviin eroihin. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus kiinnittää huomiota yhteiskunnassa esiintyvään eriarvoisuuteen. Yhtäläisen kohtelun ohella tosiasiallisen yhdenvertaisuuden tehtävänä on myös edistää eriarvoisuuden poistamista, minkä johdosta julkisella vallalla saattaa olla positiivisia toimimisvelvoitteita. Joskus tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttaminen edellyttää poikkeamista muodollisesta yhdenvertaisuudesta, kuitenkin vain hyväksyttävän tarkoituksiperän ja suhteellisuusperiaatteen rajoissa (Scheinin 1999: 234)

⁸⁸ HE 86/1997 vp.

turvatut yhtäläiset mahdollisuudet perusopetuksen saamiseen kansalaisuudesta riippumatta.⁸⁹

Perusopetuslain seitsemännen luvun 25 § määrittelee oppivelvollisuutta. Pykälän mukaisesti Suomessa vakinaisesti asuvat⁹⁰ lapset ovat oppivelvollisia. Hallituksen esitys vielä tarkentaa kyseisen pykälän sisältöä. Hallituksen esitys nimenomaisesti korostaa, että oppivelvollisuus ulottuu nykyisin Suomessa vakinaisesti asuviin lapsiin kansalaisuudesta riippumatta. Ongelmaksi muodostuukin, että millä periaatteella tai mittarilla mitataan vakinainen asuminen?⁹¹ Miten vanhempien asema vaikuttaa lapsen asemaan tässä kohdin?

Maahanmuuttajille perusopetuslain neljännen luvun 9 §:n mukaan järjestettävän perusopetukseen valmistavan opetuksen laajuus vastasi aiemmin puolen vuoden oppimäärää. Aiemmassa laajuudessaan valmistavan opetuksen ei ole katsottu antavan tarvittavaa kielitaitoa tai perusvalmiuksia oppilaalle yleisopetuksen ryhmään siirtymiseksi. Onkin, edellisestä johtuen, katsottu tarpeelliseksi kaksinkertaistaa valmistavan opetuksen tuntimäärä maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten kotoutumisen helpottamiseksi ja siten turvata heille yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua perusopetukseen. Tämän pohjalta hallitus on antanut esityksen⁹², jonka mukaisesti kyseistä oppimäärää tullaan laajentamaan yhden vuoden oppimäärää vastaavan laajuiseksi. Lakimuutos on voimaan tullut 1. elokuuta 2009. Nykyisin perusopetukseen valmistavan opetuksen laajuus vastaa vuoden oppimäärää.

⁸⁹ Myöskään ihmisoikeus asiakirjat eivät pääsääntöisesti tee eroa kansalaisten ja ulkomaalaisten välillä. Ihmisoikeussopimuksille on tyypillistä taata tietyt perustavanlaatuiset oikeudet kaikille sopimusvaltiossa oleskeleville – kansalaisuuteen tai kansalaisuudettomuuteen, oikeudelliseen asemaan ja/tai oleskelun pituuteen katsomatta (Laine 2001: 5).

⁹⁰ Kunnat ovat velvollisia tarjoamaan julkisia palveluita pääsääntöisesti vain pysyville asukkailleen (Nykänen 2008: 355).

⁹¹ Esimerkiksi määräaikainen, luonteeltaan tilapäinen, oleskelulupa myönnetään pääsääntöisesti samanluonteisena kuin aiempi kestoltaan vuoden mittainen oleskelulupa. Uusi lupa myönnetään yhdeksi vuodeksi. Jatkuvaluonteiseksi oleskelulupa muutetaan viimeistään kaksi vuotta kestäneen yhtäjaksoisen maasta poistumisen estymisen vuoksi. Täten maasta poistamisen estymisen vuoksi tilapäisen oleskeluluvan saanut henkilö voi tavallisesti saada pysyvän oleskeluluvan vasta kuuden vuoden kuluttua ensimmäisen oleskeluluvan saamisesta (Nykänen 2008: 351). Vakinaisen asumisen käsitettä on myös määritetty kotikuntalain 4 §:ssä.

⁹² HE 118/2008 vp.

Perusopetuslakia tähdentää perusopetusasetus (20.11.1998/852), joka määrittää tarkat oppimäärät muun muassa valmistavan opetuksen osalta. Maahanmuuttajien peruskouluopetukseen valmistava opetus oikeuttaa 6-10 vuotiaan lapsen saamaan valmistavaa opetusta vähintään 900 tuntia, ja jos he ovat edellä mainittua ikäryhmää vanhempia, niin heillä on oikeus saada valmistavaa opetusta vähintään 1000 tuntia. Valmistavan opetuksen tavoitteena on edistää maahanmuuttajalasten sopeutumista suomalaiseen yhteiskuntaan sekä mahdollistaa perusopetukseen siirtymisen. Opetukseen osallistuvalla on oikeus siirtyä perusopetukseen jo ennen edellä todettujen tuntimäärien täyttymistä, jos hän pystyy seuraamaan perusopetusta.

3.7. Muut keskeiset oppioikeutta määrittelevät kansalliset säädökset

Käsittelen oleellisilta osilta, tutkielman näkökulmasta katsoen, ulkomaalaislakia (30.4.2004/301) ja lakia maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta (9.4.1999/493), myöhemmin maahanmuuttopolitiikkaa käsittelevässä neljännessä luvussa. Nyt tässä kohdin tyydyn ainoastaan toteamaan, että tarkasteltaessa eri ulkomaalaisryhmien asemaa suhteessa muun muassa koulutukseen, nousee ulkomaalaislakimme (301/2004) hyvin merkittävään rooliin. Laki määrittää maassaolon edellytykset ja siten myös määrittää kullekin henkilöryhmällä heidän – toisistaan poikkeavat – oikeutensa maassaoloaikanaan. Lisäksi on myös katsottu tarpeelliseksi säätää laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta (493/1999). Lain tarkoitus on tukea erityisen aseman omaavien ulkomaalaisten sopeutumista yhteiskuntaan. Kumpikaan edellä mainituista laeista ei suoraan sääntelee oppioikeutta lain soveltamispiiriin kuuluvien henkilöiden suhteen, mutta jäljempänä tutkielmassa käy ilmi, että kyseisten lakien merkitys välillisesti muun muassa henkilön oikeudesta perusopetukseen on hyvin merkittävä.

3.8. Valitusoikeus

Pääsääntöisesti viranomaisen päätökseen tyytymätön asianosainen voi valittaa päätöksestä hallintolainkäyttölain (26.7.1996/586) mukaisesti ensisijaisesti hallinto-

oikeuteen. Tarkemmat valitussäännökset valitusmahdollisuuksineen ovat aina yksilöity kunkin tapaukseen sovellettavan lain yhteydessä. Otan alla esille keskeisimmät valituskanavat koulutuksen osalta.

3.8.1. Valitusoikeus opetukseen liittyvissä asioissa

Kerrottaessa maahanmuuttajille suomalaisesta koulutusjärjestelmästä on muistutettava heitä myös mahdollisuudesta valittaa heidän oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskevista päätöksistä. Perusopetuslain kahdeksannesta luvusta löytyvä muutoksenhakua koskeva 42 § määrittelee valitusmahdollisuudet. Pykälässä on eriteltyinä asiat, joista on oikeus valittaa sekä eri viranomaistahot, jotka kyseisistä valituksista vastaavat. Valituskanavat toimivat kyseisissä asioissa pääsääntöisesti tavanomaisesti eli valitus kohdistetaan kyseisen alueen hallinto-oikeuteen. Eräissä tapauksissa, kuten esimerkiksi oppilaaksi ottamisessa, valitusviranomaisena on alueen lääninhallitus. Vähemmistövaltuutetulle voi myös tehdä kantelun kokemastaan syrjinnästä.⁹³ Tietojeni mukaan mahdollisuutta kantelun tekemiseen tai valitusoikeutta ei juurikaan käytännössä hyödynnetä.

3.8.2. Oppilaan oikeusturva

Oppilaan oikeusturvaa pyritään toteuttamaan turvaamalla oppilaan koulutukselliset perusoikeudet ja riittävä yhdenvertaisuus opetuksessa niin eri koulujen suhteen kuin alueellisestikin. Välineitä tähän ovat selkeä lainsäädäntö, oppilaiden oikeuksien ja velvollisuuksien tarkat määritelmät ja jälkikäteiset oikeussuojakeinot, joihin tulen keskittämään tarkastelun pohdittaessa oppilaan oikeusturvaa.

Jälkikäteisinä oikeussuojakeinoina ovat tiivistäen mahdollisuus valittaa oppilaan asemaan vaikuttavista päätöksistä sekä pyytää oppilasarvioinnin uusimista tai oikaisua. Koulutuksen järjestäjän toiminnasta on mahdollista kannella kuntalain sekä valtion ja

⁹³ Yhdenvertaisuuslain toteutumista ja ulkomaalaisten oikeuksien toteutumista valvotaan käytännössä selvittämällä vähemmistövaltuutetulle tulevia kirjallisia kanteluja ja suullisia yhteydenottoja.

yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta annetun lain nojalla huomioiden yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet joko lääninhallitukselle (1.1.2010 alkaen aluehallintovirasto) tai muulle opetusviranomaiselle. Kantelu on mahdollista kohdistaa myös eduskunnan oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille.⁹⁴

Valitus liittyen perusopetuslain sääntelemään opetukseen kohdistetaan hallinto-oikeudelle seuraavista päätöksistä;

- 1) Uskonnon tai elämänkatsomustiedon opetuksen järjestämisestä.
- 2) Oppilaalle annettavaa varoitusta tai määräaikaista erottamista koskien.
- 3) Opetuksen maksuttomuutta, oppilashuoltoa, koulumatka- tai majoitusetua sekä tapaturman hoitoa.

Valitus kohdistetaan lääninhallitukselle (1.1.2010 alkaen aluehallintovirasto), jos päätös koskee perusopetuslaissa säädettyyn opetukseen seuraavissa asioissa;

- 1) Oppilaaksi ottamista⁹⁵.
- 2) Oppilaan ottamista tai siirtämistä erityisopetuksen piiriin vastoin huoltajan tahtoa.
- 3) Erityisiä opetusjärjestelyitä, kuten esimerkiksi vapauttamista tietyn oppiaineen opetuksesta.
- 4) Koulunkäynnin aloittamisesta normaalista poikkeavana ajankohtana eli säädettyä aiemmin tai myöhemmin.

⁹⁴ Lahtinen & Lankinen 2009: 314.

⁹⁵ Oppilaaksiottopäätöksellä tarkoitetaan nimettyä lasta tai nuorta koskevaa päätöstä, jolla hänet otetaan oppilaaksi yksittäiseen kouluun tai muuhun opetuksen järjestämispaikkaan. Päätöksiä koulupiiristä, oppilaaksiottoalueesta tai muista yleisistä koulunmääräytymisperusteista ei pidetä perusopetuslaissa tarkoitettuina oppilaaksiottopäätöksinä (Lahtinen & Lankinen 2009: 316).

Kuten edellä mainitusta jäsentelyistä oli havaittavissa, hallinto-oikeuteen valitetaan lähinnä sellaisista asioista, joissa kysymys on yksilön oikeuksiin liittyvästä oikeudellisesta tulkinnasta. Lääninhallitukselle (1.1.2010 alkaen aluehallintovirasto) kohdistetut valitukset puolestaan omaavat oikeudellisen tulkinnallisuuden lisäksi myös kysymyksen päätöksen pedagogisesta tarkoituksenmukaisuudesta. Päätöksistä, joista valitus tehdään noudattaen hallintolainkäyttölakia, ei voida tehdä kunnallisvalitusta eikä hakea oikaisua kunnan sisäisesti.⁹⁶

⁹⁶ Lahtinen & Lankinen 2009: 315–316.

4. KOULUTUSPOLITIikka SUOMESSA

4.1. Koulutuspolitiikka

Yksinkertaistettuna ja tiivistäen koulutuspolitiikalla tarkoitetaan kaikkea niitä toimia, joilla vaikutetaan muun muassa koulutukseen, opiskelijoihin ja opetusalan henkilöstöön eli politiikkaa, jolla pyritään vaikuttamaan sekä koulutuskenttään että hallinnon yleistä suhtautumista koulutukseen ja koulutusjärjestelmään. Koulutuspolitiikka on koulutuksen avulla hankittavan yhteiskunnallisen hyvän keskeinen säätely- ja valvontamekanismi. Lisäksi koulutuspolitiikka on se yhteiskunnan ja väestön tarpeista huolehtiva yhteiskuntapolitiikan osa, jonka pääasiallisena poliittisena tehtävänä on valvoa ja ohjata muodollisen kasvatuksen jakamista.⁹⁷

4.1.1. Koulutuspolitiikan toteuttamisen välineet

Lainatakseni opetusministeriön julkaisun⁹⁸ ensimmäistä lausetta Suomalaisen koulutus- ja tiedepolitiikan suunnat – otsakkeen alta: ”Panostukset osaamiseen, koulutukseen ja sivistykseen ovat parasta tulevaisuuspolitiikkaa”. Suomessa kyseistä lausetta toteutetaan lainsäädännössä määritellyllä oikeudella maksuttomaan perusopetukseen sekä yleisellä oppivelvollisuudella. Suomessa oikeus koulutukseen määritellään jokaiselle yhtäläisesti kuuluvaksi perusoikeudeksi⁹⁹.

Koulutuksen kehittämiseen tähtäävät linjaukset määritellään hallitusohjelmassa ja valtioneuvoston joka neljäs vuosi hyväksymässä koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa. Koulutuspolitiikan tavoitteita toteutetaan muun muassa erilaisin toimenpideohjelmin ja kehittämishankkein. Opetusministeriö ohjaa koulutuspolitiikan toteuttamista koko koulutusjärjestelmän osalta välineinään normi-, rahoitus- ja informaatio-ohjaus sekä järjestämislupapolitiikka. Ensimmäinen väline eli normiohjaus muodostuu laeista, asetuksista, opetussuunnitelmien ja tutkintojen

⁹⁷ Lehtisalo & Raivola 1999: 28–34.

⁹⁸ Koulutus ja tiede Suomessa 2008: 24.

⁹⁹ HE 309/1993 vp.

perusteista sekä muista normeista. Välineenä rahoitusohjaus sisältää tulosohjauksen ja valtionosuudet. Lisäksi hallinnolla on käytössään informaatio-ohjaus eli kuntien vapausasteiden lisääntymisen myötä tiukkojen normien sijasta on kuntia pyritty tukemaan jakamalla tietoa. Osaksi ohjausjärjestelmää on noussut toimien vaikuttavuuden seuranta ja arviointi.¹⁰⁰

4.2. Koulutuspoliittiset linjaukset

4.2.1. Koulutuspolitiikan yleiset linjaukset

Nykyiset koulutuspolitiikan linjaukset pohjautuvat nykyiseen hallitusohjelmaan, joka annettiin tiedonantona eduskunnalle 19.4.2007. Pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelman viidennestä luvusta on löydettävissä koulutus-, tiede- ja kulttuuripolitiikkaa koskevat linjaukset.

Yleisiin linjauksiin koulutuspolitiikassa sivistyksellisten oikeuksien osalta lukeutuu myös julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle Suomessa asuvalle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja tarpeidensa mukaisesti myös muuta koulutusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.¹⁰¹

Hallitusohjelma linjaa muun muassa, että suomalaisten korkea sivistystaso sekä laadukas ja maksuton koulutus ovat hyvinvointiyhteiskuntamme perusta. Lisäksi hallitus turvaa tasapuoliset mahdollisuudet laadukkaaseen koulutukseen varhaiskasvatuksesta korkeakoulutukseen edistämällä innovatiivisuutta, erilaista ja tasoista lahjakkuutta sekä luovuutta.¹⁰²

Perusopetuksen osalta hallitusohjelma toteaa, että ikäluokkien pienentyessä vapautuvat voimavarat käytetään opetuksen laadun parantamiseen, millä pyritään lieventämään ja ehkäisemään lasten syrjäytymistä. Jos hallitus on hyväksynyt tavoitteekseen

¹⁰⁰ Koulutus ja tiede Suomessa 2008: 24.

¹⁰¹ Opetusministeriö 2008.

¹⁰² Valtioneuvosto 2007, s. 28.

hallitusohjelmassaan tasa-arvoisuuden ja syrjimättömyyden edistämisen perusopetuksessa, niin eikö kyseisille seikoille pitäisi luoda lainsäännöllä puitteet, jotka mahdollistaisivat yksilöiden tasavertaisuuden myös käytännössä? Hallitus on myös ohjelmassaan korostanut tuki- ja erityisopetuksen vahvistamisen tarpeellisuutta kouluissa sekä kielten osalta moninaisuuden ja valinnaisuuden lisäämistä. Edellä mainittu puolestaan palvelee ajatusta tasavertaisista mahdollisuuksista opetuksen suhteen ja kyseisten toimien vahvistaminen loisi välineet sen toteuttamiseksi.¹⁰³

Perusopetuksen saatavuus turvataan lähipalveluna, mutta vastakohtaisesti myös madalletaan kynnyistä käydä koulua yli kuntarajojen. Lisäksi ohjelma kirjaa myös, että perusopetuksen järjestämisen perustana on yhtenäinen peruskoulu ja kuntien järjestämä perusopetus, joita yksityiskoulut täydentävät.¹⁰⁴ Tosin tässä kohdin on huomautettava, että kuntien velvollisuudesta järjestää perusopetusta oppivelvollisuusikäisille asukkailleen koskee ainoastaan kunnassa vakinaisesti asuvia henkilöitä (PerusopetusL 4 § ja 25 §).

4.2.2. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma

Valtioneuvosto hyväksyi 5.12.2007 vuosia 2007–2012 koskevan Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman. Kehittämissuunnitelma perustuu hallitusohjelmassa asetettuihin koulutus- ja tiedepoliittisiin tavoitteisiin ja hallituksen strategia-asiakirjaan.

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmasta on löydettävissä muutama keskeinen painopistealue. Tasa-arvoiset koulutusmahdollisuudet hallitus pyrkii turvaamaan koko maassa kattain kaikki koulutusasteet aina varhaiskasvatuksesta korkeakouluihin. Koulutuksen laadun kehittämistä toteutetaan myös kaikilla koulutusasteilla, huomioiden erityisesti perus- ja korkeakouluopetus, mikä on edellytyksenä koulutuksen vaikuttavuudelle, tehokkuudelle ja tuottavuudelle.

¹⁰³ Valtioneuvosto 2007, s. 28–29.

¹⁰⁴ Valtioneuvosto 2007, s. 29.

Painopistealueet jakautuvat seuraavasti;

1) Osaavan työvoiman saatavuus.

Tällä tarkoitetaan sitä, että jo nyt koulutuksessa pyritään huomioimaan tulevaisuuden tarpeet työmarkkinoilla ja vastaamaan niihin mahdollisimman hyvin.

2) Maahanmuuttajien osaamista pyritään hyödyntämään mahdollisimman tehokkaasti myös tulevaisuudessa.

3) Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kehittämisellä tähdätään kansainvälisen huippuosaamisen lisäämiseen ja osaamistasoltaan vaikuttavimpiin korkeakouluyksiköihin.

4) Turvataan pätevän ja osaavan opetushenkilöstön saatavuus.¹⁰⁵

Perusopetuksen osalta tarkasteltaessa kehittämissuunnitelmaan sisältyvään osiota koulutuksen rakenteellisesta kehittämisestä huomataan, ettei kehittämissuunnitelmassa ilmene juuri mitään hallitusohjelmaa tarkentavaa tai sitä täydentävää asiaa vaan osio on kuin kopio hallitusohjelmasta.

4.2.3. Opetushallituksen toimenpideohjelmat

Opetushallitus pyrkii parantamaan täysivaltaisesti koulutusta sen eri sektorit huomioiden erilaisin kehittämishankkein.¹⁰⁶ Opetushallituksen strategiset toimenpideohjelmat vuosille 2007–2009 jakautuvat neljään laaja-alaiseen ohjelmaan, joilla koulutuksen kehittämistä ohjataan. Ensimmäinen kokonaisuus muodostuu tulevaisuuden koulutuksesta ja elinikäisen oppimisen kehittämisestä kansainvälisessä toimintaympäristössä. Toisena kokonaisuutena on pyrkimys kehittämään opetustoimen ohjausjärjestelmää. Kolmanteen kokonaisuuteen kuuluu koulutuksen tietotuotannon ja

¹⁰⁵ Opetusministeriö 2007.

¹⁰⁶ Ks. Lisätietoa jo päättäneistä ja vireillä olevista kehittämishankkeista löytyy oph:n arkistosta.

laadunhallinnan parantaminen. Lisäksi pyritään tehostamaan viraston sisäistä toimintaa.¹⁰⁷

4.2.4. Koulutuspolitiikan erityiset linjaukset perusopetuksen osalta

Suomessa perusopetusta annetaan pääsääntöisesti peruskouluissa, jotka käsittävät luokat 1-9, ja se on tarkoitettu kattamaan 7-16-vuotiaiden ikäluokan (PerusopetusL 25.1 §). Perusopetus on yleissivistävää koulutusta, jonka tavoitteena on opettaa elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja sekä turvata kaikille yhdenvertainen koulutuksellinen perusta. Perusopetuksella pyritään myös tukemaan oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuunkykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä lisäksi edistämään sivistystä ja tasa-arvoa yhteiskunnassa. Perusopetus on maksutonta ja tuottaa kaikille saman jatko-opintokelpoisuuden.¹⁰⁸

Hallitus on päättänyt hyödyntää koulutukseen vapautuvia voimavaroja, ikäluokkien pienentymisestä johtuen, panostaen koulutuksen laadun parantamiseen erityisesti perusopetuksen osalta. Perusopetus paremmaksi eli POP-ohjelman painopisteinä ovat;

1) tehostettua ja erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden opetuksen ja tukitoimien kehittäminen¹⁰⁹,

2) oppilaanohjauksen kehittäminen¹¹⁰,

¹⁰⁷ Opetushallitus 2009.

¹⁰⁸ Opetushallitus 2006.

¹⁰⁹ Asiasta on esitetty kirjallinen kysymys eduskunnan puhemiehelle (KK 594/2008 vp). Raimo Vistbackan laatimaan kysymyksen annetusta vastauksesta ilmenee, että opetusministeriö on myöntänyt vuonna 2008 kunnille valtion erityisavustusta erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden opetuksen ja tukitoimien sekä oppilaanohjauksen kehittämiseen yhteensä 11,8 milj. euroa.

¹¹⁰ Ks. edellinen alaviite. Lisäksi asiasta on annettu jo aiemmin toimenpideoitteet (TPA 22/2008 vp ja TPA 134/2006 vp) oppilaanohjauksen parantamiseksi. Asiaan on puututtu myös tuoremmalla kirjallisella kysymyksellä (KK 322/2009 vp). Opetusministeri Henna Virkkusen antaman vastauksen mukaisesti on opetusministeriö myöntänyt kunnille ja yksityiselle perusopetuksen järjestäjille vuonna 2008 yhteensä 4,4 miljoonaa euroa avustuksina perusopetuksen oppilaanohjauksen kehittämiseen. Rahoitusta jatketaan samansuuruisena myös vuonna 2009. Opetushallituksen toteuttamassa oppilaanohjauksen valtakunnallisessa kehittämisessä tavoitteena on lisätä eri toimijoiden ja tahojen välistä yhteistyötä, ehkäistä koulutuksen keskeyttämistä ja tiivistää perusopetuksen jälkeisen nivelvaiheen oppilaanohjausta

3) kerhotoiminta ja kodin ja koulun yhteistyö¹¹¹,

4) opetusryhmien pienentäminen¹¹²,

5) opetustoimen täydennyskoulutus ja

6) vieraiden kielten opetuksen kehittäminen.

Koko hallituskauden kestävä POP-ohjelmaa varten on varattu yhteensä 80 miljoonaa euroa, joka kohdennetaan kunnille valtionavustuksina.

Tutkielman aiheen näkökulmasta on merkittävä myös voimaan tullut lakimuutos¹¹³, jonka otin esille jo aiemmin lainsäädäntöä käsittelevässä toisessa luvussa, maahanmuuttajalasten perusopetukseen valmistavan opetuksen tuntimäärän kaksinkertaistamisen yhteydessä¹¹⁴. Valmistavan opetuksen tuntimäärän kaksinkertaistamisen tavoitteena on mahdollistaa maahanmuuttajalasten osallistuminen perusopetukseen. Aiempi valmistava opetus ei laajuudeltaan kyennyt antamaan riittävästi tietotaitoja kyseisille henkilöille ja täten he eivät olleet valmiita suomalaisen koulujärjestelmän piiriin. Omalta osaltaan lakimuutos myös tähdensi peruskoulun tärkeyttä niin sivistyksen osalta kuin keinona sopeutua suomalaiseen yhteiskuntaan.

ja siihen liittyvää seuranta. Huomioita kiinnitetään moniammatillisten ohjausmuotojen ja -menetelmien kehittämiseen ja uusien toimintamallien käyttöönottoon perusopetuksen ohjauksessa.

¹¹¹ Edellä mainitussa kirjallisessa kysymyksessä (KK 594/2008 vp) ilmenee, että lisäksi kunnille on myönnetty erillistä valtionavustusta noin 6 miljoonaa euroa koulujen kerhotoiminnan sekä kodin ja koulun yhteistyön kehittämiseen. Edellä mainittuja toimintoja on tarkoitus tukea myös vuosina 2009–2010.

¹¹² Silloinen opetusministeri Sari Sarkomaa on vastauksessaan kyseiseen kirjalliseen kysymykseen (KK 594/2008 vp) myös maininnut opetusministeriön esittäneen vuoden 2009 valtion talousarvioon 16 milj. euroa lisärahoitusta kunnille opetusryhmien kokojen pienentämiseen oppilaiden yksilöllisen tukemisen onnistumiseksi kouluissa.

¹¹³ Lakimuutos voimaan tuli 1. elokuuta 2009 (16.7.2009/571).

¹¹⁴ HE 118/2008 vp.

4.3. Maahanmuuttajien koulutus

4.3.1. Kansainvälistymisen vaikutus koulutuspolitiikkaan

EU:n sisäisen liikkuvuuden ja maahantulon lisääntyminen asettavat haasteita Euroopan koulutusjärjestelmille. Vihreä kirja, Maahanmuutto ja liikkuvuus- EU:n koulutusjärjestelmien haasteet ja mahdollisuudet, jonka Euroopan komissio on hyväksynyt 3.7.2008, on aloittanut keskustelun maahanmuuttajalasten kouluttamisen tuomista haasteista.

Keskeisiksi kysymyksiksi¹¹⁵ ovat nousseet;

- 1) koulujen eriytymisen ehkäiseminen koulutuksen tasapuolisuuden parantamiseksi,
- 2) eri äidinkielen ja kulttuuritaustojen huomioon ottaminen,
- 3) kulttuurien välisten taitojen kehittäminen,
- 4) opettajien taitojen mukauttaminen tilanteeseen sekä
- 5) yhteyksien luominen maahanmuuttajayhteisöihin ja –perheisiin.¹¹⁶

Positiivisista poliittisista toimista Vihreä kirja painottaa erityisesti järjestelmiä, joissa korostetaan voimakkaasti koulutuksen tasapuolisuutta. Maahanmuuttajaoppilaiden opetuksen sekä yhteiskuntaan integroimisen näkökulmasta katsoen on tärkeää panostaa asuinmaan kielen opetukseen sekä myös tunnustaa heidän oman kielen ja kulttuurin merkitys. Lisäksi koulutuksen tasapuolisuutta edistetään ohjaamalla koulutuksellista lisätukea, kuten mentori- ja tutoritoimintaa, oppilaille sekä toimitaan yhteistyössä maahanmuuttajayhteisöjen ja –perheiden kanssa.¹¹⁷

¹¹⁵ Monet näistä Vihreän kirjan mainitsemista keskeisistä kysymyksistä on kirjattu muun muassa perustuslakiin, perusopetuslakiin ja ulkomaalaislakiin.

¹¹⁶ Maahanmuuttajalasten koulutus asettaa haasteita EU:n koulutusjärjestelmille 2008.

¹¹⁷ FAQ: Migration and Mobility: Challenges and Opportunities for EU education systems 2008.

4.3.2. Maahanmuuttajanuoren opetus Suomessa

Suomalaisessa yhteiskunnassa koulutus nähdään avaimena niin eettisesti vastuulliseen yhteiskunnan jäsenyyteen kuin mahdollisuutena vastata kansainvälisyyteen. Suomessa 99,7 prosenttia lapsista suorittaa perusopetuksen oppimäärän.¹¹⁸ Opetushallituksen mukaan maahanmuuttajaoppilaiden osuus on noin kolme prosenttia perusopetuksen oppilaista. Lisäksi todetaan, että Suomessa vakinaisesti asuvalla maahanmuuttajalla, joka on oppivelvollisuusikäinen eli 7-17-vuotias, on oikeus samaan perusopetukseen kuin suomalaisillakin oppivelvollisuusikäisillä lapsilla.¹¹⁹

Maahanmuuttajien opetuksessa noudatetaan valtakunnallisia perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita ottaen huomioon heidän taustansa, äidinkielen ja kulttuurinsa, maahantulon syy ja maassaoloaika. Opetuksella pyritään lisäksi tukemaan maahanmuuttajaoppilaan kasvua suomalaiseen yhteiskuntaan erityisesti suomenkieli ja kulttuuri huomioiden unohtamatta kuitenkaan oppilaan omia juuriaan. Lisäksi maahanmuuttajaoppilaille, jotka ovat esiopetusikäisiä tai oppivelvollisuusikäisiä, voidaan järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta. Kyseisen opetuksen tavoitteena on tukea oppilaiden tasapainoista kehitystä ja kotouttamista suomalaiseen yhteiskuntaan ja antaa tarvittavat valmiudet perusopetukseen siirtymistä varten. Perusopetukseen valmistavan opetuksen kesto on pääsääntöisesti puolesta vuodesta yhteen vuoteen.¹²⁰

¹¹⁸ Opetushallitus 2009.

¹¹⁹ Opetushallitus 2009.

¹²⁰ Opetushallitus 2006.

5. MAAHANMUUTTOPOLITIikka SUOMESSA

5.1. Maahanmuuttopoliittinen ohjelma

Hallitus hyväksyi 19.10.2006 periaatepäätöksellään hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman. Maahanmuuttopoliittisen ohjelman yleisenä tavoitteena on määritellä perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavat maahanmuuttopoliittikan arvot, vahvistaa hyvää hallintokulttuuria ja torjua maahanmuuttoon liittyviä uhkakuvia. Erityisesti ohjelma pyrkii muodostamaan kokonaisvaltaiset puitteet EU:n ja ETA:n ulkopuolelta Suomeen kohdistuvaa maahanmuuttopoliittikkaa. Lisäksi ohjelman tavoitteisiin sisältyy ajatus aktiivisesta maahanmuuttopoliittikasta, jonka tavoitteena on edistää moniarvoisen, monikulttuurisen ja syrjimättömän yhteiskunnan kehittymistä.¹²¹

Maahanmuuttopoliittisen ohjelman keskeisinä arvoina ovat oikeusvaltioperiaate, perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistäminen, rasismien ja syrjinnän torjuminen sekä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen, lapsen edun periaate ja muut hallinnon oikeusperiaatteet, kuten muun muassa hyvän hallinnon periaate ja avoin toimintatapa. Arvot ovat vankassa yhteydessä Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, perustuslain ja julkisen hallinnon toimintaa ohjaavaan ja muuhun lainsäädäntöön sisältyviin arvoperiaatteisiin.¹²²

Tutkielman näkökulma huomioiden tarkastelun pohjaksi aloitetaan läpikäymällä lukua 3.4 otsikolla: ”Edistetään monikulttuurisuutta ja syrjimättömyyttä”. Luvun mukaisesti tarkoituksena on edistää eri väestöryhmien välisiä hyviä suhteita. Ohjelman mukaisesti: ”Monikulttuuristen ja syrjimättömien työyhteisöjen ja muun yhteiskunnan kehittymisen edellytyksenä on poliittisten päättäjien, viranomaisten, työmarkkinajärjestöjen, maahanmuuttajien ja muun kansalaisyhteiskunnan vahva sitoutuminen syrjimättömyyteen, alkuperästä riippumattomaan yhdenvertaisuuteen sekä eri kulttuurien ja uskontojen keskinäiseen kunnioittamiseen.”

¹²¹ Työministeriö 2006.

¹²² Työministeriö 2006.

Ohjelmassa huomioidaan erityisesti väestön ikärakenteen muutos ja samalla tunnustetaan ulkomaisen työvoiman tarve. Työperusteisen maahanmuuton uskotaankin lieventävän työvoiman vähenemisen vaikutuksia työmarkkinoilla. Huomiota on kiinnitetty myös siihen, että työvoimaan kuulumattomilla perheenjäsenillä ja erityisesti nuorilla tulee olla todelliset mahdollisuudet kouluttautua sekä elää myönteisessä vuorovaikutuksessa ympäröivän yhteisön kanssa. Lisäksi ohjelma korostaakin kotouttamislain piirissä olevien maahanmuuttajien lisäksi, kaikkien maahanmuuttajien, riippumatta oleskeluluvan myöntämisen perusteista, tarpeesta saada tietoa ja opastusta toimiakseen yhteiskunnassa.

Tarkasteltaessa maahanmuuttopoliittista ohjelmaa onkin syytä pohtia voisiko oppioikeus tukea myös maahanmuuttopoliittikan tavoitteita. Ohjelmassa tunnustetaan maahan muuttavien työntekijöiden ja elinkeinonharjoittajien sekä heidän perheenjäseniensä jääminen yksilöllisten kotoutumista edistävien toimien ulkopuolelle. Voimistamalla työntekijöiden ja elinkeinonharjoittajien perheiden, erityisesti lasten ja nuorten asemaa, turvataan koulutetun työvoiman jatkuvuus.

Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma koostuu kaiken kaikkiaan 34 politiikkalinjauksesta.

5.2. Maahanmuuttajien oikeudellinen asema Suomessa

Puhuttaessa hallituksen maahanmuuttopoliittisesta ohjelmasta on syytä ottaa tarkastelun kohteeksi henkilöt, joiden asemaan ohjelmalla ensisijaisesti pyritään vaikuttamaan. Lisäksi otan esille keskeiset lait, joilla maahanmuuttopoliittikkaa aktiivisesti toteutetaan sekä huomioin myös lakien vaikutuksen eri maahanmuuttajaryhmien osalta.

Maahanmuuttaja on yleiskäsite maasta toiseen muuttavasta henkilöstä. Käsite ei erottele syytä muuton taustalla tai henkilöiden asemaa maassa maahantulonsa jälkeen. Maahanmuuttajakäsitteen alle voidaan erotella eri nimikkeellä tulevia maahanmuuttajia, kuten esimerkiksi paluumuuttajat, siirtolaiset, turvapaikanhakijat, pakolaiset ja

kiintiöpakolaiset. Nimikkeen perusteella voidaan jo päätellä syitä maahan tuloon, mutta erityisesti nimikkeellä on merkitystä silloin, kun tarkastellaan maahantulon edellytyksiä. Lisäksi nimike vaikuttaa olennaisesti henkilön oikeuksiin maassa hänen maahantulonsa jälkeen.

5.2.1. Maahanmuuttajien yhteiskunnalliseen asemaan keskeisesti vaikuttavat lait

Kansallisella tasolla erityisesti 30.4.2004 voimaan tullut uudistunut ulkomaalaislakimme (30.4.2004/301) nousee keskeiseen asemaan tarkasteltaessa maahanmuuttajien oikeuksia ja velvollisuuksia. Ulkomaalaislain lisäksi otan tarvittaessa huomioon myös muuta kotimaista lainsäädäntöä, kuten esimerkiksi lain maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (9.4.1999/493). Kansallisen lainsäädännön ulkopuolella liikuttaessa huomioidaan tässä kohdin kansainvälisistä sopimuksista Geneven yleissopimus (SopS 77/1968) lisäpöytäkirjoineen (SopS 78/1968).

Suomeen saapuvan maahanmuuttajan oikeudellinen asema ei oleellisesti eroa Suomen kansalaisen asemasta, jos henkilö saapuu maahan paluumuuttajana, johon sovelletaan ulkomaalaislain 47, 48 ja 49 §:ä, tai niin sanottuna laillisena siirtolaisena, muun muassa ulkomaalaislain 45 § ja 72 §, tai virallisen pakolaisaseman omaavana henkilönä (UlkomaalaisL 106 §). Ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien näkökulmasta katsoen harmaan alueen muodostavat turvapaikanhakijat. Jäljempänä tarkastelen kutakin henkilöryhmää erikseen ja nostan jalustalle keskeisimmäksi katsomiani seikkoja.

Ulkomaalaislaki

Ulkomaalaislain (30.4.2004/301) tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa. Lisäksi lailla pyritään edistämään hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen sekä huomioiden Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. Ulkomaalaislaki sääntelee ulkomaalaisten maahantuloa ja maassaolon edellytyksiä

oikeuksineen ja rajoitteineen sekä maastalähtöä. Oleellisinta tutkielman näkökulmasta on ulkomaalaislain määrittelemät eri oleskelulupalajit, jotka pääasiassa ratkaisevat sen, että minkälaisen aseman oikeuksineen maahanmuuttaja maassa saa (UlkomaalaisL 33 §).

Kotouttamissuunnitelma

Maahanmuuttajilla on oikeus kotouttamissuunnitelmaan. Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (9.4.1999/493) tavoitteena on muun muassa edistää maahanmuuttajien kotoutumista, tasa-arvoa ja valinnanvapautta toimenpiteillä, jotka tukevat yhteiskunnassa tarvittavien keskeisten tietojen ja taitojen saavuttamista. Lisäksi pyrkimyksenä on huolehtiminen turvapaikanhakijoiden vastaanotosta ja ihmiskaupanuhrien auttaminen. Kotouttamista tukevien ja edistävien toimenpiteiden ja palvelujen piiriin voi kuulua Suomeen muuttanut henkilö, jolla on kotikuntalaissa (11.3.1994/201) tarkoitettu kotikunta Suomessa. Tässä kohdin on huomattava, että esimerkiksi turvapaikanhakijalla ei ole Suomessa kotikuntaa, vaan hän on sijoitettu vastaanottokeskukseen, kunnes hänelle myönnetään oleskelulupa tai hän on poistunut maasta. Henkilölle laaditaan henkilökohtainen kotouttamisohjelma, joka voi pitää sisällään esimerkiksi suomen tai ruotsin kielen opetusta, koulutus- tai työmahdollisuuksia sekä ohjausta toimia yhteiskunnassamme.

5.2.2. Pakolaisstatuksen omaavat henkilöt

Pakolaisten, mukaan lukien kiintiöpakolaiset, kotoutuminen Suomeen alkaa kuntaan sijoittamisesta. Pakolaisen vastaanottavalla kunnalla on velvollisuus järjestää hänelle asunto edellyttäen, että pakolainen tulee itse vastaamaan asumiskustannuksistaan. Kotouttamissuunnitelman lisäksi pakolaisella on oikeus ilmaisiin tulkkipalveluihin ja maksuttomaan perheenyhdistämiseen. Muutoin hän on yhteiskunnallisten tukien suhteen samassa asemassa kuin muut Suomessa pysyvästi asuvat henkilöt.¹²³ Pakolaisstatuksen omaavilla henkilöillä on rajoittamaton työnteko-oikeus. Henkilöt

¹²³ Suomen pakolaisapu 2008.

oleskelevat maassa jatkuvalla oleskeluluvalla eli A-luvalla. A-lupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka saa turvapaikan tai oleskeluluvan kiintiöpakolaisena tai suojelun tarpeen perusteella. Jos henkilölle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa 112 §:n nojalla, myönnetään hänelle jatkuva oleskelulupa kolmen vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen edellyttäen, että perusteet luvan myöntämiselle ovat edelleen voimassa.

5.2.3. Paluumuuttajat

Henkilön saavuttua maahan paluumuuttajana hänen ei tarvitse osoittaa selvitystä toimeentulostaan. Entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalta paluumuuttajalta vaaditaan suomen tai ruotsin kielen taitoa, joka vastaa Euroopan neuvoston yhteisen eurooppalaisen viitekehyksen mukaisen kielitaidon arviointiasteikon taitotasoa A2 eli hänen edellytetään selviytyvän jokapäiväisistä arjen puhetilanteista ja kirjoittamaan yksinkertaista tekstiä. Lisäksi kyseisten paluumuuttajien on kyettävä toteennäyttämään asumismahdollisuutensa. Paluumuuttajille myönnettävä oleskelulupa on luonteeltaan jatkuva ja lupa myönnetään neljäksi vuodeksi.¹²⁴ Paluumuuttaja ei saa työskennellä oleskelulupahakemuksen käsittelyn aikana. Keskimääräinen käsittelyaika on noin kymmenen kuukautta haettaessa oleskelulupaa suomalaisen syntyperän perusteella.

5.2.4. Turvapaikanhakijat

Turvapaikanhakijoita -käsitteenä tarkastelen laajemmin kuin muita maahanmuuttajaryhmiä johtuen heidän erityisasemastaan sekä erityisluontoisesta prosessista, joka käynnistyy heidän maahan saapumisensa jälkeen tai turvapaikkahakemuksen jättämisestä. Lisäksi lähempään tarkasteluun aihetta antaa,

¹²⁴ Lisäksi määräaikainen jatkuva oleskelulupa myönnetään, jos ulkomaalainen on ollut Suomen kansalainen tai ainakin toinen hänen vanhemmistaan tai yksi hänen isovanhemmistaan on tai on ollut syntyperäinen Suomen kansalainen.

kuten jo aiemmin mainitsin, heidän kuulumisensa niin sanottuun harmaaseen alueeseen tarkasteltaessa tiettyjä oikeudellisia seikkoja heidän osaltaan.

Maahan saapuneet turvapaikanhakijat sijoitetaan vastaanottokeskuksiin. Yksin maahan saapuneet alaikäiset lapset sijoitetaan vastaanottokeskusten yhteydessä toimiviin ryhmäkoteihin. Vastaanottokeskus, jonka kirjoilla turvapaikanhakija on, huolehtii henkilön sosiaali- ja terveystalvuluista. Asuminen vastaanottokeskuksissa on ilmaista, missä monesti henkilöt osallistuvat keskuksen kunnossapitoon. Turvapaikanhakijan on itse kustannettava muut elämiseen tarvittavat kulunsa. Turvapaikanhakija voi myös asua esimerkiksi sukulaistensa luona, mutta silloin hänen on itse kustannettava myös asumiskulunsa. Turvapaikanhakija voi hakea toimeentulotukea vastaanottokeskuksesta. Tuki on pienempi kuin Suomessa pysyvästi asuvien vähimmäistoimeentulotuki. Lisäksi turvapaikanhakijalla on oikeus saada ilmaista tulkkaukspalvelua hoitaessaan viranomaisasioita. Turvapaikanhakija saa liikkua vapaasti maassa, paitsi jos hänet on sijoitettu säilöönottokeskukseen.¹²⁵

Turvapaikanhakijalla on oikeus työskennellä ilman erillistä lupaa oltuaan maassa kolme kuukautta. Palkkatulot vaikuttavat toimeentulotuen suuruuteen. Lisäksi turvapaikanhakijat voivat myös opiskella, tosin he eivät ole oikeutettuja saamaan opintososiaalisia tukia, joten heillä ei ole oikeutta maksuttomaan korkeakoulu- tai ammatilliseen opintopaikkaan. Suomessa 7-16 -vuotiaalla turvapaikanhakijalla on oikeus maksuttomaan perusopetukseen.¹²⁶

Tilapäinen oleskelulupa

Turvapaikanhakijan tilanne muuttuu täysin hänen saadessaan tilapäisen oleskeluluvan jatkuvan oleskeluluvan sijasta. B-lupa myönnetään, jos perusteita turvapaikkaan tai muuhun oleskelulupaan ei ole, mutta käännyttäminen ei teknisistä syistä ole mahdollista. B-lupa myönnetään vuodeksi. B-lupa ei oikeuta turvapaikanhakijaa työskentelemään, opiskelemaan ammatillisessa oppilaitoksessa tai peruskoulussa. Lisäksi henkilöllä ei ole oikeutta saada henkilöllisyystodistusta, joten lupa evää

¹²⁵ Pakolaisneuvonta ry 2007.

¹²⁶ Suomen pakolaisapu 2008.

turvapaikanhakijalta muun muassa mahdollisuuden omaan asuntoon, KELAn palveluihin, työvoimatoimiston palveluihin tai matkustamiseen. Lisäksi henkilö ei voi tällöin hakea perheen yhdistämistä. Turvapaikanhakijan B-lupa päätös on näin ollen räikeästi ristiriidassa perusoikeuksiemme kanssa.¹²⁷

5.3. Henkilöiden vapaa liikkuvuus haasteena maahanmuuttopolitiikalle

Erityisesti maahanmuuttopoliittinen ohjelma pyrkii muodostamaan kokonaisvaltaiset puitteet EU:n ja ETA:n ulkopuolelta Suomeen kohdistuvaan maahanmuuttopolitiikkaan. Edellä sanotusta johtuen on syytä ottaa huomioon myös Schengenin sopimuksen vaikutusta Suomeen kohdistuvan maahantulon osalta. Voidaankin kysyä, pystytäänkö Suomessa maahanmuuttopolitiikalla vastaamaan Schengenin sopimuksen¹²⁸ tuomiin haasteisiin.

5.3.1. Laittomat siirtolaiset Schengenin alueella

Schengenin sopimuksen myötä liikkuminen Schengen-alueen sisällä on helpottunut huomattavasti. Sopimuksen tuomien etuukien ohella ovat myös lieveilmiöt

¹²⁷ Turvapaikkapäätökseen tyytymätön henkilö voi valittaa päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen. Helsingin hallinto-oikeuden antamasta päätöksestä on mahdollista anoa korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupaa. Tosin on huomioitavaa, että hallinto-oikeuden kielteinen päätös voidaan täytäntöön panna välittömästi tai kahdeksan päivän päästä siitä, kun päätös on saatettu hakijan tietoon. Tämä ei palvele hakijan etua valitusoikeuden osalta, kun todellisuudessa vain harva ehtii hyödyntämään valitusoikeuttaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen ennen maasta poistamistaan. Ruuhkautunut valitusmenettely ei varmaankaan täytä päätökseen tyytymättömän henkilön oikeusturvavaatimusta, jonka johdosta onkin tarpeellista kiinnittää huomiota viranomaispäätösten valvontaan. Ulkomaalaislain 13. luvusta on löydettävissä oikeusturva koskevat säännökset. Turvapaikanhakijalla on oikeus valittaa myös saamastaan kielteisestä turvapaikkapäätöksestä, joka johtaisi mahdollisiin ihmisoikeusloukkauksiin, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. Lisäksi epäselvissä tapauksissa korkeimmalla hallinto-oikeudella on mahdollisuus pyytää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta kannanottoa asiassa. Esimerkin tarjoaa korkeimman hallinto-oikeuden päätös KHO: 2009: 22.

¹²⁸ Schengenin sopimuksella pyritään asteittain lakkauttamaan tarkistukset sopimukseen liittyneiden jäsenvaltioiden yhteisillä rajoilla. Sopimukseen on liittynyt kaikki Euroopan unionin jäsenmaat lukuun ottamatta Iso-Britanniaa ja Irlantia. Lisäksi sopimukseen ovat liittyneet myös Islanti, Norja ja Sveitsi. Sopimukseen liittyneet maat muodostavat Schengen-alueen, jolla on yhteinen ulkorajavalvonta. Sisäraajatarkistusten poistumisen myötä ulkorajojen tarkistuksia on tehostettu. Suomessa Schengenin säännöstöä on sovellettu 25. maaliskuuta 2001 lukien. (Ks. valtiosopimus 23/2001, Ulkoasiainministeriön ilmoitus Schengenin säännöstön soveltamisesta).

lisääntyneet, kuten esimerkiksi laittomasti alueella oleskelevien henkilöiden¹²⁹ liikkuvuus maasta toiseen.

Vuonna 2006 EU:ssa arvioidaan olevan jopa kahdeksan miljoonaa laitonta siirtolaista, joista Schengenin alueella arvioidaan olevan 80 prosenttia. EU:n jäsenvaltioiden alueella vuonna 2006 pidätetyistä laittomista maahanmuuttajista yli 75 prosenttia oli lähtöisin viisumivelvoitteen piiriin kuuluvista kolmansista maista kansallisista lähteistä saatujen tietojen mukaan. Oletettavasti valtaosa oleskeluajan laittomasti ylittäneistä henkilöistä tulee kyseisistä kolmansista maista.¹³⁰ Arviot laittomien siirtolaisten lukumäärästä Schengen-alueella vaihtelevat hyvin paljon ja arviona kahdeksan miljoonaa kuuluu suurimpiin lukumääriin, joita on esitetty laittomien siirtolaisten lukumäärästä. Vaikkakin arvio kahdeksasta miljoonasta henkilöstä jäisi vain esimerkiksi puoleen lukumäärältään, niin siitä huolimatta voidaan kuitenkin puhua erittäin merkittävistä henkilömassoista.

On hyvinkin oletettavaa edellä esitettyjen lukuarvojen valossa, että laittomien siirtolaisten lukumäärä tulee tulevaisuudessa myös Suomessa nousemaan, vaikkakin Suomi ei kuulu kovin houkuttelevien maiden joukkoon laittomasti maahan pyrkivien henkilöiden keskuudessa. Suomessa on hankalaa oleskella laittomasti verraten asukasluvultaan monikymmenmiljoonaisiin maihin, joissa on vaikeampi pitää kirjaa kaikista maassa olevista henkilöistä. Suomessa ylläpidetään varsin kattavasti ja tarkasti atk-pohjaista väestötietojärjestelmää, johon kirjataan henkilöistä perustiedot heidän

¹²⁹ Myös alaikäisten laittomien siirtolaisten yhteiskunnalliseen asemaan muun muassa koulutuksen osalta on kiinnitetty huomiota. Euroopan parlamentin komission kyselytunnilla Marie Panayotopoulos-Cassiotoun esittämä kysymys (H-0782/07) koskee alaikäisten laittomien siirtolaisten elinolosuhteita ja koulutusta. Kysymyksessä todetaan, että Euroopan unioniin laittomasti saapuvien siirtolaisten joukossa on myös alaikäisiä henkilöitä, joiden elinolosuhteita ja koulutusta EU:ssa ei ole turvattu eivätkä ne perustu yhteisiin normeihin. Täten kysytäänkin, että onko mahdollista, osana lasten oikeuksien tulevaa strategiaa, laatia yhteistä eurooppalaista politiikkaa ihmisarvoisten elinolosuhteiden ja koulutuksen turvaamiseksi EU:hun laittomasti saapuville alaikäisille siirtolaisille jäsenvaltioiden kansainvälisten velvoitteiden noudattamisen pohjalta? Vastauksessaan komission varapuheenjohtaja Franco Frattini tunnustaa ongelman, että hyvin usein lapsilla ei oleskelunsa laittomuuden vuoksi ole mahdollisuutta käydä muun muassa esimerkiksi koulua. Kuitenkin hän huomauttaa lasten oikeuksien eurooppalaista strategiaa noudattaen, on tietyllä poliittikanalalla toteuttavien lasten oikeuksien suojelutoimien perustuttava perustussopimuksiin, ja maahanmuuton alalla tällaista perustaa ei ole olemassa (Euroopan parlamentti 2007, 18. kyselytunti).

¹³⁰ Europa 2008.

yksilöimiseksi. Suomessa ilman henkilötunnusta on hyvin vaikea, ehkäpä lähes mahdotonta toimia edes osittain täysivertaisena yhteiskunnan jäsenenä.

5.3.2. Suomeen kohdistuneet hakemukset

Suomeen tehtyjen viisumihakemusten määrä oli yli 700 000 vuonna 2007. Viisumihakemukseen kielteisen päätöksen sain 15 000 henkeä ja 12 000 heistä sai kielteisen päätöksen sen vuoksi, että oletettavasti he olisivat jääneet Suomeen tai siirtyneet muuhun Schengen-maahan viisumin umpeuduttua. Useasti laittomasti maassa olevat henkilöt paljastuvat haettuun sisämaassa turvapaikkaa. Vuonna 2007 turvapaikkahakemuksia Suomessa jätettiin 1 505, joista maahan saapumisen yhteydessä rajalla ainoastaan 128. Turvapaikanhakijoista 932 oli vailla matkustusasiakirjoja. Samana vuonna pantiin täytäntöön 1028 maasta poistamista, joista 226 toimitettiin saatettuna. Suomessa havaittiin 1 996 laittomasti maassa oleskelevaa henkilöä vuonna 2007.¹³¹ Olen jo aiemmin tekstissä maininnut, että Suomi ei kuulu maihin, jotka vetävät puoleensa laittomia siirtolaisia, tarkan viranomaisvalvontansa johdosta, mutta kulkuyhteyksien parannuttua myös Suomi on nähty porttina Schengen-alueelle.

Tiukentuneen ulkorajavalvonnan ja tehokkaan viranomaistoiminnan johdosta on entistä vaikeampi päästä maahan laittomasti. Laittomien maahantulokeinojen rinnalle onkin muodostunut lailliseksi verhottuja maahantulotapoja, jotka myöhemmin osoittautuvat monien laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden alkuperäiseksi maahantulooperusteeksi. Lailliseksi verhottuja maahantulotapoja ovat esimerkiksi lumeavioliitot ja olemattomat opiskelupaikat.

Maahanmuuttovirasto on julkaissut vuoden 2008 tilastoanalyysit koskien oleskelulupa-, turvapaikka- ja kansalaisuusasioita. Tarkasteltavat tilastot perustuvat helmikuussa 2009 vahvistettuihin lukuihin.

¹³¹ Europa 2008.

Vuonna 2008 Suomesta turvapaikkaa hakevien henkilöiden lukumäärä oli 4035. Heistä 706 henkilöä oli yksin maahan saapuneita alaikäisiä lapsia¹³². Mukaan lukien Dublin-päätökset ja rauenneet turvapaikkahakemukset turvapaikkapäätöksiä tehtiin 1995. Myönteisiä turvapaikkapäätöksiä annettiin 785, joista varsinaisia turvapaikkoja oli 89 kappaletta. Alaikäisten henkilöiden osalta turvapaikkapäätöksiä tehtiin vuonna 2008 yhteensä 288, joista kielteisiä oli 63 kappaletta¹³³.

Maahanmuuttoviraston mukaan myönnettyjen turvapaikkojen alhainen luku ei ole niin synkkä miltä ensisilmäyksellä vaikuttaa, vaan tarkasteltaessa aineellisesti ratkaistuja päätöksiä, 61 prosentille hakeneista myönnettiin turvapaikka tai oleskelulupa.

¹³² Ks. Turvapaikanhakijat: Yksintulleet alaikäiset 1.1–31.12.2008.

¹³³ Ks. Turvapaikkapäätökset: Yksintulleet alaikäiset 1.1–31.12.2008.

6. KUNNAT KOULUTUKSEN JÄRJESTÄJINÄ

6.1. Kunnat koulutuksen toteuttajina

Eduskunta päättää koulutuspolitiikan ja siihen liittyvän lainsäädännön periaatteista. Suomen korkeimpana opetusviranomaisena opetusministeriö vastaa eduskunnan ja valtioneuvoston määrittelemistä koulutuspoliittisten linjauksien toimeenpanosta. Lisäksi ministeriö valmistelee koulutusta koskevaa lainsäädäntöä sekä koulutusta koskevat valtion talousarvioesitykset ja valtioneuvoston päätökset.

Valtion ja kuntien on turvattava jokaiselle asuinpaikasta tai varallisuudesta riippumatta yhtäläinen mahdollisuus saada koulutusta kykyjensä ja tarpeidensa mukaisesti. Kuntien on huolehdittava lakisääteisesti esimerkiksi perusopetuksesta. Kunnat ovat velvoitettuja huolehtimaan perusopetuksen järjestämisestä kuntalaisilleen, joten edellä sanotusta voidaan todeta kyseisen tehtävän kuuluvan kunnan erityiseen toimialaan. Pääsääntöisesti kuntien erityistoimialanpiiriin kuuluvat tehtävät ovat pakollisia. Vastineeksi valtio osallistuu niistä syntyvien talousrasitteiden kattamiseen.¹³⁴ Kuntien itsehallinnosta johtuen kunnat itse päättävät koulutukseen liittyvistä käytännönjärjestelyistä lainsäädännön asettamien rajojen puitteissa.

Opetusministeriön lisäksi Suomessa koulutuksesta vastaa myös muita merkittäviä elimiä, kuten esimerkiksi peruskoulutuksen sekä lukio- ja ammattikoulutuksen osalta keskeisenä toimijana on Opetushallitus, joka vahvistaa opetussuunnitelmien ja tutkintojen valtakunnalliset perusteet sekä oppilasarviointia koskevat perusteet. Lisäksi Opetushallitus vastaa muun muassa esiopetuksen, vapaan sivistystyön ja taiteen perusopetuksen kehittämisestä. Aluehallinnon tasolla koulutukseen liittyviä seikkoja käsittelevät aluehallintovirastot¹³⁵, joiden tehtävänä on koulutuksen osalta paneutua koulutuksen seurantaan ja oikeusturvaan liittyviin kysymyksiin. Lisäksi on muodostettu erityisiä asiantuntijaelimiä, kuten esimerkiksi ylioppilastutkintolautakunta, jotka

¹³⁴ Husa & Pohjolainen 2002: 264–265.

¹³⁵ Aluehallintovirastot perustettiin 1.1.2010. Aiemmin niiden tilalla toimi opetusasioissa lääninhallitukset.

osoittavat erityistä asiantuntijuutta koulutukseen liittyvissä kysymyksissä oman asiantuntijuutensa puitteissa.¹³⁶

Tarkasteltaessa maahanmuuttajien asemaa koulutuksen saajina on katse suunnattava kuntatasolle, jossa loppukädessä toteutetaan oppioikeutta. Kuten olen jo aiemmin maininnut kuntien oikeudesta itse päättää tarjoavatko ne koulupaikan maahanmuuttajalle, jolla ei ole vakinaista asuinpaikkaa Suomessa, niin on syytä tarkastella kunnan vastuuta ja velvoitteita julkisoikeudellisena toimijana. Huomion arvoisina seikkoina ovat erityisesti kuntien itsemääräämisoikeus sekä kunnan jäsenyyden määräytyminen.

6.1.1. Kuntien itsemäärääminen

Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Kunta muodostuu ensinnäkin tarkoin rajatusta maantieteellisestä alueesta ja toiseksi tietyistä henkilöstöstä, johon lukeutuvat sekä luonnolliset että oikeushenkilöt. Kunnan jäsenyys määräytyy henkilöiden suhteesta kyseiseen alueeseen. Kunnan alue myös määrittää kunnan julkisoikeudellisen toiminnan materiaaliset rajat.¹³⁷

Kunnan tehtävät määräytyvät kunnan itsehallinnon nojalla itselleen ottamista tehtävistä ja kunnalle laissa säädetyistä tehtävistä. Kunnille asetettavista uusista tehtävistä tai velvollisuuksista on säädettävä lailla¹³⁸. Täten on keskustelussa pitäydytty myös siinä, että perusoikeudet sitovat kuntaa vasta sitten, kun valtio on säätänyt perusoikeuden toteuttamisvastuusta erikseen lailla kunnalle. Sopimuksella kunta voi ottaa itselleen hoidettavaksi muitakin julkisia tehtäviä, kuten kuntalain (17.3.1995/365) ensimmäisen luvun 2 §:stä on havaittavissa. Huomioitavaa on, että lakisäätteiset tehtävät eli erityistoimialaan kuuluvat tehtävät, lukeutuvat samalla tavalla kuntien itsehallintotehtävien piiriin kuin yleistoimialaakin kuuluvat, vapaaehtoiset, tehtävät. Nykykäsityksen mukaisesti kunnan tehtäväpiiriin kahtiajaolla ei ole oikeudellista

¹³⁶ Koulutus ja tiede Suomessa 2008: 24.

¹³⁷ Heuru 2001: 41.

¹³⁸ Ks. myös (HE 309/1993 vp ja PeVM 25/1994 vp).

merkitystä. Kysymys on pelkästään erilaisesta sääntelytavasta.¹³⁹ Täten kaikki kunnan tehtävät ovat kunnan itsehallinnollisia tehtäviä huolimatta siitä kuuluvatko ne kunnan yleiseen toimialaan vai erityistoimialaan.

Perustuslaki ei nimenomaisesti säädi kunnalle mitään yksittäisiä velvollisuuksia, mutta kunnan katsotaan kuuluvan julkisen vallan käyttäjiin, joten välillisesti perustuslaki muodostaa kunnille useita velvollisuuksia. Edellä mainittua tähdentää muun muassa perustuslain toisen luvun 22 §, jonka mukaisesti julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen¹⁴⁰. Tällöin puhutaan julkisen vallan turvaamisveloitteesta.¹⁴¹ Huomioitavaa tosin on, ettei perustuslain 22 §:n mukainen julkisen vallan turvaamisvelvoite kohdistu vain tietynlaiseen kunnan toimintaan tai tehtäviin. Myöskään lain esitöissä ei ole viitteitä turvaamisvelvoitteen rajallisuudesta kunnan toiminnassa. Edellä sanotusta johtuen myös TSS-oikeudet voivat tulla huomioiduksi kunnan vapaaehtoisissa tehtävissä aiemmasta kannasta poiketen.¹⁴² Erityisiä perustuslaillisia oikeuksia kunnalla ei taas puolestaan ole¹⁴³.

6.1.2. Kunnan jäsenyys

Kuntalain määritelmän mukaan kunnan jäsen on henkilö, jonka kotikuntalaisa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on (KuntaL 1:4 §). Kunnan jäsenet koostuvat kahdenlaisista jäsenistä. Kunnan perusjäseniä ovat varsinaiset kunnan asukkaat (luonnolliset henkilöt). Kunnan muita jäseniä ovat kunnassa kiinteää omaisuutta omistavat (luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt) ja kunnassa kotipaikan omaavat oikeushenkilöt. Perusjäsenenä voi olla vain yhdessä kunnassa, mutta muuna jäsenenä useammassakin kunnassa. Kotikuntalaki sääntelee tarkemmin kotikunnan määrätymisen edellytykset (KotikuntaL 2-6 §) ja siten määrittää omalta osaltaan myös kunnan jäsenyyden määrätymistä. Kuntalain 1:4 §:ssä, kunnan jäsenyyttä

¹³⁹ Heuru, Mennola & Ryynänen 2001: 137.

¹⁴⁰ Kunnan itsehallinnonsuoja voinee harvoin olla perusteena rajoittaa perusoikeuksia. Perusoikeudet ja kunnallinen itsehallinto voidaan monesti ottaa huomioon samanaikaisesti turvaamalla kunnille riittävät taloudelliset edellytykset perusoikeuksien toteutumisen huolehtimiseksi (Harjula & Prättälä 2004:53).

¹⁴¹ Sallinen 2006: 320.

¹⁴² Sallinen 2006: 322–323.

¹⁴³ Heuru 2001: 47.

määritettäessä, on säädetty myös oikeushenkilön kuulumisesta kuntaan sekä omistussuhteen perusteella määräytyvää kunnan jäsenyyttä.

Tutkielman aiheen näkökulmasta lähempää tarkastelua vaatinee kotikuntalain 4 § (11.3.1994/201) kotikunnasta maahan muutettaessa. Huomioitavaa on kyseistä säännöstä tarkasteltaessa, että ulkomailta Suomeen saapuvan ja maassa oleskelevan henkilön kotikunta määräytyy kyseisen säännöksen mukaisesti vain jos jäljempänä luetellut edellytykset täyttyvät (KotikuntaL 4 §). Edellytyksinä on;

- 1) henkilö on Suomen kansalainen,
- 2) henkilöllä on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu voimassa oleva jatkuvaan tai pysyvään oleskeluun oikeuttava lupa,
- 3) henkilö on Euroopan unionin jäsenmaan tai Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin kansalainen (ja hän on rekisteröinyt ulkomaalaislain mukaisesti oleskeluoikeutensa Suomessa, mikäli häneltä rekisteröinti vaaditaan),
- 4) henkilö on sellaisen henkilön, jolla on Suomessa kotikunta, perheenjäsen,
- 5) henkilöllä on ulkomaalaislain mukainen vähintään yhden vuoden tilapäiseen maassa oleskeluun oikeuttava lupa ja hänellä on lisäksi tarkoitus olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan. Olosuhteita pohdittaessa arviointikriteerit ovat erikseen määritelty.

Hallituksen esityksen¹⁴⁴ mukaisesti kotikunnan saaminen Suomesta edellyttää siis aina, että maahan tullut henkilö tosiasiallisesti asuu Suomessa ja hänellä on myös tarkoitus jäädä tänne pysyvästi asumaan. Lisäksi edellytetään, että maahantulo on tapahtunut laillisessa järjestyksessä.

¹⁴⁴ HE 104/1993 vp.

Säännöksessä mainittuja asumistarkoitusta osoittavia seikkoja voivat olla esimerkiksi vakinainen työpaikka Suomessa, avioliitto, adoptio tai muu läheinen perhe- tai sukulaisuussuhde Suomessa vakinaisesti asuvaan taikka maahan vakinaisesti muuttavaan henkilöön. Myös pakolaisuus voi olla tällainen seikka.

Vähintään vuoden oleskeluun oikeuttavalla voimassa olevalla oleskeluluvalla tarkoitetaan lupaa, joka on alun perin myönnetty vähintään vuodeksi ja on kotikuntamerkintää tehtäessä edelleen voimassa. Yhden vuoden voimassaoloaika voi koostua myös useammista vuotta lyhyemmäksi ajaksi myönnettyistä peräkkäisistä luvista.

Alkuperäisen kotikuntalain 4 §:n katsottiin aiheuttavan viranomaisten keskuudessa epäyhtenäisen tulkintalinjan johdosta maahanmuuttajien epätasapuolista kohtelua, joten hallituksen esityksellä¹⁴⁵ pyrittiin korjaamaan pykälän tulkinnasta aiheutuneet epäkohdat. Tämän johdosta kotikuntalain 4 §:ään lisättiin nykyinen 2 momentti. Lakimuutos on tullut voimaan 1. syyskuuta 2007.

Edellä esiin tuotu kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuina henkilön asumisen vakinaisuutta osoittavina seikkoina otetaan huomioon muun muassa, että:

- 1) henkilö on suomalaista syntyperää,
- 2) henkilöllä on aiemmin ollut Suomessa tässä laissa tarkoitettu kotikunta,
- 3) henkilöllä on voimassa oleva työsopimus tai muu siihen rinnastettava selvitys Suomessa tehtävää vähintään kaksi vuotta kestävä työtä tai opiskelua varten,
- 4) henkilöllä on ollut tilapäinen asuinpaikka Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään yhden vuoden ajan maahanmuuton jälkeen.

¹⁴⁵ HE 206/2006 vp.

Hallituksen esityksellä ehdotettiin muutettavaksi kotikuntalain maahanmuuttoa koskevaa säännöstä siten, että maahanmuuttajan kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan määräytymisen perusteet säänneltäisiin laissa nykyistä täsmällisemmin ja kattavammin. Muutoksen tarkoituksena on sääntelyä täsmentämällä yhtenäistää säännöstä soveltavien maistraattien ja muiden viranomaisten tulkintalinjaa näiden tehdessä kotikuntaa koskevia ratkaisuja sekä parantaa maahanmuuttajien tasapuolista kohtelua.

Esityksessä ulkomaan kansalaisen kotikunnan saamisen edellytykset sidottaisiin nykyistä kiinteämmin maahanmuuttajalle myönnetyn oleskeluluvan sisältöön.¹⁴⁶ Esityksen mukaan muun muassa opiskelutarkoituksessa oleskelevilla henkilöillä ja ulkomaalaislain 51 §:n¹⁴⁷ perusteella oleskelevilla henkilöillä olisi tietyin edellytyksin mahdollisuus saada kotikunta Suomesta. Esitys koskisi kaikkia maahanmuuttajaryhmiä kansalaisuudesta riippumatta.

Käytännössä sääntelystä seuraa se, että tilapäisen oleskeluluvan perusteella maassa laillisesti asuvalla henkilöllä on mahdollisuus saada yhden vuoden tilapäisen oleskelun jälkeen kotikunta Suomesta, jos tilanteen objektiivinen kokonaisarvio osoittaa hänen asumisensa maassa olevan tosiasiallisesti luonteeltaan vakinaista tai pitkäaikaista. Säännöksen nojalla esimerkiksi ulkomaalaislain 51 §:n perusteella myönnetyn tilapäisen oleskeluluvan saaneella sekä lain 93 §:ssä¹⁴⁸ tarkoitettulla henkilöllä, joka tosiasiallisesti asuu Suomessa pitkäaikaisesti, on mahdollisuus saada kotikunta Suomesta.

Aikaisempi tulkintalinja jätti esimerkiksi ulkomaalaislain 51 §:n¹⁴⁹ nojalla maassa oleskelevat ulkomaalaiset kotikuntalain 4 §:n soveltamisalueen ulkopuolelle. Tilapäisestä oleskeluluvasta johtuen nämä henkilöt eivät ole saaneet kotikuntaa

¹⁴⁶ Kotikunnan saamisen edellytykset on esityksessä myös pyritty yhdenmukaistamaan asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain asianomaisten säännösten kanssa, koska näiden säädösten soveltamisala on osittain yhteneväinen

¹⁴⁷ Oleskeluluvan myöntäminen maasta poistamisen estymisen vuoksi (UlkL 51 §).

¹⁴⁸ Muu humanitaarinen maahanmuutto (UlkL 93 §).

¹⁴⁹ Oleskeluluvan myöntäminen maasta poistamisen estymisen vuoksi. Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos häntä ei tilapäisestä terveydellisestä syystä voida palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa taikka hänen maasta poistamisensa ei ole tosiasiaassa mahdollista. Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Suomessa ja he ovat käytännössä saattaneet jäädä osittain normaalin taloudellisen ja sosiaalisen turvaverkoston ulkopuolelle.¹⁵⁰

6.1.3. Kunta perusopetuksen järjestäjänä

Erityisesti kunnan velvollisuudesta järjestää perusopetusta säädetään perusopetuslaissa. Perusopetuslain toisen luvun 4 § määrittää kunnan velvollisuuden esi- ja perusopetuksen toteuttajana. Kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille (7-16-vuotiaille) perusopetusta¹⁵¹ sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Pykälän mukaisesti kunta voi yksin tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa vastata opetuksen järjestämisestä perusopetuslain mukaisesti¹⁵² tai hankkia kyseiset palvelut myös muulta yksityiseltä tai julkiselta toimijalta. Kunnan tulee huolehtia, että kyseiset palvelut järjestetään perusopetuslain edellyttämällä tavalla.

Perusopetuslaki asettaa kunnille vaatimuksia esi- ja perusopetuksen toteuttamistavasta sekä myös muita velvoitteita opetuksen järjestämisen osalta.

Perusopetuslain 5 §:n mukaan kunta voi järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta ja lisäopetusta. Kunta päättää perusopetuksen järjestämisestä muille kuin oppivelvollisille. Pykälän mukaisesti kunta voi järjestää maahanmuuttajille¹⁵³

¹⁵⁰ Tosin huomioitavaa on, että Neuvoston direktiivin (NDir 2001/55/EY, vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi 20.7.2001)14 artiklan 1. kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on annettava tilapäistä suojelua saaville alle 18-vuotiaille mahdollisuus hakeutua koulutusjärjestelmään samoin edellytyksin kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisille. Jäsenvaltiot voivat määrätä, että mahdollisuus hakeutua koulutukseen koskee ainoastaan yhteiskunnan kustantamaa perusopetusta.

¹⁵¹ Huomioitava on, että perusopetuslain 25 §:n mukaan Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia. Myös hallituksen esitys (HE 86/1997 vp) sitoo oppivelvollisuuden vakinaiseen asumiseen. Hallituksen esityksestä ei ole vakinaisen asumisen -käsitettä määritelty tarkemmin.

¹⁵² Uoti 2003: 194–195.

¹⁵³ Perusopetuslaissa ei määritellä tarkemmin maahanmuuttajan käsitettä, mutta vakiintuneen tulkinnan mukaan maahanmuuttajiksi katsotaan kaikki ulkomailta eri syistä Suomeen muuttaneet lapset ja nuoret (Lahtinen & Lankinen 2009: 216).

perusopetukseen valmistavaa opetusta harkintansa mukaan. Lisäksi kunta voi, harkintansa mukaan, järjestää perusopetusta myös muille kuin oppivelvollisille.

Perusopetuslain 10 § säättää kouluissa käytettävän opetuskielen. Pykälän mukaisesti opetuskielenä oppilaitoksissa on joko suomi tai ruotsi. Opetuskielenä voi olla myös romani, saame tai viittomakieli.¹⁵⁴ Lisäksi osa opetusta voidaan antaa muulla kuin oppilaan äidinkielellä, jos se ei vaaranna oppilaan mahdollisuutta seurata opetusta.

Erityisiltä osin perusopetuslaki asettaa kunnille velvoitteita myös opetuksen sisällön suhteen, äidinkielen opetuksen sekä uskonnon tai elämäkatsomustiedon opetuksen suhteen (PerusopetusL 11 §, 12 § ja 13 §). Lain 16 § ja 17 § sääntelevät tuki- ja erityisopetusta. Opinnoissa tilapäisesti jälkeen jääneille tai muutoin erityistä tukea tarvitseville tulee antaa tukiovetusta (PerusopetusL 16 §). Lain 17 § puolestaan säättää oppilaan, jolla on lieviä oppimis- tai sopeutumisvaikeuksia, oikeudesta saada erityisopetusta muun opetuksen ohessa.

Oppioikeutta määrittävän lainsäädännön toimivuutta käytännössä on kyseenalaistettu opetuksen ulottuvuuden ja opetuksen järjestämisvelvollisen näkökulmasta kunnan ollessa opetuksen järjestäjänä. Oivan esimerkin, perusopetuslain 4 §:n mahdollistaman tulkinnanvaraisuuden oppioikeuden piirin kuuluvista henkilöistä, tarjoaa seuraava oikeustapaus.

Perniön kunnassa aiemmin sijaitseva vastaanottokeskus on hakenut Perniön kunnalta koulupaikkaa perusopetuksesta turvapaikanhakija X:lle. Perniön kunnan sivistystoimenjohtaja on 13.9.2005 hylännyt hakemuksen eli evännyt X:ltä mahdollisuuden koulupaikkaan. Sivistystoimenjohtaja on perustellut päätöstään siten, että vastaanottokeskuksessa asuva turvapaikkaa Suomesta hakeva ei asu vakituisesti¹⁵⁵ kunnan alueella, koska oleskelulupaprosessi on kesken. X:n edustaja on tehnyt asiasta valituksen lääninhallituksella ja pyytänyt lääninhallitusta kumoamaan

¹⁵⁴ Perusopetuslain 10 §:n 4 momentin mukaan erillisessä opetusryhmässä tai koulussa opetus voidaan antaa pääosin tai kokonaan muulla kuin 1 momentissa mainitulla kielellä.

¹⁵⁵ Tapausta tarkasteltaessa on huomioitava, että kotikuntalain 4 §:n 2 momentti, joka määrittää vakinaisen asumisen käsitettä, tuli voimaan vasta 1. syyskuuta 2007.

sivistystoimenjohtajan antaman päätöksen vedoten päätöksen johtavan kohtuuttomaan lopputulokseen turvapaikkaprosessin pitkän keston vuoksi.

Länsi-Suomen lääninhallitus on 27.10.2005 hyväksynyt valituksen ja palauttanut asian uudelleen käsiteltäväksi Perniön kuntaan. Lääninhallitus on katsonut X:llä olevan oikeus saada kunnan järjestämää perusopetusta riippumatta siitä, miten kauan hänen oleskelunsa Suomessa kestää.

Valituksessa Turun hallinto-oikeuteen Perniön kunnanhallitus pyytää, että se kumoo lääninhallituksen päätökset¹⁵⁶ ja pysyttää voimassa sivistystoimenjohtajan tekemät valituksen alaiset viranhaltijapäätökset oppilaaksi ottamisesta perusopetukseen.

Perniön kunnanhallitus hakee muutosta lääninhallituksen päätökseen Turun hallinto-oikeudelta muun muassa seuraavin perustein;¹⁵⁷

1) Perusopetuslain 25 §:n mukaan Suomessa vakinaisesti asuvilla lapsilla on oppivelvollisuus. Perniön kunta tulkitsee asian siten, lain sanamuodonmukaisesti, että oppivelvollisuus ei siis koske vain Suomen kansalaisia vaan myös maassa vakinaisesti asuvia lapsia.

2) Kunta tai muu opetuksen järjestäjä voi kuitenkin ottaa lapsen perusopetuksen piiriin riippumatta katsotaanko lapsen asuvan vakinaisesti siinä kunnassa, jossa hän oleskelee. Täten oppivelvollisuuden sitominen vakinaiseen asumiseen merkitsee sitä, että maahanmuuttajat, joiden oleskelulupaprosessi on kesken, eivät ole oppivelvollisia.

3) Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Oikeus perusopetukseen ja sen järjestämisvelvollisuudesta säädetään perusopetuslaissa, joka ei ole tältä osin selkeä. Perniön kunta tulkitsee lakia siten, että vastaanottokeskuksessa asuva turvapaikanhakija katsotaan väliaikaisesti kunnan alueella asuvaksi.

¹⁵⁶LSLH-2005-8114/Op-13 ja LSLH-2005-8209-/Op-13.

¹⁵⁷ Perniön kunta: kokouspöytäkirja nro 5/2006, 79§.

Edellä mainittujen perusteiden lisäksi Perniön kunta on tuonut esiin sivistyksellisten oikeuksien osalta palvelujen järjestämisen ja rahoitusvastuun jakautumisen kuntien ja valtion välillä. Perniön kunta katsoo, että kunnalla ei ole nimenomaista velvollisuutta järjestää opetusta ko. tilanteissa. Kunnille perusoikeusuudistuksesta aiheutuvista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla. Tehtävistä säädettäessä tulee myös huolehtia, että kunnalla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään.

Perusteluissa on myös tuotu esille jo aiemmin tässä luvussa tarkastelemani kunnan jäsenyyden määritelmä. Perusteluissa tuodaan esille sivistystoiminnan rahoituksesta säädetyssä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa asetukseen maahanmuuttajien huomioonottaminen on suhteellisen vähäistä ottaen huomioon sen, että kaikki maahanmuuttajat eivät välttämättä ole kunnan jäseniä tai heidän maassa oleskelunsa pysyvyydestä ei ole varmuutta. Rahoitusta koskevissa säännöksissä yksi valtionosuuteen vaikuttava seikka on kunnan asukasmäärä, joten onko mahdollista tämä tarkoittavan laajempaa joukkoa kuin kotikuntaan perustuva kunnan jäsenyys.

Lisäksi perusteluissa tukeudutaan myös kansainvälisiin sopimuksiin siltä osin, etteivät sopimukset nimenomaisesti mainitse kunnan velvollisuudesta turvata turvapaikanhakijan oikeutta perusopetukseen henkilön asuessa väliaikaisesti tai B-statuksella kunnan alueella. Lopuiksi vielä korostetaan valtion vastuuta koulujärjestelmän ja rahoituksen hoitamisesta.

Turun hallinto-oikeus jätti 14.6.2006 valituksen¹⁵⁸ tutkimatta todeten Perniön kunnalta puuttuvan valitusoikeuden kyseisestä asiasta. Alla Turun hallinto-oikeuden antaman päätöksen (08/0422/3) perustelut kokonaisuudessaan oppioikeuden osalta.

"Päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Viranomaisella on lisäksi valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.

Perniön kunta ei ole asiassa asianosainen. Laissa ei myöskään ole säännöstä, joka oikeuttaisi kunnan valittamaan asiassa. Perusopetuslain mukaan kunta

¹⁵⁸ Turun hallinto-oikeus (dnro 02175/05/1301).

on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta. Saman lain mukaan Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia. Kyseessä ovat siis yksittäisen oppilaan oikeutta tai velvollisuutta koskevat säännökset, joiden osalta valitusoikeus ei ole viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Perniön kunnalla ei siten ole valitusoikeutta asiassa."

Turun hallinto-oikeus jätti valituksen tutkimatta puuttuvan valitusoikeuden johdosta. Kun valitus jää tutkimatta, niin asiallisesti ei oteta ollenkaan kantaa kyseiseen tapaukseen. Koska Turun hallinto-oikeus jätti valituksen tutkimatta, jää Länsi-Suomen Lääninhallituksen päätös voimaan.

6.2. Kotkan vastaanottokeskuksen toiminta maahanmuuttajanuorten koulutuksen tukemiseksi

Tarkasteltaessa oppioikeuden toteutumista käytännössä sekä oppioikeutta määrittävän lainsäädännön soveltamista kunnissa on syytä ulottaa näkökenttä kuntatasolle. Hyvän esimerkin tarjoaa Kotkan kunta, joka on vastaanottanut runsaasti nuoria maahanmuuttajia lähimenneisyydessä. Kotkan yksikössä¹⁵⁹ on myös ryhdytty omaaloitteisesti toimiin nuorten koulutuksen mahdollistamisen ja yhteiskuntaan sopeutumisen edistämiseksi. Kotkassa on maahanmuuttajien perusopetuksen koordinaattori ja maahanmuuttajakuraattori, jotka työskentelevät valmistavien luokkien opettajien kanssa. Lisäksi he tekevät valmistavaan opetukseen meneville oppilaille alkuhaastattelun, jossa kartoitetaan oppilaan kouluhistoriaa sekä laaditaan sen pohjalta oppimissuunnitelma/koto-suunnitelma/kulttuurisen identiteetin tukemisen-suunnitelma. Tosin parantamisen varaakin vielä löytyy, kuten lähemmässä tarkastelussa tullaan huomaamaan.

¹⁵⁹ Alueellisesti koko maahan jakautuneet vastaanottokeskukset tulevat tulevaisuudessa lisääntymään roimasti nykyisestä 15 keskuksesta. Maahan saapuneiden turvapaikanhakijoiden lukumäärän nopean kasvun lisääntymisestä johtuen Suomeen tarvitaan noin 50 uutta vastaanottokeskusta. Tällä hetkellä vastaanottojärjestelmässä on kirjoilla kaikkiaan 4600 turvapaikanhakijaa, joista 790 on ilman huoltajaa maahan saapuneita alaikäisiä lapsia.

6.2.1. Maahanmuuttajien opetus

Kotkassa normaaleissa olosuhteissa oppivelvollinen menee kouluun joko valmistavaan opetukseen, jos nuoren kielitaito ei riitä yleisopetukseen, tai sitten riittävän kielitaidon omaavana hän menee suoraan yleisopetuksen ryhmään. Kotkassa perusopetukseen valmistavaan opetukseen menevät ne oppilaat, jotka ovat kieltä osaamattomia kaikilla kielen osa-alueilla. Kyseisen opetuksen piiriin kuuluvat alle 14,5 vuotta täyttäneet lapset. Huomioitavaa on, ettei kyseinen ikäryhmä eli 7-14,5-vuotiaat vastaa Suomessa yleistä oppivelvollisuuden alaista ikähaarukkaa. Ikärajoitus johtuu todellisesta mahdollisuudesta päästä saamaan perusopetuksesta. Ensiksi oppilaat ovat vuoden ajan valmistavassa opetuksessa, jonka jälkeen he siirtyvät suorittamaan perusopetusta. Kotkassa kyseisten nuorten osalta opetus kattaa kolme ala-astetasoon sijoittuvaa opetusryhmään ja yläastetasoista opetusta annetaan yhdessä koulussa.¹⁶⁰

Kotkassa valmistavassa opetuksessa oppilas on vuoden ajan, jolloin hän integroituu taito- ja taideaineisiin niin nopeasti kuin mahdollista. Kotkassa on rytmitetty maahanmuuttajien perusopetuksen palveluissa lukuvuoden lomien mukaan, eli aina loman yhteydessä oppilas joko aloittaa valmistavan opetuksen tai sitten siirtyy yleisopetukseen. Lukuvuoden aikana olevien lomien runsaudesta johtuen oppilas pääsee viimeistään kahden kuukauden sisällä opetukseen. Jos oppilas, mukaan lukien turvapaikanhakija, ovat perheineen siirtyneet toisesta kunnasta, jossa hän on ollut yleisopetuksessa, arvioidaan hänen koulutushistoriaansa.

6.2.2. Kotkan yksikön vastaus nykytilaan

Kotkan ryhmäkotiyksikössä, joka käsittää alle 16-vuotiaat lapset, oli 2.4.2009 25 henkilöä. Kotkan ryhmä- ja tukiasuntoyksiköstä on lähimpään kouluun, joka koostuu vain ala-asteesta, on useita kilometrejä. Kouluun on mahdollista kulkea vain kerran päivässä palvelulinjaa ajavalla pikkubussilla. Kuljetus ei vastaa tarpeeseen huomioiden, että kyseisessä yksikössä on yhteensä 70 nuorta, joista oppivelvollisuusikäisiä on 25.

¹⁶⁰ Maahanmuuttajien perusopetuksen koordinaattori Pia Pirkola, sähköpostihaastattelu 8.4.2009.

Tosin monet oppivelvollisuusikäisistä nuorista ovat liian vanhoja osallistumaan valmistavaan opetukseen.

Edellä mainitusta johtuen, Kotkassa perustettiin maaliskuussa nuorille, 15–20-vuotiaat, opetusryhmä eli opetustarpeeseen on vastattu tarjoamalla alkeisopetusta nuorille yksikössä paikan päällä. Tosin ongelmaksi on muodostunut opetustilojen riittämättömyys sekä osittain vaje henkilöstöresursseissa. Tilat ovat osoittautuneet aivan liian pieniksi antamaan opetusta 70 nuorelle, joten on pyritty siihen, että jokainen oppilas saisi viikossa vähintään kymmenen tuntia opetusta. Tässä kohdin on huomattava, ettei kyseinen opetus ole perusopetuslain alaista opetusta.

Muun muassa Kotkassa on nähtävissä miten vanhempien asema maassa vaikuttaa nuoren asemaan. Kotkan maahanmuuttajien perusopetuksen koordinaattorin mukaan esimerkiksi maahanmuuttajanuoren vanhempien oleskellessa maassa työluvalla vain muutaman kuukauden, ei lasta ole tarkoitustakaan saada perusopetuksen piiriin vaan pyritään löytämään hänelle esimerkiksi sen tyyppistä harrastustoimintaa, jonka kautta hän kotoutuisi maahan oleskelunsa ajaksi ja saisi mahdollisesti suomenkielisiä kavereita. Edellä mainitusta puhuttaessa tarkoitetaan keskimääräisesti 3-6 kuukauden ajanjaksoa.¹⁶¹

6.3. Kunnan talouden huomioonottaminen

Tarkasteltaessa kuntien tarjoamia koulupaikkoja maahanmuuttajille sekä kuntien mahdollista vastahankaisuutta ottaa maahanmuuttaja perusopetuksen piiriin on huomioitava kunnan taloudelliset resurssit. Kunnille maksettavan valtionosuuden¹⁶²

¹⁶¹ Maahanmuuttajien perusopetuksen koordinaattori Pia Pirkola, sähköpostihaastattelu 8.4.2009.

¹⁶² Valtio osallistuu kuntien tarjoamien palveluiden kustannuksiin eli puhutaan valtionosuusjärjestelmästä. Kuntien valtionosuusjärjestelmä muodostuu kolmen eri hallinnonalan lainsäädännön kokonaisuudesta. Kuntien yleisestä valtionosuudesta vastaa valtionvarainministeriö. Lisäksi se vastaa kuntien verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta ja kunnille myönnettävästä yleisestä harkinnanvaraisesta rahoitusavustuksesta. Valtionosuusjärjestelmän muut osat muodostuvat sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudesta ja opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudesta (Heuru, Mennola & Ryyänen 2001: 235–237). Perusopetuksen rahoitus määräytyy oppilasta kohden määrätyn yksikköhinnan ja perusopetusta saavien oppilaiden tulosta. Järjestäjäkohtaista

määrä opetuksen alalta määräytyy muun muassa oppilaslukumäärästä, joka tarkistetaan vain kerran lukuvuodessa, syyskuussa. Toisin sanoen jos oppilas on siirtynyt opetukseen lokakuussa ja lopettanut siirtynyt kesken lukuvuoden toiseen kuntaan kouluun, jossa hän on jatkanut opintojaan niin kunta, jossa hän aloitti lukuvuoden, ei saa valtiolta avustusta. Täten kunta ei ole oikeutettu saamaan valtiolta tukea kyseisen oppilaan koulutukseen, koska oppilas ei ollut syyskuussa koulun kirjoilla, jolloin valtionosuudet määriteltiin. Siten kunta on omakustanteisesti kouluttanut kyseistä oppilasta. Lisäksi kuntien on vaikea varautua yllättäviin oppilaslisäyksiin huomioiden, että kunnat budjetoitsevat menonsa kalenterivuoden mukaan eikä lukuvuoden, joten kuntien budjetit ovat kuuden kuukauden osalta ennusteita.

Tuorein esiin ottamistani kirjallisista kysymyksistä¹⁶³, koskien kunnille maksettavaa valtionosuutta, liittyy maahanmuuttajien perusopetukseen valmistavan opetuksen tuntimäärän kaksinkertaistamisesta koituviin kustannuksiin. Kysymyksessä on tuotu esiin varsinkin pienten kuntien vaikeudet rahoittaa maahanmuuttajille tarkoitettua perusopetukseen valmistavaa opetusta. Valmistavaa opetusta ei katsota perusopetuksiksi, joten kuluvalta lukuvuodelta päästään ilmoittamaan vaaditun tuntimäärän saavuttaneet oppilaat vasta 19.9.2010 ja heidät otetaan huomioon vasta vuoden 2011 valtionosuutta laskettaessa. Kunta joutuu siis kustantamaan valmistavan opetuksen ilman valtion rahoitusta ajalta tammikuu 2009–19.9.2010. Kunnalle myönnettävää valtionosuutta laskettaessa huomioonotettava keskiarvo ei laskenta hetkellä tule vastaamaan todellista rahoitustarvetta uusien opetusryhmien käynnistyessä. Tästä syystä valtion myöntämä jälkirahoitusosuus ja kuntien omavastuuosuus koetaankin kohtuuttomaksi. Varsinkin huomiota tulisi kiinnittää Arto Satosen esittämään rahoitusriskiin, jonka mukaisesti valmistavaa opetusta maahanmuuttajalle antanut kunta voi jäädä kokonaan ilman valtionosuutta, jos maahanmuuttoviraston

yksikköhintaa, mihin vaikuttavat muun muassa asukastiheys ja saaristolaisuus, laskettaessa otetaan huomioon edellisen syksyn oppilasmäärä. Kiteytettynä voidaan todeta, että kunnan saamaan rahoitukseen opetussektorilla vaikuttaa suuresti syyskuussa koulun kirjoilla olevien oppilaiden lukumäärä (Heuru, Mennola & Ryyänen 2001. 237–238). Vuonna 2009 perus- ja esiopetuksen valtionosuuden/rahoituksen saajia on 432 (Opetushallitus 2009).

¹⁶³ KK 214/2009 vp.

päätöksen seurauksena oppilaan asuinpaikka muuttuu ennen kuin valmentavan opetuksen valtionosuuteen oikeuttava tuntimäärä on ehtinyt tulla täyteen.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Kunnille myönnettävän valtionosuuden laskentatapaan on puututtu myös Sari Palmin tekemällä kirjallisella kysymyksellä (KK 418/2007 vp). Kysymys tosin koskee peruskoulun lisäopetuksen laskentatapaa, mutta ongelma on hyvin samanlainen kuin perusopetukseen valmentavan opetuksen suhteen.

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Pentti Arajärven sanoin: "Koulunkäyntioikeus on Suomessa vanha."¹⁶⁵ Tarkasteltaessa niin kotimaisia kuin ulkomaisiakin normeja on ollut havaittavissa pyrkimys mahdollistaa kaikille yhtäläinen mahdollisuus koulutukseen. Mahdollisuus maksuttomaan perusopetukseen on muodostunut osaksi kaikille ihmisille tasavertaisesti kuuluvia ihmisoikeuksia.

Suomessa oikeus perusopetukseen on turvattu perustuslailla. Perusoikeuksien korostuneesta asemasta huolimatta kyseisiä oikeuksia voidaan tietyin edellytyksin rajoittaa, kuten työn toisesta luvusta oli havaittavissa. Rajoitettaessa oikeutta koulunkäyntiin, joka on subjektiivinen oikeus, on rajoituksiin suhtauduttava erittäin varovaisesti, mitä alemman asteisesta opetuksesta on kysymys. Esimerkiksi Pentti Arajärven mukaan perusopetuksen osalta kyseeseen tulevat vain ikää koskevat rajoitukset¹⁶⁶.

Perusopetus on yleissivistävää koulutusta, jonka tavoitteena on opettaa elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja sekä turvata kaikille yhdenvertaisen koulutuksellisen perustan. Perusopetuksella pyritään myös tukemaan oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuunkykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä lisäksi edistämään sivistystä ja tasa-arvoa yhteiskunnassa. Oppivelvollisuus ja perusopetus ovat oleellinen osa nykyistä suomalaista yhteiskuntajärjestelmää, mitä kuvastaa jo yksistään lähes koko itsenäisyytemme ajan voimassa ollut oppivelvollisuuslaki vuodelta 1921. Perusopetuksen piiriin kuulumisen mahdollistaminen kaikille oppivelvollisuusikäisille henkilöille täyttää parhaiten perusopetuksen päämäärän.

Tutkielmassa käsitelin oppioikeuden määräytymistä ulkomaalaisryhmien osalta. Relevanttiuden aihe saa sen ajankohtaisuudesta sekä todennäköisesti tulevaisuudessa yhä kasvavasta maahanmuuttajien lukumäärästä Suomessa. Tutkielmasta oli havaittavissa, että käsite "kaikille yhtäläinen oppioikeus" ei ole oikeasti käytännön

¹⁶⁵ Arajärvi 2006: 180.

¹⁶⁶ Arajärvi 1994: 77.

tasolla kaikille yhtäläinen oikeus, ei edes meillä Suomessa. Koulutusta määrittävät säännökset korostavat kaikenlaista syrjimättömyyttä koulutuksen osalta, joten jääkö nyt huomaamatta säännöksen tosiasiallinen tarkoitus, kun osa oppivelvollisuusikäisistä henkilöistä on mahdollista jättää perusopetuksen ulkopuolelle. Hienona ajatuksena Suomessa oppivelvollisuutta ei ole sidottu kansalaisuuteen, mutta vakinaiseen asumiseen kylläkin.

Tosin Länsi-Suomen lääninhallitus puolestaan edellytti, että turvapaikanhakijalla on oikeus saada kunnan järjestämää perusopetusta riippumatta siitä, miten kauan hänen oleskelunsa Suomessa kestää, kuten aiemmin käsitellystä oikeustapauksesta on havaittavissa. Tapauksessa lääninhallituksen kannan mukaan oppivelvollisuusikäiselle on kunnan järjestettävä perusopetusta, asui hän vakituisesti kunnassa tai ei. Huomioitavaa on myös, ettei lääninhallituksen kantaa saa vahvistusta lain sanamuodon mukaisesta tulkinnasta (PerusopetusL 25 §).

Nykyään vakituisen asumisen käsitettä täsmentää 1. syyskuuta 2007 voimaan tullut lakimuutos. Kotikuntalain 4 §:n 2 momentti ulottaa vakinaisen asumisen käsitteen myös tilapäisellä oleskeluluvalla maassa oleskeleviin henkilöihin. Täten esimerkiksi henkilö, joka on saanut tilapäisen oleskeluluvan maasta poistamisen estymisen vuoksi (UlkL 51 §), voidaan katsoa vakinaisesti maassa asuvaksi.

Lainsäädännön yhtenäistämistä tarvitaan myös oikeusturvan sekä eritoten oikeusvarmuuden tähden. Kansalaisten luottamus viranomaispäätöksiin ei varmastikaan ole kovin korkealla, jos julkista valtaa käyttävät tahot ovat jo keskenään erimieltä asioiden oikeasta kulusta. Lisäksi lainsäädännön yhtenäistämisen puolesta puhuu myös lisääntynyt maahanmuutto. Jos nykyinen suuntaus alaikäisten ulkomaalaisten maahantulon osalta jatkuu, niin tulevaisuudessa oppivelvollisuusikäisten maahanmuuttajien osuus maassa tulee kasvamaan. Vaikkakin yleisen ohjeistuksen mukaisesti kuntia ohjeistetaan tarjoamaan perusopetusta myös kunnan alueella vakinaisesti asumattomille maahanmuuttajille, olisi kyseinen suositus todennettava

lailla.¹⁶⁷ Huolehdittaessa siitä, että kouluissa on edustettuna sosiaalisen kentän moninaisuus ja rikkaus, huolehditaan samalla monesta muustakin asiasta. Esimerkiksi luodaan koulutuksellisia tavoitteita niille, joille koulutuksellisen horisontti ei ole avautunut kotitaustasta johtuen. Luodaan sosiaalista pääomaa eli luottamusta ja arvostuksen antoa erilaisuudelle sekä luodaan motiivi positiiviseen erottautumiseen.¹⁶⁸

Todettakoon, että oppivelvollisuuslaista vuodelta 1921 lähtien kunnilla on ollut velvollisuus järjestää opetusta oppilaille. Tosin yhteiskunnan muuttuessa on tilanteeseen vastattava uusin keinoin pyrkien hahmottamaan nykytilanne kokonaisuutena eikä vain keskittyen yhdestä tekijästä johtuvaan epäkohtaan. Vastuuta opetuksen järjestämisestä tai siitä pakenemista ei yksin voida sysätä kunnan harteille, vaan valtion tulisi huolehtia kunnan tosiasiallisesta mahdollisuudesta selviytyä sille lailla säädetyistä tehtävistä¹⁶⁹. Mahdollistaen kunnille taloudelliset resurssit maahanmuuttajaoppilaiden kouluttamiseksi olisi valtionosuusjärjestelmää uudistettava vastaamaan nykyajan, nopeastikin muuttuvia, olosuhteita. Edellä mainitusta johtuen katse on kohdistettava myös valtion taholle lainsäädännön ja poliittisten linjauksien yhdenmukaistamiseksi.

Evätessä oppivelvollisuusikäisen maahanmuuttajan mahdollisuus koulutukseen perustellaan kyseisen oppilaan oleskelun keston lyhytaikaisuudella. Tosiasiassa oleskelun tilapäisyys ei välttämättä ole niin tilapäistä kuin muun muassa eräät tilastot antavat ymmärtää. Esimerkiksi turvapaikkahakemuksen käsittelyn keskimääräinen kesto maahanmuuttovirastossa vuonna 2007 oli 9,4 kuukautta ja vuonna 2008 5,9 kuukautta¹⁷⁰. Todellisuudessa hakemuksen kokonaiskäsittelyaika on pidempi, koska ennen turvapaikkapäätöksen saamista hakemusta käsitellään myös muissa viranomaisissa, kuten Suomen edustustoissa tai poliisissa, jotka myös vastaanottavat turvapaikkahakemuksia.

¹⁶⁷ Kuntien ohjauksen tulee perustua lakiin. Kuntalain 2 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja sille laissa säädetyt tehtävät.

¹⁶⁸ Lampinen, Laukkanen, Poropudas, Ravantti, Rinne & Volanen 2003: 75.

¹⁶⁹ Ks. Lyly Rajalan 10.3.2008 esittämä kirjallinen kysymys (KK 169/2008 vp) sekä Heli Järvisen 11.10.2007 esittämä suullinen kysymys (SKT 79/2007 vp) aiheesta.

¹⁷⁰ Ks. Turvapaikkapäätösten keskimääräiset käsittelyajat: Yksintulleet alaikäiset 1.1.–31.12.2008.

Nykyinen lainsäädäntö ei aukottomasti määritä oppivelvollisuusikäisen maahanmuuttajan oikeutta saada perusopetusta ja toisaalta taas poliittisissa linjauksissa pyritään edistämään maahanmuuttajien tasavertaisuutta, jotta he integroituisivat paremmin ja voisivat siten toimia yhtäläisin mahdollisuuksin valtaväestön kanssa suomalaisessa yhteiskunnassa. Olisiko aika myös lainsäädännöitse toteuttaa poliittisia linjauksia?

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus

Arajärvi, Pentti (1994). Oikeus sivistykseen. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Arajärvi, Pentti (2006). Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, nro 16.

Council of Europe, Commissioner for Human Rights: Follow-up Report on Finland 2001-2005. Saatavissa 1.4.2009: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=984045&>.

Edilex (2008). Maahanmuuttajalasten koulutus asettaa haasteita EU:n koulutusjärjestelmille. Toim. Jukka Savolainen. Julkaistu Edilexissä 3.7.2008.

Eur-lex (2008). Neuvoston asetus (EY) N:o 343/2003. Saatavissa: 8.9.2009: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R0343:20081204:FI:PDF>.

Europa (2008). FAQ: Migration and Mobility: Challenges and Opportunities for EU education systems. Saatavissa 11.12.2008: [MEMO/08/475, FAQ, Migration and Mobility: Challenges and Opportunities for EU education systems](#).

Europa (2008). EU:n yhdenmetyt rajaturvallisuusstrategian uudet välineet. Saatavissa 01.02.2009: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/85&format=HTML&aged=1&language=FI&gui_Language=en#fnB4.

Euroopan Parlamentti (2007). Puheenvuorot: 18. kyselytunti. Saatavissa 25.1.2010: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20071113&secondRef=ITEM-018&language=FI#2-356>.

- Hallberg, Pekka (1999). Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa: Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.
- Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2004). Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum.
- Helander, Riitta & Anna Mikkonen (2002). Ikävä äitiä...: Ilman huoltajaa tulleet pakolaislapset Suomessa. Helsinki: Väestöliitto Väestötutkimuslaitos Katsauksia E 13/2002.
- Heuru, Kauko (2001). Kuntalaki käytännössä. Helsinki: Edita Oyj.
- Heuru, Kauko, Erkki Mennola & Aimo Rynänen (2001). Kunnallinen itsehallinto: Kunnallisoikeuden perusteet. Helsinki: Kauppakaari, Lakimiesliiton Kustannus.
- Hidén, Mikael (1999). Perusoikeuksien yleisiä kysymyksiä. Teoksessa: Perusoikeudet Suomessa, 11. Toim. Liisa Nieminen. Helsinki: Kauppakaari Oyj, Lakimiesliiton Kustannus.
- Husa, Jaakko (1995). Julkisoikeudellinen tutkimus. Jyväskylä: Finnpublishers Oy.
- Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (1997). TSS-oikeudet: Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Joensuu: Joensuun yliopiston yhteiskuntapolitiikan ja filosofian laitos.
- Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2002). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: - johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum.
- Ihmisoikeudet (2007). Siirtolaisuus. Saatavissa 7.7.2009: <http://www.ihmisoikeudet.net/siirtolaisuus/siirtolaisuus>.

- Jyränki, Antero (1997). Valta ja vapaus. Helsinki: Kauppakaari Oy, Lakimiesliiton Kustannus.
- Kortteinen, Juhani & Timo Makkonen (2002). Syrjintä ja tasa-arvoisuus. Teoksessa: Ihmisoikeudet 2000-luvulla: Sopimuksia ja asiakirjoja, 194–196. Toim. Arto Haapea. Helsinki: Edita.
- Koulutus ja tiede Suomessa (2008). Suomalaisen koulutus- ja tiedepolitiikan suunnat. Opetusministeriön julkaisuja 2008:24.
- Kuosma, Tapio (2004). Uusi ulkomaalaislaki. Helsinki: Lainvoima / Multikustannus Oy.
- Laine, Marjaana (2001). Ulkomaalaisen oikeusasema Suomessa. Työhallinnon julkaisu, nro 280. Helsinki: Työministeriö.
- Lampinen, Osmo, Erkki Laukkanen, Olli Poropudas, Heikki Ravantti, Risto Rinne & Matti Vesa Volanen (2003). Koulutuspolitiikan kysymyksiä: Peruskoulu – kaikkien koulu?, 75. Teoksessa: Kohti asiantuntijayhteiskunnan koulutuspolitiikkaa. Toim. Olli Poropudas & Matti Vesa Volanen. Helsinki: Omakirja.
- Lehtisalo, Liekki & Reijo Raivola (1999). Koulutus ja koulutuspolitiikka 2000-luvulle. Juva: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Levin, Leah (2001). Ihmisoikeudet: Kysymyksiä ja vastauksia. Suomen Unesco-toimikunnan julkaisuja nro 80, Ihmisoikeusliitto ry:n julkaisusarja nro 8.
- Maahanmuuttovirasto (2009). Pakolaiskiintiö. Saatavissa 18.12.09: <http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?path=8,2476,2538>.

- Nieminen, Liisa (2006). Lapsuudesta vanhuuteen: Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys eri ikävaiheissa. Helsinki: Edita.
- Nieminen, Liisa (1990). Lasten perusoikeudet. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Nykänen, Eeva (2008). Luvallista, luvatonta ja jotain siltä väliltä – ulkomaalaislaki ja turvapaikanhakijataustaisten maahanmuuttajien jäsenyys. Oikeus (37): 3, 345–364.
- Opetushallitus (2006). Koulutusjärjestelmä: Perusopetus. Saatavissa 23.10.2008: <http://www.oph.fi/page.asp?path=1,438,4171,4198>.
- Opetushallitus (2006). Koulutusjärjestelmä: Maahanmuuttajien opetus. Saatavissa 27.10.2008: <http://www.oph.fi/pageLast.asp?path=1,438,4171,4198,55459>.
- Opetushallitus (2009). Tulevaisuuden oppimisen kehittäjä. Saatavissa 12.02.2009: http://www.oph.fi/julkaisut/esite/esite_suomi.pdf.
- Opetushallitus (2009). Maahanmuuttajataustaisten oppilaiden opetus. Saatavissa 5.7.2009: http://www.oph.fi/koulutus_ja_tutkinnot/perusopetus/kieli_ja_kulttuuriryhmat/maahanmuuttajataustaiset_oppilaat.
- Opetushallitus (2009). Oppivelvollisuus ja koulupaikka. Saatavissa 30.8.2009: http://www.oph.fi/koulutus_ja_tutkinnot/perusopetus/oppivelvollisuus_ja_koulu_paikka.
- Ojanen, Tuomas (2006). EU-oikeuden perusteita. Helsinki: Edita.
- Ojanen, Tuomas (2003). Perus- ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

- Opetusministeriö (2007). Koulutus ja tutkimus 2007-2012: Kehittämissuunnitelma. Saatavissa 5.8.2008: http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/asia_kirjat/kesu_2012_fi.pdf.
- Opetusministeriö (2008). Koulutuspolitiikka. Saatavissa 6.10.2008: <http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/?lang=fi>.
- Opetusministeriö (2008). Maahanmuuttajien koulutuksen kehittäminen. Saatavissa 10.10.2008: http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/artikkelit/maahanmuuttajien_koulutuksen_kehittaaminen/index.html.
- Pakolaisneuvonta ry (2006). Euroopan ihmisoikeusvaltuutettu huomautti Suomea tilapäisistä luvista. Saatavissa 10.10.2008: <http://www.maailma.net/frameset/130147>.
- Pakolaisneuvonta ry (2007). Turvapaikanhakijan asema Suomessa. Saatavissa 11.10.2008: <http://www.pakolaisneuvonta.fi/?lid=66&lang=suo>.
- Pakolaisneuvonta ry (2008). ECRE:n raportti Dublin-järjestelmän uudistamisesta. Saatavissa 7.6.2009: http://www.pakolaisneuvonta.fi/index_html?lid=105&lang=suo&search=dublin.
- Pellonpää, Matti (2005). Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki: Talentum.
- Sallinen, Sini (2006). Perusoikeudet kunnan itselleen ottamien tehtävien kannalta. Teoksessa: Oikeus- ja vakuutustiedettä 2006, 320, 322-323. Toim. Jukka Kultalahti & Seppo Penttilä. Tampere: Tampereen yliopisto, Oikeustieteiden laitos.
- Scheinin, Martin (1998). Yhteiset ihmisoikeutemme. Helsinki: Suomen YK-liitto ry.

- Scheinin, Martin (1999). Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §). Teoksessa: Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.
- Scheinin, Martin (2002). Keskeiset ihmisoikeusasiakirjat. Teoksessa: Ihmisoikeudet 2000-luvulla: Sopimuksia ja asiakirjoja, 25–26, 64, 96, 102, 108. Toim. Arto Haapea. Helsinki: Edita.
- Sisäasiainministeriö (2008). Rajaturvallisuus, ihmiskaupan estäminen ja laittoman maahantulon torjunta: Sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluun osallistuneen asiantuntijaryhmän loppuraportti. Saatavissa 25.03.2009: [http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/rajaturva/\\$file/rajaturva.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/rajaturva/$file/rajaturva.pdf).
- Sisäasiainministeriö (2009). Turvapaikanhakijoiden vastaanotto toiminta laajenee Kontiolahdella ja alkaa uudestaan Ruukissa. Saatavissa 04.04.2009: <http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/HeadlinesPublicFin/355B0F8A3CA0E421C2257577004E14EC>.
- Suomen Pakolaisapu (2008). Kuka on turvapaikanhakija? Saatavissa 10.10.2008: http://www.pakolaisapu.fi/pakolaisinfo/kuka_turvapaikanhakija.html.
- Suomen Pakolaisapu (2008). Pakolaisen sosiaalinen asema. Saatavissa 10.10.2008: http://www.pakolaisapu.fi/pakolaisinfo/pakolaisen_sosiaalinen_asema.html.
- Suomen Pakolaisapu (2008). Turvapaikanhakijan asema. Saatavissa 12.10.2008: http://www.pakolaisapu.fi/pakolaisinfo/turvapaikanhakijan_asema.html.
- Tigerstedt-Tähnelä, Elisabeth (2002). Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus. Teoksessa: Ihmisoikeudet 2000-luvulla: Sopimuksia ja asiakirjoja, 675, 683, 689–690. Toim. Arto Haapea. Helsinki: Edita.

- Tontti, Jarkko (2001). Hans-Georg Gadamer: Oikeus, traditio ja tulkinta. Teoksessa: Filosofien oikeus II, 231. Toim. Jarkko Tontti & Kaisa Mäkelä. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Tuori, Kaarlo (1999). Sivistykselliset oikeudet (PL 16 ja PL 23 §). Teoksessa: Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.
- Työministeriö työhallinto (2006). Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma. Saatavissa 02.03.2009: [http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/620a7bb47a3b1008c22573b60050a16c/\\$file/thj371_mamupol_ohjelma.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/620a7bb47a3b1008c22573b60050a16c/$file/thj371_mamupol_ohjelma.pdf).
- Unicef (2008). Mikä on lapsen oikeuksien sopimus? Saatavissa 4.7.2008: http://www.unicef.fi/lapsen_oikeuksien_sopimus.
- Uoti, Asko (2003). Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tampere: Tampereen yliopisto, julkisoikeuden laitos.
- Valtioneuvosto (2007). Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. Saatavissa 6.10.2008: <http://www.vn.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/hallitusohjelma-painoversio-040507.pdf>.
- Viljanen, Veli-Pekka (1999). Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa: Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.
- Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun virasto (1993). Käsikirja pakolaisaseman määrittämisen menettelyistä ja perusteista: Pakolaisten

oikeudellista asemaa koskevan vuoden 1951 yleissopimuksen ja vuoden 1967 pöytäkirjan mukaisesti. Helsinki: Painatuskeskus Oy.

Ylänkö, Maaria (2007). Laiton siirtolainen – muiden armoilla vai ajan hermolla? Tiede 1/2007. Saatavissa 7.10.2008: [http://www.tiede.fi/arkisto/print.php?id=734&vl=.](http://www.tiede.fi/arkisto/print.php?id=734&vl=)

Virallislähteet

HE 104/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kotikuntalaiksi ja laiksi väestötietolain muuttamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 143/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen yhdenntoista pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä.

HE 86/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 28/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 31/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 8 §:n muuttamisesta.

HE 206/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kotikuntalain 4 §:n muuttamisesta.

HE 277/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain 46 §:n muuttamisesta.

HE 118/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi perusopetuslain 9 §:n sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 9 ja 17 §:n muuttamisesta.

KK 294/2006 vp. Kirjallinen kysymys: Tilapäisten oleskelulupien laajamittainen käyttö.

KK 418/2007 vp. Kirjallinen kysymys: Peruskoulun lisäopetuksen yksikköhinnan laskentatapa.

KK 169/2008 vp. Kirjallinen kysymys: Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuden tasapuolisuus kunnissa.

KK 594/ 2008 vp. Kirjallinen kysymys: Erityisopetuksen laadun parantaminen.

KK 214/2009 vp. Kirjallinen kysymys: Maahanmuuttajien valmistavan opetuksen siirtäminen osaksi perusopetusta.

KK 322/2009 vp. Kirjallinen kysymys: Opinto-ohjauksen parantaminen.

KM 3/1992. Oikeuskanslerin lausunto perusoikeuskomitean mietinnöstä.

LA 21/2006 vp. Lakialoite: Laki perusopetuslain 4 ja 25 §:n muuttamisesta.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

SKT 79/2007 vp. Suullinen kyselytunti: Perusopetuksen valtionosuusjärjestelmä.

TPA 134/2006 vp. Toimenpidealoite: Peruskoulun oppilaanohjauksen kehittäminen.

TPA 22/2008 vp. Toimenpidealoite: Peruskoulun päättävän nuoren oppimissuunnitelman laatiminen.

Haastatteluaineisto

Pirkola, Pia, maahanmuuttajien perusopetuksen koordinaattori. Kotka.
Sähköpostihaastattelu 08.04.2009.

Oikeuskäytäntö

KHO 2004: 1634.

KHO 2007: 5.

KHO 2007: 6.

KHO 2008: 524.

KHO 2009: 22.

LSLH-2005–8114/Op-13.

LSLH-2005–8209/Op-13.

Turun haO dnro: 02175/05/1301.

Tilastoaineisto

Maahanmuuttovirasto (2009). Turvapaikkapäätösten keskimääräiset käsittelyajat: Yksintulleet alaikäiset 1.1.–31.12.2008. Saatavissa 4.4.2009: <http://www.migri.fi/download.asp?id=Alaik%C3%A4isten+k%C3%A4sittelyajat+2008;1331;{80FEF2EC-E707-401A-B30A-CD5CA861009B}>.

Maahanmuuttovirasto (2009). Turvapaikanhakijat: Yksintulleet alaikäiset 1.1–31.12.2008. Saatavissa 4.4.2009:

<http://www.migri.fi/download.asp?id=Alaik%C3%A4ishakijat+2008;1328;{088412CC-696F-43D6-A52F-69135B1B8AA2}>.

Maahanmuuttovirasto (2009). Turvapaikkapäätökset: Yksintulleet alaikäiset 1.1–31.12.2008. Saatavissa 4.4.2009:
<http://www.migri.fi/download.asp?id=Alaik%C3%A4isp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6kset+2008;1330;{44169B93-C571-4560-AF6D-5DBE74F9B1A8}>.

Tilastokeskus (2008). Väestö. Helsinki. Saatavissa 9.10.2008:
http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto.html.