

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Laura Ryymin

**LASTEN YHDENVERTAISUUS LÄHIKOULUPERIAATTEEN
TOTEUTUMISEN VALOSSA**

Peruskoulujen oppilaaksi ottamisen ja kouluvalintojen sääntelystä, syistä ja seurauksista
Etelä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella

Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

VAASA 2015

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimuksen tausta	7
1.2. Tutkimuksen merkitys	10
1.3. Tutkimustavoitteet ja -menetelmät	11
1.4. Tutkimuksen rakenne ja sisältö	13
2. LAPSEN OIKEUDELLINEN ASEMA OPETUSTOIMESSA	14
2.1. Yhdenvertaisuus lasten perus- ja ihmisoikeutena	14
2.1.1. Perusopetukselle asetetut yhdenvertaisuustavoitteet	17
2.2. Lapsen etu	18
2.3. Lapsen oikeusturva	20
2.3.1. Oppilasvalintaperusteista tiedottaminen	22
2.3.2. Muutoksenhaku oppilaaksi ottamisessa	26
2.4. Vakituinen asuinpaikka	27
2.4.1. Kotiosoite	28
3. PERUSKOULUN OPPILAAKSI OTTAMISTA KOSKEVA SÄÄNTELY	32
3.1. Sivistykselliset oikeudet	32
3.2. Oppivelvollisuus	33
3.3. Perusopetuksen järjestäminen	35
3.4. Oppilaspaikkojen määräytyminen	37
3.4.1. Lähikouluperiaate	39
3.4.2. Kouluvalinnan oikeudelliset reunaehdot	40
3.5. Kouluvalinnan vaikutus oppilaan oikeuksiin ja oppilasetuuksiin	44
4. KOULUVALINNAN SYISTÄ, SEURAUKSISTA JA SÄÄNTELYSTÄ	47
4.1. Kouluvalinnan mahdollisuuksista ja motiiveista	47
4.2. Oppilaaksi ottaminen sisarusperusteella	49
4.3. Lapsen sosiaalisten suhteiden ja koulun maineen merkitys	51
4.4. Painotettu opetus ja keskiluokan kouluvalinta	54
4.5. Erityistä tukea tarvitsevat oppilaat	60

4.6. Turvallisuuden merkitys oppilaspaikan osoittamisessa	63
4.7. Lapsen henkilökohtaiset ominaisuudet ja inhimilliset syyt kouluvalinnan taustalla	71
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	74
5.1. Kehitysehdotuksia	80
LÄHDELUETTELO	82

LYHENTEET

AOA	Apulaisoikeusasiamies
Art.	Artikla
AVI	Aluehallintovirasto
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan unioni
HAO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
HLL	Hallintolainkäyttölaki 26.7.1996/586
HL	Hallintolaki 6.6.2003/434
KHO	Korkein hallinto-oikeus
PeL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
KotikuntaL	Kotikuntalaki 11.3.1994/201
L	laki
LOS	Yleissopimus lapsen oikeuksista
OKV	Oikeuskanslerin virasto
POL	Perusopetuslaki 21.8.1998/628
SiVM	Sivistysvaliokunnan mietintö
TSS-sopimus	Taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia koskeva sopimus
UNESCO	Yhdistyneiden kansakuntien kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestö
VATT	Valtiontalouden tutkimuskeskus
YK	Yhdistyneet kansakunnat

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta****Tekijä:**

Laura Ryymin

Pro gradu -tutkielma:

Lasten yhdenvertaisuus lähikouluperiaatteen toteutumisen valossa. Peruskoulujen oppilaaksi ottamisen ja kouluvalintojen sääntelystä, syistä ja seurauksista Etelä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella.

Tutkinto:

Hallintotieteiden maisteri

Oppiaine:

Julkisoikeus

Työn ohjaaja:

Niina Mäntylä

Valmistumisvuosi:

2015

Sivumäärä: 89

TIIVISTELMÄ:

Jokaisella oppivelvollisella on oikeus perusopetukseen ja oppilaspaikkaan omassa lähikoulussaan, minkä lisäksi on mahdollista pyrkiä toissijaisena hakijana myös muuhun kuin omaan, osoitettuun lähikouluun. Oikeudellinen sääntely määrittää ne puitteet, joissa peruskoulujen oppilaaksi ottaminen ja oppilasvalinnat tapahtuvat. Oppilaaksi ottamista koskeva oikeudellinen sääntelyn kivijalka löytyy perustuslaista sekä perusopetuslaista, minkä lisäksi opetusta järjestävien kuntien päätöksillä on vaikutusta oppilaaksi ottamiseen sekä peruskoulujen oppilasvalintoihin.

Peruskouluihin liittyvässä yhteiskunnallisessa keskustelussa ja tieteellisessä tutkimuksessa on tuotu esiin muuhun kuin lähikouluun tehtyjen kouluvalintojen negatiiviset vaikutukset koulujen eriytymiseen ja lasten koulutukselliseen yhdenvertaisuuteen. Pro gradu-tutkielman tarkoitus on tuoda esiin se, miten koulutukselle asetettu yhdenvertaisuuden tavoite toteutuu tämänhetkisen oppilaaksi ottamista koskevan sääntelyn ja siitä juontuvan päätöksenteon valossa sekä keskittyä asiaan liittyviin oikeudellisiin ongelma-kohtiin, joilla on kiinnekohtansa kouluvalintoja ja oppilaaksi ottamista koskevaan sääntelyyn. Tutkielman lähteenä on käytetty paitsi kirjallista lähteistöä, myös aiheeseen liittyviä oikeudellisia ratkaisuja sekä kuntien oppilaaksi ottamista ohjaavia päätöksiä. Tutkielmaan on tuotu myös täydentävää näkökulmaa muiden tieteiden aihetta käsittelevää tutkimustietoa esittelemällä.

Tutkielman perusteella voidaan todeta, että kouluvalinnat mahdollistava sääntely ei itsessään näyttäisi olevan koulujen eriytymiskehityksen kannalta kaikkein ongelmallisintä tekijää, eikä sen vaikutuksia voida pitää koulujen eriytymiskehityksen kannalta täysin yksiselitteisinä. Kouluvalintoihin liittyvä julkinen keskustelu painottuu usein sosioekonomiselta taustaltaan keskiluokkaisiksi miellettyjen perheiden pois lähikoulusta suuntautuvaan kouluvalintaan ja sen taustalla vaikuttaviin ilmiöihin, myös oppimisympäristöjen turvattuuteen. Kouluvalinnoilla pyritään erilaisista taustoista tulevaisuudessa kuitenkin myös ratkaisemaan muita peruskouluikäisten lasten elämään vaikuttavia ongelmia, joita tämänhetkinen sääntely ei tunnista.

Sääntely itsessään pyrkii lisäksi tarjoamaan kouluvalinnan mahdollisuuden yhdenvertaisesti kaikille lapsille ja edesauttamaan yhdenvertaisuuden toteutumista. On hyvin pitkälti muista olosuhteista ja resursseista kiinni, miten lapset perheineen ovat halukkaita, tietoisia tai kykeneviä käyttämään heille suotuja valinnanvapauksia Mikäli kouluvalinnan mahdollisuus poistettaisiin, olisi osalla perheistä edelleen mahdollisuus tehdä kouluvalintoja asumispäätösten kautta. Rajoittamalla kouluvalinnan mahdollisuutta vietäisiin myös mahdollisuus kouluarjen helpottamiseen niiltä lapsilta, joiden elämänolosuhteita sääntely ei tällä hetkellä vakiintuneesti huomioi.

AVAINSANAT: kouluvalinnat, lapsen etu, lapsen oikeudet, lähikouluperiaate, perusoikeudet, perusopetus, peruskoulu, yhdenvertaisuus, oppilasvalinnat

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen tausta

Nykyinen perusopetuslaki astui voimaan 1.1.1998. Kouluvalinnat vapauttaneen perusopetuslain uudistuksen taustalla on ollut lainsäätäjän tavoite lisätä peruskoulua käyvien lasten huoltajien mahdollisuuksia valita lapselleen haluamansa koulu.¹ Peruskouluun 1990-luvulla kohdistuneella merkittäväällä muutoksella luovuttiin yhteisen koulun periaatteesta ja valtakunnallisesti säännelystä koulupiirijaosta, jonka ollessa käytössä kaikki kouluikäiset menivät yhteen ja samaan, lähimpänä kotiaan olevaan kouluun². Perusopetuslain uudistuksen merkittävimpiä toiminnallisia uudistuksia oli huoltajalle suotujen valinnan mahdollisuuksien kasvattaminen peruskoulupaikan valintaprosessissa³, mutta vastaavasti sivistysvaliokunta on mietinnössään toisaalta todennut, että tuolloin käyttöön otettu lähikouluperiaate joissain tapauksissa toisaalta jopa tiukentaisi oppilaan koulupaikan määräytymistä verrattuna aiemmin voimassa olleeseen käytäntöön⁴.

Lainsäädäntöön 1990- ja 2000- luvuilla tehdyillä muutoksilla tavoiteltiin lapsen valinnanmahdollisuuksien parantamista niin koulun, kuin oppiaineidenkin, suhteen⁵. Kouluvalinnat vapauttanutta sääntelyuudistusta edelsi pitkä yhteiskunnallinen ja poliittinen keskustelu tasa-arvosta, peruskoulun myötä tapahtuvasta opetuksen tasapäistämisestä, lahjakkaiden lasten oikeudesta saada kykyjään vastaavaa opetusta sekä heikompien oppilaiden tukemisesta⁶. Sääntelyuudistuksen erääksi tavoitteeksi asetettiin myös koulutuksellisen yhdenvertaisuuden turvaaminen eri osissa maata⁷.

Peruskouluvalinnat vapauttanut sääntelyuudistus on kuitenkin tähän päivään mennessä johtanut tilanteeseen, jossa kouluvalintoja on ryhdytty tarkastelemaan osatekijänä alueiden ja koulujen eriytymiseen johtavassa kehityskulussa. Uusimman PISA-tutkimuksen mukaan yleinen osaamistaso sekä suomalaiskoulujen keskinäiset erot ovat kasvaneet.

¹ HE 86/1997: Esityksen pääasiallinen sisältö.

² Ahonen 2003: 158

³ HE 86/1997: 3.3.

⁴ SiVM 3/1998 Yksityiskohtaiset perustelut 6 §.

⁵ Hakalehto-Wainio 2013: 39.

⁶ Kalalahti & Varjo 2011: 43–45.

⁷ HE 86/1997: 3.1.

Koulujen heikoimman ja parhaimman kymmenyksen välinen ero on kasvanut vuosikymmenessä 25 pistettä, mikä suhteellisesti vastaa heikoimmassa päässä asteikkoa noin puolen kouluvuoden aikana syntyvää eroa osaamisessa. Oppilaiden ja koulujen huonontuminen näkyy kunnittain ja alueittain vaihtelevasti – mutta osaamistason lasku on nähtävissä erityisesti itäisessä Suomessa sekä pääkaupunkiseudulla.⁸ Alueellinen eriytyminen ja koulujen epätasa-arvoistuminen ovat tälläkin hetkellä esiin tuotuja ongelmia erityisesti niillä alueilla, joilla muuhun kuin lähikouluun suuntautuvia kouluvalintoja tehdään eniten. Peruskoulun tehtävänä on osaltaan edistää yhdenvertaisuutta, eikä nykyinen järjestelmä tällä hetkellä toteuta tätä tavoitetta siinä mielessä, että koulujen eriytyminen on todellinen ja huolestuttava kehityssuunta.

Kouluja eriyttävä kehitys tapahtuu Berneliuksen mukaa kolmella vaihtoehdoisella tavalla: *lähikouluperiaatteeseen* pohjautuvan oppilasohjelman valikoitumisen kautta, perheissä tehtyjen *kouluvalintojen* tai *muuttopäätösten* seurauksena. Oppilasohjelman valikoituessa etniset ja sosioekonomiset erot sekä erot oppimistuloksissa kasvavat eri koulujen välillä. Tehdyistä kouluvalinnoista on puolestaan esitetty seuranneen esimerkiksi Helsingissä alueiden eriytymistä ja koulujen välisten erojen kasvua. Aktiiviset kouluvalinnat muiden oppilasalueiden kouluihin vaikuttavat lähikoulujen oppilasalueiden väestörakentamiseen. Kun huono-osaisuus alueellistuu, kyseisen oppilasalueen kouluista hakeudutaan toisille oppilasalueille, jolloin tiettyihin lähikouluihin hakeutuu enemmän huono-osaisia oppilaita. Näin ollen lähikoulun vältteleminen kouluvalintaa tekemällä syventää tiettyjen koulujen eriytymistä entisestään.⁹

Kouluvalintoja tekevät vanhemmat yhdistävät Berneliuksen mukaan oppilasohjelman sosioekonomisen huono-osaistumisen esimerkiksi oppimisympäristön levottomuuteen, opetuksen huononemiseen sekä koulukiusaamiseen, sekä näihin liittyviin riskeihin. Muiden oppilasalueiden kouluihin suuntautuvat kouluvalinnat syventävät koulujen keskinäistä eriytymistä ja lisäävät koulujen välisten oppimistulosten eroavaisuuksia.¹⁰ Toisaalta on myös esitetty, ettei tehtyjen kouluvalintojen vaikutuksista ole olemassa luotettavia, suomalaisia tutkimustuloksia, ja on esitetty jääneen yksiselitteisesti

⁸ Ahonen, Bernelius, Kalalahti, Kivinen, Rinne & Seppänen 2015: 46–47.

⁹ Bernelius 2013: 64–65, 67.

¹⁰ Bernelius 2013: 80–85.

osoittamatta, että koulujen välisten erojen kasvu johtuisi suoraan kouluvalinnoista. Sen sijaan on tuotu esiin näkemys, että olisi aiheellista tutkia aihetta lisää, erityisesti koulujen oppimistulosten ja tuottavuuteen kohdistuvien vaikutusten kannalta.¹¹

Julkinen keskustelu kouluvalinnoista keskittyy usein erityisesti painotettuun opetukseen hakeutuvien oppilaiden ympärille¹². Medioissa nostetaan esiin lahjakkaiden lasten oikeus oppimiseen ja opetukseen, hyvä koulu – huono koulu- keskustelu sekä huoltajien näkemykset koulujen maineesta sekä niiden vaikutus perheiden kouluvalintakäyttäytymiseen¹³. Myös siitä, missä määrin kouluvalintoja tulisi pitää peruskoulujen eriytymiseen kytkeytyvänä tekijänä ja tulisiko kouluvalintoja rajoittaa nykyisestäään, on esitetty monenlaisia näkemyksiä niin opetusalan eri toimijoiden, kuin yhteiskunnallisten päättäjienkin, toimesta¹⁴.

Myös lähikouluperiaate on saanut osansa kritiikistä julkisessa keskustelussa. Esimerkiksi joissain vantaalaisissa kouluissa opettajat ovat ilmaisseet kokevansa lähikouluperiaatteen toimimattomaksi, erityisesti erityisoppilaiden sijoittelun osalta. Kun kaikki oppilaat ovat yleisopetuksen luokissa, osallistuen ainoastaan pienryhmäopetukseen vain tiettyjen aineiden osalta, ilmenee monenlaisia ongelmia muun muassa työrauhan säilymisessä. Artikkelissa haastateltu opettaja korostaa paitsi kaikkien oikeutta hyvään opetukseen, myös peräänkuuluttaa muun muassa tavallisten ja lahjakkaiden oppilaiden oikeutta opetukseen, kun turhautuneet lapset häiriköivät oppitunneilla ja opetukseen tarkoitettua aikaa kuluu muuhun kuin opettamiseen. Artikkelissa haastateltu toinen, ensimmäisen luokan opettaja kertoo opetuksen olevan haasteellista myös silloin, kun suomen kieltä taivattamattomia lapsia laitetaan samoille oppitunneille muiden lasten kanssa, mikä vaikuttaa hidastavasti opetukseen.¹⁵

¹¹ Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 2014: Kouluvalintojen vaikutukset Suomessa epäselviä.

¹² Iltalehti: Erikoiskoulujen suosio kasvaa 2014 & Helsingin Sanomat: Miksi Emmiin, 8, pikkuveli joutuu eri kouluun? Helsingin ote oppilaista kiristyy 2015.

¹³ Helsingin Sanomat: Miksi en saisi haluta lapselleni hyvää opettajaa? 2015.

¹⁴ Iltalehti: Koulushoppailu ei ole perusopetuksen suurin haaste 2015 & Helsingin Sanomat: Opetushallituksen pääjohtaja: Kouluvalintaa tulisi rajoittaa 2012 & Helsingin Sanomat: Koulushoppailusta kehkeytyi väittely 2015.

¹⁵ Vantaan Sanomat: Opettajat: Lähikouluperiaate ei toimi käytännössä 2013.

1.2. Tutkimuksen merkitys

Koulutus ja kasvatus ovat yhteiskuntaa vahvasti muokkaavia tekijöitä. Perusopetuksessa toteutetaan käytännössä koulutuksen kautta sosiaalistamisen, sivistämisen ja ammattitaidon tuottamisen tavoitteita sekä yksilön, että yhteiskunnan tasolla. Koulutusjärjestelmällä on vaikutusta yksilön myöhempään valikoitumiseen eri tehtäviin sekä asemaan yhteiskunnassa.¹⁶ Lähikouluperiaatetta, kouluvalintoja ja oppilaaksi ottamista koskevassa keskustelussa eriävätkin mielipiteet ja toisiaan vastaan puhuvat tutkimustulokset tunnustavat kuitenkin yhtä lailla koulujen eriytymiskehityksen negatiiviseksi tosiasiaksi.

Perusoikeuksien merkitys on yhä kasvanut ja ne ovat saaneet enenevässä määrin myös yksilön oikeuksien luonnetta tuomioistuimissa ja hallintotoiminnassa. Perus- ja ihmisoikeudet koskevat lähtökohtaisesti myös lapsia,¹⁷ ja koulutuksen kannalta merkityksellisiin ihmis- ja perusoikeuksiin luetaan useita toisiinsa kytkeytyviä oikeuksia, ja jotta perustuslain mukainen yksilöiden yhdenvertainen oikeus sivistykseen toteutuisi, on tarkasteltava yhdenvertaisuusoikeuksia, sivistyksellisiä oikeuksia sekä kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia kokonaisuutena, joista muodostuu näiden perusoikeuksien yhteisvaikutuksellinen perusoikeussuoja¹⁸. Kielelliset ja kulttuuriset oikeudet sekä kielellisin perustein tapahtuva oppilaaksi ottaminen, käytännössä suomen- ja ruotsinkielisiä lapsia ja näiden oppilaaksi ottamista koskeva sääntely, on kuitenkin rajattu tämän tutkielman tutkimusalueen ulkopuolelle.

Perustuslain ja ihmisoikeussopimuksien turvaamat oikeudet kuuluvat myös perusopetusta saaville lapsille, mutta käytännössä oikeuksien soveltaminen on vakiintumatonta, mikä saattaa osaltaan johtua siitä, ettei niitä ole kirjattu perusopetuslain tavoitteisiin. Huolimatta siitä, että lapsen elämässä eräs keskeisimmistä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisympäristöistä on nimenomaan koulu, ei perus- ja ihmisoikeuksia ole toistaiseksi käytännön koulutyössä yleisesti huomioita, sillä niitä ei erikseen löydy perusopetuslain tavoitteista. Perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten turvaamat oikeudet kuuluvat kuitenkin lähtökohtaisesti myös

¹⁶ Arajärvi 2006: 71–72.

¹⁷ Hallberg, Karapuu, Ojanen, Scheinin, Tuori & Viljanen 2011: 30, 42–43.

¹⁸ Mäkelä 2013b: 918.

lapsille, ja ne muodostavat oppilaan oikeuksien perustan, joka tulee huomioida oppilaisiin liittyvissä toimissa ja päätöksenteossa myös yksilötasolla.¹⁹

Kouluvalintoja koskevalla tutkimuksella on jalansijansa esimerkiksi kasvatustieteissä, mistä syystä kasvatustieteellistä tutkimusta sisältyy myös tämän tutkielman lähdemateriaaleihin. Näiden lisäksi kouluvalintojen ja niiden vaikutuksia on tutkielmassa tarkasteltu hieman myös taloustieteellisen tutkimuksen näkökulmasta. Perusoikeuksien kasvanut merkitys ja lasten yhdenvertaisuutta tavoitteleva, koulutukseen kytkeytyvä sääntely sekä lisääntyvässä määrin oikeudelliseksi ympäristöksi muuttuva peruskoulu luovat kuitenkin tarvetta tutkia oppilaaksi ottamista koskevaa sääntelyä ja kouluvalintoja myös muiden tieteenalojen näkökulmasta.

1.3. Tutkimustavoitteet ja -menetelmät

Tässä pro gradu -tutkielmassa tutkitaan peruskoulujen oppilaaksi ottamista ja kouluvalintaa koskevaa sääntelyä, sekä lasten yhdenvertaisuuden toteutumista oppilaaksi ottamisen prosessissa oikeusdogmaattisesta näkökulmasta lähestyen. Tutkimuskohteena tässä tutkielmassa ovat sekä peruskoulujen oppilaaksi ottamista ja oppilaspaikkojen määräytymistä sekä lasten koulutuksellista yhdenvertaisuutta koskeva sääntely. Tutkielmassa käsitellään paitsi peruskoulujen oppilaaksi ottamisen ja kouluvalintojen oikeudellista sääntelyperustaa, myös oppilaaksi ottamiseen ja kouluvalintoihin vaikuttavia taustatekijöitä sekä yhdenvertaisuuden roolia oppilaaksi ottamiseen liittyvien oikeudellisten ratkaisujen valossa. Aluehallintovirastolle toimitetuissa hallintovalituksissa esiintyvät, oppilaaksi ottamiseen liittyvät valitusperusteet ilmentävät peruskouluikäisten lasten perheissä tehtyjen valintojen ja valintapyrkimysten taustoja ja motiiveja.

Pro gradu -tutkielmaa varten käytettävissä on ollut Etelä-Suomen aluehallintoviraston kaikki ratkaisut peruskoulujen oppilaaksi ottamista koskeviin hallintovalituksiin vuosilta 2010–2011. Kouluvalintoja koskevassa tutkimuksessa on todettu, että valtakunnallisesti noin 20 prosenttia peruskoulujen oppilaiden perheistä suunnitteli aktiivisia toimen-

¹⁹ Hakalehto-Wainio 2013: 42–43.

piteitä kouluvalintojen tekemiseksi, kouluvalintojen keskittyessä käytännössä erityisesti suuriin kaupunkeihin²⁰.

Kouluvalintojen keskittyessä pääasiassa suuriin kaupunkeihin, on perusteltua keskittyä tässä tutkielmassa erityisesti pääkaupunkiseudun sekä vähäisemmissä määrin muun Etelä-Suomen alueen peruskoulujen oppilaaksi ottamista koskeviin, Etelä-Suomen aluehallintoviraston ratkaisemiin hallintovalituksiin. Tutkielmaa varten on käyty läpi myös muuta oikeuskäytäntöä havainnollistamaan oppilaaksi ottamista ja oppilaspaikkojen määräytymistä koskevaa oikeudellista sääntelyä sekä peruskouluympäristössä esiintyviä, oppilaaksi ottamiseen liittyviä ristiriitatilanteita ja ongelmakohtia. Tutkielmassa esitellyillä hallintovalituksilla sekä muilla oikeudellisilla ratkaisuilla pyritään havainnollistamaan kouluvalintapyrkimysten taustalla vaikuttavia syitä sekä voimassa olevan sääntelyn suhdetta niihin, painottaen erityisesti lasten yhdenvertaisuuden näkökulmaa.

Tutkielma on laadittu oikeustieteen sisäisestä näkökulmasta, oikeusdogmaattista metodia käyttäen. Oikeusdogmatiikalla eli lainopilla tarkoitetaan voimassa olevien oikeusnormien tulkintaa ja systematisointia. Oikeusdogmatiikan tehtävänä on järjeistää oikeudellista materiaalia ja systematisoida niiden välisiä suhteita. Oikeusdogmatiikka on oikeudellinen väline, jolla voidaan tulkita ja systematisoida paitsi säädöksiä, myös viranomaisen tuottamia käytäntöjä, sekä luoda yleisiä käsitteitä. Sen tavoitteena on järjestää oikeudelliset normit systemaattiseksi kokonaisuudeksi siten, että niiden tulkitseminen on ylipäätään mahdollista.²¹

Tutkielmassa pyritään vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

Miten lasten koulutuksellinen yhdenvertaisuus näyttää toteutuvan tämänhetkisen oppilaaksi ottamista ja kouluvalintoja koskevan sääntelyn ja päätöksenteon valossa?

Millaisia oikeudellisia ongelmakohtia oppilaaksi ottamiseen, kouluvalintoihin sekä niitä koskevaan sääntelyyn ja päätöksentekoon tällä hetkellä liittyy?

²⁰ Kosunen 2012:8, lainaus Rätty, Kansanen ja Laine 2009.

²¹ Husa & Pohjalainen 2014: 17, 22–23, 37

1.4. Tutkimuksen rakenne ja sisältö

Johdantoluvussa esitellään tutkielman aihe sekä tausta ja tutkimukselle asetetut kysymykset. Johdannossa esitellään myös käytetty tutkimusmenetelmä sekä -aineisto. Toisessa luvussa esitellään lapsen oikeudellista asemaa erityisesti opetustoimen ja peruskoulun oppilaaksi ottamisen kannalta sekä lapsen edun ja oikeusturvan käsitteitä ja ulottuvuuksia oppilaaksi ottamisessa.

Kolmannessa, peruskoulujen oppilaaksi ottamista ja kouluvalintoja ohjaavaa oikeudellista sääntelyä esittelevässä luvussa on käyty läpi myös niitä oikeudellisia vaikutuksia, joita kouluvalintojen tekemisellä on peruskoulua käyvän lapsen oikeuksiin. Neljäs luku käsittelee erilaisia kouluvalintoihin kytkeytyviä oikeudellisia ilmiöitä sekä oppilaaksi ottamista ja kouluvalintoja koskevien oikeudellisten ratkaisujen taustalta ilmeneviä perusteluita ja muita tekijöitä.

Viimeinen luku sisältää tutkielman johtopäätökset, sekä käsittelee niitä kouluvalintojen ja peruskoulun oppilaaksi ottamisen oikeudelliseen sääntelyyn ja sen aukkoihin liittyviä ongelmia ja tilanteita, jotka vaikuttavat toisinaan perheissä tehtyjen kouluvalintapäätösten taustalla.

2. LAPSEN OIKEUDELLINEN ASEMA OPETUSTOIMESSA

Keskeisimpiä lapsen oikeuksia sääteleviä kansainväliset ihmisoikeussopimuksia ovat YK:n yleismaailmallinen ihmisoikeuksien julistus, lapsen oikeuksien sopimus sekä Euroopan ihmisoikeussopimus. Lapsille annettavan opetuksen tulee heijastaa paitsi lapselle kuuluvia ihmisoikeuksia, myös perustuslain turvaamia perusoikeuksia, ja opetustoimessa työskentelevän tulee osaltaan edistää näiden oikeuksien toteutumista sekä vaikuttaa aktiivisesti kouluissa esiintyvän syrjinnän poistamiseen²².

Perusopetuksen oppilaana olevalle lapselle kuuluvat paitsi perus- ja ihmisoikeusnormien turvaamat oikeudet, myös laintasoisen sääntelyn perustama oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta sekä oppilaanohjausta, sekä riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä.²³ Oppilaalla on perusopetuslain mukaan myös oikeus fyysisesti ja psyykkisesti turvalliseen oppimisympäristöön niin perusopetuksessa kuin myöhemmilläkin koulutusasteilla. Säännös velvoittaa käytännössä opetuksen järjestäjää toimimaan siten, että nämä oppilaan oikeudet toteutuvat.²⁴ Ihmis- ja perusoikeuksien ja kunnallisen palvelutoiminnan keskinäinen suhde on pulmallinen. Perusoikeuksien kasvaneen merkityksen myötä niiden soveltaminen on vakiinnuttanut asemaansa, ja julkisen vallan – myös palveluita järjestävän kunnan – on osaltaan edistettävä niiden toteutumista. Ristiriitaan liittyy kysymys, missä määrin kunnan tasolla luodaan tosiasialliset edellytykset sääntelyn turvaamien perusoikeuksien käyttämiselle²⁵.

2.1. Yhdenvertaisuus lasten perus- ja ihmisoikeutena

Perustuslain säännöksen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa asettaa ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan laissa määritettyjen henkilöön

²² Hakalehto-Wainio 2013: 42–43.

²³ Lahtinen & Lankinen 2015: 304.

²⁴ Lahtinen & Lankinen 2015: 310.

²⁵ Uoti 2003: 12–13.

liittyen syiden, kuten esimerkiksi iän, kielen, uskonnon tai vammaisuuden, perusteella.²⁶ Perustuslain yhdenvertaisuuspykälän mukaan on lapsia kohdeltava yksilöinä tasa-arvoisesti, ja lapsen on saatava vaikuttaa itseään koskeviin asioihin siinä määrin, kuin se vastaa hänen kehitystään. Perustuslaki ei sulje pois kokonaan positiivisen erityiskohtelun mahdollisuutta, mutta se edellyttää, että eri asemaan asetettaessa tulee olla hyväksyttävä peruste (Perustuslaki 11.6.1999/731 6 §). Positiivisella erityiskohtelulla pyritään edistämään tosiasiallisen tasa-arvon toteutumista, esimerkiksi suosimalla heikommassa asemassa olevia ryhmiä soveltamalla heihin lievempiä kriteereitä kuin enemmistöön, mutta liian pitkälle vietyinä tiettyjen ryhmien tai henkilöiden suosiminen voi muodostua luonteeltaan syrjiväksi toiminnaksi²⁷.

Lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen keskeisimpänä ympäristönä voidaan nähdä erityisesti koulut. Perustuslain ja ihmisoikeussopimuksien turvaamat oikeudet kuuluvat myös perusopetusta saaville lapsille, mutta näiden oikeuksien soveltamisen vakiintumattomuus käytännössä voi johtua siitä, ettei niitä ole kirjattu perusopetuslain tavoitteisiin.²⁸ Yhdenvertaisuuden toteuttamisesta kouluissa tulisi huolehtia useilla eri tasoilla, ja kaikilla oppilaille olla yhdenvertaiset mahdollisuudet perusopetuksessa. Onkin opetuksen järjestäjän, käytännössä kunnan, vastuulla huolehtia siitä, että oppilaiden yhdenvertaisuus toteutuu kaikissa sen peruskouluissa.²⁹ Muodollisen yhdenvertaisuuden lisäksi perusoikeuden toteutuminen edellyttää aineellisen yhdenvertaisuuden edistämistä, ja käytännössä tämä vaatii tukitoimia, joilla jokaisen osallistuminen perusopetukseen mahdollistetaan. Perusopetuksen ollessa kyseessä on tarkasteltava yhdenvertaisuuden toteutumisen osalta myös lopputulosten yhdenvertaisuutta – lähtökohdan on oltava se, että oppilaille tarjotaan mahdollisimman yhdenvertaiset lähtökohdat perusopetuksen jälkeisiin opintoihin ja elämään.³⁰

²⁶ Perustuslain syrjintäkiellon ei ole tarkoituksena poistaa ihmisten välillä luonnostaan esiintyviä eroja, vaan mainittuihin eroihin perustuvaa erottelua. Historiallisesti määräytyneissä, kielletyissä erotteluperusteissa on kyse syrjintäperusteina tosiasiallisesti käytettyjen, ihmisten välisten erojen tunnistamisesta Perustuslain syrjintäkieltosäännöksessä on pyritty luettelemaan suomalaisen yhteiskunnan kannalta merkityksellisimmät, kielletyt erotteluperusteet. Ks. Ojanen 2015: 17–19.

²⁷ Ahtela, Bruun, Koskinen, Nummijärvi & Saloheimo 2006: 42–43.

²⁸ Hakalehto-Wainio 2013: 42–43.

²⁹ Hakalehto-Wainio 2013: 68–69.

³⁰ Mäkelä 2013b: 919–920.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaikutus sivistyksellisten oikeuksien yhdenvertaiseen toteutumiseen ja erityisesti oppilaaksi ottamiseen on ilmaistu erityisesti YK:n kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestöjen yleiskokouksen hyväksymässä yleissopimuksessa syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla (SopS 59/1971). UNESCO:n sopimus edellyttää valtiolta sekä aktiivisia toimia syrjinnän poistamiseksi ja estämiseksi, että yhtäläisten mahdollisuuksien ja samanlaisen kohtelun edistämistä opetukseen liittyvissä kysymyksissä. Suomea velvoittava sopimus sisältää elementit sekä julkisen vallan velvollisuudesta torjua syrjinnän mahdollisuuksia että turvata yksilöiden tasa-arvoisia mahdollisuuksia opetukseen. Tarkasteltaessa yksilöiden yhdenvertaista oikeutta julkisen vallan järjestämään koulutukseen pääsyyn tulee huomioitavaksi erityisesti sopimuksen 3. artikla, jonka mukaan sopimusvaltioiden on ryhdyttävä toimenpiteisiin taatakseen, ettei syrjintää ei tapahdu otettaessa oppilaita oppilaitoksiin. Tarvittaessa sopimus velvoittaa turvaamaan tuon velvoitteen lainsäädännöllä.³¹

Opetukseen ja koulutukseen liittyvä yhdenvertaisuuden vaatimus ulottuu kaikkiin koulutuksen osa-alueisiin; oppilaiden ottamiseen, kohteluun, opetuksen järjestelyihin, opiskelija-arviointeihin sekä muihin vastaaviin seikkoihin. Yhdenvertaisuuteen kytkeytyvää syrjinnän kieltoa voidaan tarkastella esimerkiksi UNESCO:n sopimuksessa esiintyvän määritelmän kautta, jonka mukaan syrjinnän voidaan katsoa tapahtuvan esimerkiksi erotteluna, poissulkemisena, rajoittamisena tai etuoikeuksina, joiden tarkoituksena tai vaikutuksena on tasa-arvoisen kohtelun mitätöiminen tai heikentäminen.³²

Yhdenvertaisuutta koskevien säännösten tarkoitus on taata, että yksilöt ja ryhmät tulevat samanlaisissa tilanteissa kohdelluiksi samalla lailla, eli estää toisten asettaminen edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan asettaminen. Sääntely ei kuitenkaan edellytä, että kaikkien yksilöiden tulisi kaikissa suhteissa tulla kohdelluiksi samalla lailla samanlaisessa tilanteessa. Yhdenvertaisuuden periaatteen aineellinen sisältö näkyy tilanteissa, joissa pyrkimys tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen oikeuttaa poikkeamaan rajoitetussa määrin muodollisesta yhdenvertaisuudesta.³³

³¹ Mäkelä 2013a: 29–30.

³² Arajärvi 2011a: 489.

³³ Arajärvi 2011a: 59–60.

2.1.1. Perusopetukselle asetetut yhdenvertaisuustavoitteet

Perusopetuslaissa opetuksen tavoitteisiin on kirjattu yhdenvertaisuuden turvaaminen koulutuksessa koko maan alueella (Perusopetuslaki 21.8.1998/628 2 §). Sivistysvaliokunta on nostanut perusopetuslakia koskeneesta hallituksen esityksestä esiin oppivelvollisuuden ja siihen kytkeytyvän koulutuksen tavoitteeksi taata jokaiselle oppilaalle asuinpaikasta ja sosiaalisesta taustasta riippumaton mahdollisuus laadukkaaseen ja korkeatasoiseen opetukseen. Sivistysvaliokunnan mukaan kyseistä säännöstä on tulkittava siten, että kunta on velvoitettu edistämään tasa-arvoa koulutusta järjestäessään esimerkiksi koulutuspalveluiden saatavuudessa³⁴.

Perusopetukselle on säädetty valtioneuvoston antamalla asetuksella valtakunnalliset, sosiaalipoliittiset tavoitteet, joista yksi on syrjäytymisen ehkäiseminen. Perusopetukselle asetettu tavoite syrjäytymisen ehkäisemisestä on kuntia välittömästi velvoittava. Peruskoulun jälkeinen koulutukseen pääseminen, sekä työllistyminen myöhemmin elämässä, voidaan nähdä käytännössä tärkeinä syrjäytymistä ehkäisevänä tekijänä. Keinoista päästä tavoitteeseen ei ole säädetty kovin tarkasti, vaan kuntien opetustoiminnassa tähdätään oppimäärän tai tutkinnon suorittamiseen sekä opetukselle asetettujen muiden tavoitteiden, esimerkiksi koulutuspoliittisten tai kasvatuksellisten, toteuttamiseen.³⁵

Kuntien vaihtelevat resurssit sekä erilaiset reagointitavat koulujen eriytymiskehitykseen puuttumisessa voivat vauhdittaa negatiivisen kierteen kehittymistä niissä kunnissa, joissa koulujen eriytymiseen ei puututa. Positiivisen diskriminaation harjoittaminen, käytännössä koulujen taloudellinen, tarveharkintainen tukeminen, onkin käytössä joissakin kunnissa. Koulujen lisäresursoinnin roolia on pidetty merkittävänä tekijänä koulujen tasavertaisuuden tukemisessa sekä perheiden kouluvalintapäätöksiensä seurauksena ilmenevän oppilaskadon ehkäisemisessä. Esimerkkinä positiivisen diskriminaation politiikkaa harjoittavasta kunnasta voidaan mainita sitä 1990-luvulta alkaen harjoittanut Helsingin kaupunki.³⁶ Kuntien sääntelyperustaisen itsehallinnon suhde sivistyksellisiin yhdenvertaisuusoikeuksiin ja kunnalle sääntelyn nojalla kuuluviin koulutuksen järjestä-

³⁴ SiVM 3/1998: Yksityiskohtaiset perustelut 2 §, 3 §.

³⁵ Pajukoski 2006: 189–192.

³⁶ Ahonen ym. 2015: 47.

mistehtäviin on jossain määrin mutkikas, mutta ristiriitatilanteissa tulisi Mäkelän mukaan painottaa ihmis- ja perusoikeusmyönteistä tulkintaa.³⁷

2.2. Lapsen etu

Suomessa vuonna 1991 ratifioitu YK:n lapsen oikeuksien sopimus on luonteeltaan paitsi ihmisoikeussopimus, myös lapsen erityisoikeuksien kodifikaatio, jossa korostuvat myös taloudelliset, sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet lapsen oikeuksina³⁸. Sopimuksen 3. artiklassa ilmaistulla lapsen edun käsitteellä tarkoitetaan periaatetta, jonka mukaan sekä julkisen, että yksityisen toimijoiden on sosiaalihuollossa, tuomioistuimissa, hallintoviranomaisissa sekä lainsäädäntöelimissä otettava toimiessaan ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Periaatteen tarkoitus on ohjata lapsen hyvinvointia koskevia päätöksiä, mutta artikla ei velvoita sellaisenaan esimerkiksi lapsen huoltajia, vaan sen ulottuvuus kattaa vain viranomaisten toiminnan, sekä viranomaistehtäviä hoitavat yksityiset toimijat.³⁹ Lapsen etu ei kuitenkaan ole välttämättä sama asia kuin lapsen mielipide, jonka painoarvon ja lapsen kuulemisen merkitys tulisi kuitenkin huomioida tilannekohtaisesti iän ja kehitystason huomioiden lapsen etua selvitetessä⁴⁰.

Velvoite huomioida oppilaan intressit päätöksenteossa koskee myös kuntia, ja opetustoimesta vastaavan kunnan intressit ja perusopetusta saavan lapsen intressit saattavat lapsen edun periaatteen kannalta tarkastellen olla keskenään ristiriidassa, kun kunnallisen päätöksentaustalla vaikuttavat taloudelliset lähtökohdat ja käytettävissä olevat resurssit.⁴¹ Lapsen edun ollessa ristiriidassa muiden intressien kanssa tulisi lapsen edun olla lopputulosta ensisijaisesti määrittävä tekijä, eikä esimerkiksi viranomaisen omien mieltymysten, vakiintuneiden toimintatapojen tai taloudellisten resurssien tule olla esteenä lapsen edun toteutumiselle.⁴²

³⁷ Mäkelä 2013a: 232–233, 238–239.

³⁸ Mahkonen 2010: 85

³⁹ Hakalehto-Wainio 2013: 58–60.

⁴⁰ Arajärvi 2011b: 58–59.

⁴¹ Hakalehto-Wainio 2013: 62–63.

⁴² Hakalehto-Wainio 2012: 251.

Lapsen edun arviointi nousee jatkuvasti esiin opetustoimessa, sillä peruskoulu on lapsen edun toteutumisen tarkastelussa erittäin keskeinen toimintaympäristö, ja perinteisen oppilasroolin lisäksi lasta tulisi tarkastella paitsi lapsena, myös perus- ja ihmisoikeuksien haltijana. Lapsen etu tulee huomioida kaikessa opetustoimen alaan kuuluvassa ratkaisutoiminnassa – silloinkin, kun päätösten vaikutus lapseen on epäsuora. Perusopetuksen tavoitteiden lisäksi voidaan esimerkkinä epäsuorasta vaikutuksesta nostaa esiin muun muassa opetussuunnitelman perusteiden ja itse opetussuunnitelman laatiminen sen mukaisesti, että niitä toteutettaessa toteutuu myös lapsen etu. Yhteiskunnallisella tasolla tulee ennakoivasti huomioida lapsen edun toteutuminen silloin, kun asiaan liittyvillä tekijöillä on vaikutusta sen toteutumiseen, vaikka varsinainen lapsen intressien toteutuminen ja niiden arviointi onkin käsiteltävä tapauskohtaisesti.⁴³ Lapsen edun mukaisesti toimiminen ja päättäminen eivät ole aina täysin ongelmattomia toimintaa. Näin myös tapauksessa, jossa huoltajat ovat olleet erimielisiä lapsen opetusjärjestelyistä ja sijoittumisesta muuhun kuin tavalliseen yleisopetuksen ryhmään.

Huoltaja on hakenut hallintovalituksella muutosta päätökseen sijoittaa lapsi ns. starttiluokalle eli 0. luokalle, ja vaatii lapselle oppilaspaikkaa 1. luokalta. Lapselle on päätetty 0. luokalle sijoittamisen lisäksi laatia henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma. Lapsen vanhemmilla on myös väestötietojärjestelmään tiedoksi merkitty yhteishuoltajuus, ja lapsen starttiluokkahakemuksen oli allekirjoittanut vain toinen huoltajista, kun hakemuksessa edellytettiin yhteishuoltajuudessa olevien lapsien osalta molempien huoltajien allekirjoituksia. Lapsen perusopetuksen aloitusta oli lykätty vuodella psykologin tekemän, toisen huoltajan kirjallisesti hyväksymän koulukypsyystestauksen jälkeen, koulun rehtorin tekemällä päätöksellä. Starttiopetus järjestetään huoltajan hakemuksesta, ja toinen huoltajista oli allekirjoittamaansa hakemusta jättäessään tuonut esiin sekä yhteishuoltajuuden sekä sen, ettei toisen huoltajan allekirjoitusta ollut saatavilla määräajan puitteissa. Aluehallintovirasto on valituksen hyväksyessään katsonut, että huoltajan suostumusta ei ole saatu lapsen siirtämiseksi erityisopetukseen starttiluokalle, joten opetusviraston linjapäälliköllä ei ollut toimivaltaa eikä oikeutta tehdä valituksen alaista päätöstä siirtää lapsi starttiopetukseen. Lapsen huollosta annetun lain perusteella huoltajaa voidaan jättää kuulematta ainoastaan sillä perusteella, että ratkaisun viivästyminen koituisi haittaa. Päätös starttiopetukseen siirtämisestä oli tehty huhtikuussa, ja opetuksen oli määrä alkaa elokuussa, joten ei voitu aluehallintoviraston mukaan katsoa, että päätös olisi voitu antaa kyseiseen säännökseen perustuen. Tehdystä päätöksestä ei ilmennyt, että lapsen etu edellyttäisi siirtopäätöksen tekemistä lasten huoltajien yhteisen tahdon puuttumisesta huolimatta.⁴⁴

⁴³ Hakalehto-Wainio 2013: 60–64.

⁴⁴ ESAVI-2010-06322/Op-13.

Ratkaisussa on katsottu, ettei opetustoimessa tehdyssä ratkaisussa ole voitu vedota lapsen etuun siitäkään huolimatta, etteivät lapsen huoltajat ole olleet yksimielisiä siitä, miten lapsen tulisi sijoittua opetusryhmiin, sillä huoltajaa ei ollut kuultu lapsen edun selvittämiseksi. Päätöksenteon aikataulusta johtuen huoltajan kuulematta jättäminen ei ollut perusteltua, eikä voitu näin ollen sanoa, että lapsen edun huomioiminen olisi edellyttänyt toimenpiteitä, joiden vuoksi huoltaja oli jätetty kuulematta.

2.3. Lapsen oikeusturva

Koulutusta koskevan lainsäädännön keskeisiä tavoitteita on osaltaan paitsi varmistaa yhdenvertaisuus maan eri osissa, myös koulutuksellisten perusoikeuksien toteutuminen. Lainsäädännön selkeys, oppilaiden oikeuksien ja velvollisuuksien riittävän tarkka sääntely sekä riittävät, jälkikäteiset oikeussuojakeinot ovat keskeisessä asemassa toteutettaessa näistä oikeuksia.⁴⁵ Perusopetukseen liittyvässä toiminnassa yksittäistä oppilasta koskeviin päätöksiin sekä kunnan perusopetuksen järjestämistä koskeviin päätöksiin on mahdollista määrämuotoisin ehdoin hakea muutosta⁴⁶, ja tällaisia perusopetukseen ja oppilaan oikeuksiin liittyviä päätöksiä ovat muun muassa oppilaaksi ottamista koskevat päätökset, joihin liittyviä hallintovalituksia on käsitelty jäljempänä.

Hyvän hallinnon ja oikeusturvan edistämisen tavoitteet perustuvat muodollisesti perusoikeussääntelyyn⁴⁷. Perustuslaissa oikeusturva taataan kaikille Suomen kansalaisille yhdenvertaisesti. (PL 21 §). Oikeusturva jaetaan ennakkolliseen ja jälkikäteiseen oikeussuojaan, joista ennakkollisella oikeussuojalla pyritään turvaamaan jokaiselle oikeuksien toteutumisen ja jälkikäteisellä oikeussuojalla tarkoitetaan niitä keinoja, joilla yksityinen voi puuttua kohtaamiinsa epäkohtiin⁴⁸. Myös hallintotoiminta, jota koulu käytännössä toteuttaa, luo perusteltuja odotuksia toiminnan lainmukaisuudesta. Opetustoimen tavoitteisiin ja toimintakulttuuriin ei ole vakiintunut ajatusta opettajien mieltämisestä virkamiehiksi, ja oikeusturvan käsite opetustoimessa on yhdistetty lähinnä hallinnolliseen

⁴⁵ Lahtinen & Lankinen 2015: 363.

⁴⁶ Lahtinen, N 2012: 396–397.

⁴⁷ Mäenpää 2011: 67.

⁴⁸ Hakalehto-Wainio 2013: 323–324.

päätöksentekoon, kun oikeudellisina ongelmina on tarkasteltu esimerkiksi koulukuljetusten epäämistä. Hallinto-oikeussuhteessa nähdään yksityisen tarvitsevan erityistä suojelua oikeusturvan toteutumisen takaamiseksi, ja oppilaan ja koulun välisessä suhteessa on oppilaan oikeusturva nähtävä heikomman osapuolen suojeluna. Lapset eivät pysty oikeustoimikelpoisuuden puuttuessa saamaan itse asioitaan käsitellyiksi esimerkiksi tuomioistuimissa, eikä lapsen kyky tunnistaa oikeusturvaansa loukkaavia ongelmia ole verrannollinen aikuisen kykyyn huolehtia vastaavista asioista⁴⁹.

Koulun ja oppilaan välisen oikeussuhteen luonteenomainen piirre – oppivelvollisuus – asettaa oppilaan lähtökohtaisesti heikomman osapuolen asemaan, sillä lapsi ei voi tehdä peruskoulun käymiseen tai käymättä jättämiseen liittyvää valintaa. Oikeussuhteen epätasapaino tulee nähdä myös oppilaan alaikäisyys huomioiden. Lähtöajatus lasten ja heidän oikeuksiensa toteutumisesta on se, että lasten huoltajat sekä yhteiskunta lainsäätäjineen, viranomaisineen ja tuomioistuimineen huolehtivat riittävästi lasten oikeusturvan toteutumisesta. Lasten koulunkäyntiin liittyvät, lainsäädännön turvaamat oikeudet käytännössä usein mielletään lähinnä huoltajille kuuluvaksi asiaksi. Nimenomaan lasten tarpeisiin suunniteltuja oikeussuojakeinoja ei kuitenkaan ole tällä hetkellä käytössä kouluissa tai muualla julkishallinnossa⁵⁰.

Koulumaailman oikeudellisen sääntelyn lisääntymisestä ja yksityiskohtaistumisesta on myös seurannut yhä useampien ongelmien mieltäminen juridiseksi. Oppilaan oikeusturvan kannalta olennaisia käsitteitä, kuten oikeus turvalliseen oppimisympäristöön, sisältyy laintasoiseen sääntelyyn. Oikeusturvan toteutumisen kannalta on olennaista, että lakeja sovelletaan ja ryhdytään tarvittaessa tosiasiallisiin hallintotoimiin, sekä valvotaan sääntelyn luomien velvoitteiden toteutumista. Mikäli velvoitteiden noudattamattomuudesta ei koidu seuraamuksia niistä vastaaville, ei oikeusturva voi toteutua täysimääräisesti.⁵¹

⁴⁹ Hakalehto-Wainio 2013: 320–322

⁵⁰ Hakalehto-Wainio 2013: 324–325, 330

⁵¹ Hakalehto-Wainio 2012: 253.

2.3.1. Oppilasvalintaperusteista tiedottaminen

Koulutuksen järjestäjää velvoittava tiedottamisen merkityksellisyys ja järjestäjän tiedotusvastuiden korostaminen on nostettu esiin jo eduskunnan sivistysvaliokunnan mietinnössä käsiteltäessä hallituksen esitystä perusopetuslaiksi⁵². Opetuksen järjestävä taho päättää oppilasvalinnan periaatteista, ja sillä on tiedotusvelvollisuus koskien oppilasvalinnassa käytettäviä kriteereitä. Huoltajan oikeus on saada tietää valintaperusteet sekä -aikataulu ennakkoon.⁵³ Huoltajan päättäessä hakea lapselle toissijaista oppilaspaikkaa eli oppilaspaikkaa muusta kuin lähikoulusta, on vastaavasti myös huoltajan velvollisuus hankkia tietoonsa toissijaista oppilaaksi ottamista koskevat valintaperusteet⁵⁴.

Kunnan päättäessä oppilaaksi ottamista koskevat kriteerit, on niiden oltava lainsäädännön asettamien, kunnan harkintavallan rajoitusten mukaiset, ja niiden on oltava ennakkoon hakijoiden tiedossa, käytännössä siis julkiset. Suurin osa oppilaaksi ottamisessa käytettävissä kriteereistä pohjautuu suoraan lainsäädännön asettamiin ehtoihin. Kriteereistä on ilmeistä, sovelletaanko kyseisiä perusteita lähikoulua osoittaessa vai toissijaiseen kouluun hakeutuneiden oppilaiden valinnan yhteydessä, vai koskevatko samat periaatteet millä ehdoin kummassakin kategoriassa opetukseen hakeutuvia lapsia. Samoin on selvittävä, miltä osin perusteita sovelletaan lapsiin, jotka valitaan painotetun opetuksen kouluihin.⁵⁵

Riittävä julkisuus on edellytys paitsi hyvän hallinnon toteutumiseksi, myös hallintoasian asianmukaiselle käsittelylle, ja eräs julkisuusperiaatteen toteutumismuodoista näkyy viranomaisen velvoitteena tiedottaa oma-aloitteisesti⁵⁶ – hyvän hallinnon ei voida katsoa toteutuvan, mikäli julkiset asiakirjat ovat vaikeasti löydettävissä tai saatavilla ei ole tietoa siitä, mitä asiakirjoja viranomaisen hallussa on.⁵⁷

⁵² SiVM 3/1998: Yksityiskohtaiset perustelut 28 §.

⁵³ Lahtinen, N. 2012: 77–78.

⁵⁴ Lahtinen, N. 2012: 70–72.

⁵⁵ Lahtinen, N. 2012: 79–82.

⁵⁶ Viranomaisella on julkisuuslain mukaan yleinen velvollisuus pitää saatavilla asiakirjoja keskeneräisistä ja valmisteltavista asioista vaikutusmahdollisuuksien varmistamiseksi erityisesti valmisteluvaiheessa. Yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevat suunnitelmat, selvitykset ja ratkaisut kuuluvat viranomaisen tiedonantovelvollisuuden piiriin jo ratkaisuvaiheessa. Ks. Mäenpää 2004: 239–241.

⁵⁷ Mäenpää 2011: 98.

Eduskunnan oikeusasiamiehen oma-aloitteisesti tutkimassa tapauksessa oli kyse siitä, oliko hyvän hallinnon vaatimus täyttynyt opetukseen ilmoittautumista koskevassa tiedottamisessa, kun ilmoittautumisohjeessa oli sen vastaanottaneiden huoltajien mukaan vaikeaselkoisesti ilmaistu suomenkielisen perusopetuksen päättymistä eräässä koulussa koskevia tietoja, joiden oli perusopetuksen johtajan mukaan tarkoitus tulla ilmi tiedotteessa. Ratkaisun perusteluissa on korostettu hallintolain 8 § mukaista viranomaisen neuvontavelvollisuutta, jolla tarkoitetaan viranomaisen velvollisuutta antaa toimivaltansa rajoissa asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa. Lisäksi 9 §:n mukaisesti viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Säännöksen perusteluiden mukaan tällä tarkoitetaan sellaista ilmaisutapaa, jonka perusteella hallinnon asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan asian laatuun nähden riittävät tiedot. Ratkaisussa on pidetty ongelmallisena sitä, että tiedotteessa asiaa ei ollut ilmaistu suomenkielisen opetuksen lopettamista kyseisessä koulussa koskeva asia täysin yksiselitteisesti, eikä tiedotuksesta ollut ilmennyt se, että vanhemmilla olisi ollut vielä mahdollisuus vaikuttaa suomenkielisen opetuksen jatkumiseen kyseisessä koulussa ilmoittamalla lapsensa sinne oppilaaksi tiedotteessa ilmaistusta huolimatta. Ratkaisussa on katsottu oppilaiden kouluun ilmoittautumista koskevien ohjeiden olleen sisältönsä puolesta puutteelliset, mitä tulee neuvontavelvollisuuden toteutumiseen, kun kaikkia opetuksen jatkuvuuteen tai päättymiseen vaikuttavia seikkoja ei ollut tuotu riittävän ymmärrettävästi esiin tiedotuksessa, ja tältä osin on katsottu tiedottamisessa käytettyjen ohjeiden olleen hallintolain 8 § ja 9 § vastaiset.⁵⁸

Ratkaisusta ilmenee opetuksen järjestäjään kohdistuvan tiedotusvelvollisuuden ja siihen liittyvän hyvän hallintotavan sisältö, jossa kyse on opetukseen ilmoittautumiseen liittyvään tiedottamiseen kohdistuvista hyvän hallinnon vaatimuksista ja niiden toteutumisesta.⁵⁹ Opetuksen järjestäjän tiedotusvelvollisuus pohjautuu sääntelyn luomiin edellytyksiin, ja oppilaaksi ottamista koskevassa tiedottamisessa edellytyksenä on paitsi selkeys, myös riittävyys ja ristiriidattomuus. Puutteellisena pidetty valintaperusteista tiedottaminen on johtanut esimerkiksi alla olevassa tapauksessa siihen, että lasten kohtelun ei ole katsottu toteutuneen yhdenvertaisesti oppilaaksi ottamista koskevaa päätöstä tehtäessä.

Hallintovalitukseen haettiin muutosta päätökseen, jolla lapselle ei ole osoitettu oppilaspaiikkaa toiveena olleessa koulussa. Valituksessa tuodaan esiin, että lapsen isosisarus käy kyseistä koulua, ja että lapsi on ollut esiopetuksessa kyseisen koulun esikoulussa. Valituksessa pyydetään huomioimaan myös se, että toinen oppilas samalta oppilaaksiottoalueelta on otettu oppilaaksi toiveena olleeseen kouluun, ja että vanhempien vuoro-työstä ja opiskelusta johtuen on perheelle ensiarvoisen tärkeää lastenkoulumatkojen turvallisuuden toteutumisen kannalta, että tähän asti lasten koulumatkoilla mukana ollut isovanhempi pääsee osallistumaan molempien lasten saattamiseen jatkossakin. Oppi-

⁵⁸ EOA dnro 355/2/06

⁵⁹ Viranomaisten oma-aloitteinen tiedottaminen on eräs julkisuusperiaatteen toteuttamistapa, jonka rooli liittyy olennaisesti myös oikeusvarmuuden turvaamiseen, sillä viranomaisen toimintaa voidaan pitää ennakoitavana vain silloin, kun toiminnan sisällöstä ja viranomaisen päätöksistä on saatavissa tietoa. Tämä edistää osaltaan myös yksilön oikeusturvan toteutumista. Ks. Mäenpää 2004: 311–312.

laaksiottoalueella, jonka piirissä lapsen osoite on, sijaitsee kaksi koulua. Lapselle on osoitettu lähikouluksi sama koulu, joka on osoitettu lähikouluksi myös muille saman asuinalueen lapsille. Kunta on ennakkoon ilmoittanut oppilaspaikkojen jakoperusteiksi oppilashuollolliset syyt, ryhmien koot ja koulukuljetuksista johtuvat syyt. Viimeisenä jaetaan toissijaiset oppilaspaikat niitä hakeneille. Oppilaille osoitetaan asianomaisen lautakunnan tekemän päätöksen mukaisesti lähikoulu, ja mikäli kaikki alueen oppilaat eivät mahdu lähikouluun, neuvotellaan huoltajan kanssa toiseen alueen kouluun siirtämisestä. Seudun oppilaaksiottoalueilla on tapahtunut edellisinä vuosina muutoksia koulujen lakkauttamisen vuoksi, ja kunnan oppilaaksiottoalueita koskeva päätös määrittelee kunnassa olevan kaksitoista oppilaaksiottoaluetta. Päätöksen liitteenä olevassa kartassa oppilaaksiottoalueita on kuitenkin kolmetoista kappaletta. Kartalla kummatkin koulut, sekä oppilaalle osoitettu lähikoulu sekä koulu, josta lapselle halutaan osoitettavan toissijainen oppilaspaikka, on merkitty erillisiin alueisiin. Lautakunnan myöhemmän päätöksen mukaan toisen koulun toinen toimipiste on päätetty lakkauttaa. Päätökseen on liitetty sama kartta kun edellisellä kerralla. Valinnassa on näin ollen noudatettu myös maantieteellisiä perusteita, joita ei ole ilmoitettu etukäteen. Valintaperusteita ja niiden soveltamisjärjestystä ei kokonaisuudessaan vahvistettu ja ilmoitettu etukäteen, joten voida todeta, että lapsia olisi kohdeltu yhdenvertaisesti.⁶⁰

Opetuksen järjestäjän päättämien oppilasvalintakriteerien on oltava ennakkoon tiedossa. Puutteellinen, ristiriitainen tai epäselvä tiedottaminen voi johtaa tilanteeseen, jossa katsotaan, ettei opetuksen järjestäjän tiedottamisvelvollisuus ole täyttynyt, eivätkä oppilaan oikeudet toteutuneet sääntelyn edellyttämällä tavalla.

Hallintovalituksella vaaditaan muutosta päätökseen osoittaa lapselle 7. luokan oppilaspaikka koulusta, jonka oppilaana lapsi oli ollut 1.– 6. vuosiluokat. Koulu, jonka oppilaana lapsi oli ollut yläkouluun siirtymiseen asti, oli yhtenäinen peruskoulu, josta oppilaspaikat osoitettiin vuosiluokkien 1.– 9. ajaksi. Lapsen oppilastietokorttiin ei ollut merkitty lapsen lähikoulua valmiiksi, sillä lähikoulu oli osoitettu 9. luokkaan asti jo 1. luokalle mennessä. Lapsella ja tämän huoltajilla oli ollut käsitys, että lapsen kouluksi 7. luokasta alkaen tultaisiin osoittamaan eri koulu, ja koska oppilastietokortista oli puuttunut tieto siitä, että lähikoulu oli osoitettu jo koko peruskoulun ajaksi, oppilastietokortin täyttäminen hakutoiveiden mukaisesti ei ollut tapahtunut kuten huoltajien toiveena oli ollut. Kuudesluokkalaisten vanhemmille jaetussa oppaassa, samoin kuin opetuksen järjestäjän Internet-sivuilla, oli ollut asiasta oikea tieto. Aluehallintovirasto on katsonut, että päätös osoittaa lapsen lähikouluksi kyseinen koulu on ollut perusopetuslain ja oppilaaksi ottamista koskevien päätösten mukainen sikäli, että kyseinen koulu on osoitettu lapsen lähikouluksi vuosiluokkien 1.–9. eli koko peruskoulun ajaksi jo silloin, kun hän aloitti yhtenäisen peruskoulun oppilaana. Tätä ei kuitenkaan ollut tiedotettu peruskoulun oppilaille ja heidän huoltajilleen oppilastietokorttien täyttämisen yhteydessä. Koulun opettajakunta ei myöskään ollut tietoinen asiasta hakutilanteen yhteydessä, joten oppilastietokortin täyttämistä ei ole neuvottu hakutilanteessa oikein. Sekavan menettelyn ja virheellisen tiedottamisen vuoksi oppilas huoltajineen eivät ole osanneet toimia siten, että heidän oikeutensa olisivat voineet toteutua samalla lailla kuin useimpien kaupungin 6. luokkalaisten.⁶¹

⁶⁰ ESAVI-2010-04535/Op-13.

⁶¹ ESAVI/2041/06.06.02/2011.

Tiedottamisvelvollisuus ja sen toteutumisen edellytykset ulottuvat oppilasvalintaperusteista päättävän tahon, käytännössä asianomaisten lautakuntien, päätösten tasolta aina koulujen toteuttamaan tiedottamiseen asti. Mikäli tiedottamisessa tehdään virheitä tai se on puutteellista taikka ristiriitaista, voi seurauksena olla esimerkin mukaisesti se, että oppilasvalintaa koskevassa päätöksessä ei voida katsoa oppilaan oikeuksien toteutuneen tai oppilaan tulleen kohdelluksi yhdenvertaisesti muihin vastaavassa tilanteessa olleisiin lapsiin nähden. Vastuu tiedottamisesta on katsottu olevan koulutuksen järjestäjän vastuulla myös silloin, kun edellytetty tieto on jätetty ilmoittamatta oppilaspaikkaa hakeen perheen toimesta, kun hakuasiakirjoissa ei ole erikseen edellytetty mainittavan valintaperusteen täyttymisestä hakijan kohdalla.

Aluehallintoviraston hyväksyvässä ratkaisussa hallintovalitukseen oli kyse päätöksestä olla ottamatta lasta toissijaisessa haussa oppilaaksi halutun koulun 7. luokalle, kun lapsella on sisarus samassa koulussa, mikä olisi tullut huomioida oppilaaksiottopäätöstä tehdessä. Koulussa on ollut toissijaisille hakijoille vapaita oppilaspaikkoja, ja oppilaspaikat on jaettu ensisijaisesti lapsille, joilla on sisarus samassa koulussa, ja yli jääneisiin oppilaspaikkoihin on käytetty arvontaa. Lapseen ei ollut sovellettu valintatilanteessa sisarusperustetta, sillä tästä ei ollut merkintää lapsen oppilastietokortissa, eikä lapsi saanut oppilaspaikkaa arvonnän yhteydessä. Lomakkeessa, josta tieto samassa koulussa opiskelevasta sisaruksesta oli puuttunut ja johon ratkaisussa viitattiin, ei ollut erikseen varattu kohtaa, jossa sisaruksesta olisi tullut ilmoittaa. Näin ollen sisarusperiaatteen soveltamatta jättämisen perusteeksi ei käynyt se, ettei tietoa ollut merkitty oppilastietokorttiin, ja että tältä osin koteihin jaettu opas sekä ennakkotiedotus ovat olleet puutteellisia, eikä oppilaasta koskevassa päätöksenteossa ollut noudatettu ennalta päätettyjä oppilaaksioton perusteita eikä perusopetuslakia.⁶²

Opetuksen järjestäjään kohdistuu sääntelyyn perustuva velvollisuus tiedottaa sääntelyn edellyttämällä tavalla oppilasvalinnassa käytettävistä perusteista ja menetelmistä. Puutteet, ristiriidat tai epäselvyydet tiedottamisessa näyttävät ratkaisukäytännön valossa jottavan siihen, ettei opetukseen hakeneen oppilaan oikeuksien ole katsottu toteutuneen. Siinä, missä huoltajan vastuulla onkin selvittää esimerkiksi toissijaisessa oppilaaksi ottamisessa käytettävät, ennakkoon päätetyt valintaperusteet, kohdistuu opetuksen järjestäjään velvoite huolehtia siitä, että nämä perusteet ovat saatavilla eikä niissä esiinny ristiriitoja tai puutteellisuuksia.

⁶² ESAVI/9944/06.06.02/2010.

2.3.2. Muutoksenhaku oppilaaksi ottamisessa

Oppilaaksiottopäätöksellä tarkoitetaan päätöksessä nimettyä lasta tai nuorta koskevaa päätöstä, jolla tämä on otettu oppilaaksi yksittäiseen kouluun tai opetuksen järjestämispaikkaan⁶³. Peruskoulujen oppilaaksi ottamista ohjaavat oppilaspaikkojen määräytymisperusteet pohjautuvat kuntien asianomaisten lautakuntien päätöksiin, jotka eivät ole muutoksenhakukelpoisia. Lautakuntien päätösten perusteella tehtyihin oppilaaksiotto-päätöksiin on puolestaan mahdollista hakea muutosta *hallintovalituksella*.⁶⁴ Oppilaaksi ottamista koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla aluehallintovirastolta, sen mukaan, kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, ja vastaavasti aluehallintoviraston asiaa koskeviin päätöksiin muutosta valittamalla hallinto-oikeudelta (POL 42 §). Hallintovalitus on mahdollista tehdä, kun opetustoimissa on tehty asiaa koskeva hallintopäätös. Alaikäinen lapsi, jonka oppilaaksi ottamisesta on kyse, ei voi kuitenkaan voi tehdä itsenäisesti tehdä hallintovalitusta⁶⁵, vaan käytännössä hallintovalituksen tekee tarvittaessa lapsen huoltaja.⁶⁶

Hallintovalituksen tekemisen mahdollisuuden lisäksi perheillä on käytössään myös mahdollisuus *hallintokantelun* tekemiseen koulutuksen järjestämiseen liittyvissä asioissa. Asianomainen aluehallintovirasto voi kantelun perusteella tutkia, onko koulutusta järjestettäessä toimittu säännösten ja määräysten mukaisesti, ja mikäli havaitaan, ettei koulutusta järjestettäessä ole noudatettu lainsäädäntöä, voidaan koulutuksen järjestäjää kehottaa noudattamaan annettuja säädöksiä ja määräyksiä. Valvova viranomainen voi hallintokanteluasiassa myös kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä. Kantelun perusteella ei ole mahdollista muuttaa tehtyä ratkaisua tai toimenpidettä, vaan sillä ainoastaan arvioidaan koulutuksen järjestäjän suorittamia toimia jälkikäteisesti. Koulutuksen järjestäjien lainvastaisesta menettelystä on mahdollista kannella paitsi yleisenä hallintokante-

⁶³ Lahtinen & Lankinen 2015: 366.

⁶⁴ Lahtinen, N. 2012: 75–76.

⁶⁵ Hallintolainkäyttölain mukaan vajaavaltainen, käytännössä alle 15-vuotiaan, puolesta käyttää puhevaltaa hänen edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa (Hallintolainkäyttölaki 26.7.1996/586 17 §).

⁶⁶ Hakalehto-Wainio 2013: 331

luna, myös eduskunnan oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille.⁶⁷ Sääntelyperustaisena, jälkikäteisenä oikeussuojakeinona hallintovalitus antaa mahdollisuuden hakea oikaisua tai valittaa oppilaan asemaan vaikuttavista päätöksistä. Koulutuksen järjestäjän päätöksistä on mahdollista kannella aluehallintovirastoon, olipa kyse kunnan, valtion tai yksityisen järjestämästä opetuksesta. Kantelumahdollisuus ulottuu myös muihin opetusviranomaisiin, eduskunnan oikeusasiamieheen sekä oikeuskansleriin. Lain määrittelemisissä tapauksissa viranomaisilla on myös oikeus ottaa myös tutkittavakseen erinäisiä koulutuksen järjestäjän päätöksentekoon liittyviä asioita.⁶⁸

2.4. Vakituinen asuinpaikka

Vakituisen asuinpaikan käsitteeseen on syytä perehtyä tässä vaiheessa, sillä lapsen koulupaikan määräytyminen kytkeytyy vahvasti lapsen asuinpaikkaan ja kotikuntaan. Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunnan velvollisuus on järjestää perusopetusta alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille. Perusopetuslaki ei itsessään määrittele asuinkuntaa, mutta kotikuntalain mukainen kotikunnan määritelmä vastaa joiltain osin perusopetuslain mukaista asuinkunnan käsitettä. Kotikuntalain mukaan henkilön kotikunta on se kunta, jossa hän asuu, tai mikäli henkilöllä on useampia asuntoja, kotikunnaksi katsotaan se kunta, jota henkilö pitää perhesuhteidensa, toimeentulonsa tai muiden vastaavien seikkojen johdosta kotikuntanaan. Oppivelvollisuusikäisen asuinkunnan määrittelyyn ei kuitenkaan sovelleta pelkästään kotikuntalakia, vaan kunnalla on velvollisuus järjestää opetusta myös sellaiselle oppivelvollisuusikäiselle lapselle, jonka asuminen kunnassa perustuu esimerkiksi tämän vanhemman alle vuoden kestävään työskentelyyn, eduskunnan tai valtioneuvoston jäsenyyteen tai julkiseen luottamustoimeen. Samoin sairaalan sijaintikunta on velvollinen järjestämään opetusta potilaana olevalle oppivelvollisuusikäiselle tietyin rajoituksin.⁶⁹ Näihin tapauksiin ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista syventyä tässä sen tarkemmin.

⁶⁷ Lahtinen & Lankinen 2015: 373–374.

⁶⁸ Lahtinen & Lankinen 2015: 363.

⁶⁹ Lahtinen & Lankinen 2015: 91–92.

Kunnan velvollisuus järjestää opetusta alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille on katsottu velvoittavan kuntaa myös silloin, kun lasten oleskeluoikeutta ei ole rekisteröity, kuten seuraavasta tapauksesta ilmenee.

Tapauksessa, jossa oli kyse siitä, onko kunnalla velvollisuus järjestää opetusta kunnassa asuville, perusopetuslain mukaan oppivelvollisuusikäisille lapsille, jotka ovat Euroopan Unionin kansalaisia, mutta joiden oleskeluoikeutta ei ollut rekisteröity. Kunnassa oli asetettu perheelle lasten opetuksen järjestämisen edellytykseksi todistus oleskeluoikeuden rekisteröinnistä. Ratkaisussa on todettu, että oleskelun kunnassa tulee olla sen luonteista, että se voidaan katsoa asumiseksi, mutta ettei yksiselitteistä vähimmäiskestoja ei voi oleskelulle asettaa. Myöskään asumistavalle tai -olosuhteille ei voida asettaa erityisiä vaatimuksia opetuksen järjestämisen edellytyksenä, joskaan matkailutarkoituksessa maahan tulleiden lasten oleskelua ei voida pitää lain tarkoittamana asumisena. Ratkaisussa on todettu, että Euroopan Unionin kansalaiset saavat oleskella Suomessa pääsääntöisesti kolme kuukautta rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan, minkä jälkeen unionin kansalaisen on rekisteröitävä oleskelunsa asuinpaikkansa poliisilaitoksella ennen rekisteröitymistään maistraattiin. Kotikuntalaisia määritellään henkilön kotikunta, mutta maistraatin tekemä merkintä henkilön kotikunnasta ei sido muiden hallinnonalojen viranomaisia. Viranomaisen tulee asianomaisia säännöksiä soveltaen, väestötietojärjestelmään tehdystä merkinnästä riippumatta, niille esitetyn selvityksen perusteella itsenäisesti ratkaista muun muassa kysymys henkilön asuinpaikasta. Perusopetuslain mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille lapsille perusopetusta sekä tätä edeltävänä vuonna esiopetusta, mutta laissa ei kuitenkaan tarkemmin rajata, keiden katsotaan asuvan kunnassa. Kunnan velvollisuus järjestää perusopetusta sen alueella asuville lapsille ei riipu lasten oikeudellisesta asemasta tai siitä, onko heillä oleskeluun vaadittavia asiakirjoja. Julkisella vallalla – myös kunnilla – on velvollisuus turvata kaikkien Suomen lainkäyttövallan alaisten lasten subjektiivinen oikeus perusopetukseen. Esimerkiksi taloudelliset syyt eivät vähennä tätä julkisen vallan vastuuta, eikä tarkoituksenmukaisuusyytiä voi asettaa lapsen edulle.⁷⁰

Ratkaisussa korostuvat paitsi perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta, myös kuntaan opetuksen järjestäjänä kohdistuva velvoite tulkita opetuksen järjestämistä koskevaa sääntelyä lapsen edun näkökulmasta. Kunnassa asuvalla lapsella on subjektiivinen oikeus päästä oppilaaksi omaan lähikouluunsa, jonka määrittämisessä lapsen kotiosoitteella on suuri merkitys.

2.4.1. Kotiosoite

Varsinainen asuinpaikka määrittää suoraan sen, miten lapsen koulu paikka määräytyy⁷¹. Oppilaan asuinpaikka ei luonnollisestikaan aina pysy samana koko peruskoulu aikaa,

⁷⁰ EOA dnro 1633/4/14

⁷¹ Gottberg 2006: 956.

joten niistä tilanteista, joissa oppilas muuttaa kesken kouluvuoden, on mahdollista päättää erikseen. Esimerkiksi Helsingissä asiasta on päätetty seuraavasti:

Oppilaan asuinpaikan muuttuessa Helsingin kaupungin sisällä, on oppilaalla oikeus käydä kaikki koulun luokka-asteet hänelle osoitetussa koulussa, jonka oppilas hän on ollut ennen asuinpaikan vaihtumista. Jos oppilaan asuinpaikka muuttuu Helsingin kaupungin ulkopuolelle, oppilaalla on oikeus käydä kuluva lukukausi loppuun kyseisessä koulussa. Tämän jälkeen oppilas voidaan tämän jälkeen ottaa helsinkiläiseen kouluun toissijaista oppilaaksi ottamista koskevien periaatteiden mukaisesti sillä edellytyksellä, että lapsen saadessa oppilaspaikan, vastaa huoltaja mahdollisista oppilaan kuljettamisesta tai saattamisesta aiheutuvista kustannuksista.⁷²

Useimmilla lapsilla asuinpaikan ja kotikunnan määrittely on selkeää, kun lapsen huoltajat asuvat samassa osoitteessa eikä perheellä ole kuin yksi, yhteinen koti. Lainsäädäntö tunnistaa henkilölle ainoastaan yhden asuinpaikan, käytännössä sen, jossa lapsi on väestörekisterin mukaan kirjoilla. Näin on myös siinä tapauksessa, että lapsella on tosiasiallisesti kaksi kotia ja asuinpaikkaa, ja toisessa osoitteessa asuvan huoltajan tapaamisoikeus olisi vahvistettu laajaksi. Juridisesta näkökulmasta henkilöllä ei voi olla kahta asuinpaikkaa, vaan lapsi asuu ainoastaan väestörekisteritiedon mukaisessa asuinpaikassa asuvan huoltajan luona ja vain viettää aikaansa toisen huoltajan luona asuessaan.⁷³

Suomen laista puuttuvat sellaiset erityiset säännökset, jotka koskisivat niitä tilanteita, joissa lapsi asuu tosiasiaassa kahdessa eri osoitteessa asuvien huoltajiensa luona vuorotellen.⁷⁴ Oikeuskäytännössä on katsottu, ettei perusopetuksessa ole tarpeen huomioida lapsen edun perusteella kuvatuunlaisia tilanteita, joissa lapsella todetaan olevan käytännössä kaksi kotia, sillä lapsen asumisjärjestelyt ovat seurausta nimenomaan huoltajien tekemistä valinnoista ja sopimuksista. Ongelmallisena tulkintaa voisi pitää siltä kannalta, ettei lapsella todellisuudessa ole mahdollisuuksia vaikuttaa huoltajiensa tekemiin valintoihin. Esimerkiksi koulukuljetusetuuksia koskien Mäntylä on esittänyt, että avioerojen yleistyminen yhteiskunnallisena muutoksena voisi olla peruste lainmuutokselle, jolla tuettaisiin myös toisen vanhemman vanhemmuutta silloin, kun se olisi mahdollista toteuttaa kohtuullisin kustannuksin, mutta kuvatuun kaltainen

⁷² Helsingin kaupungin opetuslautakunta 2014.

⁷³ Gottberg 2006: 956.

⁷⁴ Gottberg 2006: 956.

muutos edellyttäisi myös esimerkiksi valtionosuusjärjestelmän laskentaperusteisiin kohdistuvia muutoksia oppilaan eri asuinpaikkojen huomioimisen osalta. Toisaalta asia olisi myös mahdollista ratkaista oikeudellisella tulkinnalla silloin, kun perusopetuslaissa ei ole säädetty asiasta tarkemmin.⁷⁵

Tilastokeskuksen mukaan kuusivuotiaista lapsista alkaen käytännössä lähes koko ikäluokka osallistuu Suomessa koulutukseen⁷⁶. Suomessa oli vuoden 2014 lopussa yhteensä 1 474 000 perhettä, joista lapsiperheitä, joissa asui vähintään yksi alle 18-vuotias lapsi, oli 574 000 kappaletta eli noin 40 prosenttia väestöstä. Lapsiperheiden yleisin perhemuoto oli edelleen avioparin perhe, 60 prosenttia. Avoparien perheitä oli 19 prosenttia lapsiperheistä. Lähes saman verran oli äiti ja lapsia -perheitä, joita oli 18 prosenttia. Isä ja lapsia -perheitä oli hyvin vähän, alle kolme prosenttia ja samaa sukupuolta edustava pari oli vanhempina hieman yli 500 lapsiperheessä. Uusperheitä oli vuoden 2014 lopussa 52 000. Noin puolet uusperheiden vanhemmista oli avoliitossa ja puolet avioliitossa.⁷⁷ Käytännössä neljä viidestä lapsesta asuu kahden vanhemman perheissä⁷⁸. Noin kaksikymmentä prosenttia lapsiperheistä on kuitenkin yhden huoltajan perheitä, minkä lisäksi on huomionarvoista, että noin joka kymmenes lapsiperhe on uusperhe, joiden kohdalla voidaan pitää mahdollisena, että perheen lapset asuvat – virallisesti tai epävirallisesti – ajoittain myös toisen vanhemmansa luona.

Peruskouluikäisen lapsen lähikoulun määräytyminen perustuu vain yhteen, väestörekisteriin merkityn tiedon mukaiseen asuinosoitteeseen, mutta yhä useampi lapsi lähtee koulutielleen toisinaan paikasta, jota itse saattaa kutsua toiseksi kodikseen, vaikka väestörekisteri ei paikkaa sellaiseksi tunnistaakaan. Ainoastaan yhden kotiosoitteen huomioimisen lapsen lähikoulua osoittaessa ole katsottu rikkovan yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta, kun kaikille lapsille on osoitettu lähikoulu samoin perustein, noudattaen ennakkoon päätettyjä kriteereitä ja perusopetuslain vaatimuksia sekä tiedotettu valintaperusteista asianmukaisesti. Siinä missä huoltajien onkin usein mahdollista esittää toiveita lähikoulua ja sen sijaintia koskien, rajalliset resurssit ja

⁷⁵ Mäntylä 2010: 272–273.

⁷⁶ Tilastokeskus 2007: Esi- ja perusopetukseen osallistuminen kansainvälisessä vertailussa.

⁷⁷ Tilastokeskus 2015: Perheet.

⁷⁸ Tilastokeskus 2014: Maahanmuutto moninaistaa lasten perheitä. Hyvinvointikatsaus 1/2014.

oppilaspaikkojen enimmäismäärät rajaavat käytännössä ajoittain esitettyjen toiveiden toteuttamista jo lähikoulua osoitettaessa, ei pelkästään toissijaiseen kouluun haettaessa.

Seuraava esimerkki osoittaa, että kouluvalintoja saatetaan olla halukkaita tekemään tilanteissa, joissa lapsella on käytännössä kaksi eri kotia – ja kotiosoitetta.

Hallintovalituksessa oli kyse siitä, sovellettiinko lapseen yhdenvertaisia oppilaaksi ottamisen perusteita, kun lähikoulua osoitettaessa otettiin huomioon vain toisen huoltajan osoite. Huoltajat hakivat hallintovalituksella muutosta päätökseen ottaa lapsi oppilaaksi hänelle osoitettuun lähikouluun, ja vaativat, että lapsen lähikouluksi osoitetaan toinen, nimenomainen koulu. Lapsen huoltajat tuovat valituksessa esiin sen, että asuvat eri osoitteissa, joissa lapsi asuu vuoroviikoin, ja että koulumatka muodostuisi toisesta osoitteesta lapselle pitkäksi ja hankalaksi. Huoltajien toiveena oleva lähikoulu sijaitisi kohtuullisen matkan päässä molempien huoltajien osoitteista, huomioiden myös toisen huoltajan tulevaisuuden muuttosuunnitelmat. Osoite, jonka perusteella lähikoulu on määrätty, kuuluu oppilaaksiottoalueeseen, jonka alueella on kaksi koulua, joista kumpi tahansa on voitu osoittaa alueella asuville lapsille lähikouluksi. Lapselle osoitettuun lähikouluun on ilmoitetusta osoitteesta matkaa noin 700 metriä, toiveena olleesta koulusta matka olisi noin 300 metriä. Aluehallintoviraston ratkaisussa todetaan, että vaikka perusopetuslain mukaisesti koulumatkojen tulisi olla mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä, se ei tarkoita, että lähikoulupaikka tulee osoittaa automaattisesti fyysisesti lähimmästä koulusta. Koulujen oppilasalueita määrätessä kunta voi ottaa huomioon myös oppilaiden tarkoituksenmukaisen sijoittumisen kunnan eri kouluihin sekä kulloinkin käytävissä olevat henkilöstö- ja tilaresurssit sekä muut voimavarat, kunhan samalla varmistetaan, että oppilaiden koulumatkat ovat kokonaisuutena tarkastellen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Aluehallintovirasto on hylännyt valituksen ja todennut, että lapselle on osoitettu lähikoulu samoin perustein kuin muidenkin alueen lasten lähikoulujen osoittaminen on tehty. Lähikoulua osoitettaessa huomioidaan vain yksi osoite. Huoltajia on ennakoon ohjeistettu postitse toimitetussa oppaassa, sekä järjestetyssä tiedotustilaisuudessa, ilmoittamaan muun muassa muuttotilanteista hakulomakkeella. Lapselle on osoitettu lähikoulu perusopetuslakia noudattaen ja häntä on kohdeltu yhdenvertaisesti muihin saman alueen lapsiin nähden.⁷⁹

Asumiseen liittyvät valinnanmahdollisuudet eivät välttämättä ole rajattomat aikuisellakaan, mutta etenkin lasten ei ole itse mahdollista vaikuttaa omaan asumiseensa liittyviin päätöksiin tai asuinpaikan valintaa rajaaviin ulkoisiin tekijöihin lainkaan niin voimakkaasti kuin aikuisten. Edellisestä ratkaisusta nähdään, että kouluvalintoja saatetaan pyrkiä tekemään lapsen päivittäisen arjen helpottamiseksi esimerkiksi koulumatkoihin liittyvistä syistä silloin, kun kaikkia vallitsevia olosuhteita ei oteta lähtökohtaisesti huomioon sääntelyn velvoittamana.

⁷⁹ ESAVI-2010-05508/Op-13.

3. PERUSKOULUN OPPILAAXSI OTTAMISTA KOSKEVA SÄÄNTELY

3.1. Sivistykselliset oikeudet

Oikeus perusopetukseen on säädetty Suomen perustuslaissa jokaiselle kuuluvaksi subjektiiviseksi oikeudeksi (PeL 16 §). Myös muilla perusoikeussäännöksillä, kuten kielellisiin oikeuksiin ja yhdenvertaisuusoikeuksiin liittyvillä säännöksillä, on myös vaikutuksensa perusopetuksen järjestämiseen julkista valtaa velvoittavana tekijänä. Jotta perustuslain mukainen yksilöiden yhdenvertainen oikeus sivistykseen voisi toteutua, on tarkasteltava yhdenvertaisuusoikeuksia, sivistyksellisiä oikeuksia sekä kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia kokonaisuutena, joista muodostuu näiden oikeuksien yhteisvaikutuksellinen perusoikeussuoja⁸⁰. Samoin uskonnon ja omantunnon vapautta sekä sananvapautta koskevat säännökset sekä oikeuden työllistävään koulutukseen perustava säännös ovat yhteydessä koulutusta koskeviin oikeuksiin. Koulutusta koskevia säännöksiä löytyy perustuslain lisäksi myös kansainvälisistä, Suomea velvoittavista sopimuksista, ja sekä näiden, että perusoikeusnormien velvoitteita on tarkennettu myös alemman tason sääntelyllä. Pääsääntöisesti taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia koskevat normit eivät perusta yksilölle subjektiivisia oikeuksia, vaan toimivat enemmänkin julkista valtaa velvoittavina säännöksinä, mutta perustuslain 16 § on tästä poikkeus. Subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen pohjautuu nimenomaan perustuslakiin.⁸¹

Perustuslain säännöksestä kumpuava, julkiseen valtaan kohdistuva velvoite jokaiselle taata yhtäläiset mahdollisuudet kouluttautua ja kehittää itseään, kattaen myös perusopetuksen, on luotu edistämään nimenomaan tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Julkisen vallan velvoite turvata koulutusmahdollisuuksien sekä itsensä kehittämisen mahdollisuuksien toteutuminen yhtäläisesti koskee jokaista. Säännöksen sanamuodon mukaisesti perustuslain vaatimus edellyttää myös, ettei varattomuuden tule estää näiden mahdollisuuksien toteutumista, eikä myöskään asuinpaikkaan liittyvien syiden tule muodostua kohtuuttomaksi esteeksi opiskelulle tai muulle itsensä kehittämislle. Käytännössä säännöksen toteuttaminen näkyy muun muassa opetuksen ja muiden

⁸⁰ Mäkelä 2013b: 918.

⁸¹ Lahtinen & Lankinen 2015: 31–33.

palveluiden maksuttomuudessa sekä opiskelukustannusten välillisiä kustannuksia alentavien toimenpiteiden toteuttamisessa.⁸²

Koulutusta koskevien perus- ja ihmisoikeuksien sisällön voidaan katsoa tiivistyvän erityisesti oikeuteen saada opetusta ja opetuksen maksuttomuuteen, oikeuteen valita opetuksen – erityisesti vakaumuksellisen – sisältö ja laatu, oikeuteen valita ja perustaa koulu – jälkimmäinen koskien erityisesti vähemmistöjä – sekä opetuksen sisällölle asetettuihin vaatimuksiin; taiteen, tieteen harjoittamisen sekä opetuksen vapauteen sekä yhdenvertaisuutta ja sallittua eriyttämistä koskeviin määräyksiin.⁸³ Oikeudella valita koulu viitataan valinnan vapauden periaatteeseen, mutta se ei kuitenkaan tällä sääntelyn tasolla ulotu perusopetukseen⁸⁴. Perusoikeussäännöksiä ilmaisemat velvoitteet kohdistuvat julkiseen valtaan, mutta eivät määritä sitä, mikä julkisen vallan subjekti on velvollinen toimimaan sääntelyn edellyttämällä tavalla, joten perusoikeussäännöksistä johtuvista tehtävistä on säädettävä lailla⁸⁵. Kuntien tehtäväkenttään kuuluvien, koulutukseen liittyvien oikeuksien toteuttamisvelvollisuuden katsotaankin rajoittuvan vain niihin tehtäviin, jotka on lainsäädännössä nimenomaisesti säädetty kunnan hoidettaviksi.⁸⁶

3.2. Oppivelvollisuus

Perusopetukselle ominainen piirre on sen perustuminen oppivelvollisuuteen. Siinä, missä perustuslaki antaa lainsäätäjälle toimeksiannon säätää oppivelvollisuudesta lailla, seuraa siitä myös edellytys säätää koulutettavan oikeudesta päästä kouluun ja saada opetusta⁸⁷. Perusopetukseen osallistumiseen liittyvää oppivelvollisuuden sääntelyä on täsmennetty tarkemmin lailla, mutta huomionarvoista on, että perustuslaki säätää oikeuden perusopetukseen jokaisen, ei pelkästään oppivelvollisten, oikeudeksi⁸⁸.

⁸² Arajärvi 2011a: 58–59.

⁸³ Arajärvi 2011a: 479–480.

⁸⁴ Arajärvi 2011a: 486.

⁸⁵ Harjula & Prättälä 2012: 62–63.

⁸⁶ Pajukoski 2006: 99–100.

⁸⁷ Arajärvi 2011a: 482.

⁸⁸ Lahtinen & Lankinen 2015: 306.

Oppivelvollisuuden sisältöä täsmentää perusopetuslaki, jonka mukaan jokaisen, joka laissa katsotaan oppivelvolliseksi, on osallistuttava lainmukaisella tavalla järjestettyyn perusopetukseen, tai suoritettava muulla tavalla samaa oppimäärää vastaavat tiedot (POL 25 §). Lapsen on suoritettava perusopetuksen oppimäärä, tai osallistuttava kymmenen vuoden ajan perusopetukseen, jotta oppivelvollisuus katsotaan lain mukaan suoritetuksi. Perusopetusta voidaan antaa myös sen suorittamatta jättäneelle aikuiselle.⁸⁹ Oppivelvollisia ovat, kansalaisuudesta riippumatta, kaikki Suomessa vakinaisesti asuvat henkilöt, mutta oppivelvollisuuteen ei sisälly koulupakkoa, vaan oppivelvollisuus on mahdollista suorittaa myös muulla tavoin⁹⁰. Huoltaja tekee päätöksen siitä, millä tavalla lapsi suorittaa oppivelvollisuutensa⁹¹.

Oppivelvollisuus ei velvoita osallistumaan *kunnan järjestämään* perusopetukseen, vaan oppivelvollisuus voidaan käytännössä suorittaa myös *kotiopetuksessa* tai perusopetusta järjestävässä, *yksityisessä oppilaitoksessa* (POL 123 §). Oppivelvollisuus on mahdollista suorittaa hankkimalla perusopetuksen oppimäärän mukaiset tiedot muussa kuin kunnan järjestämässä opetuksessa, jolloin oppivelvollisuuden täyttämistä vastaa lapsen huoltaja. Oppivelvollisen asuinkunnan on valvottava oppivelvollisuuden edistymistä esimerkiksi silloin, kun oppivelvollisuus suoritetaan kotiopetuksessa.⁹²

Koulutuksen perustavoitteena on tietyn tutkinnon tai oppimäärän suorittaminen. Oppivelvollisuus alkaa sinä vuonna, jona lapsi täyttää seitsemän vuotta, ja päättyy perusopetuksen oppimäärän tultua täytetyksi, tai kun oppivelvollisuuden alkamisesta on kulunut kymmenen vuotta⁹³. Lain mukaan oppivelvolliset ovat velvollisia osallistumaan opetukseen. Oppivelvollisen huoltajan vastuulla on huolehtia siitä, että oppivelvollisuus tulee suoritetuksi. Mikäli oppivelvollinen ei osallistu perusopetuslain mukaisesti järjestettyyn opetukseen, on vastuu oppivelvollisuuden edistymisen seuraamisesta tämän asuinkunnalla.⁹⁴

⁸⁹ Arajärvi 2006: 15.

⁹⁰ Lahtinen & Lankinen 2015: 33.

⁹¹ Lahtinen, N. 2012: 70.

⁹² Lahtinen & Lankinen 2015: 46–47.

⁹³ Lahtinen & Lankinen 2015: 46.

⁹⁴ Lahtinen & Lankinen 2015: 285.

Mikäli oppivelvollisuus suoritetaan koulua käymällä, on mahdollista valita peruskoulu kolmella vaihtoehtoisella tavalla. Lapsella on lähtökohtaisesti aina ehdoton oikeus saada oppilaspaikka kunnan osoittamasta *lähikoulusta*. Lapsella on myös oikeus hakea *toissijaisena hakijana* muuhun kuin kunnan osoittamaan lähikouluun tai *painotettua opetusta* järjestävään kouluun, jolloin valinnan edellytyksenä voi olla opetukseen hakeutumisen lisäksi oppilaan taipumuksia painotetuissa aineissa mittaava koe.⁹⁵

Kunta voi järjestää peruskoulujen oppilaspaikkojen määräytymisen haluamallaan tavalla, kunhan lain asettamat edellytykset täyttyvät. Käytännössä tällä tarkoitetaan, ettei oppilaalle voida osoittaa lähikouluksi ilman huoltajan suostumusta sellaista koulua, jonka käymisestä perittäisiin maksuja, tai jossa noudatettaisiin erityistä maailmankatsomuksellista tai kasvatustavallista järjestelmää, sekä sitä, että osoitetussa lähikoulussa tulee antaa opetusta sellaisella oppilaan omalla kielellä, jolla kunta on velvollinen järjestämään opetusta⁹⁶. Sääntelystä juontuvia, oppilaspaikkojen osoittamista ohjaavia kriteerejä on käsitelty tarkemmin jäljempänä. Kouluverkostoa eikä lähikoulun määräytymisperusteita ei ole järjestetty samalla tavoin jokaisessa Suomen kunnassa, vaan kouluverkoston järjestäminen sekä lähikoulujen määräytyminen määritellään kuntakohtaisesti. Käytännössä oppilaaksi ottamista koskevista perusteista päättävät usein kuntien asianomaiset lautakunnat⁹⁷.

3.3. Perusopetuksen järjestäminen

Keskeisimmät perusopetuksen sääntelyä koskevat säädökset ovat perusopetuslaki sekä valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta, minkä lisäksi peruskoulutuksen järjestämistä ohjaa myös määräyksen tasoinen Opetushallituksen laatima perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet,⁹⁸ joissa nostetaan esiin perusopetukselle asetetut tehtävät; opetus- ja kasvatustehtävä, kulttuuritehtävä, tulevaisuustehtävä sekä

⁹⁵ Lahtinen, N. 2012: 70–71.

⁹⁶ Lahtinen, N. 2012: 72–74.

⁹⁷ Lahtinen, N. 2012: 72.

⁹⁸ Hakalehto-Wainio 2013: 38–39.

yhteiskunnallinen tehtävä, jonka ytimessä on edistää tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja oikeudenmukaisuutta sekä osaltaan ehkäistä eriarvoistumista ja syrjäytymistä sekä edistää sukupuolten tasa-arvoa⁹⁹.

Kunnalle on säädetty lakiin perustuva velvollisuus järjestää alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta, sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta¹⁰⁰. Opetus tulee järjestää siten, että oppilaiden koulumatkat ovat mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä, huomioiden asutuksen ja koulujen sekä muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainnit sekä liikenneyhteydet. Kunnan tehtävä on osoittaa oppivelvolliselle lähikoulu tai muun soveltuva paikka, jossa annetaan opetusta oppilaan omalla kielellä, jolla kunta on velvollinen järjestämään opetusta. (POL 6 §) Kunnassa, jossa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita, tulee täten järjestää sekä perusopetus, että esiopetus, erikseen kumpaakin kieliryhmää varten. Kunnan on mahdollista järjestää peruskoulutus ja siihen liittyvät palvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa, minkä lisäksi kunta voi käyttää siinä valtiota tai yksityisiä, luvan saaneita opetuksen järjestäjiä (POL 4 §).

Opetusryhmät tulee muodostaa siten, että opetuksessa voidaan saavuttaa opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet (POL 30 §). Ilman huoltajan suostumusta ei lasta saa osoittaa opetukseen, josta peritään oppilaalta maksuja tai jossa noudatetaan kunnan päätöksen tai opetuksen järjestämisluvan nojalla erityistä maailmankatsomuksellista tai kasvatusopillista järjestelmää (POL 6 §). Perusopetuksen oppilaalla on subjektiivinen oikeus käydä lain mukaista lähikouluun. Oppivelvollisella on lisäksi mahdollisuus pyrkiä oppilaaksi myös muuhun kuin lähikouluun, ja oppilaaksi ottamisessa on tuolloin sovellettava hakijoihin yhdenvertaisia valintaperusteita. Mikäli opetuksessa noudatetaan yhtä tai useampaa oppiainetta painottavaa opetussuunnitelmaa, voidaan oppilaita ottaessa käyttää oppilaan taipumuksia kuvatuunlaiseen opetukseen osoittavaa koetta. Valintaperusteista sekä -kokeesta on ilmoitettava ennakkoon. Kunnan on mahdollista päättää, että sen järjestämään opetukseen otetaan ainoastaan kunnassa asuvia lapsia. (POL 28 §)

⁹⁹ Opetushallitus 2014: 18.

¹⁰⁰ Lahtinen & Lankinen 2015: 91.

Opetus, opetuksen edellyttämät oppikirjat ja -materiaalit sekä työvälineet ovat oppilaalle maksuttomia. Lisäksi vammaisella ja muulla erityistä tukea tarvitsevalla oppilaalla on oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät muut opetuspalvelut, tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä erityiset apuvälineet. (POL 31 §) Perusopetusta saavalla oppilaalla on lain mukaan oikeus myös maksuttomaan kuljetukseen, mikäli oppilaan koulumatka on viittä kilometriä pidempi. Oikeus maksuttomaan kuljetukseen oppilaalla on myös silloin, kun edellä tarkoitettu matka oppilaan ikä ja muut olosuhteet huomioon ottaen muodostuu oppilaalle liian vaikeaksi, rasittavaksi tai vaaralliseksi. Vaihtoehtoisesti oppilaan kuljettamisesta tai saattamisesta varten voidaan myöntää riittävä avustus. Jos oppilas otetaan muuhun kuin laissa tarkoitettuun lähikouluun tai opetuksen järjestämispaikkaan, oppilaaksi ottamisen edellytykseksi voidaan asettaa, että huoltaja vastaa oppilaan kuljettamisesta tai saattamisesta aiheutuvista kustannuksista. (POL 32 §)

3.4. Oppilaspaikkojen määräytyminen

Varsin yleinen kunnissa käytössä oleva tapa, jolla lähikoulu osoitetaan, on kunnan jakaminen *oppilaaksiottoalueisiin*. Tuolloin tietyn maantieteellisesti rajatulla alueella asuvilla lapsilla on oikeus saada paikka oman oppilaaksiottoalueensa koulusta, eli omasta lähikoulustaan. Kunta voi tehdä muutoksia oppilaaksiottoalueiden määräytymisen rajoihin samoissa puitteissa, kun se voi muutenkin päättää oppilasvalinnan perusteista.¹⁰¹ Oppilaaksi ottamisen aluejako ei kuitenkaan ole luonteeltaan välttämättä maantieteellinen, vaan koulukohtainen. Tämä ilmenee tilanteissa, joissa peruskoulun aikana siirrytään alakoulusta yläkouluun, mikäli niiden opetus on järjestetty eri kouluissa. Tällöin yläkoulun oppilaaksi ottamisen kriteerit usein määritellään siten, että tietystä alakoulusta siirrytään tiettyyn yläkouluun. Toissijaisena hakijana alakoulun oppilaaksi pyrittäessä tulee huoltajan varmistaa erikseen se, miten oppilaaksi ottamisen säännöt on määritelty yläkouluun siirryttäessä – kunnan on mahdollista asettaa oppilaaksi oton perusteisiin sellainen kriteeri, ettei toissijaisessa koulupaikassa opiskeleva oppilas ole oikeutettu siirtymään yläkouluun kuten

¹⁰¹ Lahtinen, N 2012: 75–76.

ensisijaisessa koulupaikassaan opiskelevat, vaan palaa lähtökohtaisesti yläkouluun siirryttäessä ensisijaiseen lähikouluunsa.¹⁰²

Esimerkiksi Helsingin kaupunki osoittaa lähikoulut ensin niille lapsille, jotka asuvat maantieteellisellä oppilaaksiottoalueella, jolla sijaitsee vain yksi koulu. Niille lapsille, joiden kotiosoitteen mukaisella oppilaaksiottoalueella on useampi kuin yksi koulu, osoitetaan koulu ensisijaisesti sisaruusperusteella, toissijaisesti koulumatkan turvallisuutta ja lyhyttä mitaten. Sisaruusperustetta ei sovelleta poikkeuksetta, vaan tietyin rajoituksin. Sisaruusperustetta sovelletaan Helsingissä silloin, kun oppilaaksiottoalueella on useampi kuin yksi suomenkielinen koulu, ja oppilaspaikkaa hakeneella lapsella on päätöksentekohetkellä kyseisessä koulussa opiskeleva, vanhempi sisarus. Sisaruusperustetta on kuitenkin rajattu siten, että sitä ei sovelleta sisaruksen ollessa päätöksentekohetkellä koulun ylimmällä luokalla, tai mikäli sisarus on otettu kouluun hakemuksen perusteella. Sisaruusperustetta ei myöskään sovelleta silloin, kun koulu on osoitettu sisarukselle erityisen tuen oppilaana. Niistä lapsista, joille lähikoulu osoitetaan koulumatkan perusteella, huomioidaan ensin, joille vain yksi oppilaaksiottoalueen kouluista on mahdollisimman turvallisen ja lyhyen matkan päässä. Sen jälkeen osoitetaan koulupaikka muille siten, että kaikki oppilaaksiottoalueen oppivelvolliset huomioiden oppilaiden koulumatkat ovat mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Lisäksi oppilaaksi ottamista ja lähikoulujen osoittamisesta on päätetty siten, että oppilaalla on oikeus päästä muuhun kuin kunnan osoittamaan lähimpään, tarkoituksenmukaiseen kouluun myös silloin, kun lähikoulu ei ole oppilaan terveydentilan tai muun erityisen syyn huomioiden hänelle soveltuva, oppilasta koskee erityisestä tuesta annettu päätös erityisluokkaa varten tai hän osallistuu valmistavaan opetukseen, starttiopetukseen tai joustavan perusopetuksen toimintaan. Lisäksi oikeus koskee oppilaita, joilla on päätöksessä mainittu, kielten opiskeluun tai kieliopintojen jatkamiseen liittyvä peruste. Mainittu erityinen syy on tarvittaessa osoitettava asiantuntijalausunnolla.¹⁰³

Koska lasten oikeudesta lyhyeen ja turvalliseen koulumatkaan on säännelty lain tasolla asti, koulumatkoja koskeva peruste on nähtävissä kuntien tekemissä, lähikoulujen määräytymistä ja oppilaspaikkojen osoittamista koskevissa päätöksissä vakiintuneesti lähikoulun osoittamista ohjaavana perusteena. Näin ollen lähikoulujen määräytymiseen vaikuttaa, erityisesti suurissa kaupungeissa, myös se, seuraisiko tietyn koulun osoittamisesta opetuksen järjestäjään kohdistuva koulukuljetusvelvollisuus..

Lisäksi oppilaaksiotto-perusteita koskien on päätetty, ettei lähikouluksi voida osoittaa koulua, jonka osoittamisesta seuraisi koulukuljetusvelvollisuus. Mikäli näin joudutaan tekemään, tulee lähikouluksi ensisijaisesti osoittaa sellainen koulu, johon koulumatka on mahdollista tehdä julkisilla liikennevälineillä.¹⁰⁴

¹⁰² Lahtinen, N. 2012: 76–77.

¹⁰³ Helsingin kaupungin opetuslautakunta 2014.

¹⁰⁴ Helsingin kaupungin opetuslautakunta 2014.

3.4.1. Lähikouluperiaate

Kunnan tehtävä on osoittaa lapselle, opetuksen järjestämistä koskevan sääntelyn rajoissa, oppilaspaikka *lähikoulusta*, johon oppilaalla on aina subjektiivinen oikeus päästä¹⁰⁵. Lähikoulu voidaan osoittaa esiopetukseen tulon lisäksi ensimmäiselle luokalle tullessa, koulun vaihtuessa vuosiluokan vaihdoksen yhteydessä, lisäopetukseen siirryttäessä, oppilaan muuttaessa joko kunnan asukkaaksi tai kunnan sisällä, tai oppilaan saadessa päätöksen erityisestä tuesta tai maahanmuuttajan valmistavasta koulutuksesta. Lähikoulu on mahdollista osoittaa joko määrääjäksi, tai toistaiseksi.¹⁰⁶

Yleinen tapa osoittaa oppivelvollisille lähikoulu on määritellä kullekin kunnan koululle oma, maantieteellinen oppilaaksiottoalue, jonka alueella asuville lapsille osoitetaan kyseinen koulu lähikouluksi, tai mikäli alueella on useampia kouluja, lähikouluksi osoitetaan jokin alueen kouluista ennalta päätettyjen kriteerien mukaisesti. Osassa kuntia tehdään ensin oppilaaksi ottamista koskevat päätökset koskien painotettua opetusta tarjoavia kouluja, minkä jälkeen muille oppilaille osoitetaan paikat lähikouluistaan. Tämän jälkeen on vielä mahdollista hakea oppilaspaikka toissijaisesta koulusta. Tämänkaltainen toimintatapa on perusteltu sikäli, että koulujen tiedossa on toissijaisten hakemusten tullessa, montako oppilaspaikkaa toissijaisille hakijoille on mahdollista varata, minkä lisäksi huoltajia ohjataan hakemaan lapselle toissijaista koulupaikkaa sen sijaan, että lähikoulun osoittamispäätökseen haettaisiin muutosta hallintovalituksella. Lähikoulupaikat voidaan lisäksi jakaa myös huoltajien ennalta esittämien toiveiden ja kunnan ennalta julkaisemien valintakriteerien perusteella. Kunnan velvollisuus on osoittaa lapselle lähikoulupaikka jollain edellä kuvatuista tavoista, ellei huoltaja ilmoita lapsen suorittavan oppivelvollisuuttaan kunnan järjestämässä perusopetuksessa, vaan jollakin muulla tavalla.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Lahtinen & Lankinen 2015: 287.

¹⁰⁶ Lahtinen, N. 2012: 71.

¹⁰⁷ Lahtinen, N. 2012: 70–72.

3.4.2. Kouluvalinnan oikeudelliset reunaehdot

Toissijainen oppilaaksi ottaminen

Kunta voi tehdä päätöksen siitä, otetaanko kunnan järjestämään opetukseen paikkoja muille kuin ensisijaiseen kouluun eli lähikouluun hakeville oppilaille, ja jos otetaan, päättää sisäänottomääristä sekä valintaperusteista. Kaikkiin *toissijaisiin hakijoihin* on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita, olipa hakija oman kunnan alueelta tai toisen kunnan asukas, ja valintaperusteet on ilmoitettava etukäteen. Perusopetuslain mukaan oppilaaksi ottamisen edellytykseksi voidaan asettaa toissijaiseen paikkaan haettaessa se, että oppilaan kuljettamisesta ja saattamisesta aiheutuvista kustannuksista vastaa huoltaja. Kunnan ei ole näin ollen välttämätöntä päättää toissijaisten hakijoiden määrästä tai valintaperusteista, vaan mikäli asiasta ei ole tehty päätöksiä, ja hakijoita sekä vapaita koulupaikkoja on tarjolla, sovelletaan kaikkiin edelleen yhdenvertaisia valintaperusteita. Oppilaan yleisen koulumenestyksen mittaaminen valintaperusteena ei ole perusopetuslain mukaan sallittua, mutta muista valintaperusteista ei laissa ole säännöksiä. Painotettua opetussuunnitelmaa soveltavat koulut voivat käyttää valintakokeita, joilla mitataan oppilaan taipumuksia opetussuunnitelman painottamissa aineissa (POL 28 §). Myös arvonnalla on katsottu olevan yhdenvertainen valintaperuste oppilaaksi ottamisessa¹⁰⁸.

Aluehallintoviraston ratkaisussa hallintovalitukseen, jossa oli haettu muutosta päätökseen, jolla lapsi oli päätetty olla ottamatta koulun oppilaaksi toissijaisena hakijana. Toisen koulun oppilaaksiottoalueella asuvan perheen vanhempi lapsi oli aloittanut kyseisen koulun oppilaana vuotta aiemmin. Perhe tuo hakemuksessaan esiin lapsen olevan hyvin ujo luonne, sekä sen, että kyseiseen kouluun oli valittu toinen oppilas koulun oppilaaksiottoalueen ulkopuolelta. Rehtorin antaman selvityksen mukaan koulun oppilaiden joukkoon oli valittu epähuomiossa oppilas, jonka kohdalla oppilaaksi ottamisen perusteet eivät ole täyttyneet, mutta kyseiselle lapselle oli siitä huolimatta toimitettu myönteinen oppilaaksiottopäätös. Ensisijaisesti toissijaiset paikat on jaettu oppilaille, jotka ovat olleet esi- ja alkuopetuksen yhteistoimintasuunnitelmassa mainittujen ryhmien esi- ja alkuopetuksessa sekä koulun 1.–6. vuosiluokkien oppilaina. Toisena kriteerinä on käytetty sisarusperiaatetta. Kolmanneksi huomioidaan koulumatkan pituus ja tarkoitukseenmukaisuus, minkä jälkeen otetaan huomioon koulukohtaiset, opetussuunnitelmassa määritellyt arviointikriteerit tai viime käden keinona suoritetaan arvonta. Kouluun oli annetun lisäselvityksen mukaan valittu jatkuvuuden kriteerin perusteella kaikki toissijaiset hakijat, sekä käytetty sisarusperusteen täyttäneisiin, toissijaisiin hakijoihin arvontaa, ja valittu tästä joukosta kolme lasta koulun oppilaiksi. Tämän jälkeen koulussa oli vielä ollut täyttämättömiä oppilaspaikkoja. Lapsen ottaminen koulun oppilaaksi ei olisi

¹⁰⁸ SiVM 3/1998: Yksityiskohtaiset perustelut 28 §.

edellyttänyt uuden opetusryhmän perustamista. Oppilaaksi ottamisessa oli toimittu päättäjien oppilaaksi ottamisen perusteiden sekä perusopetuslain vastaisesti, eikä lasta ollut kohdeltu yhdenvertaisesti muiden hakijoiden kanssa.¹⁰⁹

Mikäli oppilaspaikkoja on vapaina, opetukseen hakeneet oppilaat tulee valita vapaille paikoille yhdenvertaisin perustein myös toissijaisena hakijana opetukseen haettaessa.

Esimerkiksi Helsingissä toissijaisen oppilaaksi ottamisen perusteita koskien on päätetty, että oppivelvollinen voi pyrkiä muuhunkin kouluun kuin omaan lähikouluunsa, mutta oppilaaksi ottamisen edellytykseksi on asetettu se, että koulussa on tilaa toissijaisille hakijoille. Vuosiluokkia 1–6 koskien on edellytetty, ettei toissijaisten oppilaiden ottamisen johdosta saa muodostua uusia opetusryhmiä. Helsingin kaupungin järjestämään opetukseen on päätöksen mukaisesti otettava ensisijaisesti helsinkiläisiä oppilaita, minkä lisäksi hakijoihin on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita. Oppilaaksi ottamisen edellytykseksi voidaan asettaa se, että huoltaja ottaa vastatakseen oppilaan koulukuljetuksista.¹¹⁰

Mikäli koulussa on vapaita oppilaspaikkoja, ja oppilaaksi ottamista koskevissa oppilaspaikkojen määräytymisperusteissa on mahdollistettu toissijaisten hakijoiden oppilaaksi ottaminen, tulee oppilaat valita yhdenvertaisin perustein. Oppilaan oikeuksien, kuten koulukuljetusetuuden, rajoittaminen on kuitenkin mahdollista, mikäli se sisällytetään ehdollisena oppilaaksi ottamista koskeviin valintaperusteisiin.

Painotettuun opetukseen pyrkiminen

Perusopetuslain mukaan oppivelvollisen on mahdollista pyrkiä oppilaaksi muuhunkin kun lähikouluunsa, jolloin oppilaita otettaessa on heihin sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita. Yhtä tai useampaa oppiainetta painottavassa opetuksessa voidaan lain mukaan käyttää myös oppilaan taipumuksia painotettuun opetukseen osoittavaa koetta, jossa käytettävistä valintaperusteista on ilmoitettava ennakkoon. Kunnan on mahdollista päättää, että sen järjestämään opetukseen otetaan ensisijaisesti kunnassa asuvia lapsia. (POL 28 §) Valintakokeita koskien on kuitenkin katsottu, ettei perusopetuksessa tule sallia niinkään pääsykokeiden käyttöä valintaperusteena, vaan kyseeseen tulevat ainoastaan soveltuvuuskokeet rajatuissa tapauksissa, eli erityistehtävän saaneisiin tai painotettua opetussuunnitelmaa noudattaviin kouluihin hakeuduttaessa. Myös niitä koskien on

¹⁰⁹ ESAVI-2010-05112/Op-13.

¹¹⁰ Helsingin kaupungin opetuslautakunta 2014.

lainsäätäjän tarkoitus ollut, että soveltuvuuskokeita tulisi saada käyttää vain niissä aiheissa, joiden merkitys ei ole keskeinen yleisen jatko-opintokelpoisuuden suhteen, ja että koe voi mitata ainoastaan hakijan taipumuksia asianomaiseen opetukseen.¹¹¹

Painotettuun opetukseen hakeutuessa lapset asetetaan samalle viivalle, kun valintakoe on kaikille samanlainen. Tämän on katsottu toteuttavan yhdenvertaisuuden vaatimusta siitä riippumatta, että opetukseen hakeutuu erilaisissa olosuhteissa eläviä ja erilaisen perhetaustan omaavia lapsia. Valintakokeen on toisaalta myös katsottu seuraavassa tapauksessa olevan yhdenvertainen tapa suorittaa oppilasvalinta myös silloin, kun valintakoe ei ole ollut kaikille oppilaspaikkaa hakeneille lapsille täysin samanlainen.¹¹²

Koulun espanjankielisen painotetun opetuksen valintakoe oli erilainen äidinkielenään espanjaa käyttäville, kuin kaksikielisille lapsille. Siinä, missä äidinkielenään espanjaa puhuvien lasten oppilasvalintakriteereihin ei sisällytetty suomen kielen koetta, se sisältyi kaksikielisten lasten oppilasvalintakriteereihin, mikä hallintovalituksen mukaan asetti hakijat keskenään epätasa-arvoiseen asemaan. Vaille oppilaspaikkaa jääneen lapsen katsottiin kuitenkin tulleen kohdelluksi yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa eikä katsottu olevan perusteltua myöntää uusintakokeen mahdollisuutta, sillä kaksikielinen lapsi ei ollut yltänyt kummassakaan mainitussa kieliosiossa vaadittuun pisterajaan.¹¹³

Yhdenvertaisuuden vaatimuksen on edellisessä tapauksessa katsottu täyttyneen, kun samanlaisessa tilanteessa olevat – käytännössä samanlaisen taustan omaavat – lapset ovat suorittaneet keskenään samanlaisen soveltuvuuskokeen. Yhdenvertaisuuden toteutumisen painotetun opetuksen oppilaaksi ottamisessa huomioidaan valintakoeolosuhteiden yhdenvertaisuutta tarkastellen, ja sitä edeltävillä olosuhteilla tai lapsen henkilökohtaisilla ominaisuuksilla ei katsota olevan merkitystä. Näin on ollut myös tapauksessa, jossa erityisopetus päätöksen saanut lapsi on pyrkinyt oppilaaksi painotettua opetusta antavaan kouluun.

Toissijaiseen opetukseen hakeutuvien lasten katsotaan tulleen kohdelluksi yhdenvertaisesti, kun valintaprosessi ja -perusteet ovat kaikille samanlaiset. Asetelman yhdenver-

¹¹¹ SiVM 3/1998: Yksityiskohtaiset perustelut 28 §.

¹¹² Yhdenvertaisuuden toteutumista tarkastellessa sellaiset tekijät, joiden perusteella tapahtuva erottelu voidaan katsoa kielletyksi syrjinnäksi, pelkistyvät sekä erottelun asteeseen, että tarkoitukseen. Mikäli lainsäädännössä tai muualla tehtävälle erottelulle, esimerkiksi iän tai sukupuolen perusteella, esitetään ihmis- ja perusoikeuksien kannalta hyväksyttävä peruste, kyse ei ole syrjinnästä. Poikkeuksen muodostavat tapaukset, joissa erottelu on asteeltaan niin voimakas, ettei edes sinänsä hyväksyttävä peruste tee sitä hyväksyttäväksi. Ks. Ojanen 2015: 17–19.

¹¹³ ESAVI-2010-04534/OP-13.

taisuus kyseenalaistettiin kuitenkin tapauksessa, jossa aiemmin ulkomailla englanninkielisessä opetuksessa ollut ja 7. luokan ruotsinkielisessä opetuksessa aloittanut lapsi, jolla oli aiemmin todettu oppimishäiriö, ei ollut läpäissyt valintakoetta hyväksytyin pistein. Huoltajat kyseenalaistivat valintaprosessin yhdenvertaisuuden ja toivoivat selvitetävän, syrjitäänkö kirjalliseen valintakokeeseen perustuvilla oppilaaksi ottamisen kriteereillä niitä lapsia, joiden on todettu kärsivän oppimisvaikeuksista. Koska viralliselta äidinkieleltään ruotsinkieliselle lapselle oli osoitettu oppilaspaikka ruotsinkielisessä opetuksessa, katsottiin, että kunnan velvollisuus järjestää perusopetusta sekä osoittaa oppivelvolliselle oppilaspaikka sen kielellä tapahtuvassa opetuksessa, jota kunta on velvollinen järjestämään, oli tullut täytetyksi. Lapsi oli pyrkinyt toissijaisena hakijana painotettuun opetukseen, ja häneen on valintaprosessissa sovellettu samanlaisia, yhdenvertaisia valintaperusteita, kun muihin hakijoihin. Valintaprosessissa katsottiin noudatetun sekä perusopetuslakia, että kaupungin suomenkielisen lautakunnan oppilaaksi ottamista koskevia päätöksiä. Kaupungin suomenkielisen opetuslautakunnan päätöksen mukaisesti oppilaat valitaan englannin kielen kokeessa saadun pistemäärän mukaisessa järjestyksessä, ja kaikille luokka-asteille pyrittäessä hakijan on tullut saavuttaa määriteltty pistemäärä. Muita valintakriteereitä lautakunta ei ollut määritellyt, eikä näin ollen erityisopetuksen tarpeella ollut vaikutusta pelkän kielikokeen perusteella tapahtuvaan oppilaaksi ottamiseen. Oppilaaksi ottamisen menettelyn katsottiin olleen perusopetuslain ja opetuslautakunnan päätöksen mukainen, ja lapsen tulleen kohdelluksi yhdenvertaisesti muihin hakijoihin nähden.¹¹⁴

Painotettuun opetukseen pyrkiessä lapset asetetaan perhetaustasta, henkilökohtaisista ominaisuuksista tai muista vallitsevista olosuhteista riippumatta samanlaiseen asemaan. Valintakokeen ei tarvitse olla kaikille samanlainen, kuten aiemmin todettiin, mutta valintakokeen tulee olla samanlainen samanlaisessa tilanteessa oleville lapsille siten, että heidän voidaan katsoa tulla kohdelluksi yhdenvertaisesti toisiinsa nähden. Mikäli nimenomaista perustetta – kuten hakijan erityisopetus päätöstä – ei ole ennakkoon otettu osaksi valintaperusteita, katsotaan hakijan suorittama, muihin nähden samanlainen valintakoe yhdenvertaisuuden vaatimuksen täyttäväksi toimintatavaksi oppilaaksi ottamisessa. Myöskään valintakokeen uusiminen ei tule kyseeseen, mikäli uusintamahdollisuudesta ei ole tehty päätöstä valintaperusteiden päättämisen yhteydessä.

Aluehallintoviraston ratkaisemassa hallintovalituksessa vaadittiin muutosta päätökseen, jolla lapsi oli jätetty rehtorin päätöksellä ottamatta oppilaaksi painotettua opetusta järjestävän koulun 1. luokalle toissijaisena hakijana. Huoltajat toivat esiin valituksessa sen, että lapsen ujous vaikuttaa haitallisesti testitulokseen erityisesti valintakokeen haastattelusuudessa, ja vaativat, että lapsen valintapäätös arvioidaan uudelleen esikouluopettajan antaman lausunnon huomioiden tai että valintakoe uusitaan lapselle tutussa ympäristössä, tutun henkilön läsnä ollessa. Oppilaspaikkoja on ollut rajallinen määrä, ja lapsi ei ole suorittanut valintakoetta hyväksytysti tullakseen valituksi. Järjestetty valintakoe oli ollut kaikille hakijoille sama, joten näiltä osin perusopetuslakia sekä opetuslautakunnan päätöstä on noudatettu. Aluehallintovirasto toteaa myös, että valintakokeen uusinta-

¹¹⁴ ESAVI-2010-04060/Op-13.

mahdollisuuden myöntäminen yhdelle hakijalle johtaisi hakijoiden epätasa-arvoiseen kohteluun valintaprosessissa. Näin ollen hallintovalituksessa esitetyillä perusteilla hylkäävää rehtorin päätöstä oppilaaksi ottamisesta ei ole syytä muuttaa. Aluehallintovirasto on myös todennut, ettei sillä ole lainsäädännössä suotu toimivaltaa arvioida valintaperusteita.¹¹⁵

Aluehallintovirastolla ei, kuten ratkaisusta ilmenee, ole toimivaltaa arvioida valintakokeilla tapahtuvan oppilaaksi ottamisen valintaperusteita, eikä valintakokeen uusimisen mahdollisuutta ole, ellei asiasta ole tehty ennakkoon päätöstä valintaperusteista päättämisen yhteydessä.

3.5. Kouluvalinnan vaikutus oppilaan oikeuksiin ja oppilasetuuksiin

Kouluvalintojen tekeminen, käytännössä siis toissijaiseen kouluun tai painotettuun opetukseen hakeutuminen, kuitenkin vaikuttaa siihen, millaisia oikeuksia peruskoulussa opiskelevalle lapselle kuuluu verrattuna lapseen, joka käy koulua lähikoulussaan. Kouluvalinnalle voidaan esimerkiksi lain mukaan asettaa edellytykseksi, että huoltaja vastaa oppilaan kuljettamisesta tai saattamisesta aiheutuvista kustannuksista itse, mikäli oppilas otetaan oppilaaksi muuhun kuin lähikouluun (POL 32 §). Toissijaista oppilaaksi ottamista koskevan päätöksen sisältäessä ehdon, jonka mukaisesti huoltajaa veloitetaan vastaamaan koulumatkoista sekä niiden aiheuttamista kustannuksista, on merkityksetöntä, olisiko oppilaan koulumatka lähikouluun edellyttänyt maksuttoman koulukuljetuksen järjestämistä opetuksen järjestäjältä¹¹⁶.

Kouluvalinnan tekemisen seurauksena on mahdollista, että lapsen oikeutta esimerkiksi koulukuljetuksiin tai ilmaisiin oppimateriaaleihin voidaan rajoittaa. Seuraavassa tapauksessa hallinto-oikeus oli tullut siihen tulokseen, ettei kunnan tarvinnut lähtökohtaisesti kustantaa kotiopetuksessa oleville lapsille oppimateriaaleja, sillä muuhun kuin kunnan järjestämään lähikouluun hakeutuminen oli ollut huoltajien tekemän valinnan tulos.

¹¹⁵ ESAVI-2010-04622/Op-13.

¹¹⁶ Mäntylä 2010: 277.

Tapauksessa, jossa kotikoulua käyvien lasten huoltajat vaativat kunnalta maksuttomia oppikirjoja, oli päädytty hallinto-oikeudessa siihen, ettei kunnalla ole laista johtuvaa velvollisuutta järjestää maksutonta perusopetusta silloin, kun oppivelvollisuusikäisten lasten koulunkäyntimuodoksi on valittu vapaaehtoisesti kotikoulu. Perusopetuslain 31 § mukaan opetuksessa edellytetyt oppikirjat ja -materiaalit ovat maksuttomia, mutta koska laissa ei ole erikseen määrätty säännöksen koskevan oppilasta, joka suorittaa oppivelvollisuutensa kotikoulua käymällä, oli hallinto-oikeus katsonut kunnan velvollisuuden järjestää maksutonta perusopetusta koskevan ainoastaan kunnan osoittamassa koulupaikassa annettavaa opetusta. Muuhun koulunkäyntimuotoon kuin kunnan järjestämään opetukseen on vapaaehtoisia, jolloin oppivelvollisuusikäisellä on aina oikeus halutessaan päästä maksuttomaan perusopetukseen, eikä tämän johdosta muun koulunkäyntimuodon valinneella lapsella nähty olevan oikeutta maksuttomiin oppimateriaaleihin.¹¹⁷

Ratkaisusta ei kuitenkaan voida suoraan tulkita, että tulkintaa sovellettaisiin myös toissijaiseen oppilaaksi ottamiseen, ja ettei kunta kustantaisi lainmukaisesti oppilaan oppimateriaaleja silloin, kun tämä hakeutuisi opiskelemana toissijaisena hakijana muuhun kuin lähikouluun – siihen oppilaan oikeuteen ratkaisulla ei ole vaikutusta.

Tapauksessa, jossa lapselle oli myönnetty sivistyslautakunnan päätöksellä koulunkäyntioikeus muuhun kuin lähikouluun asettamatta edellytykseksi sitä, että koulukuljetus- tai saattamiskustannuksista vastaisivat lapsen huoltajat, oli kyse siitä, ettei päätöstä koskien koulukuljetuskustannuksia koskevaa, ehdollista rajausta ollut tehty ennen oppilaaksi ottamista koskevaa päätöstä. Hallinto-oikeus katsoi lapsella olevan oikeuden perusopetuslain 32 § mukaiseen etuuteen, mikäli muut lain edellytykset täyttyivät. Sivistyslautakunnan oppilaaksi ottamista koskeneen päätöksen jälkeen tehty päätös koulukuljetuskustannusten korvaamatta jättämisestä niissä tapauksissa, kun lapsi päätettiin ottaa toissijaiseen opetukseen oppilaaksi ilman lääkärintodistuksen tai terveydenhoitajan selvityksen tapaista erityistä syytä, palautettiin sivistyslautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.¹¹⁸

Mikäli toissijaiseen oppilaaksi ottamiseen kytkeytyviä, oppilasetuuksia rajaavia päätöksiä ei ole asianmukaisesti päätetty ennakkoon, niitä ei ole mahdollista myöskään rajoittaa jälkikäteen, kuten ratkaisusta ilmenee.¹¹⁹ Vastuu huolehtia huoltajien sitoumuksen esille tuomisesta mahdollisissa ristiriitatilanteissa on opetuksen järjestäjällä.

¹¹⁷ HAO 07.12.2011 11/0883/3.

¹¹⁸ HAO 20.9.2001 01/0424/3

¹¹⁹ Julkisten, koulutukseen liittyvien palveluiden käytännön toteuttaminen on luonteeltaan tosiasiallista hallintotoimintaa, ja esimerkiksi opetuksen konkreettista sisältöä koskeviin ratkaisuihin sovelletaan hallintolakiä. Kunnan yleisestä päätöksentekomenettelystä puolestaan on säädetty kuntalain 54–61 §:ssä. Ks. Mäenpää 2011: 258–261.

Huoltajat olivat sitoutuneet vastaamaan kuljetuskustannuksista lapsen hakiessa toissijaisena hakijana muuhun kuin lähikouluunsa. Kuljetuksen järjestämisestä syntyneitä erimielisyyksiä käsiteltiin hallinto-oikeudessa, jossa ei esitetty annettua sitoumusta koulun toimesta. Kun sitoumuksen olemassaolo huomattiin koulussa, koulu lakkautti hallinto-oikeuden määräämän kuljetusmuodon, koska piti hallinto-oikeuden päätöstä virheellisenä sillä perusteella, että hallinto-oikeus ei ollut tiennyt sitoumuksesta päätöksen tehdessään. Oikeuskanslerin ratkaisussa kiinnitetään kuitenkin huomiota koulun velvollisuuteen noudattaa perusopetuslakia ja tuomioistuimen lainvoimaista päätöstä.¹²⁰

Mikäli sitoumuksen olemassaoloa ei ilmaista ennen kun ristiriitatilanteissa annetaan päätös asiaa koskien, ei sitoumuksella ole jälkeinpäin merkitystä. Vastuu tuoda esiin oppilaaksi pyrkimisen yhteydessä annetut sitoumukset on opetuksen järjestäjällä.

Oppilaaksi ottamisen sääntely mahdollistaa perheille erilaisten valintojen tekemisen lapsen koulunkäyntiin liittyen. Lapsella on subjektiivinen oikeus saada opetusta kunnan järjestämässä opetuksessa omassa lähikoulussaan, jolloin lapselle kuuluvat myös sääntelyn mukaiset oppilasetuudet, kuten ilmaiset oppimateriaalit ja oikeus koulukuljetukseen, mikäli lapsi täyttää etuuksien antamiselle asetetut vähimmäiskriteerit. Huoltajan on kuitenkin mahdollista valita toisin, jolloin oikeutta mainittuihin etuuksiin voidaan rajata siinä tapauksessa, että lapsi otetaan oppilaaksi muuhun kuin lähikouluun. Näissä tapauksissa oppilasetuuksien rajaamisesta täytyy olla olemassa ennakkoon tehty päätös.

Oppilaspaikka muussa kuin lähikoulussa ei ole sellainen subjektiivinen oikeus, joka automaattisesti toteutuisi jokaisen opetukseen hakeutuvan lapsen kohdalla. Opetuksen järjestäjää veloitetaan luomaan toissijaisille opetukseen hakijoille keskenään yhdenvertaiset mahdollisuudet muuhun kuin lähikoulussa annettavaan opetukseen pyrittäessä. Yhdenvertaisuuden käsitteen tarkastelu valintaperusteiden, esimerkiksi valintakokeen, osalta ulotetaan ainoastaan itse oppilaaksi ottamista koskevien valintaperusteiden yhdenvertaisuuteen, eikä oppilaaksi pyrkivän lapsen elämän muilla olosuhteilla tai henkilökohtaisilla ominaisuuksilla ole merkitystä, etenkin painotettuun opetukseen hakeutuessa. Oppilasetuudet kuuluvat lähtökohtaisesti kaikille peruskoulua käyville lapsille, mutta lähtökohtaisesti niiden rajoittaminen on mahdollista niiden lasten osalta, jotka valitsevat muun kuin itselleen osoitetun lähikoulun.

¹²⁰ OKV/1365/1/2010

4. KOULUVALINNAN SYISTÄ, SEURAUKSISTA JA SÄÄNTELYSTÄ

4.1. Kouluvalinnan mahdollisuuksista ja motiiveista

Koulutuksellisen yhdenvertaisuuden käsite ei ole täysin yksiselitteinen, ja kuntien välillä on suurta vaihtelua siinä, miten ne omilla toimintapolitiikoillaan mahdollistavat koulujen profiloitumista¹²¹. Toisaalta lähikouluperiaatetta toteuttamalla rajoitetaan koulujen erilaistumista, minkä lisäksi positiivisella diskriminaatiotoiminnalla ja asuntopoliittisella päätöksenteolla pyritään joissain kunnissa rajoittamaan koulujen eriytymisen kielteisiä seurauksia.¹²² Sääntelyn takaama oikeus valita lapselleen sopiva koulu luo periaatteessa kaikille samanlaisen valinnan mahdollisuuden olemassaolon. Yksilöiden ja perheiden omat preferenssit taas ohjaavat sitä, miten kukin tahtoo tarjolla olevia valinnan mahdollisuuksiaan toteuttaa. Preferenssejä ja kykyjä tehdä valintoja puolestaan ohjaavat perheiden erilaiset arvostukset sekä perheiden ja lasten ominaisuudet. On tuotu esiin näkemys, että siinä missä kaikilla on oikeus valita, vain osalla on käytännössä valinnan tekemisen mahdollistavat resurssit¹²³. Erityisen suuri rooli koulumarkkinoilla pärjäämisessä onkin vanhempien kulttuurisilla, sosiaalisilla ja taloudellisilla pääomilla.¹²⁴

Kouluvalinnan mahdollisuudet ovat eri kaupungeissa erilaiset ja määräytyvät erilaisin perustein. Kouluvalinnan toteutuminen ja lapsen sekä tämän huoltajan mahdollisuus vaikuttaa kouluvalintaan on sidoksissa paitsi asuinkuntaan, tai siihen kuntaan, jonka ylläpitämään kouluun hakeudutaan oppilaaksi, toisaalta myös siihen, kuinka moni kouluvalintaa haluaa harjoittaa juuri tuossa kunnassa sillä hetkellä.¹²⁵ Kunnissa on perustettu perusopetuslain mahdollistamissa puitteissa soveltuvuuskokeilla valikoituvia, painotettua opetusta erikoisluokkia hyvinkin vaihtelevasti, ja tästä johtuen erityisesti suuriin, kaupunkimaisiin kuntiin on muodostunut erilaisia koulujen profiloitumiseen

¹²¹ YK:n lapsen oikeuksien komitea on kiinnittänyt jo vuonna 2000 huomiota lasten oikeuksien toteutumisen osalta Suomessa muun muassa kuntien erilaisiin sosiaalipolitiikkoihin ja eritasoisiin yhteiskunnallisiin palveluihin, erityisesti kaikkein haavoittuvimpien väestöryhmien osalta. Näihin ryhmiin luettiin muun muassa köyhät perheet, yksinhuoltajaperheet, vammaiset lapset, pakolaislapset sekä vähemmistöihin kuuluvat lapset. Ks. Sosiaali- ja terveysministeriö 2005: 17–19.

¹²² Kalalahti & Varjo 2012: 49–51.

¹²³ Silvennoinen, Seppänen, Rinne & Simola 2012: 505, lainaus Bauman 2001.

¹²⁴ Silvennoinen ym. 2012: 504–505.

¹²⁵ Kosunen 2012: 7.

sekä kouluvalintoihin liittyviä toimintapolitiikkoja sekä -käytäntöjä. Maanlaajuisesti on nähtävissä kuntakohtaista vaihtelua siinä, miten kunnissa edistetään tai rajoitetaan koulujen välistä kilpailua sekä koulumarkkinoiden syntymistä.¹²⁶

Suurien kaupunkien sisäinen, sosioekonominen eriytyminen kytkeytyy osaltaan myös asumiskustannuksiin, joiden vuoksi joillakin asuinalueilla asuu pääosin alimpien yhteiskuntaluokkien perheitä, joiden lapset puolestaan sijoittuvat erityisesti alueiden lähikouluihin. Parempituloisten perheiden mahdollisuudet muuttaa sellaiselle alueella, jolla sijaitseva koulu on maineeltaan parempi, ovat vastaavasti vähemmän rajalliset kuin niillä, joiden asuinpaikan valintaa rajaavat tiukemmin käytettävissä olevat taloudelliset resurssit. Erityisesti pääkaupunkiseudulla, jossa kouluvalintoja tapahtuu eniten, asumiskustannukset ovat huomattavasti korkeammat kuin muualla Suomessa¹²⁷. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen julkaisemassa tutkimuksessa on lisäksi havaittu, että koulujen välisillä laatueroilla oli yhteys asuntojen hintoihin ja niiden nousuun Helsingin seudulla¹²⁸.

Perheen sosioekonomisen aseman on todettu ohjaavan hakeutumista painotettuun opetukseen, ja perheiden arvojen ja kyvyn toimia aktiivisesti kouluvalintatilanteissa olevan sidoksissa perheen yhteiskuntaluokkaan sekä vanhempien, erityisesti äidin, koulutustasoon¹²⁹. On myös tuotu esiin näkemys, että hyvätuloiset ja koulutustietoiset vanhemmat osaavat esimerkiksi erotilanteissa ohjata lapsen lähikoulun määräytymistä siten, että lapsen viralliseksi osoitteeksi ilmoitetaan sen vanhemman osoite, joka asuu lähempänä parempaa koulua¹³⁰.

Edellä on esitetty, että sosioekonomiselta taustaltaan korkeammalle sijoittuvilla perheillä on paitsi paremmat taloudelliset resurssit ohjata lapsensa lähikoulun määräytymistä, myös tiedolliset valmiudet pyrkiä tekemään kouluvalintoja pois lähikoulusta, perheen muista olosuhteista riippumatta. Seuraavista oikeudellisista

¹²⁶ Kalalahti & Varjo 2012: 49, lainaus Kalalahti & Varjo 2011.

¹²⁷ Tilastokeskus 2015: Asuntojen vuokrat & Tilastokeskus 2015: Osakeasuntojen hinnat.

¹²⁸ Valtion taloudellinen tutkimuskeskus: Best Education Money Can Buy? Capitalization of School Quality in Finland 2014: 18–21.

¹²⁹ Silvennoinen ym. 2012: 512–513.

¹³⁰ Silvennoinen ym. 2012: 512, lainaus Poikolainen 2011.

ratkaisuista ei ilmene kouluvalintaa harjoittamaan pyrkineiden perheiden sosioekonominen asema, mutta hallintovalitusten perustelut ilmentävät niitä erilaisia syitä, joiden vuoksi perheissä on pyritty valitsemaan lapselle koulu – oli pa kyseessä sitten perheen pyrkimys vaikuttaa lapsen lähikoulun määräytymiseen tai valitsemaan pois lähikoulusta. Valitukset ilmentävät paitsi voimassa olevaa yhdenvertaisuuden käsitettä oppilaaksi ottamisessa ja peruskouluympäristössä, myös oppilaaksi ottamista koskevan sääntelyn ongelmakohtia.

4.2. Oppilaaksi ottaminen sisarusperusteella

Sisarusperusteen on katsottu oikeuskäytännössä olevan yhdenvertainen valintaperuste oppilaaksi ottamisessa. Sisarusperusteesta ei ole erillistä mainintaa perusopetuslaissa, mutta sekä lähikouluja lapsille osoitettaessa, että toissijaisessa oppilaaksi ottamisessa, on varsin yleinen käytäntö huomioida tilanteet, joissa oppilaspaikkaa hakevalla lapsella on peruskoulussa opiskeleva, vanhempi sisarus. Sisarusperuste eräänä lähikoulujen oppilaspaikkojen määräytymisperusteena ilmenee esimerkiksi aiemmin esitellystä Helsingin kaupungin oppilaspaikkojen määräytymistä koskevasta päätöksestä. Vastaavasti toisaalta sisarusperusteen rajoittamista oppilaaksi ottamista koskevilla valintaperusteilla ei ole katsottu syrjiväksi. Oppilaaksi ottamisen sisaruuskriteeriä on toisinaan rajattu lähikoulua osoitettaessa esimerkiksi silloin, kun vanhempi sisarus on otettu koulun oppilaaksi toissijaisessa oppilaaksiotossa, tai mikäli sisarus on otettu koulun oppilaaksi erityisopetuspäätöksellä.

Hallintokantelun mukaan kaupungin oppilaaksioton perusteet asettivat lapsen epäoikeudenmukaiseen asemaan muihin lapsiin nähden 1. luokalle haettaessa, kun lapsen isosisarus oli erityisopetuspäätöksellä oppilaana koulussa, jonka huoltaja olisi toivonut osoitettavan lapsen lähikouluksi. Vanhemman sisaruksen erityisopetuspäätöksestä johtuen ei sisarusperustetta kuitenkaan huomioitu lapsen kohdalla koulua osoitettaessa, eikä lapselle voitu osoittaa lähikoulupaikkaa kyseisestä koulusta suuren hakijamäärän vuoksi. Aluehallintoviraston on tuonut esiin sen, ettei perusopetuksen oppilaaksi ottaminen ole pelkästään lähikoulun osoittamista, ja huomioiden perusopetuslain antaman oikeuden pyrkiä oppilaaksi muuhunkin kuin lähikouluun, sekä lain mukaisen oikeuden erityisopetukseen, on tarpeen ylläpitää näitä tilanteita varten omia, ennalta päätettyjä oppilaaksioton perusteita, joita sovelletaan oppilaan edun sekä opetuksen järjestämisedellytykset huomioiden yhdenvertaisesti kaikkiin oppilaisiin. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan sisarusperusteesta poikkeamista ei ole ennalta määritellyissä ta-

pauksissa perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista, kun valintaperusteet ja -menettely on päätetty ja julkaistu ennalta, ja niitä on sovellettu samanlaisissa tilanteissa samalla tavoin. Huomionarvoisena on myös pidetty sitä, että tässäkin tapauksessa vanhemman lapsen koulu ja erityisluokkapaikka ovat määräytyneet kyseisen lapsen tarvitseman erityisen tuen perusteella, eikä nuoremmalla sisaruksella ole samanlaista tarvetta. Oppilaan tarvitessa palveluita ja tukea, jota jokaisessa koulussa ei ole saatavilla, on kyseisen oppilaan kohdalla tehtävä lain edellyttämät, oppilaskohtaiset erityisopetussiirtopäätökset sekä oppilaspaikan osoittamispäätökset. Aluehallintovirasto on myös yhtynyt lautakunnan antamaan selvitykseen siitä, että mikäli sisarusperuste ulotettaisiin koskemaan erityisopetuspäätöksellä oppilaspaikan saaneiden lasten nuorempia sisaruksia, se vaikuttaisi lähikouluperiaatteen toteutumiseen koulun lähellä asuvien lasten osalta. Siinä tapauksessa toiselta oppilasalueelta tulevat lapset voisivat saada oppilaspaikan koulusta lähellä asuvien lasten ohitse, sillä kaikilla oppilasalueilla ei ole järjestetty erityisopetusta. Mikään ei kuitenkaan estä erityisopetuspäätöksellä oppilaaksi otettujen lasten sisaruksia hakeutumasta toissijaisena hakijana kouluun, mikäli oppilaaksi ottamista koskevissa päätöksissä toissijainen hakeminen on mahdollistettu ja toissijaista hakemista koskevat kriteerit täyttyvät.¹³¹

Sisarusperusteen soveltamatta jättämistä lähikoulua osoitettaessa on tapauksessa todetun mukaisesti pidetty perusteltuna tapauksessa, jossa sisarusperusteella oppilaaksi otettavan lapsen oikeus saada opetusta vaarantaisi toisen lapsen kohdalla lähikouluperiaatteeseen pohjautuvan vastaavan oikeuden. Sen sijaan toissijaisena hakijana koulun oppilaaksi pyrkimisen mahdollisuutta korostetaan, ja sisarusperustetta sovelletaan myös toissijaisessa oppilaaksi ottamisessa varsin vakiintuneesti.

Koulun julkaisemien valintaperusteiden mukaan toissijaisia hakijoita otettiin oppilaiksi vain silloin, kun paikkoja jäi ensisijaisten hakijoiden jälkeen täyttämättä, eikä toissijaisten hakijoiden ottaminen johtanut tarpeeseen perustaa uusia opetusryhmiä. Koulun johtokunnan päätöksen mukaisesti niiden toissijaisten hakijoiden, jotka täyttivät edellä kuvatut kriteerit, ensisijaisena valintaperusteena ilmoitettiin ennalta olevan pääsykokeen suorittaminen hyväksytysti, ja hyväksytysti kokeen suorittaneiden lasten kesken ilmoitettiin annettavan etusija niille, joilla oli valmiiksi jo sisarus kyseisessä koulussa. Sisaruuteen perustuvaa kriteeriä oli perusteltu koulun muista suomalaisista kouluista poikkeavilla opetussuunnitelmilla, sekä poikkeavilla loma-ajoilla ja niihin liittyvillä käytännön järjestelyillä. Valintakriteerit oli julkaistu ennakkoon. Oikeuden ratkaisussa ei katsottu sisarussuhteen käyttämisen valintakriteerinä rikkovan säännöksiä oppilaiden välisestä yhdenvertaisuudesta, ja sitä voitiin näin ollen käyttää eräänä valintakriteerinä.¹³²

Ratkaisusta ilmenee, että sisarusperusteen soveltamisen on katsottu täyttävän yhdenvertaisuuden vaatimuksen myös toissijaista oppilaaksi ottamista koskevassa ratkaisussa. Vaikka myös toissijaisessa oppilaaksi ottamisessa sisarusperuste on varsin vakiintuneesti osa valintaperusteita, ei silti ole itsestään selvää, että lapsi tulee valituksi toivo-

¹³¹ ESAVI/6359/06.06.01/2010.

¹³² KHO: 2012:99 19.11.2012/3221.

tun koulun oppilaaksi vanhemmasta sisaruksesta huolimatta silloin, kun vapaita oppilaspaikkoja on vähemmän kuin hakijoita. Oppilasvalinnan perusteiden lisäksi kouluvallinnassa toteutumismahdollisuudet ovat riippuvaisia vapaina olevien oppilaspaikkojen ja ryhmäkokojen enimmäismääristä, jotka usein päätetään ennakkoon.

Aluehallintoviraston hylkäämässä hallintovalituksessa, jolla huoltaja hakee muutosta päätökseen, jonka mukaan lasta on päätetty olla ottamatta kyseisen koulun oppilaaksi toissijaisena hakijana. Ratkaisussa konkretisoituu kunnan mahdollisuus päättää, ettei toissijaisia hakijoita oteta silloin, kun oppilaaksi ottaminen johtaisi tarpeeseen perustaa uusi opetusryhmä tai kun koulun kaikki oppilaspaikat on myönnetty ensisijaisille hakijoille lähikouluperiaatteen mukaisesti. Valituksen mukaan lapsi on ollut kyseisen koulun esiopetuksessa, ja lapsen isosisarukselle on myönnetty toissijainen oppilaspaikka kyseisestä koulusta. Perhe on asunut kyseisen koulun oppilaaksiottoalueella vanhemman sisaruksen aloittaessa koulun oppilaana. Rehtorin toimittaman selvityksen mukaan koulun kaikki oppilaspaikat on annettu koulun oman oppilaaksiottoalueen lapsille, eikä toissijaisille hakijoille ole jäänyt vapaita oppilaspaikkoja. Vanhempi sisarus on saanut aiemmin jatkaa koulun oppilaana toissijaisena hakijana. 1. luokalle ei ole voitu ottaa toissijaisia hakijoita laisinkaan, sillä vapaita oppilaspaikkoja ei ole jäänyt yli lähikoulupaikkojen osoittamisen jälkeen eikä rehtori ole voinut ylittää päätettyjä oppilasmääräkiintiöitä. Aluehallintovirasto on hylännyt valituksen toden, että oppilaaksi ottamista koskeva päätös on tehty perusopetuslain sekä oppilaaksi ottamista koskevien periaatteiden mukaisesti.¹³³

Sisarusperusteella on käytännössä sekä lähikouluja osoittaessa, että toissijaisena hakijana kouluhin pyrkiessä, usein melko vahva rooli osana oppilaaksi ottamisen perusteita. Ei kuitenkaan ole aina itsestään selvää, että saman perheen lapsen pääsevät samaan kouluun – etenkin silloin, kun toinen lapsista on erityisopetuspäätöksen saanut oppilas, tai mikäli vanhempi sisarus on aiemmin otettu koulun oppilaaksi toissijaisena hakijana.

4.3. Lapsen sosiaalisten suhteiden ja koulun maineen merkitys

Tutkituista hallintovalituksista ja niiden perusteluista nousee myös esiin eräs taustatekijä, jolla perheet perustelevat oppilaaksi ottamisesta tekemiään valituksia – lapsen ystävyysuhteet. Lapsen sosiaaliset suhteet ja niiden merkitys esiintyvät valitusten perusteissa siitä huolimatta, ettei ystävyysuhteisiin liittyvällä perustelulla ole vakiintuneesti

¹³³ ESAVI-2010-06039/Op-13. Näin myös ESAVI-2010-05789/Op-13, jossa kyse toissijaisena hakijana oppilaaksi pyrkimisestä silloin, kun vapaita oppilaspaikkoja on ollut vähemmän, kuin hakijoita.

minkäänlaista roolia oppilaaksi ottamista koskevassa päätöksenteossa eikä valintaperusteissa.¹³⁴

Aluehallintoviraston antoi hylkäävän päätöksen hallintovalitukseen, jolla haettiin muutosta päätökseen olla ottamatta lasta toissijaisena hakijana toiveena olleen koulun oppilaaksi. Lapsen luokkatoverit ovat siirtymässä eri kouluun, kuin josta lapselle on osoitettu oppilaspaikka. Huoltaja kuvaa valituksessa lasta araksi ja hiljaiseksi, ja katsoo, että päätöksessä tulisi ottaa huomioon lapsen paras sekä päätöksen vaikutus opiskelumotiivaatioon. Lähikoulu, josta oppilaspaikka on osoitettu, on määrätynyt kotiosoitteen perusteella. Toimitetusta selvityksestä käy ilmi, että toiveena olleen koulun oppilaspaikkojen enimmäismäärät oli päätetty kaupungin opetuslautakunnassa ennen lähikoulujen osoittamispäätöksiä. Lähikoulujen osoittamisen jälkeen toiveena olleen koulun oppilaspaikat olivat täyttyneet, eikä toissijaisia oppilaspaikkoja ollut jäänyt lainkaan vapaiksi. Valintaperusteista on tiedotettu ennakkoon 6. luokkalaisille jaetussa valintaoppaassa. Lapsen ystävyysuhteet eivät ole kaupungin opetuslautakunnan vahvistaman, toissijaista oppilaaksi ottamista koskevia valintaperusteita. Näin ollen lapsen oppilaspaikan osoittamisessa omasta lähikoulusta on todennu noudatetun perusopetuslakia sekä kaupungin etukäteen hyväksymiä oppilaaksi ottamisen periaatteita.¹³⁵

Vastaavaan hylkäävään ratkaisuun aluehallintovirasto oli päätenyt ratkaisemassaan valituksessa, jossa oli vastaavasti haettu muutosta päätökseen osoittaa lapselle lähikouluksi ei-toivottu koulu, ja vedottu lapsen ystävyysuhteisiin.

Hallintovalituksen, jolla haettiin muutosta päätökseen osoittaa lapselle lähikouluksi tietty koulu ja ottaa lapsi oppilaaksi toiveena olevaan kouluun, perusteluissa on mainittu, että kaikki lapsen ystävät on otettu oppilaiksi toiveena olevaan kouluun, ja että muutama osoitetun lähikoulun oppilas on aiemmin uhkaillut lasta. Lapsella ei ole ollut terveydellisiin tai muihin erityisiin syihin pohjautuvaa perustetta, josta olisi ilmoitettu, eikä lapsella ole sisaruksia toiveena olevassa koulussa. Kielenopiskeluperustetta ei lapsen kohdalla ole, eikä toiveena oleva koulu ole ainoa oppilaaksiottoalueen koulu, jonne lapsella olisi lyhyt ja turvallinen koulumatka. Lähikouluja osoittaessa kaikki tietyn maantieteellisen rajan samalla puolella asuvat lapset on otettu lapselle osoitetun koulun oppilaiksi. Näin ollen on katsottu, että lapsen lähikoulu on osoitettu perusopetuslakia sekä oppilasvalintoja koskevia päätöksiä noudattaen, ja oppilasvalintojen perusteista oli tiedotettu ennakkoon. Lasta on kohdeltu yhdenvertaisesti muihin lapsiin nähden. Aluehallintoviraston hylkäävässä ratkaisussa on myös tuotu esiin perusteluissa se, että lapsen ystävyysuhteet tai muut sosiaaliset syyt eivät ole sellaisia terveyteen liittyviä tai muita huomioon otettavia, erityisiä perusteita, joilla olisi suoranaista vaikutusta siihen, mihin kouluun lapsi voidaan ottaa oppilaaksi.¹³⁶

¹³⁴ Näin siitä huolimatta, että lapsiasiavaltuutetun mukaan läheisten ystävien puute on yksi keskeisimmistä lasten hyvinvointia uhkaavista tekijöistä, ja kahdeksas- ja yhdeksäsluokkalaisista pojista yhdellätoista ja tytöistä kuudella prosentilla ei ole oman kertomansa mukaan yhtään läheistä ystävää, jonka kanssa puhua luottamuksellisesti. Ks. Lapsiasiavaltuutettu 2014: 108–109.

¹³⁵ ESAVI/1570/06.06.02/2010.

¹³⁶ ESLH-2010-03986/p-13.

Lasten ystävyysuhteet nousevat esiin aluehallintoviraston ratkaisemissa hallintovalituksissa käytettynä muutoksenhaun perusteena siitakin huolimatta, että ystävyysuhteet eivät kuitenkaan ole sellainen seikka, joka olisi katsottu perusopetuslaissa tai vakiintuneesti kuntien asianomaisten lautakuntien päätöksissä sellaiseksi perusteeksi, joiden tulisi vaikuttaa lähikoulun määräytymiseen. Lapsen kannalta on toki ymmärrettävää pyrkiä valitsemaan koulu sen mukaan, vaikka käytännössä itsessään sillä perusteella ei ole merkitystä, elleivät todelliset, sääntelyn ja kunnallisen päätöksenteon mukaiset, oppilaaksi ottamista koskevat perusteet täyty yksittäisen oppilaan kohdalla.

Julkisessa keskustelussa toisinaan myös jalansijaa saava hyvä koulu – huono koulu-keskustelu, jonkin tietyn koulun maine sekä huoltajien henkilökohtaiset näkemykset ja mielipiteet ohjaavat myös osaltaan perheiden pyrkimyksiä kouluvalintoihin. Seuraava tapaus koskee tilannetta, jossa lapselle osoitettuun lähikouluun tyytymättömät vanhemmat ovat pyrkineet kumoamaan oppilaaksiottopäätöksen ja saamaan lapselle oppilaspaikan toiveena olleesta lähikoulusta.

Aluehallintovirasto on antanut hylkäävän ratkaisun hallintovalitukseen, jolla vaadittiin muutosta päätökseen osoittaa lapsen lähikouluksi tietty koulu perustellen sitä koulumatkan turvattomuudella sekä sillä, että lapsen ystävät on otettu oppilaaksi toiveena olevaan kouluun. Huoltaja tuo esiin sen, että lähikouluksi osoitettuun kouluun mentäessä olisi lapsen ylittävä tie vilkkaan liikenneympyrän kohdalla. Osoitettuun lähikouluun oli matkaa 400 metriä, toiveena olleeseen kouluun 600 metriä. Huoltaja tuo esiin myös sen, että pitää osoitettua koulua epäsovivana paikkana lapselleen, sillä tuttaviltaan kuulemansa perusteella hän toteaa, ette koulun maine kurinpidossa ja koulukiusaamiseen puuttumisessa ole hyvä. Huoltaja tuo esiin myös väitteen, että ulkomaalaistaustaisten oppilaiden hyvinvointi olisi etusijalla muiden lasten kustannuksella. Oppilaaksiottoalueella on ollut useita kouluja, joista toiseen on ollut enemmän hakijoita kuin vapaita oppilaspaikkoja, joten kaikkien lähikoulutoiveiden toteuttaminen ei ole ollut mahdollista, ja lapselle todetaan osoitetun lähikoulun ennalta päätettyjen perusteiden mukaisesti, kuten muillekin lapsille. Ratkaisussa todetaan myös, että oppilas on oikeutettu maksuttomaan koulukuljetukseen silloin, kun koulumatka katsotaan vaaralliseksi, mutta koulukuljetusetuutta on haettava erikseen.¹³⁷

Kuten huomataan, on koulun maine osaltaan ohjannut tässä tapauksessa huoltajien tekemiä ratkaisuja ja pyrkimyksiä koulun valinnan osalta. Tästä huolimatta on todettava, että sikäli kun lapsi ei täytä oppilaaksi ottamista koskevia, ennalta päätettyjä valintaperusteita päätöksen mukaisella tavalla, ei pelkällä huoltajan mielipiteellä tai ennako-

¹³⁷ ESAVI2348/06.06.02/2011.

asenteella ole sinänsä vaikutusta oppilaspaikan valinnassa. Varmin tapa vaikuttaa lapsen lähikoulun määräytymiseen on kotiosoitteen valinta. Sen lisäksi koulun määräytymiseen vaikuttaa lukuisia muista tekijöitä, riippuen siitä, millaiset resurssit opetuksen järjestäjällä on käytettävissä kouluvalinnan mahdollistamiseksi ylipäätään, ja millaisia muita oppilaaksi ottamista koskevia päätöksiä kunnassa on sääntelyn suomissa puitteissa tehty.

4.4. Painotettu opetus ja keskiluokan kouluvalinta

2000-luvun alussa noin puolet helsinkiläisistä ja kolmasosa espoolaisista yläkouluun siirtävistä oppilaista haki muuhun kuin oman oppilasalueensa lähikouluun¹³⁸. 2010-luvun alussa niitä oppilaita, jotka ovat valikoituneet opetukseen hakemuksen tai muun valikointiperusteiden perusteella, oli Espoossa 23 % ja Vantaalla 11 % 7. luokkien oppilaita. Jakautumispolitiikassa on nähtävissä kaupunkikohtaista vaihtelua.¹³⁹ Myös kaupunkien kesken on suurta vaihtelua painotetun opetuksen tarjonnassa. Vantaalla kahdes- ja kolmesta yläkoulusta ei ole ollut vuonna 2012 lainkaan painotetun luokkia, kun taas Espoossa ainoastaan joka seitsemännessä koulussa on ainoastaan ”tavallisia” opetusryhmiä¹⁴⁰.

Yläkouluihin suuntautuvan kouluvalinnan yhteydessä esimerkiksi ammatillisesti koulutamattomat vanhemmat kertoivat muita useammin olleensa hakematta lapselleen oppilaspaikkaa muusta kuin oman oppilasalueen koulusta, sillä kokivat hakuprosessin olevan hankala, tai olevansa epävarmoja siitä, olisiko lapsi riittävän lahjakas hakeutumaan ja tulemaan valituksi painotettuun opetukseen. Erityisesti äidin palkkatyön ulkopuolinen asema sekä matala tulotaso liittyivät siihen, että lapsi jättää hakematta muuhun kuin lähikouluunsa siinäkin tapauksessa, että perheessä on harkittu asiaa.¹⁴¹ Vastaavasti on todettu, että korkeakoulutettujen ja taloudellisesti hyvin toimeentulevien perheiden lapset, erityisesti tytöt, hakevat koulujen keskinäisen suosiohierarkian huipulle luokittuviin

¹³⁸ Silvennoinen ym. 2012: 508, lainaus Seppänen 2006.

¹³⁹ Ahonen ym. 2015: 44–49, lainaus Seppänen, Kalalahti, Rinne & Simola 2015.

¹⁴⁰ Silvennoinen ym. 2012: 508, lainaus Seppänen, Rinne & Riipinen 2012.

¹⁴¹ Silvennoinen ym. 2012: 504–505, lainaus Seppänen 2006: 234–240.

kouluihin. Erään tutkimuksen mukaan muuhun kuin oppilasalueen yläkouluun hakevat selvästi muita useammin korkeakoulutettujen ja ylempien toimihenkilöäitien sekä hyvätaiteisten vanhempien lapset. Näin tapahtui todennäköisimmin silloin, kun kouluvalinnan tekevä perhe asui alueella, jonka lähikoulu oli niin koulujen suosiohierarkiaa vasten tarkasteltuna niin kutsuttu torjuttu koulu.¹⁴²

Painotettua opetusta tarjoavilla luokilla oppilaat myös menestyvät kouluissa paremmin kuin ne oppilaat, jotka eivät ole valikoituneet opetukseen vastaavan valintakriteerin perusteella. Erityisesti äidin koulutusasteella on merkitystä paitsi lapsen valikoitumisessa painotettuun opetukseen, myös lapsen koulumenestyksen kannalta. Lasten hakeutuminen painotettuun opetukseen on tutkimuksessa todettu olevan yleisempää ylimmistä sosioekonomisista taustoista tulevien lasten kohdalla – kiitettävän keskiarvon omaavia lapsia päätyi painotettuun opetukseen tällä taustalla noin joka toinen – kun taas heikomman sosioekonomisen taustan omaavat lapset vastaavalla keskiarvolla eivät sijoituneet painotettuun opetukseen aivan siinä määrin, vaan ainoastaan noin kolmasosa sellaisen taustan omaavista lapsista sijoittui painotettuun opetukseen. Ylipäätään vain vähemmistö vanhemmista toimii päämäärätietoisesti tältä osin lapsensa kouluvalintojen eteen, enemmistön katsoessa yhteisen ja samanlaisen peruskoulun turvaavan yhteiskunnallisen tasa-arvoisuuden. Enemmistö vanhemmista puolsi näkemystä, ettei kouluvalinnan mahdollisuuksia tulisi lisätä kouluja erilaistamalla, vaan valinnanmahdollisuuksia lisäämällä koulujen sisällä.¹⁴³

Kosunen on tutkinut keskiluokkaisten perheenäitien tekemiä kouluvalintoja Vantaalla lapsen siirtyessä ala-asteelta yläasteelle, kun äitien intresseissä oli saada lapsilleen koulupaikka painotettua opetusta tarjoavissa kouluissa omien lähikoulujen sijaan. Kouluvalintoja suunnittelevien äitien tutkimushaastatteluissa nousi esiin huoli oman lapsen putoamisesta keskiluokasta. Vanhempien intresseissä on varmistaa lapsilleen sellainen peruskoulutus, jonka kautta jatkaminen korkeakouluasteelle on mahdollista. Kosunen saamissa haastatteluvastauksissa nousivat esiin paitsi lapsen hyvinvointi ja yläkouluajasta selviäminen, myös lapsen suoriutuminen opinnoistaan. Vastauksista ilmeni esimerkiksi olettaus siitä, että vertaisryhmän koulumyönteinen asenne edistäisi

¹⁴² Silvennoinen ym. 2012: 511–512, lainaus Seppänen, Rinne & Riipinen 2012.

¹⁴³ Ahonen ym. 2015: 44–49, lainaus Seppänen, Kalalahti, Rinne & Simola 2015.

myös lapsen opinnoissa suoriutumista ja parantaisi koulumenestystä. Esille tuotiin keskiluokasta putoamisen lisäksi pelko siitä, että lapsi putoaisi sekä kansallisesti että kansainvälisesti vertailtuna huippuluokan oppilaiden tasolta. Suurin osa äideistä ilmaisi pelkäävänsä, ettei lapsella myöhemmin olisi mahdollisuuksia menestyä näiden oppilaiden joukossa. Esiin nostettiin myös huippuoppilaiden ryhmään hakeutumisen tärkeys sosiaalisten suhteiden muodostamisen kannalta.¹⁴⁴

Siihen, onko painotettuun opetukseen hakeutumisen yhteydessä käytettävien valintakokeiden luonne ja sisältö sellainen, joiden läpäisemisessä perhetaustalla ja olosuhteilla on asiaan vaikuttavaa merkitystä, ei ole käsitelty tässä tutkielmassa. Voimassa oleva sääntely edellyttää valintaperusteiden olevan yhdenvertaiset kaikille hakijoille. Se, miten käytännössä valintakokeiden sisältö toteuttaa sääntelyn edellytyksiä, ei puolestaan kuulu tutkielman tutkimusaiheen piiriin.

Painotettuun opetukseen suuntautuva kouluvalinta ei aina kuitenkaan ole pelkästään taustaltaan keskiluokkaisiksi miellettyjen perheiden valinta eikä painotettuun opetukseen hakeuduta ainoastaan koulun maineen vuoksi, vaan taustalta löytyy hyvinkin erilaisia syitä sekä monimuotoisia perhetilanteita ja -järjestelyitä.

Hallintovalituksessa vaaditaan muutosta koulun rehtorin päätökseen olla ottamatta lasta oppilaaksi koulun 1. luokalle englanninkieliseen opetukseen. Vanhemmat perustelevat vaatimusta perheen aikeilla muuttaa ulkomaille kahden vuoden kuluessa, sekä sillä, että lapsi on aiemmin ollut sekä ulkomailla, että Suomessa, englanninkielisessä esiopetuksessa. Vanhemmat tuovat esiin kielitaidon merkityksen tilanteessa, jossa lapsen on tarpeen ulkomaille muuton jälkeen osata kieltä ja hankkia ystäviä. Lisäksi vaatimusta perustellaan sillä, että lapsen ystävät esikoulusta jatkavat koulun 1. luokalla, ja huoltaja pyytää huomioimaan liian usein muuttuvien olosuhteiden merkityksen lapsen kannalta. Lapsi on osallistunut koulun valintakokeeseen saavuttamatta käytössä ennalta määritettyä karsintarajaa, joka on tullut saavuttaa voidakseen tulla hyväksytyksi oppilaaksi koulun 1. luokalle. Koulun aluehallintovirastolle toimittamassa selvityksessä on kerrottu, että koulun painotettuun opetukseen oppilaaksi ottaminen on järjestetty kielikokeen perusteella. Sama englanninkieliseen painotettuun opetukseen pyrkimisessä käytettävä valintakoe on käytössä Helsingissä, Vantaalla sekä Espoossa. Koulun oppilasvalintaan vaikuttavat lisäksi kaupungin perusopetuksen johtajan ennakkoon päättämä karsintaraja, sekä opetuslautakunnan päättämä aloituspaikkojen määrä. Valintaperusteista on ennakkoon tiedotettu koteihin toimitetussa Koululaisen oppaassa, eikä valintaperusteisiin lue ta perhesyitä eikä muita esitettyjä seikkoja, vaan ainoastaan valintakokeen hyväksyty suorittaminen ja soveltuvuuskokeen tulos. Näin ollen todetaan, että perusopetuslakia

¹⁴⁴ Kosunen 2012: 13–14.

sekä kaupungin oppilaaksi ottamista koskevia päätöksiä on noudatettu ja lasta kohdeltu yhdenvertaisesti muihin hakijoihin nähden.¹⁴⁵

Huomionarvoista on, että siinä missä suomen- ja ruotsinkieliseen opetukseen omassa lähikoulussa lapsella on subjektiivinen oikeus, painotettuun opetukseen pääseminen ei sitä ole – lapsen ja perheen olosuhteista riippumatta. Hallintovalituksia tehneiden perheiden sosioekonomiseen taustaa tietämättä on kuitenkin todettava, että valitusten perusteluiden valossa hyvinkin erilaiset perheet pyrkivät valitsemaan lapselleen painotettua opetusta tarjoavan koulun, jonka opetusolosuhteet sopisivat parhaiten perheen elämäntilanteeseen ja niihin olosuhteisiin, jotka lapsen kotona vallitsevat. Suomi kansainvälistyy, ja kotikielenään suomea ja ruotsia puhuvien lasten rinnalle pulpetteihin on ilmestynyt lapsia, joiden kotikielenä käytetään jotakin kolmatta kieltä, ja joiden huoltajista tai vanhemmista toinen tai kumpikaan ei mahdollisesti osaa suomea tai ruotsia¹⁴⁶. Painotetun opetuksen ollessa kyseessä ei valintaperusteisiin kuulumattomilla seikoilla ole kuitenkaan merkitystä oppilasvalinnan lopputuloksen kannalta.

Aluehallintoviraston hylkäämässä hallintovalituksessa haettiin muutosta kielteiseen oppilaaksi ottamista koskevaan päätökseen ja vaadittiin lapselle oppilaspaiikkaa englanninkielisessä opetuksessa, tai valintakokeen uusimisen mahdollisuutta. Huoltajat tuovat esiin sen, etteivät he itse eikä lapsi osaa suomen kieltä, ja mikäli lapselle ei voida järjestää opetusta englannin kielellä, ei vanhemmilla ole enää edellytyksiä työskennellä Suomessa. Lapsi on aiemmin käynyt koulua ulkomailla ja ollut Suomessa englanninkielisessä esiopetuksessa, mutta ei ollut suorittanut valintakoetta hyväksytysti. Hallintovalitus on hylätty, sillä kaupungin opetuslautakunnan päättämistä valintaperusteista oli tiedotettu ennakkoon Ekaluokkalaisen oppaassa, ja valintaprosessissa katsottiin noudatettua perusopetuslakia sekä päätettyjä oppilaaksi ottamisen periaatteita. Aluehallintovirasto myös huomauttaa, että kaupungin opetuslautakunta ei ole tehnyt päätöstä valintakokeen kokonaan uusimisen mahdollisuudesta kokeen hylätysti suorittaneille.¹⁴⁷

Uusintakokeen suorittaminen ei ole mahdollista, mikäli valintakoetta ei ole suoritettu hyväksytysti. Näin on siitäkin huolimatta, ettei lapsi tai tämän huoltaja hallitse lähtökohtaisesti sellaista kieltä, jolla kunta olisi velvollinen järjestämään opetusta, ja jolla muutoin osoitettavassa lähikoulussa opetus pääasiallisesti tapahtuisi.

¹⁴⁵ ESAVI-2010-04475/Op-13.

¹⁴⁶ Tilastokeskus 2014: Maahanmuutto moninaistaa lasten perheitä.

¹⁴⁷ ESAVI/1413/06.06.02/2010.

Aluehallintovirasto hylkäsi hallintovalituksen, jolla haettiin muutosta ja vaadittiin valintakokeen ennakkoon päätetyn pisterajan alittaneelle lapselle uusintakokeen mahdollisuutta siitä syystä, että huoltaja epäili valintakokeessa tapahtuneen väärinymmärryksiä johtuen testanneen opettajan korostuksesta, ja samoin tuotiin esiin se, että englanninkielistä päiväkotia käynyt lapsi ei hallitse juurikaan suomen kieltä, eikä huoltajalla ole mahdollisuutta tukea lapsensa koulutyötä, mikäli lapsi ei saa oppilaspaikkaa englanninkielisessä opetuksessa. Valintaprosessissa oli hylkäävän päätöksen mukaan noudatettu perusopetuslakia sekä oppilaaksi ottamista koskevia päätöksiä, ja valintaperusteista oli tiedotettu ennakkoon Tervetuloa ekaluokalle -oppaassa. Lapsen katsottiin tulleen yhdenvertaisesti kohdelluksi muihin lapsiin nähden, sillä kaikkien suhteen oli noudatettu samanlaista järjestelyä. Jälleen aluehallintovirasto toi esiin se, ettei valintakokeiden uusimisen mahdollisuudesta ollut olemassa opetuslautakunnan päätöstä.¹⁴⁸

Painotettuun opetukseen hakeutuessa oppilaaksi ottamisen kannalta ratkaisevaa on valintakokeen suorittaminen hyväksytysti, riippumatta muista vallitsevista olosuhteista ja seikoista, ellei valintaperusteita koskien ole ennakkoon päätetty muuta. Siinä missä erityisesti suomen- ja ruotsinkielisen, jossain määrin myös esimerkiksi saamenkielisen opetuksen, oikeudellinen asema on sääntelyn turvaama, ei samanlainen lähtöasetelma koske kuitenkaan muiden kieliryhmien oppivelvollisuusikäisiä lapsia samalla tavoin. Suomen kansainvälistyessä painotettua opetusta tarjoaviin kouluihin ja opetusryhmiin hakee lapsia niistä perheistä, joissa toinen tai kumpikaan vanhemmista ei puhu suomea tai ruotsia, mikä jättää painotetun opetuksen hyvinkin ymmärrettävästi perheitä houkuttelevaksi vaihtoehdoksi. Perheen elämänolosuhteilla eikä lapsen henkilökohtaisilla ominaisuuksilla ei ole kuitenkaan merkitystä valintaperusteina, mikäli niitä ei ole ennakkoon otettu osaksi valintaperusteita.

Aluehallintoviraston hylkäämässä hallintovalituksessa, jonka perusteluissa on vedottu siihen, että painotetun opetuksen valintakokeen karsintarajan alittaneella lapsella on myös toisen maan kansalaisuus, näkyy tilanne, jossa lapsi pyritään saamaan painotettuun opetukseen perheen henkilökohtaisten olosuhteiden vuoksi. Huoltaja ottaa perusteluissa kantaa myös siihen, että lasta, jolla on toisen maan kansalaisuus, tulisi verrata maahanmuuttajiin, joille järjestetään oman kielen opetusta. Hallintovalitus hylättiin, sillä valintakokeen karsintaraja, jota lapsi ei koetilanteessa saavuttanut, oli päätetty ennakkoon ja prosessissa toimittu perusopetuslakia ja kaupungin oppilaaksi ottamista koskevia päätöksiä noudattaen. Aluehallintoviraston hylkäävän päätöksen perusteluissa alleviivataan myös sosiaalisten ja henkilökohtaisten seikkojen merkityksettömyyttä painotetun opetuksen oppilasvalinnoissa. Perusteluissa myös todetaan, ettei kunnan lakisääteistä velvollisuutta järjestää opetus suomeksi tai ruotsiksi voidaan suoraan pitää verrannollisena maahanmuuttajille annettavaan, vapaaehtoiseen kieltenopetukseen, eikä kyseisellä asialla ole kytköstä kyseisen lapsen tapaukseen.¹⁴⁹

¹⁴⁸ ESAVI/1722/06.06.02/2010.

¹⁴⁹ ESAVI/1071/06.06.2011.

Lapseen suoraan liittyvillä, henkilökohtaisilla seikoilla tai luonteenpiirteillä ei ole muis- sakaan tapauksissa katsottu olevan merkitystä, kun kyse on hakeutumisesta painotettuun opetukseen, vaan oppilaaksi ottamisessa huomioidaan ainoastaan ennalta päätetyt valin- taperusteet¹⁵⁰.

Aluehallintoviraston ratkaisussa hallintovalitukseen, jolla vaadittiin muutosta olla otta- matta englannin kieltä painottavaan opetukseen 1. luokalle toissijaisena hakijana pyrki- nyttyä lasta. Lapsi on asunut ensimmäiset viisi ikävuottaan ulkomailla ja toinen lapsen vanhemmista on vieraskielinen, mutta tästä huolimatta englanti ei ole lapsen kotikieli. Huoltajan mukaan tästä johtuen lapsen suomen kielen taidot eivät ole välttämättä kehit- tyneet kuten toisilla, samanikäisillä lapsilla. Kaupungin päätöksen mukaisesti englan- ninkielisessä opetuksessa luokkakokoa on rajoitettu, ja valintakokeella arvioidaan lap- sen kykyä opiskella opetussuunnitelmaa noudattaen, ja suhteutetaan lapsen kyvyt mui- hin hakijoihin nähden. Ensisijaisesti oppilaaksi otetaan erityisesti niitä lapsia, joiden ko- tikieli on englanti, tai jotka ovat muuttaneet ja saaneet aiemmin opetusta ulkomailla tai Suomessa englanninkielisellä luokalla. Toissijaisesti käytetään valintakoetta, jonka ar- viointikriteeristöön kuuluvat päätöksen mukaisesti äidinkielen eli suomen kielen valmi- ustesti, soveltuvuutta arvioiva luokkatesti sekä toimintatesti. Vapaat oppilaspaikat on jaettu valintakokeen pistemäärien mukaisesti. Tilanteessa, jossa saman pistemäärän on saanut useampia oppilaita, käytetään arvontaa. Lapsen tausta ei ole oikeuttanut valin- taan ensimmäistä perustetta käyttäen, vaan lapsi – kuten myös muita vastaavan kaltaisen taustan omaavia lapsia – osallistui valintakokeeseen. Lapsen kotikaupunki ei ole ollut valintakoehetkellä se kaupunki, jonka kouluun on pyritty, mutta lapsen on annettu osal- listua valintakokeeseen sillä edellytyksellä, että lapsen tullessa valituksi on lapsen koti- osoite kaupungissa ennen koulun alkua. Kokeeseen on osallistunut myös toinen lapsi samalla edellytyksellä. Opetukseen on valittu maksimimäärä oppilaita. Lapsi ei ole saa- vuttanut testissä valintaan oikeuttavaa pistemäärää, ja vaikeutta on ollut erityisesti eri- tyisopettajan tekemässä, lukemaan oppimista mittaavassa tehtävässä. Hylätyssä ratkai- sussa tuodaan esiin se, että valintakriteereiden ja -prosessin katsotaan olleen kaikille opetukseen pyrkineille lapsille samat, ja lapsia on näin ollen kohdeltu yhdenvertaisesti. Valinta on näin ollen perusopetuslain ja kaupungin etukäteen vahvistamien valintape- rusteiden mukaisesti järjestetty.¹⁵¹

Kouluvalinnan mahdollisuudet eivät ole rajattomat, ja rajallisista oppilaspaikoista painotetussa opetuksessa kilpailee usein enemmän lapsia, kuin oppilaspaikkoja on vapaina. Se, millaisen perhetaustan omaavat lapset menestyvät parhaiten soveltuvuuskokeissa tai hakeutuvat todennäköisimmin oppilaiksi painotettua opetusta antaviin kouluihin tai opetusryhmiin, on asia erikseen. Koulun valinnan mahdollistanutta hallituksen esitystä koskeneessa sivistysvaliokunnan mietinnössä on alleviivattu, ettei pääsykokeiden käyttämistä tule sallia, ja erityistehtävän saaneilla tai

¹⁵⁰ Näin myös ESAVI-2010-04431/Op-13., jossa kyse painotettuun englanninkieliseen opetukseen pyrki- neestä lapsesta, jonka kerrottiin hallintovalituksen perusteluissa epäonnistuneen valintakokeessa ujoudes- ta johtuen.

¹⁵¹ ESAVI-2010-04499/Op-13.

painotettua opetusta antavilla opetuksen järjestäjillä on mahdollisuus käyttää oppilaaksi ottamisessa ainoastaan soveltuvuskokeita opetuksessa painotettavissa aineissa. Sivistysvaliokunnan kanta on ollut, että soveltuvuskokeita tulisi käyttää vain aineissa, joilla ei ole keskeistä merkitystä yleisen jatko-opintokelpoisuuden kannalta, ja että kokeissa voidaan mitata ainoastaan hakijoiden taipumuksia asianomaiseen opetukseen.¹⁵²

Kuten aluehallintoviraston ratkaisukäytännöstä voidaan huomata, kouluvalintaa pyritään harjoittamaan erilaisten perheiden ja lasten elämään vaikuttavien tilanteiden yhteydessä myös painotettuun opetukseen hakeutuessa. Jotkin tutkimustulokset viittaavat siihen, että ylemmistä sosioekonomisista perhetaustoista tulevat lapset paitsi hakeutuvat innokkaammin painotettua opetusta tarjoaviin opetusryhmiin ja kouluihin, mutta myös läpäisevät valintakokeet todennäköisemmin hyväksytysti. Hallintovalituksista käy ilmi, että painotettuun opetukseen pyrkii oppilaaksi esimerkiksi lapsia, joiden kotona tai perheyhteisössä kotikielenä käytetään muitakin kuin kotimaisia kieliä, joilla opetusta yleensä järjestetään. Mikäli tutkimustulokset osoittavat, että painotettuun opetukseen valikoituu selkeästi enemmän korkeamman sosioekonomisen taustan omaavia lapsia, kuin vastaavasti alemman sosioekonomisen taustan lapsia, joiden koulumenestys on verrattavissa edellisiin, voisi olla aiheellista tarkastella käytettävien valintakokeiden sisältöä tai sitä, miten valintakokeista ja painotettuun opetukseen hakeutumisen mahdollisuuksista tiedotetaan. Voimassa oleva, painotettuun opetukseen hakeutumisen mahdollistava sääntely ei itsessään muodosta estettä yhdenvertaisille mahdollisuuksille hakeutua painotettuun opetukseen.

4.5. Erityistä tukea tarvitsevat oppilaat

Perusopetuslain mukaan erityisellä tuella tarkoitetaan erityisopetusta ja muuta perusopetuslain mukaan oppilaalle annettavaa tukea. Erityisopetus voidaan järjestää muun opetuksen yhteydessä, kokonaan tai osittain erityisluokassa tai muussa soveltuvassa paikassa. Erityisopetuksen järjestämisessä on huomioitava sekä lapsen etu, että opetuksen jär-

¹⁵² SiVM 3/1998 Yksityiskohtaiset perustelut 28 §

jestämisedellytykset. Erityisen tuen antamisen edellytyksenä on opetuksen järjestäjän tekemä, kirjallinen päätös, jossa on määrättävä oppilaan pääsääntöisestä opetusryhmästä, mahdollisista tulkitsemis- ja avustajapalveluista sekä tarvittaessa lain mukaisesta opetuksen poikkeavasta järjestämisestä, sekä päätöksen tekemistä edeltävä oppilaan ja tämän huoltajan kuuleminen. Perusopetuslaissa on säädetty myös muista päätöksen tekemistä edellyttävistä toimenpiteistä, joita ei kuitenkaan ole käsitelty tässä enempää. (POL 17 §)

Kun erityisopetuksen tarpeen omaavan lapsen opetusjärjestelyt suunnitellaan ja toteutetaan lapsen edun näkökohta ensisijaisesti huomioiden, voidaan puhua positiivisesta erityiskohtelusta. Muussa tapauksessa oppilaspaikan määräytymiseen liittyvät ja sitä seuraavat toimenpiteet voivat muodostua lasta syrjiviksi. Mäntylä nostaa esiin sen, että lapsen edun selvittämiseksi tulisikin eri asiantuntijoiden sekä lapsen oman mielipiteen olla merkittävässä asemassa, eikä ratkaisuja tulisi tehdä pelkästään koulun sisäisen, pedagogisen asiantuntijatiedon perusteella. Monipuolinen kuuleminen myös asian käsittelyn ja päätöksenteon myöhemmissä vaiheissa olisikin lapsen edun kannalta perusteltu käytäntö.¹⁵³

Perusopetuslaki jättää käytännössä kunnille laajan harkintavallan erityisopetuksen järjestämisen suhteen, ja kuntien rooli erityisopetuksen järjestäjänä onkin korostunut. Riskitirittaiseksi asetelman tekee se, että oikeuskäytännön valossa on todettu, että opetuspaikkaratkaisuja on mahdollista tehdä huomioimatta lapsen etua ja yhdenvertaisuusnäkökohtia erityisemmin huomioimatta, kun toisaalta julkiseen valtaan kohdistuu velvoite huomioida näiden toteutuminen päätöksenteossa.¹⁵⁴ Perustuslain yhdenvertaisuutta koskeva pykälä kieltää asettamasta ketään eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan laissa määritettyjen henkilöön liittyen syiden, kuten esimerkiksi iän, kielen, uskonnon tai vammaisuuden, perusteella. Perusopetuslakiin perustuva oikeus erityisopetukseen muuttaa oppilaspaikan määräytymisen perusteita niiden lasten kohdalla, joille erityisopetuspäätös on annettu, ja opetuksen järjestämisessä on kuntakohtaista vaihtelua. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies on aiemmin tulkinnut, ettei esimerkiksi Espoon

¹⁵³ Mäntylä 2009: 136.

¹⁵⁴ Mäntylä 2009:136.

kaupungin päätöksenteko koskien erityisoppilaiden sijoittelua ole ollut yhdenvertaisuuden edellytykset täyttävää.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kehitysvammaisten oppilaiden oppilaaksioton perusteita ja oppilasvalintaa koskevassa tapauksessa oli kyse siitä, voitiinko Espoon kaupungin perusopetuksen oppilaaksioton perusteissa sitovasti määrätä, että tiettyyn diagnoosiryhmään kuuluvat oppilaat oli suljettu yleisopetuksen ulkopuolelle. Asiasta kannelleiden huoltajien mukaan heidän lapselleen oli osoitettu oppilaspaikka kehitysvammaisten lasten erityisryhmästä, vaikka lapsen edun mukaista olisi opiskelu joko yleisopetuksen luokalla tai ns. ryhmäintegraatioluokalla. Päätettyjen oppilaaksioton perusteiden mukaan lievästi ja keskivaikeasti kehitysvammaisten lasten opetus oli päätetty järjestää nimettyjen koulujen kehitysvammaisille oppilaille tarkoitetuissa erityisluokissa tai vaihtoehtoisesti ns. ryhmäintegraatioluokalla. Vaikeasti tai syvästi kehitysvammaisten lasten opetus oli rajattu järjestettäväksi kahden nimetyn koulun erityisluokilla. Yleisopetuksen opetusryhmä lapsen lähikoulussa oli suljettu kokonaan pois opetuspaikkavaihtoehtona kehitysvammaisilta oppilailta, ja ryhmäintegraatiota toteutettaessa tuli päätöksen mukaisesti huomioida pedagogisten tarpeiden lisäksi taloudellinen näkökulma ja ryhmäintegraation ryhmän perustaminen olisi edellyttänyt vähintään neljää hakijaa. Eduskunnan oikeusasiamies on yhtynyt kantelussa esitettyyn käsitykseen siitä, että opetuspaikkaa koskevan päätöksenteon tulee aina perustua ensisijaisesti lapsen etuun, lasta koskeviin tietoihin sekä tapauskohtaiseen harkintaan. Opetushallituksen määräyksen tasoisessa perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa on opetuksen järjestämisen lähtökohtana muun ohella todettu Suomen sitoutuneen kansainvälisiin sopimuksiin, ohjelmiin ja julistuksiin, jotka edellyttävät opetuksen järjestämistä siten, että lasten ja nuorten oppiminen voidaan turvata yhteisessä koulussa. Ratkaisussa on korostettu myös asiaa käsittelevissä hallituksen esityksessä sekä oikeuskirjallisuudessa esitettyä näkemystä, että Unescon ja YK:n ohjelmien mukaan siirron erityisluokalle tulee olla harvinaisen poikkeus, eikä se näin ollen voi olla rutiininomainen käytäntö esimerkiksi tietyn diagnoosin pohjalta. Samoin on viitattu samaa näkemystä tukevaan YK:n vammaisten oikeuksien sopimukseen, joka kieltää suoraan vammaisuuden nojalla tehtävät erityisluokkasiirrot syrjintänä, koska lapsella tulee oikeus olla normaaliin kouluympäristöön. Näin ollen oikeusasiamies on todennut, ettei Espoon kaupungin erityisopetuksessa ole toteutunut lain edellyttämä yksittäisen oppilaan tilanteeseen perustuva arviointi erityisen tuen päätöstä tehtäessä, mikäli lievästi tai keskivaikeasti kehitysvammaisten opetus järjestetään kategorisesti vain joko erityisluokalla tai ryhmäintegraationa, jossa ryhmän perustaminen edellyttää vähintään neljää hakijaa. Mikäli opetuspaikan järjestämisen ja oppilaaksioton perusteena on pelkkä tiettyyn vammaisryhmän kuuluminen, Espoo menettelee syrjivästi. Taloudelliset seikat tai esimerkiksi kunnan opetustoimen käytännön tarpeet eivät poista opetuksen järjestäjän velvollisuutta järjestää oppilaan ikäkauden ja edellytysten mukaista perusopetusta hänen yksilöllisten tarpeidensa mukaisesti. Nämä yksilölliset tarpeet on ennen päätöksentekoa riittävästi selvitettävä yhteistyössä oppilaan ja hänen huoltajiensa kanssa.¹⁵⁵

Syventymättä sen tarkemmin siihen, miten erityisoppilaiden oppilaspaikkojen määräytyminen on kuntakohtaisesti järjestetty, voidaan edellisestä tapauksesta todeta, että erityisoppilaiden oppilaaksi ottamista koskevassa päätöksenteossa ei aina voida pitää itses-

¹⁵⁵ EOA dnro 577/4/11

täänselvyytenä, että erityistä tukea saavien oppilaiden yhdenvertaisuus toteutuu ilman huoltajien aktiivisia toimenpiteitä, mitä tulee oppilaspaikkojen määräytymiseen ja oppilaaksi ottamiseen perusopetuksessa. Erityisoppilaiden oppilaaksi ottamisesta ja opetusjärjestelyistä voitaneen todeta, että kunnat ohjaavat erityisopetuksen järjestämistä, toisinaan käytettävissä olevien ja niukkojenkin taloudellisten resurssien rajoilla, ja koulut puolestaan toisinaan melko itsenäisesti oppilaiden sijoittelua erityisopetukseen. Oikeuskäytännön valossa on nähtävissä perheissä herännyt huoli siitä, ettei erityisoppilaiden oppilaaksi ottaminen tai sitä koskeva päätöksenteko tapahdu aina ensisijaisesti lasten etua eikä yhdenvertaisuutta silmällä pitäen.

Oppilaiden opetusryhmiin sijoittelussa on lisäksi huomioitava paitsi opetusta lähikouluunsa saavien, tavallisten oppilaiden oikeus häiriöttömään ja turvalliseen opetusympäristöön, myös erityisoppilaiden oikeus siihen.¹⁵⁶ Käytännössä oikeus tällaiseen ympäristöön voi toteutua ainoastaan silloin, kun turvallisuutta tai työrauhaa häiritsevien tekijöiden poistamiseen, käytännössä oppilaiden tukemiseen, käytetään riittävästi resursseja niin, että oppimisympäristö pysyy häiriöttömänä niin yleisopetuksen kuin erityisopetuksenkin ryhmissä.¹⁵⁷

4.6. Turvallisuuden merkitys oppilaspaikan osoittamisessa

Perustuslain 7 § turvaa jokaiselle oikeuden elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (PL 7 §). Myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa velvoitetaan paitsi lainsäätäjää, myös hallintoa, suojelemaan erityisen suojan tarpeessa lapsia ja tukemaan lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia lapsen hyvinvoinnin turvaamisessa¹⁵⁸. Oppilaan oikeutta turvalliseen oppimisympäristöön tulee tarkastella osana oppilaalle kuuluvia ihmisoikeuksia, ja kaikkiin oikeuden vaarantaviin

¹⁵⁶ Nimenomaan vammaisten henkilöiden ollessa kyseessä on todettu, että mikäli tietyn erityisryhmän oikeudet turvataan ainoastaan segregaaation avulla, ylläpitämällä yksinomaan heille tarkoitettuja palveluja, ei toteuteta esimerkiksi vammaisten kohdalla samanlaisia mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen elämään, kuin muiden ihmisten kohdalla. Ks. Nieminen 2005: 907–908.

¹⁵⁷ Mäntylä 2009: 133.

¹⁵⁸ Hallberg ym. 2011: 264–268.

tekijöihin tulee suhtautua vakavasti¹⁵⁹. Velvoite huolehtia lasten turvallisuuden toteutumisesta koulumaailmassa ilmenee perusopetuslain pykälässä, jonka mukaan oppilailla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön. Käytännössä pykälä velvoittaa opetuksen järjestäjän laatimaan opetussuunnitelman yhteydessä suunnitelman oppilaiden suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä sekä toimeenpanna suunnitelma ja valvoa sen noudattamista ja toteutumista. (POL 29 §)

Perusopetuslaissa korostetaan koulumatkojen pituutta ja turvallisuutta eräänä oppilaspaikan osoittamiseen vaikuttavana tekijänä, ja koulumatkojen pituus ja turvallisuus huomioidaan varsinkin vakiintuneesti myös kunnallisen tason oppilaaksi ottamisen perusteita koskevassa päätöksenteossa. Perusopetuslaissa säädetään myös oikeudesta turvalliseen oppimisympäristöön, mutta sitä, miten tarkasti sääntely ja siitä juontuvat suunnitelmat ja määräykset näkyvät koulua käyvien lasten arjessa ja oppilaspaikkojen määräytymisessä, on aiheellista pohtia enemmänkin. Perusopetuslaki säättää lapselle kuuluvaksi oikeuden turvalliseen oppimisympäristöön, mutta ei sitä, että oppimisympäristön turvallisuus olisi suora oppilaspaikan määräytymisperuste, toisin kuin esimerkiksi lyhyt ja turvallinen koulumatka (POL 6 §). Lähikoulua osoitettaessa tulee kuitenkin huomioida myös lapselle osoitetun koulupaikan turvallisuus¹⁶⁰.

Turvallisuutta on mahdollista tarkastella kouluympäristöön liittyen eri näkökulmista. Turvallisuusriskejä voi sisältyä paitsi koulumatkoihin ja koulukuljetukseen, myös välituntitoimintaan, koulun piha-alueeseen, koulurakennukseen, opetukseen, tietojen käsittelyyn ja koulun järjestämiin retkiin. Turvallisuutta uhkaavia riskejä voi syntyä yhtä lailla huolimattomuuden, inhimillisen tai teknisen virheen tai tahallisuuden seurauksena. Oppimisympäristössä voidaan erottaa neljä ulottuvuutta; fyysinen, psyykinen, sosiaalinen ja pedagoginen turvallisuus. Fyysinen oppimisympäristö on tila tai ympäristö, jossa opiskellaan, ja se kattaa myös esimerkiksi koulukuljetukset. Sosiaalisella oppimisympäristöllä ja siihen liittyvällä sosiaalisella turvallisuudella tarkoitetaan kouluympäristössä tapahtuvaa vuorovaikutusta ja kommunikointia, jolla on yhteys oppilaan psyykkisen

¹⁵⁹ Hakalehto-Wainio 2012.: 258.

¹⁶⁰ Lahtinen, N. 2012: 74.

turvallisuuden toteutumiseen. Eräs psyykkiseen oppimisympäristöön vaikuttavista suurimmista riskeistä on koulukiusaaminen.¹⁶¹

Oppilaaksi ottamista koskevissa perusteissa olisi Lahtisen mukaan suositeltavaa ilmetä, miten perheiden tulee menetellä, mikäli lapsen lähikoulua pidetään turvallisuuteen perustuen epäsojivana, sekä se, millaista näyttöä koulun turvattomuudesta tulee esittää, jotta opetuksen järjestäjä katsoo olevansa velvollinen ottamaan asian huomioon ja osoittamaan lapselle toisen lähikoulun¹⁶².

Helsingin kaupungin julkaisemissa, peruskouluikäisten lasten koteihin suunnatuissa oppaissa on nostettu esiin turvallisen oppimisympäristön ja oppilaiden hyvinvoinnin ja osallisuuden merkitys, sekä myös mahdollisuus ristiriitatilanteiden vertaissovitteluun. Oppaissa, joilla osaltaan tiedotetaan myös oppilaaksi ottamista koskevista periaatteista, on tiedotettu lisäksi kiusaamisen ehkäisemiseen liittyvistä, koulukohtaisista toimintamalleista.¹⁶³

Esimerkiksi Helsingin kaupungin oppilaspaikkojen määräytymisperusteissa ei ole erityisen tarkasti määritelty sitä, miten lapsen huoltajien tulisi toimia, mikäli lapsen oppimisympäristön turvallisuuteen, tai erityisesti kiusaamiseen, liittyvät asiat tulisi huoltajien mielestä huomioida oppilaaksi ottamisessa tai lähikoulua osoitettaessa. Peruskoulua koskevissa Helsingin kaupungin oppaissa sekä oppimisympäristön turvallisuutta, että oppilaiden hyvinvoinnin merkitystä, on kuitenkin korostettu.

”Koulukiusaaminen on vakava asia, jonka estämiseksi viranomaisten tulee tehdä voitavansa.”¹⁶⁴

Opetuksen järjestäjään kohdistuu velvoite huolehtia väkivallan ja kiusaamisen estämisestä koulussa ja sen toiminnassa.¹⁶⁵ Koululla on sääntelyyn perustuva vastuu puuttua paitsi koulussa, myös koulun ulkopuolella ilmenneeseen häirintään, kiusaamiseen sekä väkivaltaan, mutta sääntely perustaa ainoastaan velvollisuuden ilmoittaa huoltajille asi-

¹⁶¹ Hakalehto-Wainio 2012: 242

¹⁶² Lahtinen, N. 2012: 74.

¹⁶³ Helsingin kaupunki 2014: Kuudesluokkalaisten opas: 4, 11–13. & Helsingin kaupunki 2014: Tervetuloa kouluun: 19–20, 23, 43.

¹⁶⁴ ESAVI/1896/06.06.02/2011.

¹⁶⁵ Mäntylä 2012: 361.

asta, eikä mahdollista esimerkiksi koulun omien kurinpitokeinojen käyttöä¹⁶⁶. Perusopetuslailla on säädetty myös niistä keinoista ja menettelytavoista, joilla kouluissa on mahdollista puuttua tilanteisiin, joissa oppilaiden turvallisuus vaarantuu koulukiusaamisen vuoksi, mutta niitä ei ole tässä tarkoituksenmukaista käsitellä yksityiskohtaisesti.

Lapselle kuuluu paitsi lakiin perustuvia, opetusta ja koulunkäyntiä koskevia oikeuksia, myös niihin liittyviä velvollisuuksia. Opetustoimen lainsäädäntö kohdistaa lapsen velvollisuuden toimia siten, etteivät lapsen oikeudet vaaranna muiden vastaavien oikeuksien toteutumista – käytännössä esimerkiksi velvoitetta käyttäytyä siinä määrin asiallisesti, ettei oppilas häiritse muiden työrauhaa. Mikäli lapsi ei noudata häneen kohdistuvia oikeudellisia velvoitteita, ei siitä automaattisesti kuitenkaan seuraa lapselle kuuluvan oikeuden menetys.¹⁶⁷ Aikuisen pahoinpidellessä kadulla toisen henkilön on kyseessä rikos, mutta peruskouluikäisen lapsen tehdessä saman toiselle oppilaalle kouluympäristössä, saatetaan yksittäinen tapahtuma tulkita lasten väliseksi riitelyksi, tai toistuvasti tapahtuessaan koulukiusaamiseksi. Kouluissa tapahtuvista kiusaamistilanteista, edes toistuvista, ei kuitenkaan aina välttämättä seuraa minkäänlaisia oikeudellisia seuraamuksia.¹⁶⁸

Tapahtumapaikkana kouluympäristö on ongelmallinen koulun omien keinojen ja rikos-oikeudellisen järjestelmän jäsentymättömyyden suhteen, mitä tulee koulukiusaamiseen puuttumisen eri keinoihin. Käytännössä kouluissa joudutaan arvioimaan koulun omien kurinpitokeinojen suhdetta oikeudellisiin keinoihin puuttua kiusaamiseen – viime kädessä rikosilmoituksen tekemiseen. Nykyisellään sekä sääntelyn mahdollistamia oikeudellisia välineitä puuttua kiusaamiseen, että tätä lievempiä keinoja, kuten jälki-istuntoa tai luokasta poistamista, näytetään käyttävän melko vähän. Kaiken kaikkiaan Mäntylän mukaan koulun toiminnan ja oikeudellisen toiminnan suhde ei ole koulukiusaamistapauksissa riittävän selvä ja jäsentynyt, eikä toimijoilla ole riittävästi tietoa, millaisissa tapauksissa ja millaisilla keinoilla koulukiusaamiseen tulisi puuttua. Selvyys siitä, milloin

¹⁶⁶ Lahtinen & Lankinen 2015: 313.

¹⁶⁷ Hakalehto-Wainio 2013: 38.

¹⁶⁸ Mäntylä 2012: 358.

koulukiusaamistilanteista ilmoitetaan poliisille, ei ole täysin selvä edes viisitoista vuotta täyttäneiden oppilaiden osalta.¹⁶⁹

Koulukiusaaminen on peruskouluissa verrattain yleistä, ja on todettu, että suuri osa lapsista kokee, ettei koulun aikuisille kertominen auta kiusaamistilanteissa¹⁷⁰. Vastaavasti opetushenkilöstöltä kysyttäessä eräs esiin noussut huolenaihe on ollut se, ettei niukkeista resursseista johtuen opettajilla ole oman kokemuksensa mukaan riittävästi aikaa kohdata oppilaita siinä laajuudessa, jota työ toisinaan edellyttäisi¹⁷¹. Oikeutta turvalliseen oppimisympäristöön koskevan perusopetuslain pykälän tarkoituksena on ollut asettaa kokonaisvastuu oppilaan turvallisuudesta nimenomaan koulun velvollisuudeksi¹⁷². Kouluilla on velvollisuus puuttua koulukiusaamiseen, mutta kuten seuraavasta ratkaisusta voidaan huomata, käytännössä tämä velvollisuus ei aina toteudu riittävässä laajuudessaan, ja koulujen suorittamia toimenpiteitä joudutaan tarkastelemaan kriittisesti.¹⁷³

Tapauksessa oli kyse siitä, ettei koulun ollut katsottu puuttuneen ajoissa koulukiusaamisen syihin ja ryhtyneen riittäviin toimenpiteisiin lopettaakseen pitkään jatkuneen lapsen kiusaamisen siitä huolimatta, että kiusaaminen oli ollut pitkään koulun tiedossa. Huoltajia ei ollut kutsuttu koululle selvittämään ilmi tullutta kiusaamista, vaan lapsen luokanvalvoja oli luvannut puuttua asiaan kiusaamisen tultua ilmi. Ratkaisussa on todettu, että tilanteissa, joissa lapsi kieltää kertomasta kiusaamisesta vanhemmilleen, on arvioitava, onko vanhemmille kertominen lapsen edun mukaista. Kiusaamiseen oli pyritty koulussa puuttumaan, mutta käytetyt keinot osoittautuivat riittämättömiksi. Lapsi oli tämän jälkeen ilmoittanut vielä kiusaamisesta rehtorille, joka oli keskustellut asiasta luokanvalvojan ja apulaisjohtajan kanssa, mutta huoltajiin ei lapsen pyynnöstä ollut otettu yhteyttä. Asia ei tämänkään jälkeen ollut johtanut toimenpiteisiin, ja lapsi oli ottanut yhteyttä koulun terveydenhoitajaan. Asian käsittelyyn oli vaikuttanut lapsen oma pyyntö olla käsittelemättä asiaa julkisesti, vaikka koulun kiusaamisasioiden ja riitatilanteiden toimintamallissa kotiin tiedottaminen on mainittu ensimmäisten toimenpiteiden joukossa. Koulussa ei ollut noudatettu ennalta sovittua toimintamallia, minkä lisäksi oli kodin ja koulun välisen yhteistyön merkityksen tulee korostua kiusaamistapauksissa. Koulu ei myöskään ollut kirjannut kaikkia kiusaamisasian käsittelyssä tehtyjä toimenpiteitä. Rat-

¹⁶⁹ Mäntylä 2012: 364–365.

¹⁷⁰ Mäntylä 2012: 377. Samanlaiset tulokset toistuvat myös lapsiasiavaltuutetun julkaisussa, jonka mukaan jopa 68 prosenttia toistuvasti kiusatuista tai toisten kiusaamiseen osallistuneista peruskoulun kahdeksas- ja yhdeksäsluokkalaisista ilmoittaa, etteivät koulussa työskentelevät aikuiset puutu kiusaamiseen. Ks. Lapsiasiavaltuutettu 2014: 43–44.

¹⁷¹ Misukka 2014: 68–70.

¹⁷² SiVM 3/1998. Yksityiskohtaiset perustelut 29 §.

¹⁷³ Esimerkiksi kiusaamisen vastaista KiVa Koulu-toimenpideohjelmaa koskeneessa tutkimuksessa on todettu, että toimenpideohjelman mukaiset keinot olivat nimenomaan tehokkaampia alakouluissa, kuin yläkouluissa, mitä tuli peruskoulussa tapahtuvan kiusaamisen ennaltaehkäisyyn ja kiusaamistilanteiden hoitamiseen sekä kiusaamisen vähenemiseen. Ks. Kärnä 2012: 30–34.

kaisussa on korostettu myös sitä, että toimenpiteiden vaikutuksia tulee seurata, ja tarvittaessa puuttua tilanteeseen uudelleen, käyttäen riittävän vaikuttavia keinoja.¹⁷⁴

Oppilaan näkökulmasta katsottuna ei voida sanoa, että oikeus oppilaan oikeutta turvalliseen oppimisympäristöön suojaava oikeusturva toteutuisi riittävän tehokkaasti, mikäli olemassa olevat oikeusturvakeinot eivät tosiasiallisesti ole käytettävissä, eikä niistä koidu tosiasiallisia seurauksia. Opetustoimen oikeusturva painottuu voimakkaasti ennalta ehkäisevään oikeusturvaan, jota käytännössä toteutetaan valvomalla erilaisia opetustoimen asiaa koskevia suunnitelmia.¹⁷⁵ Ongelmallisena voinee myös pitää sitä, ettei koulun puuttuessa koulukiusaamiseen aina sovelleta tehokkaimpia keinoja kovinkaan usein¹⁷⁶.

Hakalehto-Wainio on tuonut esiin asetelman ongelmallisuuden, kun opetustoimen ja kouluympäristössä toteutuvan oikeusturvan valvonta on uskottu opetustoimen itsensä vastuulle, ja kritisoinut voimassa olevan ohjaus- ja valvontajärjestelmän puutteellisuutta. Siinä, missä aluehallintovirastoille on sääntelyllä annettu tehtäväksi paitsi perusopetuksen alueellisen saavutettavuuden ja tuloksellisuuden, myös oppilaan oikeusturvan toteutumisen valvonta, käytännössä ne toimivat kantelu- ja muutoksenhakuviranomaisina ja käsittelevät tietyt oppilaita koskevista päätöksistä tehdyt valitukset. Hallintovalitus on kuitenkin mahdollista tehdä ainoastaan tehdyistä päätöksistä, eikä se sovellu siten kaikkien laiminlyöntitilanteiden hoitamiseen. Myös hallintokantelun on katsottu olevan hidas keino puuttua turvallisuusriskeihin, jotka edellyttävät nopeaa reagoimista, eikä sekään välttämättä johda lainvastaisten käytäntöjen muuttamiseen. Peruskouluikäisten oppilaiden osalta oikeuksien toteutumisen valvonta on kuitenkin erittäin tärkeässä roolissa, sillä lasten valmiudet huolehtia omista oikeuksistaan ovat riittämättömät, ja vaikka koulun toiminta onkin oikeudellisesti säänneltyä ja opetustoimen henkilöstöön kohdistuu erilaisia juridisia velvoitteita, on tosiasiallisesti koulun toiminta sekä opettaminen hyvin pitkälti koulun ja opettajan yksityiseksi alueeksi katsottava tila.¹⁷⁷

Lainsäädäntöön viime vuosina tehdyillä uudistuksilla on pyritty puuttumaan koulujen työrauhaongelmiin ja luomaan sääntelyllä opetustoimen henkilökunnalle aiempaa pa-

¹⁷⁴ EOA dnro 4401/4/10

¹⁷⁵ Hakalehto-Wainio 2012: 254.

¹⁷⁶ Mäntylä, Kivelä, Ollila & Perttola 2013: 49–51

¹⁷⁷ Hakalehto-Wainio 2012: 255.

rempia työvälaineitä puuttua kouluissa ilmeneviin häiriötekijöihin.¹⁷⁸ Oppilaiden itsensä käytettävissä olevat keinot ovat varsin puutteelliset, mikäli koulu epäonnistuu koulu-kiusaamiseen puuttumisessa. Perheet pyrkivätkin käytettävissä olevilla keinoilla – myös koulun valinnalla – puuttumaan koulukiusaamiseen myös silloin, kun koulu ei ole tähän kyennyt, kuten seuraavasta tapauksesta tulee hyvin ilmi.

Hallintovalituksella haettiin muutosta päätökseen ottaa lapsi hänelle osoitetun lähikoulun oppilaaksi. Huoltajat pyytävät osoittamaan lapselle koulupaikan toiveena olleesta koulusta, tai mikäli se ei ole mahdollista, jommastakummasta vaihtoehdoisesta lähialueen koulusta, joihin on perheen kotiosoitteesta kohtuullinen matka. Huoltajat perustelevat muutoksenhakua sillä, että yläkouluun siirtymässä olevaa lasta on kiusattu alasteen aikana koulussa, ja myös koulukiusaajat on valittu oppilaiksi lapselle osoitettuun lähikouluun. Lapsi on ilmaissut pelkäävänsä kouluun menemistä ja on voimakkaasti ahdistunut. Lapsen ystävät sekä perheen kanssa samassa pihapiirissä asuva lapsi on otettu oppilaiksi toiveena olleeseen kouluun. Lapselle osoitettuun lähikouluun on noin 1,3 kilometrin matka, kun taas toiveena olleeseen kouluun matkaa olisi ollut noin 1,4 kilometriä, ja koulu on osoitettu päätettyjä oppilaaksi ottamista koskevia perusteita noudattaen. Aluehallintovirasto toteaa hyväksyessään hallintovalituksen, että vaikka päätös osoittaa oppilaalle lähikouluksi kyseinen koulu onkin tehty noudattaen perusopetuslakia sekä kaupungin opetuslautakunnan päätöksiä lähikoulun määräytymisestä, ei oppilaiden turvallisuudesta huolehtimiseen kuulu pelkästään mahdollisimman lyhyt ja turvallinen koulumatka, vaan turvallisen opiskeluympäristön käsitteeseen kuuluu oppilaan oppimisen, psyykkisen ja fyysisen turvallisuuden ja terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen ja ylläpitäminen sekä niiden edellytyksiä lisäävä toiminta. Aluehallintovirasto nostaa esiin perusteluissaan sen, että päätöksenteossa olisi tullut ottaa huomioon painava oppilashuollollinen syy sekä oppilaan oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön. Näin ollen päätös ottaa lapsi oppilaaksi hänelle osoitettuun lähikouluun on kumottu ja palautettu uudelleen käsittelyyn.¹⁷⁹

Ratkaisussa on korostettu oppilaan oikeutta turvalliseen oppimisympäristöön sekä sitä, ettei tätä oppilaspaikkojen määräytymiseen vaikuttavaa perustetta ollut otettu huomioon lasta koskeneessa päätöksenteossa, vaikka näin olisi kuulunut tehdä. Nähtävissä on, etteivät oppilaspaikkojen määräytymistä koskevat päätökset tai valintaperusteiden soveltaminen oppilaspaikkoja osoittaessa täysin toteuta turvallisen oppimisympäristön vaatimusta kaikissa tapauksissa.

Samassa tapauksessa on toisaalta kiinnitetty huomiota myös siihen, miten lähikoulujen määräytyminen ja toissijaisten oppilaspaikkojen osoittamisen aikataulu on vaikuttanut

¹⁷⁸ HE 66/2013

¹⁷⁹ ESAVI/1896/06.06.02/2011.

oppilaan mahdollisuuksiin oppilaspaikkoja osoitettaessa, joten pelkkä ilmi tuotu koulu-
kiusaaminen ei välttämättä ole vaikuttanut tehtyyn ratkaisuun.

Aluehallintovirasto on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että oppilaaksiottoalueella on useita kouluja, eikä toissijaista oppilaspaikkaa ole mahdollista hakea, ennen kuin päätös lähikoulusta on tehty. Ongelmaksi muodostuu tilanne, jossa toissijaista oppilaspaikkaa tulee hakea määräajan kuluessa, eikä päätöksiä oppilasvalinnoista tehdä kaikilla alueilla samassa aikataulussa. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa mahdolliset toissijaiset paikat on ehditty joillakin alueilla jakaa siinä vaiheessa, kun toisen alueen lapset saavat tiedon itselleen osoitetusta lähikoulusta. Näiltä osin aluehallintovirasto on todennut, ettei alueen lapsia ei voida katsoa kohdellun asiassa yhdenvertaisesti.¹⁸⁰

Edellisestä ratkaisusta huolimatta ei voida myöskään suoraan tulkita asiaa niin, että lapsen kokema koulukiusaaminen tai sen pelko muutoksenhaun perusteena tarkoittaisi automaattisesti, että lasta koskevaa oppilaaksi ottamisesta tehtyä päätöstä muutettaisiin, tai että se tulisi hyväksytyksi, kuten seuraavasta tapauksesta voidaan huomata.

Hallintovalituksella haettiin muutosta päätökseen osoittaa lapselle lähikouluksi tietty koulu. Huoltajat perustelevat vaatimusta sillä, että toiveena olleeseen kouluun ei ole olennaisesti pidempi matka, joka olisi kuljettavissa turvallisemmin ilman teiden ylityksiä, sekä lapsen kokemalla koulukiusaamisella. Lapselle osoitettu koulu oli osoitettu lähikouluksi myös lasta kiusanneille oppilaille, eikä kiusaamista ole saatu loppumaan kodin ja koulun toimenpiteistä huolimatta. Lapselle oli osoitettu oppilaspaikka lähikoulusta oppilaaksiottoalueelta, jolla sijaisi kolme yläkoulua. Oppilaspaikka oli ilmoitettu koulumatkan lyhyteen ja turvallisuuteen perustuen, sillä lapsen kohdalla ei ollut annettu ilmoitusta ennakkoon terveydentilaan liittyvästä tai muusta erityisestä syystä, joka olisi tullut huomioida koulupaikkaa osoitettaessa. Huoltajia oli ennakkoon ohjeistettu sekä koteihin jaetulla oppaalla, että kahdessa eri tiedotustilaisuudessa, oppilaaksi ottamisen käytännöistä. Ohjeistuksen mukaan huoltajien tuli ilmoittaa alakoulun rehtorille, mikäli oppilaalla on terveydentilaan liittyvä tai muu erityinen syy – kuten oppilaaseen kohdistuva koulukiusaaminen – siinä vaiheessa, kun yläkouluun siirryttäessä täytettävää siirtymislomaketta täytetään. Tämän jälkeen oppilashuoltoryhmä arvioi oppilaskohtaiset erityishuomiot ja toimittaa tarvittaessa kirjallisen lausunnon aluerehtorille. Ilmoitus tulee tehdä siihen mennessä, kun oppilaspaikat jaetaan opetuslautakunnan päättämien perusteiden mukaisesti. Alakoulun rehtorille ei kuitenkaan ollut tehty kyseistä ilmoitusta tässä tapauksessa. Aluehallintovirasto katsoi, että oppilaaksi ottamista koskeva päätös oli tehty perusopetuslakia ja ennalta päätettyjä oppilaaksi ottamista koskevia päätöksiä noudattaen. Ratkaisussa tosin tuotiin esiin se, että lapsen olisi edelleen mahdollista hakea toissijaista oppilaspaikkaa jostain muusta koulusta, mikäli niissä olisi vapaita oppilaspaikkoja.¹⁸¹

Pelkästään ilmoitus lapsen kokemasta koulukiusaamisesta ei itsessään riitä perusteeksi muuttaa tehtyä päätöstä, jolla lapselle on osoitettu lähikoulu, mikäli ilmoitusta turvalli-

¹⁸⁰ ESAVI/1896/06.06.02/2011.

¹⁸¹ ESAVI/2043/06-06.02/2011.

suuteen kohdistuvasta uhasta – tässä tapauksessa koulukiusaamisesta – ei ole tehty kouluissa noudatettujen käytäntöjen mukaisesti. On nähtävissä edellä käsiteltyjen esimerkkien valossa, etteivät koulun käyttämät keinot ole aina riittävän tehokkaita, kun kyse on koulukiusaamisen puuttumisesta, jolloin tilanne saattaa olla yksittäisen lapsen kannalta kohtuuton, mikäli oppilaspaikkojen määräytymisperusteissa ei huomioida vakiintuneesti myös psyykkisen turvallisuuden merkitystä.

Oikeudellinen sääntely ei tällä hetkellä yllä suojelemaan lapsia tehokkaasti koulukiusaamiselta, mikäli koulun toimenpiteet eivät auta kiusaamisen uhriksi joutuneita lapsia. Hallintovalitusten perusteluista ilmenee, että perheissä pyritään kaikin käytettävissä olevin keinoin – myös kouluvalintoja tekemällä – suojelemaan lasta kiusaamiselta. Myös opettajien oma kokemus resurssiensa riittämättömyydestä ja lasten uskonpuute koulun käyttämien keinojen toimivuuteen ilmentävät samanlaisia oppimisympäristön turvattomuuteen ja rauhattomuuteen sekä koulukiusaamiseen ja siihen puuttumiseen liittyviä samoja ongelmia, kuin hallintovalitusten perusteluissa ilmenevät seikat.

Oppimisympäristön turvattomuuden pelon ja opetukseen vertaisryhmän vaikutuksen lapsen henkiseen ja fyysiseen hyvinvointiin on todettu olevan eräs merkittävä syy, joka kannustaa perheitä hakeutumaan painotettua opetusta tarjoavien opetuksen järjestäjien pariin ja välttelemään lähikouluja¹⁸². Mikäli painotettuun opetukseen suuntautuvaa oppilasvuotoa lähikouluista halutaankin tilkitä, tehokas tapa paikata vuotoa olisi luultavasti oppimisympäristöjen turvallisuudessa ilmi tuotuihin ongelmakohtiin puuttuminen.

4.7. Lapsen henkilökohtaiset ominaisuudet ja inhimilliset syyt kouluvalinnan taustalla

Lähtökohtaisesti lasten lähikoulun määräytymiseen sosiaalisilla seikoilla eikä inhimillisillä syillä ei ole vaikutusta, eivätkä ne sellaisenaan esiinny myöskään toissijaisen oppilaaksi ottamisen valintaperusteina. Kuten aiemmin on todettu, terveyteen liittyvien tai muiden erityisten seikkojen huomioiminen oppilaspaikkojen määräytymisestä usein edellyttää asianmukaista asiantuntijalausuntoa. Sosiaalisilla ja henkilökohtaisilla sei-

¹⁸² Kosunen 2012: 10.

koilla ei ole merkitystä oppilaaksi ottamisen valintaperusteina, ellei niitä ole erikseen päätetty ottaa sellaisiksi – eivätkä ne todellisuudessa ole edustettuina päätetyissä oppilasvalinnan perusteissa niillä alueilla, joilla oppilasvalintoja tehdään eniten, kuten Helsingissä. Toisaalta, vaikka lasta koskevassa päätöksenteossa olisikin noudatettu voimassa olevia säännöksiä tai oppilaaksi ottamisesta tehdyissä valituksissa vedottaisiin seikkoihin, joita ei ole erikseen päätetty ottaa oppilaaksi ottamisen perusteisiin, on käytännöstä olemassa poikkeuksia, kuten seuraavasta tapauksesta voidaan huomata.¹⁸³

Poikkeuksellisen ratkaisun aluehallintovirasto on kuitenkin tehnyt tapauksessa, jossa peruskoulun 1. luokan aloittavalle lapselle on osoitettu koulupaikka virallisen osoitteen mukaisesta lähikoulusta. Huoltaja vaati muutosta tehtyyn päätökseen olla ottamatta lasta toissijaisena hakijana oppilaaksi toiveena olleen koulun 1. luokalle, ja perustelee valitusta perheeseen liittyvillä syillä. Lapsen virallinen osoite on toisen vanhemman luona. Lapsen huoltaja tuo päätöstä koskevassa valituksessa esiin vanhempien eron ja lapsen ystävän poismuuton lapsessa laukaiseman masennuksen, sekä lapsella esiintyneen koulupelon, johon lapsi on saanut hoitoa. Huoltaja tuo valituksessa esiin lapsen taipumuksen reagoida voimakkaasti ympäristössä tapahtuviin muutoksiin, ja painottaa tarvetta säilyttää olemassa olevia ihmissuhteita, kun muut lapsen ystävät on otettu oppilaiksi kyseiseen kouluun. Huoltaja pyytää huomioimaan valituksessa *inhimilliset näkökulmat*. Kouluun, josta lapsi oli hakenut toissijaista oppilaspaikkaa, oli jäänyt oppilaspaikkoja ensisijaisten hakijoiden jälkeen, ja toissijaisten hakijoiden kesken oli arvottu jäljelle jääneet, avoimet oppilaspaikat. Lapsi ei ollut saanut koulupaikkaa arvonnassa perusteella. Lapsen voidaan katsoa täyttävän toissijaisen oppilaaksi ottamisen kriteerin – jatkuvuuden esiopetuksesta – jonka perusteella arvonnassa valituksi tulleet lapset ovat saaneet oppilaspaikat koulusta. Aluehallintovirasto on hyväksynyt hakemuksen siitä huolimatta, että lasta koskevassa päätöksenteossa on noudatettu perusopetuslakia sekä oppilaaksi ottamista koskevia perusteita, ja palauttanut asian uudelleen hallintovalituksessa esiin tuoduilla, inhimillisillä syillä – alle kouluikäisen lapsen todetulla masennuksella ja koulupelolla.¹⁸⁴

Myös kyseisen lapsen kohdalla lähikoulua osoittaessa oli huomioitu ainoastaan yksi, virallinen osoite, kuten kaikkien lasten kohdalla. Tapauksesta ei ilmene, missä vaiheessa ja millä tavalla lapsen todettu masennus on tuotu esiin, ja onko asiassa toimitettu sellainen asiantuntijalausunto, jolla olisi ollut vaikutusta lähikoulun osoittamiseen jo siinä vaiheessa, kun lähikoulua koskeva oppilaaksiottopäätös on tehty ensimmäisen kerran,

¹⁸³ Lasten ja nuorten mielenterveyden häiriöt, kuten mieliala-, ahdistuneisuus- ja käytöshäiriöt ovat yleistyneet siinä määrin, että niitä pidetään jo yleisimpänä suomalaisten koululaisten terveysongelmana, ja niiden on eri tutkimusten mukaan todettu koskevan noin 20–25 prosenttia koululaisista. Aikuisiän mielenterveyshäiriöistä noin puolet alkaa ennen 14. ikävuoden saavuttamista. Lapsen ja nuoren mielenterveyteen ja elämäntilanteeseen liittyvässä arvioinnissa korostetaan osaltaan lapselle tai nuorelle tärkeiden ihmissuhteiden merkitystä sekä ikätovereihin, että aikuisiin nähden. Ks. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2013: 10–12.

¹⁸⁴ ESAVI/1830/06.06.2011.

mutta on kuitenkin todettava, että alle kouluikäisen lapsen todettu masennus – vasta jälkikäteenkin esiin tuotuna seikkana – on ollut riittävän painava syy muuttaa kohteena ollutta päätöstä siitä huolimatta, ettei tuota erityistä syytä ollut tuotu esiin ennen lähikulun osoittamista.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Oikeudellisen sääntelyn mahdollistamalla keinoilla vaikuttaa lapsen oppilaspaikkaan ja koulun määräytymiseen pyritä ainoastaan saamaan lasta painotetun opetuksen ryhmiin, vaan kouluvalintoihin kytkeytyvien, perheiden tekemien ratkaisujen taustoilta ja perusteluista on havaittavissa monenlaisia kouluvalinnan tekemiseen vaikuttavia taustatekijöitä; sisaruuteen ja koulumatkaan liittyviä, lapsen turvallisuuteen ja koulukiusaamiseen, ystävyysuhteisiin ja henkilökohtaisiin ominaisuuksiin liittyviä, perheen monikulttuuriseen taustaan sekä kielitaitoon liittyviä – sekä myös huoltajien mielipiteisiin ja asenteisiin ja hyvä koulu – huono koulu -keskusteluun pohjautuvia syitä sekä erityisoppilaiden opetusjärjestelyihin liittyviä lähtökohtia. Näin ollen voidaan todeta, että kouluvalinnat ovat muutakin kuin näkemys siitä, että niissä olisi kyse tietynlaisen sosioekonomisen taustan omaavien huoltajien toiminnasta, jolla pyritään saamaan lapsi tarpeeksi hyvänä pidetyn profiilin omaavaan kouluun. Kouluvalintoja tehdään moninaisista syistä, monenlaisissa perheissä – ja myös muualle kuin painotettuun opetukseen.

Kouluvalinnoista puhuttaessa viitataan usein julkisessa keskustelussa erityisesti painotettuun opetukseen hakeutuviin, keskiluokkaisista kodeista tuleviin lapsiin ja keskitytään kouluvalinnoista – suoraan tai välillisesti – seuranneisiin, negatiivisiin lieveilmiöihin. Tutkittujen oikeudellisten tapausesimerkkien valossa kuitenkin voidaan huomata, että kouluvalintojen taustalla on paljon monisyisempiä tekijöitä, kuin julkisessa keskustelussa aina muistetaan mainita. Painotettuun opetukseen hakeutuvat lapset ole ainoita, jotka pyrkivät valitsemaan itselleen muun koulun kuin lähikoulun, tai vaikuttamaan siihen, mikä koulu heille osoitetaan lähikouluksi. Oppilaaksi ottamista koskevaan sääntelyyn liittyy monenlaisia oppilaspaikkojen määräytymiseen ja oppimisympäristöön vaikuttavia ongelmakohtia, joita ratkaisemalla vaikutettaisiin myös koulujen eriytymiskehityksen kannalta olennaisiin seikkoihin.

Peruskoulua koskeva sääntely kaipaa yhä täsmentämistä

Oppilaaksi ottamista koskevat hallintovalitukset kertovat selvää kieltään siitä, että perusopetuksessa, oppilaspaikkojen määräytymistä koskevassa sääntelyssä sekä oppilaaksi ottamista koskevassa sääntelyssä ja päätöksenteossa on kehitettävää.

Kunnat ovat jakautuneet peruskoulutusta tukeviin ja koulujen taloudesta leikkaaviin kuntiin. Sosioekonomisesti tarkasteltuna heikoimmilla alueilla asuvien perheiden valitessa muun kuin lähikoulun vahvistaa se osaltaan väestön ja alueiden sosioekonomista ja etnistä eriytymistä. Tulevaisuuden peruskoulu -tutkimuksen kehittämissuhteissa korostetaan paitsi kuntiin kohdistuvaa painetta lähikouluperiaatteen toteutumisen tukemisessa, myös koulutuspolitiikkaan vaikuttavien yhteiskuntapoliittisten linjausten, kuten asuntopolitiikan sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden, kytköksen koulutusjärjestelmän tukemisessa ja perusopetuksen rakenteiden sekä käytäntöjen järjestämisessä siten, etteivät oppimistulokset olisi riippuvaisia yksilön sosiaalisesta tai etnisestä taustasta, asuinalueesta tai sukupuolesta. Eräänä konkreettisenä toimenpiteenä nostetaan esiin kuntiin kohdistuva tarve tukea taloudellisesti, positiivisena diskriminoitumisen toimenpiteenä, niitä kouluja, joiden oppilaiden sosioekonominen tausta tai oppimissaavutukset ovat heikkoja.¹⁸⁵

Lähikouluperiaatteen tukemiseen tähtääviin toimenpiteisiin on paitsi syytä kiinnittää huomiota, myös ryhtyä aktiivisiin toimenpiteisiin niiden peruskouluympäristössä ja sitä ohjaavassa sääntelyssä ilmeneviin epäkohtiin ja puutteisiin. Perusopetuksen ongelmakohtia on viime vuosina tuotu esiin ja niihin on pyritty löytämään myös julkisen vallan ja viranomaisten toimesta erilaisia ratkaisuja. Muun muassa lapsiasiavaltuutettu on tuonut esiin esimerkiksi sen, ettei perusopetuksen laatukriteereissä korosteta sellaista tukea ja ohjausta, jota koulun pitäisi järjestää oppilaiden ryhmäytymisen ja ystävystymisen edesauttamiseksi¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Ahonen ym. 2015: 48 – 49, 108.

¹⁸⁶ Hakalehto-Wainio 2012: 243.

Ennen perusopetuslain viime vuosina tehtyjä uudistuksia käytössä olleita keinoja puuttua koulujen työrauhaongelmiin ei ole pidetty riittävinä eikä tarkkarajaisina, jotta laillisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteet eri kouluissa olisivat toteutuneet¹⁸⁷. Perusopetuslain uudistuksella, niin kutsutulla koulurauhapaketilla, pyrittiin antamaan opetustoimen henkilökunnalle aiempaa tehokkaampia keinoja puuttua muun muassa koulujen työrauhaongelmiin¹⁸⁸, joskaan sitä ei ole vastaanotettu opetusalan ammattilaisten taholta täysin vailla sen vaikuttavuuteen ja toimivuuteen käytännössä liittyvää kritiikkiä¹⁸⁹.

Perusopetuksen sääntelyn on kuitenkin edelleen esitetty tarvitsevan täsmentämistä, jotta koulutuksellinen tasa-arvo saadaan turvattua. Esimerkiksi kuntien on esitetty tarvitsevan nykyistä täsmällisempää normiohjausta koskien sitä, mitä koulujen rahoituksella on saatava tuotettua, sillä tällä hetkellä joustava lainsäädäntö mahdollistaa suuren valinnanvaran leikattaessa niukkenevista resursseista. Sääntelyn täsmentämisellä ehkäistäisiin osaltaan koulutuksellisen tasa-arvon heikkenemistä, kun tuettaisiin perusopetuksen laadukkuutta jokaisessa koulussa.¹⁹⁰

Oikeudellisia käytäntöjä tarkasteltaessa ei vakiintuneesti huomioida politiikan ja siinä tapahtuvan päätöksenteon merkitystä, ja viranomaisten ja tuomioistuinten ratkaisut pyritään eristämään politiikasta. Tästä huolimatta monet syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvät toimenpiteet ja siihen liittyvien tekijöiden huomioiminen on seurausta poliittisesta päätöksenteosta¹⁹¹. Kouluvalinnat mahdollistavan sääntelyn täydelliseen vapauttamiseen tai myöskään niiden rajoittamiseen ei ole yhteiskunnallisessa päätöksenteossa yksimielistä halukkuutta, ja nykytilasta käydään ajoittain kiivastakin keskustelua. Mikäli oppilaaksi ottamisen perusteita koskevaan sääntelyyn ole yhteistä tahtoa tehdä muutoksia suuntaan tai toiseen, on sitäkin enemmän syytä puuttua muihin peruskoulutuksessa ja sen sääntelyssä ilmi tuotuihin ongelmiin.

¹⁸⁷ SiVM 10/2013 vp: Yleisperustelut.

¹⁸⁸ HE 66/2013 vp.

¹⁸⁹ Misukka 2014: 70–71.

¹⁹⁰ Misukka 2014: 78.

¹⁹¹ Helenelund, Mäntylä & Siikavirta 2011: 37.

Kouluvalintojen merkitys koulujen eriytymiskehityksessä on kiistanalainen – perheiden asuinpaikan valinnanmahdollisuuksilla puolestaan on väliä

Taloustieteellisestä näkökulmasta kouluvalintoja tarkastellessa on todettu, ettei koulun valinnan vapauden rajoittaminen välttämättä vähentäisi koulujen eriytymistä, sillä vanhemmilla on ilman sitäkin mahdollisuus vaikuttaa lapselleen osoitettavaan lähikouluun muuttamalla suotuisana pitämänsä oppilaspuhjan omaavan koulun alueelle. Tällaisiin aktiivisiin muuttopäätöksiin on käytännössä kaikkein parhaimmat mahdollisuudet erityisesti hyvätuloisilla perheillä.¹⁹² Kouluvalintojen tekeminen ei ole tälläkään hetkellä täysin vapaata – painotettuun opetukseen sekä muuhun opetukseen toissijaisessa oppilaaksi ottamisessa valittavissa olevien oppilaspaikkojen määrä on rajallinen, eikä aina ennakoitavissa.

Peruskoulujen eriarvoistumiseen ja lasten yhdenvertaisuuden toteutumiseen sekä lähikouluperiaatteen toteutumiseen ja kouluvalintojen tekemisen mahdollisuuksiin liittyen olisi aiheellista kiinnittää huomiota siihen, heijastuuko niissä nykyisellään perustuslain vaatimus siitä, ettei asuinpaikkaan liittyvien syiden tule muodostua kohtuuttomaksi esteeksi opiskelulle tai muulle itsensä kehittämislle, mikäli peruskoulujen eriytymiskehityksen pysäyttämiseksi ei käytetä riittävän vaikuttavia keinoja.

Kouluvalintakeskustelun yhteydessä voisi olla aiheellista aiempaa voimakkaammin korostaa asuntopolitiikan merkitystä lähikouluperiaatteen toteutumisessa. Koulujen eriytymiseen eniten vaikuttavat syyt eivät niinkään ole tämänhetkislssä kouluvalinnat mahdollistavassa oikeudellisessa sääntelyssä, vaan muissa yhteiskunnallisissa ilmiöissä, joilla olisi mahdollista vaikuttaa alueiden ja koulujen eriytymiskehitykseen. Asumiskustannuksiin ja perheiden asumisen mahdollisuuksiin liittyvä keskustelu ei kuulu tämän tutkimuksen aiheisiin, mutta lienee perusteltua sanoa, että se tulisi huomioida lähtökohtaisesti lähikouluperiaatteesta, kouluvalinnoista ja niiden vaikutuksista käytävssä julkisessa keskustelussa yhtenä osatekijänä¹⁹³.

¹⁹² Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 2014: Kouluvalintojen vaikutukset Suomessa epäselviä.

¹⁹³ Helsingin Sanomat (2015). Hyvä lähikoulu nostaa asuntojen hintoja Helsingissä.

Oppilaaksi ottamista koskeva sääntely ei tunnista kaikkien lapsien ja perheiden elämäntilanteita ja olosuhteita

Lapsiin sovelletaan oppilasvalinnoissa samanlaisissa tilanteissa samanlaisia kriteereitä – huolimatta perhekohtaisista, vaihtelevista tilanteista tai lapsen henkilökohtaisista ominaisuuksista. Oppilaspaikan määräytymisen toivotun lopputuloksen saavuttamiseksi perheiden mielipiteillä koulun maineesta tai lapsen ystävyysuhteilla ei itsessään ole sääntelyn kannalta katsottuna eikä käsiteltyjen ratkaisujen valossa merkitystä oppilasvalinnan perusteena. Ellei ole olemassa todelliseksi osoitettuja – esimerkiksi lääkärin tai muun asiantuntijan kirjallisia lausuntoja – jotka olisivat suoraan lasta koskevia, terveydellisiin tai muihin erityisiin syihin liittyviä perusteita tai muita oppilaspaikkojen määräytymisen perusteissa tunnustettuja syitä, toteutuu lähikoulun määräytymiseen vaikuttaminen kaikkein tehokkaimmin perheiden aktiivisilla muutto- ja asumispäätöksillä.

Kouluvalintoja ja nykysääntelyä on syytä tarkastella enemmän – myös osana alueiden ja koulujen eriytymistä – mutta kouluvalinnoista ja niitä tekevistä perheistä puhuttaessa ja tutkittaessa tulisi muistaa, että kouluvalintoja tekevien lasten joukossa on monenlaisia lapsia ja perheitä, eikä kaikki kouluvalinta liity kiinteästi painotettuun opetukseen hakeutumiseen tai perheen sosioekonomiseen taustaan. Tämänhetkinen oppilaaksi ottamista ohjaava sääntely ja päätöksenteko tunnista juurikaan niitä tilanteita, joissa lapsilla on käytännössä kaksi kotia, mikäli huoltajat eivät ole tarpeeksi tietoisia tai kykeneviä toimiakseen aktiivisesti sen eteen, että lapsen päivittäinen arki järjestyisi koulupaikan määräytymisen osalta mahdollisimman pitkälti lapsen etua tunnustaen. Tällaiset asumisjärjestelyt ovat kiistämättä huoltajien omien valintojen ja päätösten lopputulos, mutta lapsen omat mahdollisuudet vaikuttaa omaan asuinpaikkaansa ovat rajalliset, eikä perheiden asumispäätöksiin vaikuttavien taloudellisten resurssien vaikutuksiakaan sovi vähätellä. Rajoittamalla kouluvalinnan mahdollisuuksia rajoitettaisiin tosiasiasa ainoastaan niiden oppilaiden mahdollisuuksia, joiden perheiden ei ole alun perinkään mahdollista vapaasti valita asuinpaikkaansa joko taloudellisista tai muista syistä johtuen. Lapsen mahdollisuudet valita asuinpaikkansa – yksi tai useampi, riippuen perhemuodosta – ovat vielä heikommat kuin aikuisen vastaavat mahdollisuudet.

Koulujen eriytymiseen liittyvässä keskustelussa tulisi ottaa aiempaa paremmin huomioon ne moninaiset taustatekijät, jotka vaikuttavat perheiden tekemien valintojen taustalla, sekä muun sääntelyn ja sen ulottumattomissa olevien yhteiskunnallisten ilmiöiden vaikutukset lasten elämään. Kouluvalinnan mahdollisuuksien rajaaminen ei yksinomaan riittäisi oikaisemaan lasten koulutuksellista yhdenvertaisuutta uhkaavaa koulujen eriytymiskehitystä. Valinnanmahdollisuuden poistaminen kohdistuisi päinvastoin myös niihin kouluvalintaa suunnitteleviin ja harjoittaviin lapsiin, joiden perheillä ei alun perinkään ole kaikkein laajimmat mahdollisuudet vaikuttaa niihin olosuhteisiin, jotka ohjaavat lapsen koulunkäyntiä ja koulupaikan määräytymistä, ja joiden elämässä vaikuttaviin olosuhteisiin tämänhetkinen sääntely ei ulotu.

Oppilaaksi ottamista koskeva sääntely ja oppilaspaikkojen määräytymisperusteita koskeva päätöksenteko ei tällä hetkellä tunnista kuin ne lapset, joiden elämänolosuhteet ovat voimassa olevan sääntelyn mukainen perusoletus. Perheet kohtaavat nykypäivänä monenlaisia tilanteita – koulukiusaamista, erilaisia ja vaihtelevia asumisjärjestelyitä, maailman ja perheiden kansainvälistymistä – joista kumpuavia arjen haasteita ja ongelmia on mahdollista pyrkiä ratkaisemaan myös kouluvalintoja tekemällä.

Tämänhetkinen sääntely ei tunnista kaikkia niitä asumiseen ja lähikoulun osoittamiseen liittyviä tilanteita, joita peruskouluikäiset lapset käytännössä kohtaavat – esimerkiksi niitä tilanteita, joissa lapsella on useampi kuin yksi koti. Nykyisen sääntelyn mahdollistama ongelma, joka koskettaa jo suhteellisen suurta osaa kouluikäisistä lapsista, on ainoastaan yhden kotiosoitteen huomioiminen lähikoulua osoitettaessa. Nykyinen sääntely ja päätöksenteko ei tunnista kuin yhden kotiosoitteen, ja oikeuskäytännössä on todettu, ettei tätä ole pidettävä lasten yhdenvertaisuutta uhkaavana käytäntönä, sillä lapsen asuinolosuhteet ovat tuolloin seurausta huoltajien tekemästä valinnasta. On myös todettu, että osa huoltajista osaa huomioida kahden kodin vaikutuksen lähikoulun määräytymiseen paremmin kuin osa valitsemalla lapsen viralliseksi osoitteeksi sen osoitteen, jonka alueella olevaa lähikoulua perhe pyrkii suosimaan.

5.1. Kehitysehdotuksia

Kahden kotiosoitteen huomioiminen toissijaisen oppilaaksi ottamisen valintaperusteissa

Kahdessa kodissa asuvien lasten, joita on yhä suurempi osa koulua käyvistä lapsista, kohtaamia arjen ongelmia voisi yrittää ratkoa huomioimalla kahdessa kodissa asuvat lapset lähtökohtaisesti oppilaaksi ottamisessa kuntatasolla päätettävissä, oppilaaksi ottamista koskevissa perusteissa nykyistä paremmin, esimerkiksi antamalla huoltajille mahdollisuuden ilmoittaa ennakkoon, kumpaan kotiosoitteeseen perustuen toivovat lapsen lähikoulun tulevan osoitetuksi. Huoltajien toiveisiin perustuvaa kriteeriä voisi kieltämättä olla hallinnollisesti haastavaa toteuttaa lähikoulujen osoittamisen yhteydessä, tai se voisi johtaa ristiriitoihin koulukuljetusvelvollisuuteen liittyvän sääntelyn kanssa, mikäli se otettaisiin osaksi lähikoulun osoittamiseen vaikuttavia oppilaspaikkojen määräytymisperusteita.

Mikäli kahden kodin lapsia ei olisi kohtuulliset resurssit vaativin toimenpitein mahdollista huomioida lähikouluja osoitettaessa, voisi kahden kodin lapset huomioida edes toissijaista oppilaaksi ottamista koskevissa valintaperusteissa aiempaa paremmin, mistä ei seuraisi välttämättä koulukuljetuskustannusten kasvua. Jos kaikille lapsille, joiden kohdalla on todennettavissa kaksi erillistä kotia, tarjottaisiin samanlainen mahdollisuus, ei perusteen huomioiminen oppilaspaikkojen määräytymisperusteissa sotisi myöskään yhdenvertaisuuden vaatimusta vastaan. Asetelma ei korjaisi täysin ongelmia, joita kahdesta kodista vuorotellen koulumatkalleen lähtevät lapset kohtaavat muihin lapsiin nähden, mutta se olisi eräs keino, jolla näiden lasten asemaa voitaisiin oppilaaksi ottamisessa tasa-arvoistaa muihin lapsiin nähden.

Oppimisympäristön turvallisuuden korostaminen lähikoulun eräänä vetovoimatekijänä

Tutkimuksessa on tuotu esiin huoli siitä, että liian moni pakenee turvatonta ja rauhatonta oppimisympäristöä sekä koulukiusaamista muualle kuin lähikouluunsa, erityisesti painotettua opetusta antaviin kouluihin ja oppilasryhmiin. Turvallisen oppimisympäristön pitäisi olla lähtökohtaisesti toteutuva oikeus jokaisen lapsen

kohdalla, eikä painotettuun opetukseen suuntautuvan oppilasvuodon pois lähikouluista tulisi olla ainoa syy edistää oppimisympäristöjen turvallisuutta, mutta mikäli kouluvalinta halutaan tehdä perheitä vähemmän houkuttelevaksi vaihtoehdoksi, on syytä kiinnittää huomiota niihin ongelmiin, kuten koulukiusaamisen ehkäisyyn ja siihen puuttumiseen liittyviin epäkohtiin, jotka vaikuttavat negatiivisesti oppimisympäristöjen turvallisuuteen ja työrauhaan ja saavat perheet vieroksumaan lähikouluja.

Asian eteen on jo tehty toimenpiteitä ja uudistettu sääntelyä niin kutsutulla koulurauhapakettilla, mutta ongelmakohtia löytyy edelleen. Opetushenkilökunta kokee resurssinsa riittämättömiksi, eivätkä lapset koe, että koulun käyttämät keinot olisivat aina toimivia puututtaessa ilmi tuotuihin ongelmiin. Sääntely ei toteuta tehokkaasti kaikkia niitä oikeudellisia keinoja, joilla lasten tulisi voida reagoida kouluissa kohtaamiinsa epäkohtiin, esimerkiksi koulukiusaamiseen. Lapsilla on jo tällä hetkellä hyvin vähän keinoja, joilla puuttua oman elämänsä epäkohtiin peruskoulutuksessa. Peruskoulun ollessa lähes vuosikymmenen ajan lapsen elämässä vahvasti vaikuttava, miltei päivittäinen ympäristö, olisi lapsen edun mukaista korostaa aiempaa vahvemmin myös psyykkisen turvallisuuden merkitystä oppilasvalintaperusteissa ja lähikouluja osoitettaessa fyysisen turvallisuuden edellytysten, käytännössä koulumatkojen pituuden ja turvallisuuden, rinnalla.

Oppimisympäristön turvallisuuden merkitystä ei vakiintuneesti nimenomaisesti määritetä oppilaspaikkojen määräytymisen perusteeksi, vaikka terveyteen liittyvät tai muut erityiset syyt oppilaaksi ottamisessa vakiintuneesti huomioitaisiinkin. Oppilaiden turvallisuuden valvonta, käytännössä erityisesti koulukiusaamiseen liittyen, on erittäin vahvasti sidoksissa koulun suorittamiin toimenpiteisiin ja käytäntöihin, eikä lasten käytössä olevia, kiusaamiseen puuttumiseen liittyviä oikeussuojakeinoja ja resursseja voida pitää riittävinä. Siinä, missä joissain tapauksissa koulut puuttuvat tehokkaasti ilmi tulleeseen kiusaamiseen tai oppilaspaikkaa osoitettaessa voidaan huomioda ilmi tullut kiusaaminen, toisinaan tämä ei onnistu, eikä kiusatun lapsen osalta edellytys turvallisesta oppimisympäristöstä välttämättä toteudu. Myöskään lasten ryhmäytymisen ja ystävystymisen tukemisen merkitystä kouluviihtyvyyden ja hyvinvoinnin kannalta ei ole syytä vähätellä.

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus

Ahonen, Sirkka (2003). Yhteinen koulu – tasa-arvoa vai tasapäisyyttä? Koulutuksellinen tasa-arvo Suomessa Snellmanista tähän päivään. Nurmijärvi. Vastapaino.

Ahonen, Sirkka, Venla Bernelius, Mira Kalalahti, Osmo Kivinen, Risto Rinne & Piia Seppänen (2015). Tulevaisuuden peruskoulu. Ouakrim-Soivio, Najat; Aija Rinne & Tommi Karjalainen (toim.). Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2015:8. Saatavissa 27.10.2015:
<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2015/liitteet/okm8.pdf?lang=fi>

Ahtela, Karoliina; Niklas Bruun, Pirkko K. Koskinen, Anja Nummijärvi, & Jorma Saloheimo, Jorma (2006). Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Helsinki. Talentum.

Arajärvi, Pentti (2011a). Johdatus sosiaali oikeuteen. Helsinki. Talentum.

Arajärvi, Pentti [...] Korte, Atte (2011b). Syrjäytymisen oikeudelliset pidäkkeet – koulutuksen näkökulma. Itä-Suomen yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Tampere. Tampereen yliopistopaino.

Arajärvi, Pentti (2006). Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Joensuu. Joensuun yliopistopaino.

Bernelius, Venla (2013). Eriytyvät kaupunkikoulut. Helsingin peruskoulujen oppilaspohjan erot, perheiden kouluvalinnat ja oppimistuloksiin liittyvät aluevaikutukset osana kaupungin eriytymiskehitystä. Helsingin kaupungin tietokeskus. Helsinki. Edita Prima Oy.

- Gottberg, Eva (2006). Huoltoriita ja lapsen asumiseen liittyvät kiireelliset ratkaisut. Defensor Legis N:o 6/2006, s. 955–970.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna (2013) Oppilaan oikeudet opetustoimessa. Vantaa. Hansaprint Oy.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna (2012). Turvallisen oppimisympäristön toteutumisen oikeudellisista haasteista peruskoulussa. *Lakimies* 2/2012, 238–258.
- Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen (2011). *Perusoikeudet*. Helsinki. WSOYpro.
- Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2012). *Kuntalaki – tausta ja tulkinnat*. Helsinki. Talentum.
- Harjunen, Oskari; Mika Kortelainen & Tuukka Saarimaa (2014). *Best Education Money Can Buy? Capitalization of School Quality in Finland*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki. Edita Prima Oy.
- Helene Lund, Jan-Erik; Niina Mäntylä & Kristian Siikavirta (2011). Heikot intressit ja oikeudellisten käytäntöjen ongelmat. Miettinen, Tarmo & Anne Korhonen (toim.). *Syrjäytymisen oikeudelliset pidäkkeet – oikeus syrjäytymisen vastavoimana*. Itä-Suomen yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Tampere. Tampereen yliopistopaino.
- Helsingin kaupungin opetuslautakunta (2014). *Oppilaan koulupaikan määräytyminen ja oppilaaksiottamisen perusteet suomenkielisessä perusopetuksessa*. Päätös 4.11.2014. Saatavissa 21.10.2015:
http://www.hel.fi/static/public/hela/Opetuslautakunnan_suomenkielinen_jaosto/Suomi/Paatos/2014/Opev_2014-11-04_SKJ_11_Pk/B16A8A10-E366-4BBD-AC9E-E57D609907BE/Liite.pdf

Helsingin kaupunki (2014). Kuudesluokkalaisten opas. Helsingin kaupungin opetusvirasto. Saatavissa 26.10.2015:

<http://www.hel.fi/static/opev/Oppaat/kuudesluokkalaisten-opas-2015.pdf>

Helsingin kaupunki (2014). Tervetuloa kouluun -opas. Helsingin kaupungin opetusvirasto. Saatavissa 26.10.2015:

<http://www.hel.fi/static/opev/virasto/opevsivut/tervetuloa-kouluun2015.pdf>

Helsingin Sanomat (2015). Hyvä lähikoulu nostaa asuntojen hintoja Helsingissä.

6.12.2014. Saatavissa 5.10.2015: <http://www.hs.fi/kaupunki/a1417796446413>

Helsingin Sanomat (2015) Koulushoppailusta kehkeytyi väittely. 25.1.2015. Saatavissa

5.10. 2015: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1422157762832>

Helsingin Sanomat (2015). Miksi Emmi, 8, pikkuveli joutuu eri kouluun? Helsingin ote oppilaista kiristyy. 9.2.2015. Saatavissa 5.10.2015:

<http://www.hs.fi/kaupunki/a1423376263057>

Helsingin Sanomat (2015) 27.1.15. Miksi en saisi haluta lapselleni hyvää opettajaa?

Saatavissa 5.10.2015: <http://www.hs.fi/paakirjoitukset/a1422248405460>

Helsingin Sanomat (2012). Opetushallituksen pääjohtaja: Kouluvalintaa tulisi rajoittaa.

27.2.2012. Saatavissa 5.10.2015: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1305556500876>

Husa, Jaakko & Teuvo Pohjalainen (2014). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. Helsinki. Talentum.

Iltalehti (2014) 11.8.2014. Erikoiskoulujen suosio kasvaa. Saatavissa 5.10.2015:

http://www.iltalehti.fi/perhe/2014081118565221_pr.shtml

Iltalehti (2015). Koulushoppailu ei ole perusopetuksen suurin haaste. 28.1.2015. Saata-

vissa 5.10.2015: http://www.iltalehti.fi/uutiset/2015012819105428_uu.shtml

- Kalalahti, Mira & Janne Varjo (2012). Tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus perusopetukseen sijoittumisessa ja valikoitumisessa. *Kasvatus & Aika* 6 (1), s. 39–55.
- Kärnä, Antti (2012). *Effectiveness of the KiVa Antibullying Program*. Turku. Uniprint Suomen Yliopistopaino Oy.
- Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (2014). *Kouluvalintojen vaikutukset Suomessa epäselviä. Vatt Policy Brief 3/2014*. Saatavissa 21.10.2015:
http://www.vatt.fi/file/policybrief/vatt_policybrief_32014.pdf
- Kosunen, Sonja (2012). "Meillä on siis kouluja, joista ne tulee: siis Suomen eliitti": keskiluokan lasten kouluvalinnat pois lähikoulusta. *Kasvatus. Suomen kasvatustieteellinen aikakauskirja* 43:1, s. 7–19.
- Lahtinen, Nina (2012). *Oppilaan oikeudet ja vanhempien vastuu*. Vantaa. Hansaprint.
- Lahtinen, Matti & Lankinen, Timo (2015). *Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä*. Tallinna. Tallinna Raamatutrükikoda.
- Lapsiasiavaltuutettu (2014). *Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja. Eriarvoistuva lapsuus. Lasten hyvinvointi kansallisten indikaattoreiden valossa*. Saatavissa 3.11.2015:
<http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2014/12/Vuosikirja-2014.pdf>
- Mahkonen, Sami (2010). *Lastensuojelu ja laki*. Helsinki. Edita.
- Misukka, Heljä (2014). *Koulutuksen suurvalta tienhaarassa. Kunnallisan alan kehittämissäatiön Polemia-sarjan julkaisu nro 93*. Sastamala. Vammalan kirjapaino Oy.
- Mäenpää, Olli (2011). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Helsinki. Edita Prima Oy.
- Mäenpää, Olli (2004). *Hallinto-oikeus*. Porvoo. WSOY Lakitieto.

- Mäkelä, Marianne (2013a). Yhdenvertainen oikeus sivistykseen. Tutkimus sivistyksellisen yhdenvertaisuuden perusoikeuden sisällöstä erityisesti yhdenvertaisessa oikeudessa perusopetukseen, taiteen perusopetukseen ja kuntien kulttuuripalveluihin. Tampere. Tampereen yliopistopaino.
- Mäkelä, Marianne (2013b). Yhdenvertaisuus sivistyksen portailla. *Lakimies* 5/2013, s. 917–923.
- Mäntylä, Niina (2009). Lapsen etu erityisoppilaan opetuspaikkaratkaisuisissa: Oikeudellisia näkökulmia. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 37:2, s. 121–140.
- Mäntylä, Niina (2012). Koulukiusaaminen kiusaajan rikoksena. *Oikeus* 41:3, s. 357–380.
- Mäntylä, Niina (2010). Oikeus koulukuljetukseen. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 710:3, s. 270–281.
- Mäntylä, Niina; Jonna Kivelä, Seija Ollila & Laura Perttola (2013): Pelastakaa koulukiusattu! – koulun vastuu, puuttumisen muodot ja ongelmat oikeudellisessa tarkastelussa. KAKS–kunnallisalan kehittämissäitiö. Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 70. Sastamala. Vammalan Kirjapaino Oy.
- Nieminen, Liisa (2005). Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet yleiseen ihmisoikeuskehykseen sijoitettuna. *Lakimies* 6/2005, s. 898–924.
- Ojanen, Tuomas (2015). Perusoikeusjuridiikka. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki. Unigrafia Oy.
- Pajukoski, Marja (2006). Preventio, sosiaalioikeus ja kunnat – ehkäisevä sosiaalipolitiikka kuntia velvoittavassa lainsäädännössä. Edita Prima Oy. Helsinki.

- Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet (2014). Opetushallitus. Määräykset ja ohjeet 2014:96. Saatavissa 26.10.2015:
http://opetushallitus.fi/download/163777_perusopetuksen_opetussuunnitelman_perusteet_2014.pdf
- Uoti, Asko (2003). Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print.
- Silvennoinen, Heikki; Piia Seppänen, Risto Rinne & Hannu Simola (2012). Yhteiskuntaluokat ja kouluvalintapolitiikka ylikansalliselta paikalliselle tasolle ulottuvassa tarkastelussa. Kasvatus. Suomen kasvatustieteellinen aikakauskirja 43:5, s. 502–518.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2005). Lapsille sopiva Suomi. YK:n yleiskokouksen lasten erityisistunnon edellyttämä Suomen kansallinen toimintasuunnitelma. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2005:5. Helsinki. Yliopistopaino.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2013). Nuorten mielenterveyshäiriöt. Opas nuorten parissa työskenteleville aikuisille. Tampere. Juvenes Print Suomen Yliopistopaino Oy.
- Tilastokeskus (2014). Maahanmuutto moninaistaa lasten perheitä. Hyvinvointikatsaus 1/2014. Saatavissa 21.10.2015: http://tilastokeskus.fi/artikkelit/2014/art_2014-02-26_002.html?s=0#4
- Tilastokeskus (2007). Esi- ja perusopetukseen osallistuminen kansainvälisessä vertailussa. Hyvinvointikatsaus 1/2007. Saatavissa 21.10.2015:
http://www.stat.fi/artikkelit/2007/art_2007-04-12_001.html
- Tilastokeskus (2015). Asuntojen vuokrat. Saatavissa 21.10.2015:
http://www.stat.fi/til/asvu/2015/02/asvu_2015_02_2015-08-07_tie_001_fi.html

Tilastokeskus (2015). Osakeasuntojen hinnat. Saatavissa 21.10.2015.:

http://www.stat.fi/til/ashi/2015/08/ashi_2015_08_2015-09-28_tie_001_fi.html

Tilastokeskus (2015). Perheet. Saatavissa 21.10.2015:

http://www.stat.fi/til/perh/2014/perh_2014_2015-05-28_tie_001_fi.html

Vantaan Sanomat (2013). Opettajat: Lähikouluperiaate ei toimi käytännössä.

15.11.2013. Saatavissa 1.10.2015:

[http://www.vantaansanomat.fi/artikkeli/265710-opettajat-](http://www.vantaansanomat.fi/artikkeli/265710-opettajat-%E2%80%9Dlähikouluperiaate-ei-toimi-kaytannossa%E2%80%9D)

[%E2%80%9Dlähikouluperiaate-ei-toimi-kaytannossa%E2%80%9D](http://www.vantaansanomat.fi/artikkeli/265710-opettajat-%E2%80%9Dlähikouluperiaate-ei-toimi-kaytannossa%E2%80%9D)

Virallislähteet

HE 86/1997 vp.

HE 66/2013 vp.

SiVM 3/1998 vp.

SiVM 10/2013 vp.

Oikeuskäytäntö

HAO 07.12.2011 11/0883/3.

HAO 20.9.2001 01/0424/3

KHO: 2012:99 19.11.2012/3221.

Laillisuusvalvojen ratkaisut

EOA dnro 355/2/06

EOA dnro 1633/4/14

EOA dnro 577/4/11

EOA dnro 4401/4/10

OKV/1365/1/2010

Aluehallintoviraston ratkaisut oppilaaksi ottamista koskeviin hallintovalituksiin

ESAVI-2010-05508/Op-13.
ESAVI-2010-04535/Op-13.
ESAVI/2041/06.06.02/2011.
ESAVI/9944/06.06.02/2010.
ESAVI-2010-04622/Op-13.
ESAVI/6359/06.06.01/2010.
ESAVI-2010-05112/Op-13.
ESAVI-2010-06039/Op-13.
ESAVI-2010-05789/Op-13.
ESAVI-2010-06322/Op-13.
ESAVI/1896/06.06.02/2011.
ESAVI/2043/06-06.02/2011.
ESAVI/1830/06.06.2011.
ESAVI/1570/06.06.02/2010.
ESLH-2010-03986/p-13.
ESAVI2348/06.06.02/2011.
ESAVI-2010-04499/Op-13.
ESAVI-2010-04622/Op-13.
ESAVI-2010-04431/Op-13.
ESAVI-2010-04475/OP-13.
ESAVI-2010-04486/OP-13.
ESAVI-2010-04534/OP-13.
ESAVI/1071/06.06.2011.
ESAVI/1413/06.06.02/2010.
ESAVI/1722/06.06.02/2010.
ESAVI-2010-04060/Op-13.