

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Aino-Maija Alstela

KUNTALAISEN OIKEUS OMAAN ÄIDINKIELEEN

Pro gradu –tutkielma

Julkisoikeus

Tammikuu 2014

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

ALSTELA, AINO-MAIJA: Kuntalaisen oikeus omaan äidinkieleen

Pro gradu –tutkielma, xiv + 101 s.

Julkisoikeus

Tammikuu 2014

Kielelliset oikeudet ja oikeus maksuttomaan perusopetukseen ovat kaksi perustuslaissa meille taattua oikeutta, joille löytyy myös perusta kansainvälisistä sopimuksista. Suomessa on kaksi kansalliskieltä, suomi ja ruotsi, joilla on yhtäläiset oikeudet. Jokaisella Suomessa asuvalla on oikeus saada asiansa hoidettua viranomaisessa omalla kielellään sekä valita perusopetuksen opetuskieli. Vaikka oppivelvollisuuden piirissä olevilla on mahdollisuus valita perusopetuksessa opetuskieli, tulee koulutuksen järjestäjän huolehtia, että oppilas kykenee opiskella valitulla kielellä.

Tässä pro gradu –tutkielmassa pohditaan kuntalaisten kielellisten oikeuksien toteutumista kunnallisessa päätöksenteossa. Tutkielman kohteena on kunnallinen päätöksenteko opetustoimessa ja erityisesti perusopetuksessa. Päätöksentekoa tarkastellaan kaksikielisessä kunnassa. Perusopetus on kuntien pakollisia tehtäviä, jota se hoitaa kunnallisen itsehallinnon mukaan parhaaksi katsomallaan tavalla kuitenkin tiettyjä lainsäädännöllisiä reunaehtoja noudattaen. Lainsäädännön mukaan kunnat voivat itse määritellä hallintonsa. Opetustoimen hallintoa järjestäessä kaksikieliset kunnat ovat velvoitettuja järjestämään opetustoimen hallinto ottaen huomioon molemmat kansalliskielet.

Kielellisten oikeuksien tarkastelu rajataan kaksikielisiin kuntiin, kuitenkin niin, että Ahvenanmaa on rajattu tutkielman ulkopuolelle. Päätöksenteossa kohderyhmä perusopetuksessa ja siinä erityisesti alaluokat 1.-6., jolloin tutkielman kohteena olevat kuntalaiset ovat lapsia eli vajaavaltaisia. Päätöksenteossa erityisesti painotetaan oppilaan arviointia ja kurinpitoa. Päätöksentekoon liittyy olennaisena osana oikeusturva. Tutkielmassa käydään läpi, miten perusopetuksessa annetusta oppilaan arvioinnista ja kurinpidosta voi valittaa.

Aluehallintovirastolla on ruotsinkielinen opetustoimen palveluyksikkö, joka vastaa koko Suomen osalta opetustoimen alaisista kanteluista ja oikaisupyynnöistä. Aluehallintoviraston mukaan kyseiseen yksikköön ei ole tullut montaakaan aiheeseen liittyvää kantelua tai oikaisupyynnöä. Tämän perusteella voisikin todeta, että pääsääntöisesti näyttäisi siltä, että kielelliset oikeudet toteutuvat hyvin perusopetuksessa. Tällä hetkellä on kuntakentässä menossa isot muutokset, mikä tekee aiheen tutkimisen mielenkiintoiseksi. Tutkielmassa pohditaan myös kuntauudistuksen mahdollisia vaikutuksia kuntalaisten kielellisten oikeuksien toteutumiselle perusopetuksessa.

Avainsanat: kielelliset oikeudet, perusopetus, kunnallinen päätöksenteko, kaksikielinen kunta, perusoikeudet

Sisällysluettelo

LÄHDELUETTELO	vi
LYHENTEET	xiv
1. Johdanto	1
2. Tutkimustehtävä ja metodi	3
3. Aikaisempi tutkimus ja tutkimuksen rajaus.....	6
3.1 Aikaisempi tutkimus ja keskeiset lähteet	6
3.2 Tutkimuksen rajaus ja jäsentely	7
4. Kuntalaisen oikeus omaan äidinkieleensä	8
4.1 Kuntalaisten oikeudet kansainvälisesti	8
4.1.1 Yhdistyneet Kansakunnat	10
4.1.2 YK:n yleissopimukset.....	12
4.1.3 Euroopan unioni.....	14
4.1.4 Euroopan unionin oikeus	17
4.1.5 Euroopan neuvosto.....	19
4.1.6 Euroopan neuvoston peruskirjat	21
4.1.7 Kansainväliset sopimukset kansallisessa oikeusjärjestyksessä	23
4.2 Kuntalaisten oikeudet kansallisesti.....	24
4.2.1 Kuntalaisen perusoikeudet	24
4.2.2 Oikeus omaan kieleen perusoikeutena.....	26
4.2.3 Kielellisten oikeuksien seuranta.....	27
4.3 Yhdenvertaisuus.....	28
4.4 Oppivelvollisuus	31
5. Kunnan hallinto ja tehtävät perusopetuksessa.....	32
5.1 Kunnallinen itsehallinto.....	32
5.2 Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin vaikutus kunnalliseen itsehallintoon.....	35
5.3 Kunnan hallinto.....	36

5.4 Kunnan opetustoimen hallinto	40
5.5 Kunnan toimiala ja tehtävät	42
5.6 Perusopetus kunnan tehtävänä.....	44
5.7 Perusopetuksen järjestäminen Ruotsissa	45
5.8 Kunnan tiedotusvelvollisuus	49
5.9 Kuntalaisen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet.....	51
5.10 Kuntaudistuksen tuomat muutokset kunnissa ja kaksikielisyys	53
6. Kunnallinen päätöksenteko.....	56
6.1 Julkinen valta ja julkisen vallan käyttö	56
6.1.1 Hyvän hallinnon takeet	57
6.1.2 Kunnan henkilöstö perusopetuksessa	59
6.1.3 Viranomaisen kielivaatimukset.....	60
6.2 Päätöksenteko kunnissa	61
6.2.1 Otto-oikeus	63
6.2.2 Päätöksenteko kaksikielisissä kunnissa	64
6.3 Päätöksenteko perusopetuksessa.....	65
6.4 Yksilöä koskeva päätöksenteko	68
6.5 Oikeusturva	74
6.6 Oikeusturva perusopetuksessa	75
6.6.1 Kunnallisvalitus	77
6.6.2 Hallintovalitus.....	79
6.6.3 Hallintokantelu	80
6.7 Vajaavaltaisen puolestapuhuja.....	81
7. Kielelliset oikeudet perusopetuksessa	84
7.1 Kunnan kieli.....	84
7.2 Perusopetuksen opetuskieli	85
7.3 Perusopetuksen järjestämisvelvollisuus kansalliskielillä.....	88

7.4 Kielellisten oikeuksien toteutuminen.....	90
8. Loppupäätelmät	93
8.1 Kuntalaisen perusoikeuksien toteutuminen	93
8.2 Opetustoimen hallinnon toteutuminen	96
8.3 Oppilaan oikeusturvan toteutuminen	98
8.4 Kuntaudistuksessa huomioon otettavat seikat kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta.....	99
8.5 Yhteenveto	100

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus:

Alnæs, Karsten: Pimeyden aika Euroopan historia 1900-1945. Keuruu 2007.

Arajärvi, Pentti: Oppilaan ja opiskelijan arviointi – oikeusturva kysymyksiä. Teoksessa Myrsky, Matti; Vartiainen Perttu ja Miettinen Tarmo (toimituskunta): Juhlakirja Teuvo Pohjolainen 1945 – 14/10 – 2005. Joensuu 2005.

Arajärvi, Pentti ja Aalto-Setälä, Merja: Opetuslainsäädännön käsikirja. Uudistettu painos. Helsinki 2004.

Hakapää, Kari: Uusi kansainvälinen oikeus. Vantaa 2003.

Hallberg, Pekka: Oikeusturva (PL 21 §). Teoksessa Hallberg, Pekka (toim.): Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. Helsinki 2011. (Hallberg, 2011 a).

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka (toim.): Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. Helsinki 2011. (Hallberg, 2011 b).

Hannus, Arno; Hallberg, Pekka ja Niemi, Anne E.: Kuntalaki. 4 painos. Juva 2009.

Harjula, Heikki ja Prättälä, Kari: Kuntalaki Taustat ja tulkinnat. 5. uudistettu painos. Jyväskylä 2004.

Harjula, Heikki ja Prättälä, Kari: Kuntalaki Taustat ja tulkinnat. 7. uudistettu painos. Jyväskylä 2007.

Heuru, Kauko: Hyvä Hallinto. Helsinki 2003.

Heuru, Kauko: Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki 2006.

Heuru, Kauko; Mennola, Erkki ja Ryytänen, Aimo: Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2. uudistettu painos. Tampere 2011.

Husa, Jaakko; Mutanen, Anu ja Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Hämeenlinna 2010.

Husa, Jaakko ja Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. 2. uudistettu painos. Helsinki 2008.

Karapuu, Heikki: Perusoikeuksien tausta ja yleinen sisältö. Teoksessa Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Scheinin, Martin, Tuori, Kaarlo ja Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Juva 1999.

Lahtinen, Matti ja Lankinen, Timo: Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä. 6. uudistettu painos. Porvoo 2009.

Lahtinen, Matti; Lankinen, Timo ja Sulonen, Arto: Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä. 5. uudistettu painos. Tallinna 2006.

Liusvaara, Lauri: Rehtorin lakitieto. SanomaPro Onlineteos 2012.

Meinander, Henrik: Tasavallan tiellä. Suomi Kansalaissodasta 2000-luvulle. Helsinki 1999.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 4. uudistettu painos. Porvoo 2011.

Mäenpää, Olli: Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki 2008.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. 4. laitos. Porvoo 2003.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. 5. painos. Porvoo 2004.

Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. 2. painos. Helsinki 2007.

Ojanen, Tuomas ja Scheinin, Martin: Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (PL 6 §). Teoksessa Hallberg, Pekka (toim.): Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. Helsinki 2011.

Pirhonen, Eeva Riitta ja Salo, Raija (toim.): Opetustoimen säännökset ja niiden soveltaminen. Helsinki 1999.

Rajala Päivi: Opetus- ja kulttuuripalvelujen tarjoamisen viitekehys. Teoksessa Ilona Lundberg (toim.): Parasta palvelua. Selvitys kuntapalvelujen järjestämisen vaihtoehtoista. Helsinki 2003.

Ruonala, Marko: EU-perusteos. 4. uudistettu painos. Sastamala 2010.

Ryynänen, Aimo: Kunnallinen päätöksenteko muutoksessa – sopeutuminen kansainväliin haasteisiin ja kansalliseen kehitykseen. Teoksessa Kirsi Kohonen & Toni Tiala (toim.): Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi. Helsinki 2002.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. 2. uudistettu painos. Hämeenlinna 2011.

Scheinin, Martin: Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (PL 6 §). Teoksessa Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Scheinin, Martin, Tuori, Kaarlo ja Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Juva 1999.

Scheinin, Martin: Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §). Teoksessa Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Scheinin, Martin, Tuori, Kaarlo ja Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Juva 1999.

Suopohja, Heikki ja Liusvaara, Lauri: Oikeudellinen vastuu opetustoimessa. Tallinna 1998.

Virallislähteet:

Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva Eurooppalainen perukirja (23/1998)

Asetus lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta (SopS 60/1991)

Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999)

Euroopan neuvosto, Ministerikomitea: Ministerikomitean suositus RecChL(2012)2 alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan soveltamisesta Suomessa

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 66/1991)

Euroopan Yhteisöjen Komissio: Valkoinen kirja: Eurooppalainen hallintatapa (KOM(2001) 428)

Hallintolainkäyttölaki (586/1996)

Hallintolaki (434/2003)

HE 86/1997 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi

HE 125/2009 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntajakolaiksi

HE 3/2013 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta

HE 192/1994 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7-8/1976)

Kielilaki (423/2003)

Kungörelse (SFS 1974:152) on beslutad ny regeringsform

Kuntajakolaki (1698/2009)

Kuntalaki (365/1995)

Laki aluehallintovirastosta (896/2009)

Laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003)

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999)

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2001: Kielilainsäädäntö: Kansainvälis-oikeudelliset veloitteet ja kansainvälinen vertailu. Helsinki 2001.

Perusopetusasetus (852/1998)

Perusopetuslaki (628/1998)

PeVL 20/2013 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta

SiVM 3/1998 vp – HE 86/1997 vp Sivistysvaliokunnan mietintö, Hallituksen esityksestä koulutusta koskeväksi lainsäädännöksi

Skolförordning (SFS 2011:185)

Skollag (SFS 2010:800)

Språklag (SFS 2009:600)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 6/1976)

Ulkoasiainministeriö, Eurooppatiedotus: Lissabonin sopimus. Miten sopimus muuttaa Euroopan Unionia. 3. uusittu painos. Helsinki 2010.

Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastosta (906/2009)

Valtioneuvoston asetus kielilain täytäntöönpanosta (433/2004)

Valtioneuvoston asetus kuntien kielellisestä asemasta vuosina 2013—2022 (53/2013)

Valtioneuvoston asetus väestötietojärjestelmästä (128/2010)

Valtioneuvoston päätös Karjalohjan ja kunnan liittämisestä Lohjan kaupunkiin (390/2009)

Valtioneuvoston päätös Lohjan kaupungin ja Nummi-Pusulan kunnan yhdistämisestä (323/2012)

Valtioneuvoston kansalian julkaisu 4/2012. Valtioneuvoston periaatepäätös: Kansallisstrategia. Sähköinen painos 9.12.2013

Valtioneuvoston kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2006. Helsinki 2006.

Valtioneuvoston kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2009. Sastamala 2009.

Valtioneuvoston kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2012. Sähköinen painos 14.10.2013

Yleissopimus syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla (SopS 59/1971)

Internet lähteet:

Aluehallintovirasto, oikeusturva, kantelut:

<http://www.avi.fi/web/avi/opetus-kantelut#.UIK2X1a-2QI>. Viitattu 7.10.2013.

Eduskunta, Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunta:

<http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/kvtoimielimet/kvtoimielin-ensv01/esittely.htx>. Viitattu 27.11.2012.

Euroopan neuvosto:

<http://hub.coe.int/web/coe-portal>. Viitattu 27.11.2012.

Euroopan unioni, Alueiden komitea:

http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_fi.htm. Viitattu 24.9.2013.

<http://www.ccre.org/en/page/3>. Viitattu 30.11.2012.

Euroopan unioni, alue- ja vähemmistökielet:

http://ec.europa.eu/languages/languages-of-europe/regional-and-minority-languages_fi.htm. Viitattu 11.3.2013.

Euroopan unioni, EU:n toimielimet ja muut elimet

http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_fi.htm. Viitattu 24.9.2013.

Euroopan unioni, Euroopan komissio:

http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_fi.htm.

Viitattu 24.9.2013.

Euroopan unioni, Euroopan parlamentti:

http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_fi.htm.

Viitattu 24.9.2013.

Euroopan unioni, Euroopan oikeusasiamies:

http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/ombudsman/index_fi.htm. Viitattu 24.9.2013.

Euroopan unioni, Euroopan unionin neuvosto:

http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_fi.htm. Viitattu 24.9.2013.

Euroopan unioni, Eurooppa-neuvosto:

http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index_fi.htm.

Viitattu 27.12.2012.

http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index_fi.htm.

Viitattu 24.9.2013.

Euroopan Unioni, perustietoa Euroopan unionista:

http://europa.eu/about-eu/basic-information/index_fi.htm. Viitattu 27.11.2012.

Euroopan unioni, viralliset EU-kielet:
http://ec.europa.eu/languages/languages-of-europe/eu-languages_fi.htm.
Viitattu 11.3.2013.

Oikeusministeriö, kieliasianneuvonta:
<http://oikeusministerio.fi/fi/index/ministerio/neuvottelu-jalautakunnat/kieliasianneuvottelukunta.html>. Viitattu 8.10.2013.

Oikeusministeriö, kielilaki esite:
<http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/esitteet/kielilaki.html>. Viitattu 8.10.2013.

Oikeusministeriö, kielellisten oikeuksien edistäminen:
<http://oikeusministerio.fi/fi/index/toimintajatavoitteet/perusoikeudetjademokratia/kielilaki/kiel-ellistenoikeuksienedistaminen.html>. Viitattu 8.10.2013.

Oikeusministeriö, kielellisten oikeuksien seuranta:
<http://oikeusministerio.fi/fi/index/toimintajatavoitteet/perusoikeudetjademokratia/kielilaki/kiel-ellistenoikeuksienseuranta.html>. Viitattu 8.10.2013.

Oikeusministeriö, pohjoismainen kielisopimus esite:
<http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/esitteet/pohjoismainenkielisopimus.html>.
Viitattu 8.10.2013.

Ruotsin eduskunta, perusoikeudet:
<http://www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Demokrati/Grundlagarna/>.
Viitattu 26.11.2013.

Suomen pysyvä edustusto Euroopan neuvostossa, Euroopan neuvosto:
<http://www.finlandcoe.fr/public/default.aspx?nodeid=35767&contentlan=1&culture=fi-FI>.
Viitattu 27.11.2012.

Suomen pysyvä edustusto Euroopan neuvostossa, Euroopan neuvoston synty ja kehitys:
<http://www.finlandcoe.fr/public/default.aspx?nodeid=35773&contentlan=1&culture=fi-FI>.
Viitattu 28.2.2013.

Suomen pysyvä edustusto Euroopan neuvostossa, Jäsenyysehtojen valvonta:
<http://www.finlandcoe.fr/public/default.aspx?nodeid=36138&contentlan=1&culture=fi-FI>.
Viitattu 8.12.2012.

Suomen pysyvä edustusto Euroopan neuvostossa, Keskeisimmät sopimukset ja niiden valvonta:
<http://www.finlandcoe.fr/public/default.aspx?nodeid=39164&contentlan=1&culture=fi-FI>.
Viitattu 27.2.2013.

Suomen pysyvä edustusto Euroopan neuvostossa, Ministerikomitea:
<http://www.finlandcoe.fr/public/default.aspx?nodeid=35768&contentlan=1&culture=fi-FI>.
Viitattu 8.12.2012

Suomen pysyvä edustusto Euroopan neuvostossa, Paikallis- ja aluehallinnon kongressi:
<http://www.finlandcoe.fr/public/default.aspx?nodeid=35772>. Viitattu 27.11.2012.

Tilastokeskus, väestörakennetaulukko:

http://www.stat.fi/til/vaerak/2012/vaerak_2012_2013-03-22_tau_002_fi.html.

Viitattu 7.1.2014.

Vaasan kaupungin hallintosääntö:

www.vaasa.fi/WebRoot/380444/Vaasa2010SubpageWithBanner.aspx?id=385023.

Viitattu 19.12.2013.

Vaasan kaupungin kaupunginhallituksen johtosääntö:

<http://www.vaasa.fi/WebRoot/380444/Vaasa2010SubpageWithBanner.aspx?id=384981>.

Viitattu 19.12.2013.

Vaasan kaupungin opetussuunnitelma:

<http://www.vaasa.fi/WebRoot/380444/Vaasa2010SubpageWithoutBanner.aspx?id=55798>.

Viitattu 31.10.2013.

Vaasan kaupungin varhaiskasvatus- ja perusopetuslautakunnan johtosääntö:

<http://www.vaasa.fi/WebRoot/380444/Vaasa2010SubpageWithBanner.aspx?id=385705>.

Viitattu 20.12.2013.

Yhdistyneet kansakunnat, ECOSOC:

<http://www.yk.fi/node/230>. Viitattu 23.9.2013.

Yhdistyneet kansakunnat, ECOSOC:in alaiset toimielimet:

<http://www.yk.fi/node/231>. Viitattu 23.9.2013.

Yhdistyneet kansakunnat, ensimmäiset vuodet:

<http://www.yk.fi/node/7>. Viitattu 19.9.2013.

Yhdistyneet kansakunnat, ihmisoikeussopimukset:

<http://www.yk.fi/node/257>. Viitattu 19.9.2013.

Yhdistyneet kansakunnat, Turvallisuusneuvosto:

<http://www.yk.fi/node/227>. Viitattu 23.9.2013.

Yhdistyneet kansakunnat, YK-järjestelmä:

<http://www.yk.fi/node/2>. Viitattu 19.9.2013.

Yhdistyneet kansakunnat, yleiskokous:

<http://www.yk.fi/node/264>. Viitattu 23.9.2013.

Oikeustapaukset:

Helsingin hallinto-oikeus:

11/0784/2

11/1991/2

Hämeenlinnan hallinto-oikeus:

02527/12/1301

Eduskunnan oikeusasiamies:

933/4/99	347/4/07
1345/4/05	1132/4/08
2955/4/06	1795/4/09
3904/4/06	

Aluehallintovirasto:

LSSAVI/2128/06.06.02/2012
LSSAVI/2402/06.06.02/2012
LSSAVI/3507/06.06.02/2013

LYHENTEET

AVI	Aluehallintovirasto
ECOSOC	Economic and Social Council (YK:n talous- ja sosiaalineuvosto)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EN	Euroopan neuvosto
EU	Euroopan unioni
HAO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights (Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus)
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus)
ILO	International Labour Organisation (Kansainvälinen työjärjestö)
KP-sopimus	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
KHO	Korkein hallinto-oikeus
SopS	Sopimussarja
TSS-sopimus	Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (YK:n kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestö)
vp	Valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat

1. Johdanto

Tässä pro gradu –tutkimuksessa tullaan käsittelemään kuntalaisten oikeutta omaan äidinkieleensä. Tarkastelun kohteena ovat kansalliskielet suomi ja ruotsi. Tutkimuksessa tullaan myös sivuamaan lyhyesti saamen kieltä. Tutkimukseen haetaan näkökulmaa kaksikielisessä kunnassa vähemmistökielen asemassa olevasta kansalliskielestä. Tarkemmin vähemmistökielen asemaa tutkitaan kunnallisen päätöksenteon kautta erityisesti perusopetuksessa.

Tutkimukseni on lähtökohtaisesti perusoikeuksista kumpuava. Meille Suomessa asuville on perustuslailla annettu oikeudet muun muassa käyttää omaa kieltä viranomaisessa ja oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Kuntalaisille on tärkeätä saada toimitettua asiaansa omalla kielellä ja oppilaille on tärkeätä saada opetus omalla kielellä, tulla kuulluksi ja saada puhua omalla äidinkielellään.

Nämä oikeudet löytyvät myös kansainvälisistä sopimuksista. Eri sopimuksissa on säännökset maksuttomasta perusopetuksesta ja kielellisistä oikeuksista. Kansainvälisissä sopimuksissa sekä kansallisessa perustuslaissakin annetaan kansalliskielille ja vähemmistökielille mahdollisuus kehittää ja ylläpitää omaa kieltään ja kulttuuria. Nämä oikeudet ovat erittäin merkittäviä oikeuksia varsinkin vähemmistökielen ja -kulttuurin omaaville kuntalaisille.

Suomi on virallisesti kaksikielinen maa. Kansalliskielemme ovat suomi ja ruotsi, joilla on keskuudessamme tasa-arvoinen asema. Tällä tarkoitan sitä, että kumpikaan kielistä ei ole virallisesti enemmistö- tai vähemmistökieli vaan molemmilla kielillä on yhtäläiset oikeudet. Tämä kaksikielisyyden perusoikeus on taattu kuntalaisille Suomen perustuslaissa (731/1999). Kansalliskielten lisäksi saamen kielelle on taattu samankaltaiset oikeudet. Oikeus omaan äidinkieleen on perusoikeus, joka on taattu useissa kansainvälisissä sopimuksissakin.

Pääosa suomalaista on äidinkieleltään suomenkielisiä. Suomessa lapsen äidinkielen määrittelevät lapsen vanhemmat. He ilmoittavat väestörekisteriin lapsen synnyttyä lapsen äi-

dinkielen, nimenilmoituksen yhteydessä. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2012 suomenkielisiä oli 89,07 %, ruotsinkielisiä oli 5,49 % ja saamenkielisiä on 0,04 % väestöstä. Suomenkielisten osuus väestöstä on pudonnut muutaman prosenttiyksikön viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana, ruotsin- ja saamenkielisten osuus väestöstä on pysynyt melko samana.¹

Kielelliset oikeudet jaottuvat Suomessa alueellisesti. Alueellisessa jaotuksessa perusyksikkönä on kunta. Kuntia Suomessa oli vuonna 2013 yhteensä 320. Valtioneuvoston asetuksen kuntien kielellisestä asemasta vuosina 2013–2022 (53/2013) mukaan näistä kunnista kaksikielisiä kuntia on 30, joista suomi asukkaiden enemmistökielenä on 18 ja ruotsi asukkaiden enemmistökielenä on 12. Loput kunnat olivat joko suomen- tai ruotsinkielisiä, näistä täysin ruotsinkielisiä kuntia on kolme. Nämä ruotsinkieliset kunnat sijaitsevat Pohjanmaan maakunnassa. Saamenkielisiä kuntia Suomessa on neljä².

Perusopetus on kunnille säädetty pakollinen tehtävä. Kunta voi hoitaa tätä pakollista tehtävää parhaaksi katsomalla tavalla kunnallisen itsehallinnon nojalla. Perusopetuksen toteuttamiselle on kuitenkin luotu reunaehdot lainsäädännöllä. Perusopetus on annettava oppilaan omalla kielellä, mikä voi aiheuttaa erinäköisiä järjestelyjä varsinkin pienillä yksikielisillä paikkakunnilla. Tutkimuksessa pyritään selvittämään, miten hyvin kunnat ovat suoriutuneet tehtävästä ja onko tähän liittynyt ongelmia.

Kunnallinen päätöksenteko on mielenkiintoinen prosessi, johon liittyvät luottamushenkilöt ja viranhaltijat sekä julkisen vallan käyttö. Päätöksentekoon liittyy myös vahvasti kuntalaisen oikeusturva. Tutkimuksessa tullaan keskittymään päätöksentekoon perusopetuksessa ja pohtimaan mitä oikeusturvakeinoja oppilailla on. Tutkimuksen kohteena oleva perusopetuksen 1.-6. luokkalaiset oppilaat ovat lapsia eli vajaavaltaisia, mikä tuo tutkimukseen oman lisänsä.

Aiheena kuntalaisten oikeudet ovat varsin kiinnostavat. Kuntalaisille taattujen oikeuksien toteutuminen oikeudenmukaisesti, yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti on erittäin tärkeätä. Kielelliset oikeudet ovat perusoikeuksia, jotka tulee ottaa huomioon kuntien toiminnassa.

¹ http://www.stat.fi/til/vaerak/2012/vaerak_2012_2013-03-22_tau_002_fi.html

² Suomessa on neljä kuntaa (Utsjoki, Inari, Enontekiö ja Sodankylän paliskunnan alue), joissa saamen kielellä on kielilailalla turvattu virallinen asema. Seurujärvi-Kari et al. 2011, s. 15

Kuntalaisten kielellisten oikeuksien toteutuminen on mielenkiintoinen aihe, joka on aika-ajoin esillä. Etenkin nyt kielellisten oikeuksien toteutuminen on kiinnostavaa, kun kuntakentässä on ollut muutoksia ja muutoksia tapahtuu edelleen. Mielenkiintoista tässä on se, mitä muutokset saavat aikaan yksi- ja kaksikielisten kuntien määrässä ja miten kunnat huolehtivat muutoksessa kuntalaisten kielellisistä oikeuksista. Aiheuttaako tämä vähemmistökielen asemassa oleville kuntalaisille muutoksia ja mahdollisia heikennyksiä oikeuksiin?

Yhtenä syynä aiheen valintaan on myös se, että minua kiehtoo yleisesti se, miten Suomen lainsäädännössä on otettu kansainväliset sopimukset huomioon. Vaikka tutkimus on pääosin kunnallisoikeudellinen tutkimus, tulen lyhyesti käsittelemään kansainvälisten sopimusten sitovuutta ja vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön. Kansainvälisissä sopimuksissa tullaan keskittymään aiheeseen liittyviin oikeuksiin ja EU-oikeuteen aiheen osalta.

2. Tutkimustehtävä ja metodi

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää kuntalaisen oikeudet omaan äidinkieleen, tässä tapauksessa suomen- ja ruotsin kieleen sekä osittain saamenkieleen. Tutkimus koskee kaksikielisiä kuntia ja niissä lähinnä vähemmistön osassa olevaa kieltä. Tutkimuksen kohde on kunnallinen päätöksenteko opetustoimessa, erityisesti kohdistuen perusopetuksessa tapahtuvaan oppilaan arviointiin ja kurinpitoon. Näkökulma tutkimuksessa on kuntalaisesta lähtöisin ja kohdistuu kuntalaisen kielellisiin oikeuksiin.

Pääkysymykseni on: *Mikä on kuntalaisen oikeus omaan äidinkieleen?* Pääkysymystä pohdittaessa selvitän, mitkä oikeudet kuntalaisilla on omaan äidinkieleen voimassa olevan lainsäädännön perusteella. Lähdän pohtimaan kysymystä perusoikeusnäkökulmasta. Pohjana kansallisille oikeuksille käytän kansainvälistä sääntelyä, erityisesti Yhdistyneiden kansakuntien, Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin sääntelyä. Tätä kysymystä pohdittaessa tulen myös lyhyesti selventämään, mikä asema kansainvälisillä sopimuksilla ja EU-oikeudella on kansalliseen lainsäädäntöön. Tähän kysymykseen liittyy kysymys kunnassa käytettävästä kielestä ja sitä kautta perusopetuksen opetuskieli. Tutkin, mitkä mahdollisuuden oppilailla ja heidän huoltajillaan on valita opetuskieli.

Oikeushistoriallista tutkimusta sivuutan työssäni tarpeen mukaan, lähinnä pohtiessani kunnallisen itsehallinnon historiaa perusoikeuskysymyksiä. Tutkimuksessani oikeushistoriallinen metodi on avustavana metodina. Oikeushistoriallisessa tutkimuksessa perehdytään oikeusnormien tai oikeudellisen ajattelun kehitykseen. Oikeushistorian avulla tuotetaan tietoa menneen ajan oikeudesta. Oikeushistoriassa voidaan myös tarkastella kehitystä, joka on johtanut tiettyjen voimassa olevien oikeudellisten sääntöjen syntyyn. Toisaalta taas oikeushistoria myös pyrkii ymmärtämään ja selittämään oikeuden ja yhteiskunnan välistä suhdetta.³

Pääkysymykseeni liittyviä alakysymyksiä on neljä. Ensimmäinen alakysymys on: *Miten perusopetus on järjestetty kaksikielisessä kunnassa?* Tutkin, miten kunnan hallinto ja opetustoimi on järjestetty. Erityisesti keskityn kaksikielisen kunnan opetustoimen järjestelyihin. Kunnan hallinnon järjestäytyminen perustuu kunnalliseen itsehallintoon ja pohdinkin aluksi kunnallista itsehallintoa. Tämän kysymyksen kohdalla tulen käyttämään esimerkki kuntana Vaasaa ja sen hallintoa. Pohdin mitä kunnan tulee ottaa huomioon, että kunnassa toteutuu kielelliset oikeudet molemmilla kansalliskielillä.

Tämän kysymyksen osalta tullaan myös vertailemaan, miten perusopetus on järjestetty Ruotsissa sekä miten kielelliset oikeudet ovat ruotsin lainsäädännössä. Avustavana tutkimusmetodinä käytetään *vertailevaa oikeustiedettä*. Vertailevalla oikeustieteellä tarkoitetaan vähintään kahden maan oikeusjärjestyksiin kuuluvien oikeussääntöjen tarkastelua suhteessa toisiinsa. Tällä tutkimusmenetelmällä voidaan syventää tutkimuksen kohteena olevaa oikeusjärjestyksen tuntemusta. Vertailevaa oikeustutkimusta voidaan käyttää myös lainopillisin painotuksin, kuten tässä tutkimuksessa tullaan tekemään.⁴ Tarkoituksena on tutkia, miten perusopetus ja opetus vähemmistökielellä sekä kielelliset oikeudet on järjestetty Ruotsissa.

Toisena alakysymyksenä on: *Mitä kaksikielisissä kunnissa on päätöksenteossa otettu huomioon?* Tarkemmin tässä päätöksenteolla tarkoitetaan kunnallisen viranhaltijan tekemää päätöstä, liittyen opetustoimeen ja perusopetukseen. Toisin sanoen, miten opetustoimi sekä rehtori ja opettaja ottavat kaksikielisyyden huomioon päätöksenteossa. Päätök-

³ Husa et al. 2010, s. 19–20

⁴ Husa et al. 2010, s. 22–23

senteossa syvennyttään arviointiin ja kurinpitoon. Tämän kysymyksen kohdalla pohditaan, miten kunnille asetetut tavoitteet ja tehtävät hoituvat vähemmistökielessä olevan kuntalaisen näkökulmasta. Tutkimuksessa tullaan käymään läpi kunnan hallinnon järjestäytyminen ja päätöksenteko yleisellä tasolla sekä erityisesti perusopetuksessa. Kunnille on asetettu velvollisuudet opetustoimen lautakuntien osalta kaksikielisessä kunnassa, joka otetaan huomioon tutkimuksessa. Otan myös huomioon kunnan vaikutusmahdollisuudet kunnallisen itsehallinnon nojalla. Toisaalta tutkin myös, mitä kielellisiä oikeuksia kuntalaisella on perusopetuksessa ja miten ne on toteutettu.

Kolmantena alakysymyksenä on: *Mikä on vähemmistökielen asemassa olevan kuntalaisen oikeusturva perusopetuksen osalta?* Tämä kysymys liittyy vahvasti päätöksentekoon. Tämän kysymyksen osalta pohdittavaa on suhteessa huoltajan ja alaikäisen lapsen oikeuksien kannalta. Perusopetuksen ”asiakkaat” ovat alaikäisiä lapsia, joilla on samoja oikeuksia kuin täysi-ikäisillä. Mitä oikeusturvakeinoja oppilailla on oppilaan arvioinnin ja kurinpidon osalta. Tämän kysymyksen kohdalla pyritään syventämään aihetta mahdollisten oikeustapauksien avulla.

Neljäntenä alakysymyksenä on: *Minkälaiset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet vähemmistökielen asemassa olevalla kuntalaisella on?* Tähän kysymykseen liittyy tiiviisti kuntien tiedotusvelvollisuus. Katson tilannetta, miten mahdolliset kuntauudistukset voivat vaikuttaa tilanteeseen. Onko kuntalaisten mielipiteet otettu huomioon kuntauudistuksessa?

Tutkimukseni on pääosin kunnallisoikeudellinen tutkimus, koska tutkimukseni kohteena ovat kuntalaisen oikeudet. Tutkimuksessani sivuutetaan hieman kansainvälisoikeudellista tutkimusta, Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin vaikutusten kautta. Metodinen lähestymistapa on soveltava *oikeusdogmaattinen*. Oikeusdogmaattisella lähestymistavalla tarkoitetaan tutkimusta, missä selvitetään, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö kulloinkin käsiteltävässä oikeusongelmassa. Oikeusdogmatiikka pyrkii vastaamaan kysymykseen kuinka todellisessa tilanteessa tulisi toimia voimassa olevan oikeuden mukaan. Lainoppi on oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen tutkimusta ja niiden sisällön selvittämistä eli tulkintaa.⁵

⁵ Husa et al. 2010, s. 19–23

Yhteenvedossa pohditaan, mitä oikeusongelmia on kaksikielisissä kunnissa opetustoimen hallinnon ja perusopetuksen järjestämisessä. Miten lainsäädäntö on asettunut nykytilassa ja miten se mielestäni pitäisi olla. Onko mahdollisia muutostarpeita ja minkälainen suhde kansainvälisillä sopimuksilla ja EU-oikeudella on kansalliseen lainsäädäntöön. Pohdin myös onko lainsäädännössä muutostarpeita. Tältä osin tutkimus on *oikeuspoliittista*. Oikeuspoliittisella tutkimuksella tarkoitetaan tutkimusta, jossa tutkitaan yhteiskunnallista tavoitteen asettelua ja suunnittelua oikeudellisesta näkökulmasta kuten lainsäädännöllisten vaikutusten arviointia.⁶

3. Aikaisempi tutkimus ja tutkimuksen rajaus

3.1 Aikaisempi tutkimus ja keskeiset lähteet

Perusoikeuksista ja kuntalaisten oikeuksista on paljon lähdekirjallisuutta. Kielellisistä oikeuksista perusopetuksen suhteen on myös hyvin saatavilla lähdekirjallisuutta. Kansallinen lainsäädäntö tämän päivän sähköisen materiaalin myötä on helposti saatavilla ajantasaisena. Samalla tavalla kansainvälisistä toimijoista ja sopimuksista löytyy paljon materiaalia sähköisessä muodossa niin sopimusten muodossa kuin toimijoiden kotisivujen muodossa. Perusoikeuksista kirjoitettu *Pekka Hallbergin, Heikki Karapuun, Martin Scheinin, Kaarlo Tuorin ja Veli-Pekka Viljasen* teos osoittautui erittäin hyväksi lähdeaineistoksi. Tähän teokseen on koottu erittäin kattavasti kirjoituksia perusoikeuksistaamme. Erityisesti voin mainita Martin Scheinin kirjoitus *”Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin”*.

Kunnallista itsehallintoa on tutkittu paljon ja siitä on paljon kirjallisuutta. Kunnallisen itsehallinnon määräytymistä suhteessa Euroopan neuvoston kunnallisen itsehallinnon peruskirjaan, on tutkittu jonkin verran. Varsinkin emeritusprofessori *Aino Ryynäsen* ja *Aulis Pöyhösen* nimet nousevat esille etsittäessä kirjallisuutta koskien aiheeni Eurooppalaista ulottuvuutta. Kunnallisesta itsehallinnosta ja kuntalaisuudesta puhuttaessa täytyy vielä nostaa esille yksi nimi, nimittäin Kauko Heuru. *Kauko Heuru* on kirjoittanut edellä mainittujen herrojen lisäksi lukuisia teoksia liittyen kuntiin. Näistä voidaan mainita teos *”Perustuslaillinen kunnallishallinto”*.

⁶ Husa et al. 2010, s. 19

Hallintoon ja sen järjestäytymiseen liittyviä teoksista voitaneen mainita *Olli Mäenpään* teokset *"Oikeus hyvään hallintoon"* ja *"Hallinto-oikeus"*. Mäenpään teoksissa on helposti lähestyvässä muodossa kansallisen hallintomme perusta. Kuntien hallintoon ja kuntalakiin liittyvät erityisesti *Heikki Harjulan* ja *Kari Prättälän* teos *"Kuntalaki. Taustat ja tulkinnat"*. Toisena tärkeänä lähteenä kuntalakiin liittyen voidaan pitää *Arno Hannuksen*, *Pekka Hallbergin* ja *Anne E. Niemen* teosta *"Kuntalaki"*. Nämä kaksi teosta ovat useiden kunnallisoikeuden tutkielmien perustana eikä syyttä, teoksissa on erittäin hyvin avattu kuntalaki ja sen tulkinnat.

Perusopetuksen maailmaan minut johdattelivat kaksikot *Eeva Riitta Pirhonen* ja *Raija Salo*, *Pentti Arajärvi* ja *Merja Aalto-Setälä*. Molemmat parit ovat kirjoittaneet osuvasti opetuslainsäädännöstä ja sen soveltamisesta. Heidän avullaan minulle on avautunut perusopetuksen lainsäädäntö ja siihen liittyvät erityispiirteet.

Perusopetukseen ja kuntalaisen kielellisiin oikeuksiin päätöksenteossa liittyviä pro gradu – tutkielmia tai väitöskirjoja on tehty vähän, jos ollenkaan. Yksi tällainen aika tuore, vuonna 2011 tehty pro gradu –tutkielma on *Henrik Kiviniemen* tutkielma *"Kunnan toimivalta kielivähemmistöjen kielellisten oikeuksien edistäjänä"*.

3.2 Tutkimuksen rajaus ja jäsentely

Tutkimuksessa rajataan omaksi äidinkieleksi kansalliskielemme suomen- ja ruotsinkieli sekä vähemmistökieli saame. Pääpaino tutkimuksessa on kansalliskielissä ja saamen kieltä vain sivutaan osassa tutkimusta. Aiheeni käsittelyn kannalta on järkevä keskittyä kansalliskielimme, tällöin aihe ei laajene liikaa. Saamen kieltä taas ei voi täysin rajata tutkimuksen ulkopuolelle vaan joissakin kohdissa on tarpeellista mainita kyseinen kieli. Rajaan tutkimuksen ulkopuolelle perustuslain 17 §:ssä mainitut romanit, muut ryhmät ja viittomakieltä käyttävät.

Tutkimuksessa ei tulla ottamaan kantaa saamelaisten alkuperäiskansan asemaan ja siihen liittyvään problematiikkaan. Tutkimuksessa ei myöskään oteta huomioon Kansainvälisen

työjärjestön (International Labour Organisation, ILO) sopimusta No. 169, joka koskee itenäisten maiden alueilla asuvia alkuperäis- ja heimokansoja

Tutkimus on alueperustainen. Tutkimuksen kohteena ovat kaksikieliset alueet, lähinnä Pohjanmaan kaksikieliset kunnat. Tutkimuksessa otetaan huomioon tarpeen mukaan esimerkkikuntia. Tarkastelun ulkopuolelle jätetään yksikieliset kunnat ja Ahvenanmaa.

Tässä tutkimuksessa paneudutaan kunnalliseen päätöksentekoon opetustoimen alalla. Pääpaino tutkimuksessa tulee olemaan päätöksenteossa koskien perusopetuksen 1.-6. luokkalaisten oppilaiden arviointia ja kurinpitoa.

Mahdollisten oikeustapauksien ja esimerkkien avulla tulen tutkimuksessa selventämään minkälaisia ongelmia vähemmistökielen asemassa oleville kuntalaisille on tullut eteen ja mihin tilanteessa on päädytty. Oikeustapauksista ei ole erillistä kappaletta vaan ne tullaan sijoittamaan substanssilukuihin aiheesta riippuen.

4. Kuntalaisen oikeus omaan äidinkieleensä

4.1 Kuntalaisten oikeudet kansainvälisesti

Kuntalaisten oikeuksista on säädetty hyvinkin laajasti kansainvälisesti. Pääsääntöisesti kuntalaisten oikeuksia koskevat ihmisoikeussopimukset. Keskeisimpinä tekijöinä ihmisoikeussopimusten osalta, Suomen näkökulmasta, voidaan pitää Yhdistyneitä kansakuntia (YK) ja Euroopan neuvostoa (EN). Näillä molemmilla kansainvälisillä tekijöillä on sopimuksensa ihmisoikeusasioissa. Näistä tunnetuimpia ovat Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR, puhutaan usein myös KP-sopimuksesta), taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR, puhutaan usein myös TSS-sopimuksesta) ja yleissopimus lapsen oikeuksista (Convention on the

Rights of the Child)⁷. Euroopan neuvoston tunnetuin peruskirja ihmisoikeusasioissa on Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja. Useisiin näihin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyy säännökset yhdenvertaisesta kohtelusta ja syrjinnän kieltö.

Euroopan unionin (EU) perusoikeuskirjan, joka hyväksyttiin Nizzan huippukokouksessa vuonna 2000 julistuksena, 21 artiklan mukaan kaikenlainen syrjintä muun muassa kielen perusteella on kielletty. Tätä perusoikeuskirjaa sovelletaan niin EU:n toimielimiin kuin jäsenvaltioiden toimielimiin, kun ne soveltavat EU-oikeutta.⁸ Lissabonin sopimuksen myötä perusoikeuskirja muuttui julistuksesta oikeudellisesti sitovaksi.

Kielellisistä oikeuksista on artikloita YK:n, Euroopan neuvoston ja EU-oikeuden sopimuksissa ja säädöksissä. Artiklat jakautuvat varsinaisiin kielellisiä oikeuksia koskeviin artikloihin ja syrjintäkieltoartikloihin, joissa kieli on yhtenä kiellettynä syrjintäperusteena. Euroopan neuvostossa on kaksi kielellisten oikeuksien kannalta hyvin merkittävää sopimusta: alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja sekä kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus. Eräissä sopimuksissa kieli on etusijalla ja toisissa taas kysymys on ensisijaisesti ihmisoikeuksista. Toisiin sopimuksiin voi sisältyä yksilöityjä oikeuksia kuten pohjoismaisessa kielisopimuksessa. Sopimuksilla voi olla myös yleisempi tavoite kuten kielivähemmistöjen aseman turvaaminen ja vähemmistökielten käytön edistäminen. Tällainen on esimerkiksi Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus.⁹

Vähemmistökielellä tarkoitetaan Euroopan alue- ja vähemmistökielen peruskirjan mukaan kieltä, ”jota perinteisesti käytetään jonkin valtion tietyllä alueella ja jota käyttävät kyseisen valtion kansalaiset ovat lukumäärältään pienempi väestöryhmä kuin valtion muu väestö, ja joka poikkeaa valtion virallisesta kielestä tai kielistä - -”. Peruskirjan mukaan kuitenkin vähemmistökielenä ei pidetä sellaista kieltä, joka on valtion virallisen kielen tai kielten murteita eikä maahanmuuttajien kieltä.¹⁰ Toisin sanoen vähemmistökieli on kieli, jota osa valti-

⁷ <http://www.yk.fi/node/257>

⁸ Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2001, s. 12

⁹ Valtioneuvoston kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2013, s. 9

¹⁰ Asetun alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan voimaansaattamisesta (23/1998)

on väestöstä perinteisesti käyttää, mutta joka ei ole valtion virallisen kielen murre, maahanmuuttajien kieli tai keinotekoinen kieli.

Pohjoismaiden, Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan, kesken on solmittu sopimus Pohjoismaiden kansalaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään muussa pohjoismaassa. Tämän niin sanotun pohjoismaisen kielisopimuksen mukaan pohjoismaan kansalaisen tulee tarpeen vaatiessa voida käyttää äidinkieltään asioidessaan tuomioistuimissa tai muiden viranomaisten luona taikka muiden julkisten laitosten kanssa toisessa pohjoismaassa. Sopimus koskee toisen pohjoismaan kansalaisia toisessa pohjoismaassa eikä siis koske kansalaisten kielellisiä oikeuksia omassa maassaan.¹¹ Tämä ei siis koske esimerkiksi islantilaisista lasta, joka asuu Suomessa ja käy koulua Suomessa.

Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa on runsaasti säädelty opetuksen ja koulun valinnan kysymyksistä, tavallisimpana näistä ovat kysymykset vähemmistökielestä tai vähemmistökielisen koulun valinnasta taikka opetuskielestä. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa on mainittu vanhempien oikeudesta valita lapsilleen kasvatuksen ja koulutuksen laatu. Lähinnä tässä tarkoitetaan uskonnollisten vakaumuksien täyttymistä koulutuksen perusteella. Vastuu koulutuksen järjestämisestä on annettu valtiolle, jonka tulee tehtäviä järjestäessään kunnioittaa vanhempien oikeutta mutta tämä ei silti tarkoita sitä, että jokainen vanhempi voi vaatia omalle lapselleen tiettyä opetusta.¹²

4.1.1 Yhdistyneet Kansakunnat

Yhdistyneet Kansakunnat on perustettu aikanaan nimenomaan suojaamaan valtioita toisilta valtioilta eikä niinkään suojaamaan valtiota sisäisiltä konflikteilta. Alkuun ajatus oli, ettei kansainvälisen yhteisön ole soveliasta puuttua valtion sisäisiin ongelmiin, tähän ajatukseen on kuitenkin tullut muutos ajan saatossa. Nykyisin ajatellaan, että kansainväliselle yhteisölle kuuluu myös valtioiden sisäiset ongelman nimenomaan yksilön suojaamisen näkökulmasta. Tätä ajattelutapaa kutsutaan inhimillisen turvallisuuden periaatteeksi.¹³

¹¹ Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2001, s. 8

¹² Arajärvi ja Aalto-Setälä 2004, s. 89

¹³ <http://www.yk.fi/node/2>

YK perustettiin vuonna 1945 perustajajäsenten, yhteensä 26 valtiota, allekirjoittamalla Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan (UN Charter) ja kansainvälisen tuomioistuimen perussäännön (The Statute of the International Court of Justice). Peruskirja astui voimaan 24.10.1945 kun turvallisuusneuvoston pysyvät jäsenet Yhdysvallat, Iso-Britannia, Ranska, Neuvostoliitto ja Kiina sekä muiden allekirjoittajamaiden enemmistö olivat ratifioineet peruskirjan. Tämä peruskirja on kansainvälinen sopimus, jossa määritellään kansainvälisten suhteiden pääperiaatteet sekä YK:n muoto, periaatteet ja päämäärät järjestönä.¹⁴ Suomi hyväksyttiin YK:n jäseneksi 14.12.1955.

YK:n organisaation runkona on kuusi päätoimielintä: yleiskokous, turvallisuusneuvosto, talous- ja sosiaalineuvosto, huoltohallintoneuvosto, Kansainvälinen tuomioistuin ja sihteeristö. Näistä kuudesta toimielimestä kolmen, yleiskokouksen, turvallisuusneuvoston ja talousneuvoston, alaisuudessa toimii lukuisia ala- ja erityistoimielimiä. YK:n järjestelmässä toimii myös lukuisia erityisjärjestöjä kuten kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestö (UNESCO).¹⁵

Yleiskokous voi peruskirjan mukaan käsitellä mitä tahansa YK:n toimivaltaan kuuluvaa kysymystä, poislukien asiat, joita turvallisuusneuvosto jo parhaillaan käsittelee. Yleiskokouksen tehtäviin kuuluu antaa kansainväliselle yhteisölle poliittisia suosituksia käsittelemään asioita koskevista toimista. Yleiskokous voi myös käynnistää selvityksiä ja antaa suosituksia, joilla pyritään kansainvälisen poliittisen yhteistyön edistämiseen etenkin taloudellisissa, sosiaalisissa ja humanitaarisissa kysymyksissä sekä koulutuksen, kulttuurin ja terveyden alueilla, samaten kuin ihmisoikeusjärjestelmän kehittämiseen.¹⁶

YK:n talous- ja sosiaalineuvosto (ECOSOC) vastaa yhdessä yleiskokouksen kanssa niistä taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen liittyvistä tehtävistä, jotka YK:lle on peruskirjassa määrätty. Se käsittelee taloudellisia ja sosiaalisia haasteita, kuten väestökysymyksiä, lasten ja nuorten asemaa, koulutusta, asumista, syrjintää, ympäristöä sekä ruuan saantia. Talous- ja sosiaalineuvosto myös neuvoo jäsenvaltioita näissä asioissa ja laatii toimintasuosituksia. Talous- ja sosiaalineuvoston alaisuudessa toimii joukko erilaisia komiteoita ja asiantuntijaelimiä. Talous- ja sosiaalineuvoston rutiininomainen työ tapahtuu pääasiassa toimikunnissa, joista kukin on keskittynyt tiettyyn aihealueeseen tai maantieteelliseen alu-

¹⁴ <http://www.yk.fi/node/7>

¹⁵ Hakapää 2003, s. 105

¹⁶ <http://www.yk.fi/node/264>

eeseen. Aihekohtaisia toimikuntia on yhdeksän, ja ne on tarkoitettu johtaviksi globaalien poliittisten päätöksenteon välineiksi omilla sektoreillaan. Esimerkkinä voidaan mainita sosiaalisen kehityksen toimikunta, jonka tehtävänä on neuvoa ECOSOC:ia sosiaalipoliittisissa kysymyksissä, erityisesti huomioiden alat, joita erityisjärjestöjen tai muiden hallitustenvälisten toimijoiden työ ei kata.¹⁷

YK:ssa ihmisoikeusasiat kuuluvat lähinnä talous- ja sosiaalineuvoston tehtäviin. Keskeisimpänä ihmisoikeustoimielimenä voidaan pitää YK:n ihmisoikeustoimikuntaa, joka on perustettu vuonna 1946. Ihmisoikeusasioiden valmistelussa toimikunta saavutti tavoitteitaan kun sen laatima ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus hyväksyttiin yleiskokouksessa syksyllä 1948. Julistuksen pohjalta aloitettiin oikeudellisesti sitovan normiston työstäminen, työ tuotti tulosta vaikka siinä meni melkein 20 vuotta. Yleiskokous hyväksyi joulukuussa 1966 kansalasioikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen.¹⁸

4.1.2 YK:n yleissopimukset

Aiheeseen liittyviä YK:n yleissopimuksia ovat kansalasioikeuksia ja poliittisia oikeuksia sisältävä yleissopimus (KP-sopimus), taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (TSS-sopimus), yleissopimus lapsen oikeuksista sekä yleissopimus syrjinnän vastustamisesta opetusalailla.

YK:n vuonna 1966 hyväksymässä kansainvälisessä yleissopimuksessa, joka koskee kansalasioikeuksia ja poliittisia oikeuksia, on itsenäisinä ihmisoikeuksina yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö. Tämän sopimuksen mukaan kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lainsuojaan. Samassa sopimuksessa on myös artikla, jossa kielellisiin vähemmistöihin kuuluvilta ei saa kieltää oikeutta käyttää omaa kieltään. Sopimuksessa myös velvoitetaan valtiolta takamaan loukatulle yksilölle tehokkaat oikeuskeinot myös silloin kun kyseessä on viranomaisen tekemä loukkaus. Tämän lisäksi sopimus velvoittaa takaamaan sen, että yksilö saa asiansa rat-

¹⁷ <http://www.yk.fi/node/230> ja <http://www.yk.fi/node/231>

¹⁸ Hakapää 2003, s. 147–149

kaistuksi toimivaltaisessa viranomaisessa sekä takaamaan, että päätös toimeen pannaan toimivaltaisen viranomaisen toimesta.¹⁹

Samaisena vuonna 1966 YK:n yleiskokous hyväksyi taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen eli ns. TSS-sopimuksen. Sekä KP-sopimus että tämä TSS-sopimus hyväksyttiin osaksi kansallista lainsäädäntöä vuonna 1976. TSS-sopimuksessa valtiot sitoutuvat takaamaan, että yleissopimuksessa mainittuja oikeuksia käytetään ilman minkäänlaista kieleen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa syrjintää. TSS-sopimuksessa veloitetaan valtioita takaamaan jokaiselle oikeus koulutukseen niin, että alkeisopetus on maksutonta ja pakollista.²⁰

Yleissopimus lapsen oikeuksista sisältää pääsääntöisesti samoja perusoikeuksia kuin mitä KP- ja TSS-sopimuksessa on. Yleissopimuksessa on heti sopimuksen ensimmäisissä artikloissa veloitettu sopimusvaltioista takaamaan, että jokainen lapsi, muun muassa kieleen katsomatta, saa samat oikeudet ja että, lasta suojellaan kaikenlaiselta syrjinnältä. Lapsen asioissa ja lapsiin kohdistuvissa toimissa tulee hallintoviranomaisessa ottaa ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Yleissopimuksessa on taattu lapselle oikeus ottaa kantaa häntä koskevissa asioissa, kuitenkin riippuen asiasta ja lapsen iästä. Lapsilla on oikeus saada opetusta, tähän pyritään asettamalla perusasteen koulutus pakolliseksi ja ilmaiseksi. Sopimus myös asettaa tiettyjä pyrkimyksiä lapsen koulutukselle kuten kieltä ja arvoja, lapsen asuin- ja synnyinmaan kansallisia arvoja sekä hänen omastaan poikkeavia kulttuurireita kohtaan. Sopimuksessa myös taataan oikeus käyttää omaa kieltään. Niissä maissa, joissa on kielellisiä vähemmistöryhmiä tai alkuperäiskansoihin kuuluvia henkilöitä, tällaiseen vähemmistöryhmään tai alkuperäiskansaansa kuululta lapselta ei saa kieltää oikeutta nauttia yhdessä ryhmän muiden jäsenten kanssa omasta kulttuuristaan tai käyttää omaa kieltään. Yksi lisäys, mitä muissa sopimuksissa ei ole, on tiedotusvälineiden yhteiskunnallisesti tärkeään tehtävään ja siihen, että tiedotusvälineitä rohkaistaan tuottamaan ohjelmia vähemmistöryhmiin kuuluville ja alkuperäiskansojen lasten kielellisiin tarpeisiin.²¹

¹⁹ Kansalaisyhteisöoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen sopimus (SopS 8/1976)

²⁰ Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 6/1976)

²¹ Yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 60/1991)

YK:n kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestön yleiskokous on hyväksynyt vuonna 1960 yleissopimuksen syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla. Tällä sopimuksella on tarkoitus kieltää kaikenmuotoinen syrjintä opetuksen alalla ja edistää kaikille tasa-arvoisia mahdollisuuksia opetuksen saamiseen ja tasa-arvoista kohtelua opetuksessa. Sopimuksessa myös kehoitetaan tunnustamaan vähemmistöjen tarpeet huolehtia omasta opetustarpeestaan kielen ja kulttuurin osalta kuitenkin niin, että vähemmistöt ymmärtävät koko yhteisön kulttuurin ja kielen. Yleissopimuksella pyritään aikaansaamaan yhteistyötä kansakuntien kesken päämääränä edistää yleismaailmallista kunnioitusta ihmisoikeuksia kohtaan ja yhtäläistä opetuksensaantimahdollisuutta kohtaan. Sopimuksessa on kieliasioista säädetty niin, että syrjintää ei saa tapahtua kieleen perustuvan erottelun, poissulkemisen, rajoittamisen tai etuoikeuden, jonka tarkoituksena tai vaikutuksena on tasa-arvoisen kohtelun mätöiminen tai heikentäminen opetuksen alalla. Pääsääntöisesti sopimuksessa on, että vähemmistökielen asemassa olevalle on erityisesti suojattava mahdollisuus saada opetusta omalla kielellään.²²

4.1.3 Euroopan unioni

Euroopan unioni usein ymmärretään synonyyminä Euroopalle, varsinkin ulkovaltojen toimesta. Kyseessä on kuitenkin kaksi eri asiaa, Eurooppa on maanosa ja Euroopan unioni on valtioiden liitto.²³ Ajatus Euroopan unionin luomisesta voitaneen mieltää saaneen alkunsa Winston Churchillin Zürichin yliopistossa pitämästä puheesta vuonna 1946, jossa hän nosti esille ajatuksen Euroopan Yhdysvalloista.²⁴ Euroopan yhteisöjen ja Euroopan unionin alkumuoto eli Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustaminen vuonna 1952. Pitkään kestäneet neuvottelu johtivat Euroopan talousyhteisön (EEC, myöhemmin EC eli Euroopan yhteisö) ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamiseen. Rooman sopimus allekirjoitettiin maaliskuussa 1957. Rooma sopimus sisälsi paljon tulevia EU:n peruselementtejä kuten sisämarkkinoiden vapauttaminen. Toimielimistä perustettiin komissio ja neuvosto sekä Euroopan parlamentin edeltäjä kansalliskokous. 1970-luvun lopulla luotiin perustaa rahaliitolle ja 1980-luvulla aloitettiin nykyisen Euroopan unionille perustan rakentaminen. Vuonna 1992 allekirjoitettiin Maastrichtin sopimus ja Euroopan unioni perustettiin virallisesti. Lisää muutoksia tuli vuonna 1999 kun eurosta tuli tilivaluutta niissä maissa, jotka liittyi-

²² Yleissopimus syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla (SopS 59/1971)

²³ Ruonala 2010, s. 14

²⁴ Ruonala 2010, s. 10

vät sopimukseen. Maastrichtin sopimuksen myötä EU:n politiikkaan saatiin lisää kaksi uutta elementtiä kun yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä oikeus- ja sisäasiat liitettiin EU:n toimivaltaan.²⁵ Suomesta tuli EU:n 15. jäsenmaa vuoden 1995 alusta²⁶.

Euroopan unioni perustuu perussopimuksiin, joita ovat alkuperäiset yhteisön perustamis-sopimukset ja niitä muuttaneet sopimukset. Näitä ovat Pariisin sopimus (vuonna 1951), Rooman sopimus (vuonna 1957), Euroopan yhtenäisasiakirja (1986), Maastrichtin sopimus (vuonna 1992), Amsterdamin sopimus (vuonna 1997), Nizzan sopimus (vuonna 2001) ja Lissabonin sopimus (vuonna 2007).²⁷

Lissabonin sopimus aloitti uuden ajan EU:ssa. Sopimus allekirjoitettiin Lissabonissa joulukuussa 2007 ja se astui voimaan 1.12.2009. Lissabonin sopimuksella muutettiin Euroopan unionista tehtyä sopimusta ja Euroopan yhteisön perustamissopimusta. Yhdistämällä sopimuksia saatiin Euroopan unionista luotua yksittäinen oikeushenkilö. Sopimuksella muun muassa vahvistettiin EU:n perus- ja ihmisoikeusulottuvuutta antamalla EU:n perusoikeuskirjalle sama oikeudellinen arvo kuin unionin perussopimuksille. Samalla mahdollistettiin Euroopan unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Sopimuksen myötä EU:n politiikat selkiintyivät ja lainsäädäntötyö tehostui. Toimivallanjaon ja päätöksenteon muutoksella saadaan tehostettua EU:n toimintaa. Sopimuksen myötä kansallisten parlamenttien asema vahvistuu. Tämä muutos näkyy siinä, että kansallisten parlamenttien läheisyys periaatteen valvontaa täydennettiin. Päätöksenteon ja hyvän hallinnon periaatteita on vahvistettu sopimuksella.²⁸ Lissabonin sopimus vahvisti Alueiden komitean asemaa. Komission on kuultava alue- ja paikallisyhteisöjä sekä niiden EU:ssa toimivia yhteenliittymiä jo lainsäädäntömenettelyä edeltävässä vaiheessa. Komission valmistamasta lainsäädäntöaloitteesta on kuunneltava Alueiden komiteaa uudelleen.²⁹

Euroopan unionin tärkeimpiä toimielimiä ovat Euroopan unionin neuvosto, Eurooppa-neuvosto eli niin sanottu EU:n huippukokous, Euroopan komissio, Euroopan parlamentti, Euroopan unionin tuomioistuin, Euroopan oikeusasiamies ja Alueiden komitea.³⁰

²⁵ Ruonala 2010, s. 15–16, 20–22 ja 24–25

²⁶ Meinander 1999, s. 517

²⁷ Ruonala 2010, s. 54

²⁸ Ulkoasiainministeriö, Eurooppatiedotus, Lissabonin sopimus

²⁹ http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_fi.htm

³⁰ http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_fi.htm

Eurooppa-neuvostoon kuuluvat EU-maiden päämiehet, Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ja komission puheenjohtaja. Eurooppa-neuvostolla on kaksi päätehtävää. Ensimmäinen on päättää EU:n yleisestä poliittisesta linjasta ja painopisteistä ja toinen on käsitellä monitahtoisia tai arkaluontoisia kysymyksiä, joihin alemman tason hallitustenvälinen yhteistyö ei tuo ratkaisua. Eurooppa-neuvostolla ei ole lainsäädäntövaltaa mutta sillä on paljon vaikutusvaltaa EU:n poliittisen ohjelman laadinnassa.³¹

Euroopan parlamentissa EU-kansalaisia edustavat välittömillä vaaleilla valitut europarlamentaarikot. Euroopan parlamentilla on kolme päätehtävää. Parlamentti keskustelee lainsäädäntöaloitteista ja hyväksyy säädökset yhdessä neuvoston kanssa, se valvoo komission ja muita toimielimiä ja huolehtii siitä, että ne toimivat demokraattisesti sekä keskustelee talousarviosta ja hyväksyy sen yhdessä komission kanssa.³²

Koko Euroopan unionin etuja ajaa Euroopan komissio, jonka jäsenet jäsenmaiden hallitukset valitsevat. Komission tehtävänä on valvoa ja panna toimeen EU:n poliitikkoja, joita on pääsääntöisesti neljä. Ne ovat ehdottaa lainsäädäntöä parlamentille ja neuvostolle, hallinnoida EU:n budjettia ja varainkäyttöä, valvoa EU:n lainsäädännön soveltamista sekä edustaa EU:ta kansainvälisissä yhteyksissä.³³

Euroopan unionin neuvostossa taas kunkin maan hallitus ja ministerit ajavat oman maansa etuja. Euroopan unionin neuvostolla on pääpiirteisesti tehtäviä kuusi. Neuvosto hyväksyy EU:n lainsäädännön, huolehtii jäsenvaltioiden yleisen talouspolitiikan koordinoinnista, allekirjoittaa EU:n ja muiden valtioiden väliset sopimukset, hyväksyy EU:n vuosittaisen talousarvion, kehittää EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä huolehtii jäsenmaiden tuomioistuinten ja poliisivoimien yhteistyön koordinoinnista.³⁴

Euroopan oikeusasiamies tutkii EU-kansalaisten, yritysten ja organisaatioiden tekemiä kanteluita ja auttaa paljastamaan hallinnollisia epäkohtia. Tällaisia tapauksia voivat olla tilanteet, joissa EU:n toimielimet tai laitokset ovat rikkoneet lakia, jättäneet huomioimatta hyvän hallintotavan perusperiaatteita tai rikkoneet ihmisoikeuksia. Euroopan ihmisoikeusasiamies aloittaa tutkimukset kantelun perusteella tai omasta aloitteesta. Euroopan ihmis-

³¹ http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index_fi.htm

³² http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_fi.htm

³³ http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_fi.htm

³⁴ http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_fi.htm

oikeusasiamies ei ota käskyjä vatsaan jäsenmaiden hallituksilta tai muilta EU:n toimielimiltä.³⁵

Alueiden komitean tehtävänä on esittää paikallisia ja alueellisia näkemyksiä EU:n lainsäädännöstä sekä antaa lausuntoja komission ehdotuksista. Komission, neuvoston ja parlamentin on kuultava alueiden komiteaa ennen paikallis- ja aluehallinnon toimialaan vaikuttavien EU-tason päätösten tekoa. Alueiden komitean täysistunnoista käsitellään valiokuntien valmistelevia lausuntoja kuudesta eri hallinnon alasta. Näitä ovat alueellinen yhteenkuuluvuus, talous- ja sosiaalipolitiikka, koulutus, nuoriso, kulttuuri ja tutkimus, ympäristö, ilmastonmuutos ja energia, kansalaisuus, hyvä hallintotapa, institutionaaliset asiat ja ulkoasiat sekä luonnonvarat.³⁶

Euroopan unionilla on 23 virallista kieltä, näiden joukkoon kuuluu niin suomen- kuin ruotsinkieli. EU:n virallisen kielen asema tarkoittaa, että kyseisellä kielellä voi olla yhteydessä EU:n toimielimiin ja saada vastauksen samalla kielellä. EU:n virallisella kielellä myös julkaistaan EU:n lainsäädäntö ja virallinen lehti.³⁷ Euroopan unionissa pyritään edistämään alue- ja vähemmistökielten asemaa³⁸.

4.1.4 Euroopan unionin oikeus

EU-oikeuden subjekteja ovat EU:n toimielimet, jäsenvaltiot sekä luonnolliset henkilöt ja yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt. EU-oikeus saattaa välittömästi luoda näille subjekteille oikeuksia ja asettaa velvollisuuksia. EU-oikeuden kyky suoraan säännellä ylikansallisella tasolla yksilöiden oikeusasemaa, on yksi niistä piirteistä, jotka erottavat EU-oikeuden muista kansainvälisistä oikeuksista.³⁹ Euroopan unionin oikeusjärjestelmään kuulumisen merkitsee sitä, että jäsenvaltiot sitoutuvat noudattamaan järjestön puitteissa tehtyjä päätöksiä. Suomen liittyttyä EU:n jäseneksi, velvoittivat sitä välittömästi järjestön sitovaksi tarkoitetut järjestöpäätökset.⁴⁰

³⁵ http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/ombudsman/index_fi.htm

³⁶ http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_fi.htm

³⁷ http://ec.europa.eu/languages/languages-of-europe/eu-languages_fi.htm

³⁸ http://ec.europa.eu/languages/languages-of-europe/regional-and-minority-languages_fi.htm

³⁹ Ojanen 2007, s. 44

⁴⁰ Hakapää 2003, s. 19

Pääsääntöisesti EU-oikeus jaetaan primääriseen ja sekundääriseen EU-oikeuteen. Primäärisellä oikeudella tarkoitetaan EY:n ja EU:N perustamissopimuksia liitteineen ja pöytäkirjoineen sekä Lissabonin sopimusta. Näiden lisäksi myös liittymissopimukset kuuluvat primääriseen oikeuteen. EU-oikeuden yleiset oikeusperiaatteet muodostavat myös osan primäärien oikeuden lähteistä. Näiden oikeusperiaatteiden perusosa on koostunut perusoikeuksista. Sekundäärisen oikeuden eli johdetun oikeuden lähteinä voidaan pitää sellaisia oikeuksia, jotka syntyvät EU:n toimielin- ja päätöksentekojärjestelmän toiminnan tuloksena. Tällaisia sitovia oikeuslähteitä ovat asetukset, direktiivit ja päätökset. Näistä lainsäädäntöön rinnastuvia EU-säädöksiä ovat asetukset ja direktiivit, kun taas päätökset ovat EU:n toimielinten tekemiä yksittäistapauksissa sitovia ja vain tiettyihin subjekteihin kohdistuvia päätöksiä. Sekundääriseen oikeuteen näiden lisäksi kuuluvat EU:n ja sen toimielinten sisäiset ja väliset toimintaa koskevat säädökset. Muina EU-oikeuden lähteinä voidaan pitää EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jolla on hyvin tärkeä asema ja merkitys.⁴¹

Asetukset ovat kaikilta osin jäsenvaltioita velvoittavaa ja suoraan sovellettavaa oikeutta. Asetukset ovat siis oikeudellisesti kaikkein vahvimpia säädöksiä. Asetuksen erityisin piirre on niiden välitön sovellettavuus eli asetukset tulevat suoraan voimassaoleviksi ja soveltamiskelpoisiksi kaikissa jäsenvaltioissa ilman valtion sisäisiä lainsäädännöllisiä toimeenpanoja. Tämän lisäksi jäsenvaltio ei saa antaa kansallista lainsäädäntöä asetuksen soveltamisalalla. Direktiivit taas ovat oikeusvaikutuksiltaan hieman laimeammassa asemassa verrattuna asetukseen. Direktiivit antavat reunaehdot jäsenvaltioille kansallisesti kyseisellä soveltamisalalla valita lainsäädännön muodon ja keinot. Direktiivit ovat oikeudellisesti sitovia mutta niiden velvoittavuus ja sovellettavuus ovat erilaisia kuin asetuksissa. Direktiivit tulevat sellaisenaan voimaan vain, mikäli jäsenvaltio ei määräaikaan mennessä toimeenpane direktiiviä kansallisin keinoin. Direktiivien voimaansaattaminen antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden, direktiivien asettamisrajoissa, ottaa huomioon kansalliset erityispiirteet. Käytännössä kansallinen liikkumavara on kohtuullisen pieni. Asetusten tavoitteen ollessa oikeudellinen yhtenäistäminen, on direktiivien tavoite taas oikeudellista lähentämistä. EU-oikeudessa päätökset velvoittavat niitä, joille ne on osoitettu. Päätökset ovat EU-oikeudessa asetusten ja direktiivien tavoin oikeudellisesti sitovia mutta eivät ole lainsäädäntövälineitä. Päätöksiä voidaankin verrata kansallisiin hallintopäätöksiin, joilla annetaan lupia tai veloitetaan johonkin tiettyyn.⁴²

⁴¹ Ojanen 2007, s. 46, 48, 53 ja 56

⁴² Ojanen 2007, s. 54–55

EU:n kuten myös muiden kansainvälisten järjestöjen yhteydessä solmittaviin sopimuksiin valtiolla on mahdollisuus tehdä varaumia. Tämä tarkoittaa, ettei valtion sitoutuminen sopimukseen koske tiettyä tai tiettyjä sopimuskohtia. Varauman käytössä on tiettyjä rajoituksia. Varaumaa ei voi käyttää, jos sen käyttö on kielletty sopimuksessa tai sopimuksessa on tietyn tyyppiset varaumat kielletty tai varauma on ristiriidassa sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän kanssa.⁴³ Varaumien tekemisestä on Suomen kohdalla puhuttu jonkin verran, lähinnä kritisoitu, ettei Suomi ole tarpeeksi käyttänyt varaumamahdollisuutta.

EU:n kompetenssiin ei kuulu kansallisiin koulutusjärjestelmiin ja koulutuksen sisältöön puuttuminen vaan jäsenvaltiot itse vastaavat näistä. Sen sijaan EU pyrkii muotoilemaan omia koulutuspoliittisia kannanottojaan. Toisaalta koulutusjärjestelmät ja niiden kehittäminen kuitenkin kuuluu EU:ssa yhteistyön piiriin. Tällä tavalla jäsenvaltiot pääsevät vertailemaan koulutusjärjestelmiä ja kehittämään omiaan. Toimintapolitiikka korostaakin sitä, ettei koulutusta pidä tai voida eristää muusta yhteisestä toiminnasta. Kansallisen koulutuksen kehittämisen linjauksiin vaikuttavat kuitenkin EU:n toimintapolitiikat.⁴⁴

4.1.5 Euroopan neuvosto

Euroopan neuvosto (Council of Europe) on perustettu vuonna 1949 ja on Euroopan vanhin ja laajin poliittinen yhteistyöjärjestö. Euroopan neuvosto syntyi sodan jälkeiseen Eurooppaan ja sen keskeisimpänä tehtävänä oli turvata Euroopan vakaus ja hyvinvointi uusien vastakkainasettelujen välttämiseksi. Euroopan neuvostoa oli perustamaassa 10 maata. Nykyään jäsenmaita Euroopan neuvostossa on yhteensä 47⁴⁵. Euroopan neuvosto on syntynyt toisen maailman sodan jälkeen. Sen perustivat samat henkilöt⁴⁶, jotka perustivat Euroopan hiili- ja teräsyhteisön. Kylmän sodan jälkeen Euroopassa oli pelko Euroopan yhtenäisyyden pysymisestä. Monet maat kannattivat ajatusta yhteisestä Euroopasta. Eri Euroopan maat sopivat erilaisista yhteistyömuodoista. Näiden yhteistyömuotojen perusteella syntyi niin sotilaallista kuin taloudellista liittoutumista. Tässä samassa liittoutumien luomi-

⁴³ Hakapää 2003, s. 33–34

⁴⁴ Lahtinen et al. 2006, s. 20–21

⁴⁵ <http://hub.coe.int/web/coe-portal>

⁴⁶ Winston Churchill, Yhdistyneiden kuningaskuntien pääministeri; Konrad Adenauer, Saksan liittotasavallan kansleri ja ulkoministeri; Robert Schuman, Ranskan ulkoministeri; Paul-Henri Spaak, Belgian pää- ja ulkoministeri; Alcide de Gasperi, Italian pääministeri sekä Ernest Bevin, Yhdistyneiden kuningaskuntien ulkoasiainministeriön valtiosihteeri

nessa, syntyi Euroopan neuvosto.⁴⁷ Suomi liittyi Euroopan neuvostoon vuonna 1989.⁴⁸ Suomella on Euroopan neuvostossa pysyvä edustajisto⁴⁹.

Tämän päivän Euroopan neuvoston perustehtävänä on turvata ja kehittää ihmisoikeuksia, moniarvoista demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatteita. Tärkeimpänä Euroopan neuvoston työssä ovat sitovat normit ja niiden täytäntöönpano.⁵⁰ Paikallishallinnon osalta tärkein Euroopan neuvoston toimielin on Euroopan paikallis- ja aluehallinnon kongressi (Congress of Local and Regional Authorities). Euroopan paikallis- ja aluehallinnon kongressi perustettiin vuonna 1994. Toimielimen tarkoituksena on vahvistaa ja edistää paikallisten ja alueellisten viranomaisten poliittista, hallinnollista ja taloudellista itsehallintoa. Euroopan paikallis- ja aluehallinnon kongressin perusajatuksena on kansanvaltaisen paikallishallinnon tukeminen. Jäsenmaiden viranomaisia rohkaistaan kehittämään paikallisen itsehallinnon toimivuutta ja noudattamaan läheisyysperiaatetta. Kongressin aloitteesta on laadittu useita eurooppalaisia yleissopimuksia kuten Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja ja alue- ja vähemmistökielten peruskirja.⁵¹ Euroopan neuvoston jäsenyyteen liittyy velvoitteita. Jäsenmaan on noudatettava Euroopan neuvoston perussääntöjä, kuten kunnioitettava demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatteita sekä muita hyväksymiään sopimuksia.⁵²

Euroopan neuvosto koostuu kahdesta pääelimestä: jäsenmaiden hallituksia edustavasta ministerikomiteasta ja niiden parlamentteja edustavasta parlamentaarista yleiskokouksesta. Ministerikomitea on Euroopan neuvoston päättävä elin. Ministerikomitea tekee päätökset EN:n toiminnasta parlamentaarisen yleiskokouksen suositusten ja eri komiteoiden ehdotusten pohjalta. Ministerikomitea kokoontuu kerran vuodessa. Parlamentaarinen yleiskokous on neuvoa-antava elin, eikä sillä ole lakiasäättävää asemaa.⁵³ Euroopan neuvosto on tunnettu ihmisoikeuksien turvaamisesta. EN:n alaisuudessa toimivat Euroopan ihmisoikeustoimikunta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin.⁵⁴ Näiden lisäksi Euroopan neuvostossa on erilaisia komiteoita ja johtokomiteoita eri toimialoille. Euroopan neuvoston yhtenä pyrkimyksenä on vahvistaa ja kehittää alue- ja paikallishallinnon asemaa. Tätä varten on perustettu vuosittain kokoontuva kunnallis- ja aluehallintoasian pysyvä konferenssi

⁴⁷ Alnæs 2007, s. 716–717

⁴⁸ <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/kvtoimielimet/kvtoimielin-ensv01/esittely.htx>

⁴⁹ Kts. lisätietoja <http://www.finlandcoe.fr/public/default.aspx?culture=fi-FI&contentlan=1>

⁵⁰ <http://www.finlandcoe.fr/public/default.aspx?nodeid=35767&contentlan=1&culture=fi-FI>

⁵¹ <http://www.finlandcoe.fr/public/default.aspx?nodeid=35772>

⁵² <http://www.finlandcoe.fr/public/default.aspx?nodeid=36138&contentlan=1&culture=fi-FI>

⁵³ Ulkoasiainministeriö 1990, s. 6-7

⁵⁴ Ulkoasiainministeriö 1990, s.12

eli Euroopan kunnalliskonferenssi (CLRAE). Konferenssissa on edustajina kansallisten hallitusten valitsevat kunnallis- ja aluehallinnon edustajat.⁵⁵

4.1.6 Euroopan neuvoston peruskirjat

Euroopan neuvoston toimesta on tehty yli 200 eurooppalaista yleissopimusta. Euroopan neuvoston keskeisimmät peruskirjat ovat Euroopan ihmisoikeussopimus, Euroopan sosiaalinen peruskirja, Eurooppalainen sopimus kidutuksen ja epäinhimillisen tai alentavan kohtelun tai rangaistuksen kieltämisestä sekä Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puitesopimus.⁵⁶ Euroopan neuvosto onkin tunnettu juuri ihmisoikeussopimuksestaan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) toiminnasta.

Suomi on sitoutunut noudattamaan Euroopan alue- ja vähemmistökielten peruskirjaa, asetuksessa erikseen mainittujen kohtien mukaisesti, ruotsinkielen ja saamen kielen osalta. Peruskirjan tarkoituksena on suojella perinteisten eurooppalaisten alueellisten kielten tai vähemmistökielten häviämistä. Peruskirjan pyrkimyksenä on myös kehittää ja ylläpitää Eurooppalaisen kulttuurin monimuotoisuutta ja perinnettä. Peruskirjassa katsotaan alueellisten kielten ja vähemmistökielten käytön olevan Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan neuvoston erinäisten sopimusten mukaisia. Alueellisten kielten tai vähemmistökielten suojeleminen ja edistäminen Euroopan eri maissa ja alueilla on omiaan tukemaan demokraattisiin periaatteisiin ja kulttuurien monimuotoisuuteen perustuvaa Eurooppaa.⁵⁷

Suomi on sitoutunut noudattamaan peruskirjaa tietyin rajoituksin kuitenkin peruskirjan hengen mukaisesti. Peruskirjan 3 artiklassa on säädetty, että kukin määrittelee ratifioimistai hyväksymiskirjassaan jokaisen alueellisen kielen tai vähemmistökielen, johon 2 artiklan 2 kappaleen mukaisesti valittuja peruskirjan kappaleita sovelletaan. Suomi on hyväksymiskirjassaan tosin sanoen asetuksessa määritellyt, että peruskirjaa sovelletaan ruotsin ja saamenkielen osalta erikseen mainittujen kappaleiden osalta.⁵⁸ Suomi on sitoutunut soveltamaan 59 kappaletta tai kohtaa saamen kieleen, alueellisena vähemmistökielenä ja 65

⁵⁵ Ulkoasiainministeriö 1990, s. 45

⁵⁶ <http://www.finlandcoe.fr/public/default.aspx?nodeid=39164&contentlan=1&culture=fi-FI>

⁵⁷ Asetun alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan voimaansaattamisesta (23/1998)

⁵⁸ Asetun alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan voimaansaattamisesta (23/1998)

kappaletta tai kohtaa ruotsinkieleen, maassa vähemmän puhuttuna virallisena kielenä. Ruotsinkielen osalta on valittu ylin mahdollinen suojelun taso. Vähemmistökielisopimuksen täytäntöönpanoa valvoo EN:n asiantuntijakomitea, jossa on yksi jäsen kustakin sopimusvaltiosta. Valvonta tapahtuu sopimusvaltion määräajoin toimittavan raportin perusteella. Raporttien perusteella asiantuntijakomitea voi antaa ehdotuksia Euroopan neuvoston ministerikomitealle, joka voi antaa ehdotuksen perusteella suosituksia sopimusvaltioille.⁵⁹

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan tarkoituksena on luoda läheisempi yhteys Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden välille. Yhtenä keinona pidetään yhteisen sopimuksen tekemistä hallinnon alalle, jossa paikallisviranomaiset ovat demokratian järjestelmän tärkeimpiä perustoja. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan allekirjoittaneet jäsenvaltiot ovat vakuuttuneita siitä, että paikallisviranomaiset, joilla on todellista vastuuta, ovat niitä, jotka voivat luoda tehokkaan ja kansalaisia lähellä olevan hallinnon. Euroopan paikallisessa itsehallinnon peruskirjassa myös korostetaan paikallishallintoja, joiden päätöksentekuelinten jäsenet ovat vaaleilla valittu.⁶⁰ Ministerikomitea on kiinnittänyt viimeisimmässään raportissa erityistä huomiota kunta- ja hallintouudistusten vaikutukseen ruotsinkielen ja saamen kielen oikeuksiin⁶¹.

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa on artikla syrjinnän kiellosta. Tässä artiklassa yhtenä kohteena on muun muassa kieleen perustuvan syrjinnän kieltö. Tämä Euroopan ihmisoikeussopimus on linjassa YK:n ihmisoikeussopimuksen kanssa, tosin Euroopan ihmisoikeussopimus astui voimaan ensin. Euroopan ihmisoikeussopimuksen keskeisempänä teemana on vakuuttaa vankkaa uskoa oikeudenmukaisuuden ja maailmanrauhan perustana oleviin perusvapauksiin, joiden säilymisen paras tae on toisaalta toimiva poliittinen demokratia ja toisaalta niiden ihmisoikeuksien laaja ymmärtäminen ja kunnioittaminen.⁶²

⁵⁹ Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2001, s. 9

⁶⁰ Asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta (66/1991)

⁶¹ Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus RecChI (2012)2

⁶² Ulkoasianministeriön ilmoitus Euroopan ihmisoikeussopimuksesta (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) sellaisena kun se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla (63/1999)

4.1.7 Kansainväliset sopimukset kansallisessa oikeusjärjestyksessä

Kansainvälinen oikeus asettaa velvoitteita, joiden mukaisesti valtioiden on toimittava, se miten velvoitteet saatetaan voimaan, on kansainvälisoikeudellisesti yhdentekevää. Vastuu syntyy veloitteen syntymisen myötä, eikä valtio voi välttyä siltä vetoamalla kansallisen lainsäädäntönsä määräyksiin.⁶³

Suomessa valtiosopimuksen, kuten YK:n alaiset sopimukset, siirtäminen osaksi valtiollista lainsäädäntöä tapahtuu yleensä ns. blankettilailla ja –asetuksella. Itse säädöksessä, laissa tai asetuksessa, todetaan vain sopimuksen voimaansaattaminen ja itse sopimusteksti on liitteenä. Tavanomaisessa sopimussuhteessa valtiolla on mahdollisuus hyväksyä tai olla hyväksymättä sopimus kun taas ylikansallisen päätöksentekuelimen valtiolta edellytetään päätöksen mukaista toimintaa sen tekohetkestä.⁶⁴

Euroopan neuvoston peruskirjat ovat jäsenmaita sitovia sopimuksia. Euroopan neuvoston päätöksenteko tapahtuu ministerikokouksessa. Tärkeimmät päätökset vaativat yksimielisen päätöksen. Euroopan neuvoston päätökset hyväksytään ministerikokouksessa, minkä jälkeen ne avataan jäsenmaiden allekirjoitettavaksi. Tämän jälkeen sopimukset tulevat osaksi kansallista lainsäädäntöä, kunhan sopimuksen on ensin ratifioinut jäsenmaa ja määrätty määrä muita jäsenmaita.⁶⁵

Normihierarkiassa ylimmän asteisia normeja ovat perustuslait. Normihierarkiassa myös ihmisoikeusnormit menevät hierarkian ylätasolle. Ihmisoikeusasiat saattavat jopa joissakin tilanteissa mennä kansallisen perustuslainsäädännön edelle. EU-kytkentäisissä asioissa tämä asiaan liittyvä osa EU-oikeudesta kuuluu normihierarkian ylätasolle. EU-oikeuden etusijaperiaate tuo kansalliseen normihierarkiaan yhden merkittävän lisäulottuvuuden. Tämä periaatteen mukaan kansallinen oikeusnormi väistyy EU-oikeusnormin tieltä, mikäli näiden kahden välillä on ristiriitaa. Tässä tilanteessa kansallinen normi jätetään soveltamatta ja EU-oikeuden normi saa etusijan. Tämä ei tee kansallista normia tyhjäksi eikä se mitätöidy vaan EU-oikeuden normi ohittaa kansalliset normit tilanteissa, jossa EU-

⁶³ Hakapää 2003, s. 17

⁶⁴ Hakapää 2003, s. 17–19

⁶⁵ <http://www.finlandcoe.fr/public/default.aspx?nodeid=35768&contentlan=1&culture=fi-FI>

oikeudella on säädäntövalta. Toisin sanoen valtio on antanut osan toimivallastaan EU:lle ja tästä syystä EU-oikeus menee toisinaan kansallisen oikeuden ohi.⁶⁶

4.2 Kuntalaisten oikeudet kansallisesti

4.2.1 Kuntalaisen perusoikeudet

Perusoikeusjärjestelmän uusiminen nykyisen muotoiseksi alkoi 1970-luvun alussa. Vertailupohjana käytettiin kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia kuten YK:n KP- ja TSS-sopimuksia. Edellä mainitut kansainväliset sopimukset hyväksyttiin kansallisesti vasta valtiosääntökomitean perusoikeusjärjestelmän uudistamista koskevan periaatemietinnön allekirjoittamisen jälkeen. Tämä periaatemietintö loi pohjan vuoden 1995 perusoikeusuudistukselle. Toisen perusoikeuskomitean mietintö sisälsi lakiehdotuksen nykyisen muotoisen perusoikeusluettelon perusteluineen. Tätä mietintöä tehtäessä kiinnitettiin erityistä huomiota siihen, että perustuslakiin kirjoitetut perusoikeudet olivat muodoltaan ja sisällöltään kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kuten edellä mainittujen YK:n sopimusten ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen kaltaisia. Suurin muutos vanhaan nähden oli, että perusoikeuksiin otettiin laajalti mukaan sosiaaliset perusoikeudet.⁶⁷

Perusoikeus on vaikeasti määriteltävissä, koska se on käytännössä monimerkityksellinen. Yhtenä määritelmänä voidaan pitää seuraavaa. Perusoikeuksilla tarkoitetaan perustuslain perusoikeusluvussa turvattuja yksilön oikeuksia. Tämä määritelmä on kuitenkin puhtaasti muodollinen eikä se oikeasti avaa käsitteen perusoikeus sisältöä. Määriteltäessä termiä perusoikeus, voidaan käyttää termiä perustavanlaatuinen oikeus. Perusoikeuksilla tarkoitetaan sellaisia oikeuksia, jotka erotukseksi muista oikeuksista ovat yksilön kannalta erityisen tärkeitä, perustavanlaatuisia. Tämä määritelmä kertoo enemmän perusoikeuksien luonteesta ja se tavoittaa jotain hyvin olennaista perusoikeuksien ideasta.⁶⁸

Perusoikeusajattelun ydin on se, että on olemassa perusarvoja, jotka turvataan perustuslakinormein. Näiden perusarvojen tarkoitus on taata ihmiselle perusoikeudet, joita ei saa

⁶⁶ Husa ja Pohjolainen 2008, s. 12–14

⁶⁷ Karapuu 1999, s. 101–102

⁶⁸ Karapuu 1999, s. 62

loukata. Perusarvoille keskeisintä onkin niiden pysyvyys ja loukkaamattomuus. Oikeutta kansalaisuuteen on joskus pidetty perusoikeutena. Ihmisten oikeusasemaan kansalaisuudella onkin huomattavia vaikutuksia vaikka kansalaisuus tiettyyn valtioon EU-kansalaisuuden aikana on menettänyt merkitystään. Tänä päivänä perusoikeudet koskevat kaikkia valtion alueella olevia eikä vain kansalaisia. Kun taas EU-kansalaisia koskevat EU-sääntelyn tuomat oikeudet. Perusoikeusajattelusta onkin siirrytty ihmisoikeusajatteluun eli näin oikeudet eivät olisikaan täysin riippuvaisia kansalaisuudesta vaan ihmisistä.⁶⁹

Kansainvälisesti perusoikeudet tyypillisesti jaetaan kahteen eri osaan, kansalaisoikeuksiin ja poliittisiin oikeuksiin sekä taloudellisiin, sivistyksellisiin ja sosiaalisiin oikeuksiin⁷⁰. Suomessa oikeudet taas on niputettu yhteen.⁷¹ Perusoikeudet jaotellaan usein kolmeen eri sukupolveen, josta ensimmäisen sukupolven muodostavat vapausoikeudet, toisen sukupolven muodostavat taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet eli TSS-oikeudet sekä kolmannen sukupolven ns. kollektiiviset oikeudet. Omaksi ryhmäksi voidaan lukea myös oikeudet, jotka ovat järjestetty subjektiivisiksi oikeuksiksi.⁷² Perusoikeuksien ensimmäiseen sukupolveen kuuluvat henkilökohtaiset oikeudet ja oikeusturva. Ensimmäisen sukupolven oikeudet ovat vapausoikeuksia, joita ei saa valtiovallan toimesta loukata tai rajoittaa. TSS-oikeudet taas ovat niin sanotun toisen sukupolven perusoikeuksia. Näiden oikeuksien kohdalla ajattelutapa on toinen. Nämä oikeudet eivät toteudu, jollei valtiolta niitä aktiivisesti ylläpidä. Toisin sanoen oikeudet ovat kirjoitettu positiiviseen muotoon, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on näiden oikeuksien edistäminen ja turvaaminen. Näistä oikeuksista mainittakoon oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Kolmannen sukupolven perusoikeuksia ovat muun muassa kollektiivioikeudet, jotka irtautuvat yksilöoikeuksista ja ovat niin sanottuja kansanoikeuksia. Kollektiivioikeuksia ovat muun muassa oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin.⁷³

Perusoikeuksista erityisesti TSS-oikeudet ovat niitä perusoikeuksia mitkä vaikuttavat kunnan toimintaan. TSS-oikeuksien turvaaminen edellyttää julkisen vallan toimenpiteitä, nämä oikeudet ovat lisänneet kuntia koskevien lakien säätämistä ja soveltamista.⁷⁴ Harjulan ja

⁶⁹ Husa ja Pohjalainen 2008, s. 129 ja 134, kts. myös perusoikeusajattelusta Hallberg 2011 b, s. 29–30

⁷⁰ esimerkiksi YK:n KP-sopimus ja TSS-sopimus, näiden lisäksi samankaltainen jako on tehty Euroopan neuvoston peruskirjoissa eli Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sosiaalisen peruskirjan välillä.

⁷¹ Karapuu ja Jyränki 1999, s. 68–69

⁷² Hallberg 2011 b, s. 39–40

⁷³ Husa ja Pohjalainen 2008, s. 135, 137, 188, 196 ja 198

⁷⁴ Harjula ja Prättälä 2004, s.59, kts. myös Hallberg 2011 b, s. 39–40

Prättälän sanoin: ”Kunnallisen itsehallinnon suoja voinee harvoin olla peruste rajoittaa perusoikeuksia”⁷⁵.

Muutamia Heurun esille tuomia merkityksiä kunnallista itsehallintoa koskevasta perusoikeus-säännöksistä. Ensinnäkin perusoikeuksilla on vahva asema ja perusoikeudet saavat tietyn etusijan myös kunnallisessa päätöksen teossa ja muussa kunnan toiminnassa. Toiseksi perustuslakiin sisältyvät lakiviittaukset ja toimeksiannot muovaavat välillisesti kunnallisen itsehallinnon perustuslaillista asemaa.⁷⁶ Kunnan järjestäessä niin kunnalle erikseen lainsäädännön nojalla määrättyjä tehtäviä kuin kunnan itse ottamia tehtäviä, tulee kunnan ottaa huomioon perusoikeudet. Kunnallisen itsehallinnon nojalla tehdyt päätökset eivät voi olla ristiriidassa perusoikeuksien kanssa.

4.2.2 Oikeus omaan kieleen perusoikeutena

Oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin pidetään kollektiivioikeutena. Perustuslain 17 §:n mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Tässä pykälässä annetaan jokaiselle oikeus käyttää omaa kieltään tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa. Samanlainen oikeus myös annetaan saamelaisille sekä romaneille ja muille ryhmille. Tämä kielellisten oikeuksien säädös, jossa annetaan vahvempi merkitys vähemmistön oikeuksille, vastaa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa nykyisin omaksuttua linjaa⁷⁷.

Suomen siirryttyä Venäjän vallan alle vuonna 1809 jäi ruotsinkieli ainoaksi viralliseksi kieleksi Suomessa. Suomenkielen asemaa ruotsinkielen rinnalla valmisteltiin hiljaksen säätyvaltiopäivien aikana. Vasta 1900-luvun alussa päästiin tilanteeseen, jossa suomen ja ruotsinkielet olivat muodollisesti yhdenvertaisia. Nykyisessä perustuslaissa sääntely on pysynyt samankaltaisena koko ajan. Perusoikeussäännöksessä on kaksikielisyyden periaate ja kansalliskielien yhdenvertaisuus. Perusoikeussäännös asettaa suomen- ja ruotsinkielen virallisiksi kieliksi ja tällä tavalla niillä on erityisasema muihin kieliin verrattuina. Säännöksessä tosin myös turvataan muiden kielten käyttäminen.⁷⁸

⁷⁵ Harjula ja Prättälä 2004, s.27

⁷⁶ Heuru 2006, s. 42–43

⁷⁷ Scheinin 1999, s. 544

⁷⁸ Husa ja Pohjolainen 2008, s. 199

Kielellinen ulottuvuus on myös monissa muissa lainsäädännöissä kuin perustuslaissa. Perusopetuslaissa (628/1998) on kielellinen ulottuvuus oikeutena omankieliseen opetukseen. Tällä tosin tarkoitetaan myös muita kieliä kuin kansalliskieliä. Kieliulottuvuutena voidaan pitää myös omankielen identiteetin suojeleminen erityisesti vähemmistöryhmiin kuuluville. Perustuslaissa annetaan suoja oikeudelle omankieliseen opiskeluun kuten myös julkiselle vallalle velvollisuus huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä tarpeista. Perustuslain pykälä kielellisistä oikeuksista viittaa tosiasialliseen tasa-arvoon. Tämä tarkoittaa sitä, että jokaiselle on järjestettävä laadullisesti ja määrällisesti samanlaiset palvelut äidinkielestä riippumatta.⁷⁹

4.2.3 Kielellisten oikeuksien seuranta

Oikeusministeriön internetsivujen mukaan perustuslaissa on säädetty viranomaiselle velvollisuus huolehtia samanlaisin perustein maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista. Tällä tarkoitetaan muun muassa kansalaisten mahdollisuutta saada palveluja omalla kielellään. Kielilaissa (423/2003) on säädetty, että viranomaisten on toiminnassaan itse velvollisia vaalimaan maan kielellistä kulttuuriperintöä ja edistämään kansalliskielten käyttöä sekä tarpeen mukaan ryhtymään toimenpiteisiin niiden turvaamiseksi.⁸⁰

Oikeusministeriön tehtävänä on huolehtia kielilain ja siihen liittyvän lainsäädännön soveltamisesta sekä kielellisten oikeuksien edistäminen ja valvonta. Oikeusministeriö ei kuitenkaan kuulu lainvalvojiin vaan kielellisten asioiden valituksia ja kanteluja vastaanottaa aluehallintovirasto ja hallinto-oikeus.⁸¹ Oikeusministeriön yhteyteen on perustettu kieliasian neuvottelukunta, jonka tehtävänä on muun muassa avustaa oikeusministeriötä kielilain ja siihen liittyvän lainsäädännön täytäntöönpanon ja soveltamisen seurannassa sekä avustaa oikeusministeriötä eduskunnalle vaalikausittain kielilainsäädännön soveltamisesta annettavan valtioneuvoston kertomuksen valmistelussa.⁸² Kielilainsäädännön soveltamisesta on

⁷⁹ Scheinin 1999, s. 534–539

⁸⁰ <http://oikeusministerio.fi/fi/index/toimintajatavoitteet/perusoikeudetjademokratia/kielilaki/kiellellistenoikeuksienedistaminen.html>

⁸¹ <http://oikeusministerio.fi/fi/index/toimintajatavoitteet/perusoikeudetjademokratia/kielilaki/kiellellistenoikeuksienseuranta.html>

⁸² <http://oikeusministerio.fi/fi/index/ministerio/neuvottelu-jalautakunnat/kieliasianneuvottelukunta.html>

tähän mennessä tehty vuosina 2006, 2009 ja 2012. Kertomuksen tarkoitus on olla lainsäädännön toteutumisen seurantaväline⁸³.

Valtioneuvoston kertomuksessa kielilainsäädännön soveltamisesta 2006 ehdotettiin, että on kehitettävä seurantavälineitä, joiden avulla kielilainsäädännön toimivuutta voidaan paremmin seurata ja arvioida. Kertomuksessa todettiin, että lainsäädännössä viranomaisille määrätty oma seuranta ja itsearviointi ei ole riittävä vaan lisäksi tarvitaan riippumattomia selvityksiä. Tästä syystä kielilain toteutumista on seurattu kyselyjen ja haastattelujen perusteella oikeusministeriön ja kieliasian neuvottelukunnan toimesta.⁸⁴

Aluehallintovirastoista annetun lain (986/2009) 4 §:n mukaan aluehallintoviraston toimialaan kuuluvat muun muassa koulutus- ja muu sivistystoimi sekä oikeusturvan edistäminen ja toteuttaminen. Lain 18 §:ssä säädetään kielivähemmistö palveluyksiköstä. Tämän säännöksen mukaan aluehallintovirastolla voi olla erillinen alueen suomen- tai ruotsinkielistä taikka saamelaisten kotiseutualueella saamenkielistä vähemmistöä palveleva yksikkö. Kielivähemmistön palveluyksiköstä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksessa aluehallintovirastosta (906/2009) on säädetty kielivähemmistön palveluyksiköstä. Asetuksen 6 §:n mukaan aluehallintovirastoilla on yksi ruotsinkielinen opetustoimen palveluyksikkö, jonka toimialueeseen kuuluu koko maa. Palveluyksikkö toimii Vaasassa Länsi- ja Sisäsuomen aluehallintovirastossa ja sen tehtävänä on hoitaa aluehallintovirastojen toimialaan kuuluvat ruotsinkielisen opetustoimen tehtävät.

4.3 Yhdenvertaisuus

Yhdenvertaisuus on ilmaistu heti perustuslain perusoikeusluvun alussa.⁸⁵ Pykälän mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, mikä tarkoittaa yhdenvertaista kohtelua ja lakiin perustuvan oikeudenmukaisuuden takaamista. Yhdenvertaisuusperiaate rajoittaa myös viranomaisten harkintavaltaa. Tämä perustuu mielivallan kieltoon ja samanlaiseen

⁸³ Valtioneuvoston kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2006, s. 6

⁸⁴ Valtioneuvoston kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2009, 12

⁸⁵ Perustuslain 6 §: ” Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.”

kohteluun samanlaisissa tapauksissa. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää syrjinnän kieltö, joka sisältyy kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.⁸⁶

Yhdenvertaisuutta ja syrjintää koskevilla säännöksillä on keskeinen asema niin kansallisessa perusoikeusjärjestelmässä kuin kansainvälisessä ihmisoikeussäätelyssä. Yhdenvertaisuuden ajatus ja syrjinnän kieltö sisältyy ihmisoikeus- ja perusoikeuskäsitteeseen, jonka tarkoituksena ovat ihmisten yhtäläiset oikeudet alkuperään tai kieleen katsomatta. Yhdenvertaisuudella tavoitellaan tilannetta, jossa kansalaiset ovat yhdenvertaisessa asemassa riippumatta heidän asuinpaikastaan kuitenkin niin, että heidän asiaan vaikuttavat olosuhteet ovat samanlaiset. Tämän perusteella alueelliset toimenpiteet voivat olla erilaisia kunhan ne eivät merkitse kohtuutonta rasisitusta eivätkä kohtuutonta suosintaa.⁸⁷

Yhdenvertaisuutta on muodollista ja tosiasiallista. Muodollisella yhdenvertaisuudella tarkoitetaan sitä, että samanlaiset tapaukset ratkaistaan samalla tavalla. Tietyllä tavalla oikeuden tulee olla sokeaa. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus taas kiinnittää huomiota yhteiskunnassa esiintyvään eriarvoisuuteen. Eriarvoisuus voi johtua lainsäädännöstä, julkisen vallan toimimista tai jopa yksityisistä toimijoista.⁸⁸ Yleisesti yhdenvertaisuus käsittää viranomaisen mielivallan kiellon ja vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa toisaalta säännöstä on myös luonnehdittu yleiseksi oikeudenmukaisuusperiaatteeksi. Perusoikeudet taataan niin Suomen kansalaisille kuin suomessa asuville ulkomaalaisille.⁸⁹

Perhe kanteli ruotsinkielisten koululaisten iltapäiväkerhon järjestämisestä Turussa. Turun kaupunki ei kantelijoiden mukaan järjestänyt koululaisille iltapäiväkerhoa vaan oli sopinut toiminnan järjestämisestä muiden tahojen kanssa. Näiden tahojen perimät toimintamaksut poikkesivat kunnan järjestämistä palveluista, maksut olivat huomattavasti suuremmat ruotsinkielisessä toiminnassa. Koululaisten iltapäiväkerho ei ole lainsäädännöllä kunnalle velvoitettu tehtävä vaan se on kunnan itse itselleen ottama vapaaehtoinen tehtävä. Perustuslain mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa asettaa eri asemaan esimerkiksi kielen perusteella. Perustuslailla on myös säädetty, että lapsia tulee kohdella tasa-arvoisina yksilöinä. Perustuslaissa on julki-

⁸⁶ Hallberg 2011 b, s. 42

⁸⁷ Scheinin 2009, s. 231-237

⁸⁸ Ojanen ja Scheinin 2011, s. 228

⁸⁹ Scheinin 2009, s. 233

selle vallalle annettu velvollisuus huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksestä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaisesti. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan Turun kaupungin ei tarjonnut yhdenvertaisesti ruotsinkielistä iltapäivätoimintaa eikä tätä palvelua ollut saatavissa kaupungissa samanlaisin perustein muidenkaan toimijoiden taholta. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan Turun kaupunki ei siten huolehtinut suomen- ja ruotsinkielisen väestön tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.⁹⁰

Säännöksessä ei suoranaisesti mainita syrjinnän käsitettä vaan syrjintä on ilmaistu kiellolla henkilön asettamista muihin nähden eri asemaan ilman hyväksyttävää syytä. Syrjinnällä tarkoitetaan ei-hyväksyttävää erottelua ihmisten kesken näiden välillä esiintyvien erojen vuoksi. Syrjinnän kiellon tarkoituksena kuitenkin ei ole poistaa ihmisten välisiä eroja, vaan suojata erilaisuutta, estämällä erojen käyttämistä syrjinnän perusteena.⁹¹

Perusoikeussäännöksiin ei yleensä sisälly ikään liittyviä ehtoja, kuitenkin perustuslaissa on säännöksiä lapsen oikeuksista. Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Tämä osoittaa, että perusoikeudet, äänestysoikeutta lukuun ottamatta, koskevat myös lapsia. Perustuslain 6 §:n 3 momentissa on myös mainittu lapsen oma vaikutusmahdollisuus häntä koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Tämä voidaan itse asiassa nähdä vahvistuksena sille lähtökohdalle, ettei lapsi itsenäisesti määrää kaikkien perusoikeuksiensa käytöstä. Säännöksessä ei kuitenkaan määritellä, mitä lapsella tarkoitetaan. Suomen lainsäädännön mukaan kuitenkin täysivaltaisuuden raja on 18 vuotta, jolloin tätä nuorempien voidaan tulkita olevan erityisen suojan piirissä.⁹² Tällä nimenomaisella säännöksellä halutaan korostaa lasten tasa-arvoisuutta aikuisväestöön nähden sekä lasten keskinäistä yhdenvertaisuutta. Säännöksellä on pyritty turvaamaan lasten tarvitsema positiivinen erityiskohtelu.⁹³

⁹⁰ Apulaisoikeusasiamies 933/4/99

⁹¹ Ojanen ja Scheinin 2011, s. 238–239

⁹² Ojanen ja Scheinin 2011, s. 264–265, ks. myös Saraviita 2011, s.140

⁹³ HE 309/1993, s. 44

4.4 Oppivelvollisuus

Laki yleisestä oppivelvollisuudesta säädettiin vuonna 1921. Tämä ei kuitenkaan tavoittanut kaikkia lapsia, vaan osa lapsista jäi koulun vaikutuspiirin ulkopuolelle, osittain sen aikaisen aikuisväestön mielipiteen takia. Lapsia tarvittiin kipeämmin pelloille töihin, kuin koulun penkille istumaan. Tähän tuli muutos vasta toisen maailman sodan jälkeen. Oppivelvollisuus oli vuoden 1921 lainsäädännön mukaan kuusivuotinen kansakoulu. Oppivelvollisuus muutettiin vuonna 1957 koskemaan lapsia 16 ikävuoteen asti. Tuolloin koulutusjärjestelmä oli ns. rinnakkaiskoulujärjestelmä. Tämä tarkoitti, että osa oppilaita siirtyi kansakoulusta oppikouluun toisten jäädessä suorittamaan oppivelvollisuuden kansakouluun. 1970-luvulla muodostettiin yhtenäinen yhdeksänvuotinen oppivelvollisuuskoulu, peruskoulu.⁹⁴

Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Perustuslaissa siis on lakivaraus oppivelvollisuudesta, josta säädetään tarkemmin perusopetuslaissa. Perusopetuslain 25 §:n 1 momentin mukaan Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia. Oppivelvollisuus alkaa sinä vuonna, jona lapsi täyttää seitsemän vuotta. Oppivelvollisuus päättyy, kun perusopetuksen oppimäärä on suoritettu tai kun oppivelvollisuuden alkamisesta on kulunut 10 vuotta.

Perusopetuslain 26 §:n 1 momentin mukaan oppivelvollisen on osallistuttava tämän lain mukaisesti järjestettyyn perusopetukseen tai saatava muulla tavalla perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot. Tämä tarkoittanee, ettei Suomessa ole koulupakkoa vaan perusopetuksen voi hankkia toisellakin tavalla. Mikäli lapsi osallistuu järjestettyyn perusopetukseen, tulee hänen noudattaa opetuksen järjestäjän sääntöjä, jolloin voitaneen todeta, että siinä tapauksessa lapsella on ”koulupakko”.

Oppilaan huoltajan velvollisuus on huolehtia siitä, että lapsen oppivelvollisuus tulee suoritettua.⁹⁵ Perusopetuslain 45 §:n mukaan oppilaan huoltaja laiminlyödessä velvollisuutensa valvoa oppivelvollisuuden täyttämistä, hänet on tuomittava oppivelvollisen valvonnan laiminlyönnistä sakkoon.

⁹⁴ Johnson 2007, s. 15–16

⁹⁵ Lahtinen ja Lankinen 2009, s. 262

5. Kunnan hallinto ja tehtävät perusopetuksessa

5.1 Kunnallinen itsehallinto

Kunnallisella itsehallinnolla on pitkät perinteet Suomessa. 1300-luvulla hallinnosta huolehtivat kaupungin raati ja kuninkaan asettama vouti. Raadista muodostui pikkuhiljaa maistraatti, jonka johdossa oli pormestari ja jäseninä neuvosmiehet. Samaan aikaan kuninkaan voudin virka menetti merkityksensä. Maistraatin tehtävät kaupungissa olivat laajat ja kruunun hoidettavana oli vain tulli ja sotalaitos.⁹⁶ Paikallinen itsehallinto oli 1600-luvulle asti varsinkin vahva, heikentyen itsevaltiuden vuosisatoina melkoisesti. 1800-luvun jälkipuoliskolla oma valtiollinen elämä pääsi Suomessa vähitellen käyntiin. Tähän muutokseen vaikutti Euroopassa tapahtunut paikallisen itsehallinnon vireytyminen ja vahvistuminen. Nykyisen muotoisen kuntalaitoksen katsotaan tavallisesti syntyneen vuosina 1865 ja 1873 säädettyjen kunnallislakien myötä. Nämä lait olivat hallintomme yleisen rakenteen ja oikeutemme systematiikan kannalta kunnallisoikeuden kehityksen tärkeä käännekohta.⁹⁷

Perustuslaillinen asema kunnallishallinnoille määrättiin ensimmäisen kerran vuonna 1919 säädetyllä Suomen Hallitusmuodolla (94/1919). Vuoden 1919 hallitusmuodossa säädettiin kunta yleisen hallinnollisen jaotuksen perusyksiköksi, jonka hallinto perustuu kansalaisten itsehallintoon. Vaikka vuonna 1919 jo säädettiin kuntien itsehallinnosta perustuslaintasolla, ei se käytännössä kuitenkaan ollut täysin selvä asia. Voidaankin ajatella, että kyseinen lainsäädäntö oli kahden aatesuunnan välinen kompromissi. 1950-luvulla aloitettiin Suomen muovaaminen hyvinvointivaltioksi, jolloin kuntien toimi- ja päätösvalta laajeni, toimintaedellytykset paranivat ja kuntien taloudellinen pohja parani. Tämä lisäsi ja lujitti entisestään kunnallista itsehallintoa. Samankaltainen suuntaus oli muuallakin Euroopassa, jonka myötä Euroopan neuvosto julkaisi paikallisen itsehallinnon peruskirja, johon Suomikin myöhemmin liittyi. Hallitusmuoto ei muuttunut mutta siinä olevan kunnallista itsehallintoa koskevan säädöksen tulkinta alkoi uudella tavalla ja kunnallinen itsehallinto sai sisältöä. Tilanteen muutosta auttoi se, että lainsäädäntötyössä ryhdyttiin pyytämään lausuntoja ja kan-

⁹⁶ Hannus et al. 2009, s. 2–3

⁹⁷ Heuru et al. 2011, s. 27–28

nanottoja perustuslakivaliokunnalta asioihin, jotka voivat vaikuttaa kunnalliseen itsehallintoon.⁹⁸

Kunnallisen itsehallinnon synnystä ja sen oikeudellisesta asemasta on keskusteltu pitkään. Tämä keskustelu on tuonut monia eri näkökulmia asiaan, kuitenkin keskustelut ajautuvat useasti kunnan alkuperää koskevaan kysymykseen. Näissä keskusteluissa pääsääntöisesti pohditaan syntyikö kunnat ennen perustuslakeja vai synnyttikö perustuslait kunnat. Kun tätä asetelmaa miettii, on hyvinkin helppo asettua kummalle tahansa puolelle argumentointia. Yhtäältä ajatus, että kunnat ovat valtion luomuksia ja kuntien valta on vallaalla saatua. Tämä ajatus siitä, että on valtio, jossa sijaitsee kuntia ja näiden kuntien itsehallinnollinen asema on lähtöisin valtion luomasta oikeusjärjestyksestä, jolloin voidaan ajatella, että kunnat ovat valtion luomuksia. Toisaalta taas ajatus, että kunnat ovat olleet olemassa jo ennen perustuslakeja ja näin ollen itsenäiset kunnat ovat saaneet perustuslaissa säädetyn itsehallinnollisen aseman, on myös perusteltua. Kuntien jo aiemmin syntynyt itsehallinnollinen asema pysyy vaikka kunnat olisivatkin osa syntynyttä valtiota ja sen oikeusjärjestyttä.⁹⁹ Olen Heurun kanssa samaa mieltä siitä, että perustuslaissa nimenomaan edellytettiin kuntien olemassaolo eikä suinkaan perustettu kuntia. Tämän perusteella vahvasti näyttäisi jälkimmäisenä esittämäni vaihtoehto olevan itsehallinnon oikeudellisen aseman perusta keskusteltaessa kuntien alkuperästä.

Demokraattinen itsehallintoperiaate sisältää kaiken sen, mitä itsehallinnosta voidaan sanoa. Demokraattista itsehallintoperiaatetta voidaankin pitää kunnallisen organisaatio-oikeuden lähtökohtana. Demokraattinen itsehallintoperiaate pitää sisällään organisaatiomuodon suhteellisen suuren määräämisvapauden ja sen, että organisaatio on kunnan oma kuten myös lailla annetut ja itse ottamansa tehtävät ja itsenäinen talous. Vastuu kunnan organisaatiosta sekä sen ottamista tehtävistä ja niiden hoidosta on kunnan omilla luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla.¹⁰⁰

Voimassa olevassa lainsäädännössä kunnallinen itsehallinto on määritelty perustuslain 121 §:ssä ja kuntalain (365/1995) 1 §:ssä. Perustuslain 121 §:n 1 momentissa on säädetty että, Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehal-

⁹⁸ Heuru 2006, s. 33–38

⁹⁹ Heuru 2003, s. 93

¹⁰⁰ Heuru 2006, s. 105

linton. Vastaavanlainen pykälä löytyy myös kuntalaista. Kuntalain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Perustuslailla on siis suojattu kunnan asukkaiden itsehallinnon periaate¹⁰¹. Perustus- ja kuntalain mukaan kunnilla on oikeus itse määrätä alueellaan tapahtuvasta toiminnasta. Näin ollen kunnallinen itsehallinto kohdistuu kunnan alueeseen ja sen asukkaisiin.¹⁰²

Heuru on nostanut esille kolme kunnallishallinnollista seikkaa, joilla on yhteiskunnallista merkitystä. Näistä ensimmäisenä on kunnallisen itsehallinnon toteuttama länsimäinen demokratia ja oikeusvaltio idea. Kunnallisessa itsehallinnossa demokratia toteutuu pitemmälle kuin missään muussa yhteiskunnallisessa toiminnassa. Toisena on se, että kunnan toiminnasta merkittävin osa on yhteiskunnallista palvelutuotantoa, joka taas on pääosin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Kunnallisen itsehallinnon vastuulla onkin noin kaksi kolmasosaa yhteiskunnallisesta palvelutuotannosta. Kolmantena on kuntien kehittämistehävä, joka merkitsee ekologisesti ja taloudellisesti kestäväää kehitystä. Tähän tiiviisti liittyy myös oikeudenmukaisuuden toteutuminen ja ihmisen henkisen kasvun turvaaminen.¹⁰³ Kunnallisella itsehallinnolla on yhteiskunnan järjestyksen ja kuntalaisten palvelujen saamisen kannalta merkitystä. Edellisen perusteella voidaankin todeta, että Heurun esittämät seikat, länsimainen demokratia, yhteiskunnallinen palvelutuotanto ja kuntien kehittämistehävät, ovat hyvänä perustana kunnallisen itsehallinnon toteutumiselle ja sen arvolle.

Kunnallisen itsehallinnon suojan lisäksi perustuslaissa on säädetty oikeusvaltioperiaatteesta. Perustuslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava lakia. Perustuslain periaatteista oikeusvaltioperiaate on yksi niistä periaatteista, jotka vaikuttavat myös kunnalliseen itsehallintoon. Tähän säädökseen liittyy myös vahvasti se tosiasia, että kunta on valtiosta erillinen oikeushenkilö, jolloin lähtökohtaisesti edellytetään, että sille asetettavat velvoitteet säädetään lailla.¹⁰⁴ Kunnallinen itsehallinto on osa julkista valtaa ja sen perusteella kunnan toimien tulee perustua lakiin, kuten myös kuntien kaikessa toiminnassa on noudatettava lakia. Kunnallinen itsehallinto ei kuitenkaan ole täysin itsenäistä vaan sitä rajoittaa valtion asianomaisten viranomaisten kunnalliseen itsehallintoon kohdistama ohjaus ja valvonta¹⁰⁵.

¹⁰¹ Hannus et al. 2009, s. 41–42

¹⁰² Hannus et al. 2009, s. 41–42, ks. myös Harjula ja Prättälä 2004, s. 32–33

¹⁰³ Heuru 2006, s. 29

¹⁰⁴ Harjula ja Prättälä 2004, s. 27

¹⁰⁵ Hannus et al. 2009, s. 40 ks. myös Harjula ja Prättälä 2004, s. 33

5.2 Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin vaikutus kunnalliseen itsehallintoon

Määriteltäessä kunnallista itsehallintoa merkittävänä askeleena voidaan pitää Euroopan neuvostossa valmistunutta paikallisen itsehallinnon peruskirjaa, joka on ollut osa oikeusjärjestystämme vuodesta 1991 lukien. Peruskirjan paikallisella itsehallinnolla tarkoitetaan suomalaista kunnallista itsehallintoa, vaikka se on käännetty suoraan käännetty englanninkielisestä versiosta (local self-government) paikalliseksi itsehallinnoksi. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklassa on määritelty paikallinen itsehallinto seuraavasti: ”Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.” Peruskirjassa määritellään itsehallinnon keskeiset ainesosat. Peruskirjan mukaan kunnallinen itsehallinto on paikallisten itsehallintoyhteisöjen oikeutta ja tosiasiallista kykyä säännellä ja muotoilla lainsäädännön rajoissa huomattavaa osaa julkisista tehtävistä omalla, vastuullaan asukkaiden hyväksi.¹⁰⁶

Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattaminen kansallisesti merkitsi kunnallisen itsehallinnon vahvistumista, se vaikutti aiempaan lainsäädäntö- ja hallintoajatteluun. Kansallisen lainsäädännön kehittymisen kannalta oli, 3. artiklan lisäksi, erityisesti merkitystä peruskirjan 6. artiklalla, jossa korostetaan kuntien oikeutta itse päättää organisaatorakenteestaan, 9. artiklalla, jossa korostetaan kuntien omaa harintavaltaa ja 11. artiklalla, jossa korostetaan kuntien riittävää oikeusturvaa. Vaikka peruskirja saatettiin kansallisesti voiman ilman varaumia, ei se silti välttämättä tarkoita sitä, että lainsäädäntö ja hallintokäytäntö olisivat suoraan peruskirjan tavoitteiden mukaista. Tästä esimerkkinä on 9. artikla, jossa edellytetään, että valtion jakamien tehtävien ja rahoituksen tulee olla samassa suhteessa eli rahoitusperiaatteen huomioiminen. Tämä onkin huomattava epäkohta kuntien ja valtion suhteessa.¹⁰⁷

Euroopan neuvostossa on sisäistetty paikallisen itsehallinnon, tai kuten kansallisesti sitä kutsutaan kunnalliseksi itsehallinnoksi, tarve ja hyöty. EU:n piirissä kunnallista itsehallintoa ei vielä ole saatu sopimuksilla suojattua. EU:ssa on paikallinen ja alueellinen edustaminen sidottu perustamissopimukseen alueiden komitean kautta kuten myös sitä kautta on annet-

¹⁰⁶ Heuru et al. 2011, s. 110

¹⁰⁷ Anttiroiko et al. 2007, s. 33–34

tu merkittävä toimintamahdollisuus kunnille ja aluehallinnoille vaikuttaa EU:ssa. Kuitenkaan näistä ei seuraa institutionaalista takuuta kunnalliselle itsehallinnolle. EU jäsenvaltioiden paikallisen ja alueellisen hallinnon asema on hyvin erilaista erimaissa ja tämä asettaa vaikeuksia saattaa EU:n parissa yhtenäistä ja tiivistä sääntelyä.¹⁰⁸

EU:n valkoisessa kirjassa¹⁰⁹ Eurooppalaisesta hallintatavasta nostetaan hyvin esille paikallisen ja alueellisen tason kytkemisen hyvään hallintotapaan. Valkoisessa kirjassa esitetään paikallistason päätösvallan edistämistä. Jäsenvaltioiden keskuudessa on noussut esille, että päätöksenteko on karannut liian kauaksi kansalaisesta. Tätä yritetään parantaa kehittämällä paikallista ja alueellista päätöksentekoa. Osittain katseet ja syytökset täytyy myös kääntää kansalliselle tasolle, jonka tulisi huolehtia päätöksenteon päästämisestä paikalliselle ja alueelliselle tasolle. Valkoisen kirjan mukaan hyvä hallintotapa perustuu viiteen periaatteeseen. Nämä periaatteet ovat avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus. Avoimuudella tarkoitetaan, että unionin toimielinten on kiinnitettävä enemmän huomiota toimintansa avoimuuteen ja päätöksistä tiedottamiseen. Osallistuminen taas on kansalaisten järjestelmällistä kannustamista osallistumaan politiikan valmisteluun ja toteutukseen. Vastuun selkeydellä tarkoitetaan, että jokaisen päätöksentekoon osallistuvan roolia on selkeytettävä ja jokaisen toimijan on otettava vastuu omasta tehtävästään. Tehokkuus on sitä, että päätökset on tehtävä oikealla tasolla ja oikeaan aikaan, ja niiden tulosten on oltava suunnitellun mukaiset. Johdonmukaisuudella tarkoitetaan unionin toiminnan jakautumista hyvin moninaiisiin aloihin, ja siksi eri alojen politiikan johdonmukaisuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Näiden viiden periaatteen soveltaminen vahvistaa suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteita.¹¹⁰

5.3 Kunnan hallinto

Kuntalain 17 §:ssä säädetään kunnan toimielimistä. Kuntalain mukaan kunnan toimielimiä ovat valtuusto, kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat sekä niiden alaiset jaostot ja toimikunnat. Pakollisia toimielimiä ovat kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Näiden lisäksi valtuusto voi asettaa kunnanhallituksen alaisuuteen lautakuntia pysyväisluontoisten

¹⁰⁸ Ryynänen 2002, s. 20

¹⁰⁹ Valkoinen kirja on Komission julkaisen asiakirja, jossa on ehdotuksia yhteisön toiminnasta, jollakin erityisalalla.

¹¹⁰ Valkoinen kirja: Eurooppalainen hallintatapa

tehtävien hoitamiseen sekä johtokuntia liike- tai muun laitoksen taikka tehtävien hoitamista varten.

Kunnan hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon. Ylin toimielin kunnassa on valtuusto, joka on vaaleilla valittu. Valtuustolla on ylin toimivalta päättää kunnan asukkaiden yhteisistä asioista. Kuntalain mukaan päätösvalta kuuluu valtuustolle, jollei siitä ole erikseen toisin säädetty tai jollei valtuusto ole sitä itse kuntalain mukaan siirtänyt toiselle toimielimelle tai jollei toimivalta ole säädetty erityislainsäädännöllä toiselle kunnan viranomaiselle. Valtuuston tehtävissä korostetaan valtuuston kokonaisvastuuta kunnan toiminnasta ja taloudesta.¹¹¹ Valtuuston päätösvaltaan kuuluu myös kannan ottaminen kuntaa koskeissa tärkeissä asioissa eli valtuusto käyttää valtaansa kunnan kannalta tärkeissä asioissa. Valtuusto voi delegoida päätösvaltaa muun muassa kunnan kannan ottamista merkitykseltään vähäisemmissä asioissa alemmalle toimielimelle. Erityislainsäädännöllä on voitu säätää kunnan muulle toimielimelle päätösvalan käyttäminen myös jokseenkin tärkeissä asioissa niin, ettei valtuusto voi puuttua näiltä osin asioihin. Kuntalain 13 §:ssä puhutaan valtuuston vastuusta kunnan toiminnasta ja taloudesta, tällä tarkoitetaan lähinnä poliittista vastuuta. Oikeudellinen vastuu taas on lähinnä valtuuston alaisilla luottamushenkilö- tai viranhaltijahallinnolla, joka on vastuussa toimistaan valtuustolle.¹¹²

Valtuuston tehtävä on päättää kunnan hallinnon järjestämisen perusteista. Hallinnon järjestämisen perusteisiin kuuluu hallinnon rakenne. Valtuusto päättää kunnan organisaatiosta, mitä toimielimiä siihen kuuluu ja mitkä ovat niiden tehtävät ja toimivalta.¹¹³ Valtuuston on asetettava erityislainsäädännössä olevat lakisääteiset lautakunnat. Valtuusto voi itse määrittellä organisaation henkilöstörakenteesta esimerkiksi tekemällä päätöksen toimielinten kokoonpanosta siten, että kunnanhallitus ja keskeisimpiä tehtäväalueita hoitavien lautakuntien jäsenet ovat valtuutettuja tai varavaltuutettuja. Kunnanhallitus on valtuuston alaisuudessa toimiva välttämätön toimielin.¹¹⁴

Pakollisten toimielimien lisäksi kunnissa voi olla erinäköisiä toimieliminä kuten johtokuntia ja lautakuntia. Lautakunnista pakollinen on ainoastaan tarkastuslautakunta. Erityislainsäädännöllä voidaan määrätä tietyille toimialalle oma viranomainen, tällöin kunta voi itse päät-

¹¹¹ Harjula ja Prättälä 2012, s. 204–205

¹¹² Hannus et al. 2009, s. 127

¹¹³ Harjula ja Prättälä 2012, s. 208

¹¹⁴ Hannus et al. 2009, s. 129 ja 147–148

tää, mikä toimielin tehtävistä huolehtii. Lautakunnat ovat kunnanhallituksen alaisia toimielimiä, kun taas johtokunnat ovat toimielimiä, jotka yleisesti vastaavat kunnan eri laitosten toiminnasta kuten koulusta. Lautakunnat hoitavat pysyväisluontoisia tehtäviä, joita valtuusto on sille toimivallan jaosta ja tehtäviä antamisesta päättäessään on sille antanut. Johtokunnan asema poikkeaa lautakunnan asemasta, koska johtokunnat ovat tarkoitettu erilaisten laitosten toiminnasta vastaaviksi elimiksi.¹¹⁵

Kunnan toimivaltaa siirretään johtosäännöllä. Kunnan hallinnon järjestämiseksi valtuuston tulee hyväksyä tarpeelliset johtosäännöt. Johtosäännöissä määrätään muun muassa kunnan toimielinten ja eri viranomaisten toimivallan jaosta, tehtävistä ja päätösvallasta. Johtosäännöt ovat pysyviä eikä toimivaltaa voi siirtää erillisillä valtuuston päätöksillä. Valtuusto voi johtosäännöllä antaa toimivallan edelleen siirtämispäätöksen kunnan muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Nämä toimivallansiirtopäätökset voivat perustua toimielimen yksittäiseen päätökseen. Toimielin ei kuitenkaan voi tehdä toimivallansiirtopäätöstä muissa kuin johtosäännössä erikseen määrätyissä toimivaltakysymyksissä.¹¹⁶ Toimivalta tehtävissä, jotka sisältävät hallinnollisen pakon käyttämistä, voidaan siirtää vain toimielimille¹¹⁷. Hallinnollisella pakolla tarkoitetaan henkilöön kohdistuvia tahdonvaltaisia toimia kuten henkilön oikeuksien rajoittamista¹¹⁸.

Nauvon kunta oli uudistanut johtosääntöään ja kantelijan mukaan johtosäännön valmistelu oli ollut puutteellista, koska suomenkielistä sivistyslautakuntaa ja Nauvon suomenkielisen koulun rehtoria ei oltu kuultu. Toinen kantelijoista katsoi, että Nauvon kunta on rikkonut kielilakia, koska johtosääntö ja kokouksen pöytäkirja ovat vain ruotsinkielellä. Kunnan vastineessa todettiin, että asianomaisia toimielimiä oli kuultu, tosin jäi epäselväksi milloin, missä vaiheessa ja ketä oli kuultu. Johtosäännössä oli muutos, joka tulisi koskemaan suomenkielistä sivistyslautakuntaa ja suomenkielisen koulun rehtoria ja siitä syystä olisi apulaisoikeusasiamiehen mielestä ollut vahvat perusteet, että kyseiset tahot ovat asianosaisia. Lainsäädännössä ei kuitenkaan ole selvästi määritelty asiaosaisen kuulemisvelvollisuutta ei kunnan hallituksen menettelyä voitu pitää selvästi lainvastaisena. Kuitenkin oikeus tulla kuulluksi on perusoikeus, tu-

¹¹⁵ Korhonen ja Merisalo 2008, s. 76–81

¹¹⁶ Harjula ja Prättälä 2012, s. 214–215

¹¹⁷ Hannus et al. 2009, s. 135

¹¹⁸ Harjula ja Prättälä 2012, s. 219

lee asiaa tulkita perusoikeusnäkökulmasta, jolloin kantelijoita kuuleminen olisi ollut perusteltua. Asianosaisuuden ja siihen liittyvän kuulemisvelvollisuuden lisäksi apulaisoikeusasiamies selvitti tapausta asianmukaisuuden näkökulmasta. Viranomaisen on lainsäädännön perusteella velvollisuus ja päävastuu huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Viranomaisen voi asiaa selvittäessä kuulla myös muita kuin asianomaisia. Tällä tavalla viranomaisen edistä toiminnan tasapuolisuutta ja asioiden käsittelyn huolellisuutta. Apuoikeusasiamies päätyi tutkittuaan aineistoa johtopäätökseen, että johtosäännön valmistelu oli ollut asian selvittämisen asianmukaisuuden näkökulmasta puutteellinen ja sitä myöden hallintolain vastainen. Mitä tulee pöytäkirjoihin, kielilain mukaan kaksikielisen kunnan pöytäkirjat on laadittava suomen- ja ruotsinkielellä. Nauvon kunta oli päättänyt, että pöytäkirjat tehdään vain ruotsin kielellä ja halutetaan saa tarvittavasta pöytäkirjan kohdasta suomennoksen mutta kokonaan pöytäkirjaa ei käännetä. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan pöytäkirja tulee olla saatavilla sekä ruotsin- että suomenkielellä, virallinen pöytäkirja voi olla vain toisella kielellä. Johtosääntö olisi myös tullut olla sekä suomen- että ruotsinkielellä. Apulaisoikeusasiamies totesi, että Nauvon kunta on menetellyt hallintolain vastaisesti valmistellessaan johtosääntöä sekä kielilain vastaisesti pöytäkirjan ja johtosäännön osalta.¹¹⁹

Oikeusministeriö on tehnyt kesällä 2013 suosituksen kaksikielisille kunnille ja kuntayhtymille. Ministeriö haluaa suosituksessaan kohdentaa kaksikielisiä kuntia täsmentämään, miten kansalliskieliä kohdellaan kunnassa yhdenvertaisesti sekä kielten muodollisen tasa-arvon että niiden tosiasiallisen tasa-arvon toteutumisen kannalta. Kunnan tulee hallintoa järjestäessä ottaa huomioon, miten perustetaan täydelliset palveluketjut kahdella kielellä, tarvitaanko kunnan toiminnassa kieliperusteista hallinnon hajautusta, miten hoidetaan kunnan tiedottaminen ja miten palveluverkosta muutetaan kielten mukaan.¹²⁰

Vaasan kaupungin hallintosäännössä on määritelty kaksikielisyys hallinnossa ja vastuut kielellisessä toiminnassa. Hallintosäännön mukaan Vaasan kaupungin hallinnon ja toiminnan järjestämisessä sekä tiedottamisessa on otettava suomen- ja ruotsinkielisen väestön tarpeet tasapuolisesti huomioon. Lisäksi

¹¹⁹ Dnro:t 1345/4/05 ja 2955/4/06

¹²⁰ Oikeusministeriö suositus 2/58/2013

Vaasan kaupungin palvelut on järjestettävä niin, että asukkaita pystytään palvelemaan heidän kielellään kaikilla kaupungin tehtäväalueilla. Vaasan kunnan toimielinten johtavien viranhaltijoiden on huolehdittava, että toimielinten alaiset toimintayksiköt kykenevät turvaamaan kielilain edellyttämän palvelutason ja tiedottamisen molemmilla kansalliskielillä.¹²¹

Kaupunginvaltuuston hyväksymä kaupunginhallituksen johtosäännössä on määritelty kaupunginhallitukset tehtävät ja toimivalta. Toimivallan siirtämisestä on myös määrätty johtosäännöllä. Vaasan kaupunginhallitus voi hyväksymälään keskushallinnon toimintasäännöllä siirtää sille itselleen kuuluvaa toimivaltaa keskushallinnon viranhaltijoille. Siirtäessään toimivaltaa kaupunginhallitus voi myös tarvittaessa vahvistaa yleiset periaatteet toimivallan käytöstä.¹²²

5.4 Kunnan opetustoimen hallinto

Kuntien itsehallinnosta on säädetty perustuslaissa. Kunnallinen itsehallinto tarkoittaa, että kunta voi itse määrittellä miten toimintansa järjestää, lainsäädännön puitteissa. Kunnille voidaan antaa tehtäviä lainsäädännöllä ja se voi itse ottaa hoitaakseen tehtäviä, joita ei ole lainsäädännöllä muille määrätty. Perusopetuksen järjestäminen on lain nojalla kunnille annettu tehtävä. Se, miten kunta opetustoimen hallinnon ja palvelun järjestävät, on kunnan itsehallinnon piiriin kuuluvia seikkoja. Päätösvalta perusopetuksessa on annettu huomattavassa määrin kunnalle. Valtuuston tehtävänä on hyväksyä tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan eri toimielimistä sekä niiden toiminnasta, tehtävistä ja toimivallasta.¹²³

Kunnan toimintaa ohjataan johtosäännöillä ja hallintosäännöillä. Opetustoimen hallinnosta ja sen jäsenmäärästä määrätään johtosäännössä, näin ollen johtosäännön määräykset ovat erittäin keskeisessä asemassa. Johtosäännössä on määritelty opetustoimen toimielinten ja viranhaltijoiden toimet, tehtävät ja toimivalta. Hallintosäännöissä taas määritellään kunnan päätöksenteko- ja kokousmenettelyistä. Hallintosääntö on pakollinen, jossa on oltava kuntalain 50 §:ssä säädetyt 15 määräystä. Kaksikielisissä kunnissa hallintosäännössä

¹²¹ Vaasan kaupungin hallintosääntö 19 ja 20 §

¹²² Vaasan kaupungin kaupunginhallituksen johtosääntö 22 §

¹²³ Lahtinen et al. 2006, s. 261

tulee lisäksi olla tarpeelliset määräykset eri kieliryhmille suunnattujen palvelujen samankaltaisuudesta. Johtosäännön sisällöstä ei ole yhtä tarkkoja määräyksiä.¹²⁴

Kuntalain 16 §:ssä on säädetty kaksikielisen kunnan opetustoimen järjestämisestä. Pykälän mukaan kaksikielisessä kunnassa opetustoimen hallinto tulee järjestää niin, että kumpaakin kieliryhmää varten asetetaan erillinen toimielin taikka yhteinen toimielin, joka jakautuu kieliryhmiä varten eri jaostoihin. Jäsenet tähän toimielimeen tai jaostoihin on valittava asianomaiseen kieliryhmiin kuuluvista henkilöistä. Opetustoimen jaostojen ei välttämättä tarvitse olla lautakunnan alaisia toimielimiä. Varsinkin pienemmissä kunnissa voidaan asettaa jaostot suoraan kunnanhallituksen alaisuuteen.¹²⁵

Kuntalaissa on säädetty kieliasioista vain opetustoimen hallinnon järjestämisen suhteen. 16 §:n 2 momentissa on kaksikielisiä kuntia veloitettu asettamaan opetustoimen hallintoon joko erilliset toimielimet tai yhteinen toimielin, jossa on jaostot kumpaakin kieliryhmää varten. Tämä 2 momentti koskee lain yleisistä periaatteista poiketen vain yhtä hallinnonalaa. Säännöksen olemassa olo kuntalaissa on perusteltua. Kunnan opetushallinnon järjestäminen on jätetty pelkästään kuntalain varaan, eikä siitä ole erikseen säädetty erityislainsäädännössä.¹²⁶

Vaasan kaupungin varhaiskasvatus- ja perusopetuslautakunnan johtosäännön on hyväksynyt kaupungin valtuusto. Johtosäännössä on määrätty lautakunnan toimialasta, tehtävistä ja kokoonpanosta. Lautakunnan toimialaksi on määritetty perusopetuksen osalta ne tehtävät, jotka perusopetuslaissa ja niihin liittyvissä muissa laeissa ja asetuksissa on säädetty kunnan tehtäväksi, ellei erikseen toisin ole määrätty tai päätetty. Johtosäännössä on yksityiskohtaisesti määritetty lautakunnan tehtävät. Perusopetuksen osalta yleisesti lautakunnan tehtäviksi on määritetty perusopetuksen ohjaus, valvonta ja kehittäminen Vaasan kaupungissa niistä annettujen säännösten ja valtakunnallisten linjausten mukaan. Lautakunnalle on myös annettu oikeus perustaa johtokuntia ja toimikuntia sekä määrätä niiden tehtävistä. Johtosäännössä on myös määrätty lautakunnan jaostoista. Lautakunta jakaantuu suomen ja ruotsinkielisiin jaostoihin

¹²⁴ Lahtinen et al. 2006, s. 262–263

¹²⁵ Harjula ja Prättälä 2012, s. 240

¹²⁶ Harjula ja Prättälä 2012, s. 234

*sekä määritelty jaoston jäsenet. Jaostoille on annettu oikeus käyttää itsenäistä päätösvaltaa kieliryhmäänsä koskevissa opetushallinnollisissa asioissa kuitenkin kaupunginvaltuuston myöntämien ja lautakunnan päättämien resurssien puitteissa. Johtosäännössä on annettu jaostoille oikeus asettaa johtokuntia ja toimikuntia sekä määrätä niiden tehtävistä. Jaostojen alaisuudessa toimivat ruotsin- ja suomenkieliset perusopetusosastot.*¹²⁷

Lautakunnan ja jaoston jäsenet ovat kunnan luottamushenkilöitä. Jäsenten tehtävä on edistää kunnan toimintaa kunnan asukkaiden parhaaksi. Heidän tulee toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Lautakunnan ja jaoston tehtävistä voi erota pätevistä syystä. Valtuusto päättää eron myöntämisestä. Luottamustoimen yhtenä tunnusmerkkinä on erottamattomuus. Luottamishenkilö voidaan kuitenkin erottaa tehtävästään, mikäli hän on tehnyt rikoksen tai muuten menettänyt luottamuksen tai vaalikelpoisuuden. Lautakunnan ja jaoston jäsenellä on oikeus saada tietoonsa lautakunnan tai jaoston tehtävien hoitamisen ja käsittelyssä olevien asioiden kannalta tärkeitä tietoja ja asiakirjoja.¹²⁸

Kuntalaissa on säädetty, että hallintosäännössä voidaan määrätä 15 vuotta täyttäneelle henkilölle läsnäolo- ja puheoikeus johtokunnan kokouksiin. Tämä pykälä koskee lähinnä koulujen johtokuntia ja niiden tiettyjä kokouksia, joihin voidaan alaikäiselle antaa mahdollisuus osallistua ja käyttää puheoikeutta. Oppilasedustajan osallistumisesta kokouksiin edellyttäneen kulloinkin johtokunnan hyväksymistä.¹²⁹ Johtosäännöllä ei kuitenkaan voida antaa alaikäiselle oikeutta ottaa osaa päätöksentekoon vaan vain osallistumis- ja puheoikeus kokouksiin¹³⁰.

5.5 Kunnan toimiala ja tehtävät

Kunnille annettavista tehtävistä säädetään nimenomaan lailla eikä alemmanasteisilla säädöksillä.¹³¹ Kuntalaissa on tarkemmin säädetty kunnan toimialasta ja tehtävistä. Kuntalain 2 §:n 1 momentissa säädetään, että kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa

¹²⁷ Vaasan kaupungin varhais- ja perusopetuslautakunnan johtosääntö 1, 3, 4 ja 5 §

¹²⁸ Lahtinen et al. 2006, s. 266–267

¹²⁹ Hannus et al. 2009, s. 307

¹³⁰ Harjula ja Prättälä 2012, s. 451

¹³¹ Harjula ja Prättälä 2004, s.39

ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. Kuntaa pidetään, suomalaisessa järjestelmässä, palvelujen tuottajana. Tämä on tavallaan oikeutettu väittäminen, koska peruslähtökohtana on, että kaikkien kuntien tulee kyetä järjestämään kaikille asukkailleen samat peruspalvelut.¹³²

Kuntien itselleen ottamista tehtävistä ei ole tarkkaa lainsäädäntöä. Väljän sääntelyn tarkoituksena on tukea kunnallista itsehallintoa. Kunnat eivät silti voi ottaa itselleen mitä tahansa tehtäviä, vaan näiden tehtävien ottoon on syntynyt muutamia oikeudellisia periaatteita. Tällaisia periaatteita ovat muun muassa yleishyödyllisyyden, spekulatiivisen toiminnan kiellon ja yhdenvertaisuuden periaate. Yleishyödyllisyyden periaate tarkoittaa sitä, että tehtävät jotka kunta ottaa itselleen tulee olla kuntalaisten hyvinvointia edistäviä. Spekulatiivisen toiminnan kiellon periaatteella tarkoitetaan sitä, ettei kunta saa ottaa sellaista tehtävää hoidettavakseen, jolla tavoitellaan pelkästään taloudellista voittoa. Yhdenvertaisuuden periaatteella taas tarkoitetaan sitä, etteivät kunnat suosi tai syrji ketään perusteettomasti. Hyväksyttäviä tehtäviä voi olla esimerkiksi yritystoiminnan neuvonta ja koulutuspalvelut.¹³³

Kunnan toimiala on perinteisesti jaettu kahteen eri toimialaan eli yleiseen toimialaan ja erityistoimialaan. Yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät (vapaaehtoiset), jotka kunta voi omalla päätöksellä ottaa tehtäväkseen. Erityistoimialaan taas kuuluvat tehtävät (pakolliset), jotka kunnalle on määrätty erityislainsäädännön nojalla.¹³⁴

Kuntien tehtävänä on tuottaa julkisia palveluja eli huolehtia kuntalaisten peruspalveluista, joten tehtäväkenttä on erittäin laaja. Kunnan tehtäviä tarkasteltaessa tulee ottaa huomioon yhteiskunnalliset muutokset kuten ikäjakauma. Hyvinvointipalveluiden kysynnän ja tarjonnan tulee kohdata muuttuvassa yhteiskunnassa, mikä onkin kunnille haastava tehtävä. Hyvinvointipalveluiden kohdalla kunnan ja valtion suhde on selvä, kunnat toteuttavat palveluja valtion luomien suuntaviivojen rajoissa.¹³⁵

Kunnat pakolliset tehtävät perustuvat erityislakeihin, joilla kunnille on säädetty tietyt tehtävät hoidettavaksi tai järjestettäväksi. Kuntien on hoidettava näitä tehtäviä erityislainsäädä-

¹³² Heuru et al. 2011, s.195

¹³³ Anttiroiko et al. 2007, s. 59

¹³⁴ Harjula ja Prättälä 2007, s. 105

¹³⁵ Anttiroiko et al. 2007, s. 55

dännön säädösten mukaan. Yhtenä pakollisena erityislailla säädettyinä tehtävänä on perusopetuksen järjestäminen. Perusopetuslain mukaan kunnan on järjestettävä perusopetusta kunnan alueella asuville oppivelvollisikäisille. Perusopetus tulee järjestää perusopetuslainsäädöksiin perustuen.¹³⁶

5.6 Perusopetus kunnan tehtävänä

Heuru et al. mukaan: ”Perusopetus, aiemmin kansakoulutoimi, on vanhimpia kunnallisia perustehtäviä.” Kunnat ovat olleet kohtuullisen pitkään perusopetuksen järjestäjinä, koska kunnille osoitettiin lainsäädännöllinen velvoite ylläpitää kansakoulut jo 1860-luvulla.¹³⁷ Maksuttomasta perusopetuksesta on säädetty perustuslaintasolla. Perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Kuntien velvollisuudeksi tämä maksuttoman perusopetuksen järjestäminen on säädetty perusopetuslaissa. Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään maksutonta perusopetusta sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille.

Opetus- ja sivistystoimi on yksi merkittävimmistä erityistoimialaan kuuluvasta tehtäväryhmästä. Tärkeimpänä näkökohtana tehtävän säätämisestä kunnallishallinnon hoidettavaksi on se, että kunnallishallinto parhaiten soveltuu hoitamaan sitä. Erityistoimialojen hoito, kuten maksuttoman perusopetuksen järjestäminen on valtionvalvonnan kohteena, toisin kuin yleistoimialaan kuuluvat tehtävät. Kunnallinen itsehallinto toteutuisikin paremmin yleistoimialaan kuuluvien tehtävien hoidossa.¹³⁸ Vaikka maksuton perusopetus on erityislainsäädännön perusteella määrätty kunnalle, hoitaa kunta niitä itsehallintoonsa kuuluvina tehtävinä annettujen säädöksiä noudattaen. Kunta voi omilla toimenpiteillä kuitenkin täydentää laissa säädettyjä järjestelyjä, mikäli erityislainsäädäntö ei ole tyhjentävä.¹³⁹ Valtio valvonnasta huolimatta, kunta voi ilman valtion keskushallinnon lupaa organisoida perusopetusta sekä perustaa ja lakkauttaa perusopetusta antavia kouluja¹⁴⁰.

Kunnilla on velvollisuus järjestää perusopetusta kaikille alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille kansalaisuudesta tai muusta seikasta johtumatta. Opetuksessa tulee noudat-

¹³⁶ Anttiroiko et al. 2007, s. 60–61

¹³⁷ Heuru et al. 2011, s. 205

¹³⁸ Hannus et al. 2009, s. 55

¹³⁹ Harjula ja Prättälä 2004, s.133

¹⁴⁰ Lahtinen et al. 2006, s. 47

taa valtakunnallisesti yhtenäisiä perusteita mutta silti lainsäädäntö antaa kunnille mahdollisuuden joustaa opetuksen järjestämisessä niin, että yksilölliset erilaisuudet pystytään huomioimaan. Perusopetuslain 4 §:n 2 momentissa puolestaan säädetään kunnan mahdollisuudesta järjestää palvelut itse tai hankkia ne muulta perusopetuksen järjestäjältä.¹⁴¹

Perusopetuslakiin ei sisälly määritelmää asuinkunnasta vaan tulkintaa on haettava kotikuntalaista (201/1994). Perusopetuslain 4 §:ssä tarkoitettu asuinkunta määräytyy kotikuntalain 2 §:n mukaan.¹⁴² Kotikuntalain 2 §:n 1 momentissa on säädetty seuraava pääsääntö miten kotikunta määritellään: ”Henkilön kotikunta on jäljempänä tässä laissa säädetyin poikkeuksin se kunta, jossa hän asuu.” Samassa pykälässä on säädetty tietyistä tilanteista joissa kotikunnan määrittely ei ole niin yksinkertaista kuin pääsääntö antaa ymmärtää. Tällainen on esimerkiksi tilanne, jossa henkilöllä on käytössään useampi asunto. Kotikuntalaissa 3 §:ssä on myös säädetty milloin kotikunta ei muutu. Tästä otettakoon esimerkkinä enintään vuoden kestävä työtehtävä tai opiskelu toisella paikkakunnalla. Kunnalla on edellä mainitusta pykälästä huolimatta velvollisuus järjestää kunnassa asuvalle lapselle perusopetus, vaikka hänen asumisensa olisi riippuvainen vanhempansa enintään vuoden kestävästä työtehtävästä eikä perheen kotikunta muuttuisi¹⁴³. Tätä tulkintaa käytetään myös määriteltäessä perusopetuslain mukaista asuinkuntaa.

5.7 Perusopetuksen järjestäminen Ruotsissa

Ruotsissa perustuslaki koostuu neljästä eri laista. Nämä neljä perustuslakia ovat *regeringsformen* (hallitusmuoto), *successionsordningen* (vallanperimysjärjestys), *tryckfrihetsförordningen* (painovapausasetus) ja *yttrandefrihetsgrundlagen* (sananvapausperustuslaki). Näiden lisäksi perustuslakien ja tavallisen lain välissä on valtiopäiväjärjestys.¹⁴⁴

Ruotsin hallitusmuodossa on säädökset kansalaisten tasavertaisesta kohtelusta, oikeudesta omaan kieleen, syrjinnän kiellosta sekä saamelaisille ja vähemmistökielille säädetyistä oikeudesta oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisestä ja kehittämisestä. Samassa halli-

¹⁴¹ Pirhonen ja Salo 1999, s. 37

¹⁴² Lahtinen ja Lankinen 2009, s. 82

¹⁴³ Lahtinen ja Lankinen 2009, s. 82

¹⁴⁴ <http://www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Demokrati/Grundlagarna/>

tusmuodossa on annettu kaikille oppivelvollisuuden piiriin kuuluville lapsille oikeus maksuttomaan perusopetukseen.¹⁴⁵

Ruotsissa peruskoulu on yhdeksänvuotinen. Oppivelvollisuus Ruotsissa päättyy kevätlukukauden lopussa sinä vuonna, jolloin oppilas täyttää 16 vuotta. Ruotsissa perusopetus on järjestetty kunnallisessa koulussa tai niin sanotussa vapaakoulussa. Vapaakoulut ovat eri etnisten ja uskonnollisten vähemmistöjen kouluja, näistä esimerkkinä ruotsinsuomalaiset vapaakoulut. Ruotsinsuomalaiset vapaakoulut syntyivät kun 1960-luvun ja 1970-luvun taitteessa Ruotsiin muutti paljon suomenkielisiä. Suomenkieliset lapset aloittivat ruotsinkielisen koulun ja opinnot eivät sujuneet toivotulla tavalla. Perustettiin luokkia, joissa opetusta antoi suomenkielinen opettaja suomenkielellä. Tällä tavalla Ruotsissa syntyi kaksikielinen opetusmalli. 1990-luvun alussa kuitenkin maahanmuutto oli selvästi vähentynyt eikä enää ollut tarvetta tällä mittakaavalla pitää suomenkielisiä luokkia peruskouluissa. Tätä kaksikielistä opetusmallia kuitenkin haluttiin jatkaa, jolloin syntyi ruotsinsuomalainen vapaakoulun ajatus. Nämä ruotsinsuomalaiset vapaakoulut poikkeavat ruotsalaisista peruskouluista vain siinä, että opetus tapahtuu kahdella kielellä. Tällä pyritään ylläpitämään ja kehittämään kaksikielisyyttä.¹⁴⁶

Ruotsissa eri kouluasteiden lainsäädäntö on niputettu yhteen ja samaan lakiin. Ruotsalaisessa koululaissa on perusopetuksen järjestäminen säädetty kunnan tehtäväksi. Jokaisessa kunnassa tulee olla lautakunta tai lautakuntia, jotka ovat vastuussa opetustoimesta. Saamelaisten perusopetuksesta Ruotsissa vastaa valtio.¹⁴⁷

Ruotsin koululaissa on annettu rehtorille ja opettajille toimivalta ryhtyä välttämättömiin toimenpiteisiin häiriökäyttäytyvän oppilaan kohdalla, mikäli se on aiheellista muiden oppilaiden turvallisuuden ja opintojen sujuvuuden kannalta. Rehtorille ja opettajille on annettu oikeus puuttua häiritsevään käytökseen, laissa on säädetty niistä toimista, mitä rehtori ja opettajat voivat tehdä kuten häiritsevästi käyttäytyvän oppilaan poistaminen koulun alueelta. Tällaisissa kurinpidollisissa tapauksissa rehtorin tulee tutkia oppilaan aiheuttama häiriö ennen rangaistuksen antamista ja ilmoittaa mahdollisista toimista oppilaan huoltajalle. Kurinpidollisia toimia ovat, koulun alueelta poistamisen lisäksi, kirjallinen varoitus, oppilaan

¹⁴⁵ Kungörelse (1974:152) on beslutad ny regeringsform 1:2 ja 2:18

¹⁴⁶ Paavola ja Talib 2010, s. 51–54

¹⁴⁷ Skollag 2010:800, 2:2 ja 2:4

tilapäinen siirto toiseen kouluun ja tilapäinen erottaminen. Tilapäinen erottaminen voi tapahtua enintään kaksi kertaa lukukaudessa ja voi olla enintään viikon mittainen. Näistä kurinpidollisista toimista tulee ilmoittaa oppilaan huoltajille.¹⁴⁸

Oppivelvollisuudesta on säädetty koululaissa seuraavasti. Pääsääntöisesti oppivelvollisuus koskee alle 18-vuotiaita lapsia, jotka asuvat Ruotsissa. Saamelaiset lapset suorittavat oppivelvollisuuden 1.-6. luokat saamelaisissa kouluissa. Oppivelvollisuus alkaa syyslukukaudesta sinä vuonna kun lapsi täyttyy seitsemän vuotta. Erityisistä syistä oppivelvollisuus voidaan aikaistaa alkamaan vuodella tai sitä voidaan lykätä vuodella. Oppivelvollisuus loppuu 9. lukuvuoden keväällä. Jos lapsi ei ole tuolloin suorittanut viimeistä peruskoulun luokkaa, jatkuu oppivelvollisuus vuodella kuitenkin siihen asti kunnes oppilas täyttää 18 vuotta.¹⁴⁹ Huoltajalla on velvollisuus huolehtia siitä, että lapsi suorittaa oppivelvollisuuden. Kunnan tulee huolehtia, että peruskoulua käyvät oppilaat käyvät koulussa. Kotikunnalla on velvollisuus huolehtia perusopetuksen järjestämisestä myös niille lapsille, jotka eivät käy peruskoulua.¹⁵⁰

Kielellisten oikeuksien sääntely perustuu Ruotsissa perustuslakiin sekä erityiseen kielilakiin. Kielilakiin on koottu kielen käyttämistä tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa koskevat säännökset lähinnä koskien vähemmistökielen käyttämistä. Näiden lakien lisäksi kielisäännöksiä löytyy Ruotsissa muun muassa koululaista. Ruotsissa ei ole virallista kansalliskieltä, tosin Ruotsin liityttyä Euroopan unioniin ruotsinkielestä tuli yhteisön virallinen kieli. Käytännössä ruotsinkieli on ollut hallinnon ja tuomioistuinten virallinen kieli. Tähän kuitenkin on tullut muutos ja esimerkiksi tuomioistuimessa voidaan sallia kirjelmän kääntäminen vieraalle kielelle, jos sillä voidaan otaksua olevan merkitystä asian ratkaisulle. Ruotsissa tärkeimmät kielisäännökset ovat perustuslaki, laki oikeudesta käyttää saamen kieltä hallintoviranomaisissa ja tuomioistuimissa sekä laki käyttää suomen ja mäen kieltä hallintoviranomaisissa ja tuomioistuimissa. Käytännössä lainsäädännöstä löytyy vastaavat syrjimispykälät kuin mitä kansainvälisissä sopimuksissa on. Ruotsissa toimii syrjintävaltuutettu, joka voi puuttua kielen perusteella tapahtuvaan syrjintään.¹⁵¹

¹⁴⁸ Skollag (2010:800) 5:6–16

¹⁴⁹ Skollag (2010:800) 7:2–14

¹⁵⁰ Skollag (2010:800) 7:20–22

¹⁵¹ Oikeusministeriö lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2001, s. 19, 96, 108

Ruotsin kielilain mukaan ruotsinkieli on pääkieli Ruotsissa. Ruotsin kansallisiksi vähemmistökieliksi on määritelty suomi, jiddish, mäenkieli, saamenkieli ja romanin mieli. Julkisel-la sektorilla on erityinen vastuu suojella ja edistää kansallisia vähemmistökieliä. Hallintovi-ranomaisten kieli on ruotsinkieli. Muussa lainsäädännössä on tarkemmin määritelty oikeus käyttää vähemmistökieltä tai pohjoismaisia kieliä. Ruotsissa asuvilla on oikeus oppia, ke-hittää ja käyttää ruotsinkieltä. Vähemmistökielen käytölle on säädetty samankaltainen oi-keus. Kuten muillekin äidinkiellille on säädetty oikeus kehittää ja käyttää omaa äidinkiel-tään. Julkinen sektori on vastuussa siitä, että henkilö pystyy kehittämään edellä mainittuja oikeuksia.¹⁵²

Äidinkielenopetuksesta on niin koululaissa kuin kouluasetuksessakin. Koululain mukaan oppilaalla, jonka huoltajalla on eri äidinkieli kuin ruotsi on oikeus saada äidinkielen opetus-ta omalla äidinkielellään, mikäli kieli on oppilaan päivittäisessä käytössä oleva kieli tai op-pilaalla on perustaidot kielestä. Kansallisia vähemmistökieliä tulee opettaa äidinkielenä vaikka se ei olisikaan oppilaan päivittäinen käyttökieli kotona. Koululaissa on annettu val-tuutus tehdä äidinkielenopetuksesta täydentävät säädökset, joissa voidaan määritellä op-pilaiden vähimmäismäärä äidinkielenopetuksessa.¹⁵³ Kouluasetuksessa on tarkemmin säädetty vähimmäismäärästä. Kouluasetuksen mukaan äidinkieltä tulee opettaa, jos vähin-tään viisi oppilasta haluaa äidinkielenopetusta kyseisellä kielellä ja sitä on opettamassa sopiva opettaja. Vähimmäisvaatimus ei kuitenkaan koske kansallisia vähemmistökieliä, jotka ovat suomi, jiddish, mäenkieli, romanin kieli ja saamenkieli.¹⁵⁴

Ruotsissa koulujen opetuskielenä on ruotsi. Aikaisemmin äidinkielenä ei voinut olla muu kuin ruotsinkieli mutta tässä on saatu joustoa lainsäädäntöön ja nykyisin äidinkielenä voi olla joku muu kieli kuin ruotsi. Saamelaislapset saavat käydä joko erityistä saamelaiskou-lua, jossa opetuskielenä on saame ja ruotsi, tai yleistä peruskoulua.¹⁵⁵ Saamelaiskouluista on säädelty tarkasti perusopetuslaissa. Saamelaiskoulujen opetus tulee olla saamelaispai-notteista mutta opetuksen tulee silti pääsääntöisesti noudattaa kunnallisissa peruskouluis-sa annettavaa opetusta 1.-6. vuosiluokille.¹⁵⁶

¹⁵² Spårklag (2009:600), 4-15 §

¹⁵³ Skollag (2010:800), 10:7

¹⁵⁴ Skolförordning (2011:185), 5:10

¹⁵⁵ Oikeusministeriö lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2001, s. 21–22

¹⁵⁶ Skollag (2010:800), 13:2

Ruotsin perustuslaissa on taattu jokaiselle oikeus samanlaiseen kohteluun. Valtiovallan tulee vahvistaa kansalaisten samanlainen kohtelu. Valtiovallan tulee myös taata oikeus omaan kieleen. Perustuslaissa on myös säädetty syrjinnänkiellosta. Ketään ei saa syrjiä esimerkiksi kielen perusteella. Saamelaisille ja kielivähemmistöille taataan oikeus oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen.¹⁵⁷ Perustuslaissa on kaikille oppivelvollisuuden piiriin kuuluville lapsille taattu oikeus perusopetukseen¹⁵⁸.

Ruotsin lainsäädännön mukaan on saamen, mäen ja suomen kielen käyttö rajoitettu alueellisesti. Nimetyillä hallintoalueilla saa käyttää saamen, mäen tai suomen kieltä tuomioistuimessa tai viranomaisessa.¹⁵⁹

5.8 Kunnan tiedotusvelvollisuus

Kuntien tiedotusvelvollisuus nivoutuu yhteen kansanvaltaisuuden, tiedottamisen ja julkisuusperiaatteen kanssa. Tässä ei ole pelkästään kysymys siitä, mitä kunnan tulee ilmoittaa asukkailleen vaan myös siitä, mitä kaikkea kuntalaisilla on oikeus tietää kunnan päätöksistä ja käsittelyssä olevista asioista sekä mahdollisuudesta vaikuttaa niihin.

Kuntalain 29 §:ssä on säädetty kunnille velvollisuus tiedottaa asukkailleen vireillä olevista asioista. Kunnille säädetään myös katsauksien laadintavelvollisuus sekä velvollisuus varata mahdollisuus esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille käsittelyssä olevista asioista. Tämän pykälän tarkoituksena on kunnan tiedottamisen lisääntyminen ja avoimuus¹⁶⁰.

Kunnan tiedotustoiminta kohdistuu pääsääntöisesti kunnan asukkaille. Kunnan asukkaille on kerrottava, miten he voivat esittää kysymyksiä ja kommentteja asiaa valmisteleville henkilöille. Asukkaille on varattava vaikutusmahdollisuus jo asian käsittelyn aikana.¹⁶¹ Kunnan tiedottaminen voi tapahtua monia eri väyliä pitkin kuten lehtien, kunnan ilmoitustaulun tai internetin välityksellä. Kunnalla on myös mahdollisuus julkaista tiedotteita tai pitää tiedotus- tai kuulemistilaisuuksia. Kunnan harkinnan varassa on mitä ja missä laajuu-

¹⁵⁷ Kungörelse (1974:152) on beslutad ny regeringsform, 1:2

¹⁵⁸ Kungörelse (1974:152) on beslutad ny regeringsform, 2:18

¹⁵⁹ Oikeusministeriö lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2001, s. 20

¹⁶⁰ Hannus et al. 2009, s. 196

¹⁶¹ Harjula ja Prättälä 2012, s. 302

nessa se tiedottaa. On myös kunnan harkinnassa, miten on paras laatia ja saattaa tiedoksi tiedotteita ja katsauksia.¹⁶² Kuntalaissa korostetaan myös tiedottamista tehtyjen päätösten ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Kunnan asukkaille on annettava myös tietoa miten asia on käsitelty, mitä vaikutuksia sillä on ja miten päätös vaikuttaa kunnan asukkaiden jokapäiväiseen elämään.¹⁶³

Kaksikielisissä kunnissa tulee tiedottaa sekä suomen- että ruotsinkielellä. Kuntien tulee huolehtia siitä, että olennainen tieto on kuntalaisten saatavilla helposti molemmilla kielillä. Kielilaki ei velvoita kuntia tiedottamaan muilla kielillä vaikka usein kuntien sivuja on julkaistu myös esimerkiksi englannin- tai venäjänkielillä. Oikeusministeriön teettämän kyselyn mukaan useat kaksikieliset kunnat tiedottavat verkkosivuillaan suunnilleen yhtä paljon.¹⁶⁴ Verkkotiedottaminen kunnissa molemmilla kansalliskielillä on selvästi viime vuosina lisääntynyt. Toisaalta tämä tiedottaminen ja verkkosivujen sisältö ei aina ole samanlainen molemmilla kielillä. Ihmetystä onkin aiheuttanut verkkosivujen sisällön ja toisissa kunnissa kotiin jaettavan tiedotuslehden suomen- ja ruotsinkielisten sisältöjen erilaisuus.¹⁶⁵

*Oikeusasiamiehelle oli jätetty tutkittavaksi Maalahden kunnan suomenkielisestä tiedottamisesta. Kantelunsa tueksi kantelija viittasi Maalahden kunnan infolehteen. Info-lehdessä oli eräitä kirjoituksia ja ilmoituksia, jotka olivat vain ruotsinkielellä. Maalahden kunta on kaksikielinen kunta, jossa ruotsi on asukkaiden enemmistökieli. Kantelussa oli kyse nimenomaan kunnan lakisääteisten velvoitteen eli tiedottamisen hoitamisesta kielellisten oikeuksien näkökulmasta. Tiedottaminen ei ole kuntaa lainsäädännöllä velvoittavaa mutta kunta omaksuu vapaaehtoisesti jonkin toimintamuodon, niin niissäkin on turvattava kielellinen yhdenvertaisuus. Oikeusasiamies korostaakin päätöksessään sitä, että perustuslain, kielilain ja kunnan omien säädösten sisältämä sääntely kansalliskielten asemasta ei pyri pelkästään muodolliseen samanarvoisuuteen vaan ennen kaikkea molempia kansalliskieliä käyttävien kuntalaisten samankaltaiseen kohteluun.*¹⁶⁶

¹⁶² Hannus et al. 2009, s. 197

¹⁶³ Harjula ja Prättälä 2012, s. 302

¹⁶⁴ Valtioneuvoston kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2009, s. 21

¹⁶⁵ Valtioneuvoston kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2013, s. 5 ja 45

¹⁶⁶ Oikeusasiamies dnro 1795/4/09

Julkisuusperiaate on yksi hallinnon yleisperiaatteista, mitä tiedottaminen osaltaan toteuttaa. Julkisuusperiaate tarkoittaa sitä, että jokaisella on oikeus saada tietoja viranomaisen toiminnasta. Tiedonsaanti koskee myös sellaisia asioita, jotka eivät välittömästi koske häntä itseään. Kunnan hallinnossa asiakirjajulkisuudella on merkittävä rooli. Viranomaisella on, lain viranomaisen toiminnan julkisuudesta eli julkisuuslain (621/1999) mukaan, tiedotusvelvollisuus keskeneräisissä asioissa¹⁶⁷, mikä koskee myös kuntaa. Julkisuuslain tarkoituksena on lisätä viranomaisten, tässä tapauksessa kuntien, toiminnan avoimuutta, hyvää tiedonhallintatapaa ja kuntalaisten mahdollisuutta saada tietoja viranomaisten käsitellyssä olevista asiakirjoista.¹⁶⁸

Julkisuusperiaatetta rajoittavana tekijänä voidaan pitää salassapidonperiaatetta. Periaatteelle ominaista on se, että asiat ja asiakirjat ovat pääsääntöisesti salaisia, toisinkuin julkisuusperiaate tekee asiat ja asiakirjat pääsääntöisesti julkisiksi. Kolmantena periaatteena voidaan pitää diskretioperiaatetta, jolla tarkoitetaan sitä, että tietojen jakelu on kunkin viranomaisen omassa harkinnassa. Pohjoismaissa historiallinen kehitys on kulkenut kohti julkisuusperiaatetta. Täydellistä julkisuutta ei kuitenkaan voida saavuttaa, koska aina on olemassa tilanteita ja asioita, joita on suojattava julkisuudelta. Erityisesti julkisuus- ja salassapitoperiaatteet koskevat julkista hallintoa, jonka toiminta on valtaosaltaan asiakirjojen muodossa. Tästä voidaan päätellä, että se mikä koskee asiakirjajulkisuutta tai asiakirjojen salassapitoa, koskee myös toiminnan julkisuutta yleensä.¹⁶⁹

5.9 Kuntalaisen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet

Toimiva demokratia on kunnan toiminnan elinehto, sillä kunta ilman kuntalaisia on vain hallinnollinen yksikkö. Kunnan asukkaiden yhteisöllinen ja omaehtoinen toiminta on se, jolla vahvistetaan kunnan elinvoimaisuutta sekä luodaan edellytykset viihtyisälle elinympäristölle. Kuntalaisten osallisuuden sisältö ja muodot ovat riippuvaisia kunnan toimintakulttuurista.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Julkisuuslain 19 §:n 1 momentin mukaan: "Viranomaisen on, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu, pidettävä saatavissa asiakirjoja, joista selviävät tiedot: - - 2) valmisteilla olevista yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevista suunnitelmista, selvityksistä ja ratkaisuista."

¹⁶⁸ Harjula ja Prättälä 2012, s. 301–307

¹⁶⁹ Heuru 2001, s. 205

¹⁷⁰ Majoinen et al. 2008, s. 11

Suomen perustuslain 2 §:ssä on säädetty kansanvaltaisuudesta ja kansalaisten osallistumisoikeudesta. Perustuslain 2 §:n 1 momentin on kansavaltaan sisällytetty yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Vaikka kyseinen pykälä koskee valtiovallan järjestäytymistä, edellyttää säännös kuitenkin osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia myös yhteiskunnan alemmilla tasoilla. Tämä kansanvaltaisuus korostaa kunnan asukkaan mahdollisuuksia osallistua kunnan hallintoon. Säännös myös asettaa kunnille velvollisuuden pitää huolta kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista.¹⁷¹

Vaikutusmahdollisuuksien varaamisesta on pykälä hallintolaissa (434/2003). Pääpiirteittäni 41 §:ssä säädetään asianosaisen mahdollisuudesta saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta, silloin kun ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus asianosaisen elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin.

Kuntalain 27 §:n 1 momentin mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa oman kuntansa toimintaan. Samaisen pykälän 2 momentissa on listattu tapoja, joilla osallistumista ja vaikuttamista voidaan erityisesti edistää kuten tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia.

Kunnan asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen tavat riippuvat kunnan poliittisesta ja hallinnollisesta kulttuurista. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin vaikuttaa myös kunnan toiminnan avoimuus, valtuuston aloitteellisuus ja kunnan asukkaiden aktiivisuus. Lainsäädännöllä voidaan luoda edellytykset osallistumiselle mutta muodollisten osallistumisjärjestelmien sääntely ei tuota tuloksia, jos kunnan ja sen asukkaiden halu näiden järjestelmien käyttöön ottamiseen puuttuu. Vaikutusmahdollisuuksia voi lisätä kuntalaisten mahdollisuus antaa palautetta esimerkiksi asukastapaamisissa. Usein suoraan asiaa valmistelevalle henkilölle annettu palaute voi edistää asian käsittelyä.¹⁷²

Kuntalakea uudistettaessa 1990-luvulla nousi esille kunnan asukkaiden suoran vaikuttamisen kanavien tarve. Nykyisessä kuntalaissa siihen ei kuitenkaan anneta kovin vahvoja edellytyksiä. Suora vaikuttaminen on pääosin luottamuselinten ja virkakunnan halukkuu-

¹⁷¹ Harjula ja Prättälä 2012, s. 32

¹⁷² Harjula ja Prättälä 2012, s. 295

desta tällaiseen vuorovaikutukseen. Kunnallisessa hallinnossa, kuten muussakin hallinnossa, hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä edistäville menettelytavoille ja toimenpiteiden vahvistamiselle on edelleen tarvetta.¹⁷³

Lähtökohtana suoraan demokratiaan voidaan pitää sitä, että kuntalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa oman kuntansa asioihin. Tälle tulkinnalle antaa perustan perustuslain 2 §. Kuntalaisille on siis lainpuitteissa annettu mahdollisuus osallistua omaan ympäristöönsä koskevaan päätöksen tekoon. Tilanne on haastava niin kunnan kuin kuntalaisen näkökulmasta. Kuntien valtuustojen tulisi olla aktiivisia tarjoamaan kuntalaisille mahdollisuuksia vaikuttaa ja toisaalta taas kuntalaisten pitäisi olla innokkaita vaikuttajia.

5.10 Kuntaudistuksen tuomat muutokset kunnissa ja kaksikielisyys

Hallintoa järjestettäessä tulee perustuslain 122 §:n mukaan pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Pykälässä on annettu valtuutus säätää kuntajaon perusteista lailla. Perustuslain 17 §:n mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Nämä kaksi pykälää jo määräävät sen, että kuntauudistusta suunniteltaessa tulee kuntaliitoksissa ottaa huomioon molemmat kansalliskielet.

Kielilaisissa on säädetty kielellisestä jaotuksesta, jossa perusyksikkönä toimii kunta. Säädöksessä on määrätty, että kunta voi olla joko yksi- tai kaksikielinen. Pykälässä on määritelty kunnan kaksikielisyyden raja. Tämä on, jos kunnassa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita ja vähemmistö on vähintään kahdeksan prosenttia tai vähintään 3000 asukasta. Pykälässä on myös säädetty tilanteesta, milloin kaksikielinen kunta muuttuu yksikieliseksi. Pykälässä on myös annettu kunnan valtuustolle mahdollisuus tehdä esitys valtioneuvostolle kunnan säätämisestä kaksikieliseksi seuraavaksi kymmeneksi vuodeksi.

Kuntajakolaissa (1698/2009) on säädetty 4 §:ssä kuntajaon muuttamisen edellytyksistä. Tässä pykälässä edellytetään, että kuntajakoa muutettaessa on huolehdittava suomen- ja

¹⁷³ Heuru et al. 2011, s. 60–62

ruotsinkielisen väestön mahdollisuuksista saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Samankaltainen oikeus sisällytetään myös saamenkielelle. Kuntajakolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 125/2009) on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan lausunto, jossa se pitää tärkeänä, että lainsäädännössä otetaan huomioon kuntajaon muutokset niin, etteivät muutokset johda kuntien kielellisen aseman muuttumiseen eivätkä ne myöskään huononna kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään.

Kielilain 5 §:ssä säädetään kielellisestä jaotuksesta. Pykälässä säädetään, että mikäli kuntajakoa muutetaan, on samalla päätettävä muutoksen vaikutuksesta kuntien kielelliseen asemaan. Näin onkin uusia kuntia koskevissa valtioneuvoston päätöksissä, joissa on erillinen pykälä, missä selvitetään vaikutukset kielelliseen jaotukseen, kuten kuntajakolaissa on säädetty. Kuntajakolain mukaisten kuntien muutoksia koskevissa valtioneuvoston päätöksissä on oma pykälä vaikutuksista kielelliseen jaotukseen. Siinä pykälässä on selvitetty jokaisen kuntajako päätöksen kohdalla tulevien kuntien kielitilanne. Lohjan ja Nummi-Pusulän yhdistämisestä sekä aiemmin Karjalohjan liittämistä Lohjaan on säädetty, että Uuden Lohjan kaupungin kielellisestä asemasta vuodesta 2013 alkaen säädetään erikseen¹⁷⁴.

Kielilakia muutettiin kielellisen jaotuksen osalta keväällä 2013, muutos astui voimaan 1.7.2013. Muutoksessa oli kysymys kielellisten oikeuksien pysymisestä vähemmistökielen osalta. Muutos liittyi kuntajakolain muuttamiseen. Kuntajakolakia muutettiin kuntarakenteen muuttamisen edistämiseksi ja helpottamiseksi. Kielilakia muutettiin väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi. Kielilakiin tuli muutos siihen, milloin kunta voi olla kaksikielinen kunta vaikka se ei täytä kaksikielisen kunnan määritelmää. Kielilain 5 §:än lisättiin 3 momentti, jonka mukaan jos kaksikielinen kunta tulee osaksi sellaista kuntaa, joka olisi säädettävä yksikieliseksi, on uusi kunta kuitenkin kaksikielinen. Tätä ei voi muuttaa valtioneuvoston asetuksella. Lakia muutettaessa otettiin huomioon kielelliset jaotukset ja oikeudet. Hallituksen esityksessä kuntajakolain muuttamisesta otettiin esille kielelliset oikeudet. Kuntajakoa muutettaessa tulee pyrkiä kielellisesti yhteensopiviin alueisiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten puitteiden mukaan. Hallituksen esityksen mukaan kuntamuutosten ei pidä johtaa

¹⁷⁴ Valtioneuvoston päätös Lohjan kaupungin ja Nummi-Pusulän kunnan yhdistämisestä (323/2012) ja Valtioneuvoston päätös Karjalohjan ja kunnan liittämisestä Lohjan kaupunkiin (390/2009)

kuntien kielellisen aseman muutokseen eikä huonontaa kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään. Perustuslakivaliokunta oli pääsääntöisesti tyytyväinen esityksen kielellisten oikeuksien osalta. Lausunnossa oli seuraavasti: ”- - ehdotettu sääntökokonaisuus turvaa perustuslakivaliokunnan mielestä kaiken kaikkiaan varsin hyvin kielellisten oikeuksien toteutumisen kuntajaon muuttuessa.”

Kielilaisissa on säädetty, että valtioneuvoston asetuksella säädetään kymmenvuosittain tilaston perusteella Suomen kuntien kielellisestä asemasta. Viimeisin valtioneuvoston asetus on annettu 13.12.2012 koskien vuosia 2013-2022¹⁷⁵. Asetuksessa on lueteltu maakunnittain kuntien kielellinen asema. Suomessa oli vuoden 2011 loppuun mennessä 17 täysin suomenkielistä kuntaa. Nämä 17 kuntaa ovat pieniä kuntia ympäri Suomea. Kuntauudistus voi tuoda tullessaan tilanteen, jossa täysin suomenkielisiä kuntia ei enää ole. Nämä pienet kunnat yhdistettäisiin sellaisiin kuntiin, jossa asuu yksi tai enemmän ruotsinkielisiä kuntalaisia.¹⁷⁶ Edellä mainitun valtioneuvoston asetuksen mukaan Suomessa on kolme täysin ruotsinkielistä kuntaa. Kaksikielisiä kuntia vuoden 2013 alussa oli yhteensä 30, näistä kunnista 18 kunnassa enemmistökielenä on suomi ja 12 kunnassa enemmistökielenä on ruotsi.

Kielistrategiassa on esitetty monia hallituksen toimenpiteitä kansalliskielten näkyvyyden lisäämiseen ja kielilainsäädännön systemaattiseen soveltamiseen. Tästä yhtenä esimerkkinä on ennen kevään 2013 kuntaliitoksia varten valmisteltu työväline kunnille siitä, miten kielelliset oikeudet on otettava huomioon kuntaliitoksissa. Suomen ja ruotsin kielen vahvistamiseen sekä kielten ja kulttuurien arvostamiseen on esitetty kielikylypykoulujen riittävän ja korkeatasoisen opetuksen edellytysten parantaminen ja turvaaminen. Valtioneuvosto myös suosittelee, että kaksikieliset kunnat ottavat käyttöön kansalliskielistrategiaan sisältyvät käytännön työvälineet molempien kansalliskielten asianmukaiseksi huomioonottamiseksi toiminnassaan.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Valtioneuvoston asetus kuntien kielellisestä asemasta vuosina 2013–2022 (53/2013)

¹⁷⁶ Valtioneuvoston kertomus kielilain soveltamisesta 2013, s. 19

¹⁷⁷ Valtioneuvoston periaatepäätös: Kansalliskielistrategia 2012, s. 42–43 ja 45

6. Kunnallinen päätöksenteko

6.1 Julkinen valta ja julkisen vallan käyttö

Julkishallinnon toiminta ulottuu monin eri tavoin monelle eri elämän alueelle. Heurun mukaan julkista valtaa on kolmenlaista: velvoittava, palveleva ja suojeleva julkinen valta¹⁷⁸. Tällä tarkoitetaan julkisen vallan eri ulottuvuuksia, jolloin kansalaisten elämää valvotaan, ohjataan ja säännellään viranomaisten toimesta. Lisäksi valtion ja kuntien toimielimet jakavat taloudellisia etuuksia ja myöntävät oikeuksia sekä toteuttavat palveluja asukkaille. Näistä syistä on erittäin tärkeää varmistaa, että julkisen hallinnon toiminta on asianmukaista ja laillista. Julkisen hallinnon alueelle kohdistuu laadullis-sisällöllisiä odotuksia ja vaatimuksia. Viranomaisilta vaaditaan laadullisesti enemmän ja parempaa palvelua. Näihin tavoitteisiin liittyvät hyvän hallinnon takeet ja oikeusturva.¹⁷⁹

Julkisen vallan tulee perustua eduskuntalakiin, jossa määritellään julkisen vallan tehtävät ja toimivalta. Lainsäädäntö sisältää ne oikeussäännöt, joiden rajoissa viranomaisen on toimittava.¹⁸⁰ Julkista valtaa käytetään muun muassa silloin kun päätetään yksityisen oikeuksista ja eduista sekä suoritetaan hallinnollista valvontaa¹⁸¹.

Kaksi hallinnon päätehtävää liittyy aiheeseen. Ensimmäinen on hallinnollinen sääntely ja toinen on palvelujen tuottaminen ja etujen jakaminen. Hallinnollisella sääntelyllä tarkoitetaan julkisen vallan yksipuolista käyttämistä soveltamalla lakia yksittäistapauksiin kuten oppilaan arviointiin. Palvelujen tuottamien esimerkkinä toimii koulutuspalvelujen järjestäminen. Oppivelvollisuus on hyvä esimerkki palvelujen käytöstä, jossa käytetään hallinnollista valtaa. Palvelujen käyttö on yleisesti vapaaehtoista, mutta oppivelvollisuus on tässä poikkeus. Oppivelvollisuuden osalta käytetään hallinnollista valvontaa. Oppivelvollisuus saattaa rajoittaa henkilökohtaista vapautta, jolloin palvelun toteuttaminen voi koskea myös yksityisen oikeuksia.¹⁸²

¹⁷⁸ Heuru 2003, s. 67

¹⁷⁹ Mäenpää 2008, s. 1-2

¹⁸⁰ Heuru 2003, s. 69

¹⁸¹ Mäenpää 2004, s. 16

¹⁸² Mäenpää 2004, s. 6 ja 10

Mäenpään mukaan viranomaistoiminnan keskeisin piirre on julkisen vallan käyttöoikeus, julkisen vallan käyttöoikeus on vakiintuneesti ajateltu olevan hallintoelimillä ja virkasuhteissa olevilla. Tällä tavalla rajoitetaan se joukko, jolla on oikeus päättää yksipuolisesti yksityisen oikeusasemaan vaikuttavista toimista. Tällainen vallankäyttöoikeus ei kuitenkaan liity suoraan henkilöön tai hänen asemaan vaan tällainen oikeus edellyttää aina laissa nimenomaisesti määriteltyä toimivaltaa.¹⁸³ Valtion ja kuntien toimintoja on siirretty viranomaisilta yksityisille. Tällöin on jouduttu miettimään, mikä toiminta on merkittävää julkisen vallan käyttöä, jolloin näiden toimintojen tulee säilyä viranomaisilla. Mielestäni Heuru on määritellyt asian erittäin selkeästi: ”Mitä enemmän tehtävään sisältyy yksipuolista velvoitavuutta, itsenäistä harkintavaltaa sekä pakon käyttämiseen tai sillä uhkaamisen mahdollisuutta, sitä enemmän kysymyksessä on merkittävä julkisen vallan käyttäminen.”¹⁸⁴

Perustuslain 22 §:ssä on säännelty perusoikeuksien turvaamisesta. Säännöksessä on julkinen valta velvoitettu turvaamaan perusoikeudet. Lähtökohta tälle pykälälle on se, että julkista valta tulkintavaihtoehtoissa tukeutuu perusoikeus myönteiseen vaihtoehtoon¹⁸⁵. Tämä säännös näin ollen velvoittaa kuntaa takamaan perustuslain 17 §:n säännellyn oikeuden omaan kieleen.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Perustuslaki ei kuitenkaan määrittele, mitä asian käsittely pitää sisällään. Yleisesti kuitenkin voidaan olettaa, että se pitää sisällään myös oikeuden päätökseen. Hallintolaissa sen sijaan on määritelty asian ratkaisemisesta sekä hallituspäätöksen perusvaatimuksista kuten muodosta, sisällöstä ja päätöksen perusteluista. Päätöksentekomenettelyssä ei ole erikseen säädetty hallintolaissa mutta kunnallisesta päätöksentekomenettelystä taas on säädetty kuntalaissa.¹⁸⁶

6.1.1 Hyvän hallinnon takeet

Perustuslain 21 §:ssä olevaan oikeusturvaan liittyy vahvasti hyvä hallinto –käsite. Käsitteeseen on perinteisesti luettu kuuluvaksi ripeä ja asianmukainen käsittely, käsittelyn julki-

¹⁸³ Mäenpää 2004, s. 15

¹⁸⁴ Heuru 2003, s. 85

¹⁸⁵ Harjula ja Prättälä 2012, s. 62

¹⁸⁶ Mäenpää 2011, s. 256–257

suus, kuulemisoikeus, päätöksen perusteleminen ja oikeusturvan saatavuus¹⁸⁷. Lista ei ole tyhjentävä, vaan myös muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Tällaisia muita hyvän hallinnon takeita on muun muassa kansalaisten tasapuolinen kohtelu ja kielellisten perusoikeuksien toteuttaminen. Hyvään hallintoon sisältyy myös menetelmien turvaaminen, jotka mahdollistavat yleisen osallistumisen sekä vaikuttamisen itseään ja ympäristöään koskevaan päätöksentekoon.¹⁸⁸

Kansalaisten kannalta on tärkeätä, että hyvän hallinnon vaatimukset on nostettu perusoikeustasolle oikeusturvan perussäännökseen. Varsinkin nykypäivänä, kun julkinen hallinto on laajentunut lähes kaikille aloille.¹⁸⁹ Perusoikeuksien turvaaminen koskee myös asianmukaisen menettelyn ja hyvän hallinnon toteutumista. Päätöksen teossa, varsinkin jos on kyse moninaisesti menettelytulkinnasta, on otettava huomioon perusoikeusmyönteinen tulkinta. Perusoikeus hyvään hallintoon saa aikaan sen, että jokaisen asia tulee käsitellä noudattaen hyvän hallinnon vaatimuksia, vaikka asiaa koskevassa lainsäädännössä olisi-kin epäselvyyksiä ja puutteita.¹⁹⁰

EU-oikeuteen kuuluu perusoikeuskirja, josta tuli oikeudellisesti sitova Lissabonin sopimuksen tultua voimaan 1.12.2009. Perusoikeuskirja ei sinänsä ole uusi kirja eikä se sisällä uusia oikeuksia. Perusoikeuskirja perustuu aikaisempaan EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja perustamissopimusten säännöksiin.¹⁹¹ Nämä perusoikeudet tulee ottaa huomioon hallintoasiainkäsitelyssä, koska pääsääntöisesti perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita, lähinnä EU-oikeutta sovellettaessa. Sinänsä tämä ei aiheuta ongelmia kansallisesti, koska peruskirjassa olevat säännökset oikeudesta hyvään hallintoon ovat hyvinkin samankaltaiset kuin mitä kansallisessa perustuslaissa olevat perusoikeudet ovat.¹⁹²

Euroopan neuvostossa on myös hyväksytty hyvää hallintoa koskeva suositus. Tämä Hyvän hallinnon perussääntö hyväksyttiin vuonna 2007 ja sen ensimmäisessä luvussa määri-

¹⁸⁷ Saraviita 2011, s. 285

¹⁸⁸ Mäenpää 2011, s. 2-4

¹⁸⁹ Hallberg 2011 a, s. 806

¹⁹⁰ Mäenpää 2011, s. 4-5

¹⁹¹ Mäenpää 2011, s. 8-9

¹⁹² Mäenpää 2011, s. 15

tellään hyvän hallinnon periaatteet. Näitä periaatteita on yhdeksän¹⁹³ ja ne ovat hyvin samankaltaiset kuin mitä kansalliset hyvän hallinnon periaatteet ovat.¹⁹⁴ Tätä suositusta ei ole kansallisesti saatettu lainsäädännöllä voimaan mutta niillä on tärkeä periaatteellinen merkitys hallinnon vähimmäismerkitysten määrittelijänä¹⁹⁵.

6.1.2 Kunnan henkilöstö perusopetuksessa

Jokaisella peruskoululla pitää olla toiminnasta vastaava rehtori sekä riittävä määrä opettajia, joko virka tai työsuhteisia, hoitamaan opetuksen järjestäminen. Kunnan opetustoimen hallinto perustuu lähes kokonaan kuntalakiin ja käytännössä peruskoulun opetushenkilöstä on pääsääntöisesti virkasuhteessa kuntaan. Tämä on kuitenkin kunnan itsensä päättämä asia. Kuitenkin kuntalain 44 §:n 2 momentin mukaan tehtäviä, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä, hoidetaan virkasuhteessa. Ratkaisevana pidetäänkin seikkaa sisältyykö näihin tehtäviin julkisen vallan käyttöä. Julkisen vallan käyttö tulee perustua lakiin eli laissa tulee olla säädettyinä toimivaltaperuste. Peruskouluissa julkista valtaa käytetään oppilaaksi ottamisessa, kurinpidossa ja oppilaan arvioinnissa. Tämä merkitsee sitä, että rehtorit ja opettajat käyttävät julkista valtaa ja siten heidän pääsääntöinen palvelussuhde laji kunnan opetustehtävissä on virkasuhde.¹⁹⁶

Julkisen vallan käyttäminen on perinteisesti edellyttänyt virkasuhdetta ja siitä seuraavaa virkavastuuta. Perustuslaki edellyttää, että julkista valtaa käyttävien on oltava julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa, tästä syystä pääosin kunnan ja valtion oppilaitosten opetushenkilökunta on virkasuhteisia. Viranhaltijan tulee välttää menettelyjä, jotka ovat ristiriidassa tasapuolisuuden sekä asemansa ja tehtäviensä kanssa. Viranhaltijan tulee myös hoitaa tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä sekä noudattaa asianmukaisia säännöksiä ja määräyksiä. Mikäli virkamies ei noudata säädöksiä ja määräyksiä tai ylittää toimivaltuutensa, rikkoo hän virkavelvollisuuksia. Viranhaltijan virkavelvollisuuden käsite on itse asiassa paljon laajempi kuin heidän yksittäiset virkatehtävänsä. Yleisesti ottaen viranhaltijan käyt-

¹⁹³ Hyvän hallinnon periaatteet: lainmukaisuus, yhdenvertaisuus, suhteellisuus, puolueettomuus, oikeusvarmuus, viivytyksetön menettely, osallistumisperiaate, yksityisyydensuoja ja avoimuus.

¹⁹⁴ Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration

¹⁹⁵ Mäenpää 2011, s. 19

¹⁹⁶ Arajärvi ja Aalto-Setälä 2004, s. 289–299

täytymistä ja toimintaa velvoittavat myös hyvän hallintotavan ja hyvän hallinnon keskeisimmät toimintaperiaatteet.¹⁹⁷

Viranhaltijalla on virantoimitusvelvollisuus, mikä tarkoittaa viranhaltijalle kuuluvien virkatehtävien suorittamista. Viranhaltija tehtävistä ei sovita vaan niistä päättää työnantaja. Viranhaltijaan kohdistuvilla määräyksillä tarkoitetaan kunnan johtosäntöjen ja virkaehtosopimusten määräyksiä. Työnantajan työnjohto ja valvontaoikeudet ovat kohtuullisen laajat. Työnantajalla on oikeus määrätä missä, milloin ja miten työtä tehdään sekä oikeus työn teon ja työntulosten laadun valvontaan. Viranhaltija ei saa vaatia, ottaa vastaan tai hyväksyä taloudellista tai muuta etua. Viranhaltija ei pääsääntöisesti myöskään saa ottaa vastaa tai pitää sellaista sivutointa, joka edellyttää työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitoon. Sivutoimen hoitamiseen tarvitaan työnantajan lupa ja sivutoimi ei saa olla kilpailevaa toimintaa tai siihen valmistelevaa toimintaa eikä se saa vaarantaa luottamusta ja tasapuolista toimen hoitamista. Sivutoimen vuoksi viranhaltija ei saa tulla esteelliseksi toimessaan.¹⁹⁸

6.1.3 Viranomaisen kielivaatimukset

Sen lisäksi, että viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä, määräytyy viranomaisen ja asiakkaan välinen kieli kielilain mukaan. Perustuslaissa mainitulla omalla asialla tarkoitetaan julkisen palvelun toteuttamiseen liittyvien asioiden hoitamisen lisäksi hallintopäätöksellä ratkaistavia asioita. Tämän perusteella kielellisten perusoikeuksien merkitys ulottuu koskemaan myös hallintotehtäviä palvelujen toteuttamisessa kuten kouluissa tapahtuvaa perusopetusta ja siihen liittyviä hallintopäätöksiä.¹⁹⁹ Palvelujen toteuttamisessa kuten hallintopäätöksiä annettaessa on otettava huomioon asiakkaan edun tai oikeuden toteutuminen. Tällä tarkoitetaan, että asiakkaalla on oikeus käyttää suomen- tai ruotsinkieltä kaksikielisessä kunnassa ja saada palvelunsa sillä kielellä. Viranomaisen on huolehdittava, että kuntalaiset saavat palvelunsa omalla äidinkielellään.²⁰⁰ Perusopetuksen osalta tällä tarkoitetaan, että oppilaan on saatava koulutuksensa omalla äidinkielellään suomen- tai ruotsinkielellä. Oppilaan arviointi ja kurinpito tulee myös tapah-

¹⁹⁷ Liusvaara 2013. Rehtorin lakitieto. Jakso 5. ”Viranhaltijat ja työntekijät”, kappale ”Virkamiehen ja työntekijän velvollisuudet”

¹⁹⁸ Arajärvi ja Aalto-Setälä 2004, s. 312

¹⁹⁹ Mäenpää 2011, s. 174–175

²⁰⁰ Mäenpää 2011, s. 176

tua hänen omalla äidinkielellään. Viranomaisten kielivaatimuksista säädetään laissa julkis-tenyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003) eli niin sanotussa kielitaitolaissa.

Valtioneuvoston asetuksessa väestötietojärjestelmästä (128/2010) 17 §:ssä on määritelty kansalaisen äidinkieltä ja asiointikieltä koskeva ilmoitusmenettely. Pykälän mukaan väestötietojärjestelmään talletetaan rekisteröinnin kohteena olevan henkilön ilmoituksen perusteella tiedot äidinkielestä. Mikäli henkilön äidinkieli on joku muu kuin suomen tai ruotsin kieli ilmoitetaan rekisteriin myös henkilön asiointikieli. Kielilain perusteella viranomaisille säädetty velvollisuus hankkia tieto henkilön äidinkielestä tai asiointikielestä tapahtuu täältä väestötietojärjestelmästä.

Kaksikielisissä kunnissa on asetettu kielitaitovaatimuksia, jotka koskevat yleensä ylimpiä virkamiehiä. Nämä kielitaitovaatimukset eivät aina koske esimerkiksi lautakunnissa asioita esitteleviä virkamiehiä. Noin kolmanneksella kaksikielisistä kunnista on oman ilmoituksen mukaan erillinen kielisääntö, joka määrittelee virkamiesten kielitaitovaatimukset. Kielitaitovaatimukset määritellään yleensä sisäisesti eri kuntasektorilla. Kaksikielisissä kunnissa tarkistetaan kielitaito jollakin tavalla, mikä välttämättä ei ole esimerkiksi kielikoe. Useissa kaksikielisissä kunnissa painotetaan molempien kielten osaamista ainakin päivähoiton ja vanhustenhoiton sektoreilla. Toisaalta taas liian tiukat kielitaitovaatimukset saattavat aiheuttaa työpaikkahakijoiden määrän pienenemistä.²⁰¹

6.2 Päätöksenteko kunnissa

Kunnallinen päätöksenteko perustuu kansanvaltaan. Valtuustossa päätetään kunnan hallinnon järjestämisestä. Tämä tapahtuu valtuuston hyväksymillä johtosäännöillä. Johtosäännöllä määrätään kunnan toimielinten ja viranhaltijoiden toimivallasta ja tehtävistä.²⁰²

Päätöksenteko tapahtuu hallintosäännössä määrättyllä tavalla. Hallintosääntö on kuntalain 50 §:n mukainen ainoa pakollinen johtosääntö. Hallintosäännössä muun muassa määrätään toimielinten kokoontumisesta, toimielimen puheenjohtajan tehtävistä, muiden edusta-

²⁰¹ Valtioneuvoston kertomus kielilain soveltamisesta 2013, s. 41

²⁰² Korhonen ja Merisalo 2008, s. 75–76

jien puhe- ja läsnäolo-oikeuksista, esittelystä sekä pöytäkirjojen laatimisesta, tarkastamisesta ja esilläpidosta.²⁰³ Kunnan toimielinten päätöksentekomenettelyyn kuuluu osana asioiden esittely. Johtosäännössä voidaan rajata minkä asioiden kohdalla päätös tehdään esittelystä. Toimielinten kokouksissa käsitellyssä olevista asioista, olivat ne esitetty esittelystä tai ilman esittelyä, tulee tehdä päätös. Kunnan toimielinten päätökset on perusteltava hallintolain määräysten mukaisesti.²⁰⁴

Kuntalain mukaan toimielinten päätöksistä on pidettävä pöytäkirjaa, tämän perusteella kunnallishallinnon päätösasiakirja on pöytäkirja. Pöytäkirjaa on myös pidettävä luottamushenkilön tai viranhaltijan päätöksistä. Pöytäkirjan tarkoituksena ovat tiedon säilyttäminen ja siirto sekä oikeussuojan ja valvonnan tarpeet. Toimielimen pöytäkirjalla on ns. julkinen luotettavuus. Toisin sanoen voidaan todeta, että asia on niin kuin se on pöytäkirjaan kirjattu. Pöytäkirjan muodosta tai pitäjistä ei ole tarkempia säännöksiä kuitenkin pöytäkirjan pitämisestä ja sisällöstä vastaa toimielimen puheenjohtaja. Toimielimen pöytäkirjan tarkastamisessa on tarkennuksia. Vakiintuneen käsityksen mukaan päätös voidaan panna täytäntöön vasta kun pöytäkirja on tarkistettu. Mikäli pöytäkirjan tarkastajat eivät hyväksy pöytäkirjaa, tarkistetaan pöytäkirja toimielimen puolesta seuraavassa kokouksessa. Tässäkin on tiettyjä poikkeuksia, asian luonteen niin vaatiessa voidaan täytäntöönpano suorittaa heti päätöksen tehtyä.²⁰⁵ Toimielimen kokouksissa pidettävään pöytäkirjaan on kokouksen osallistuvilla mahdollisuus ilmoittaa päätöksestä eriävä mielipide. Ilmoitus on tehtävä heti päätöksen jälkeen ja mikäli eriävä mielipide halutaan kirjallisena päätöksen liitteeksi, tulee se toimittaa pöytäkirjan pitäjälle viimeistään pöytäkirjaa tarkastaessa.²⁰⁶

Luottamushenkilön ja viranhaltijan päätöksistä on myös pidettävä pöytäkirjaa eli päätös on pääsääntöisesti oltava kirjallinen. Päätöspöytäkirjanpitämisellä on vaikutuksia kuntalaisen mahdollisuuteen valvoa oikeusturvaansa ja hallintoa. Käytännössä yksittäinen luottamushenkilö päätöksentekijänä on harvinainen, sen sijaan käytännössä yksittäisen päätöksen tekijä on viranhaltija ja luottamushenkilöt tekevät päätöksiä yhdessä. Päätöspöytäkirjoja ovat viranhaltijan tekemät yksittäiset päätökset ja päätösluettelot. Yksittäiset päätökset tavallisesti vaativat valmistelutoimenpiteiden selostamisen kun taas päätökset, jotka vaativat vain kirjauksen voidaan pitää päätösluetteloa. Oli päätöspöytäkirja minkä mallinen ta-

²⁰³ Harjula ja Prättälä 2012, s. 440

²⁰⁴ Hannus et al. 2009, s. 292–293

²⁰⁵ Harjula ja Prättälä 2012, s. 533–544

²⁰⁶ Hannus et al. 2009, s. 294

hansa päätös tulee silti aina perustella. Näitä luottamushenkilöiden tai viranhaltijoiden yksin tekemiä päätöksiä ei tarkasteta vaan ne toimeenpannaan heti.²⁰⁷ Päätöspöytäkirjan tekotapa tai muoto ei kuitenkaan vaikuta kuntalaisten oikeusturvaan. Kuntalaisten oikeusturvan kannalta ei juurikaan ole eroa minkälaista päätöspöytäkirjaa asiasta on pidetty, kunhan asiasta on tehty päätös ja se on perusteltu. Päätös tulee myös antaa kuntalaiselle tiedoksi.

6.2.1 Otto-oikeus

Kunnalliseen päätöksentekoon kuuluu olennaisena osana kunnanhallituksen ja lautakunnan mahdollisuus puuttua alemmien toimielinten päätöksentekoon. Kunnanhallituksella ja lautakunnalla on mahdollisuus ottaa uudelleen käsittelyyn alemman toimielimen tekemän päätöksen. Otto-oikeutta voidaan käyttää vain päätöksenteon jälkeen. Kun otto-oikeutta käytetään, menettää alun perin alemman toimielimen tekemä päätös oikeudellisen merkityksensä. Otto-oikeus tulee käyttää oikaisuvaatimusajan kuluessa. Otto-oikeuden piiriin ei kuulu automaattisesti kaikki kunnassa tehtävät päätökset. Otto-oikeuden ulkopuolelle jäävät kunnan lakisääteisiä tehtäviä koskevat päätökset, jotka on säädetty jonkun nimenomaisen toimielimen tai virnahaltijan tehtäväksi²⁰⁸. Tällaisia päätöksiä on muun muassa erilaiset lupa-asiat kuten rakennusvalvontaan liittyvät päätökset. Tarkoituksena on rajata otto-oikeuden ulkopuolelle lähinnä asiakkaisiin kohdistuvat asiat ja päätöksenteko, kuten kouluissa oppilaisiin kohdistuvat asiat²⁰⁹. Esimerkkinä otto-oikeuteen piiriin kuuluvista päätöksistä on hankinta-asiat.²¹⁰ Otto-oikeuden käyttö ei sido sen käyttäjää alemman toimielimen tai viranhaltijan tekemää ratkaisua. Otto-oikeuden käyttäjää sitoo sama toimivalta kuin alempaa toimielintä eli otto-oikeuden käyttäjän on tehtävä asiassa päätös. Kunnanhallitus tai lautakunta voi tehdä uuden ratkaisun, vahvistaa aiemmin annetun päätöksen, kumota tai muuttaa päätöstä taikka palauttaa päätöksen uudelleen käsittelyyn päätöksen tehneelle toimielimelle tai viranhaltijalle.²¹¹

Johtokunta voi olla joko suoraan kunnanhallituksen alainen tai asiasta vastaavan lautakunnan alainen. Tästä riippuen joko kunnanhallituksella tai asianosaisella lautakunnalla on

²⁰⁷ Harjula ja Prättälä 2012, s. 534

²⁰⁸ Hannus et al. 2009, s. 311

²⁰⁹ Harjula ja Prättälä 2012, s. 456

²¹⁰ Korhonen ja Merisalo 2008, s. 92–93

²¹¹ Harjula ja Prättälä 2012, s.454

otto-oikeus johtokunnan päättämiin asioihin. Johtokunnalla myös voi olla otto-oikeus mahdollisuus, mikäli on määritelty toimi- ja päätösvaltaa johtokunnan alaiselle viranomaiselle. Mikäli tällainen päätös kirjataan johtosääntöön, lautakunnalla, jonka alaisena johtokunta toimii, ei ole otto-oikeutta johtokunnan alaisen viranomaisen päätökseen. Kunnanhallituksen otto-oikeus säilyy tällaisessa tapauksessa ja kunnanhallituksen otto-oikeus menee johtokunnan otto-oikeuden edelle.²¹² Tällaisena voidaan pitää kouluissa opetustehtävissä tapahtuvaa päätöksentekoa, johon koulun johtokunnalla, on mahdollinen otto-oikeus. Tästä on esimerkkinä kurinpitoa koskeva päätöksenteko.

6.2.2 Päätöksenteko kaksikielisissä kunnissa

Kuntalaissa on säädetty kaksikielisten kuntien hallintosääntöön tulevista määräyksistä. Hallintosäännössä tulee olla määräykset siitä, miten kunnassa annetaan palvelut samantyyppisin perustein eri kieliryhmiin kuuluville asiakkaille. Perustuslain mukaan julkisen vallan on huolehdittava siitä, että suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samantyyppisten perusteiden mukaan. Tämä säännös velvoittaa myös kuntia. Kielilain on tarkemmin säännelty asiasta ja sen mukaan muun muassa viranomaiset ovat velvollisia palvelemaan ja antamaan toimituskirjoja sekä suomen- että ruotsinkielellä. Kielelliset velvoitteet määräytyvät sen mukaan, onko kunta yksi vai kaksikielinen.²¹³

Kielilain 29 §:n mukaan kaksikielisen kunnan valtuuston kokouskutsu ja pöytäkirja on laadittava suomen- ja ruotsinkielellä. Pykälässä säädetään myös, että kunnan muiden toimielinten kokouskutsujen ja pöytäkirjojen kielestä päättää kunta kuitenkin kaksikielisen kunnan johtosäännöt ja vastaavat säännöt on annettava suomen- ja ruotsinkielellä. Käytännössä kaksikielisissä kunnissa kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen ja muiden toimielinten jäsenet itse valitsevat kumpaa kieltä he käyttävät. Kaksikielisissä kunnissa voivat luottamushenkilöt käyttää kokouksissa omaa äidinkieltään ja puheenjohtaja molempia kieliä sekä tulkata tarvittaessa. Tavanomaista myös on, että kokouksissa käytetään enemmistön kieltä eikä pääsääntöisesti tulkkausapua tarvita. Tämä on aiheuttanut vaikeuksia joissakin lautakunnissa varsinkin, mikäli puheenjohtaja ei osaa molempia kieliä.²¹⁴

²¹² Korhonen ja Merisalo 2008, s. 80–81

²¹³ Harjula ja Prättälä 2012, s. 451

²¹⁴ Valtioneuvoston kertomus kielilain soveltamisesta 2013, s. 47

Päätöksenteon perustana olevan pöytäkirjan kieli määräytyy kielilaisissa säädetyn viranomaisen käsittelykielestä. Kaksikielisessä kunnassa pöytäkirjan kieli on yleensä asianosaisen kieli. Kunnan toimielinten kuten opetustoimen pöytäkirjojen kielestä päättää kunta.²¹⁵

Lain julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003) tarkoituksena on varmistaa, viranomaiset toimivat kielilain ja erityislakien mukaisesti. Laki koskee valtion, kuntien ja muiden julkisyhteisöjen henkilöstöä. Laki kuitenkin ei edellytä, että jokaisella virkamiehellä tulee olla samantasoinen kielitaito. Pääasia on, että viranomaisessa on riittävä määrä henkilöstöä suorittamaan tehtävät, joissa vaaditaan suomen- tai ruotsinkieltä. Viranomaisen tulee työtehtäviä suunniteltaessa varmistettava, että nämä kielelliset oikeudet toteutuvat.²¹⁶

6.3 Päätöksenteko perusopetuksessa

Perustuslaissa on säädetty kuntalaisille oikeus saada asiansa hoidetuksi viranomaisessa asianmukaisesti ja viivytyksettä. Perusopetuksessa käsittelyssä olevat asiat ovat pääsääntöisesti näitä perustuslain tarkoittamia asioita. Asiaa arvioitaessa ovat keskeisiä käsitteitä hallintotoiminta ja hallintopäätös.²¹⁷ Opetustoimessa tehdään hallintopäätöksiä ja suoritetaan tosiasiallista toimintaa. Hallintopäätöksiä on esimerkiksi oppilaan arviointi ja kurinpito. Hallintopäätös voi olla hallintovalituksen kohteena. Tosiasiallista toimintaa taas on lain-säädäntöön perustuvan toiminnan toteuttamista eli niiden tehtävien käytännön hoitamista. Oppilaitoksissa tämä tarkoittaa opetuksen antamista mihin liittyy muun muassa läksyt ja kotitehtävät. Vaikkakin kotitehtävien antaminen on päätöksen tekoa, se ei ole hallintopäätöksen tekoa vaan tosiasiallista toimintaa. Tosiasiallisista toimistakin voi tehdä kantelun tai se voi olla rikosprosessin kohteena. Kanteluiden yhteydessä tutkitaan ja ratkaistaan pääsääntöisesti toiminnan tarkoituksenmukaisuutta ja toiminnan järjestäjän asianmukaisuutta.

²¹⁵ Harjula ja Prättälä 2012, s. 535

²¹⁶ Valtioneuvoston kertomus kielilain soveltamisesta 2006, s. 33

²¹⁷ Arajärvi 2005, s. 257, 259

Tosiasiallinen toiminta ei sisällä hallintopäätöksiä eikä se näin ollen ole muutoksenhaun kohteena.²¹⁸

Opetustoimen ohjausjärjestelmä on sitovien säädösten muodostama kokonaisuus, joka ohjaa opetustoimen hallintoa ja tosiasiallista toimintaa, jolloin yleisesti voidaan puhua toiminnan pelisäännöistä. Rungon näille pelisäännöille muodostaa perustuslaki ja kulloinkin voimassa olevat lait ja asetukset. Käytännössä lakeja ja asetuksia voidaan tulkita hyvinkin vapaasti ja toiminta voi olla pitkien perinteiden mukaista kunnes toimintaa aletaan tutkia tarkemmin. Tällöin saattaa nousta esille lainvastainen toiminta vaikkakin se saattaa olla yleisesti hyväksyttyä. Oppilaitokset ovat kuitenkin osa yhteiskuntaa ja niidenkin toimintaa ohjaa tietty lainsäädäntö jonka mukaan oppilaitosten oletetaan toimivan. Lainsäädännössä on annettu suuri vapaus valita organisaation toiminta, siksi harkintavaltaa tuleekin käyttää säädösten sisältämissä rajoissa ja tarkoituksen mukaisesti.²¹⁹

Virkamiehen tulee tehdä päätöksensä noudattaen tarkoitussidonnaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteella tarkoitetaan sitä, että virkamies voi käyttää tehtäväänsä kuuluvaa toimivaltaa vain niihin tarkoituksiin, joita varten se on annettu hänelle. Suhteellisuusperiaate taas tarkoittaa, että toimivaltaa ja erityisesti julkista valtaa tulee käyttää vain sen verran, että tarkoitettu päätös saadaan tehtyä.²²⁰

Helsingin hallinto-oikeus käsitteli tapausta, missä 8-vuotiaalle 2. luokan oppilaalle oli annettu varoitus järjestyssääntöjen rikkomisesta ja laiminlyönnistä. Oppilas oli käyttäytynyt väkivaltaisesti henkilökuntaa ja oppilaita kohtaan. Puolentoista vuoden opiskelun aikana oppilas oli aiheuttanut useita kymmeniä vaara- ja uhkatilanteita. Oppilaasta oli myös tehty reilu kymmenen lastensuojeluilmoitusta. Koulun moniammatillinen oppilashuoltoryhmä yritti saada oppilasta psyykkisen tilan selvittämiseen mutta vanhemmat kieltäytyivät yhteistyöstä. Hallinto-oikeus tutki oppilaan häiriökäyttäytymistä saatujen selvitysten perusteella ja todennut oppilaan iän huomioon ottaen, ettei oppilas kykene ymmärtämään varoituksen merkitystä ja tarkoitusta rangaistus- ja ojentamis-

²¹⁸ Liusvaara 2012, Rehtorin lakitieto, jakso 4. "Päätöksenteko ja tosiasiallinen toiminta", kappale "Hallinnon periaatteet ja perusteet"

²¹⁹ Liusvaara 2012, Rehtorin lakitieto, jakso 3. "Opetustoimen ohjausjärjestelmä", kappale "Säädökset"

²²⁰ Liusvaara 2012, Rehtorin lakitieto, jakso 4. "Päätöksenteko ja tosiasiallinen toiminta", kappale "Tarkoitussidonnaisuuden periaate ja Suhteellisuusperiaate"

*keinona. Asiakirjoista oli myös selvinnyt, ettei varoituksen antamisella voitu vaikuttaa oppilaan käyttäytymiseen. Helsingin hallinto-oikeus kumosi rehtorin päätöksen tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisena, koska varoituksen kohteena voi olla vain oppilas eikä sitä voi käyttää muussa tarkoituksessa kuin oppilaan rankaisu- ja ojentamistarkoituksessa.*²²¹

Perusopetuksessa on erittäin paljon kyse julkisen vallan käyttämisestä. Julkista valtaa käytetään perusopetuksessa opiskelijoiden arvioinneissa, tällöin opettaja käyttää itsenäistä harkintavaltaa tarkastaessaan kokeita ja antaessaan oppilaalle arvosanoja todistukseen. Oppilaan kurinpidossa käytetään myös julkista valtaa, koska edellä esitetyn mukaan kurinpito on joko pakon käyttämistä tai sillä uhkaamista. Näitä julkisen vallan alaisia tehtäviä ei voida säännösten nojalla siirtää pois koulutuksen järjestäjältä²²².

Opetuksen toimeenpano on perinteisesti katsottu kuuluvan yhteiskunnan tehtäväksi ja toimiala liitetty julkishallinnon piiriin. Julkisen vallan käytön määrittely yksityistämisen myötä on vaikeutunut ja samalla opetustoimen määrittäminen julkisen vallan käytöksi. Kuitenkin voidaan ajatella, että julkisen toiminnan määrittelyn kriteereinä voitaneen pitää seuraavia seitsemää kohtaa, joista suurin osa on opetustoimen osalta täytynyt. Julkisen toiminnan määrittely kriteerejä ovat viranomaiset toimivat hallituksen alaisina, sisäiset työskentelymuodot ovat laillisesti säädellyt, hallintotoimet ovat julkisia, päätöksistä voi valittaa, viranomaisen valvoo, virkamiehiä koskee virkamieslaki ja toiminta rahoitetaan valtion budjetista. Näistä kriteereistä suurimman osan täytyttyä voidaankin todetta, että opetustoimi on julkisen vallan käyttöä.²²³

Perusopetuksessa tehtävät päätökset tulee antaa tiedoksi päätöstä koskeville henkilöille, kuten hallintolaissa on säädetty. Päätös voidaan antaa tiedoksi tavallisena tai todisteellisenä tiedoksiantona. Tavallinen tiedoksianto toimitetaan postitse kirjeellä vastaanottajalle tai annetaan henkilökohtaisesti. Todisteellinen tiedoksianto postitetaan saantitodistuksella tai voidaan luovuttaa henkilökohtaisesti tai taikka toimittaa haastetiedoksiantona. Tiedoksianto tulee toimittaa todisteellisesti, mikäli päätös on velvoittava. Perusopetuksen parissa on harvemmin velvoittavia päätöksiä, koska pääsääntöisesti päätökset koskevat oikeuksien

²²¹ Helsingin HAO 11/1191/2

²²² Rajala 2003, s. 74

²²³ Suopohja ja Liusvaara 1998, s. 29

tai etuuksien myöntämistä. Tällöin ne voidaan antaa tiedoksi tavallisena tiedoksiantona kirjeitse. Velvoittavina päätöksinä voidaan pitää kurinpitorangaistuksia ja tällöin päätös tulee toimittaa todisteellisena toimeksiantona.²²⁴

Perusopetuksesta oppilaan määräaikaista erottamista ja oppilaalle annettavaa varoitusta koskee 14 päivän valitusaika. Näiden päätösten perusteella tehdyt valitukset tulee käsitellä kiireellisinä. Oikeudellisesti merkittävissä asioissa on jatkovalitusmahdollisuus. Pedagogisesti tarkoituksen mukaisissa ja asioissa missä, käsittelynopeus on olennainen tekijä, ei jatkovalitusmahdollisuutta ole. Varsinkin määräaikainen erottaminen on sellainen, josta jatkovalitusmahdollisuutta ei ole. Tämä syystä, että päätöksiin, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei voi panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Määräaikainen erottaminen kuitenkin on päätös, joka voidaan panna täytäntöön ilman päätöksen lainvoimaisuutta. Oppilaan suoritusten arvioinnista saa hakea oikaisua. Arvioinnin uusimista koskeva oikaisupyynnöte tehdään koulun rehtorille ja pyynnöte tulee tehdä kahden kuukauden kuluessa. Arvioinnin uusimisessa päätösvalta on yhdessä opettajilla ja rehtorilla. Oppilaan arvioinnin uusintapyynnöstä annettuun ratkaisuun tyytymätön voi hakea muutos aluehallintovirastolta. Aluehallintovirasto voi puuttua voi puuttua arviointipäätökseen vain jos se on ilmeisen virheellinen. Aluehallintovirasto voi velvoittaa opettajan toimittamaan uuden arvioinnin, määrätä uuden arvosanan taikka määrätä opinnoissa etenemistä tai vuosiluokalle jättämistä koskevan päätöksen muutettavaksi.²²⁵

6.4 Yksilöä koskeva päätöksenteko

Kunnissa koulutoimen johtavien viranhaltijoiden tulee valvoa alaistensa, rehtoreiden ja koulunjohtajien, päätöksenteon laillisuutta. Oppilaitoksissa taas rehtoreiden ja koulunjohtajien esimiehinä tulee vastaavasti valvoa alaisensa henkilökunnan päätöksentekoa vähintään työnjohdollisesta näkökulmasta. Jokapäiväisessä toiminnassa tämä lähinnä koskee rehtorin ja opettajan välillä tapahtuvaan valvontaan.²²⁶ Koulu yhteisö on vastuussa koulun työrauhan säilymisestä. Koulun opettajilla ja rehtorilla on keskeinen vastuu koulun kasvatuksellisesta vastuusta mutta toisinaan heidän omat toimet eivät riitä vaan tarvittaessa tu-

²²⁴ Lahtinen et al. 2006, s. 306–307

²²⁵ Lahtinen et al. 2006, s. 307, 310

²²⁶ Liusvaara 2012, Rehtorin lakitieto, jakso 4. ”Päätöksenteko ja tosiasiallinen toiminta”, kappale ”Koulutuksen järjestäjän hallinnon päätösten laillisuusvalvonta”

lee tehdä muutosehdotukset työrauhan ylläpitämiseksi koulun hallintoelimille ja henkilökunnalle. Työrauhan säilymisen kannalta myös vanhempien ja koulun välinen yhteistyö on tärkeässä asemassa. Koulun rehtorin, opettajien, koulukuraattorin ja vanhempien kanssa tulee selvittää ongelmia aiheuttavia tilanteita ja yrittää korjata niitä.²²⁷

Aluehallintoviranomainen voi kantelun perusteella tutkia, onko koulutusta järjestettäessä toimittu säännösten ja määräysten mukaisesti. Aluehallintovirastolle voi jättää kantelun suullisesti tai kirjallisesti. Aluehallintovirastolla on oikeus saada koulutuksen järjestäjältä tarvittavat tiedot kantelun tutkimiseksi. Lainsäädännössä aluehallintovirastolle ei ole säädetty nimenomaisesta velvoitetta käydä tarkastuskäynneillä kouluissa mutta heillä on siihen kuitenkin oikeus. Aluehallintoviranomaisilla on mahdollisuus kehottaa tai asettaa uhkasakko koulun järjestäjälle, mikäli koulun järjestäjä ei noudata lainsäädäntöä.²²⁸

Oppilaan suorituksen arviointi voi tuntua pieneltä ja vähäpätöiseltä esimerkiksi yksittäistä koetta tai vastatusta oppitunnilla arvioitaessa. Toisaalta taas kohteena voi olla useampi-vuotisen koulutuksen oppimäärän saavuttaminen. Yhtälailta, kun katsotaan asiaa laajemmin, molemmissa tapauksissa päätöksenteolla on merkitystä sen kohteena olevalle henkilölle. Oppilaan arviointi vuositodistukseen on hyvä esimerkki päätöksenteosta arvioinnissa, oppilas voi saada arvioinnissa hylkäävän arvosanan, jolloin uhkana on jäädä luokalleen. Arvioinnin moniulotteisuutta kuvaa se, että arvioinnin luonnetta päätöksenä sekä oikeuksia ja velvollisuuksia luovana hallintopäätöksenä pohditaan eri tavoin eri tilanteessa. Toisin sanoen, milloin arviointi on sellainen oppilaalle oikeuksia luova asia, että siitä pitää saada valittaa. Perusopetuksessa annettavista päätöksistä välittömästi opetuksen yhteydessä tai opetuksen kirjallisten kokeiden palaute ei voida pitää päätöksinä, joilla luodaan oikeuksia tai velvollisuuksia eikä niistä silloin voida valittaa. Lukuvuositodistusta ja luokalta siirtoa koskevaa päätöstä ei myöskään voida pitää hallintopäätöksenä vaikkakin kyseinen päätös on oppilaan oikeusturvan johdosta valituskelpoinen. Perusopetuksen päättötodistus on valituskelpoinen päätös, toinen kysymys on, että halutaanko kyseiseen päätökseen hakea muutosta eli onko muutoksen haku siinä tilanteessa mielekäästä. Joka tapauksessa, oppilaalla on oikeus valittaa kyseisestä päätöksestä.²²⁹

²²⁷ Arajärvi ja Aalto-Setälä 2004, s. 160

²²⁸ Lahtinen et al. 2006, s. 313

²²⁹ Arajärvi 2005, s. 263–266

Kurinpitoon liittyvät sekä alueelliset että ajalliset määritelmät. Koulualueeksi määritellään lähinnä koulun alue eli koulutontti. Määriteltäessä aluetta otetaan mukaan myös koulumatkat ja kouluun liittyvät kerhopaikat, jotka eivät ole edellä määritellyllä koulun alueella. Ajallinen yhteys koulunkäyntiin on myös erittäin tärkeä ehkä jopa tärkeämpi selvittää, kuin alueellinen yhteys. Ajallinen yhteys on yleensä helpompi selvittää, kuin mitä alueellinen, kun on kyse rikkomuksista. Ajallinen yhteys on kyseessä, kun on kysymys koulunkäynnistä tai siihen välittömästi liittyvästä toiminnasta, tällaisia ovat muun muassa itse koulunaika, koulumatkat ja koulun järjestämät kerhot. Kurinpidossa on siis selvitettävä asiallinen yhteys teon ja koulunkäynnin välillä.²³⁰

Perusopetuslain 22 §:ssä on oppilaan arviointia koskevat yleiset tavoitteet. Näitä ovat oppilaan ohjaaminen ja kannustaminen arvioinnilla ja oppilaan kehittäminen itsearviointiin. Arvioinnin tulee tapahtua monipuolisesti. Näitä oppilaan arvioinnin yleisiä tavoitteita on täydennetty perusopetusasetuksella (852/1998). Perusopetusasetuksen mukaan opiskelussa virallisen palautteen antaminen tapahtuu arvioimalla opiskelijan suoritukset ja osaminen. Oppilaan arvioinnilla pyritään ohjaamaan ja kannustamaan opiskelua, kehittämään oppilaan edellytyksiä itsearviointiin ja saamaan oppilas näkemään oman opiskelunsa tulokset. Oppilaan arvioinnissa tulee monipuolisesti ottaa huomioon oppilaan oppiminen, työskentely ja käyttäytyminen.²³¹ Monipuolisuudella tarkoitetaan muun muassa sitä, ettei arvostelun perusteluna saa olla vain kokeissa annetut näytöt. Arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota oppijan minäkuvaan, terveeseen itsetuntoon, kykyyn hankkia, prosessoida ja omaksua uutta tietoa.²³² Sivistysvaliokunnan mielestä oppilaan arvioinnin yleisten tavoitteiden säätämisestä laintasolla on tarkoituksenmukaista. Valiokunnan mietinnössä on korostettu sitä, että monipuolinen arviointi tarkoittaa sitä, ettei arvioinnin pohjana saa olla yksipuolisesti esimerkiksi vain kokeista annetut näytöt.²³³

Perusopetusasetuksen mukaan oppilaan on oikeus saada lukuvuositodistus, mihin on merkitty arvio oppilaan tavoitteiden saavuttamisesta joko numeroin tai sanallisesti. Oppilaan huoltajille on tämän lisäksi annettava riittävä tieto oppilaan edistymisestä lukuvuoden aikana. Oppilaan arvioinnista ei saa hakea muutosta valittamalla. Täysin oikeusturvaa ei oppilas arvioinnissa kuitenkaan jää vaan huoltaja voi pyytää opinnoissa etenemistä tai

²³⁰ Arajärvi ja Aalto-Setälä 2004, s. 160

²³¹ Liusvaara 2012, Rehtorin lakitieto, jakso 10. "Arviointi" kappale "Oppilasarviointi perusopetuksessa"

²³² Lahtinen et al. 2006, s. 229, kts. myös Arajärvi ja Aalto-Setälä 2004, s. 118–119

²³³ SiVM 3/1998 vp – HE 86/1997 vp

vuosiluokalle jättämistä koskevan päätöksen tai päättöarvioinnin uusimista. Uuden päätöksen tekevät rehtori ja oppilaan opettajat yhdessä. Tähän uuteen päätökseenkään vanhempien ei tarvitse tyytyä vaan he voivat pyytää oikaisua Aluehallintoviranomaiselta. Aluehallintoviranomainen voi määrätä opettajan uudelleen arvioimaan tai se voi määrätä arvosanan, joka oppilaalle kuuluu. Aluehallintoviranomainen voi myös määrätä opinnoissa etenemistä tai vuosiluokalle jättämistä koskevan päätöksen muutettavaksi.²³⁴

Kurinpidoista perusopetuksessa on säädetty perusopetuslain 36 §:ssä. Opetusta häiriköivä, koulun järjestystä rikkova tai vilpillisesti toimiva oppilas, voidaan määrätä jälki-istuntoon. Jälki-istuntoa voidaan määrätä enintään kahdeksi tunniksi tai vastaavasti oppilaalle jälki-istunnon sijaan voidaan antaa kirjallinen varoitus. Vakavan rikkomuksen ollessa kyseessä tai oppilaan jatkaessa epäasiallista käyttäytymistä edellä mainittujen kurinpidollisten toimien jälkeen voidaan oppilas erottaa enintään kolmeksi kuukaudeksi. Näistä kirjallinen varoitus ja koulusta määräajaksi erottaminen ovat kurinpitorangaistuksia. Häiritsevä oppilas voidaan myös poistaa luokasta jäljellä olevan oppitunnin ajaksi tai häneltä voidaan evätä osallistuminen opetukseen loppu päiväksi, mikäli hän käytöksellään vaarantaa oman, toisen oppilaan tai koulun tiloissa työskentelevän turvallisuuden. Kotitehtävänsä laiminlyönyt oppilas voidaan määrätä jäämään kouluun oppituntien päätteeksi tekemään kotitehtävänsä.

Perusopetuslain 36 a §:ssä on säädetty menettelystä kurinpitoasiassa ja erottamisen täytäntöönpanosta. Oppilaalle määrättäessä jälki-istuntoa on yksilöitävä teko, mistä jälki-istunto johtuu sekä kuultava oppilasta ja hankittava muut tarpeelliset selvitykset. Kun on kyseessä kurinpitorangaistus, kirjallinen varoitus tai määräajaksi erottaminen, tulee edellisten toimien lisäksi oppilaan huoltajalle varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Opetuksen järjestäjä päättää, kuka käyttää toimivaltaa varoituksen antamiseen²³⁵. Oppilaan poistamisesta jäljellä olevan oppitunnin ajaksi tai loppu koulupäiväksi, tulee myös ilmoittaa huoltajalle. Tarvittaessa opetuksen epäämisestä tulee ilmoittaa koulun sijaintikunnan sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä hoitavalle viranomaiselle. Kurinpitorangaistuksesta tulee antaa päätös, muut toimenpiteet tulee kirjata. Erottaminen puuttuu lapsen oppivelvollisyyteen ja koulunkäyntioikeuteen, jolloin opetuksen järjestäjän tulee tehdä henkilökohtainen

²³⁴ Liusvaara 2012, Rehtorin lakitieto, jakso 10. "Arviointi" kappale "Oppilasarviointi perusopetuksessa" ja "Arvioinnin oikaisu perus- ja lukio-opetuksessa"

²³⁵ Arajärvi ja Aalto-Setälä 2004, s. 161

opetussuunnitelma oppilaalle, joka on erotettu määräajaksi tai hänelle tulee hankkia opetusta toisesta koulusta, ettei hän jää jälkeen opetuksesta²³⁶. Kurinpitorangaistuksen toimeenpanosta säädetään tarkemmin hallintolainkäyttölaissa (586/1996). Jos oppilas käyttäytyy niin väkivaltaisesti tai uhkaavasti, ettei hän voi jatkaa opetusta vaarantamatta muiden turvallisuutta voidaan rangaistus panna täytäntöön heti. Määräaikaista erottamista koskevan päätöksen täytäntöönpanosta lainvoimaa vailla olevana ja täytäntöönpanon alkamisen ajankohdasta on päätettävä samaan aikaan, kuin määräaikaisesta erottamisesta päätetään.

Helsingin hallinto-oikeus käsitteli tapausta, jossa kaksi koulun oppilasta, A ja B, nujakoi koulun alueella ja joista oppilas B sai veitsestä haavan nujakoinnin aikana. Tapausta selvitettiin heti tapahtuman jälkeen haavoittuneen ja muutamien silminnäkijän kanssa. Veitsen kanssa nujakoitua oppilasta A, ei kuultu tapahtuman jälkeen, eikä häntä saatu paikan päälle kuulemiseen myöhemminkään useista pyynnöistä huolimatta. Rehtori antoi oppilaalle A kirjallisen varoituksen teräaseella uhkaamisesta. Hallinto-oikeus katsoi päätöksessään, että oppilas A:ta ei oltu kuultu perusopetuslain 36 §:n mukaisesti ja näin A:n näkemys tapahtuneesta jäi selvittämättä. Rehtori oli kuullut oppilas A:n huoltajaa mutta rehtori ei ollut antanut muiden tapaukseen liittyvien henkilöiden kirjallisia kertomuksia tapahtumista. Hallinto-oikeus katsoi, ettei oppilas A:n huoltajaa oltu kuultu hallintolain 34 §:n mukaisesti ja kumosi rehtorin päätöksen.²³⁷

Lainvoimaa vailla olevista määräaikaisen erottamispäätöksen ja erottamispäätöksen täytäntöönpanosta on säädetty perusopetuslaissa. Lainvoimaa vailla olevan määräaikaisen erottamispäätöksen ja erottamispäätöksen täytäntöönpanossa edellytyksenä on oppilaan niin väkivaltainen tai uhkaava käytös, että toisen oppilaan tai turvallisuus on kärsinyt tai vakavasti vaarantunut tai on olemassa ilmeinen vaara, että kyseinen häiriökäyttäytyminen jatkuu. Tällöin kyseessä siis tulee olla todellinen vaara tai varan uhka taikka väkivaltaisen tai uhkaavan käyttäytymisen toistuminen. Samalla kun päätetään täytäntöönpanosta, tulee miettiä täytäntöönpanon alkamisajankohta. Rangaistuksen täytäntöönpano ilman lainvoimaa täytyy päättää samalla kun erottamispäätös tehdään, muuten päätöstä ei tältä osin

²³⁶ Arajärvi ja Aalto-Setälä 2004, s. 161

²³⁷ Helsingin HAO 11/0784/2

enää voida täydentää. Mikäli alkamisajankohtaa ei päätetä samalla kun tehdään erottamispäätös, jää se päätettäväksi lainvoiman saavuttamisen jälkeen.²³⁸

Perusopetuslain 36 d §:ssä on säädetty häiritsevän ja turvallisuutta vaarantavan oppilaan poistamisesta. Rehtorilla ja opettajalla on oikeus poista luokkahuoneesta, muusta opetustilasta tai koulun alueelta oppilas, joka ei noudata poistumismääräystä tai joka on saanut poistumistiedon opetuksen epäämisestä. Opetuksen epäämiselle on asetettu useita edellytyksiä mutta perusteita on kaksi: turvallisuus kärsii tai opetustoiminta vaikeutuu kohtuuttomasti²³⁹. Perusopetuslaissa on annettu rehtorille ja opettajalle oikeus käyttää välttämättömiä voimakeinoja, mikäli opiskelija vastustaa poistamista. Voimankäytössä tulee ottaa huomioon oppilaan ikä ja tilanteen uhkaavuus tai vastarinnan vakavuus sekä tilanteen kokonaisarviointi. Rehtorilla ja opettajalla ei kuitenkaan ole oikeutta käyttää voimakäyttövälineitä oppilaan poistamiseksi. Voimankäytöstä tulee antaa kirjallinen selvitys opetuksen järjestäjälle.

Perusopetusasetuksessa on tarkemmin säännelty arvioinnista kuten 13 §:ssä arvioinnin suorittajasta ja arviointiperusteiden tiedottamisesta huoltajille. Arvioinnista päättää oppiaineen tai oppikokonaisuuden osalta oppilaan opettaja. Rehtori ja opettaja yhdessä päättävät vuosiluokalle jättämisestä. Lisäksi pykälässä on säädetty siitä, että huoltajalle ja oppilaalle on oikeus saada tieto arviointiperusteista ja niiden soveltamisesta.

Perusopetusasetuksen 3 luvussa on tarkemmin säädetty oppilaan oikeusturvasta. 18 §:ssä on tarkemmin rehtorin ja opettajan päätösvallasta. Opettajalla on päätösvalta tilanteessa jossa määrätään oppilas jälki-istuntoon, poistumaan luokkahuoneesta tai muusta tilasta taikka kotitehtävien suorittamisesta koulupäivän päätyttyä. Rehtori tai opettaja päättää oppilaan määräämisestä poistumaan koulun tiloista. Rehtorilla on päätösvalta opetuksen epäämisestä. Asetuksen 19 §:ssä on säädetty arvioinnin uusimisesta ja oikaisusta. Opintojen etenemisen arvioinnin, vuosiluokalle jätön tai päättöarvioinnin uusimista on pyydetty kahden kuukauden kuluessa tiedoksi saannista. Rehtori ja opettajat yhdessä päättävät uudesta arvioinnista. Mikäli uusi arviointi tai ratkaisu, jolla pyyntö on hylätty, on vir-

²³⁸ Arajärvi ja Aalto-Setälä 2004, s.162

²³⁹ Arajärvi ja Aalto-Setälä 2004, s. 162

heellinen voi muutosta pyytää lääninhallitukselta²⁴⁰. Lääninhallitus voi velvoittaa opettajan toimittamaan uuden arvioinnin tai määrätä, mikä arvosana oppilaalle on annettava, tai määrätä opinnoissa etenemistä tai vuosiluokalle jättämistä koskevan päätöksen muutettavaksi.

6.5 Oikeusturva

Suomessa asuvilla, asuinkunnasta riippumatta, on yhtäläinen mahdollisuus oikeusturvaan. ”Oikeusturva on jokaiselle keskeinen perusoikeus²⁴¹”. Oikeusturva ymmärretään yleensä oikeudelliseksi turvallisuudeksi, varmuudeksi siitä, että lakeja sovelletaan kaikkiin samalla tavoin. Oikeusturva liittyy näin olennaisesti perusoikeuksien toteutumiseen.²⁴² Oikeusturvasta on säädetty perustuslaissa²⁴³. Hallinnon toimintaan tämä perusoikeuksien toteutuminen liittyy nimenomaan oikeutena asianmukaiseen käsittelyyn ja oikeutena hyvään hallintoon sekä oikeutena hakea muutosta²⁴⁴. Hallinnon oikeusturvaa on periteisesti pidetty kaksijakoisena, etukäteisenä ja jälkikäteisenä oikeusturvana, joiden vedenjakoajana on hallintopäätöksen tekeminen²⁴⁵. Jälkikäteisenä oikeusturvana on oikaisuvaatimusjärjestelmä.

Perustuslain 21 § 1 momentti sisältää subjektiivisen oikeuden, eikä siinä ole lakivarausta. Momentin mukaan oikeusturva tehostuu silloin, kun kysymyksessä on ihmisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin välittömästi ulottuva viranomaispäätös. Samaisen pykälän 2 momentti koskee lainkäyttö- ja hallintomenettelyn oikeusturvatakeita.²⁴⁶ Pykälän 2 momentissa luetellaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon tärkeimmät osa-alueet. Niihin kuuluu muun muassa vaatimus päätöksen perusteluksi ja oikeus hakea muutosta. Velvollisuus päätösten perustelusta pakottaa hallintopäätöksen tekijän selvittämään asia huo-

²⁴⁰ Perusopetusasetuksessa vielä mainitaan Lääninhallitus, asetusta ei liene korjattu valtion virastojen muuttamisen jälkeen. Lääninhallituksella kuitenkin tarkoitetaan Aluehallintoviranomaista, jonka vastuulla on opetustoimea koskevat asiat.

²⁴¹ Hallberg 2011 a, s. 783

²⁴² Hallberg 2011 a, s. 784

²⁴³ Perustuslaki 21 §:n 1 momentti: ”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.” 2 momentti: ”Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”

²⁴⁴ Mäenpää 2011, s.1

²⁴⁵ Halila ja Aer 2011, s. 1

²⁴⁶ Saraviita 2011, s. 282–284

lellisesti. Perusteleva vaikutus myös lainmukaiseen lopputulokseen pääsemiseen.²⁴⁷ Päätöksen perusteleva on tärkeä myös henkilön oikeusturvan kannalta. Tällä tavoin hänelle annetaan selvitys siitä, mihin lainsäädäntöön hallintopäätös perustuu.

”Oikeus hakea muutosta on tärkeä oikeussuojan tae²⁴⁸”. Vaikka 21 §:n 2 momentissa on annettu oikeus hakea muutosta, ei sen ole katsottu merkitsevän sitä, että muutoksenhaku-oikeuden tulisi olla aina poikkeuksetonta. Kuitenkin mahdollisten poikkeusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, eivätkä poikkeukset saa koskea oikeuden ydinsisältöä. Julkishallinnon tekemisissä hallintopäätöksissä, joissa on kysymys yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista, on edellytetty yleistä muutoksenhakuoikeutta.²⁴⁹

Hallintopäätös on annettava tiedoksi asianosaiselle viipymättä. Tämä siitä syystä, että hallintopäätös saisi aikaan halutut oikeusvaatimukset. Hallintopäätös voidaan toteuttaa kun se on täytäntöönpanokelpoinen. Täytäntöönpanokelpoinen tarkoittaa päätöstä, joka on valmis, sisältää lopullisen asianratkaisun ja on annettu asianosaiselle tiedoksi. Tämän lisäksi usein vaaditaan, että hallintopäätös on saanut lainvoiman. Hallintopäätös saa lainvoiman, kun valitusajka on kulunut umpeen.²⁵⁰

Hallintolain 46 ja 47 §:ssä on säädetty oikaisuvaatimusohjeista ja valitusosoituksesta. 46 §:n mukaan oikaisuvaatimusohje on annettava samanaikaisesti päätöksen kanssa jos päätökseen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua erikseen säädettyssä oikaisuvaatimusmenettelyssä. 47 §:n mukaan päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus.

6.6 Oikeusturva perusopetuksessa

Kuntalain mukaan, oikaisuvaatimus esimerkiksi kunnallisen viranomaisen päätöksestä, tehdään pääsääntöisesti kyseisen päätöksen tehneelle toimielimelle. Perusopetuksen osalta tästä kuntalaisia koskevasta yleisestä muutoksenhausta on joiltain osin poikettu.

²⁴⁷ Hallberg 2011 a, s. 801–803

²⁴⁸ Hallberg 2011 a, s. 804

²⁴⁹ Hallberg 2011 a, s. 805–806

²⁵⁰ Husa ja Pohjolainen 2008, s. 247–248

Perusopetukseen liittyvien päätösten muutoksen hausta on tarkemmin säännelty perusopetuslaissa.

Varsinaisen muutoksenhaun perusmuotona on valitus, joista yleisimmät tyypit ovat hallinto- ja kunnallisvalitus²⁵¹. Pääsääntönä opetustoimen muutoksen haussa on kunnallisvalitus vaikka hallintovalituksen käyttö onkin lisääntynyt. Hallintovalituksen käyttö onkin pääsääntöisesti valitustienä erityisesti opintososiaalisia etuja koskevista päätöksistä valitettaessa.²⁵²

Perusopetusta koskevassa lainsäädännössä on selkeästi ja tarkasti niputettu yhteen oppilaan oikeudet ja velvollisuudet sekä jälkikäteiset keinot oikeuksien toteuttamiseksi. Perusopetusta ja -tointa koskevat valitukset ja oikaisupyynnöt sekä kantelut käsittelee aluehallintovirasto, joka arvioi niiden pohjalta alueen oikeusturvan tilaa ja toteutumista yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan näkökulmasta. Jälkikäteisinä oikeussuojakeinoina mainittakoon myös oikeus valittaa oppilaan asemaan vaikuttavista päätöksistä sekä mahdollisuudesta pyytää oppilasarviointin uusimista ja oikaisua. Näistä päätöksistä valitetaan pääsääntöisesti aluehallintovirastoon. Kantelulla voi pyytää aluehallintovirastoa tutkimaan onko koulutusta järjestettäessä toimittu säännösten ja määräysten mukaisesti. Kantelun aluehallintoviraston lisäksi voi tehdä, muille opetusviranomaisille sekä eduskunnan oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille.²⁵³ Aluehallintoviranomaisen päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen.

Perusopetuslakiin ei enää sisälly yleisiä säännöksiä muutoksenhakemisesta valtion opetushallintoviranomaisen eikä opetuksen järjestäjän päätöksiin vaan perusopetuslaissa on säädetty ainoastaan muutoksen hausta eräisiin nimettyä oppilasta ja opiskelijaa koskeviin koulutuksen järjestäjän päätöksiin. Hallintolainkäyttölain ja kuntalain perusteella muutosta voi hakea muihin kuin eräisiin nimettyä oppilasta ja opiskelijaa koskeviin koulutuksen järjestäjän päätöksiin. Näistä pääsääntöisesti valitetaan päätöksen tehneelle kunnan toimielimelle ensin oikaisupyynnöllä ja sen jälkeen kunnallisvalituksella.²⁵⁴

²⁵¹ Mäenpää 2003, s. 458

²⁵² Pirhonen ja Salo 1999, s. 31

²⁵³ Lahtinen et al. 2006, s. 302

²⁵⁴ Lahtinen et al. 2006, s. 303

Hallintolainkäyttölaissa on säädetty muun muassa valittajasta, puhevallan käyttämisestä ja valitusajasta. Hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. 17 §:n mukaan vajaan puolesta käyttää puhevaltaa hänen edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa, jollei jäljempänä tässä luvussa toisin säädetä. 22 §:n mukaan valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Perusopetusta koskevat päätökset ovat harvoin luonteeltaan velvoittavia vaan pääsääntöisesti päätöksissä on kyse jonkin etuuden tai oikeuden myöntämisestä. Tällaiset päätökset voidaan antaa huoltajalle tiedoksi tavallisena tiedonantona kirjeitse huoltajan ilmoittamaan osoitteeseen. Velvoittavat päätökset, kuten oppilaalle annettavia kurinpitorangaistuksia koskevat päätökset, joista on muutoksenhakuoikeus, taas tulee tiedoksi todisteellisesti esimerkiksi saantitodistuksella tai suoraan asianosaiselle.²⁵⁵

Hallintolainkäyttölain mukaan valituksen voi tehdä sekä oikeudellisilla että tarkoituksenmukaisuusperiaatteilla.²⁵⁶ Oikeudellisella eli laillisuusperiaatteella tarkoitetaan lainmukaisuutta. Päätöksen tulee olla lainmukainen. Mikäli päätös on lainvastainen, on siitä mahdollisuus valittaa. Tarkoituksenmukaisuusperiaatteella taas tarkoitetaan viranomaisen harkintavaltaa ja sen käyttöä asian ratkaisemisessa. Asiaa ratkaistaessa, viranomaisen saa käyttää lain sallimissa rajoissa harkintavaltaa, kunhan asian ratkaisemisen kannalta päädytään tarkoituksenmukaisimpaan ratkaisuun.

6.6.1 Kunnallisvalitus

Kunnallisvalitus tehdään kunnallisen viranomaisen päätöksestä, jollei lailla ole erikseen toisin säädetty. Kunnallisvalituksen ja oikaisuvaatimuksen voi tehdä vain kunnan viranomaisen lopullisesta päätöksestä eli päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa ei voida tehdä valitusta. Kunnallisvalituksen erityispiirteinä ovat laajat valitusoikeusrajoitetut, laillisuusvalituksen perusteet ja valitusviranomaisen toimivalta. Kunnallisvalituksen voi tehdä asianosainen ja kunnan jäsen. Kunnallisvalitus voi nojautua vain laillisuusperusteisiin mutta ei tarkoituksenmukaisuusperusteisiin. Tarkoituksenmukaisuusperus-

²⁵⁵ Lahtinen et al. 2006, s. 206–307

²⁵⁶ Lahtinen ja Lankinen 2009, s. 317

teella tehtyä kunnallisvalitus tulee hylätä ja sitä ei tule ottaa tutkittavaksi²⁵⁷. Kunnallisvalituksissa viranomaisen toimivalta rajoittuu valituksessa esitettyihin vaatimuksiin eikä valitusviranomaisen voi ulottaa tutkimusvaltaa laajemmalle. Kunnallisvalitus tehdään alueelliseen hallinto-oikeuteen. Hallintovalitusta on pidetty soveliaampana muutoksenhakukeinona erityisesti silloin kun päätös koskee yksityistä henkilöä.²⁵⁸ Kunnallishallinnossa voi kuntalaissa säädetyn sijasta tulla kysymykseen hallintovalitus lähinnä niissä asioissa, joissa kunnan viranomaisen toimivalta perustuu erityislainsäädäntöön ja muutoksenhausta säädetään erityislainsäädännössä²⁵⁹. Kunnallisvalitus voi johtaa vain päätöksen kumoamiseen ja mahdolliseen asian palauttamiseen²⁶⁰.

Kunnallisvalitus tehdään muista kunnallisen viranomaisen tekemistä päätöksistä kuin mitä perusopetuslaissa on säädetty²⁶¹ sekä valituskiellon piirissä olevista asioista. Ennen kunnallisvalitusta on tehtävä pakollinen oikaisuvaatimus. Oikaisuvaatimus tehdään kaksikielisen kunnan jaoston tekemästä päätöksestä lautakunnalle vaikka yleisesti oikaisuvaatimus tehdään suoraan päätöksen tehneelle toimielimelle.²⁶²

Oikaisusäännöksissä suurin osa on sellaisia, että ensimmäiseksi muutoksenhakuvaiheeksi on säädetty oikaisuvaatimus. Näin on myös kuntalaissa säädetty kunnallishallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätöksiä oikaisuvaatimuksissa. Päätöksestä pääsääntöisesti valitetaan päätöksen tehneelle toimielimelle. Mikäli kunnanhallitus on käyttänyt otto-oikeutta ja tehnyt päätöksen jossakin asiassa, on tästä asiasta valitettava kunnanhallitukseen. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden sekä johtokuntien tekemistä päätöksistä tehtävät oikaisuvaatimukset tehdään joko organisatorisesti ylempänä olevalle lautakunnalle tai kunnanhallitukselle²⁶³. Oikaisuvaatimuksen tekeminen on pakollista, vasta tämän jälkeen voidaan päätökseen hakea muutosta kunnallisvalituksella. Ainoana poikkeuksena on kunnan ylimpien toimielinten eli valtuuston päätösten valittamisesta. Valtuuston päätöksistä tehdään suoraan kunnallisvalitus.²⁶⁴ Kunnallisvalitusta ei

²⁵⁷ Harjula ja Prättälä 2012, s. 730 ja 748

²⁵⁸ Hannus et al. 2009, s. 524–529

²⁵⁹ Harjula ja Prättälä 2012, s. 721

²⁶⁰ Harjula ja Prättälä 2012, s. 723

²⁶¹ Hallintovalituksen kohteena pääsääntöisesti ovat tapaukset, joissa päätetään henkilön opintososiaalisista eduista kuten koulumatkoista, opetuksen maksuttomuudesta, ateriaeduista, oppilaaksi ottamisesta, erityisesti opetusjärjestelyistä tai perusopetuksen poikkeava aloitusajankohta. Kts. tarkemmin perusopetuslaki 31–34 §, 17–18 § ja 28 §.

²⁶² Pirhonen ja Salo 1999, s. 35

²⁶³ Harjula ja Prättälä 2012, s. 733

²⁶⁴ Hannus et al. 2009, s. 531–532

voida tehdä tarkoituksenmukaisuusperusteella mutta oikaisuvaatimuksen voidaan tehdä. Tarkoituksenmukaisuusperiaatteella tehty oikaisuvaatimus voidaan kuitenkin perua, jos siinä ei ole laillisuusvirheitä. Jos kuitenkin oikaisuvaatimus hyväksytään, tehdään asiasta uusi päätös, mistä voi tehdä kunnallisvalituksen.²⁶⁵

Kunnallisvalituksen valitusperusteet voivat koskea joko päätöksen tekemisjärjestystä tai sen asiasisältöä. Näitä valitusperusteita ovat päätöksen syntyminen virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehneen viranomaisen toimivaltaylitys ja päätöksen muu lainvastaisuus. Näiden lisäksi valitusperusteisiin kuuluu päätöksen epäoikeudenmukaisuus ja harkintavallan väärinkäyttö. Näihin viimeksi mainittuihin valitusperiaatteisiin voivat vedota sekä asianosainen että kunnan jäsen.²⁶⁶ Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen siis voi tehdä joko asianosainen tai kunnan jäsen. Kunnallisvalituksen oikaisuvaatimuksen johdosta tehdystä päätöksestä voi kuitenkin tehdä vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen.²⁶⁷ Kunnallisvalitusta ei voida käyttää, mikäli valitustieksi on säädetty hallintovalitus²⁶⁸.

6.6.2 Hallintovalitus

Pääsääntöisesti hallintovalitus tehdään valtion viranomaisen päätöksistä ja kunnan viranomaisen päätöksistä tehdään kunnallisvalitus. Tietyistä kunnallisen viranomaisen päätöksistä tehdään kuitenkin hallintovalitus erityislainsäädännön nojalla.²⁶⁹ Opetustoimen alalla hallintovalituksen kohteena ovat muun muassa seuraavat kunnanviranomaisen tekemät päätökset, jotka koskevat oppilaalle annettavaa varoitusta tai määräaikaista erottamista. Päätöksestä valitetaan aluehallintovirastoon ja näistä edellä mainituista aluehallintoviraston tekemistä päätöksistä ei ole jatkovalitusmahdollisuutta.²⁷⁰

Hallintovalitus on usein muutoksenhakukeinona asioissa, joissa kunnan viranomaisen toimivalta perustuu erityislainsäädäntöön kuten perusopetuslakiin. Hallintovalitusta koskevien säännösten noudattaminen todetaan erityislainsäädännössä. Näissä erityislainsäädännöissä olevat muutoksenhakusäännökset menevät kuntalain edelle. Tiedoksiannossa

²⁶⁵ Harjula ja Prättälä 2012, s. 730

²⁶⁶ Hannus et al. 2009, s. 539–540

²⁶⁷ Hannus et al. 2009, s. 573–574

²⁶⁸ Pirhonen ja Salo 1999, s. 31

²⁶⁹ Mäenpää 2003, s. 458

²⁷⁰ Pirhonen ja Salo 1999, s. 32

noudatetaan hallintolain tiedoksiantosäädöksiä tai erityislaissa mainittuja tiedoksiantomääräyksiä. Hallintovalituksen voi tehdä ainoastaan asianosainen. Asianosaisena pidetään henkilöä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuuteen päätös välittömästi vaikuttaa. Hallintovalituksessa valitusperusteita ei ole rajoitettu, vaan valituksen voi tehdä laillisuusperusteella tai tarkoituksenmukaisuusperusteella. Valitusviranomaisen tutkimisvalta on laaja, hallintovalituksessa valitusviranomainen voi kumota päätöksen sellaisella perusteella, johon valittaja ei ole vedonnut. Hallitusvalitusviranomainen voi korvata päätöksen uudella, kumota päätöksen tai palauttaa päätös uudelleen käsiteltäväksi.²⁷¹ Hallintovalitus tavallisesti estää päätöksen toimeenpanon, kunnes asia on saanut lainvoimaisuuden²⁷².

6.6.3 Hallintokantelu

Hallintokantelu on keskeinen kuntalaisen käytettävissä oleva hallinnon yleiseen valvontaan liittyvä muutoksenhakukeino. Hallintokanteluja käsittelee lähinnä valtioneuvoston oikeuskansleri ja Eduskunnan oikeusasiamies mutta myös muun muassa aluehallintovirastot. Kantelu on joustava oikeusturvakeino, sitä ei ole sidottu tiukkoihin muotovaatimukseen, ehdottomiin määräaikoihin ja kantelun voi tehdä kuka tahansa. Kantelun kohteeksi käy mikä tahansa viranomaisen toiminta, sikäli kun siinä on käytetty julkista valtaa. Kunnan viranomaisen toiminnasta voidaan kannella asianomaiselle kunnan toimielimelle, kuten lautakunnalle tai kunnanhallitukselle taikka aluehallintoviranomaiselle tai yksityiselle lainvalvojalle.²⁷³

Hallintokantelun voi tehdä kuka tahansa, mistä asiasta tahansa ja myös muu kuin asianosainen. Kantelu kannattaa tehdä omalla nimellä, sillä aluehallintovirasto ei yleensä tutki nimettömänä tehtyjä kanteluja. Hallintokantelun voi tehdä koulutuksen järjestäjän päätöksistä. Kantelun tekemiselle ei ole erillisiä säännöksiä. Kantelun voi tehdä aluehallintovirastoon, opetusministeriölle, opetushallitukselle tai yleisille lainvalvojille. Hallintokantelussa on kyse koulutuksen järjestäjän toimenpiteiden jälkikäteisestä arvioinnista. Aluehallintovirasto ei voi muuttaa kantelun perusteella tehtyä ratkaisua. Aluehallintovirasto kehottaa koulutuksen järjestäjää noudattamaan säädöksiä ja tarvittaessa voi asettaa uhkasakon kehotuksen

²⁷¹ Harjula ja Prättälä 2012, s. 722–723

²⁷² Mäenpää 2003, s. 458

²⁷³ Mäenpää 2003, s. 440–442

tueksi. Hallintokantelusta tulee ilmetä kohteena oleva asia sekä millä tavoin viranomaisen toiminta asiassa on virheellistä.²⁷⁴ Kanteluviranomainen tutkii vain kantelun kohteeksi joutuneen viranomaisen menettelyä ja arvioi muun toiminnan laillisuutta²⁷⁵.

6.7 Vajaavaltaisen puolestapuhuja

Perusoikeussäännöksiin ei yleensä sisälly ikään liittyviä ehtoja vaan ikään perustuva syrjintä on nimenomaisesti kielletty perustuslaissa. Perustuslaissa on kuitenkin säännöksiä lapsen oikeuksista. Perustuslain 6 §:n mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Perustuslain 19 §:ssä mukaan julkista valtaa velvoitetaan tukemaan lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perusoikeudet kuuluvat lapsille äänioikeutta lukuun ottamatta. Tämä ei muuta oikeusjärjestykseen sisältyviä säännöksiä oikeustoimikelpoisuudesta. Vaikka perusoikeudet kuuluvat lapselle, on eriasia kuka käyttää lapsen puhevaltaa. Perustuslaissa oleva lapsen oikeus saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti voidaan nähdä perustuslaintasoisena vahvistuksena, ettei lapsi itsenäisesti määrää kaikkien perusoikeuksien kuten puhevallan käytöstä. Lapsen vajaavaltaisuudesta ei ole nimenomaista säännöstä perustuslaissa mutta esimerkiksi holhouslainsäädännössä on määritelmä²⁷⁶ vajaavaltaisesta henkilöstä.²⁷⁷

Vajaavaltaisella tarkoitetaan henkilöä, jolta puuttuu hallintomenettelykelpoisuus. Vajaavaltaisena henkilönä pidetään alaikäistä eli alle 18-vuotiasta. Mäenpään mukaan: ”Vajaavaltaisen puolesta puheoikeutta käyttää huoltaja, edusvalvoja tai muu laillinen edustaja.” 15–18-vuotiaan henkilö tai henkilön oikeuksien ollessa kyseessä, puhevaltaa voi käyttää alaikäinen ja hänen huoltajansa yhdessä. Tällaisen rinnakkaisen puhevallan piiriin kuuluvat muuna muassa oppivelvollisuus.²⁷⁸ Kehityssuunnan on selvästi havaittu menevän lapsen kuulemisen suuntaan. Yhä useammassa lainsäädännössä pyritään antamaan lapselle oikeus käyttää puhevaltaa häntä koskevissa asioissa ja viranomaisella velvollisuus selvittää alaikäisen mielipide, jolloin alaikäinen pääsee itse vaikuttamaan omaan kohtaloonsa²⁷⁹.

²⁷⁴ <http://www.avi.fi/web/avi/opetus-kantelut#.UIK2X1a-2QI>, kts. myös Lahtinen et al. 2006, s. 313

²⁷⁵ Mäenpää 2003, s. 442

²⁷⁶ Holhouslain (368/1983) 16 §:n mukaan alle kahdeksantoistavuotias henkilö on vajaavaltainen.

²⁷⁷ Scheinin 1999, s. 250–251

²⁷⁸ Mäenpää 2011, s.141

²⁷⁹ Heuru 2003, s. 111

Apulaisoikeusasiamies tutki kantelua, jossa kantelijat pyysivät eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Etelä-Suomen lääninhallituksen päätöksiä koskien tyttärensä koulukiusaamiseen liittyviä hallintokanteluja. Kantelijat toteavat, että rehtorin päätös tyttären luokanvaihdosta oli YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen vastainen eikä se ollut tapahtunut oikeusjärjestyksen edellyttämällä tavalla. Kantelijat olivat sitä mieltä, että luokanvaihto tapahtui lapsen ja tämän huoltajien tahdon vastaisesti. Kantelijoiden mielestä heiltä evättiin huoltajina läsnäolo 12-vuotiaan lapsen kuulemistilaisuudessa ja heiltä evättiin oikeus käyttää avustajaa. Apulaisoikeusasiamies sai vastineet kantelijan väitteisiin, joissa selvitettiin eri sähköpostien sisältöä ja kulkua rehtorin ja kantelijoiden välillä sekä millä aikataululla, miten ja ketä on kutsuttu kuulemistilaisuuksiin. Hallintolain mukaan hallintoasiassa saa käyttää avustajaa ja vajavaltaisen puolesta puhevaltaa käyttää hänen edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustaja. Hallintolain mukaan asianosaisille on varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta ennen asian ratkaisemista. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että hallintomenettelyyn, joka liittyy kantelussa tarkoitettuun kuulemiseen, avustajan käyttöön ja päätöksen tekoon kantelijan tyttären luokanvaihdossa on sovellettava hallintolain säännöksiä. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että kantelijan tyttären kuulemisen toteuttamistavasta olisi tullut tehdä hallintopäätös muutoksenhakuosoituksineen. Apulaisoikeusasiamies myös katsoi, että rehtorin olisi pitänyt tarkemmin pitää huolta siitä, että kantelija saa ajantasaisen tiedon kuulemisaikatauluista niin, että voi hyvissä ajoin ilmoittaa tilaisuudesta avustajalle. Luokanvaihdon osalta apulaisoikeusmies oli sitä mieltä, että kantelija tyttären tahdonvastaista luokanvaihtoa ei ole nähtävä erillisenä itsenäisenä toimena, vaan sitä on tarkasteltava osana koulukiusaamisprosessia. Luokanvaihto tahdonvastaisen ei voi tulla kysymykseen kuin korkeintaan viimeisenä keinona. Tässä tapauksessa rehtori olisi voinut toimia toisinkin, hänen olisi tullut ottaa huomioon kantelijoiden ja heidän tyttären kielteinen suhtautuminen luokanvaihtoon. Rehtori ei kuitenkaan ylittänyt toimivaltansa luokanvaihtokysymyksessä. Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan rehtorin päätös ei kuitenkaan täytä hallintolain vaatimuksia päätöksen perustelusta.

*Kantelijan tyttären luokan vaihdosta päätettäessä olisi tullut soveltaa hallintolakia.*²⁸⁰

Lapsen huoltajana ovat pääsääntöisesti lapsen vanhemmat. Huoltajan voi toimia myös henkilö, jolle tehtävä on uskottu. Huoltajan tehtävänä on turvata lapsen kehitys ja hyvinvointi sekä päättää lapsen hoidosta, kasvatuksesta ja tehdä päätöksiä lapsen henkilökohtaisista asioista. Huoltajan tehdessä päätöksiä lapsen henkilökohtaisista asioista tulee hänen ennen päätöksentekoa keskustella lapsen kanssa, ottaen kuitenkin huomioon lapsen iän ja kehityksen sekä asian laadun. Päätöstä tehtäessä huoltajan on kiinnitettävä huomiota lapsen mielipiteeseen.²⁸¹

Tavallisesti koulumaailmassa ei ole vaikeaa määritellä, kuka missäkin tilanteessa on asianosainen. Ongelmat syntyvät siinä vaiheessa, kun joku asian kannalta etäisempi henkilö, vaatii itselleen asianosaisen roolia tai ilmaisee halukkuutensa olla vaikuttamassa päätöksentekoon. Tällaisena voidaan esimerkiksi pitää lapsen niin sanottua isä- tai äitipuolta, joka ei ole lapsen huoltaja.²⁸²

Käytännön tilanteessa saattaa nousta kysymys puhevallan käyttäjästä lasta koskevissa asioissa. Tästä on maininta Eduskunnan peruslakivaliokunnan hallituksen esityksestä peruslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta antamassaan mietinnössä seuraavasti: ”Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslaissa tulisi olla maininta siitä, että lapsilla on oltava mahdollisuus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystasonsa mukaisesti²⁸³.” Alaikäisen puhevaltaa onkin perustuslaissa erityissäännöksin vahvistettu, koska lapsia on kohdeltava tasa-arvoisina yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin.²⁸⁴ Tämä samainen kuulemista koskeva säännös löytyy Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksista koskevasta yleissopimuksesta²⁸⁵.

²⁸⁰ Apulaisoikeusasiamies Dnro 1132/4/08

²⁸¹ Heuru 2003, s. 233

²⁸² Liusvaara 2012. Rehtorin lakitieto. Jakso 4. ”Päätöksenteko ja tosiasiallinen toiminta” kappale ”Asianosainen”

²⁸³ PeVM 25/1994 vp, s. 7

²⁸⁴ Mäenpää 2011, s. 141

²⁸⁵ SopS 60/1991

7. Kielelliset oikeudet perusopetuksessa

7.1 Kunnan kieli

Suomen- ja ruotsinkielen käyttämistä viranomaisessa sääntelee kielilaki. Lain keskeisimpänä sisältönä on määrittää valtakunnallinen kielellinen jaotus sekä viranomaisten käyttämä asiointi- ja käsittelykieli.²⁸⁶ Kielilain 5 §:n mukaan kielellisen jaotuksen perusyksikkönä on kunta, joka voi olla yksi- tai kaksikieliseksi. Pykälässä on säädetty, että valtioneuvoston asetuksella säädetään joka kymmenes vuosi virallisen tilaston perusteella, mitkä kunnat ovat kaksikielisiä ja mikä on näiden kuntien enemmistön kieli sekä mitkä kunnat ovat suomen- tai ruotsinkielisiä yksikielisiä kuntia. Kuntien yksi- tai kaksikielisyyden määrittely tapahtuu kunnassa asuvien suomen- ja ruotsinkielisten asukkaiden määrän perusteella. Perussääntönä on, että kunta on kaksikielinen jos toiskielistä väestöä asuu kunnassa vähintään 8 % tai 3000 asukasta. Muussa tapauksessa kunta on yksikielinen, joko suomen- tai ruotsinkielinen. Kielilain perusteella kunta voi myös itse määrittellä olevansa kaksikielinen vaikka edellä mainitut asukasmäärät eivät täytyisikään. Tästä on esimerkkinä Lohja, jossa säilytettiin kunnan kaksikielisyys kuntaliitosten jälkeen vaikka väestönkielisyyden perusteella kunta olisi ollut yksikielinen eli suomenkielinen.

Kielilaki on yleislaki, jota täydentämään on säädetty muita kieltä koskevia lakeja. Tällaisia lakeja ovat muun muassa perusopetuslaki, jossa on säädetty opetuskielestä, kielestä opinaaineena ja tutkintokielestä sekä laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta. Oikeus omaan kieleen eli perinteisesti ilmaistuna äidinkieleen ei ole sidoksissa kansalaisuuteen eikä asianosaisasemaan, vaan säädös koskee jokaista yksityishenkilönä. Oikeuteen valita kumpaa kieltä käyttää asiointikielenä ei kuulu oikeutta vaihtaa kieltä kesken asian käsittelyn. Viranomaisessa asiaa käsiteltäessä voidaan käyttää käsittelykielenä joko suomen tai ruotsin kieltä taikka molempia yhdessä mutta päätös on kuitenkin annettava yksikielisenä.²⁸⁷

Viranomaisten yksi- tai kaksikielisyyden määrittely tapahtuu myös kielilainperusteella. Kielilain 6 §:ssä on säädetty, että sekä valtion että kuntien viranomaisen yksi- tai kaksikieli-

²⁸⁶ Husa ja Pohjola 2008, s. 200

²⁸⁷ Arajärvi ja Aalto-Setälä 2004, s. 241 ja 243–244

syyden määrittely tapahtuu virka-alueen perusteella. Tosiin sanoen viranomainen on yksi-kielinen, jos sen virka-alueella on vain samankielisiä kuntia. Viranomainen taas on kaksi-kielinen, mikäli sen virka-alueella on erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta. Kielilaisissa ja muussa lainsäädännössä asetettujen vaatimusten täyttämiseksi on koulutuksen järjestäjä velvoitettu huolehtimaan, että henkilöstöllä on riittävä kielitaito tehtävien hoitamiseen²⁸⁸.

7.2 Perusopetuksen opetuskieli

Perusopetuslain 10 §:ssä säädetään opetuskielestä. Pykälän 1 momentissa on säädetty, että koulun opetuskieli on joko suomi tai ruotsi. Näiden kansalliskielien lisäksi opetuskielenä voi olla saame, romani tai viittomakieli taikka jollakin muulla oppilaan omalla kielellä. Muun kuin edellä mainittujen kielten käytössä on rajoituksena, ettei se saa vaarantaa oppilaan mahdollisuutta seurata opetusta. Pykälän 2 momentissa on säädetty, että Saamelaisen kotiseutualueella asuvien saamen kieltä osaavien oppilaiden opetus tulee antaa pääosain saamenkielellä. Pykälän 3 momentissa on annettu oppilaan huoltajalle mahdollisuus valita opetuskieli suomen, ruotsin, saamen, romanin, viittomakielen tai muun oppilaan oman kielen välillä, mikäli opetuksen järjestäjä antaa opetusta useammalla kuin yhdellä edellä mainituista kielistä.

Hallituksen esityksessä perusopetuslaista on valotettu voimassa olevan lainsäädännön muutosta. Aikaisemmassa koulutusta koskevassa lainsäädännössä oli opetuskielinä vain suomen ja ruotsin kieli. Tähän uuteen lakiin kuitenkin lisättiin opetuskieliksi saamen kieli ja viittomakieli, tämä johtui perusoikeusuudistuksesta. Velvoite opettaa saamen kieltä lisättiin lainsäädäntöön ja tämän lisäksi edellytys, että yli puolet opetuksesta annetaan saamen kielellä.²⁸⁹

Perusopetuslain 4 §:ssä pykälässä säädetään kunnan velvollisuudesta järjestää perusopetus alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille. Pykälän 4 momentissa taas on säädetty siitä, että kunta, jossa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita, on velvollinen järjestämään perusopetuksen erikseen kumpaakin kieliryhmää varten. Velvollisuus järjestää

²⁸⁸ Arajärvi ja Aalto-Setälä 2004, s. 248

²⁸⁹ HE 86/1997, s. 46

perusopetus molemmilla kielillä ei riipu siitä onko kunta kaksikielinen. Pykälä ei kuitenkaan velvoita kuntaa itse järjestämään opetusta vaan se voi antaa tehtävän toisen kunnan hoidettavaksi tai tehdä sen yhteistyössä toisen kunnan kanssa. Saamelaiden kotiseudulla asuville saamenkielisille oppilaille kunnan on perusopetuslain 10 §:n mukaan järjestettävä saamenkielistä opetusta sekä kuulovammaisille oppilaille opetusta viittomakielellä.²⁹⁰

Opetuksen järjestäjä tulee huolehtia siitä, että oppilaalla on edellytykset opiskella opetuksessa käytetyllä muulla kuin oppilaan omalla kielellä. Käytännössä tästä voidaan päätellä, että enin osa opetuksesta tulee antaa oppilaan omalla kielellä. Opetuksen järjestäjän täytyy myös huolehtia, että huoltajan valitessa opiskelukielen, oppilas pystyy opiskelemaan huoltajan valitsemalla kielellä.²⁹¹

Oppilaalle oli annettu oikeus aloittaa esikoulu viisivuotiaana. Oppilaalle oli ensin haettu paikkaa suomenkielisestä päiväkodista, minne varhaiskasvatusvirasto myönsi hänelle paikan. Perhe kuitenkin muutti mieltään ja hakivat uudestaan esiopetuspaikkaa ruotsinkielisestä koulusta, jossa hän tulisi aikoinaan aloittamaan koulunkäynnin. Opetusvirasto hylkäsi hakemuksen ja perusteli päätöksensä sillä, että kunta ei ole velvollinen järjestämään esikouluopetusta viisivuotiaalle. Opetusvirasto oli sitä mieltä, että kyseinen oppilas ei kuulu esiopetuksen piiriin. Opetusvirasto ei halunnut ottaa kantaa varhaiskasvatusviraston päätökseen. Aluehallintoviraston mukaan esiopetusta koskevassa laissa ei ole säädöksiä varhennetusta eriopetuksesta ja esiopetus järjestetään pääsääntöisesti niille, joilla siihen on oikeus. Perusopetuksen siirtäminen vuodelle ei automaattisesti siirrä esiopetuksen aloitusajankohtaa. Toisaalta kunta voi tarjota esiopetusta varhennetusti. Aluehallintovirasto katsoi, että yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan hallinnossa asioivia ei saa ilman hyväksyttävää syytä kohdella eriarvoisesti kielen perusteella. Aluehallintovirasto myös katsoi, että koska kunta oli tarjonnut oppilaalle suomenkielistä esikouluopetusta tuli sen tarjota sitä myös ruotsinkielellä. Perusopetuksen järjestäjänä toimii kunta ja näin ollen eri virastoilla ei voi olla toisistaan poikkeavia linjauksia, jos tämä käytännössä johtaa syrjintään.²⁹² Päätös on annettu 23.10.2013 ja siitä on va-

²⁹⁰ Lahtinen et al. 2006, s. 85

²⁹¹ Lahtinen et al. 2006, s. 119

²⁹² AVI LSSAVI/3507/06.06.02/2013

litettu hallinto-oikeuteen eli päätös ei ole tätä kirjoitettaessa (22.12.2013) vielä saanut lainvoimaa.

Kielikylpy on opetusohjelma, joka on tarkoitettu muuta kuin kielikylpykieltä, yleensä vähemmistökieli, äidinkielenään puhuville lapsille. Kielikylpyjen kehittäminen on huomioitu myös valtakunnan korkeimmalla tasolla ja siitä on sisällytetty kirjaus pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan.²⁹³

Kansalliskielistrategiassa oli myös pohdittu kielikylpyä ja sen tavoitteita. Strategiassa oltiin tultu siihen lopputulokseen, että kielikylpy on opetusmenetelmänä osoittautunut menestyksekkääksi. Kielikylpyoppilaat suhtautuvat myönteisesti muihin kieliin ja kulttuureihin, saavat keskimääräistä parempia tuloksia muun muassa matematiikassa ja englannissa. Kielikylpytoiminta on maantieteellisesti täysin rajoittunut rannikolle, eikä maan keski-, itä- tai pohjoisosissa ole lainkaan suomen- ja ruotsinkielisiä kielikylpyjä. Tehtäessä erityisiä ratkaisuja kielellisten oikeuksien noudattamisesta, esimerkiksi palveluja tarjottaessa, on erityisesti, kun kysymys on lapsista, noudatettava erityistä huolellisuutta, sillä esimerkiksi pilottihankkeet ja muut kokeilut eivät saa vaarantaa lasten mahdollisuuksia oppia äidinkieltään tai toista kansalliskieltä. Näin kuitenkin ei ole kielikylpykokeilun osalta vaan se juuri on lisännyt kieleen liittyvien raja-aitojen mataloitumista ja lasten ymmärryksen kasvamista toista kieltä ja kulttuuria kohtaan. Tällä tavalla on myös saatu laajennettua kansalliskielten osaamista ja sitä myöden kielellisten oikeuksien vahvistumista.²⁹⁴

Vaasassa oppimisympäristö on vahvasti kaksikielinen, kaupungissa arvostetaan kieli- ja kulttuuriperintöä²⁹⁵. Vaasassa otetaan tosissaan kaksikielisyys ja sen tuomat haasteet. Kaupunki on lähtenyt tukemaan vähemmistökielen ruotsinkielen opiskelua niin sanotulla kielikylpyopetuksella. Vaasan kaupunki onkin edelläkävijä tässä kielikylpyopetuksessa. Kielikylpy on monikielinen opetusohjelma, jossa alueen enemmistökieltä eli suomenkieltä puhuvien perheiden lasten perusopetuksesta osa annetaan ruotsinkielellä. Kielikylpyopetus voidaan aloittaa jo päiväkodissa, näin vähemmistökielen opiskelulle syntyy jatkumo perusopetukseen siirryttäessä ja ruotsinkieli pysyy opetuksen kohteena.

²⁹³ Valtioneuvoston kertomus kielilain soveltamisesta 2013, s. 29

²⁹⁴ Valtioneuvoston periaatepäätös: Kansalliskielistrategia 2012, s. 35 ja 39

²⁹⁵ Vaasan kaupungin perusopetuksen opetussuunnitelma, s. 7

na. Kielikylypyopetuksen tarkoitus on, että oppilaista tulee aktiivisia kielen käyttäjiä ja tavoitteena on toiminnallinen monikielisyys. Kielikylyyn tavoitteena on myös omaksua ja oppia tuntemaan toimivan ruotsinkielen lisäksi sen mukana tuoma kulttuuri ja kehittää tietoisuutta omasta kulttuuri-identiteetistään.²⁹⁶

Perusopetuslain 12 §:ssä säädetään äidinkielen opetuksesta. Pykälän 1 momentin mukaan äidinkielenä opetetaan oppilaan opetuskielen mukaisesti suomen- tai ruotsinkieleltä taikka saamen kieltä. Pykälän 2 momentissa on huoltajalle annettu mahdollisuus valita oppilaalle äidinkieleksi myös romanikieli, viittomakieli tai muu oppilaan äidinkieli. Käytännössä tämä kuitenkin tarkoittaa, että vaikka oppilaan äidinkielenä on joku muu kuin suomen- tai ruotsinkieli, tulee oppilaan äidinkielen opiskelu olla suomen- tai ruotsinkielellä²⁹⁷.

7.3 Perusopetuksen järjestämisvelvollisuus kansalliskielillä

Kunta, jossa asuu sekä suomen- että ruotsinkielisiä oppilaita, on velvollinen järjestämään opetusta erikseen molemmilla kielillä. Järjestämisvelvollisuus on riippumaton kunnan kielellisestä asemasta. Perusopetuksen saaminen yksikielisessä kunnassa riippuu kuitenkin käytännössä muun muassa toista kieltä käyttävien oppilaiden määrästä. Vuonna 2004 peruskouluja oli yhteensä 3168 ja niistä ruotsinkielisiä oli 306. Kaksikielisissä kunnissa perinteisesti on molemmankielisiä kouluja, joista osa voi toimia samassa rakennuksessa. Näissä kouluissa oppilaille saatetaan järjestää yhteistä opetusta, mikä voi johtaa siihen, että se heikentää oppilaan oikeutta omakieliseen opetukseen. Toisaalta taas toisilla paikkakunnilla voi olla pitkät koulumatkat harvenneiden kouluverkkojen vuoksi ja vanhemmat saattavat valita lähimmän koulun vaikka siellä ei annettaisikaan opetusta oppilaan omalla äidinkielellä.²⁹⁸

Suomenkielinen kunta oli päättänyt järjestää yksityisopetusta ruotsinkieliselle oppilaalle suomenkielisessä koulussa, joka sijaitsi neljän kilometrin päässä sen sijaan, että olisivat jatkaneet lapsen kuljettamista lähimpään ruotsinkieliseen kouluun 70 km:n päähän. Valittajat katsoivat, että yksinopetus ei täytä perusopetuslain mukaisia vaatimuksia opetuksen järjestämisestä oppilaan

²⁹⁶ Vaasan kaupungin perusopetuksen opetussuunnitelma s. 91

²⁹⁷ Lahtinen et al. 2006, s. 123

²⁹⁸ Valtioneuvoston kertomus kielilain soveltamisesta 2006, s. 48–47

omalla kielellään. Perusopetuslaissa on säädetty, että opetus tulee järjestää niin, että sijainti ja liikenneyhteydet huomioon ottaen ovat mahdollisimman turvalliset ja lyhyet. Toisaalta taas perusopetuslain perusteissa puhutaan, että opetuksen tulee olla sosiaalista toimintaa. Aluehallintoviraston mukaan nämä kaksi periaatetta ovat tässä tapauksessa ristiriidassa keskenään, jolloin ylempi normi syrjäytti alemman normin. Aluehallintovirasto katsoi, että kunta voi osoittaa opetuspaikaksi jonkun muun soveltuvan paikan kuin koulun. Tässä tilanteessa yksityisopetus oli periaatteessa ainoa vaihtoehto tilanteessa, jossa ruotsinkielinen koulu sijaitsee kaukana. Aluehallintovirasto katsoi, ettei kunnan päätös näin ollen ollut perusopetuslain vastainen.²⁹⁹ Tästä aluehallintoviraston päätöksestä valitettiin Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen, joka kumosi aluehallintoviraston päätöksen ja palautti sen uudelleen käsiteltäväksi päätöksen tehneelle taholle.³⁰⁰

Vuonna 2007 peruskouluja oli yhteensä 3066 ja niistä ruotsinkielisiä oli 286³⁰¹. Muutos kolmen vuoden takaiseen on yhteensä 102 peruskoulua vähemmän, näistä ruotsinkielisiä kouluja oli 20. Peruskouluja vuonna 2007 oli suomenkielisinä 82 vähemmän ja ruotsinkielisinä 20 vähemmän. Prosentteina laskettuna vähennys suomenkielisten peruskoulujen osalta on 2,9 % ja ruotsinkielisten osalta 6,5 %.

Perusopetuslain perusteella viranomaiselle on annettu velvollisuus selvittää, onko oppilaalla mahdollisuus seurata opetusta. Koulutuksen järjestäjä on näin ollen velvollinen ottamaan huomioon oppilaan oikeuden hyvää omakieliseen opetukseen. Mikäli oppilas ei osaa koulun kieltä, opetus ja oppiminen voivat kärsiä. Toisissa kouluissa oppilaan kielitaito voidaan selvittää erilaisilla kielikokeilla. Perheen hakiessa paikkaa koulusta, jossa opetuskielenä on toinen kieli kuin mitä kotona puhutaan, on heidän syytä harkita oppilaan mahdollisuus seurata opetusta ja yhteydenpidon sujumista.³⁰²

Suomenkielinen lapsi oli hakenut esiopetuspaikkaa ruotsinkielisestä koulusta. Opetustoimenjohtaja oli evännyt lapselta kyseisen paikan. Kunnassa oli tehty päätös, että kaikille lapsille, jotka olivat olleet kielikylpyopetuksessa tai heikosti

²⁹⁹ AVI LSSAVI/2402/06.06.02/2012

³⁰⁰ Hämeenlinnan HAO dno 02527/12/1301

³⁰¹ Valtioneuvoston kertomus kielilain soveltamisesta 2009, s. 58

³⁰² Valtioneuvoston kertomus kielilain soveltamisesta 2013, s. 27–28

ruotsinkieltä osaaville lapsille tarjotaan mahdollisuus osallistua kielitestiin. Kielitestin tarkoituksena on tarjota tukea vanhemmille opetuskielivalintaan. Valittajan lapsi oli osallistunut kielitestiin ja hänelle suositeltiin suomenkielistä koulua. Vanhemmat olivat kuitenkin sitä mieltä, että koska heidän alueellaan ei järjestetä kielikylypyopetusta tai –esiopetusta tulee lapsi ottaa ruotsinkieliseen kouluun, koska Suomessa voi vapaasti valita lapsen opetuskieli. Perusopetuslain mukaan oppilaan vanhemmalla on oikeus valita opetuskieli, jos opetuksen järjestäjä tarjoaa opetusta useammalla kuin yhdellä kielellä, jolla oppilas pystyy opiskelemaan. Hallintolaissa on määrätty opetuksen järjestäjälle velvollisuus selvittää oppilaan kyky suoriutua opinnoista muulla kuin oppilaan omalla kielellä. Aluehallintoviraston mukaan suomenkielisen lapsen pääsy ruotsinkieliseen esiopetukseen voitiin evätä, koska lapsen kyky testin perusteella opiskella ruotsinkielellä oli liian heikko. Suomenkielistä lasta ei myöskään oltu kohdeltu eriarvoisesti muihin hakijoihin nähden. Näiden syiden perusteella kunnan päätöstä ei ollut syytä muuttaa.³⁰³

7.4 Kielellisten oikeuksien toteutuminen

Oikeusministeriässä valmistellaan vaalikausittain eduskunnalle valtioneuvoston kielilainsäädännön soveltamista koskeva kertomus eduskunnalle. Kertomuksia on tehty vuosina 2006, 2009 ja 2013. Kaikki kolme kertomusta on rakenteeltaan hieman erilaisia. Tavoitteena kertomuksissa kuitenkin on käsitellä kielilainsäädännön soveltamista ja kielellisten oikeuksien toteutumista. Vuosien 2006 ja 2009 kertomuksissa käsitellään suomen- ja ruotsinkielen lisäksi ainakin saamen kieltä, romanikieltä ja viittomakieltä. Vuoden 2013 taas keskittyy pääsääntöisesti ruotsin kielen asemaan. Kertomusten tarkoituksena on luoda yleiskatsaus kielten nykytilasta ja asemasta yhteiskunnassa. Vuoden 2006 kertomuksen aineistona on pyritty käyttämään kansalaisten kokemuksia, tämä on tosin hieman haasteellista, koska tilastoitua tietoa ei ole juurikaan ollut saatavilla. Kertomuksessa tuodaan esille myös viranomaisnäkökulma, johon tieto on kerätty viranomaisten lausunnoista ja selvityksistä sekä haastettuluilla. Vuoden 2009 ja 2013 kertomuksiin on ollut jo paremmin saatavilla tilastotietoa ja kieliasian neuvottelukunnan teettämiä selvityksiä.

³⁰³ AVI LSSAVI/2128/06.06.02/2012

Kielilaki muutettiin 2000-luvun alussa, se tuli voimaan 1.1.2004. Kielilain muutoksen tavoitteena oli virallisen Suomen kaksikielisyyden näkyminen ja toimiminen. Pyrkimyksenä oli saada kansalaisille mahdollisuus elää ja toimia suomen- ja ruotsinkielellä. Yhtenä uudistuksena olisi viranomaisen velvoite toimia oma-aloitteisesti kielellisten oikeuksien toteuttamiseksi niin, ettei kansalaisten tarvitsisi itse vedota oikeuksiinsa.³⁰⁴

Valtioneuvoston kertomuksessa kielilain soveltamisesta vuodelta 2009 on päädytty siihen lopputulokseen, että suomenkielisten kielelliset oikeudet toteutuvat pääosin hyvin. Kaksikielisissä kunnissa, joissa enemmistökieli on ruotsi, ovat suomenkieliset kuntalaiset tyytyväisiä kunnan antamaan palveluun. Toisaalta ruotsinkieliset kuntalaiset, jotka asuvat kaksikielisessä kunnassa, jossa enemmistökieli on suomi, ovat tyytymättömämpiä saamaansa palveluun. Tämän perusteella ruotsinkielisten kielellisten oikeuksien toteutumisessa on edelleen parantamisen varaa. Alueelliset erot ovat huomattavia, Pohjanmaalla kielelliset oikeudet toteutuvat paremmin kuin Etelä-Suomessa.³⁰⁵

Yleisesti viranomaisessa asioinnista on kielilain toteutumiseen liittyvissä valtioneuvoston kertomuksissa nostettu esille yksittäisen henkilön oikeus saada palvelua omalla kielellään. Kielilaisissa on säädetty viranomaiselle velvollisuus palvella yksilöä hänen rekisteröidyllä kielellään. Viranomaisen pitäisikin nyt miettiä, miten tämä velvollisuus aiotaan parhaiten hoitaa. Palvelujen saaminen omalla kielellään koetaan vaikeaksi, varsinkin ruotsin kielen osalta ja etenkin sellaisissa kunnissa, jossa vähemmistökieltä puhuvien osuus on pieni. Kuntalaiset ovat valveutuneita omista oikeuksistaan mutta silti oletuksena heillä on, ettei palvelua saa ruotsiksi. Usein kielellisten oikeuksien epäselvyydet liittyvät viranomaisen tiedottamiseen.³⁰⁶

Kansalliskielten, suomen ja ruotsin, käytöstä ja tasavertaisuudesta on oltu huolissaan Valtioneuvoston osalta. Valtioneuvosto antaa hallituskausittain kertomuksen kielilainsäädännön soveltamisesta. Viimeisin kertomus vuodelta 2013 painottui kansalliskieliin. Vuonna 2012 valtioneuvosto antoi periaatepäätöksen kansalliskielistrategiasta. Strategian tarve nousi kansalliskielten lainsäädännön puutteellisesta noudattamisesta, mikä vaarantaa suomen- ja ruotsinkielisen väestön kielellisiä perusoikeuksia. Kansalliskielistrategian pyr-

³⁰⁴ Valtioneuvoston kertomus kielilain soveltamisesta 2006, s. 33

³⁰⁵ Valtioneuvoston kertomus kielilain soveltamisesta 2009, s. 77

³⁰⁶ Valtioneuvoston kertomus kielilain soveltamisesta 2013, s. 6, 16 ja 20

kimyksenä on luoda mahdollisuudet suomen- ja ruotsinkielen tosiasiallinen yhdenvertaisuus elinvoimaisina kansalliskielinä nyt ja tulevaisuudessa.³⁰⁷

Kielistrategian pyrkimyksenä on saada luotua palvelut niin, että molempien kielten rinnakkaiselo ei vaatisi erillISRatkaisuja. Joissakin tapauksissa kuitenkin joudutaan turvautumaan erillISRatkaisuihin, että saadaan palvelut tuotettua tehokkaasti ja laadullisesti. Suomi on sitoutunut Euroopan neuvoston alueellisia kieliä ja vähemmistökieliä koskevaan eurooppalaiseen peruskirjaan. Peruskirjan säännösten mukaan Suomi raportoi ruotsinkielisten kielellisten oikeuksien toteutumisesta vähemmän puhuttuna kansalliskielenä. Suomi on vastuussa vähemmän käytettyjen kielten kehityksestä ja elinvoimaisuudesta myös tulevaisuudessa. Vastuu kielestämme kuuluu ennen kaikkea valtiolle. Kaksikielisyys edellyttää tietynlaisia ratkaisuja ja toimijoita kuten viranomaisia, joiden avulla niin suomen- kuin ruotsinkielisten kielelliset oikeudet voivat toteutua riippumatta siitä, osaavatko he toista kansalliskieltä. Varsinkin suuret uudistushankkeet kuten kuntauudistus edellyttävät yhteensovittamista siten, että niin kielelliset perusoikeudet kuin uudistusten tavoitteet toteutuvat. Kielistrategialla ei ole mahdollisuutta säätää uusia velvoitteita kunnille. Kunnilla on kuitenkin merkittävä vastuu perustuslaissa turvattujen kielellisten perusoikeuksien käytännön toteuttajina muun muassa perusopetuksen järjestäjänä. Kuntien sisäiset ratkaisut esimerkiksi siitä, millä kielellä tai kielillä tiedonvälityksestä huolehditaan silloin, kun asiasta ei ole nimenomaisia säännöksiä, vaikuttavat kunnan luottamustehtävissä toimivien ja kunnan asukkaiden kielellisiin mahdollisuuksiin. Oman kielen käyttö, näkyvyys ja kuuluvuus ovat viestejä siitä, että kieli ja sen käyttäjät ovat hyväksytyt osana yhteiskuntaa. Nämä viestit lisäävät luottamusta julkiseen toimintaan ja kanssaihmiisiin.³⁰⁸

Oikeusministeriö on suosituksessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että kielellisten perusoikeuksien toteuttaminen kaksikielisissä kunnissa on jossakin määrin epäselvää. Ministeriö haluaa kiinnittää huomiota siihen, että kaksikielisen kunnan tulee toiminnassaan aloitteisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilöiden kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Oikeusministeriö haluaa suosituksessaan kohdentaa kaksikielisiä kuntia täsmentämään, miten kansalliskieliä kohdellaan kunnassa yhdenvertaisesti sekä kielten muodollisen tasa-arvon että niiden tosiasiallisen tasa-arvon toteutumisen kannalta. Kunnan tulee hallintoa järjestäessä ottaa huomioon, miten perustetaan täydelliset palveluketjut kahdella

³⁰⁷ Valtioneuvoston periaatepäätös: Kansalliskielistrategia 2012, s. 7-8

³⁰⁸ Valtioneuvoston periaatepäätös: Kansalliskielistrategia 2012, s. 10–12 ja 15

kielellä, tarvitaanko kunnan toiminnassa kieliperusteista hallinnon hajautusta, miten hoideaan kunnan tiedottaminen ja miten palveluverkostoa muutetaan kielten mukaan.³⁰⁹

Eduskunnan oikeusasiamiehen käsittelemässä tapauksessa oli kyse huostaan otetun lapsen äidinkielestä. Suomenkielinen lapsi oli sijoitettu ruotsinkieliseen perheeseen. Tapauksessa kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan kunnan sosiaalityöntekijän menettelyä hänen lapsensa sijoittamisessa. Lapsi oli sijoitettu ruotsinkieliseen perheeseen vaikka äiti ja lapsi olivat suomenkielisiä. Lapsi aloitti myös koulunkäynnin ruotsinkielisessä koulussa. Äidin mukaan tämä häiritsi lapsen suomenkielen kehitystä ja heidän välinen yhteydenpito vaikeutui, koska äiti ei osannut ruotsia. Oikeusasiamies piti ongelmallisena, että lapsi sijoitettiin perheeseen, joka oli ruotsinkielinen ja sitä, että lapsi aloitti koulun ruotsinkielisessä koulussa. Oikeusasiamies perusteli päätöstään Euroopan ihmisoikeussopimuksen perhe-elämän suojalla, sopimuksen 8 artiklassa annetaan suoja perhe-elämälle. Perhe-elämän suojaan kuuluu olennaisesti oikeus pitää yhteyttä lähiomaisiin, mikä vaikeuttaa tilanne jossa äidillä ja lapsella ei ole yhteistä kieltä. Oikeusasiamies totesi, että lapsen äidinkieli tulee ottaa huomioon lapsen sijoituksessa.³¹⁰

8. Loppupäätelmät

8.1 Kuntalaisen perusoikeuksien toteutuminen

Tutkimuksessani käsiteltiin kuntalaisen oikeutta omaan äidinkieleen, suomeen tai ruotsiin. Tarkastelin kielellisten oikeuksien toteutumista perusopetuksessa ja erityisesti kaksikielissä kunnissa. Oikeus omaan äidinkieleen on perusoikeus, joka löytyy niin kansainvälisistä säädöksistä kuin kansallisesta lainsäädännöstä. Samaisista säädöksistä löytyy myös perusta ihmisten yhdenvertaiselle kohtelulle ja syrjinnän kiellolle.

³⁰⁹ Oikeusministeriö suositus 2/58/2013

³¹⁰ Oikeusasiamies dnro:t 3904/4/06 ja 347/4/07

Kielellisten oikeuksien toteutumisen perustana on perustuslaki ja kielilaki. Perustuslaissa on annettu oikeus omaan kieleen ja taattu kielen ja kulttuurin ylläpito ja kehittäminen. Kieli-laissa on määritelty Suomen kansalliskielet ja niiden asema sekä henkilöiden oikeus käyttää omaa kieltään viranomaisessa. Kielilain ja kielellisten oikeuksien toteutumista on seurattu kansallisesti Oikeusministeriön toimesta. Suomessa otetaan vakavasti kielelliset oikeudet ja kahden kansallisen kielen tasa-arvoinen toteutuminen. Kielilain toteutumista on myös pohdittu kansainvälisten sopimusten ja velvoitteiden sekä muiden maiden kielilakien valossa.

Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto on arvioinut Suomen kielilainsäädäntöä kansainvälisten sopimusten ja velvoitteiden sekä eräiden muiden maiden kielilainsäädännön valossa. Lainvalvontaosasto on tullut siihen johtopäätökseen, että Suomen osalta ollaan hyvässä asemassa, koska Suomen lainsäädännössä kielellisten oikeuksien turvaaminen on vähintään kansainvälisten sopimusten edellyttämällä tasolla.³¹¹

Oikeusministeriön mukaan kielellisten oikeuksien turvaaminen on vähintään kansainvälisten sopimusten edellyttämällä tasolla. Lainsäädännön osalta näin onkin, kansallisissa lainsäädännöissä on huomioitu kansainväliset säädökset niin kieleen kuin opetukseen liittyvässä säädöksissä. Tästä esimerkkinä on YK:n TSS-sopimuksen velvoite valtioille taata jokaiselle oikeus maksuttomaan ja pakolliseen perusopetukseen. Toisena YK:n yleissopimuksena voidaan mainita syrjinnän vastustamista opetuksen alalla koskeva yleissopimus. Tämän sopimuksen päätavoitteen on saada ihmisoikeuksien ja opetuksensaantimahdollisuuden korostaminen kansakunnissa. Euroopan neuvoston peruskirjojen osalta mainittakoon alue- ja vähemmistökielen peruskirja ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja. Molemmat kirjat on saatettu voimaan kansallisesti ja niiden määräyksiä on otettu huomioon kansallisissa lainsäädännöissä. Euroopan neuvoston osalta vaikuttavin ja ehkä eniten esillä oleva peruskirja on Euroopan ihmisoikeussopimus. Tämän peruskirjan ja YK:n ihmisoikeussopimuksen säännökset syrjinnän kiellosta ovat yhtenevät.

Kansainvälisten sopimusten siirtäminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ei ole hankalaa eikä ongelmallista. Sopimusten mukaan toimiminen ja sopimusten määräysten huomioon ottaminen kansallisissa jo voimassa olevissa tai muokkauksen alla olevissa laeissa voi

³¹¹ Oikeusministeriö lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2001, s. 110

kuitenkin joissakin tapauksissa olla hankalaa. Ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien osalta pääsääntöisesti asiat ovat kunnossa. Mielestäni hyvä esimerkki kansainvälisen sääntelyn huomioon jättämisestä on Euroopan neuvoston Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa rahoitusperiaatteen huomioiminen kansallisessa lainsäädännössä, mikä ei välttämättä toteudu sopimuksen mukaisesti.

Suomessa perusopetuksessa on mahdollisuus opiskella lapsen omalla kielellä, suomen- tai ruotsinkielellä. Kunnan tehtävänä on huolehtia siitä, että jokainen lapsi saa perusopetusta omalla äidinkielellään, suomeksi tai ruotsiksi. Tutkimuksessa nousi esille yksi tapaus ruotsinkielisen lapsen opetuksen järjestämisestä suomenkielisessä kunnassa. Kunnassa ei ollut ruotsinkielistä koulua johon olisi voitu sijoittaa tämä ruotsinkielinen lapsi. Kunnan velvollisuuteen kuitenkin kuului järjestää tälle lapselle opetus ruotsinkielellä. Kunta ensin ratkaisi asian lähettämällä lapsen lähimpään ruotsinkieliseen kouluun toiseen kuntaan 70 kilometrin päähän. Tämän jälkeen kunta kuitenkin päätti tarjota lapselle yksityisopetusta läheisessä suomenkielisessä koulussa. Vaikka lapsen vanhemmat eivät olleet tyytyväisiä kunnan tarjoamaan ratkaisuun yksityisopetuksesta, osoittaa tapaus, että kunnat järjestävät opetusta lainsäädännön mukaan mutta käyttävät omaa harkintaansa miten sen järjestävät. Ilmeisen vähän kuitenkin tapauksia etenee valitukseen tai kanteluun asti, jolloin voidaan päätellä, että järjestämisvelvollisuus toteutuu.

Vertailumaaksi otin naapurimaamme Ruotsin. Tämä syystä, että heidän järjestelmänsä on kohtuullisen lähellä omaamme ja tällöin vertailu on helppoa ja vertailukelpoista. Vertailun kohteeksi otin ruotsalaiset perustuslait, kielilain ja perusopetuslain toisin sanoen vertailen, miten perusopetus ja kielelliset oikeudet ovat järjestetty Ruotsissa. Ruotsissa on hieman erilainen järjestelmä perustuslain osalta kuin mihin olemme Suomessa perustuslainuudistuksen jälkeen tottuneet. Suomessa on yksi perustuslaki kun taas Ruotsissa perustuslaki koostuu neljästä eri laista. Ruotsin hallitusmuodossa on säädetty perusoikeuksista samankaltaisesti kuin Suomen perustuslaissa. Samaisessa hallitusmuodossa on myös annettu kaikille oppivelvollisuuden piiriin kuuluville lapsille oikeus maksuttomaan perusopetukseen, kuten Suomessakin on säädetty.

Kielellisten oikeuksien sääntely perustuu Ruotsissakin perustuslakiin sekä erityiseen kielilakiin. Näiden lakien perusteella Ruotsissa asuvilla on oikeus oppia, kehittää ja käyttää ruotsinkieltä ja vähemmistökielen käytölle on säädetty samankaltainen oikeus. Nämä oi-

keudet ovat samanlaiset kuin mitä Suomessa on. Ero Suomen kielijärjestykseen on siinä, että Suomessa on kaksi samanarvoista kansalliskieltä kun taas Ruotsissa on vain yksi kieli. Toisaalta taas Suomessa on saamen kielelle, romaninkielelle ja viittomakieltä käyttäville annettu samankaltaiset oikeudet kuin mitä kansalliskielille kuten on Ruotsissakin muutamille kielille. Tosin nämä kielet on Ruotsissa nimetty vähemmistökieliksi³¹², mitä taas Suomessa ei ole tehty. Molemmissa maissa on myös säädetty, julkinen sektori on vastuussa siitä, että henkilö pystyy kehittämään edellä mainittuja oikeuksia.

Koululaissa on tarkemmin säädetty oppilaan äidinkielestä. Molemmilla mailla on annettu oppilaalle oikeus saada äidinkielen opetusta omalla äidinkielellään, tietyin rajoituksin. Opetus Ruotsissa tapahtuu pääsääntöisesti ruotsinkielellä kun taas Suomessa oppilas voi valita joko suomen- tai ruotsinkielen. Ruotsissa on niin sanottuja vapaakouluja, joissa voi opiskella esimerkiksi suomenkielellä.

Kielellisiä oikeuksissa on eroavaisuutta Ruotsin ja Suomen osalta. Molemmissa kielellisyys on rajoittunut alueellisesti. Suomessa kielellisen jaotuksen yksikkö on kunta kun taas Ruotsissa kielellinen jaotus on hallintoalueittain ja koskee erityisesti oikeutta käyttää vähemmistökieliä saamen kieltä, mäen- tai suomenkieltä tuomioistuimessa tai viranomaisessa.

8.2 Opetustoimen hallinnon toteutuminen

Kunnan hallinnon ja toiminnan perustana on kunnallinen itsehallinto ja kunnille annettu oikeus itse järjestää hallintonsa. Kuntalaissa on mainittu vain muutama pakollinen toimielin, mitä kunnissa tulee olla. Näitä ovat valtuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Muiden toimielinten osalta kunnilla on vapaus hallinto- ja johtosäännöillä säädellä miten järjestävät hallintonsa. Tästä säännöstä poiketen kaksikielisissä kunnissa tulee olla opetustoimen lautakunta sekä suomen- että ruotsinkielisille taikka lautakunnan alaiset jaostot molemmille kansalliskielille. Opetustoimen hallinnon järjestäytyminen lainsäädännön mukaan ei ole ollut ongelmallista kunnissa. Kunnan hallinto on esimerkkikunnassa Vaasassa järjestetty lainsäädäntöä noudattaen.

³¹² Ruotsin vähemmistökielet ovat suomi, jiddish, mäenkieli, romanin kieli ja saamenkieli.

Kunnan pakolliseksi tehtäväksi on säädetty perusopetuksen järjestäminen. Kunnalla on mahdollisuus itse järjestää perusopetus kunnassa parhaaksi katsomallaan tavalla. Tällä tarkoitetaan sitä, että kunta voi itse järjestää koulualueensa ja koulujen sijainnin. Koulujen sijaintia ja määrää mietittäessä tulee kuitenkin ottaa huomioon muun muassa koulumatkojen pituus ja turvallisuus. Tämän lisäksi kunnissa on mietittävä opetuksen järjestämistä ja kouluverkkoa suunniteltaessa kuntalaisten kielellinen jakautuminen kunnassa. Koulupaikkojen järjestäminen voi olla ongelmallista kuntalaisen näkökulmasta. Miten turvataan perusopetuksen järjestäminen niin, että kielelliset oikeudet toteutuvat molemmat kansalliskielet huomioon ottaen.

Vertailun kohteena olevassa Ruotsissa koululait myös eroavat Suomen koululaeista. Ruotsissa eri kouluasteiden lainsäädäntö on niputettu yhteen lakiin, kun taas Suomessa kouluasteilla on omat lakinsa. Peruskoulun kestossa ollaan molemmissa maissa samoilla linjoilla. Ruotsissa peruskoulu on yhdeksänvuotinen kuten Suomessakin. Oppivelvollisuudessa on hienoisia eroja mutta niissäkin pääsääntöisesti ollaan samaa mieltä. Oppivelvollisuus Ruotsissa päättyy kevätlukukauden lopussa sinä vuonna, jolloin oppilas täyttää 16 vuotta kun taas Suomessa oppivelvollisuus päättyy kun oppimäärä on suoritettu tai kun oppivelvollisuuden alkamisesta on kulunut 10 vuotta. Tämä tilanne on tällä hetkellä, tosin olemme saaneet lehdistä lukea, että Ruotsissa ollaan muuttamassa perusopetusta kymmenvuotiseksi. Ilmeisesti heillä pohditaan, että esiopetus olisi pakollista ja koulu alkaisi jo kuusivuotiaana. Olen myös lukenut, että Suomessa on pohdittu oppivelvollisuuden pidentämistä vuodella. Nähtäväksi jää seurataanko tässä Ruotsia.

Perusopetuksen järjestämisvastuu on Ruotsissa säädetty kunnille kuten Suomessakin. Poikkeuksena on saamelaisten perusopetus, joka on Ruotsissa valtion vastuulla, tältä osin järjestysvastuut eroavat Suomeen. Ruotsissa perusopetuksen hallinnon järjestäytymisen kanssa ollaan samankaltaisessa tilanteessa kuin Suomessa. Ruotsissa jokaisessa kunnassa tulee olla lautakunta tai lautakuntia, jotka ovat vastuussa opetustoimesta. Ruotsissa ei kuitenkaan ole säädetty pakollisia erikielisiä lautakuntia. Tämä johtunee kielilaista. Ruotsissa hallintokielenä on vain yksi kieli, ruotsi.

8.3 Oppilaan oikeusturvan toteutuminen

Päätöksenteko kunnissa on toimielimessä tapahtuvaa luottamushenkilöiden tekemää päätöksentekoa tai yksittäisen viranhaltijan tekemää päätöksentekoa. Opetustoimessa tapahtuva päätöksenteko on lautakunta tai jaosto tasolla luottamushenkilöiden tekemää päätöksentekoa, kun taas kouluissa tapahtuva oppilasta koskeva päätöksenteko on pääsääntöisesti rehtorin tai opettajan tekemää päätöksentekoa. Molemmissa tapauksissa päätöksenteko tulee tapahtua lainsäädännön puitteissa.

Toimielinten pöytäkirjojen kieli perustuu kunnan kielelliseen jaotukseen. Kaksikielisessä kunnassa pöytäkirjojen tulee olla molemmilla kielillä. Yhdessä Eduskunnan oikeusasiamiehen tutkimassa tapauksessa oli kyseessä kunnan pöytäkirjojen kieli. Kaksikielisen kunnan pöytäkirjat olivat laadittu vain toisella kielellä, kunnan enemmistökielellä. Kunnassa oli tapana antaa käännös pyydettävästä pöytäkirjan otteesta. Oikeusasiamiehen mukaan pöytäkirjojen täytyy kuitenkin olla kokonaisuudessaan molemmilla kielellä, kuten kielilainsäädännössä on säädetty. Virallinen, allekirjoitettu, pöytäkirja voi olla vain toisella kielellä.

Oikeusturva on jokaisen keskeinen perusoikeus. Oppilaan oikeusturva on määritelty perusopetusta koskevassa lainsäädännössä tarkasti kurinpitoon ja arviointiin liittyvissä päätöksissä. Perusopetuksessa oppilaan arviointia koskevassa päätöksenteossa, lähinnä luokalle jättämisessä ja päätösarvioinnissa, on ensimmäisenä oikeusturvakeinona mahdollisuus pyytää arvioinnin uusimista. Tämän jälkeen vasta voi pyytää oikaisua aluehallintovirastolta. Aluehallintovirasto voi arviointia koskevassa asiassa joko määrätä opettajan arvioimaan uudelleen, muuttaa arviointia tai hylätä oikaisun. Luokalle jättöä koskevassa asiassa aluehallintovirasto voi määrätä päätöksen uudelleen arvioitavaksi taikka pidättäytyä jo tehdyssä päätöksessä. Kurinpitoa, määräaikaista erottamista tai varoituksen antamista, koskevista päätöksistä voidaan tehdä valitus hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus voi palauttaa päätöksen uudelleen arvioitavaksi päätöksen tehneelle taholle tai hylätä valituksen.

Yhtä mieltä voidaan olla siinä, että oppilaan arviointi ja kurinpito on julkisen vallan käyttöä ja siinä tapauksessa näistä asioista päättävien tulee olla viranhaltijoita. Perusopetuksessa rehtorit ja opettajat ovatkin pääsääntöisesti viranhaltijoita. Perusopetuksessa päätöksenteon osalta käsittelyssä oli oppilaan arviointiin ja kurinpitoon liittyvä päätöksenteko. Näissä tapauksissa päätöksenteko on täysin rehtorin ja opettajan päätäntävällässä. Toimivaltuu-

det näihin päätöksiin tulee perusopetuslaista. Tutkimuksen aikana ei tullut vastaan oikeustapauksia, joissa olisi ollut kyse kielellisistä oikeuksista koskien oppilaan arviointi ja kurinpitoa. Päätöksentekoon liittyvät ongelmat ovat olleet muita kuin kielellisiä. Lähinnä löytämäni tapaukset ovat liittyneet hallintolain noudattamiseen. Muutamassa peruskoulua koskevassa valituksessa tai kantelussa tuli vastaan, että päätöksentekoon liittyvä kuuleminen oli ollut vajavaista. Tämän perusteella voi päätellä, että oppilaat ja heidän huoltajansa pääsääntöisesti tyytyvät kuntien kieltä koskeviin päätöksiin taikka huoltajat eivät halua valittaa tai kannella asiasta.

Perusopetuksen alakoululaiset ovat alle 18-vuotiaita eli vajaavaltaisia. Näin ollen heidän asioistaan päättävät huoltaja. Tämä tarkoittaa sitä, että lasta koskevat päätökset tulee antaa tiedoksi niin lapselle kuin hänen huoltajalleen. Tämä tarkoittaa myös sitä, että päätöksen valittamisesta, oikaisusta tai kantelusta tekee oppilaan huoltaja. Tässä voi esiintyä ongelma huoltajien kesken, mikäli huoltajilla on erilaiset käsitykset oppilasta koskevasta päätöksenteosta ja siihen liittyvästä oikeusturvan käyttämisestä.

8.4 Kuntaudistuksessa huomioon otettavat seikat kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta

Kielelliset oikeudet ovat nousseet esille kuntauudistuksen myötä. Lähinnä tämä on ollut esillä kuntien yhdistyessä ja kuntien kielellisen jaotuksen muuttuessa. Tästä esimerkkinä on Lohja. Ensin Karjalohja liitettiin Lohjaan vuonna 2009, jonka jälkeen Lohjaan liitettiin vielä Nummi-Pusula vuonna 2012. Tämän Uuden Lohjan kielellisestä asemasta säädettiin erikseen vuoden 2013 alusta. Ennen kuntien yhdistymistä Lohja oli kaksikielinen ja Nummi-Pusula ja Karjalohja yksikielisiä. Kuntien yhdistyttyä Uusi Lohja olisi ollut kielilainsäädännön 5 §:n 2 momentin perusteella yksikielinen kunta, koska ruotsinkielisiä asukkaita oli vähemmän, kuin mitä kielilainsäädännössä oli kaksikielisyyden rajana. Kielilaki muutettiin kesällä 2013 juuri tällaisten tilanteiden vuoksi. Kielilain 5 §:n 3 momentin mukaan yhdistettävästä kunnasta tulee kaksikielinen jos joku näistä yhdistettävistä kunnista on ollut kaksikielinen. Tällä tavalla on varmistettu kielellisten oikeuksien mahdollisuudet myös kuntauudistuksessa niille pienille kaksikielisille kunnille jotka yhdistetään isompaan yksikieliseen kuntaan.

Kuntajakoa muutettaessa tulee pyrkiä kielellisesti yhteensopiviin alueisiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten puitteiden mukaan. Tulevat kuntamuutokset eivät saa muuttaa nykyisiä kielellisiä jakoja eivätkä saa huonontaa kummallakaan kielellä tarjottavia palveluja. Kuntien yhdistymiset eivät suuremmalti pitäisi vaikuttaa perusopetuksen järjestämiseen molemmilla kansalliskielillä. Perusopetus tulee järjestää oppivelvolliselle lapselle joka tapauksessa lapsen omalla äidinkielellä, suomen- tai ruotsinkielellä oli kunta yksi- tai kaksikielinen sekä riippumatta kunnan koulujen kielellisyydestä.

Jäin kuitenkin miettimään, että mikäli kuntauudistusta viedään rajusti eteenpäin ja Suomeen perustetaan entistä isompia kuntia, miten käy pienten koulujen syrjä seuduilla. Tämä kuntien lukumääräinen väheneminen ja kuntien koon kasvaminen saattaa edesauttaa pienten koulujen sulkemisia, kuten nyt on jo tapahtunut. Koulujen sulkeminen ja kuntien yhdistäminen voi tulevaisuudessa johtaa tilanteeseen, että joko lapset joutuvat kulkemaan pitkiäkin matkoja omankieliseen kouluun tai joutuvat ottamaan vastaan paikan ”vääränkielisestä” lähikoulusta, missä ei anneta omankielistä opetusta. Tässä vastakkain asettelussa ovat pitkä koulumatka ja yksityisopetus erillään muista oppilaista kuten yhdessä esimerkkitapauksessa oli kyse. Kielilainsäädännön muutoksella ei pystytä vaikuttamaan tähän seikkaan. Tosin tapaukset, joissa joudutaan turvautumaan yksityisopetukseen, ovat marginaalisen vähäisiä eikä niitä lainsäädäntömuutoksella saada muutettua. Olen myös sitä mieltä, ettei siihen lainsäädännöllä tule hakea ratkaisua.

8.5 Yhteenveto

Kunnallinen itsehallinto on kuntien toiminnan ja järjestäytymisen perusta. Parhaat mahdolliset tavat järjestää ja hoitaa palvelut antaa paikallinen tuntemus ja osaaminen. Tältä osin lainsäädäntömme on kohdillaan ja perusopetuksen järjestämisvastuu tuleekin säilyttää kunnilla. Tutkimuksessani ei vastaani tullut ongelmia kuntien opetustoimen hallinnon järjestelyissä vaan lähinnä kunnan muun toiminnan osalta. Tutkimuksessa nousi esiin muun muassa kunnan tiedottaminen kansalliskielillä, mikä oli hieman vajavaista. Toisena nousi esille päätöksentekoon liittyvä asianosaisen kuulemisessa. Asianosaisen kuulemisessa ilmeni joissakin tapauksissa vajavaisuutta.

Lähetin tutkimukseeni liittyen kyselyt Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Lapin, Lounais-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Pohjois-Suomen aluehallintovirastoihin, joihin jokainen aluehallintovirasto vastasi. Kysyin virastoilta tapauksia, jotka koskivat perusopetusta omalla kielellä sekä kurinpitoon ja arviointiin liittyviä kielellisiä tapauksia, valituksia tai kanteluita. Aihealueeseeni liittyviä tapauksia ei ollut käsitelty muissa kuin Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston ruotsinkielisen sivistystoimen yksikössä, mihin on keskitetty ruotsinkielisten perusopetuksen piirissä tapahtuvien valitusten ja kanteluiden käsittely. Valituksia ja kanteluita oli muutamia ja ne lähinnä koskivat muuta päätöksentekoa kuin oppilaan arviointia ja kurinpitoa. Tämän tutkimuksen perusteella voidaankin todeta, että oppilaiden kielelliset oikeudet toteutuvat oppilaan arvioinnin ja kurinpidon osalta niin kuin lainsäädännössä on määrätty.

Valtionhallinnon julkaisemien kielilainsäädännön seurannan ja kielistrategian mukaan kuntalaiset eivät kuitenkaan ole täysin tyytyväisiä saamiinsa palveluihin molemmilla kansalliskielillä. Toisaalta kyselyn perusteella on tyytymättömyys lähinnä palvelualoissa eikä perusopetusta oltu eritelty.

Tutkimuksessani käytin Ruotsia vertailukohteena. Kielelliset oikeudet ja perusopetusta koskevat oikeudet ovat hyvinkin paljon samanlaiset Suomen ja Ruotsin välillä, muutamia pieniä yksityiskohtia lukuun ottamatta. Molemmissa maissa on lainsäädännössä otettu huomioon kansainväliset velvoitteet. Molemmissa maissa on kuntalaisen oikeus omaan kieleen huomioitu lainsäädännössä.

Mielestäni kielelliset oikeudet toteutuvat perusopetuksessa oppilaan arvioinnissa ja kurinpidossa. Kuntalaissa annettu oikeus järjestää kunnan hallinto mieleiseksi ja perusopetuksessa säädetty perusopetuksen järjestämisvelvollisuus ovat ajan tasalla. Kielilainsäädäntö on asianmukainen eikä se tutkimuksessa ole noussut esille sellaista, että siihen olisi muutostarpeita. Kansainvälisten sopimusten velvoitteet on myös saatettu asianmukaisesti kansalliseen lainsäädäntöön, eikä siinä löydy mielestäni muutostarpeita.