

**ASIA****Maahanmuuttajalasten ja -nuorten oikeus perusopetukseen****ASIAN VIREILLETULO**

Maahanmuuttajataustaisten nuorten syrjäytyminen on herättänyt huolta jo useiden vuosien ajan. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2013 julkaiseman raportin mukaan niistä nuorista, joilla peruskoulun jälkeen ei ollut työtä tai koulutuspaikkaa, useampi kuin joka neljäs oli ulkomaalaistaustainen. Raportissa todetaan vaarana olevan, että merkittävä osa ulkomaalaistaustaisista nuorista syrjäytyy pysyvästi eikä pääse koko elämänsä aikana kiinni suomalaiseen yhteiskuntaan. Heidän syrjäytymisriskinsä on lähes kuusinkertainen muihin nuoriin verrattuna (Työ- ja elinkeinoministeriön raportteja 38:2013).

Maahanmuuttajanuorten syrjäytymistä koskeva keskustelu kytkeytyy usein syrjäytymiseen koulutuksesta. Suomessa vakinaisesti asuvalla oppivelvollisuusikäisellä maahanmuuttajalapsella ja -nuorella on kuitenkin oikeus samaan peruskoulutukseen kuin niin sanotulla kantasuomalaisella lapsella. Perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Peruskoulun opetukseen osallistuminen ja sitä kautta saatava suomen kielen taito on myös merkittävä osa lasten ja nuorten kotoutumislaissa tarkoitettua kotoutumista.

Pohja maahanmuuttajalasten koulunkäynnille Suomessa luodaan valmistavassa opetuksessa, jonka aikana lapsen tai nuoren tulisi saada riittävä suomen kielen taito yleisopetukseen osallistumiseksi. Toisaalta maahanmuuttajalapsi tai -nuori voi tarvita myös taustansa tai oppimisvaikeuksien vuoksi erityistä tukea oppimiseensa.

Nuorten syrjäytymisellä puolestaan on kauaskantoisia seurauksia sekä nuorelle itselleen että myös suomalaiselle yhteiskunnalle. Eräiden arvioiden mukaan peruskoulunsa keskeyttäneitä ulkomaalaistaustaisia nuoria on Suomessa tuhansia. Asian tärkeyden vuoksi otin keväällä 2015 omana aloitteena selvittääkseni, kuinka maahanmuuttajalasten ja -nuorten oikeus perusopetukseen toteutuu. Pyysin 4.3.2015 opetus- ja kulttuuriministeriötä esittämään sen hankkimaan tarpeelliseen selvitykseen perustuvan lausuntonsa siitä, kuinka valmistavan opetuksen saatavuus toteutuu valtakunnallisesti ja kuinka sen yhdenvertaista toteutumista valvotaan. Lausunnosta tuli selvityksen perusteella käydä ilmi, kuinka laaja peruskoulujen valmistava opetus nykyisellään on tuntimäärältään ja ottaa erityisesti kantaa siihen, onko se kaikissa tapauksissa riittävän pitkä antaakseen esimerkiksi riittävän kielitaidon ja toteuttaakseen kaikille lapsille perustuslain mukaisen oikeuden perusopetukseen.

Lausunnosta tuli ilmetä myös, millaiset kelpoisuusvaatimukset valmistavan opetuksen opettajalle on asetettu sekä se, onko opettajan kelpoisuusvaatimuksissa otettu huomioon esimerkiksi opettajan valmiutta havaita oppilaiden muita kuin kielen oppimiseen liittyviä oppimisvaikeuksia ja onko opettajien kelpoisuusvaatimuksille laatimis- ja/tai kehittämistarvetta. Samoin lausunnosta tuli ilmetä, onko valmistavalle opetukselle ohjeistettu maksimiryhmäkoko ja onko maksimiryhmäkoko koskevalle ohjeistukselle laatimis- ja/tai kehittämistarvetta.

Edelleen lausunnosta tuli ilmetä, miten on varmistettu, että valmistavaan opetukseen osallistuvilla oppilailla ja muilla maahanmuuttajataustaisilla lapsilla ja nuorilla on tasa-arvoiset edellytykset saada oppilashuollon palveluita, tukiopetusta ja/tai muunlaista tukea.

SELVITYS

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa 16.6.2015 antamassaan lausunnossa, että perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Perusopetuslaissa säädetään myös maahanmuuttajille ja vieraskielisille järjestettävästä perusopetukseen valmistavasta opetuksesta, joka vastaa perusopetuslain 9 §:n mukaan yhden vuoden oppimäärää. Perusopetusasetuksen 3 §:n mukaan perusopetuksen valmistavaa opetusta annetaan 6-10 -vuotiaille vähintään 900 tuntia ja tätä vanhemmille vähintään 1 000 tuntia. Opetukseen osallistuvalla on oikeus siirtyä perusopetukseen tai esiopetukseen jo ennen edellä todettujen tuntimäärien täyttymistä, jos hän pystyy seuraamaan perusopetusta tai esiopetusta. Lausunnossa todetaan, että ”tutkimusten mukaan integraatio yleisopetukseen mahdollisimman aikaisin auttaakin oppilaan kielitaidon kehittymistä koulun opetuskielessä.”

Lausunnon mukaan vuonna 2014 valmistavaa opetusta järjesti 101 kuntaa ja seitsemän muuta opetuksen järjestäjää. Järjestäjät edustivat erisuuruisia kuntia ja opetuksen järjestäjiä sekä eri maakuntia. Usean kunnan osalta valmistavassa opetuksessa oli ollut vain yksi oppilas. Perusopetukseen valmistavalle opetukselle ei ole säädetty minimiryhmäkoko, vaan sitä voidaan järjestää myös yhdelle yksittäiselle oppilaalle. Perusopetukseen valmistavan opetuksen ei myöskään tarvitse olla ryhmämuotoista, joten yksittäiselle oppilaalle valmistavaa opetusta voi antaa myös esi- tai perusopetuksen ryhmän yhteydessä.

Perusopetukseen valmistavan opetuksen rahoituksesta on säädetty opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa. Lain mukaan rahoitus on perusopetuksen perushinta kerrottuna kertoimella 2,38. Koska kunnan on järjestettävä perusopetusta maahanmuuttajille ja perusopetukseen valmistavan opetuksen valtion rahoitusosuus on suurempi, on kunnan ministeriön lausunnon mukaan järkevää järjestää valmistavaa opetusta.

Perusopetuslain 3 §:n toisen momentin mukaan ”opetus järjestetään oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä”. Selvityksen mukaan valmistava opetus on juuri sellaista opetusta, jota juuri maahan tulleet tarvitsevat suomen tai ruotsin kielen taidon parantamiseksi.

Valmistavassa opetuksessa pääpaino on opetuskielen opiskelussa. Sen lisäksi valmistavan opetuksen aikana kartutetaan eri oppiaineiden tietoja ja taitoja sille tasolle, jota suomalainen perusopetus vaatii. Lausunnon mukaan on kuitenkin tärkeää, että maahanmuuttajalapsi tai -nuori ei ole liian kauan vain valmistavan opetuksen ryhmässä, vaan voi esi- ja perusopetuksessa saada tärkeää kielisyötöstä varsinaisen formaalin opetuksen lisäksi myös muilta, äidinkielenään suomea ja ruotsia puhuvilta, oppilailta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa yhteenvetonaan, että valtakunnallinen säädöspohja toiminnalle mahdollistaa valmistavan opetuksen sekä maahanmuuttajien opetuskielen sekä oman äidinkielen opetuksen saatavuuden hyvin. Kehittämistarpeiden osalta ministeriön mukaan tulisi kuitenkin selvittää, pitäisikö perusopetukseen valmistavan opetuksen opettajille määritellä kelpoisuus nyt, kun valmistava opetus on vakiintunut osaksi koulutusjärjestelmää. Valmistavalle opetukselle ei ole myöskään asetettu maksimiryhmäkokoja. Ryhmäkokoja säätelee kuitenkin se, että ryhmässä jokaisella tulee olla mahdollisuus saavuttaa ne tavoitteet ja sisällöt, jotka valmistavan opetuksen opetussuunnitelman puitteissa on määritetty. Paikallisesti opetuksen järjestäjä voi määritellä maksimiryhmäkoon. Opetushallitus suosittelee, että valmistavan opetuksen optimaalinen ryhmäkoko olisi 8-10 oppilasta. Ryhmäkokoon vaikuttavat kuitenkin oppilaiden ikäjakauma, koulu- ja kielitausta sekä opettajan kokemus. Maksimikoon säätely ei myöskään olisi ongelmatonta, koska ministeriön näkemyksen mukaan kokoa ratkaisevampaa on oppilaiden sekä opetus- ja muun henkilöstön välinen suhde. Valmistavassa opetuksessa on usein käytössä yhteisopettajuutta sekä avustus- ja tulkkaushenkilöstöä sekä muuta omakielistä tukea. Ryhmäkokosuositusten ylittämistä ei ole tutkimusta, mutta Opetushallituksen tiedon mukaan opetuksen järjestäjät useimmiten noudattavat ryhmäkokosuositusta.

Oppilashuollon osalta ministeriön selvityksessä todetaan, että ”perusopetukseen valmistava opetus on perusopetuslaissa säädettyä toimintaa, joten kaikki perusopetusta koskeva lainsäädäntö koskee myös valmistavan opetuksen oppilaita ja muita maahanmuuttajataustaisia oppilaita ja opiskelijoita. Perusopetukseen valmistavan opetuksen oppilailla on näin ollen tasa-arvoiset edellytykset saada oppilashuollon palveluita, tukiopetusta ja muunlaista tukea kuin muillakin oppilailla”.

Ministeriön selvityksessä viitataan Kansallisen koulutuksen arviointijärjestelmän tekemään maahanmuuttajataustaisia oppilaita koskevaan arviointiin, jossa on todettu opetuksen ja koulutuksen järjestäjien olevan pääsääntöisesti tyytyväisiä maahanmuuttajataustaisten oppilaiden koulutustarjontaan, haku- ja nivelvaiheiden sujuvuuteen sekä kielten opetuksen ja muun oppimisen tuen riittävyteen ja tarkoituksenmukaisuuteen.

RATKAISU

Olellaiset sovellettavat säännökset

YK:n Lasten oikeuksien sopimuksen artiklan 2 mukaan sopimusvaltiot kunnioittavat ja takaavat tässä yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäytön alaisille lapsille. Artiklan 3 mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Artiklan 28 mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden saada opetusta, ja toteuttaakseen tämän oikeuden asteittain ja yhtäläisesti kaikille ne tekevät pakolliseksi perusasteen koulutuksen, jonka tulee olla maksutta kaikkien saatavilla.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaan keneltäkään ei saa kieltää oikeutta koulutukseen.

Euroopan Unionin perusoikeuskirjan 14 artiklan mukaan jokaisella on oikeus koulutukseen ja oikeus saada ammatillista koulutusta sekä jatko- ja täydennyskoulutusta. Tähän oikeuteen kuuluu mahdollisuus saada maksutta oppivelvollisuuteen perustuvaa opetusta.

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 17 artiklan 2 kohdan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat ryhtymään kaikkiin toimiin, joiden tarkoituksena on järjestää lapsille ja nuorille maksuton perusopetus sekä rohkaista heitä käymään säännöllisesti koulua.

Perustuslain 6 §:n 1-3 momenttien mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.

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

Perusopetuslain 5 §:n 1 momentin mukaan kunta voi järjestää valmistavaa opetusta, lisäopetusta ja kunnan päättämässä laajuudessa perusopetuksen 7-9 vuosiluokkien yhteydessä annettavaa joustavan perusopetuksen toimintaa. Kunta päättää perusopetuksen järjestämisestä muille kuin oppivelvollisille.

Perusopetuslain 9 §:n 3 momentin mukaan maahanmuuttajille järjestettävän perusopetukseen valmistavan opetuksen laajuus vastaa yhden vuoden oppimäärää.

Perusopetuslain 16 §:n mukaan oppilaalla, joka on tilapäisesti jäänyt jälkeen opinnoissaan tai muutoin tarvitsee oppimisessaan lyhytaikaista tukea, on oikeus saada tukiovetusta.

Perusopetusasetuksen 3 §:n 3 momentin mukaan valmistavaa opetusta annetaan 6-10-vuotiaille vähintään 900 tuntia ja tätä vanhemmille vähintään 1000 tuntia. Opetukseen osallistuvalla on oikeus siirtyä perusopetukseen tai esiopetukseen jo ennen edellä todettujen tuntimäärien täyttymistä, jos hän pystyy seuraamaan perusopetusta tai esiopetusta.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 9 §:n mukaan koulutuksen järjestäjä vastaa siitä, että opetus suunnitelman mukainen opiskeluhoitosuunnitelma toteutuu. Koulutuksen järjestäjän on järjestettävä opiskeluhoito yhteistyössä opetustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen opiskeluhoitopalveluista vastuussa olevien viranomaisten kanssa siten, että opiskeluhollosta muodostuu toimiva ja yhtenäinen kokonaisuus.

Oppilaitoksen sijaintikunta vastaa opiskeluholloksen psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestämisestä alueellaan sijaitsevien esi- ja perusopetusta, lukiokoulutusta ja ammatillista peruskoulutusta antavien oppilaitosten opiskelijoille heidän kotipaikastaan riippumatta. Oppilaitoksen sijaintikunnalla on velvollisuus järjestää psykologi- ja kuraattoripalvelut opiskelijoille myös silloin, kun koulutuksen järjestäjä on yksityinen tai valtio, jollei koulutuksen järjestäjä päättää järjestää näitä palveluja osittain tai kokonaan omana toimintanaan ja omalla kustannuksellaan. Oppilaitoksen sijaintikunta voi tukea koulutuksen järjestäjää psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestämisessä. Ulkomailta sijaitseva koulutuksen järjestäjä vastaa psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestämisestä omille opiskelijoilleen.

Oppilaitoksen sijaintikunta vastaa koulu- ja opiskeluterveydenhuollon järjestämisestä terveydenhuoltolaissa säädetyn mukaisesti.

Opiskelijalla on oikeus saada maksutta sellainen opiskeluhoito, jota opetukseen tai koulutukseen osallistuminen edellyttää. Opiskeluterveydenhuolto on opiskelijalle maksutonta lukuun ottamatta yli 18-vuotiaiden opiskelijoiden sairaanhoitopalveluja.

Arviointi

Kansallisen koulutuksen arviointijärjestelmän arviointi

Koska opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnossa viitataan Kansallisen koulutuksen arviointijärjestelmän tekemään selvitykseen koskien maahanmuuttajalasten ja -nuorten opetusta, on syytä aluksi lähemmin tarkastella sen antamia tuloksia.

Kansallisen koulutuksen arviointijärjestelmän arviointi maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten opetuksesta tehtiin vuonna 2015. Arviointiraportissa todetaan, että opetuksen järjestäjät arvioivat tunnistavansa maahanmuuttajataustaisten oppilaiden (raportissa oppijoiden) tuen tarpeita varsin hyvin ja katsovat myös onnistuneensa vastaamaan hyvin näihin tarpeisiin. Opetuksen järjestäjien omassa arvioinnissa maahanmuuttajataustaisten oppilaiden koulutuksen saavutettavuus näyttäytyy varsin positiivisena. Poikkeuksen arvioinnin kohderyhmässä muodostivat kuitenkin ne opetuksen järjestäjät, joilla maahanmuuttajataustaisia oppilaita oli 51-100. Näiden järjestäjien oli selvästi muita vaikeampaa vastata oppilaiden tarpeisiin. Valmistavan opetuksen osalta raportissa todetaan, että opetuksen järjestäjien näkökulmasta opetuksella vastataan maahanmuuttajataustaisten oppilaiden tarpeisiin hyvin, yli sadan oppijan järjestäjien mielestä jopa erinomaisesti.

Toisaalta raportissa todetaan, että perusopetuksen jälkeinen nivelvaihe on maahanmuuttajataustaisille nuorille haastava, sillä kaikkien nuorten osalta peruskoulussa saavutettu kielitaito ei riitä jatko-opiskeluun peruskoulun jälkeen. Lisäksi lähes puolelta opetuksen ja koulutuksen järjestäjistä puuttuu visio ja strateginen näkökulma kasvavaan monikulttuurisuuteen ja monikielisyteen, minkä vuoksi niiden toiminta näyttää epäsystemaattisena ja tavoitteettomana. Tästä syystä oppilaiden tarpeisiin reagoidaan vain tapauskohtaisesti. Toisaalta sitä pidetään yleensä riittävänä silloin, kun oppilaiden määrä on korkeintaan muutamia kymmeniä.

Raportissa tuodaan esille, että kulttuurisen ja kielellisen monimuotoisuuden edistämistä tukevien käytänteiden näkyminen oppilaitosten toimintakulttuurissa luo maahanmuuttajataustaisille oppilaille osaltaan kuvan heidän asemastaan yhteiskunnassa yleisemminkin. Myös tästä syystä henkilöstön osaaminen kulttuurisen monimuotoisuuden, monikielisuuden ja kielitaitoisuuden alueilla kaipaava systemaattista kehittämistä ja koulutuksen ohjausjärjestelmän tukea. Täydennyskoulutuksen tarve on selvityksen mukaan ilmeinen.

Opettajien täydennyskoulutuksen tarvetta korostaa myös se raportissa todettu, että maahanmuuttajataustaisten oppilaiden oppimisvaikeuksien taustalla nähdään usein myös heidän elämäntilanteestaan johtuvia traumoja tai posttraumaattisia ongelmia. Raportissa viitataan selviytyksiin, joiden mukaan lähes kolmasosa maahanmuuttajalapsista ja -nuorista on vaikeasti traumatisoituneita tai havaittavasti oireilevia ja heillä on tästä syystä erityisen suuri tarve psykososiaaliseen tukeen ja ohjaukseen.

Maahanmuuttajataustaisten oppijoiden tarve erityisopettajan palveluille nähdäänkin esi- ja perusopetuksessa sekä lukiokoulutuksessa melko erilaisena kuin niin sanottuun kantaväestöön kuuluvien oppilaiden. Raportissa todetaan opettajien koulutustarpeen osalta myös seuraavasti: ”Vastauksissa esiin tulleet assimilaatioon viittaavat ’maassa maan tavalla’ – tyyppiset näkemykset antavat aiheita miettiä kulttuuriseen monimuotoisuuteen liittyvän kouluttautumisen tarvetta”. Avainasemassa on joka tapauksessa pedagogisen osaamisen kehittäminen. (Maahanmuuttajataustaiset oppijat suomalaisessa koulutusjärjestelmässä. Pirinen, Tuula (toim.) Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen julkaisuja 17:2015)

Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys

Koska Valtiontalouden tarkastusvirasto selvitti tänä vuonna niin ikään maahanmuuttajataustaisten oppilaiden perusopetuksen laatua ja tuloksellisuutta, on seuraavassa syytä referoida myös tämän selvityksen tuloksia.

Selvityksen tarkoituksena oli selvittää sitä miten perusopetuslain ja perusopetuksen opetus suunnitelman yleinen tavoite tasa-arvoisuuden edistämisestä ja oppilaan edellytyksistä osallistua koulutukseen toteutuu. Keskeisen tarkastushavainnon mukaan maahanmuuttajataustaisen oppilaiden tilanne ei ole kaikilta osin yhdenmukainen kantaväestön oppilaisiin nähden. Maahanmuuttajataustaisten oppilaiden osaaminen esimerkiksi matematiikassa, lukutaidossa ja luonnontieteissä 15 vuoden iässä on selvästi heikompaa kuin kantaväestön osaaminen. Erot eivät myöskään katoa senkään jälkeen, kun tärkeimmät oppilaan taustatekijät, kuten oppilaan sukupuoli, luokka-aste, sosioekonominen tausta, kotona puhuttu kieli ja maahantuloikä, on vakioitu.

Tarkastushavaintojen mukaan maahanmuuttajataustaiset oppilaat opiskelevat perusopetuksessa usein omaa ikäluokkaansa alemmalla luokka-asteella. Erityisesti ensimmäisen sukupolven maahanmuuttajista jopa noin 60 prosenttia opiskelee omaan ikäluokkaansa alemmalla luokka-asteella. Valmistava opetus selittää asiaa osin, mutta ei kokonaan. Tarkastusraportissa todetaan, että ero oppimistuloksissa niin sanottuun kantaväestöön kuuluvien ja maahanmuuttajataustaisten oppilaiden välillä on Suomessa perusopetuksen päättövaiheessa varsin suuri ja ainakin suurempi kuin vertailun maissa; ero on jopa suurimpia Euroopassa. Tarkastuskertomuksessa todetaan, että kansainvälisessä tutkimuksessa tällainen ero osaamisessa tulkitaan pääasiallisesti maahanmuuttajataustaisten oppilaiden erilaiseksi kohteluksi. Yhteenvetona todetaan, että perusopetus ei ole Suomessa kyennyt tarjoamaan maahanmuuttajataustaisille oppilaille samoja mahdollisuuksia kuin niin sanotun kantaväestön oppilaille.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tulee tarkastuskertomuksen mukaan varmistaa, että maahanmuuttajat saavat riittävästi tukea oppimiseen ja selvittää syyt siihen, miksi maahanmuuttajaoppilaiden osaamisen erot ovat kantaväestöön nähden suurempia kuin Pohjoismaissa ja monissa Pohjois-Euroopan maissa. Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että ”toimiva, maahanmuuttajataustaisten erityistarpeiden huomioon ottava koulutusjärjestelmä on tehokas, jos ei jopa tehokkain tapa integroida nuoret maahanmuuttajat yhteiskuntaan.” (Maahanmuuttajaoppilaat ja perusopetuksen tuloksellisuus. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 12/2015)

Valmistavasta opetuksesta

Valmistavan opetuksen yhdenvertainen saatavuus

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnossa ei oteta suoranaisesti kantaa valmistavan opetuksen valtakunnalliseen yhdenvertaiseen saatavuuteen. Lausunnosta siis kuitenkin ilmeni, että valmistavaa opetusta oli vuonna 2014 annettu 101 kunnassa ja seitsemän muun opetuksen järjestäjän toimesta. Järjestäjät edustivat erisuuruisia kuntia ja opetuksen järjestäjiä sekä eri maakuntia. Useassa kunnassa valmistavassa opetuksessa oli ollut vain yksi oppilas.

Edellä kerrotusta ei käsitykseni mukaan kuitenkaan voi varmuudella päätellä, järjestetäänkö valmistavaa opetusta tarvittavassa laajuudessa. Se, että valmistavaa opetusta annettiin yli sadassa kunnassa antaa kuitenkin viitteitä siitä, että valmistavan opetuksen mahdolliset ongelmat liittyvät pikemmin valmistavan opetuksen laajuuteen ja laatuun kuin sen saatavuuteen ylipäänsä. Tätä käsitystä tukevat edellä referoidut selvitykset maahanmuuttajalasten ja -nuorten perusopetuksesta.

Valmistavan opetuksen järjestäminen ei kuitenkaan ole kunnille pakollista ts. kyse ei ole oppilaan subjektiivisesta oikeudesta. Lain sanamuoto ”voidaan järjestää” jättää opetuksen järjestäjälle päätäntävällän opetuksen järjestämisestä. Katson, että riski valmistavan opetuksen eriarvoiseen toteutumiseen erityisesti muuttuneessa maahanmuuttotilanteessa on olemassa. Mikäli valmistavaa opetusta ei lainkaan järjestetä, maahanmuuttajataustaisille oppilaille ei taata yhdenvertaisia mahdollisuuksia onnistua perusopinnoissa ja siirtyä niiden jälkeen jatko-opintoihin eikä myöskään mahdollisuutta integroitua suomalaiseen yhteiskuntaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnossa tosin todetaan, että koska kunnan järjestettävä perusopetusta maahanmuuttajille ja perusopetuksen valmistavan opetuksen valtion rahoitusosuus on suurempi, on kunnan ”järkevää” järjestää valmistavaa opetusta. Valmistavaa opetusta ja sen saatavuutta ei kuitenkaan voida arvioida taloudellisin perustein. Valmistavan opetuksen järjestämistä on arvioitava sillä perusteella, järjestetäänkö sitä sillä tavoin, että se antaa lapselle tämän ja nuorelle tämän ikä ja edellytykset huomioon ottaen siinä määrin riittävät valmiudet osallistua perusopetukseen, että hänen oikeutensa perusopetukseen ja sitä kautta mahdollisuus myös jatko-opintoihin myös käytännössä toteutuu.

Riski oikeuden perusopetukseen toteutumatta jäämiseen on syytä ottaa erityisesti huomioon turvapaikanhakijalasten ja – nuorten kohdalla, sillä eräiden havaintojen mukaan vastaanotto-keskuspaikkakuntien välillä on jossain määrin havaittu eroja valmistavaan ja perusopetukseen pääsemisessä. (Nieminen, Liisa. Kansainvälistä suojeluta hakevien lasten oikeus perusopetukseen. Teoksessa lapsioikeus murroksessa. Lakimiesliiton kustannus 2013. Toim. Suvi-Anna Hakalehto-Wainio ja Liisa Nieminen, s. 79-80)

Käsitykseni mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön olisi aiheellista selvittää, tulisiko velvollisuus järjestää valmistavaa opetusta sisällyttää perusopetuslakiin ottaen huomioon myös kansainvälisistä sopimuksista johtuvat velvoitteet taata jokaiselle lapselle oikeus peruskoulutukseen.

Valmistavan opetuksen laajuus

Valmistava opetus on tarkoitettu sellaiselle maahanmuuttajataustaiselle oppilaalle, jonka suomen tai ruotsin taito ei riitä normaalin perusopetuksen ryhmässä opiskelamiseen. Tavoitteena on edistää opetukseen osallistuvan oppilaan tasapainoista kehitystä ja kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan ja antaa tarvittavat valmiudet perusopetukseen siirtymistä varten. Tästä syystä valmistavan opetuksen painopiste on suomen kielen opetuksessa. Opetuksen laajuus on voimassa olevan perusopetusasetuksen mukaan 6-10 -vuotiaille oppilaille 900 tuntia ja tätä vanhemmille oppilaille 1 000 tuntia.

Valmistava opetus kestää nykyisellään yhden lukuvuoden. Ottaen huomioon valmistavan opetuksen edellä tiivistetyt tavoitteet, oppilaan tulisi tänä aikana oppia riittävä suomen kielen taito ja oman luokkatasonsa mukaiset oppiaineiden keskeiset sisällöt. Eräiden arvioiden mukaan monen oppilaan kohdella vuosi on kuitenkin liian lyhyt aika kielellisten tavoitteiden ja opetuksen sisällöllisten tavoitteiden saavuttamiseen. Myös heterogeeninen opetusryhmä aiheuttaa kielen opetukselle erityisiä haasteita. (Kyttälä, Minna, Sinkkonen Hanna-Maija, Hautala Svetlana. Oppimisvaikeuksien tunnistaja vai kielenopettaja? Pohdittavana valmistavan luokan opettajan kelpoisuus. NMI-Bulletin, 2011, Vol. 21, No 1) Oppilaiden kielitaito on paitsi yleisesti ottaen puutteellinen, myös keskenään erilainen. Oppilaat ovat myös iältään, opiskeluvaiheeltaan ja oppimistaustaltaan erilaisia. Osa oppilaista voi olla tullessaan luku- ja kirjoitustaidottomia. Oppilaat tulevat erilaisista kulttuuritaustoista ja heidän vanhempiensa sosioekonominen tausta ja koulutustausta vaihtelee. Oppilaita voi tulla ryhmään lisää pitkin lukuvuotta, mikä vaikeuttaa opetuksen suunnittelua. Valmistavan opetuksen resursointia pitkällä tähtäimellä on vaikea arvioida, sillä oppilaiden määrä ja ikärakenne ei ole tiedossa etukäteen. Osa oppilaista on tutkimusten mukaan traumatisoituneita.

Opetushallitus esitti vuonna 2008, että valmistavan opetuksen pituuden tulisi olla joustavasti 1-2 vuoden mittainen riippuen oppilaan tarpeista: ”Nuoret nk. myöhään tulleet maahanmuuttajat tarvitsevat ehdottomasti pidemmän opiskeluajan kuin vuoden mittaisen perusopetukseen valmistavan opetuksen”. (Sarsama, Arja ja Nissilä, Leena (toim.). Perusopetukseen valmistava opetus. Opetushallituksen julkaisuja 8/2008)

Voimassa olevaa perusopetuslakia koskevassa hallituksen esityksessä, jonka perusteella valmistavan opetuksen tuntimäärää nostettiin nykyiseen, todetaan, että jotta maahanmuuttajaoppilas Suomeen muutettuaan saisi riittävät valmiudet osallistua perusopetukseen yleisopetuksen luokassa, perusopetukseen valmistavan opetuksen tulee kestoltaan olla vähintään vuoden pituinen. Valmistavan opetuksen tuntimäärän lisäämisen tarkoituksena oli helpottaa maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten kotoutumista ja turvata heidän yhdenvertaiset mahdollisuutensa osallistua perusopetukseen. Hallituksen esityksessä todetaan, että perusopetukseen valmistavan opetuksen tuntimäärän lisääminen auttoi ”maahanmuuttajataustaisia oppilaita saavuttamaan nykyistä paremmin yleisopetuksessa tarvittavia kielellisiä ja muita valmiuksia. Maahanmuuttajataustaisten lasten tietojen ja taitojen karttuminen vuoden kestävässä perusopetukseen valmistavassa opetuksessa saattaa pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna vähentää heidän tarvettaan yleiseen tukeen, kuten tukiopetukseen tai muihin tukitoimiin sekä ehkäistä syrjäytymistä.” Toisaalta hallituksen esityksessä todetaan, että tutkimusten mukaan opiskelussa tarvittavan kielitaidon saavuttaminen kestää yleensä noin 5-7 vuotta. (HE 118/2008)

Opetus- ja kulttuuriministeriön oikeuskanslerille antamassa lausunnossa ei oteta kantaa siihen, onko valmistavan opetuksen kesto kaikissa tapauksissa riittävän pitkä antaakseen oppilaille sellaisen riittävän kielitaidon, että perustuslain mukainen oikeus perusopetukseen toteutuu. Sekä Kansallisen koulutuksen arviointijärjestelmän arviointiraportin että Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksen mukaan huolestuttavan suuri osa peruskoulun päättävistä maahanmuuttajataustaisista nuorista omaa kuitenkin vielä tuolloin puutteellisen suomen kielen taidon. Myös oppimistulokset ovat tuossa vaiheessa niin sanottuun kantaväestöön nähden alhaisempia.

Käsitykseni mukaan edellä mainituissa selvityksissä esiin tuodut maahanmuuttajaoppilaiden puutteelliseen kielitaitoon ja heikkoihin oppimistuloksiin liittyvät seikat antavat opetus- ja kulttuuriministeriölle perustellun aiheen selvittää, onko valmistavan opetuksen laajuus nykyisellään riittävä turvaamaan kaikkien lasten ja nuorten täysimääräisen oikeuden saada perusopetusta.

Valmistavan opetuksen opettajan kelpoisuus

Perusopetukseen valmistavan opetuksen opettajalle ei ole valtakunnallisesti määriteltyä kelpoisuutta. Kelpoisuudelle ei myöskään ole valtakunnallisia suosituksia. Opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimukset koskevat luokanopettajia, aineenopettajia sekä esiopetusta ja erityisopetusta antavia opettajia. Erikseen myös mainitaan aineenopettajan kelpoisuus eräissä tapauksissa, jolloin opetusta annetaan hyväksytyin opetussuunnitelman mukaisesti oppiaineessa, jota ei mainita perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisissa tavoitteissa (Valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta 1435/2001). Asetuksesta ei löydy suoraa viitettä siitä, mihin ryhmään valmistavan opetuksen opettaja kuuluu.

Koska pätevyysvaatimuksia valtakunnallisesti ei ole, kunnat voivat määritellä omat pätevyysvaatimuksensa. Tästä on voinut seurata kirjavuutta pätevyysvaatimuksissa. Valmistavan opetuksen aikana opettajan tulisi kuitenkin myös kyetä tunnistamaan ne lapset, joilla on esimerkiksi oppimisvaikeuksia tai jotka muuten tarvitsevat erityistä tukea.

Opetushallituksen vuoden 2008 tilannekatsauksen mukaan maahanmuuttajataustaisia oppilaita oli vuonna 1995, mutta vuonna 2006 jo 1 495. Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksen mukaan vuonna 2014 oppilaita oli 3 019. Määrä on todennäköisesti kasvamassa. Myös oppilaslaitoksen rakenne on vuosien aikana muuttunut, sillä vielä 2000-luvun alussa oppilaita osa oli niin kutsuttuja paluumuuttajia eli inkerinsuomalaisia. Opetushenkilökunnan lisää- ja täydennyskoulutuksen tarvetta korostavat myös selvityksissä esiin tulleet erot monikulttuurisuuden ja -kielisyyden huomioon ottamisessa.

Edellä kerrotuilla perusteilla yhdyn siihen opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnossa esiin tuotuun näkemykseen, jonka mukaan tulisi selvittää, pitääkö perusopetukseen valmistavan opetuksen opettajille määritellä kelpoisuus valmistavan opetuksen vakiinnuttua osaksi koulutusjärjestelmää. Myös tällaista opetusta antavien opettajien lisäkoulutuksen tarvetta olisi perusteltua selvittää.

Oppilashuolto ja muut tukitoimet

Oppilashuollon osalta ministeriön selvityksessä todetaan, että ”perusopetukseen valmistava opetus on perusopetuslaissa säädettyä toimintaa, joten kaikki perusopetusta koskeva lainsäädäntö koskee myös valmistavan opetuksen oppilaita ja muita maahanmuuttajataustaisia oppilaita ja opiskelijoita. Perusopetukseen valmistavan opetuksen oppilailla on näin ollen tasa-arvoiset

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

edellytykset saada oppilashuollon palveluita, tukiovetusta ja muunlaista tukea kuin muillakin oppilailla”. Tilanne on siis ministeriön näkemyksen mukaan oppilashuoltolain säännösten kannalta ongelmaton.

Asiaa voidaan kuitenkin tarkastella myös laajemmasta näkökulmasta ottaen huomioon sen, että maahanmuuttajataustaisella oppilaalla voi olla erityinen tuen tarve ja tukitoimet puolestaan mahdollistavat oppilaan osallistumisen perusopetukseen.

Käytännössä kaikki oppilashuollon palvelut kuten kouluterveydenhoitajan, koululääkärin, koulupsykologin tai koulukuraattorin jne. antamat palvelut perustuvat kuitenkin kielelliseen kommunikointiin oppilaan ja aikuisen välillä. Sama koskee tukiovetusta. Puutteellisen suomen kielen taidon omaavalla oppilaalla ei näin ollen käytännössä välttämättä ole tasa-arvoisia mahdollisuuksia saada oppilashuollon tai tukipalveluita. Asian arvioimista vaikeuttaa tutkimustiedon puute.

Kansallisen koulutuskeskuksen arvion mukaan maahanmuuttajataustaisten lasten erityisen tuen tarpeisiin on tosin voitu vastata hyvin. Yhtäältä vastauksista käy ilmi, että vaikka tukiovetusta sinänsä ilmoittivat järjestävänsä lähes kaikki opetuksen järjestäjät, ei tukiovetusta useinkaan järjestetty erikseen maahanmuuttajataustaisille oppilaille. Erääksi syyksi tähän on pidetty sitä, että maahanmuuttajataustaiset oppilaat itse pitävät integroitua tukiovetusta parempana. Toisaalta kyse voi olla myös opetuksen resursseista ja siitä, ettei maahanmuuttajaoppilaan erityistarpeita tunnisteta. Arviointiaineiston mukaan maahanmuuttajataustaisten oppilaiden elämäntilanteesta johtuvat traumat tai posttraumaattiset ongelmat korostuvat ammatillisen peruskoulutuksen lisäksi esiopetuksessa.

Ottaen erityisesti huomioon, että selvitysten mukaan merkittävä osa maahanmuuttajataustaisista oppilaista on traumatisoituneita, olisi käsitykseni mukaan perusteltua selvittää myös se, millä tavoin maahanmuuttajataustaiset oppilaat pystyvät käytännössä ja riittävän varhaisessa vaiheessa hyödyntämään esimerkiksi koulupsykologin ja koulukuraattorin palveluja.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Oikeus perusopetukseen on yksi tärkeimmistä lasten ja nuorten oikeuksista, jonka toteutuminen turvaa osaltaan myös muiden perusoikeuksien toteutumisen. Lasten oikeuksien sopimuksessa tunnustetut oikeudet on taattava kaikille lapsille. Edellä kerrotut tutkimustulokset kuitenkin kertovat, että maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten oikeus perusopetukseen ei tällä hetkellä Suomessa aivan täysin toteudu. Alhaiset oppimistulokset antavat aiheen yhtyä Valtiontalouden tarkastusviraston arvioon siitä, että tällä hetkellä perusopetus ei tarjoa ainakaan kaikille maahanmuuttajataustaisille oppilaille tasaveroisia mahdollisuuksia. Pidän tilannetta huolestuttavana. Kyse on yhä useamman lapsen suomalaisen yhteiskuntaan integroitumisesta, yhteiskunnan jäsenenä toimimisesta ja syrjäytymisen ehkäisystä.

Maahanmuuttajataustaisten oppilaiden määrä on kasvussa – kyse ei ole marginaaliryhmästä vaan suuren joukon perus- ja ihmisoikeuksista. Tästä näkökulmasta on erityisen huolestuttavaa, että ainakin Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen raportin mukaan opiskelua vaikeuttavat syyt korostuivat juuri niiden opetuksen järjestäjien vastauksissa, joissa oli kyse yli 51-100 maahanmuuttajataustaisen lapsen opetuksen järjestäjästä. Samoin huolestuttavaa on se, että raportin mukaan perusopetuksessa eroja maahanmuuttajataustaisten ja kantäväestön oppilaiden kohdalla ei juuri tunnisteta. Jos maahanmuuttajataustaisia oppilaita oli enemmän kuin kymmenen, järjestäjien mielestä oppilaiden kohdalla korostuivat opetus- ja opiskelukulttuuriin liittyvät sopeutumisongelmat sekä ristiriitaiset sosiaaliset odotukset. Molemmat havainnot olivat sitä

yleisempiä, mitä enemmän maahanmuuttajataustaisia oppilaita oli. Samoin mahdollisuus käyttää tukiopetusta korreloi niin, että mahdollisuus järjestää tukiopetusta heikkeni, jos maahanmuuttajataustaisia oppilaita oli enemmän kuin 50. Vaikka samanaikaisesti sekä järjestäjien että opettajien mielestä oppilaiden tarpeisiin oli pystytty vastaamaan hyvin, korostaa tulos erityisesti nykyisessä maahanmuuttotilanteessa sekä opettajien täydennyskoulutuksen että toimivien oppilaiden tukitoimien tarvetta.

Pyydän opetus- ja kulttuuriministeriötä ilmoittamaan 30.6.2016 mennessä, mihin toimenpiteisiin se aikoo ryhtyä tässä päätöksessä esittämiä näkökohtien johdosta.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Ruuskanen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi