



ASIA Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitus ulkomailla toimiville suomalaisille kouluille

ASIAN TUTKITTAVAKSI OTTAMISEN PERUSTEET

Oikeuskanslerille on 12.9.2016 saapunut ”tiedonannoksi” otsikoitu nimetön kirjoitus, joka on koskenut Espanjan Aurinkorannikon suomalaista koulua ja sen kannatusyhdistystä. Aurinkorannikon suomalaisen koulun kannatusyhdistys ry toimii Aurinkorannikon suomalaisen koulun ylläpitäjänä.

Kirjoituksessa on todettu, että kouluun tekemänsä tarkastuksen jälkeen opetus- ja kulttuuriministeriö päätti 18.12.2014 periä Aurinkorannikon suomalaisen koulun kannatusyhdistykseltä takaisin 613 616,80 euroa vuosina 2009-2011 perusteettomasti myönnettyä valtionosuutta. Takaisinperintä johtui siitä, että Aurinkorannikon koulu oli ilmoittanut Opetushallitukselle vuosien 2009-2011 valtionosuuksien laskemista ja määräämistä varten myös oppilaita ja opiskelijoita, jotka eivät olleet täyttäneet koulutuksen järjestämislupien ehtoja, koska näiltä oppilailta puuttui Suomen kotikuntatodistus.

Kirjoituksen mukaan Suomen opetusviranomaiset antoivat tarkastuksen jälkeen selvät ohjeet Aurinkorannikon koululle siitä, että valtionosuuteen oikeutetuilla oppilailla tulee olla Suomen kansalaisuuden lisäksi myös voimassa oleva kotipaikkatodistus Suomesta. Kirjoituksessa kerrotaan, että suomalaisen koulun rehtori ja kannatusyhdistyksen puheenjohtaja eivät kuitenkaan ole halunneet noudattaa opetusviranomaisten antamia ohjeita, vaan ovat kirjanneet oppilaita valtionapuhakemuksiin, vaikka ovat tiedäneet, että kyseessä olevat oppilaat ovat käyneet jo vuosia Aurinkorannikon suomalaista koulua ilman, että he olisivat asuneet Suomessa ”ns. ilmoite-tuissa kotikunnissa”. Kirjoituksen mukaan väärin perustein kotikuntiin ilmoitettuja oppilaita on useita kymmeniä vuosittain ja valtionosuuksia maksetaan jälleen perusteettomasti useita satoja tuhansia euroa vuodessa.

Kirjoituksessa kerrotaan, että kyseisestä menettelystä on tehty opetus- ja kulttuuriministeriöön ilmoitus, mutta ministeriö ei ole halunnut tutkia asiaa ja selvittää lainvastaista tilannetta.

Kirjoitukseen on liitetty jäljennös Fuengirolassa ilmestyvän SE (Suomalainen Espanjassa) -lehden 19.4.-9.5.2016 pääkirjoituksesta otsikolla ”Tiedonpuutetta vaiko tahallista pakkovilppiä”. Kirjoituksessa on todettu seuraavaa: ”Mikäli lapsi käy suomalaista koulua, Suomen laki pakottaa tämän omaamaan kotikunnan Suomessa. Ulkomailla oleskelun tulee siis olla tilapäistä. Miten on selitettävissä, että luopuisit vapaaehtoisesti lapsilisistä ulkomailla asumisen vuoksi, kun kerran teoriassa lapsesi asuvat vakituisesti Suomessa ja oleskelevat Espanjassa ainoastaan väliaikaisesti? Todellisuudessa he eivät ehkä ole koskaan viettäneet Suomessa muutamaa kuukautta pitempää aikaa. Kannattaisikohan tähän ja moneen muuhun absurdiin tilanteeseen johtava, väliaikaisen ulkomailla oleskelun sääntö pikkuhiljaa poistaa suomalaisessa koulussa opiskeluun oikeuttavista säännöistä siellä opetusministeriössä? Yhtään etua en ole säännöllä nähnyt olevan, haittoja, mieliharmia ja pakkovilppiä se aiheuttaa sen sijaan paljonkin.”

Opetushallituksen verkkosivujen mukaan suomalaisissa peruskouluissa ulkomailla annetaan perusopetusta tilapäisesti ulkomailla asuville oppivelvollisille Suomen kansalaisille. Aurinkorannikon koulun verkkosivujen mukaan opiskelupaikka voidaan vahvistaa vain niille oppilaille, joilla on väestörekisteriotteen mukainen kotikunta Suomessa.

Kirjoituksesta saatujen tietojen perusteella oikeuskansleri päätti 20.9.2016 ryhtyä omasta aloitteestaan tutkimaan tarkemmin, miten Aurinkorannikon suomalainen koulu ja muut ulkomailla sijaitsevat suomalaiset koulut (Tallinnan suomalainen koulu, Moskovan suomalainen peruskoulu, Pietarin suomalainen peruskoulu, Brysselin suomalainen koulu ja Tarton suomalainen koulu) sekä opetus- ja kulttuuriministeriö valvovat kyseisten koulujen ministeriölle ja Opetushallitukselle toimittamien valtiosuuden perusteena olevien tietojen oikeellisuutta.

Tässä tarkoituksessa oikeuskansleri pyysi 26.9.2016 opetus- ja kulttuuriministeriötä selvittämään, millä tavoin ministeriö varmistuu siitä, että Aurinkorannikon suomalaisen koulun tai muiden ulkomailla sijaitsevien suomalaisten koulujen valtiosuuden laskemisen perusteeksi ilmoitetut oppilaat täyttävät koulun järjestämisluvan ehdot koko koulussa opiskelemaan ajan.

SELVITYKSET

Opetus- ja kulttuuriministeriö on antanut selvityksen 1.12.2016.

Oikeuskanslerinvirastoon on hankittu jäljennökset korkeimman hallinto-oikeuden 24.10.2017 antamista päätöksistä taltionumerot 5310, 5311 ja 5312.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta on hankittu jäljennökset apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuksista dnrot 4254/4/11, 4420/4/12, 1278/4/13, 4647/4713, 5095/4/13 ja 4843/4/13.

KESKEISIÄ LAINSÄÄNNÖKSIÄ

Perusopetuslain (628/1998) 4 §:n 1 momentin mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta.

Perusopetuslain 7 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi myöntää rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan kyseisessä laissa tarkoitetun opetuksen järjestämiseen. Lupa voidaan myöntää myös ulkomailla järjestettävää opetusta varten. Pykälän 2 momentissa säädetään, että opetusta ei saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Kotikuntalain (201/1994) 1 §:n mukaan kyseisessä laissa säädetään henkilön kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan sekä ulkomailla vakinaisesti asuvan Suomen kansalaisen väestökirjanpitokunnan määrätymisestä. Pykälän 2 momentissa säädetään, että kyseisen lain mukaan määrätynyt kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka sekä ulkomailla vakinaisesti asuvan Suomen kansalaisen väestökirjanpitokunta merkitään väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) tarkoitettuun väestötietojärjestelmään. Väestötietojärjestelmään merkitään myös henkilön ilmoittama tilapäinen asuinpaikka. Pykälän 3 momentissa on säädetty, että jollei muussa laissa toisin säädetä, kotikuntalain säännöksiä noudatetaan myös silloin, kun valtion tai kunnan viranomaisen taikka kansaneläkelaitos tekee ratkaisuja, joihin henkilön kotikunnalla ja siellä olevalla asuinpaikalla tai henkilön tilapäisellä asuinpaikalla on vaikutusta.

Lain 2 §:n 1 momentin mukaan henkilön kotikunta on jäljempänä kyseisessä laissa säädetyin poikkeuksin se kunta, jossa hän asuu. Lain 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan henkilön kotikunta ei muutu, jos hänen asumisensa toisessa kunnassa johtuu pääasiassa enintään yhden vuoden kestävästä työtehtävästä, opiskelusta, sairaudesta tai muusta niihin rinnastettavasta syystä.

Kotikuntalain 5 §:n 1 momentin mukaan henkilöllä, joka on muuttanut asumaan ulkomaille yhtä vuotta pitemmäksi ajaksi, ei ole kotikuntaa Suomessa. Kotikunta voi kuitenkin olla Suomessa, jos henkilöllä on elinolosuhteidensa perusteella kiinteämpi yhteys Suomeen kuin ulkomaiseen asuinmaahansa. Lakiin liittyvän hallituksen esityksen (HE 104/1993 vp) kyseistä lainkohtaa koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännöksessä oleva yhden vuoden aikaraja on yhteneväinen lakiehdotuksen 3 §:n 1 kohdassa tilapäiselle asumiselle asetetun aikarajan kanssa. Myös lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentissa edellytetyn oleskeluluvan voimassaolajan vähimmäispituus on yksi vuosi. Hallituksen esityksen mukaan sen selvittäminen, onko henkilöllä elinolosuhteidensa perusteella kiinteämpi yhteys Suomeen kuin ulkomaiseen asuinpaikkaan, on tehtävä kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Selvittämiseen voidaan ryhtyä luonnollisesti vasta sitten, kun henkilö on ilmoittanut oman käsityksensä asumisestaan. Säännöksen soveltamisala on tarkoitettu suppeaksi. Pelkkä ulkomailla oleskelun määräaikaisuus ei kuitenkaan ole säännöksen mukaan riittävä syy, vaan tämän lisäksi edellytetään elinolosuhteisiin liittyvää yhteyttä Suomeen. Kyseessä voi olla esimerkiksi perhe- ja sukulaisuussuhde, asunnon ominaisuuksiin ja asumiseen liittyvät seikat sekä henkilön työsuhteeseen tai toimeentuloon liittyvät seikat. Suomen kansalaisen olisi yleensä ulkomaalaista helpompi osoittaa, että hänellä on edellä mainituista syistä johtuen kiinteämpi yhteys Suomeen kuin ulkomaiseen asuinpaikkaansa. Säännöksessä tarkoitettuja tilanteita, joissa kotikunta elinolosuhteiden perusteella voisi säilyä Suomessa, saattaisi olla käsillä esimerkiksi silloin, kun henkilö oleskelee ulkomailla yhtä vuotta pitempään hoitotoimenpiteen, määräaikaisen työsuhteen, opintojen tai vapaa-ajanvieton johdosta ja palaa tämän jälkeen välittömästi takaisin Suomeen. Kotikunnan ei säännöksen mukaan kuitenkaan yleensä voitaisi katsoa olevan Suomessa enää silloin, kun yhtäjaksoinen ulkomailla asuminen kestää pitkään. Käytännössä rajaksi saattaisi muodostua esimerkiksi kolme vuotta.

Kotikuntalain 7 §:n 1 momentissa säädetään, että kun joku muuttaa kotikuntaa tai siellä olevaa asuinpaikkaa, hänen on aikaisintaan kuukautta ennen muuttopäivää ja viimeistään viikon kuluttua muuttopäivästä ilmoitettava siitä maistraatille. Lain 7 a §:n 4 momentin mukaan maastamuuttoilmoituksesta tulee käydä ilmi maasta muuttavan henkilön nimi, henkilötunnus, muuttopäivä, osoite ulkomailla, maastamuuton tarkoitus, ulkomailla oleskelun kesto sekä muut kotikuntaa ja siellä olevaa asuinpaikkaa sekä tilapäistä asuinpaikkaa koskevan merkinnän tekemistä varten tarpeelliset tiedot. Maastamuuttoilmoituksen yhteydessä voidaan ilmoittaa myös muita väestötietojärjestelmään merkittäviä tietoja. Tiedot samalla kertaa muuttavista perheenjäsenistä voidaan antaa yhteisellä ilmoituksella. Lain 9 §:n 1 momentissa säädetään, että kun

7 a §:ssä tarkoitettu ilmoitus on tullut maistraatille, sen on ilman aiheetonta viivytystä ilmoituksen vastaanottamisesta tehtävä väestötietojärjestelmään ilmoituksen mukainen merkintä kotikunnasta ja siellä olevasta asuinpaikasta, tilapäisestä asuinpaikasta taikka merkittävä Suomen kansalaiselle väestökirjanpitokunta ulkomaille tapahtuneen vakinaisen muuton perusteella. Kyseisen pykälän 2 momentissa säädetään, että jos maistraatti on saanut muulta kuin henkilöltä itseltään tiedon kotikunnan tai siellä olevan asuinpaikan muuttumisesta taikka tiedon vakinaisesta muutosta ulkomaille, se voi tehdä tämän tiedon mukaisen merkinnän väestötietojärjestelmään, jos on ilmeistä, että tietoa voidaan pitää luotettavana.

Pykälän 3 momentissa säädetään, että jos maistraatilla on syytä epäillä 1 tai 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa ilmoitettuja tietoja ilmeisen virheelliseksi taikka jos ilmoitus on puutteellinen tai muuten sellainen, ettei sen perusteella voi tehdä luotettavaa merkintää, maistraatin on tarvittaessa pyydettävä lisäselvitystä ilman aiheetonta viivytystä ilmoituksen saapumisesta.

SELOSTUS HANKITTUJEN SELVITYSTEN SISÄLLÖSTÄ

Opetus- ja kulttuuriministeriön selvitys

Selvityksessä todetaan, että Aurinkorannikon suomalaista koulua Espanjassa, Fuengirolan kaupungissa ylläpitää Aurinkorannikon suomalaisen koulun kannatusyhdistys ry, joka on rekisteröity Suomeen. Kannatusyhdistyksellä on voimassa oleva, perusopetuslain nojalla myönnetty opetuksen järjestämislupa suomenkieliseen perusopetukseen sekä vuoden kestävänsä esiopetukseen (6-vuotiaat) tilapäisesti ulkomailla asuville oppivelvollisille Suomen kansalaisille sekä lukiolain (629/1988) nojalla myönnetty järjestämislupa lukio-opetukseen tilapäisesti ulkomailla asuville Suomen kansalaisille. Opetus- ja kulttuuriministeriö on asettanut kaikkien ulkomaankouluille myönnettyjen toistaiseksi voimassa olevien järjestämislupien ehdoksi, että opetusta voidaan järjestää tilapäisesti ulkomailla asuville oppivelvollisille Suomen kansalaisille. Muutoin kuin tilapäisesti ulkomailla asuvat oppivelvolliset Suomen kansalaiset osallistuvat asuinmaansa järjestämään opetukseen.

Selvityksessä esitetyn mukaan rahoitus opetus- ja kulttuuritoimen käyttökustannuksiin määräytyy opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009, rahoituslaki) 5 §:n mukaan laskennallisten perusteiden mukaisesti. Opetuksen ja koulutuksen rahoitus määräytyy oppilasmäärän ja oppilasta kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella. Rahoituslain 48 ja 58 §:n ja rahoitusasetuksen (valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta) 25 §:n mukaan koulutuksen järjestäjien tulee ilmoittaa valtionosuuksien ja rahoituksen laskemista ja määräämistä varten tarkoitetut oppilasmäärätiedot tilastointipäivän mukaisesti. Valtionosuuksien ja rahoituksen laskemiseksi ja määräämiseksi ei siis kerätä oppilaiden henkilötietoja, vaan niin ulkomailla kuin Suomessakin sijaitsevat koulut toimittavat oppilasmäärätiedot opetus- ja kulttuuriministeriölle Opetushallituksen ja Tilastokeskuksen lomakkeilla. Sen lisäksi Opetushallitus kerää ulkomaankouluista oppilasluettelot.

Opetus- ja kulttuuriministeriö teki 21.2.2012 päätöksen rahoituslain 58 §:n mukaisesta tarkastuksesta, joka kohdistui Aurinkorannikon suomalaisen koulun kannatusyhdistys ry:n/Aurinkorannikon suomalaisen koulun vuosien 2009-2011 toimintaan ja talouteen perusopetuksen ja lukiokoulutuksen osalta. Tarkastuskertomuksen 27.2.2014 mukaan koulun olisi tullut perusopetuksen oppilaaksi ja lukiokoulutuksen opiskelijaksi ilmoittautumisen yhteydessä sekä tietojen ilmoittamispäivinä 20.1. ja 20.9. pyytää ote väestörekisteristä ja siten varmistaa, etteivät oppilaiden ja opiskelijoiden tiedot ole olennaisesti muuttuneet Suomen kansalaisuuden tai tilapäisesti ulkomailla asumisen suhteen. Tarkastuksen yhteydessä tarkastettujen oppilaiden

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

väestötieto-otteiden mukaan kahdella oppilaalla ei ollut Suomen kansalaisuutta ja 181 oppilaan osalta tilapäisyysehto ei täyttynyt, koska heillä ei ollut kotikuntaa Suomessa. Siten Aurinkorannikon suomalainen koulu oli saanut perusteettomasti valtiosuusia niistä oppilaista, joiden osalta järjestämisluvan ehdot eivät täyttyneet. Opetus- ja kulttuuriministeriö on 18.12.2014 tehnyt näiden valtiosuusioiden takaisinperintäpäätöksen.

Selvityksen mukaan Aurinkorannikon suomalaisen koulun kannatusyhdistys on hakenut kyseiseen päätökseen oikaisua ja opetus- ja kulttuuriministeriön hylättyä oikaisuvaatimuksen valittanut asiassa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Keskeisenä oikeuskysymyksenä niin tässä kuin toisessa kannatusyhdistyksen valituksessa korkeimmalle hallinto-oikeudelle sekä Tallinnan suomalaisen koulun tuki ry:n korkeimmalle hallinto-oikeudelle tekemässä valituksessa on se, miten tulkitaan järjestämisluvan ehtoa ”tilapäisesti ulkomailla asuville”.

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan ulkomaankoulujen järjestämislupien ehdolla tilapäisesti ulkomailla asuvista Suomen kansalaisista tarkoitetaan henkilöitä, joilla on edelleen kotikuntalain mukainen kotikunta Suomessa. Selvityksen mukaan epäily mahdollisista tulkintavirheistä järjestämisluvan tilapäistä oleskelua koskevan ehdon osalta paljastui ministeriölle vasta Aurinkorannikon suomalaisen koulun tarkastuskertomuksen yhteydessä. Ministeriöllä ei tätä ennen ollut tietoa siitä, että lupaehtoja ”tilapäisen ulkomailla asumisen” osalta ei ole noudatettu Aurinkorannikon suomalaisessa koulussa. Ministeriön käsityksen mukaan ainoa keino varmistua oppilaaksi ottamisen yhdenvertaisuudesta ja ennakoitavuudesta on noudattaa kotikuntalain tilapäisen asumisen määritelmää ja väestötietojärjestelmästä ilmeneviä kotikuntatietoja. Toisaalta selvityksessä todetaan, että tilapäisen ulkomailla asumisen arviointi on tapauskohtaista eikä siitä, että oppilas ilmoitetaan ulkomailla toimivan koulun opiskelijaluettelossa useina vuosina peräkkäin, voida päätellä, että väestötietojärjestelmän merkintä suomalaisesta kotikunnasta olisi virheellinen.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset

Korkeimman hallinto-oikeuden (jäljempänä KHO) päätös 24.10.2017 taltionumero 5310 koskee Aurinkorannikon suomalaisen koulun kannatusyhdistys ry:n valitusta opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksistä 18.12.2014 ja 17.9.2015. Päätökset ovat koskeneet koulussa järjestetyn perusopetuksen ja lukiokoulutuksen vuoden 2009 ja vuosien 2010-2011 rahoituksen eli valtiosuusioiden takaisinperintää.

KHO:n päätöksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö on 18.12.2014 tekemässään päätöksessä katsonut, että Aurinkorannikon suomalaisen koulun kannatusyhdistys on menetellyt sille myönnettyjen järjestämislupaehtojen vastaisesti järjestämällä perusopetusta ja lukiokoulutusta myös muille kuin Suomen kansalaisille ja/tai tilapäisesti ulkomailla asuville, joilla ei ole kotikuntalain 5 §:n mukaan kotikuntaa Suomessa, sekä ilmoittamalla mainitut oppilaat Opetushallitukselle valtiosuusioiden laskemista ja määräämistä varten.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on KHO:lle antamassaan selvityksessä esittänyt, että Aurinkorannikon suomalaisen koulun kannatusyhdistyksen järjestämislupien ehto ”tilapäisesti ulkomailla asuville Suomen kansalaisille” perustuu jo kumottuun lakiin ulkomailla toimivasta peruskoulusta vastaavasta yksityiskoulusta (379/1981), joka on ensimmäinen ulkomaankouluista annettu säädös. Tässä laissa ja sitä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 3/1981 vp) linjattiin ne periaatteet ja ehdot, joiden puitteissa ulkomailla toimivalle koululle voitiin myöntää opetuksen järjestämislupa. Näitä linjauksia ei ole myöhemmissä opetuslainsäädännön muutoksissa muutettu. Kun laki ulkomailla toimivasta peruskoulusta vastaavasta yksityiskoulusta kumottiin

perusopetuslain voimaan tullessa, muutettiin koulutuksen järjestäjän lupa perusopetuslain 7 §:n mukaiseksi ja vaatimus tilapäisestä asumisesta siirrettiin järjestämisluvan ehdoksi.

Ministeriön KHO:lle antaman selvityksen mukaan nykyisin voimassa oleviin lakeihin, lähinnä kotikuntalakiin perustuvan väestörekisteriterminologian mukaan ulkomailla asuminen katsotaan tilapäiseksi silloin, kun henkilöllä on väestötietojärjestelmän mukaan edelleen kotikunta Suomessa.

Aurinkorannikon suomalainen koulu ja sen kannatusyhdistys ovat KHO:lle antamissaan vastineissa todenneet, että Aurinkorannikon suomalainen koulu ja myös muut ulkomaankoulut ovat tulkinneet järjestämisluvan ”tilapäistä oleskelua” siten, että se ei perustu kotikuntalakiin, vaan edellä mainittuun jo kumottuun lakiin ulkomailla toimivasta peruskoulua vastaavasta yksityiskoulusta. Tämän mukaisesti kannatusyhdistys on esittänyt KHO:lle näkemyksensä seuraavaa: ”Mikäli tarkoitus ei ole ryhtyä siirtolaiseksi Espanjaan, perhe on tilapäisesti maassa koulun lupaehtojen mukaan.” Kannatusyhdistyksen mukaan kaikki ulkosuomalaiset koulut ovat lähteneet lainsäätäjän (kumotun) lain tarkoituksen mukaisesti tulkinnasta - mikä ei ole siirtolaisuutta, on tilapäisyyttä.

KHO:ssa on asiaa ratkaistaessa toimitettu äänestys. KHO:n jäsenten enemmistö on todennut seuraavaa: ”Vaikka itse järjestämislupiin tai järjestämislupien perusteena oleviin perusopetuslakiin ja lukiolakiin ei sisälly määritelmää siitä, mitä tilapäisellä ulkomailla asumisella tarkoitetaan, opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole toiminut lainvastaisesti tulkittessaan järjestämislupien ehtoa tilapäisestä ulkomailla asumisesta kotikuntalain tarkoituksen mukaisesti ja perustaessaan tilapäisen ulkomailla asumisen arvioinnin kunkin oppilaan tai opiskelijan väestötietojärjestelmän mukaiseen kotikuntatietoon.”

Asiassa eri mieltä ollut jäsen toteaa äänestyslauseunsaasi asiassa olevan riidatonta, että itse järjestämislupiin tai järjestämislupien perusteena oleviin perusopetuslakiin ja lukiolakiin ei sisälly määritelmää siitä, mitä tilapäisellä ulkomailla asumisella tarkoitetaan. Äänestyslauseunsaasi todetaan lisäksi seuraavaa: ”Opetus- ja kulttuuriministeriön valituksenalaisissa päätöksissä muilla kuin tilapäisesti ulkomailla asuvilla oppilailla viitataan niihin, joilla ei ole kotikuntalain 5 §:n mukaan kotikuntaa Suomessa. Tällaista täsmennystä ei ole asetettu ehdoksi lainsäädännössä eikä järjestämisluvissa.” Äänestyslauseunsaasi todetaan, että KHO:n oikeuskäytännön mukaan valtionapuviranomainen ei voi vedota avustuksensaajaa vastaan sellaiseen ehtoon, joka ei ilmene tukipäätöksessä, jollaisena nyt puheena olevassa tapauksessa sovellettava valtionosuusjärjestelmä huomioon ottaen on pidettävä järjestämislupapäätöksiä. Äänestyslauseunsaasi mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön (takaisinperintä)päätösten lainmukaisuus riippuu tältä osin siitä, että niissä tulkitaan oikein asumisen tilapäisyyttä koskevaa järjestämisluvan ehtoa.

Äänestyslauseunsaasi todetaan, että kotikuntalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 104/1993 vp) lain 5 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan sen selvittäminen, onko henkilöllä elinolosuhteidensa perusteella kiinteämpi yhteys Suomeen kuin ulkomaiseen asuinpaikkaan, on tehtävä kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Kotikunnan ei säännöksen mukaan kuitenkaan yleensä voitaisi katsoa olevan Suomessa enää silloin, kun yhtäjaksoinen ulkomailla asuminen kestää pitkään. Hallituksen esityksessä on katsottu, että käytännössä rajaksi saattaisi muodostua esimerkiksi kolme vuotta. Äänestyslauseunsaasi mukaan ulkomailla toimivaa peruskoulua vastaavaa yksityiskoulua koskeneeseen, jo kumottuun lakiin liittyvän hallituksen esityksen (HE 3/1981 vp) ja kotikuntalakiin liittyvän hallituksen esityksen (HE 104/1993 vp) perusteluissa mainitut tehtävät voivat kestää pidempään kuin kolme vuotta,

joka viimeksi mainitussa hallituksen esityksessä on mainittu käytännössä soveltuvaksi asumisen tilapäisyyden rajaksi.

Äänestyslausunnossa on katsottu, että Aurinkorannikon suomalaisen koulun järjestämislupien asumisen tilapäisyyttä koskeva ehto perustuu ennen kotikuntalakea annettuun lainsäädäntöön, eikä sen sisällön voida katsoa muuttuneen kotikuntalain säätämisen yhteydessä. Äänestyslausunnon mukaan ministeriö on siten tulkinnut virheellisesti järjestämisluvan ehtoa oppilaan ulkomailla asumisen tilapäisyydestä, sikäli kuin tilapäisyyden kriteerinä on sovellettu oppilaan tai opiskelijan väestökisterikotikunnan olemassaoloa Suomessa ja/tai yhden vuoden tai kolmen vuoden asumista Suomen ulkopuolella. Äänestyslausunnon mukaan ehdon oikea tulkinta on selvittää oppilaan ulkomailla asumisen perustana olevan seikan tilapäisyyttä tai määräaikaistausta, ja arvioida sen perusteella, onko kysymys siirtolaisuudesta eli pysyväksi tarkoitettua maastamuutosta vai tilapäisestä asumisesta, jonka päätyttyä perheen tai oppilaan aikomuksena on palata Suomeen. Se, että oppilas on väestötietojärjestelmässä merkitty poissaolevaan väestöön kuuluvaksi, ei tarkoita sitä, että hän ei voisi olla järjestämisluvassa tarkoitettulla tavalla tilapäisesti ulkomailla asuva.

KHO:n päätös 24.10.2017 taltionumero 5311 koskee Aurinkorannikon suomalaisen koulun kannatusyhdistys ry:n valitusta opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksestä 28.8.2014 dnro 92/221/2012. Päätöksen mukaan Aurinkorannikon suomalaisen koulun kannatusyhdistys ry:n rahoitusta vuodelle 2013 on korjattu siten, että lopullinen rahoitus oli 91.913 euroa pienempi kuin se olisi ollut laskennallisen perusteen mukaan laskettuna ennakkollisen rahoituspäätöksen mukaan. Ero perustui rahoitukseen oikeutettujen oppilaiden ja opiskelijoiden määrän muutokseen. Asiaa KHO:ssa ratkaistaessa on toimitettu äänestys. KHO:n jäsenten enemmistö on hylännyt kannatusyhdistyksen valituksen. Eri mieltä olleen jäsenen äänestyslausunnon mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön päätös olisi tullut kumota ja palauttaa asia ministeriölle uudelleen käsiteltäväksi.

KHO:n päätös 24.10.2017 taltionumero 5312 koskee Tallinnan suomalaisen koulun tuki ry:n valitusta opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksestä 3.7.2015 dnro 56/221/2014, joka on koskenut yhdistykselle vuodelle 2015 myönnettävää rahoitusta. Tukiyhdistys on katsonut valituksessaan, että tuen myöntämisen peruste on olemassa kaikille Suomen kansalaisuuden omaaville lapsille ja että opetus- ja kulttuuriministeriön kotikuntalain säännöksiin pohjaava tulkinta on vastoin Suomen ja Viron välisiä sopimuksia. KHO on hylännyt valituksen.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMENPITEET

Saadun selvityksen mukaan Aurinkorannikon suomalaiselle koululle maksettujen valtionosuuksien takaisinperintä on liittynyt koulun ja ministeriön erilaisiin tulkintoihin siitä, mitä on pidettävä koululle myönnetyssä järjestämisluvassa edellytettynä tilapäisenä asumisena ulkomailla.

Ulkomailla toimivista peruskoulua vastaavista kouluista on ajalla 1.8.1981-31.12.1998 ollut voimassa erityislaki, edellä mainittu laki ulkomailla toimivasta peruskoulua vastaavasta yksityiskoulusta. Kyseisen lain 1 §:n mukaan lupa voitiin antaa koulun perustamiseen tilapäisesti ulkomailla asuville oppivelvollisille Suomen kansalaisille. Lain esitöissä määriteltiin muun muassa sitä, miten laissa tarkoitettua asumisen tilapäisyyttä oli arvioitava.

Kyseiseen lakiin liittyvän hallituksen esityksen (HE 3/1981 vp) yleisperustelujen mukaan lain säätämistarve oli muodostunut yhteiskunta- ja talouselämän voimakkaan kansainvälistymisen myötä. Yleisperusteluissa todettiin, että tilapäisesti ulkomailla asuvia kouluikäisiä suomalaislapsia varten tarkoitettu koulu olisi omiaan omalta osaltaan edistämään nimenomaan Suomen projektivientiä ja kansainvälistä kauppaa yleensä sekä kehitysyhteistyötä. Yleisperusteluissa todetun mukaan opetusministeriöllä oli vuodesta 1974 lähtien ollut tulo- ja menoarviossa ulkosuomalaisten sivistyksellisen yhteyden säilyttämiseksi kotimaahan varatun määrärahan puitteissa mahdollisuus myöntää harkinnanvaraista tukea ulkosuomalaisten lasten koulunkäynnin avustamiseksi.

Lain 1 §:ään liittyvissä yksityiskohtaisissa perusteluissa todettiin, että ulkomailla asumisen tilapäisyys saattaisi toisinaan olla vaikeasti ratkaistavissa. Perusteluissa todettiin seuraavaa: ”Voidaan kuitenkin katsoa, että lapsen asumista ulkomailla ei voida pitää tilapäisenä ulkomaila asumisena, jos lapsen vanhempien tarkoitus on pysyväisluontoisesti muuttaa ulkomaille ja ottaa sieltä työpaikka, jota ei ole pidettävä sillä tavoin määräaikaisena, että se aikanaan edellyttää kotimaahan paluuta. Näin voidaan katsoa, ettei esimerkiksi toiseen maahan siirtolaisiksi muuttaneiden vanhempien lapsia varten voida perustaa tässä lakiehdotuksessa tarkoitettua koulua.”

Eduskunnan sivistysvaliokunta totesi lakiehdotusta koskevassa mietinnössään SiVM 1/1981 vp, että vaikka hallitusmuodon 5 §:ssä (nykyisin perustuslain 6 §:ssä) säädetty kansalaisten yhdenvertaisuusvaatimus ei edellytä ulkomailla asuvien Suomen kansalaisten koulupalvelujen järjestämistä samanlaisiksi kotimaan kouluolojen kanssa, olisi kuitenkin asianmukaista pyrkiä tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen. Erityisesti lasten etua ajatellen olisi syytä pyrkiä ulkomailla järjestettävien koulujen toteutuksessa mahdollisimman suureen vastaavuuteen kotimaassa olevien koulujen kanssa. Valiokunta on mietinnössään pitänyt tärkeänä, että kyseisen lain soveltuvuutta käytännön monitahoiseen kenttään seurataan ja että lainsäädäntöä kehitetään käytännössä saatavien kokemusten nojalla. Sivistysvaliokunnan mietinnössä todettiin vielä, että vaikka asumisen tilapäisyys saattoi joissakin tapauksissa olla tulkinnanvaraista, hallituksen esityksessä omaksuttu periaatelinja oli valiokunnan mielestä oikea.

Edellä mainittu laki kumottiin 1.1.1999 voimaan tulleella perusopetuslailla, johon ei otettu säännöksiä ulkomaisista kouluista, vaan laissa säädetty edellytykset koulun perustamiselle siirrettiin järjestämislupiin.

Kotikuntalaki on tullut voimaan 1.6.1994. Lakiin liittyvän hallituksen esityksen (HE 104/1993 vp) mukaan kotikuntalaki on yleislain luonteinen laki, jota sovelletaan ensisijaisesti väestökirjanpidossa. Yleislakina kotikuntalaki on tämän lisäksi erityislainsäädäntöä täydentävä laki, jota noudatetaan myös muussa viranomaistoiminnassa silloin, kun henkilön kotikunnalla ja siellä olevalla asuinpaikalla tai tilapäisellä asuinpaikalla on vaikutusta viranomaisen ratkaisuun, jollei laissa ole toisin säädetty. Kuten edellä on kuvattu, kotikuntalain 5 §:ssä säädetään siitä, missä tilanteessa henkilö ulkomaille muuttaessaan menettää kotikuntansa Suomessa. Ulkomailla asumisen tilapäisyyttä arvioidaan sillä perusteella, onko henkilöllä Suomessa kotikunta vai ei.

Kotikuntalain voimaan tullessa oli vielä 31.12.1998 saakka voimassa opetustoimialan erityislaki, jonka esitöissä määriteltiin asumisen tilapäisyyden käsitettä. Perusopetuslain voimaantulon jälkeen asumisen tilapäisyyttä on määritelty enää yleislain tasolla eli kotikuntalaisa.

Selvityksensä mukaan Aurinkorannikon koulu ja sen kannatusyhdistys perustivat tulkintansa asumisen tilapäisyydestä vielä perusopetuslain voimaantultuakin sen kumoaman erityislain säännöksiin (niiden esitöihin) yleislain eli kotikuntalain määritelmien asemesta. Selvityksensä mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö ei tiennyt tästä Aurinkorannikon ja kenties muidenkin ulkomaankoulujen tulkinnasta ennen Aurinkorannikon kouluun vuonna 2012 tehtyä tarkastusta. Ministeriö on katsonut, että järjestämisluvan ehtoa tilapäisyydestä on tulkittava voimassa olevan yleislain eli kotikuntalain perusteella.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 7 §:n mukaan oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja.

Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Edellä selostetun, 31.12.1998 saakka voimassa olleen lain esitöiden mukaan kyseisellä lailla pyrittiin turvaamaan lasten etua ja Suomen kansalaisten yhdenvertaista oikeutta opetuksen saamiseen. Lain määritelmää asumisen tilapäisyydestä oli sitten punnittu myös näiden oikeushyvien näkökulmasta.

KHO:n eri mieltä olleen jäsenen äänestyslausunnossa todetaan, että Aurinkorannikon suomalaisen koulun kannatusyhdistyksellä on julkista hallintotehtävää hoitavana yksityisenä hallintolain 31 § (viranomaisen selvittämisvelvollisuus) huomioon ottaen sekä oikeus että velvollisuus arvioida itsenäisesti järjestämisluvan asumisen tilapäisyyttä koskevan ehdon täyttymistä ja hankkia sitä varten tarvittavaa selvitystä oppilaan huoltajalta. Äänestyslausunnon mukaan tätä selvitystä ei voida rajata tai sitoa väestötietojärjestelmän kotikuntaa koskeviin tietoihin. Äänestyslausunnon mukaan valtionapuviranomainen ei sinänsä ole sidottu koulutuksen järjestäjän tältä osin tekemiin ratkaisuihin, vaan se voi arvioida selvityksen riittävyttä tai asumisen tilapäisyyden kriteerejä eri tavalla kuin koulutuksen järjestäjä, jolloin asian ratkaisee viime kädessä toimivaltainen hallintotuomioistuin.

Kysymys valtionosuuksien kotikuntalain ulkomailla asumisen tilapäisyyttä koskeviin säännöksiin kytkemisen lainmukaisuudesta on tullut sinällään ratkaistuksi edellä mainituilla KHO:n päätöksillä.

Totean kuitenkin, että yleislain asumisen tilapäisyyttä koskevat määrittelyt eivät välttämättä aina huomioi erityislainsäädäntöjen tavoitteita. Tämä voi koskea esimerkiksi lasten ja nuorten koulutukselle perusopetuslain 2 §:ssä ja lukiolain 2 §:ssä asetettujen tavoitteiden saavuttamista tilanteessa, jossa lasten ja nuorten vanhempien ulkomailla asuminen kestää yli yhden vuoden, mutta on kuitenkin luonteeltaan ei-pysyvää. Nähdäkseni lapsia ja nuoria koskeva kouluvalinta voi myös osaltaan kuvastaa heidän vanhempiensa suunnitelmia ulkomailla asumisen määräaikaisuuden tai pysyvyyden suhteen.

Toisaalta asumisen luonteen säännönmukainen tapauskohtainen arviointi olisi hallinnollisesti raskas menettely.

Saatan edellä esittämäni näkökohdat opetus- ja kulttuuriministeriön tietoon lainsäädännön mahdollisessa kehittämisessä huomioon otettavaksi.

Apulaisoikeuskansleri

Kimmo Hakonen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila

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