



ASIA **Kantelu peruskoulun rehtorin menettelystä**

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerinviraston kirjaamoon 30.3.2011 lähettämässään sähköpostiviestissä kannellut Sastamalan Sylvaan koulun rehtorin menettelystä. Kantelun mukaan rehtorin väitetiin puuttuvan toimivaltansa ylittäen oppilaiden vapaa-ajan toimintaan, minkä lisäksi hän rankaisi mielivaltaisesti oppilaita kirjoittamalla heillä koulupäivän jälkeen tupakkatutkielmia. Kantelussa on myös epäilty oppilaiden koulupukeutumiseen puuttumisen lainmukaisuutta.

SELVITYS

Sastamalan kaupunginhallitus on toimittanut rehtorin 21.6.2011 päivätyn selvityksen ja ilmoittanut, että sen tietoon ei ollut saatettu asioita, joiden perusteella rehtorin toiminnassa olisi ollut jotakin huomautettavaa tai moitittavaa. Rehtori on esittänyt muun ohella seuraavaa:

Jos koulu saa tietoonsa esimerkiksi koulubussissa tai koulumatkalla tapahtuneen kiusaamistilanteen, johtaa se koulussa keskusteluun, jolla pyritään saamaan tilanteesta kokonaiskuva ja lopettamaan kiusaaminen. Jokaisessa tilanteessa tehdään huoltajien kanssa tiivistä yhteistyötä. Kasvatuksellisen keskustelun avulla onnistutaan suurimmassa osassa tapauksia saavuttamaan tilanne, jossa jokaisen lapsen koulutie on turvallisempi.

Kantelukirjeessä mainittu syytiedotteen teksti on vanhentunut ja tekstinä osin epätarkka. Tekstiä on tarkennettu tulevaa syksyä ajatellen.

Koulussa on useita vuosia sitten lopetettu tupakoinnista jälki-istuntojen määrääminen. Sen sijaan lapselle/nuorelle, joka koulualueella tupakoi, annetaan tukiopetusta ja valistusta tupakointiin liittyvistä vaaratekijöistä. Viimeisen kymmenen vuoden aikana yksittäinen oppilas on ollut tukiopetuksessa maksimissaan noin seitsemän tuntia ja tämä aika on jakautunut pitkälle ajanjaksolle. Tupakointiin liittyvät kysymykset ja oppilaalle annettu tuki tehdään yhteistyössä huoltajan kanssa. Tupakkalain muutoksen (698/2010) mukaan alaikäisten tupakkatuotteiden hallussapito ja tupakointi koulualueella on kielletty.

Koulun ulkopuolisena aikana tapahtuneisiin oppilaan rikkeisiin ei koululla ole oikeutta puuttua. Poliisiviranomaisen kanssa on tehty yhteistyötä niin, että jos oppilas lukuisista kehotuksista huolimatta jatkaa tupakointia, tutkii poliisi asian ja määrää tapauskohtaisesti oppilaalle rikesakon. Näitä tapauksia ei ole edes joka vuosi.

Rehtori ei ollut puuttunut oppilaiden vapaa-aikaan. Hän oli esittänyt huolensa julkisesti kaupungilla tapahtuneista ylilyönneistä, joista syntyi julkinen keskustelu.

VASTINE

Kantelija on 5.9.2011 antamassaan vastineessa muun ohella pitänyt rehtorin noudattamaa sanktiojärjestelmää lakiin perustumattomana ja sitoutumisjärjestelmää allekirjoituksineen erityisen omavaltaisena, uhkaavana ja lainvastaisena.

RATKAISU

Asiakirjoista ilmeneviä tietoja

Sylvaan koulun internetissä olevissa järjestyssäännöissä on muun ohella seuraavat määräykset:

6. Koulumatkat

Koulumatkoilla noudatetaan liikennesääntöjä ja käyttäydytään hyvien tapojen mukaisesti. Linja-autoihin nouseaan annettujen ohjeiden mukaisesti ja matkan aikana käyttäydytään kohteli-aasti ja hillitysti.

7 Tupakointi, huumeet, päihteet

Tupakkalain ja opetushallituksen määräysten mukaan tupakointi on oppilaalta kouluaikana ja koulumatkoilla kielletty eikä myöskään tupakointivälineitä saa pitää mukanaan. -----

9 Rangaistukset

Jos oppilas ei noudata koulun järjestystä, käyttäytyy sopimattomasti tai laiminlyö tehtävänsä ja velvollisuutensa, rangaistaan häntä perusopetuslain 36 §:n, 36a §:n ja 36b §:n mukaisesti.

10 Muut määräykset

Koulussa ei saa pitää toisia loukkaavia vaatteita. -----

Rehtorin syystiedotteen (2010) tekstiä ei ole liitetty selvitykseen eikä sitä ole myöskään internetissä koulun kotisivulla. Selvityksissä ei kuitenkaan kiistetä kantelussa esitettyjä lainauksia, joita ovat muun ohella:

(Koulu)matkoilla tapahtuva mahdollinen ilkivalta tai kiusaaminen hoidetaan aina koulussa, tuo siitä siis tieto koulun aikuisille etkä kärsi. ----- Koulumatkat liittyvät tiivistä koulutyöhön, joten ne kuuluvat myös koulun vakuutuksen piiriin. ----- Koulumatka tarkoittaa suorinta tietä koulusta kotiin. Jos siis poikkeat kaverin luona tai kaupassa, katkaisee se koulumatkan ja samalla vakuutuksen. ----- Tupakointi on yksiselitteisesti tupakkalain ja opetushallituksen määräysten mukaan kouluaikana ja koulumatkoilla kielletty. ----- Jos jostakin syystä sinulta löytyy tupakointivälineet tai tupakoit kouluaikana, kirjoitat koulupäivän jälkeen rehtorin valvonnassa tupakkatutkielmaa. Kirjoittaminen jatkuu niin monena iltapäivänä, kunnes lupaat rehtorille olla polttamatta. Lupauksen rikkomisesta seuraa pitempi kirjoitussessio ja pahimmassa tapauksessa rikesakko. ----- Pukeutumiseenkin kannattaa kiinnittää huomiota, sillä koulu on työ-

paikkasi. Me emme pidä yllämme toisia loukkaavia vaatteita. Paidassasi ei saa lukea sellaista tekstiä, jota et ääneenkään hyvien käytöstapojen mukaisesti voisi sanoa.

Koulun kotisivulla oleva tupakointiin puuttumismalli sisältää muun ohella:

- Lomakkeen, jossa oppilas lupaa olla polttamatta kouluaikana ja vakuuttaa ”Tiedän seuraukset, jos rikon lupaukseni. Tällä tavoin uskon ja toivon, että koulunkäyntini sujuu ja onnistuu paremmin ja helpommin.” Lomakkeen allekirjoittaisivat rehtori, oppilas ja (”nähteenä”) huoltaja.

- Rehtorin kirjeen huoltajille: ”Olemme aloittaneet kouluaikana havaittujen tupakointien johdosta tutkielmien kirjoittamisen. Jälki-istuntojen sijaan tupakointiin syyllistyneet oppilaat kirjoittavat tupakka-aiheista tutkielmaa joka päivä niin kauan, kuin oppilas kouluaikana tupakoi. Tutkielmaa tehdään iltapäivisin klo 14.00–15.15. Toimenpiteellä tuetaan nuorten irtipääsyä tupakasta. Toivon, että koti voi tehdä yhteistyötä koulun kanssa tässä asiassa.” Kirjeessä on varattu kahdeksan kohtaa merkinnöille eri päivinä tapahtuneesta tutkielman kirjoittamisesta

Oikeusohjeet

Perustuslaki

Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. (2 § 2 mom.)

Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä (6 § 1 mom.). Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun ohella iän perusteella (2 mom.).

Jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (7 § 1 mom.). Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta (3 mom.).

Jokaisen yksityiselämä on turvattu (10 § 1 mom.).

Jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. (12 § 1 mom.).

Perusopetuslaki

Opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaiikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä (6 § 1 mom.).

Oppilaalla, joka on tilapäisesti jäänyt jälkeen opinnoissaan tai muutoin tarvitsee oppimisessaan lyhytaikaista tukea, on oikeus saada tukiopetusta (16 § 1 mom.).

Opetukseen osallistuvalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön (29 § 1 mom.). Opetuksen järjestäjän tulee hyväksyä järjestyssäännöt tai antaa muut koulussa sovellettavat järjestysmääräykset, joilla edistetään koulun sisäistä järjestystä, opiskelun esteetöntä sujumista sekä kouluyhteisön turvallisuutta ja viihtyisyyttä (3 mom.). Edellä 3 momentissa tarkoitettussa järjestyssäännössä ja muissa järjestysmääräyksissä voidaan antaa kouluyhteisön turvallisuuden ja viihtyisyyden kannalta tarpeellisia määräyksiä käytännön järjestelyistä ja asianmukaisesta käyt-

täytymisestä. Lisäksi määräyksiä voidaan antaa koulun omaisuuden käsittelystä sekä oleskelusta ja liikkumisesta koulurakennuksissa ja koulun alueella. (4 mom.)

Koulumatkoilla oppilas on tietyin edellytyksin oikeutettu maksuttomaan kuljetukseen tai vaihtoehtoisesti riittävään avustukseen (32 § 1 mom.).

Oppilaan on suoritettava tehtävänsä tunnollisesti ja käyttäytyttävä asiallisesti (35 § 2 mom.).

Oppilas, joka häiritsee opetusta tai muuten rikkoo koulun järjestystä taikka menettelee vilpillisesti, voidaan määrätä jälki-istuntoon enintään kahdeksi tunniksi tai hänelle voidaan antaa kirjallinen varoitus. Jos rikkomus on vakava tai jos oppilas jatkaa edellä tarkoitettua epäasiallista käyttäytymistä jälki-istunnon tai kirjallisen varoituksen saatuaan, oppilas voidaan erottaa enintään kolmeksi kuukaudeksi. Kirjallinen varoitus ja määräaikainen erottaminen ovat kurinpitorangaistuksia. (36 § 1 mom.). Opetusta häiritsevä oppilas voidaan määrätä poistumaan jäljellä olevan oppitunnin ajaksi luokkahuoneesta tai muusta tilasta, jossa opetusta annetaan, taikka koulun järjestämästä tilaisuudesta (2 mom.). Oppilaan osallistuminen opetukseen voidaan evätä enintään jäljellä olevan työpäivän ajaksi, jos on olemassa vaara, että toisen oppilaan taikka koulussa tai muussa opetustilassa työskentelevän henkilön turvallisuus kärsii oppilaan väkivaltaisen tai uhkaavan käyttäytymisen vuoksi taikka opetus tai siihen liittyvä toiminta vaikeutuu kohtuuttomasti oppilaan häiritsevän käyttäytymisen vuoksi (3 mom.). Kotitehtävänsä laiminlyönyt oppilas voidaan määrätä työpäivän päätyttyä enintään tunniksi kerrallaan valvonnan alaisena suorittamaan tehtäviään (4 mom.).

Menettelystä kurinpitoasiassa ja erottamisen täytäntöönpanosta säädetään lain 36a §:ssä.

Tupakkalaki

Tupakkatuotteiden maahantuonti ja hallussapito on kielletty alle 18-vuotiaalta (11 §).

Tupakointi on kielletty perusopetusta, ammatillista koulutusta ja lukio-opetusta antavien oppilaitosten sisätiloissa ja oppilasasuntoloissa sekä niiden käytössä olevilla ulkoilueilla (12 § 1 mom. 2 k).

Arviointi

Peruskoulun järjestysmääräyksistä

Perusopetuslain 29 §:n perusteluissa (HE 86/1997 s. 64) todettiin oikeuden turvalliseen opiskeluympäristöön edellyttävän, 1) että opetukseen tarkoitetut tilat ja välineet ovat turvallisia, ja 2) etteivät oppilaat joudu väkivallan tai muun kiusaamisen kohteiksi koulussa tai muussa koulun toiminnassa.

Lain 29 §:n velvoite liittyy perusopetuslain 35 §:n 2 momentin säännökseen asianmukaisesta käyttäytymisestä. Se (29 §) mahdollistaa sanamuotonsa mukaan järjestyssäännöillä säänneltäväksi asianmukaista käyttäytymistä vain niissä tapauksissa, joissa on kyse kouluyhteisön turvallisuuden ja viihtyisyyden kannalta tarpeellisista määräyksistä. Tarpeellisuutta arvioitaessa on otettava huomioon muun ohella suhteellisuusperiaate.

Perusopetuslain 29 §:n muutokseen 1.8.2003 johtanut hallituksen esitys (HE 205/2002) valmistettiin opetusministeriössä virkamiestyönä Turvatyöryhmän (OPM:n työryhmien muistioita 20:2000) ja Oppilashuoltotyöryhmän (OPM:n työryhmien muistioita 13/2002) työn pohjalta ottaen huomioon muistioista annetuissa lausunnoissa esitetyt kannanotot. Turvatyöryhmän

muistion mukaan ”oppilaiden käyttäytymistä voidaan säädellä vain kouluajana koulussa tai koulun tilaisuuksissa koulun ulkopuolella kuten matkoilla, retkillä, leirikouluissa tai koulutuksen järjestäjän toimesta toteutettavilla matkoilla – muutoin oppilaiden koulumatkat eivät kuulu koulun valvontavastuun eivätkä myöskään järjestyssäännön piiriin”.

Mainitusta lainmuutosehdotuksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta (PeVL 70/2002 s. 5) huomautti, että ”järjestyssäännöllä ei voida ilman laissa olevaa riittävän täsmällistä ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset muutoinkin täyttävää säännöstä antaa määräystä esimerkiksi jonkin perusoikeuden rajoittamisesta. Ilman lain riittävän täsmällisten säännösten tukea järjestyssäännöllä ei voida määrätä myöskään yksilön oikeuksista tai velvollisuuksista.”

Siten järjestyssäännöissä ei voida määrätä kurinpitoseuraamusta koulumatkalla tapahtuneesta rikkomuksesta eikä muutoinkaan sellaista seuraamusta, josta ei säädetä perusopetuslaissa. Kunnan mahdollinen osallistuminen koulumatkan kustannuksiin ei vaikuta asiaan.

Järjestyssäännöissä käsitellään usein muitakin kuin lain edellyttämiä asioita. Niissä saatetaan ohjata hyvän tavan mukaiseen käyttäytymiseen, antaa yleisiä elämänohjeita, viitata voimassaoleviin muihin sääntöihin. Tähän ei sinänsä ole estettä. Varsinaisten järjestyssääntöjen ja muun ohjeistuksen välisen eron tulee kuitenkin olla selvä niin, ettei lukijalle synny käsitystä, että muu ohjeistus olisi oikeudellisesti samanveroista kuin lain edellyttämät määräykset. Esimerkiksi toistamalla jotain lain säännöstä ei pidä antaa käsitystä, että koululla olisi valta kontrolloida säännöksen noudattamista koulun ulkopuolella.

Rehtori ja muut opettajat voivat tehtäviään hoitaessaan antaa järjestysmääräyksiä. Se voi tapahtua vain edellä esitetyissä rajoissa, toisin sanoen määräykset eivät voi olla ristiriidassa lakien tai niiden nojalla annettujen järjestyssääntöjen kanssa.

Sylvaan koulun järjestyssäännöt

Edellä kuvatut osat järjestyssäännöistä sisältävät viittauksia tupakkalakiin. Järjestyssäännöissä kerrotaan, että tupakkalain mukaan 1) tupakointi on oppilaalta kielletty kouluajana ja koulumatkoilla, ja 2) (kouluajoina ja koulumatkoilla) ei saa pitää tupakointivälineitä mukanaan.

Tässä päätöksessä edellä selostetun mukaisesti tupakointi on kielletty perusopetusta antavan oppilaitoksen sisätiloissa ja oppilasasuntolassa sekä sen käytössä olevilla ulkoilueilla. Sen sijaan laissa ei puhuta kouluajasta eikä koulumatkoista. Tupakkatuotteiden hallussapito on alle 18-vuotiaalta kielletty aina ja kaikkialla, ei vain kouluajana ja koulumatkoilla.

Säännöissä kerrotaan edelleen, että myös opetushallituksen määräysten mukaan 1) tupakointi on oppilaalta kielletty kouluajoina ja koulumatkoilla, ja 2) (kouluajoina ja koulumatkoilla) ei saa pitää tupakointivälineitä mukanaan.

Tupakkalain 14 §:n 1 momentin mukaan lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen yleinen johto ja ohjaus kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle ja valvonta ja ohjaus Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle.

Opetushallitus julkaisee kotisivullaan muun ohella antamansa ohjeet ja suositukset, jotka liittyvät perusopetuksen järjestämiseen. Otsikon ”Tupakkalain muutokset oppilaitoksen näkökulmasta (ohje, 14.12.2010)” alla on teksti: ”Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ohjeistaa oppilaitoksia sekä tupakkalakia (693/1976) valvovia kuntien viranomaisia 1.10.2010 voimaan tulleesta tupakkalain muutoksesta (698/2010). Lakimuutokseen sisältyy

säännöksiä, jotka oppilaitosten on otettava toiminnassaan huomioon. Valvira on valmistellut ohjeen yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön sekä Opetushallituksen kanssa.”

Valviran 14.12.2010 antama ohje ”Tupakkalain muutokset oppilaitoksen näkökulmasta” (16/2010) on toimitettu sosiaali- ja terveysministeriölle, opetushallitukselle ja kunnille.

Tupakointimääräyksiä sisältävä järjestyssääntöjen 7 kohta on virheellinen ensiksi siksi, että siinä annetaan tupakkalain sisällöstä virheellistä tietoa: tupakkalaki ei kiellä tupakointia koulu-aikoina ja koulumatkoilla. Toiseksi siinä vedotaan perusteettomasti opetushallituksen määräykseen. Kolmanneksi siinä annetaan lukijalle sellainen vaikutelma, että koululla olisi (järjestyssääntöjen 9 kohdan rangaistusuhan tukemaa) valvontavaltaa oppilaisiin nähden heidän koulumatkoillaan.

Järjestyssääntöjen 10 kohdan kieltäminen pitää koulussa toisia loukkaavia vaatteita on asianmukainen muistuttaessaan esimerkiksi siitä, että paitojen tekstit eivät saa sisältää rikoslaisissa kriminalisoitua kiihottamista kansanryhmää vastaan. Toisaalta tällöinkin joudutaan ottamaan huomioon sananvapautta koskevat säännökset. Tämän vuoksi ja muutoinkin kiellon tulisi olla yksilöidympi.

Sylvaan koulun rehtorin menettely

Rehtori ei ole vastuussa koulutuksen järjestäjän hyväksymistä järjestyssäännöistä. Hän on kuitenkin velvollinen jättämään niiden selvästi lainvastaiset ja harhaanjohtavat määräykset noudattamatta.

Rehtori on selvityksessään kertonut, että hänen syystiedotteensa teksti on vanhentunut ja osin epätarkka. Muutoin hänen ei käsittele tiedotetta eikä kirjettä huoltajille. Pidän kuitenkin näytettynä, että hän on antanut tiedotteen ja lähettänyt kirjeen, joiden olennainen sisältö ilmenee edellä, ja että koulussa on toimittu niiden mukaisesti.

Kun tiedotteesta ja kirjeestä ilmenevät tupakointia koskevat määräykset ovat samalla tavoin virheellisiä ja harhaanjohtavia kuin järjestyssääntöjen 7 kohdassa, syystiedotteen maininta (koulumatkoilla) tapahtuvan ilkivallan ja kiusaamisen hoitamisesta aina koulussa antaa väärän kuvan koulun toimivallasta ja kun tupakkatutkielmien kirjoittaminen on lakiin perustumaton kurinpitoseuraamus, on rehtori menetellyt virheellisesti.

Rehtori on selvityksessään ilmoittanut, että jälki-istuntojen sijasta koulualueella tupakoinnista annetaan tukiopetusta ja valistusta. Tukiopetusta voidaan kuitenkin antaa vain perusopetuslain 16 §:n 1 momentissa säädetyillä perusteilla. Tukiopetuksen järjestäminen seurauksena koulualueella tupakoimisesta on säännöksen vastaista.

Kun rehtori ei selvityksessään käsittele lainkaan tupakointiin puuttumismallin lomaketta, pidän selvänä, että sellainen on ollut käytössä. Asiallisesti lomake sisältää 1) lupauksen noudattaa tupakkalain 12 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädettyä tupakointikieltoa, ja 2) ilmoituksen siitä, että tietää seuraukset, jos rikkoo lupauksen. Lomakkeessa ei kerrota seurauksia, mutta asiayhteydestä on pääteltävissä, että olennainen seuraus olisi edellä todettu tupakkatutkielmien kirjoittaminen. Selvää on, että rehtorilla ei ole mitään lakiin perustuvaa oikeutta vaatia oppilasta allekirjoittamaan lupausta noudattaa lakia.

Toimenpiteet

Annan vastaisen varalle huomautuksen rehtorille hänen edellä mainitusta virheellisestä menettelystä.

Annan vastaisen varalle huomautuksen Sastamalan kaupunginhallitukselle, joka on vastuussa Sylvaan koulun osin virheellisiksi todetuista järjestyssäännöistä ja joka ei ole nähnyt rehtorin menettelyssä huomautettavaa tai moitittavaa.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Heikki Vasenius