

11.8.2010

Dnro 1697/4/09

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus**

## **KOULUN PÄIHEETTÖMYYSOHJELMA SAATTAA OPPILAAT ERIARVOISEEN ASEMAAN**

### 1 KANTELU

Kantelija pyysi 12.5.2009 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan Laukaan kunnan Vihtavuoren koulun rehtorin, liikunnan ja terveystiedon lehtorin, koulutoimenjohtajan sekä Laukaan kunnan koulutuslautakunnan menettelyä peruskoulun yläasteen toimintamuotojen ja päihteettömyyden toteuttamisessa.

Kantelija arvosteli Selvä Sopimus -toimintamuodon toteuttajia ja piti tätä päihteettömään elämäntapaan kannustavaa toimintamallia oppilaiden yhdenvertaisuutta loukkaavana. Hän oli seitsemättä luokkaa käyneen poikansa äitinä kertomansa mukaan närkästynyt Vihtavuoren koulun vuonna 2006 lähettämästä Selvä Sopimus -paperista, jossa odotettiin vanhempien maksavan lapselle rahaa, jotta lapsi ymmärtää pysyä erossa alkoholista ja tupakasta. Koulu oli antanut tässä yhteydessä ohjeita siitä, miten vanhempien on kasvatettava lapsensa muun ohella maksamalla roskapussin viennistä, mattojen puistelusta ja muusta kotityöstä. Kertyneillä varoilla oli tarkoitus rahoittaa oppilaiden ulkomaanmatka tai palkita heitä muuten päihteettömyydestä yläasteella.

Kantelijan mukaan eri perheiden varallisuus vaihtelee. Hän kertoo ottaneensa yhteyttä koulun rehtoriin. Hän oli halunnut tuoda esiin sen, että monien oppilaiden vanhemmilla oli vaikeuksia saada tarvittavia summia kokoon, koska viikon ulkomaanmatka maksaa oppilasta kohti 800–1300 euroa. Kantelija myös katsoo, että koulu pakottaa perheet ja lapset sopimuksen allekirjoittajaksi, vaikka väittää tämän olevan vapaaehtoista. Hän oli ilmoittanut näkemyksensä rehtorille, että kyse oli leirikoulusta, jolloin jokaisella lapsella pitää olla oikeus matkaan.

Kantelija oli tässä asiassa jo ottanut syksyllä 2006 yhteyttä Opetushallitukseen ja saanut sieltä 27.10.2006 vastauksen. Sitten Laukaan koulutuslautakunta olikin 21.3.2007 siirtänyt Selvä Sopimus -toiminnan kunnan vapaa-aikatoimikunnan suunnittelemaan. Kuitenkin kantelija pitää tätä järjestelyä edelleenkin perustuslain 16 §:n ja perusopetuslain 31 §:n vastaisena. Hän katsoo, etteivät vapaa-aikatoimikunnan kanssa tehdyt Selvä Sopimus -matkat ja -illanvietot voi kuulua koulu-aikaan ja että jokaisen tulisi voida itse päättää vapaa-ajastaan.

Vaikka kantelija ei sinänsä vastusta nuorten päihteiden vastaista kasvatusta, hän pyytää oikeusasiamiehen kannanottoa asiaan. Lisäksi hän haluaa selvitetävän, saavatko Selvä Sopimus -matkoille lähtevät opettajat sponsorirahaa. Kantelijan mukaan sponsoriraha, jos sitä tulee jostakin, tulee jakaa vapaa-aikatoimikunnan alaisella päätöksellä nuorten ja lasten vapaa-ajan kustannuksiin.

- - -

## TAPAHTUMATIEDOT

Asiakirjojen mukaan Laukaan kunnan Vihtavuoren koulussa on vuonna 1999 otettu käyttöön opettajien, oppilaiden ja lasten vanhempien keskuudessa koulun yläasteella ehkäisevän päihdetyön Selvä Sopimus -toimintamuoto. Koulussa oli syntynyt ajatus kehittää päihdekasvatukseen perinteisen tuntiopetuksen rinnalle muita toimintamalleja. Näin oli laadittu kirjallinen sopimusmalli, jossa oppilas sitoutuu päihteettömyyteen koko 7.–9. luokkien ajaksi. Sopimuksen tarkoituksena on siirtää päihdekokeiluja myöhemmälle iälle.

Toimintamallissa yläkoulun oppilas sitoutuu päihteettömyyteen elämäntapaan peruskoulun päättymiseen saakka. Hänen huoltajansa sitoutuu samoin allekirjoituksellaan vastaamaan oppilaan viikon pituisen matkan tai muun kotona yhteisesti sovitun, oppilaalle päihteettömyydestä annettavan palkinnon kustannuksista. Oppilas allekirjoittaa sopimuskaavakkeen, jossa hän sitoutuu päihteettömyyteen, ja vanhemmat allekirjoituksellaan sitoutuvat maksamaan kotona yhdessä sovitun palkkion. Koulu osallistuu ulkomaan matkan järjestämiseen, jos kodit katsovat, että se on sopiva palkkio.

Toimintamallin verkkosivuilla ([www.selvasopimus.com](http://www.selvasopimus.com)) sen perusajatusta kuvataan seuraavasti:

Selvä Sopimus on koulullamme käytössä oleva oppilaan, kodin ja koulun välinen sopimus, jolla pyritään auttamaan nuoria pysymään erossa päihteistä. Eräänlainen kolmikantasopimus, jota logommekin kuvaa.

Viime vuosina toimintaan on liittynyt yli 90 % Vihtavuoren kouluun saapuneista peruskoulun seitsemännenten vuosiluokan oppilaista. Ulkomaan matkaryhmiin on osallistunut vuosittain 20–30 oppilasta. Viime vuosina matkoja on tehty Kyprokselle, aiemmin myös Portugaliin, Italiaan ja Kreetalle. Lisäksi sopimuksessa mukana olevien kanssa on tehty vuoden mittaan erilaisia retkiä iltaisin (kuten hohto-keilailu ja laskettelu) sekä keväisin retkiä esimerkiksi Helsinkiin ja Tampereelle.

Vihtavuoren koulun selvityksen mukaan päihteettömyyttä varten kehitettyä toimintamallia on alusta alkaen toteutettu koulutyöstä erillään olleena toimintana, koska sopimus päihteettömyydestä on luonteeltaan huoltajan ja hänen lapsensa välinen, vapaaehtoisuuteen perustuva ratkaisu. Vihtavuoren koulu tarjoaa tukea tiedottamalla asiasta, organisoimalla vapaa-ajan toimintaa sekä vuoteen 2007 asti järjestämällä yhden palkkiovaihtoehdon eli ulkomaille suuntautuvan matkan.

Koska Laukaan koulutuslautakunta katsoi 21.3.2007, että toimintamallin toteuttamiseen liittyneet matkat ovat ristiriidassa perusopetuksen maksuttomuuden kanssa, toimintamallia muutettiin niin, että siihen liittyvät matkat eivät ole koulun toimintasuunnitelman mukaista toimintaa. Matkan järjestäminen on sittemmin ollut Laukaan kunnan vapaa-aikatoimen vastuulla.

Selvityksessään Vihtavuoren koulun rehtori kuvaa nykyisiä järjestelyjä seuraavasti:

Selvä Sopimukseen liittyvä ulkomaanmatka ei ole koulun toimintaa vaan sen järjestää Laukaan kunnan vapaa-aikatoimi. Matkalle lähtevät oppilaat ovat hakeneet kyseiseksi ajaksi koulustavapaata, koska kyseessä ei ole koulun opetussuunnitelmaan liittyvä matka. Koulutuslautakunnan toimivallan siirtämistä koskevan päätöksen mukaisesti rehtori on päätöksellään myöntänyt kyseisen vapaan. Matkalle lähtee yleensä noin 25 % yhdeksännen luokan oppilaista ja kaikilla muilla (sekä sopimukseen liittyneillä että siihen kuulumattomilla) on aivan normaalia työjärjestyksen mukaista koulunkäyntiä.

Keväällä 2009 matka tehtiin 11.–18. toukokuuta ja se suuntautui Kyprokselle. Matkaan osallistui 26 yhdeksäsluokkalaista, jotka kaikki anoivat kyseiseksi ajaksi vapaata koulusta normaalin käytännön mukaisesti. Samaan aikaan muilla 64:llä oli normaalit työjärjestyksen mukaiset koulupäivät. Heistäkin suurin osa oli mukana Selvässä Sopimuksessa, mutta he olivat sopineet huoltajansa kanssa muunlaisesta palkkiosta.

Lehtorin 5.8.2010 puhelimitse antaman tiedon mukaan Vihtavuoren koulun opettajille itselleen ei ole maksettu kantelijan mainitsemia sponsorikorvauksia. Matkoja varten saadut avustukset on käytetty kunnan taloudessa vain matkojen kustannuksiin. Opettajat ovat osallistuneet Kyproksen matkaan työajalla. Lehtorin mukaan kysymys ei ole leirikoulusta, vaikka tällainen ilmaus on esiintynyt asiakirjoissa varsin pitkään. Laukaan kunnan vapaa-aikatoimenjohtaja vahvisti 6.8.2010, että Selvä Sopimus -matkat on kustannettu kunnan taloudesta, joten opettajat eivät ole saaneet suoraan sponsorirahoja.

## 4

### SOVELLETTAVAT SÄÄNNÖKSET

#### 4.1

##### Perustuslaki

Perustuslain (731/1999) 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tämän säännöksen 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Säännöksen 2 momentti edellyttää, että julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

#### 4.2

##### Perusopetuslaki

Perusopetuslain 3 §:n 2 momentin (477/2003) mukaan opetus järjestetään oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä. Tämän säännöksen 3 momentin mukaan opetuksessa tulee olla yhteistyössä kotien kanssa. Perusopetuslain 31 §:n mukaan opetus ja sen edellyttämät oppikirjat ja muu oppimateriaali sekä työvälineet ja työaineet ovat oppilaalle maksuttomia.

Perusopetuslain 31 a §:n 1 momentin (477/2003) mukaan oppilashuollolla tarkoitetaan oppilaan hyvän oppimisen, hyvän psyykkisen ja fyysisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä ja ylläpitämistä sekä niiden edellytyksiä lisäävää toimintaa. Säännöksen 2 momentin mukaan oppilashuoltoon sisältyvät opetuksen järjestäjän hyväksymän opetussuunnitelman mukainen oppilashuolto sekä oppilashuollon palvelut, jotka ovat kansanterveyslaissa (66/1972) tarkoitettu kouluterveydenhuolto sekä lastensuojelulaissa (683/1983) tarkoitettu kasvatuksen tukeminen. Lainmuutoksella (642/2010) sanamuoto kasvatuksen tukeminen muutetaan 1.1.2011 lukien koulunkäynnin tukemiseksi. Perusopetuslain 35 §:n 1 momentin mukaan oppilaan tulee osallistua perusopetukseen, jollei hänelle ole erityisestä syystä tilapäisesti myönnetty vapautusta.

Perusopetusasetuksen (852/1998) 9 §:n mukaan opetuksen järjestäjän tulee laatia lukuvuosittain opetussuunnitelmaan perustuva suunnitelma, josta määrätään opetuksen yleisestä järjestämisestä, opetustunneista ja opetuksen yhteydessä järjestettävästä muusta toiminnasta sekä työajoista, koulun ulkopuolella annettavasta opetuksesta sekä muista tarpeellisista opetuksen järjestämiseen liittyvistä asioista.

## 5

### OPETUSHALLITUKSEN LAUSUNTO

Opetushallitus antoi kantelun johdosta lausunnon 9.10.2009. Opetushallitus on antanut 20.4.2006 ohjeen opetuksen järjestäjille ja kouluille ohjeet perusopetuksen yhteydessä toteuttavien retkien, leirikoulujen ja muiden tapahtumien maksuttomuudesta. Sen mukaan opetuksen käsite kattaa kaikki koulun työaikana toteutetut ja vuotuisen suunnitelmaan kirjatut retket, vierailut ja muun vastaavan koulun ulkopuolella tapahtuvan toiminnan. Ne ovat yhdenvertaisia muun opetuksen kanssa, joten niiden tulee olla oppilaalle maksuttomia.

Opetushallituksen mukaan koulun opintokäyntejä ja -retkiä, leirikouluja sekä opetukseen liittyviä tapahtumia voidaan tukea oppilaiden ja huoltajien yhteisesti keräämillä varoilla. Varojen keruun tulee olla oppilaille ja huoltajille vapaaehtoista. Jokaisella oppilaalla tulee olla mahdollisuus osallistua koulun opetussuunnitelman ja siihen perustuvan vuotuisen suunnitelman mukaiseen toimintaan huolimatta siitä, onko hän tai hänen huoltajansa osallistunut varojen keräämiseen.

Opetushallitus arvioi Selvä Sopimus -toimintamallia lausunnossaan seuraavasti:

Opetussuunnitelman perusteet korostavat huoltajien ensisijaista kasvatustavasta. Selvä Sopimus -toimintamallissa koulu ulottaa ohjeistuksensa oppilaiden vapaa-aikaan ja pyrkii sitouttamaan oppilaiden vanhempia siltäkin osin, josta vanhemmat selkeästi vastaavat. Koteja veloitetaan toimittamaan kouluun kirjallinen selvitys, jos oppilas rikkoo sopimusta. Opetushallituksen näkemyksen mukaan koululla ei ole oikeutta velvoittaa huoltajia antamaan koululle selvityksiä lastensa vapaa-ajan toiminnasta. Tältä osin koulu menee omaa tehtäväpiiriään ulommaksi.

Perusopetuslain 35 §:n 1 momentin mukaan oppilaan tulee osallistua perusopetukseen, jollei hänelle ole erityisestä syystä myönnetty vapautusta. Tämän säännöksen perusteella Vihtavuoren koulussa on myönnetty Selvä Sopimus -toimintaan osallistuneille oppilaille, joiden huoltajat ovat maksaneet lastensa palkkiomatkat, vapautuksen koulunkäynnistä koulun työpäivien aikana tehdyn ulkomaan matkan sekä Tampereelle tehdyn retken ajaksi.

Selvä Sopimus -toimintamallin mukaista toimintaa kokonaisuutena ajatellen se on tosiasiallisesti Vihtavuoren koulun toimintaa. Perusopetuksen maksuttomuuden vuoksi koulun toimintana toteutettuna kaikille oppilaille tulee taata yhdenvertainen mahdollisuus osallistua matkoille ja retkille riippumatta siitä, onko oppilas tai hänen vanhempansa osallistunut mahdolliseen vapaaehtoiseen varojen keräykseen ko. matkoja ja retkiä varten. Opetushallituksen näkemyksen mukaan hallinnolliset päätökset, joilla toiminta on järjestetty Laukaan kunnan vapaa-aikatoimen toimintana ja oppilaiden osallistuminen koulun työaikana siihen liittyville matkoille ja retkille on tehty mahdolliseksi, on tehty hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisesti.

## 6

### ARVIINTI

Saamani selvityksen mukaan Selvä Sopimus -toimintamalli on osa lapsille ja nuorille suunnattua ehkäisevää päihde- ja raittiustyötä. Pidän tällaista toimintaa myönteisenä erityisesti silloin, jos annettavilla neuvoilla ja toimintasuosituksilla kyetään tukemaan ja edistämään lapsen omia valintoja terveiden elämäntapojen suuntaan. Mielestäni kysymys on tällöin myös kodin ja koulun välisestä yhteistyöstä. Hyvällä yhteistyöllä voidaan osaltaan ehkäistä alkoholin ja muiden päihteiden ongelmakäyttöä ja tätä ongelmakäyttöä lisäävien olosuhteiden ja elämäntapojen syntymistä.

Opetushallituksen vahvistamien opetussuunnitelman perusteiden mukaan huoltajilla on kuitenkin ensisijainen vastuu lastensa kasvatuksesta. Tästä näkökulmasta Vihtavuoren koulun Selvä Sopimus -toimintamalli on jossakin määrin ongelmallinen. Se on ulottanut ja ulottaa edelleenkin ohjauksensa oppilaiden vapaa-aikaan ja pyrkii sitouttamaan oppilaiden vanhempia siltäkin osin, josta vanhemmat huoltajina selkeästi vastaavat. Koteja ja huoltajia on veloitettu päihteettömyyden vastaisessa ohjelmassa toimittamaan koululle selvityksiä lasten vapaa-ajan toiminnasta. Tältä osin katson Opetushalli-

tuksen tavoin, että Vihtavuoren koulu on mennyt omaa kasvatuksellista tehtäväpiiriään ulommaksi.

Saaduissa selvityksissä ja Selvä Sopimus -toimintamallin verkkosivuilla esiintyy ristiriitaisia lausuntoja toiminnan luonteesta. Kuten edellä kohdasta 3 ilmenee, toimintamallin verkkosivuilla sitä kuvataan oppilaan, kodin ja koulun muodostamana kolmikantana. Koulun roolia korostaa edelleen se, että sopimuskaavakkeessa on koulun rehtorin ja toimintaa organisoivan lehtorin yhteystiedot ja siinä edellytetään, että allekirjoitettu sopimus toimitetaan koulun rehtorin osoitteeseen.

Toisaalta koulun rehtorin ja lehtorin selvityksessä 16.9.2009 toimintaa pidetään koulun ulkopuolisena toimintana. Selvityksen mukaan "Selvä Sopimus -mallia on toteutettu alusta alkaen koulutyöstä erillään olevana toimintana, koska sopimus on jo luonteeltaan huoltajan ja hänen lapsensa välinen vapaaehtoisuuteen perustuva ratkaisu". Kuitenkin samassa selvityksessä todetaan myöhemmin, että rajanveto ei ole koulun toimintasuunnitelmassakaan ollut käsitteellisesti selvä:

Sekaannus käsitteiden leirikoulu ja Selvä Sopimus -matka on ymmärrettävää, koska vielä lukuvuoden 2008–2009 toimintasuunnitelmaankin oli epähuomiossa jäänyt koulun ulkopuolista toimintaa käsittelevään kappaleeseen sana "leirikoulu". Näillä ei tosin viitattu Selvä Sopimus -toimintaan, vaan koulun opetussuunnitelman mukaisiin, lukuvuoden aikana mahdollisesti tehtäviin opintokäynteihin ja retkiin. Leirikoulutoimintaa ei Vihtavuoren yläkoulussa ole ollut enää 2000-luvulla lainkaan.

Kaiken kaikkiaan katson Opetushallituksen tavoin, että Selvä Sopimus -toimintamallin mukainen toiminta on tosiasiallisesti Vihtavuoren koulun toimintaa. Tästä kertoo osaltaan myös se, että lehtorin ilmoituksen mukaan opettajat ovat osallistuneet Kyproksen matkaan lukuvuoden aikana työajalla.

Vaikka päihitteettömyys opetustyössä ja oppilashuollossa onkin sinänsä lapsen edun kannalta lainmukainen tavoite, liittyy Selvä Sopimus -toimintamalliin perusopetuksen maksuttomuuden ja oppilaiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta tulkinnanvaraisia seikkoja. Sen vuoksi tämä toiminta matkoineen ja retkineen tulisi nähdäkseni järjestää muulloin kuin koulun opetussuunnitelman mukaisena työaikana tai sitten liittää se selkeästi osaksi yläasteen koulutyötä. Opettajien väitetyn sponsoroinnin osalta ei minulla ole laillisuusvalvonnassa syytä arvosteluun.<sup>7</sup>

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 6 esittämäni käsityksen, jonka mukaan Selvä Sopimus -toiminta matkoineen ja retkineen tulisi järjestää muulloin kuin koulun opetussuunnitelman mukaisena työaikana tai sitten selkeästi osana yläasteen koulutyötä, Laukaan kunnan Vihtavuoren koulun rehtorin ja lehtorin tietoon. Samalla kiinnitän Laukaan koulutuslautakunnan ja koulutoimenjohtajan huomiota siihen, että muodollisesti Laukaan vapaa-aikatoimen yhteyteen organisoidussa Selvä Sopimus -toiminnassa on käsitykseni mukaan kysymys Vihtavuoren koulun toiminnasta sille asetettavine vaatimuksineen.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennökset tästä päätöksestäni rehtorille, lehtorille, koulutoimenjohtajalle sekä Laukaan koulutuslautakunnalle. Lähetän päätökseni tiedoksi myös Opetushallitukselle.