

Oppilaan oikeus turvalliseen oppimisympäristöön –
koulukiusaaminen opetuksen järjestäjän haasteena perusopetuksessa

Itä-Suomen yliopisto
Oikeustieteiden laitos
Pro gradu -tutkielma
7.5.2021
Eveliina Varis 250795
Suvianna Hakalehto

SISÄLLYS

LÄHTEET	V
LYHENNELUETTELO	XIV
1 JOHDANTO	1
1.1 Johdatus tutkielman aiheeseen.....	1
1.2 Tutkimuskysymys ja metodologia.....	4
1.3 Koulukiusaamisen määritelmä.....	8
1.4 Tutkielman rakenne	10
2 LÄHTÖKOHDAT PSYKKISESTI JA FYYSISESTI TURVALLISEEN OPPIMISYMPÄRISTÖÖN.....	12
2.1 Oppilaan oikeus turvalliseen oppimisympäristöön.....	12
2.2 Lapsen edun ensisijaisuus kouluturvallisuuskysymyksissä.....	21
2.3 Lapsen oikeus suojeluun ja turvallinen oppimisympäristö.....	26
2.4 Lapsen oikeus yhdenvertaisuuteen ja turvallinen oppimisympäristö	28
3 VAATIMUKSET OPETUKSEN JÄRJESTÄJÄLLE KOULUKIUSAAMISEN ENNALTAEHKÄISYN OSALTA	34
3.1 Opetuksen järjestäjä ja hyvän hallinnon vaatimukset	34
3.2 Opetuksen järjestäjän laatimat suunnitelmat	40
3.2.1 Kiusaamisen vastainen suunnitelma	40
3.2.2 Kurinpito- ja ojentamiskeinojen käyttöä koskeva suunnitelma.....	44
3.3 Yhteisöllisen opiskeluhuollon järjestäminen ja koulujen terveys- ja turvallisuustarkastus	47
3.4 Järjestyssäännöt	51
4 VAATIMUKSET OPETUKSEN JÄRJESTÄJÄLLE KOULUKIUSAAMISEEN PUUTTUMISEN OSALTA	56
4.1 Kiusaamiseen puuttuminen.....	56
4.1.1 Velvollisuus puuttua epäasialliseen käyttäytymiseen.....	56
4.1.2 Opetuksen järjestäjän velvollisuus selvittää kiusaamistapaukset asianmukaisesti	59
4.1.3 Opetusryhmän tai opetuksen järjestämispaikan vaihto yhtenä kiusaamiseen puuttumisen keinona	68
4.2 Ilmoitusvelvollisuudet.....	72

5 JOHTOPÄÄTÖKSET.....77

Tiivistelmä

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO

Tiedekunta Yhteiskuntatieteiden ja kauppätieteiden tiedekunta		Yksikkö Oikeustieteiden laitos	
Tekijä Eveliina Varis			
Työn nimi Oppilaan oikeus turvalliseen oppimisympäristöön – koulukiusaaminen opetuksen järjestäjän haasteena perusopetuksessa			
Pääaine oikeustiede	Työn laji Oikeustieteen maisteritutkielma	Aika 7.5.2021	Sivuja XIV+80
<p>Tiivistelmä</p> <p>Tutkielmassa tarkastellaan sitä, minkälaisia vaatimuksia psyykkisesti ja fyysisesti turvallisen oppimisympäristön turvaamisvelvoite asettaa opetuksen järjestäjälle peruskouluissa koulukiusaamisen ennaltaehkäisyyn ja puuttumisen osalta. Tutkielmassa käytetään tutkimusmenetelmänä käytännöllistä lainoppia. Tutkielmassa tulkitaan perusopetuslain 29.1 §:n mukaista oppilaan oikeutta turvalliseen oppimisympäristöön sekä systematisoidaan niitä eritasoisia normeja, jotka liittyvät oppilaan turvallisuudesta huolehtimiseen sekä niitä velvoitteita, joita näistä normeista seuraa opetuksen järjestäjälle.</p> <p>Tutkielmassa päädytään siihen johtopäätökseen, että opetuksen järjestäjällä on velvollisuus luoda kouluun sellainen oppimisympäristö, jossa oppilaan oikeus psyykkisesti ja fyysisesti turvalliseen ympäristöön toteutuu. Vastuu oppilaiden turvallisuudesta koulupäivän aikana on aina opetuksen järjestäjällä. Turvallinen oppimisympäristö pitää sisällään koulukiusaamiseen puuttumisen. Kiusaamiseen puuttuminen jakaantuu kiusaamisen ennaltaehkäisemiseen sekä jo tapahtuneeseen kiusaamiseen puuttumiseen. Koulukiusaamisen ennaltaehkäisemiseksi opetuksen järjestäjän tulee laatia ja toimeenpanna erilaisia lain mukaisia suunnitelmia, joista keskeisin on kiusaamisen vastaisen suunnitelma. Koulukiusaamisen ennaltaehkäisemisen lisäksi opetuksen järjestäjän tulee myös selvittää tietoonsa tullut oppilaan kiusaamisepäily ja puuttua tapahtuneeseen kiusaamiseen asianmukaisesti ja riittävästi turvatakseen oppilaalle turvallinen oppimisympäristö, vaikka kiusaamiseen puuttumisesta ei löydy suoraan säännöstä perusopetusta koskevasta lainsäädännöstä.</p>			
Avainsanat Perusopetuslaki, turvallinen oppimisympäristö, koulukiusaaminen, oppilas, koulu, lapsen oikeudet			

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

- Aarnio, Aulis, Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. WSOY 1989.
- Aarnio, Aulis, Oikeutta etsimässä erään matkan kuvaus. Talentum 2014.
- Anttila, Outi – Nieminen, Liisa, Koulutuksen järjestäjän velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta, s. 95–101 teoksessa Anttila, Outi – Ojanen, Tuomas (toim.), Yhdenvertaisuuslaki kommentein. Alma Talent 2019. (Anttila–Nieminen 2019a)
- Anttila, Outi – Nieminen, Liisa, Syrjinnän kielto, s.110–188 teoksessa Anttila, Outi – Ojanen, Tuomas (toim.) Yhdenvertaisuuslaki kommentein. Alma Talent 2019. (Anttila–Nieminen 2019b)
- Arajärvi, Pentti, Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 2006.
- Arajärvi, Pentti, Lapsi ja koulutuksellinen hyvinvoinnin takaaminen, s. 10–49 teoksessa Suvianna Hakalehto (toim.), Lapsen oikeudet koulussa. Kauppakamari 2015.
- Davey, Ciara – Lundy, Laura, Towards Greater Recognition of the Right to Play: An Analysis of Article 31 of the UNCRC. Children & Society Vol 25 2011, s. 3–14.
- Fottrell, Deirde, One Step forward and two steps sideways? assessing the first decade of the United Nations Convention on the Rights of the Child, s. 1–14, teoksessa Deirdre Fottrell (toim.), Revisiting Children’s Rights 10 years of the UN Convention on the Rights of the Child. Kluwer Law International 2000, s. 1–14.
- Gras, Jutta, Monitoring the Convention on the Rights of the Child. Helsingin yliopisto 2001.
- Gottberg, Eva, Perhesuhteet ja lainsäädäntö. 7. painos. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2013.
- Haanpää, Sanna – Lahtinen, Nina, 140 kysymystä perusopetuksesta. Otava 2020.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna, Korvausvastuu koulukiusauksella aiheutetusta vahingosta. Oikeustiede-Jurisprudentia XXXVI (2003), s. 67–134.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna, Valta ja vahinko: julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Talentum 2008.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna, Lasten oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa. Defensor Legis 4/2011, s. 510–525.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna, Turvallisen oppimisympäristön toteutumisen oikeudellisista haasteista peruskoulussa. Lakimies 2/2012, s. 238–258.

- Hakalehto-Wainio, Suvianna, Oppilaan oikeudet opetustoimessa. Hansaprint Oy 2013.
(Hakalehto 2013a)
- Hakalehto-Wainio, Suvianna, Lapsen oikeudet ja lapsen etu lapsen oikeuksien sopimuksessa, s. 17–52 teoksessa Hakalehto-Wainio, Suvianna – Nieminen, Liisa (toim.) Lapsioikeus murroksessa. Lakimiesliiton kustannus 2013. (Hakalehto 2013b)
- Hakalehto-Wainio, Suvianna, Lasten oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa, s. 133–164 teoksessa Koivurouva, Timo – Pirtaniemi, Elina (toim.), Ihmisoikeuksien käsikirja. Tallinna 2014.
- Hakalehto, Suvianna, Johdatus lapsen oikeuksiin koulussa, s. 50–87 teoksessa Hakalehto, Suvianna (toim.), Lapsen oikeudet koulussa. Hansaprint Oy 2015.
- Hakalehto, Suvianna, Lapsioikeuden perusteet. Alma Talent 2018.
- Hallberg Pekka, Perusoikeusjärjestelmä, s. 29–59 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. 2 uudistettu painos. WSOYpro 2011.
- Husa, Jaakko – Pohjalainen, Teuvo, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet johdatus julkisoikeuteen. 4 uudistettu painos. Talentum 2014.
- Karhu, Juha, Perusoikeudet ja oikeuslähdeoppi. Lakimies 2003, s. 789–807.
- Knorkka-Knuts, Heli – Helenius, Dan – Frände, Dan, Yleinen rikosoikeus. 3. uudistettu painos. Edita 2020.
- Koivisto, Ida, Hyvän hallinnon muunnelmat Julkisoikeudellinen tutkimus. Suomalainen lakimiesyhdistys 2011.
- Koivisto, Ida, Johdatus hyvään hallintoon. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2014.
- Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki, Virkamiesoikeuden perusteet. 8. uudistettu painos. Alma Talent 2019.
- Kulla, Heikki, Hallintomenettelyn perusteet. 10. uudistettu painos. Alma Talent 2018.
- Kuusikko, Kirsi, Oikeus hyvään hallintoon (41 artikla), s. 389–448 teoksessa Nieminen, Liisa (toim.), Perusoikeudet EU:ssa. Talentum Media Oy 2001.
- Kuusikko, Kirsi, Koulujen järjestyssäännöt ja oppilaiden perusoikeudet. Edilex 8.11.2006.
- Lahtinen, Niina, Oppilaan oikeudet ja vanhempien vastuu. PS- Kustannus 2011.
- Lahtinen, Niina – Haanpää, Sanna, Oppilashuolto perusopetuksessa – näkökulmia moniammatillisen yhteistyön toimivuuteen, s. 133–168 teoksessa Hakalehto, Suvianna (toim.), Lapsen oikeudet koulussa. Hansaprint Oy 2015.

- Lahtinen, Matti – Lankinen, Timo, Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä. 11. uudistettu painos. Tietosanoma 2020.
- Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja. UNICEF Suomi 2011.
- Lavapuro, Juho. Yhdenvertaisuuslain soveltamisala, s. 68–76 teoksessa Anttila, Outi–Ojanen, Tuomas (toim.), Yhdenvertaisuuslaki kommentein. Alma Talent 2019.
- Lohiniva-Kerkelä, Mirva, Nuori ja hallinto, s. 421–512 teoksessa Litmala, Marjukka – Lohiniva-Kerkelä, Mirva (toim.), Nuoren oikeudet. Edita 2005.
- Murto, Jani, Työsuojelun toimintaohjelma osana turvallisuusjohtamista, s. 97–111 teoksessa Saarnilehto, Ari (toim.), Työoikeus tänään juhlaulkaisu ja Martti Kairinen 1947–24/6–2007. Turun yliopiston oikeustieteen tiedekunta 2007.
- Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Otavan Kirjapaino Oy 2016.
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. Alma Talent 2018.
- Mäntylä, Niina, Koulukiusaaminen kiusaajan rikoksena. Oikeus 3/2012, s. 357–380.
- Mäntylä, Niina, Peruskoulun opetushenkilökunnan vastuu koulukiusaamistilanteessa, s. 149–165 teoksessa Kunnallistieteen aikakauskirja 2. Kunnallistieteen yhdistys 2013. (Mäntylä 2013a)
- Mäntylä Niina, Karttakepistä kasvatuskeskusteluun: lainmukainen kurinpito koulussa tänään, s. 241–267 teoksessa Hakalehto-Wainio, Suvianna – Nieminen, Liisa (toim.), Lapsioikeus murroksessa. Lakimiesliiton kustannus 2013. (Mäntylä 2013b)
- Mäntylä, Niina – Kivelä, Jonna – Ollila, Seija – Perttola, Laura, Pelastakaa koulukiusattu. Kunnallisalan kehittämissäätöjen julkaisu nro 70 2013. (Mäntylä ym. 2013)
- Mäntylä, Niina, Hyvä hallinto peruskoulussa, s. 50–64 teoksessa Lehto, Kirsi (toim.), Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon. Vaasan yliopiston opetusjulkaisuja 65 2014.
- Mäntylä, Niina, Kun mikään ei auta: opetuspaikan muuttaminen ratkaisuksi koulukiusaamistilanteisiin?, s. 252–279 teoksessa Hakalehto, Suvianna (toim.) Lapsen oikeudet koulussa. Hansaprint 2015.
- Määttä, Tapio – Tolvanen, Matti – Kolehmainen, Antti – Kosonen, Jonna – Väättänen, Ulla – Keinänen, Anssi, Oikeudellisen ajattelun perusteita. University of Eastern Finland. Oikeustieteen laitos. Joensuu 2018. (Määttä ym. 2018)
- Nieminen, Liisa, Lasten perusoikeudet. Lakimiesliiton kustannus 1990.
- Nieminen, Liisa, Koulu lasten perus- ja ihmisoikeuksien turvaajana – vai rajoittajana?. Oikeus 2004, s. 277–297. (Nieminen 2004a)
- Nieminen, Liisa, Lasten perus- ja ihmisoikeussuojan ajankohtaisia ongelmia. Lakimies 2004, s. 591–621. (Nieminen 2004b)

- Nieminen, Liisa, Nuoren perus- ja ihmisoikeudet, s. 9–68 teoksessa Litmala, Marjukka – Lohiniva-Kerkelä, Mirva (toim.), Nuoren oikeudet. Edita 2005
- Nieminen, Liisa, Lapsuudesta vanhuuteen perus- ja ihmisoikeuksien merkitys eri ikävaiheissa. Edita 2006.
- Nieminen, Liisa, Ristiriitainen soft-law – liian paljon vai liian vähän soft lawta?. Lakimies 7–8/2020, s. 1081–1103.
- Nuikkinen, Kaisa, Terveellinen ja turvallinen koulurakennus. Opetushallitus 2005.
- Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin, Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä, s. 171–195 teoksessa Hallberg, Pekka – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen-Velipekka (toim.). Perusoikeudet. WSOY 2011.
- Ojanen, Tuomas, Yhdenvertaisuus ja syrjinnänkielto perus- ja ihmisoikeuksina, s. 3–52 teoksessa Anttila, Outi – Ojanen, Tuomas (toim.), Yhdenvertaisuuslaki kommentein. Alma Talent 2019.
- Pajulammi, Henna, Lapsi, oikeus ja osallisuus. Talentum 2014.
- Paunio, Riitta-Leena, Eduskunnan oikeusasiamies lapsen oikeuksien valvojana. Lakimies 6–7/ 2001, s. 977–989.
- Pellonpää, Martti, Henkilökohtainen koskemattomuus (PL 7 §), s. 281–301 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. WSOYpro 2011.
- Pörhölä, Maili, Koulukiusaaminen nuoren hyvinvointia uhkaavana tekijänä – miten käy kiusatun ja kiusaajan vertaissuhteille?, s. 94–104 teoksessa Minna, Autio – Eräranta, Kirsi, Myllyniemi, Sami (toim.), Polarisoituva nuoruus. Nuorisotutkimusverkosto 2008.
- Rautio, Ilkka, RL 40 virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset (päivitetty 31.1.2018) teoksessa Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Helenius, Dan – Koskinen, Pekka – Majanen, Martti – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Nuutila, Ari-Matti – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka. Alma Talent Fokus (päivittyvä hakuteos).
- Salmivalli, Cristina, Koulukiusaamiseen puuttuminen: kohti tehokkaita toimintamalleja. 2. uudistettu painos. PS-Kustannus 2010.
- Salmivalli, Christina – Poskiparta, Elisa – KiVa Koulu työryhmä, Avain KiVa:n kouluun. 2018. [<https://www.kivakoulu.fi/uploads/2020/08/3446a8cf-avain-kivaan-kouluun.pdf>, 14.4.2021]
- Saloheimo, Jorma, Työturvallisuus perusteet, vastuu ja oikeusturva. Alma Talent Oy 2016.
- Saraviita, Ilkka, Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki 2005.

- Schultz, Mårten, Om skadestånd vid mobbning. Juridisk Tidskrift 2001–2002, s. 912–928.
- Tolonen, Hannu, Oikeuslähdeoppi. WSOY 2003.
- Tuori, Kaarlo – Lavapuro, Juha, Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus, s. 809–820 teoksessa Hallberg, Pekka – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Perusoikeudet. WSOY 2011.
- Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoittaminen, s. 139–170 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. WSOYpro 2011.

VIRALLISLÄHTEET

- CRC/GC/2001/1, YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 1 (2001) 29 artiklan 1 kohta: Koulutuksen tavoitteet.
- CRC/GC/2003/4, YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 4 (2003) Nuorten terveydestä ja kehityksestä lapsen oikeuksien yleissopimuksen yhteydessä.
- CRC/GC/2003/5, YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 (2003) Lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleiset täytäntöönpanotoimenpiteet (4 artikla, 42 artikla ja 44 artikla 6 kohta).
- CRC/C/GC/7, YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 7 (2005) Lapsen oikeuksien täytäntöönpano varhaislapsuudessa.
- CRC/C/GC/8, YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 8 (2006) Lapsen oikeus suojelemaan ruumiilliselta kuritukselta ja muilta julmilta tai halventavilta rankaisumuodoilta (muun muassa 19 artikla, 28 artiklan 2 kohta ja 37 artikla).
- CRC/C/GC/9, YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 9 (2006) Vammaisten lasten oikeudet.
- CRC/C/GC/12, YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 (2009) Lapsen oikeus tulla kuulluksi.
- CRC/C/GC/13, YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 13 (2011) Lapsen oikeus olla joutumatta väkivallan kohteeksi.
- CRC/C/GC/14, YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) Lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta).
- CRC/C/FIN/CO/4, Lapsen oikeuksien komitean Suomelle antama suositus 2011.
- HE 187/1973 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle vahingonkorvausta koskeviksi lainsäädännöksi.

- HE 30/1982 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle peruskoululaiksi ja lukiolaiksi sekä niihin liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 58/1988 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle virkarikoslainsäädännön uudistamisesta.
- HE 309/1993 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 86/1997 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 1/1998 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 44/2002 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 72/2002 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 196/2002 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta.
- HE 205/2002 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 11 ja 16 §:n muuttamisesta.
- HE 90/2010 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi.
- HE 66/2013 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 41 ja 45 §:n muuttamisesta.
- HE 67/2013 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 19/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 206/2016 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain 29 §:n, lukiolain, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain 28 ja 35 a §:n, oppilas- ja opiskelijahuoltolain sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta.
- HE luonnos 3.5.2021 perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta. (HE luonnos 2021)

- LaVL 5/1994 vp, Lakivaliokunnan lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE 309/1993 vp) eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- Opetushallitus, Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014. Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2014:96.
- Opetushallitus, Järjestyssääntöjen laatiminen. Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2016:2.
- Opetushallitus, tietokoneen, kännykän ja muiden mobiililaitteiden käyttöön liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista koulussa. Opetushallituksen oppaat ja käsikirjat 2017:5a.
- Opetushallitus, Kiusaamisen vastainen työ kouluissa ja oppilaitoksissa. Opetushallituksen oppaat ja käsikirjat 2020:3a.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö, Perusopetuksen laatukriteerit. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:29.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö, Kiusaamisen ehkäisy sekä työrauhan edistäminen varhaiskasvatuksessa, esi- ja perusopetuksessa sekä toisella asteella. Loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:16.
- PeVM 25/1994 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä (HE 309/1993 vp) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- PeVL 70/2002 vp, Perustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 205/2002 vp) laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 11 ja 16 §:n muuttamisesta.
- PeVM 10/1998 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 1/1998 vp) uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- SiVM 3/1998 vp, Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 86/1998 vp) koulutusta koskeväksi lainsäädännöksi.
- SiVM 18/2002 vp, Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 205/2002 vp) laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 11 ja 16 §:n muuttamisesta.
- SiVM 14/2013 vp, Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 14/2013 vp) oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- SiVM 18/2016 vp, Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 18/2016 vp) perusopetuslain 29 §:n, lukiolain, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun

lain 28 ja 35 a §:n, oppilas- ja opiskelijahuoltolain sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta.

Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos, Terveellinen, turvallinen ja hyvinvoiva oppilaitos opas ympäristön ja yhteisön monialaiseen tarkastukseen. 2015.

INTERNETLÄHTEET

Helsingin sanomat. Kouluille esitetään järeämpiä keinoja puuttua kiusaamiseen, opetus voitaisiin evätä kahdeksi päiväksi. [<https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000007764332.html>] (24.3.2021)

KiVa Koulu. Mikä KiVa on?. [<https://www.kivakoulu.fi/kivaohjelmasta/>] (14.4.2021)

KiVa Koulu. Mukaan ohjelmaan!. [<https://www.kivakoulu.fi/mukaankivaan/>] (14.4.2021)

KiVa Koulu. Lisätietoa kuntalisenssistä ja lukuvuosimaksun hinnoittelusta. [<https://www.kivakoulu.fi/lukuvuosimaksun-hinnoittelu/>] (14.4.2021)

Opetus- ja kulttuuriministeriö. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta. [<https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM005:00/2021>] (6.5.2021)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Kouluterveyskyselyn tulokset 2017 ja 2019.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Kouluterveyskyselyn aikasarjat 2006–2019.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen peruskouluissa-TEA 2019. THL. Tilastoraportti 15/2020.

Yle. Kansalaisaloite kouluväkivallan kirjaamisesta rikoslakiin etenee eduskuntaan. [<https://yle.fi/uutiset/3-11837166>] (24.3.2021)

OIKEUSTAPAUKSET

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Sahin v. Saksa (8.7.2003)

Korkein hallinto-oikeus

KHO 16.1.2008 t. 51

Hallinto-oikeudet

Kuopion HAO 5.2.2007 t. 06/0042/02

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätökset

EOA 30.8.2010 dnro 2948/2/08

EOA 17.12.2012 dnro 4401/4/10

EOA 23.9.2009 dnro 1132/4/08

EOA 12.11.2010 dnro 2541/4/08

EOA dnro 214/04/2009

EOA dnro 3131/4/09

EOA dnro 4760/4/09.

Oikeuskanslerin päätökset

OKV 30.7.2010 dnro 166/1/2008

OKV 26.5.2010 dnro 159/1/2008

Aluehallintoviraston päätökset

ESAVI 06.06.2001 dnro 8518/2010

ESAVI dnro 8531/2017

ESAVI dnro 16901/2019

LSAVI 6.2.2020 dnro 5130/2020

LSAVI dnro 2010-00269/Op-13.

LSAVI dnro 2010-01461/Op-13

LYHENNELUETTELO

CRC	Convention on the Rights of a Child
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990)
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki (434/2003)
Komitea	Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien komitea
KP-sopimus	kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7–8/1976)
LaVL	lakivaliokunnan lausunto
LOS	Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 60/1991)
OHL	oppilas- ja opiskelijahuoltolaki (1287/2013)
OKV	valtioneuvoston oikeuskansleri
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	perustuslaki (628/1998)
POL	perusopetuslaki (628/1998)
RL	rikoslaki (39/1889)
SiVM	sivistyslakivaliokunnan mietintö
Tasa-arvolaki	naisten ja miesten tasa-arvosta annettu laki (609/1986)
THL	Terveystieteiden tutkimuskeskus
TTL	työturvallisuuslaki (738/2002)
TSS-sopimus	taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976)
vTTL	vanha työturvallisuuslaki (229/1958, kumottu)
Viranhaltijalaki	laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003)

1 JOHDANTO

1.1 Johdatus tutkielman aiheeseen

Tutkielmani keskittyy opetuksen järjestäjän velvoitteisiin järjestää oppilaille turvallinen oppimisympäristö perusopetuksessa. Koulun päivittäisessä arjessa oppilaiden turvallisuutta vaarantavia tekijöitä ovat muun muassa oppilaiden keskinäinen väkivalta, tapaturmat, koulujen homeongelmat ja varkaudet. Myös koulukiusaaminen on yksi merkittävä tekijä, joka vaarantaa oppilaan turvallisuuden koulujen arjessa.¹ Tutkielmassani syvennyn nimenomaan opetuksen järjestäjän velvoitteisiin perusopetuksessa koulukiusaamisen ennaltaehkäisyyn ja puuttumisen osalta.

Tutkimusaiheeni on ajankohtainen, sillä koulukiusaaminen on jatkuva ilmiö peruskoulun arjessa. Vuoden 2019 kouluterveyskyselyn mukaan 7,2 % peruskoulun 4- ja 5-luokkalaisista oli kokenut koulukiusaamista vähintään kerran viikossa.² Puolestaan peruskoulun 8- ja 9-luokkalaisista kerran viikossa koulukiusaamista oli kokenut 5,5 %.³ Kouluissa tapahtuvat väkivaltaisuuDET ja kiusaamistapaukset ovat myös uutisissa tasaisin väliajoin. Tammikuussa 2021 uutisointiin opetus- ja kulttuuriministeriön uudesta toimenpideohjelmasta kiusaamisen, häirinnän ja väkivallan ehkäisemiseksi kouluissa. Ohjelman tavoitteena on, että jokainen oppilas ja opiskelija voisi käydä kouluaan turvallisesti. Osana toimenpideohjelmaa on lakimuutosehdotuksia, jotka sisältävät esimerkiksi rehtorille vahvempia oikeuksia koulujen turvallisuuden parantamiseksi, kuten oikeuden poistaa oppilas luokasta tai määrätä oppilas tekemään tehtäviä koulupäivän päätyttyä.⁴

Eduskunnan käsiteltäväksi lähti myös maaliskuussa 2021 kansalaisaloite kouluväkivallan ehkäisemisestä. Kansalaisaloitteessa vaaditaan kouluväkivallan kirjaamista omalla rikosnimikkeellään rikoslakiin (39/1889, RL). Aloitteen taustalla on ajatus siitä, että kouluväkivallan kirjaaminen rikoslakiin loisi lasten ja nuorten parissa työskenteleville

¹ Ks. Hakalehto-Wainio 2012, s. 238.

² Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL), kohta kouluterveyskyselyn tulokset 2017 ja 2019.

³ Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, kohta kouluterveyskyselyn aikasarjat 2006–2019.

⁴ Helsingin sanomat, kohta kouluille esitetään järeämpiä keinoja puuttua kiusaamiseen, opetus voitaisiin evätä kahdeksi päiväksi. Lakimuutoksia koskeva hallituksen esityksen luonnos on tällä hetkellä lausuntokierroksella keskeisillä sidosryhmillä. Opetus- ja kulttuuriministeriö, kohta hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta. Esitysluonnoksen mukaan muutoksien olisi tarkoitus tulla voimaan 1.8.2022. HE luonnos 2021, s. 5.

selkeämmän velvoitteen puuttua lapsiin ja nuoriin kohdistuvaan henkiseen ja fyysiseen väkivaltaan.⁵ Tutkimusaiheeni on merkittävä sen vuoksi, että oikeustieteellistä tutkimusta koulutusoikeuden alalta perusopetukseen liittyen on vielä vähän moneen muuhun oikeudenalaan verrattuna.⁶

Jokaisella on perustuslain (731/1999, PL) 16.1 §:n nojalla oikeus saada maksutonta perusopetusta. Oikeus saada maksutonta perusopetusta on jokaiselle kuuluva subjektiivinen perusoikeus.⁷ Käsitteellä *perusopetus* tarkoitetaan 1–9 vuosiluokkien pituista yleissivistävän koulutuksen antamista peruskouluissa.⁸ Perusopetuslain (628/1998, POL) mukaan kaikki Suomessa vakituisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia (25 §). Kunta on velvollinen järjestämään alueensa oppivelvollisuusikäisille lapsille ja nuorille perusopetusta (POL 4 §).⁹ Oikeutta maksuttomaan perusopetukseen tarkennetaan POL 30 §:ssä, jonka mukaan opetukseen osallistuvalla on oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta, oppilaanohjausta ja riittävää tukea heti tuen tarpeen ilmetessä koulunkäyntiin työpäivinä.¹⁰ Oppilaan oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta tarkoittaa sitä, että opetus on sisällöllisesti järjestettävä lainsäädännön ja opetussuunnitelmien perusteiden mukaisesti.¹¹

Oikeuden maksuttomaan perusopetukseen toteutuminen on täysimääräisesti opetustoimen vastuulla. Oppilaan oikeus opetukseen sisältää useita eri elementtejä, joista yksi on oppilaan

⁵ Yle, kohta kansalaisaloite kouluväkivallan kirjaamisesta rikoslakiin etenee eduskuntaan.

⁶ Oikeustieteellisiä artikkeleita ja kirjoja perusopetuksen juridiikkaan liittyen ovat julkaisseet erityisesti Suvianna Hakalehto, Niina Mäntynen, Nina Lahtinen, Kirsi Kuusikko. Liisa Nieminen on kirjoittanut perusopetuksesta perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Ks. Nieminen 2004a, s. 277–297 ja Nieminen 2004b, s. 591–621.

⁷ Hakalehto-Wainio 2012, s. 240. Perusoikeudella tarkoitetaan yksilölle kuuluvia perustuslaissa säädettyjä oikeuksia, jotka ovat erityisen tärkeitä ja kuuluvat yhdenvertaisesti kaikille. HE 309/1993 vp, s. 5. Ks. tarkemmin perusoikeuksien määrittelystä Hallberg 2011, s. 29. PL 16.1 § on siitä poikkeuksellinen, että yleensä taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet eivät välittömästi perusta subjektiivisia oikeuksia vaan valtion aktiivisen toimintavelvoitteen. Lahtinen – Lankinen 2020, s. 32.

⁸ Hakalehto-Wainio 2012, s. 240.

⁹ Oppivelvollisuuden piiriin kuuluvat ne lapset ja nuoret, jotka eivät ole saavuttaneet perusopetuksen oppimäärää. Oppivelvollisuus ei pidä kuitenkaan sisällään koulupakkoa. Arajärvi 2015, s.19–20.

¹⁰ Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien yleissopimuksessa (SopS 59–60/1991, LOS) vahvistetaan lapsen oikeus saada maksutonta perusasteen koulutusta (LOS 28 artikla). Koulutuksen tulee pyrkiä siihen, että lapsi voi koulutuksen avulla kehittää lahjojaan, persoonallisuuttaan, ruumiillisia ja henkisiä valmiuksiaan ja koulutuksen tulee kunnioittaa ihmisoikeuksia ja vapauksia sekä valmistaa lasta vastuulliseen elämään vapaassa yhteiskunnassa (LOS 29 artikla). Oikeus opetukseen on turvattu myös ihmisoikeutena Yhdistyneiden kansakuntien taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kansainvälisessä sopimuksen (SopS 6/1976, TSS) 13 artiklassa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990, EIS) 1. lisäpöytäkirja 2 artiklassa, jonka mukaan keneltäkään ei saa kieltää oikeutta koulutukseen. Oikeus opetukseen on turvattu lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (2000/C 364/01) 14 artiklassa.

¹¹ Perusopetuslain 23 §:n mukaan lukuvuodessa on 190 työpäivää, joten oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta on oppilaalla näiden työpäivien ajan. Lahtinen – Lankinen 2020, s. 291–292.

oikeus turvalliseen oppimisympäristöön. Muita elementtejä ovat opetuksen maksuttomuus, opetuksen laadukas sisältö, tarvittava tuki oppilaalle ja työrauha.¹² Jotta oppilaan oikeus opetukseen asianmukaisesti toteutuisi, tulee oppimisympäristön olla oppilaalle turvallinen.¹³ Opetuksen järjestäjällä on lakisääteinen velvollisuus turvata oppilaiden turvallinen koulunkäynti.¹⁴ Jokaisen oikeudesta turvallisuuteen säädetään PL 7 §:ssä ja oppilaan oikeudesta turvalliseen oppimisympäristöön säädetään POL 29 §:n (1267/2013) 1 momentissa. Oppilaan terveyttä ja turvallisuutta käsitellään myös useissa ihmisoikeussopimuksissa, joihin Suomi on sitoutunut.¹⁵

Oppimisympäristön turvallisuus voidaan jakaa neljään eri ulottuvuuteen.¹⁶ Näitä ovat fyysinen, psyykkinen, pedagoginen ja sosiaalinen turvallisuus.¹⁷ Oppimisympäristön fyysisellä turvallisuudella tarkoitetaan koulun rakennusten, koulun pihan ja pihan välineiden turvallisuutta ja koulurakennusten, opetustilan ja opetustilanteiden, välituntien sekä opetusvälineiden turvallisuutta.¹⁸ Koulun tilojen fyysinen turvallisuus perustuu pitkälti muuhun kuin koulutuslainsäädäntöön, kuten palotointa, pelastustointa ja terveystointa koskevaan lainsäädäntöön sekä rakennuslainsäädäntöön.¹⁹ Pedagogisella oppimisympäristön turvallisuudella tarkoitetaan opetuksen suunnittelua ja oppimisen

¹² Opetustoimella tässä yhteydessä tarkoitetaan opettajia, rehtoreita ja muuta opetustoimen henkilökuntaa. Hakalehto 2015, s. 51.

¹³ Hakalehto-Wainio 2012, s. 247; Hakalehto 2018, s. 321.

¹⁴ Opetustoimen velvollisuus turvata oppilaiden turvallinen oppimisympäristö on osa opetustoimen juridiikkaa, joka on monissa maissa kehittynyt omaksi oikeudenalakseen Hakalehto-Wainio 2012, s. 238.

¹⁵ Koulutuksen kannalta keskeisimpiä kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ovat LOS, TSS, EIS, Euroopan Unionin perusoikeuskirja, Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 7–8/1976, KP-Sopimus), Syrjinnän vastustamista opetuksen alalla koskeva yleissopimus (SopS 59/1971) ja Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 26–27/2016).

¹⁶ Nuikkinen 2005, s. 14; Hakalehto-Wainio 2012, s. 242. Hyvä opiskeluympäristö koostuu psyykkisistä, fyysisistä, pedagogisista osatekijöistä. Hyvä oppimisympäristö edistää oppilaan osallisuutta ja hyvinvointia sekä on turvallinen ja ilmapiiriltään ystävällinen. Nuikkinen 2005, s. 14.

¹⁷ Nuikkinen 2005, s. 14; Hakalehto-Wainio 2012, s. 242.

¹⁸ Nuikkinen 2005 s. 14; Hakalehto-Wainio 2012; s. 242; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012, s. 52. Fyysiseen turvallisuuteen voidaan katsoa koulun lähiympäristön turvallisuus, koulun ulkopuolella annetun opetuksen kuten koulun järjestämien retkien turvallisuus, välituntien ja koulun oppimateriaalien turvallisuus. Hakalehto-Wainio 2012, s. 242; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012 s. 52. Fyysinen turvallisuus kattaa myös koulumatkat, sillä koulumatkoilla sattuneista tapaturmista vastaa opetuksen järjestäjä. Lahtinen-Lankinen 2020, s. 298

¹⁹ HE 205/2002 vp, s. 8. Koulun tilojen terveydelliset vaatimukset perustuvat terveydensuojelulakiin (763/1994). Terveydensuojelulain mukaan koulun sisätilat katsotaan terveydensuojelulain mukaan muiksi sisätiloiksi, joiden terveydelliset vaatimukset ovat samat kuin asunnoissa (26 ja 27 §). Opetuksen järjestäjän tulee huolehtia koulun tilojen ja ympäristön asianmukaisuudesta ja tarpeen mukaan tilojen kunnossapitamisestä ja päivittämisestä. Opetus- ja kulttuuriministeriö 2021 s. 52 Turvallisuutta uhkaavat tilanteet koulussa voivat syntyä huolimattomuudesta, vahingosta, inhimillisestä virheestä, teknisen järjestelmän toimimattomuudesta tai olla tarkoituksella aiheutettuja. Hakalehto-Wainio 2012, s. 242.

ohjaukseen liittyviä tekijöitä.²⁰ Turvalliset ja pätevät opettajat, opetussuunnitelman mukaiset oppimistavoitteet sekä asianmukaiset oppimateriaalit kuuluvat pedagogiseen oppimisympäristön turvallisuuteen. Sosiaaliseen turvallisuuteen katsotaan kuuluvaksi kouluympäristössä tapahtuva kommunikointi ja vuorovaikutus sekä koulun toimintakulttuuri.²¹

Psyykkiseksi oppimisympäristön turvallisuuden katsotaan koostuvan oppilaan emotionaalisista ja kognitiivisista tekijöistä.²² Psyykkisiksi oppimisympäristön tekijöiksi voidaan katsoa oppimisympäristön ilmapiiri sekä opettajan ja oppilaiden asennoituminen.²³ Yleinen ja merkittävä psyykkisen oppimisympäristön turvallisuutta vaarantava tekijä on koulukiusaaminen.²⁴ Tutkielmassani keskityn tarkastelemaan oppimisympäristön fyysistä ja psyykkistä turvallisuutta, sillä koulukiusaaminen voi vaarantaa oppilaan oikeuden sekä fyysisesti että psyykkisesti turvalliseen oppimisympäristöön.

1.2 Tutkimuskysymys ja metodologia

Tutkielmani tarkoituksena on tuottaa systemaattinen esitys siitä, millaisia vaatimuksia koulutuksen järjestäjälle asetetaan perusopetuksessa koulukiusaamisen ennaltaehkäisyyn ja puuttumiseen osana fyysisesti ja psyykkisesti turvallisen oppimisympäristön turvaamista.

Tutkielmani tutkimuskysymys on seuraava:

Minkälaisia vaatimuksia psyykkisesti ja fyysisesti turvallisen oppimisympäristön turvaamisvelvoite asettaa opetuksen järjestäjälle peruskouluissa koulukiusaamisen ennaltaehkäisyyn ja puuttumisen osalta?

²⁰ Hakalehto-Wainio 2012, s. 244. Nuikkinen katsoo opiskeluympäristön pedagogisiksi tekijöiksi ihmis- ja oppimiskäsityksen konkretisoitumisen sekä opettajan pedagogisen ajattelun ilmenemisen että tämän ajattelun todentumisen opettajan työmenetelmien ja työtapojen kautta. Nuikkinen 2005, s.14.

²¹ Nuikkinen 2005, s. 14; Hakalehto-Wainio 2012, s. 243–244.

²² Psyykkinen turvallisuus voi vaarantua silloin, kun opiskelija kokee liikaa opiskelustressiä. Hakalehto-Wainio 2012, s. 243.

²³ Nuikkinen 2005, s. 14. Psyykkisessä turvallisuuteen voidaan katsoa kuuluvaksi myös se, että oppilaan tietoja käsitellään lainmukaisesti eikä oppilaan yksityisiä asioita levitetä aiheettomasti eteenpäin muiden tietoon. (PL 10 § ja LOS 16 artikla). Hakalehto-Wainio 2012, s. 243.

²⁴ Hakalehto-Wainio 2012, s. 243.

Tätä varten on tarpeen tarkastella myös sitä, mitä tarkoitetaan oppilaan oikeudella turvalliseen oppimisympäristöön. Opetuksen järjestäjällä on velvollisuus huolehtia oppilaille turvallisesta oppimisympäristöstä (POL 29.1 §). Peruskoulun opetuksen järjestäjänä toimii käytännössä kunta, ja rehtori toimii koulun arjessa työnantajansa edustajana.²⁵ Tutkielmassani nostan esiin opetushenkilökunnan vastuulle kuuluvia asioita kiusaamiseen puuttumisessa, sillä opetushenkilökunta on yleensä se taho, joka saa kiusaamisesta ensimmäisenä tiedon, ja heillä on myös laajimmat mahdollisuudet puuttua kiusaamiseen koulussa esimerkiksi kurinpitoimien muodossa. Opetuksen järjestäjä on kuitenkin se taho, joka on vastuussa siitä, että opetushenkilökunta noudattaa sekä kaikessa koulun toiminnassa noudatetaan lainsäädäntöä.

Tutkielmassani tuon esiin myös koulukiusaamisen ennaltaehkäisyyn ja puuttumiseen liittyvät opetuksen järjestäjää koskevat velvoitteet, jotka pohjautuvat oppilaan perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen koulussa. Keskityn tutkielmassani oppilaalle turvattujen ihmisoikeuksien osalta lapsen oikeuksien sopimuksen asettamiin velvoitteisiin, koska niissä asetetaan lasten kanssa toimiville viranomaisille sellaisia velvoitteita, joista ei ole kansallisen koulutus-oikeuden tai muiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten saralla yhtä kattavasti säädetty.²⁶ Lapsen oikeuksien sopimus takaa kaikille lapsille yhtäläiset oikeudet, eikä sopimuksen tarkoituksena ole pelkästään täyttää lapsen tarpeita vaan myös taata ja toteuttaa lapselle kuuluvat oikeudet.²⁷ Suomi on ratifioinut vuonna 1991 lapsen

²⁵ Muita opetuksen järjestäjiä voi olla yksityinen säätiö tai yksityinen yhteisö tai kuntayhtymä. Ks. Mäntylä 2013a, s. 150.

²⁶ Hakalehto-Wainio 2012, s. 239. Ks. myös Hakalehto-Wainio 2011, s. 514; Hakalehto-Wainio 2014, s. 138–139. LOS sisältää lukuisia samoja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia sekä taloudellisia ja sivistyksellisiä että sosiaalisia oikeuksia kuin muutkin ihmisoikeussopimukset, mutta sen lisäksi se sisältää yksiooman lapsille turvattuja oikeuksia kuten sopimus kieltää kaiken lasten huonon kohtelun ja turvaa lapsen oikeuden lepoon ja leikkiin. Ks. Hakalehto-Wainio 2013a, s. 18–19; Hakalehto 2018, s. 17. Ihmisoikeutena oikeus turvallisuuteen turvataan myös EIS 5 artiklassa. EIS 5 artiklan tulkintatilanteissa ei ole itsenäistä merkitystä kuitenkaan ole annettu henkilökohtaiselle turvallisuudelle, vaan artikla sääntelee ainoastaan vapauden riistotilanteita. Pellonpää 2011, s. 286. Koulukiusaamistilanteissa tarkasteluun EIS:n osalta voivat tulla 3 artikla, joka kieltää halventavan ja epäinhimillisen kohtelun sekä EIS 8 artikla, joka sisältää yksityiselämän suojan.

²⁷ Hakalehto-Wainio 2012, s. 244; Hakalehto-Wainio 2014, s. 138. Lapsen oikeuksien sopimus on oikeuspohjainen sopimus, joka on sisällöltään poikkeuksellisen kattava. Sopimuksessa tunnustetaan lasten olevan itsenäisiä yksilöitä sekä oikeussubjekteja. Fottrell 2000, s. 1–14. Lapsen oikeuksien sopimus määrittelee sopimuksen piiriin kuuluvaksi lapseksi jokaisen alle 18-vuotiaan henkilön, mikäli maan lainsäädännössä ei täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin (LOS 1 artikla). Lapsen oikeuksien sopimuksen 45 artiklan mukaan sopimus on voimassa sen todistusvoimaisilla kielillä. Suomen kieli ei kuulu todistusvoimaisiin kieliin. Yleissopimuksen todistusvoimaiset kielet ovat arabia, englanti, kiina, venäjä, ranska ja espanja (LOS 54).

oikeuksien sopimuksen osaksi kansallista lainsäädäntöä.²⁸ Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei sen sijaan ole varsinaisesti lapsen oikeuksille omaa sääntelykohtaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään ottanut laaja-alaisesti kantaa lapsen oikeuksien toteutumiseen ja erityisesti yhdessä ratkaisussaan tuonut esiin sen, että lapsen oikeuksien sopimus pitää sisällään kaikki lasta koskevat ihmisoikeudet sekä ne velvoitteet, joihin jokaisen valtion tulee pyrkiä lapsen oikeuksia toteuttaessaan.²⁹

Tutkielmani menetelmällinen lähtökohta on käytännöllinen lainoppi.³⁰ Tutkielman tavoitteena on tulkita, mitä tarkoitetaan POL 29.1 §:ssä turvatulla oppilaan oikeudella turvalliseen oppimisympäristöön. Sen lisäksi tutkielmani tavoitteena on selvittää ja systematisoida niitä eritasoisia normeja, jotka liittyvät oppilaan turvallisuudesta huolehtimiseen sekä niitä velvoitteita, joita näistä normeista seuraa opetuksen järjestäjälle. Tutkielmassani näkyy systematisointia ja tulkintaa tehdessä myös lainsäädännön kehittämistä koskeva *de lege ferenda* -näkökulma. *De lege ferenda* -suosituksissa esitetään voimassa olevan lainsäädännön kehittämistä jollakin konkreettisella tavalla.³¹

Tutkielmassani keskityn ainoastaan tutkimaan oppimisympäristön turvallisuuteen liittyviä opetuksen järjestäjän velvollisuuksia koulukiusaamisen ennaltaehkäisyyn ja puuttumiseen liittyen. POL 29.1 §:n tulkinnassa sekä alemman asteisten normien tulkinnassa ja systematisoinnissa keskityn ainoastaan oppimisympäristön fyysiseen ja psyykkiseen turvallisuuteen. Rajaan työni ulkopuolelle turvallisen oppimisympäristön pedagogisen ja sosiaalisen ulottuvuuden, sillä koulukiusaaminen tyypillisesti vaarantaa nimenomaan oppilaan oikeuden psyykkiseen ja fyysiseen turvallisuuteen koulussa. Tutkielmassani keskityn koulukiusaamisen ennaltaehkäisyyn ja puuttumisen osalta vain oppilaiden välisiin

²⁸ Suomessa ihmisoikeussopimukset ovat pääsääntöisesti voimaan saatettu laintasoisesti niin sanotulla blankettilakimenettelyllä. Lain tasolla voimaan saatettu sopimus on suoraan sovellettavissa tuomioistuimissa ja se voi saada etusijan kotimaisiin normeihin nähden. Ojanen–Scheinin 2011, s. 182.

²⁹ EIT:n ratkaisu *Sahin v. Saksa* (2003) Ks. myös Hakalehto-Wainio 2011, s. 524.

³⁰ Lainoppi voidaan katsoa olevan voimassa olevan oikeuden sisällön selvittämistä ja systematisointia. Lainopillisessa tutkimuksessa ensiksikin eri oikeuslähteiden avulla pyritään tulkitsemaan voimassa olevan oikeuden sisältöä ja argumentoimaan vakuuttavasti ja perustellusti, sillä argumentoinnin ja tulkinnan avulla edelleen määritellään oikeudellisten tekstien tulkintasäännöt. Toiseksi lainopillisella tutkimuksella pyritään systematisoimaan eli ymmärtämään ja jäsentämään oikeusjärjestelmää kokonaisuudessaan yleisten oppien, teorioiden ja periaatteiden avulla. Tulkintajuridiikassa, eli käytännöllisessä lainopissa, tavoitteena on oikeusjärjestyksen sisällön selvittäminen sekä esittää lainsäädäntö johdonmukaisena ja systemaattisena järjestelmänä. Aarnio 1989, s. 48, 302–305; Määttä ym. 2018, s. 7 ja 21.

³¹ *De lege ferenda*-suositukset ovat lainsäädännön kehittämistä koskevia suosituksia, jotka syntyvät niin sanotusti lainopillisen tutkimuksen sivutuotteena, kun tehdään huomioita lainsäädännössä olevista aukoista ja puutteista. Määttä ym. 2018, 21.

kiusaamistapauksiin, vaikka on myös mahdollista, että opettaja kiusaa oppilasta tai oppilas opettajaa. Pro-gradu tutkielman laajuus huomioon ottaen keskityn tutkielmassani ainoastaan perusopetusta koskevaan sääntelyyn ja rajaan tutkielmani ulkopuolelle toisen asteen opetuksen, vaikka POL 29.1 §:ä vastaavasta oppilaan oikeudesta turvallisuuteen säädetään lukiolain (714/ 2018) 40 §:ssä ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) 80 §:ssä.

Tutkielmani oikeuslähteet perustuvat vakiintuneeseen oikeuslähdeoppiin³² huomioiden seuraavat asiat. Tutkielmassani käytetään lähteinä laillisuusvalvojien ratkaisuja, sillä opetus on tosiasiallista hallintotoimintaa.³³ Opetuksen järjestäjän veloitteesta turvata turvallinen oppimisympäristö ja velvollisuudesta puuttua koulukiusaamiseen ei synny yleensä valituskelpoisia tuomioistuinratkaisuja, vaan opetustoimen oikeusturvajärjestelmässä valitusmahdollisuudet ovat hyvin rajalliset. Tämän vuoksi laillisuusvalvojien ratkaisulla on erityisen suuri merkitys.³⁴ Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta on PL 108 ja 109 §:ssä osoitettu eduskunnan oikeusasiamiehelle sekä valtioneuvoston oikeuskanslerille, minkä takia laillisuusvalvojien ratkaisulla on merkitystä tutkielmani kannalta.³⁵ Oikeuslähteinä tutkielmassani käytän myös aluehallintovirastojen ratkaisuja. Sekä laillisuusvalvojien että aluehallintovirastojen ratkaisujen painoarvo tämän tutkielman kannalta on se, että niistä saadaan tulkinnallista apua siihen, miten opetuksen järjestäjän veloitteita on käytännön tilanteissa tulkittu.

Lapsen oikeuksien sopimuksen artikloista ei yleensä ottaen ole suoraan johdettavissa selkeitä oikeusohjeita tai yksiselitteistä ratkaisua erilaisiin tulkintatilanteisiin, kuten ei

³² Oikeuslähteet ovat vakiintuneesti luettu vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Vahvasti velvoittaviksi katsotaan laki ja maantapa. Heikosti velvoittaviin lakin esityöt ja prejudikaatit. Sallittuihin oikeuslähteisiin oikeuskirjallisuus, oikeusperiaatteet ja reaaliset argumentit. Aarnio 1989, s. 220–222; Tolonen 2003, s. 22–27; Karhu 2003, s. 792–793; Aarnio 2014, s. 231–232. Aarnion mukaan vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin katsotaan myös kansallisen oikeuden ulkopuoliset normistot kuten Euroopan unionin antamat sitovat normit sekä unionin tuomioistuimen antamat oikeusohjeet. Aarnio 2014, s. 230.

³³ Tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi katsotaan julkisten palveluiden tuottaminen, jolloin ei tehdä varsinaisia hallintopäätöksiä. Näitä ovat esimerkiksi opetuksen antaminen, potilaan hoitaminen ja sosiaalihuollon toteuttaminen. Mäenpää 2016, s. 36.

³⁴ Hakalehto-Wainio mukaan opetustoimen oikeusturvajärjestelmässä valitusmahdollisuudet ovat hyvin rajalliset, sen vuoksi laillisuusvalvojien kannanotoilla on erityisen suuri merkitys. Hakalehto-Wainio 2013a, s. 42.

³⁵ Perustuslakivaliokunnan mietintö (PeVM) 25/1994 vp, s. 6.

suoraan muistakaan ihmisoikeussopimuksista.³⁶ Sen vuoksi lapsen oikeuksien komitean³⁷ antamat yleiskommentit ovat tärkeää aineistoa tulkittaessa artiklojen sopimustekstiä ja niillä on keskeinen oikeuslähteen asema soft law -asemastaan³⁸ huolimatta lapsioikeudessa.³⁹ Komitea on korkein taho, joka voi antaa suosituksia siitä, kuinka sopimusta tulisi soveltaa ja miten se tulisi implementoida kansalliseen lainsäädäntöön. Yleiskommentit voidaan vakiintuneessa oikeuslähdehierarkiassa lukea minimissään sallituksi oikeuslähteeksi ja ne ovat merkittävin konkreettinen tulkinta-apu siihen, kuinka sopimuksen artikloja tulisi tulkita.⁴⁰ Näin ollen lapsen oikeuksien sopimuksen artiklojen sisällön tulkinnassa käytän tutkielmassani ensisijaisena lähteenä komitean antamia yleiskommenteja. *Gottbergin* mukaan lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa sen sisältämien materiaalistien sääntöjen ohella myös viranomaisia ottamaan toiminnassaan huomioon lapsen oikeuksien sopimuksessa luetellut velvoitteet.⁴¹

1.3 Koulukiusaamisen määritelmä

Koulukiusaamiselle ei ole olemassa yhtä vakiintunutta määritelmää. Koulukiusaamisen määrittäminen on koettu hankalaksi, eikä kiusaamista ole lainkaan määritelty opetustoimen lainsäädännössä.⁴² Koulukiusaamisen määritelmää ei ole hallituksen esityksen mukaan otettu perusopetuslakiin sen vuoksi, että koulukiusaaminen on muodoltaan hyvin vaihtelevaa ja on vaikeasti määriteltävissä. Koulukiusaaminen kuitenkin voidaan hallituksen esityksen mukaan usein tunnistaa opetushenkilökunnan työkokemuksen ja koulutuksen pohjalta. Koulukiusaaminen voidaan hallituksen esityksen mukaan katsoa systemaattisesti ja toistuvasti toiseen henkilöön kohdistuvaksi nöyryyttämiseksi ja epämiellyttävän olotilan aiheuttamiseksi sekä henkisten tai fyysisten vammojen tuottamiseksi. Koulukiusaaminen voi

³⁶ Hakalehto-Wainio 2013b, s. 34. Oikeusnormeihin kuuluu luontaisena osana niiden tulkitseminen ja ihmisoikeuksien luonteeseen kuuluu niiden haasteellisuus eri intressien tasapainottamisessa. Hakalehto-Wainio 2014, s. 142.

³⁷ Komitea valvoo lapsen oikeuksien sopimuksen ja siihen liittyvien pöytäkirjojen noudattamista. (LOS 43 ja 44 artikla). Ks. tarkemmin komitean toiminnasta Gras 2001.

³⁸ Soft-law -käsitteelle ei ole olemassa yhtä vakiintunutta määritelmää, joka sopisi kaikkiin tilanteisiin. Soft-lawksi katsotaan sellaiset lähteet, jotka eivät ole lainsäätäjän hyväksymiä eivätkä sen vuoksi ole oikeudellisesti sitovia, mutta niillä on kuitenkin käytännössä suuri merkitys. Soft-lawksi katsotaan kuuluvan esimerkiksi ammattikunnan itsesääntelystä syntyneet ammattieettiset ohjeistukset ja hallinnolliset suositukset, ohjeet ja toimintaohjelmat sekä julistuksen omaiset ihmisoikeusasiakirjat, jotka eivät ole oikeudellisesti sitovia. Nieminen 2020, s. 1081–1086.

³⁹ Hakalehto-Wainio 2014, s. 151. Ks. myös Nieminen 2020, s. 1083.

⁴⁰ Pajulammi 2014, s. 170.

⁴¹ Gottberg 2013, s. 143. Ks. myös Tuori-Lavapuro 2011, s. 815–818.

⁴² Hakalehto 2018, s. 322.

näyttäytyä hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi huuteluna, nimittelynä, potkimisena, lyömisenä, tavaroiden viemisenä sekä tukan repimisenä.⁴³

Oikeuskirjallisuudessa useimmiten on koulukiusaaminen määritelty toistuvaksi ja tahalliseksi harmin, pahan mielen tai haitan aiheuttamiseksi heikommassa asemassa olevaa henkilöä kohtaan. Näiden lisäksi kiusaaja tai kiusaajat ovat henkilöitä, joita vastaan kiusatun on vaikea puolustautua.⁴⁴ Tahallisuudella tässä yhteydessä tarkoitetaan sitä, että kiusaaja ymmärtää, tai hänen tulisi ymmärtää, että teot aiheuttavat kiusauksen kohteena olevalle henkilölle harmia tai paha mieltä.⁴⁵ Kiusaaminen voi olla sanallista, kuten pilkkaamista, nimittelyä tai naurun alaiseksi tekemistä. Kiusaaminen voi olla myös fyysistä, kuten lyömistä tai tönimistä. Kiusaaminen voi kohdistua kiusatun omaisuuteen, kuten tavaroiden viemiseen ja tahalliseen tuhoamiseen, tai olla epäsuoraa, kuten ilkeiden juorujen ja valheiden kertomista tai porukan ulkopuolelle jättämistä.⁴⁶ Koulukiusaaminen voi olla muodoltaan myös koulussa tapahtuvaa kännykkä- ja nettikiusaamista.⁴⁷ Kiusaamisesta voi seurata kiusatulle ahdistuneisuutta, itsetunnon heikentymistä, mielialaongelmia kuten masentuneisuutta ja itsetuhoisuutta. Kiusaaminen on merkittävä riski lapsen ja nuoren psykososiaaliselle terveydelle.⁴⁸

Kiusaaminen on puolestaan määritelty opetushallituksen Kiusaamisen vastainen työ kouluissa ja oppilaitoksissa -oppaassa puolustuskyvyttömän oppilaan tahalliseksi vahingoittamiseksi. Koulukiusaamisella on oppaan mukaan ominaispiirteitä, joiden pohjalta se voidaan erottaa häirinnästä, yksittäisestä väkivaltilanteesta ja riitelystä. Koulukiusaamisen ensimmäisenä ominaispiirteenä on sen toistuvuus. Sen lisäksi ominaispiirteisiin kuuluu se, että kyse on vallankäytöstä ja koulukiusaaminen on tietoista

⁴³ HE 66/2013 vp, s. 41. Kiusaamista selvittäneen ja siihen puuttumiseen ratkaisuehdotuksia tehneen työryhmän loppuraportin mukaan kiusaaminen on käytännössä ilmiö, jota on ulkopuolelta vaikea määritellä tai mitata, koska toiminnan lisäksi on kyse yksilön sekä ryhmän suhtautumisesta ja kokemuksesta. Miten kiusattu itse tulkitsee tapahtuneen tilanteen sekä miten muut yhteisön jäsenet tulkitsevat tilanteen. Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 40.

⁴⁴ Hakalehto-Wainio 2012, s. 245; Haanpää – Lahtinen 2020, s. 121–122. Ks. myös Mäntylä 2013a, s. 149;. Kiusaajan ja kiusatun epätasaväkisyys voi perustua esimerkiksi asemaan ryhmässä, tukijoukkoihin, jos kiusaajia on monta, kiusatun fyysiseen voimaan tai ikään tai muuhun ominaisuuteen, minkä vuoksi kiusaaja saa niin sanotusti yliotteen kiusatusta. Salmivalli 2010, s. 13.

⁴⁵ Esimerkiksi tilanteessa, jossa kiusaajalle kerrotaan, että hänen käyttämänsä lempinimi toisesta oppilaasta on loukkaava, on sen käyttäminen jatkossa tahallista pahan mielen aiheuttamista toiselle oppilaalle. Salmivalli – Poskiparta – Kiva Koulu työryhmä 2018, s. 6.

⁴⁶ Opetushallitus 2020, s. 8

⁴⁷ Hakalehto-Wainio 2012, s. 245.

⁴⁸ Pörhölä 2008, s. 94–102. Ks. myös Mäntylä 2013a, s. 149.

toimintaa. Usein koulukiusaamisessa on kyse myös ryhmäilmiöstä, eli kiusaamiseen osallistuu useampi kuin yksi kiusaaja, ja sen lisäksi kiusaamistilanteessa voi olla läsnä muita oppilaita, jotka saattavat ylläpitää tai vahvistaa kiusaamisen kierrettä esimerkiksi niin sanotun kannustajan tai hiljaisen hyväksyjän roolissa. Kouluyhteisössä voi olla myös muita satunnaisia ristiriitoja, jotka voivat loukata ja pahoittaa mielen kohteena olleilta oppilailta tai oppilailta, mutta nämä tilanteet ovat hetkellisiä ja kohteet ovat vaihtuvia, joten näitä ei oppaan mukaan katsota koulukiusaamiseksi. Verkkokiusaamisella tarkoitetaan internetin tai siihen liitetyn laitteen välityksellä tapahtuvaa kiusaamista. Tällaista kiusaamista voi olla esimerkiksi olla yksityisyyttä loukkaavien kommenttien laittaminen internetiin tai toisen kuvan julkaisemisen verkossa ilman lupaa.⁴⁹

Tässä tutkielmassa määrittelen koulukiusaamisen hallituksen esityksen määritelmän pohjalta toistuvaksi ja systemaattiseksi toiseen henkilöön kohdistuvaksi nöyryyttämiseksi, henkisten ja fyysisten vammojen tuottamiseksi ja epämiellyttävän olotilan tai pahan mielen aiheuttamiseksi.⁵⁰ Kouluyhteisössä esiintyy koulukiusaamisen lisäksi satunnaisia ristiriitatilanteita, jotka voivat loukata ja pahoittaa mielen niiden kohteena olleilta oppilailta.⁵¹ Vaikka yksittäistä tekoa koulussa ei katsota edellä mainittujen määritelmien perusteella kiusaamiseksi, tulee kaikkeen oppilaiden epäasialliseen käytökseen kuitenkin aina puuttua kunkin tilanteen edellyttävällä tavalla.⁵² Näiden ”yksittäisten tekojen” osalta kouluilla on samanlaiset puuttumisvelvoitteet kuin toistuvankin kiusaamisen osalta.⁵³ Näin ollen opetuksen järjestäjän velvoitteita turvata psyykkisesti turvallinen oppimisympäristö ja puuttua kiusaamiseen sovelletaan myös näihin muihin oppilaan epäasiallisen käyttäytymiseen muotoihin, vaikka niiden ei katsota kuuluvan koulukiusaamisen määritelmän piiriin.

1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielmani rakentuu viidestä pääluvusta. Ensimmäisessä pääluvussa keskityn pohjustamaan tutkielman aihepiiriä sekä selvitän tutkielman tutkimuskysymyksen, metodin

⁴⁹ Opetushallitus 2020, s. 8. Ks. myös Salmivalli 2010, s. 12–14.

⁵⁰ HE 66/2013 vp, s. 41.

⁵¹ Ks. Opetushallitus 2020, s. 8

⁵² Opetushallitus 2020, s. 8. Ks. myös Mäntylä ym. 2013, s. 23; Salmivalli – Poskiparta – Kiva Koulu työryhmä 2018, s. 6

⁵³ Opetushallitus 2020, s. 8

ja tutkielman rajaukset. Ensimmäisessä pääluvussa käyn läpi myös tutkielman kannalta keskeiset määritelmät. Toisessa pääluvussa syvennyn tarkastelemaan POL 29.1 §:n mukaista oppilaan oikeutta turvalliseen oppimisympäristöön. Toisessa pääluvussa käyn läpi myös keskeisimpiä lapsen perusoikeuksista ja lapsen oikeuksien sopimuksen artikloista nousevia velvoitteita, jotka vaikuttavat osaltaan opetuksen järjestäjän velvoitteeseen taata oppimisympäristön psyykinen ja fyysinen turvallisuus sekä opetuksen järjestäjän velvoitteeseen ennaltaehkäistä ja puuttua koulukiusaamiseen.

Kolmannessa pääluvussa keskityn tutkimaan opetuksen järjestäjän velvoitteita koulukiusaamisen ennaltaehkäisyn osalta. Tässä pääluvussa käyn läpi ensin hyvän hallinnon vaatimuksia opetustoimen kannalta. Sen jälkeen käyn läpi opetuksen järjestäjän laatimia suunnitelmia oppimisympäristön turvallisuuteen liittyen. Tarkastelen myös koulun järjestyssääntöjä ja niiden laatimista yhtenä osatekijänä koulukiusaamisen ennalta ehkäisemisessä. Neljännessä pääluvussa syvennyn opetuksen järjestäjän velvoitteisiin tapahtuneen koulukiusaamisen selvittämisessä ja puuttumisessa. Viides pääluku on tutkielmani johtopäätösluku, jossa vedän yhteen tutkielman keskeisimmät asiat tutkimuskysymykseen vastaamisen kannalta.

2 LÄHTÖKOHDAT PSYKKISESTI JA FYYSISESTI TURVALLISEEN OPPIMISYMPÄRISTÖÖN

2.1 Oppilaan oikeus turvalliseen oppimisympäristöön

Vaatus oppimisympäristön turvallisuudesta perustuu perusopetuslain 29 §:än. Sen lisäksi perustuslain 7 §:ssä säädetään jokaiselle kuuluvasta oikeudesta turvallisuuteen. Perusopetuslain 29.1 §:n mukaan opetukseen osallistuvalla on oikeus turvalliseen oppimisympäristöön.⁵⁴ Säännös käsittää lain esitöiden mukaan kaiken perusopetuslain mukaisen opetuksen. Säännöksen säätämisen taustalla on ollut tahto laatia perusopetuslakiin opetuksen järjestäjää velvoittava säännös, joka on työturvallisuussäännöksiä vastaava.⁵⁵

Perusopetuslain säätämisen yhteydessä voimassa olleen työturvallisuuslain (229/1958 (kumottu), vTTL) 9 §:n 1 momentin (1132/1997) mukaan työnantajan on tarkoin otettava huomioon kaikki, mikä työn laatuun, työolosuhteisiin, työntekijän ikään ja ikääntymiseen, sukupuoleen, ammattitaitoon sekä hänen muihin edellytyksiinsä katsoen kohtuudella on tarpeellista työntekijän suojelemiseksi joutumasta työssä alttiiksi tapaturmille tai saamasta työn johdosta haittaa terveydelleen. Tässä tarkoituksessa työympäristöä on jatkuvasti tarkkailtava sekä ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin tapaturmien, terveyshaittojen sekä vaaratilanteiden selvittämiseksi ja torjumiseksi. Työnantajalla tulee olla ohjelma työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden edistämiseksi, jossa huomioiden työympäristön vaikutukset sekä työolojen kehittämistarpeet (vTTL 9 § 3 momentti (1137/1997)).

Nykyisin voimassa olevassa työturvallisuuslaissa (738/2002, TTL) vanhaan verrattuna löytyy säännös myös epäasiallisesta kohtelusta ja työnantajan velvollisuudesta tiedon saatuaan ryhtyä käytettävissä olevin keinoin epäkohdan poistamiseksi (TTL 28 §). Epäasiallisesti kohteluksi katsotaan esimerkiksi työpaikkakiusaaminen.⁵⁶ Sen lisäksi työnantajalla on myös nykyisessä työturvallisuuslaissa tarkkailuvelvoite työyhteisöstä

⁵⁴ Säännös opetukseen osallistuvan oikeudesta turvalliseen oppimisympäristöön on ollut perusopetuslaissa sen säätämistä lähtien. Perusopetuslain 29 §:n muut momentit ovat sen sijaan tulleet perusopetuslain muutosten yhteydessä vuosina 2003, 2014 ja 2017.

⁵⁵ HE 86/1997 vp, s. 64. Sivistysvaliokunnan mietinnön mukaan turvallista oppimisympäristöä koskevan säännöksen tarkoituksena on oppilaan turvallisuudesta huolehtimisen kokonaisvastuun asettaminen kouluille ja näin ollen koulun tulee huolehtia siitä, ettei oppilas joudu koulussa kiusaamisen tai väkivallan kohteeksi. SiVM 3/1998 vp, s.112.

⁵⁶ Saloheimo 2016, s. 109.

ja työympäristöstä (TTL 8.4 §). Tarkkailuvelvoitteen mukaan työntajan tulee tarkkailla työyhteisön sosiaaliset suhteita sen varmistamiseksi, ettei työpaikalla esiinny häirintää tai ahdistelua.⁵⁷ Perusopetuslaissa ei ole vastaavaa tarkkailuvelvoitetta opetuksen järjestäjälle. Mielenkiintoista on se, että työpaikkakiusaamiseen puuttumisesta on säädetty tarkemmin nykyisin voimassa olevassa työturvallisuuslaissa kuin perusopetuslaissa koulukiusaamiseen puuttumisesta.⁵⁸

Työturvallisuuslain asetelma, jossa käsitellään työnantajan ja työntekijän välistä oikeussuhdetta poikkeaa kuitenkin merkittävästi perusopetuslain mukaisesta hallinto-oikeudellisesta suhteesta, jossa yksi osapuoli on viranomainen ja toinen osapuoli alaikäinen, jolloin velvoitteetkin poikkeavat työturvallisuuslain velvoitteista. Hallinto-oikeudellisessa suhteessa lähtökohtana pidetään heikomman oikeussuhteen osapuolen suojaamista.⁵⁹ Oppilaan ja opetustoimen välisessä suhteessa korostuu nimenomaisesti heikomman suojaaminen, sillä oppilas on alaikäinen.⁶⁰

Perusopetuslain esitöiden mukaan oikeus turvalliseen oppimisympäristöön pitää sisällään oppilaan oikeuden oppimisympäristön fyysiseen turvallisuuteen⁶¹ sekä sen, että oppilas ei joudu koulussa tai koulun muussa toiminnassa väkivallan tai kiusaamisen kohteeksi.⁶² Kouluissa oppimisympäristön turvallisuutta voivat hallituksen esityksen mukaan uhata oppilaan hyvinvointia ja turvallisuutta vaarantava kohtelu sekä toisten oppilaiden että koulun henkilökunnan taholta.⁶³ PL 29.1 §:n säännös velvoittaa opetuksen järjestäjää huolehtimaan oppimisympäristön turvallisuudesta. Säännös velvoittaa myös siihen, että opetuksen järjestäjä huolehtii, etteivät oppilaat joudu koulun toiminnassa kiusaamisen tai väkivallan kohteeksi.⁶⁴ Rehtori vastaa koulun toiminnasta (POL 37.1 §). Rehtori myös toimii opetuksen järjestäjän edustajana koulun arjessa.⁶⁵

Perusopetuslain 29 §:n 2 momentissa säädetään kielletyistä esineistä kouluissa oppimisympäristön turvallisuuden parantamiseksi. Turvallista oppimisympäristöä

⁵⁷ Saloheimo 2016, s. 81.

⁵⁸ Ks. myös Mäntylä 2012, s. 361.

⁵⁹ Ks. Hakalehto-Wainio 2008, s. 174–175, 179. Vrt. Koivisto 2011, s. 119–120. Työsuojelua koskevassa lainsäädännössä säädetään erikseen opettajien työturvallisuudesta. Ks. Lahtinen – Lankinen 2020, s. 301.

⁶⁰ Hakalehto 2013, s. 90–92.

⁶¹ Hallituksen esityksen mukaan tähän kuuluu nimenomaan koulun tilat ja laitteet. HE. 86//1997 vp, s. 64.

⁶² HE 86/1997 vp, s. 64.

⁶³ Ks. HE 66/2013 vp, s. 41.

⁶⁴ Ks. HE 86/1997 vp, s. 64.

⁶⁵ Opetushallitus 2020, s. 13.

sääntelevästä perusopetuslain 29 §:n 3–7 momentissa säädetään lisäksi tarkemmin koulujen järjestyssäännöistä, kurinpitokeinojen käyttämisestä, häirinnästä, kiusaamisesta ja väkivallasta ilmoittamisesta osana turvallista oppimisympäristöä. Näitä käydään tarkemmin läpi tutkielmassa myöhemmissä luvuissa.

Perusopetuslain lisäksi opetuksen järjestäjää velvoittavaa opetushallituksen antamat perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet, jotka on annettu vuonna 2014 (määräys 104/011/2014). Lakia alemman asteinen perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet on keskeinen oikeuslähde opetustoimessa, ja se on kuntia ja muita opetuksen järjestäjiä sitova, vaikka opetussuunnitelman perusteet on sisällöllisesti väljä ja osittain vain suuntaa antava.⁶⁶ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet velvoittavat koulutuksen järjestäjää, eli kuntaa, sisällyttämään sen tavoitteet ja keskeiset sisällöt koulun tai opetuksen järjestäjäkohtaiseen opetussuunnitelmaan.⁶⁷ Opetuksen järjestäjän, kuten kunnan, tulee lukuvuosittain laatia opetussuunnitelmaan perustuva suunnitelma, jossa määrätään opetuksen yleisestä järjestämisestä, työajoista, opetustunneista, opetuksen yhteydessä järjestettävästä muusta toiminnasta sekä muista opetukseen liittyvistä tarpeellisista asioista (perusopetusasetus (852/1998) 9 §). Opetuksen järjestäjän laatima opetussuunnitelma täydentää ja täsmentää opetussuunnitelman perusteita.⁶⁸

Opetussuunnitelman perusteiden mukaan jokaisella oppilaalla on oikeus opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen, oikeus turvalliseen oppimisympäristöön, oppilashuoltoon, ohjaukseen sekä tukeen kaikkina koulupäivinä. Opetuksen järjestäjä huolehtii oppilaan oikeuksien toteutumisesta koulussa, ja oppilaalla on oikeus turvalliseen oppimisympäristöön perusopetuslain nojalla. Henkilökunnan ja oppilaiden turvallisuuden varmistaminen kaikissa tilanteissa on lähtökohtaisesti opetuksen järjestäjällä. Opetussuunnitelman perusteiden mukaan turvalliseen oppimisympäristöön katsotaan kuuluvaksi fyysinen, psyykinen ja sosiaalinen ulottuvuus. Koulun välineistä ja koulurakennuksista huolehtiminen ylläpitävät ympäristön terveellisyyttä tai turvallisuutta ja eri oppitunneille laadittuja turvallisuusohjeita noudatetaan koulussa. Koulun turvallisuutta edistävät myös laaditut toimintatavat koulukuljetuksille, tietoturvallisuudelle ja tapaturmien ennaltaehkäisylle⁶⁹

⁶⁶ Opetussuunnitelman perusteet ovat varsin pitkälti lainsäädännöllisesti verrannollisia perustuslain 80.2 §:n mukaiseen oikeussääntöön. Arajärvi 2015, s.17; Hakalehto 2015, s. 56.

⁶⁷ Opetushallitus 2014, s. 9–12. Opetussuunnitelman tavoitteena on varmistaa tasa-arvo, laatu ja luoda hyvät edellytyksen oppilaisen kehitykselle, kasvulle ja oppimiselle. Opetushallitus 2014, s. 9.

⁶⁸ Opetushallitus 2014, s. 9–10. Ks. tarkemmin Arajärvi 2015, s.17.

⁶⁹ Opetushallitus 2014, s. 33,79.

Opetussuunnitelman perusteissa ei kuitenkaan ole edellä mainittua tarkemmin avattu, sitä mitä tarkoitetaan oppilaan oikeudella turvalliseen oppimisympäristöön tai mitä katsotaan kuuluvaksi fyysiseen, psyykkiseen tai sosiaaliseen turvallisuuteen.⁷⁰

Opetus- ja kulttuuriministeriö on antanut perusopetuksen laatukriteerit, joiden tarkoitus on olla käytännön työkalu koulutoimea koskevien päätösten arviointiin pitkällä ja lyhyellä aikavälillä, sekä antaa työkalun, jolla koulut ja niiden ylläpitäjät voivat arvioida omaa toimintaansa.⁷¹ Laatukriteerit ovat kuitenkin luonteeltaan suositusluontoisia, ja niiden on tarkoitus informaatio-ohjauksen keinoin ohjata opetuksen järjestämistä koskevia päätöksiä. Opetuksen laatukriteerien mukaan koulussa ehkäistään ongelmia ennalta ja toimitaan varhaisen puuttumisen periaatteen mukaisesti sekä kiusaamista ehkäistään suunnitelmallisesti. Tarkempia mainintoja siitä, miten koulukiusaamiseen tulee puuttua, ei laatukriteereissä ole, mutta niissä tuodaan esiin opetuksen järjestäjän velvollisuus valvoa turvallisuutta koulussa ja korjata havaitsemansa epäkohdat. Laatukriteerien ohjeistukset ovat enemmän keskittyneet koulun tilojen turvallisuuden kehittämiseen kouluissa.⁷²

Oppilaan oikeus turvalliseen oppimisympäristöön on voimassa koko sen ajan, jonka oppilas osallistuu opetuksenjärjestäjän hyväksymään opetukseen ja toimintaan (POL 29.6 §). Oikeus turvalliseen oppimisympäristöön on voimassa myös luokkaretkien ja opetussuunnitelmaan liittyvien tapahtumien ajan.⁷³ Kaikki koulussa työskentelevät henkilöryhmät ovat velvollisia huolehtimaan omalta osaltaan oppimisympäristön turvallisuudesta ja oppilas on henkilökunnan vastuulla myös oppitunnit, välitunnit, retket ja kouluruokailun.⁷⁴ Koulun velvollisuus turvata turvallinen oppimisympäristö ei koske oppilaan koulumatkoja tai tämän vapaa-aikaa.⁷⁵ Näin ollen oppimisympäristön turvaamisvelvoite koskee koulua koulupäivän alusta loppuun riippumatta siitä, tapahtuuko opetus koululla vai muualla, kuten luokkaretkellä.

⁷⁰ Opetussuunnitelman perusteissa ei ole myöskään systemaattisesti otettu huomioon lapsen oikeuksien sopimusta. Ks. myös Hakalehto 2018, s. 294–295.

⁷¹ Parhaimmillaan tämän arviointitiedon avulla pystytään korjaamaan koulutuksen epäkohtia kuten tiedostamalla koulun puutteet ja korjaamaan ne. Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012, s. 4–5, 9.

⁷² Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012, s. 10, 54–56.

⁷³ HE 66/2013 vp, s. 43.

⁷⁴ Hakalehto-Wainio 2012, s. 242; Hakalehto 2018, s. 321.

⁷⁵ Opetushallitus 2020, s. 13.

Kysymykseen oppilaalle turvallisesta oppimisympäristöstä tulee perusopetuksen järjestäjän soveltaa perusopetusta koskevan lainsäädännön lisäksi PL 22 §:n mukaisesti lapselle kuuluvia perusoikeuksia⁷⁶ ja ihmisoikeuksia⁷⁷, kuten lapsen oikeuksien sopimusta. Perustuslain 22 §:ssä säädetään, että julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.⁷⁸ Julkisella vallalla tarkoitetaan perusoikeuksista puhuttaessa valtiota, kuntia, kuntayhtymiä virkamiehineen ja niiden päätöksentekuelimiä.⁷⁹ Opetustoimen henkilökunnan virkavelvollisuuksiin kuuluu yhtenä osana pitää huolta oppilaiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta koulupäivien aikana.⁸⁰ Lapsen oikeuksien sopimuksen takaamien oikeuksien kokonaisvaltainen toteutuminen edellyttää sitä, että kaikki lapsia koskeva lainsäädäntö on sopuoinnussa yleissopimuksen kanssa, ja että sopimuksen keskeinen sisältöön on saatettu sopimusvaltion lainsäädäntöön.⁸¹

Sopimus on tullut Suomessa voimaan vuonna 1991 lakina, mutta sopimuksen merkityksellisimpiä osia ei ole kokonaisuudessaan sisällytetty osaksi kansallista lainsäädäntöämme niin, että kansallinen lainsäädäntömme olisi kokonaisvaltaisesti lapsen oikeuksien sopimuksen mukainen.⁸² Esimerkiksi sopimuksen yhdeksi yleisperiaatteeksi nostettua lapsen edun ensisijaisuuden periaatetta (LOS 3 artikla 1kohta) ei ole sisällytetty

⁷⁶ Perusoikeudella tarkoitetaan yksilölle kuuluvia perustuslaissa säädettyjä oikeuksia, jotka ovat erityisen tärkeitä ja kuuluvat yhdenvertaisesti kaikille. HE 309/1993 vp, s. 5. Ks. tarkemmin Hallberg 2011, s. 29. Perustuslaissa säädetuille perusoikeuksille on tyypillistä niiden perustuslain tasoisuudesta johtuva erityinen pysyvyys, sillä perustuslakiin voidaan tehdä muutoksia vain vaikeutetussa lainsäädäntömenettelyssä ja perusoikeudet ovat hierarkkisesti tavallista lakia ylempänä. HE 309/1993 vp, s. 5. Ks. tarkemmin Hallberg 2011, s. 29. Voimassa oleva perusoikeussäännöstä on uudistettu kokonaisuudessaan vuonna 1995 aiemmin voimassa olleeseen hallitusmuotoon ja nykyiseen vuoden 2000 säädettyyn perustuslakiin ne on siirretty lähes sellaisenaan. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen taustalla oli yksilön oikeuksien perustuslaintasolla turvattujen oikeuksien laajentaminen ja vahvistaminen sekä tosiasiallisen tasa-arvon lisääminen yhteiskunnassa ja perusoikeuksien henkilöllisen soveltamisalan laajentaminen. Tavoitteena oli myös se, että yksittäinen ihminen voi paremmin vedota oikeuksiensa tukemiseksi suoraan perusoikeuksiinsa. HE 1/1998 vp, s. 35 ja 78; HE 309/1993 vp, s. 15; PeVM 25/1994 vp, s. 2–3.

⁷⁷ Ihmisoikeuksilla tarkoitetaan kansainvälisillä sopimuksilla turvattuja merkittäviä yksilön oikeuksia. Hallberg 2011, s. 29.

⁷⁸ PL 22 §:n säännös vastaa aiemmin voimassa olleen Hallitusmuodon 16 a §:n 1 momenttia ja perustuslain esitöissä viitataan säännöksen perusteluissa suoraan hallituksen esitykseen 309/1993. HE 1/1998 vp, s. 32, 78–79; HE 309/1993 vp, s. 42.

⁷⁹ Perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan julkisen vallan käsitteen sisältö vaihtelee eri perusoikeuksien välillä. PeVM 25/1994 vp, s. 3. Perustuslakivaliokunnan mukaan 22 §:n säännös on erityisen tärkeä perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta. PeVM 10/1998 vp, s. 13. Perustuslain 22 §:n velvoite sisältää myös velvollisuuden varmistua, että ihmisten oikeudet myös tosiasiaassa toteutuvat. Paunio 2001, s. 987–988.

⁸⁰ Hakalehto-Wainio 2012, s. 247. Nieminen on kirjoittanut ensimmäisenä lasten perusoikeuksista. Ks. Nieminen 1990.

⁸¹ CRC/C/GC/14, kohta 15. Ks. myös Hakalehto-Wainio 2013a, s. 44.

⁸² Hakalehto 2018, s. 64.

opetustoimen lainsäädäntöön.⁸³ Seuraavissa käyn lyhyesti läpi keskeisimpiä psyykkisesti ja fyysisesti turvalliseen oppimisympäristöön liittyä perusoikeuksia ja lapsen oikeuksien sopimuksessa lapselle turvattuja ihmisoikeuksia.

Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä PL 6.3 §:n mukaisesti. Lain esitöiden mukaan perusoikeudet kuuluvat kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville ihmisille huolimatta ihmisen iästä.⁸⁴ POL 29.1 §:n mukaisen oppilaan turvalliseen oppimisympäristöön liittyvän oikeuden lisäksi perustuslain 7 §:ssä säädetään jokaisen perusoikeudesta turvallisuuteen.⁸⁵ Perustuslain 7 §:n mukaisesti jokaisella, johon kuuluvat myös oppivelvollisuutta peruskoulussa suorittavat, on oikeus elämään, turvallisuuteen ja vapauteen sekä koskemattomuuteen. PL 7 §:n mukainen perusoikeus turvallisuuteen kuuluu 6.3 §:n mukaisesti yhtä lailla lapsille.⁸⁶ Turvallisuudella tarkoitetaan PL 7 §:n säännöksessä julkisen vallan positiivista toimintavelvoitetta yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta oikeuden vastaisilta teoilta huolimatta siitä, onko tekijä yksityinen tahoja tai julkisen vallan käyttäjä.⁸⁷

PL 7 §:llä on kaksi eri ulottuvuutta: horisontaalitaso ja vertikaalitaso.⁸⁸ PL 7 §:n säännöksellä turvataan, ettei julkinen valta itse loukkaa säännöksen alaan kuuluvia suojattuja oikeushyviä, jolloin puhutaan niin sanotusta vertikaalitasosta. PL 7 §:ssä on myös horisontaalitaso, jossa on luotava riittävät olosuhteet suojaamaan yksilöä muiden henkilöiden loukkauksilta tarpeellisten lainsäädäntötoimien muodossa.⁸⁹ PL 7 §:n mukainen horisontaalitaso tarkoittaa turvalliseen oppimisympäristöön liittyvän oikeuden yhteydessä sitä, ettei julkinen valta, eli

⁸³ Koska lapsen oikeuksien sopimuksen kaikkia kohtia ei ole sisällytetty perusopetusta koskevaan lainsäädäntöömme, se lisää haasteita tuomioistuinten päätöksenteossa soveltaa perusopetusta koskevaa lainsäädäntöä lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti.⁸³ Ks. Hakalehto-Wainio 2013a, s. 44–45; Hakalehto 2018, s. 64. Ihmisoikeussopimusten vaikutus näkyy lähinnä tulkintavaikutuksena. Saraviita 2005, s. 37–41.

⁸⁴ Lain esitöiden mukaan ainoa ikään liittyvä poikkeus on 18 vuoden ikävaatimus kunnallisen ja valtiollisen äänestysoikeuden osalta. HE 309/1993 vp, s. 23 ja 44. Säännöksen esitöiden mukaan PL 6.3 §:llä halutaan korostaa, että lapset ovat aikuisiin verrattuna tasa-arvoisessa asemassa sekä lapset ovat keskenään tasa-arvoisessa asemassa toisiinsa nähden. Lasta tulee myös kohdella yksilönä, ei pelkästään passiivisena toiminnan kohteena. HE 309/1993 vp, s. 45.

⁸⁵ Ihmisoikeutena oikeus turvallisuuteen turvataan myös EIS 5 artiklassa ja KP-sopimuksen 9 artiklassa. EIS 9 artiklan tulkintatilanteissa ei ole itsenäistä merkitystä annettu henkilökohtaisella turvallisuudella vaan sääntelee ainoastaan vapauden riistotilanteita. KP-sopimuksen tulkintakäytännössä on nähty oikeus turvallisuuteen rajattuna yksilökohtaisena oikeutena sen sijasta, että sitä voitaisiin käyttää yleisesti muiden oikeuksien rajoitusperusteena. Pellonpää 2011, s. 286.

⁸⁶ HE 309/1993 vp, s. 23 ja 44.

⁸⁷ Oikeus turvallisuuteen edellyttää julkiselta vallalta myös toimia rikosten uhrien aseman ja oikeuksien turvaamiseksi HE 309/1993 vp, s. 47.

⁸⁸ Pellonpää 2011, s. 281–282.

⁸⁹ HE 309/1993 vp, s. 46. Ks. horisontaali- ja vertikaalitasosta Pellonpää 2011, s. 281–282.

opetuksen järjestäjä, saa loukata tai vaarantaa omilla toimillaan oppilaan oikeutta turvallisuuteen. PL 7 §:n mukainen vertikaalitaso tarkoittaa turvalliseen oppimisympäristöön liittyvän oikeuden yhteydessä sitä, että julkisen vallan tulee tehdä riittävät lainsäädäntötoimet, että oikeus turvallisuuteen toteutuu myös toisten, kuten toisten oppilaiden, loukkauksilta. POL 29.1 § toteuttaa osaltaan käytännössä PL 7 §:n mukaista jokaisen oikeutta turvallisuuteen.⁹⁰ Lapselle kuuluvien perusoikeuksien rajoittaminen on mahdollista ainoastaan lailla perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisesti.⁹¹

LOS 37 artiklan a kohdassa kielletään lasten halventava, epäinhimillinen tai julma kohtelu. Kohta on merkittävä, sillä lasten epäasialliseen ja halventavaan kohteluun ei oteta yhtä selkeästi kantaa missään muualla Suomen lainsäädännössä. Koulussa julmaa ja halventavaa kohtelua voi olla esimerkiksi psyykinen kaltoinkohtelu, kuten opettajan epäasiallinen tapa suhtautua oppilaisiin. Tämä lapsen oikeuksien sopimuksen artikla velvoittaa opetustoimen henkilökuntaa niin, ettei koulun henkilökunta saa vaarantaa oppilaan turvallisuutta toimimalla vastoin 37 artiklaa.⁹² Artikla 37 velvoittaa myös koulua turvaamaan oppilaalle turvallisen oppimisympäristön.⁹³

LOS 28 artikla liittyy myös kouluympäristön turvallisuuden takaamiseen.⁹⁴ LOS 28 artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin taatakseen, että kurinpito kouluissa tapahtuu tavalla, joka on lapsen ihmisarvon mukaista ja sopusoinnussa yleissopimuksen kanssa.⁹⁵ Perusopetuslain 35 a §:ssä (1267/2013) sekä 36 §:ssä (477/2003) onkin lueteltu kaikki kouluissa sallitut kurinpitokeinot. Komitea suosittaa tämän artiklan nojalla kaikkia sopimusvaltioita ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimiin koulussa sekä oppilaiden keskuudessa tapahtuvan että koulunhenkilökunnan taholta tapahtuvan kaikkien pahoinpitelyn ja väkivallan muotojen kieltämiseksi ja ehkäisemiseksi, kun huomioidaan se, mikä on koulutuksen merkitys nuorten terveydelle ja kehitykselle.⁹⁶ LOS 3 artiklan 3 kohdan mukaisesti puolestaan sopimusvaltioiden tulee huolehtia, että lasten

⁹⁰ Lisäksi POL 29.1 §:n säännöksellä pyritään toteuttamaan PL 19.3 §:ssä asetettua lastensuojeluelveloitetta julkiselle vallalle. Nieminen 2006, s. 162. Ks. myös Nieminen 2005, s. 42.

⁹¹ Hakalehto 2015, s. 55. Perustuslaissa on asetettu rajat sille, kuinka paljon yksilön perusoikeuksia voidaan rajoittaa. Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ovat lailla säätämisen vaatimus, tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimus, ydinalueen koskemattomuusvaatimus, suhteellisuusvaatimus, oikeusturvavaatimus ja ihmisoikeuksien noudattamisvaatimus. PeVM 25/1994 vp, s. 4–5, Viljanen 2011, s. 142, 146.

⁹² Hakalehto-Wainio 2012, s.246; Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018, s. 94.

⁹³ Ks. Mäntylä 2015, s. 254.

⁹⁴ Ks. Hakalehto-Wainio 2012, s. 246.

⁹⁵ CRC/GC/2001/1, kohta 8.

⁹⁶ CRC/GC/2003/4, kohta 17.

huolenpidosta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat viranomaisen turvallisuutta ja terveyttä koskevia määräyksiä.

Komitean mukaan koulutusta tulee tarjota LOS 29 artiklan 1 kohdan⁹⁷ mukaan niin, että lapsen synnynnäistä arvoa kunnioitetaan ja lapsi pystyy osallistumaan kouluelämään ja ilmaisemaan näkemyksiään vapaasti, koulun väkivallattomuutta edistetään sekä niin, että koulun kurinpito toteutetaan artiklan 28 mukaisesti.⁹⁸ Artikla liittyy psyykkisen ja fyysisen oppimisympäristö turvaamiseen, koska komitean mukaan sellainen koulu, jossa sallitaan koulukiusaaminen tai muu väkivaltainen tai syrjivä käytös, ei täytä 29 artiklan 1 kohdan vaatimuksia.⁹⁹

Myös LOS 31 artikla on yhteydessä oppilaan psyykkiseen ja fyysiseen turvallisuuteen kouluissa.¹⁰⁰ Lapsen oikeuksien sopimuksen 31 artiklassa säädetään lasten oikeudesta lepoon, leikkiin ja vapaa-aikaan. LOS 31 artiklan toteutuminen kouluissa edellyttää sitä, että koulujen toiminnassa huomioidaan lapsen oikeus leikkiin ja vapaa-aikaan. Lapsen oikeus leikkiä esimerkiksi välituntien aikana tarkoittaa turvallisia leikkikavereita ja aikuisten ymmärrystä leikin merkityksestä.¹⁰¹ Myös LOS artikla 34 ja 36 on otettava huomioon, kun suunnitellaan koulujen psyykkisiä ja fyysisiä turvallisuutta lisääviä toimenpiteitä.¹⁰² LOS 34 artiklassa säädetään lapsen suojelemista kaikilta seksuaalisen hyväksikäytön ja riiston muodoilla. Artikla 36 puolestaan velvoittaa sopimusvaltioita suojelemaan lasten hyvinvointia kaikilta muilta hyvinvointia uhkaavilta muodoilta.

⁹⁷ Lapsen oikeuksien sopimuksen 29 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot ovat yhtä mieltä siitä, että lapsen koulutuksen tulee pyrkiä lapsen persoonallisuuden, lahjojen, sekä henkisten ja ruumiillisten valmiuksien mahdollisimman täysimääräiseen kehittämiseen; ihmisoikeuksien ja perusvapauksien sekä Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan periaatteiden kunnioittamisen kehittämiseen; kunnioituksen edistämiseen lapsen vanhempia, omaa sivistyksellistä identiteettiä, kieltä ja arvoja, lapsen asuin- ja synnyinmaan kansallisia arvoja sekä hänen omastaan poikkeavia kulttuureja kohtaan; lapsen valmistamiseen vastuulliseen elämään vapaassa yhteiskunnassa ymmärryksen, rauhan, suvaitsevaisuuden, sukupuolten välisen tasa-arvon ja kaikkien kansakuntien, etnisten, kansallisten ja uskonnollisten ryhmien sekä alkuperäiskansoihin kuuluvien henkilöiden välisen ystävyyden hengessä sekä kunnioituksen edistämiseen elinympäristöä kohtaan.

⁹⁸ CRC/GC/2001/1, kohta 8.

⁹⁹ CRC/GC/2001/1, kohta 19. Komitean mukaan 29 artiklan 1 kohdan täytäntöönpano edellyttää sopijavaltiolta taloudellisia ja inhimillisiä voimavaroja, joita tulisi sopimuksen 4 artiklan mukaisesti osoittaa mahdollisimman paljon käyttöön artiklan toteuttamiseksi tehokkaaksi. Komitea katsoo, ettei tarvittaviin toimenpiteisiin ryhtymättä jättämistä voida oikeuttaa sopimusvaltion rajallisilla voimavaroilla. CRC/GC/2001/1, kohta 28.

¹⁰⁰ Ks. Hakalehto-Wainio 2012, s. 247.

¹⁰¹ Hakalehto-Wainio 2012, s. 247; Hakalehto-Wainio 2014, s. 146. Ks. myös Davey – Lundy 2011, s. 3–14.

¹⁰² Ks. Hakalehto-Wainio 2012, s. 247.

LOS 6 artiklan 2 kohdassa sopimusvaltiot takaavat lapselle henkiinjäämisen ja kehittymisen edellytykset mahdollisimman täysimääräisesti, mikä on nostettu yhdeksi sopimuksen yleisperiaatteeksi. Sopimuksen muotoilulla pysyä hengissä ja kehittyä mahdollisimman täysimääräisesti on ratkaiseva asema koko lapsen oikeuksien sopimuksen toteutuksen kannalta.¹⁰³ Komitean mukaan oikeus henkiinjäämiseen ja kehittymiseen voidaan toteuttaa ainoastaan kaikkien yleissopimuksen oikeuksien kokonaisvaltaisella täytäntöönpanolla, mukaan lukien lapsen oikeudella turvalliseen ja terveelliseen ympäristöön, joka tulee turvata myös kouluissa.¹⁰⁴

Perustuslain 21 §:ssä on säädetty oikeusturvasta, jonka tarkoitus on suojata yksityisen etuja ja oikeuksia suhteessa julkishallintoon.¹⁰⁵ Oikeusturvan tarkoituksena on turvata oikeuksien toteutuminen käytännössä eli myös POL 29.1 §:n mukaisen oppilaan oikeuden turvalliseen oppimisympäristöön.¹⁰⁶ Jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja turvallisen oppimisympäristö osalta, mikäli oppilas ja hänen huoltajansa katsovat, ettei oppilaan oikeus turvalliseen oppimisympäristöön toteudu tai kiusaamiseen ei ole asianmukaisesti puututtu, on kantelun¹⁰⁷ tekeminen aluehallintovirastolle¹⁰⁸ tai eduskunnan oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille (PL 108 ja PL 109 §, laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 3 § (235/2011) 1 momentti ja laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000) 4 § (536/2011) 1 momentti)¹⁰⁹ Kantelun käsittelyprosessi on hidaskäyttö, eikä kantelu ole oppilaan näkökulmasta kovin tehokas oikeusturvakeino.¹¹⁰

¹⁰³ UNICEF 2011, s. 71.

¹⁰⁴ Ks. CRC/GC/7/ Rev. 1, kohta 10.

¹⁰⁵ Hakalehto-Wainio 2012, s. 253.

¹⁰⁶ Hakalehto-Wainio 2012, s. 253. Oikeusturva jaetaan ennakkolliseen ja jälkikäteiseen oikeusturvaan. Hakalehto-Wainio 2012, s. 323 Jälkikäteinen oikeusturva tarkoittaa niitä kaikkia keinoja, jotka yksityisellä henkilöllä on käytössään, kun hän on tyytymätön viranomaisen toimintaan.¹⁰⁶ Hakalehto-Wainio 2012, s. 330.

¹⁰⁷ Kantelu on ilmoitus viranomaisen lainvastaisesta menettelystä tai viranomaisen laiminlyönnistä. Mäenpää 2018, s. 290.

¹⁰⁸ Aluehallintoviraston koulutuksen laillisuusvalvonta kantelun johdosta perustuu kahteen eri lakiin, lakiin valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta (634/1998) sekä kuntalakiin (410/2015). Kuntalain 10.2 §:n aluehallintovirasto voi kantelun perusteella tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Tämä koskee myös koulutuksen järjestämistä. Aluehallintovirasto voi myös kantelun perusteella tutkia valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta annetun lain 6 §:n (1448/2009) nojalla, onko koulutusta järjestettäessä toimittu voimassa olevien säännösten ja määräysten mukaisesti. Valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta annetun lain 1.1,1 §:n mukaan laki koskee myös perusopetuksen järjestämistä. Ks. myös Mäenpää 2018, s. 289–291.

¹⁰⁹ Ks. tarkemmin kantelemisesta oppilaan oikeusturvakeinona Hakalehto-Wainio 2012, s. 332–334; Lahtinen-Lankinen 2020, s.364–365.

¹¹⁰ Ks. Ks. Hakalehto 2012, s. 254–255; Hakalehto 2013, s. 327; Hakalehto 2018, s.323.

Kantelun johdosta eduskunnan oikeusasiamies tai oikeuskansleri ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo kantelun perusteella olevan aiheutta oikeusturvan, perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ja lain toteutumisen kannalta (Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 3.2 § ja laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 4.2 §). Oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies voi antaa virkamiehelle tai viranomaiselle huomautuksen, mikäli tämä on menetellyt lain vastaisesti, ja mikäli asia sitä vaatii, hän voi kiinnittää asiaosaisen huomioon hyvän hallintotavan tai lain mukaiseen menettelyyn (laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 6 § (536/2011) 1 momentti ja laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 10.2 §).¹¹¹ Sen lisäksi oikeusasiamies tai oikeuskansleri voi antaa kantelun johdosta huomautuksen, mikäli valvottava on jättänyt velvollisuutensa täyttämättä tai menetellyt lainvastaisesti (laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 10.1 ja laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 6.1 §).

Aluehallintovirasto antaa kantelupäätöksessään käsityksen lain oikeasta tulkinnasta (HL 53 c § (368/2014)).¹¹² Mikäli aluehallintovirasto toteaa kantelun perusteella, ettei opetusta järjestettäessä ole noudatettu lainsäädäntöä se voi antaa huomautuksen (HL 53 c § (368/2014)).¹¹³ Aluehallintovirasto voi tarvittaessa kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 63 b §:n (1405/2010) perusteella tehostaa kehotustaan uhkasakolla.¹¹⁴

2.2 Lapsen edun ensisijaisuus kouluturvallisuuskysymyksissä

Perusopetuslaista ei löydy yleistä säännöstä lapsen edun huomioon ottamisesta, mutta oppilaan etu tulee ottaa LOS 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti huomioon aina ensisijaisena ratkaisuperusteena kaikissa oppilasta ja oppilaita koskevissa opetustoimen päätöksissä ja toimissa, kuten myös oppimisympäristön psyykkiseen ja fyysiseen turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä.¹¹⁵ Oppilaan edun huomioon ottaminen ensisijaisena ratkaisuperusteena

¹¹² Ks. myös Hakalehto-Wainio 2013a, s.335; Lahtinen-Lankinen 2020, s. 364–356.

¹¹³ Ks. myös Hakalehto-Wainio 2013a, s. 332. Aluehallintovirastojen ratkaisut eivät ole julkisia toisinkuin eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin, joten niiden ohjausvaikutus koulujen toimintaa jää hyvin pieneksi. Ks. Mäntynen 2013, s. 156.

¹¹⁴ Kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain 63 b §:n mukaan, jos kunta, kuntayhtymä tai opetuksen järjestäjä on valtionosuustehtäviä järjestäessään jättänyt noudattamatta laissa tai lain nojalla säädetyn tai määrätyn veloitteen, aluehallintovirasto voi, asianomaista ministeriötä kuultuaan, sakon uhalla määrätä kunnan tai kotikuntakorvauksen saajan noudattamaan veloitetta.

¹¹⁵ Oppilaan etu mainitaan ainoastaan perusopetuslain 17 §:ssä erityisopetuksen järjestämisen yhteydessä eikä sitä ole tässä yhteydessä yhdistetty lapsen oikeuksien sopimuksen lapsen edun ensisijaisuuteen. Hakalehto 2018, s. 299.

Komitean mukaan lapsen etua tulee aina harkita ensimmäisenä kaikissa toimissa, jotka koskevat lapsia. CRC/GC/2003/5, kohta 12; CRC/C/GC/14, kohta 1. Ks. myös UNICEF 2011, s. 37. Komitean mukaan

tarkoittaa sitä, että oppilaan etu tulee arvioida ennen ratkaisun tekemistä ja se tulee ottaa huomioon ensisijaisena asiana ratkaisua tehtäessä.¹¹⁶ LOS 3 artikla 1 kohtaa voidaan pitää koko lapsen oikeuksien sopimuksen ydinperiaatteena, ja komitea on nostanut sen yhdeksi sopimuksen neljästä peruseriaatteesta, joita tulee soveltaa kaikkiin yleissopimuksen lapsen oikeuksien täytäntöönpanoon ja tulkintaan.¹¹⁷ Artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu (LOS 3 artikla 1 kohta).¹¹⁸

Valmisteilla olevassa perusopetuslain muuttamista koskevassa lainsäädäntöhankkeessa ehdotetaan perusopetuslakiin lisättäväksi uusi 3 a §, jonka mukaan perusopetusta suunniteltaessa ja järjestettäessä sekä perusopetusta päätettäessä on ensisijaisena asiana huomioitava lapsen etu. Hallituksen esitysluonnoksen perusteluiden mukaan lapsen edun ensisijaisuus on tällä hetkellä voimassa yleisenä oikeuseriaatteena. Uusi säännös vahventaisi lapsen oikeuksia turvaavaa lainsäädäntöä sekä turvaisi paremmin lapsen edun huomioimisen perusopetuksen järjestämistä ja toteuttamista koskevassa lainsäädännössä.¹¹⁹

Lapsen edun ensisijaisuus on komitean mukaan dynaaminen käsite, jota tulee aina arvioida tiettyssä tilanteessa kyseiseen yhteyteen sopivalla tavalla.¹²⁰ Komitean mukaan lapsen etu muodostaa kolmiosaisen käsitteen. Ensimmäiseksi lapsen etu on aineellinen oikeus, joka antaa lapselle oikeuden siihen, että hänen etunsa päätöksenteossa arvioidaan ja otetaan huomioon ensisijaisena asiana.¹²¹ Tämä tarkoittaa psyykkisesti ja fyysisesti turvallisen oppimisympäristön osalta sitä, että kun opetustoimessa tehdään päätöksiä, tulee oppilaan tai

sopimusvaltioiden tulee tarkastella kansallista lainsäädäntöään ja oikeuslähteitään ja tarvittaessa muuttaa niitä, jotta yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohta lapsen edusta tulee sisällytyksi niihin. CRC/C/GC/14, kohta 15.

¹¹⁶ Ks. CRC/C/GC/14, kohta 6.

¹¹⁷ CRC/GC/2003/5, kohta 12; CRC/C/GC/14, kohta 1. Ks. myös Hakalehto-Wainio 2011, s. 515; Hakalehto-Wainio 2012, s. 250; UNICEF 2011, s. 37.

¹¹⁸ Artiklan kohta on englanniksi ”the best interests of the child shall be a primary consideration”, joka on suomennettu ”on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu”. Kohdan suomennoksen ei ole katsottu olevan onnistunut vaan kohdan parempi käännös olisi ollut ”on ensisijaisesti harkittava lapsen etua”. Ensisijaisella harkinnalla tarkoitetaan sitä, että lapsen etu ei ole ainoa asiassa harkittava seikka vaan sen lisäksi harkittavana voi olla myös sen kanssa ristiriitaisia ja kilpailevia oikeuksia. Kuitenkin lapsen etua tulee aktiivisesti harkita tilanteessa ja on pystyttävä osoittamaan, että lapsen etu on arvioitu ja huomioitu ensisijaisena asiana. Suomeennoksessa käytetty sanamuoto ”on otettava huomioon” ei edellytä harkintaa vaan sitä että lapsen etu laitetaan itsestään etusijalle. UNICEF 2011, s. 37.

¹¹⁹ HE luonnos 2021, s. 11, 25, 37.

¹²⁰ CRC/C/GC/14, kohta 1. Ihmisoikeuksille on luonteenomaista erilaisten intressien tasapainottaminen. Punnittaessa lapsen etua päätöksenteossa tulee vertailla tehtävän ratkaisun kielteisiä ja myönteisiä ratkaisuja lapsen kannalta. Hakalehto-Wainio 2013a, s. 34.

¹²¹ CRC/C/GC/14, kohta 6. POL korostaa oppilaan huomioimista yksilönä esimerkiksi tilanteessa, jossa tarvitaan erityistä tukea oppimiseen. Hakalehto-Wainio 2012, s. 250.

oppilaiden etua arvioida ja ottaa etu huomioon ensisijaisena asiana esimerkiksi kurinpitotoimista päätettäessä tai järjestyssääntöjä laadittaessa, vaikka perusopetuslaissa ei lapsen edun huomioimisesta ole säädetty.¹²²

Toiseksi lapsen etu on perustavanlaatuisen yleissopimuksen tulkintaperiaate, joka velvoittaa valitsemaan lainsäädöksen tulkintavaihtoehdoista aina sen, joka palvelee kaikista tehokkaimmin lapsen etua.¹²³ Tämä tarkoittaa sitä, että mikäli lainsäädöstä, kuten POL 29.1 §:n mukaista oppilaan oikeutta turvallisuuteen, voidaan tulkita useammalla kuin yhdellä tavalla, tulee näistä tulkintavaihtoehdoista valita se, mikä tehokkaimmin turvaa oppilaan edun.¹²⁴

Kolmanneksi lapsen etu on menettelysääntö. Tämä luo sopimusvaltiolle velvollisuuden arvioida ennen päätöksentekoa kyseisen päätöksen mahdollisia kielteisiä tai myönteisiä vaikutuksia lapsiin. Tämä koskee sekä päätöksentekoa yksittäistapauksessa että laajoissa poliittisissa kysymyksissä. Päätösten perusteluista tulee lisäksi näkyä se, miten lapsen oikeutta on kunnioitettu päätöksenteossa, eli mikä on katsottu kyseisessä tilanteessa olevan lapsen edun mukaista, ja kuinka sitä on punnittu suhteessa tapaukseen vaikuttaviin muihin seikkoihin.¹²⁵ Mikäli muut seikat ja lapsen etu joutuvat vastakkain, tulee lapsen etu ohittaa muut intressit.¹²⁶ Aikuisen tulkinta lapsen edusta ei pidä kuitenkaan päätöksenteossa syrjäyttää muita lapsen oikeuksien sopimuksen takaamia oikeuksia.¹²⁷ Esimerkiksi tilanteessa, jossa joudutaan työrauhan turvaamiseksi muuttamaan koulun luokkajakoja, tulee arvioida oppilaiden etua ennen päätöksen tekemistä.

¹²² Ks. Hakalehto 2018, s. 299. Hakalehdon mukaan lapsen edun ensisijainen huomioiminen koulussa tarkoittaa kaikkea koulun toimintaa kuten turvallisen oppimisympäristön luomista, opetussuunnitelman laatimista, järjestyssääntöjen sisältöä, sekä kurinpitotoimista määräämistä. Hakalehto 2018, s. 299.

¹²³ CRC/C/GC/14, kohta 6.

¹²⁴ LOS 3 artiklan 1 kohdan lisäksi lapsen edusta on säädetty Euroopan unionin perusoikeuskirjan artiklassa 24, jonka mukaan kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Ruotsin koululaissa (Skollag), joka on perusopetuslakia vastaava, sen sijaan on maininta lapsen edusta (1 kapitlet 10 §).

¹²⁵ CRC/C/GC/14, kohta 6. Muita punnittavia seikkoja päätöksenteossa voivat olla huoltajan etu, toisten lasten etu, yleinen sosiaalinen etu. Hakalehto-Wainio 2013a, s. 34.

¹²⁶ Hakalehto-Wainio 2012, s. 251.

¹²⁷ CRC/C/GC/14, kohta 4. Ks. myös UNICEF 2011, s. 37. Komitea korostaa, että yleissopimusten turvaamien oikeuksien välillä ei ole hierarkiaa, vaan lapsen edun tulee muodostua kaikista yleissopimuksen takaamista lapsen oikeuksista eikä mitään sopimuksen oikeutta voi vaarantaa tulkitsemalla lapsen etua tilanteessa kielteisesti. CRC/C/GC/14, kohta 4. Sopimuksen taustalla on ajatus siitä, että yleissopimusta soveltamalla on mahdollisuus päästä mahdollisimman lähelle lapsen etua vastaavaa tulkintaa. Hakalehto-Wainio 2013a, s. 33.

Opetustoimessa osana oppilaan edun selvittämistä tulee oppilaalle varata tilaisuus ilmaista mielipiteensä omassa asiassa, johon velvoittaa myös lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artikla. LOS 3 artiklan 1 kohtaa lapsen edun huomisesta ei voida soveltaa moitteettomasti, mikäli ei huomioida samalla 12 artiklan mukaista lapsen oikeutta saada ilmaista oma mielipiteensä häntä koskevassa asiassa.¹²⁸ LOS 12 artiklan mukaan sopimusvaltiot takaavat lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, oikeuden vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Myös koulussa tulisi kehittää käytäntöjä saada oppilaiden näkemykset selville esimerkiksi kouluympäristöstä tai koulun turvallisuudesta, jotta lasten näkemykset voitaisiin ottaa huomioon LOS 12 artiklan mukaisesti.¹²⁹

Myös PL 6.3 §:n mukainen lasten oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin ja hyvään hallintoon kuuluva oikeus tulla kuulluksi omassa asiassa (Hallintolaki (434/2003, HL) 34 §) velvoittavat kuulemaan oppilasta omassa asiassa kuten esimerkiksi ennen jälki-istuntoon määräämistä (POL 36 a §). Komitean mukaan lasten näkemysten huomioon ottaminen on erityisen tärkeää kiusaamisen ehkäisemisessä, syrjinnän torjumisessa ja kurinpitotoimissa.¹³⁰ LOS artikla 12 tarkoittaa opetustoimen osalta sitä, että esimerkiksi yksittäistä oppilasta koskevissa ratkaisuihin on annettava oppilaan ilmaista näkemyksensä ja otettava se huomioon yhtenä seikkana ratkaisua harkittaessa. Opetustoimen velvollisuus osana oppilaan edun ensisijaisuuden arviointia on kuulla kohteena olevaa oppilasta myös turvallisuuteen liittyvissä tilanteissa, kuten oppilashuoltoa koskevissa asioissa ja kurinpitotoimissa¹³¹

Komitea on todennut, ettei Suomessa ole ymmärretty LOS 3 artikla 1 kohdan lapsen edun käsitettä tähdentävää sopimuskohtaa eikä osallisuutta koskevaa 12 artiklaa.¹³² Komitean mukaan lapsen edun tulkinnan tulee olla aina yhdenmukainen koko lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa, ja että lapsen edun toteutumisessa on kysymys kaikkien yleissopimuksen lapselle vahvistamien oikeuksien toteutumisesta.¹³³ Oppilaan edun

¹²⁸ Ks. CRC/C/GC/12, kohta 74. 3 artiklan 1 kohta lapsen edusta puolestaan täydentää 12 artiklaa ja tekee siitä toimivamman, sillä lasten oikeudella ilmaista oma mielipiteensä vahvistetaan lasten roolia heitä koskevissa päätöksissä. CRC/C/GC/12, kohta 74. Ks. tarkemmin Hakalehto-Wainio 2012, s. 252.

¹²⁹ Hakalehto-Wainio 2011, s. 522.

¹³⁰ CRC/C/GC/12, kohta 109.

¹³¹ Ks. Hakalehto 2012, s.252

¹³² CRC/C/FIN/CO/04 kohta 26–29; Hakalehto-Wainio 2012, s. 252.

¹³³ Lapsen edun tulkinnan tulee ulottua vaatimukseen ottaa lapsen näkemykset huomioon sekä kattaa sopimusvaltioiden velvollisuus suojella lapsia kaikenlaiselta väkivallalta CRC/C/GC/8, kohta 26; CRC/C/GC/14, kohta 4.

mukainen ratkaisu kouluturvallisuuskysymyksissä on sellainen, jossa hänelle lapsen oikeuksien sopimuksen turvaamat oikeudet sekä muun lainsäädännön, kuten perusopetuslain, turvaamat oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti.¹³⁴ Oppilaan edun mukaista ratkaisua tehtäessä on tuotava esiin se, millä tavoin valittu ratkaisu toteuttaa lapsen etua paremmin kuin muut ratkaisuvaihtoehdot.¹³⁵

Oppilaan edun ensisijaisuus psyykkisen turvallisuuden osalta tarkoittaa sitä, että opetustoimessa on velvollisuus ottaa oppilaiden etu huomioon aina ensisijaisena asiana kaikessa oppilaita koskevassa päätöksenteossa. Tämän tulee toteutua esimerkiksi tilanteessa, jossa koulukiusaaminen tulee opetushenkilökunnan tietoisuuteen ja mietitään tilanteen asianmukaista selvittämistä sekä mahdollisia kurinpitotoimia, jota oppilaalle määrätään.¹³⁶ Oppimisympäristön psyykinen ja fyysinen turvallisuus voi hetkellisesti vaarantua esimerkiksi tilanteessa, jossa opettajia lomautetaan koulun työpäivien aikana, minkä takia oppilaiden valvominen henkilökunnan vähyyden vuoksi kärsii.¹³⁷ Opetuksen järjestäjän velvoitteelle turvata oppilaalle psyykkisesti turvallinen oppimisympäristö voidaan asettaa oppilaan edun näkökulmasta korkeat huolellisuuskriteerit, sillä kyse on oppilaiden turvallisuuden suojaamisesta.¹³⁸

Suomen perustuslakiin ei ole otettu säännöstä lapsen edun ensisijaisuuden huomioon ottamisesta päätöksenteossa. Perustuslakiin otettu velvoite lapsen edun ensisijaisuuden huomioimisesta päätöksenteossa korostaisi lapsen oikeuksien merkityksen huomioimista osana päätöksentekoa sekä toisi selkeämmin esiin lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaisen velvoitteen lapsen edun huomioimisesta kaikissa lapsia koskevissa päätöksenteoissa¹³⁹ Lapsen edun ensisijaisuuden huomioiminen opetustoimen päätöksenteossa tulisi olla selkeyden vuoksi säädetty myös perusopetuslakiin, koska opetustoimen päätöksenteko koskettaa nimenomaisesti lapsia ja nuoria, ja he ovat riippuvaisia opetustoimen henkilökunnan asianmukaisesta toiminnasta.¹⁴⁰

¹³⁴ Hakalehto-Wainio 2012, s. 251; Hakalehto-Wainio 2013a, s. 34.

¹³⁵ Ks. Hakalehto 2011, s. 518.

¹³⁶ Ks. myös Hakalehto 2018, s. 299.

¹³⁷ Ks. myös Hakalehto-Wainio 2012, s. 251. Opettajien lomautukset on myös toteuttava ilman, että se rikkoo oppilaan oikeutta opetukseen. Hakalehto-Wainio 2012, s. 251; Lahtinen-Lankinen 2020, s. 293.

¹³⁸ Ks. Hakalehto-Wainio 2012, s. 250.

¹³⁹ Ks. myös Hakalehto-Wainio 2013a, s. 45.

¹⁴⁰ Ks. tarkemmin oppilaiden ja koulun välisestä oikeussuhteesta. Hakalehto 2018, s. 322, Hakalehto-Wainio 2012, s.250.

2.3 Lapsen oikeus suojeluun ja turvallinen oppimisympäristö

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 2 kohta korostaa lapsen kanssa työskentelevien velvoitetta huolehtia lapsen hyvinvoinnille välttämättömästä suojelusta ja huolenpidosta. Artikla asettaa koulutyön lähtökohdaksi oppilaat erityisenä huolenpitoa ja suojelua vaativana ryhmänä.¹⁴¹ Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon huomioon ottaen hänen vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisesti vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Sopimusvaltioiden tulee tähän pyrkiessään ryhtyä tarvittaviin hallinto- ja lainsäädäntötoimiin. LOS 3 artiklan 2 kohta korostaa lapsen laaja-alaisen hyvinvoinnin ja kehittymisen turvaamista, ei pelkästään lapsen suojelemista häntä haitalliselta toiminnalta.¹⁴² Lasten hyvinvointiin kuuluvat komitean mukaan turvalliset, materiaaliset, koulutukselliset, emotionaaliset ja kiintymyksen tarpeet.¹⁴³

Sopimusvaltioiden tulee varmistaa LOS 3 artikla 2 kohdan toteutuminen lainsäädännössä ja hallinnossa, kuten opetustoimessa, vaikka artiklan mukaan lasten huolenpidon päävastuu on lasten vanhemmilla.¹⁴⁴ Artiklassa lapsen suojelemisella tarkoitetaan hänen suojelemistaan kaikenlaiselta vahingoittavalta toiminnalta.¹⁴⁵ LOS 3 artiklan 2 kohta tarkoittaa opetustoimen osalta sitä, että peruskoulun oppilailla on siis oikeus käydä koulua ilman minkäänlaista psyykkistä tai fyysistä väkivaltaa tai sen uhkaa. Sopimuskohta luo korostuneen velvoitteen opetustoimelle sekä koulun koko henkilökunnalle huolehtia oppilaiden turvallisuudesta koulussa. Opetustoimessa 3 artiklan 2 kohdan velvollisuus erityiseen suojeluun ja huolenpitoon tulee näkyä opetustoimen velvollisuutena esimerkiksi valvoa oppilaiden toimintaa sekä velvoittaa huolehtimaan oppilaan turvallisuudesta.¹⁴⁶

Kaikenlainen oppilaiden huono kohtelu, kuten halventaminen, nolaaminen ja mitätöinti on koulussa kielletty LOS 19 artiklan perusteella.¹⁴⁷ Lapsen oikeuksien sopimuksen 19 artiklan 1 kohdassa säädetään, että sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin asianmukaisiin

¹⁴¹ Hakalehto-Wainio 2012 s. 244; Hakalehto 2018, s. 320.

¹⁴² CRC/C/GC/14, kohta 71. Vrt. HE/ 309/1993 vp, s. 72.

¹⁴³ CRC/C/GC/14, kohta 71.

¹⁴⁴ Ks. myös HE 66/2013 vp, s. 4.

¹⁴⁵ HE 66/2013 vp, s. 5. Ks. myös Hakalehto-Wainio 2012 s. 244; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 94.

¹⁴⁶ Ks. Hakalehto 2018, s. 320, Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 94.

¹⁴⁷ Hakalehto 2018, s. 320.

lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin, sosiaalisiin ja koulutuksellisiin toimiin suojellakseen lasta kaikenlaiselta ruumiilliselta ja henkiseltä väkivallalta, vahingoittamiselta ja pahoinpitelyltä, laiminlyönniltä tai välinpitämättömältä tai huonolta kohtelulta tai hyväksikäytöltä, mukaan lukien seksuaalinen hyväksikäyttö, silloin kun hän on vanhempansa, muun laillisen huoltajansa tai kenen tahansa muun hoidossa.¹⁴⁸ Lapset voivat kokea väkivaltaa ja huonoa kohtelua joko aikuisten taholta, kuten koulun henkilökunnan, tai toisten lasten, kuten toisten oppilaiden, taholta.¹⁴⁹

Yleissopimuksen 4 artiklan mukaisesti sopimuksen 19 artikla lasten suojelemisesta kaikenlaiselta väkivallalta luetaan kansalaisoikeuksiin ja -vapauksiin.¹⁵⁰ Tämä velvoittaa komitean mukaan sopimusvaltioita panemaan artikla 19 täytäntöön varauksitta ja välittömästi, eivätkä sopimusvaltioiden rajalliset voimavarat oikeuta laiminlyömyään riittävien toimien toteuttamista tai tarvittaviin toimiin ryhtymistä.¹⁵¹

Väkivallalla tarkoitetaan komitean mukaan kaikenlaista henkistä ja ruumiillista väkivaltaa, pahoinpitelyä ja vahingoittamista, välinpitämättömyyttä tai huonoa kohtelua taikka laiminlyöntiä.¹⁵² Sekä henkinen että fyysinen kiusaaminen aikuisen tai muiden lasten taholta kuuluvat myös artiklan tarkoittaman väkivallan piiriin.¹⁵³ Komitea korostaa kuitenkin sitä, että väkivalta terminä kattaa myös muun kuin ruumiillisen vahingon mukaan luettuna tahattoman vahingon kuten laiminlyönnin tai henkisen huonon kohtelun.¹⁵⁴ Minkäänlaista oppilaaseen kohdistuvaa väkivaltaa tai huonoa kohtelua ei tule koulussakaan sallia artiklan 19 nojalla.¹⁵⁵ Koulukiusaamiseen tulee artiklan 19 nojalla tulla puuttua välittömästi ja vakavasti.¹⁵⁶ Myös LOS 19 artiklan nojalla opetustoimella velvollisuus turvata lapsille

¹⁴⁸ Tällaisten suojelutoimien tulisi tarvittaessa sisältää tehokkaita menetelmiä sosiaalisten ohjelmien perustamiseksi, joiden avulla lasta ja hänestä huolehtivia henkilöitä tuettaisiin, samoin kuin menetelmiä edellä kuvattujen lasten pahoinpitelytapauksen ehkäisemiseksi, tunnistamiseksi, raportoimiseksi, käsiteltäväksi saattamiseksi, tutkimiseksi, hoitamiseksi ja jatkoseurannaksi sekä tarvittaessa oikeuslaitoksen asiaan puuttumiseksi (LOS 19 artikla 2 kohta).

¹⁴⁹ CRC/C/GC/13, kohta 19. Ks. myös Hakalehto 2018, s. 320; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 94.

¹⁵⁰ CRC/C/GC/13, kohta 65.

¹⁵¹ CRC/C/GC/13, kohta 65 ja 73.

¹⁵² CRC/C/GC/13, kohta 4. Väkivalta sisältää myös seksuaalisen hyväksikäytön.

¹⁵³ CRC/C/GC/13, kohta 21–22.

¹⁵⁴ CRC/C/GC/13, kohta 4. Väkivalta-termiä ei saa tulkita niin, että muuta kuin ruumiillista vahinkoa pidettäisiin vähempiarvoisena.

¹⁵⁵ Hakalehto 2018, s. 320.

¹⁵⁶ HE 66/2013 vp, s. 5. Ks. myös. Hakalehto-Wainio 2012 s. 247; Hakalehto 2018, s. 320; Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018, s. 94.

psykkisesti ja fyysisesti turvallinen oppimisympäristö koulussa sekä puuttua kiusaamiseen välittömästi.¹⁵⁷

2.4 Lapsen oikeus yhdenvertaisuuteen ja turvallinen oppimisympäristö

Oppilaille turvataan oikeus yhdenvertaisuuteen perusoikeutena PL 6.1 §:ssä. Sen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.¹⁵⁸ Perustuslain yhdenvertaisuussäännös voidaan jakaa muodolliseen ja tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen.¹⁵⁹ Muodollinen yhdenvertaisuus on samanlaisten tapausten kohtelemista samalla tavalla, ja se rajoittaa viranomaisten harkintavaltaa.¹⁶⁰ Muodollinen yhdenvertaisuus liittyy läheisesti niin sanottuun välittömään syrjintään. Tosiasiallisella yhdenvertaisuudella tarkoitetaan tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamista, mikä voi estyä lainsäädännön lisäksi yksityisten ja julkisen vallan yhteiskunnallisten, oikeudellisten ja taloudellisten rakenteiden vuoksi. Tosiasiallinen tasa-arvo puolestaan liittyy välittömän syrjinnän käsitteeseen. Perustuslain yhdenvertaisuussäännös ei pelkästään velvoita julkista valtaa pidättäytymään yhdenvertaisuuden loukkaamisesta vaan yhdessä perustuslain 22 §:n mukaan aktiivisesti edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.¹⁶¹

Perustuslain yhdenvertaisuussäännöstä täydentää PL 6.2 §:n syrjintäkielto. PL 6.2 §:ssä luetellaan kielletyt syrjintäperusteet, joita ovat sukupuoli, ikä, alkuperä, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, terveydentila, vammaisuus tai muun henkilöön liittyvän syy. PL 6.2 §:n luetteloa ei ole laadittu tyhjenteväksi.¹⁶² Myös kouluympäristössä oppilas voi joutua syrjinnän kohteeksi ja syrjintä muodostaa riskin turvalliselle oppimisympäristön

¹⁵⁷ Ks. Mäntylä 2015, s. 254.

¹⁵⁸ Perustuslain hallituksen esityksen mukaan perusoikeuksiin ei ole tarvinnut tehdä nykyistä perustuslakia säädettäessä asiallisia muutoksia, joten ne käytännössä siirretty sellaisenaan aiemmin voimassa olevasta 1995 säädetyistä Suomen Hallitusmuodosta. HE 1/1998 vp, s. 32, 78–79; HE 309/1993 vp, s. 42. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995 lakivaliokunta ehdotti perustuslakivaliokunnalle, että yhdenvertaisuussäännöstä olisi täydennetty lisäämällä kohta yhdenvertaisuudesta viranomaistoiminnassa sen lisäksi, että ihmiset olisivat yhdenvertaisia lain edessä. LaVL 5/1994 vp, s. 2. Perustuslakivaliokunnan mielestä 1 momentin yhdenvertaisuussäännöstä on tulkittava jo itsessäänkin niin laajasti, että se kattaa sisälleen koko viranomaistoiminnan eikä muutokselle nähty tarvetta. PeVM 25/1994 vp, s. 7.

¹⁵⁹ Ojanen 2019, s. 8.

¹⁶⁰ Yhdenvertaisuuteen liittyy myös mielivallan kielto HE 309/1993 vp, s. 42.

¹⁶¹ Ojanen 2019, s. 8,10.

¹⁶² Perustuslain säännöksessä olevaa luetteloa laadittaessa on huomioitu suomalaiselle yhteiskunnalle tärkeimpiä syrjintäkiellon ydinalueita. HE 309/1993 vp, s. 17 ja 43. Perustuslain 6.2 §:ssä ei luettelon syrjintäperusteiden sisältöä tarkemmin määritellä, mitä eri syrjintäperusteilla tarkoitetaan. Myöskään perustuslain esityöt eivät tarjoa paljon vastauksia syrjintäperusteiden merkityksiin. Ks. myös Ojanen 2019, s. 11.

toteutumiseksi.¹⁶³ Yksi syrjimyksen muodoista on koulukiusaaminen.¹⁶⁴ Syrjintäkielto perustuslain esitöiden mukaan koskettaa myös tilanteita, joissa menettely johtaa välillisesti syrjivään lopputulokseen.¹⁶⁵ PL 6.2 §:n säännös ei kuitenkaan estä positiivista erityiskohtelua todellisen tasa-arvon turvaamiseksi kuten vähemmistöjen, naisten ja lapsien kohdalla.¹⁶⁶

Perustuslain 6 §:n 2 momentin lisäksi lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklassa kielletään syrjintä lapsen ominaisuuksien perusteella. Sopimuksen 2 artikla on siitä erityinen, että se kieltää lapsen syrjimyksen myös hänen perheenjäseniensä ominaisuuksien perusteella.¹⁶⁷ Lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklassa säädetään, että sopimusvaltioiden tulee taata lapsen oikeuksien sopimuksessa määritellyt oikeudet kaikille valtion lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen tai hänen vanhempansa tai muun laillisen huoltajansa ihoväriin, sukupuoleen, kieleen, etnisyyteen, kansalliseen tai sosiaaliseen alkuperään, uskontoon, varallisuuteen, syntyperään tai vammaisuuteen perustuvaa erottelua tai mihin muuhun seikkaan perustuvaa erottelua. Sopimusvaltioiden tulee ryhtyä kaikkiin tarpeellisiin toimenpiteisiin, jotta varmistetaan lasten suojeleminen kaikenlaiselta syrjinnältä ja rangaistukselta perustuen lapsen vanhempien, muiden laillisten huoltajien tai muiden perheenjäsenten mielipiteisiin, vakaumuksiin tai toimintaan.¹⁶⁸

Komitea on määritellyt lapsen oikeuden syrjimättömyyden sopimuksen perustavanlaatuisiksi oikeudeksi sopimuksen täytäntöönpanossa.¹⁶⁹ Komitea korostaa, että syrjimättömyysperiaate koskee niin yksityisiä henkilöitä että yksityisiä laitoksia kuin valtiotakin, ja tämän tulee heijastua myös sopimusvaltion lainsäädännössä.¹⁷⁰ Koulussa LOS

¹⁶³ Tutkimuksien mukaan koulu on lapselle usein ensimmäinen paikka, missä lapsi kokee syrjintää. Hakalehto-Wainio 2011, s. 519; Hakalehto 2018, s. 300, Syrjinnällä tarkoitetaan sitä, että henkilöä on kohdeltu yhden tai useamman ominaisuutensa takia vertailukelpoisessa tilanteessa huonommin kuin toisia. Opetushallitus 2020, s. 9.

¹⁶⁴ Hakalehto-Wainio 2012, s. 245.

¹⁶⁵ Näin ollen lain esitöiden mukaan on arvioitava tietyn menettelyn tosiasiallisia seurauksia syrjinnän käsillä oloa pohdittaessa. HE 309/1993 vp, s. 44.

¹⁶⁶ HE 309/1993 vp, s. 44.

¹⁶⁷ Kouluuyhteisössä on huomioitava se, ettei opettajan käytökseen oppilaita kohtaan saa vaikuttaa se, miten oppilaiden huoltajat käyttäytyvät. Hakalehto-Wainio 2012, s. 245.

¹⁶⁸ LOS 2 artiklassa mainitut syrjintäperusteet vastaavat TSS- sopimuksen 2 artiklassa olevia syrjintäperusteita sekä KP- sopimuksen 2 artiklassa olevia syrjintäperusteita. Ainoa eroavaisuus niihin on se, että lapsen oikeuksien sopimuksessa mainintaan syrjintäperusteena etnisestä alkuperä ja vammaisuus, mitä KP- sopimuksessa ja TSS- sopimuksessa ei mainita. Ks. UNICEF 2011, s. 31.

¹⁶⁹ CRC/GC/2003/5, kohta 12. Lapsen ihmisarvoa heikentää ja loukkaa, mikä tahansa julkinen tai piilosyrjintä, joka perustuu 2 artiklassa mainittuun syyhyyn. CRC/GC/2001/1, kohta 10.

¹⁷⁰ UNICEF 2011, s. 30.

2 artiklan syrjäntäkielto velvoittaa kiinnittämään huomiota, ettei oppilaiden huoltajien käyttäytyminen tai ominaisuudet vaikuta oppilaiden kohteluun koulussa.¹⁷¹ Komitean mukaan kouluissa tulisi ennalta kartoittaa tilanteet, milloin syrjintää voi tapahtua ja ennaltaehkäisemään syrjintään sekä puuttumaan aktiivisesti jo toteutuneeseen syrjintään.¹⁷² Koska koulukiusaaminen on yksi syrjinnän muoto, tulee koulukiusaamisesta myös LOS 2 artiklan nojalla ennaltaehkäistä ja tapahtuneeseen koulukiusaamiseen puuttua aktiivisesti.¹⁷³

Sopijavaltiolla on komitean mukaan myös aktiivinen toimintavelvoite tunnistaa ne lapsiryhmät ja yksittäiset lapset, joiden kohdalla saatetaan vaatia erityisiä toimenpiteitä heidän oikeuksiensa tunnustamiseksi ja toteuttamiseksi.¹⁷⁴ Kouluissa Suomen pitäisi komitean mukaan erityisesti kiinnittää huomiota vähemmistöihin kuuluvien lasten oikeuksien asianmukaiseen toteutumiseen, kuten romanilasten, maahanmuuttajalasten, vammaisten lasten ja saamelaiden lasten oikeuksien toteutumiseen.¹⁷⁵ Komitea on korostanut, että sopimuksen 2 artiklan täytäntöönpano ei saa olla riippuvainen sopimusvaltion taloudellisista rajoitteista.¹⁷⁶

Syrjäntäkielto on turvattu lisäksi KP-sopimuksen 26 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa.¹⁷⁷ EIS 14 artiklalla taataan syrjimättömyys vain suhteessa sopimuksessa turvattuihin oikeuksiin, ja EIT:n oikeuskäytännön mukaan EIS 14 artiklan loukkauksesta on kyse silloin, kun syrjinnällä on yhteys sopimuksen muuhun suojattuun oikeuteen.¹⁷⁸ KP-sopimuksen 26 artiklassa turvattua yhdenvertaista kohtelua ja syrjimättömyyttä ei loukata silloin, kun erottelevalle menettelylle on ollut hyväksyttävät ja objektiiviset perusteet.¹⁷⁹ Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 artiklan mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Sen lisäksi erityinen

¹⁷¹ Ks. Hakalehto 2018, s. 300.

¹⁷² Hakalehto 2018, s. 301.

¹⁷³ Ks. Hakalehto-Wainio 2012, s. 245.

¹⁷⁴ CRC/GC/2003/5, kohta 12. Ks. myös UNICEF 2011, s. 27, 29. Sopimusvaltiolta syrjintään puuttuminen voi komitean mukaan vaatia muutoksia hallintoon ja lainsäädäntöön sekä koulutuksen lisäämistä tai voimavarojen kohdentamista asenteiden muuttamiseksi. Komitea on korostanut, että syrjimättömyysperiaate ei kuitenkaan tarkoita lasten identtistä kohtelua. CRC/GC/2003/5, kohta 12.

¹⁷⁵ CRC/C/FIN/CO/4, kohdat 24–25.

¹⁷⁶ UNICEF 2011, s. 30.

¹⁷⁷ Hallituksen esityksen mukaan syrjintäsäännöksen pohjalla on myös käytetty ihmisoikeussopimusten syrjintämääräyksiä. HE 309/1993 vp, s. 43.

¹⁷⁸ Kuitenkin vuonna 2000 hyväksytty EIS 12 lisäpöytäkirja sisältää itsenäisen ja yleisen syrjäntäkiellon, joka kohdistuu ensisijaisesti viranomaistoimintaan ja on soveltamisalaltaan laajempi kuin EIS 14 artikla. Lisäpöytäkirjan säännös on vastaava kuin perustuslaissa oleva syrjinnän kielto sekä KP-sopimuksen säännös syrjäntäkiellosta. Ojanen 2019, s. 19 ja 24.

¹⁷⁹ Ojanen 2019, s. 22.

syRJintäkielto sisältyy perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 ja 2 kohtaan. Näiden lisäksi Suomi on ratifioinut useita ihmisoikeussopimuksia syrjinnän torjumiseksi.¹⁸⁰

Kansainvälisten ihmisoikeuksien ja perusoikeusjärjestelmän lähtökohtana on se, että kansallinen perusoikeusjärjestelmä on ensisijainen ja kansallisen perusoikeussuojan vähimmäistason määrittävät kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksessa olevat velvoitteet. Näin ollen perustuslain 6 §:ssä voidaan turvata yhdenvertaisuus ja kieltää syrjintä laajemmin kuin mitä ihmisoikeussopimukset edellyttävät.¹⁸¹ Lähtökohtaisesti yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto vaikuttavat perus- ja ihmisoikeusmyönteisen lain tulkinnan kautta.¹⁸²

Yhdenvertaisuuslailla (1325/2014) täsmennetään perustuslain ja kansainvälisten sopimusten yhdenvertaisuussäätelyä.¹⁸³ Yhdenvertaisuuslakia sovelletaan lain 2 §:n mukaisesti kaikkeen julkiseen ja yksityiseen toimintaan.¹⁸⁴ Yhdenvertaisuuslain mukaan koulutuksen järjestäjän on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Edistämistoimien tulee olla oikeasuhtaisia, tehokkaita ja tarkoituksenmukaisia ottaen huomioon oppilaitoksen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet (yhdenvertaisuuslaki 6.1 §).

Oppilaitosten ja koulutuksen järjestäjän velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta vastaa yhdenvertaisuuslain 5 §:ssä säädettyä viranomaisen yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuutta. Syrjinnän edistämistoimen toimenpiteet voivat olla luonteeltaan syrjinnän havaitsemista ja syrjinnän ennaltaehkäisemistä koskevia toimenpiteitä taikka

¹⁸⁰ Syrjintäkielto löytyy myös TSS-sopimuksen 2 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 20 artiklasta, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Sen lisäksi Suomi on ratifioinut myös syrjintää koskevia erityissopimuksia kuten yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 26-27/2016) kaikkinaisen naisten syrjinnän koskeva yleissopimus (SopS 67-68/1986) sekä kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen sopimus (SopS 67-68/1986), syrjinnän vastustamista opetuksen alalla koskeva yleissopimus (SopS 59/1971) sekä töihin liittyvät samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavaa palkkaa koskeva sopimus (SopS 9/1963) sekä työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuva syrjintää koskeva yleissopimus (SopS 63/1970).

¹⁸¹ Ojanen 2019, s. 36. Unionin perusoikeuskirjan artiklat velvoittavat perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioita, kuten Suomea, kun ne soveltavat unionin oikeutta.

¹⁸² Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 4. Sen lisäksi ne voivat saada etusijan muihin ristiriidassa oleviin lakeihin nähden (PL 106 §).

¹⁸³ Yhdenvertaisuuslailla toteutetaan myös Euroopan unionin lainsäädäntöä syrjintäkiellon ja yhdenvertaisuuden alalla. Ojanen 2019, s. 7. Perustuslain ja ihmisoikeussopimusten yhdenvertaisuutta tarkennetaan myös työ- ja sosiaalilain, hallintolain, valtion virkamieslain (750/1994), rikoslain.

¹⁸⁴ Lain esitöiden mukaan yhdenvertaisuuslain laaja soveltamisala ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikkia säännöksiä sovellettaisiin kaikkeen julkiseen ja yksityiseen toimintaan. Esimerkiksi osaa sääntelystä sovelletaan vain viranomaisiin, oppilaitoksiin ja koulutuksen järjestäjiin. HE 19/2014 vp, s. 55. Toinen merkittävä rajoitus on se, ettei lakia sovelleta yksityiselämään ja perhe-elämään (Yhdenvertaisuuslaki 2.2 §). Ks. tarkemmin lain soveltamisalaan liittyen Lavapuro 2019 s. 68–76.

positiivista erityiskohtelua koskevia toimenpiteitä.¹⁸⁵ Erityistä huomiota yhdenvertaisuuden toteutumisessa tulee kiinnittää juuri häirintään ja koulukiusaamista ennalta ehkäiseviin toimiin.¹⁸⁶

Oppilaitoksilla tulee olla myös yhdenvertaisuussuunnitelma (yhdenvertaisuuslaki 6.2 §). Oppilaitoksen yhdenvertaisuuden edistämistoimenpiteistä on varattava tilaisuus tulla kuulluksi oppilaille ja heidän huoltajilleen (yhdenvertaisuuslaki 6.3 §). Yhdenvertaisuussuunnitelma tulee olla oppilaitoskohtainen, jotta oppilaitosten yksilölliset olosuhteet voidaan huomioida, ja viime kädessä suunnitelman laatimisesta on vastuussa koulutuksen järjestäjä.¹⁸⁷ Yhdenvertaisuussuunnitelman laajuus ja sisältö määräytyvät sen perusteella, minkälaisia 6.1 §:n mukaisia toimenpiteitä arvioidaan tarvittavan.¹⁸⁸ Oppilaitoksen yhdenvertaisuussuunnitelmassa on aiheellista käsitellä myös kiusaamiseen ja häirintään puuttumista. Yhdenvertaisuussuunnitelma voidaan sisällyttää osaksi opetussuunnitelmaa tai olla erillinen asiakirja. Siinä tulee kuvata toimenpiteet, työn- ja vastuunjako kiusaamis-, häirintä- ja väkivaltatilanteissa.¹⁸⁹

Yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä on myös PL 6.2 §:ää pitkälti muistuttava, mutta laajempi luettelo kielletyistä syrjintäperusteista.¹⁹⁰ Yhdenvertaisuuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen (yhdenvertaisuuslaki 8 §). Yhdenvertaisuuslain mukaiseksi syrjinnäksi katsotaan välitön syrjintä, välillinen syrjintä, häirintä, kohtuullisten mukautusten epääminen sekä ohje tai käsky syrjiä (yhdenvertaisuuslaki 8.2 §).

¹⁸⁵ Anttila – Nieminen 2019a, s. 96.

¹⁸⁶ HE 19/2014 vp, s. 62.

¹⁸⁷ Anttila – Nieminen 2019a, s. 96.

¹⁸⁸ Anttila – Nieminen 2019a, s. 97.

¹⁸⁹ HE 19/2014 vp, s. 63.

¹⁹⁰ Yhdenvertaisuuslain 8 §:n kiellettyjen syrjintäperusteiden luettelo vastaa pääosiltaan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan sekä syrjintädirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/43/EY, annettu 29 kesäkuuta 2000 rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (EUVL L 180, 19.7. 2000, s. 22–26)) ja työsyryntädirektiivien määräyksiä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/78/EY, annettu 27 marraskuuta 2000 yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista (EUVL L 303, 2.12.2000, s. 16–22)) sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten syrjintäkieltomääräyksiä. Anttila-Nieminen 2019b, s. 110. Katso tarkemmin eri syrjintäperusteiden sisällöstä Anttila – Nieminen 2019b, s. 110–178.

Yhdenvertaisuuden toteutumista kouluissa voidaan arvioida useammalla eri tasolla. Yhdenvertaisuuden toteutumisesta kouluissa tulee huolehtia ensinnäkin kunnan tasolla niin, että oppilaiden oikeudet toteutuvat yhdenvertaisesti kunnan eri peruskouluissa. Näin ollen kunnan tulee yhdenvertaisesti opetuksen järjestäjänä huolehtia, että oppilaan oikeus oppimisympäristön turvallisuuteen toteutuu yhdenvertaisesti kunnan eri kouluissa. Sen lisäksi koulun tasolla yhdenvertaisuudesta tulee huolehtia niin, että kaikilla oppilailta on oikeus perustuslain 16.1 §:n turvaamaan opetukseen. Turvallinen oppimisympäristö on edellytys asianmukaiselle opetukselle, joten opetuksen järjestäjän tulee koulun tasolla huolehtia, että kaikkien koulun oppilaiden oikeus turvalliseen oppimisympäristöön toteutuu yhdenvertaisesti. Oppilaiden yhdenvertaisuus voi vaarantua koulun tasolla esimerkiksi silloin, jos koulussa tapahtuvaan kiusaamiseen tai työrauhahäiriöihin ei puututa asianmukaisesti.¹⁹¹

Valtakunnan tasolla tulisi huolehtia siitä, että oppilaiden yhdenvertaisuus ei saisi vaarantua eri kuntien välillä. Näin ei kuitenkaan tällä hetkellä ole, sillä esimerkiksi opetuksen järjestäjän oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaisesti laatimassa suunnitelmassa opiskelijoiden suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä (kiusaamisen vastainen suunnitelma) on kuntakohtaisia ja koulukohtaisia eroja, eikä suunnitelman sisällön sääntely opetussuunnitelman perusteissa ole tällä hetkellä riittävän tarkkaa (13 §). Näin ollen se, miten koulukiusaamiseen puututaan eri kouluissa ja kunnissa, eroaa paljon toisistaan. Kuntakohtaiset ja koulukohtaiset erot kiusaamiseen puuttumista ohjaavassa suunnitelmassa saattavat oppilaat keskenään epäyhdenvertaiseen asemaan, koska kyseessä on oppilaan oppimisympäristön turvallisuuden kannalta merkittävästä asiasta, ja oppimisympäristön turvallisuuden puutteet tulisi pystyä selvittämään riittävän täsmällisesti.¹⁹² Oppilaiden keskinäistä yhdenvertaisuutta sekä oppilaiden ennakkollista oikeusturvaa heikentää myös se, että mikään taho ei systemaattisesti valvo opetuksen järjestämisen lainmukaisuutta kunnissa, kuten esimerkiksi sitä, toteutetaanko koulussa kiusaamisen vastaista suunnitelmaa.¹⁹³

¹⁹¹ Ks. Hakalehto 2018, s. 301.

¹⁹² Ks. opetussuunnitelman perusteet 2014, s. 83; Hakalehto 2018, s. 301, 321.

¹⁹³ Kiusaamisen vastaisen suunnitelman valvonta on jätetty kunnan omavalvonnan (OHL 13 §). Ks. myös Hakalehto-Wainio 2013, s. 329; Hakalehto 2018, s. 323.

3 VAATIMUKSET OPETUKSEN JÄRJESTÄJÄLLE KOULUKIUSAAMISEN ENNALTAEHKÄISYN OSALTA

3.1 Opetuksen järjestäjä ja hyvän hallinnon vaatimukset

Opetuksen järjestäjän tulee noudattaa toiminnassaan tarkoin lakia PL 2.3 §:n mukaisesti. Perusopetusta koskevan lainsäädännön lisäksi tulee opetuksen järjestäjän noudattaa myös PL 21.2 §:ssä säädettyjä hyvän hallinnon takeita, koska opetustoimi on osa julkishallintoa.¹⁹⁴ Perustuslain 21.2 §:ssä turvattua oikeutta hyvään hallintoon konkretisoi tarkemmin hallintolaki, jonka 2.1 §:ssä säädetään, että hallintolakia sovelletaan sekä valtion viranomaisissa että kunnallisissa viranomaisissa.¹⁹⁵ Hyvän hallinnon takeista nousevat vaatimukset ohjaavat opetuksen järjestäjän toimintaan myös silloin, kun opetuksen järjestäjän huolehtii oppilaille turvallisesta oppimisympäristöstä. Näin ollen ne vaikuttavat osaltaan myös kiusaamisen ennaltaehkäisyyn ja siihen puuttumiseen, koska kouluille on jätetty paljon harkintavaltaa kiusaamisen ennaltaehkäisyn ja puuttumisen osalta.

Hallintolain toinen luku on nimetty hyvän hallinnon perusteiksi, ja luvussa mainitut asiat ovat keskeisiä hyvän hallinnon osatekijöitä. Hyvän hallinnon rajoja on vaikea tarkasti määrittellä, mutta hyvään hallintoon voidaan katsoa laajassa mielessä kuuluvan PL 21 §:ssä ilmaistut menettelylliset laatuvaatimukset sekä kaikki hallintolaissa ilmaistut menettelyvaatimukset. Hyvään hallintoon voidaan katsoa kuuluvan myös se, että säännöksiä myös tosiasiallisesti noudatetaan.¹⁹⁶ Opetustoimessa työskentelevien on noudatettava tarkoin lakia perustuslain 2.3 §:n mukaisesti, koska peruskoulujen toiminnassa on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.¹⁹⁷ Lapsen oikeuksien toteuttaminen julkishallinnossa perustuu hallinnossa työskentelevien, kuten opetustoimessa työskentelevien, virkavelvollisuuksiin. Hyvään hallintoon voidaan katsoa kuuluvan myös vaatimus lakien

¹⁹⁴ Hakalehto 2018, s. 294. Tätä kutsutaan hallinnon lakisidonnaisuuden vaatimukseksi. Mäenpää 2018, s. 146. Perustuslain 2.3 §:n mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Viranomaisen on perusteltava toimintansa ja ratkaisunsa aina voimassa oleviin oikeusnormeihin. Lohiniva-Kerkelä 2005, s. 425. PL 21 § määrittelee hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta koko hallinto-oikeuden menettelylliset laatuvaatimukset alkaen hallinnollisesta asioinnista aina asian ratkaisemiseen korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Koivisto 2014, s. 100–101. Ks. myös Arajärvi 2006, s. 155.

¹⁹⁵ Mäenpää 2016, s.71; Mäenpää 2018, s. 90–91, Hakalehto 2018, s. 252. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklassa on säädetty hyvästä hallinnosta. Ks. enemmän hyvästä hallinnosta Euroopan unionin perusoikeuskirjan säännöksessä. Kuusikko 2001, s. 389–448 ja Koivisto 2014, s. 151–154.

¹⁹⁶ Koivisto 2014, s. 134; Mäenpää 2016, s. 167; Mäenpää 2018, s. 319.

¹⁹⁷ Hakalehto 2018, s. 294. Tätä kutsutaan hallinnon lakisidonnaisuuden vaatimukseksi. Mäenpää 2018, s. 146. Perustuslain 2.3 §:n mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Viranomaisen on perusteltava toimintansa ja ratkaisunsa aina voimassa oleviin oikeusnormeihin. Lohiniva-Kerkelä 2005, s. 425.

tulkittamisesta siten, että ne edistävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Lapsen oikeuksien sopimusta ei ole kaikilta osin pantu täytäntöön lainsäädännössä. Näin ollen hyvään hallintoon voidaan katsoa kuuluvaksi myös se, että lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa puutteellista tai ristiriitaista lainsäädäntöä on tulkittava lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti.¹⁹⁸

Hallinto-oikeuden yleiset periaatteet sekä hyvän hallinnon vaatimukset tulee ottaa huomioon opetustoimessa kaikissa yhteyksissä.¹⁹⁹ Opetustoimessa työskentelevien tulee siis noudattaa hyvää hallintoa sekä tehdessään oppilaita koskevia päätöksiä että toimiessaan tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, kuten opettaessaan oppilaita.²⁰⁰ Hyvä hallinto muodostaa myös osan oppilaiden ennakkollisesta oikeusturvasta.²⁰¹ Hyvään hallintoon voidaan katsoa kuuluvaksi ensinnäkin hallinnon oikeusperiaatteet, jotka määritellään HL 6 §:ssä.²⁰²

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Edellä mainittu säännös määrittelee hallinnon oikeusperiaatteet, joita ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoituksidonnaisuuden periaate, puolueettomuuden periaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojanperiaate.²⁰³ Hallinnon oikeusperiaatteiden käyttöala koskee kaikkea viranomaisten toimintaa sen sisällöstä huolimatta, eli myös opetustoimea.²⁰⁴ Oikeusperiaatteet tulevat sovellettaviksi erityisesti silloin, jos viranomaisen voi valita oman toimivaltansa rajoissa erilaisista ratkaisuista. Tämän lisäksi

¹⁹⁸ Hakalehto-Wainio 2013b, s. 44; Hakalehto 2018, s. 250, 252.

¹⁹⁹ Ks. Pajulammi 2014, s. 366; Hakalehto 2018, s. 249, 296. Hallinnon oikeusperiaatteet koskevat hallinnollisen päätöksen teon lisäksi myös tosiasiallista hallintotoimintaa, johon opetustoimi myös kuuluu. Mäenpää 2018, s. 152.

²⁰⁰ Ks. Hakalehto 2013, s. 327. Ks. myös Hakalehto 2008, s. 302. Tosiasiallisen hallintotoiminnan tunnuspiirteisiin kuuluu se, että se liittyy julkisten palveluiden toteuttamiseen eikä siinä tehdä kirjallisia päätöksiä. Koivisto 2014, s. 61–62. Raja tosiallisen hallintotoiminnan ja julkisen vallan käyttämisen välillä ei ole selkeä, sillä hyvin lähellä hallintopäätöksen tekemistä on luokalta siirtäminen ja lukuvuositodistuksen antaminen lukuvuoden lopussa. Arajärvi 2015, s. 235.

²⁰¹ Hakalehto 2018, s. 253.

²⁰² Mäenpää 2018, s. 152.

²⁰³ Koivisto 2014, s. 118; Mäenpää 2018, s. 152; Hakalehto 2018, s. 252.

²⁰⁴ Myös virkamiehen virkavastuun toteuttaminen on mahdollista oikeusperiaatteiden vastaisen menettelyn vuoksi. Mäenpää 2018, s. 152–153.

oikeusperiaatteilla on tärkeä ohjaava merkitys tulkittaessa lainsäädännössä olevien oikeuksien ja velvollisuuksien sisältöjä.

Yhdenvertaisuusperiaatteella tarkoitetaan virkamiehen ja viranomaisen velvollisuutta kohdella hallinnossa asioivia johdonmukaisesti ja tasapuolisesti.²⁰⁵ Yhdenvertaisuusperiaate on säännelty myös PL 6.1 §:ssä. Yhdenvertaisuusperiaatetta tarkentavat yhdenvertaisuuslaki ja naisten ja miesten tasa-arvosta annettu laki (609/1986, tasa-arvolaki).²⁰⁶ Periaate edellyttää viranomaiselta tasapuolisuutta ja sen keskeinen vaatimus on soveltaa normeja samanlaiseen tapaukseen samalla tavoin.²⁰⁷ Sen sijaan erilaisissa tilanteissa viranomaisen tulee ottaa tapausten keskinäiset eroavaisuudet huomioon. Yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyy viranomaisen päätöksenteon johdonmukaisuuden vaatimus, jonka mukaan samanlaisissa asioissa on noudatettava samanlaista ratkaisulinjaa.²⁰⁸ Periaate edellyttää sitä, että opettajan tulee kohdella oppilaitaan tasapuolisesti. Esimerkiksi silloin, kun opettaja määrää kurinpitokeinoja oppilaille koulukiusaamisen seurauksena, tulee hänen olla toiminnassaan johdonmukainen. Samanlaisesta teosta tulee seurata oppilaille samanlainen seuraus, ellei ole sellaisia perusteita, jotka osoittavat tilanteen erilaiseksi, kuten tekojen ollessa toistuvia.²⁰⁹ Yhdenvertaisuusperiaate koulussa edellyttää myös esimerkiksi kouluilta johdonmukaista ratkaisulinjaa kiusaamiseen puuttumiseen, jotta oppilaiden yhdenvertaisuus koulussa toteutuu.

Viranomaisen toiminnan tulee olla objektiivista eli puolueetonta *puolueettomuusperiaatteen* mukaan. Objektiivisuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että viranomaisen päätöksenteko ei saa perustua epäasiallisiin perusteisiin.²¹⁰ Viranomaisen tulee toimia puolueettomasti eikä hän saa osallistua sellaisten asioiden käsittelyyn, joihin hänellä on henkilökohtainen intressi tai sidonnaisuus. Virkamies ei myöskään saa tavoitella itselleen henkilökohtaista etua tai suosia päätöksissä ystäviään.²¹¹ Päätöksenteon on myös näytettävä ulospäin objektiiviselta.²¹² Periaatteella turvataan luottamus hallintotoiminnan tasapuolisuuteen ja puolueettomuuteen. Tämä

²⁰⁵ Mäenpää 2018, s. 152.

²⁰⁶ Kulla 2018, s. 104; Mäenpää 2018, s. 154 Yhdenvertaisuuslaki ja tasa-arvolaki ovat erityislakeja ja siksi ensisijaisesti sovellettavia verrattuna HL 6 §: ään. Kulla 2018, s. 105.

²⁰⁷ HE 72/2002 vp, s. 54.

²⁰⁸ Mäenpää 2018, s. 159.

²⁰⁹ Lahtinen 2011, s. 397; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 111.

²¹⁰ Mäenpää 2018, s. 152, 163.

²¹¹ HE 72/2002 vp, s. 55. Ks. myös Koivisto 2014, s. 118–121. Hallintolain 27–30 §:n esteellisyyssäännöksillä täsmennetään objektiivisuusperiaatetta. Koivisto 2014, s. 119.

²¹² Koivisto 2014, s. 121

tarkoittaa opetustoimessa esimerkiksi sitä, ettei koulujen päätöksenteossa saa suosia ketään.²¹³ Puolueettomuusvaatimus on korostunut tosiasiallisessa hallintotoiminnassa kuten opetustoiminnassa ja poliisitoiminnassa, koska niihin ei suoraan sovelleta hallintolain esteellisyysäännöksiä.²¹⁴ Kiusaamiseen puuttumisessa puolueettomuusperiaate koulussa tarkoittaa sitä, että asia tulee käsitellä puolueettomasti riippumatta siitä, kuka oppilaista on kiusaaja ja kuka kiusattu eikä esimerkiksi kiusaamisen takia määrättäviin koulun kurinpitokeinoihin saa vaikuttaa asiaan kuulumattomat seikat.²¹⁵

Luottamuksensuojaperiaatteella suojataan oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.²¹⁶ Oikeutettu odotus viranomaisia kohtaan on esimerkiksi viranomaisen velvollisuus noudattaa oikeudellisesti sitovia oikeuslähteitä.²¹⁷ Myös PL 2.3 § velvoittaa viranomaisia noudattamaan tarkasti lakia. Luottamuksensuojaperiaate tarkoittaa koulun osalta sitä, että oppilailla on oikeus luottaa siihen, että opetustoimessa noudetaan lakia PL 2.3 §:n mukaisesti ja opetuksen järjestäjä turvaa näin ollen perusopetuslain mukaisesti oppilaille turvallisen oppimisympäristön.

Tarkoitussidonnaisuusperiaate tarkoittaa sitä, että viranomaisen saa käyttää toimivaltaansa ainoastaan laissa määriteltyihin tai lain mukaisiin tarkoituksiin eikä viranomaisen voi harkintavaltaa käyttäessään perustaa päätöstä asiaankuulumattomiin seikkoihin. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että koulun puuttumiskeinoja saa käyttää ainoastaan niihin tarkoituksiin, jotka perusopetuslaissa on säädetty.²¹⁸

Suhteellisuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että viranomaisten toimien tulee olla aina tarpeellisia, soveltuvia ja oikeassa suhteessa tarkoitettuun päämäärään nähden.²¹⁹ Suhteellisuusperiaate näkyy opetustoimessa siten, että koulun kurinpitotoimien, esimerkiksi kiusaamiseen puuttumisen, tulee olla oikeassa suhteessa oppilaaseen nähden hänen kehitystasonsa ja ikä huomioiden, sekä oikeassa suhteessa oppilaan

²¹³ Ks. Mäenpää 2018, s. 164

²¹⁴ Kulla 2018, s. 113.

²¹⁵ Ks. Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 111. Ks. myös Aluehallintoviraston ratkaisu LSSAVI/5130/2020

²¹⁶ Mäenpää 2018, s. 152, Kulla 2018, s. 117.

²¹⁷ Mäenpää 2018, s. 170. Ks. myös Koivisto 2014, s. 126.

²¹⁸ Lahtinen 2011, s. 398; Mäenpää 2018, s. 152 ja 161; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 111; Kulla 2018, s. 108. Arvioitaessa tarkoitussidonnaisuutta on aina ensin selvítettävä, minkä tarkoituserien toteuttamiseksi on lainsäädännössä viranomaiselle annettu päätösvalta tai muu valta, ja sen jälkeen tutkitaan, onko viranomaisen toiminut näiden tarkoituserien toteuttamiseksi vai onko viranomaisen toiminut muiden eli kiellettyjen tarkoituserien toteuttamiseksi. Kulla 2018, s. 108.

²¹⁹ Mäenpää 2018, s. 152, 161; Kulla 2018, s. 113.

tekoon.²²⁰ Suhteellisuusperiaatteen mukaan myös esimerkiksi tilanteessa, missä oppilas häiritsee opetusta esimerkiksi kiusaamalla muita tai heittämällä tavaroita luokassa, tulee ensin käyttää lievempiä keinoja, kuten rauhallisesti pyytää poistumaan luokasta ennen kuin voidaan käyttää POL 36 b §:n mukaisia välttämättömiä voimakeinoja oppilaan poistamiseen.²²¹

Edellä mainittujen hallinnon oikeusperiaatteiden lisäksi hyvään hallintoon voidaan katsoa kuuluvaksi hallintolain mukainen palveluperiaate (7 §) ja neuvontavelvollisuus (8 §).²²²

Palveluperiaatteella tarkoitetaan sitä, että asioiminen viranomaisessa on pyrittävä järjestämään niin, että viranomaisen pystyy suorittamaan tehtävänsä asianmukaisesti ja asiakas saa asianmukaisen hallinnon palvelun.²²³ Oppilaan kohdalla palveluperiaate tarkoittaa sitä, että asiointi on järjestettävä oppilaan kehitystason ja iän mukaisella tavalla.²²⁴ Palveluperiaate esimerkiksi maksuttoman perusopetuksen osalta tarkoittaa sitä, että maksuttoman perusopetuksen järjestämisestä on huolehdittava kaikille siihen oikeutetuille.²²⁵ Palveluperiaatteen mukaisesti myös huoltajien ja oppilaiden kysymyksiin tulee vastata.²²⁶

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa oli kyse siitä, että kantelija oli kirjoitellut useita sähköpostiviestejä opettajalle, joihin opettaja ei ollut vastannut. Opettaja perusteli vastaamattomuuttaan niin, että hän oli vaitiolovelvollinen oppilaiden asioista ja kantelija oli siirtänyt häneltä saamiaan vastauksia internetin keskustelupalstoille sekä kotisivuilleen ja esitteli niitä siellä henkilökohtaisuuksiin menevällä tavalla. Kantelijan sähköpostiviestien katsottiin myös olevan epäasiallisia. Kantelija oli lisäksi laittanut viestin opettajalle ja sivistystoimen johtajalle, mihin sivistystoimenjohtaja vastasi vasta lähes vuotta myöhemmin. Apulaisoikeuskansleri korosti ratkaisussaan sitä, että hyvän hallintotavan vaatimukset edellyttävät viesteihin vastaamista ilman aiheetonta viivytystä. Apulaisoikeuskanslerin mielestä selvityksestä ei käynyt ilmi, että kantelijan kaikki viestit olisivat olleet niin asiattomia, ettei niihin ollut tarvetta vastata. Yleensä

²²⁰ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 111.

²²¹ Ks. myös Mäntylä 2014, s. 58–59.

²²² Mäenpää 2018, s. 91. Ks. myös Lohiniva-Kerkelä 2005, s. 424–427.

²²³ Mäenpää 2018, s. 175; Kulla 2018, s. 123–125. *Pyrittävä järjestämään* tarkoittaa sitä, että säännös velvoittaa vain pyrkimiseen ja palveluntarjontaa voidaan mukauttaa käytettävissä oleviin resursseihin. Koivisto 2014, s. 128.

²²⁴ Ks. Hakalehto 2018, s. 253; Mäenpää 2018, s. 177.

²²⁵ Mikäli viranomaisen tarjoama palvelu on lakisääteinen kuten ilmainen koulutus tulee viranomaisen huolehtia palvelun saatavuudesta. Mäenpää 2018, s. 176.

²²⁶ Lahtinen 2011, s. 400–402.

ottaen hyvän hallintotavan mukaisena ei voida pitää opettajan kieltäytymistä vastaamasta viesteihin. Kantelijan viesteihin olisi voitu vastata toteamalla lyhyesti, miksi tilanteessa ei asiallista vastausta haluttu antaa. Sivistystoimenjohtajan melkein vuotta myöhemmin antaman vastauksen ei katsottu tapahtuneen ilman aiheetonta viivytystä, joten se ei täyttänyt hallintolain vaatimuksia. OKV 26.5.2010 dnro 159/1/2008

Palveluperiaate konkretisoituu viranomaisen neuvontavelvollisuuden kautta (HL 8 §). Neuvontavelvollisuuden mukaan asiakas saa tarpeen tulleen asiassaan neuvontaa viranomaiselta.²²⁷ Viranomaisen neuvontavelvollisuus rajoittuu vain viranomaisen toimivaltaan kuuluviin tehtäviin.²²⁸ Koulussa neuvontavelvollisuus tarkoittaa sitä, että oppilaalle itselleen on annettava hänen asioitaan koskevat tiedot oppilaan ikätasoon sopivalla tavalla. Neuvontavelvollisuus näkyy käytännössä esimerkiksi OHL 11 §:ssä, jonka mukaan koulutuksen järjestäjä vastaa siitä, että opiskelijoilla ja heidän huoltajillaan on tieto oppilaitoksen ja sen opiskelijoiden käytettävissä olevasta opiskeluhuollosta. Oppilaitoksen ja opiskeluhuollon henkilökunnalla on velvollisuus ohjata opiskelijaa hakemaan tarvitsemiaan opiskeluhuollon etuuksia ja palveluja.²²⁹ Mikäli tietty asia ei kuulu opetustoimen omaan toimivaltaan, tulee sen opastaa huoltaja ja oppilas toimivaltaisen viranomaisen luo.²³⁰ Neuvontavelvollisuus opetustoimessa velvoittaa myös varmistamaan, että oppilas ymmärtää, miten asia etenee ja esimerkiksi minkälaisia oikeusturvakeinoja oppilaalla on käytössään.²³¹

Edellä mainittujen lisäksi hyvään hallintoon katsotaan kuuluvaksi hyvän kielen käytön vaatimus (9 §) ja viranomaisten yhteistyö (10 §).²³² Hyvään hallintoon katsotaan kuuluvaksi myös hallintolain mukaiset vaatimukset oikeusturvasta, palvelujen tuloksellisuudesta, laadun edistämisestä, esteellisyyssäännöksiä noudattamisesta sekä oikeus tulla kuulluksi ja oikeus saada perusteltu päätös (1 § ja 27-30 §, 34 § ja 45 §).²³³ Hyvään hallintoon kuuluu osaksi oikeus saada asiansa käsiteltyä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Tämä tarkoittaa koulun osalta sitä, että oppilaalla on oltava mahdollisuus saada oppilaan oikeuksia

²²⁷ Mäenpää 2018, s. 178, Kulla 2018, s. 127–128.

²²⁸ Kuitenkin viranomaisen on pyrittävä HL 8.2 §:n mukaisesti ohjaamaan asiakas oikealle viranomaiselle. Kulla 2018, s. 130.

²²⁹ Ks. Hakalehto 2013a, s. 327.

²³⁰ Lahtinen 2011, s. 400.

²³¹ Hakalehto 2013, s. 327.

²³² Mäenpää 2018, s. 91. Ks. myös Lohiniva-Kerkelä 2005, s. 424–427.

²³³ Ks. Mäenpää 2018, s. 319; Hakalehto 2018, s. 252. Ks. tarkemmin kuulemisesta osana hyvää hallintoa Arajärvi 2006, s. 154–157; Mäenpää 2018, s. 460–471 ja oikeudesta saada perusteltu päätös Mäenpää 2018, s. 542–548.

koskettava kysymys jonkun instanssin käsiteltäväksi. Koulun osalta tämä kohta on ongelmallinen, sillä lainsäädännöstämme pitkälti puuttuvat tehokkaat jälkikäteiset oikeusturvakeinot oppimisympäristön turvallisuuden osalta. Oppilaalla on käytössä jälkikäteisenä oikeusturvakeinona kantelun tekeminen aluehallintovirastolle, eduskunnan oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille.²³⁴

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa oli kyse siitä, että oppilas oli erotettu määräaikaaisesti peruskoulusta kurinpidollisena rangaistuksena. Määräaikaaisesta erottamisesta päätös oli kuitenkin tehty väärässä toimitelmässä. Tapauksessa huoltaja oli toivonut, ettei asiaa siirrettäisi, sillä käsittelyn siirtämisestä johtuen asia pitkittyisi eikä sitä kerittäisi käsitellä ennen kesäloman alkua. Oikeusasiamiehen mukaan päätös oli kuitenkin lainvastainen, koska se oli tehty väärässä toimitelmässä. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan asianmukainen käsittely laissa säädetyssä viranomaisessa katsotaan kuuluvan lapsen perus- ja ihmisoikeuksiin ja lainmukainen päätöksentekomenettely toteuttaa lapsen oikeusturvaa. EOA 12.11.2010 dnro 2541/4/08²³⁵

3.2 Opetuksen järjestäjän laatimat suunnitelmat

3.2.1 Kiusaamisen vastainen suunnitelma

Koulutuksen järjestäjällä on velvollisuus laatia monia suunnitelmia oppilaiden turvallisuuden parantamiseksi. Näitä ovat työturvallisuuslain 9 §:n mukainen työsuojelun toimintaohjelma²³⁶, pelastuslain (379/2011) ja valtioneuvoston pelastustoimesta antaman asetuksen (407/2011) mukainen pelastussuunnitelma²³⁷, tasa-arvolain mukainen tasa-

²³⁴ Hakalehto 2013, s. 327. Kantelun käsittelyprosessi on hidas, eikä kantelu ole oppilaan näkökulmasta kovin tehokas oikeusturvakeino, sillä kanteluviranomainen ilmaisee ratkaisussaan käsityksensä oikeasta lain tulkinnasta, mutta ei voi velvoittaa esimerkiksi koulua muuttamaan jotakin lainvastaiseksi havaittua koulun käytössä ollutta toimintatapaa²³⁴ Ks. Hakalehto 2012, s. 254–255; Hakalehto 2013, s. 327, 332; Hakalehto 2018, s.323.

²³⁵ Ks. ratkaisusta tarkemmin Mäntylä ym. 2013, s. 45–46.

²³⁶ Työnantajan on työturvallisuuslain mukaan laadittava ja tarpeen mukaan päivitettävä työsuojelun toimintaohjelma. Työsuojelun toimintaohjelma on väline, jolla voidaan työpaikan työsuojelua parantaa sen omista tarpeista ja lähtökohdista käsin. Vaikka toimenpideohjelma on lain mukaan laadittava, mutta se ei ole sisällöltään oikeudellisesti sitova. Murto 2007, s. 97.

²³⁷ Valtioneuvoston asetuksen pelastustoimesta 1.1,3 §:n mukaan kouluille ja oppilaitoksille on laadittava pelastuslain 15 §:n mukainen pelastussuunnitelma. Pelastussuunnitelma sisältää arvion vaaroista ja riskeistä, ohjeet onnettomuuksien ehkäisemiseksi sekä tiedot rakennuksen turvallisuusjärjestelyistä (Pelastuslaki 15 §).

arvosuunnitelma²³⁸ ja yhdenvertaisuuslain 6 §:n mukainen suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

Opetuksen järjestäjällä on oltava myös tehtynä suunnitelmat OHL 13.2,4 §:n mukainen kiusaamisen vastainen suunnitelma sekä perusopetuslain mukainen suunnitelma kurinpitokeinojen ja kasvatustieteiden käytäntöjen käyttämisestä ja niihin liittyvistä menettelytavoista (POL 29.3 (1498/2016) §). Nämä ovat keskeisiä suunnitelmia oppilaiden psyykkisen ja fyysisen turvallisuuden takaamiseksi, joita käyn seuraavaksi tarkemmin läpi.

Kiusaamisen vastaisen suunnitelman laatiminen on koulutuksen järjestäjän vastuulla ja se on osa oppilaitoskohtaista opiskelijahuoltosuunnitelmaa, josta säädetään OHL:n 13.1 §:ssä (1501/2016). Lain esitöiden mukaan säännöksellä oppilaitoskohtaisesta opiskelijahuoltosuunnitelmasta halutaan edistää opiskelijahuollon tarpeenmukaista suuntaamista sekä suunnitelmallista ja tavoitteellista toimintaa.²³⁹ Kiusaamisen vastainen suunnitelma on kiinteässä yhteydessä opetuksen järjestäjän velvollisuuteen luoda oppilaille psyykkisesti turvallinen oppimisympäristö.²⁴⁰ Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 13.4 §:n säännös kiusaamisen vastaisesta suunnitelmasta otettiin oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin vuonna 2014 sen säätämisen yhteydessä. Vastaava säännös kiusaamisen vastaisen suunnitelman laatimisesta ja toimenpanosta sisältyi jo perusopetuslakiin OHL:n säätämisen yhteydessä.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin otettu säännös kiusaamisen ja häirinnän vastaisesta suunnitelmasta otettiin lain esitöiden mukaan samansisältöisenä kuin perusopetuslakiin vuonna 2003 kirjattu vastaava säännös.²⁴¹ Säännös kiusaamisen ja häirinnän vastaisesta suunnitelmasta kuitenkin poistettiin (1498/2016) perusopetuslaista lakimuutoksen yhteydessä vuoden 2016 lopulla osana hallituksen norminpurkutalkoita.²⁴² Perusopetuslaissa olleen säännöksen mukaan opetuksen järjestäjän tuli laatia suunnitelma oppilaiden suojaamiseksi väkivallalta,

²³⁸ Tasa-arvosuunnitelma on laadittava oppilaitoskohtaisesti yhteistyössä oppilaiden ja henkilökunnan kanssa vähintään 3 vuoden välein (tasa-arvolaki 5 a §). Suunnitelmaan tulee kirjata selvitys oppilaitoksen tasa-arvotilanteesta sekä tarvittavat toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi. (tasa-arvolaki 5 a §).

²³⁹ HE 67/2013 vp, s. 56.

²⁴⁰ Opetushallitus 2020, s. 14. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä opetuksen järjestäjän turvallisen oppimisympäristön velvoitteen vastaista oli se, että kiusaamisen vastainen suunnitelma koulusta puuttui kokonaan. EOA dnro 3131/4/09. Ks. myös Mäntylä 2013a, s. 151.

²⁴¹ HE 67/2013 vp, s. 58.

²⁴² HE 206/2016 vp, s. 8–9, 18.

kiusaamiselta ja häirinnältä opetussuunnitelman yhteydessä ja toimeenpanna laadittu suunnitelma sekä valvoa suunnitelman noudattamista ja toteutumista (POL 29.3 § (1267/2013), kumottu).

Säännös poistettiin perusopetuslaista hallituksen esityksen mukaan siksi, että sääntely suunnitelmasta oli päällekkäistä perusopetuslaissa ja oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa.²⁴³ Perusopetuslaissa olleen kiusaamisen vastaisen suunnitelman ja OHL:n kiusaamisen vastaisen suunnitelman välillä erona on se, että perusopetuslain säännöksessä itsessään tuotiin ilmi suunnitelman noudattamien ja valvominen. Nykyisessä OHL:n säännöksessä kiusaamisen vastaisen suunnitelman toimeenpano ja valvonta perustuu oppilaitoskohtaisen opiskelijahuoltosuunnitelman valvontaan, koska kiusaamisen vastainen suunnitelma on osa sitä (OHL 13 §). Sen lisäksi kumotun perusopetuslain säännöksen hallituksen esityksessä tuotiin ilmi se, että kiusaamisen vastaisessa suunnitelmassa tuli huomioida myös se, että häirintä voi kohdistua myös opettajan taholta oppilaaseen ja että opettajan tui ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin häirintää havaittuaan. Tällaisia seikkoja ei sisälly OHL:n säännöksen perusteluihin.²⁴⁴

Opetushallitus antaa määräykset opiskelijahuoltosuunnitelman laatimisesta opetussuunnitelman perusteissa tai muissa määräyksissä (oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 13.3 (791/2014) §).²⁴⁵

Opetussuunnitelman perusteiden mukaan väkivallan, kiusaamisen ja häirinnän vastaisessa suunnitelmassa kuvataan, miten kiusaamista, väkivaltaa ja häirintää ehkäistään ja miten niihin puututaan. Suunnitelman laatimisessa on otettava huomioon koulussa oppilaiden ja aikuisten väliset keskinäiset vuorovaikutussuhteet sekä oppilaiden keskinäiset vuorovaikutussuhteet. Suunnitelmassa tulee kuvata vuorovaikutussuhteiden käsittely niin yksilö-, ryhmä- kuin koko kouluyhteisön tasolla, sekä yhteistyö oppilaan huoltajien ja tarvittaessa viranomaisten kanssa. Suunnitelmassa tulee olla oppilaan yksilöllinen tuki, tarvittava hoito ja muut toimenpiteet kiusaamisen, väkivallan tai häirinnän tapahduttua sekä jälkiseuranta niin tekijän kuin kohteen osalta. Suunnitelmassa tulee olla lisäksi tiedot siitä, miten suunnitelmaan perehdytetään ja

²⁴³ Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että osa hallituksen esitysluonnoksen lausunnonantajista oli sen sijaan sitä mieltä, että säännös olisi tullut jättää koulutuslakeihin ja poistaa oppilas- ja opiskelijahuoltolaista. Sen sijaan sivistysvaliokunta oli yhtä mieltä suunnitteluvollisuuden karsimisesta pois koulutuslainsäädännöstä. HE 206/2016 vp, s. 8,17–18, SiVM 18/2016 vp, s. 5.

²⁴⁴ HE 205/2002 vp, s. 25; HE 206/2016 vp, 42. Vrt. HE 67/2013 vp, s. 58.

²⁴⁵ Kyseinen säännös on lisätty OHL:n SiVM mietinnön perusteella. SiVM 14/2013 vp, s.5–6.

miten siitä tiedotetaan koulun henkilökunnalle, oppilaille ja heidän huoltajilleen sekä yhteistyötaholle. Edellä mainittujen seikkojen lisäksi suunnitelman tulee sisältää tietoa sen päivittämisestä, arvioinnista ja suunnitelman seurannasta.²⁴⁶

Koulutuksen järjestäjällä on velvoite toimeenpanna kiusaamisen vastainen suunnitelma osana opiskeluhoitosuunnitelmaa ja valvoa suunnitelman toteutumista ja suunnitelman noudattamista (OHL 13§). Opetushallitus on laatinut vuonna 2020 oppaan kouluille kiusaamisen vastaisesta työstä kouluissa ja oppilaitoksissa. Sen mukaan pelkästään kiusaamisen vastaisen suunnitelman laatiminen ei ole itsetarkoitus, vaan suunnitelman laatimisen tavoitteena opetushallituksen mukaan on ohjata koulun käytännön toimintaa sekä sitä, että suunnitelma tulee osaksi koulun arkipäiväistä turvallisuuskulttuuria.²⁴⁷ Kiusaamisen vastainen suunnitelma tulee laatia yhdessä oppilaiden, huoltajien ja koulun henkilökunnan kanssa osana opiskelijahuoltosuunnitelmaa (OHL 13.1 §).²⁴⁸ Opiskelijahuoltosuunnitelma voi olla myös useamman oppilaitoksen yhteinen (OHL 13.1 §). Opiskelijoiden ottaminen osaksi kiusaamisen vastaisen suunnitelman laatimista tuo opiskelijoiden näkökulman kiusaamisen ehkäisyyn ja puuttumiseen. Myös huoltajien ottaminen osaksi suunnitelman laatimista sitouttaa huoltajat paremmin kiusaamisen ehkäisyyn.²⁴⁹

Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksen TEA-tiedonkeruun mukaan vuonna 2019 97 % perusopetuksen kouluissa oli käytössä opetussuunnitelmaan tai muuhun asiakirjaan kirjattu menettelytapa tai käytäntö kiusaamiseen puuttumisessa.²⁵⁰

Opetuksen järjestäjän vaatimukset kiusaamisen vastaisen suunnitelman osalta ovat ne, että suunnitelma laaditaan yhdessä koulunhenkilökunnan, oppilaiden ja huoltajien kanssa, ja että suunnitelma toteutetaan ja pannaan käytäntöön (OHL 13 §). Sen lisäksi viranomaisvelvoitteiden tulee olla siinä selkeästi ilmaistu siten, ettei oppilaiden oppilasturvallisuus vaarannu.²⁵¹ Kiusaamisen vastaisen suunnitelman laatimisella opetuksen

²⁴⁶ Opetushallitus 2014, s. 83.

²⁴⁷ Opetushallitus 2020, s. 14.

²⁴⁸ OHL 13 §:n mukaan opiskelijahuoltosuunnitelma tulee laatia yhdessä opiskelijoiden, heidän huoltajiensa ja oppilaitoksen henkilöstön kanssa. Kiusaamisen vastainen suunnitelma on osa opiskelijahuoltosuunnitelmaa.

²⁴⁹ Opetushallitus 2020, s. 14–15.

²⁵⁰ Terveys- ja hyvinvoinnin laitos 2019, kohta yhteiset kirjatut käytännöt ja toimintatavat vaihtelevat koulujen välillä.

²⁵¹ Aluehallintoviraston ratkaisukäytännön mukaan viranomaisvelvoitteiden tulee kiusaamisen vastaisessa suunnitelmassa olla selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistu, jottei oppilasturvallisuus vaarannu. Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 105.

järjestäjä osaltaan ennalta ehkäisee oppilaiden psyykkisen ja fyysisen turvallisuuden vaarantumista koulussa, koska suunnitelman toteuttamisella ohjataan myös koulun käytännön toimintaa kiusaamiseen puuttumiseksi ja sen ennaltaehkäisemiseksi. Tämä puolestaan edistää oppilaiden tasavertaista kohtelua, joka turvataan perusoikeutena PL 8 §:ssä, yhdenvertaisuuslain 6.1 §:ssä sekä hyvään hallintoon kuuluvan HL 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuusperiaatteen muodossa.²⁵² Kiusaamisen vastainen suunnitelma on merkittävä asia oppilaan fyysisen ja psyykkisen turvallisuuden kannalta, joten näin merkittävästi oppilaan turvallisuuteen vaikuttavasta suunnitelmasta, tulisi olla tarkemmin säännelty jo perusopetuslainsäädännössä, eikä suunnitelman sisällön tarkempaa sääntelyä tulisi jättää opetussuunnitelman perusteiden varaan, koska oppilaan turvallisuutta vaarantavat puutteet tulisi pystyä täsmällisesti selvittämään.²⁵³

3.2.2 Kurinpito- ja ojentamiskeinojen käyttöä koskeva suunnitelma

Fyysisesti ja psyykkisesti turvallisen oppimisympäristön turvallisuuden ennakoimiseen liittyy vahvasti myös opetuksen järjestäjän perusopetuslain mukainen velvollisuus laatia suunnitelma kurinpitokeinojen ja kasvatustieteiden käytäntöjen käyttämisestä (POL 29.3 §). Oppilaaseen voidaan kohdistaa perusopetuslain puuttumis- ja kurinpitotoimia, jos hän häiritsee opetusta, rikkoo koulun järjestystä, menettelee vilppisesti, tai muuten käyttäytyy koulun järjestyssääntöjen vastaisesti. Myös koulukiusaamiseen voidaan puuttua kurinpito- ja ojentamistoimilla. Kurinpitokeinojen ja kasvatustieteiden käyttöö koskeva suunnitelman tarkoituksena on varmistaa koulun käyttämien toimintatapojen laillisuus sekä oppilaiden yhdenvertainen kohtelu ojentamis- ja kurinpitotoimissa. Suunnitelman laatiminen tukee myös koulun järjestyssääntöjen toteutumista.²⁵⁴

Perusopetuslain muuttamista koskevassa lainsäädäntöhankkeessa on tällä hetkellä valmisteilla muutoksia peruskoulujen kurinpitoon ja kurinpitotoimiin. Hallituksen esityksenluonnoksessa ehdotetaan perusopetuslakiin 36 a §:n 1 momentin muuttamista niin, että pykälään lisättäisiin kohta, jonka mukaan kurinpitotoimea harkitessaan opetuksen järjestäjän tulee ottaa huomioon teon laatu sekä oppilaan ikä ja kehitystaso. POL 36 a §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi myös kohta siitä, oppilaalle sekä oppilaan huoltajalle varataan tilaisuus osallistua erotetulle oppilaalle laadittavaan

²⁵² Ks. Opetushallitus 2014, s. 83. Ks. myös Opetushallitus 2020, s. 14.

²⁵³ Ks. myös Hakalehto 2018, s. 323.

²⁵⁴ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 104; Opetushallitus 2020, s. 17.

opetussuunnitelmaan perustuvaan henkilökohtaisen suunnitelman laatimiseen. Kirjallisen varoituksen ja määräaikaisen erottaminen halutaan luonnoksen mukaan muuttaa perusopetuslakiin selkeyden vuoksi kurinpitotoimeksi nykyisen kurinpitorangeistuksen sijaan. POL 36 c §, joka sääntelee kurinpitomenettelyn suhdetta syytteen vireilläoloon, ehdotetaan kokonaan kumottavaksi, koska nykyinen 36 c § on jättänyt tulkinnanvaraiseksi sen osalta, onko rikosoikeudellinen menettely mahdollinen, jos asiassa on jo määrätty koulun kurinpitotoimi. Luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi myös POL 36 §:ä niin, että oppilaan osallistuminen opetukseen voidaan evätä myös seuraavan työpäivän ajaksi.²⁵⁵

Opetussuunnitelman perusteissa tulee antaa tarkemmat määräykset suunnitelman laatimisesta (POL 29.3 §). Lain esitöiden mukaan koulun kurinpito- ja ojentamiskeinojen käyttämisen ja niihin liittyvien käytännön järjestelyiden tulee olla kouluissa ennakolta suunniteltu ja käsitelty koulun henkilökunnan, oppilaiden ja oppilaiden vanhempien kanssa, sekä toimintaperiaatteiden tulee olla määritelty ja ohjeistettu myös kunnan tasolla.²⁵⁶

Opetuksen järjestäjän tulee myös varmistua lain esitöiden mukaan siitä, että kurinpito ja ojentamiskeinoina käytetyt menetelmät ja seuraamukset ovat lainmukaisia, oikeassa suhteessa rikkeeseen tai laiminlyöntiin nähden sekä tarkoitukseen sopivia.²⁵⁷ Kaikki sallitut ojentamiskeinot ja kurinpitokeinot on lueteltu perusopetuslaissa. Lain esitöiden mukaan koulun aikuisten tulee puuttua samalla tavalla samanlaisiin oppilaiden tekemiin laiminlyönteihin ja rikkeisiin, jotta oppilaiden yhdenvertaisuus ja oikeusturva sekä koulun työrauha toteutuisivat mahdollisimman tehokkaasti. Kurinpito- ja ojentamiskeinojen käyttöä tulee myös koulun tasolla seurata oppilaiden yhdenvertaisuuden toteutumiseksi.²⁵⁸

Eräällä kuudennella luokalla esiintyi turvallisuusongelmia, joiden kohteina oli useita oppilaita. Yhden oppilaan pää oli jäänyt oven väliin. Yhtä oppilasta potkittiin luistelukentällä sekä yhden oppilaan päälle ovi tönäistiin niin, että hän sai haavat kantapäihinsä. Kantelijan lapsen peukalo oli jäänyt pukuhuoneen oven väliin sekä kantelijan lasta haukuttiin. Kantelijan lapsi oli tapauksessa ilmoittanut toistuvasta

²⁵⁵ HE luonnos 2021, s. 25–27, 37,38.

²⁵⁶ HE 66/2013 vp, s. 42.

²⁵⁷ HE 66/2013 vp, s. 42.

²⁵⁸ Oppilaan rikkeestä tai laiminlyönnistä seuraavaa rangaistusta harkitessaan opettajan tulisi pohtia teon laatua, oppilaan ikää ja kehitystasoa. Kouluilla tulisi olla harkittuna myös selkeä toimintasuunnitelma siitä, kuinka erilaisissa tilanteissa toimitaan ja miten kurinpitomenettelyiden aikana toteutetaan oppilaan oikeus opetukseen, valvontaan ja oppilashuoltoon. HE 66/2013 vp, s. 42.

kiusaamisesta rehtorille. Koulu puhutteli oppilaita sekä antoi varoituksia ja lisäsi avustajaresursseja, käsitteli tilannetta moniammatillisessa oppilashuoltoryhmässä, järjesti vanhempainillan sekä oli yhteydessä oppilaan huoltajiin. AVI:n kanta oli ratkaisussa se, etteivät koulun toimet olleet riittäneet, koska välikohtaukset eivät olleet loppuneet. AVI kiinnitti ratkaisussaan huomiota siihen, että tehtyjen toimenpiteiden vaikutusta tulee seurata opettajien sekä koulun henkilökunnan toimesta. Kyseisessä tilanteessa olisi tullut myös harkita kokoaikaisen avustajan palkkaamista koululle. LSAVI 2010-00269/Op-13.²⁵⁹

Opetussuunnitelman perusteiden mukaan oppilaiden työrauhan turvaamiseksi ja epäasialliseen käyttäytymiseen puuttumiseksi opetuksen järjestäjällä on oikeus käyttää kasvatuskeskustelua ja erilaisia kurinpitokeinoja. Opetuksen järjestäjän laatiman kurinpitokeinoja ja kasvatuskeskusteluiden käyttämisestä koskevan suunnitelman tarkoituksena on varmistaa käytettyjen toimintatapojen yhdenmukaisuus, laillisuus sekä oppilaiden keskinen yhdenvertainen kohtelu. Kurinpito- ja ojentamiskeinojen käyttöä koskeva suunnitelma voi olla erillinen tai olla osa opetussuunnitelmaa. Opetuksen järjestäjä päättää niistä tahoista, jotka osallistuvat suunnitelman laatimiseen. Kuitenkin perusopetuslain 47a §:n mukaan oppilailla tulee olla mahdollisuus osallistua suunnitelman valmisteluun ja ennen suunnitelman hyväksymistä tai sen päivittämistä tulee oppilaskuntaa ja koulun henkilöstöä kuulla. Kurinpito- ja ojentamiskeinojen käytössä tulee huomioida, että voidaan käyttää vain lainmukaisia keinoja ja huomioon täytyy ottaa hallinnon yleiset oikeusturvaperiaatteet. Keinojen käyttö tulee aina perustua objektiivisiin ja yleisesti hyväksytyihin syihin.²⁶⁰ Koulujen kurinpidon tulee olla lisäksi sopuinnossa LOS 19 artiklan kanssa, jonka mukaan lasta tulee suojella kaikelta fyysiseltä ja henkiseltä väkivallalta.²⁶¹

Ensisijainen tapa puuttua oppilaan epäasialliseen käyttäytymiseen on aina kasvatuskeskustelu (POL 35 a §).²⁶² Perusopetuslain mukaan muita kurinpidollisia keinoja ovat jälki-istunto, kirjallinen varoitus ja määräaikainen erottaminen. Näiden lisäksi opetusta häiritsevä oppilas voidaan määrätä poistumaan luokasta, koulun tilaisuudesta tai muusta tilasta, jossa annetaan opetusta. Työrauhan turvaamiseksi voidaan myös oppilaalta evätä opetus jäljellä olevan työpäivän ajaksi, mikäli on

²⁵⁹ Ks. tarkemmin ratkaisusta Mäntylä 2013b, s. 250–251.

²⁶⁰ Opetushallitus 2014, s. 36–37.

²⁶¹ UNICEF 2011, s. 201.

²⁶² Ks. tarkemmin Opetushallitus 2014, s. 37.

olemassa vaara, että oppilaan uhkaavan tai väkivaltaisen käytöksen vuoksi muun henkilön turvallisuus kärsii tai jos oppilaan häiritsevän käyttäytymisen vuoksi opetus tai muu siihen liittyvä toiminta kohtuuttomasti vaikeutuu (POL 36 §).

Tiivistetysti opetuksen järjestäjällä on velvoite laatia suunnitelma kurinpitokeinojen ja kasvatuskeskustelun käyttämisestä psyykkisesti ja fyysisesti turvallisen oppimisympäristön toteuttamiseksi oppilaille ja ohjeistaa se sekä käydä se läpi henkilökunnan ja oppilaiden kanssa (POL 29.3 §).²⁶³ Tämän lisäksi opetuksen järjestäjällä on velvoite käyttää vain lainmukaisia kurinpitokeinoja ottaen huomioon hallinnon yleiset oikeusturvaperiaatteet ja sen, että kurinpitokeinoja saa käyttää vaan objektiivisiin ja yleisesti hyväksytyihin syihin.²⁶⁴ Oppilaiden yhdenvertaisuuden turvaamiseksi tulee opetuksen järjestäjän seurata myös kurinpitokeinojen käyttöä koulun tasolla.²⁶⁵

3.3 Yhteisöllisen opiskeluhoollon järjestäminen ja koulujen terveys- ja turvallisuustarkastus

Koulutuksen järjestäjän, eli käytännössä kunnan, vastuulla on opiskeluhoollon järjestäminen yhteistyössä opetustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen opiskeluhoollon palveluista vastuussa olevien viranomaisten kanssa siten, että opiskeluhoollosta muodostuu toimiva ja yhtenäinen kokonaisuus (OHL 9.1 § (1225/2020)). Kunta vastaa myös tarvittavien opiskeluhoollon psykologien ja kuraattoripalveluiden järjestämisestä (OHL 9.2 §). Opiskeluhoolto toteutetaan ensisijaisesti koko kouluyhteisöä tukevana yhteisöllisenä opiskeluhoollona (OHL 3.1 §). Yhteisöllisen opiskeluhoollon tehtävänä on edistää koko oppilaitoksen hyvinvointia, terveyttä ja oppimista (OHL 4.1 §). Ensisijaisesti oppilaitoksen henkilökunta on vastuussa oppilaitoksen hyvinvoinnista (OHL 4.2 §).²⁶⁶ Opetussuunnitelman perusteiden mukaan yhteisöllinen oppilashuolto luo edellytykset oppilaiden huolenpidolle, yhteenkuuluvuudelle ja avoimelle vuorovaikutukselle. Oppilaiden sekä huoltajien osallisuus on tärkeä osa oppilashuoltoa.²⁶⁷ Koulutuksen järjestäjän tehtävä on edistää osallisuutta, ja

²⁶³ Ks. myös HE 66/2013 vp, s. 42.

²⁶⁴ Ks. Opetushallitus 2014, s. 36–37.

²⁶⁵ HE 66/2013 vp, s. 42.

²⁶⁶ OHL 4.2 §:n mukaan koko henkilöstön tehtävä on edistää kouluyhteisön hyvinvointia opiskeluhoollon palveluista vastaavien viranomaisten ja työntekijöiden lisäksi.

²⁶⁷ Opetushallitus 2014, s. 79.

koulun osallisuutta lisäävät toimintatavat edesauttavat ongelmien varhaista tunnistamista, tarvittavan tuen järjestämistä sekä ongelmien ennaltaehkäisyä (POL 47a §).²⁶⁸

Yhteisöllisen oppilashuollon kehittäminen ja seuraaminen ovat koulukohtaisen monialaisen oppilashuoltoryhmän tehtävänä, ja ryhmää johtaa koulutuksen järjestäjän nimeämä edustaja. (OHL 14.2 §).²⁶⁹ Koulutuksen järjestäjä, eli käytännössä kunta, on vastuussa koulukohtaisen oppilashuoltosuunnitelman laatimisesta ja osana tätä suunnitelmaa on toimenpiteet yhteisöllisen opiskeluhuollon edistämiseksi sekä mahdollisten tarvittavien tukitoimien järjestämiseksi (OHL 13.2,2 §).²⁷⁰ Opetussuunnitelman perusteiden mukaan oppilashuoltosuunnitelmassa tulee olla kokonaiskuvaus yhteisöllisestä oppilashuollon järjestämisestä. Suunnitelmassa tulee olla kuvattuna se, miten yhteisöllinen oppilashuolto järjestetään ja mitkä ovat sen toimintatavat kouluyhteisön turvallisuuden ja terveellisuuden varmistamiseksi. Suunnitelmassa tulee myös kuvata koulukohtaisen oppilashuoltoryhmän käytännöt ja toimintatavat ja miten yhteisöllistä oppilashuoltoa kehitetään sekä miten yhteistyö järjestetään lasten hyvinvointia tukevien koulun ulkopuolisten tahojen kanssa.²⁷¹

Opiskeluhoitosuunnitelma mukaan lukien suunnitelma yhteisöllisen oppilashuollon järjestämisestä tulee tehdä yhteistyössä oppilaiden ja heidän huoltajiensa kanssa (OHL 13.1 §).²⁷² Yhteisöllisen oppilashuollon hyvinä toimintatapoina pidetään kaikkia oppilaiden ja heidän vanhempien osallisuutta lisääviä toimenpiteitä. Näitä ovat esimerkiksi sosiaalisten taitojen kehittäminen luokassa, kummi- ja tukioppilastoiminta ja koulun luokkakokojen pitäminen sopivana.²⁷³

²⁶⁸ Opetushallitus 2014, s. 79.

²⁶⁹ Lahtisen ja Haanpään mukaan opiskeluhoitolain säännöstä tulisi muuttaa koulukohtaisten oppilashuoltoryhmien osalta, sillä pienissä kouluissa oman oppilashuoltoryhmän perustaminen ei turvaa oppilaiden yhdenvertaisuutta eikä ole järkevää taloudellisten resurssien käyttöä. Lahtinen – Haanpää 2015, s. 166.

²⁷⁰ Opiskeluhoitosuunnitelma voi olla myös kahden tai useamman oppilaitoksen yhteinen (OHL 13.1 §). Puolestaan opetuksen järjestäjäkohtaisen oppilashuollon kehittämisestä, ohjauksesta, suunnittelusta ja arvioinnista on monialaisella oppilashuollon ohjausryhmällä, joka voi olla myös kahden tai useamman koulutuksen järjestäjän yhteinen tai oppilashuollon ohjausryhmän tehtäviä voi hoitaa myös muu tehtävään soveltuva ryhmä (OHL 13.1 §).

²⁷¹ Opetushallitus 2014, s. 83.

²⁷² Yhteistyö oppilaiden ja heidän huoltajiensa kanssa on tärkeää suunnitelmaa laadittaessa, koska suunnitelmassa tulee kuvata yhteisöllisen oppilashuollon toimintatavat yhteistyön järjestämiseksi oppilaiden ja heidän huoltajiensa kanssa sekä ne oppilashuollon toimintatavat, jolla edistetään huoltajien ja oppilaiden osallisuutta koulussa. Lahtinen – Haanpää 2015, s. 140.

²⁷³ Lahtinen – Haanpää 2015, s. 142–143.

Yhteisöllisellä oppilashuollolla on keskeinen rooli kiusaamisen ennaltaehkäisemisessä, sillä kiusaamista ja väkivaltaa ehkäisevät ja vähentävät toimenpiteet kuuluvat osaksi yhteisöllistä oppilashuoltoa. Oppilashuollon yhteisiä toimia voidaan kohdentaa koko kouluyhteisölle tai esimerkiksi pelkästään tietylle ryhmälle, jossa on havaittu kiusaamista.²⁷⁴ Osa yhteisöllistä oppilashuoltotyötä on myös kiusaamisen vastainen suunnitelman laatiminen ja toimeenpaneminen kiusaamisen osana koulukohtaista oppilashuoltosuunnitelmaa (OHL 13 §). Yhteisöllisen oppilashuollon toimenpiteenä voidaan esimerkiksi koulussa seurata kiusaamisen esiintymistä ja dokumentoida kiusaamiseen liittyviä toimia.²⁷⁵ Yhteisöllisen opiskeluhuollon toimenpiteenä voidaan esimerkiksi käydä kiusaamisen vastainen suunnitelma aina lukuvuoden alussa läpi opetushenkilökunnan kanssa, päivittää se ja samalla perehdyttää suunnitelmaan koulun uusi henkilöstö.²⁷⁶ Koulutuksen järjestäjä vastaa opiskeluhuollon valvonnasta yhdessä sijaintikunnan opetustoimen ja terveystoimen kanssa, mikä käytännössä tarkoittaa opetuksen järjestäjän omavalvontaa (OHL 26 §). Aluehallintovirastolla on kuitenkin oikeus ottaa tutkittavakseen oma-aloitteisesti se, onko koulutuksen järjestäjä eli käytännössä kunta järjestänyt OHL 6 §:ssä säädetyn opetussuunnitelman mukaisen oppilas- ja opiskelijahuollon lainmukaisesti.

Yhteisöllisen oppilashuollon tehtävänä on myös kouluympäristön terveellisyys ja turvallisuuden tarkastaminen.²⁷⁷ Kouluympäristön terveellisyys ja turvallisuuden tarkastus oppilaitoksissa on osa kouluterveydenhuoltoa (terveydenhuoltolaki (1326/2010) 16.1 §). Hallituksen esityksen mukaan turvallinen, terveellinen sekä esteettisesti viihtyisä oppimisympäristö turvaa fyysiset olosuhteet kuten hyvän sisäilman laadun sekä hyvän kouluyhteisön ilmapiirin.²⁷⁸

Tarkastukseen kuuluu osana koulun kiusaamisen vastaisten työtapojen ja suunnitelmien selvittäminen sekä sen selvittäminen, onko yhteisö laatinut muut lakisäätteiset suunnitelmat.²⁷⁹ Kouluympäristön terveellisyys ja turvallisuus on tarkastettava sekä kouluyhteisön tilannetta seurattava kolmen vuoden välein (terveydenhuoltolaki 16.1,1 §). Neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten

²⁷⁴ Opetushallitus 2020, s. 35.

²⁷⁵ Ks. Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 72–73.

²⁷⁶ Ks. Opetushallitus 2020, s. 35.

²⁷⁷ Ks. Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 74.

²⁷⁸ HE 90/2010 vp, s. 106.

²⁷⁹ Ks. THL 2015, s. 12–83.

ehkäisevästä suun terveydenhuollosta annetun asetuksen (338/2011) 12 §:ssä säädetään, että terveellisyys ja turvallisuus on tarkastettava yhteistyössä oppilaitoksen ja sen oppilaiden tai opiskelijoiden, koulu- tai opiskeluterveydenhuollon, terveystarkastajan, henkilöstön työterveyshuollon, työsuojeluhenkilöstön ja tarvittaessa muiden asiantuntijoiden kesken. Tarkastuksessa todettujen puutteiden korjaamista on seurattava vuosittain. Näin ollen kunnan tulee kouluterveydenhuollon järjestäjänä seurata myös koulujen tarkastuksissa havaittujen puutteiden korjaamista vuosittain (terveydenhuoltolaki 16.1 §, neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta annetun asetuksen 12 §).

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on julkaissut Terveellisyys, turvallisuus ja hyvinvoinnin tarkastus oppilaitoksessa -oppaan, jonka tarkoituksena on tukea edellä mainittuun tarkastukseen osallistuvien eri toimijoiden yhteistyötä sekä toiminnan suunnittelua tietojenvaihtoa ja toiminnan koordinaatiota.²⁸⁰ Opetussuunnitelman perusteiden mukaan koulukohtaisessa oppilashuoltosuunnitelmassa tulee kuvata käytänteet ja koulun yhteistyö kouluympäristön turvallisuuden ja terveyden tarkastuksissa.²⁸¹

Oppilaitoskohtainen opiskeluhuoltoryhmä vastaa oppaan mukaan tarkastuksen käytännön järjestelyistä oppilaitoksessa sekä hoitaa tiedottamisen tarkastuksesta sekä tulosten että jatkotoimenpiteiden toteuttamisessa. Tarkastuksessa tulee huomioida kiusaamisen vastainen suunnitelma, tasa-arvosuunnitelma ja yhdenvertaisuussuunnitelma, opiskeluhuoltosuunnitelmaan kirjatut toimenpiteet ja niiden toteuttamisen vaihe, suunnitelma kurinpitokeinojen ja kasvatustietokusteluiden käyttämisestä sekä väkivallan ja kiusaamisen ehkäisyyn liittyvät toimintatavat ja työmallit sekä niihin liittyvät ohjelmat. Oppaan mukaan kiusaamisesta oppilaitoksissa ja sen ehkäisystä saadaan esimerkiksi tietoa koulun oppilaille tehdyistä terveystarkastuksista ja mahdollisesti käytössä olevasta KiVa-Koulu -menetelmän seurantatiedoista.²⁸² Oppilaitosten tarkastamisen tueksi on oppaassa laadittu yhteinen malli.²⁸³

KiVa Koulu on näyttöön perustuva toimenpideohjelma kiusaamisen ehkäisyyn ja puuttumiseen, joka on kehitetty Turun yliopistossa Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoituksella. Tällä hetkellä

²⁸⁰ THL 2015, s. 10.

²⁸¹ Opetushallitus 2014, s. 83.

²⁸² THL 2015, s. 9, 14, 19.

²⁸³ THL 2015, s. 12–83.

ohjelman piirissä on yli 900 koulua Suomessa ja ohjelma on käytössä yli 20 muussa valtiossa. Ohjelman idea on luoda kouluun kiusaamisen vastainen kulttuuri, jossa kiusaamista ei hyväksytä. Huomioitavaa ohjelmassa on se, että KiVa Koulu -toimenpideohjelma on maksullinen. KiVa koulun ohjelman oman seurannan mukaan se, miten paljon kiusaamisongelmaa esiintyy koulussa, on suoraan yhteydessä siihen, miten kauan KiVa koulu ohjelma on ollut käytössä. KiVa koulun oman seurannan mukaan, mitä kauemmin ohjelma on ollut käytössä, sitä vähäisempi on kiusattujen ja kiusaajien osuus koulussa.

Kouluissa psyykkisen ja fyysisen turvallisuuden ennakkollinen varmistaminen edellyttää, että turvallisuutta koskevasta sääntelystä ovat selvillä koulussa työskentelevät ja opetustoimessa vastaavat henkilöt. Opetuksen järjestäjän on laadittava asianmukaiset turvallisuutta koskevat ohjeet sekä suunnitelmat, ja ne on oltava sekä henkilökunnan että oppilaitten tiedossa.²⁸⁴ Vaikka koulussa asianmukaisesti laadittaisiin kaikki edellä mainitut tarvittavat suunnitelmat, se ei vielä tarkoita sitä, että koulun toiminta olisi suunnitelman mukaista.²⁸⁵

3.4 Järjestyssäännöt

Psyykkisesti ja fyysisesti turvallisen opiskeluympäristön turvaaminen oppilaille edellyttää sitä, että kouluille on laadittu järjestyssäännöt.²⁸⁶ Koulun järjestyssääntöjen toteutumista tukee opetuksen järjestäjän laatima kasvatus- ja kurinpitokeinoja koskeva suunnitelma. Järjestyssäännöt puolestaan tukevat koulussa kiusaamisen ennaltaehkäisemistä.²⁸⁷ Kiusaamisen ennaltaehkäisy turvaa oppilaalle psyykkisesti ja fyysisesti turvallista opiskeluympäristöä. Järjestyssääntöjen avulla täsmennetään oppilaiden perusopetuslain mukaista velvollisuutta käyttäytyä asiallisesti. (POL 35.2 §)²⁸⁸

Perusopetuslain 29.4 §:n mukaan opetuksen järjestäjän tulee hyväksyä järjestyssäännöt ja antaa muut koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa sovellettavat järjestysmääräykset, joilla edistetään koulun sisäistä järjestystä, opiskelun esteetöntä sujumista sekä kouluyhteisön turvallisuutta ja viihtyisyyttä.²⁸⁹ Osa perusopetuksesta tapahtuu myös muualla kuin koulun tiloissa, esimerkiksi luokkaretken aikana, ja sen vuoksi

²⁸⁴ Ks. SiVM 18/2002 vp, s. 3. Ks. myös Hakalehto-Wainio 2012, s. 249.

²⁸⁵ Ks. Hakalehto-Wainio 2012, s. 254.

²⁸⁶ Ks. Lahtinen-Lankinen 2020, s. 299.

²⁸⁷ Opetushallitus 2014, s. 37. Ks. myös Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018, s. 103.

²⁸⁸ HE 86/1997 vp, s. 65. Rehtoreilla ja opettajilla on oppilaita vastaavat vaatimukset asianmukaisesta toiminnasta kunnallisesta viranhaltijoista annetun lain (304/2003, viranhaltijalaki) 17 §:n nojalla

²⁸⁹ Uusi momentti koulun järjestyssääntöjen laatimisesta otettiin perusopetuslakiin vuonna 2003. Sitä ennen vastaavia säännöksiä koulun järjestyssääntöjen sisällöstä tai laatimisesta ei ollut. HE 205/2002 vp, s. 25.

lain esitöiden mukaan lakiin on otettu maininta koulun järjestysmääräysten tai järjestysääntöjen hyväksymisestä ja laatimisesta myös muussa perusopetuksen järjestämispaikassa.²⁹⁰ Sivistysvaliokunnan mietinnön mukaan järjestyssäännöt lisäävät oppilaiden oikeutta turvalliseen oppimisympäristöön käytännön tasolla.²⁹¹ Sivistysvaliokunta ei ole kuitenkaan mietinnössään tarkentanut sitä, millä tavoin se on katsonut järjestyssääntöjen lisäävän turvallisuutta kouluissa.

Perusopetuslain 29.5 §:n mukaan järjestyssäännöissä ja muissa järjestysmääräyksissä voidaan antaa koulu yhteisön turvallisuuden ja viihtyisyyden kannalta tarkempia määräyksiä käytännön järjestelyistä ja asianmukaisesta käyttäytymisestä sekä 29.2 momentissa tarkoitettua esineistä ja aineista sekä niiden käyttämisestä ja säilyttämisestä. Lain esitöiden mukaan järjestyssääntöjen esineisiin ja aineisiin liittyvien kieltojen taustalla tulisi olla aina perusteltu syy siitä, että ainetta tai esinettä olisi mahdollista käyttää vaarallisella tavalla eikä tämän vaaran estämiseksi voida käyttää muuta oppilaan oikeuksia vähemmän rajoittavaa keinoa.²⁹² Lisäksi järjestyssäännöissä voidaan antaa määräyksiä koulun omaisuuden käsittelystä, koulun tilojen siisteydestä sekä oleskelusta ja liikkumisesta koulurakennuksissa ja koulun alueella.²⁹³ Esimerkiksi urheiluvälineiden tuomista kouluun ei ole perusteltua kieltää kokonaan, mutta urheiluvälineiden säilyttämisestä koulupäivän aikana voidaan antaa tarkempia määräyksiä turvallisuuteen perustuen.²⁹⁴

Perusoikeuksista tai muista lailla säädetyistä asioista ei voida kuitenkaan poiketa järjestyssäännöillä eikä esimerkiksi vahingonkorvauslain (412/1974) nojalla annettua korvausvelvollisuutta voida järjestyssäännöillä laajentaa.²⁹⁵ Näin ollen järjestyssäännöillä voidaan puuttua oppilaan toimintaan vain rajoitetusti.²⁹⁶ Mikäli järjestyssäännössä annettu

²⁹⁰ HE 66/2013 vp, s. 42.

²⁹¹ SiVM 18/2002 vp, s. 3.

²⁹² HE 66/2013 vp, s. 43.

²⁹³ Järjestyssääntöjen sisältöä tarkentava 29.5 §:n momentti ei sisällynyt alkuperäiseen hallituksen esitykseen vaan sitä on ehdotettu sivistysvaliokunnan mietinnössä, joka puolestaan on perustunut perustuslakivaliokunnan lausuntoon. Järjestyssääntöjen sisällön tarkempi sääntely parantaa oppilaiden oikeusturvaa, koska järjestyssääntöjen rikkomisesta voi seurata oppilaalle kurinpitorangeistus. Perustuslakivaliokunnan mukaan tarkentavat määräykset järjestyssääntöjen sisällöstä tuli sisällyttää perusopetuslakiin, jotta laissa on riittävän tarkkarajainen ja yksilöity säännös järjestyssääntöjen sisällöstä, jotta järjestysäännöillä voidaan määrätä perusoikeuden rajoittamisesta, tai yksilön oikeuksista tai velvollisuuksista. HE 205/2002 vp, s. 25, PeVL 70/2002 vp, s. 5, SiVM 18/2002 vp, s. 6. Koulujen järjestyssäännöillä määrättävien asioiden alue on edelleen tarkentavasta 29.5 §:stä huolimatta varsin laaja. Kuusikko 2006, s. 6.

²⁹⁴ HE 66/2013 vp, s. 43.

²⁹⁵ HE 66/2013 vp, s. 11. Ks. myös Opetushallitus 2016, s. 5; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 103.

²⁹⁶ Ks. myös Lahtinen – Lankinen 2020, s. 299.

määräys on muun lainsäädännön kanssa ristiriidassa, ei sitä saa PL 107 §:n mukaisesti soveltaa.²⁹⁷ Oikeuskansleri ja apulaisoikeusmies ovat ottaneet myös muutamissa tapauksissa kantaa järjestyssääntöjen lainmukaisuuteen.

Valokuvaaminen, videointi ja nauhoittaminen olivat koulun järjestyssäännöissä kielletty. Apulaisoikeuskaslerin mukaan ovat PL 12.1 §:n mukaista sanavapauden käyttämistä ovat videointi, valokuvaaminen ja nauhoittaminen. POL 29 §:ssä olevat säännökset järjestyssäännöillä määrättävistä asioista ja järjestyssääntöjen tarkoituksesta eivät olleet riittävän täsmällisiä sekä perusoikeuksien rajoitusedellytykset täytättäviä määräyksiä, jotta koulun sananvapautta rajoittava määräys olisi voitu niiden nojalla antaa. Koulun järjestyssäännöissä olleesta määräyksestä ei myöskään ilmennyt miltä osin se katsottiin olevan välttämätön muiden perusoikeuksien turvaamiseksi. Apulaisoikeusmies katsoi määräyksen olleen PL 12.1 §:n vastainen. OKV 30.7.2010 dnro 166/1/2008

Koulun järjestyssäännöissä kiellettiin opiskelijoilla näkyvät lävistykset oppilaitoksen työympäristössä, työssäoppimispaikoissa ja työsaleissa. Järjestyssäännöissä ollut kieltö myöhemmin laajennettiin koskemaan myös liikuntatunteja. Lävistyksiä koskevilla kielloilla puututaan useisiin perusoikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yhdenvertaisuuteen sekä siihen yhteydessä olevaan syrjintäkieltoon, koska lävistykset liittyvät merkittävästi henkilön ulkonäköön. Jotta kieltö olisi perusoikeuksien mukainen tulee kiellosta ilmetä, miksi se olisi tarpeen turvallisuuden takaamiseksi, ja olisiko ollut mahdollista taata opiskelijoiden turvallisuus muulla opiskelijoiden perusoikeuksiin vähemmän puuttuvaa tavalla. EOA 30.8.2010 dnro 2948/2/08

Koulun järjestyssääntöihin usein sisältyy määräyksiä koulun omaisuuden käsittelemisestä sekä koulun alueella ja koulurakennuksissa liikkumisesta.²⁹⁸ Koulumatkat eivät kuulu lain esitöiden mukaan koulun järjestyssääntöjen soveltamisalaan.²⁹⁹ Opetussuunnitelman

²⁹⁷ PL 107 §:n mukaan, mikäli asetus tai muu alemman asteinen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, ei sitä saa soveltaa viranomaisessa tai tuomioistuimessa. Ks. myös Lahtinen – Lankinen 2020, s. 299. Ks. tarkemmin perusoikeuksien kannalta ongelmallisista kohdista koulujen järjestyssäännöissä. Kuusikko 2006, s. 1–30.

²⁹⁸ Hakalehto-Wainio 2012, Tarkemmin järjestyssäännöistä Kuusikko 2016.

²⁹⁹ Hallituksen esityksessä on otettu kantaa, etteivät koulumatkat kuulu koulun järjestyssääntöjen alaan perustuen opetusministeriön työryhmämuistioon ja apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuun. HE 66 /2013 vp, s.11.

perusteiden mukaan järjestyssääntöjen tulee olla myös osa koulukohtaista oppilashuoltosuunnitelmaa.³⁰⁰

Järjestyssääntöjen sisällöstä päättää koulutuksen järjestäjä, mutta kaikille oppilaille tulee järjestää mahdollisuus osallistua järjestyssääntöjen valmisteluun (POL 29.3 § ja 47 a § 1 momentti). Järjestyssäännöt voidaan koulussa kirjoittaa sitoumusmuotoon, mutta niiden kohtien, jotka ovat oppilaita velvoittavia, tulee käydä siitä selkeästi ilmi. Sen lisäksi järjestyssäännöissä voi olla suositusluontoisia ohjeita, mutta ne tulee muotoilla järjestyssäännöissä niin, että oppilaat ymmärtävät niiden olevan suosituksia eikä ehdottomia määräyksiä. Koulun järjestyssäännöillä voidaan ennakoida ja ehkäistä kiusaamiseen liittyviä tilanteita, kuten edellyttää, että oppilaan oma mobiililaitte on häiriöttömässä tilassa oppitunnin aikana. Järjestyssäännöissä voidaan myös kieltää suoran kuvan ja äänen lähettäminen tunneilla, jos siihen ei ole opetukseen liittyvää syytä.³⁰¹

Turvallista oppimisympäristöä koskevat säännöt, mukaan lukien koulujen järjestyssäännöt, ovat perusopetuslain 29.6 §:n mukaisesti voimassa koko sen ajan, kun oppilas osallistuu opetukseen.³⁰² Ne koskevat alueellisesti koulun tiloja sekä muita opetuksen järjestämispaikkoja ja koulun järjestyssäännöissä määriteltyä ulkoaluetta.³⁰³ Koulun järjestyssäännöt ulottuvat myös opetukseen kuuluviin luokkaretkiin ja muihin opetuksen järjestäjän vastuulla oleviin ja opetussuunnitelman mukaisiin tapahtumiin perusopetuslain 29.6 §:n mukaisesti.³⁰⁴

Tulkinnanvaraista järjestyssääntöjen osalta on se, milloin sen ajallinen ulottuvuus katsotaan alkavaksi koulupäivänä ennen aamun ensimmäisen oppitunnin alkua, ja mihin se katsotaan päättyväksi viimeisen oppitunnin päätyttyä. Opetushallituksen ottaman linjauksen mukaan järjestyssääntöjen piiriin kuuluvat esimerkiksi kohtuullinen välitunnin pituinen aika ennen opetuksen alkua ja vastaavasti samanmittainen aika ennen viimeisen oppitunnin päätyttyä. Järjestyssääntöjen rikkomisesta voidaan määrätä ainoastaan perusopetuslain mukaisia

³⁰⁰ Opetushallitus 2014, s. 83.

³⁰¹ Opetushallitus 2016, s. 5,7.

³⁰² Perusopetuslain 29.6 §:n mukaan pykälässä säädetyt oikeudet ja velvollisuudet ovat voimassa ajan, jolloin oppilas osallistuu opetussuunnitelman tai opetuksen järjestäjän hyväksymän muun tämän lain tai sen nojalla annettujen säästöjen nojalla laaditun suunnitelman mukaiseen opetukseen tai toimintaan.

³⁰³ Koulun tilojen ulkopuolella järjestettävään leirikouluun voidaan hyväksyä omat järjestyssäännöt. Lahtinen – Lankinen 2020, s. 300.

³⁰⁴ HE 66/2013 vp, s. 43.

oientamiskeinoja ja kurinpitoseuraamuksia. Mikäli järjestyssäännöt sisältävät suositusluontoisia ohjeita, jotka eivät siis ole oppilaita velvoittavia, niiden noudattamatta jättämisestä ei saa seurata oppilaalle kurinpitotoimia tai muita seuraamuksia.³⁰⁵

Opetuksen järjestäjän velvoitteet ovat järjestyssääntöjen osalta tiivistetysti sääntöjen laatiminen yhdessä oppilaiden kanssa sekä valmiiden järjestyssääntöjen hyväksyminen. Järjestyssäännöt täydentävät asiallisen käyttäytymisen vaatimusta sekä turvaavat osaltaan psyykkisesti ja fyysisesti turvallista oppimisympäristöä. (POL 29.4 §, 29.5 §, 47 a §) Järjestyssääntöjen sisällön osalta tulee huomioida, että velvoittavat määräykset on erotettava suositusluontoisista sekä se, että muun lainsäädännön kanssa ristiriitaisia järjestyssääntöjen määräyksiä ei saa soveltaa (PL 107 §).³⁰⁶

³⁰⁵ Opetushallitus 2016, s. 5–6. Haanpään ja Lahtisen näkemyksen mukaan seuraamuksia ei voi enää määrätä, kun oppilas on selkeästi poistunut koulun alueelta. Haanpää – Lahtinen 2020, s. 77.

³⁰⁶ Ks. Opetushallitus 2016, s. 5–6.

4 VAATIMUKSET OPETUKSEN JÄRJESTÄJÄLLE KOULUKIUSAAMISEEN PUUTTUMISEN OSALTA

4.1 Kiusaamiseen puuttuminen

4.1.1 Velvollisuus puuttua epäasialliseen käyttäytymiseen

Epäasiallisen käytöksen osalta tarkastelen erityisesti koulukiusaamista oppilaan epäasiallisena käytöksenä. Koulussa epäasialliseksi käytökseksi voidaan myös katsoa esimerkiksi kiroileminen, hatun päässä pitäminen sisällä tai ruokailemasta kieltäytyminen.³⁰⁷ Perusopetuslainsäädännössä ei ole suoraan säännöstä oppilaan kiusaamiseen puuttumisesta. Lukiolaissa (714/2018) on perusopetuslakiin verrattuna säännös siitä, että koulutuksen järjestäjän tulee suojella opiskelijaa väkivallalta, häirinnältä ja kiusaamiselta (40 §). Opetussuunnitelman perusteissa on erikseen mainittu, että epäasialliseen käytökseen, syrjivään käyttäytymiseen ja kiusaamiseen tulee koulussa puuttua.³⁰⁸

Opetuksen järjestäjän velvollisuus puuttua kiusaamiseen johdetaan POL 29.1 §:n mukaisesta oikeudesta turvalliseen oppimisympäristöön. Kiusaaminen vaarantaa oppilaiden oikeuden psyykkisesti ja fyysisesti turvalliseen oppimisympäristöön (POL 29.1 §) ja opetuksen järjestäjän velvollisuus onkin huolehtia, ettei oppilas joudu koulun toiminnan aikana kiusaamisen kohteeksi.³⁰⁹ POL 29.1 §:n lisäksi kiusaamiseen puuttumista tukevaksi sääntelyksi voidaan katsoa opetuksen järjestäjän velvoite laatia, toimeenpanna ja valvoa kiusaamisen vastaista suunnitelma (OHL 13 §), oppilaan asianmukaisen käyttäytymisen vaatimus, jota tarkennetaan koulun järjestyssäännöillä (POL 29.4–5 ja 35 §) sekä oikeus PL 16 §:n mukaiseen maksuttomaan perusopetukseen. Näitä käyn seuraavaksi tarkemmin läpi.

Perusopetuslain 35.2 §:n mukaan oppilaan on käyttäydyttävä asiallisesti. Järjestyssäännöissä annetaan oppilaita sitovia tarkempia määräyksiä asiallisesta käyttäytymisestä koulussa (POL 29.4 ja 29.5 §).³¹⁰ Asiallista käyttäytymistä ei ole perusopetuslaissa tai sen esitöissä

³⁰⁷ Oppilaan läsnäolo koulun ruokailussa voidaan johtaa koulun kasvatustavoitteista. Hakalehto 2013, s. 98.

³⁰⁸ Opetushallitus 2014, s. 27, 83, 98, 154 ja 280.

³⁰⁹ Ks. HE 86/1997 vp, s. 64; HE 66/2013 vp, s. 41.

³¹⁰ Ks. HE 86/1997 vp, s. 65.

tarkemmin määritelty.³¹¹ Opetussuunnitelman perusteiden mukaan oppilaiden tulee kunnioittaa toisia ihmisiä ja koulun työrauhaa sekä yhteisiä sääntöjä.³¹² Asiallisen käyttäytymistä koskevien vaatimusten tulee olla linjassa oppilaan perus- ja ihmisoikeuksien kanssa.³¹³ Asiallisen käyttäytymisen vaatimus katsotaan sisältävän myös kiellon kohdistaa epäasiallista kohtelua kuten kiusaamista toisiin oppilaisiin tai henkilökuntaan.³¹⁴ Oppilaan epäasiallisesta käyttäytymisestä seuraavista kurinpitotoimista määrätään POL 35 a §:ssä ja POL 36 §:ssä.³¹⁵

Perusopetuslakiin valmisteilla olevassa lakimuutosehdotuksessa ehdotetaan muutosta perusopetuslain 35 §:än. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi kohta, että oppilaan tulisi käyttäytyä muita kiusaamatta ja oppilaan tulisi toimia niin, ettei hän vaaranna toisten oppilaiden, oppilasyhteisön tai opiskeluympäristön terveyttä tai turvallisuutta. POL 35 §:än ehdotetaan muutosta, koska ehdotettu uusi sääntely täsmentäisi oppilaan käyttäytymistä koskevaa velvoitetta ja sääntely olisi yhtenäinen lukiolain 30 §:n kanssa.³¹⁶

Perustuslain 16 §:n mukaisen oikeuden maksuttomaan perusopetukseen voidaan katsoa pitävän sisällään oppilaan oikeuden häiriöttömään opiskeluun, mikä puolestaan edellyttää puuttumista toisten oppilaiden epäasialliseen käyttäytymiseen, kuten kiusaamiseen.³¹⁷ Myös hallintolain 6 §:n mukaisesti viranomaisten tulee suojella oikeutettuja odotuksia, joten luottamuksensuojaperiaatteen valossa oppilaalla on oikeus luottaa siihen, että viranomainen noudattaa lakia PL 2.3 §:n mukaisesti ja toteuttaa oppilaan oikeuden turvalliseen oppimisympäristöön, joka sisältää myös velvollisuuden puuttua toisten oppilaiden epäasialliseen käyttäytymiseen.³¹⁸ Kuten aikaisemmassa luvussa on tullut esiin, opetuksen järjestäjällä on velvollisuus toimeenpanna laadittu kiusaamisen vastainen suunnitelma (OHL 13 §). Suunnitelmassa tulee olla kuvaus kiusaamiseen puuttumisesta koulussa, mutta tarkempaa kuvausta siitä, miten tulee puuttua, ei opetussuunnitelman perusteissa määritellä.

³¹¹ Ks. myös Hakalehto 2013, s. 96; Hakalehto 2018, s. 306.

³¹² Opetushallitus 2014, s. 34.

³¹³ Hakalehto 2013, s. 96; Hakalehto 2018, s. 306

³¹⁴ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 98.

³¹⁵ Ks. myös HE 86/1997 vp, s. 65.

³¹⁶ HE luonnos 2021, s. 25, 37.

³¹⁷ Hakalehto-Wainio 2012, s. 248; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 98. EOA on katsonut ratkaisukäytännössään, että PL 16 §:n toteutuminen edellyttää, että jokaiselle oppilaalle turvataan turvallinen oppimisympäristö. EOA dnro 3131/4/09 ja EOA dnro 4760/4/09. Ks. myös Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 98.

³¹⁸ Ks. tarkemmin luottamuksensuojaperiaatteesta Mäenpää 2018, s. 152; Kulla 2018, s. 117.

Opetuksen järjestäjän velvollisuus puuttua koulukiusaamiseen nousee esiin myös oppilaalle kuuluvista ihmisoikeuksista, sillä koulukiusaaminen rikkoo aina myös oppilaan ihmisoikeuksia.³¹⁹ Koulukiusaaminen on yksi väkivallan teon muoto ja LOS 19 artiklan nojalla koulukiusaaminen on kielletty, ja siihen on velvollisuus tehokkaasti ja aktiivisesti puuttua.³²⁰ Lapsen oikeuksien komitea on tuonut esiin, että koulujen tulee ryhtyä kaikkiin toimiin taistellakseen koulukiusaamista vastaan. Erityisesti huomiota täytyy kiinnittää vammaisiin lapsiin, sillä he usein joutuvat koulukiusatuksi.³²¹ Koulukiusaamiseen tulee puuttua myös LOS 3 artikla 2 kohdan nojalla, sillä koulukiusaamisen voidaan katsoa olevan yksi lapsiin kohdistuvan väkivallan muoto.³²² Artiklan korostaa opetustoimessa velvollisuutta sekä järjestää kiusaamisen ennaltaehkäisy sekä koulukiusaamiseen puuttuminen tehokkaasti.³²³

Perusopetuslainsäädännössä tai sen valmisteluaineistoissa ei määritellä sitä, mikä tai mitkä tahot ovat vastuussa kiusaamiseen puuttumisesta.³²⁴ Opetussuunnitelman perusteiden mukaan opetuksen järjestäjä on vastuussa oppilaiden oikeuksien toteutumisesta koulupäivän aikana. Koulun johdolla on puolestaan vastuu opetuksesta, oppilashuollosta ja tuesta, johon sisältyy myös oppilaiden ongelmien ennaltaehkäisy. Opettajat ovat vastuussa siitä, että oppilaan oikeus opetukseen ja oppilashuoltoon toteutuu. Opettajat ovat vastuussa myös opetusryhmän hyvinvoinnista sekä oppilaiden toiminnasta, ja tähän katsotaan kuuluvan myös ongelmien varhainen tunnistaminen.³²⁵

Kiusaamiseen puuttumisesta vastuussa oleva taho voidaan johtaa POL 29.1 § mukaisesta opetuksen järjestäjän velvoitteesta turvata oppilaalle psyykkisesti ja fyysisesti turvallinen oppimisympäristö sekä opetussuunnitelman perusteiden pohjalta. Kiusaamiseen puuttumisesta vastuussa voidaan katsoa olevan opetuksen järjestäjä, opettajat ja rehtori.³²⁶ Kiusaamiseen voidaan puuttua koulun kurinpito- ja ojentamiskeinojen avulla. Niiden

³¹⁹ Hakalehto 2013, s. 220, Koulukiusaamisessa on kyse perus- ja ihmisoikeusloukkauksesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 93. Ks. myös Hakalehto 2012, s. 247.

³²⁰ HE 66/ 2013 vp, s. 5; CRC/C/GC/9, kohta 42. Ks. myös Hakalehto-Wainio 2012 s, 247. Minkäänlainen lapsiin kohdistuva väkivalta, johon luetaan myös koulukiusaaminen, ei ole hyväksyttävää huolimatta siitä, kuinka vähäisestä väkivallasta on kyse. CRC/C/GC/13, kohta 17.

³²¹ CRC/C/GC/9, kohta 42. LOS 3 artikla 2 kohdan säädetään, että sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpidon.

³²² Väkivallan piiriin kuuluvat sekä fyysinen että henkinen kiusaaminen. CRC/C/GC/13, kohta 21–22.

³²³ Hakalehto 2018, s. 323.

³²⁴ Ks. myös Mäntylä 2013a, s. 153; Hakalehto 2018, s. 322; Haanpää – Lahtinen 2020, s. 121.

³²⁵ Opetushallitus 2014, s. 34.

³²⁶ Ks. Hakalehto 2018, s. 322.

määräämisestä oppilaalle on perusopetuslain mukaan vastuussa rehtori ja koulun opettajat (perusopetusasetus (852/1998) 18 § (560/2003). Esimerkiksi Ruotsissa koulukiusaamiseen puuttumisen vastuukysymykset on säädetty paljon tarkemmin.

Ruotsin koululain (Skollag 800/2010) kuudennen luvun 9 §: ssä säädetään koulun henkilökunnan ja opettajien veloitteesta ilmoittaa heidän tietoonsa tulleesta kiusaamisesta rehtorille ja rehtorin puolestaan tulee ilmoittaa oppilaitoksen ylläpitäjälle. Viimekätisessä vastuussa kiusaamisen selvittämisessä on oppilaitoksen ylläpitäjä.³²⁷ Edellä mainittu kiusaamiseen puuttumista koskeva säännös on olennainen, koska se jakaa puuttumisvastuuta riittävän selkeästi.³²⁸ Mikäli tätä veloitetta rikkoo koulun henkilökunta tai oppilaitoksen ylläpitäjä, voidaan oppilaalle joutua maksamaan vahingonkorvausta.³²⁹

4.1.2 Opetuksen järjestäjän velvollisuus selvittää kiusaamistapaukset asianmukaisesti

Perusopetuslainsäädännössä ei ole suoraan säännöstä siitä, miten opetuksen järjestäjän tulee selvittää koulukiusaamistapaukset ja minkälainen puuttuminen on riittävää kiusaamistapauksien osalta. Velvoite selvittää asianmukaisesti ja puuttua riittävästi kiusaamistapauksiin johdetaan seuraavista lainkohdista: viranhaltijan viivytyksetön ja asianmukainen tehtäviensä hoitaminen (viranhaltijalaki 17 §), hallintolain mukainen viranomaisen selvitysvelvollisuus selvittää asiaa riittävästi (31 §), ilmoitusvelvollisuus tapahtuneesta kiusaamisesta huoltajille (POL 29.7 §), opetuksen yhteistyövelvoite huoltajien kanssa (POL 3.3 §), oppilaiden velvollisuus käyttäytyä asianmukaisesti (POL 35.2 §), oppilaan oikeus turvalliseen oppimisympäristöön (POL 29.1 §), koulun linjausten mukainen puuttuminen kasvat- ja kurinpitotoimin (OHL 13 §, POL 29.3– 29.5 §, 35 a §, 36 §) sekä oppilashuollon tarpeen ja muun tuen tarpeen arviointi (OHL 14.4 §, 15.3 §, 16 §).³³⁰

³²⁷ En lärare, förskollärare eller annan personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till rektorn. En rektor som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till huvudmannen. Huvudmannen är skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring de uppgivna kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden (Skollag 6 kaptlet 10 §).

³²⁸ Mäntylä 2013a, s. 153.

³²⁹ Om huvudmannen eller personalen åsidosätter sina skyldigheter enligt 7, 8, 9, 10 eller 11 § ska huvudmannen dels betala skadestånd till barnet eller eleven för den kränkning som detta innebär, dels ersätta annan skada som har orsakats av åsidosättandet. Skadestånd för kränkning i andra fall än vid repressalier lämnas dock inte, om kränkningen är ringa (Skollagen 6 kaptlet 12 §).

³³⁰ Ks. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018, s. 119–120.

POL 29.1 §:n mukainen opetuksen järjestäjän velvoite turvata psyykkisesti ja fyysisesti turvallinen oppimisympäristö sekä POL 35.2 §:ssä säädetty oppilaiden asiallisen käyttäytymisen vaatimus on jo edellä käyty tarkemmin läpi. Näin ollen seuraavaksi tarkastellaan kiusaamisen riittävään selvittämiseen liittyviä muita perusopetuslainsäädännön kohtia kuten viranhaltijoiden asianmukaista tehtävän hoitamista, koulun yhteistyötä huoltajien kanssa, viranomaisen selvitysvelvollisuutta, koulun linjausten mukaista puuttumista kiusaamiseen eli kiusaamisen vastaisen suunnitelman toimeenpanoa sekä opiskeluhoillon tarpeen ja muun tuen arviointia.

Opetuksen järjestäjän yhteistyövelvoite huoltajien kanssa perustuu POL 3.3 §:n. POL 3.3 §:n mukaan opetuksessa tulee olla yhteistyössä kotien kanssa. Säännöksen tarkoituksena on auttaa lapsen huoltajia tukemaan lapsensa oppimista ja koulunkäyntiä.³³¹ Opetussuunnitelman perusteiden mukaan kodin ja koulun välisen yhteistyön edellytysten kehittämistä on vastuussa opetuksen järjestäjä. Kodin ja koulun välisellä yhteistyöllä tuetaan oppilaan kehitystä ja oppimista. Yhteistyöllä lisäksi edistetään oppilaiden kasvua sekä lisätään luokan ja kouluyhteisön turvallisuutta ja hyvinvointia. Oppilaan huoltajalla on ensisijainen vastuu lapsestaan. Jotta huoltaja voi huolehtia kasvatustehtävänsä täyttämistä, tulee hänen saada tietoa oppilaan kasvun edistymisestä, oppilaan oppimisesta sekä mahdollisista poissaoloista (POL 26 § (477/2003)).

Huoltajien kanssa tulee myös keskustella opetuksen järjestämiseen liittyvistä keskeisistä asioista kuten oppimisympäristöstä, oppimisen tuesta ja oppilashuollosta.³³² Oppilaan työskentelystä ja käyttäytymisestä tulee antaa riittävän usein tietoa huoltajille (perusopetusasetus 10 §). Huoltajalle tulee lisäksi ilmoittaa oppilaaseen kohdistetut kasvatuskeskustelut ja varata tarvittaessa tilaisuus osallistua siihen, sekä varata tilaisuus tulla kuulluksi ennen kurinpitovierailukseen määräämistä (POL 35 a § 1 momentti, 36 a § 1 momentti)³³³ Yksi merkittävä kodin ja koulun yhteistyötä tukeva tekijä kiusaamisasiassa on se, että sekä kiusaajaoppilaan että kiusatun oppilaan huoltajille tulee ilmoittaa koulun tietoon

³³¹ Perusopetuslain esitöissä viitataan yhteistyövelvoitteen osalta suoraan perusopetuslakia edeltäneeseen peruskoululakiin (476/1983). HE 86/1997 vp, s. 54. Peruskoululain hallituksen esityksen mukaan yhteistyövelvoitteen taustalla on ajatus siitä, että peruskoulun opetus ja kasvatustehtävän onnistuminen edellyttää kodin ja koulu välistä yhteistyötä. HE 30/1982 vp, s. 17.

³³² Opetushallitus 2014, s. 35–36.

³³³ Ks. tarkemmin koulun yhteistyövelvoitteesta huoltajan kanssa Hakalehto 2013, s. 115–130; Lahtinen – Haanpää 2014, s. 154–156; Hakalehto 2018, s. 311–312.

tulleesta kiusaamisesta (POL 29.7 §).³³⁴ Aluehallintovirasto on päätöksessään tuonut esille sen, että yhteistyövelvoite kodin ja koulun välillä ei aseta velvoitetta opetuksen järjestäjän edustajille, kuten rehtorille ja opettajille, olla samaa mieltä joka asiassa oppilaan huoltajien kanssa.³³⁵

Viranhaltijan, kuten virkasuhteessa toimivien opettajien ja rehtorin, asianmukainen tehtävien hoitaminen perustuu viranhaltijalain 17 §:än. Viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla (Viranhaltijalaki 17.1–2 §).³³⁶ Viranhaltijan tulee hoitaa virantoimitusvelvollisuutensa hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden mukaisesti.³³⁷ Viranhaltijan asianmukainen menettely tarkoittaa lähinnä riittävää huolellisuutta virkaa hoitaessaan sekä virkatehtävät on hoidettava tehokkaasti, tuloksellisesti ja lainmukaisesti. Virkatehtävän asianmukaiseen hoitamiseen voidaan katsoa myös ammattitaitoinen ja huolellinen menettely virkatehtävien hoitamisessa.³³⁸

Opetuksen järjestäjän tulee toimenpanna kiusaamisen vastainen suunnitelma, eli puuttua kiusaamiseen koululle laaditun toimintamallin mukaisesti (OHL 9 ja 13 §).

Aluehallintovirasto on kanteluratkaisussaan korostanut sitä, että opetuksen järjestäjällä on velvollisuus turvata oppilaan perus- ja ihmisoikeudet kuten oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja ihmisarvoiseen kohteluun. Opetuksen järjestäjällä on velvollisuus turvata oppilaalle turvallinen oppimisympäristö ja koululla on myös oppilaiden kasvatustehtävä. Nämä seikat huomioon ottaen ei ole asiassa ratkaisevaa merkitystä, sillä oliko oppilaan teko täyttänyt kiusaamiselle asetetut erilaiset määritelmät vai ei. Olennaista sen sijaan on teon loukkaavuus oppilaan perus- ja ihmisoikeuksien kannalta sekä teon oppilasturvallisuutta vaarantava luonne. ESAVI

³³⁴ Tarkemmin opettajan ja rehtorin ilmoitusvelvollisuuteen syvennyttään jaksossa 4.2.

³³⁵ ESAVI dnro 16901/2019. Ks. myös Haanpää – Lahtinen 2020, s. 88. Ks. tarkemmin koulun ja kodin välisestä yhteistyöstä Haanpää – Lahtinen 2020, s. 87–90.

³³⁶ Määräyksillä tarkoitetaan kunnan johtosääntöä sekä virkaehtosopimusten määräyksiä. Työsopimussuhteeseen verrattuna virkatehtävistä ei sovita vaan ne kuuluvat työnantajan päätösvaltaan. HE 196/2002 vp, s. 37. Esteellisyysäännökset turvaavat virkamiehen puolueettomuutta virkatehtävien hoidossa. Mäenpää 2018, s. 1280.

³³⁷ Viranhaltijalain esitöissä viitataan 17 §:n säätämisen taustalla olleen säätämisen aikaan voimassa olleeseen kuntalain 44 a §:ä pienin muutoksin. HE 196/2002 vp, s. 37.

³³⁸ Mäenpää 2018, s. 1275.

dnro 8531/2017. Kaikkeen oppilaan huonoon kohteluun tulee koulussa puuttua.³³⁹ Kouluilla tulee olla kuitenkin linjattuna erikseen kiusaamisen vastaisessa suunnitelmassa se, miten koululla toimitaan tilanteessa, kun kyse ei ole yksittäisestä tapauksesta vaan epäasiallinen käytös on toistuvaa ja sama oppilas on useamman kerran toiminnan kohteena. Yksittäisten tilanteiden ratkaisu ei pelkästään riitä, kun tilanteet ovat toistuvia.³⁴⁰

Kiusaamisen vastaisessa suunnitelmassa tulee olla opetussuunnitelman perusteiden mukaan mainittuna, miten kiusaamiseen käytännössä puututaan, miten kiusaamisasioita käsitellään koulussa yksilötasolla ja ryhmätasolla, sekä miten asiaa tullaan jatkossa seuraamaan kiusatun ja kiusaajan osalta.³⁴¹ Kouluilla tulee olla kiusaamisen vastaisen suunnitelman perusteella menettelysäännöt kiusaamiseen puuttumiseen, tulisi opetuksen järjestäjän suunnitelmassa myös jollain tavalla määritellä, mitä kiusaamisella tarkoitetaan, jotta opettajat ja rehtori tietävät, milloin suunnitelman mukainen menettely käynnistyy.³⁴² Kuitenkaan opetussuunnitelman perusteissa ei määritellä sitä, miten kiusaamiseen tulisi koulussa puuttua ja miten tilannetta tulisi seurata, joten koulujen välillä kiusaamisen vastaisissa suunnitelmissa voi olla sen vuoksi suuria eroja.³⁴³

Opetushallitus on julkaissut vuonna 2020 oppaan kiusaamisen vastaisesta työstä koulussa ja oppilaitoksissa, jossa on käyty opetussuunnitelman perusteita tarkemmin läpi kiusaamiseen puuttumista ja ennalta ehkäisemistä. Ohjeessa on esimerkinomaisesti kuvattu keskeisimpiä vaiheita kiusaamistilanteisiin puuttumisessa. Ohjeen mukaan kiusaamiseen puuttuminen edellyttää ensin kiusaamistilanteen selvittämistä kiusatun kanssa ja tarkoituksena on saada selville missä ja milloin kiusaamista on tapahtunut sekä kuka tai ketkä ovat osallistuneet. Selvittämiskeskustelu on suositeltavaa käydä erikseen kiusaajan kanssa. Selvittämiskeskustelu voidaan järjestää esimerkiksi kasvatustieteellisen keskustelun muodossa. Selvittämiskeskustelun tarkoituksena on tehdä kiusaajalle selväksi, että kiusaamista ei hyväksytä, se on koulun henkilökunnan tiedossa ja tilannetta seurataan. Myös huoltajille

³³⁹ Oppilaan huonoon kohteluun tulee puuttua opetussuunnitelman perusteiden ja lapsen oikeuksien sopimuksen nojalla (LOS 3 artikla 2 kohta). Ks. Opetushallitus 2014, s. 27.

³⁴⁰ Haanpää – Lahtinen 2020 s. 123–124.

³⁴¹ Ks. Opetushallitus 2014, s. 83.

³⁴² Ks. Haanpää – Lahtinen 2020, s. 123. Kiusaamisen vastaisen suunnitelman toimeenpano ja seuraaminen on oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa jätetty opetuksen järjestäjän omavalvonnan alaan (OHL 9 § ja 13 §), joten tällaisessa omavalvonnassa voi olla kunnittain paljon eroja eikä tällaisen omavalvonnan toimintamallin voida katsoa olevan kovin tehokas käytännössä. Ks. Hakalehto 2012, s. 249.

³⁴³ Ks. Opetushallitus 2014, s. 83.

tulee tiedottaa selvittämiskeskustelusta ja käyty kasvatuskeskustelu tulee kirjata. Ohjeen mukaan kiusaamisen seuranta on myös välttämätöntä, koska kiusaamiselle ilmiönä on tyypillistä sen toistuvuus. Tärkeää seurannan osalta on järjestää kiusaamisen loppumista koskevia seurantakeskusteluita sekä oppilaiden keskinäiseen vuorovaikutukseen tunneilla ja välitunneilla tulee kiinnittää erityistä huomiota. Mikäli ohjeen mukaan kiusaamista ei saada loppumaan seurantakeskusteluilla tai sillä, että kutsutaan kiusatun ja kiusaajan vanhemmat keskustelemaan asiasta, tulee koulun puuttua asteittain kiusaamisen lievimmistä puuttumiskeinoista kohti ankarampia kurinpitorangeistuksia. Ohjeessa ei kuitenkaan sen tarkemmin määritellä minkälaisin perusopetuslain mukaisin eri puuttumiskeinoin tai kurinpitorangeistuksin koulun tulisi puuttua kiusaamiseen, jos kasvatuskeskustelu tilanteessa ei auta.³⁴⁴

Kasvatuskeskusteluja ja kurinpidollisia keinoja koskevassa suunnitelmassa (POL 29.3 §) tulee koulussa olla opetussuunnitelman perusteiden mukaan määriteltynä se, millaisissa asioissa kasvatuskeskusteluja käydään, miten keskustelut käytännössä toteutetaan, mitkä ovat kurinpito- ojentamisasioita, selvittämisvastuut sekä miten kurinpitotoimissa kuullaan oppilasta ja miten ne kirjataan sekä miten hallinnon yleisten oikeusturvaperiaatteiden noudattaminen huomioidaan³⁴⁵

Perusopetuslain mukaiset ojentamiskeinot ovat lievimmästä ankarimpaan lueteltuina oppilaan kasvatuskeskustelu (POL 35 a §), oppilaan määrääminen poistumaan jäljellä olevan oppitunniksi ajaksi (36 §) ja oppilaan määrääminen jälki-istuntoon (POL 36 §). Kurinpitorangeistuksiksi katsotaan oppilaalle annettu kirjallinen varoitus (POL 36 §) ja oppilaan määräaikainen erottaminen (POL 36 §), joista tulee antaa kirjalliset päätökset. Näiden lisäksi perusopetuslaki sisältää turvaamistoimenpiteen, jonka mukaisesti voidaan oppilaalta evätä opetus lopun koulupäivän ajaksi (POL 36 b §). Ensisijainen keino puuttua oppilaan epäasialliseen käyttäytymiseen, joihin myös kiusaaminen luetaan, on kasvatuskeskustelu (POL 35 a §).³⁴⁶ Kasvatuskeskustelussa siihen johtanut syy tulee selvittää oppilaan kanssa (POL 35 §). Ennen oppilaan määräämistä jälki-istuntoon tai

³⁴⁴ Ks. Opetushallitus 2020, s. 17, 39–45.

³⁴⁵ Opetushallitus 2014, s. 44. LOS 28 artiklassa veloitetaan takaamaan, että kurinpito koulussa tapahtuu sopuinnussa lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa ja lapsen ihmisarvon mukaisesti.

³⁴⁶ Kuitenkaan vakavien tekojen yhteydessä kasvatuskeskustelu ei ole sopiva keino. Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 113.

kirjallisen varoituksen antamista, oppilaan määräaikaista erottamista on siihen johtanut teko yksilöitävä sekä hankittava tarvittava selvitys ja kuultava oppilasta (POL 36 a §).

Kiusaamiseen voidaan puuttua perusopetuslaissa säädetyillä ojentamistoimilla ja kurinpitotoimilla.³⁴⁷ Perusopetusta koskevassa lainsäädännössä ei ole kuitenkaan mitään velvoitetta siihen, että kiusaamisen tulisi aina puuttua koulun kurinpitotoimin. Myöskään opetussuunnitelman perusteet ei määrittele sitä, että kiusaamiseen tulisi puuttua aina koulun kurinpitotoimien muodossa. Koulujen harkintavaltaa ojentamis- ja kurinpitokeinojen valinnassa rajoittavat kuitenkin hallinto-oikeudelliset periaatteet.³⁴⁸ Opetushallituksen antamassa oppaassa kiusaamisen vastaisesta työstä kouluissa ja oppilaitoksissa tuodaan esiin se, että ensisijainen keino puuttua kiusaamiseen on selvittämiskeskustelut, jotka voidaan järjestää kasvatuskeskustelun muodossa. Jos ne eivät auta, voidaan kiusaamiseen puuttua kurinpitotoimin.³⁴⁹ Kouluille on siis jätetty paljon harkintavaltaa sen osalta, puututaanko koulussa kiusaamisen kurinpitotoimin ja jos puututaan niin minkälaisissa kiusaamistilanteissa.³⁵⁰ Oppilaan huoltajalla ei myöskään ole oikeutta vaatia tietyn kurinpitokeinon käyttöä esimerkiksi lapsensa kiusaajaan.³⁵¹

Perusopetuslaki tai opetussuunnitelman perusteet eivät velvoita selvittämään kiusaamista millään tietyllä tavalla, mutta hyvän hallintoon voidaan katsoa kuuluvaksi myös hallinto-oikeudellinen velvollisuus selvittää asiaa riittävästi. Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on selvitysvelvollisuus selvittää asiaa riittävästi. Viranomaisen tulee huolehtia asian riittävästä selvittämisestä ja hankkia asian ratkaisemista varten kaikki tarpeelliset tiedot, joilla on merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Asian ratkaisemiseksi tarvittavien selvitysten laajuus on ratkaistava aina tapauskohtaisesti.³⁵² Viranomaisen selvitysvelvollisuuteen kuuluu myös selvityksissä esiin tulleiden tosiseikkojen arviointi asian ratkaisemisen kannalta.³⁵³ Myös oppilaan oikeusturvan kannalta on merkittävää, että

³⁴⁷ POL 35 a §:ssä säädetään kasvatuskeskustelusta ja sen käyttämisestä sekä POL 36 §:ssä kurinpitotoimissa.

³⁴⁸ Mäntylä 2013b, s. 247.

³⁴⁹ Opetushallitus 2020, s. 45.

³⁵⁰ Ks. myös Mäntylä 2013a, s. 154. Mäntylän ym. mukaan koulun velvollisuus olisi puuttua porrastetusti koulukiusaamiseen. Mikäli kasvatuskeskustelusta ei ole apua kiusaamiseen, tulisi koulun puuttua seuraavaksi ankarammalla keinolla kiusaamiseen esimerkiksi jälki-istunnon muodossa. Viimesijainen keino puuttua kiusaamiseen on oppilaan määräaikainen erottaminen kiusaamisen perusteella, mutta kynnys on tähän korkea. Mäntylä ym. 2013, s. 122.

³⁵¹ ESAVI 06.06.2001 dnro 8518/2010. Ks. myös. Mäntylä 2013b, s. 247.

³⁵² HE 7272002 vp, s. 35, 86.

³⁵³ Mäenpää 2018, s. 440. Ks. tarkemmin HL 31 §:n mukaisesta selvitysvelvollisuudesta Mäenpää 2018, s. 439–459.

kiusaamistilanne selvitetään asianmukaisesti ja riittävästi, ettei esimerkiksi koulun kurinpitotoimia kohdisteta väärään oppilaaseen.³⁵⁴ Jossain tilanteessa myös oppilasjoukolle voidaan määrätä kurinpitorangeistus, vaikka yksittäistä tekijää ei saataisi selville.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa oli kyse siitä, että joukko oppilaita oli heitellyt kiviä koulussa ja yksi kivistä oli osunut erästä oppilasta päähän. Vaikka koulussa ei saatu selville, kuka oppilaista oli heittänyt kyseisen kiven, joka olisi osunut oppilasta päähän, olisi koko oppilasjoukkoa tullut rangaista koulun käytettävissä olevin keinoin. Kivien heittäminen toista henkilöä kohti on koulussa kurinpidollisesti rangaistavaa, riippumatta osuuko kivi henkilöön ja minkälaisen seurauksen se henkilölle aiheuttaa. EOA dnro 214/4/09.

Kasvatuskeskustelujen ja kurinpitotoimien lisäksi muita kiusaamiseen puuttumisen keinoja ovat oppilashuollon palvelut kuten kuraattori- ja psykologipalvelut, sekä mahdollisuus opetusryhmän vaihtamiseen koulun sisällä.³⁵⁵ Oppilashuolto on toteuttava yhteistyössä oppilaan ja hänen huoltajansa kanssa. (OHL 18.1 §).³⁵⁶ Oppilashuollon palveluiden kautta voidaan tarjota tukea sekä kiusatuksi tulleelle että kiusaajalle ja tarvittaessa voidaan koota monialainen asiantuntijaryhmä kiusaajan tai kiusatun tuen tarpeen selvittämiseksi ja järjestämiseksi.³⁵⁷ Yksilökohtaisen oppilashuollon palvelujen käyttäminen on aina vapaaehtoista ja monialaisen asiantuntijaryhmän kokoaminen yksittäisen oppilaan tueksi perustuu oppilaan omaan suostumukseen (OHL 19.1 §).³⁵⁸ Vaikka yksilökohtaisten oppilashuollon palvelujen käyttö on vapaaehtoista, ei kuitenkaan kiusaamistilanteiden selvittäminen koulussa ole oppilaalle vapaaehtoista. Kiusaamistilanteen selvittäminen koulussa ei ole osa yksilökohtaista oppilashuoltoa eikä kiusaamisen selvittäminen ole oppilaan tueksi kootun moniammatillisen asiantuntijaryhmän tehtävä.

Opetuksen järjestäjän riittävän puuttumisen kannalta on lisäksi merkittävää se, milloin tieto oppilaan kiusaamisesta on tullut opetushenkilökunnan tietoon. Aluehallintovirastojen ratkaisukäytännön mukaan opetushenkilökunta toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan, jos he eivät toimi tiedossaan olevan oppilaan turvallisuutta vaarantavan tekijän poistamiseksi.

³⁵⁴ Ks. Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 119–121. Ks. myös Mäntylä ym. 2013, s. 77.

³⁵⁵ Mäntylä 2015, s. 255–256.

³⁵⁶ Oppilaan huoltajalla ei ole oikeutta kieltää lastaan käyttämästä oppilashuollon palveluja (OHL 18.1 §).

³⁵⁷ Opetushallitus 2020, s. 37.

³⁵⁸ Yksilökohtaiseen opiskeluhooltoon kuuluvat esimerkiksi kouluterveydenhuollon palvelut, psykologi- ja kuraattoripalvelut (OHL 5 §). Mikäli oppilaalla ei ole edellytyksiä arvioida suostumuksen merkitystä monialaisen asiantuntijaryhmän kokoamiseksi, tarvitaan hänen huoltajansa suostumus (OHL 19.1 §).

Koulun vastuuseen kiusaamiseen puuttumisesta vaikuttaa myös se, onko koululla tieto siitä, keitä kiusaajat ovat. Tämä vaikuttaa puolestaan niihin keinoihin, joilla kiusaamiseen voidaan koulussa puuttua. Mikäli kiusaajat eivät ole tiedossa, ei kiusaamiseen voida puuttua kuin yleisellä tasolla esimerkiksi koko luokan keskustelutilaisuuksina tai nimettömien kyselyiden avulla. Kuitenkaan kiusatun tai hänen huoltajansa vastuulla ei ole pelkästään kiusaamisasian saattaminen opetushenkilökunnan tietoon, vaan opetushenkilökunnalla on myös havainnointimahdollisuus kouluympäristössä.³⁵⁹ Hallituksen esityksen mukaan kiusaaminen on usein nimenomaan opetushenkilökunnan tunnistettavissa opetushenkilökunnan koulutuksen ja kokemuksen kautta.³⁶⁰

Opetuksen järjestäjällä on toimivalta selvittää ja puuttua oppilaaseen kohdistuvaan kiusaamiseen opetuksen ja siihen liittyvän toiminnan aikana POL 29.6 §:n mukaisesti.³⁶¹ Oppilaan koulupäivän päätyttyä ei koulu voi kohdistaa koulumatkalla tapahtuneisiin toimiin enää koulun kurinpitovirastoja, koska oppilaan yhteys kouluun on alueellisesti ja ajallisesti päättynyt.³⁶² Mikäli kiusaaminen tapahtuu koulussa mobiililaitteiden³⁶³, tietokoneen tai kännykän välityksellä, on tähänkin koulun velvollisuus puuttua.³⁶⁴ Mobiililaitteiden käyttö koulussa on osa turvallista oppimisympäristöä riippumatta siitä, tapahtuuko käyttö koulun laitteella vai oppilaan omalla laitteella.³⁶⁵ Mikäli mobiililaitteita käytetään kiusaamiseen tai muuhun häiritsevään tai epäasialliseen käyttäytymiseen koulun välituntien aikana, tulee tähän puuttua, mutta mobiililaitteen käyttämistä ei voida kokonaan välitunnilla kieltää.³⁶⁶ Perusopetuslain 36 d §:n nojalla opettajalla ja rehtorilla on oikeus ottaa haltuun esineitä, jotka häiritsevät oppimista tai opetusta, ja tämä on keino puuttua mobiililaitteiden välityksellä tapahtuvaan oppilaiden häiritsevään ja epäasialliseen käyttäytymiseen, jos se tapahtuu oppituntien aikana.³⁶⁷ Oppilaan mobiililaitteen pois

³⁵⁹ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 121. Ks. myös Mäntylä ym. 2013, s. 74–75. Aluehallintovirastojen ratkaisukäytännön mukaan opettajan ammattitaitoon katsotaan kuuluvaksi kokonaisvaltainen havainnointi ja hallinta opetustilanteesta. Ks. myös Mäntylä ym. 2013, s. 74.

³⁶⁰ HE 66/2013 vp, s. 41.

³⁶¹ POL 29.6 §:n mukaan perustuslain 29 §:n mukaiset oikeudet ja velvollisuudet kuten oppilaan oikeus turvalliseen oppimisympäristöön on voimassa sen ajan, kun oppilas osallistuu opetussuunnitelman mukaiseen toimintaan ja opetukseen. Ks. tarkemmin. Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 106.

³⁶² Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 107. Ks. myös Lahtinen 2011, s. 249.

³⁶³ Älypuhelimet, tablettitietokoneet ja älykellot voidaan katsoa mobiililaitteiksi. Opetushallitus 2017, s. 7.

³⁶⁴ Opetushallitus 2017, s. 6. Ks. myös Mäntylä 2014, s. 152; Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018, s. 108. Mobiililaitteiden käytöllä koulupäivän aikana on välitön yhteys kouluun, että kouluilla on toimivalta puuttua koulupäivän aikana häiritsevään tai epäasialliseen käyttäytymiseen mobiililaitteiden välityksellä. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018, s. 108–109.

³⁶⁵ Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018, s. 108.

³⁶⁶ Opetushallitus 2017, s. 7; Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018, s. 108–109.

³⁶⁷ Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018, s. 109.

ottamisesta on ilmoitettava oppilaan huoltajille.³⁶⁸ Opetushallitus on julkaisut vuonna 2017 tarkemman oppaan matkapuhelinten, tietokoneiden ja mobiililaitteiden käytöstä.³⁶⁹

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa oli kyse siitä, että kantelijoiden lasta oli kiusattu koulussa pidemmän aikaa ja koulu oli ollut tästä tietoinen. Kantelijat arvostelivat koulua siitä, ettei se ollut riittävin toimenpitein puuttunut kiusaamiseen eikä ilmoittanut siitä huoltajille. Ratkaisun mukaan PL 16 § edellyttää sitä, että jokaiselle voidaan turvata lainmukainen turvallinen oppimisympäristö ja jokaisella lapsella on oikeus käydä koulua ilman että kokee tulevansa kiusatuksi. Kaikkiin kouluun tietoon tulleisiin kiusaamistapauksiin tulee puuttua aina viipymättä ja on ryhdyttävä kaikkiin tilanteen vaatimiin toimenpiteisiin. Kaikki tehdyt toimenpiteet kiusaamisen lopettamiseksi tulee kirjata oppilaan oikeusturvan takia ja koulun tulee huolehtia myös siitä, että tilannetta seurataan ja tarvittaessa tilanteeseen puututaan uudestaan. Opetuksen järjestäjän tulee huolehtia siitä, että kaikkia annettuja säädöksiä myös käytännössä noudatetaan ja ennakoidusti huolehditaan siitä, että opetus järjestetään oppilaiden turvallisuutta vaarantamatta. Kiusaamisen ennaltaehkäisevä työ näkyy koulun arjessa niin, että oppilaat ovat kaikessa koulun toiminnassa mukaan lukien välitunnit, riittävän valvonnan alaisena. Koulun henkilöstön tulee myös omaaloitteisesti ja aktiivisesti seurata oppilaiden keskinäistä kanssakäymistä oppituntien välillä. EOA 17.12.2012 Dnro 4401/4/10

Aluehallintoviraston ratkaisussa oli kyse siitä, että kantelija katsoi koulun menetelleen kiusaamistapauksia selvitellessään virheellisesti. Kantelijan lapsi oli kokenut koulukiusaamista eri muodoissa koulussa kahden vuoden aikana. Kantelijan lapsi ei ollut kertonut koulunhenkilökunnalle kokemastaan kiusaamisesta tai tuonut sitä itse esiin oppilaille toteutetuissa kyselyssä. Koulu oli myös huolellisesti tarkkaillut kantelijan lapsen ja toisen lapsen välejä eikä ollut huomannut kiusaamista. Aluehallintovirasto nosti esiin sen, että kurinpitotoimia ei voida kohdistaa oppilaaseen, jos ei ole näyttöä siitä mitä tilanteessa on tapahtunut. Koulun selvitysvastuulle kuuluu kuitenkin oppilaiden konfliktitilanteiden selvittely, vaikka syyllistä ei voida nimetä. Aluehallintoviraston mukaan merkityksellistä on se, että koulu ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin, ja että jokainen lapsi voi tuntea olonsa koulussa turvalliseksi. Aluehallintovirasto katsoi ratkaisussaan, että tässä tilanteessa koulu oli selvittänyt asianmukaisesti sen tietoon tulleet kiusaamistapaukset sekä opetuksen järjestäjän että

³⁶⁸ Opetushallitus 2017, s. 10.

³⁶⁹ Ks. Opetushallitus 2017.

oppilashuollon keinoin yhteistyössä huoltajien kanssa. LSSAVI 6.2.2020 dnro 5130/2020

Aluehallintoviraston ratkaisussa korostettiin sitä, että opetuksen järjestäjällä on velvollisuus järjestää toimintaansa siten, että turvallinen oppimisympäristö myös toteutuu jokaisen yksittäisen oppilaan kohdalla. Samoin kuin oppilaan oikeus koskemattomuuteen sekä ihmisarvoiseen kohteluun. Opetuksen järjestäjän oppimisympäristön turvaamisvelvoite on varsin ankara. Opetuksen järjestäjän toiminnassa havaitut puutteet, kuten väkivaltatilanteiden syntyminen koulussa, osoittavat itsessään jo velvollisuuden laiminlyönneistä. ESAVI 8531/2017³⁷⁰

Turvallinen oppimisympäristö oikeuskäytännön perusteella tarkoittaa sitä, että kiusaamiseen puututaan ennaltaehkäisevin keinoin, koulu suhtautuu sattuneisiin kiusaamistapauksiin vakavasti ja että kiusaamiseen puututaan aina tilanteeseen soveltuvoin tavoin ja sitä jälkikäteen myös seurataan.³⁷¹

4.1.3 Opetusryhmän tai opetuksen järjestämipaikan vaihto yhtenä kiusaamiseen puuttumisen keinona

Kiusaajan tai kiusatun koulun vaihtaminen voi olla yksi keino saada kiusaaminen loppumaan. Kunta voi perustellusta opetuksen järjestämiseen liittyvästä syystä opetuskieltä muuttamatta vaihtaa opetuksen järjestämipaikkaa (POL 6 §:n 2 momentti (542/2018)). Kunnan päätös koulun vaihtamisesta hallituksen esityksen mukaan vaatii sellaista tosiasiallista syytä, joka estää kyseisen koulun käymisen. Esimerkiksi tällainen syy voi olla se, että koulu tulee käyttökelvottomaksi tai koulun toiminta lakkautetaan. Jos koulun vaihtaminen johtuu oppilaasta johtuvista syistä, on koulun vaihtaminen tehtävä yhteisymmärrystä oppilaan huoltajien kanssa, mikäli tämä on mahdollista.³⁷² Huomioitavaa päätöstä tehdessä on se, että opetuksen järjestäjälle, eli kunnalle, voi syntyä kustannuksia mahdollisista koulukuljetuksista uuteen kouluun.³⁷³

³⁷⁰ Ks. myös Haanpää – Lahtinen 2020, s. 124.

³⁷¹ Mäntylä 2015, s. 254.

³⁷² HE 86/1997 vp, s. 55.

³⁷³ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 116

Oikeuskäytäntöä ei ole saatavilla tilanteesta, jossa kiusaamiseen syyllistynyt oppilas olisi siirretty toiseen kouluun.³⁷⁴ Opetushallituksen antaman Kiusaamisen vastainen työ kouluissa ja oppilaitoksissa -oppaan mukaan kiusaajan siirtäminen koulusta toiseen ei ole suositeltava tapa ratkaista ongelmia, mutta sitä voidaan käyttää viimesijaisena keinona, jos oppilashuollon tukitoimet ja kurinpidolliset toimet on käytetty, eikä kiusaavan oppilaan käytöksessä ei ole tapahtunut muutosta.³⁷⁵ Aluehallintoviraston ratkaisukäytännön mukaan oppilaan koulun vaihto ei ole lähtökohtaisesti hyvä tapa ratkoa koulun turvallisuusongelmia.³⁷⁶

Sen sijaan saman koulun sisällä opetusryhmän vaihtaminen toiseen joko kiusatun tai kiusaajan osalta on koulun päätösvallassa, eikä siihen edellytetä hallinnollisen päätöksen tekemistä.³⁷⁷ Perusopetuslain mukaan opetusryhmät tulee muodostaa siten, että opetuksessa voidaan saavuttaa opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet (POL 30.2 §). Oppilaiden luokkasiirtojen tekeminen kuuluu opetushenkilökunnan harkintavaltaan ja rehtori voi turvallisuuteen ja pedagogisiin syihin liittyvillä perusteilla muuttaa luokkien ryhmäjakoja, jos opetussuunnitelman mukainen opetus luokissa ei muuten toteudu. Oppilaiden ryhmistä toiseen siirtämistä voidaan käyttää työrauhan turvaamiseen luokassa.³⁷⁸ Siirtäminen voi olla tilapäistä tai pysyvää.³⁷⁹ Koulu tai opetuksen järjestäjä tekee opetusryhmien muodostamista koskevat päätökset.³⁸⁰

Opetushenkilökunnan harkintavaltaa rajoittavat luokkasijoituksissa hallintolaki ja hyvän hallinnon periaatteet. Hallintolaista voidaan johtaa vaatimukset olla yhteydessä oppilaan huoltajiin luokkasiirtoasiassa ja kuulla sekä oppilasta että huoltajaa ennen päätöksen tekemistä.³⁸¹ Oppilaan ja huoltajien mielipiteet tulee huomioida päätöstä tehdessä, mutta koulun ei tarvitse kuitenkaan päätyä näiden mukaiseen ratkaisuun.

³⁷⁴ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 116; Opetushallitus 2020, s. 45.

³⁷⁵ Opetushallitus 2020, s. 45.

³⁷⁶ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 116. Lainsäädännön mukaisesti tulee opetuksen järjestäjän kyetä järjestämään oppilaan opetus siten, ettei häntä kiusata koulussa. Lahtinen 2011, s. 90.

³⁷⁷ Mäntylä 2015, s. 258; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 116.

³⁷⁸ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 116; Opetushallitus 2020, s. 45.

³⁷⁹ Opetushallitus 2020, s. 45.

³⁸⁰ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 116. Aluehallintoviraston ratkaisukäytännön mukaan tulee opetusryhmän vaihtamista koskeva päätös olla perusteltu ja päätöstä tehdessä tulee kaikkien osapuolten näkemykset ottaa huomioon. LSAVI dnro 2010-01461/Op-13. Ks. myös Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 116.

³⁸¹ Mäntylä 2015, s. 258. Sen lisäksi LOS 3 artikla 1 kohta ja LOS 12 edellyttävät lapsen edun huomioimista luokkasiirrossa sekä lapselle tarjottua mahdollisuutta tulla kuulluksi ennen luokkasiirron tekemistä. Mäntylä 2015, s. 258.

Tapauksessa oli kyse koulukiusatun oppilaan siirtämisestä luokasta toiseen rehtorin päätöksellä. Koulukiusattu oppilas sekä hänen huoltajansa olivat vastustaneet oppilaan siirtämistä. Oppilaan mielipiteen huomioimista ei näkynyt rehtorin tekemän päätöksen perusteluissa. Kantelijat olivat tapauksessa sitä mieltä, että koska päätös luokanvaihdosta oli tapahtunut heidän tahtonsa vastaisesti, oppilaan siirtäminen ei tapahtunut oikeusjärjestyksen ja lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämällä tavalla. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan luokan vaihtoa koskevaan päätökseen tulee soveltaa hallintolain säännöksiä. Tapauksessa ei täytyneet hallintolain 45 §:n mukaiset vaatimuksen päätösten perusteluissa, joissa olisi tullut tuoda ilmi, miten lapsen oma näkemys on otettu huomioon asiaa ratkaistaessa. EOA 23.9.2009 dnro 1132/4/08

Luottamuksensuojaperiaatteen mukaisesti oppilaille ja huoltajilla tulee olla oikeus luottaa siihen, että luokkasiirroissa käytetty linja ei muutu, vaan koulussa toimitaan samoin riippumatta siitä, kuka oppilaista on kiusaaja ja kuka kiusattu. Tarkoitussidonnaisuusperiaatteen mukaan vain ne tarkoitukset saavat vaikuttaa asian ratkaisuun, mihin laki antaa mahdollisuuden. Sen vuoksi siirtoa luokasta toiseen ei saa käyttää oppilaan rankaisukeinona tai huoltajan uhkailemiseksi. Objektiviteettiperiaatteen mukaan siirtotilanteessa rehtorin on oltava puolueeton ja ajateltava oppilaan etua, mikä tässä tilanteessa on kiusaamistilanteen katkaiseminen. Kiusaamistilanteen katkaiseminen palvelee sekä kiusaajan että kiusatun etua. Suhteellisuusperiaate on myös huomioitava päätöstä tehdessä ja kiusaamiseen puuttumiskeinot pitää porrastaa eikä konfliktitilanteen ratkaisussa tule suoraan siirtyä käyttämään luokkasiirtoa.³⁸²

Perusopetuslain 26 §:n (1216/2020) mukaan oppivelvollisen on osallistuttava perusopetuslain mukaisesti järjestettyyn perusopetukseen tai saatava muulla tavalla perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot. Oppivelvollisuuden suorittamisessa perusopetuslain 26 §:n mukaan ei ole koulupakkoa, vaan oppilas voi olla myös kotiopetuksessa, eikä oppivelvollisuuden suorittaminen muulla tavoin kuten kotiopetuksella edellytä viranomaisilta lupaa. Oppilaan kotiopetukseen siirtämisestä päättää oppilaan huoltaja. Kotiopetukseen siirtyvä oppilas eroaa koulusta, mikä tarkoittamaan sitä, ettei hän enää ole oikeutettu koulun etuuksiin, esimerkiksi oppilashuoltoon.³⁸³ Aluehallintoviraston

³⁸² Ks. Mäntylä 2015, s. 259–260

³⁸³ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 116–117.

ratkaisukäytännön mukaan sellainen menettely ei ole perusopetuslain mukainen, jossa oppilaan huoltajille ehdotetaan kotiopetusta tilanteen rauhoittamiseksi koulussa, koska oppilaalla on oikeus saada POL 30 §:n mukaisesti opetussuunnitelman mukaista opetusta koulupäivinä sekä tarvitsemansa oppilashuolto maksutta POL 31 a §:n mukaisesti.³⁸⁴

Kotiopetuksessa oppilaan oppivelvollisuuden täyttämässä vastuussa ovat hänen huoltajansa ja mikäli huoltaja rikkoo velvollisuutensa valvoa oppivelvollisuuden täyttymistä, voidaan huoltajalle määrätä velvollisuuden laiminlyömisestä sakko (POL 45 §). Kunnan kuuluu valvoa oppilaan edistymistä, mutta lainsäädännössä ei löydy tarkempia määräyksiä siitä, miten valvonta käytännössä toteutetaan, vaan kunta päättää niistä itse.³⁸⁵

Oppilaan kotiopetuksesta on erotettava tilanne, missä kotona järjestetyn opetuksen järjestäjänä toimii koulu. Poikkeuksellisesti opetus voidaan järjestää oppilaan kotona, jolloin oppilas on edelleen koulun kirjoilla ja hänellä on myös oikeus oppilashuollon palveluihin. Tällainen poikkeuksellinen tilanne voi olla oppilaan vaikea sairaus.³⁸⁶ Oppilaalla on samat oikeudet kuin käydessään lähikoulua eli saada määrällisesti ja laadullisesti sama määrä opetusta kuin muilla oppilailla lähikoulussa. Oppilaalla on myös oikeus oppilashuollon palveluihin, maksuttomaan ateriaan sekä avustamispalveluihin.³⁸⁷

Hallinto-oikeuden ratkaisussa oli kyse siitä, oliko kaupunki laiminlyönyt velvollisuutensa turvata perusopetuslain 29.1 §:n mukainen turvallinen oppimisympäristö A:lle ja oliko kaupungilla velvollisuus suorittaa A:lle korvauksia A:n sairaala- ja lääkekuluista. A:n huoltajan mukaan A oli sairastunut koulun huonon ilmanlaadun takia. Asiassa oli riidatonta se, että A oli oireillut pahasti koululla syksyn 2005 aikana. Koulun rehtori oli siirtänyt A:n kotiopetukseen, koska koulun sisäilman laatua ei pystytty parantamaan niin, että A olisi pystynyt koulussa normaalisti opiskelemaan. Koska A oli siirretty kotiopetukseen rehtorin päätöksellä, oli asiassa jäänyt näyttämättä toteen se, että kaupunki olisi laiminlyönyt velvollisuutensa huolehtia A:lle turvallisesta oppimisympäristöstä. Tästä johtuen kaupungin ei katsottu olevan

³⁸⁴ Mäntylä 2015, s. 272; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 117.

³⁸⁵ Mäntylä 2015, s. 272; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 117.

³⁸⁶ Jos poikkeuksellisesti koulu järjestää opetuksen oppilaan kotona, on oppilaan ruokailu ja oppilashuollon palvelut järjestettävä sekä opetusta tulee antaa perusopetuslain tuntijaon mukaisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 117.

³⁸⁷ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, s. 117; Haanpää – Lahtinen 2020, s. 45–46.

korvausvelvollinen A:n sairaala- ja lääkekuluista. Kuopion HAO 5.2.2007 t. 06/0042/02. KHO päätöksellä 16.1.2008 t. 51 ei hallinto-oikeuden ratkaisua muutettu.

Vaikka kiusattu päätyisikin vaihtamaan koulua tai vaihtaisi kotiopetukseen, tulee silti kiusaamistilanne aina selvittää siinä koulussa ja mahdollinen rangaistus antaa siinä koulussa, missä kiusaaminen tapahtui.

4.2 Ilmoitusvelvollisuudet

Perusopetuslain 29.7 §:n mukaan opettajan ja rehtorin tulee ilmoittaa koulussa tai koulumatkalla tietoonsa tulleesta kiusaamisesta, häirinnästä ja väkivallasta niihin syyllistyneen oppilaan huoltajille tai muille laillisille edustajille sekä niiden kohteena olevan oppilaan huoltajille tai muille laillisille edustajille. Kyse on siis opettajan ja rehtorin ilmoitusvelvollisuudesta sekä kiusaajan huoltajille että kiusatun huoltajille. Säännöksen tavoitteena on ilmoittaa oppilaan huoltajille koulun tietoon tulleet sekä koulussa että koulumatkalla tapahtuneet kiusaamis- ja häirintätapaukset. Säännöksen tarkoituksena on lain esitöiden mukaan edistää oppilaan kokonaistilanteen selvittämistä ja parantaa kodin ja koulun välistä yhteistyötä.³⁸⁸

Perusopetuslain 29.7 §:n säännös ei kuitenkaan mahdollista sitä, että koulu voisi käyttää kurinpitovoimiansa kiusaajaan tai kiusaajia kohtaan silloin, kun kiusaaminen, häirintä tai väkivalta tapahtuu koulun ulkopuolella esimerkiksi koulumatkoilla. Koulumatkoihin kohdistuvan häirinnän ja kiusaamisen osalta koulu voi kuitenkin tehdä yhteistyötä huoltajien kanssa ja tukea huoltajaa tilanteen kokonaisvaltaisessa selvittämisessä ja siihen puuttumisessa oppilashuollon ja koulun kasvatuksellisten keinojen avulla.³⁸⁹ Koulumatkalla sattuneen häirinnän tai kiusaamisen perusteella oppilaan huoltajat voivat kuitenkin halutessaan tehdä asiasta ilmoituksen tai tutkintapyynnön poliisille, tai he voivat vaatia vahingontekijää korvaamaan mahdollisesti tapahtuneen vahingon.³⁹⁰

³⁸⁸ HE 66/2013 vp, s. 43.

³⁸⁹ HE 66/2013 vp, s. 43. Ks. tarkemmin Opetushallitus 2014, s. 43.

³⁹⁰ Ks. Lahtinen – Lankinen 2020, s. 301.

Koulukiusaaminen voi myös täyttää rikoslaissa määriteltyjen eri rikoksien tunnusmerkistön.³⁹¹ Rikosoikeudellisen rangaistusvastuun edellytyksenä on kuitenkin se, että tekijä on täyttänyt teon hetkellä 15 vuotta (RL 3:4 (515/2003)). Poliisi voi kuitenkin käynnistää myös alle 15-vuotiaan rikosepäilystä esitutkinnan (esitutkintalaki (805/2011) 3:5). Opetustoimen palveluksessa oleva henkilö on velvoitettu tekemään ilmoituksen poliisille, kun hänellä on tehtävässään tietoon tulleiden seikkojen perusteella syytä epäillä, että lapsen olisi kohdistettu rikoslain 20 luvussa rangaistavaksi säädetty teko ja sellainen rikoslain 21 luvussa henkeen ja terveyteen kohdistuva teko, jonka enimmäisrangaistus on kaksi vuotta (lastensuojelulaki (417/2007) 25. 3 §). Tällainen rikos on esimerkiksi pahoinpitely (RL 21:5). Myös alle 15-vuotiaan nuoren tällaisen rikoksen tunnusmerkit täyttävistä teoista tulee ilmoittaa poliisille.³⁹²

Perusopetuslain mukaan oppilaan velvollisuudesta korvata vahinko säädetään vahingonkorvauslaissa ja oppilaan aiheuttamasta vahingosta tulee ilmoittaa oppilaan huoltajille (35.3 § (1267/2013)). Kuitenkaan oppilaalla ei ole koulussa mitään erityistä vahingonkorvausvelvollisuutta, vaan vahingon osalta tulee noudatettavaksi sama sääntely kuin, jos oppilas aiheuttaa vahingon koulun ulkopuolella. Opetustoimen järjestäjällä ei ole mahdollisuutta määrätä oppilasta korvaamaan koulussa aiheuttamaansa vahinkoa, vaan tuomioistuin päättää vahingonkorvauksien maksamisesta ja opetuksen järjestäjän tulee nostaa vahingonkorvauskanne oppilasta vastaan.³⁹³ Alle 18-vuotias on vahingonkorvausvelvollinen aiheuttamastaan vahingosta vahingonkorvauslain 2:2 mukaisesti. Jos vahingon on aiheuttanut kahdeksaatoista vuotta nuorempi, on hän velvollinen korvaamaan siitä määrän, joka hänen ikäänsä ja kehitystasoonsa, teon laatuun, vahingon aiheuttajan ja vahingon kärsineen varallisuusoloihin sekä muihin olosuhteisiin katsoen harkitaan kohtuulliseksi (vahingonkorvauslaki 2:2).³⁹⁴

Kiusaamistilanteen selvittely voi johtaa myös tilanteeseen, jossa opetustoimen palveluksessa olevan henkilön on arvioitava lastensuojelullisten toimenpiteiden tarve ja tarvittaessa tehtävä ilmoitus viipymättä kunnan sosiaalilautakunnalle. Näin on tehtävä tilanteessa, jossa

³⁹¹ Kuten yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisen (RL 24:8 (879/2013)), kunnianloukkauksen (RL 24:9(879/2013)), laittoman uhkauksen (RL 25:7 (578/1995)), vainoamisen (RL 25: 7 a (578/1995)), pahoinpitelyn (RL 21:5 (587/1995)), omaisuuteen kohdistuva vahingonteko (RL 35:1 (769/1990)). Ks. tarkemmin koulukiusaamisesta tekijän rikoksena Mäntylä 2012, s. 357–379.

³⁹² Opetushallitus 2020, s. 22.

³⁹³ Ks. Hakalehto 2018, s. 307.

³⁹⁴ Ks. tarkemmin koulukiusaamisella aiheutetun vahingon korvaamisesta. Hakalehto-Wainio 2003, s. 63–134.

opetustoimeen kuuluva henkilö on saanut tehtävää hoitaessaan tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai lapsen oma käyttäytyminen edellyttävät lastensuojelun tarpeen selvittämistä (Lastensuojelulaki 25 (88/2010) §).³⁹⁵

4.3 Opetuksen järjestäjän ja opetustoimen henkilökunnan vahingonkorvaus- ja rikosvastuu

Rehtori ja opettajat, jotka edustavat koulutuksen järjestäjää, toimivat vastoin virkavelvollisuuksiaan, mikäli he eivät poista tiedossaan olevaa turvallisuustekijää, joka muodostaa uhan oppilaan turvallisuudelle.³⁹⁶ Opetustoimen henkilökunnan on virkavelvollisuuden asianmukaisen hoitamisen nojalla pyrittävä aktiivisesti poistamaan turvallisuutta vaarantavat tekijät ja kouluympäristössä riskit tulisi huomata mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Jos näin ei toimita, voi aktiivinen teko, kuten koulukiusaaminen, muuttua myös toisen vastuussa olevan henkilön laiminlyönniksi, kuten opetustoimen tai opetuksen järjestäjän laiminlyönniksi.³⁹⁷ Opettajat ja rehtorit ovat virkamiehiä ja siten virkavastuussa (RL 40:11). Rajanveto tehdään virkasuhteen ja työsuhteen välillä sen perusteella, käyttääkö opettaja julkista valtaa.³⁹⁸ Rikoslain mukaan virkavelvollisuuksien rikkomisesta tuomitaan, kun virkaansa toimittaessaan virkamies tahallaan rikkoo virkatoiminnassa noudatettavia säännöksiä ja määräyksiä eikä teko ole vähäinen, ottaen huomioon teon haitallisuus, vahingollisuus ja muut tekoon vaikuttavat seikat (RL 40:4).³⁹⁹

Virkavelvollisuuksien rikkominen henkilön huolimattomuuden perusteella on rikoslaissa rangaistu, mikäli teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ei ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen (RL 40:10). Tekijä on toiminut huolimattomasti silloin, kun hän on rikkonut olosuhteiden edellyttämää huolellisuutta.⁴⁰⁰

³⁹⁵ Sellaiset opettajan tehtävänsä hoitaessaan saamat tiedot, jotka liittyvät tapahtumiin kouluajan ulkopuolella, voivat olla ilmoitusvelvollisuuden perusteena. Opetushallitus 2020, s. 22.

³⁹⁶ Hakalehto 2018, s. 321; Lahtinen–Lankinen 2020, s. 301.

³⁹⁷ Hakalehto–Wainio 2003, s. 69, 100.

³⁹⁸ Mäntylä 2013a, s. 155. Julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan perinteisen määritelmän mukaan sellaista sopimukseen perustumatonta yksipuolista vallankäyttöä, jolla määrätään yksityisen oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Tyypillinen esimerkki tästä on hallintopäätöksen tekeminen. Husa – Pohjalainen 2014, s. 74–75.

³⁹⁹ Tarkoituksenmukaisena lakia säädettyäessä ei olla pidetty ulottaa rangaistusvastuuta sellaisiin vähäisiin rikkomuksiin, jolla ei ole yksityisen suojan tai yleisen edun näkökulmasta sanottavaa merkitystä. HE 58/1988, s. 19

⁴⁰⁰ HE 44/2002 vp, s. 95–96.

Jotta teko katsotaan vähäiseksi, tulee sen myös kokonaisarvostellen olla vähäinen.⁴⁰¹ Kuitenkin hallituksen esityksen mukaan virkavelvollisuuden rangaistavaa rikkomista ei uloteta virkatoiminnan ohjeisiin esimerkiksi hyvään hallintotapaan tai viran asiamukaiseen hoitamiseen.⁴⁰² Myöskään virkamiehen harkintavaltansa rajoissa tekemiä ratkaisuja ei voida pitää virkavelvollisuuden rikkomisena.⁴⁰³ Rikosoikeudelliseen vastuuseen liittyy keskeisesti vastuun kohdentamista koskeva kysymys.⁴⁰⁴

Perustuslain 118 §:n 3 momentin (1112/2011) mukaisesti jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Koulukiusaamiseen riittämättömästä puuttumisesta vahingonkorvausvastuussa voi olla sekä virkamies että opetuksen järjestäjänä toimiva kunta. Kunnan vahingonkorvausvastuu voi perustua ensinnäkin vahingonkorvauslain 3:2, jonka mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä laiminlyönnin tai virheen johdosta aiheutuneen vahingon, mikäli toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Vahingonkorvausvastuun realisoitumisessa tulee huomioida se, onko kyse tosiasiallisesta hallintotoiminasta vai julkisen vallan käyttämisestä.⁴⁰⁵ Mikäli kyse ei ole julkisen vallan käyttämisestä vahingonkorvausvastuu voi toiseksi reaalisoitua vahingonkorvauslain 3:1.2:n nojalla, sillä kunta on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka sen työntekijä virheellään tai laiminlyönnillään työssään aiheuttaa, joka ei ole julkisen vallan käyttämisestä. Puhutaan niin sanotusta isännänvastuusta.⁴⁰⁶

⁴⁰¹ Ks. Rautio 2018, kohta virkavelvollisuuden rikkominen > vähäisyyskynnys. Ks. myös Koskinen – Kulla 2019 s. 331–337.

⁴⁰² HE 58/1998 vp, s. 65.

⁴⁰³ Rautio 2018, kohta virkavelvollisuuden rikkominen > harkintavallan merkitys.

⁴⁰⁴ Mäntylä 2013a, s. 157. Ks. tarkemmin rikosvastuun kohdentamisesta rikosoikeudessa Korkka-Knuts ym. 2020, s. 364–366.

⁴⁰⁵ Julkisen vallan käyttämiseksi katsotaan esimerkiksi oppilaan kurinpidolliset toimenpiteet. Mäntylä ym. 2013, s. 98. Oikeushenkilö, kuten kunta, voidaan oman tuottamuksensa perusteella tuomita korvausvelvolliseksi, jos oikeushenkilön johto on toiminut tuottamuksellisesti, esimerkiksi työntekijöitä on puutteellisesti ohjeistettu tai työntekijöiden valvonta ei ole ollut riittävää. Sen lisäksi oikeushenkilö, kuten kunta, voi joutua korvausvastuuseen anonymin tuottamuksen perusteella, jos tilanteessa on mahdollon osoittaa tietyn työntekijän tai toimielimen toimineen huolimattomasti. Hakalehto-Wainio 2003, s. 105.

⁴⁰⁶ Isännänvastuulla tarkoitetaan sitä, että kunta on vastuussa sen palveluksessa olevien työntekijöiden vahingosta ja isännänvastuu syntyy silloin, jos työntekijä on aiheuttanut vahingon laiminlyöntinsä tai virheensä perusteella. Hakalehto-Wainio 2003, s. 104.

Virkamies on velvollinen korvaamaan vahingosta, jonka hän virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttaa, määrän, joka harkitaan kohtuulliseksi ottamalla huomioon vahingon suuruus, teon laatu, vahingon aiheuttajan asema, vahingon kärsineen tarve sekä muut olosuhteet. (Vahingonkorvauslain 4:1,1 ja 4:2,1 (1423/1991). Ensisijaisesti kuitenkin vahingonkorvausta tulee virkamiehen sijasta hakea isännänvastuuseen perustuen kunnalta vahingonkorvauslain 6 luvun 2 §:n mukaisesti.⁴⁰⁷ Virkamies on velvollinen suorittamaan vahingonkorvauksen vain, jos sitä ei saada kunnalta (Vahingonkorvauslaki 6:2).

Kiusaamistilanteen puuttumiseen osallistuu usein useita henkilöitä, joten on vaikeaa osoittaa tietyn henkilön toimineen huolimattomasti.⁴⁰⁸ Vahingonkorvausvastuun edellytysten täyttymisen kannalta ei ole merkitystä, sillä onko koulun käyttämät toimenpiteet kiusaamisen johdosta olleet tuloksellisia eli onko kiusaaminen toimenpiteillä saatu loppumaan vai ei. Myös tuloksettomat koulun toimet voivat osoittaa sen, ettei koulun toiminta ole ollut tuottamuksellista kiusaamiseen puuttumisessa.⁴⁰⁹

Perusopetuslainsäädännössä koulukiusaamiseen puuttumisen vastuuta ei ole konkreettisesti jaettu. Sen lisäksi koulukiusaamiseen puututaan yleensä kouluissa useamman hengen yhteistyöllä ja jokainen henkilö tekee vähän kiusaamiseen puuttumiseksi. Tämä puuttumisvelvoitteen konkretisoimattomuus estää usein koulun henkilökunnan ja opetuksen järjestäjän osalta sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun. Sen lisäksi näyttöongelmat kiusaamiseen puuttumistapauksissa vaikuttavat siihen, että opetushenkilökunnan ja opetuksen järjestäjän rikosoikeudellisen tai vahingonkorvausoikeudellinen vastuuseen saaminen on vaikeaa.⁴¹⁰ Näin ollen tuomion saaminen virkavelvollisuuksien rikkomisesta riittämättömän puuttumisen vuoksi koulukiusaamisen vuoksi on huomattavan hankalaa.⁴¹¹

⁴⁰⁷ Tätä kutsutaan niin sanotuksi korvausvastuun kanavoinniksi ja vahingonkorvauslaissa on nimenomaisesti haluttu säätää ensisijaisesti vahingonkorvausvaateiden kohdistaminen työnantajaan. HE 187/1973 vp, s. 22.

⁴⁰⁸ Virkamies on velvollinen korvaamaan vahingosta, jonka hän virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttaa, määrän, joka harkitaan kohtuulliseksi ottamalla huomioon vahingon suuruus, teon laatu, vahingon aiheuttajan asema, vahingon kärsineen tarve sekä muut olosuhteet. (Vahingonkorvauslain 4:1,1 ja 4:2,1).

⁴⁰⁹ Hakalehto-Wainio 2003, s. 106. Ks. myös Schultz 2001–2002, s. 920.

⁴¹⁰ Mäntylä ym. 2013, s. 14. Ks. Mäntylä 2013a, s. 157.

⁴¹¹ Mäntylä 2013a, s. 157.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielmani tutkimuskysymys oli se, minkälaisia vaatimuksia psyykkisesti ja fyysisesti turvallisen oppimisympäristön turvaamisvelvoite asettaa opetuksen järjestäjälle peruskouluissa koulukiusaamisen ennaltaehkäisyä ja puuttumisen osalta. Opetuksen järjestäjä on aina vastuussa oppilaiden turvallisuudesta koulupäivän aikana. POL 29.1 §:n mukainen turvallinen oppimisympäristö kattaa sekä oppilaan fyysisen että psyykkisen turvallisuuden. Opetuksen järjestäjällä on siis velvollisuus luoda kouluun sellainen oppimisympäristö, jossa oppilaan oikeus psyykkisesti ja fyysisesti turvalliseen ympäristöön toteutuu. Perusopetuslain esitöiden mukaan turvallinen oppimisympäristö pitää sisällään myös koulukiusaamiseen puuttumisen. Koulun toiminnalle kiusaamiseen puuttumisessa on oppilaan edun näkökulmasta katsottuna asetettava korkeat huolellisuuskriteerit, koska oppilaat ovat alaikäisiä ja on kysymys heidän turvallisuutensa suojaamisesta.

Opetuksen järjestäjän tulee ennaltaehkäistä koulukiusaamista sekä puuttua tapahtuneeseen koulukiusaamiseen. Ennaltaehkäisemisellä tarkoitetaan sitä, että opetuksen järjestäjä ennakoii koulukiusaamiseen liittyviä riskejä ja varautuu ennalta tilanteisiin, joissa koulukiusaamista saattaa esiintyä. Opetuksen järjestäjän tulee tätä varten laatia oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukainen koulukiusaamisen vastainen suunnitelma, joka sisältää käytännöt ja menetelmät kiusaamiseen puuttumiseen koulussa. Suunnitelma tulee laatia oppilaiden kanssa yhteistyössä. Suunnitelma tulee myös käytännössä toteuttaa ja opetuksen järjestäjän tulee seurata suunnitelman noudattamista. Tällä hetkellä suunnitelman seuranta on opetuksen järjestäjän, eli kunnan, omavalvontaa, minkä ei voi katsoa olevan kovin tehokas keino valvoa suunnitelman noudattamista koulussa. Suunnitelman tarkemmasta sisällöstä määrätään opetussuunnitelman perusteissa, mutta säännökset ovat hyvin yleisluontoisia, joten suunnitelman sisältö voi vaihdella paljon eri koulujen välillä. Oppilaiden keskinäisen yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan takia kiusaamisen vastaisen suunnitelman sisällöstä tulisi olla tarkempaa sääntelyä laintasolla, koska kyseisen suunnitelman laatiminen ja toteuttaminen kouluissa vaikuttavat merkittävästi oppilaiden psyykkiseen ja fyysiseen turvallisuuteen.

Opetuksen järjestäjän tulee laatia myös järjestyssäännöt yhdessä oppilaiden kanssa. Järjestyssäännöillä selvennetään oppilaiden asiallisen käyttäytymisen vaatimusta koulussa

ja näin ennaltaehkäistään koulukiusaamista. Järjestyssääntöjen avulla oppilaille tuodaan ilmi, mikä koulussa on sallittua ja mikä kiellettyä. Järjestyssääntöjen laatimisvelvoitteen osalta tulee huomioida se, että järjestyssääntöjen velvoittavat määräykset on erotettava suositusluontoisista. Sen lisäksi lainsäädännön kanssa ristiriitaisia järjestyssääntöjen määräyksiä ei koulussa saa soveltaa (PL 107 §).

Opetuksen järjestäjällä on myös velvoite laatia suunnitelma kurinpitokeinojen ja kasvatuskeskustelun käyttämisestä psyykkisesti ja fyysisesti turvallisen oppimisympäristön toteuttamiseksi oppilaille, ja ohjeistaa se sekä käydä se läpi henkilökunnan ja oppilaiden kanssa (POL 29.3 §). Opetuksen järjestäjä saa käyttää vain lainmukaisia kurinpitokeinoja ottaen huomioon hallinnon yleiset oikeusturvaperiaatteet ja sen, että kurinpitokeinoja saa käyttää vaan objektiivisiin ja yleisesti hyväksytyihin syihin perustuen. Oppilaiden yhdenvertaisuuden turvaamiseksi opetuksen järjestäjän tulee myös seurata kurinpitokeinojen käyttöä koulun tasolla.

Osana fyysisen ja psyykkisen oppimisympäristön ennakollista turvaamista tulee kunnan kouluterveydenhuollon järjestäjänä lisäksi seurata koulujen tarkastuksissa havaittujen puutteiden korjaamista vuosittain (terveydenhuoltolaki 16.1 §, neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta annettu asetus 12 §).

Koulukiusaamisen ennaltaehkäisemisen ohella opetuksen järjestäjällä on velvollisuus puuttua jälkikäteen kaikkeen oppilaiden huonoon kohteluun ja väkivaltaan koulussa. Tähän velvoittavat lapsen oikeuksien sopimus (3 artikla 2 kohta, 19 artikla) ja perusopetuslaki (29 §) sekä opetussuunnitelman perusteet. Perusopetuslakiin ei sisälly sääntelyä siitä, mikä katsotaan koulukiusaamiseksi, miten epäiltyä kiusaamisasiaa selvitetään tai minkälaisin keinoin siihen tulisi puuttua. Opetussuunnitelman perusteissa veloitetaan puuttumaan kiusaamiseen ja huonoon kohteluun, mutta sekään ei sisällä sääntelyä siitä, mikä katsotaan kiusaamiseksi, miten epäilty kiusaamistilanne tulisi selvittää tai minkälaisin keinoin kiusaamiseen tulisi puuttua. Opetuksen järjestäjän tulee kuitenkin selvittää tietoonsa tullut oppilaan kiusaamisepäily ja puuttua kiusaamiseen asianmukaisesti turvatakseen oppilaalle turvallinen oppimisympäristö (POL 29.1 §). Velvoite selvittää kiusaamistapaukset asianmukaisesti ja puuttua riittävästi kiusaamistapauksiin johdetaan POL 29.1 §:n lisäksi seuraavista lainkohdista: viranhaltijan viivytyksetön ja asianmukainen tehtävien hoitaminen

(viranhaltijalaki 17 §), viranomaisen selvitysvelvollisuus selvittää asiaa riittävästi (HL 31 §), ilmoitusvelvollisuus tapahtuneesta kiusaamisesta kiusatun ja kiusaajan huoltajille (POL 29.7 §), opetuksen yhteistyövelvoite huoltajien kanssa (POL 3.3 §), oppilaiden velvollisuus käyttäytyä asianmukaisesti (POL 35.2 §), koulun linjausten mukainen puuttuminen kasvatus- ja kurinpitotoimin (OHL 13 §, POL 29.3–5 §, 35 a §, 36 §) sekä oppilashuollon tarpeen ja muun tuen tarpeen arviointi (OHL 14.4 §, 15.3 §, 16 §).

Näiden lisäksi myös lapsen oikeuksien sopimuksen 19 artikla ja 3 artiklan 2 kohta velvoittavat puuttumaan kiusaamiseen koulussa. Oppilaan edun näkökulmasta asiaa arvioitaessa kiusaamiseen tulee aina puuttua tehokkaasti, koska kyse on oppilaan turvallisuuden suojaamisesta (LOS 3 artikla 1 kohta). Turvallinen oppimisympäristön suojaamisvelvoite tarkoittaa aluehallintoviraston ratkaisukäytännön perusteella sitä, että kiusaamiseen tulee puuttua ennaltaehkäisevin keinoin, koulun tulee suhtautua vakavasti sattuneisiin kiusaamistapauksiin ja kiusaamiseen puututaan aina tilanteeseen soveltuvoin tavoin ja tilannetta jälkikäteen seurataan.⁴¹²

Opetuksen järjestäjällä on toimivalta selvittää ja puuttua oppilaaseen kohdistuvaan kiusaamiseen koulupäivän aikana (POL 29.6 §). Mikäli kiusaaminen tapahtuu koulupäivän aikana mobiililaitteiden, kuten tietokoneen tai kännykän välityksellä, on tähänkin koululla velvollisuus puuttua. Koulu ei voi enää kohdistaa koulumatkalla tapahtuneisiin toimiin kurinpitorangeistuksia, koska oppilaan yhteys kouluun on alueellisesti ja ajallisesti päättynyt.

Voimassa olevan sääntelyn perusteella on vaikea saada selkeästi selville sitä, millä taholla tai tahoilla on vastuu koulukiusaamistilanteen selvittämisestä ja miten vastuu jakaantuu.⁴¹³ Kiusaamiseen puuttumisesta vastuussa oleva taho voidaan johtaa POL 29.1 § mukaisesta opetuksen järjestäjän velvoitteesta turvata oppilaalle psyykkisesti ja fyysisesti turvallinen oppimisympäristö. Tätä tukee myös opetussuunnitelman perusteet ja niiden määräykset. Kiusaamiseen puuttumisesta vastuussa voidaan katsoa olevan opetuksen järjestäjä, opettajat ja rehtori. Kouluille on jätetty voimassa olevan sääntelyn perusteella paljon harkintavaltaa myös sen osalta, miten koulussa puututaan koulukiusaamiseen, kuten puututaanko koulussa kiusaamisen kurinpitotoimin ja jos puututaan niin millaisissa kiusaamistilanteissa. Tarkempi

⁴¹² Ks. myös Mäntylä 2015, s. 254.

⁴¹³ Ks. myös Mäntylä 2013a, s. 156–157.

lainsäädäntö koulukiusaamiseen puuttumisesta sekä sääntely siitä, miten vastuu koulukiusaamistilanteessa jakaantuu, lisäksi sekä oppilaiden että opetushenkilökunnan oikeusturvaa.⁴¹⁴

⁴¹⁴ Ks. myös Mäntylä 2013a, s. 156–157.