Prof. Sakari Melander
22.10.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 127/2021 vp** eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, lukiolain ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta

Aluksi

Käsiteltävänä olevassa hallituksen ehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi perusopetuslakia (628/1998), ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia (531/2017), lukiolakia (714/2018) ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettua lakia (1215/2020). Mainittujen lakien opetuksen epäämistä koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin, perusopetuslain mukaista epäämistä koskevaa enimmäisaikaa ehdotetaan pidennettäväksi, erottamista koskevia menettelysäännöksiä ehdotetaan muutettavaksi ja opiskelijan velvollisuuksia ehdotetaan tarkennettavaksi. Lisäksi ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia ja lukiolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että niissä säädettäisiin opettajan tai rehtorin velvollisuudesta ilmoittaa tietoonsa tulleesta oppilaitoksessa tai koulumatkalla tapahtuneesta häirinnästä, kiusaamisesta tai väkivallasta niistä epäillyn ja niiden kohteena olevan opiskelijan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle. Perusopetuslakia, ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia ja lukiolakia ehdotetaan lisäksi muutettavaksi siten, että niistä kumottaisiin mainittuihin lakeihin sisältyvät kurinpitomenettelyn suhdetta syytteen vireillä oloon ja tuomioistuimen ratkaisuun koskevat säännökset.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Esityksen perustelujen (s. 3) mukaan siinä ehdotettujen muutosten tavoitteena on täsmentää ja korjata opetustoimen säännöksiä, jotta oppilaitoksissa ilmenevään kiusaamiseen voitaisiin puuttua oikea-aikaisesti, jotta oppilaan oikeusasemaa voitaisiin vahvistaa ja jotta kaikkien koulussa toimivien turvallinen oppimisympäristö voitaisiin turvata. Hieman täsmällisemmin ilmaistuna (HE, s. 17) esityksen tavoitteena on ehkäistä kiusaamista, häirintää ja väkivaltaa kouluissa ja oppilaitoksissa sekä turvata turvallinen oppimisympäristö. Lisäksi (HE, s. 17) esityksen tavoitteena on muuttaa perusopetuslain ja lukiolain vanhentuneet viittaukset kumottuun hallintolainkäyttölakiin viittauksiksi voimassa olevaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019).

Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevien perustelujen (s. 40) mukaan ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain (731/1999) 16 §:n 1 momentissa turvatun maksutonta perusopetusta koskevan oikeuden kannalta, siltä osin kuin ehdotettu sääntely koskee koulutusta, jossa oppilas suorittaa oppivelvollisuuttaan. Muilta kuin oppisvelvollisuutta koskevaa opetusta koskevin osin ehdotusta on arvioitava perustuslain 16 §:n 2 momentin kannalta, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä (momenttien soveltamisalasta ks. PeVL 43/2020 vp, s. 3–5). Esityksessä ehdotetut muutokset koskevat keskeisesti oikeutta turvalliseen kouluympäristöön, minkä vuoksi esityksen perustelujen (s. 40) ehdotetut muutokset ovat merkityksellisiä myös perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatun oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen koskevan säännöksen kannalta. Esityksessä ehdotettu muutoksenhakua koskeva sääntely taas on merkityksellistä oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n kannalta. Kaksoisrangaistavuuden kiellon huomioon ottamista koskeva sääntely taas on merkityksellistä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan, KP-sopimuksen 14 artiklan 7 kohdan, EU:n perusoikeuskirjan 50 artiklan ja perustuslain 21 §:n kannalta.

Esityksessä pyritään myös vahvistamaan lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 60/1991) täytäntöönpanoa Suomessa, mihin pyritään ennen muuta perusopetuslain 3 a §:ään, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 2 §:n 2 momenttiin, lukiolain 2 §:n 2 momenttiin ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain 2 §:ään lisättäväksi ehdotetulla säännöksellä lapsen edun ensisijaisuudesta. Lapsen edun ensisijaisuus mainitaan myös EU:n perusoikeuskirjan 24(2) artiklassa (ks. myös HE, s. 28). Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa sekä tiettyjen säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa onkin asianmukaisesti kiinnitetty huomiota myös siihen, mikä merkitys lapsen oikeuksia koskevalle sopimukselle sekä YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommenteille on lapsiin kohdistuvaa sääntelyä sovellettaessa annettava. Tältä osin lapsen oikeuksiin kohdistuvaa arviointia voidaan esityksessä pitää asianmukaisena.

Esityksessä ehdotetulla sääntelyllä pyritään osin kohentamaan oppilaitosten opiskeluturvallisuutta ja puuttumaan oppilaitoksissa tapahtuvaan opiskeluturvallisuutta heikentävään ja vaarantavaan toimintaan, kuten kiusaamiseen, häirintään, syrjintään tai väkivaltaan. Eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota siihen, että oppilaiden oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön ei aina toteudu ja että koulujen keinot kiusaamisen havaitsemiseksi ja siihen

puuttumiseksi eivät aina ole riittäviä (esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020, K 8/2021 vp, s. 159). Esityksessä ehdotetun sääntelyn tavoitetta voidaan näin pitää hyväksyttävänä.

Esityksessä ehdotetaan tiettyjä muutoksia esityksen kohteena olevien lakien kurinpitoa koskevaan sääntelyyn. Tältä osin on huomattava, että perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain kurinpitoa koskevat säännökset on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 35/2013 vp, PeVL 60/2010 vp ja PeVL 70/2002 vp). Toisaalta on huomattava, että kaikki kurinpitoa koskevat voimassa olevat perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain säännökset eivät ole olleet perustuslakivaliokunnan toteuttaman nimenomaisen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kohteena. Nyt käsillä olevan esityksen sisältämien ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa lähtökohtana kuitenkin voidaan pitää opetustoimea koskevaa lainsäädäntöä tarkastelevaa perustuslakivaliokunnan aiempaa lausuntokäytäntöä. Lisäksi oppilaitoksissa toteutettua kurinpitoa koskeva sääntely on ollut eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavana muissa asiayhteyksissä ja muita oppilaitoksia koskien (esim. PeVL 74/2002 vp, PeVL 12/2006 vp ja PeVL 11/2009 vp). Näissä asiayhteyksissä omaksutut valtiosääntöoikeudelliset näkemykset ovat soveltuvin osin merkityksellisiä myös nyt käsillä olevassa esityksessä ehdotettujen muutosten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskevan sääntelyyn kohdistuvia muutoksia, jotka ovat merkityksellisiä ennen muuta perustuslain 21 §:n sisältämän ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa nimenomaisesti mainitun *ne bis in idem* -kiellon kannalta. Tältä osin esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voidaan soveltuvin osin tukeutua kieltoa koskevaan valiokunnan aiempaan lausuntokäytäntöön (esim. PeVL 9/2012 vp, PeVL 17/2013 vp ja PeVL 2/2017 vp).

Opetuksesta epääminen

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 36 §:n 3 momentin mukaan oppilaan osallistuminen opetukseen voitaisiin evätä jäljellä olevan ja sitä seuraavan työpäivän ajaksi, jos on olemassa vaara, että toisen oppilaan taikka koulussa tai muussa opetustilassa työskentelevän henkilön turvallisuus kärsii oppilaan väkivaltaisen tai uhkaavan käyttäytymisen vuoksi taikka opetus tai siihen liittyvä toiminta vaikeutuu kohtuuttomasti oppilaan häiritsevän käyttäytymisen vuoksi. Voimassa olevan säännöksen mukaan opetuksesta epäämisen kesto kattaa enintään jäljellä olevan työpäivän. Ehdotetun 3 momentin mukaan epäämisen aikana oppilaalle olisi järjestettävä lain 36 h §:ssä tarkoitettuna oppilashuoltona mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti oppilashuollon psykologin tai kuraattorin kanssa. Lisäksi momentin mukaan oppilaalle olisi järjestettävä muu hänen tarvitsemansa tuki epäämisen aikana ja oppilaan palatessa opetukseen. Lisäksi hänelle tehtäisiin suunnitelma opetukseen palaamisen tukemiseksi.

Opetuksesta epäämisen keston pidentämisen tavoitteena on esityksen (s. 40) mukaan se, että oppilaan paluuta takaisin opetukseen olisi mahdollista suunnitella ja tarjota oppilaalle oppilashuollon palveluita sekä tukea turvallista paluuta opetukseen. Toisaalta selvää lienee, että tavoitteena on myös varmistaa, että poikkeuksellisissa tilanteissa muiden oppilaiden ja henkilökunnan turvallinen oppimisympäristö voidaan taata. Perusopetuslaissa tarkoitetun epäämistä koskevan kurinpitotoimen voidaan katsoa puuttuvan perustuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettuun

jokaiselle turvattuun maksuttomaan perusopetukseen. Toisaalta kysymys on myös muiden opetukseen osallistuvien maksuttoman perusopetuksen turvaamisesta sekä joissakin tilanteissa myös muiden yksilöiden perustuslain 7 §:ssä tarkoitetun henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden turvaamisesta. Tältä osin ehdotuksen tavoitteiden voidaan näin katsoa olevan hyväksyttäviä.

Voimassa olevan lukiolain kurinpitoa koskevan 41 §:n 3 momentin ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain kurinpitoa koskevan 85 §:n 4 momentin mukaan opiskelijan osallistuminen opetukseen voidaan evätä enintään kolmen työpäivän ajaksi. Esityksen perusteluissa (s. 40) todetuin tavoin on perusteltua, että perusopetuksen piiriin kuuluvien oppilaiden ikään nähden opetuksesta epäämisen kesto on lyhyempi kuin edellä mainituissa laeissa. Tällä on merkitystä ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta merkityksellistä on myös, että epäämisen aikana oppilaalle on järjestettävä oppilashuollon toimenpiteitä sekä muu hänen tarvitsemansa tuki, minkä lisäksi hänelle tehdään suunnitelma opetukseen palaamisen tukemiseksi. Kokonaisuutena arvioiden ehdotettu sääntely vaikuttaa näin täyttävän tämänkaltaiselle sääntelylle asetetut oikeasuhtaisuuden vaatimukset, vaikka kysymys on merkittävästä ja vaikutuksiltaan varsin huomattavasta kurinpitotoimesta.

Opetuksesta epäämisen merkittävyys kurinpitotoimena huomioon ottaen on syytä korostaa sitä esityksen perusteluissa (s. 30) mainittua periaatetta, jonka mukaan opetuksesta epääminen on tarkoitettu äärimmäisen poikkeuksellisia tilanteita varten, joissa on kysymys oppilaan muiden oppilaiden tai koulussa työskentelevien turvallisuutta vaarantavasta tai opetusta kohtuuttomasti häiritsevästä toiminnasta (ks. myös HE 205/2002 vp, s. 25/I). Jäljempänä mainituin perustein ongelmallisena voidaan kuitenkin pitää sitä, että opetuksesta epäämistä koskevan turvaamistoimen poikkeuksellinen soveltaminen ei selkeästi ilmene lainsäädännöstä. Opetuksesta epäämisen poikkeuksellisuudella onkin merkitystä myös arvioitaessa perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain mahdollistamien kurinpitoseuraamusten kokonaisuuta, jotka tarkastellaan jäljempänä.

Ojentamis- ja kurinpitokeinot sekä turvaamistoimenpiteet

Perusopetuslaissa, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa sekä lukiolaissa säädetään tietyistä keinoista, joilla pyritään turvaamaan työrauhaa ja takaamaan turvallisen oppimisympäristön toteutuminen. Keinojen avulla voidaan puuttua epäasialliseen käyttäytymiseen.

Esityksen perustelujen (s. 6) mukaan esimerkiksi perusopetuslaissa tarkoitettuja ojentamiskeinoja lievimmästä ankarimpaan ovat lain 35 a §:ssä tarkoitettu kasvatuskeskustelu sekä lain 36 §:n 1 momentissa tarkoitetut oppilaan määrääminen poistumaan jäljellä olevan oppitunnin ajaksi sekä jälki-istunto. Perusopetuslain 36 §:n 1 momentissa tarkoitettu kirjallinen varoitus ja erottaminen määräajaksi sen sijaan ovat kurinpitorangaistuksia, joista tulee antaa kirjallinen päätös – esityksessä ehdotetun mukaisesti kirjallinen varoitus ja erottaminen määräajaksi olisivat jatkossa kurinpitotoimia eivätkä kurinpitorangaistuksia. Perusopetuslain 36 §:n 3 momentissa tarkoitettu opetuksen epääminen jäljellä olevan päivän ajaksi sen sijaan on turvaamistoimi. Lisäksi perusopetuslain 36 b § sisältää säännöksen häiritsevän ja turvallisuutta vaarantavan oppilaan poistamisesta tilanteessa, jossa oppilas ei noudata hänelle annettua lain 36 §:n 2 momentissa tarkoitettua poistumismääräystä. Perusopetuslain 36 d ja 36 e § sisältävät säännökset oikeudesta ottaa

haltuun esineitä tai tavaroita ja oikeudesta tarkastaa oppilaan tavarat. Viimeksi mainittuja säännöksiä pidetään turvaamistoimina (HE, s. 8).

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 9 luku ja lukiolain 7 luku sisältävät vastaavaa sääntelyä, joskin sillä erotuksella, että jälki-istunnon ja kasvatuskeskustelun määrääminen eivät ole mainittujen lakien mukaan toisen asteen koulutuksessa käytettävissä.

Edellä esitetyn mukaisesti perusopetuslaki, ammatillisesta koulutuksesta annettu laki ja lukiolaki sisältävät erilaisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä, joiden tarkoituksena on pyrkiä turvaamaan ja takaamaan oppilaitosten työrauhaa ja turvallista oppimisympäristöä. Mainitut keinot kuitenkin vaikuttavat ennen muuta oppilaan perustuslain 16 §:ssä turvattuihin oikeuksiin, minkä lisäksi ojentamis- ja kurinpitokeinoja sekä turvaamistoimenpiteitä ja niiden määräämistä koskeva sääntely on merkityksellistä oppilaan oikeusturvan kannalta.

Perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain ojentamis- ja kurinpitokeinoja sekä turvaamistoimia koskeva sääntely ei muodosta erityisen selkeää kokonaisuutta, josta kävisi tarkkarajaisesti ja täsmällisesti sekä johdonmukaisesti ilmi, mitkä laissa säädetyt keinot ovat luonteeltaan ojentamiskeinoja, mitkä kurinpitokeinoja ja mitkä turvaamistoimia. Keinojen keskinäissuhteet eivät myöskään erityisen selkeästi käy ilmi voimassa olevasta lainsäädännöstä, vaikka esimerkiksi perusopetuslain 36 §:n 1 momentissa säädetään niistä perusteista, jotka on otettava huomioon arvioitaessa määräaikaisen erottamisen määräämistä muiden keinojen sijaan. Lisäksi on huomattava, että 1. lakiehdotuksen 36 a §:n 1 momentin (samoin kuin 2. lakiehdotuksen 93 §:n 4 momentin ja 3. lakiehdotuksen 42 §:n 1 momentin) mukaan kurinpitotoimea harkitessa tulisi ottaa huomioon teon laatu sekä oppilaan ikä ja kehitystaso. Ehdotus on tältä osin nähdäkseni perusteltu, mutta kurinpitotoimen määräämisessä vaikuttavasta perusteesta säätäminen menettelyä koskevassa säännöksessä saattaa olla omiaan monimutkaistamaan asiaa koskevaa sääntelykokonaisuutta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on verraten usein kiinnitetty huomiota sääntelyn muodostumiseen sekavaksi ja vaikeasti hahmottuvaksi (ks. esim. PeVL 4/2021 vp, 13 kohta ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunta on edellyttänyt, että sääntelyn kohderyhmän tulee kyetä ilman vaikeuksia soveltamaan säännöksiä (PeVL 4/2021 vp, 13 kohta ja PeVL 60/2014 vp, 3/I). Valiokunta on korostanut myös, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (esim. PeVL 4/2021 vp, 13 kohta, PeVL 51/2016 vp, s. 3 ja PeVL 45/2016 vp, s. 3). Yleisemmin voidaan todeta, että perusoikeuskytkentäiseen sääntelyyn sisältyviä seuraamuksia koskevassa sääntely-yhteydessä seuraamuksia koskevan sääntelyn suhteen sääntelyn tarkkuutta ja johdonmukaisuutta koskevaa vaatimusta ei voida sivuuttaa (ks. hallinnollisten maksuseuraamusten suhteen esim. PeVL 12/2019 vp, s. 8 ja siinä mainitut lausunnot). Seuraamusten johdonmukaisuuden suhteen on kiinnitettävä huomiota myös seuraamussääntelyn oikeasuhtaisuuteen (hallinnollisten maksuseuraamusten osalta ks. esim. PeVL 12/2019 vp, s. 3 ja siinä mainitut lausunnot).

Nimenomaan kurinpitoseuraamuksiin liittyen perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään korostanut, että sääntelyn tarkkuutta koskevaa yleistä vaatimusta ei tällaisen sääntelyn yhteydessä voida sivuuttaa (PeVL 74/2002 vp, s. 5/I). Valiokunta on esimerkiksi edellyttänyt, että säännöksen perusteella tulee olla ennakoitavissa, minkälainen toiminta on kurinpitoseuraamuksella sanktioitua (PeVL 74/2002 vp, s. 5 ja PeVL 11/2009 vp, s. 8/I). Lisäksi valiokunta

on kiinnittänyt huomiota kurinpitoseuraamuksen oikeasuhtaisuuteen ja pitänyt esimerkiksi asuntolapaikan menettämistä niin huomattavana kurinpitoseuraamuksena, että se oli syytä rajata koskemaan vain vakavia tai toistuvia järjestyssääntöjen rikkomistilanteita (PeVL 12/2006 vp, s. 3). Lisäksi valiokunta on käytännössään pitänyt perusteltuna, että kurinpidolliset seuraamukset porrastetaan rikkomusten vakavuuden perusteella (PeVL 11/2009 vp, s. 8/I). Kurinpitotoimiin johtava käyttäytyminen olisi myös määriteltävä oppilaitoksessa tapahtuvan opetuksen luonteen huomioon ottavalla tavalla (PeVL 11/2009 vp, s. 8/I). Lisäksi kurinpitoseuraamusten määräämismahdollisuutta on säädösperustaisesti rajoitettava (PeVL 74/2002 vp, s. 5/I).

Perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain ojentamiskeinoja, kurinpitotoimia ja turvaamistoimia koskevassa sääntelyssä on kysymys kohdehenkilöiden perusoikeuksiin ja oikeusturvaan merkittävästi vaikuttavasta sääntelystä, jonka suhteen edellä mainitut sääntelyn selkeyttä, tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä, johdonmukaisuutta ja oikeasuhtaisuutta koskevat vaatimukset korostuvat. Edellä esitetyn mukaisesti voimassa olevasta sääntelystä ei kaikilta osin selkeästi käy ilmi, mikä lainsäädännössä sinänsä nimenomaisesti määritelty keino on ojentamiskeino, mikä kurinpitotoimi ja mikä turvaamistoimi ja mitkä ovat näiden toimien ja keinojen keskinäissuhteet. Lisäksi on huomattava, että eri toimien välisten keskinäissuhteiden määrittelyä koskevista keskeisistä seikoista ei välttämättä ole asiaa koskevaa nimenomaista sääntelyä vaan asia on esitöihin sisältyvän maininnan varassa. Esimerkiksi perusopetuslain 36 §:n 3 momentissa tarkoitettu opetuksen epääminen on edellä esitetyn mukaisesti tarkoitettu vain äärimmäisen poikkeuksellisia tilanteita varten, mutta mainittu periaate ilmenee vain sääntelyä koskevista esitöistä (HE, s. 30 ja HE 205/2002 vp, s. 25/I). Sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vuoksi olisi perusteltua, että asiasta mainittaisiin säädösperustaisesti. Lisäksi kurinpidolliset seuraamukset olisi aiempaa kattavammin porrastettava rikkomusten vakavuuden perusteella sekä myös seuraamusten erilaisen oikeuksiin puuttuvan luonteen huomioon ottavalla tavalla.

Edellä esitetyn perusteella olisi nähdäkseni perusteltua, että perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain ojentamiskeinoja, kurinpitotoimia ja turvaamistoimia koskevaa sääntelyä kokonaisuudessaan uudistettaisiin siten, että eri keinot ja toimet määriteltäisiin selkeästi lainsäädännössä siten, että näiden keinojen ja toimien ankaruustasojen suhteet ja keskinäinen ankaruusjärjestys sekä keinojen ja toimien määräämisessä vaikuttavat perusteet tulisivat selkeästi, tarkkarajaisesti ja täsmällisesti sekä johdonmukaisesti määritellyiksi.

Kurinpitomenettelyn suhde syytteen vireilläoloon ja tuomioistuimen ratkaisuun

Esityksessä ehdotetaan, että kurinpitomenettelyn suhdetta syytteen vireilläoloon ja tuomioistuimen ratkaisuun koskevat perusopetuslain 36 c §, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 88 § ja lukiolain 44 § kumottaisiin. Esimerkiksi perusopetuslain 36 c §:n 1 momentin mukaan sinä aikana, jolloin oppilasta vastaan on vireillä syyte yleisessä tuomioistuimessa, ei häntä vastaan samasta syystä saa aloittaa tai jatkaa kurinpitomenettelyä. Jos tuomioistuin on vapauttanut oppilaan syytteestä, ei kurinpitomenettelyä saa säännöksen 2 momentin mukaan aloittaa tai jatkaa samasta syystä muutoin kuin sellaisen menettelyn perusteella, jota ei ole katsottava rikokseksi, mutta josta voidaan rangaista kurinpidollisesti. Säännöksen 3 momentin mukaan jos tuomioistuin on tuominnut oppilaan rangaistukseen, ei hänelle saa samasta syystä määrätä kurinpitorangaistusta. Oppilas saadaan momentin mukaan kuitenkin erottaa määräajaksi, jos se oppilaan tekemän rikoksen tai siihen liittyvien seikkojen perusteella on perusteltua. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 88 § ja lukiolain 44 § ovat samansisältöiset. Esityksessä (s. 13) todetaan,

että säännökset ovat aiheuttaneet tulkinnanvaraisuutta suhteessa siihen, mitä kurinpitoseuraamuksia säännöksissä tarkoitetaan ja millä edellytyksillä kurinpitoseuraamuksen antaminen on mahdollista ilman, että niiden soveltaminen tosiasiallisesti tarkoittaa päällekkäistä rikosoikeudellista seuraamusta.

Esityksessä ensinnäkin ehdotetaan, että perusopetuslaissa, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa ja lukiolaissa ei enää käytettäisi ilmaisua kurinpitorangaistus vaan kurinpitotoimi, koska kirjallinen varoitus ja määräaikainen erottaminen eivät ole rangaistuksenluonteisia rikosoikeudelliseen seuraamukseen rinnastettavista toimenpiteitä vaan kurinpidollisia seuraamuksia.

Toiseksi esityksessä katsotaan, että voimassa olevaa kurinpitomenettelyn suhdetta syytteen vireilläoloon ja tuomioistuimen ratkaisuun koskevat edellä mainitut säännökset on syytä kumota, koska voimassa oleva sääntely pohjautuu *ne bis in idem* -sääntöön, jota koskeva tulkinta on säännösten säätämisen jälkeen kehittynyt eivätkä säännökset enää sääntöä koskeva kehittynyt tulkinta huomioon ottaen ole perusteltuja.

Keskeisin kaksoisrangaistavuuden kieltoa eli niin sanottua *ne bis in idem* -sääntöä koskeva määräys on Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa. Artiklan mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyjen mukaisesti. *Ne bis in idem* -kielto sisältyy myös perustuslain 21 §:n 2 momentin säännökseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista (HE 309/1993 vp, s. 74/II) ja edellä todetun mukaisesti KP-sopimuksen 14 artiklaan ja EU:n perusoikeuskirjan 50 artiklaan. Kiellon soveltamisala ei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytännössä ulotu vain rikosoikeudellista rangaistusta koskeviin tuomioihin vaan myös erilaisiin rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin (esim. Jussila v. Suomi, tuomio 23.11.2006 ja Ruotsalainen v. Suomi, tuomio 16.6.2009). On kuitenkin otettava myös huomioon, että EIT:n tuoreemmassa ratkaisukäytännössä on tietyin edellytyksin hyväksytty myös hallinnollisen seuraamuksen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen rinnakkainen toisiaan täydentävä käyttäminen samassa asiassa (etenkin A ja B. v. Norja [GC], tuomio 15.11.2016, 132–134 kohta).

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä *ne bis in idem* -säännön aiheuttamaa mahdollista sääntelytarvetta kaksoisrangaistavuuden kiellon välttämiseksi on arvioitu etenkin hallinnollisten seuraamusmaksujen yhteydessä. Tällöin kysymys on ollut esimerkiksi sääntelystä, jonka mukaan hallinnollista seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa (ks. esim. PeVL 2/2017 vp, s. 6). Hallinnollista seuraamusmaksua koskeva perustuslakivaliokunnan *ne bis in idem* -kieltoa koskeva lausuntokäytäntö ei kuitenkaan nähdäkseni ole sellaisenaan suoraan sovellettavissa nyt käsiteltävänä olevaan asiaan, jossa on kysymys selkeämmin kurinpitoon liittyvistä toimenpiteistä kuin sellaisista rikosoikeudelliseen seuraamukseen välittömästi rinnastettavista seuraamuksista kuin hallinnollisista seuraamusmaksuista.

Esityksessä (s. 6–10, 31–33, 35 ja 37) toteutetun arvion mukaan perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain kurinpitoseuraamukset eivät ole rangaistuksenluonteisia seuraamuksia vaan niiden tavoitteet liittyvät turvallisen oppimisympäristön ylläpitämiseen ja varmistamiseen. Esityksessä todetuin tavoin perusopetuslain 36 §:n 1 momentissa, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 85 §:n 2 momentissa ja lukiolain 41 §:n 1 momentissa tarkoitettu määräaikainen erottaminen on vakavin oppilaalle säädetty seuraamus. Perusopetuslain

mukaan oppilas voidaan erottaa enintään kolmeksi kuukaudeksi, mutta ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain mukaan määräaikainen erottaminen voidaan toteuttaa enintään vuodeksi. On huomattava, että määräaikaisessa erottamisessa on kysymys varsin huomattavasti ja mahdollisesti myös pitkäkestoisesti perustuslain 16 §:ään puuttuvasta toimenpiteestä. Esityksen perustelujen (s. 32) mukaan määräaikaisen erottamisen tarkoituksena on kuitenkin turvata muiden oppilaiden oikeus turvalliseen oppimisympäristöön ja se on näin ensi sijassa järjestyksen ylläpitoon liittyvä turvaamistoimen kaltainen seuraamus.

Esityksen perusteluissa viitataan tältä osin ratkaisuun KKO 2012:46, jossa korkein oikeus katsoi, että vangille määrätty kurinpitorangaistus ei estänyt rikosoikeudellisen seuraamuksen tuomitsemista samasta teosta. Asiassa oli ennen muuta kysymys siitä, että kurinpitoseuraamus oli määrätty vankilan järjestyksen rikkomisen näkökulmasta. Esityksen perusteluissa ei sen sijaan viitata ratkaisuun KKO 2016:1, jossa henkilölle rikoksen johdosta määrätty vankeuslain tarkoittama kurinpitorangaistus johti siihen, että syyte huumausaineen käyttörikoksesta tuli jättää tutkimatta. Myös ratkaisussa KKO 2012:46 oli kysymys huumausaineista ja tarkemmin niiden tuomisesta vankilaan, mutta vankeuslain tarkoittama kurinpitorangaistus oli määrätty poistumislupaehtojen rikkomisesta ja henkilö syytettiin myöhemmin dopingrikoksesta ja huumausainerikoksesta.

Perusopetuslaissa, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa ja lukiolaissa tarkoitettu määräaikainen erottaminen on esityksen perustelujen (s. 32) mukaan mahdollista esimerkiksi silloin, kun oppilas häiritsee toistuvasti opetusta, käyttäytyy uhkaavasti tai väkivaltaisesti muita oppilaita, opettajia tai muita koulussa olevia henkilöitä kohtaan taikka tuhoaa koulun omaisuutta. Selvää näin on, että määräaikainen erottaminen voi tulla kysymykseen tilanteessa, jossa sama teko tulee myös rikosoikeudellisesti arvioitavaksi. Tältä osin ei nähdäkseni ole aivan yksiselitteisen selvää, onko määräaikaista erottamista pidettävä sen perusoikeuksiin puuttuva luonne huomioon ottaen yksinomaan turvaamistoimenpiteenä, vaikka selvää on, että sillä on myös turvaamistoimenpiteen kaltaisia ulottuvuuksia, jotka ovat merkityksellisiä myös esimerkiksi muiden oppilaiden turvallisuuden ja koskemattomuuden näkökulmasta. Toisaalta määräaikainen erottaminen voidaan esityksen perustelujen (s. 32) mukaan määrätä myös vakavissa opetuksen häiritsemistilanteissa, jollainen toiminta ei välttämättä voi tulla rikosoikeudellisesti arvioitavaksi. Ei kuitenkaan nähdäkseni ole yksiselitteisen selvää, että määräaikainen erottaminen kaikissa tilanteissa olisi katsottavissa yksinomaan turvaamistoimenpiteen kaltaiseksi seuraamukseksi eikä sillä näin voisi olla samaa asiaa koskevan rikosoikeudellisen menettelyn estävää vaikutusta.

On myös huomattava, että ammatillisesta koulutuksesta annetun lain kurinpitoa asuntolassa koskevan 86 §:n 2 momentin mukaan vakavan tai jatkuvan väkivaltaisen tai uhkaavan käyttäytymisen perusteella varoituksen saanut opiskelija voidaan erottaa koulutuksen järjestäjän asuntolasta määräajaksi tai opintojen jäljellä olevaksi ajaksi. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on muussa yhteydessä pitänyt asuntolan asumisoikeuden menettämistä koskevaa kurinpitoseuraamusta huomattavana, koska asumisoikeus on merkittävä yksilön oikeus (PeVL 12/2006 vp, s. 3/I). Myöskään asuntolasta erottamista koskevaa kurinpitotoimea ei näin nähdäkseni välttämättä voi pitää yksinomaan turvaamistoimenpiteen kaltaisena, kun se perustuu väkivaltaiseen tai uhkaavaan käyttäytymiseen, joka voi tulla myös rikosoikeudellisesti arvioitavaksi.

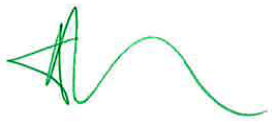
Sinänsä esityksessä todetut perusteet kurinpitomenettelyn suhdetta syytteen vireilläoloon ja tuomioistuimen ratkaisuun koskevien perusopetuslain 36 c §:n, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 88 §:n ja lukiolain 44 §:n kumoamiselle ovat nähdäkseni perusteltuja. Ainakin useimmissa tapauksissa mainittujen lakien perusteella määrätty kurinpitotoimi on tavoitteiltaan

turvaamistoimen kaltainen ja sillä pyritään turvaamaan turvallinen oppimisympäristö laajemmasta kuin moitittavan teon tehneen yksilön näkökulmasta. Mahdollisesti samaan tekoon pohjautuva rikosoikeudellinen arviointi taas keskittyy yksilön tekemän teon moitittavuuden arviointiin. Esityksen perusteluista välittyy kuitenkin hieman liian yksioikoinen kuva suhteessa siihen, että kaikki mainituissa laeissa määritellyt kurinpitoseuraamukset ovat luonteeltaan turvaamistoimenpiteitä eivätkä voisi koskaan tulla arvioiduksi rikosoikeudelliseen seuraamukseen rinnastettavana seuraamuksena. Edellä tarkasteltu KKO:n ratkaisukäytäntö nähdäkseni osoittaa, että myös mainituissa laeissa säädetyt kurinpitoseuraamukset voivat tiettyjen edellytysten käsillä ollessa rinnastua rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Asiaan liittyen on myös merkityksellistä KHO:n ratkaisukäytäntöä (esim. KHO 2017:84, jossa oli kysymys apteekkiluvan menettämisen suhteesta rikosoikeudelliseen rangaistukseen). Selvyyden vuoksi asiaa arvioitaessa olisi vähintään syytä todeta, että kurinpitomenettelyn suhdetta syytteen vireilläoloon ja tuomioistuimen ratkaisuun koskevien säännösten kumoaminen ei tarkoita, että kaksoisrangaistavuuden kielto kaikissa tapauksissa oppilaitoksissa tapahtuvan toiminnan suhteen kumottaisiin. Kysymys on pikemmin siitä, että kaksoisrangaistavuuden kiellon ulottuvuus suhteessa oppilaitoksissa tapahtuvaan toimintaan määrittyisi jatkossa oikeuskäytännössä.

Opiskeluoikeuden pidättäminen rikostutkinnan ajaksi

Voimassa olevan kurinpitoa koskevan lukiolain 41 §:n 4 momentin mukaan jos opiskelija on tutkimuksen alaisena rikoksesta, häneltä voidaan tutkimuksen ajaksi pidättää oikeus opiskeluun, jos se opiskelijan tekemäksi epäiltyyn rikokseen tai siihen liittyviin seikkoihin nähden on perusteltua. Säännös ehdotetaan kumottavaksi, koska se esityksen perustelujen (s. 37 ja 42–43) mukaan on ristiriidassa perustuslain 21 §:n oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perusoikeuden ja EIS 6(2) artiklassa tarkoitetun syyttömyysolettaman kanssa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään pitänyt vastaavaa sääntelyä ongelmallisena oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja syyttömyysolettaman kannalta ja katsonut, että sääntelyn poistaminen tai muuttaminen valiokunnan edellyttämällä tavalla oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 60/2010 vp, s. 5–6). Lukiolain asiaa koskeva säännös ei tuolloin ollut valiokunnan tarkastelun kohteena. Perustuslakivaliokunnan aiempi kanta huomioon ottaen lukiolain 41 §:n 4 momentin kumoaminen on nähdäkseni tässä yhteydessä välttämätöntä.

Helsingissä 22.10.2021



Sakari Melander, rikosoikeuden professori