LAUSUNTO LAKIVALIOKUNNALLE 4.4.2022

KAA 5/2021 vp Kouluväkivalta kirjattava rikoslakiin ja LA 12/2019 vp Lakialoite laiksi rikoslain 21 luvun muuttamisesta

Kiitämme mahdollisuudesta lausua asiasta.

Kansalaisaloitteessa KAA 6/2021 esitetään lainvalmistelutoimenpiteisiin ryhtymistä kouluväkivallan rikoslakiin kirjaamista varten ja lakialoitteessa LA 12/2019 ehdotetaan säädettäväksi rikoslain (39/1889) 21 lukuun uusi 7 a §, jossa koulukiusaamisesta tehtäisiin rangaistava teko.

Kun lakialoitteessa esitettyä tunnusmerkistöä ja tunnusmerkistön rikkomisesta seuraavaa rangaistusta verrataan voimassa olevan rikoslain tunnusmerkistöihin ja rangaistuksiin, käy ilmi, että nykyinen tunnusmerkistöjen kokonaisuus kattaa lakialoitteessa esitetyn koulukiusaamisen piirin.

Aloitteessa mainitut tunnusmerkistöt ovat laiton uhkaus, kiristys, vapaudenriisto, kunnianloukkaus, pakottaminen ja pahoinpitely. Tämän lisäksi aloitteessa säädettäväksi esitettävä säännös sisältää tunnusmerkistöjä, jotka vastaavat suurelta osin voimassa olevan rikoslain yksityiselämän loukkaamista, vahingontekoa, anastamista, luvatonta käyttöä ja kotirauhan rikkomista koskevia tunnusmerkistöjä. Aloitteen tunnusmerkistöt eivät vastaa tunnusmerkistöjen mahdollisia törkeitä tekomuotoja. Lisäksi aloitteessa viitataan rikoslain 27 luvussa kriminalisoituihin solvaamiseen tai herjaamiseen. 27 luku on kumottu L:lla 9.6.2000/531, joten luvussa säädetyt kotirauhaa, salakuuntelua ja -katselua sekä kunnian ja yksityiselämän loukkaamista koskevat kriminalisoinnit uudistettu ja siirretty muualle lainsäädäntöön.

Edellä mainitun vuoksi esitetty säännös ei tuone kriminalisoinnin piiriin merkittävissä määriin toimintaa, joka ei jo ennestään olisi sen piirissä.

Esitettyyn säännökseen sisällytetty maksimirangaistus on sakko ja säännöksen tekstissä koulukiusaamisesta tuomittaisiin vain, ”jollei teosta muualla laissa säädetä yhtä ankaraa tai ankarampaa rangaistusta”. Näin ollen on oletettavaa, että koulukiusaamisesta ei juuri koskaan tuomittaisi rangaistukseen, ellei säännöksen piiriin ole ajateltu nyt tai myöhemmin lisättävän tekoja, joita ei ole ennestään kriminalisoitu.

Aloitteen esittämä uusi koulukiusaamisen jäsentämistapa on tästä syystä lähinnä informatiivinen. Jäsentelyn tarkoitus olisi vastata aloitteen toisessa kappaleessa esitettyyn ongelmaan kiusaamisen tunnistamisesta ja esimerkiksi kiusaamisen ja huonon käytöksen välisestä rajanvedosta.

Lakialoitteen mukaan koulukiusaamisen rikosnimikkeen puuttuminen ”on johtanut siihen, että kiusaamista ei aina ajatella rikoksena, joten koulukiusaamisen määrittely on jäänyt usein epäselväksi”.

Tosiasiassa on kiusaamisen muotoja, jotka ovat ymmärrettävissä koulukiusaamiseksi ja jotka ovat esimerkiksi koulun kurinpidon piirissä, vaikka eivät kuitenkaan rikosoikeudellisesti rangaistavissa.

Oikeudellisesti on mahdollista operoida samankaltaisilla käsitteillä eri oikeudenalojen ja sääntelykokonaisuuksien alueella. Koulukiusaamisen käsitteen sisällyttäminen rikoslakiin olisi kuitenkin ongelmallista informatiivisuuden näkökulmasta, sillä tällöin muualla lainsäädännössä on haasteellisempaa määritellä koulukiusaamisen piiriä rikoslain vastaavan käsitteen piiriä laajemmaksi ilman, että näitä hypoteettista, kahta samasanaista mutta erisisältöistä käsitettä ei sekoitettaisi toisiinsa.

Säännösteknisiä huomioita lakialoitteesta

Lakialoitteessa säädettäväksi esitetyn rikoslain 21 luvun 7 a §:n tunnusmerkistö sisältää lukuisia olemassa olevia rikostunnusmerkistöjä muistuttavia kohtia, jotka kuitenkin poikkeavat joiltain osin voimassa olevan rikoslain tunnusmerkistöistä.

Esimerkiksi aloitteessa säädettäväksi esitetyn 7 a §:n 1 momentin 1 kohta vastaa pitkälti, joskaan ei täysin, voimassa olevan rikoslain 21 luvun 5 §:n mukaista pahoinpitelyn tunnusmerkistöä.

Voimassa olevan rikoslain 21 luvun 5 §:n mukaisessa pahoinpitelyn tunnusmerkistössä[1] pahoinpitelyä on

1) ruumiillisen väkivallan tekeminen ja
2) ruumiillista väkivaltaa tekemättä
   a) toisen terveyden vahingoittaminen,
   b) toiselle kivun aiheuttaminen ja
   c) toisen tiedottomaan tai muuhun vastaavaan tilaan saattaminen.

Sen sijaan lakialoitteen 7 a §:n kirjoitustavasta[2] johtuen koulukiusaamista olisi

1) ruumiillisen väkivallan tekeminen ja
2) ruumiillista väkivaltaa tekemättä toisen terveyden vahingoittaminen niin, että
   a) aiheuttaa toiselle kipua tai
   b) saattaa toisen tiedottomaan tai muuhun vastaavaan tilaan.

Tällöin osa 21 luvun 4 §:n mukaisen pahoinpitelyn tunnusmerkistön kattamasta toiminnasta – ruumiillista väkivaltaa tekemättä terveyden vahingoittaminen ilman kivun aiheuttamista tai tiedottomaan tai muuhun vastaavaan tilaan saattamista – jäisi koulukiusaamisen määritelmän ulkopuolelle.

Keinot koulukiusaamisen vähentämiseksi

”Opetussuunnitelman perusteet” on Opetushallituksen antama valtakunnallinen määräys, jonka mukaan paikalliset opetussuunnitelmat laaditaan. Perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteissa (2014) nostetaan esille esimerkiksi koulun sisäisen yhteistyön ja muiden tahojen kanssa tehtävän yhteistyön merkitys vai tärkeys. Organisaation sisäinen ja eri organisaatioiden välinen moniammatillinen yhteistyö esimerkiksi koulun, kodin, sosiaalitoimen, poliisin ja terveydenhuollon välillä on ensisijaisen tärkeää koulukiusaamisen ehkäisemiseksi sekä sen vähentämiseksi. Moniammatillinen yhteistyö voi korostua varsinkin oppilaiden pulmatilanteissa, mutta yhteistyön lisäämisellä voidaan vaikuttaa vielä tehokkaammin varmasti myös kiusaamisen ennaltaehkäisemiseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö, oikeusministeriö, sisäministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö ovat laatineet toimenpideohjelman kiusaamisen, väkivallan ja häirinnän ehkäisemiseksi. Ohjelma on julkaistu vuonna 2021.

Ohjelman toimenpideosiossa nostetaan esille muun muassa sitouttava kouluyhteistyö, perusopetuksen oppimisyhteisöjen turvallisuuskulttuurin edistäminen, henkilöstön ja johdon koulutus, ankkuritoiminnan mukaan ottaminen vahvemmin osaksi koulujen ja oppilaitosten kiusaamisen vastaista toimintaa sekä nuorisotyön menetelmien ja toimintamallien jalkauttaminen kouluihin ja oppilaitoksiin.

[1] ”Joka tekee toiselle ruumiillista väkivaltaa taikka tällaista väkivaltaa tekemättä vahingoittaa toisen terveyttä, aiheuttaa toiselle kipua tai saattaa toisen tiedottomaan tai muuhun vastaavaan tilaan”

[2] ”ruumiillisen väkivallan tekeminen toiselle taikka tällaista väkivaltaa tekemättä toisen terveyden vahingoittaminen niin, että aiheuttaa toiselle kipua tai saattaa toisen tiedottomaan tai muuhun vastaavaan tilaan”

Keinojen tehokkuus

Vuonna 2010 julkaistussa systemaattisessa katsauksessa ja meta-analyysissä Ttofi ja Farrington analysoivat erilaisten koulukiusaamisen vastaisten ohjelmien tehokkuutta. Analyysiin sisältyi 89 aiempaa raporttia ja tutkimusta. Analyysin mukaan tehokkaimpia koulukiusaamista vähentäviä elementtejä olivat

- vanhempien koulutus/kokoukset
- parannettu leikkipaikan valvonta, kurinpitomenetelmät
- luokkahuoneen hallinta
- opettajien koulutus
- luokkahuonesäännöt
- koko koulun kiusaamisen vastainen politiikka
- koulukonferenssit
- tiedotus vanhemmille
- yhteistoiminnallinen ryhmätyö

Yllä mainittujen elementtien kokonaismäärä ja kesto sekä intensiteetti vaikuttivat vahvasti siihen, kuinka paljon kiusaaminen vähentyi. (Ttofi & Farrington 2010, 27, 41, 43.)

Rikosoikeudellisiin kriminalisointiperiaatteisiin kuuluva *ultima ratio* -periaate ohjaa kriminalisoinnin viimesijaisuuteen yhteiskuntapolitiikan keinona. Mikäli kriminalisoinnilla tavoiteltava tavoite on saavutettavissa muulla tavalla, kriminalisointiin ei tule ryhtyä.

Analyysin perusteella voitaneen todeta, että vaikka rikosoikeudelliseen kriminalisointiin ja rankaisemiseen tietyiltä osin rinnastuvat kurinpitomenetelmät ovat yksi tehokkaista koulukiusaamista vähentävistä elementeistä, on mainittuja elementtejä kuitenkin joka tapauksessa suuri määrä. Tämän vuoksi ei voitane esittää, että kriminalisointi olisi ainoa vaihtoehto kiusaamisen vähentämiseksi. Lisäksi, kuten aiemmin on todettu, koulukiusaamisesta ei säännöksen kirjoitustavan vuoksi juuri koskaan tuomittaisi rangaistukseen, mikä vaikuttanee sen yleisestävään vaikutukseen.

Rikosoikeudellinen prosessi rikosten selvittämiseksi poikkeaa koulun kurinpidosta ja rankaisemisesta myös siten, että ensimmäisen prosessit ovat pidempiä ja raskaampia. Tästä syystä myös niiden yleis- ja erityisestävä vaikutus poikennee koulun kurinpidon vastaavista.

Vaihtoehtoinen tapa määritellä koulukiusaaminen lainsäädännössä

Aloitteessa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi koulukiusaaminen on mahdollista määritellä lainsäädännössä myös muulla tavoin. Yksi mahdollinen ratkaisu olisi viitata perusopetuslaissa aloitteessa mainittuihin tunnusmerkistöihin ja säätää, että lapsen tai aikuisen syyllistyminen näihin rikoksiin ymmärretään perusopetuslaissa tarkoitetulla tavalla ”koulukiusaamiseksi”. Perusopetuslaissa määritellyn koulukiusaamisen kriteeristön täyttymiseen olisi mahdollista kytkeä erilaisia toimenpiteitä, joilla voitaisiin reagoida kiusaamiseen erilaisilla hallinnollisilla menettelyillä.

Vastaavaa sääntelyratkaisua on hyödynnetty esimerkiksi terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 27 §:ssä, jossa säädetään ammattitoiminnassa tehdyn rikoksen vaikutuksesta ammattihenkilön ammatinharjoittamiseen. Jos terveydenhuollon ammattihenkilö syyllistyy ammattitoiminnassaan rikokseen, voi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto lainvoimaisen tuomion jälkeen ja rikoksen ladun merkitystä arvioituaan päättää terveydenhuollon ammattihenkilön ammattioikeuksien rajoittamisesta tai poistamisesta. Pykälä mahdollistaa väliaikaisiin toimenpiteisiin ryhtymisen myös ennen lainvoimaista päätöstä.

Samalla tavalla perusopetuslakiin mahdollisesti sisällytettävä ”koulukiusaamisen” käsite muistuttaisi sääntelytavaltaan ja oikeudelliselta funktioltaan terveydenhuollon ammattihenkilölain ”ammattitoiminnassa tehdyn rikoksen” käsitettä. Tämä kahden oikeudenalan tai sääntelykokonaisuuden välisenä välittäjänä toimiva käsite mahdollistaa erilaisten rikosten ja hallinnollisten seuraamusten yhteen liittämisen.

Hallinnollisten seuraamusten osalta on syytä kuitenkin korostaa sitä, että *kaksoisrangaistavuuden kiellon* mukaisesti nämä seuraamukset eivät saa muodostua tosiasialliseksi toiseksi rangaistukseksi samasta teosta. Hallinnollisella seuraamuksella on oltava jokin itsenäinen oikeushyvä, jota se suojaa. Tätä periaatetta turvaa jo perusopetuslain 36 c § (13.6.2003/477), jossa säädetään kurinpitomenettelyn suhteesta syytteen vireilläoloon ja tuomioistuimen ratkaisuun siten, että kurinpitomenettely ei muodostuisi toiseksi rangaistukseksi samasta teosta.

Lausunnon ovat laatineet

Oskari Korhonen, lakimies, Mielenterveyden keskusliitto ry, *oskari.korhonen@mtkl.fi*

Riikka Mettälä, sosiaalityön asiantuntija, Mielenterveyden keskusliitto ry

Anni Mortada, sosiaalityön harjoittelija, Mielenterveyden keskusliitto ry

Lähteet:

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2021: Toimenpideohjelma kiusaamisen, väkivallan ja häirinnän ehkäisemiseksi.

Opetushallitus. 2014: Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet.

Ttofi, Maria M. & Farrington, David P. 2012: "Effectiveness of school-based programs to reduce bullying: a systematic and meta-analytic review." Journal of experimental criminology, 2010-09-16, Vol.7 (1), s.27-56.