

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 35/2013 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**

*Sivistysvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 11 päivänä kesäkuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 41 ja 45 §:n muuttamisesta (HE 66/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sivistysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivalio-

kunnan on annettava asiasta lausunto sivistysvaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Janne Öberg, opetus- ja kulttuuriministeriö
- professori Mikael Hidén
- oikeustieteen tohtori Juha Lavapuro
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi perusopetuslakia, lukiolakia, ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettua lakia ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia. Esityksen tarkoituksena on tarjota opetuksen ja koulutuksen järjestäjille uusia keinoja koulujen ja oppilaitosten työrauhan parantamiseksi sekä ajanmukaistaa jo käytössä olevia toimintatapoja. Perusopetuslakiin, lukiolakiin, ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettuun lakiin ehdotetaan muun

muassa lisättäviksi säännökset opettajien ja rehtorin toimivaltuuksista ottaa haltuun vaarallisia esineitä ja aineita sekä tarkastaa oppilaan tai opiskelijan tavarat ja päällisin puolin vaatetus tällaisten esineiden tai aineiden löytämiseksi. Lisäksi perusopetuslakiin lisättäisiin säännökset myös toimivaltuuksista häirintään käytettävien esineiden tai aineiden haltuun ottamiseksi.

Esitys liittyy valtion vuoden 2014 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotuksia henkilöntarkastuksesta ja voimakeinojen käytöstä on arvioitu etenkin perustuslain 7 §:ssä suojatun henkilökohtaisen koskematto-

muuden kannalta. Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta pitää kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä tarpeellisena.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Oikeus ottaa haltuun esineitä ja aineita ja voimankäyttö*

Perusopetuslain 36 d §:ään ehdotetaan otettavaksi säännös rehtorin ja koulun opettajan oikeudesta ottaa haltuunsa oppilaalta lakiehdotuksen 29 §:n 2 momentissa tarkoitettu esine tai aine taikka sellainen esine tai aine, jolla oppilas häiritsee opetusta tai oppimista. Ehdotus sisältää myös säännöksen oikeudesta voimakeinojen käyttöön. Jos haltuun otettavaa esinettä tai ainetta hallussaan pitävä oppilas koettaa vastarintaa tekemällä välttää haltuun ottamisen, rehtorilla tai koulun opettajalla on oikeus käyttää sellaisia esineen tai aineen haltuun ottamiseksi välttämättömiä voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina oppilaan ikä ja tilanteen uhkaavuus tai vastarinnan vakavuus sekä tilanteen kokonaisarviointi huomioon ottaen. Vastaavat säännökset ehdotetaan sisällytettäväksi lukiolain 26 d §:ään ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 35 d §:ään. Sääntelyä sovelletaan ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 11 §:n 19 kohdan viittaussäännöksen mukaan myös kyseisessä laissa tarkoitettuun koulutukseen. Viimeksi mainituissa laeissa haltuunotto-oikeus ja siihen liittyvä voimakeinojen käyttöoikeus eivät kuitenkaan koske esineitä tai aineita, joilla oppilas häiritsee opetusta tai oppimista.

Ehdotetulle haltuunotto-oikeudelle on oppilaiden turvallisuuteen ja oppimisympäristön rauhallisuuden turvaamiseen liittyvät painavat ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta olennaisia ovat 36 f §:stä ilmenevät yleiset vaatimukset rajoitustoimenpiteen välttämättö-

myydestä ja oikeasuhtaisuudesta. Haltuunotto-oikeus ei muodostu perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuuden suojaa koskevan säännöksen kannalta ongelmalliseksi senkään takia, että haltuun otetut lailliset esineet ja aineet tulee lakiehdotuksen 36 g §:n mukaan pääsääntöisesti luovuttaa oppilaalle viimeistään työpäivän päättyessä (vrt. PeVL 5/2006 vp, s. 4–5).

Ehdotettu voimakeinojen käyttöoikeus puolestaan merkitsee vakavaa puuttumista perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Tähän oikeuteen ei perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut rehtorille ja opettajille annettavia voimankäyttöoikeuksia lausunnossaan PeVL 70/2002 vp. Kysymys oli oikeudesta poistaa opetusta häiritsevää tai muiden turvallisuutta vaarantava oppilas luokahuoneesta tai muusta opetustilasta ja koulun tilaisuudesta. Välttämättömiä ja tilanteen kannalta oikeasuhtaisia voimakeinoja sai ehdotuksen mukaan käyttää, jos poistettava oppilas koettaa vastarintaa tekemällä välttää poistamisen. Valiokunta ei pitänyt ehdotettua sääntelyä ongelmallisena perustuslaissa tarkoitettua lailla säätämisen vaatimuksen eikä mielivallan kiellon kannalta. Opetusta häiritsevän tai käytöksellään muita uhkaavan oppilaan poistaminen luokahuoneesta tai koulun alueelta oli valiokunnan mielestä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää. Huolimatta eräistä sääntelyyn lähtökohtaisesti liittyvistä ongelmista valiokunta katsoi, että ehdotus oli muutamain tarkistuksin hyväksyttävissä.

Nyt ehdotetun voimankäytösäännöksen muotoilu vastaa läheisesti voimankäytön sääntelyä oppilasta poistettaessa. Vaarallisen esineen pois ottamisen tarkoituksena on turvata oppilaan itsensä, muiden oppilaiden ja henkilökunnan oikeutta perustuslain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuun henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Häiritsevän esineen pois ottamisen tarkoituksena puolestaan on turvata muiden oppilaiden oikeutta opetukseen. Nämä ovat samankaltaisia kuin turvallisuutta vaarantavan tai opetusta häiritsevän oppilaan poistamiseen liittyvät hyväksyttävät perusteet. Käytännön vakavissa ongelmalanteissa vaarallisten tai häiritsevien esineiden ja aineiden haltuun ottaminen voi oppilaan tehdessä vastarintaa edellyttää välttämättömien voimatoimien käyttöä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että perusopetuslakiehdotuksen 36 d §:n 1 momentin 29 §:n 2 momenttiin viittaavan säännöksen perusteella haltuun voidaan ottaa esineitä tai aineita, joiden hallussapito on muussa laissa kielletty. Tämä ei sinänsä ole ongelmallista. Se merkitsee 36 d §:n 2 momentin nojalla kuitenkin samalla sitä, että myös voimakeinoja voidaan kohdistaa henkilöön, jolla on hallussaan jossain laissa kiellettyjä esineitä tai aineita. Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 66/2013 vp, s. 41—42) tällaisina muina lakeina on mainittu järjestyslaki, ampuma-aselaki, räjähdysvaarallisista aineista annettu laki sekä alaikäisten osalta alkoholilaki ja tupakkalaki. Käytännössä suurin osa näiden lakien hallussapitokielloista koskeekin esineitä ja aineita, joita voidaan pitää kouluoloissa välittömästi turvallisuutta vaarantavina. Näin ei kuitenkaan kaikilta osin ole. Voimakeinoja voitaisiin laissa määriteltujen muiden edellytysten täytyessä kohdistaa esimerkiksi alaikäiseen oppilaaseen, jonka hallussa on tupakkatuotteita, vaikka hän ei näin vaarantaisikaan muiden turvallisuutta tai häiritseisi opetusta tai oppimista.

Tällainen voimankäyttöoikeus etäännytyksen yleisestä tavoitteesta turvata työrauha ja turvallinen oppimisympäristö kouluissa ja oppilaitoksissa, eikä sitä voida pitää perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta

perusteltuna. Mikä tahansa sinänsä lainvastainen hallussapito ei valiokunnan mielestä voi oikeuttaa voimakeinojen käyttöön koulussa. Ongelmallisuutta ei ainakaan täysin hälvennä se, että lakiehdotuksen 36 f §:n mukaan laissa tarkoitetuilla toimenpiteillä ei saa puuttua oppilaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityisyyteen enempää kuin on välttämätöntä opiskelurauhan ja turvallisuuden varmistamiseksi. Selvyyden vuoksi 1. lakiehdotuksen 36 d §:n sääntelyä on täsmennettävä siten, että oikeus voimakeinojen käyttöön rajataan vain tilanteisiin, joissa oppilaalla on hallussaan turvallisuutta vaarantava esine tai aine taikka esine tai aine, jolla oppilas häiritsee opetusta tai oppimista (esim. "Jos haltuun otettavaa omaa tai muiden turvallisuutta vaarantavaa taikka oppimisen tai opetuksen häiritsemiseen käytettävää esinettä tai ainetta hallussaan pitävä oppilas..."). Muutoksen tekeminen on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Vastaavat muutokset on tehtävä myös 2. lakiehdotuksen 26 d §:ään ja 3. lakiehdotuksen 35 d §:ään ottaen kuitenkin huomioon se, että sääntelyn ei näissä ole ehdotettukaan ulottuvan esineisiin tai aineisiin, joilla oppilas häiritsee opetusta tai oppimista.

Ehdotuksissa on kokonaisuutena arvioiden otettu hyvin huomioon perustuslakivaliokunnan edellä mainitussa lausunnossaan esittämät huomiot. On kuitenkin syytä huomauttaa, että rehtorien ja opettajien voimankäyttöoikeuksien laajentamiseen liittyy edelleen samanlaisia ongelmia kuin niistä alun perin säätämiseen (ks. PeVL 70/2002 vp, s. 4—5). Rehtorit ja opettajat eivät ole henkilöitä, joilta voidaan edellyttää voimakeinojen osaamista tai voimankäytössä huomioitavien oikeudellisten seikkojen tuntemusta. Pulmallista on myös se, että rehtorilla ja opettajalla on oikeus käyttää voimaa yhtä hyvin peruskoulussa kuin lukiossa ja ammatillisesta koulutuksesta tai ammatillisesta aikuiskoulutuksesta antavassa oppilaitoksessa. Voimakeinoihin turvautuminen ja erityisesti taitamaton voimankäyttö voivat tilanteiden moninaisuus huomioon ottaen muodostua riskiksi niin voimatoimien kohteeksi joutuvalla kuin rehtorille ja opettajalle itselleenkin.

Onkin syytä painokkaasti korostaa, että rehtorin tai opettajan turvautuminen voimankäyttöön voitulla kysymykseen vain erityisen poikkeuksellisissa tilanteissa ja viimesijaisena keinona. Myös voimatoimilla uhkaamista on valiokunnan mielestä oppilaitoksissa tärkeää välttää.

Valiokunta tähdentää edellä mainituista syistä suhteellisuusperiaatteen suurta merkitystä kulloinkin tarvittavan voiman tilannekohtaista tarvetta ja mitoittamista arvioitaessa. Asianmukaisia oikeasuhtaisuusvaatimuksia sisältyy niin lakiehdotusten säännöksiin oikeudesta ottaa haltuun esineitä ja aineita kuin haltuunoton ja tarkastamisen yleisiä periaatteita koskeviin säännöksiinkin.

#### *Oikeus tarkastaa tavarat*

Perusopetuslain 36 e §:ssä ehdotetaan säädettäväksi oikeudesta tarkastaa oppilaan tavarat. Pykälän 1 momentin mukaan koulun opettajalla ja rehtorilla on lain 29 §:n 2 momentissa tarkoitettujen kiellettyjen esineiden tai aineiden haltuun ottamiseksi oikeus tarkastaa oppilaan mukana olevat tavarat, oppilaan hallinnassa olevat koulun säilytystilat ja päällisin puolin hänen vaatteensa, jos on ilmeistä, että oppilaan hallussa on tällaisia esineitä tai aineita. Lisäksi tarkastamisen edellytyksenä on, että oppilas kieltäytyy pyynnöstä huolimatta luovuttamasta esineitä tai aineita tai ei luotettavasti osoita, ettei hänen hallussaan niitä ole. Vastaava säännös ehdotetaan lisättäväksi lukiolain 26 e §:ään ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 35 e §:ään. Sääntelyä sovelletaan ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 11 §:n 19 kohdan viittaussäännöksen mukaan myös kyseisessä laissa tarkoitettuun koulutukseen.

Lakiehdotuksissa tarkoitettu oikeus vastaa pienin poikkeuksin uuden pakkokeinolain 8 lu-

vun 30 §:ssä tarkoitettua henkilöntarkastusta.<sup>1</sup> Lakiehdotusten säännökset henkilöntarkastuksesta ovat merkityksellisiä perustuslain 7 §:n 1 momentissa ja 10 §:n 1 momentissa turvattujen henkilökohtaisen koskemattomuuden ja yksityiselämän suojan kannalta (ks. PeVL 5/2006 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan mahdollisuutta toimittaa henkilöntarkastus alkoholi-juoman laittomasta hallussapidosta epäillylle alle kahdeksantoistavuotiaalle ja alle kaksikymmentävuotiaalle henkilölle katsonut, että lapsiin kohdistuviin poliisin pakkokeinovaltuuksiin ja pakkokeinojen käyttöön tulee suhtautua kaiken kaikkiaan pidättyvästi (PeVL 53/2006 vp, s. 3/II). Vastaava arvio koskee korostetusti opettajia ja rehtoria. Tarkastusoikeuden antamisen opettajalle ja rehtorille on edellä voimankäytön käsittelyn yhteydessä mainituista syistä rajoitettava erittäin poikkeuksellisiin tilanteisiin.

Tarkastusoikeudelle on valiokunnan mielestä vastaava perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste kuin voimankäyttöoikeudelle siltä osin kuin kysymys on turvallisuutta vaarantavista aineista ja esineistä. Ilmeisyyskriteeri ja tarkastamisen yleiset periaatteet asettavat henkilöntarkastuksen käytölle asianmukaisen korkeat vaatimukset. Sääntelyn perusteella on selvää, että esimerkiksi rutiininomaiset tai pistotarkastuksen luonteiset oppilaiden tavaroiden ja vaatteiden tarkastukset eivät ole sallittuja. Oppi-

<sup>1</sup> Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 66/2013 vp, s. 61) on tältä osin esitetty nykykäsitteiden mukaan virheellinen tulkinta, jonka mukaan henkilöntarkastukseksi ei katsottaisi henkilön yllä olevien vaatteiden päällisin puolin tapahtuvaa käsin koettelemista eikä vaatteista selvästi pullottavan tai taskussa varmasti olevaksi tiedetyn esineen pelkkää pois ottamista (vrt. HE 222/2010 vp, s. 310).

laan oikeusturvan ja yksityiselämän suojan kannalta keskeistä on, että henkilöntarkastuksen suorittamistavasta ja siitä kiiretilanteissa poikkeamisesta on täsmälliset säännökset 36 e §:n 3 ja 4 momentissa. Lisäksi on syytä esityksen perustelujen (HE 66/2013 vp, s. 49/I) tapaan korostaa 36 f §:ssä säädetyn hienotunteisuusperiaatteen ehdottomasti merkitsevän muun muassa sitä, että vaatteiden päällisin puolin koskettelu erogeenisiksi luokiteltavien alueiden kohdalta tarkastuksen yhteydessä on kiellettyä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että henkilöntarkastusoikeuskin voi ulottua perusopetuslakiehdotuksen 36 e §:n sanamuodon vuoksi myös tilanteisiin, joissa kysymys ei ole välittömästi oppilaan omalle tai muiden turvallisuudelle vaarallisen esineen tai aineen ottamisesta haltuun. Tähän liittyy sama oikeasuhtaisuusongelma kuin voimankäyttöoikeuksiin. Siten 1. lakiehdotuksen 36 e §:n mukainen henkilöntarkastusoikeus on rajattava

vain niihin tilanteisiin, joissa on ilmeistä, että oppilaan hallussa on hänen omaa tai muiden turvallisuutta vaarantava esine tai aine, jotta ehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Sama huomio koskee 2. lakiehdotuksen 26 e §:ää ja 3. lakiehdotuksen 35 e §:ää.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1., 2. ja 3. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan 1. lakiehdotuksen 36 d ja 36 e §:stä, 2. lakiehdotuksen 26 d ja 26 e §:stä ja 3. lakiehdotuksen 35 d ja 35 e §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 22 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd  
jäsen. Sauli Ahvenjärvi /kd  
Tuija Brax /vihr  
Eeva-Johanna Eloranta /sd  
Maarit Feldt-Ranta /sd  
Ilkka Kantola /sd (osittain)  
Anna Kontula /vas

Jukka Kopra /kok  
Markus Lohi /kesk  
Vesa-Matti Saarakkala /ps  
Tapani Tölli /kesk  
Anu Urpalainen /kok  
vjäs. Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.