

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 35/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen, lagen om yrkesutbildning, lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning och 41 och 45 § i lagen om statsandel för kommunal basservice

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 11 juni 2013 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen, lagen om yrkesutbildning, lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning och 41 och 45 § i lagen om statsandel för kommunal basservice (RP 66/2013 rd) till kulturutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Janne Öberg, undervisnings- och kulturministeriet
- professor Mikael Hidén
- juris doktor Juha Lavapuro
- juris doktor, docent Liisa Nieminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar i lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen, lagen om yrkesutbildning, lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning och lagen om statsandel för kommunal basservice. Syftet med propositionen är att erbjuda undervisnings- och utbildningsanordnarna nya metoder för att förbättra arbetsron i skolor och läroanstalter och att modernisera de verksamhetssätt som redan tillämpas. Enligt förslaget ska det i lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen, lagen om yrkesutbildning och lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning tas

in bestämmelser som ger lärarna och rektorerna befogenheter att omhänderta föremål och ämnen som är farliga samt att granska elevens eller studerandens saker och utföra en ytlig granskning av kläderna för att hitta sådana föremål eller ämnen. Det föreslås dessutom att det i lagen om grundläggande utbildning ska tas in bestämmelser om befogenhet att omhänderta föremål och ämnen som används för trakasserier.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2014 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna är avsedda att träda i kraft den 1 januari 2014.

I motiveringen till lagstiftningsordning bedöms hur de föreslagna bestämmelserna om kroppsvisitation och användningen av maktmedel förhåller sig till framför allt bestämmelsen

om skyddet för den personliga integriteten i 7 § i grundlagen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men att det är nödvändigt att inhämta utlåtande av grundlagsutskottet om dem.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Rätten att omhänderta föremål eller ämnen och att använda maktmedel

Det föreslås att en bestämmelse om rektorns eller en lärares rätt att omhänderta ett föremål eller ett ämne som det enligt 29 § 2 mom. är förbjudet för eleven att inneha eller ett sådant föremål eller ämne som eleven stör undervisningen eller inläringen med ska tas in i lagen om grundläggande utbildning. Förslaget innehåller också en bestämmelse om rätten att använda maktmedel. Försöker en elev som innehar ett föremål eller ett ämne som ska omhändertas förhindra detta genom att göra motstånd, har rektor och läraren rätt att använda sådana maktmedel som är nödvändiga för att få eleven avlägsnad och som med hänsyn till elevens ålder och situationens hotfullhet eller motståndets allvar och en helhetsbedömning av situationen kan anses vara försvarbara. Det föreslås att motsvarande bestämmelser ska kvarstå i 26 d § i gymnasielagen och i 35 d § i lagen om yrkesutbildning. Enligt hänvisningsbestämmelsen i 11 § 19 punkten i lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning ska den föreslagna regleringen också tillämpas på utbildning enligt den lagen. Rätten att omhänderta föremål och den vidhängande rätten att använda maktmedel enligt de lagar som nämns ovan gäller emellertid inte föremål eller ämnen som eleven stör undervisningen eller inläringen med.

Det finns med hänsyn till elevernas säkerhet och inläringssmiljö tungt vägande skäl och godtagbara grunder med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna för den föreslagna rätten att omhänderta föremål eller ämnen. De

allmänna kraven i 36 f § på att åtgärderna ska vara nödvändiga och stå i rätt proportion till situationen är väsentliga med tanke på proportionaliteten i regleringen. Rätten att omhänderta föremål eller ämnen är inte heller problematisk med hänsyn till bestämmelsen om egendoms- skydd i 15 § 1 mom. i grundlagen på grund av att lagliga föremål eller ämnen som omhändertagits ska återbördas till eleven senast vid arbetsdagens slut enligt 36 g § (jfr GrUU 5/2006 rd, s. 4—5).

Den föreslagna rätten att använda maktmedel innebär en allvarlig kränkning av den personliga integriteten, som är tryggad genom 7 § 1 mom. i grundlagen. Denna rättighet får enligt 7 § 3 mom. inte kränkas godtyckligt eller utan laglig grund.

Grundlagsutskottet har gett sin bedömning av rektorers och lärares rätt att använda maktmedel i sitt utlåtande GrUU 70/2002 rd. Det var fråga om rätten att avlägsna en elev som stör undervisningen eller hotar andras säkerhet från klassrummet eller ett annat undervisningsrum och från en skoltillställning. Enligt förslaget skulle sådana maktmedel som ansågs nödvändiga och som med hänsyn till situationen kunde anses försvarbara få användas för att avlägsna en elev som försöker göra motstånd mot detta. Utskottet ansåg inte att bestämmelserna var problematiska med tanke på vare sig det grundlagsfästa kravet på bestämmelser i lag eller förbudet mot godtycklighet. Att en elev som stör undervisningen eller genom sitt uppförande hotar andra elever avlägsnas från klassrummet eller skolans område ansågs också godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Trots att det förelåg vissa problem med regleringen, an-

såg utskottet att förslaget kunde godkännas med några preciseringar.

Formuleringen av den nu föreslagna bestämmelsen om användningen av maktmedel är nära nog densamma. Syftet med att omhänderta farliga föremål är att säkra rätten till personlig trygghet enligt 7 § 1 mom. i grundlagen för eleven själv, andra elever och skolans personal. Syftet med att omhänderta störande föremål däremot är att trygga andra elevers rätt till undervisning. Dessa syften är av samma art som de godtagbara grunderna för att avlägsna en elev som hotar säkerheten eller stör undervisningen. Allvarliga problemsituationer kan i praktiken göra det nödvändigt att använda maktmedel om eleven gör motstånd mot att farliga eller störande föremål eller ämnen omhändertas.

Grundlagsutskottet påpekar att sådana föremål eller ämnen som det enligt någon annan lag är förbjudet att inneha får omhändertas med stöd av 29 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning, som det hänvisas till i det föreslagna 36 d § 1 mom. Det är inte något problem i sig. Det innebär emellertid med stöd av 36 d § 2 mom. samtidigt att maktmedel också kan användas mot en person som innehar föremål eller ämnen som är förbjudna i någon annan lag. I motiveringen till regeringens proposition (RP 66/2013 rd, s. 46) nämns som exempel ordningslagen, skjutvapenlagen, lagen om explosionsfarliga ämnen och i fråga om minderåriga alkohollagen och tobakslagen. I praktiken gäller förbudet mot innehav enligt dessa lagar till största delen sådana föremål och ämnen som direkt kan anses hota säkerheten i en skola. Så är ändå inte nödvändigtvis fallet. Om vissa andra villkor som anges i lagen är uppfyllda kan maktmedel användas till exempel mot en minderårig elev som innehar tobaksprodukter, även om han eller hon inte hotar andras säkerhet eller stör undervisningen eller inläringen.

En sådan rätt att använda maktmedel fjärrar sig från propositionens allmänna mål att trygga arbetsron och en trygg inlärmingsmiljö i skolor och läroanstalter. Inte heller kan den anses motiverad med avseende på kravet på proportionalitet vid begränsningar av de grundläggande fri-

och rättigheterna. Enligt utskottet kan användningen av maktmedel i skolan inte motiveras enbart av att innehavet är lagstridigt. Problemet undanröjs inte till alla delar av att det i den föreslagna 36 f § föreskrivs att de åtgärder som avses i lagen inte får kränka elevens personliga integritet och privatliv i större omfattning än vad som är nödvändigt för att trygga studieron och säkerheten. För tydlighetens skull bör bestämmelsen i 36 d § i det första lagförslaget preciseras så att rätten att använda maktmedel begränsas till att enbart gälla situationer där eleven innehar ett föremål eller ett ämne som hotar säkerheten eller ett sådant föremål eller ämne som eleven stör undervisningen eller arbetsron med (exempelvis "Försöker en elev som innehar ett föremål eller ämne som ska omhändertas och som utgör ett hot mot den egna eller andras säkerhet eller som eleven stör undervisningen eller inläringen med ..."). En ändring är en förutsättning för att det första lagförslaget på denna punkt ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Motsvarande ändringar måste göras också i 26 d § i det andra lagförslaget och i 35 d § i det tredje lagförslaget. Det måste emellertid beaktas att regleringen enligt förslaget inte är avsett att utsträcka sig till att gälla föremål eller ämnen som eleven stör undervisningen eller inläringen med.

Som helhet betraktat har de påpekanden som ingår i de utlåtanden från grundlagsutskottet som nämns beaktats på ett berömvärd sätt. Det är trots det skäl att notera att samma problem som gällde den ursprungliga regleringen om rektors och lärares rätt att använda maktmedel (se GrUU 70/2002 rd, s. 4—5) gäller också de utvidgade befogenheterna. Rektorer och lärare är inte sådana personer som kan förväntas kunna använda maktmedel eller känna till de juridiska aspekter som ska beaktas i sådana fall. Det är också problematiskt att rektorer och lärare har rätt att använda maktmedel såväl i grundskolor som i gymnasier och i läroanstalter där man ger yrkesutbildning eller yrkesinriktad vuxenutbildning. Att tillgripa maktmedel och i synnerhet att använda maktmedel på ett oprofessionellt sätt kan med hänsyn till det breda spektrumet av situatio-

ner vara riskabelt såväl för den som är föremål för maktmedlen som för rektorn eller läraren själv. Det finns anledning att med eftertryck understryka att det kan bli aktuellt för rektorn eller lärarna att tillgripa maktmedel endast i yttersta undantagsfall och som en sista utväg. Det är enligt utskottet också viktigt att undvika att hota med maktmedel vid en läroanstalt.

Utskottet betonar av de skäl som nämnts ovan proportionalitetsprincipens stora betydelse när behovet av att ta till maktmedel och i vilken skala övervägs i den enskilda situationen. Adekvata krav på proportionalitet ingår i såväl bestämmelserna om rätten att omhänderta föremål och ämnen som i bestämmelserna om de allmänna principerna för omhändertagande och granskning.

Rätten att granska elevens saker

Det föreslås att det föreskrivs om rätten att granska elevens saker i 36 e § i lagen om grundläggande utbildning. Enligt 1 mom. har en lärare vid skolan och rektor rätt att för att omhänderta ett föremål eller ämne som avses i 29 § 2 mom. under arbetsdagen granska de saker som en elev har med sig, de förvaringsutrymmen i skolan som eleven förfogar över och utföra en ytlig granskning av elevens kläder, om det är uppenbart att eleven innehar sådana föremål eller ämnen. Ett annat villkor för granskningen är att eleven trots begäran vägrar att överlämna föremålen eller ämnena eller inte på ett tillförlitligt sätt visar att han eller hon inte innehar sådana. Det föreslås att motsvarande bestämmelse ska fogas till 26 e § i gymnasielagen och till 35 e § i lagen om yrkesutbildning. Enligt hänvisningsbestämmelsen i 11 § 19 punkten i lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning ska den föreslagna regleringen också tillämpas på utbildning enligt den lagen.

Den rätt som avses i bestämmelsen motsvarar med några få undantag kroppsvisitation i 8 kap.

30 § i den nya tvångsmedelslagen.¹ Lagförslaget bestämmelser om kroppsvisitation är av betydelse med avseende på 7 § 1 mom. och 10 § 1 mom. i grundlagen, där rätten till personlig integritet och privatliv är skyddad (se GrUU 5/2006 rd, s. 5).

Grundlagsutskottet har vid bedömningen av möjligheten att kroppsvisitera en person som fyllt 18 år men inte 20 som är misstänkt för olagligt innehav av alkohol drycker ansett att det är skäl att förhålla sig reserverat till polisbefogenheter för tvångsmedel mot barn och utövande av befogenheterna (GrUU 53/2006 rd, s. 3/I). Samma bedömning gäller i ännu högre grad lärare och rektorer. Den granskningsrätt som ges lärare och rektorer bör av samma orsaker som nämnts i samband med behandlingen av maktmedel begränsas till mycket exceptionella situationer.

För granskningsrätten föreligger enligt utskottet samma godtagbara skäl med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna som för rätten att använda maktmedel i den mån det är fråga om ämnen och föremål som hotar säkerheten. Kriteriet att det ska vara uppenbart att eleven innehar ämnen eller föremål och de allmänna principerna för granskningen ställer tillbörligt höga krav på användningen av kroppsvisitation. Utifrån regleringen är det uppenbart att elevernas tillhörigheter och kläder inte får granskas t.ex. rutinartat eller i form av stickprov. Det är med tanke på rättssäkerheten och skyddet av privatlivet viktigt att 36 e § 3 och 4 mom. innehåll-

¹ I motiveringen till regeringspropositionen (RP 66/2013 rd, s. 68) redovisas den enligt gällande uppfattning felaktiga tolkningen att det inte betraktas som kroppsvisitation att man med händerna känner efter på utsidan av kläder som någon har på sig eller bara tar bort ett föremål som tydligt står ut från kläderna eller som man säkert vet att personen har i fickan (jfr. RP 222/2010 rd, s. 320).

er exakta bestämmelser om hur kroppsvisitationen ska utföras och om avvikelserna från dessa i brådskande situationer. Det är dessutom skäl att på samma sätt som i motiveringen till 36 f § i propositionen (RP 66/2013 rd, s. 55/I) understryka att principen om finkänslighet ovillkorligen innebär bl.a. att det vid en ytlig granskning av elevens kläder är förbjudet att beröra de områden på kroppen som klassas som erogena zoner.

Utskottet påpekar att rätten till kroppsvisitation på grund av formuleringen i 36 e § kan tänkas omfatta också situationer där det föremål eller ämne som omhändertas inte direkt utgör ett hot mot elevens egen eller andras säkerhet. Denna rätt är behäftad med samma problem i fråga om proportionaliteten som rätten att använda maktmedel. Därmed bör rätten att utföra kroppsvisitation enligt 36 e § i det första lagförslaget

begränsas enbart till de fall där det är uppenbart att eleven innehar ett föremål eller ett ämne som utgör ett hot mot egen eller andras säkerhet. Detta är ett villkor för att förslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Detsamma gäller 26 e § i det andra lagförslaget och 35 e § i det tredje lagförslaget.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1, 2 och 3 bara om utskottets konstitutionella invändningar mot 36 d och 36 e § i lagförslag 1, 26 d och 26 e § i lagförslag 2 och 35 d och 35 e § i lagförslag 3 beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 22 november 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Maarit Feldt-Ranta /sd
Ilkka Kantola /sd (delvis)
Anna Kontula /vänst

Jukka Kopra /saml
Markus Lohi /cent
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
Anu Urpalainen /saml
ers. Kimmo Sasi /saml.

utskottsråd Petri Helander.