

## **Lakivaliokunta**

### **Kouluväkivalta kirjattava rikoslakiin**

#### **JOHDANTO**

##### *Vireilletulo*

Kouluväkivalta kirjattava rikoslakiin (KAA 5/2021 vp): Asia on saapunut valiokuntaan.

##### *Eduskunta-aloite*

Esityksen yhteydessä valiokunta on käsitellyt seuraavan aloitteen:

- Lakialoite LA 12/2019 vp Timo Heinonen kok Lakialoite laiksi rikoslain 21 luvun muuttamisesta

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- aloitteen tekijöiden edustaja Eveliina Leskelä
- aloitteen tekijöiden edustaja Hanna Markkanen
- aloitteen tekijöiden edustaja Miriam Putula
- lainsäädäntöneuvos Jussi Matikkala, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Emilia Hämäläinen, sisäministeriö
- hallitusneuvos Sami Aalto, opetus- ja kulttuuriministeriö
- sosiaalineuvos Marjo Malja, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- lakimies Olli Korhonen, Opetushallitus
- oppilashuollon päällikkö Vesa Nevalainen, Helsingin kaupunki
- komisario Timo Kuokkanen, Kaakkois-Suomen poliisilaitos
- lapsiasiavaltuutettu Elina Pekkarinen, Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- vastaava tutkija Tomi Kiilakoski, Nuorisotutkimusseura ry
- va. koulutusjohtaja Nina Lahtinen, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- lakimies Elisa Trejtnar, Rikosuhripäivystys
- vaikuttamistyön päällikkö Katja Asikainen, Suomen nuorisoalan kattojärjestö Allianssi ry
- Helsingin yliopiston Viikin normaalikoulun 8A-luokan oppilaat ja opettajat
- professori Niina Junttila
- professori Kimmo Nuotio
- professori Matti Tolvanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus

## **Valiokunnan mietintö LaVM 11/2022 vp**

- Syyttäjälaitos
- rehtori Jyrki Auronen, Lappeenrannan Voisalmen koulu
- Aseman Lapset ry
- Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry
- Mielenterveyden Keskusliitto ry
- Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto – SAKKI ry
- Suomen Lukiolaisten Liitto ry

### ***Julkinen kuuleminen***

Lakivaliokunta järjesti 17. päivänä helmikuuta 2022 verkkolähetysten kautta kansanedustajille, tiedotusvälineille ja yleisölle suunnatun julkisen kuulemistilaisuuden, jossa kuultavina olivat aloitteen tekijöiden edustajat, lapsiasiavaltuutettu sekä asiantuntijat Nuorisotutkimusseura ry:stä, Suomen nuorisovaltuuston kattojärjestö Allianssi ry:stä ja Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry:stä.

## **KANSALAISALOITE JA LAKIALOITE**

### ***Kansalaisaloite***

Kansalaisaloitteessa KAA 5/2021 vp ehdotetaan lainvalmisteluun ryhtymistä koulukiusaamisen lisäämiseksi omaksi rikosnimikkeekseen rikoslakiin.

### ***Lakialoite***

Lakialoitteessa LA 12/2019 vp ehdotetaan rikoslain 21 luvun muuttamista siten, että lukuun lisätään uusi 7 a § koulukiusaamisesta.

## **VALIOKUNNAN PERUSTELUT**

### ***Yleistä***

Lakivaliokunnan käsiteltävänä olevassa kansalaisaloitteessa KAA 5/2021 vp ja lakialoitteessa LA 12/2019 vp on kyse koulukiusaamisesta ja siihen puuttumisesta erityisesti rikoslakia muuttamalla lisäämällä rikoslakiin koulukiusaamista koskeva oma rikosnimike. Kansalaisaloitteessa ehdotetaan lainvalmisteluun ryhtymistä, ja lakialoite sisältää säädösehdotuksen. Valiokunta toteaa, että aloitteissa nostetaan keskusteluun tärkeä asia. Valiokunta pitää koulukiusaamista erittäin merkittävänä ja vakavana ongelmana ja katsoo, että siihen tulee puuttua asianmukaisin ja tehokkain toimenpitein.

Valiokunnan saamasta selvityksestä käy ilmi, että koulukiusaaminen on monitahoinen ilmiö, joka voi sisältää hyvin erityyppistä toimintaa aina räikeästä väkivallasta hienovaraiseen sulkemiseen muun yhteisön ulkopuolelle. Kiusaamisteot voivat olla vakavuudeltaan, tekotavoiltaan ja kestoaltaan hyvin erilaisia. Kysymyksessä voi olla yhden henkilön toiseen tai joukon tiettyyn henkilöön kohdistamasta menettelystä. Kiusaajan ja kiusatun roolit voivat eri tilanteissa ja yhteyksissä myös

## Valiokunnan mietintö LaVM 11/2022 vp

vaihdella. Siihen voivat syyllistyä myös aikuiset. Noin 6 % 8—9-luokkalaisista on kokenut viikoittain kiusaamista, joka myös on sukupuolittunutta ja joka kohdistuu enemmän vähemmistöryhmiin. Erityisesti pitkään jatkuneesta kiusaamisesta voi seurata mielenterveysongelmia ja syrjäytymistä. Lukioissa ja ammattioppilaitoksissa vastaava luku on 1—3 %. Koulukiusaaminen on siten ennen kaikkea peruskouluasteen ongelma.

Opetushallitus on vuonna 2020 julkaissut oppaan kiusaamisen vastaisesta työstä. Opetus- ja kulttuuriministeriö on laatinut Toimenpideohjelman kiusaamisen, väkivallan ja häirinnän ehkäisemiseksi varhaiskasvatuksessa, kouluissa ja oppilaitoksissa (2021). Kiusaamista voi kouluympäristön lisäksi tapahtua myös mm. harrastuksissa, vapaa-ajalla ja digitaalisessa ympäristössä.

Kiusaaminen on oikeudellisesti merkityksellistä muun muassa perustuslain (731/1999) terveyttä ja koskemattomuutta koskevien perusoikeuksien sekä lapsen oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen (SopS 59—60/1991, erityisesti 19 artikla) näkökulmasta. Tietyt kiusaamisteot, kuten väkivalta, on säädetty rikoslain (39/1889, RL) yleisin rangaistussäännöksiin rangaistavaksi. Osa etenkin lievemmän laatuista kiusaamisesta jää rangaistavuuden alueen ulkopuolelle. Opetus- ja koululainsäädännössä on säännöksiä kouluympäristön työrauhan ja turvallisuuden takaamiseksi sekä kouluhenkilökunnan tähän liittyvistä velvollisuuksista. Julkisen vallan toimintaa ja velvollisuuksia kiusaamistilanteissa koskevat myös lastensuojelu- ja sosiaalilainsäädännön sekä esitutkintaviranomaisia koskevat säännökset. Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Koulukiusaamisessa niin tekijät kuin kohteetkin ovat pääsääntöisesti alaikäisiä. Niin laintulkintaa kuin lainsäätäjänkin harkintaa ohjaavat lapsia koskevissa kysymyksissä lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus ja lapsen etu. Tässä sopimuksessa samoin kuin lastensuojelulainsäädännössäkin lapsena pidetään henkilöä, joka ei ole täyttänyt 18 vuotta. Rikosoikeudellisen vastuun alaikäraja on 15 vuotta. Alle 15-vuotiaana rangaistavan teon tehnyt ei voi joutua rikosoikeudelliseen vastuuseen, mutta häntä voidaan esimerkiksi kuulla esitutkinnassa ja hän on aiheuttamistaan vahingoista vahingonkorvauslainsäädännön mukaisesti vahingonkorvausvelvollinen.

### *Lakialoitteen ja kansalaisaloitteen ehdotukset*

Lakialoitteessa LA 12/2019 vp ehdotetaan, että rikoslain henkeen ja terveyteen kohdistuvia rikoksia koskevaan 21 lukuun lisätään koulukiusaamista koskeva uusi 7 a §. Säännös kuuluu seuraavasti:

Joka kohdistaa toistuvasti toiseen henkilöön jonkin tai joitakin tämän pykälän toisessa momentissa mainituista teoista niin, että teko on omiaan aiheuttamaan vahinkoa, kärsimystä tai pelkoa loukatulle taikka häneen kohdistuvaa halveksuntaa tai uhkaamaan loukattua, ja nämä teot tapahtuvat kouluympäristössä tai henkilöt tuntevat toisensa koulun kautta, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä yhtä ankaraa tai ankarampaa rangaistusta, koulukiusaamisesta sakkoon.

Koulukiusaamisen tekoja ovat:

- 1) ruumiillisen väkivallan tekeminen toiselle taikka tällaista väkivaltaa tekemättä toisen terveyden vahingoittaminen niin, että aiheuttaa toiselle kipua tai saattaa toisen tiedottomaan tai muuhun vastaavaan tilaan;

## Valiokunnan mietintö LaVM 11/2022 vp

- 2) valheellisen tiedon tai vihjauksen esittäminen toisesta siten, että teko on omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä loukatulle taikka häneen kohdistuvaa halveksuntaa, taikka muuten kuin aiemmin tässä kohdassa mainitulla tavalla toisen halventaminen;
- 3) toisen yksityiselämästä tiedon, vihjauksen tai kuvan esittäminen oikeudettomasti joukkotiedotusvälinettä käyttämällä tai muuten toimittamalla lukuisten ihmisten saataville siten, että teko on omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä loukatulle taikka häneen kohdistuvaa halveksuntaa;
- 4) toisen pakottaminen oikeudettomasti väkivallalla tai uhkauksella tekemään, sietämään tai tekemättä jättämään jotakin;
- 5) toisen pakottaminen muulla kuin 31 luvun 1 §:ssä tarkoitettulla uhkauksella luopumaan taloudellisesta edusta, johon rikoksentekijällä tai sillä, jonka puolesta hän toimii, ei ole laillista oikeutta;
- 6) ase- nostaminen toista vastaan tai muulla tavoin toisen uhkaaminen rikoksella sellaisissa olosuhteissa, että uhatulla on perusteltu syy omasta tai toisen puolesta pelätä henkilökohtaisen turvallisuuden tai omaisuuden olevan vakavassa vaarassa;
- 7) liikkumavapauden riistäminen toiselta oikeudettomasti sulkemalla sisään, sitomalla, kuljettamalla johonkin tai muulla tavoin tai toisen eristäminen tämän ympäristöstä;
- 8) toisen omaisuuden hävittäminen tai vahingoittaminen oikeudetta tai tietovälineelle tallennetun tiedon tai muun tallennuksen oikeudeton hävittäminen, turmeleminen, kätkeminen tai salaaminen toisen vahingoittamiseksi;
- 9) irtaimen omaisuuden anastaminen toisen hallusta;
- 10) toisen irtaimen omaisuuden taikka kiinteän koneen tai laitteen käyttäminen luvatta;
- 11) toisen kotirauhan häiritseminen soittamalla puheluita tai lähettämällä matkapuhelimeen viestejä.

Koulukiusaamisesta voidaan ehdotetun säännöksen mukaan tuomita sakkorangaistus. Rikoksen tunnusmerkistö koostuu ehdotetun pykälän 1 momentin yleisestä tunnusmerkistöstä ja 2 momentissa kuvatuista tekotavoista. Viimeksi mainitut perustuvat rikoslakiin jo sisältyviin kriminalisointeihin. Esimerkiksi ehdotetun pykälän 2 momentin 1 kohdassa mainittu "ruumiillisen väkivallan tekeminen toiselle" toteuttaa jo sellaisenaan pahoinpitelyn (RL 21:5) tai lievissä tapauksissa lievän pahoinpitelyn (RL 21:7) tunnusmerkistön.

Kansalaisaloitteessa KAA 5/2021 vp puolestaan ehdotetaan, että ryhdytään lainvalmistelutoimenpiteisiin koulukiusaamisen sisällyttämiseksi rikoslakiin omana rikosnimikkeenä. Esitykseen ei sisälly ehdotusta tai luonnosta tällaiseksi säännökseksi.

### *Lakialoitteen ja kansalaisaloitteen arviointia*

Asian käsittelyssä saamaansa selvitystä arvioituaan lakivaliokunta toteaa, että jo perusoikeussäännösten, lapsen oikeuksien yleissopimuksen sekä lapsia ja koulua koskevan sääntelyn perusteella on selvää, että koululaisten ja muidenkin opiskelijoiden tulee voida käydä koulua ja opiskella sillä tavoin turvallisesti, että heihin ei kohdistu väkivaltaa tai muutakaan oikeushyviä loukkaavaa tai vaarantavaa kiusaamista. Harkittavaksi voivat tämän lähtökohdan puolesta tulla jopa rikosoikeudelliset keinot.

## Valiokunnan mietintö LaVM 11/2022 vp

Sekä lakialoitteen että kansalaisaloitteen mukaan koulukiusaamisella tulisi olla oma rikosnimike ja oma rikostunnusmerkistö, vaikka rangaistavaksi tarkoitettu menettely on jo olennaisilta osin katettu olemassa olevilla rangaistussäännöksillä. Ajatuksen taustalla on se, että näin menettelyn rikosluonne tehtäisiin paremmin näkyväksi, se otettaisiin vakavammin ja moitittavaan tekoon kohdistettavat vastuuhenkilöiden ja viranomaisten toimet tehostuisivat.

Valiokunta toteaa kuitenkin, että saman menettelyn säätäminen rangaistavaksi sellaisenaan tai tietyin lisäedellytyksin toisella rikosnimikkeellä voi kuitenkin vain harvoin olla perusteltua. Tällaiselle sääntelylle ei ole ainakaan rikosoikeudellista tarvetta. Rangaistussäännöksille asetettavien perusteiden näkökulmasta tämänkaltaisen sääntely lähenee myös nk. symbolista rangaistus-sääntelyä, jollaista ei lähtökohtaisesti pidetä perusteltuna.

On myös epävarmaa, olisiko tällaisella kriminalisoinnilla toivottuja pedagogisia ja problematiikan näkyväksi tekeviä vaikutuksia. Toisaalta se, että esimerkiksi väkivalta kouluympäristössä tehtynä ei olisikaan pahoinpitelyä vaan koulukiusaamista, voi päinvastoin olla omiaan hämärtämään rikoslain kaikkia koskevien rangaistussäännösten tuntemusta ja korostamaan eikä suinkaan vähentämään sellaista käsitystä, että kouluympäristö on saareke, jossa yhteiskunnan yleiset säännöt eivät päde. Valiokunta ei pidä tällaista perusteltuna. Rikoksen tunnusmerkistön täyttävän teon luonnehtiminen koulukiusaamiseksi on väheksyvää. Esimerkiksi pahoinpitelyn tulee olla pahoinpitely riippumatta siitä, missä se tapahtuu.

Valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa on esitetty erilaisia arvioita siitä, tehostaisiko koulukiusaamiskriminalisointi kiusaamistapausten selvittämistä ja käsittelyä. Se saattaisi madaltaa kynnystä tuoda kiusaaminen esille ja tehdä poliisille rikosilmoitus. Toisaalta on arvioitu, että kiusaamisen ehdotettu rikosoikeudellistaminen nostaisi kynnystä saattaa kiusaamistapauksia opetushenkilöstön tietoon. Lisäksi vaikka nuorten asioita tulee rikosprosessissa käsitellä joutuisasti, kiusaamisen käsittely oikeudellisena asiana merkitsisi kiusaamisasian käsittelyajan pidentymistä verrattuna sisäisiin tai sovittelutyyppeihin menettelyihin.

Valiokunta huomauttaa, että koulukiusaamisen erilliskriminalisoinnilla ei parannettaisi koulukiusattujen vahingonkorvausoikeudellista asemaa. Koulukiusaamisen erilliskriminalisointi ei myöskään laskisi rangaistavaa tekoa koskevalle todistelulle asetettavia vaatimuksia.

Mikäli koulukiusaaminen lisättäisiin rikoslakiin, tämä saattaisi lisätä rikosprosessiin tulevien asioiden määrää. Tähän liittyen merkityksellistä on kriminaalipoliittinen kysymyksenasettelu siitä, että jos tietyn ei-toivotun käyttäytymisen torjuntaan tarvitaan lisää resursseja, onko tällainen lisäresurssi perusteltua osoittaa rikosprosessiketjulle ja rangaistusten täytäntöönpanoon vai koulutoimelle koulujen kiusaamisen ehkäisemistoiminnan tehostamiseen mukaan lukien esimerkiksi ns. oman ryhmän tuntien lisääminen ja sisäiset sovittelumenettelyt.

Koulukiusaamisen lisääminen rikoslakiin ja siitä seuraava rikosoikeudellisten toimien lisääminen voivat myös merkitä tekijöiden leimautumista. Tämä on vastoin sitä koulukiusaamistilanteisiin liittyvää tavoitetta, että myös tekijälle annettaisiin hänen tarvitsemaansa apua ja tukea. Lapsilla ja nuorilla tulee ensisijaisesti olla oikeus tukeen ja apuun. Sakkorangaistus, jota nuori ei sitä paitsi yleensä itse maksaisi, ei todennäköisesti myöskään auttaisi kiusaamisen juurisyyhin.

## Valiokunnan mietintö LaVM 11/2022 vp

Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta katsoo, että kiusaamisen ehkäisyssä tuleekin kieltämisen lisäksi keskittyä myönteisiin tavoitteisiin ja toimintatapoihin. Olennaiset ratkaisut ovat pedagogisia ja toimintakulttuurisia, eivät rikosoikeudellisia.

### *Tarkempia huomioita lakialoitteesta*

Lakialoitteessa ehdotetun rangaistussäännöksen rikostunnusmerkistö rakentuu edellä selostetuin tavoin yleisistä rikostunnusmerkeistä (1 momentti) ja tekotapatunnusmerkeistä (2 momentti), jotka perustuvat rikoslaissa jo rangaistavaksi säädettyihin rangaistussäännöksiin. Ehdotetun kaltainen rangaistussäännös merkitsisi siis kysymyksessä olevien 2 momentin tekotapojen säätämistä toiseen kertaan rangaistaviksi 1 momentin lisäedellytyksillä täydennettyinä.

Lakialoitteeseen sisältyvän säännösehdotuksen 1 momentin mukaan 2 momentin tekotavoille asetettaisiin seuraavat lisäedellytykset:

- 2 momentissa mainitun teon tai tekojen kohdistaminen toiseen toistuvasti
- se, että teko on omiaan aiheuttamaan vahinkoa, kärsimystä tai pelkoa loukatulle taikka hänen kohdistuvaa halveksuntaa tai uhkaamaan loukattua, ja
- näiden tekojen tapahtuminen kouluympäristössä tai se, että henkilöt tuntevat toisensa koulun kautta.

Säännökseen sisältyvän toissijaisuuslausekkeen mukaan edellytyksenä tuomitsemiselle koulukiusaamisesta olisi lisäksi se, ettei teosta muualla laissa säädetä yhtä ankaraa tai ankarampaa rangaistusta.

Lakivaliokunta toteaa, että teon toistuvuutta, abstraktia vaaraa ja kouluympäristöä koskevat tunnusmerkit rajoittaisivat rangaistavuutta verrattuna yksittäisten 2 momentista ilmenevien tekotaparikosten edellytyksiin. Siten esimerkiksi 2 momentin 1 kohdassa mainittu "ruumiillisen väkivallan tekeminen toiselle" toteuttaa sellaisenaan pahoinpitelyn tai lievän pahoinpitelyn edellytykset, mutta koulukiusaamisen edellytykset ainoastaan siinä tapauksessa, että myös 1 momentin lisäedellytykset toteutuvat. Useimpia 2 momentin rikostyyppäjä koskee kuitenkin itsenäisenä rikoksena ankarampi rangaistusasteikko kuin ehdotettua koulukiusaamista.

Ehdotettuun koulukiusaamiskriminalisointiin sisältyvä toissijaisuuslauseke merkitsisi toisaalta sitä, että teon toteuttaessa koulukiusaamisrikoksen ohella muun rikoksen edellytykset viimeksi mainittujen soveltaminen syrjäyttäisi koulukiusaamisrikoksen soveltamisen. Tällöin koulukiusaaminen tulisi sovellettavaksi hyvin harvoin, jos ollenkaan.

Valiokunta huomauttaa, että yleisiin lisäedellytyksiin liittyy erinäisiä tulkintakysymyksiä ja perustelua kaipaavia seikkoja. Voidaan esimerkiksi kysyä, miksi pahoinpitelyteon oikeudellisen arvioinnin kannalta tulisi olla merkittävää, tuntevatko tekijä ja kohde toisensa koulun kautta vai muuta kautta vai eivätkö ehkä ollenkaan.

Ehdotettuun rangaistussäännökseen sisällytetyt rikokset (tekotavat) ovat itsenäisinä rikoksina osin yleisen syytteen alaisia (esim. pahoinpitely, RL 21:5), osin asianomistajarikoksia (esim. vahingonteko, RL 35:1) ja osin rikoksia, jotka lähtökohtaisesti ovat asianomistajarikoksia mutta joissa syyttäjä tietyin lisäedellytyksin saa nostaa syytteen ilman asianomistajan syyttämispöytäkirjan.

## Valiokunnan mietintö LaVM 11/2022 vp

töä (esim. näpistys, RL 28:3). Kun koulukiusaamisrikoksen yhteydessä ei ehdoteta siihen liittyvää syyteoikeutta koskevaa sääntelyä, rikos olisi yleisen syytteen alainen. Koulukiusaamisrikoksen ja sen tietyn tekotavan muodostavalla teolla itsenäisenä rikoksena voisi siis olla erilainen syyteoikeuden järjestely.

Edellä selostettuun viitaten lakivaliokunta katsoo, että lakialoitteeseen sisältyvään säännösehdotukseen liittyy siten erinäisiä pulmia, joiden vuoksi se olisi lainsäädäntöratkaisuna ongelmallinen.

### *Tarkempia huomioita kansalaisaloitteesta*

Edellä selostetun mukaisesti kansalaisaloite ei sisällä säännösehdotusta vaan ehdotuksen lainvalmistelutoimiin ryhtymisestä. Aloitteesta käy kuitenkin ilmi, että lainvalmistelutoimenpiteet koskisivat "kaikkia kiusaamisen äärimmäisiä muotoja, niin henkistä kuin fyysistä väkivaltaa". Edelleen siinä todetaan, että "(k)oulukiusaaminen terminä piilottaa taakseen henkistä ja fyysistä väkivaltaa aina nolaamisesta ja juorujen kertomisesta lyömiseen ja tönimiseen asti. Aikuisten maailmassa kyse olisi lievästä sekä törkeästä pahoinpitelystä tai kunnianloukkauksesta."

Aloitteesta ilmenee, että lakiin kirjattuna lasten ja nuorten kanssa työskentelevillä olisi selkeä ja yksiselitteinen velvollisuus puuttua tilanteisiin ja viedä asioita eteenpäin. Samalla kehitettäisiin moniammatillista yhteistyötä koulun, poliisin ja sosiaaliviranomaisten kesken. Lisäksi selkeämpi mahdollisuus sosiaaliviranomaisille puuttua tilanteeseen edesauttaisi niin kiusaajan kuin kiusatun tarvitseman tuen saamista. Aloitteessa todetaan vielä, että lapset ovat koko peruskouluikänsä kasvun ja kehityksen kriittisessä vaiheessa, jolloin on erityisen helppo tehdä pysyvää vahinkoa lapsen psyykelle.

Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa kansalaisaloitteen tekijöiden edustajat ovat edelleen esittäneet aloitteen taustalla olevia nykytilan ongelmia:

- Koulujen henkilökunnan ja muiden viranomaisten vastuukysymyksissä on ongelmia.
- Viranomaisyhteistyölle ei ole selkeää määrittelyä, eli miten opetushenkilökunnan, opettelijahuollon, sosiaalitoimen ja poliisin pitäisi tehdä yhteistyötä.
- Lakiin ei ole kirjattu selvästi, mitä kenenkin viranomaisen täytyy kiusaamistapauksissa tehdä, kenelle heidän täytyy ilmoittaa asiasta ja kuka kantaa viime kädessä vastuun.
- Koulujen tekemiä kiusaamisen vastaisia toimia ei valvota juuri mitenkään. Se vaikuttaa siihen, että ohjeita tulkitaan paikoin varsin löyhästi.
- Koulut ja koululaiset ovat eriarvoisessa asemassa, koska käytännöt vaihtelevat alueittain paljon ja paikallisella harkinnalla on liikaa painoarvoa.

Lakivaliokunta toteaa, että kansalaisaloitteesta perusteluineen ei välity käsitystä, jonka mukaan rikoslainsäädännön rangaistussäännöksissä olisi esimerkiksi koulukiusaamista koskevia aukkoja. Sen sijaan ongelmana pidetään yllä kuvatuin tavoin usean asiaa käsittelevän henkilökuntaan kuuluvan ja viranomaisen koettua yhteistoiminnan, koordinaation ja valvonnan jonkinlaista satumanvaraisuutta ja ongelmallisuutta. Korjaavana toimenpiteenä pidetään koulukiusaamisen kirjaamista rikoslakiin omana rikosnimikkeenä.

Valiokunta painottaa, että esitetyt näkökohdat ja ongelma-alueet ovat sinänsä hyvin merkittäviä ja on tärkeää, että kouluturvallisuuden kehittämiseen pyritään jatkuvana projektina. Opetushen-

## Valiokunnan mietintö LaVM 11/2022 vp

kilökunnan ja eri viranomaistahojen yhteistyön määrittely, eri viranomaistahojen toiminta- ja ilmoittamisvelvollisuuksien sisältö sekä eri toimijoiden velvollisuuksiensa tuntemista ja yhteistoimintaa koskevat kysymykset eivät kuitenkaan ole ensi sijassa tai edes ylipäätään rangaistavuudesta säättämistä koskevia kysymyksiä.

Saamaansa selvitykseen pohjautuen valiokunnan käsitys on, että kansalaisaloitteessa esiin tuotuja ongelmia voidaan todennäköisesti vähentää tosiasiallisin toimin, mukaan lukien lasten ja nuorten kasvatukseen ja heidän asioidensa hoitamiseen osallistuvien ja näin lasten ja nuorten välisten konfliktienkin kanssa tekemisissä olevien henkilöiden kiusaamiseen liittyvä asianmukainen koulutus. Mikäli on tarvetta selventää tällaisten henkilöiden tehtäviä ja velvollisuuksia, tapahtuu tämä kysymyksessä olevassa lainsäädännössä eli lähinnä koulu- ja opetuslainsäädännössä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitykseen HE 127/2021 vp perustuen koulu- ja opetuslainsäädäntöön onkin vastikään tehty tämän suuntaisia, jäljempänä mainittavia uudistuksia ja muutoksia, jotka tulivat voimaan 1.8.2022.

Rikoslain rangaistussäännöksissä ei sitä vastoin säädetä viranomaisten velvollisuuksista tai yhteistoiminnasta. Koululla, lastensuojelulla, sosiaalihuollolla ja rangaistusjärjestelmällä on lisäksi erilaiset tehtävät, eikä sama tai samat teot käsittävä ongelmakäyttäytymisen määritelmä ole välttämättä kaikkien toimijoiden tehtävien kannalta keskiössä.

Perusopetuslain (628/1998) oikeutta turvalliseen opiskeluympäristöön koskevan 29 §:n vastikään uudistetun ja 1.8.2022 voimaan tulleen 7 momentin mukaan "(k)oulun opettajan tai rehtorin tulee ilmoittaa tietoonsa tulleesta oppimisympäristössä tai koulumatkalla tapahtuneesta häirinnästä, kiusaamisesta, syrjinnästä tai väkivallasta niistä epäillyn ja niiden kohteena olevan oppilaan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle".

Samassa yhteydessä tuli voimaan perusopetuslain oppilaan velvollisuuksia koskevan 35 §:n uusi 2 momentti, jonka mukaan "(o)ppilaan on suoritettava tehtävänsä tunnollisesti ja käyttäydyttävä asiallisesti. Oppilaan on käyttäydyttävä muita kiusaamatta ja syrjimättä sekä toimittava siten, ettei hän vaaranna muiden oppilaiden, kouluyhteisön tai opiskeluympäristön turvallisuutta tai terveyttä."

Uudessa perusopetuslain 29 §:n 7 momentissa on varsin selvästi säädetty ilmoitusvelvollisuuden perusteena olevista teoista, ilmoitusvelvollisista ja siitä, kenelle ilmoitus tehdään. Kysymyksessä on siis nimenomaan ilmoitusvelvollisuus, ei ainoastaan ilmoitusoikeus. Ilmoitusvelvollisuuden alaiset asiat — häirintä, kiusaaminen, syrjintä ja väkivalta — muodostavat informatiivisen, selväkielisen ja pedagogisen kokonaisuuden. Kuten oikeudellisissa teksteissä ja muussakin kielenkäytössä aina on tilanne, kutakin käsitettä joudutaan etenkin reuna-alueillaan tulkitsemaan. Valiokunta katsoo, että tarpeen vaatiessa esimerkiksi edellä mainituissa uusissa säännöksissä käytettyä kiusaamisen käsitettä voidaan pyrkiä perusopetuslaissa ja muissa opetusalan laeissa edelleen määrittelemään. Säännöksessä säädetyn velvollisuuden perusteella asia tulee huoltajan tai muun laillisen edustajan tietoon. Huoltaja tai muu laillinen edustaja, jolla myös on asiassa merkittävä rooli, voi sitten harkintansa ja velvollisuuksiensa mukaisesti ryhtyä asiassa jatkotoimiin. Perusopetuslain 29 §:ssä säädetään muistakin turvalliseen oppimisympäristöön liittyvistä asioista ja velvollisuuksista.

## Valiokunnan mietintö LaVM 11/2022 vp

Valiokunta toteaa, että on ilmeistä, että jotkin perusopetuslain 29 §:n 7 momentissa tarkoitettut, ilmoitusvelvollisuuden alaiset asiat voivat luonteeltaan ja vakavuusasteeltaan olla sellaisia, että ne eivät täytä rangaistavuuden edellytyksiä. On myös selvää, ettei olisi tarpeellista eikä mielekästä laajentaa rangaistavan menettelyn alaa siten, että katettuna olisi kaikki perusopetuslain 29 §:n 7 momentissa mainittu ilmoitusvelvollisuuden alainen epätoivottu käytös. Voidaan toisaalta myös arvioida, että on erittäin epätodennäköistä, että opettajien ja rehtorin ilmoitusvelvollisuuden alainen ei-toivottu käytös haluttaisiin rajata sellaiseen menettelyyn, joka on säädetty rangaistavaksi.

Lastensuojelulain (417/2007) 25 §:n 1 momentin mukaan mm. opetustoimen sekä opetusta ja koulutusta järjestävän palveluksessa toimivilla on velvollisuus salassapitosäännösten estämättä viipymättä ilmoittaa kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle, jos he ovat tehtävässään saaneet tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttävät mahdollista lastensuojelun tarpeen selvittämistä. Perusteena voi siis olla muun muassa lapsen oma käyttäytyminen. Kyseistä käyttäytymistä ei siis luonnehdita esimerkiksi viittaamalla joihinkin rangaistussäännöksiin.

Näin on sen sijaan tehty poliisille ilmoittamista koskevassa pykälän 3 momentissa, jonka mukaan pykälän 1 momentissa tarkoitetuilla henkilöillä on velvollisuus tehdä salassapitosäännösten estämättä ilmoitus poliisille, kun heillä on tehtävässään tietoon tulleiden seikkojen perusteella syytä epäillä, että lapseen on kohdistettu: 1) rikoslain 20 luvussa seksuaalirikoksena rangaistavaksi säädetty teko; tai 2) sellainen rikoslain 21 luvussa henkeen ja terveyteen kohdistuvana rikoksena rangaistavaksi säädetty teko, josta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ilmoituksia poliisille tehdäänkin jo nyt aiempaa huomattavasti enemmän.

Edellä todetusta käy ilmi, että eri ammattiryhmissä on kullakin oman tehtäväkenttensä kannalta relevantti, toimenpiteitä edellyttävän ei-toivotun tai poikkeavan käyttäytymisen luonnehdinta — koulussa kiusaaminen ym., lastensuojelussa lastensuojelutarpeen selvittämistä edellyttävä lapsen käyttäytyminen ja nimetyt rangaistavat teot sekä rikosprosessiketjussa rangaistavaksi säädetty teot.

Valiokunta huomauttaa, että rikosoikeudellisessa järjestelmässä nuorten henkilöiden tekemiin rikoksiin suhtaudutaan tavallista lievemmin, mikä ilmenee muun muassa siitä, että tämä on toimenpiteistä luopumisen peruste (esitutkintalaki (805/2011) 3:10.1, laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997) 1:7 2 kohta, rikoslaki 6:12 2 kohta). Nuorten lievähköt rangaistavaksi säädetty teot jäävät melko usein syytteeseen saattamatta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan alaikäisten rangaistavien tekojen yhteydessä käytetään usein erilaisia kasvatuksellisia tai moniammatillisia selvittelymenettelyjä kuten Ankkuritoimintaa, Kiva koulu -hanketta, K-0-toimintaa, Verso-ohjelmaa, kummipoliisia, Vintiömallia, Etelä-Karjalan mallia tai erilaisia sovittelumalleja. Tämänkaltaisissa menettelyissä asianosaisten ja menettelystä riippuen muidenkin koululaisten osallisuus tilanteen käsittelyyn korostuu.

Lakialoitteesta ja kansalaisaloitteesta ei käy ilmi, olisiko koulukiusaamista koskevan rangaistussäännöksen säätämisen ohella tarkoitus muuttaa edellä mainittuja menettelyllisiä ja rikosproses-

## Valiokunnan mietintö LaVM 11/2022 vp

suaalisia lähtökohtia tai seuraamusinstituutioita. Koulukiusaamisen kirjaamisella rikoslakiin olisi ilmeisesti joka tapauksessa merkitystä opetushenkilökunnan kiusaamiseen ja sen selvittelyyn liittyvän roolin ja tehtävien osalta poliisin roolin kasvaessa. Valiokunta katsoo, että olisi ongelmallista, jos rikoslakiin kirjaaminen seurauksineen johtaisi nykyisten, oppilaiden osallisuutta ja vastuunkantoa korostavien selvittely- ja sovittelumallien hyödyntämisen vähenemiseen tai jopa syrjäytymiseen.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin näkemys siitä, että koulut ja koululaiset ovat eriarvoisessa asemassa, koska käytännöt vaihtelevat alueittain paljon ja paikallisella harkinnalla on liikaa painoarvoa. Tähän liittyen valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että perusopetuslain 29 §:n 3 momentista ilmenee, että opetuksen järjestäjän tulee opetussuunnitelman yhteydessä laatia ja ohjeistaa suunnitelma kurinpitokeinojen ja kasvatuskeskustelun käyttämisestä ja niihin liittyvistä menettelytavoista. Opetushallituksen tulee opetussuunnitelman perusteissa antaa määräykset suunnitelman laatimisesta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan valtakunnallisessa opetussuunnitelmassa asiaa on käsitelty. Pykälän 4 momentin mukaan opetuksen järjestäjän tulee hyväksyä järjestyssäännöt tai antaa muut koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa sovellettavat järjestysmääräykset, joilla edistetään koulun sisäistä järjestystä, opiskelun esteettömyyden sujumista sekä kouluyhteisön turvallisuutta ja viihtyisyyttä. Lausuntopalautteesta ilmenee, että lasten epätoivotun käyttäytymisen käsittelyn viranomais- ja muut mallit voivat olla alueellisia.

Valiokunta toteaa, että esimerkiksi edellä todetut seikat mahdollistavat jossain määrin erilaisia alueellisia menettelytapoja. Yhdenvertaisuus kuuluu julkisen toiminnan lähtökohtiin, mutta tapauksen moninaisuus ja alueiden olosuhteet perustelevat tietyiltä osin toimintamallien joustavuutta. Valiokunta korostaa, että laissa säädetyt keskeiset velvollisuudet, kuten perusopetuslain 29 §:n 7 momentin ja lastensuojelulain 25 §:n ilmoitusvelvollisuudet, koskevat kuitenkin kaikkia tuon velvollisuuden alaisia toimijoita yhtäläisesti. Valiokunta painottaa lisäksi sitä, että toimintamallien joustavuudesta huolimatta tämä ei saa johtaa siihen, että kiusaamistapauksiin puututaan ja niitä käsitellään joillakin alueilla heikommin kuin muualla. Kiusaamisasioiden käsittelyyn tulee kaikkialla olla tarvittavat toiminta- ja yhteistyömallit. Tältä osin on tärkeää, että eri toimijoiden riittävistä resursseista sekä koulutuksesta huolehditaan ja näin turvataan se, että kiusaamistapauksiin puuttumisessa voidaan turvata tarvittava yhdenvertaisuus.

### *Lapsia koskevasta rikosoikeudellisesta sääntelystä*

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaan lapsia koskevien lainkäytöllisten ja lainsäädännöllisten toimenpiteiden johtavana perusteena tulee olla lapsen etu ja sen toteuttaminen (3 artikla).

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan rikosoikeudellisen järjestelmän piiriin joutumista pidetään yleensä lapsille haitallisena. Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 40 artiklan 3 kappaleen mukaan "Sopimusvaltiot pyrkivät edistämään sellaisten lakien säätämistä, menettelytapojen ja viranomaisten asettamista ja laitosten perustamista, jotka soveltuvat erityisesti lapsiin, joiden väitetään syyllistyneen, joita syytetään tai joiden on todettu rikkoneen rikoslakia, ja erityisesti: a) säätämällä vähimmäisiän, jota nuorempia lapsia ei pidetä kelpoisina rikkomaan rikoslakia; b) aina milloin mahdollista ja toivottavaa, ryhtymään muihin kuin oikeudellisiin toimenpiteisiin

## Valiokunnan mietintö LaVM 11/2022 vp

tällaisten lasten kohdalla, edellyttäen, että ihmisoikeuksia ja oikeusturvaa kunnioitetaan täydellisesti."

Yleissopimuksen 40 artiklan 3 kappaleen b kohta korostaa oikeudellisiin toimenpiteisiin, joiden järeintä osaa rikosprosessi ja rangaistusjärjestelmä edustavat, turvautumisen viimesijaisuutta lasten tekemien lainvastaisten tekojen yhteydessä. Mainittu yleissopimuksen säännös tulee otettavaksi huomioon paitsi lakia sovellettaessa myös lakia säädettäessä. Säännöksen ilmeinen sanoma on, että erityisesti lapsia koskevaan rangaistussääntelyyn tulee suhtautua varsin pidättyvästi. Kun rangaistussäännökset yleensä kirjoitetaan "ikäneutraalilla" tavalla, ilmenee lapsia koskeva järjestelmän lievennys erityisesti toimenpiteistä luopumista ja seuraamusjärjestelmää koskevassa sääntelyssä. Rangaistavaksi säätämisen alueella lapsen oikeuksien sopimuksen ultima ratio -sääntöä täydentävällä lähtökohdalla tulisi kuitenkin olla merkitystä esimerkiksi siten, että erityisesti lasten vastuuta koskevaan rangaistussääntelyyn suhtaudutaan hyvin pidättyvästi ja että kriminalisointiperiaatteiden soveltamiseen kiinnitetään aivan erityistä huomiota.

Edellä todetuin tavoin lakialoitteessa ehdotetaan uutta rangaistussäännöstä, joka ei kuitenkaan merkittävästi vaikuttaisi rangaistavuuden alaan, sillä sen tekotavat perustuvat jo nykyisin rangaistaviin tekoihin. Vaikka säännös on tekijätunnusmerkin osalta kirjoitettu "ikäneutraalilla" tavalla, kohdistuisi se vastuukärrä huomioon ottaen ennen kaikkea moitittavalla tavalla toimineisiin 15—17-vuotiaisiin lapsiin. Kun koulukiusaamisongelma kuitenkin pääasiassa koskee nuorempia oppilaita, ongelmaan puuttumiseksi esitetty rikoslakiin kirjaaminen kohtaisi siten ongelmaa vain osittain.

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan lainvalmistelutoimiin ryhtymistä koulukiusaamisen kirjaamiseksi rikoslakiin, mutta siinä ei nimenomaisesti tuoda esiin nykyään rankaisemattomia tekoja, jotka tulisi säätää rangaistavaksi. Tällainen sääntelytapa lähenee edellä todetuin tavoin nk. symbolista lainsäädäntöä, jollaista ei kriminalisointiperiaatteiden näkökulmasta tavanomaisten, saati erityisesti lapsia koskevien kriminalisointien osalta lähtökohtaisesti pidetä perusteltuna.

Pahoinpitelyn eräänlaisena erityistapauksena on valiokunnan asiantuntijakuulemisessa nostettu esiin sosiaalinen syrjintä tai henkinen ulkopuolelle jättäminen, joka on merkittävä kiusaamisen muoto. Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta kuitenkin katsoo, että pahoinpitelysäännöksen muuttaminen tai täydentäminen tällaiset tapaukset nimenomaisesti huomioon ottavaksi olisi varsin ongelmallista. Jo määrittelyvaikeudet ovat huomattavia, ja syyksilukemisen edellyttäminen todentaminen erittäin vaikeaa. Huomattava osa tällaisesta menettelystä on passiivisuutta eli rikosoikeudellisin termein laiminlyöntiä. Valiokunta katsoo, että olisi jokseenkin mahdotonta säätää erityisesti lapsiin kohdistettu, huomioon ottamista koskeva rangaistusuhalla tehostettu velvollisuus. On syytä huomioida, että voimassa olevien pahoinpitely- ja vammantuottamussäännösten kannalta rikostunnusmerkin toteuttava terveydellinen vahinko voi nykyiselläänkin olla myös psyykinen.

### *Opetuksen järjestäjän vahingonkorvausvastuu ja valvonta*

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomen koulutusta koskevissa laeissa (mm. perusopetuslaki 628/1998, laki ammatillisesta koulutuksesta 531/2017 ja lukiolaki 714/2018) ei ole nimenomaisia säännöksiä oppilaitoksen tai opetuksen järjestäjän vahingonkorvausvastuusta kiu-

## Valiokunnan mietintö LaVM 11/2022 vp

saamisen kohteeksi joutuneelle oppilaalle aiheutuneesta vahingosta. Kyseisissä laeissa on kuitenkin säännöksiä, joilla on merkitystä arvioitaessa koulun, sen henkilöstön ja oppilaitoksen ylläpitäjän vastuuta kiusaamistilanteissa. Esimerkiksi perusopetuslain 29 §:n 1 momentin mukaan opetukseen osallistuvalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön. Pykälän 3 momentin mukaan opetuksen järjestäjän tulee hyväksyä järjestyssäännöt tai antaa muut koulussa sovellettavat järjestyssäännökset, joilla edistetään mm. kouluyhteisön turvallisuutta ja viihtyisyyttä. Näissä järjestyssäännöissä ja muissa määräyksissä voidaan 5 momentin mukaan antaa kouluyhteisön turvallisuuden ja viihtyisyyden kannalta tarpeellisia määräyksiä käytännön järjestelyistä ja asianmukaisesta käyttäytymisestä. Koulun opettajan tai rehtorin tulee 7 momentin mukaan ilmoittaa tietoonsa tulleesta koulussa tai koulumatkalla tapahtuneesta häirinnästä, kiusaamisesta, syrjinnästä tai väkivallasta niistä epäillyn ja niiden kohteena olevan oppilaan huoltajalle. Laeissa on myös säännöksiä niistä keinoista, joihin oppilaitos voi turvautua, mikäli oppilaan voidaan katsoa vaarantavan muiden oppilaiden oikeuden turvalliseen opiskeluympäristöön esimerkiksi kiusaamalla tai häiritsemällä heitä.

Jos oppilaitoksen henkilökunta laiminlyö velvollisuutensa huolehtia siitä, että oppilaiden opiskeluympäristö on turvallinen, tai henkilökunta ei ryhdy toimenpiteisiin lopettaakseen tietoonsa tulleen kiusaamisen, heidän, samoin kuin heidän työnantajansa vahingonkorvausvastuuta arvioidaan vahingonkorvauslain (412/1974) työnantajan ja julkisyhteisön korvausvastuuta koskevan 3 luvun sekä työntekijän korvausvastuuta koskevan 4 luvun säännösten perusteella. Säännösten mukaan työnantaja, oli se sitten julkinen tai yksityinen taho, on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka työntekijä tai virkamies virheellään tai laiminlyönnillään työssä aiheuttaa. Jos vahinko on aiheutettu julkista valtaa käytettäessä, korvausvastuun syntyminen edellyttää kuitenkin, ettei toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ole noudatettu. Työntekijä tai virkamies on työssään virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttamansa vahingon osalta velvollinen korvaamaan määrän, joka harkitaan kohtuulliseksi ottaen huomioon vahingon suuruus, teon laatu, vahingon aiheuttajan asema, vahinkoa kärsineen tarve sekä muut olosuhteet. Jos työntekijän tai virkamiehen viaksi jää vain lievä tuottamus, ei korvausta tuomita.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Ruotsin koululain (skollag 2010:800) mukaan koulun henkilökunnan on ilmoitettava rehtorille tiedoksisaamistaan tapauksista, joissa oppilas katsoo, että häntä on kiusattu, ja rehtorin on ilmoitettava näistä tapauksista oppilaitoksen ylläpitäjälle, jonka tulee pikaisesti selvittää tapauksen olosuhteet ja ryhtyä kohtuudella vaadittaviin toimenpiteisiin estääkseen kiusaamisen jatkumisen (skollag 6 luku 10 §). Jos oppilaitoksen ylläpitäjä tai henkilöstö laiminlyö 10 §:ssä edellytetyt toimenpiteet, ylläpitäjä voi joutua korvausvelvolliseksi laiminlyönnistä aiheutuneesta kärsimyksestä ja muusta vahingosta (skollag 6 luku 12 §). Jos koulu tai sen ylläpitäjä ei ryhdy lain edellyttämiin toimenpiteisiin, laiminlyönnistä voi ilmoittaa koulutarkastusviranomaiselle (Skolinspektionen) tai sen alaisuudessa toimivalle lapsi- ja oppilasasiamehelle (Barn- och elevombudet), joka voi viedä asian kiusaamisen kohteeksi joutuneen oppilaan puolesta oikeuteen ja vaatia korvauksia.

Suomen koulutusta koskevassa lainsäädännössä ei ole Ruotsin koululakia vastaavaa nimenomaista korvaussäännöstä. Lähtökohtaisesti sekä Suomen että Ruotsin lainsäädäntö edellyttävät kuitenkin, että koulun henkilökuntaan kuuluvan, joka tulee tietoiseksi kiusaamistapauksesta, tulisi ryhtyä toimenpiteisiin ilmoittaakseen siitä eteenpäin ja estääkseen kiusaamisen jatkumisen.

## Valiokunnan mietintö LaVM 11/2022 vp

Näiden toimien laiminlyönti synnyttää korvausvastuun niistä, kyseisen maan lainsäädännön mukaisesti korvattavista vahingoista, jotka aiheutuvat laiminlyönnistä. Ruotsin lainsäädännössä on kuitenkin Suomen lainsäädäntöä tarkempia säännöksiä siitä, miten koulun henkilöstön tulisi toimia epäillyssä kiusaamistilanteessa.

Kiusaamisen kohteeksi joutuneen lapsen huoltaja voi kannella koulun laiminlyönneistä kiusaamistapauksissa koulua ylläpitävälle taholle, aluehallintovirastoon tai ylimmille lainvalvojille, kuten oikeusasiamiehelle. Huoltaja voi myös nostaa asiassa vahingonkorvauskanteen niin koulun ylläpitäjää, laiminlyöntiin syyllistyneitä henkilökunnan edustajia kuin kiusaamiseen syyllistynyttä oppilastakin kohtaan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kouluun kohdistuvia kanteita ja kanteluja, joissa koulua olisi syytetty laiminlyönnistä puuttua kiusaamiseen, on käsitelty kuitenkin suhteellisen vähän, minkä vuoksi vakiintunutta ratkaisukäytäntöä, johon voitaisiin tukeutua arvioitaessa koulun toimien riittävyyttä, ei ole vielä ehtinyt muodostua.

Lakivaliokunta toteaa, että edellä selostetun mukaisesti Suomen lainsäädäntö kattaa koulukiusaamistapauksiin liittyvän vahingonkorvausvastuun. Valiokunta pitää kuitenkin perusteltuna muiden keinojen ohessa seurata vahingonkorvauskysymyksiin liittyvää käytäntöä ja arvioida, onko vahingonkorvauskysymyksiin liittyvässä lainsäädännössä tarkistamisen tarpeita esimerkiksi Ruotsin lainsäädännön suuntaisesti.

Kiusaamisasioiden valvonta kytkeytyy yleisimmin koulutuksen ja opetuksen järjestäjien valvontaan, eikä erillistä valvontaa erityisesti kiusaamiseen liittyen ole vastuutettu tietyille viranomaiselle.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan aluehallintovirastossa valvotaan asiakkaan laillisten oikeuksien toteutumista esiopetuksessa, perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa, toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa sekä taiteen perusopetuksen ja vapaan sivistystyön parissa. Kantelun perusteella aluehallintoviraston on mahdollista tutkia jälkikäteen, onko opetuksen järjestäjä noudattanut lakia. Oppilaalla ja opiskelijalla on lain mukaan oikeus esimerkiksi opetukseen, turvalliseen opiskeluympäristöön ja riittävään tukeen. Kantelun kohteena voi olla niin julkinen kuin yksityinenkin toimija.

Lakivaliokunta pitää myös opetuksen ja koulutuksen järjestäjien riittävää valvontaa tärkeänä. Valiokunta pitää perusteltuna jatkossa arvioida myös sitä, olisiko perusteltua, että aluehallintovirastolla olisi oikeus myös oma-aloitteisesti tutkia opetuksen ja koulutuksen järjestäjien toiminnan lainmukaisuutta.

### *Valiokunnan johtopäätökset*

Lakivaliokunta pitää koulukiusaamista erittäin merkittävänä ongelmana ja katsoo, että siihen tulee puuttua asianmukaisin ja tehokkain toimenpitein. Edellä selostettujen seikkojen valossa lakivaliokunta ei kuitenkaan kannata lakialoitteessa ja kansalaisaloitteessa ehdotettua koulukiusaamisen sisällyttämistä erillisenä rikoksena rikoslakiin tai siihen tähtäävään lainvalmisteluun ryhtymistä. Samalla kannalla on myös pääosa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista. Vakavat koulukiusaamiseksi käsitettävät teot on jo nykyisin varsin kattavasti säädetty rangaistavaksi, eikä valiokunta pidä perusteltuna esimerkiksi saman teon nimittämistä koulukiusaamiseksi tai pahoinpi-

## Valiokunnan mietintö LaVM 11/2022 vp

telyksi riippuen siitä, tapahtuuko se kouluympäristössä vai muualla. Koulun ei tule olla muusta ympäröivästä yhteiskunnasta irrallinen saareke.

Lakialoitteessa ja kansalaisaloitteessa on tuotu esiin tärkeitä ongelma-alueita ja näkökohtia. Valiokunta katsoo asiantuntijakuulemisten perusteella olevan selvää, että koulukiusaamiseen liittyvät ongelmat eivät ole rikosoikeudellisia tai sillä ratkaistavia asioita. Koulukiusaamisen juurisyyt ovat moninaiset, ja koulukiusaamisen torjunnassa oma roolinsa ja tehtävänsä on niin koulujen ja oppilaitosten henkilökunnalla, viranomaisilla, oppilaiden vanhemmilla tai huoltajilla kuin oppilailta itselläänkin. Yhteistyö eri toimijoiden kesken on tärkeää.

Valiokunta painottaa, että on tärkeä turvata koulujen ja oppilashuollon riittävät resurssit. Tärkeää on myös viranomaisten ja koulujen toimivien yhteistoimintamallien kehittäminen ja niiden toimivuuden varmistaminen sekä se, että toimintatavat ovat sellaisia, että kiusaamiseen puututaan yhdenvertaisella tavalla koko maassa. Edelleen on tärkeää huolehtia toimijoiden, niin opettajien kuin muiden, riittävästä koulutuksesta niin, että nämä ovat tietoisia käytettävistä toimintamalleista, ilmoitusvelvollisuuksista sekä siitä, milloin kulloinkin käsillä olevassa tilanteessa on kyse rikoksesta. Valiokunta katsookin, että jatkossa on syytä kokonaisvaltaisesti selvittää, millä keinoin koulukiusaamistapauksia voidaan ehkäistä ja niihin puuttua nykyistä paremmin, ja samalla arvioida myös, onko vahingonkorvaukseen ja opetustoimen valvontaan liittyvässä lainsäädännössä tarkistamistarpeita. Valiokunta ehdottaa asiaa koskevan lausuman hyväksymistä (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Hallituksen esityksen HE 127/2021 vp perusteella on edellä todetuin tavoin tehty muutoksia koulukiusaamista, koulurauhaa ja kurinpitoa koskevaan sääntelyyn. Uusi sääntely on tullut voimaan 1.8.2022. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös tämän sääntelyn toimivuutta seurataan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi arvioi ensimmäistä kertaa perusopetuksessa käytettäviä kiusaamisen vastaisia menetelmiä. Arviointi valmistuu syksyllä 2022. On tärkeää, että tämänkin arvioinnin pohjalta pyritään edelleen kehittämään toimintatapoja.

## VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

*Eduskunta hylkää kansalaisaloitteeseen KAA 5/2021 vp sisältyvän ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä.*

*Eduskunta hylkää lakialoitteeseen LA 12/2019 vp sisältyvän lakiehdotuksen.*

*Eduskunta hyväksyy yhden lausuman. (Valiokunnan lausumaehdotus)*

## Valiokunnan mietintö LaVM 11/2022 vp

### **Valiokunnan lausumaehdotus**

*Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää kokonaisvaltaisesti, millä keinoin koulukiusaamistapauksia voidaan ehkäistä ja niihin puuttua nykyistä paremmin, ja tähän liittyen arvioi muun muassa tarpeita opettajien koulutuksen täydentämiseen, valtakunnallisesti yhdenmukaisiin toimintamalleihin kiusaamistapauksissa sekä sitä, onko vahingonkorvaukseen ja opetustoimen valvontaan liittyvässä lainsäädännössä tarkistamistarpeita.*

Helsingissä 12.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps  
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r  
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd  
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok  
jäsen Pasi Kivisaari kesk  
jäsen Ruut Sjöblom kok  
jäsen Mirka Soinikoski vihr  
jäsen Paula Werning sd  
varajäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr  
varajäsen Juho Kautto vas  
varajäsen Tuomas Kettunen kesk  
varajäsen Veikko Vallin ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto