

Mari Sjöström, Minna Antila

Eduskunta sivistysvaliokunta

lausunto hallituksen esityksestä perusopetuslain muuttamiseksi (HE 212/2024)

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto perusopetuslakia koskevista muutosehdotuksista.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi perusopetuslaki puhelinten ja muiden mobiililaitteiden käytön osalta siten, että puhelimen käyttö oppitunnin aikana sallittaisiin vain tiettyihin laissa säädettyihin tarkoituksiin. Lisäksi opetuksen järjestäjän tulee järjestyssäännöillä määrätä puhelinten ja mobiililaitteiden käytöstä ja säilytyksestä koulupäivän aikana.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan perusopetuslakia muutettavaksi siten, että aluehallintovirastot voisivat ottaa myös oma-aloitteisesti tutkittavaksi, onko perusopetuslaissa tarkoitettu opetus järjestetty lain mukaisesti. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset aluehallintoviraston käytettävissä olevista sanktioista.

Esityksessä ehdotetaan, että liikunnallinen elämäntapa lisätään osaksi esi- ja perusopetuksen tavoitteita.

Esityksessä ehdotetaan, että perusopetuslain yleinen asetuksenantovaltuus kumotaan ja samalla perusopetuslaissa asetuksenantovaltuuksia koskevat säännökset päivitetään vastaamaan perustuslain edellyttämiä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Lakiin ehdotetaan tehtäväksi myös muuta säädöshuoltoa.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2025. Opetuksen tavoitteita koskeva muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2026.

Esitysluonnoksen mukaan esitys toteutetaan nykyisten taloudellisten resurssien puitteissa. Esityksellä ei ole arvioitu olevan vaikutuksia valtion tai kuntien talouteen.



Puhelimia ja muita mobiililaitteita koskevat muutokset

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi perusopetuslakia siten, että puhelimien ja muiden mobiililaitteiden käyttö oppitunnin aikana olisi pääsääntöisesti kielletty.

Nykytila: Kouluilla ja opetuksen järjestäjillä on voimassa olevan lainsäädännön perusteella mahdollisuus järjestyssäännöissään kieltää puhelimien ja muiden mobiililaitteiden käyttö opetusta häiritsevässä oppituntien aikana ja edellyttää, että ne pidetään äänettömällä tai muuten häiriöttömässä tilassa opetuksen aikana. Ehdotettu sääntely, jolla puhelimien ja muiden mobiililaitteiden käyttö oppitunnin aikana lähtökohtaisesti kielletään lakitasolla yhtenäistää käytännöt. **Kuntaliitto pitää tärkeänä, että asiassa edetään maltillisesti.**

Kuntaliiton mukaan on hyvä, että perusopetuksen opetussuunnitelman perusteisiin ei tässä yhteydessä tehdä muutoksia. Tieto- ja viestintäteknologisten taitojen ja osaamisen kehittäminen on nyky-yhteiskunnassa tärkeä kansalaistaito.

Esityksessä esitetään säädettäväksi uusi 29 §:n 4 momentti. Sen mukaan ”oppilas ei saa käyttää puhelinta tai muuta mobiililaitetta oppitunnin aikana lukuun ottamatta niiden käyttöä opettajan luvalla oppimistarkoitukseen taikka rehtorin tai opettajan luvalla henkilökohtaiseen terveydenhoitoon”. Kuntaliitto toteaa, että perusopetuksessa oppilaiden ikä- ja kehitystasoerot ovat huomattavia. Esitetty puhelinten ja mobiililaitteiden käyttökielto jättää tulkinnanvaraiseksi, minkälaista käytöstä eri vuosiluokkien oppilailta turvalisen opiskeluympäristön takaamiseksi voidaan edellyttää.

Esityksessä puhelinten ja muiden mobiililaitteiden käyttö sallittaisiin oppituntien aikana opettajan luvalla oppimistarkoituksiin. Esityksen mukaan luvan antaminen on tosiasiallista hallintotoimintaa. **Kuntaliitto ei pidä välttämättömänä, että puhelimen tai mobiililaitteen käyttö oppimistarkoitukseen sidotaan lakitasolla opettajan lupaan, sillä tilanteessa on selkeästi kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta.**

Esityksessä puhelinten ja mobiililaitteiden käyttö sallittaisiin oppituntien aikana rehtorin tai opettajan luvalla henkilökohtaiseen terveydenhoitoon. Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että henkilön terveystiedot ovat tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, joiden käsittely on lähtökohtaisesti kielletty. Oppilaan terveystietojen käsittelyllä tulee löytyä tietosuojalainsäädännön mukainen peruste.

Esityksen mukaan lupa voi olla suullinen tai kirjallinen. Kuntaliiton käsityksen mukaan henkilökohtaiseen terveydenhoitoon liittyvään puhelimen ja mobiililaitteen käyttöön myönnetty lupa on käytännössä syytä olla kirjallinen, jotta lain edellyttämä lupamenettely laitteen oppitunnin aikaiselle käytölle voidaan tarvittaessa todentaa. **Kuntaliiton mukaan on olemassa riski, että prosessista muodostuu esityksessä kuvattua raskaampi.** Luvan lisäksi henkilökohtaiseen terveydenhoitoon liittyvä puhelimen ja mobiililaitteen käyttö lupa voi edellyttää nuorempien oppilaiden osalta huoltajan tai muun laillisen edustajan aloitteellisuutta. Toisaalta henkilökohtaiseen terveydenhoitoon liittyvät tiedot voivat olla sellaisia, joiden antamisen huoltajille alaikäinen voi tapauskohtaisen harkinnan perusteella terveydenhuollon piirissä kieltää. Henkilökohtaiseen terveydenhoitoon liittyvässä lupaprosessissa oppilaasta kertyy terveystietoa, joka on paitsi salassa pidettävää myös ns. arkaluonteista henkilötietoa, jonka käsittely edellyttää erityistä huolellisuutta ja suojatoimenpiteitä. Lupien myöntämisprosessi edellyttää opetuksen järjestäjältä suunnittelua ja dokumentaatiota, joka lisää myös opettajan tai rehtorin työtä. **Kuntaliitto pitää tärkeänä, ettei esitetty sääntely aiheuteta kunnille ja muille opetuksen järjestäjille päätöksentekovelvollisuutta.**

Esityksen perusteluissa on kiinnitetty huomiota toimintamalliin lääkehoidosta koulupäivän aikana. Tämä on laadittu ennen hyvinvointialueuudistusta. Kyseessä on tärkeä suositus kuntien ja hyvinvointialueiden yhdyspintayhteistyön sujuvoittamiseksi. Oppaan tämänhetkinen käytettävyyden on haasteellista. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että lakimuutosten yhteydessä sekä Turvallinen lääkehoito - Opas lääkehoitosuunnitelman laatimiseen (STM julkaisu 2021) että Toimintamalli diabetesta sairastavan lapsen koulupäivän aikaisesta hoidosta (STM selvityksiä 2010:9) päivitetään sosiaali- ja terveystieteiden sekä opetus- ja kulttuuriministeriön yhteistyössä.

Esityksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan, jos oppilaalla tai huoltajalla olisi pakottava tarve olla yhteydessä oppitunnin aikana toisiinsa, voisi tämä toteutua opettajan kautta. Opettaja voisi tätä tarkoitusta varten antaa oppilaalle tarvittavaksi ajaksi oppilaan oman puhelimen. Tällaisia pakottavia tilanteita olisivat esimerkiksi äkilliset sairaustapaukset, onnettomuudet tai muut vastaavat ennalta arvaamattomat ja poikkeukselliset tilanteet. Näistä tilanteista ei esitetä säädettäväksi tässä esityksessä lain tasolla, vaan ne jouduttaisiin sopimaan erikseen opettajan kanssa. Lisäksi oppilaalla tulisi aina olla oikeus hätätilanteissa ottaa yhteyttä viranomaiseen tai huoltajaan, esimerkiksi soittaa hätänumeroon. **Kuntaliitto toteaa, että esityksessä on tunnistettu useita tilanteita, jossa olisi erityisen tärkeää taata oppilaalle luottamuksellinen viestintämahdollisuus.** On vaikea arvioida, kuinka sujuvaksi prosessit saadaan opettajan ja oppilaan näkökulmasta. Pakottava tarve yhteydenottoon voi syntyä sekä oppilaan että huoltajan toimesta.

Esityksen 29 §:n 4 momenttia (esityksen 5 momentti) esitetään muutettavaksi siten, että opetuksen järjestäjän tulisi määrätä järjestyssäännöillä tai järjestysmääräyksillä puhelimien ja muiden mobiililaitteiden säilytyksestä esityksen 4 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Esityksen perusteluiden mukaan järjestyssäännöissä määrättäisiin puhelinten ja muiden mobiililaitteiden säilyttämisestä oppitunnin aikana opetuksen järjestäjän ennalta määritellyssä paikassa. Esityksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan tällainen säilytyspaikka voisi olla esimerkiksi puhelinparkki tai muu siihen soveltuva paikka, johon oppilaat velvoitettaisiin luovuttamaan mobiililaitteensa oppitunnin ajaksi. Kuntaliiton näkemyksen mukaan opetuksen ja järjestäjän hyväksymillä järjestyssäännöillä voidaan puuttua oppilaan toimintaan rajoitetusti. **Kuntaliitto pohtii, voiko opetuksen järjestäjä järjestyssäännöllä velvoittaa oppilasta luovuttamaan mobiililaitetta opetuksen järjestäjän ylläpitämään paikkaan vai tulisiko velvollisuudesta säätää lakitasolla.**

Kuntaliitto katsoo, että opetuksen järjestäjät voivat järjestyssäännöissä edellyttää, että kouluun tuodut puhelimet ja muut mobiililaitteet säilytetään oppitunnin aikana poissa näkyvistä ja häiriöttömässä tilassa esimerkiksi oppilaan repussa. **Kuntaliitto pitää tärkeänä, että järjestyssäännöissä opetuksen järjestäjä voi ratkaista säilytetäänkö puhelimet ja muut mobiililaitteet koulupäivän aikana oppilaan omassa repussa häiriöttömässä tilassa tai opetuksen järjestäjän hallinnoimissa säilytyspaikoissa.** Malli, jossa oppilaiden laitteet otetaan ennaltaehkäisevässä tarkoituksessa opetuksen järjestäjän haltuun, lisää opetuksen järjestäjän vastuuta oppilaiden henkilökohtaisesta omaisuudesta. Esityksessä todetaan, että käytännössä suurella osalla yli 7-vuotiailla lapsilla on Suomessa käytössään älypuhelin. Näistä hankinnoista vastaa useimmiten oppilaan huoltajat. Kun nämä esityksessä nimetyt puhelimet ja mobiililaitteet tuodaan kouluun, kyse on merkittävästä omaisuuserästä. Esityksen perusteella saa vaikutelman, että tarkoituksena on luoda kategorinen malli, jossa yksityinen omaisuuserä siirretään opetuksen järjestäjän vastuulle ja haltuun koulupäivän ajaksi. Opetuksen järjestäjille saattaisi syntyä valvonta- ja vahingonkorvausvastuuta oppilaiden mobiililaitteista. **Kuntaliitto korostaa, että esityksessä on painotettu maltillisia viranomaisvaikutuksia eikä muutoksista saa syntyä kustannusvaikutuksia.** Kuntaliiton näkemyksen mukaan on riittävää, että opetuksen järjestäjät voivat järjestyssäännöissä edellyttää, että kouluun tuodut puhelimet ja muut mobiililaitteet säilytetään oppitunnin aikana poissa näkyvistä ja häiriöttömässä tilassa esimerkiksi oppilaan repussa. Halutessaan opetuksen järjestäjä voisi ottaa käyttöön opetuksen järjestäjän hallinnoimat puhelimia ja mobiililaitteita koskevat säilytyspaikat oppilaille. Esityksellä myös täydennetään opettajan ja rehtorin toimivaltuuksia ottaa haltuun esine, jolla oppilas häiritsee opetusta tai oppimista.

Opetushallitus on laatinut ohjeet järjestyssääntöjen laatimiseksi. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että ohjeet tässä yhteydessä päivitetään siten, että ne ovat opetuksen järjestäjien hyödynnettävissä ennen lain voimaantuloa 1.8.2025. On hyvä, että Opetushallitus tarkastelee mobiililaitteopasta koskevat päivitystarpeet.

Lopuksi Kuntaliitto pitää tärkeänä, että puhelimien ja mobiililaitteiden rajoittamista tarkastellaan esiopetuksen osalta. Myös esiopetuksen oppilaat tuovat toimintaan omia mobiililaitteitaan esim. älykelloja. Valtaosa esiopetuksen oppilaista osallistuu täydentävään varhaiskasvatukseen, jossa ei vastaava sääntelyä ole.

Aluehallintoviraston oma-aloitteinen valvonta

Kuntalain 10 §:n mukaan aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Vastaava säännös sisältyy yksityisten ja valtion koulujen osalta valtion ja yksityisten järjestämän koulutuksen hallinnosta annettuun lakiin. Kuntaliiton mukaan esityksessä ei ole mainittu, tunnistaako soveltamisala myös yliopistojen harjoittelukoulut. Mikäli asiassa edetään esityksen mukaisesti, on tärkeää, että aluehallintoviraston toimivalta tutkia opetuksen järjestäjän toiminnan lainmukaisuutta ulottuu kaikkien opetuksen järjestäjien toimintaan ylläpitäjästä riippumatta.

Kuntaliitto pitää yleisesti huolestuttavana ja valitettavana, jos suomalaisessa koulutusjärjestelmässä ollaan ottamassa periaatteellista suunnanmuutosta, jossa palattaisiin vuosikymmenien takaiseen hallinnollisesti raskeeseen valvonnan suuntaan ilman selkeitä perusteita ja vaikuttavuusarvioita.

Esityksessä ehdotetaan, että aluehallintovirastolla olisi oikeus ottaa perustellusta syystä myös oma-aloitteisesti tutkittavaksi opetuksen lainmukaisuus. **Kuntaliitto ei kannata valvontatehtävien laajentamista esitetyllä tavalla.** Esityksessä annetaan liian laajat toimivaltuudet ottaa oma-aloitteisesti tutkittavaksi opetuksen järjestäjän toiminnan lainmukaisuutta. Sen lisäksi säädetään aluehallintoviraston käytettävissä olevista sanktioista, jotka voivat ilmeisesti kohdistua myös yksittäiseen opetuksen järjestäjän viranhaltijaan. **Kuntaliitto pitää huomattavasti vaikuttavampana toimenä, että opetuksen järjestäjien informaatio-ohjausta kehitetään johdonmukaisesti ja koulutusmahdolliset turvataan.** Näillä tavoin pystytään ennakkollisesti vaikuttamaan opetuksen järjestäjien toimintaan sekä tukemaan ns. omavalvontaa ja itsearvioinnin menetelmien kehittymistä. Esitys aluehallintoviraston oma-aloitteisesta toimivallasta lisää opetuksen järjestäjien hallinnollista taakkaa.

Esityksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan aluehallintoviraston oikeus ottaa oma-aloitteisesti tutkittavaksi opetuksen lainmukaisuus toteutettaisiin voimassa olevien voimavarojen puitteissa. Rooli olisi pitkälti riippuvainen siitä, missä määrin virastolla olisi tehtävään soveltuvia riittäviä henkilöstöresursseja. Pidemmän ajan tavoitteena on, että valvontaviranomaisen henkilöstörakenteen muuttuessa voitaisiin siirtyä aiempaa enemmän oma-aloitteiseen ennakolliseen valvontaan oikeudellisen osaamisen vahvistuessa. Kuntaliiton mukaan on huolestuttavaa, että järeää toimivaltaa ollaan antamassa viranomaistaholle, vaikka esityksessä todetaan oikeudellisen kompetenssin puutteet.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että esityksessä viitataan aluehallintoviraston toimivan varhaiskasvatuksen valvontaviranomaisena. Tätä käytetään esityksessä myös yhtenä perusteluna antaa vastaavanlainen tehtävä perusopetuksen järjestämisen valvonnan kehittämiseksi. Kuntaliiton mukaan esityksessä ei ole kerrottu, miltä osin toiminta on tosiasiallisesti ollut vaikuttavaa varhaiskasvatuksen puolella ja edistänyt palvelun laadullista kehittämistä. Kuntaliitto pohtii myös, miten aluehallintoviraston omavalvontaohjelmaan kuuluvaa seurantaa ja sen vaikuttavuutta on arvioitu ja minkä viranomaisen toimesta.

Esityksen mukaan oikeus oma-aloitteeseen tutkimiseen voisi kohdentua opetuksen järjestämiseen yleisesti tai yksittäisen oppilaan asiaan. **Kuntaliitto pitää tarpeellisena, että yksittäisen oppilaan asiat rajataan omavalvonnan ulkopuolelle.** Aluehallintovirastolle ehdotettu oikeus ottaa oma-aloitteisesti tutkittavaksi, onko opetuksen järjestäjä toiminut perusopetuslain mukaisesti ei voi korvata lakiin perustuvaa muutoksenhakujärjestelmää eikä olla sen vaihtoehto. Toisin kuin ylimmät laillisuusvalvojat, aluehallintovirasto on myös ensiasteen muutoksenhakuelin tietyissä perusopetuslaissa säädetyissä oppilasasioissa kuten oppilaaksioton sekä oppimisen ja koulunkäynnin tuen päätösten osalta. Kuntaliitto on huolissaan, jos yksittäisen oppilaan asiassa aluehallintovirasto toimii sekä muutoksenhakuelimenä ja valvontaviranomaisena.

Liikunnallinen elämäntavan

Esityksessä ehdotetaan, että liikunnallinen elämäntapa lisätään osaksi esi- ja perusopetuksen tavoitteita. Lisäyksen myötä liikunnallinen elämäntapa huomioitaisiin myös esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa sekä paikallisissa opetussuunnitelmissa.

Kuntaliitto yhtyy siihen, että liikunnallinen elämäntapa on yhteiskunnallisesti merkittävä asia. Liikkumisella ja aktiivisuudella on todettu olevan monenlaisia myönteisiä vaikutuksia lasten ja nuorten hyvinvointiin. Toiminnallisuuden lisääntyminen esi- ja perusopetuksen toimintakulttuurissa on

kannatettava tavoite. Kuntaliitto painottaa, että opetussuunnitelman peruste muutokset tehtäisiin maltillisesti.

Kuntaliitto pitää lähtökohtaisesti hyvänä, että Suomi liikkeelle -ohjelmassa huomioidaan kuntien merkittävä panostus toteuttaa mm. liikkuva koulu toimintaa. Tämän lisäksi olisi tärkeää tukea niitä kuntien kehittämisiä toimenpiteitä, jolla oppilaiden kestävästä liikkumisesta kouluun esim. jalan tai pyörällä edistettäisiin entistä vahvemmin. Kuntaliiton mukaan perusopetuksen toimintakulttuurin kehittämiseen liikkumista tukevaksi ja liikuttamiseen kannustavaksi olisi tarkoituksenmukaista edistää jatkossa pysyvillä rahoitusmekanismeilla eikä pelkästään hankerahoituksilla.

Asetuksenantovaltuudet ja muu säädöshuolto

Kuntaliitto pitää hyvänä, että esityksessä opetuksen epäämistä koskevaa sääntelyä on täsmennetty siten, että siitä selkeästi ilmenee, että epääminen on toimenpide, josta ei tehdä hallintopäätöstä.

Esityksessä ehdotetaan perusopetuslain 37 §:än lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan perusopetusta voi opettajan ohjauksessa antaa myös opettajaksi opiskeleva henkilö. Kuntaliitto pitää lisäystä hyvänä, mutta esittää mahdollisuuden laajennettavaksi myös esiopetukseen.

SUOMEN KUNTALIITTO

Minna Karhunen
Toimitusjohtaja

Mari Sjöström
Erityisasiantuntija