

Lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta HE 212/2024 vp

Kiitän mahdollisuudesta lausua asiassa.

Mobiililaitteiden käyttö

Ehdotettujen lainsäädäntömuutosten tavoitteena on muun muassa vahvistaa ja parantaa oppilaiden keskittymistä opetukseen ja koulun muuhun toimintaan sekä vahvistaa oppilaan oikeutta turvalliseen opiskeluympäristöön. Esityksessä ehdotetaan 29 §:ään lisäystä, ”oppilas ei saa käyttää puhelinta tai muuta mobiililaitetta oppitunnin aikana lukuun ottamatta niiden käyttöä opettajan luvalla oppimistarkoitukseen taikka rehtorin tai opettajan luvalla terveydenhoitoon.” Vaikka jo nyt järjestyssäännöillä on voitu puuttua mobiililaitteiden käyttöön, ehdotettu sääntely yhdenmukaistaa käytäntöjä valtakunnallisesti edistäen yhdenvertaisuutta ja kaikkien oppilaiden työrauhaa sekä turvallista oppimisympäristöä ja pidän ehdotettua muutosta näistä näkökulmista tärkeänä.

Säännöksessä ei erikseen kuitenkaan mainita toimintarajoitteista johtuvia tarpeita mobiililaitteiden käyttöön oikeuttavana poikkeuksena, mutta perusteluissa tämä mainitaan (s.38). Perusopetuslaissa on myös erikseen säännös, 31 §, jonka mukaisesti vammaisella ja muulla erityistä tukea tarvitsevalla oppilaalla on oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät erityiset apuvälineet. *Varsinkin perusopetuslain kohderyhmät huomioon ottaen toimintarajoitteiden mainitseminen myös 29 §:n yhteydessä poikkeusperusteena mobiililaitteiden käyttökiellosta olisi informatiivisempi ja siten kannatettavampi tapa.*

Lupa mobiililaitteiden käyttöön ja oikeusturva

Ehdotetun säännöksen nojalla mobiililaitteita saisi käyttää vain opettajan luvalla oppimistarkoitukseen tai terveydenhoidon ollessa kyseessä opettajan tai rehtorin luvalla. Lupa voitaisiin esityksen mukaan antaa suullisesti tai kirjallisesti. Ottaen huomioon erityisesti kielteisen päätöksen oikeusvaikutukset, *muihin kuin oppimistarkoitukseen liittyvät lupapäätökset tulisi antaa kirjallisesti ja sääntelyssä ratkaista ovatko ne valituskelpoisia.* Uusi sääntely edellyttää myös opetuksen järjestäjille annettavaa selkeää ohjausta, varsinkin kun tiedetään, että perusopetuksessa oikeusturvan toteuttamisessa on kouluilla esiintynyt jatkuvia haasteita.

Järjestyssäännöt

Esityksessä on tasapainoiltu ohjausinstrumenttina oikeuksista ja velvollisuuksista säätävän lain ja paikallisia olosuhteita huomioivien järjestyssääntöjen välillä. *Esimerkiksi miten ja missä matkapuhelimet säilytetään tunneilla jää järjestyssääntöjen varaan, mikä on perusteltua kun ryhmät ja rajoittamistarpeet ovat erilaisia.*

Myös esimerkiksi välituntien osalta järjestyssäännöt nousevat merkittävään rooliin. Muun kuin oppitunnin aikana, järjestyssäännöissä määrättäisiin mobiililaitteiden käytön rajoittamisesta ja säilyttämisestä. Perusteluiden mukaisesti säilytyspaikka voi olla esim. reppu tai puhelinparkki. Ehdotetussa säädöstekstissä ei mahdollisteta mobiililaitteiden ns. täyskieltoa, eli niiden käytön kieltämistä koko koulupäivän ajaksi. *Järjestyssäännöillä ei voida määrätä siten yksilön*

tämänkaltaisista velvollisuuksista (täyskielto), koska ehdotuksessa ei ole esitetty riittävän täsmällisiä säännöksiä, joiden pohjalta järjestyssäännöillä olisi näin mahdollista määrätä. Perustuslakivaliokunta on todennut, että ilman lain riittävän täsmällisten säännösten tukea järjestyssäännöllä ei voida määrätä jonkin perusoikeuden rajoittamisesta tai yksilön oikeuksista tai velvollisuuksista (PeVL 70/2002 vp, s.5). Kun nämä perusratkaisut jätetään järjestyssääntöjen varaan, on huolehdittava myös opetuksen järjestäjien riittävästä ohjauksesta, erityisesti siihen liittyen, että järjestyssäännöt eivät saa olla ristiriidassa perusoikeuksien tai tavallisen tasoisen lainsäädännön kanssa, eikä niillä voi myöskään laajentaa tulkintaa lainsäädännössä säädetystä.

Pidän tärkeänä, että se, ettei lainsäädäntö nykyisen ehdotuksen pohjalta mahdollista mobiililaitteiden täyskieltoa koko koulupäiväksi, tuodaan selkeästi esille esimerkiksi opetushallituksen ohjeistaessa järjestyssääntöjen laadinnasta mobiililaitteiden osalta. Ohjeissa on myös tärkeää tuoda esille, että viranhaltijan on noudatettava myös hallinnon oikeusperiaatteita, kuten suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatetta tehdessään mobiililaitteita koskevia ratkaisuja sille kuuluvalla harkintavallalla (hallintolaki 6 §).

Lisäksi tuon esiin, että ehdotetussa säädöstekstissä ei mainita käytön sallivia poikkeuksia muutoin kuin oppituntien osalta, mitä pidän ongelmallisena, sillä terveydellisillä syyt ja toimintarajoitteet voivat johtaa tarpeeseen käyttää mobiililaitteita myös esim. niillä välitunneilla, joilla opetuksen järjestäjä on järjestyssäännöillä kieltänyt mobiililaitteiden käytön.

Lausuntopyynnössä pyydettiin tarvittaessa kommentoimaan myös toimenpideoitteita TPA 2/2023 vp, TPA 4/2024 vp, TPA 47/2024 vp. Näistä erityisesti aloitteessa TPA 47/2024 (välituntien lisäämisestä kännykkäkiellon piiriin) ehdotetaan oppitunteja laajempaa mobiililaitteiden käytön rajoittamista. *Digitalisoituneessa koulumaailmassa ja yhteiskunnassa näen varsinkin mobiililaitteiden täyskieltoon johtavat ratkaisut ongelmallisena sekä juridisesti että käytännössä.* Hallituksen esityksessä (s.5) viitataan lasten ja nuorten kuulemisessa esille tuotuihin seikkoihin. Vastaajat pitivät erityisesti välitunneilla kavereille ja perheille viestittelyä tärkeänä ja tietojen tarkistamista puhelimen avulla välttämättömänä (esim. aikatauluasiat). Lapsen oikeuksien sopimus (SopS 60/1991) takaa lapsille oikeuden saada myös näkemykset huomioon otetuiksi, ei pelkästään oikeutta esittää niitä (art.12) Myös tutkimuksissa on haittojen ohella löydetty myös näyttöä siitä, kuinka mobiililaitteet tukevat oppilaiden kouluarkea (esim. Anita Grigic Magnusson (2022) *Användning av mobiltelefoner i den digitaliserade skolan: Elevers och lärares perspektiv*, Göteborgs universitet, 133-136.) Myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta suhteellisuusvaatimus velvoittaa vähiten perusoikeuksia rajoittaviin ratkaisuihin. Tavoitteisiin, kuten työrauhan ja turvallisen oppimisympäristön turvaamiseen, voidaan päästä perusoikeuksia vähemmän rajoittavilla ratkaisuilla, kuin mobiililaitteiden täyskiellolla.

Haltuunotto

Rehtorilla tai koulun opettajalla yhdessä tai erikseen olisi oikeus työpäivän aikana ottaa haltuunsa oppilaan puhelin tai muu mobiililaitte, jos sillä häiritään opetusta tai oppimista. Näiltä osin sääntely ei muutu, sillä opetusta häiritsevä esine voidaan ottaa haltuun jo nykyisen lainsäädännön perusteella. Perusteluissa (s.41) kuitenkin todetaan, että opetuksen tai oppimisen häiritsemisenä pidettäisiin esimerkiksi sitä, että puhelin tai muu mobiililaitte olisi esillä. Häiritsevä käyttö tarkoittaisi myös sekä oppilaan oman tai toisen oppilaan oppimisen häiritsemistä että opettajan opetuksen

häiritsemistä. Perusteluilla on haluttu helpottaa tulkintaa ja tuoda rehtorille ja opettajille mahdollisuus ottaa haltuun esimerkiksi puhelin myös sellaisissa tilanteissa, joissa sääntöjä puhelimen säilyttämisestä ei noudateta, mutta ei muutoin suoranaisesti häiritä opetusta. *Erityisesti kun on kysymys oppilaan velvollisuuksista ja niiden rikkomisesta johtuvista seuraamuksista, en pidä perusteluilla säätämistä hyvänä ratkaisuna.* 36 d § voitaisiin muotoilla esimerkiksi näin: rehtorilla tai koulun opettajalla on yhdessä tai erikseen oikeus työpäivän aikana ottaa haltuunsa oppilaalta 29 §:n 2 tai 4 momentissa tarkoitettu kielletty esine tai aine tai sellainen esine tai aine, jolla oppilas häiritsee opetusta tai oppimista. *Mobiililaitteet voidaan oppitunnilla ottaa haltuun myös jos niiden säilyttämisestä annettuja määräyksiä ei noudateta.* Perusoikeuksien kokonaisuus huomioiden haltuunotto voi näissä tilanteissa olla lievempi keino puuttua perusoikeuksiin kuin esimerkiksi oppilaan luokasta poistaminen, sillä haltuunotolla ei puututa oppilaan oikeuteen opetukseen kuten turvaamistoimella tehdään. Kun laite palautetaan oppitunnin tai viimeistään koulupäivän jälkeen, en näe omaisuudensuojan kannalta tässä perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvää estettä. Myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö tukee tätä: haltuunotto-oikeutta ei ole nähty perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuuden suojaa koskevan säännöksen kannalta ongelmalliseksi, kun haltuunotetut lailliset esineet ja aineet luovutetaan oppilaalle viimeistään työpäivän päättyessä. (PeVL 35/2013 vp,s.2). Muun muassa oppimisympäristön turvallisuuteen ja työrauhaan liittyvät syyt on katsottu perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttäviksi syiksi rajoittaa omaisuudensuojaa.

Lisäksi ainakin opetushallituksen ohjeissa olisi informatiivisuuden vuoksi tärkeä tuoda selkeästi esiin, että sääntely nyt esitetyssä muodossaan mahdollistaa puuttumisen muussa kuin opetustilanteessa mobiililaitteen häiritsevään tai toisen oikeuksia loukkaavaan toimintaan vain kurinpitokeinoin ja kasvatus- ja turvaamistoimin, ei haltuunotolla. Ehdotetusta sääntelyn sanamuodosta tätä ei ole helppo saada selville. Tuon tässä yhteydessä myös esiin, että nähdäkseni säädöstekstiin olisi mahdollista lisätä myös muiden kuin oppituntien osalta vastaavanlaisia tarkkarajaisia ja täsmällisiä haltuunotto-oikeuksia kuin Ruotsissa, jos näille on painavat perusteet. Ruotsissa mobiililaitteiden haltuunotto-oikeudesta on säädetty muun muassa, kun opetushenkilökunta pyrkii estämään laitteilla tapahtuvan loukkaavan kuvaamisen. Kuvaustilanteita voi esiintyä esimerkiksi suihku- tai pukuhuonetoiloissa, jotka on Ruotsin koululaissa vielä erikseen mainittu tilanteina, joihin haltuunotto soveltuu (ks. Skollag 4 b). Mobiililaitteiden häiritsevää tai toisten oikeuksia loukkaavaa käyttöä tapahtuu meilläkin koulussa myös muualla kuin opetustilanteissa.

Laillisuusvalvonta

Esityksessä ehdotetaan perusopetuslakia muutettavaksi niin, että aluehallintovirastot voisivat ottaa myös oma-aloitteisesti tutkittavaksi, onko perusopetuslaissa tarkoitettu opetus järjestetty lain mukaisesti. Perusopetuslakiin ehdotetaan lisättäväksi myös säännökset aluehallintovirastojen käytettävissä olevista sanktioista.

Esitys on erittäin tärkeä. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan vain ylimmillä laillisuusvalvojilla on toimivalta tutkia omasta aloitteestaan esi- ja perusopetuksen lainmukaista toteuttamista. Oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa (1287/2013) aluehallintovirastojen oma-aloitteisesta valvonnasta on kuitenkin säädetty. Näin myös varhaiskasvatuslaissa. *Säädösesitys toteuttaa sääntelyn koherenssia ja poistaa räikeimmät valvontaan liittyvät ongelmat esi- ja perusopetuksen osalta, kuten sen, että aluehallintovirastot eivät ole ilman kantelua voineet puuttua laittomiin käytäntöihin,*

vaikka ovat saaneet ne tietoonsa muutoin kuin kanteluiden kautta. Esitys vahvistaa lasten pääsyä oikeuksiinsa ja edistää yhdenvertaisuutta, kun lainvastaisiin käytäntöihin puuttuminen ei olisi enää kiinni siitä, jaksako tai osaako huoltaja tai lapsi oikeusturvakeinoja käyttää. Haavoittuvien ryhmien osalta esitys on erityisen tärkeä. Nykytila on poikennut pohjoismaisesta ja eurooppalaisesta valvontamallista, eikä tälle puutteelliselle valvonnan järjestämiselle Suomessa ole esitetty perusteita. Hallituksen esityksessä on monin paikoin tuotu näitä huomioita esiin artikkelimme (Mäntylä & Karjalainen 2022) pohjalta. Myös monet järjestöt ovat tätä epäkohtaa pitkään pitäneet esillä.

On myös syytä huomata, että tälläkin hallituksen esityksellä ehdotetaan lisää toimivaltaa opettajille ja rehtoreille rajoittaa lapsen oikeuksia. Esitys on osa jatkumoa, jossa toimivalta lisääntyy. Painavien perusteiden vallitessa tällainen kehitys voi olla perusteltua. *On kuitenkin syytä huomata, että oikeusvaltiossa, mitä enemmän vallankäyttöä mahdollistetaan, sitä voimakkaammin sen kohteena olevien oikeussubjektien oikeusturvasta on huolehdittava.* Valvonta on yksi näistä keinoista.

Valmistelussa on ollut esillä myös muistutusmenettelyn lisääminen oikeusturvakeinojen valikoimaan perusopetuslaissa. Hallituksen esityksessä tästä on kuitenkin luovuttu. *Näkemykseni mukaan se, että muistutusta ei lisätty perusopetuslain oikeusturvakeinojen valikoimaan, on kannatettava ratkaisu.* Perusopetukseen liittyvä oikeusturvajärjestelmä on jo nykyisin huoltajille saati lapsille vaikeaselkoinen. Varhaiskasvatuslakiin liittyvät kokemukset kertovat myös siitä, että jo tehtyjä kanteluista siirretään lain sen mahdollistaessa muistutusmenettelyyn, mikä hidastaa asian ratkaisemista. Perusopetuslain mukaisissa asioissa on kyse asioista, jotka on ratkaistava mahdollisimman nopeasti (esimerkiksi kiusaaminen, oppimisen tuki).

Edelliseen viitaten aluehallintovirastojen oma-aloitteisessa valvonnassa olisi hallituksen esityksen mukaisesti kyse jälkikäteisestä valvonnasta. Jälkikäteinen oikeusturva on vasta toissijaista ja oikeusturvan toteutumisesta jo aikaisemmin voidaan huolehtia mm. opetuksen järjestäjän toimintaan kohdennetulla ennakollisella ohjauksella ja henkilökunnan riittävällä koulutuksella. *Ehdotettuun oma-aloitteiseen valvontaan liittyen on syytä huolehtia, että valvontaratkaisusta julkaistaan ainakin tiivistelmä, jotta ne tulevat ohjaamaan myös muita opetuksen järjestäjiä, kuin vain valvonnan kohteena ollutta tahoa.*

Aluehallintoviraston tehtäviin ei esitetä lisättäväksi ennakollisen valvonnan tehtäviä, esimerkiksi tarkastuksia valvontasuunnitelmien pohjalta. Kun esitykseen ei sisälly myöskään resurssien lisäämistä, *näen tarpeellisena, että oma-aloitteisen, jälkikäteisen valvonnan tehokkuutta seurataan ja tarvittaessa ryhdytään toimiin ennakollisen ohjauksen ja valvonnan kehittämiseksi.*

Olemme esittäneet myös muita, lasten oikeusturvaa tehostavia keinoja perusopetuslakiin, kuten varhaiskasvatuslain kaltaista henkilökunnan ilmoitusvelvollisuutta esille tulleista epäkohdista. Tämä voisi olla yksi mahdollisuus saada epäkohtia aluehallintovirastojen tietoon niiden oma-aloitteisen valvonnan pohjaksi.

Sanktiot

Pidän merkityksellisenä, että aluehallintoviraston käytössä olevat sanktiot kirjattaisiin nyt esitetyn mukaisesti perusopetuslakiin. Näin ne olisivat läpinäkyvästi myös opetuksen järjestäjän tiedossa. Esitys on näiltä osin erinomainen.

Muut hallituksen esityksessä esitetyt asiat

Esityksessä ehdotetaan, että liikunnallinen elämäntapa lisätään osaksi esi- ja perusopetuksen tavoitteita. Esityksessä ehdotetaan, että perusopetuslain niin kutsuttu yleinen asetuksenantovaltuutus kumotaan ja samalla perusopetuslaissa asetuksenantovaltuuksia koskevat säännökset päivitetään vastaamaan perustuslain edellyttämiä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Lakiin ehdotetaan tehtäväksi myös muuta säädöshuoltoa.

Esityksellä halutaan vahvistaa liikunnallista elämäntapaa esiopetuksen ja koulujen toimintakulttuurissa. Tavoite on varsin kannatettava ja lasten liikunnan ja liikunnallisuuden lisääminen on yhteiskunnallisestikin tärkeä intressi. *En pidä kuitenkaan perusteltuna ohjausinstrumenttina tässä laintasoista säätämistä, edes tavoitepykälässä.* Tavoite jää irralliseksi lisäykseksi perusopetuslain kokonaisuudessa ja liikunnallista elämäntapaa voi edistää tehokkaammin muilla ohjausinstrumenteilla, kuten rahoituksella ja päivittämällä jo olemassa olevaa alemman tasoista normiohjausta. Laintasoinen kirjaus tehostaa tavoitteen saavuttamista vain siinä tapauksessa, jos siihen liittyvät konkreettiset velvoitteet ja vastuutahot myös määritellään perusopetuslaissa.

Esityksessä ehdotetut säädöshuollolliset ja asetuksenantovaltuuksia koskevat muutokset ovat perusteltuja.

Vaasassa 18.2.2024

Niina Mäntylä

HTT, OTM

Julkisoikeuden professori, Vaasan yliopisto