

Janne Salminen

2.3.2025

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta (HE 212/2024 vp)

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perusopetuslakia puhelinten ja muiden mobiililaitteiden käytön osalta. Puhelimen käyttö oppitunnin aikana sallittaisiin vain tiettyihin laissa säädettyihin tarkoituksiin. Lisäksi koulun olisi annettava tarpeelliset järjestyssäännöt puhelinten ja muiden mobiililaitteiden käytöstä ja säilytyksestä koulupäivän aikana. Samoin ehdotetaan, että aluehallintovirastot voisivat ottaa oma-aloitteisesti tutkittavaksi, onko opetus järjestetty lain mukaisesti. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset aluehallintovirastojen käytettävissä olevista sanktioista. Lisäksi lakiin sisältyvä yleinen asetuksenantovaltuutus kumottaisiin ja samalla lakiin otettaisiin uudet tarkistettut asetuksenantovaltuuksia koskevat säännökset.

2. Laki on tarkoitettu tulemaan pääosin voimaan 1.8.2025.

3. Valtioneuvoston käsityksen mukaan esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Se on kuitenkin katsonut, että hallituksen esitystä eduskunnassa käsiteltäessä on perusteltua hankkia esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunto. Sen mukaan tarvittaisiin perustuslakivaliokunnan käsitys erityisesti siltä osin kuin ehdotuksella puututaan omaisuuden suojaa niissä tilanteissa, kun opetuksen järjestäjä ottaa oppilaan puhelimen tai muun mobiililaitteen haltuunsa. Samalla tulisi sen käsityksen mukaan arvioida myös mobiililaitteen käytön rajoittamista sananvapauden ja yksityiselämän suojan kannalta.

Arviointia

4. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen muuta Suomen perustuslain 16 §:ssä turvattujen sivistyksellisten oikeuksien kannalta. Vaikka ehdotetulla sääntelyllä on osin myös perusoikeuksia rajoittavia vaikutuksia, arvioin, että kysymys on erityisesti perustuslain 16 §:ssä turvattujen sivistyksellisten oikeuksien toteuttamisesta ja kehittämisestä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Keskeisiin turvaamiskeinoihin kuuluu perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäätö-

dännön säätäminen (ks. HE 309/1993 vp, s. 75/II). Koulu on toiminnan ympäristönä sellainen, että ehdotuksen keskiössä olevalla mobiililaitteiden käyttöä koskevalla ehdotuksella on tämän keskeisen perusoikeusyhteytensä ohella liittymiä perustuslain 10 §:n tarkoittamaan yksityiselämän suojaan, 12 §:n tarkoittamaan sananvapauteen ja esimerkiksi perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan. Perusoikeuksista tässä suhteessa keskeisin jännite näyttää syntyvän perustuslain 16 §:n ja koulutyössä olevan lapsen itsemääräämisoikeuden kesken koulun koulupäivän aikana. Itsemääräämisoikeuden kannalta kysymyksessä on ennen kaikkea perustuslain 7 §:ssä turvattu henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus. Itsemääräämisoikeus kiinnittyy myös perustuslain 10 §:n säännökseen yksityiselämän suojasta (PeVL 95/2002 vp). Puhelimien ja muiden mobiililaitteiden käytön kieltä oppitunneilla merkitsee jossakin määrin oppilaan perusoikeuksien rajoittamista koulun työpäivän aikana, mikä tarkoittaa myös sitä, että sääntelyä on tarkasteltava perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta, kuten esityksessä onkin tehty (ks. PeVM 25/1994 vp). Esimerkiksi yhteydenpidon rajoittamista koskeva sääntely, puhelimen käyttöä estäen, on perustuslakivaliokunnan käytännössä arvioitu yksityiselämän suojan kannalta (PeVL 98/2022 vp). Omaisuudensuojaa rajoittaa se, että koulua käyvä ei tilapäisesti pääse omiin laitteisiinsa käsiksi samoin kuin se, että ne tilapäisesti otetaan haltuun. Perusoikeustarkastelulla tässä suhteessa tulee varmistaa se, että koulua käyviin lapsiin ei heidän koulun työpäivän aikana kohdistus perusoikeusrajoituksia rajoitusedellytysten vastaisesti yksinomaan sillä perusteella, että he käyvät koulua koulussa koulun työpäivän ajan.

5. Sääntelyllä on tarkoitus varmistaa sivistyksellisten oikeuksien toteutuminen koulun työpäivän aikana. Kysymys on sekä sen lapsen sivistyksellisestä oikeudesta, jonka kanssa samanaikaisesti rajoitetaan hänen puhelimensa tai muun mobiililaitteen käyttöä, että muiden koulussa käyvien lasten sivistyksellisistä oikeuksista ja niiden toteutumisesta. Sivistyksellisten oikeuksien toteuttaminen tässä merkitsee myös tiettyjen toimivaltuuksien osoittamista sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi opetuksen järjestäjille sekä rehtoreille ja opettajille.

6. Ehdotus sisältää tässä suhteessa esityksen perusopetuslain uudeksi 29.4 §:ksi, jonka 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”. Lisäksi esityksen mukaan ”[j]ärjestyssäännöillä tai järjestysmääräyksillä tulee määrätä puhelimen ja muiden mobiililaitteiden säilytyksestä 4 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa sekä niiden käytöstä ja säilytyksestä työpäivän aikana muulloin kuin oppitunneilla”.

7. Kysymys on oman käsitykseni mukaan ennen kaikkea niiden olosuhteiden määrittämiseen liittyvästä sääntelystä, joka koskee oppivelvollisuuden suorittamista. Oppivelvollisuuden yleisistä perusteista säädetään oppivelvollisuuslaissa. Oppivelvollisuuslain 3.1 §:n mukaan oppivelvollisuuden suorittamisvelvollisuudesta perusopetuksessa säädetään perusopetuslain 26.1 §:ssä. Sen mukaan oppivelvollisen on osallistuttava perusopetuslain mukaisesti järjestettyyn perusopetukseen tai saatava muulla tavalla perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot. Oppivelvollisuuden piirissä olevalla henkilöllä on oppivelvollisuutensa suorittamiseksi velvollisuus osallistua järjestettyyn perusopetukseen. Viime kädessä opetuksen järjestäjän tulee voida lakiin perustuvan toimivaltansa puitteissa määritellä, minkälaisissa olosuhteissa oppivelvollisuutta suoritetaan.

8. Esityksessä on tuotu esiin tutkimuksiin viitaten, että olisi perusteltua oppivelvollisuuden suorittamisen edellytysten turvaamiseksi oppituntien osalta rajoittaa erityisellä tavalla puhelimen ja muiden mobiililaitteiden käyttöä. Esityksessä viitataan selvityksiin, jotka viittaisivat siihen, että mobiililaitteiden käyttökielto on suoranaisesti parantanut koulua käyvien lasten oppimistuloksia. Tämä on vaikuttanut positiivisesti erityisesti heikommin koulutyössä menestyvien lasten oppimistuloksiin. Laitteet vaikuttavat sekä sitä käyttävän kouluntyöhön että muiden lasten koulutyöhön. Kun sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi ja itse asiassa niiden edistämiseksi ajatellaan, että puhelimen ja mobiililaitteiden käyttö on oppituntin aikana mahdollista erikseen annettavalla luvalla, asiasta on asianmukaista sen muita perusoikeuksia rajoittavat elementit huomioon ottaen säätää lailla. Tämä on perusteltua koulua käyvien lasten ja opetuksen järjestäjien ja siitä vastaavien näkökulmasta.

9. Siltä osin kuin ehdotus koskee perusopetuslain uutta 29.4 §:ää, jonka mukaan oppilas ”ei saa käyttää puhelinta tai muuta mobiililaitetta oppituntin aikana lukuun ottamatta niiden käyttöä opettajan luvalla oppimistarkoitukseen taikka rehtorin tai opettajan luvalla henkilökohtaiseen terveydenhoitoon”, arvioin, että siitä huolimatta, että ehdotus koskee oppilaan itsemääräämisoikeutta oppituntin aikana tällainen rajoitus esitetyillä perusteilla ei muodostu ongelmalliseksi, koska lapsi suorittaa koulussa lakiin perustuvaa oppivelvollisuuttaan ja ehdotus turvaa perustuslain 16 §:n sivistyksellisten oikeuksien toteutumista kaikkien koulussa oppivelvollisuuttaan suorittavien lasten osalta. Lapsen mahdollisuuksia itsenäisesti päättää siitä, mitä oppituntin aikana hän voi tehdä voidaan tällä tavoin rajoittaa.

10. Tilanne on jossain määrin erilainen siltä osin kuin ehdotus koskee perusopetuslain uutta 29.5 §:ää, johon sisättäisiin virke, jonka mukaan ”[j]ärjestyssäännöillä tai järjestysmääräyksillä tulee määrätä puhelinten ja muiden mobiililaitteiden säilytyksestä 4 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa sekä niiden käytöstä ja säilytyksestä työpäivän aikana muulloin kuin oppitunneilla”. Siltä osin kuin ehdotus nivoutuu mainittuun uuteen 29.4 §:n sääntöön tarkoitettua edellyttää, että järjestyssäännöissä määritellään miten puhelimet ja mobiililaitteet säilytetään koulupäivän aikana, minulla ei ole huomautettavaa. Uusi 29.4 §:n edellyttää tällaista määrittelyä, koska kielto siirtää vastuuta laitteista koulupäivän ajaksi koululle.

11. Sen sijaan ehdotus on problemaattisempi siltä osin kuin kyseinen uusi 29.4 § jättää periaatteessa täysin puhelinten ja mobiililaitteiden käytön sääntelyn koulujen järjestyssääntöjen tai järjestysmääräysten varaan, koska niissä tulisi määrätä ”niiden käytöstä ja säilytyksestä työpäivän aikana muulloin kuin oppitunneilla”. Perustelujensa mukaan esityksessä oleva muu kuin oppitunti käsittäisi mm. välitunnin, ruokailun ja esimerkiksi siirtymiset paikasta toiseen, ja käyttöä esimerkiksi välitunneilla voitaisiin rajoittaa varsin pitkälle. Koulun järjestyssäännöt eivät saa olla ristiriidassa lain kanssa. Järjestyssäännöillä ei voida poiketa perustuslaissa säädetyistä perusoikeuksista eikä muista lailla säädetyistä asioista. Siten järjestyssäännöillä voidaan puuttua yksilön oikeuksiin vain rajoitetusti. Sisäiset määräykset voi poiketa tai ne eivät saa olla ristiriidassa perustuslaissa säädetyistä perusoikeuksista tai muista lainsäädännön alaan kuuluvista asioista. Perusteet muiden kuin oppituntien osalta samanlaisiin pitkälle meneviin rajoituksiin eivät ole yhtä vakuuttavia kuin oppituntien osalta.

12. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 70/2002 vp määrittänyt suhteellisen tiukat puitteet koulujen järjestyssäännöille. Se on katsonut lausunnossaan, että perustuslain kannalta ei sinänsä ole ongelmallista säätää opetuksen järjestäjän velvollisuudesta hyväksyä määräyksiä esimerkiksi koulutyön käytännön järjestelyihin tai koulurakennusten ja niiden pihajaluiden

käyttämiseen liittyvistä seikoista. Se on muistuttanut, että koulu- ja oppilaitoskohtaisten järjestyssääntöjen antamisessa ei lähtökohtaisesti ole kysymys perustuslain 80 §:ssä säännellystä lainsäädäntövallan delegoinnista, vaan oikeudesta tehdä alueellisesti rajattuja yleisluonteisia hallintopäätöksiä. Koska julkisen vallan käytössä ja muussa julkisessa toiminnassa on perustuslain 2 §:ssä säännellyn oikeusvaltioperiaatteen mukaan noudatettava tarkoin lakia, ehdotettu sääntely voi olla hieman turhan väljää, koska muiden kuin oppituntien osalta mobiililaitetta koskeva rajoitusmahdollisuus jää suhteellisen avoimeksi. Toisaalta säännösehdotus sisältää tältä osin riittävästi sen asiakentän, josta järjestyssäännössä tai -määräyksessä on määrättävä. Samalla on kuitenkin muistutettava siitä, että järjestyssäännöillä ei voida poiketa perustuslaissa säädetyistä perusoikeuksista, koska järjestyssäännöillä voidaan puuttua yksilön oikeuksiin vain rajoitetusti, esimerkiksi täydelliset mobiililaitteen kiellot muina kuin oppitunteina oman käsitykseni mukaan tällä perusteella tulisi kysymykseen. Tältä osin esitys jää kuitenkin hieman epäselväksi.

13. Muilta osin minulla ei ole lisättävää hallituksen esityksen perusteluissa esitettyyn.