

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI PERUSOPETUSLAIN MUUTTAMISESTA (HE 212/2024 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä esityksestä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perusopetuslakia. Puhelimen käyttö oppitunnin aikana sallittaisiin vain tiettyihin laissa säädettyihin tarkoituksiin. Lisäksi koulun olisi annettava tarpeelliset järjestyssäännöt puhelimien ja muiden mobiililaitteiden käytöstä ja säilytyksestä työpäivän aikana. Aluehallintovirastot voisivat ottaa myös oma-aloitteisesti tutkittavaksi, onko perusopetuslaissa tarkoitettu opetus järjestetty lain mukaisesti. Lakiin lisättäisiin myös säännökset aluehallintovirastojen käytettävissä olevista sanktioista. Esi- ja perusopetuksen tavoitteisiin lisättäisiin liikunnallinen elämäntapa. Lisäksi perusopetuslain yleinen asetuksenantovaltuutus ehdotetaan kumottavaksi ja asetuksenantovaltuudet päivitettäisiin vastamaan perustuslain edellyttämiä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia.

Esitys liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman linjauksiin. Esityksen tavoitteena on vahvistaa opettajien ja rehtoreiden toimivaltuuksia puuttua puhelimen tai muun mobiililaitteen käyttöön työpäivän aikana. Esitys vahvistaisi lasten ja oppilaiden oikeutta saada esiopetusta ja perusopetusta lainsäädännön tarkoittamalla tavalla. Pyrkimyksenä on lisäksi parantaa oppilaiden oikeusturvaa antamalla aluehallintovirastoille lainsäädännön kautta oikeus ottaa myös oma-aloitteisesti tutkittavaksi, järjestetäänkö esi- ja perusopetus lainsäädännön mukaisesti. Lisäksi tavoitteena on parantaa perusopetuslain perustuslainmukaisuutta ottamalla aiempaa paremmin huomioon perustuslain 80 §:ään sisältyviä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2025. Opetuksen tavoitteita koskeva muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2026.

Esitykseen sisältyy ehdotusten suhdetta perustuslakiin koskeva jakso. Jaksossa on tarkasteltu esityksen suhdetta tai viitattu perustuslain 2 §:n 3 momenttiin (oikeusvaltioperiaate), 6 §:ään (yhdenvertaisuus), 7 §:ään (oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen), 10 §:ään (yksityiselämän suoja), 12 §:ään (sananvapaus), 15 §:ään (omaisuuden suoja), 16 §:ään (sivistykselliset oikeudet), 21 §:ään (oikeusturva ja hyvä hallinto), 22 §:ään (perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen), 80 §:ään (asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen) ja 121 §:ään (kunnallinen itsehallinto). Lisäksi on tuotu esille YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus ja vammaisten henkilöiden oikeuksista annettu yleissopimus. Esityksessä katsotaan, että ehdotettu laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Yleisarvio

Esityksen perustuslakijaksossa on tunnistettu lakiehdotuksen arvioinnin kannalta olennaiset perustuslainsäädännökset. Valtiosääntöoikeudellisina seikkoina nostetaan esille perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset sekä yhdenvertaisuus, sivistykselliset oikeudet, sananvapaus, yksityiselämän suoja ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja, henkilötietojen suoja, tiedonsaantioikeudet, omaisuuden suoja, oikeusturva, kuntien itsehallinto ja asetuksen antaminen. Asiakysymyksinä arvioidaan muun muassa mobiililaitteiden käyttökieltoa ja aluehallintovirastojen toimivaltuutta oma-aloitteiseen laillisuusvalvontaan. Esityksessä on tuotu esille keskeisiä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin perusteita perustuslaista ja ihmisoikeusvelvoitteista. En tämän vuoksi katso tarpeelliseksi toistaa mainittuja perusteita kaikilta osin.

Lakiehdotus kytkeytyy esityksessäkin mainitulla tavalla useaan perusoikeuteen. Ehdotettujen lainsäädäntömuutosten tavoitteena on vahvistaa ja parantaa oppilaiden keskittymistä opetukseen ja vahvistaa oikeutta turvalliseen opiskeluympäristöön rajoittamalla mobiililaitteiden käyttöä ja hallussapitoa. Sääntelyn tavoite kytkeytyy keskeisesti perustuslain 16 §:n 1 momentissa sivistyksellisenä oikeutena suojatun oikeuden maksuttomaan perusopetukseen turvaamiseen. Mobiililaitteiden käytön rajoittamisella lailla pyritään osaltaan turvaamaan opetuksen toteutumista perustuslain 6 §:n edellyttämällä tavalla yhdenvertaisesti.

Esityksessä on tuotu esille varsin laajasti eri tutkimusten tuloksia mobiililaitteiden vaikutuksesta oppimiseen. Tutkimustulokset viittaavat siihen, että oppivelvollisuuden suorittamisen edellytysten turvaamiseksi mobiililaitteiden käyttökiellolle on olemassa reaaliset perusteet. Ehdotusta voidaan pitää tältä osin riittävän perusteltuna, vaikkakin tutkimusten tuloksista olisi vieläkin nyt esitettyä selkeämmin voinut tehdä kokoavia johtopäätöksiä ehdotetun sääntelyn tarpeesta. Merkille pantavaa on, että myös lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon mukaan (VN/34069/2024-VNK-2, 18.12.2024) lakiehdotuksessa on hyödynnetty viimeaikaista tutkimustietoa sekä käsitelty vaikutuksia monipuolisesti eri näkökulmista. Perus- ja ihmisoikeuksia koskeva vaikutusarviointi jää nähdäkseni kuitenkin varsin vaatimattomaksi (jakso 4.2.2.1). Myös perus- ja ihmisoikeusvaikutusten kannalta on tärkeää, että esityksessä on todettu, että mobiililaitteiden käyttöön liittyvien rajoitusten vaikutusta rauhallisen kouluympäristön turvaamiseksi peruskouluissa seurataan ja kiellon kattavuutta tullaan vielä tarvittaessa tarkastelemaan säädöstasolla. (s. 45).

Ehdotetulle sääntelylle on näin ollen mielestäni esitetty perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä tavoite siltä osin kuin kyse on mobiililaitteiden käyttörajoituksista oppituntien aikana. Sen sijaan nähdäkseni avoimeksi jää se, millä perusteella mobiililaitteen käyttö voitaisiin kieltää oppituntien ulkopuolella.

Ehdotettu sääntely pitää sisällään useita perusoikeuksia rajoittavia ulottuvuuksia. Esityksessä on todettu, että ehdotettu mobiililaitteiden käytön kieltä oppitunneilla merkitsee jossakin määrin perusoikeuksien rajoittamista (s. 46). Tätä yksilöidymmin voi todeta, että perusoikeusnäkökulmasta merkityksellisenä voi pitää oppilaan itsemääräämisoikeutta ja sen rajoittamista mobiililaitteiden käyttökiellolla tai -rajoituksilla. Tätä näkökohtaa ei kuitenkaan ole nähdäkseni syytä erityisesti korostaa yhteydessä, jossa kyse on oppivelvollisuuden suorittamisesta koulussa. Joka tapauksessa merkittävä perusoikeuksien punnintatilanne mobiililaitteiden käytön kieltämisen osalta vaikuttaisi muodostuvan perustuslain 16 §:n sivistyksellisten oikeuksien

toteutumisen ja oppilaan itsemääräämisoikeuden välille. Perustuslakivaliokunnan mukaan itsemääräämisoikeus kiinnittyy useisiin perusoikeuksiin, erityisesti perustuslain 7 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja koskemattomuudesta sekä 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta (PeVL 95/2022 vp, s. 2). Esimerkiksi yksityiselämän suojan osalta perustuslakivaliokunta on todennut, että sääntely yhteydenpidon, mukaan lukien puhelinkommunikation, rajoittamisesta on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun yksityiselämän suojan kannalta (PeVL 98/2022 vp, s. 2–3). Lisäksi mobiililaitteiden käyttökielto tai luvanvaraisuus rajoittaa perustuslain 15 §:n mukaista omaisuuden suojaa vallintarajoituksena, kun oppilas ei saisi tilapäisesti käyttää laitettaan (29 §). Omaisuudensuojan rajoittamisesta on kyse myös tilanteessa, jossa oppilaan mobiililaitte otetaan tilapäisesti opetuksen järjestäjän haltuun (36 d §). Perusopetuslain 36 d §:ää ehdotettaessa perustuslakivaliokunta arvioi esineiden ja aineiden haltuunotto-oikeudella olevan oppilaiden turvallisuuteen ja oppimisympäristön rauhallisuuden turvaamiseen liittyvät painavat ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 35/2013, s. 2–3). Lisäksi katson tarpeelliseksi tuoda esille, että ehdotetun sääntelyn yhteys perustuslain 12 §:ssä turvattuun sananvapauteen jää mielestäni sillä tavoin etäiseksi, että voin yhtyä esityksen näkemykseen siitä, ettei ehdotettu mobiililaitteiden käytön kieltäminen oppituntien aikana rajoita oppilaiden sananvapautta.

Kaikkiaan voi todeta, että jo yksin perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvien kytkentöjen vuoksi ehdotettu lailla säätäminen on sinänsä perusteltua. Kuitenkin juuri siihen, mitä lainalaan kuuluu ja millä tavalla säädettyä liittyy tässä arvioitavana olevassa hallituksen esityksessä useita kriittisen arvioinnin kohteita ehdotetun sääntelyn olennaisissa kohdissa.

Esityksessä on toisaalta pyritty osaltaan täyttämään perustuslainmukaisuudesta johtuvia kriteereitä muun ohella siinä, että lakia alemman tasoista sääntelyä tai määräysten sisältöjä on ehdotettu nostettavaksi perusopetuslakiin ja asetuksenantovaltuuksia on pyritty saattamaan nykyisen perustuslain vaatimukset täyttäviksi. Tällainen lähtökohta on valtiosääntöisesti asianmukainen etenkin perustuslain 80 §:n näkökulmasta. Ehdotettujen asetuksenantovaltuuksien osalta on kuitenkin huomautettava siitä, että esityksessä ei ole käyty niitä kootusti ja riittävän yksilöidysti läpi. Olisi ollut syytä tehdä selkoa muun ohella niistä lain perussäännöksistä, joista useassa kohdin olisi tarkoitus antaa asetuksella ”tarkempia” säännöksiä. Lisäksi on merkillepantavaa, että esityksessä viitataan useissa kohdin ”säädöshuollollisia toimiin”. Näitä olisi ollut perusteltua selvittää kussakin kohdassa yksityiskohtaisemmin.

Varsinainen perustuslainmukaisuuden arviointi on esityksessä kaiken kaikkiaan paikoin puutteellista ja osin nähdäkseni virheellistäkin. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jakso pitää sisällään myös osin erikoisia ja irrallisiksi jääviä arvioita. Siinä on esimerkiksi tällä tavoin todettu yleisellä tasolla, että ehdotettua sääntelyä voidaan pitää lähtökohtaisesti perusoikeusmyönteisenä ja lapsen oikeuksia vahvistavana (s. 45). Kiinnitän tämän yleisarvion jälkeen lausunnossani huomiota ongelmakohtina erikseen mobiililaitteen käyttökieltoa oppituntien aikana koskevan perusopetuslain 29 §:ään ehdotetun uuden 4 momentin täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen sekä kysymykseen mobiililaitteen käyttörajoituksista muuna aikana ja mobiililaitteen säilyttämisestä määräämistä järjestyssäännöillä tai -määräyksillä.

Mobiililaitteen käyttökielto oppitunnin aikana

Perusopetuslain 29 §:ään oikeudesta turvalliseen opiskeluympäristöön lisättäisiin uusi 4 momentti, jonka mukaan oppilas ei saisi käyttää puhelinta tai muuta mobiililaitetta oppitunnin aikana lukuun ottamatta niiden käyttöä opettajan luvalla oppimistarkoitukseen taikka rehtorin tai opettajan luvalla henkilökohtaiseen terveydenhoitoon.

Säännöksessä on sinänsä ilmaistu selvästi pääsääntö puhelimen tai muun mobiililaitteen käyttökielellä oppitunnin aikana. Lisäksi siinä on esitetty perusteltuina poikkeuksina pääsääntöön mobiililaitteen käyttö oppimistarkoitukseen tai henkilökohtaiseen terveydenhuoltoon. Yksityiskohtaisissa perusteluissa säännöstä on täsmennetty muun ohella mobiililaitteen määritelmän ja opettajan luvan muodon ja kattavuuden osalta. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on tuotu esille eräitä seikkoja, joiden yhteensopivuuteen säädöstekstin kanssa liittyy valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä. Perusteluissa on todettu, että terveydenhoitoon liittyvän poikkeuksenkaan osalta ei saisi käyttää opetusta tai oppimista häiritsevällä tavalla. Nähdäkseni viimeksi mainittu olisi asianmukaista tuoda esille säännöksen tekstissä. Esityömaininnoissa on lisäksi todettu, että ”Jos puhelimen tai muun mobiililaitteen käyttö olisi välttämätöntä oppilaan henkilökohtaiseen terveydenhoitoon, olisi opettajan tai rehtorin mahdollista saada nämä tiedot lapsen sairaudesta ja sen vaatimista toimista vanhemmilta, erikoissairaanhoidosta ja kouluterveydenhuollosta. Tämän perusteella opettaja tai rehtori voisi antaa esityksen mukaisen luvan puhelimen tai muun mobiililaitteen käyttöön oppitunnilla.” Huomio kiinnittyy valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ongelmallisella tavalla siihen, että viittauksessa mainittua välttämättömyyttä ei ole tuotu esille säädöstekstissä eikä opettajan tai rehtorin tiedonsaantioikeutta lapsen terveystiedoista ole nähdäkseni täsmennetty.

Merkillepantavaa on myös se, että säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa nostetaan esille myös sellaisia poikkeustilanteita, joita ehdotettu säännösteksti ei vaikuta kattavan tai joiden suhde säädöstekstiin jää epäselväksi. Perusteluissa tuodaan esille, että mobiililaitteita voidaan käyttää koulussa terveydenhoidon lisäksi oppilaiden yksilöllisten tarpeiden tukemiseen, toimintakyvyn ylläpitämiseen ja oppilaan tuen tarpeisiin apuvälineenä. Perusteluissa ei kuitenkaan tuoda selkeästi esille, onko tämän poikkeuksen tarkoitus kuulua säännöksessä mainitun (oppimistarkoitusta koskevan) poikkeusperusteen alaen. Lisäksi yksityiskohtaisissa perusteluissa on tuotu esille ”pakottavia tarpeita” ja ”pakottavia tilanteita” yhteydenpitoon oppitunnin aikana, joista todetaan lisäksi, että niistä sovittaisiin erikseen opettajan kanssa, mainitsematta kuitenkaan näitä säädöksessä nimenomaisesti. Sääntelyä ja/tai sen sisältöä tulisi mainituilta osin tarkentaa täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen vuoksi.

Järjestyssäännöt tai -määräykset

Perusopetuslain 29 §:n 5 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että järjestyssäännöillä tai järjestysmääräyksillä tulisi määrätä puhelinten ja muiden mobiililaitteiden säilytyksestä 4 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa sekä niiden käytöstä ja säilytyksestä työpäivän aikana muulloin kuin oppitunneilla.

Ehdotuksessa on omaksuttu sääntelymalli, jossa mobiililaitteen käyttökiellosta ja käytöstä säädettäisiin perusopetuslaissa, mutta sen sijaan mobiililaitteen käytöstä työpäivän aikana

muulloin kuin oppitunnilla tulisi antaa määräykset järjestyssäännöissä tai -määräyksissä. Esi-tyksen mukaan myös mobiililaitteen säilytyksestä tulisi määrätä järjestyssäännöissä tai -mää-räyksissä. Säännöksessä ehdotettua järjestyssäännöillä tai -määräyksillä määräämistä on pi-dettävä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena etenkin lailla säätämisen vaatimukseen kytkeytyvistä syistä.

Lailla säätämisen vaatimuksen kannalta on olennaista, että mobiililaitteen käyttöön ja vallin-taan kohdistuvat kiellot merkitsevät edellä yleisarvioissa todetusti perusoikeusrajoituksia. Huomioon on lisäksi syytä ottaa perusopetuslakiin sisältyvien kurinpitokeinojen käyttöönoton mahdollisuus. Toimivaltaa mobiililaitteesta ja sen käytöstä määräämisestä on perusoi-keusolottuvuuksiensa vuoksi pidettävä julkisen vallan käyttönä, jonka on perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti perustuttava lakiin. Lisäksi huomioon on otettava perustuslain 80 §:n 1 momentti, jonka mukaisesti lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perus-teista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Myös perusoikeus-rajoitusten on perustuttava lakiin. Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viran-omainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Lailla säätämisen vaatimusta eivät poista esityksen perusteluihin otetut, sinänsä asianmukai-set maininnat siitä, että koulun järjestyssäännöt eivät saa olla ristiriidassa lain kanssa ja että järjestyssäännöillä ei voida poiketa perustuslaissa säädetyistä perusoikeuksista eikä muista lailla säädetyistä asioista, taikka sekään, että järjestyssääntöjen laatimiseen osallistetaan op-pilaiden lisäksi opettajat, muu henkilökunta ja huoltajat (s. 39).

Merkille pantavaa on sekin, että perustuslakijaksossa on todettu, että ”Tämän vuoksi järjes-tyssäännöillä voidaan puuttua yksilön oikeuksiin vain rajoitetusti. Sisäiset määräykset voi poi-keta... perustuslaissa säädetyistä perusoikeuksista tai muista lainsäädännön alaan kuuluvista asioista.” (s. 46) Lisäksi nykytilan kuvauksessa (s. 7) on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalli-sella tavalla mainittu, että ”Yhteenvetona voidaan todeta, että perusoikeuksien rajoittaminen järjestyssäännöissä voi olla perusteltua tilanteissa, jossa tarkoituksena on turvata oppilaan itsensä tai toisten perusoikeuksia tai oikeutta turvalliseen oppimisympäristöön.” On kaikkiaan syytä korostaa, että järjestyssäännöillä ei voida rajoittaa perusoikeuksia eivätkä määräykset voi merkitä poikkeamista perustuslain tai lain säännöksistä.

Esityksessä viitataan monessa kohtaa siihen, että nykytilassa kouluilla on nykyisen lainsäädän-nön perusteella mahdollisuus järjestyssäännöissään kieltää puhelimen käyttö oppituntien ai-kana. Lisäksi todetaan (s. 6), että järjestyssäännöissä voidaan puuttua myös välitunnilla ta-pahtuvaan puhelinten häiritsevään käyttöön. Välituntien aikana puhelinten käyttöä ei kuiten-kaan voida esityksen mukaan kokonaan kieltää, sillä asiassa tulee punnita myös muita oppi-laille kuuluvia perusoikeuksia. Voimassa olevassa perusopetuslaissa ei ole säännelty järjestyssääntöjen sisällöstä. Lainsäädännössä ei ole säädetty, että järjestyssääntöjen olisi koskettava myös oppilaiden puhelimia ja mobiililaitteita. Myöskään laintasoisia säännöksiä puhelimien tai muiden mobiililaitteiden käytön osalta ei ole. Voikin kysyä, mihin tulkinta tai käytäntö pu-helinten käyttökiellosta oppitunneilla järjestyssääntöjen nojalla perustuu.

Perusopetuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 86/1997 vp, s. 65) todetaan, että opetuksen järjestäjä voi hyväksyä koulun työskentelyyn liittyviä ja oppilaita sitovia järjestyssääntöjä, mutta siinä ei tarkemmin selitetä järjestyssääntöjen asemaa oikeudellisen sääntelyn välineenä. Perusopetuslaki ei säätämisvaiheessaan ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Perusopetuslain 29 §:ään säädettiin nimenomainen säännös järjestyssääntöjen antamisesta lailla 477/2003. Kyseistä muutoslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 205/2002 vp) perusteluissa opetuksen järjestäjän antama järjestysmääräys vaikuttaa rinnastuvan Opetushallituksen määräykseen eli viranomaisnormiin (HE 205/2002 vp, s. 32), joskaan esityksen säätämisperusteluissa järjestyssääntöjä ei käsitellä. Perustuslakivaliokunta totesi tästä muutosta, että koulu- ja oppilaitoskohtaisten järjestyssääntöjen antamisesta ei lähtökohtaisesti ole kysymys perustuslain 80 §:ssä säännellystä lainsäädäntövallan delegoinnista, vaan oikeudesta tehdä alueellisesti rajattuja yleisluonteisia hallintopäätöksiä. Valiokunnan mukaan oppilaiden oikeusturvan kannalta ongelmallisena voidaan pitää, jos itse lain säännöksistä sen enempää kuin esityksen perusteluistakaan ei ilmene, mistä asioista tai millaisista asiatyypeistä järjestyssäännöllä voidaan määrätä. Valiokunta huomautti, että järjestyssäännöllä ei voida ilman laissa olevaa riittävän täsmällistä ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset muutoinkin täyttävää säännöstä antaa määräystä esimerkiksi jonkin perusoikeuden rajoittamisesta. Ilman lain riittävän täsmällisten säännösten tukea järjestyssäännöllä ei voida määrätä myöskään yksilön oikeuksista tai velvollisuuksista. (PeVL 70/2002 vp.)

Huomiota kiinnittää myös esityksen toteama siitä, että usea opetuksen järjestäjä on löytänyt oppilaiden omien puhelinten käytön rajaamiselle toimivia toimintamalleja laatimalla puhelinten käytöstä säännöt järjestyssääntöihin (s. 8). Kun perusoikeuksien rajoittamista koskee lailla säätämisen vaatimus, niin mainitut opetuksen järjestäjien laatimat puhelinten käyttöä koskevat säännöt eivät voi perustaa opetuksen järjestäjälle toimivaltaa (rajoittaa perusoikeuksia), vaan toimivallan tulee aina perustua tarkkarajaiseen ja täsmälliseen lainsäädäntöön.

Merkille pantavaa on myös se, että ehdotuksen mukaan opetuksen järjestäjä voisi määrätä mobiililaitteista järjestyssäännöissä tai -määräyksissä. Näiden välinen eroavuus tai ylipäänsä suhde jää epäselväksi.

Huomioon syytä ottaa sekin, että järjestyssäännöt ovat koulukohtaisia ja niissä voi keskinäistä eroavuutta. Näin ollen myös perustuslain 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuteen kytkeytyvät seikat voivat muodostua ongelmallisiksi mobiililaitteiden säilyttämisen ja käytön järjestämisen järjestyssäännöillä tai -määräyksillä kannalta. Järjestyssääntöjen ongelmallisuutta yhdenvertaisuuden näkökulmasta ei ole käsitelty esityksen perustuslakijaksossa.

Lisäksi mobiililaitteen säilytyksen osalta esityksessä on epäselvyyttä. Ehdotettu 29 § jättää lain tasolla avoimeksi kysymyksen siitä, missä mobiililaitteita säilytettäisiin oppitunnilla tai sen ulkopuolella työpäivän aikana. Kuitenkin esityömaininnoissa on viittauksia muun muassa puhelinparkkeihin, laukussa säilyttämiseen ja siihen, että järjestyssäännöissä määrättäisiin mobiililaitteiden säilyttämisestä oppitunnin aikana opetuksen järjestäjän ennalta määritellyssä paikassa. Perusteluissa on ylipäänsä erilaisia mainintoja, jotka aiheuttavat epäselvyyttä mobiililaitteiden säilyttämispaikasta ja -tavasta. Tältä osin myös 29 §:n suhde ehdotettuun 36 d §:ään oikeudesta ottaa haltuun esineitä tai aineita jää epäselväksi. Myös perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuteen kytkeytyvistä syistä mobiililaitteen säilytyspaikasta olisi nähdäkseni syytä säätää nyt ehdotettua täsmällisemmin laissa.

Valtiosääntöoikeudelliseksi kysymykseksi nousee myös se, täyttääkö ehdotettu sääntely perusoikeuksien rajoituksilta edellytetyn suhteellisuuden. Puhelimen käyttökielto ja sen poisottaminen tai säilyttäminen muualla kuin oppilaan hallussa ovat toisistaan erillisiä toimia. Esityksen perusteella jää epäselväksi, onko ehdotuksessa valittu lapsen itsemääräämisoikeutta tai muuta perusoikeutta kulloinkin vähiten rajoittava toimenpide.

Esityksen mukaan opetuksen järjestäjä voisi sisäisissä ohjeistuksissaan huolehtia, että laitteet säilytetään ja otetaan haltuun siten, ettei ulkopuolisella ole pääsyä oppilaiden puheluihin tai viesteihin. Perustuslain 10 §:n yksityiselämän suojaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan liittyvistä syistä olisi nähdäkseni asianmukaista tuoda esille laissa, että laitteiden säilyttäminen ja haltuunotto on järjestettävä siten, ettei ulkopuolisella ole pääsyä viestisisältöihin.

Kokonaisarvio

Kaiken kaikkiaan huomiota on syytä kiinnittää siihen, missä määrin järjestyssäännöillä tai -määräyksillä voidaan ylipäänsä normittaa koulun toimintaa. Järjestyssäännöillä ja -määräyksillä ei voida rajoittaa perusoikeuksia, vaan perusoikeusrajoitusten tulee aina perustua lain tasoiseen sääntelyyn. Edellä mainittujen lukuisten perusoikeusnäkökohtien asianmukaisen huomioinnin varmistamiseksi olisi perusteltua säätää tarvittavista säännöksistä lailla järjestyssäännöissä tai -määräyksissä määräämisen sijaan.

Lisäksi huomio kiinnittyy esityksen mainintaan siitä, että esitys noudattaisi perusoikeuksien rajoittamisten osalta tarkkarajaisuuden näkökulmaa, kun rajoittamisista säädetään selkeästi lain tasolla (s. 20). Edellä tässä lausunnossa esittämiini epäkohtiin nähden on kuitenkin todettava, että lakiehdotus ei useiltakaan osin täytä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Tarkkarajaisuuden vaatimus ei täyty vielä siitä, että asiasta säädetään lailla.

Helsingissä 3.3.2025

Anu Mutanen, OTT, apulaisprofessori