

Asia: VN/17928/2024

## Hallituksen esitysluonnos perusopetuslain muuttamisesta

### Lausunnonantajan lausunto

#### Onko teillä lausuttavaa esityksen 29 pykälään koskien puhelimia ja muita mobiililaitteita?

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua.

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

Kouluilla ja opetuksen järjestäjillä on voimassa olevan lainsäädännön perusteella mahdollisuus järjestyssäännöissään kieltää puhelimien ja muiden mobiililaitteiden käyttö opetusta häiritsevänä 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.

Esitetyn uuden 29 §:n 3 mom. mukaan ”oppilas ei saa käyttää puhelinta tai muuta mobiililaitetta oppitunnin aikana.” Kuntaliitto toteaa, että esitetty puhelinten ja mobiililaitteiden käyttökielto jättää tulkinnanvaraiseksi, minkälaista käytöstä oppilailta turvallisen opiskeluympäristön takaamiseksi voidaan edellyttää ottaen huomioon oppilaiden ikä ja kehitystaso.

Esitysluonnoksessa puhelinten ja muiden mobiililaitteiden käyttö sallittaisiin oppituntien aikana opettajan luvalla oppimistarkoituksiin. Kuntaliitto pohtii, että onko välttämätöntä, että puhelimen tai mobiililaitteen käyttö oppimistarkoitukseen on lakitasolla sidottu opettajan lupaan.

Esitysluonnoksessa puhelinten ja mobiililaitteiden käyttö sallittaisiin oppituntien aikana rehtorin tai opettajan luvalla henkilökohtaiseen terveydenhuoltoon. Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että

henkilön terveystiedot ovat tietosuojasetuksessa 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 todentaa. Luvan lisäksi henkilökohtaiseen terveydenhoitoon liittyvä puhelimen ja mobiililaitteen käyttö lupa voi edellyttää ainakin nuorempien oppilaiden osalta huoltajan tai muun laillisen edustajan hakemusta. 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 sekä todennäköisesti lisää opettajan tai rehtorin työtä. Lisäksi Kuntaliitto ehdottaa, että esityksen jatkovalmistelussa pohdittaisiin tarkemmin, voiko lupamenettelyssä syntyä tilanne, jossa oppilaan oikeusturva edellyttäisi muutoksenhakukelpoista hallintopäätöstä. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että esitetyllä sääntelyllä ei lisätä kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien päätöksentekovelvollisuutta.

Esityksen perusteluissa on kiinnitetty huomiota toimintamalliin lääkehoidosta koulupäivän aikana. Tämä laadittu ennen hyvinvointialueuudistusta. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että tässä yhteydessä sekä Turvallinen lääkehoito - Opas lääkehoitosuunnitelman laatimiseen (STM julkaisu 2021) että Toimintamalli diabetesta sairastavan lapsen koulupäivän aikaisesta hoidosta (STM selvityksiä 2010:9) päivitetään.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan, jos oppilaalla olisi pakottava tarve olla yhteydessä oppitunnin aikana huoltajaansa, voisi tämä toteutua opettajan välityksellä. Tällaisia olisivat esimerkiksi äkilliset sairaustapaukset, onnettomuudet tai muut vastaavat ennalta arvaamattomat ja poikkeukselliset tilanteet. Perustelujen mukaan näistä ei esitetä säädettäväksi laintasolla, vaan ne jouduttaisiin sopimaan erikseen opettajan kanssa.

Kuntaliitto toteaa, että esityksen perusteluissa kuvattu ilmentää kategorisen käyttökiellon pulmallisuutta tietyissä tilanteissa. Esityksen jatkovalmistelussa on syytä arvioida, miten oppilaan perusoikeudet kuten luottamuksellisen viestinnän suoja näissä tilanteissa turvataan ja miten toimitaan esimerkiksi koulun ulkopuolisissa tilanteissa, joissa huoltajalla on pakottava tarve olla yhteydessä oppilaaseen.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi puhelinten ja muiden mobiililaitteiden luovuttamisesta opetuksen ajaksi esimerkiksi opetuksen järjestäjän hallinnoimiin ns. puhelinparkkeihin, joka lisäisi opetuksen järjestäjän vastuuta oppilaiden omaisuudesta. Lisäksi opetuksen järjestäjille saattaisi syntyä valvonta- ja vahingonkorvausvastuuta oppilaiden mobiililaitteista, kun laitteet luovutettaisiin opetuksen ajaksi opetuksen järjestäjän haltuun.

Opetuksen järjestäjät voivat järjestyssäännöissä edellyttää, että kouluun tuodut puhelimet ja muut mobiililaitteet säilytetään oppituntin aikana poissa näkyvistä ja häiriöttömässä tilassa esimerkiksi oppilaan repussa.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan opetuksen järjestäjille lakisääteistä velvollisuutta määrätä järjestyssäännöillä tai järjestysmääräyksillä puhelimien ja muiden mobiililaitteiden säilytyksestä oppituntien aikana sekä niiden käytöstä ja säilytyksestä työpäivän aikana muulloin kuin oppitunneilla.

Suomen perustuslaki edellyttää, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Kunnan tai muun opetuksen järjestäjän hyväksymillä järjestyssäännöillä voidaan puuttua oppilaan toimintaan vain rajoitetusti. Kuntaliitto kiinnittää huomioita, että järjestyssääntöjä laadittaessa tulee huolehtia siitä, ettei ne ole ristiriidassa yksilölle laissa turvattujen oikeuksien ja vapauksien kanssa. Kuntaliitto esittää, että esityksen jatkovalmistelussa asia huomioitaisiin ja selvästi kerrottaisiin, missä rajoissa opetuksen järjestäjä voi järjestyssäännöillä oppilaiden puhelimien ja muiden mobiililaitteiden käytöstä oppituntien ulkopuolella sekä niiden säilytyksestä määrätä. 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.

### **Onko teillä lausuttavaa esityksen 36 d pykälään koskien puhelimia ja muita mobiililaitteita?**

Perusopetuslain 36 d §:ssä säädetään rehtorin tai koulun opettajan oikeudesta yhdessä tai erikseen työpäivän aikana ottaa haltuunsa oppilaalta 29 §:n 2 momentissa tarkoitettu kielletty esine tai aine tai sellainen esine tai aine, jolla oppilas häiritsee opetusta tai oppimista.

Kuntaliitto ei pidä onnistuneena ratkaisuna, että perusopetuslain 36 d §:n soveltaminen sidotaan uuteen 29 §:n 3 momentissa tarkoitettuun tilanteeseen viittaussäännösin. Jää epäselväksi, miten viittaussäännös muuttaa tai vaikuttaa voimassa olevan 36 d §:n soveltamiseen. Kuntaliitto ehdottaa, että 36 d §:n soveltaminen 29 §:n 3 momentin uudessa tilanteessa arvioitaisiin esityksen jatkovalmistelussa tarkemmin ja tilanne myös lakiteknisesti eriytettäisiin.

### **Onko teillä muita huomioita puhelimia ja muita mobiililaitteita koskeviin ehdotuksiin?**

-

### **Onko teillä lausuttavaa esityksen 41 a-d ja 42 d pykäliin koskien aluehallintovirastojen laillisuusvalvontaa?**

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. Kuntaliitto toteaa, että yksityisten ja valtion järjestämän koulutuksen hallinnosta annetun lain soveltamisala ei tunnista

yliopistojen harjoittelukouluja. On tärkeää, että aluehallintoviraston toimivalta tutkia opetuksen järjestäjän toiminnan lainmukaisuutta ulottuu kaikkien opetuksen järjestäjien toimintaan.

Esitysluonnoksessa perusopetuslakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, joka antaisi aluehallintovirastolle oikeuden ottaa oma-aloitteisesti tutkittavaksi, onko opetuksen järjestäjä järjestänyt perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen perusopetuslain ja sen nojalla annettujen normien mukaisesti. Lisäksi perusopetuslakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset aluehallintovirastojen käytettävissä olevista sanktioista. Aluehallintoviraston oma-aloitteisesta tutkittavaksi ottamisesta ei ole aikaisemmin säädetty, joten erityisesti tältä osin esitys laajentaisi aluehallintoviraston toimivaltuuksia merkittäväällä tavalla.

Esityksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan aluehallintoviraston oikeus ottaa oma-aloitteisesti tutkittavaksi opetuksen lainmukaisuus toteutettaisiin voimassa olevien voimavarojen puitteissa. Esitysluonnoksen mukaan aluehallintoviraston oma-aloitteinen rooli laillisuusvalvonnassa olisi pitkälti riippuvainen siitä, että missä määrin virastolla olisi tehtävään soveltuvia riittäviä henkilöresursseja.

Kuntaliitto kummeksuu, että esityksessä pidetään puutteena muun muassa sitä, että aluehallintovirastoilla ei ole toimivaltaa tutkia oma-aloitteisesti mediasta nousevien havaintojen pohjalta toimien lainmukaisuutta esi- ja perusopetuksessa.

Kuntaliitto ei kannata esitystä aluehallintoviraston oma-aloitteisesta toimivallasta. Kuntaliitto on pitää tärkeämpänä, että opetuksen järjestäjien informaatio-ohjausta kehitetään ja koulutusmahdolliset turvataan. Kunnat ja muut opetuksen järjestäjät pitävät tärkeänä, että ne saavat tukea, joilla omavalvonta ja itsearviointi voidaan toteuttaa.

Esityksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan aluehallintoviraston oma-aloitteisen toimivallan kohteena olevalla opetuksella tarkoitettaisiin tässä yhteydessä opettajan antaman opetuksen lisäksi esimerkiksi majoituksen ja koulumatkojen järjestämistä, aterioita ja muita oppilaan saamia opetukseen kuuluvia palveluita ja tukitoimia. Sen sijaan esimerkiksi koulurakennuksen terveellisyttä tai turvallisuutta koskevat asiat olisi käsiteltävä terveydensuojelulain mukaisesti.

Perusopetuslaki sisältää useita säännöksiä mm. oppilaan oikeudesta koulumatkaetuun, majoitukseen, opetuksen maksuttomuutta koskeviin palveluihin sekä erityiseen tukeen. Oppilaan etuutta, oikeutta tai velvollisuutta koskevassa asiassa opetuksen järjestäjän tulee tehdä hallintopäätös. Muutoksen saamiseksi opetuksen järjestäjän päätöksiin tulee käyttää perusopetuslaissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja. Aluehallintovirasto on ensiasteen muutoksenhakuelin tietyissä perusopetuslaissa säädettyissä oppilasasioissa. Aluehallintovirastolle ehdotettu oikeus ottaa oma-aloitteisesti tutkittavaksi, onko opetuksen järjestäjä toiminut

perusopetuslain mukaisesti ei voi korvata lakiin perustuvaa muutoksenhakujärjestelmää eikä olla sen vaihtoehto.

Kuntaliitto esittää, että mikäli asiassa kuitenkin esityksen mukaan edetään, aluehallintoviraston oma-aloitteisen toimivaltuuden ulkopuolelle rajataan vähintäänkin ne oppilaskohtaiset asiat, joissa on jo lakiin perustuva muutoksenhakujärjestelmä. Lisäksi Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että kunnilla ja muilla opetuksen järjestäjillä sekä hyvinvointialueilla on ns. yhdyspintatehtäviä esimerkiksi oppilas- ja opiskelijahuolto, jossa tehtävät jakaantuvat.

On tärkeää, että opetuksen järjestäjiä kohdellaan ylläpitäjästä riippumatta valvontatoimien ja niitä täydentävien sanktioiden osalta kohdellaan yhdenvertaisesti.

Esitys aluehallintoviraston oma-aloitteisesta toimivallasta lisää opetuksen järjestäjien hallinnollista taakkaa ja kustannuksia.

#### **Onko teillä muita huomioita aluehallintovirastojen laillisuusvalvontaa koskeviin ehdotuksiin?**

-

#### **Onko teillä lausuttavaa esityksen 2 pykälään koskien liikunnallisen elämäntavan lisäämistä esi- ja perusopetuksen tavoitteisiin?**

Perusopetuslain 2 §:ssä säädetään opetuksen tavoitteista. Perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja. Lisäksi esiopetuksen tavoitteena on osana varhaiskasvatusta parantaa lasten oppimisedellytyksiä. Opetuksen tulee edistää sivistystä ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä oppilaiden edellytyksiä osallistua koulutukseen ja muutoin kehittää itseään elämänsä aikana. Opetuksen tavoitteena on lisäksi turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella.

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.

Perusopetuslaissa opetuksen tavoitteet on määritelty yleisemmällä ja pelkistetyimmällä tavalla (kattaen myös liikunnallisen elämäntavan). Tavoitteiden pelkistetympi määrittely mahdollistaa säädettyjen yleisten tavoitteiden puitteissa perusopetuslain mukaisen opetuksen tavoitteiden painottumisen ja muuttumisen yhteiskunnan kehityksen mukana (HE 86/1997 vp). Kuntaliitto toteaa, että opetuksen tavoitteista säädetään myös asetustasolla (tuntijakoasetus).

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että opetussuunnitelman perustemuutos pysyy maltillisena.

Esityksessä liikunnallisen elämäntavan tavoitteen lisäämisellä ei ole arvioitu olevan kustannusvaikutuksia. Esityksestä ilmenee, että käynnissä on valtakunnallinen Liikkuva koulu -toiminta, jonka tavoitteena on kehittää perusopetuksen toimintakulttuuria liikkumista tukevaksi ja liikkumiseen kannustavaksi. Hallitusohjelmaan sisältyvällä Suomi liikkeelle -ohjelmalla edistetään mahdollisuuksia liikkua ja liikkumista tukevia arjen valintoja. Vuonna 2024 Suomi liikkeelle -ohjelman rahoitusta kohdennetaan muun muassa Liikkuva koulu ja Liikkuva opiskelu -toimintaan. Kuntaliitto edellyttää pysyvämpää rahoitusmekanismia perusopetuksen toimintakulttuurin kehittämiseen liikkumista tukevaksi ja liikuttamiseen kannustavaksi.

#### **Onko teillä muita huomioita liikunnallista elämäntapaa koskevaan ehdotukseen?**

-

#### **Onko teillä lausuttavaa perusopetuslain säädöshuoltoa koskeviin ehdotuksiin?**

Esityksessä ehdotetaan, että perusopetuslain 48 §:n niin kutsuttu yleisvaltuus, jonka mukaan ”Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella” kumotaan. Samalla perusopetuslaissa asetuksenantovaltuuksia koskevat säännökset päivitetään vastaamaan perustuslain edellyttämiä täsmällisuuden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Esityksen mukaan voimassa olevien asetusten sisältöä ei tässä yhteydessä muutettaisi. Kuntaliitolla ei ole asetuksenantovaltuuksien osalta kommentoitavaa.

Lakiin ehdotetaan tehtäväksi myös muuta säädöshuoltoa. Opetuksen epäämisen asemaa turvaamistoimenpiteenä selvennettäisiin siirtämällä sitä koskeva sääntely nykyisestä 36 §:n 3 momentista sellaisenaan omaksi 36 c §:ksi. Säännöksen sisältöä ei ehdoteta muutettavan.

Perusopetuslain 36 a §:n mukaan määräaikaisesta erottamisesta ja kirjallisesta varoituksesta tulee antaa päätös, ja muut perusopetuslain 36 §:ssä tarkoitetut toimenpiteet tulee kirjata. Esityksessä

ehdotetaan 36 a §:n lisättäväksi, että myös 36 c §:ssä tarkoitettu opetuksen epäämistä koskeva toimenpide tulee kirjata.

Esityksessä ehdotetaan perusopetuslain valituskieltoa koskevaa 42 d §:ä uudistettavaksi siten, että siihen lisättäisiin opetuksen epäämistä koskeva päätös. Nykyisin opetuksen epääminen on valituskiellon alainen osana pykälän tarkoittamia 36 §:n mukaisia muita toimia.

Kuntaliitto ehdottaa, että opetuksen epäämistä koskevaa sääntelyä selkeytetään, sillä esityksen perusteella jää epäselväksi, onko opetuksen epäämistä koskeva asia ns. tosiasiallista hallintotoimintaa, jolloin toimenpide 36 a §:n mukaisesti kirjataan vai onko kyse asiasta, joka edellyttää hallintopäätöstä, jota koskevasta valituskiellosta säädetään perusopetuslain 42 d §:ssä. Opetuksen epääminen on turvaamistoimenpide äärimmäisen poikkeuksellisiin tilanteisiin. Opetuksen epääminen pannaan säädettyjen edellytysten täytyessä yleensä täytäntöön hyvin pian, jolloin muutoksenhaulla ei ole näissä tapauksissa käytännön merkitystä. Näin ollen valituskielto asiassa on perusteltu. Hallintolain 48 §:n mukaan, jos valittaminen on erityisen säännöksen nojalla kielletty, on päätökseen sisällytettävä ilmoitus siitä, minkä säännöksen nojalla valittaminen ei ole mahdollista. Ehdotetun sääntelyn perusteella jää epäselväksi, edellyttääkö opetuksen epääminen hallintopäätöstä ja miten esimerkiksi hallintolain edellyttämää asianosaisen kuulemisvelvoitetta poikkeuksellisessa tilanteessa sovelletaan.

Antila Minna  
Suomen Kuntaliitto ry