

Asia: VN/17928/2024

Hallituksen esitysluonnos perusopetuslain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

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

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on useissa asiayhteyksissä (ks. esim. K 11/2023 vp, EOAK/6049/2023) toistuvasti tuotu opetustoimen hallinnonalalla puutteena esiin se, ettei perusopetukseen kohdistu säännöllistä ulkopuolisten tahojen toteuttamaa laillisuusvalvontaa. Toisin kuin ylimmillä laillisuusvalvojilla, aluehallintovirastoilla ei ole opetuksen järjestämistä koskevissa asioissa oikeutta oma-aloitteiseen tutkimiseen tai tarkastustoimintaan.

Lasten ja nuorten rajoitetut mahdollisuudet toteuttaa oikeuksiaan korostavat osaltaan oma-aloitteisen laillisuusvalvonnan merkitystä opetuksen ja koulutuksen asiaryhmässä. Totean myös, että koulujen toiminnassa, julkisessa keskustelussa ja myös oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa ovat pitkään ja toistuvasti nousseet esille kysymykset puhelimien ja muiden mobiililaitteiden (jälj. mobiililaitteiden) käytöstä ja sen rajoittamisesta kouluissa. Pidänkin esitysluonnosta lähtökohdiltaan ja tavoitteiltaan erittäin perusteltuna.

Oppilaiden oikeuksien toteutumisen, perusopetuksen yhdenvertaisuuden ja toiminnan valvonnan näkökulmasta on kuitenkin tärkeää, että perusopetusta sääntelevä lainsäädäntö on riittävän selkeää ja täsmällistä. Lausuttavana olevan esitysluonnoksen perusteella en ole voinut täysin vakuuttua siitä, että esitetyillä sääntelyratkaisuilla lisätään oppilaiden yhdenvertaisuutta, yhdenmukaistetaan koulujen käytänteitä ja selkeytetään tilannetta esityksessä kuvatulla tavalla.

Yleisenä havaintona totean myös, ettei esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevan jakson lopuksi ole esitetty arviota lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksestä tai tarpeesta saattaa esitys perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Esitystä on tältä osin täydennettävä.

Säätämisyjärjestysperusteluiden selkeyttä ja johdonmukaisuutta olisi nähdäkseni mahdollista muutenkin kehittää:

- Jakson 12.8 (Perusoikeuksien rajoittaminen) alussa (sikäli kuin tämä jakso säilytetään erillisenä; ks. jäljempänä) olisi mielestäni luontevaa viitata perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten osalta lähtökohtana perustuslakivaliokunnan mietintöön, jonka se antoi

hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp).

- Edellä mainitussa jaksossa ei ole yksityiselämän suojan osalta viittausta perustuslain 10 §:ään (s. 43, 2. kpl), vaan nyt jää vaikutelma siitä, että perustuslain 12 §:ssä säädettäisiin sekä sananvapaudesta että yksityiselämän suojasta.

- Edelleen saman jakson 6. kappaleen (s. 43; samoin s. 44, 1. kpl) osalta jää hieman epäselväksi, liittyykö se niihin kriteereihin, joita nimenomaan lainsäätäjät joutuu arvioimaan perusoikeuksien rajoittamista koskevaa sääntelyä säädettäessä, kun em. kappaleissa kuvataan asiaa lähinnä lain soveltajan näkökulmasta.

- Vielä saman jakson kappaleen, jossa kuvataan laillisuusvalvonnan laajentamista valvontaviranomaisen oma-aloitteiseen tutkintaan (s. 44, 2. kpl), osalta jää kysymyksenalaiseksi, miten se liittyy jaksossa arvioitavaan perusoikeuksien rajoittamista koskevaan kysymykseen.

- Jaksossa 12.3 ei ole arvioitu lakiehdotuksen vaikutusta sananvapauteen perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta, kun taas jaksossa 12.5 tällaista arviota on tehty suhteessa omaisuuden suojaan. Kun esitystä on pidetty olennaisena nimenomaan näiden perusoikeuksien näkökulmasta (s. 43), sääätämisyjärjestysperustelut jäävät tältä osin epä johdonmukaisiksi. Jakson 12 selkeyttä voisi sinänsä yleisemminkin lisätä se, että jo sen alussa tuotaisiin esiin myös edellä mainitsemani perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, joiden näkökulmasta esiin nostettuja yksittäisiä perusoikeuksia samanaikaisesti arvioitaisiin, jolloin verraten yleiseksi jäävää jaksoa 12.8 ei välttämättä tarvittaisi erillisenä.

- Jakson 12.6 (Oikeusturva) keskeinen tavoiteltu asiasisältö jää hieman epäselväksi. Nähdäkseni siinä on kuitenkin tarkoitettu arvioida aluehallintoviraston toimivaltuuksien lisäämisen merkitystä oikeusturvan kannalta.

- YK:n vammaisyleissopimuksen asettamia velvoitteita ajatellen pitäisin hyvänä, että yhdenvertaisuutta (jakso 12.1) tarkasteltaisiin erikseen myös vammaisten henkilöiden näkökulmasta. Kiinnitän huomiota esimerkiksi siihen, että luonnoksessa ei ole erikseen käsitelty mobiililaitteiden käyttöä apuvälineenä.

Esitän jäljempänä säännöskohtaisia huomioita lausuntopyynnön mukaisesti.

Järjestyssäännöt tai muut määräykset eivät saa loukata perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia eivätkä ne voi olla muutoinkaan ristiriidassa lainsäädännön kanssa (HE 205/2002 vp).

Perustuslain kannalta ei sinänsä ole ongelmallista säätää opetuksen järjestäjän velvollisuudesta hyväksyä määräyksiä esimerkiksi koulutyön käytännön järjestelyihin liittyvistä seikoista. Koulu- ja oppilaitoskohtaisten järjestyssääntöjen antamisessa ei lähtökohtaisesti ole kysymys perustuslain 80 §:ssä säännellystä lainsäädäntövallan delegoinnista, vaan oikeudesta tehdä alueellisesti rajattuja yleisluonteisia hallintopäätöksiä. Järjestyssäännöllä ei kuitenkaan 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).

Olen mm. viimeaikaisessa päätöksessäni EOAK/3345/2023 tuonut yleisesti esille sellaisia oikeudellisen arvioinnin lähtökohtia, joita opetuksen järjestäjän ja koulun tulee huomioida järjestyssääntöjä laadittaessa. Totesin muun ohella, että järjestyssääntöjä laadittaessa tulee huolehtia, etteivät ne ole ristiriidassa yksilölle lainsäädännössä turvattujen oikeuksien ja vapauksien kanssa. Mikäli järjestyssäännöillä puututaan oppilaan perusoikeuksiin, tulee rajoitusten täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytykset; rajoitusten olla täsmällisiä, hyväksyttäviä ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisia sekä siten laaditut, että oppilaan voidaan niiden perusteella kohtuudella olettaa ymmärtävän, mitä häneltä edellytetään.

Esitysluonnoksesta ilmenevästi mobiililaitteiden käyttö olisi kiellettyä oppitunnilla muutoin opettajan tai rehtorin ”suullisella tai kirjallisella luvalla” (s. 30), mutta toisaalta (s. 41) ”luvan antaminen olisi tosiasiallista hallintotoimintaa eikä edellyttäisi opettajalta lisätyötä tai kirjaamista”. Selvyyden vuoksi säännöksen perusteluisissa voisi olla hyvä laajemmin kuvata, miten riittävä tiedonkulku oppilaan asioissa varmistetaan tietosuojaa huomioon ottaen, sekä menettelyä mahdollisissa erimielisyystilanteissa.

Ehdotetun säännöksen 4 momentin perusteella opetuksen järjestäjän tulisi järjestyssäännöillä tai järjestysmääräyksillä määrätä ensinnäkin mobiililaitteiden säilytyksestä 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Mielestäni selkeämpää olisi todeta, että kyse on säilytyksestä ”oppitunneilla”, mikäli näin on tarkoitus säätää. Edelleen opetuksen järjestäjän tulisi määrätä mobiililaitteiden käytöstä ja säilytyksestä työpäivän aikana muulloin kuin oppitunneilla.

Esitysluonnoksessa todetaan, että kun mobiililaitteiden käytöstä oppitunneilla säänneltäisiin lain tasolla, se yhdenmukaistaisi koulujen käytäntöjä merkittävästi ja parantaisi yhdenvertaisuutta (s. 19). Esitys noudattaisi perusoikeuksien rajoittamisen osalta tarkkarajaisuuden näkökulmaa, kun rajoittamisesta säädettäisiin selkeästi lain tasolla (s. 17).

Nyt valittu sääntelyratkaisu jättäisi siis kokonaan laitteiden säilytyksen sekä käytön muutoin kuin oppitunnilla paikallisissa järjestyssäännöissä määrättäväksi. Näin jokainen opetuksen järjestäjä joutuisi erikseen arvioimaan määräysten täsmällisyyden, hyväksyttävyyden ja suhteellisuuden perusoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta. Esitysluonnoksessa ei mielestäni riittävästi arvioida sitä, millä tavoin mobiililaitteiden käytön rajoittaminen oppitunnin aikana tai toisaalta muuten työpäivän aikana poikkeavat oleellisesti toisistaan perusoikeuksien rajoittamisedellytysten kannalta.

Joka tapauksessa lienee selvää, että paikalliset ja koulukohtaiset ratkaisut tulevat tältä osin vaihtelemaan, mikä asettanee vaatimuksia esitetyn lainsäädännön toimenpanon tuelle ja ohjaukselle (esim. Opetushallituksen järjestyssääntöohjeiden päivittäminen). Yleisesti katson, ettei pelkästään väljiä normeja täydentävällä informaatio-ohjauksella pystytä lähtökohtaisesti turvaamaan yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista perustuslaissa edellytetyllä tavalla.

Esitysluonnoksessa on muina toteuttamisvaihtoehtoina (s. 25–27) pohdittu muun muassa mobiililaitteiden käytön täyskiellon säätämistä sekä mobiililaitteiden systemaattista haltuunottoa. Kuten olen edellä todennut, esitys jättää perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvän punninnan pitkälti opetuksen järjestäjän paikallisen arvioinnin varaan. Esityksessä on myös tässä yhteydessä viitattu oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöön (EOAK/7166/2017). Sanotussa ratkaisussa on muun ohella todettu, ettei kenelläkään ole ilman lakiin perustuvia valtuuksia oikeutta vaatia oppilasta luovuttamaan puhelimensa hallintaa. Ratkaisussa asiaa on tapauskohtaisesti arvoitu voimassa olleen lainsäädännön mukaisesti. Mielestäni säädettävän lain toteuttamisvaihtoehtojen punninta jää nyt esityksessä jossain määrin niukaksi.

Perusopetuslain 29 §:n mukaan opetuksen järjestäjän velvollisuutena on hyväksyä järjestyssäännöt tai antaa muut sovellettavat järjestysmääräykset. Käsitakseni mukaan tällä hetkellä käytänteet ja toimivaltasäännökset liittyen järjestyssääntöihin, opetuksen järjestäjäkohtaisiin linjauksiin sekä erilaisiin järjestyssääntöjä täydentäviin toimintamalleihin ja niihin liittyvään päätöksentekoon vaihtelevat. Kuten esityksessä todetaan, tällä hetkellä järjestyssäännöt ovat koulu- ja kuntakohtaisia. Samalla, kun esityksen mukaan perusopetuksen järjestäjän olisi määrättävä jatkossa myös oppilaan puhelimen ja mobiililaitteiden käytöstä koulupäivän aikana, esityksessä toisaalta voimakkaasti korostetaan koulun velvollisuutta laatia järjestyssäännöt tai muut tarpeelliset määräykset (s. 16, 19, 23). Mielestäni säännöksen perusteluissa tulisi kiinnittää huomiota järjestyssääntöjen hyväksymiseen liittyvän menettelyyn, erityisesti oppilaiden osallisuuden sekä yhdenvertaisuuden turvaamisen näkökulmasta.

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

Ehdotetun säännöksen mukaan rehtorilla tai koulun opettajalla olisi yhdessä tai erikseen oikeus työpäivän aikana ottaa haltuunsa oppilaalta 29 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettu kielletty esine tai aine sellainen esine tai aine, jolla oppilas häiritsee opetusta tai oppimista.

Esitysluonnoksen mukaan sen yhtenä tavoitteena on vahvistaa opettajien ja rehtoreiden toimivaltuuksia puuttua oppilaan oman puhelimen tai muun mobiililaitteen käyttöön koulupäivän aikana.

Ehdotetun säännöksen (ja sen perustelujen) perusteella jää avoimeksi, miten toimivaltuudet lisääntyvät voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna (vrt. 1267/2023, jolla perusopetuslakiin lisättiin säännökset toimivaltuuksista häirintään käytettävien esineiden tai aineiden haltuun ottamiseksi). Esityksen vaikutusten arviointia tulisi täydentää tältä osin.

Edellä sanottuun liittyy säännöksen jossain määrin epäselvä sanamuoto: haltuunotto-oikeuden perusteena viitataan erikseen ensiksi 2 ja 3 momenteissa tarkoitettuihin kiellettyihin esineisiin ja toiseksi opetusta tai oppimista häiritsevään käyttöön. Perustelut viittaavat haltuunoton perusteena vain häirintään, minkä tulisi mielestäni ilmetä säännöksestä selvemmin. Säännöksen perusteluissa olisi perustelua myös täsmentää, että lainkohdassa tarkoitettu häiritsevä käyttö tarkoittaa paitsi oman, myös muiden oppimisen häirintää.

Onko teillä muita huomioita puhelimia ja muita mobiililaitteita koskeviin ehdotuksiin?

-

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

Esitysluonnoksen mukaan ehdotetun 41 a §:n 1 momentti koskisi hallintokantelun käsittelyä ja 2 momentti (varhaiskasvatuslain mukaista) valvontatehtävää. Esitän jatkovalmistelussa pohdittavaksi, tulisiko säädösten selvennämiseksi kantelu- ja valvontatehtävien erot, menettelyssä sovellettavat säännökset ja toimivalta tarkastusten toimittamiseen.

Epäselväksi jää säännöksen perusteluissa todettu siitä, että ”jos valitus (oikeammin: kantelu) koskisi koulurakennuksen terveellisyyttä tai turvallisuutta, olisi kantelu käsiteltävä terveydensuojelulain mukaisesti”.

Pykälässä 41 b § käytetty persoonapronomini (hänen) lienee perustelua korvata muotoilulla valvontaviranomaisen oikeudesta saada valvontaa varten tarvittavat tiedot ja asiakirjat.

Onko teillä muita huomioita aluehallintovirastojen laillisuusvalvontaa koskeviin ehdotuksiin?

Oikeusasiamiehen tehtävä ei sinänsä ole vaikuttaa viranomaisten voimavaroihin tai niiden kohdentamiseen. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on kuitenkin katsottu, että jos voimavarojen riittämättömyys johtaa perusoikeuksien toteutumatta jäämiseen (esimerkiksi siten, että viranomaiselle säädettyjen lakisääteisten velvoitteiden hoitaminen on vaikeutunut tai käynyt jopa mahdottomaksi resurssipuutteen vuoksi), laillisuusvalvonnassakaan ei voida ohittaa resursointiin liittyviä kysymyksiä.

Esityksen mukaan yksi sen tavoitteista on ohjausta ja valvontaa vahvistamalla varmistaa palveluiden lainmukaisuus ja laatu sekä oppilaiden oikeuksien ja oikeusturvan toteutuminen. Pidän selvänä, että esitetyn sääntelyn toimeenpano edellyttää riittäviä henkilöstövoimavaroja.

Eduskunnan sivistysvaliokunta (SiVL 2/2019 vp) on todennut, että lapsen näkökulmasta riittävän aikainen puuttuminen ja tehokas valvonta ovat tärkeä ja inhimillisesti katsoen välttämätön osa oikeusturvaa. Valiokunta on pitänyt tärkeänä myös riittävien resurssien ohjaamista tähän valvontaan.

Lapsiystävällinen ja vaikuttava laillisuusvalvonta edellyttää myös riittävän lyhyitä käsittelyaikoja ja huomion kiinnittämistä lapsiystävälliseen kantelumenettelyyn (ks. myös lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta raportista, CRC/C/FIN/CO/5–6, 2.6.2023, kohta 11).

Esityksessä aluehallintovirastojen toimivalta ja valvonta on rajattu koskemaan perusopetuslaissa tarkoitettua opetusta. Esityksessä ei ole lainkaan otettu kantaa tai käsitelty muun oppivelvollisuuskoulutuksen jäämistä oma-aloitteisen valvonnan ulkopuolelle.

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

-

Onko teillä muita huomioita liikunnallista elämäntapaa koskevaan ehdotukseen?

-

Onko teillä lausuttavaa perusopetuslain säädöshuoltoa koskeviin ehdotuksiin?

Esityksen jatkovalmistelussa ministeriö korjaa kirjoitusvirheet ja puutteet esityksessä (esim. rinnakkaistekstien otsikointi, 41 b §:n säännöskohtaiset perustelut ja 36 h §:n otsikointi).

Ymmärrettävyyden vuoksi myös oikeussuojakeinoista käytetyt termit (valitus, kantelu) tulee selkeästi erotella.

Esitettyyn perusopetuslain 18 §:n muutokseen liittyen nostan esille kysymyksen siitä, onko menettely päätöksenteosta perusopetusasetuksen 5 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa riittävästi säädetty asetustasolla (perustuslain 80 §:n 1 mom.).

Keinänen Krissu

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja
ja Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja