

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi perusopetuslain muuttamisesta

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi perusopetuslain (628/1998) muuttamisesta. Perusopetuslakiin ehdotettaisiin tehtäväksi erinäisiä muutoksia, jotka koskevat mm. mobiililaitteiden käyttöä koulussa, asetuksenantovaltuussääntelyä ja aluehallintoviraston valvontatoimivaltaa. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Asetuksenantovaltuuksista

1.

Uuden 3 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä opetuksen järjestämistavoista ja opetusharjoittelijoiden antamasta opetuksesta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kun asetuksella on tarkoitus antaa ”tarkempia” säännöksiä, laissa tulisi olla perussäännökset, joita asetuksella tarkennetaan. Voimassa olevan lain 3 §:ssä säädetään yleisesti opetuksen järjestämisen perusteista ja asetuksenantovaltuus liittyen tarkempien säännösten antamiseen opetuksen järjestämistavoista vaikuttaisi johtuvan pykälän muista momenteista. Sen sijaan asetuksenantovaltuus tarkempien säännösten antamiseen opetusharjoittelijoiden antamasta opetuksesta vaikuttaa valtuudelta, joka on vaikeasti suoraan pääteltävissä pykälän muista momenteista. Pykälään olisi tästä johtuen perusteltua lisätä perussäännös opetusharjoittelijoiden antamasta opetuksesta.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 29) todetaan, että asetuksenantovaltuus kattaisi voimassa olevan perusopetusasetuksen (852/1998) 1, 6 ja 22 §:t. Mainituista asetuksen säännöksistä ainakin 22 §:n sääntely opetusharjoittelijoista olisi perustellusti nostettavissa lakiin (”Perusopetusta voi opettajan ohjauksessa antaa myös opettajaksi opiskeleva henkilö.”), jolloin myös sitä koskeva asetuksenantovaltuus olisi ilmeisesti turha.

2.

Uuden 7 §:n 6 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä opetuksen järjestämisluvan hakemisesta ja lupahakemusten sisällöstä. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että valtuus kattaisi voimassa olevan perusopetusasetuksen 20 §:n. Oikeusministeriö kiinnittää myös tämän asetuksenantovaltuuden osalta huomiota siihen, että perustellusti perusopetusasetuksen 20 §:ssä olevaa sääntelyä voitaisiin harkita nostettavaksi lakiin. Ei vaikuttaisi olevan erityistä syytä siihen, että opetuksen järjestämisluvan hakemista koskevat keskeiset säännökset säädetään asetuksessa.

3.

Voimassa olevan lain 14 §:n 1 momenttia muutettaisiin siten, että vastaisuudessa valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset opetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä perusopetukseen käytettävän ajan jakamisesta eri oppiaineiden ja aineryhmien opetukseen sekä oppilaanohjaukseen (tuntijako), kun voimassa olevan lain mukaan valtioneuvosto päättää mainituista. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että momenttia ehdotettaisiin täsmennettäväksi siten, että siitä kävisi nykyistä paremmin ilmi, että kyseessä on valtioneuvoston asetuksenantovaltuus. Nähtävästi voimassa olevan lain sanamuoto valtioneuvoston päätöksestä juontuu lain säätämisaikajankohdasta, joka sijoittuu aikaan ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa, jolloin ehdotettua muutosta voidaan pitää asetuksenantovaltuuksiin kohdistuvana säädöshuoltana.

Oikeusministeriö toteaa 14 §:n 1 momentin asetuksenantovaltuuden osalta toisaalta sen, että siinä olisi ehdotetun mukaan kyse ”tarkempien” säännösten antamisesta. Näin ei kuitenkaan tosiasiallisesti vaikuttaisi olevan, vaan laissa säädettäisiin valtioneuvostolle suoraan valtuus säätää asetuksella opetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä perusopetukseen käytettävän ajan jakamisesta eri oppiaineiden ja aineryhmien opetukseen sekä oppilaanohjaukseen. Tästä johtuen momentin säännös tulisi kirjoittaa muotoon ”Valtioneuvoston asetuksella säädetään...”. Huomiota voi sinänsä kiinnittää siihen, että 14 §:n 1 momentissa mainitut seikat ovat perusopetuksen kannalta siinä määrin keskeisiä, että jonkinlaisten perussäännösten säätämistä lakiin olisi nähtävästi myös perusteltua harkita.

4.

Uuden 15 §:n 4 momentin mukaan opetuksen järjestäjän tulisi laatia lukuvuosittain opetussuunnitelmaan perustuva suunnitelma. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä suunnitelman sisällöstä ja siitä ilmoittamisesta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota momentin ensimmäiseen säännökseen sen osalta, että olisi perusteltua tarkentaa säännöksessä mitä opetussuunnitelmaan perustuva suunnitelma koskee (suunnitelma *mistä?*). Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 30) todetaan, että velvoite on nykyisin säädetty perusopetusasetuksen 9 §:ssä ja se nostettaisiin lain tasolle, sekä että asetuksenantovaltuus kattaisi voimassa olevan perusopetusasetuksen 9 §:n. Perusopetusasetuksen 9 §:n 1 momentin mukaan opetuksen järjestäjän tulee laatia lukuvuosittain opetussuunnitelmaan perustuva suunnitelma, jossa määrätään opetuksen yleisestä järjestämisestä, opetustunneista ja opetuksen yhteydessä järjestettävästä muusta toiminnasta sekä työajoista, koulun ulkopuolella annettavasta opetuksesta sekä muista tarpeellisista opetuksen järjestämiseen liittyvistä asioista. Asetuksen 9 §:n 2 momentin mukaan opetuksen järjestäjän tulee ennalta ilmoittaa oppilaille ja näiden huoltajille keskeisistä 1 momentissa tarkoitetuista asioista.

Oikeusministeriö toteaa, että nähtävästi olisi perusteltua nostaa asetuksen 9 §:n sääntelyä lain 15 §:n 4 momenttiin, jolloin ehdotettu 15 §:n 4 momentin säännös ei jäisi epämääräiseksi (suunnitelma *mistä?*), esimerkiksi: ”Opetuksen järjestäjän tulee laatia lukuvuosittain opetussuunnitelmaan perustuva suunnitelma, jossa määrätään opetuksen yleisestä järjestämisestä, opetustunneista ja opetuksen yhteydessä järjestettävästä muusta toiminnasta sekä työajoista, koulun ulkopuolella annettavasta opetuksesta sekä muista tarpeellisista opetuksen järjestämiseen liittyvistä asioista.”

5.

Lakiluonnoksen 22 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä opintosuoritusten arvioinnista ja opinnoissa etenemisestä. Opetushallitus voisi myös antaa opintosuoritusten arvioinnista, opinnoissa etenemisestä sekä todistuksiin merkittävistä tiedoista tarkempia määräyksiä.

Oikeusministeriön mielestä asetuksenantovaltuudessa epäselväksi jää, vastaako asetuksenantovaltuus ”opintojen etenemisen” osalta perussäännöstä, kun voimassa olevan pykälän 1 momentin mukaan oppilaan arvioinnilla pyritään ohjaamaan ja kannustamaan opiskelua sekä kehittämään oppilaan edellytyksiä itsearviointiin. Oppilaan oppimista, työskentelyä ja käyttäytymistä tulee arvioida monipuolisesti. Asetuksenantovaltuuteen peilaten lakiin näyttäisi olevan perusteltua säätää perussäännös opintojen etenemisestä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että asetuksen lisäksi samoista asioista voitaisiin säännellä myös Opetushallituksen antamilla määräyksillä. Lainsäädäntövallan delegoinnin kannalta voi pitää epäselvänä tilannetta, jossa sekä asetuksella että viranomaismääräyksellä voitaisiin säännellä samoista oikeuskysymyksistä. Normiristiriitatilanteissa valtioneuvoston asetuksen säännökset syrjäyttäisivät viranomaismääräyksessä olevat säännökset, mutta kaikkiaan voidaan oikeusministeriön mielestä pitää valtiosääntöisesti epätoivottavana tilannetta, jossa normiantovallan perusteisiin liittyy epäselvyyttä. Oikeusministeriö kehottaa valmistelevaa ministeriötä esityksen jatkovalmistelussa selvittämään ratkaisua siihen, että lainsäädäntövallan delegointi kyseessä olevassa asiassa voitaisiin

toteuttaa niin, että delegoitu lainsäädäntövalta on kussakin oikeuskysymyksessä osoitettu vain yhdelle taholle (esim. valtioneuvostolle tai Opetushallitukselle).

Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 30) viitataan perusopetusasetuksen 10–14 §:iin. Oikeusministeriö toteaa, että mainituissa asetuksen pykälissä vaikuttaa olevan keskeisesti oppilaan asemaan ja oikeuksiin liittyvää sääntelyä, jonka ainakin osittaista nostamista lain tasolle vaikutaisi olevan perusteltua arvioida.

6.

Uuden 33 §:n 5 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä majoitukseen liittyvistä vaatimuksista. Säännöskohtaisten perustelujen (s. 31) mukaan asetuksenantovaltuus kattaisi voimassa olevan perusopetusasetuksen 21 §:n, jonka mukaan majoituksen yhteydessä annettavaan täysihoittoon kuuluu maksuton ravinto ja puhtaanapito.

Oikeusministeriön mielestä asetuksenantovaltuuden perustelut jättävät täysin auki sen, mitä ”majoitukseen liittyvät vaatimukset” olisivat, tarkoittaisivatko ne voimassa olevan lain 33 §:n 3 momentissa tarkoitettuja ”soveltuvia tehtäviä”? Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että vähintään valtuuden perusteluja kirjoitetaan huomattavasti yksityiskohtaisemmiksi, jottei jää epäselväksi minkälaisia vaatimuksia asetuksella voitaisiin säätää.

7.

Oikeusministeriö pitää perustuslain lähtökohdat huomioon ottaen perusteltuna, että voimassa olevan perusopetuslain 48 §:ssä oleva yleisluonteinen asetuksenantovaltuus kumottaisiin esitysluonnoksessa mainitusti.

Mobiililaitteiden käyttäminen

Mobiililaitteen käyttö oppitunnin aikana

Lain 29 §:n 3 momentiksi lisättäisiin säännös, 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. Edelleen 29 §:n 4 momenttiin otettaisiin säännös, jonka mukaan järjestyssäännöillä tai järjestysmääräyksillä tulisi määrätä puhelinten ja muiden mobiililaitteiden säilytyksestä 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa sekä niiden käytöstä ja säilytyksestä työpäivän aikana muulloin kuin oppitunneilla.

Oikeusministeriö toteaa, että 29 §:n 4 momenttiin tarkoitettu säännös voisi olla aineellisen sisältönsä puolesta perustellumpaa sijoittaa 29 §:n 5 momenttiin.

Merkille pantavaa on, että kaavailtu sääntely koskisi nimenomaisesti mobiililaitteen *käyttämistä*, eikä sillä puututtaisi oppilaan oikeuteen tuoda mobiililaitteita kouluun.

Säännöskohtaisten perustelujen (s. 30) mukaan opettajan lupa mobiililaitteen käyttämiseen voisi olla joko suullinen tai tarvittaessa kirjallinen. Jos kyse olisi mobiililaitteen käytöstä henkilökohtaiseen terveydenhoitoon, oppilas saisi käyttää puhelinta tai muuta mobiililaitetta oppitunnilla terveydenhoitoonsa vain opettajan tai rehtorin suullisella tai kirjallisella luvalla. Esitysluonnoksessa (s. 41) todetaan, että suuri osa perusopetuksesta on tosiasiallista hallintotoimintaa, josta ei tehdä hallintopäätöstä, jolloin myöskään oikaisun vaatiminen ei ole mahdollista. Luvan antaminen mobiililaitteen käyttämiseen olisi esitysluonnoksen mukaan tosiasiallista hallintotoimintaa eikä edellyttäisi opettajalta lisätöitä tai kirjaamista. Jos luvan mobiililaitteen käyttämiseen terveyssyiden vuoksi antaisi koulun rehtori, se edellyttäisi oppilaskohtaiseen asiaan ja tilanteeseen perehtymistä, tilanteen arvioimista sekä luvan myöntämistä.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan luvan antamista mobiililaitteen käyttöön voidaan lähestyä tosiasiallisen hallintotoiminnan näkökulmasta. Erytistä huomiota tulisi kuitenkin kiinnittää siihen, että mikäli mobiililaitteen käyttö olisi oppilaalle tarpeen henkilökohtaiseen terveydenhoitoon, olisi nähtävästi oppilaan oikeusturvan kannalta asianmukaisempaa, että tuollaiseen lupamenettelyyn liittyisi valituskelpoisen hallintopäätöksen tekeminen. Esitysluonnoksessa (s. 41) todetaan, että tilanteet, jotka edellyttäisivät mobiililaitteen käyttöä koulussa terveyssyistä johtuen, ovat yleensä koulukohtaisesti harvakuksia. Tällöin hallintopäätöksen tekeminen ei ilmeisesti aiheuttaisi kohtuutonta koulukohtaista hallinnollista taakkaa. Oppilaan oikeusturvaa voidaan sinänsä pitää ensisijaisena seikkana. Hallintopäätöksen tekeminen edellyttäisi myös perusopetuslaissa olevan muutoksenhakusääntelyn arviointia sen osalta, olisiko kyseisessä asiassa käytettävissä lain 42 §:n mukainen oikaisuvaatimusmenettely. Tarkoituksena on, että oikaisuvaatimus olisi muutoksenhaun ensi vaiheena mahdollisimman laajasti. Oikaisuvaatimussääntelyn ulkopuolelle jätetään vain asiat, joihin oikaisuvaatimus ei sovellu. Näitä ovat

esimerkiksi hallintopakkoasiat, joissa on oikeusturvasyistä tarpeen päästä viivytyksettä tuomioistuimeen (HaVM 3/2010 vp), tai asiat, jotka on selvitetty erityisen perusteellisesti jo tehtäessä alkuperäistä hallintopäätöstä. (Lainkirjoittajan opas, kohta 12.13)

Oman kysymyksensä nähtävästi muodostaa myös se, miksi 29 §:n 3 momentissa tulisi rajata erikseen lupa mobiililaitteen käyttämiseen oppimistarkoituksiin tai henkilökohtaiseen terveydenhoitoon. Toisin sanoen, voisiko opettajan toimivalta olla laiveampi, sillä tavoin, että pykälässä ei tarvitsisi erikseen määritellä mihin tarkoitukseen opettaja voi antaa luvan mobiililaitetta käyttää. Esitysluonnoksen perusteluissa esimerkiksi viitataan ”pakottaviin tilanteisiin” (s. 31).

Mobiililaitteen käyttö muulloin kuin opitunnilla

Lakiluonnoksen 29 §:n 4 momentin osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että opetuksen järjestäjä voi sekä hyväksyä järjestyssäännöt, että antaa muut koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa sovellettavat järjestysmääräykset. Kun käytettävissä olisi sekä järjestyssääntöjä että järjestysmääräyksiä erityistä huomiota tulisi kiinnittää käytännössä siihen, ettei muodostu epäselvyyttä sen osalta minkälainen järjestyssääntö tai järjestysmääräys on kulloinkin voimassa ja etteivät ne ole keskenään ristiriidassa. Toisaalta huomiota voidaan kiinnittää myös siihen, miten yhteneväisiä järjestyssäännöt tai järjestysmääräykset olisivat eri koulujen välillä. Esitysluonnoksessa on tämän osalta viitattu eduskunnan sivistysvaliokunnan lausumaan siitä, että kouluissa tulisi olla mahdollisimman yhteneväiset ohjeet ja käytännöt (SiVM 10/2013 vp, s. 5).

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. Lakia koskevassa sivistysvaliokunnan mietinnössä (SiVM 3/1998 vp) ei käsitellä järjestyssäännöillä sääntelyä. Perusopetuslaki ei sääätämismuutoksissaan 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 näyttää rinnastuvan Opetushallituksen määräykseen eli viranomaisnormiin (HE 205/2002 vp, s. 32), joskaan esityksen varsinaisissa sääätämisperusteluissa järjestyssääntöjä ei käsitellä. Muutoslakia koskevassa sivistysvaliokunnan mietinnössä (SiVM 18/2002 vp) ei oteta kantaa järjestyssääntöjen oikeudelliseen asemaan. Kyseinen muutoslaki oli perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä (PeVL 70/2002 vp). Perustuslakivaliokunta totesi, että koulu- ja oppilaitoskohtaisten järjestyssääntöjen antamisessa ei lähtökohtaisesti ole kysymys perustuslain 80 §:ssä säännelystä lainsäädäntövallan delegoinnista, vaan oikeudesta tehdä alueellisesti rajattuja yleisluonteisia hallintopäätöksiä. Valiokunnan mukaan oppilaiden oikeusturvan kannalta ongelmallisena voidaan pitää, jos itse lain säännöksistä sen enempiä 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.

Esitysluonnoksessa (s. 6) on toteama siitä, että usea opetuksen järjestäjä on löytänyt oppilaiden omien puhelinten käytön rajaamiselle toimivia toimintamalleja laatimalla puhelinten käytöstä säännöt järjestyssääntöihin. Kun perusoikeuksien rajoittamista koskee lailla sääätämisen vaatimus, niin tällöin 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.

Kun kaavaillon 29 §:n 4 momentin säännöksen nojalla järjestyssäännössä voitaisiin ilmeisesti määrittää, onko mobiililaitteen käyttö esimerkiksi välitunnilla sallittua, niin lakiin nähtävästi voisi olla perusteltua ottaa yksityiskohtaisempaa sääntelyä siitä, mistä asioista järjestyssäännöissä voitaisiin määrätä, jotta mahdollinen perusoikeuden rajoittaminen viime kädessä perustuisi riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lakiin. Yksi tällainen seikka siis olisi, että lailla säädettäisiin järjestyssäännöissä määritettäväksi, saako koulupäivän aikana oppituntien ulkopuolella käyttää mobiililaitteita, ja jos saa, liitykö siihen vielä erikseen joitakin tiettyjä edellytyksiä. Sinänsä esimerkiksi lain 36 d § määrittäisi rehtorin ja opettajan toimivaltaa myös oppituntien ulkopuolella (”Rehtorilla tai koulun opettajalla on yhdessä tai erikseen oikeus työpäivän aikana ottaa haltuunsa oppilaalta 29 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettu kielletty esine tai aine tai sellainen esine tai aine, jolla oppilas häiritsee opetusta tai oppimista.”).

Esitysluonnoksessa s. 38 todetaan, että ”Esityksessä on oppilaan oikeus sananvapauteen huomioitu siten, että muina kuin oppituntien aikana ei ole säädetty siten, että kiellettäisiin täysin oman puhelimen käyttö.” Nähtävästi kuitenkin kaavaillon uuden 29 §:n 4 momentin säännöksen perusteella opetuksen järjestäjän voisi olla käytännössä mahdollista antaa sellainen järjestyssääntö tai järjestysmääräys,

jonka nojalla mobiililaitteita ei saisi käyttää myöskään muulloin kuin oppitunneilla eli esimerkiksi välitunneilla. Ylipäätään voidaan miettiä, miten läheinen yhteys ehdotetulla sääntelyllä on perustuslain turvaaman sananvapauden kannalta, kun otetaan huomioon yleiset lähtökohdat oppivelvollisuuden osalta ja myös sen osalta, että olisiko sananvapauden toteutumisen kannalta jotenkin ensisijaisen tärkeää, että oppilaalla olisi koko ajan mahdollisuus käyttää mobiililaitteita.

Huomiota tulee kiinnittää lähtökohtaisesti siihen, missä määrin järjestyssäännöillä tai järjestysmääräyksillä voidaan normittaa koulun toimintaa. Käytäntöjen yhtenäisyyden ja mahdollisten perusoikeusnäkökohtien asianmukaisen huomioinnin varmistamiseksi olisi nähtävästi perusteltua arvioida tarvittavien säännösten antamista järjestyssääntöjen sijaan lailla vähintään perusoikeusrajoitusten riittävän tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden täyttymisen edellytysten kannalta, ja mahdollisesti lakia tarkentaa asetuksella tai viranomaisnormilla (Opetushallituksen määräys).

Perusoikeusnäkökulmista

Esitysluonnoksessa (s. 43) todetaan mobiililaitteiden käyttämiseen liittyvän sääntelyn olevan perusoikeuksiin puuttumisen kannalta merkityksellistä perustuslaissa turvatus omaisuudensuojan (PL 15 §), yksityiselämän suojan (PL 10 §) ja sananvapauden (PL 12 §) kannalta. Mobiililaitteiden käytön luvanvaraisuus nähdään esitysluonnoksessa perusoikeuksien rajoittamisena.

Oppivelvollisuuden yleisistä perusteista säädetään oppivelvollisuuslaissa (1214/2020), jonka 3 §:n 1 momentin mukaan oppivelvollisuuden suorittamisvelvollisuudesta perusopetuksessa säädetään perusopetuslain 26 §:n 1 momentissa. Perusopetuslain 26 §:n 1 momentin mukaan oppivelvollisen on osallistuttava perusopetuslain mukaisesti järjestettyyn perusopetukseen tai saatava muulla tavalla perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot.

Jos oppivelvollisuuden piirissä olevalla henkilöllä on oppivelvollisuutensa suorittamiseksi velvollisuus osallistua järjestettyyn perusopetukseen, voidaan sitä oikeusministeriön käsityksen mukaan tulkita niin, että viime kädessä opetuksen järjestäjän tulee voida lakiin perustuvan toimivaltansa puitteissa määrittellä, minkälaisissa olosuhteissa oppivelvollisuutta suoritetaan. Jos oppivelvollisuuden suorittamisen edellytysten turvaamiseksi ja edistämiseksi katsotaan olevan perusteltua sallia mobiililaitteiden käyttö oppitunnin aikana vain erikseen annettavalla luvalla, on siitä perusteltua säätää lailla sekä oppilaan aseman ja oikeusturvan, että opetuksen järjestäjän lakiin perustuvan toimivallan näkökulmasta.

Esitysluonnoksessa (s. 11–12) tuodaan esiin tutkimustuloksia, joiden perusteella mobiililaitteiden oppivelvollisuuden suorittamiseen liittymättömällä käytöllä voi olla merkittäviä vaikutuksia oppimistuloksiin. Oppilaan oppivelvollisuuden suorittaminen voi häiriytyä merkittävästi joko oppilaan oman mobiililaitteiden käytön tai toisen oppilaan mobiililaitteiden käytön seurauksena. Kansainväliset tutkimustulokset viittaavat siihen, että mobiililaitteiden käytön kiellolla on ollut oppilaiden oppimistuloksia parantavia vaikutuksia erityisesti heikommin menestyvien oppilaiden osalta. Tutkimustulokset viittaavat siis siihen, että oppivelvollisuuden suorittamisen edellytysten turvaamiseksi mobiililaitteiden käytön kiellolle on olemassa reaaliset perusteet.

Perusoikeusnäkökulmasta merkityksellisenä voi pitää oppilaan itsemääräämisoikeutta ja sen rajoittamista mobiililaitteiden käytön kieltämisellä tai rajoittamisella, jota ei kuitenkaan voida pitää korostetuna ajateltaessa, että oppilas suorittaa koulussa lakiin perustuvaa oppivelvollisuuttaan. 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 rajoittamisesta – sen kattaessa esimerkiksi puhelimen käytön – on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun yksityiselämän suojan kannalta (PeVL 98/2022 vp, s. 2-3).

Mobiililaitteiden käytön kiellolla tai luvanvaraisuudella on liitanta omaisuuden suojaan, kun oppilas ei saisi tilapäisesti käyttää laitettaan (vallintarajoitus). Omaisuudensuojan rajoittamisesta on kyse myös tilanteessa, jossa oppilaan mobiililaitteita otetaan tilapäisesti opetuksen järjestäjän haltuun (36 d §).

Merkittävin perusoikeuksien punnintatilanne mobiililaitteiden käytön kieltämisestä koskevassa tematiikassa vaikuttaisi muodostuvan perustuslain 16 §:n sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen turvaamisen (oppilas itse oppii ja antaa muiden oppia) ja oppilaan itsemääräämisoikeuden (mitä oppilas voi itsenäisellä päätöksellään tehdä oppitunnin aikana) välille.

Huomioita Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys –jaksosta

Jakso vaikuttaa sisältävän jonkin verran sellaisia sisältöjä, joita oikeusministeriön käsityksen mukaan ei olisi aiheellista tuoda esiin käsiteltäessä nimenomaan esityksen suhdetta perustuslakiin ja ehdotetun lain säätämisyjärjestystä, toisin sanoen niillä ei vaikuta olevan relevanssia esityksen suhdetta

perustuslakiin ja sääätämisyjärjestystä määritettäessä. Tällaisia ovat ainakin: s. 36 ”Esityksessä ehdotetaan myös lisättäväksi esi- ja perusopetuksen tavoitteisiin liikunnallinen elämäntapa.”; s. 37 ”Yhdenvertaiset ja tasa-arvoiset liikkumisen mahdollisuudet esiopetuksessa ja koulussa tukevat oppilaiden opiskelukykyä ja hyvinvointia. Liikunnallista elämäntapaa edistää turvallinen opiskeluympäristö, joka perustuu yhdenvertaiseen, kunnioittavaan ja avoimuutta tukevaan toimintakulttuuriin.”; s. 38 ”YK:n vammaisyleissopimuksen 24 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan ”sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden koulutukseen. Toteuttaakseen tämän oikeuden syrjimättä ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien pohjalta sopimuspuolet varmistavat osallistavan koulutusjärjestelmän kaikilla tasoilla sekä elinikäisen oppimisen, jonka tarkoituksena on mahdollistaa vammaisille henkilöille persoonallisuutensa, lahjakkuutensa ja luovuutensa sekä henkisten ja ruumiillisten kykyjensä kehittämisen mahdollisimman pitkälle.” TSS-sopimuksen 13 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden opetuksen saamiseen.”; s. 38 ”Lasten oikeuksien komitea on lausunut, että lapsi ei menetä ihmisoikeuksiaan astuessaan kouluun sisälle, vaan hänen oikeuksiaan tulisi nimenomaan vahvistaa koulutusprosesseista välittyvien arvojen avulla. (CRC/GC/2011/1 kohta 8)”; s. 39 ”LOS 16 artiklan mukaan lapsen yksityisyyteen, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa puuttua mielivaltaisesti tai laittomasti eikä hänen kunniaansa tai maineensa saa laittomasti halventaa. Lapsella on oikeus lain suojaan tällaiselta puuttumiselta ja halventamiselta. Huomioitava on myös LOS 9 artiklan 3 kohta, jonka mukaan sopimusvaltiot kunnioittavat vanhemmastaan tai vanhemmistaan erossa asuvan lapsen oikeutta ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti, paitsi jos se on lapsen edun vastaista.”

Epäselväksi jää s. 41 olevan lausuman konkretisoituminen: ”Myös esitykseen sisältyvät säädöshuollolliset toimet parantaisivat lainsäädännön selkeyttä ja ymmärrettävyyttä ja tätä kautta parantaisivat perustuslain 21 §:n mukaista oppilaan oikeusturvaa.” Näitä ”säädöshuollollisia toimia” olisi perusteltua selvittää ao. kohdassa yksityiskohtaisemmin.

Esitysluonnoksen s. 43 todetaan, että ”Sääntelyn voi kuitenkin katsoa olevan tarkkarajaista, sillä mobiililaitteen käytön rajoittamisesta säädettäisiin lain tasolla.” Toteamuksen voi sanoa antavan virheellisen käsityksen, sillä lailla säättäminen ei itsessään takaa sitä, että sääntely olisi tarkkarajaista.

Niin ikään s. 43 todetaan, että ”Sääntely voidaan katsoa täyttävän hyväksyttävyyden vaatimuksen, koska oppilaiden lisäksi järjestyssääntöjen laatimiseen voidaan osallistaa opettajat, muu henkilökunta ja huoltajat.” Epäselväksi jää, viitataanko hyväksyttävyydellä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Huomattavaa sinänsä on, ettei järjestyssäännöllä voida rajoittaa perusoikeuksia, vaan perusoikeusrajoitusten tulee aina perustua lain tasoiseen sääntelyyn.

Henkilötietojen suoja

Esitysluonnoksessa on tunnistettu, että lakiehdotuksen 29 ja 41 b §:iin liittyy henkilötietojen käsittelyä, joka kuuluu EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 soveltamisalaan. Lisäksi esitysluonnoksessa on tunnistettu, että 29 §:n uudeksi 3 momentiksi ehdotettava sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan sekä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta. Oikeusministeriö lisää, että ehdotettava sääntely on myös EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan näkökulmasta merkityksellinen ja turvaa lapsen henkilötietojen suoja.

Esitysluonnoksessa on tuotu selkeästi esiin, että 29 §:n uuteen 3 momenttiin liittyvä henkilötietojen käsittely perustuisi tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan eli rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseen. Lisäksi esitysluonnoksessa on asianmukaisesti huomioitu, että käsiteltäviin henkilötietoihin lukeutuisi myös tietosuojasetuksen 9 artiklan 1 kohdan tarkoittamia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Oikeusministeriölle jää esitysluonnoksesta vaikutelma, ettei 29 §:n uudessa 3 momentissa kuitenkaan olisi kyse henkilötietojen käsittelyä koskevasta erityissääntelystä, vaan momentissa säädettäisiin lakisääteisestä velvoitteesta, jonka noudattamiseksi olisi tarpeen käsitellä henkilötietoja. Oikeusministeriö toteaa, että jatkovalmistelussa esitystä voisi täsmentää tältä osin ja selventää, ettei esityksellä ole tältä osin tarkoitus ehdottaa tietosuojasetusta täsmentävää kansallista erityissääntelyä. Mikäli kyse olisi tietosuojasetuksen mahdollistaman kansallisen liikkumavaran käytöstä, esityksen perusteluita tulisi täydentää jatkovalmistelussa. Oikeusministeriö toteaa edelleen, että jatkovalmistelussa olisi joka tapauksessa syytä selventää ehdotuksen suhdetta tietosuojalain (1050/2018) 6 §:ään. Koska momentissa säädetyt velvoitteen noudattamiseksi olisi tarpeen käsitellä oppilaan terveyttä koskevia tietoja, esityksen perusteluissa tulisi arvioida, voidaanko tietosuojalain 6 §:n 2 momentin suojoitussääntelyä pitää riittävänä varmistamaan tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan edellyttämät asianmukaiset ja riittävät suojoitimet rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetussa 41 b:ssä vaikuttaisi sen sijaan olevan kyse tietosuojasetusta täsmentävän kansallisen erityissääntelyn antamisesta. Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus on esitysluonnoksessa asianmukaisesti rajattu kantelun tai valvontatehtävän tutkimiseksi välttämättömiin asiakirjoihin. Oikeusministeriön huomio pykälässä kiinnittyy ilmaisuun valvontatehtävän

tutkiminen. Pykälän selkeyttämiseksi tiedonsaantioikeuden tarkoitukset voisi ilmaista esimerkiksi seuraavasti: ”kantelun tutkimiseksi tai valvontatehtävän suorittamiseksi”. Lisäksi pykälän toisessa virkkeessä säädettäisiin viranomaisen oikeudesta saada maksutta pyytämänsä jäljennökset kantelun tai valvontatehtävän tekemiseksi välttämättömistä asiakirjoista. Viranomaisten tiedonsaantioikeuksista säädettäessä ei ole tavanomaista säätää erikseen oikeudesta saada jäljennöksiä, vaan yleisempää lienee, että tiedonsaantioikeuden sinänsä katsotaan sisältävän oikeuden saada asiakirjoista myös jäljennöksiä. Tiedonsaantioikeutta koskevan pykälän voisikin näin ollen muotoilla esimerkiksi seuraavalla tavalla: ”Valvontaviranomaisella/Aluehallintovirastolla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta asiakirjat, jotka ovat välttämättömiä lain 41 a §:ssä tarkoitetun kantelun tutkimiseksi tai valvontatehtävän suorittamiseksi.”. Kielellisenä huomiona todettakoon vielä, että viranomaiseen ei ole pykälässä perusteltua viitata pronomiinilla ”hänen” vaan ”sen”.

Nykyisessä muodossaan esitysluonnos jättää epäselväksi sen, olisiko valvontaviranomaisella 41 b §:n nojalla saada myös henkilötietoja, ja koskisiko tiedonsaantioikeus erityisiä henkilötietoja. Oikeusministeriö katsoo, että säännöksen perusteluita tulee täydentää jatkovalmistelussa ja kansallisen liikkumavaran käyttö tulee kuvata selkeästi. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan hallituksen esityksessä on perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2). Perusteluista tulee käydä ilmi, mihin tietosuoja-asetuksen kohtaan ehdotettava henkilötietojen käsittelyä koskeva erityissääntely perustuu. Liikkumavaran käyttöä tulee myös perustella, eli esityksessä tulee kertoa, miksi ehdotettava tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisempi sääntely katsotaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioden välttämättömäksi. Tiedonsaantioikeutta koskeva säännös on esityksen säätämisyjärjestysarvion kannalta relevantti. Säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi tiiviisti käsitellä vakiintunutta perustuslakivaliokunnan käytäntöä salassa pidettävän tiedon luovuttamisesta (ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 12.4.6) ja esittää arvio esitetyn sääntelyn yhteensopivuudesta kyseisen lausuntokäytännön kanssa.

Myös esitysluonnoksen 22 §:n 2 momenttiin liittyy oppilaiden henkilötietojen käsittelyä. Jatkovalmistelussa voitaisiin tältä osin perusteluissa kuvata tarkemmin, mitä tietoja momentissa tarkoitettaisiin ja voisiko niihin mahdollisesti kuulua tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja tai valtiosääntöisesti arkaluonteisia henkilötietoja. Tältä osin on kiinnitettävä huomiota myös siihen, että perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Näin ollen jatkovalmistelussa tulisi varmistaa, ettei säädösvallan delegoinnin yhteydessä mahdollisteta henkilötietojen suojaa koskevien säännösten antamista asetuksella tai viranomaismääräyksin.

Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksen henkilötietojen suojaa koskevat säätämisyjärjestysperustelut ovat melko suppeat. Säätämisyjärjestysperusteluita olisi jatkovalmistelussa aiheellista täsmentää arvioimalla henkilötietojen käsittelyä suhteessa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön ainakin arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn osalta.

Oikeusministeriö huomauttaa, että esitysluonnoksesta vaikuttaa puuttuvan kokonaan mobiililaitteen käytön rajoittamisesta yksityiselämän suojalle aiheutuvien vaikutusten arviointi. Esityksessä tulisi arvioida, voisiko mobiililaitteen käytölle oppitunnin aikana olla muitakin perusteltuja yksityiselämään liittyviä tarpeita kuin oppilaan henkilökohtainen terveydenhoito. Yksityiselämän suojan kannalta olennaista on myös esitetyn sääntelyn vaikutusten arviointi henkilön itsemääräämisoikeuteen, kuten edellä on todettu. Arviointia tulee tehdä perustuslain 10 §:ssä ja EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvatun yksityiselämän suojan näkökulmasta.

Muita huomioita

1.

Esitysluonnoksen perusteluissakin (s. 33) viitatus mukaisesti uuteen 41 a §:ään olisi perusteltua lisätä säännös siitä, että tarkastuksessa noudatetaan, mitä hallintolain 39 §:ssä säädetään. Perustelulausemaa ei voida pitää riittävänä, vaan asian tulee ilmetä laista säännösperusteisesti. Toisaalta ei vaikuta perustellulta säätää päällekkäistä sääntelyä (kahden voimassa olevan lain kanssa), kun ilmeisesti 1 momentiksi säädettäväksi ehdotettu olisi päällekkäistä muun voimassa olevan sääntelyn kanssa. Päällekkäisyyden ehkäisemiseksi säännös voitaisiin muotoilla esimerkiksi seuraavalla tavalla: ”Sen lisäksi mitä muualla laissa säädetään aluehallintoviraston oikeudesta valvoa opetuksen järjestämistä kanteluiden perusteella...”. Silloin tiedonsaantioikeutta pitäisi ehkä hieman vielä muokata niin, että se ei kiinnittyisi pelkästään 41 a §:ään, vaan se sidottaisiin tässä tai muussa laissa säädetyn opetuksen järjestämistä koskevan kantelun tutkimiseksi tai valvontatehtävän suorittamiseen.

Esitysluonnoksen 41 a §:ssä valvontaa suorittava viranomainen nimetään aluehallintovirastoksi, kun taas 41 b-d §:issä puhutaan ”valvontaviranomaisista”. Toimivaltainen viranomainen olisi laissa

yksiselitteisesti yksilöitävä, joka ei nyt seuraa lakiluonnoksen kirjoittamistavasta (esim. tulisiko aluehallintovirasto kirjoittaa auki kaikkiin em. pykäliin valvontaviranomaisena).

2.

Lain 44 §:n 1 momenttia muutettaisiin siten, että vastaisuudessa sen mukaan ministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä tämän lain nojalla oppilailta perittävien maksujen perusteista soveltuvin osin sen mukaan kuin valtion maksuperustelaissa (150/1992) julkisoikeudellisista suoritteista perittävistä maksuista säädetään. Voimassa olevan säännöksen mukaan asianomainen ministeriö päättää tämän lain nojalla oppilailta perittävien maksujen perusteista soveltuvin osin sen mukaan kuin valtion maksuperustelaissa (150/1992) julkisoikeudellisista suoritteista perittävistä maksuista säädetään.

Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 34) todetaan, että ”Pykälän 1 momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että siitä käy selvemmin ilmi, että kyseessä on asetuksenantovaltuus. Asetuksenantovaltuus kattaisi voimassa olevan opetuksen maksuja koskevan asetuksen (1323/2001) perusopetusta koskevat säännökset.”

Oikeusministeriö toteaa, että voimassa oleva 44 §:n 1 momentin säännös vaikuttaa informatiiviselta viittaukselta valtion maksuperustelakiin (150/1992). Valtion maksuperustelain 8 §:ssä ministeriölle säädetään valtuus säätää nk. maksuasetuksia. Kun asetuksenantovaltuus seuraa valtion maksuperustelaista, oikeusministeriö ei pidä perusteltuna muuttaa perusopetuslain 44 §:n 1 momenttia siten, että siinä säädettäisiin ministeriölle asetuksenantovaltuus.

3.

Uuden 41 d §:n 1 momentin säännöstä voisi täydentää siten, että siitä ilmenisi kenelle valvontaviranomainen voisi antaa määräyksen (”...valvontaviranomainen voi antaa opetuksen järjestäjälle määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta.”).

Uuden 41 d §:n 2 momentin mukaan valvontaviranomainen voisi velvoittaa opetuksen järjestäjän noudattamaan 1 momentissa tarkoitettua määräystä sakon uhalla siten kuin aluehallintoviraston toimivalta uhkasakon asettamiseen säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 56 §:ssä ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 64 §:ssä säädetään. Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 34) säännöstä luonnehditaan informatiiviseksi ja katsotaan, että edellä viitatuissa laeissa oleva aluehallintoviranomaisen toimivalta kattaa aineellisesti 41 d §:ssä tarkoitettun.

Kaavaillun 41 d §:n osalta viranomaistoimivallalla vaikuttaisi oikeusministeriön mielestä olevan kuitenkin jossain määrin erilaista luonnetta ja tarkoitusta, kuin mitä sillä on valtionosuuslainsäädännön yhteydessä. Tällöin toimivaltasääntely ei olisikaan lopulta informatiivista, ja viittaaminen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin vaikuttaisi säännöksessä tällöin tarpeettomalta. Riittävää nähtävästi olisi, että säännöksessä todetaan valvontaviranomaisen toimivalta velvoittaa opetuksen järjestäjää noudattamaan määräystä sakon uhalla.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikön sijainen, osastopäällikkö Antti T. Leinonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Timo Karhunen

VN/17928/2024-OM-19

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: