

LAPS/134/2024, 22.11.2024

Lapsiasiavaltuutetun lausunto opetus- kulttuuriministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta laiksi perusopetuslain muuttamisesta

Viite: VN/17928/2024

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitysluonnosta yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perusopetuslakia puhelimien ja muiden mobiililaitteiden käytön osalta siten, että puhelimen käyttö oppitunnin aikana sallittaisiin vain tiettyihin laissa säädettyihin tarkoituksiin. Lisäksi koulun olisi annettava tarpeelliset järjestyssäännöt puhelimien ja muiden mobiililaitteiden käytöstä ja säilytyksestä koulupäivän aikana.

Esityksessä ehdotetaan perusopetuslakia muutettavaksi siten, että aluehallintovirastot voisivat ottaa myös oma-aloitteisesti tutkittavaksi, onko perusopetuslaissa tarkoitettu opetus järjestetty lain mukaisesti. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset aluehallintovirastojen käytettävissä olevista sanktioista.

Esityksessä ehdotetaan, että liikunnallinen elämäntapa lisätään osaksi esi- ja perusopetuksen tavoitteita.

Esityksessä ehdotetaan, että perusopetuslain niin kutsuttu yleinen asetuksenantovaltuutus kumotaan ja samalla perusopetuslaissa asetuksenantovaltuuksia koskevat säännökset päivitetään vastaamaan perustuslain edellyttämiä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Lakiin ehdotetaan tehtäväksi myös muuta säädöshuoltoa.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu kannattaa ehdotettua mobiililaitteiden käyttökieltoa oppituntien aikana, mutta esittää seuraavassa muutamia tarkennuksia, jotka tulisi ottaa huomioon vähintäänkin säännösten perusteluissa.

Puhelimien ja muiden mobiililaitteiden käyttö oppitunneilla

Mobiililaitteiden käytön kieltö oppitunneilla (29 §:n uusi 3 momentti) sekä ehdotettu 36 d §, jossa säädetään rehtorin tai opettajan oikeudesta ottaa työpäivän aikana haltuunsa mobiililaitteita, jolla oppilas häiritsee opetusta tai oppimista, ovat melko selkeitä säännösehdoituksia. Käyttökiellolle oppituntien aikana on esitetty tutkimustietoon nojautuvat perustelut. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että esitysluonnoksessa erotetaan selkeästi mobiililaitteiden käyttö opetuksessa ja laitteiden muu käyttö.

Valitussa säännösehdoituksessa ei oteta kantaa siihen, miten kieltö käytännössä toteutetaan. Perusteluissa todetaan (s. 31), että mobiililaitteiden säilytyksestä oppituntien aikana määrätään järjestyssäännöillä tai järjestysmääräyksillä. Luonnoksen kohdassa 5 vaihtoehtoisista toteuttamismalleista (s. 26) todetaan, että puhelinten luovuttaminen oppituntien ajaksi opettajan hallintaan esimerkiksi ”puhelinparkkiin” puuttuu valittua mallia laajemmin perusoikeutena turvattuun omaisuuden suojaan ja sen toteuttaminen olisi vaatinut laajempaa sääntelyn uudistamista. Näin ollen lienee selvää, että käytännössä kyse on siitä, että mobiililaitteet on pidettävä oppituntien aikana esimerkiksi oppilaan taskussa tai laukussa. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että 29 §:n perustelut voisi olla syytä täydentää tältä osin.

Mobiililaitteiden käytöstä välitunneilla tai muuten työpäivän aikana määriteltäisiin jatkossa järjestyssäännöillä. Ehdotettu 29 § 4 momentti ja sen perustelut eivät anna kovin selkeitä suuntaviivoja, millaiset järjestyssäännöt mobiililaitteiden käytöstä tulisi laatia. Siten sääntely sallii edelleenkin sen, että voidaan ottaa huomioon paikalliset tarpeet ja tavoitteet ja koulujen erilaisuus. Tämä on myönteistä. Ottaen kuitenkin huomioon kohdassa 5 mainitut perusteet sille, miksi mobiililaitteiden täyskieltoa koko koulupäivän ajaksi ja miksi puhelinparkkeja ei valitussa mallissa ehdoteta, 29 §:n 4 momentit perusteluita olisi syytä tarkentaa. Kun perusteluissa esimerkiksi puhutaan laitteiden säilytyksestä, voi siitä muodostua kuva, että tarkoitus on, että laitteet luovutetaan pois oppilaan hallinnasta. Kyse

on myös siitä, miten oppituntien ulkopuolella työpäivän aikana mobiililaitteiden järjestysäännöissä sovittujen käytäntöjen noudattamista voidaan tosiasiallisesti valvoa.

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että mobiililaitteita koskevia järjestyssääntöjä laadittaessa oppilaat tulee ottaa mukaan tosiasiallisesti ja vaikuttavasti. Perusopetuslain 47 a § 1 momentin mukaan "[o]petuksen järjestäjän tulee edistää kaikkien oppilaiden osallisuutta ja huolehtia siitä, että kaikilla oppilailla on mahdollisuus osallistua koulun toimintaan ja kehittämiseen sekä ilmaista mielipiteensä oppilaiden asemaan liittyvistä asioista. Oppilaille tulee järjestää mahdollisuus osallistua opetussuunnitelman ja siihen liittyvien suunnitelmien sekä koulun järjestyssäännön valmisteluun". Kun oppilaat pääsevät vaikuttamaan järjestyssääntöjen sisältöön, on puhelimien ja muiden mobiililaitteiden käyttöön liittyvien rajoitusten noudattaminen todennäköisempää ja helpompaakin.

Ehdotetun 29 § 3 momentin perusteluissa todetaan, että jos oppilaalla on pakottava tarve olla yhteydessä oppituntien aikana huoltajaansa, voisi se tapahtua opettajan välityksellä ja siitä sovittaisiin erikseen opettajan kanssa. Perusteluissa mainitut tilanteet, kuten äkilliset sairaustapaukset tai onnettomuudet, ovat selkeitä tilanteita, mutta mihin muilla vastaavilla ennalta arvaamattomilla ja poikkeuksellisilla tilanteilla viitataan? Perusteluita tulisi tältä osin täydentää. Olisi myös hyvä selventää, mitä tarkoitetaan "opettajan välityksellä". Esimerkiksi useimmat terveydentilaan liittyvät asiat ovat korostuneesti henkilökohtaisia, joten oppilaalla tulisi olla mahdollisuus ottaa yhteyttä huoltajaansa ilman, että hän joutuu kertomaan arkaluonteisia asioitaan opettajalle.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että kynnys siihen, että oppilaan sallitaan olla yhteydessä huoltajaansa, ei tule asettua liian korkealle. Tilanteessa on käytettävä aina tapauskohtaista harkintaa ja lähtökohtana harkinnassa on oltava lapsen näkemys yhteydenoton tarpeellisuudesta. Näistä "pelisäännöistä" olisi hyvä sopia erikseen. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa lisäksi, että edellä mainitusta poikkeuksesta (pakottava tarve olla yhteydessä huoltajaan) luonnoksessa todetaan, että siitä ei säädetä lain tasolla, mutta ratkaisua ei perustella mitenkään. Asiaa ei ole myöskään pohdittu esimerkiksi kohdassa 5, jossa kuvataan vaihtoehtoisia toteuttamistapoja.

Ehdotetun 29 §:n perusteluissa ei oteta kantaa siihen, sallitaanko huoltajan ottaa kiireellisissä, poikkeuksellisissa tilanteissa yhteyttä lapseensa koulupäivän aikana. Huoltajalla on luonnollisesti mahdollisuus saada yhteys lapseen opettajan tai rehtorin

välityksellä, mutta vastaavasti kuin edellä todettiin, tässäkin kohdin olisi selkeämpää, jos asiasta mainittaisiin perusteluissa ja ”pelisäännöt” olisivat etukäteen sovitut.

Vaikka suhtaudumme melko myönteisesti esitysluonnoksessa ehdotettuihin säännöksiin, katsomme, että sääntelyn toimeenpanoa tulee seurata ja arvioida tarkasti. Arvioinnissa ja seurannassa on tärkeää huomioida lasten ikä ja kehitystaso. Pienten lasten ja teini-ikäisten tilanteet ja tarpeet ovat monilta osin erilaisia. Erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, millaiseksi järjestyssäännöt käytännössä muodostuvat ja miten mobiililaitteiden käyttöä rajoitetaan oppituntien ulkopuolella koulupäivän aikana.

Haluttiin tai ei, mobiililaitteet ovat tärkeä osa lasten arkea ja kaverisuhteita. YK:n lapsen oikeuksien komitean on yleiskommentissaan nro. 25¹ todennut, että digitaaliset ympäristöt edistävät lapsen oikeutta leikkiin, kulttuuriin ja vapaa-aikaan, ja että ne ”voivat edistää lasten sosiaalisia taitoja, oppimista, ilmaisutaitoa, luovaa toimintaa, kuten musiikkiin ja taiteeseen liittyvää toimintaa, sekä luoda kokemuksia yhteenkuuluvuudesta ja yhteisestä kulttuurista. Kulttuurielämään osallistuminen verkossa tukee luovuutta, identiteettiä, sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja kulttuurista monimuotoisuutta”.

Komitea kehottaa yleiskommentissaan etsimään tasapainoa digitaalisten ympäristön käytön ja fyysisten aktiviteettien välille, mutta tunnistaa myös digitaalisten ympäristöjen vaarat. Komitea pitää tärkeänä, että kouluissa opetetaan digitaalisia taitoja, mukaan lukien muun muassa tiedon arviointia, ohjeistusta luotettavien tietolähteiden löytämiseen, virheellisen tiedon ja muuten puolueellisen tai virheellisen sisällön tunnistamiseen.

Laitteiden hyötyjä ja haittoja lapsille on tärkeä pohtia leikin ja harrastusten sekä muun vapaa-ajan vieton näkökulmasta, lasten iän ja kehitystason mukaisesti. Puhelimet ja sosiaalinen media vievät helposti huomattavan osan lapsen ajasta, joka voi johtaa esimerkiksi siihen, että lapsi ei välttämättä liiku ja leiki kavereiden kanssa siinä määrin kuin lapsen kehityksen ja hyvinvoinnin kannalta olisi optimaalista. Koulussa tätä on tärkeää pohtia myös suhteessa ehdotettuun lakiin kirjattavaan tavoitteeseen edistää liikunnallista elämäntapaa.

Aluehallintovirastojen oma-aloitteinen valvonta

Lapsiasiavaltuutettu pitää perusteltuna, että aluehallintovirastoille säädetään oikeus valvoa opetuksen järjestämistä oma-aloitteisesti.

Epäilyt epäkohdista voivat tulla aluehallintoviraston tietoon monia eri kanavia pitkin, ei pelkästään kanteluiden kautta. On tärkeää, että niihin voidaan reagoida mahdollisimman pian ja tehokkaasti. Tämä parantaa osaltaan myös oppilaiden oikeusturvaa ja on siten lapsen edun mukainen muutos lainsäädäntöön.

Liikunnallisen elämäntavan edistäminen

Lapsiasiavaltuutettu pitää lakiin lisättävää tavoitetta liikunnallisen elämäntavan edistämisestä tärkeänä.

Tavoitteen toteutuminen edellyttää, että opetus ja muu esi- ja perusopetuksessa tapahtuva toiminta tukee liikunnallista elämäntapaa mahdollisimman hyvin. Toisaalta liikunnan merkityksen lisääminen esiopetuksen ja koulun toimintakulttuurissa voi parhaimmillaan edistää oppimista ja parantaa oppimistuloksia. Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, lisääntyvällä liikkumisella voidaan arvioida olevan positiivisia vaikutuksia oppilaiden fyysiseen ja psyykkiseen hyvinvointiin.

Muut muutokset

Lapsiasiavaltuutetulla ei ole huomautettavaa muista ehdotettavista muutoksista.

Lapsivaikutusten arviointi

Hallituksen esitysluonnoksessa on erillinen kohta lapsivaikutusten arvioinnista (kohta 3.2.2.3), jossa sisältää pääasiassa tietoa sääntelyehdotuksiin liittyvästä tutkimuksesta. Varsinainen arviointi ehdotuksen vaikutuksista lapsiin jää melko vähäiseksi. Tutkimustietoa on käsitelty myös jo nykytilan arvioinnissa. Lisäksi luonnoksessa on kohta 5.2.2.4 Vaikutukset hyvinvointiin, joka nähdäksemme sisällöltään kuvaa yhtä lailla lapsiin kohdistuvia vaikutuksia. Nyt käsillä olevassa luonnoksessa on kuvattu (lähes) yksinomaan positiivisia vaikutuksia. Olisi hyödyllistä myös arvioida, onko esityksellä mitään negatiivisia vaikutuksia, ja jos päädytään siihen, että niitä ei ole, todeta se selkeästi.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että jatkovalmistelussa vaikutusten arviointia tulisi selkeyttää.

Lopuksi lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomioita lasten kuulemiseen lainvalmistelussa. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan (kohta 1.2) marraskuussa 2024 esityksen valmistelussa selvitetään lasten ja nuorten näkemyksiä mobiililaitteiden käytöstä. On tärkeää, että lainvalmistelussa kuullaan lasten mielipiteitä, erityisesti silloin, kun kyse on suoraan lasten arkeen vaikuttavista lakimuutoksista. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että

lasten kuulemiseen kuuluu keskeisesti myös lasten mielipiteiden huomioonottaminen. Kun lasten kuuleminen toteutetaan vasta siinä vaiheessa, kun lakimuutosten sisältö on jo päätetty, ei lasten kuulemisella tosiasiallisesti ole enää suurtakaan vaikutusta.

Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, miten lasten kuulemisessa kerättyjä näkemyksiä tullaan hyödyntämään. Pelkästään se, että hallituksen esitykseen kirjataan kuulemisen tulokset, ei ole riittävää. Hallituksen esityksessä tulee kuvata, miten mielipiteet on otettu huomioon ja toisaalta, siltä osin kuin lasten mielipiteitä ei ole huomioitu, perustella, miksi tähän on päädytty. Lasten mielipiteiden selvittäminen ja huomioonottaminen on kiinteä osa lapsen edun harkintaa.

Jyväskylässä 22.11.2024

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
juristi

¹ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 25 (2021) digitaaliseen ympäristöön liittyvistä lapsen oikeuksista. CRC/C/GC/25. Verkossa www.lapsiasia.fi/lausunnot