OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

Vastine

25.3.2025

VN/17928/2024
VN/17928/2024-OKM-99

Eduskunnan sivistysvaliokunta

HE 212/2024 vp – Opetus- ja kulttuuriministeriön vastine sivistysvaliokunnalle

HE 212/2024 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta

Sivistysvaliokunta on pyytänyt opetus- ja kulttuuriministeriöltä (jälj. ministeriö) vastinetta hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta annetuista asiantuntijalausunnoista.

Puhelimet ja muut mobiililaitteet

Puhelimien ja muiden mobiililaitteiden käytön kielto koko koulupäivän ajaksi

Seuraavat lausunnonantajista pitävät esitystä kannatettavana, eivätkä vaadi täyskiellon säätämistä laissa. On riittävää, että järjestyssäännöissä voidaan määrätä puhelimen ja muun mobiililaitteen käytöstä ja säilytyksestä muun kuin oppitunnin aikana: *Erilaisten oppijoiden liitto ry (EO-liitto), Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf, Helsingin yliopisto: yliopistonlehtori, Oinas ja kasvatustieteen professori, Huotilainen, Koti ja koulu – liitto, Kuntaliitto, Lapsiasiavaltuutettu, Lastensuojelun Keskusliitto (LSKL), MIELI ry, Vaasan yliopisto: julkisoikeuden professori, Mäntylä, Nuorisoala, Nuorisotutkimusseura, Suomen Nuorisovaltuustojen Liitto (Nuva ry), Opetusalan ammattijärjestö (OAJ), Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia (EOAK), Opetushallitus (OPH), Pelastakaa lapset ry, Tampereen yliopisto: lastenpsykiatrian professorit Puura ja Turun yliopisto: Sourander, Suomen Rehtorit ry, Suomen Vanhempainliitto, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Turun yliopisto: kehityspsykologian professori Korja, Suomen Liikunnan Alueet ry:n ja liikunnan aluejärjestöt, Näkövammaisten liitto ja Valtion liikuntaneuvosto ja Lappeenrannan kaupunki.*

Seuraavat lausujat ovat vaatineet, että puhelimet ja muut mobiililaitteet pitäisi kieltää oppituntien lisäksi koko koulupäivän ajaksi: Aivoliitto ry, nuorisolääketieteen dosentti Silja Kosola, Sivistysala ry (Sivista), Suomen Opettajaksi Opiskelevien Liitto, SOOL ry, Liikunnan ja Terveystiedon Opettajat ry, LIITO ry ja Jyväskylän yliopisto; liikuntatieteellinen tiedekunta, Yliopistonopettaja Pikkupeura-Riikilä ja Digirauha ry.

Tässä hallituksen esityksessä ei pidetä tarkoituksenmukaisena puhelimien ja muiden mobiililaitteiden täyskiellon säätämistä laissa koko koulupäivän ajaksi. Puhelimen välityksellä tapahtuva esimerkiksi kunnianloukkaus tai uhkailu ovat rikoslainsäädännössä rangaistavia tekoja. Lisäksi osassa järjestyssäännöissä on määrätty, että kaikenlainen opetusta häiritsevän kuvan tai äänen lähettäminen suoratoistona sekä puhelimen käyttö kiusaamiseen on kielletty.

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Opetus- ja kulttuuriministeriö				
PL 29 00023 Valtioneuvosto	Meritullinkatu 10 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 135 9335 +358 9 135 9335	kirjaamo.okm@gov.fi

Lain tasolla ei ole tarkoituksenmukaista säätää puhelimien ja muiden mobiililaitteiden käytöstä ja säilytyksestä laissa. Useat opetuksen järjestäjä ovat löytäneet oppilaiden omien puhelinten käytön rajaamiselle toimivia toimintamalleja laatimalla puhelinten käytöstä. Järjestyssäännöt mahdollistavat sen, että koulut voisivat ottaa huomioon niissä paikalliset tarpeensa. Järjestyssääntöjen laatimisen prosessi tukee oppilaiden osallisuutta ja sitoutumista niihin.

Suhteellisuusperiaatteen (lievimmän puuttumisen periaate) mukaisesti edellytetään, että toimenpide on laissa säädetyn tavoitteen saavuttamiseksi välttämätön ja että käytettävissä olevista toimenpiteistä aina valitaan lapsen perusoikeutta kulloinkin vähiten rajoittava toimenpide. Jos lain tarkoittamia rajoitustoimenpiteitä lievemmät toimet ovat riittäviä, rajoituksia ei saa käyttää lainkaan. Rajoitustoimenpiteiden on aina oltava järkevässä ja kohtuullisessa suhteessa niiden käytölle asetettuun tavoitteeseen nähden. Tämä puoltaa sitä, että rajoitustoimenpiteistä valitaan lievin mahdollinen sääntelyn taso.

Jos puhelimet ja muut mobiililaitteen kiellettäisiin kokonaan laissa, edellyttäisi se lisätehtäviä kouluille, myös opetuksen järjestäjän hallinnollinen taakka lisääntyisi. Tämä vaatisi lisää henkilö- ja taloudellista resurssia. Valvontavastuusta, vahingonkorvausvastuusta ja rangaistuksista pitäisi myös säätää lain tasolla. Lisäksi myös ne asiat pitäisi määritellä lain tasolla, milloin puhelimen käyttö olisi kuitenkin välttämättä sallittua.

Puhelinta ja mobiililaitetta käytetään myös muuhun kuin viihtymistarkoitukseen. Oppilaiden puhelimissa on koulunkäyntiin liittyvää tietoa ja puhelinta käytetään esimerkiksi seuraaviin tarkoituksiin välitunnilla: lukujärjestykset, tuntisuunnitelmat, läksyt ja poissaoloviestintä. Oppilas voi tarvita puhelinta mm. koulumatkoihinsa ja harrastuksiin sekä terveydenhoitoonsa. Joillekin oppilaista puhelimen käyttö ehkäisee yksinäisyyttä ja syrjäytymistä.

Puhelimien ja muiden mobiililaitteen käyttö apuvälineenä oppitunnilla ja luvan antaminen, 29 §

Lausunnonantajat pitivät ylipäätään kannatettavana, että puhelimien ja muiden mobiililaitteiden käyttö kielletään tietyin poikkeuksin oppitunnin aikana. *Vaasan yliopisto* ja *Näkövammaisten liitto* esittivät lisäystä 29.4 §:ään.

Vaasan yliopisto: Varsinkin perusopetuslain kohderyhmät huomioon ottaen toimintarajoitteiden mainitseminen pitäisi olla myös 29 §:n yhteydessä.

Näkövammaisten liiton muutosesitys 29 § 4 momenttiin: Oppilas ei saa käyttää puhelinta tai muuta mobiililaitetta oppitunnin aikana lukuun ottamatta niiden käyttöä opettajan luvalla oppimistarkoitukseen **taikka käyttöä vammaisen oppilaan tarvitsemana apuvälineenä tai käyttöä oppilaan henkilökohtaiseen terveydenhoitoon oppitunnilla ja muun koulupäivän ajan.**

Aivoliitto toteaa, että: ”Oppitunnilla puhelimen tai muun mobiililaitteen käyttö on sallittu vain oppimistarkoitukseen” on ristiriidassa lakiuudistukseen tähtäävien perustelujen kanssa sekä Perusopetuslain (§31) mukaan peruskoulun tulee tarjota oppimisen välineet. Näin ollen kouluilla ei pitäisi olla oikeutta pyytää oppilaita käyttämään omia mobiililaitteita oppimisen välineinä. Kaikilla oppilailla ei ole omia älypuhelimia. Jos opettaja pyytää käyttämään oppitunneilla omia laitteita, tämä asettaa oppilaat eriarvoiseen asemaan.”

Ministeriö toteaa, että perusopetuslain 31 §:ssä säädetään seuraavasti: *Oppilaskohtaisia tukitoimia tarvitsevalla oppilaalla on lisäksi oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkitsemis- ja avustajapalvelut, muut opetuspalvelut, erityiset apuvälineet sekä 39 §:n nojalla järjestettävät palvelut. Edellä mainittuja palveluja ja apuvälineitä ovat velvoitettuja järjestämään myös tämän lain 8 §:n mukainen valtion koulu ja yliopistolain 88 §:n mukainen harjoittelukoulu.*

Ministeriö katsoo, että nykyinen sanamuoto on riittävä. Näkövammaisten liiton lisäys olisi lähinnä informatiivinen. Esityksen 29.4 §:n sanamuoto ei estä vammaisen oppilaan oikeutta saada tarvitsemansa apuväline eikä apuvälineen käyttämistä koulupäivän aikana. Todettakoon myös se, että lainsäädännössä pitää välttää päällekkäistä säätämistä.

Ministeriö toteaa vastauksena *Aivoliitolle*, että 29.4 §:n sanamuoto ei viittaa oppilaan omien mobiililaitteiden käyttöön oppitunnilla. Koulun tulee tarjota mobiililaitteet, joita käytetään oppimisen välineinä.

Asia jätetään kuitenkin valiokunnan harkintaan se, että 29 §:n 4 momenttiin lisätään apuvälineet. Lisäys (kursiivilla) olisi luonteeltaan informatiivinen:

”Oppilas ei saa käyttää puhelinta tai muuta mobiililaitetta oppitunnin aikana lukuun ottamatta niiden käyttöä opettajan luvalla oppimistarkoitukseen, taikka rehtorin tai opettajan luvalla henkilökohtaiseen terveydenhoitoon *taikka 31 §:ssä tarkoitettuna apuvälineenä*.”

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota siihen, että **luvan antamisessa** oleva tosiasiallinen hallintoiminta jää valituskelpoisuuden ulkopuolelle. Esityksessä ei lainkaan käsitellä menettelyä mahdollisessa erimielisyystilanteessa. *Kuntaliitto* ei pidä välttämättömänä, että puhelimen tai mobiililaitteen käyttö oppimistarkoitukseen sidotaan lakitasolla opettajan lupaan, sillä tilanteessa on selkeästi kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta.

Ministeriö toteaa, että lausuntopalautteessa ei ole noussut laajemmin esille huoli siitä, miten pitäisi toimia mahdollisissa erimielisyystilanteissa. Esityksen mukaan oppitunnin aikana puhelimen tai muun mobiililaitteen käyttö olisi sallittua oppimistarkoitukseen, terveydenhoitoon tai apuvälinekäyttöön.

Mobiililaiteen apuvälinekäytöstä on säädetty POL 31 §:ssä. Apuvälineitä koskevaan päätökseen saa hakea oikaisua aluehallintovirastolta (perusopetuslaki 42 §).

Kuten esityksessä on tuotu esille terveydenhoidolliset syyt edellyttävät käytännössä yhteistyötä terveydenhoidon kanssa (esim. Opas lääkehoitosuunnitelman laatimiseen (STM julkaisu 2021) että Toimintamalli diabetesta sairastavan lapsen koulupäivän aikaisesta hoidosta (STM selvityksiä 2010:9).

Ministeriö arvioi, että mahdolliset erimielisyystilanteet asian luonteesta johtuen ovat hyvin harvinaisia. Menettelyä mahdollisissa erimielisyystilanteissa voidaan ohjeistaa. Lisäksi kirjallisen luvan antaminen lisäisi hallinnollista taakkaa. Luvan antaminen on luonteeltaan tosiasiallista hallintotoimintaa.

Kirjaaminen, tiedonsiirto ja terveystiedon käsittely

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa, että epäselväksi jää luvan antamiseen liittyvät kirjaamis- ja tiedonsiirtokäytänteet.

Kuntaliitto 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, joka lisää myös opettajan tai rehtorin työtä. Kuntaliitto pitää tärkeänä, ettei esitetty sääntely aiheuteta kunnille ja muille opetuksen järjestäjille päätöksentekovelvollisuutta.

Ministeriö toteaa, että esityksellä ei ole mainittavia tietosuoja- tai tiedonhallintavaikutuksia. Sääntelyn kohteena ei ole uusi viranomainen, uusi tietojärjestelmä eikä uusi tietovaranto.

Opetuksen järjestäjät käsittelevät jo tälläkin hetkellä oppilaiden terveystietoja siltä osin kuin se on opetuksen järjestämisen kannalta välttämätöntä. Esitys ei laajentaisi käsiteltäviä henkilötietoryhmiä tai henkilötietojen joukkoa.

Kun opettajalta tai rehtorilta pyydettäisiin lupaa puhelimen tai mobiililaitteen käyttöön oppitunnilla oppilaan terveydenhoitoon, jouduttaisiin oppilaan terveyttä koskevia tietoja käsittelemään. Luvan saamiseksi oppilaan tai tämän huoltajan olisi annettava välttämättömät oppilasta koskevat terveystiedot. Henkilötietojen käsittelyssä opettajan ja rehtorin olisi noudatettava mm. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiä ja periaatteita sekä salassapitoa koskevia säännöksiä. Terveystiedon käsittelyn tarkoituksena olisi mahdollistaa oppilaan terveydenhoito ja oppilaan terveystietoja ei saisi käyttää muuhun käyttötarkoitukseen.

Rekisterinpitäjällä on EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen osoitusvelvollisuus tietosuojalainsäädännön noudattamisesta. Rekisterinpitäjän on myös toteutettava toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jokainen rekisterinpitäjän alaisuudessa toimiva luonnollinen henkilö, jolla on pääsy henkilötietoihin, käsittelee niitä ainoastaan rekisterinpitäjän ohjeiden mukaisesti ja että henkilöstöllä on riittävä osaaminen henkilötietojen käsittelystä.

Rekisterinpitäjän (opetuksen järjestäjän) tehtävänä on etukäteen asianmukaisella tavalla varmistaa, että opetuksessa käytettäväksi suunnitellut sovellukset käsittelevät oppilaiden henkilötietoja lainmukaisesti, jotta sovellukset voidaan ottaa käyttöön. Rekisterinpitäjän vastuista ja velvoitteista säädetään EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa.

Henkilötietojen käsittely ehdotetussa 29 §:ssä perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan eli rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseen. Ehdotetussa säännöksessä ei olisi kyse henkilötietojen käsittelyä koskevasta erityissääntelystä, vaan momentissa säädettäisiin lakisääteisestä velvoitteesta, jonka noudattamiseksi olisi tarpeen käsitellä henkilötietoja. Esityksellä ei siis tältä osin ole tarkoitus ehdottaa tietosuoja-asetusta täsmentävää kansallista erityissääntelyä.

Esityksessä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyyn sovellettaisiin 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaa, jonka mukaan ”käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi”. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien terveyttä koskevien tietojen käsittely olisi oikeasuhtaista tavoitteeseen nähden, sillä oppilaan terveyttä koskevia tietoja käsiteltäisiin vain siltä osin kuin se olisi välttämätöntä oppilaan terveyden hoitamisessa. Kun oppilaan terveyttä koskevia tietoja olisi tarpeen käsitellä, voidaan tietosuojalain (1050/2018) 6 §:n 2 momentin suojatoimisääntelyä pitää riittävänä varmistamaan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan edellyttämät asianmukaiset ja riittävät suojatoimet rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Henkilötiedon käsittelyä, salassapitoa ja tiedonhallintaa säännellään mm. EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa (henkilötiedon käsittely ja mm. erityiset henkilötiedot), tiedonhallintalaissa (laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019) sekä salassapitoa koskevassa sääntelyssä (perusopetuslaki 40 §). Ehdotetussa säännöksessä ei olisi kyse henkilötietojen käsittelyä koskevasta erityissääntelystä, vaan momentissa säädettäisiin lakisääteisestä velvoitteesta, jonka noudattamiseksi olisi tarpeen käsitellä henkilötietoja. Esityksellä ei ehdoteta tietosuoja-asetusta täsmentävää kansallista erityissääntelyä.

Ministeriö katsoo, että esitykseen ei voida lisätä henkilötiedon käsittelyä koskevaa sääntelyä edellä mainituilla perusteilla.

Puhelimien ja muiden mobiililaitteiden käytöstä ja säilytyksestä määrääminen järjestyssäännöissä muun kuin oppitunnin aikana

Muutama lausunnonantajista kantoi huolta siitä, että ehdotettu koulun järjestyssääntelymenettely ennemminkin lisää sääntelyn epävarmuutta kuin selkeyttää sitä ja voi johtaa sellaisiin ehdottomiin koulujen järjestyssääntömääräyksiin, joita ei voi pitää perusteluina lasten tarpeiden, hyvinvoinnin ja oikeuksien näkökulmasta.

Ministeriö puoltaa järjestyssääntelymenettelyä seuraavilla perusteilla.

Puhelimien ja muiden mobiililaitteiden pääsääntöinen kielto lisäisi opettajien valvontatyötä, mikä voi aiheuttaa ristiriitoja oppilaiden ja opettajien välille. Helsingin yliopiston lausuntoon viitaten *”tiedetään, että kiellot ja huomion kiinnittäminen esimerkiksi häiritsevään käyttäytymiseen voimistavat kielteistä ilmapiiriä koulussa. Tiedetäänkin, että häiriöitä on tehokkaampaa ehkäistä vahvistamalla toivottua käytöstä ja oppilaiden kuulluksi tulemisen tunnetta kuin kiinnittämällä huomiota häiritsemiseen.”*

Järjestyssäännöt mahdollistavat sen, että koulut voisivat ottaa huomioon niissä paikalliset tarpeensa. Järjestyssääntöjen laatimisen prosessi tukee oppilaiden osallisuutta ja sitoutumista niihin. Jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla opetuksen 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 järjestyssäännön valmisteluun. Kuten Helsingin yliopisto on todennut: ”*On mahdollista, että mobiililaitteiden kieltäminen entisestään heikentää oppilaan tunnetta omista vaikutusmahdollisuuksistaan.”*

Järjestyssääntöjä laadittaessa on huolehdittava siitä, 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

(EOAK/3345/2023). Viranhaltijan on noudatettava myös hallinnon oikeusperiaatteita, kuten suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatetta tehdessään mobiililaitteita koskevia ratkaisuja sille kuuluvalla harkintavallalla (hallintolaki 6 §).

Paikallisesti olisi arvioitava se, missä laajuudessa mobiililaitteiden käyttö muulloin kuin oppitunnilla voidaan koulussa rajoittaa ja missä oppilaan puhelin määrätään säilytettäväksi. Ministeriö painottaa, että lainsäädännön toimeenpanon tuki, ohjaus ja Opetushallituksen järjestyssääntöohjeen ja mobiililaiteoppaan päivittäminen on tärkeässä roolissa. Puhelimen ja muun mobiililaitteen käyttöön liittyvien rajoitusten vaikutusta rauhallisen opiskeluympäristön turvaamiseksi peruskouluissa on tarkoitus seurata.

Ministeriö puoltaa esityksen mukaista järjestyssäännöillä säätämistä muun kuin oppitunnin aikana.

Puhelimen ja muun mobiililaitteen haltuunotto, 36 d §

Vaasan yliopisto ehdottaa, että 36 d § voitaisiin muotoilla esimerkiksi näin: rehtorilla tai koulun opettajalla on yhdessä tai erikseen oikeus työpäivän aikana ottaa haltuunsa oppilaalta 29 §:n 2 tai 4 momentissa tarkoitettu kielletty esine tai aine tai sellainen esine tai aine, jolla oppilas häiritsee opetusta tai oppimista. *Mobiililaitteet voidaan oppitunnilla ottaa haltuun myös, jos niiden säilyttämisestä annettuja määräyksiä ei noudateta.*

Ministeriö katsoo, että järjestyssääntötasoinen määräys puhelimien ja muiden mobiililaitteiden säilytyksestä oppitunnilla on riittävää eikä kannata laintasoista säätämistä mobiililaitteen haltuun ottamisesta silloin, kun säilyttämisestä annettuja määräyksiä ei noudateta. Perusopetuslaissa on säädetty kattavasti järjestyssääntöjen rikkomisen tilanteissa sovellettavista kurinpidollisista keinoista.

Näkövammaisten liitto esittää, että Rehtorilla tai koulun opettajalla on yhdessä tai erikseen oikeus työpäivän aikana ottaa haltuunsa oppilaalta 29 §:n 2 tai 4 momentissa tarkoitettu kielletty esine tai aine tai sellainen esine tai aine, jolla oppilas häiritsee opetusta tai oppimista, *lukuun ottamatta oppilaan lääketieteellisistä tai kuntoutuksellisista syistä tai apuvälineenä tarvitsemaa esinettä tai ainetta.*

Ministeriö ei kannata Näkövammaisten liiton ehdotusta 36 d §:n lisäyksestä. Ministeriö toteaa, että pykälässä on nimenomaisesti säädetty siitä, että oppilas tarkoituksella (tahallaan) häiritsee opetusta tai oppimista. Ei voi olla niin, että oppilaalle myönnettyä apuvälinettä saisi käyttää opetuksen tai oppimisen häirintätarkoitukseen.

<u>Aluehallintovirastojen toimivallan vahvistaminen koulujen laillisuusvalvonnassa</u>

Yleisesti lausunnonantajat pitivät aluehallintoviraston toimivaltuuksien lisäämistä kannatettavana. Vain Sivista ja Kuntaliitto ehdottivat kategorisesti, että ehdotuksesta luovuttaisiin. Lisäksi Suomen Rehtorit ry totesi, ettei kannata sellaista kehityssuuntaa, jossa toiminta tulisi painottumaan tapahtumien jälkikäteiseen tarkasteluun.

Yleisenä huomiona opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että aluehallintovirastojen toimivallan laajentamista koskeva esitys perustuu pääministeri Orpon hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan **”Hallitus vahvistaa aluehallintovirastojen toimivaltuuksia koulujen laillisuusvalvonnassa”.** Laajentamalla avien toimivalta myös oma-aloitteiseen valvontaan voidaan täyttää laissa nyt oleva ”aukko”.

Seuraavassa on käsitelty teemoittain lausunnoista nousseita huomioita:

Ohjaus ja neuvonta: Jotkut lausunnonantajat (mm. AVI, Kuntaliitto, Suomen Rehtorit ry ja lastenpsykiatrian professorit Puura ja Sourander) kiinnittivät huomiota siihen, että painopisteen tulisi olla informaatio-ohjauksessa ja siihen liittyen ennakollisessa ohjauksessa ja neuvonnassa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että HE:n tarkoituksena on toteuttaa hallitusohjelman kirjaus koulujen laillisuusvalvonnan vahvistamiseksi; ei sen sijaan muuttaa eri viranomaisten välistä toimivallan jakoa tai lisätä avien ohjaavaa roolia. Koulujen ohjaus on Opetushallituksen lakisääteinen tehtävä. Lisäksi myös OKM ohjaa opetuksen järjestäjien toimintaa ennen kaikkea laintulkinnan kautta. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa edelleen, että aluehallintovirastojen toimivallan laajentaminen ei sinänsä estä aluehallintovirastoja antamasta myös ohjausta ja neuvontaa. Itse asiassa jo hallintolain 8 § velvoittaa viranomaisen antamaan toimivaltansa rajoissa neuvontaa asiakkailleen sekä

vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Eli sama viranomainen voi hyvin sekä toteuttaa valvontaa, että antaa yleisellä tasolla neuvontaa toimivaltaansa kuuluvissa asioissa.

Tarkastusoikeus ja tarkastusten toimittaminen: Sekä Avi että eduskunnan apulaisoikeusasiamies kiinnittivät huomiota siihen, että esityksestä puuttuu säännökset tarkastusoikeudesta ja tarkastusten toimittamisesta samaan tapaan kuin varhaiskasvatuslaissa on. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että kuten jo HE:n perusteluissakin on todettu, tarkoitus ei ole palata vanhaan koulutarkastaja -järjestelmään. Lisäksi on syytä huomata, että vaikka esityksessä pyritäänkin yhdenmukaistamaan eri koulutusasteiden valvontajärjestelmää, ei tarve perusopetuksessa ja varhaiskasvatuksessa ole kaikilta osin sama. Varhaiskasvatuksessa lapset ovat pieniä eivätkä he aina osaa kertoa asioista samalla tavalla jäsentyneesti kuin isommat lapset. Lisäksi merkittävä ero varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen välillä on siinä, että varhaiskasvatus ei suinkaan ole samalla tavalla avointa kuin perusopetus. Perusopetuslain 19 §:n mukaan opetus on julkista. Tämä säännös jo yksin turvaa sen, että myös valvova viranomainen voi mennä kouluun seuraamaan opetusta. Kun lisäksi esityksen 41 b § turvaa oikeuden saada valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja, voi perustellusti kysyä, mitä lisäarvoa tarkastusoikeudesta säätäminen antaisi.

Valvontaoikeuden laajuus: Avi toi esiin, että valvontaoikeuden tulisi ulottua kaikkeen perusopetuslain tarkoittamaan toimintaan, mukaan lukien aamu- ja iltapäivätoiminta sekä kotiopetuksen valvonta. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että koska valvontaa käytettävät resurssit ovat joka tapauksessa rajalliset, on syytä harkita tarkkaan, mihin niitä kohdennetaan. Aamu- ja iltapäivätoiminta on kunnille vapaaehtoinen tehtävä eikä sen järjestämistä ole muutenkaan laissa kovin tarkkaan säädetty. Jos ajatellaan, että esityksen tavoitteena on turvata oppilaiden oikeusturvaa perusopetuksen suorittamisessa, ei liene tarkoituksenmukaista kohdentaa valvonnan resursseja aamu- ja iltapäivätoiminnan kaltaiseen kunnille vapaaehtoiseen tehtävään. Myös kotiopetuksen valvonnan valvonta voisi olla haastavaa, koska laissa ei ole mitään säännöksiä siitä, miten kuntien tulee kotiopetuksessa olevien lasten oppivelvollisuuden suorittamisen edistymistä valvoa.

41 d §:n täsmentäminen niin, että se koskisi sekä valvonnan että kantelun tutkinnan yhteydessä tehtyjä havaintoja. Apulaisoikeusasiamies esittää harkittavaksi, tulisiko säännöstä täsmentää niin, että se koskisi sekä valvonnan että kantelun tutkinnan yhteydessä tehtyjä havaintoja. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että tarkoitus nimenomaan on, että määräyksen voisi antaa molemmissa tilanteissa. Sen vuoksi pykälä on kirjoitettu passiivimuotoon ” Jos opetuksen järjestämisessä havaitaan oppilaan oikeuksia vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia taikka opetuksen järjestäminen on muutoin tämän lain tai sen nojalla annettujen normien vastaista, aluehallintovirasto voi antaa opetuksen järjestäjälle määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta.” Ministeriön tulkinnan mukaan pykälän sanamuodossa ei suljeta myöskään kanteluun perustuvia havaintoja pois.

Muistutusmenettelyn käyttöönotto: Avi toi lausunnossaan esille muistutusmenettelyn käyttöönoton myös perusopetuksessa. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että kuten jo HE:n perusteluissa on todettu, muistutusmenettely saattaa ikävimmillään johtaa vain avun saamisen viivästymiseen. Myös julkisoikeuden professori Niina Mäntylä toteaa lausunnossaan, että on hyvä, että muistutusmenettely ei sisälly esitykseen, koska perusopetuslain oikeusturvajärjestelmä on jo muutenkin vaikeaselkoinen.

41 a §:n vaatimus perustellusta syystä: Avi ja Förbundet Hem och Skola rf ehdottavat pykälän muuttamista niin, että siitä poistettaisiin vaatimus perustellusta syystä. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että vaatimus perustellusta syystä lisättiin lausuntokierroksen jälkeen lausunnoista nousseiden toiveiden mukaisesti. Vaatimus perustellusta syystä auttaa kohdentamaan rajallisia valvonnan resursseja sinne, missä valvonnalle on todellista tarvetta. On myös huomattava, että nyt valiokunnalle annetuissa lausunnoissa muun muassa Suomen rehtorit ry toteaa esityksen lisäävän opetuksen järjestäjien työkuormaa. Jos pykälässä edellytetään perusteltua syytä, voidaan tätä kenties turhaa työkuorman lisääntymisen vaaraa pienentää.

Edellytystä perustellusta syystä ei voida perustella pelkästään rajallisilla resursseilla vaan sillä voidaan myös ehkäistä turhaa puuttumista opetuksen järjestäjien toimintaan. Valvovan viranomaisen täytyy myös itselleen pystyä perustelemaan, miksi valvontaan ryhdytään.

Valvonnan laajentaminen koskemaan myös muita koulutusmuotoja: Sekä AVI ja EO-liitto toivat esiin, että vastaava mahdollisuus oma-aloitteiseen valvontaan pitäisi mahdollistaa myös muissa koulutusmuodoissa. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että tämä HE perustuu hallitusohjelman kirjaukseen, joka oli rajattu koskemaan perusopetusta. Muiden koulutusta koskevien lakien osalta valvonnan tehostaminen ei ole työn alla tällä hetkellä.

Avien ”kaksoisrooli”: Kuntaliitto tuo esiin huolen Avien **”**kaksoisroolista” ensisijaisena muutoksenhakuelimenä sekä jatkossa valvontaviranomaisena. Kuntaliitto kuten myös Sivista katsoivat, että yksittäisen oppilaan asiat tai sellaiset asiat, joihin on muutoksenhakuoikeus, tulisi rajata oma-aloitteisen valvonnan ulkopuolelle. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että jo nykyisellääkin avit toimivat sekä muutoksenhakuelimenä että valvontaviranomaisena kantelujen osalta. Nämä eivät sulje toisiaan pois. Kuten avin lausunnossakin todetaan, oma-aloitteista valvontaa tai kantelua voidaan tarvita tilanteessa, jossa avi on antanut päätöksen muutoksenhakuasiassa, mutta sitä ei ole pantu asianmukaisesti täytäntöön.

Aluehallintovirastoja ei erikseen kuultu valmistelun aikana. OKM toteaa, että HE on valmisteltu tavanomaisessa prosessissa virkatyönä ministeriössä. HE oli lausuntokierroksella ja myös Avit antoivat lausuntonsa. Lisäksi avien virkamiehillä on ollut useita tilaisuuksia keskustella aiheesta ministeriön virkamiesten kanssa.

Liikunnallinen elämäntapa

Useat lausunnonantajat ovat tuoneet esiin, että liikunnallisen elämäntavan lisääminen esi- ja perusopetuksen tavoitteisiin on erittäin kannatettavaa, mutta toisaalta esitys on lain tasoisena kirjauksena osin irrallinen. Lakiesitys ei myöskään yksityiskohtaisesti selvennä, miten fyysisesti aktiivisen elämäntavan edistämistä toteutetaan kouluissa, miten varmistetaan inklusiivisuus erityistarpeita omaaville oppilaille sekä miten kouluissa saavutetaan kansallinen yhteneväisyys. Lisäksi on tuotu esiin, että liikunnallisen elämäntavan suunnittelu ja toteutus tulisivat vaatimaan resursseja. Myös koulumatkojen ja koulukuljetusten merkitystä liikunnallisen elämäntavan edistämisen osalta on nostettu esiin.

Ministeriö toteaa tähän, että liikunnallinen elämäntapa on lisätty lain tasolle hallitusohjelman mukaisesti. Kuten hallituksen esityksessä on tuotu esiin, lakiin lisättävä tavoite voi toteuta esimerkiksi siten, että eri oppiaineiden sisälle rakennetaan liikunnallisia oppimisen tapoja, kuten ulkona tapahtuva opetus sekä muut toiminnalliset opetusmenetelmät. Koulupäivään liittyvissä siirtymisissä, kuten koulumatkoilla, voidaan hyödyntää liikunnallisuutta edistäviä toimintatapoja. Opetushallitus tulee konkretisoimaan liikunnallisen elämäntavan tavoitteen toteutumista esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa. Erityisesti toimintakulttuuria koskevaan normiohjaukseen olisi tarkoituksenmukaista tehdä lisäkirjauksia. Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden lisäysten toimeenpanon tukemisessa voidaan hyödyntää olemassa olevia verkostoja (esim. Liikkuva koulu) ja toimintoja. Näillä toimenpiteillä varmistetaan myös toimeenpanon kansallista yhteneväisyyttä.

Kuten **Jyväskylän yliopiston** (Vilma Pikkupeura-Riikilä) lausunnossa todetaan, jokainen hyötyy liikkumisesta. Liikkuminen kuuluu kaikille taustasta, henkilökohtaisista ominaisuuksista, vammoista tai toimintakyvystä riippumatta. Mikäli oppilas tarvitsee eriyttämistä opetuksen järjestämiseen, liikkumiseen tai toiminnalliseen oppimiseen, on perusopetuslaissa (mm. 29 §) ja opetussuunnitelmissa (mm. oppimisen tuki) valmiit käytännöt ja toimintatavat laatia oppilaalle henkilökohtainen opetussuunnitelma ja tarvittavat tukitoimet oppilaan turvallisen oppimisympäristön takaamiseksi. Liikkumisella on useita terveysvaikutuksia sekä se on ehkäisevänä ja kuntouttavana toimena monen vamman ja sairauden Käypä hoito -suosituksessa. Eri liittojen, muun muassa Invalidiliiton, Tukiliiton, Syömishäiriöliiton ja Kuurojen liiton, materiaaleissa liikkuminen on osa ihmisten elämää toimintarajoitteista huolimatta. Lähtökohtaisesti liike on hyvästä ja edistää kaikkien terveyttä.

Edelleen ministeriö yhtyy Jyväskylän yliopiston lausunnossa esitettyyn, jonka mukaan lisäys liikunnallisesta elämäntavasta ei tule olemaan resurssikysymys. Monissa kouluissa järjestetään jo nyt muun muassa liikuntakerhoja. Jo suunnitteilla olevat kansalliset liikunnan aineopinnot vahvistavat alakoulujen opettajien liikuntaosaamista, toiminnallisen oppimisen täydennyskoulutuksia on järjestetty jo monen vuoden ajan usean eri tahon toimesta, sekä Suomessa on jo paljon toimivia ja testattuja malleja, kuten Liikkuva koulu, joiden kautta toiminnallista koulun arkea voidaan lähteä yhdessä rakentamaan.

Säädöshuolto

Opetushallituksen lausunto

Ministeriö ei kannata Opetushallituksen esiin nostamaa, perusopetuslain 22 §:n otsikkoa koskevaa ehdotusta. Ehdotus on sinänsä oikeansuuntainen, mutta se ei ole vain säädöshuollollinen muutos, vaan isompi arvioinnin periaatteita linjaava muutos, mikä edellyttäisi muutoksia myös pykälän sisältöön. Kuten hallituksen esityksessä (s. 34) on kuvattu, pykälään ehdotettu muutos on

säädöshuollollinen: ”pykälän 2 momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että siitä kävisi nykyistä paremmin ilmi, että kyseessä on asetuksenantovaltuus sekä Opetushallituksen määrättäväksi kuuluvia tehtäviä.”

Ministeriö ei myöskään kannata Opetushallituksen ehdotusta siitä, että kaikista keinoista, joilla puututaan oppilaiden epäasialliseen käyttäytymiseen, käytettäisiin termiä kurinpitokeino. Ministeriö haluaa edelleen säilyttää perusopetuslain 7. luvun termeissä hienojakoisemmat ilmaisut, joista ilmenee myös kurinpitokeinojen eräänlainen ankaruusjärjestys. Kuten hallituksen esityksessä (s. 35) on todettu: ”Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi osana säädöshuoltoa siten, että siinä olevat termit jäsennettäisiin lievimmästä ankarampaan: kasvatukselliset toimet, kurinpitokeinot ja turvaamistoimet. Kasvatuksellisia toimia olisivat siivousvelvoite (35.4 §) ja kasvatuskeskustelu (35 a §). Kurinpitokeinoja olisivat lievemmästä ankaraan 36 §:ssä säädetyt kotitehtävien tekeminen työpäivän päätyttyä, jälki-istunto, kirjallinen varoitus sekä määräaikainen erottaminen. Turvaamistoimenpiteitä olisivat oppilaan poistumiseen ja poistamiseen liittyvät toimet nykyisessä 36 §:ssä ja 36 b §:ssä, 36 c §:n mukainen opetuksen epääminen sekä 36 d § mukainen haltuunotto.”

Opetusalan ammattijärjestö OAJ:n lausunto

OAJ sekä myös Suomen Rehtorit ry ovat ehdottaneet, että valiokunta säätäisi jälki-istunnon osaksi oppivelvollisuutta. Tilanteisiin puuttumisen tehostamiseksi on esitetty, että opettajan ja rehtorin määräämien rangaistusten suorittaminen on säädettävä osaksi oppivelvollisuutta. Sivistysvaliokunta on mietinnössään (SiVM 10/2013 vp) todennut, että jälki-istuntojen suorittaminen ei kuulu oppivelvollisuuden suorittamiseen, vaan vain opetus ja opetuksellisten tavoitteiden saavuttamatta jääminen voi olla esteenä seuraavalle luokalle siirtymisessä tai päättötodistuksen saamisessa. Perusopetuksen koko oppimäärän hyväksytysti suorittaneelle oppilaalle annetaan *päättötodistus*. Valiokunnan mukaan suorittamattomien jälki-istuntojen merkitseminen päättötodistukseen voisi olla liian leimaavaa ja tämä voisi vain lisätä nykyisestä näiden nuorten syrjäytymisvaaraa. Valiokunta on kuitenkin katsonut, että suorittamattomista jälki-istunnoista tulisi tehdä merkintä *lukuvuositodistuksiin*. Ministeriö ei ole esityksessään ehdottanut jälki-istuntoon liittyviä sisällöllisiä muutoksia, vaan ainoastaan osana kurinpitoluvun säädöshuoltoa. Ministeriö ei kannata jälki-istunnon sisällyttämistä oppivelvollisuuteen, sillä siihen liittyy muun muassa valiokunnan aiemmin esiin nostamia haasteita.

OAJ on ehdottanut, että valiokunnan olisi täsmennettävä 36 e §:ää sen mahdollistamiseksi, että opettaja ja rehtori voivat tehokkaasti puuttua oppilaan tupakkatuotteiden tai tupakan vastikkeiden käyttöön. Ministeriö tuo esiin, että asiaa on arvioitu kattavasti perustuslakivaliokunnan lausunnossa 35/2013 vp. Ministeriön näkemyksen mukaan tupakkatuotteen saa ottaa voimakeinoilla haltuun, mikäli esineen käsittely on häiritsevää. Tässä ei olisi merkityksellistä esineen luonne kiellettynä aineena, vaan nimenomaan sen häiritsevä käyttö. Asiassa olisi huomioitava, että kynnys haltuunottoon on kuitenkin korkea, koska sen tulee suhteutua muun muassa tilanteen vakavuuteen. Oikeus tarkastaa oppilaan mukana olevat tavarat puolestaan rajautuu niihin esineisiin ja aineisiin, joilla voidaan vaarantaa omaa tai toisen turvallisuutta. Mainitun perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan tupakkatuotteet eivät kuulu näihin esineisiin tai aineisiin. Ministeriö ei ole esityksessään ehdottanut tarkastusoikeuden laajentamista, vaan tältä osin esitys on pelkästään säädöshuollollinen. Ministeriö ei kannata laajentamista, sillä siihen liittyy perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esiin tuomia haasteita.

OAJ sekä Suomen Opettajaksi Opiskelevien Liitto SOOL ry ovat lausunnoissaan pitäneet tarpeellisena, että valiokunta ottaa kantaa siihen, onko rehtorilla ja opettajalla valvontavelvollisuutta oppilaasta, jonka opetus on jouduttu epäämään enää sen jälkeen, kun oppilas poistuu koulun alueelta tai hänet on jouduttu poistamaan koulun alueelta voimakeinoja käyttäen. Ministeriö tuo esiin, että voimassa olevan 36 h §:n mukaan ”oppilasta ei saa jättää ilman valvontaa 36 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden jälkeen.” Mainitussa 36 §:n 2 momentissa säädetään oppilaan määräämisestä poistumaan ja 3 momentissa opetuksen epäämisestä, eli oppilasta ei saa jättää ilman valvontaa opetuksen epäämisen jälkeen. Voimassa olevan 36 b §:n 1 momentin mukaan ”rehtorilla ja opettajalla on myös oikeus poistaa koulun alueelta oppilas, joka ei poistu saatuaan tiedon 36 §:n 3 momentissa tarkoitetusta opetuksen epäämisestä.” Ministeriön näkemyksen mukaan on jo nykyisen lain mukaan niin, että valvontavastuu ulottuu opetuksen epäämisen jälkeiseen aikaan, mutta mikäli oppilas 36 b §:n mukaisesti poistetaan koulun alueelta, valvontavastuu lakkaa. Nykytilan säilyttävästi valvontavastuu on muotoiltu hallituksen esitykseen 36 h §:n: ”Oppilasta ei saa jättää ilman valvontaa 36 b §:n 1 momentissa ja 36 c §:ssä tarkoitettujen toimenpiteiden jälkeen.” Nykyisen 36 §:n 2 momentin sisältö on ehdotettu siirrettäväksi 36 b §:n 1 momenttiin ja nykyisen 36 §:n 3 momentin sisältö 36 c §:än. Ministeriön näkemyksen mukaan asiassa ei siis ole selvennettävää.

Muut lausunnot

Kuntaliitto on lausunnossaan tuonut esiin, että esityksen mukaan perusopetuslain 37 §:än ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan perusopetusta voi opettajan ohjauksessa antaa myös opettajaksi opiskeleva henkilö. Kuntaliitto pitää lisäystä hyvänä, mutta esittää mahdollisuuden laajennettavaksi myös esiopetukseen. Ministeriö tuo esiin, että lisäys on osa säädöshuoltoa: nykyisin perusopetusasetuksen 22 §:ssä oleva säännös nostettaisiin lain tasolle ja vastaava säännös asetuksesta kumottaisiin, ilman sisällöllisiä muutoksia. Mainittu asetuksen 22 § kuuluu: ”perusopetusta voi opettajan ohjauksessa antaa myös opettajaksi opiskeleva henkilö.” Esiopetusta koskeva ehdotus olisi sisällöllinen muutos, jonka vaikutuksia ei ole arvioitu, joten ministeriö ei kannata ehdotusta.

Jakelu Eduskunnan sivistysvaliokunta

Tiedoksi OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö, Anita Lehikoinen
OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö, Mikaela Nylander
OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö, Johanna Mantere