

## **Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta**

### **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

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

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2025. Opetuksen tavoitteita koskeva muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2026.

---

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT .....	4
1 Asian tausta ja valmistelu .....	4
1.1 Tausta .....	4
1.2 Valmistelu .....	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Puhelimien ja muiden mobiililaitteiden käyttö kouluissa .....	4
2.1.1 Puhelimien ja muiden mobiililaitteiden käytöstä määrääminen koulun järjestyssäännöissä .....	4
2.1.2 Tieto- ja viestintäteknologia perusopetuksessa .....	7
2.2 Aluehallintovirastojen toimivalta koulujen laillisuusvalvonnassa .....	8
2.3 Liikunnallinen elämäntapa .....	9
2.4 Perusopetuslain säädöshuolto.....	9
2.5 Nykytilan arviointi .....	10
2.5.1 Puhelimet ja muut mobiililaitteet .....	10
2.5.2 Perusopetuksen laillisuusvalvonta .....	13
2.5.3 Liikunnallinen elämäntapa .....	14
2.5.4 Perusopetuslain säädöshuolto.....	15
3 Tavoitteet .....	16
3.1 Puhelimien ja muiden mobiililaitteiden käyttö .....	16
3.2 Perusopetuksen laillisuusvalvonta .....	16
3.3 Liikunnallinen elämäntapa .....	16
3.4 Perusopetuslain säädöshuolto.....	17
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	17
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	17
4.1.1 Puhelimet ja muut mobiililaitteet .....	17
4.1.2 Perusopetuksen laillisuusvalvonta .....	17
4.1.3 Liikunnallinen elämäntapa .....	17
4.1.4 Perusopetuslain säädöshuolto.....	18
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	18
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset .....	18
4.2.2 Ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset .....	18
1.2.2.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin .....	18
2.2.2.4 Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo .....	19
3.2.2.4 Lapset ja nuoret.....	20
4.2.2.4 Vaikutukset viranomaisiin .....	22
5.2.2.4 Vaikutukset hyvinvointiin.....	24
4.2.3 Vaikutukset tietosuojaan ja tiedonhallintaan.....	25
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	25
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	25
5.1.1 Puhelimen ja mobiililaitteiden käyttö koulussa .....	25
5.1.2 Perusopetuksen laillisuusvalvonta .....	26
5.1.3 Liikunnallinen elämäntapa .....	27
5.2 Puhelimet ja muut mobiililaitteet ulkomaiden lainsäädännössä.....	27

6 Lausuntopalaute.....	29
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	29
8 Lakia alemman asteinen sääntely .....	35
9 Voimaantulo .....	35
10 Toimeenpano ja seuranta .....	35
11 Suhde muihin esityksiin.....	35
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	35
11.2 Suhde talousarvioesitykseen .....	35
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	35
12.1 Yhdenvertaisuus.....	36
12.2 Sivistykselliset oikeudet.....	37
12.3 Sananvapaus.....	38
12.4 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja.....	39
12.5 Omaisuuden suoja .....	40
12.6 Oikeusturva .....	40
12.7 Kuntien tehtävät .....	41
12.8 Perusoikeuksien rajoittaminen .....	43
12.9 Asetuksen antaminen .....	44
VALITSE KOHDE.....	45
[Kirjoita säädöksen nimi tähän] .....	45
VALITSE KOHDE.....	46
VALITSE KOHDE.....	46
[Kopioi säädöksen nimi tähän].....	46

## **PERUSTELUT**

### **1 Asian tausta ja valmistelu**

#### **1.1 Tausta**

Pääministeri Orpon hallitus on linjannut, että: ”Hallitus vahvistaa opettajien ja rehtoreiden toimivaltuuksia puuttua opetusta häiritsevään ja kouluaiikana tapahtuvaan toimintaan. Hallitus tekee tarvittavat lainsäädäntömuutokset, joilla voidaan nykyistä tehokkaammin rajoittaa esimerkiksi mobiililaitteiden käyttöä koulupäivän aikana ja näin vahvistaa oppilaiden keskittymistä opetukseen.”

Hallitusohjelmassa todetaan lisäksi, että ”Hallitus vahvistaa aluehallintovirastojen toimivaltuuksia koulujen laillisuusvalvonnassa.”

Hallitusohjelmassa todetaan, että ”Hallituksen tavoitteena on kääntää liikkuminen kasvuun jokaisessa ikäryhmässä. Tämän toteutumiseksi laaditaan liikunnallisen elämäntavan ja toimintakyvyn poikkihallinnollinen ohjelma.” Hallitusohjelmassa todetaan lisäksi, että ”Lisätään perusopetuslakiin liikunnallisen elämäntavan edistäminen.”

#### **1.2 Valmistelu**

Esitys on valmisteltu virkatyönä opetus- ja kulttuuriministeriössä.

*Lasten ja nuorten kuuleminen liittyen puhelimien ja muiden mobiililaitteiden käyttöön*

Lasten ja nuorten mielipiteitä puhelimen ja muun mobiililaitteen käytöstä tullaan kuulemaan Motiva OY:n toteuttamalla kuulemisella marraskuussa 2024. Kuulemista valmisteltiin yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön, Opetushallituksen ja Motiva Oy:n kanssa. Lasten ja nuorten kuulemisen hanke liittyy oikeusministeriön kansallisen lapsistrategian toimeenpanoon. Kuulemisen tavoitteena on kerätä lasten ja nuorten ajatuksia puhelimen käytön vaikutuksista hyvinvointiin ja oppimiseen sekä puhelimien käytön rajaamisesta koulussa.

Kuulemisen tulokset lisätään tähän, kun kuulemisen tulokset on saatu.

Järjestyssääntöjen hyödyntämisestä oppilaiden puhelinten käytön rajaamisessa on odotettavissa nykytilan kuvaus marraskuun lopulla.

Hallituksen esityksen valmistelua koskevat tiedot ovat nähtävissä julkisessa palvelussa internet-osoitteessa.....

### **2 Nykytila ja sen arviointi**

#### **2.1 Puhelimien ja muiden mobiililaitteiden käyttö kouluissa**

##### **2.1.1 Puhelimien ja muiden mobiililaitteiden käytöstä määrääminen koulun järjestyssääntöissä**

Perusopetuslain (628/1998) 29 §:n 4 momentissa säädetään järjestyssääntöjen tarkoituksesta. Pykälän mukaan opetuksen järjestäjän tulee hyväksyä järjestyssäännöt tai antaa muut koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa sovellettavat järjestysmääräykset, joilla edistetään koulun sisäistä järjestystä, opiskelun esteetöntä sujumista sekä koulu yhteisön turvallisuutta ja

viihtyisyyttä. Perusopetuslain 29 §:n 5 momentissa säädetään järjestyssääntöjen sisällöstä. Pykälän mukaan järjestyssäännöissä voidaan antaa koulu yhteisön turvallisuuden ja viihtyisyyden kannalta tarpeellisia määräyksiä käytännön järjestelyistä ja asianmukaisesta käyttäytymisestä. Hallituksen esityksen (HE 205/2002 vp) mukaan järjestyssääntöjen tarkoituksena oli parantaa oppilaiden turvallisuutta kouluissa.

Kouluilla on nykyisen lainsäädännön perusteella mahdollisuus järjestyssäännöissään kieltää puhelimen käyttö oppituntien aikana. Järjestyssäännöissä voidaan puuttua myös välitunnilla tapahtuvaan kännyköiden häiritsevään käyttöön. Välituntien aikana kännykän käyttöä ei kuitenkaan voida kokonaan kieltää, sillä asiassa tulee punnita myös muita oppilaille kuuluvia perusoikeuksia. Perustuslaissa jokaiselle on taattu omaisuuden suoja, joka koskee myös oppilaiden puhelimia. Mobiililaitteiden käytön rajoittamista tulee harkita sananvapauden sekä puhelun tai muun luottamuksellisen viestin suojan näkökulmasta. Lisäksi järjestyssäännöissä mobiililaitteiden käytön rajaamista on hyvä pohtia terveydellisten syiden näkökulmasta, sillä oppilaan sairauden hoitaminen on voinut edellyttää terveyden seurantaan mobiililaitteen avulla. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan (EOAK/7166/2017) pitänyt ongelmallisena sitä, että samalla kun oppilaat ovat joutuneet luovuttamaan puhelimensa opettajalle, on heidän viestinsä huoltajille edellytetty kulkevan opettajan kautta. Opetuksen järjestäjä voi kuitenkin suositella, että kännykät pidetään välitunnillakin repussa. Jos mobiililaitteiden käyttöä koulupäivien aikana rajoitetaan, on koulun varmistettava, että oppilaalla on mahdollisuus pitää tarvittaessa itse yhteyttä huoltajaansa kiireellisissä asioissa.

Järjestyssäännöt ovat koulu- sekä kuntakohtaisia, eikä voimassa olevassa perusopetuslaissa ole säännelty järjestyssääntöjen sisällöstä. Järjestyssääntöjen tarkoituksen on ohjata koulussa lainsäädännön nojalla järjestettyä opetusta ja koulutyöhön liittyvää muuta ohjelmaa. Sivistysvaliokunta on pitänyt tärkeänä, että tasa-arvoisen kohtelun ja oikeusturvan kannalta olisi tärkeää, että kouluissa olisi mahdollisimman yhteneväiset ohjeet ja käytännöt. Sivistysvaliokunta on mietinnössään perusopetuslain muuttamisen yhteydessä antanut Opetushallitukselle kehoituksen laatia kuntia varten järjestyssääntömalli. (SiVM 10/2013 vp s. 5.) Jokaisessa koulussa on kuitenkin omat erityispiirteet ja olosuhteet vaihtelevat kunnittain, joten Opetushallitus on päättänyt mallin sijasta laatimaan ohjeet järjestyssääntöjen laatimista varten.

Sivistysvaliokunta on mietinnössään todennut, että järjestyssäännöissä tulisi määrätä, että matkapuhelimet tulisi pitää suljettuina, ellei niitä käytetä opetustarkoituksessa. (SiVM 10/2013 vp s. 5) Opetushallituksen antamien ohjeiden perusteella kouluilla on mahdollisuus kieltää mobiililaitteiden käyttö opetusta häiritsevänä oppituntien tai muun opetussuunnitelman mukaisen toiminnan aikana. Koululla on näin mahdollisuus edellyttää, että kouluun tuodut matkapuhelimet pidetään äänettömällä tai muuten häiriöttömässä tilassa opetuksen aikana. (OPH 2016:10)

Perustuslaki edellyttää, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Tämän vuoksi järjestyssäännöillä voidaan puuttua yksilön oikeuksiin vain rajoitetusti. Hallituksen esityksessä perusopetuslain muuttamisesta todetaan, etteivät sisäiset määräykset voi poiketa tai ne eivät saa olla ristiriidassa perustuslaissa säädetyistä perusoikeuksista tai muista lainsäädännön alaan kuuluvista asioista.

Lainsäädännön kanssa ristiriidassa olevaa järjestyssääntöä ei tule soveltaa. Järjestyssääntöjen laatija on vastuussa siitä, etteivät määräykset ole ristiriidassa lainsäädännössä turvattujen oikeuksien kanssa. Koulun järjestyssääntöihin on mahdollista sisällyttää määräyksiä oppilailta edellytettävästä käytöksestä. Asianmukaisen käytöksen kriteereistä päätettäessä on huomioitava kunkin ikäkauden tyypilliset käyttäytymistavat ja haasteet. Käyttäytymistavoitteiden on kuitenkin oltava linjassa perus- ja ihmisoikeuksien vaatimusten kanssa.

### *Järjestyssääntöjen rikkomisen kurinpitokeinot*

Mobiililaitteiden epäasialliseen käyttöön ja järjestyssääntöjen rikkomiseen voidaan kouluissa puuttua perusopetuslaissa säädetyillä kasvatusta ja kurinpitokeinoilla. Perusopetuslain 35 a §:n mukaan oppilas, joka häiritsee opetusta tai muutoin rikkoo koulun järjestystä, voidaan ensisijaisena toimenpiteenä määrätä osallistumaan yhteensä enintään kaksi tuntia kestäväan kasvatust keskusteluun. Lisäksi oppilaaseen, joka häiritsee opetusta tai muuten rikkoo koulun järjestystä, voidaan laissa säädettyjen edellytysten täytyessä soveltaa perusopetuslain 36 §:ssä säädettyjä kurinpitokeinoja, esimerkiksi määrätä jälki-istuntoon.

Perusopetuslain 36 d §:n mukaan rehtorilla tai koulun opettajalla on myös oikeus työpäivän aikana ottaa haltuunsa oppilaalta sellainen esine, jolla oppilas häiritsee opetusta tai oppimista. Jos oppilas ei opettajan pyynnöstä huolimatta laita häiritsevää puhelinta pois tai anna sitä opettajalle, voi opettaja ottaa kännykän oppilaalta. Laitteen haltuunottoa on harkittava aina tapauskohtaisesti, ja se saa kohdistua ainoastaan siihen oppilaaseen, joka häiritsee oppituntia. Haltuun otettu, häiritään käytetty esine tai aine tulee luovuttaa oppilaalle oppitunnin tai tilaisuuden jälkeen, viimeistään kuitenkin koulupäivän päätteeksi. Oppilaalla saattaa olla tarve pitää hallussa esimerkiksi puhelinta välitunneilla, jolloin esineen takavarikointi pidemmäksi aikaa ei ole opetuksen tai oppimisen turvaamiseksi ei ole perusteltua. Takavarikointi pidemmäksi aikaa saattaa rajoittaa tarpeettomasti oppilaan omistusoikeutta.

Yhteenvetona voidaan todeta, että perusoikeuksien rajoittaminen järjestyssäännöissä voi olla perusteltua tilanteissa, jossa tarkoituksena on turvata oppilaan itsensä tai toisten perusoikeuksia tai oikeutta turvalliseen oppimisympäristöön. Yksilön oikeuksiin voidaan puuttua vain rajoitettusti. Määräyksistä on selkeästi käytävä ilmi rajoituksen välttämättömyys muiden oikeuksien turvaamiseksi. Perusopetuslain perusteella jokaiselle tulee taata mahdollisuus häiriöttömään oppituntiin sekä turvalliseen oppimisympäristöön. Oppimisympäristön turvallisuuden käsite voidaan nähdä laajana. Koska kyseinen turvaamisvelvoite on kirjattu perusopetuslakiin, voi se olla yksi perusoikeuden rajoitusedellytyksistä. Mikäli järjestyssäännöllä vedotaan oppimisympäristön turvallisuuteen, on rajoituksessa huomioitava myös muut rajoitusedellytykset.

### *Järjestyssäännöt käytännössä*

Voimassa olevan perusopetuslainsäädännön mukaan opetuksen järjestäjä järjestyssäännöissä ja muissa järjestysmääräyksissä voi antaa koulu yhteisön turvallisuuden ja viihtyisyyden kannalta tarpeellisia määräyksiä. Järjestyssääntöjen valmisteluun osallistuvat koulun henkilökunnan lisäksi oppilaat ja huoltajat. Järjestyssääntöjen seuranta tehdään vuosittain opettajien ja oppilaskunnan kesken. Huoltajien kanssa sääntöjä voidaan käsitellä esimerkiksi vanhempainilloissa. Järjestyssäännöt tarkistetaan tarvittaessa. Tarkistamisen tarvetta voidaan arvioida lukuvuositain henkilökunnan, oppilaiden ja huoltajien kesken. Järjestyssääntöjen laatiminen puhelinten tai mobiililaitteiden käytöstä ei ole kouluille pakollista.

Uusea opetuksen järjestäjä on löytänyt oppilaiden omien puhelinten käytön rajaamiselle toimivia toimintamalleja laatimalla puhelinten käytöstä säännöt järjestyssääntöihin. Järjestyssäännöissä koulut ovat voineet itse päättää esimerkiksi rajaamisen käytännön toteutuksesta.

Osassa kuntia järjestyssäännöissä ei ole otettu kantaa oppilaiden omien puhelinten käyttöön, kun taas osassa kuntia järjestyssäännöissä on hyvin kattavasti kuvattu omien puhelinten käyttöä. Järjestyssäännöissä on esimerkiksi määrätty, että omia puhelimia voi käyttää oppitunneilla vain opettajan niin erikseen ohjeistaessa, ja että ne tulee koulupäivän ajan säilyttää laukussa tai lukiussa oppilaan kaapissa häiriöttömässä tilassa. Järjestyssäännöissä on todettu, että jos puhelimia

käytetään oppitunnin aikana opettajan toiveesta, kaikenlainen opetusta häiritsevän kuvan tai äänen lähettäminen suoratoistona on kielletty. Lisäksi puhelinten käyttö kiusaamiseen on osassa sääntöjä kielletty. Osassa järjestyssäännöistä on myös todettu, että oppilas voi luvan saatuaan käyttää puhelinta terveydellisten syiden takia, esimerkiksi jos oppilaan lääkehoitosuunnitelma niin edellyttää. Näin on toimittu esimerkiksi diabeteksen omaseurannan niin edellyttäessä.

Osassa järjestyssääntöjä on otettu kantaa myös välitunteihin ja ruokailuihin. Välitunneilla puhelinten käyttöä on eräiden kuntien säännöissä rajattu vain sellaisten välttämättömien henkilökohtaisten asioiden hoitamiseen, jotka edellyttävät huoltajan kanssa keskustelua tai joita ei voi siirtää myöhemmäksi. Ruokailusta järjestyssäännöissä on esimerkiksi todettu, että puhelimia ei saa käyttää lainkaan ruokailun aikana.

Lisäksi osassa järjestyssäännöistä on kuvattu, miten järjestyssääntöjen rikkomiseen reagoidaan. Esimerkiksi jos oppilas käyttää omaa puhelintaan järjestyssäännöissä sovitun vastaisesti esimerkiksi oppitunnilla tai ruokailussa, opettaja pyytää tällöin oppilasta laittamaan laitteen repun tai laukkuun. Jos oppilas ei noudata ohjetta, opettaja soittaa rehtorille, joka pitää perusopetuslain 35 a §:n mukaisen kasvatuskeskustelun oppilaalle.

### 2.1.2 Tieto- ja viestintäteknologia perusopetuksessa

Mobiililaitteiden käytössä perusopetuksessa tulee erottaa toisistaan kaksi eri käyttötapaa: osana opetussuunnitelman perusteiden mukaista opetusta tapahtuva laitteiden käyttö sekä opetustilanteessa tapahtuva opetukseen tai oppimiseen liittymätön laitteiden käyttö, joka on opetusta tai oppimista häiritsevää. Mobiililaitteella tarkoitetaan mobiililaitesaston mukaan ”kannettavaksi suunniteltua laitetta, joka soveltuu tiedon käsittelyyn tai langattoman tiedon siirtoon”. Mobiililaitteita voi olla esimerkiksi matkapuhelin, taulutietokone eli tabletti tai puettava laite kuten älykello.

Perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta annetun valtioneuvoston asetuksen (422/2012) 4 §:n 2 momentin mukaan oppilaita ohjataan ja kannustetaan omatoimiseen ja kriittiseen tiedonhankintaan ja heille annetaan valmiudet sitä edellyttävän tieto- ja viestintäteknologian käyttöön. Myös perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet lähtee siitä, että kaikilla oppilailla tulee olla mahdollisuudet tieto- ja viestintäteknologisen osaamisen kehittämiseen. Tieto- ja viestintäteknologinen osaaminen on yksi perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden seitsemästä laaja-alaisesta osaamiskokonaisuudesta. Tieto- ja viestintäteknologisten laitteiden kuten mobiililaitteiden käytön harjoittelu on osa opetussuunnitelmien mukaista opetusta. Opetussuunnitelman mukaan perusopetuksessa tieto- ja viestintäteknologista osaamista kehitetään neljällä pääalueella:

- 1) Oppilaita ohjataan ymmärtämään tieto- ja viestintäteknologian käyttö- ja toimintaperiaatteita ja keskeisiä käsitteitä sekä kehittämään käytännön tv-taitojaan omien tuotosten laadinnassa.
- 2) Oppilaita opastetaan käyttämään tieto- ja viestintäteknologiaa vastuullisesti, turvallisesti ja ergonomisesti.
- 3) Oppilaita opetetaan käyttämään tieto- ja viestintäteknologiaa tiedonhallinnassa sekä tutkivassa ja luovassa työskentelyssä.
- 4) Oppilaat saavat kokemuksia ja harjoittelevat tv:n käyttämistä vuorovaikutuksessa ja verkostoitumisessa

Opetussuunnitelman mukaisia tavoitteita digitaalisen osaamisen kehittämiseksi on tarkennettu vuosina 2020–2023 tehdyillä digitaalisen osaamisen kuvauksilla, jotka muodostavat kansallisen digitaalisen osaamisen viitekehyksen ja jotka konkretisoivat vuosiluokkakokonaisuuskohtaisesti millaisia taitoja ja erilaisten laitteiden käytön tapoja opetellaan. Osaamisen kuvaukset on laadittu tieto- ja viestintäteknologiaan, medialukutaitoon ja ohjelmointiosaamiseen. Osaamisen yksityiskohtaisella määrittelyllä edistetään lasten ja nuorten yhdenvertaisia mahdollisuuksia saavuttaa opiskelussa, työelämässä ja yhteiskunnallisessa osallistumisessa tarvittava digitaalinen osaaminen. Lähtökohtana on, että opetuksessa käytetään koulun laitteita, mutta myös oppilaiden omia mobiililaitteita voidaan käyttää huoltajien kanssa sovittavilla tavoilla oppimisen tukena. Puhelimien opetuskäytöstä oppitunnilla päättää opettaja. Opetuksen järjestäjän tarjoamat laitteet voivat olla esimerkiksi tabletteja, kannettavia ja pöytätietokoneita, VR-laitteita, robotteja ja 3D tulostimia.

Digitaalisten laitteiden, kuten puhelimien, osalta on otettava myös huomioon, että tekniikan kehityksen myötä niitä voidaan oppimis- ja opetustarkoitusten lisäksi yhä lisääntyvässä määrin käyttää myös esimerkiksi oppilaiden terveydenhoidollisiin tarkoituksiin.

## **2.2 Aluehallintovirastojen toimivalta koulujen laillisuusvalvonnassa**

Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 4 §:n mukaan aluehallintovirastot hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä koulutuksen ja varhaiskasvatuksen toimialoilla. Varhaiskasvatuksen ja opetuksen tehtävät muodostuvat erityisesti aluehallintovirastojen valvonta- ja ohjaustehtävistä. Toimialan keskeisimpiä tehtäviä on toimiminen muutoksenhakuviranomaisena eräissä koulutuslainsäädännön mukaisissa asioissa, sekä opetukseen ja koulutukseen liittyen kantelujen käsittely ja varhaiskasvatukseen liittyvät lupa- ja valvontatehtävät.

Varhaiskasvatuslain (540/2018) 52 §:n mukaan aluehallintovirasto toimii varhaiskasvatuksen valvontaviranomaisena. Lain 53 §:n mukaan valvontaa on toteutettava ensisijaisesti antamalla varhaiskasvatuksen järjestäjälle tarpeellista ohjausta ja neuvontaa. Varhaiskasvatuslain 54 § säättää oikeudesta tehdä muistutus tai kantelu. Valvontaviranomainen voi 55 §:n mukaisesti tarkastaa varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan varhaiskasvatuslaissa tarkoitetun toiminnan sekä toiminnan järjestämisessä käytettävät toimipaikat ja toimitilat. Valvira tai aluehallintovirasto voi määrätä kunnan toimielimen perustellusta syystä tarkastamaan yksityisen palveluntuottajan toimipaikan. Lisäksi varhaiskasvatuslaki säättää tarkastuksen toimittamisesta (56 §) sekä huomautuksen ja huomion kiinnittämistä (57 §).

Perusopetuslaki ei sisällä varhaiskasvatuslain mukaisia aluehallintovirastolle osoitettuja valvontatehtäviä. Perusopetuslain 42 §:n mukaisesti aluehallintovirastolta saa vaatia oikaisua muun muassa päätöksestä, joka koskee oppilaaksi ottamista, oikeutta saada uskonnon ja elämäntietouden opetusta, 17 §:n mukaista erityisen tuen järjestämisestä ja 18 §:n mukaisia erityisiä opetusjärjestelyjä.

Aluehallintovirasto voi kuntalain (410/2015) 10 §:n mukaan kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Vastaava säännös yksityisten ja valtion koulujen osalta on valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta annetun lain (634/1998) 6 §:ssä. Kyseisen lainkohdan mukaan aluehallintovirasto voi kantelun perusteella tutkia, onko tässä laissa tarkoitettua koulutusta järjestettäessä toimittu säännösten ja määräysten mukaan. Hallintokantelun tekemisestä valvovalle viranomaiselle säädetään myös hallintolain (434/2003) 53 a §:ssä.



Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 56 §:n mukaisesti, jos kunta, kuntayhtymä tai opetuksen järjestäjä on valtionosuustehtäviä järjestäessään jättänyt noudattamatta laissa tai lain nojalla säädetyn tai määrätyn veloitteen, aluehallintovirasto voi, asianomaista ministeriötä kuultuaan, sakon uhalla määrätä kunnan tai kotikuntakorvauksen saajan noudattamaan veloitetta. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 64 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella sovelletaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 56 §:n säännöstä aluehallintoviraston toimivallasta uhkasakon asettamiseen.

### **2.3 Liikunnallinen elämäntapa**

Perusopetuksen yhteydessä tapahtuva liikkuminen voi tapahtua koulumatkoilla, välitunneilla ja oppitunneilla. Oppitunneilla liikkuminen voi olla oppiaineeseen integroitua liikuntaa tai taukoliikuntaa oppimisen lomassa.

Liikunta kuuluu perusopetuslain 11 §:n mukaisesti perusopetuksen oppimäärään. Perusopetuksen tuntijaosta annetun asetuksen 6 §:n mukaan liikuntaa opetetaan yhteensä vähintään 20 vuosiikkotuntia perusopetuksen aikana. Opetuksen järjestäjä voi tarjota liikuntaa tuntijakoasetuksen mukaisesti myös taide- ja taitoaineiden valinnaisina tunteina tai valinnaisena aineena.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa (2014) on liikunnallisen elämäntavan edistämiseen kytkettyviä kirjauksia liikunta -oppiaineen lisäksi seuraavissa luvuissa: Tavoitteena laaja-alainen osaaminen, Yhtenäisen perusopetuksen toimintakulttuuri sekä Oppimisympäristöt ja työtavat.

Käynnissä on valtakunnallinen Liikkuva koulu -toiminta, jonka tavoitteena on kehittää perusopetuksen toimintakulttuuria liikkumista tukevaksi ja liikkumiseen kannustavaksi. Liikkuva koulu -ohjelma alkoi pilottivaiheella 21 kunnassa vuosina 2010–2012, ja ensimmäisessä ohjelmavaiheessa 2012–2015 toiminta laajeni 171 kuntaan. Vuosina 2016–2018 Liikkuva koulu oli osa Suomen hallitusohjelman osaamisen ja koulutuksen kärkihanketta, ja laajeni kattamaan yli 90 prosenttia Suomen kouluista, kunnista ja peruskoululaisista. Vuonna 2024 Liikkuva koulussa on mukana 292 Suomen kuntaa eli 94 % kunnista. Lisäksi 1941 peruskoulua eli 92 % kouluista on rekisteröitynyt Liikkuvaksi kouluksi ja puoli miljoonaa peruskoululaista (96 %) käy koulua Liikkuvassa koulussa. Toiminnan edistäminen ja vakiinnuttamisen tukeminen on osassa kouluissa ja kunnista kesken.

### **2.4 Perusopetuslain säädöshuolto**

Perusopetuslaki on alkuperäiseltä muodoltaan ajalta ennen nykyistä perustuslakia. Perusopetuslain 48 §:ssä on jäljellä niin sanottu yleisvaltuus, jonka mukaan tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella. Tällaisen niin kutsutun yleisvaltuuden perusteella ei nykyisin voida yleensä antaa asetuksia tai muuttaa jo voimassa olevia asetuksia. Perusopetuslain nojalla on annettu muun muassa perusopetusasetus (852/1998) ja opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta annettu asetus.

Oppilaan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaan perusopetuslain 7. lukuun on vuosien saatossa tehty useita lisäyksiä koskien muun muassa kurinpitoa ja turvaamistoimia. Opetuksen epääminen lisättiin perusopetuslain 36 §:än lailla 477/2003. Lain perusteluiden (HE 205/2002 vp) mukaan opetuksen epääminen on tarkoitettu äärimmäisen poikkeuksellisia tilanteita varten, jolloin oppilas vaarantaa muiden oppilaiden tai koulussa tai muussa opetustilassa työskentelevien turvallisuuden taikka häiritsee kohtuuttomasti opetusta tai siihen liittyvää toimintaa. Kyseessä on turvaamistoimenpide eikä ole tarkoitus, että sitä käytettäisiin tavanomaisena ojentamiskeinona.

## 2.5 Nykytilan arviointi

### 2.5.1 Puhelimet ja muut mobiililaitteet

Opetuksen järjestäjä voi järjestyssäännöissään edistää koulun sisäistä järjestystä, opiskelun esteetöntä sujumista sekä kouluyhteisön turvallisuutta ja viihtyisyyttä. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole säädetty, että järjestyssääntöjen olisi koskettava myös oppilaiden puhelimia ja mobiililaitteita. Koska järjestyssääntöjen laatiminen oppilaiden puhelimien tai mobiililaitteiden käytöstä ei ole kouluille pakollista, on koulujen välillä vaihtelevuutta järjestyssääntöjen sisältöjen osalta. Myöskään laintasoisia säännöksiä puhelimien tai muiden mobiililaitteiden käytön osalta ei ole.

#### *Tutkimustuloksia tieto- ja viestintäteknologian opetus- ja oppimiskäytöstä*

Puhelinten ja muiden mobiililaitteiden käytössä perusopetuksessa tulee erottaa toisistaan kaksi eri käyttötapausta: osana opetussuunnitelman perusteiden mukaista opetusta tapahtuva laitteiden käyttö sekä opetustilanteessa tapahtuva opetukseen tai oppimiseen liittymätön laitteiden käyttö, joka on opetusta tai oppimista häiritsevää.

Perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tunti- jaosta annetun valtioneuvoston asetuksen (422/2012) 4 §:n 2 momentin mukaan oppilaita ohjataan ja kannustetaan omatoimiseen ja kriittiseen tiedonhankintaan ja heille annetaan valmiudet sitä edellyttävän tieto- ja viestintäteknologian käyttöön. Myös perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet lähtee siitä, että kaikilla oppilailla tulee olla mahdollisuudet tieto- ja viestintäteknologisen osaamisen kehittämiseen. Tieto- ja viestintäteknologinen osaaminen on yksi opetussuunnitelman perusteiden laaja-alaisista osaamiskokonaisuuksista. Lähtökohtana on, että opetuksessa käytetään koulun laitteita, mutta myös oppilaiden omia mobiililaitteita voidaan käyttää huoltajien kanssa sovittavilla tavoilla oppimisen tukena. Viimeaikaista tutkimusta siitä, missä määrin oppilaiden omia laitteita hyödynnetään oppitunneilla opetussuunnitelman perusteiden mukaiseen opetukseen ei kansallisella tasolla ole. Tutkimusta digitaalisten laitteiden ja sovellusten käytöstä perusopetuksessa opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti sen sijaan on.

Digitalisaatio oppimisen ja oppimistulosten selittäjänä -tutkimuksen (2024) mukaan digitaalisia laitteita ja sovelluksia käytetään perusopetuksessa opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti edelleen varsin vähän ja ksipuolisesti niin, että käyttö kohdistuu yleisimmin tiedonhakuun, tiedon muokkaamiseen ja tallentamiseen. Lisäksi oppilaat ovat harvoin aktiivisia toimijoita digitaalisten laitteiden ja materiaalien hyödyntämisessä. Tutkimuksen aineistoissa havaittiin heikko negatiivinen yhteys digitaalisen teknologian koulukäytön sekä oppilaiden pistemäärien välillä, mutta tutkijoiden mukaan käyttö ei silti selitä oppimistuloksia, sillä heikoimmin suoriutuneet sekä tehostettua ja erityistä tukea saaneet oppilaat raportoivat käyttäneensä muita enemmän digitaalista teknologiaa koulussa. Tutkimuksessa havaittiin myös, että oppitunnin digitaalisuus lisäsi erityisesti poikien kiinnostusta oppitunnin aikana sekä oppitunnin digivälitteisyys lisäsi poikien pystyvyyden kokemusta matematiikan oppiaineessa. Lisäksi oppitunnin digitaalisuuden havaittiin lisäävän oppilaiden välistä myönteistä yhteistyötä ja kuulumisen tunnetta. Keskeistä myönteisten vaikutusten saavuttamiselle on, miten digitaalista teknologiaa käytetään oppitunneilla. Tutkimuksen mukaan oppilaiden mahdollisuus digitaalisen osaamisen kehittämiseen ei tällä hetkellä toteudu tasa-arvoisesti vaan on yhteydessä opettajan digitaaliseen osaamiseen. Lisäksi pieni joukko oppilaista kokee digitaaliseen teknologiaan ja osaamiseensa liittyvää ahdistusta. Perustaitoja tulisikin tulosten mukaan vahvistaa koulussa digitaalisen osaamisen tasa-arvoisen kehittymisen toteutumiseksi. (Oinas, Sanna ja Vainikainen Mari-Paullina (toim.) 2024. Digitalisaatio oppimisen ja oppimistulosten selittäjänä <https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/96937>)

Tässä esityksessä keskitytään opetussuunnitelman perusteiden mukaisen tieto- ja viestintäteknologian käytön sijaan laitteiden häiriökäyttöön ja sen vaikutuksiin.

*Tutkimustuloksia puhelimen ja mobiililaitteen opetusta häiritsevistä käytöstä oppimiseen ja hyvinvointiin*

OECD maiden uusimmassa PISA (Programme for International Student Assessment) -tutkimuksessa selvitettiin oppilaiden näkemyksiä työrauhasta matematiikan tunneilla. Työrauhan yhtenä osatekijänä oli digitaalisten laitteiden häiritsevyys. Suomalaisoppilaista 41 prosenttia vastasi, että oppilaiden digitaalisten resurssien käyttö häiritsee heidän keskittymistään kaikilla tai useimmilla matematiikan tunneilla, mikä oli selkeästi suurempi osuus kuin OECD-maissa keskimäärin (31 %) Kyselyssä oppilaiden digitaalisilla resursseilla tarkoitettiin esimerkiksi älypuhelin, verkkosivustojen ja sovellusten käyttöä. Kyselyssä ei eritelty oppilaiden omien puhelinten oppituntiin liittymätöntä käyttöä opetussuunnitelman perusteiden mukaisesta käytöstä. Vuoden 2022 arvioinnissa työrauhaindeksi oli Suomessa -0,22, mikä oli paljon OECD-maiden keskiarvoa (0,02) heikompi. Muista Pohjoismaista vain Ruotsissa oppilaat kokivat työrauhan heikommaksi kuin Suomessa. Oppilaiden kokeman työrauhan yhteys matematiikan osaamiseen oli tilastollisesti merkitsevä. Yhden yksikön nousu työrauhaindeksissä vastasi Suomessa 5 pisteen nousua matematiikan pistemäärässä.

Matematiikan oppituntien työrauhalla oli myös yhteys oppilaiden kokemaan matematiikka-ahdistukseen. Mitä paremmaksi työrauha matematiikan tunneilla koettiin, sitä vähemmän oppilailla oli matematiikka-ahdistusta. Suomessa yhteys näiden välillä oli verrattain voimakas. Suomessa matematiikka-ahdistuksen indeksi laski 0,23 yksikköä työrauhaindeksin noustessa yhdellä yksiköllä. OECD-maissa keskimäärin matematiikka-ahdistus muuttui 0,15 yksikköä yhtä työrauhaindeksiä kohden.

Vaikka useat oppilaat kokevat digitaalisten resurssien käyttämisen keskittymistä häiritseväksi, ei digitaalisten laitteiden käyttö ole pelkästään haitaksi oppimiselle. PISA-tutkimuksen tulosten mukaan oppilaat, jotka ilmoittivat, etteivät he käytä digitaalisia resursseja lainkaan koulun oppimistilanteissa, menestyivät matematiikassa selvästi heikommin kuin ne, jotka käyttivät jonkin verran, mutta korkeintaan kaksi tuntia päivässä. Lähes kaikissa maissa oppilaat kokivat digitaalisten laitteiden käytön häiritsevän enemmän käyttäjän itsensä keskittymistä kuin muiden oppilaiden keskittymistä. [PISA 2022 ensituloksia - Opetus- ja kulttuuriministeriö \(okm.fi\)](#)

Oppiminen vaikeutuu, jos älylaitteita käytetään esimerkiksi viestien kirjoittamiseen oppimisen aikana. Digitalisaatio oppimisen ja oppimistulosten selittäjänä -tutkimuksessa (2024) toteutuissa haastattelussa ”oppilaat kertoivat pelaavansa, viestittelevänsä ja katsovansa videoita opitunneilla salaa tai opettajan hiljaisella hyväksynnällä.” Enemmistö haastatelluista oppilaista raportoi omaan puhelimeen uppoutumisen oppituntien aikana häiritsevän opiskelua ja aiheuttavan tilanteita, joissa opettajan kertoma asiaa on jäänyt vaille huomiota. Martikaisen ja Saarikiven tutkimuksen mukaan runsas älylaitteiden häiriökäyttö lasten ja nuorten osalta voi haitata oppimistuloksia ja joidenkin tutkimusten mukaan myös psyykkistä hyvinvointia. Nuorten päivittäinen älylaitteiden käyttö muussa kuin oppimistarkoituksessa saattaa heikentää oppimistuloksia, varsinkin jos laitteita käytetään muuhun kuin oppimiseen tai opiskeluun yli tunti arkisin ja yli neljä tuntia viikonloppuisin. Toisaalta sosiaalisella medially on nähty olevan myös positiivisia vaikutuksia muun muassa nuorten yhteenkuuluvuuden tunteeseen. Vuorovaikutus digitaalisten välityksellä ei kuitenkaan vielä ole samanlaista kuin kasvokkain tapahtuvan vuorovaikutus ja yhdessäololle kasvotusten olisikin hyvä varata tarpeeksi aikaa. (Martikainen, S., & Saarikivi, K. A. (2021). Älylaitteet ja lasten hyvinvointi. Teoksessa Älykäs huominen: Miten tekoäly ja digitalisaatio muuttavat maailmaa (s. 149-165). (Tiedekulma-pokari; No. 4). Gaudeamus.)

Kansainvälisissä tutkimuksissa on tullut myös esiin älylaitteiden ja ruutuajan negatiiviset vaikutukset oppimistuloksiin. Runsaalla päivittäisellä ruutuajalla on katsottu olevan huonompia oppimistuloksia lisäävä merkitys. Tutkimuksissa on kuitenkin nähty, että puhelinten kieltämisellä kouluissa on ollut oppilaiden oppimistuloksia parantavia vaikutuksia erityisesti heikommin menestyvien oppilaiden osalta. Tutkimuksissa on myös havaittu, että oppilaan keskittymisen palaaminen opetukseen voi viedä jopa 20 minuuttia, kun oppilas käyttää älypuhelinlaan oppitunnin aikana muuhun kuin oppimistarkoitukseen. Samankaltaisia negatiivisia vaikutuksia on havaittu myös muiden digilaitteiden osalta, kun niitä käytetään muuhun kuin oppimistarkoitukseen. (Unescon raportti: Global education monitoring report, 2023: technology in education: a tool on whose terms? - UNESCO Digital Library, mm. s. 66-85 ja 144-161)

Tutkimuksissa on osoitettu, että älypuhelimien ja muiden digitaalisten medialaitteiden päivä- ja iltakäytöllä on yhteys riittämättömään uneen. Digitaalisen median käyttö ja altistuminen erilaisen näyttöjen siniselle valolle ennen nukkumaanmenoaikaa nostavat vireystilaa ja lyhentävät unen määrää. Myös syksyllä 2024 julkaistussa Digitalisaatio oppimisen ja oppimistulosten selittäjänä –tutkimuksessa (DigiVOO) selvitettiin, miten nuorten vuorokausirytmii ja uni ovat yhteydessä digitaalisten laitteiden ja sovellusten käyttöön ja toisaalta miten digitaalisten laitteiden tai sovellusten käytön määrä oppitunneilla on yhteydessä nuorten uneen ja väsymykseen. Digitaalisten laitteiden tai sovellusten oppituntikäytöllä ei todettu olevan yhteyttä kouluuamujen tai koulupäivien aikaiseen väsymykseen. Digitaalisten laitteiden tai sovellusten käytön määrä oppitunneilla ei ollut yhteydessä myöskään oppilaiden itseraportoimaan unen pituuteen, nukkumaanmenoaikaan, riittämättömään uneen tai huonoon uneen kouluasioiden takia. Sen sijaan tulokset iltaan painottuvasta digitaalisten laitteiden tai sovellusten käytöstä vahvistavat samoja havaintoja aiempien tutkimusten kanssa ja etenkin iltavirkuilla on suurempi ongelmallisen mediankäytön sekä riittämättömän unen ja sen kielteisten vaikutusten riski. (Oinas, Sanna ja Vainikainen Mari-Paoliina (toim.) 2024. Digitalisaatio oppimisen ja oppimistulosten selittäjänä <https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/96937>)

Älypuhelimien käytöllä on nähty olevan myös välittömiä vaikutuksia fyysiseen terveyteen esimerkiksi päänsärkyjen sekä niska-hartiavaivojen osalta. Runsaalla päivittäisellä laitteiden käytöllä ja ruutuajalla on myös nähty olevan negatiivisia vaikutuksia muun muassa silmien terveyteen ja psyykkiseen hyvinvointiin. Runsaan päivittäisen ruutuajan on nähty kansainvälisissä tutkimuksissa vaikuttavan niin mielenterveyteen kuin uneen negatiivisesti. Välillisesti älypuhelimet voivat vaikuttaa myös liikuntaa vähentävänä seikkana, vaikka älypuhelimien käyttöä ja sen vaikutuksia lasten ja nuorten liikkumiseen on tutkittu melko vähän. Kuitenkin on arvioitu, että älypuhelimien käytön säätelyllä voi olla nuorten fyysistä aktiivisuutta ja hyvinvointia edistävä merkitys (mm. Lahti 2020 ym. [https://www.lts.fi/media/liikunta-tiede-lehden-artikkelit/4\\_2020/lt\\_4\\_2020-s79-85.pdf](https://www.lts.fi/media/liikunta-tiede-lehden-artikkelit/4_2020/lt_4_2020-s79-85.pdf), s.79-85). Älypuhelimien osalta tutkimuksissa on tuotu esiin tärkeänä sitä, että arjessa erityisesti lasten ja nuorten osalta tarjottaisiin myös luonnollisia vuorovaikutustilanteita ilman älylaitteita. (Kosola 2022. <https://www.terveyskirjasto.fi/dlk01305#s7>; Unescon raportti: Global education monitoring report, 2023: technology in education: a tool on whose terms? - UNESCO Digital Library, mm. s. 144-161)

Tutkimuksissa on selvitetty myös älypuhelimien häiriökäyttöä koskevien kieltojen vaikutuksia oppimiseen ja oppilaiden kokemaan hyvinvointiin. Älypuhelimien kieltämisen on havaittu vaikuttavan myönteisesti hyvinvointiin ja vähentävän oppilaiden kokemaa kiusaamista. ( Böttger, Tobias, ja Klaus Zierer. 2024. To Ban or Not to Ban? A Rapid Review on the Impact of Smartphone Bans in Schools on Social Well-Being and Academic Performance. Education Sciences 14 (8): 906 <https://doi.org/10.3390/educsci14080906>.) Erityisesti heikompien osajien oppimistulokset ovat tutkimusten perusteella nousseet älypuhelimien kiellon myötä. Parantunut opiskelurauha tukee oppilaiden kokonaisvaltaista hyvinvointia. (Beland, Louis-Philippe, ja Richard Murphy. 2016. Ill Communication: Technology, distraction & student performance.

Labour Economics 41: 61–76. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2016.04.004>) Beneito, Pilar, ja Oscar Vicente-Chirivella. 2022. Banning mobile phones in schools: evidence from regional-level policies in Spain. *Applied Economic Analysis* 30 (90): 153–75. <https://doi.org/10.1108/AEA-05-2021-0112>)

Tutkimusten perusteella digitaalisten laitteiden, kuten älypuhelin, tablettien ja digitaalisten pelien käyttö kouluissa ja opetuksessa voivat pedagogisesti tarkoituksenmukaisesti käytettynä myös tukea oppilaiden oppimistulosten sekä luku- ja laskutaidon vahvistumista. (Dorris, Claire, Karen Winter, Liam O’Hare, ja Edda Tandi Lwoga. 2024. Mobile Device Use in the Primary School Classroom and Impact on Pupil Literacy and Numeracy Attainment: A Systematic Review. *Campbell Systematic Reviews* 20 (2): e1417. <https://doi.org/10.1002/cl2.1417>. Tingir, S., B. Cavlazoglu, O. Caliskan, O. Koklu, ja S. Intep-Tingir. 2017. Effects of Mobile Devices on K–12 Students’ Achievement: A Meta-Analysis.)

### 2.5.2 Perusopetuksen laillisuusvalvonta

Suomessa on viimeisten vuosikymmenten aikana siirrytty tiukemmasta ja keskitetystä ohjauksesta kohti kuntien sekä koulujen vahvempaa itsenäistä päätösvaltaa. Valvonnan osalta painotuminen omavalvontaan on ollut osa yleisempää kehityskulkua, jossa on vahvistettu kunnallista itsehallintoa ja suosittu normiohjausta kevyempiä ohjauskeinoja, kuten informaatio-ohjausta.

Esi- ja perusopetuksen järjestäjällä on vastuu siitä, että opetus toteutetaan lainsäädännön mukaisesti. Opetusta ja koulutusta koskevassa lainsäädännössä ei käytetä termiä omavalvonta toisin kuin esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa. Kuitenkin tosiasiallisesti opetuksen järjestäjän toiminnan valvonta tapahtuu omavalvonnan kautta. Omavalvonnan toimia voidaan toteuttaa esimerkiksi laatimalla erilaisia suunnitelmia, kuten opetussuunnitelma tai suunnitelma kurrinpitokeinojen ja kasvatustieteiden käyttämisestä ja niihin liittyvistä menettelytavoista sekä arvioimalla niiden toteutumista.

Toisin kuin varhaiskasvatuksessa, Suomessa valtion viranomaisella ei ole lainsäädäntöön perustuvaa toimivaltaa tutkia omasta aloitteestaan esi- ja perusopetuksen toimintaa lukuun ottamatta oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa (1287/2013) tarkoitettua yhteisöllistä opiskeluhoitoa. Aluehallintovirastot voivat kanteluiden pohjalta jälkikäteisesti tutkia esi- ja perusopetuksen opetuksen järjestäjän toimien lainmukaisuutta. Jälkikäteisellä viranomaisvalvonnalla tarkoitetaan valvontaa, jolla selvitetään, onko lainsäädännön vaatimuksia noudatettu. Aluehallintovirastoilla ei ole toimivaltaa tutkia oma-aloitteisesti esimerkiksi mediasta nousevien havaintojen pohjalta toimien lainmukaisuutta esi- ja perusopetuksessa.

Puutteena voidaan pitää myös sitä, että perusopetuslakiin, toisin kuin varhaiskasvatukseen, ei sisälly säännöksiä valvontaviranomaisen käytössä olevista sanktioista. Hallintolain 53 a §:n mukaisen huomautuksen ja rahoituslakeihin perustuvan uhkasakon lisäksi valvontaviranomaisella ei ole käytettävissään keinoja, jos kantelun yhteydessä kävisi ilmi, että opetusta ei järjestettäisi lain mukaisesti. Huomautus on sanktiona kevyt eikä se välttämättä ole tehokas tapa saada muutos aikaiseksi. Uhkasakko puolestaan on sanktiona järeä ja se voi tulla kyseeseen vain kaikkein vaativimmissa tilanteissa.

Niina Mäntylän ja Ville Karjalaisen vuonna 2022 ilmestynyt artikkeli Perusopetuksen valvonnan kehittäminen osana oppilaan oikeuksien toteutumisen tehokkaampaa turvaamista (referee-artikkeli, *Edilex* 2022/33, [www.edilex.fi/artikkelit/27948](http://www.edilex.fi/artikkelit/27948)) tuo esiin valvonnan kehittämistarpeita ja niiden perusteluja. Heidän havaintonsa empiirisestä aineistosta toivat esiin vakavia ongelmia oppilaiden oikeuksien toteutumisessa. Valvonnalla näihin ongelmiin voitaisiin puuttua,

ja valvonta turvaisi erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien lasten oikeuksia. Kirjoittajat tuovat esiin ongelmia kuntien ennakollisessa toiminnassa, jota he nimittävät omavalvonnaksi, sekä kanteluihin perustuvassa jälkikäteisessä valvonnassa.

Opetuksen järjestäjille on säädetty velvollisuuksia laatia tiettyjä suunnitelmia ja arvioida niiden toteutumista, mutta sääntely on vähäistä ja hajanaista, jolloin myös lopputulokset vaihtelevat. Kanteluihin perustuva valvonta edellyttää oppilaiden tai huoltajien aktiivisuutta, jolloin erot perheiden voimavaroissa, osaamisessa tai pelossa joutua vastatoimien kohteeksi vaikuttavat siihen, käytetäänkö kantelua oikeussuojakeinona. Kantelu koetaan hyödyllään vähäiseksi, koska seuraus on hallinnollista ohjausta.

Mäntylä ja Karjalainen tuovat esiin myös, että opettajilla ja rehtoreilla on nykyistä enemmän valtuuksia käyttää oppilaisiin voimakeinoja, tarkistaa heidän tavaroitaan tai ottaa oppilaiden omaisuutta haltuunsa. Valtuuksien lisääminen korostaa oikeusturvakeinojen tärkeyttä. Opettajan tai rehtorin ja oppilaan väliseen suhteeseen liittyvään julkisen vallan käyttöön tulee olla tehokkaat oikeussuojakeinot. Lapsiin kohdistuvilla oikeudenloukkauksilla voi olla pitkäkestoisia ja myös ylisukupolvisia vaikutuksia. Lapsilla on oikeus erityiseen suojeluun. Erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien lasten oikeusturvan toteutuminen edellyttää ulkopuolisen tahon valvontaa. Suurin osa opetuksesta on tosiasiallista hallintotoimintaa, josta ei tehdä valituskelpoista päätöstä. Silloinkin kun päätös tehdään, tarvitaan huoltajan osaamista ja voimavaroja valituksen tekemiseen. Hallintolain mukaan 15-vuotias voi myös itse valittaa, mutta edellyttää lapselta vastaavaa osaamista ja voimavaroja kuin huoltajaltakin.

Oppilaiden oikeuksien toteutumisessa esi- ja perusopetuksessa esiintyy haasteita. On selvää, että huoltajien osaaminen ja voimavarat tehdä kanteluita vaihtelevat. Lasten oikeuksien toteutumisen ei kuitenkaan tulisi olla pelkästään huoltajien osaamisen, aktiivisuuden ja toimien varassa. Lapset ovat myös keskenään hyvin eriarvoisessa asemassa johtuen siitä, että huoltajien valmiudet tehdä kanteluita vaihtelevat. Nykyinen tilanne ei ole lasten oikeuksien kannalta tyydyttävä.

### 2.5.3 Liikunnallinen elämäntapa

Lasten ja nuorten liikkumissuosituksen (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:19) mukaan kaikille 7–17-vuotiaille suositellaan monipuolista, reipasta ja rasittavaa liikumista vähintään 60 minuuttia päivässä yksilölle sopivalla tavalla, ikä huomioiden. Runsasta ja pitkäkestoisista paikallaanoloa tulisi välttää.

Vuoden 2022 Lasten ja nuorten liikuntakäyttäytyminen Suomessa (ns. LIITU-tutkimus) mukaan 7–15-vuotiaista vain noin kolmasosa (36 %) raportoi saavuttavansa liikkumissuosituksen. Vastaava osuus vuonna 2018 oli 38 %.

Kun 7-vuotiaista vielä reilusti yli puolet (59 %) saavutti suosituksen, 15-vuotiailla osuus oli enää 9 prosenttia. Tulos on 15-vuotiaiden kansanterveyden ja -talouden kannalta huolestuttava. Liikkumisessa on tulosten mukaan nähtävillä selvä sukupuoliero. Pojat saavuttivat suosituksen tyttöjä yleisemmin (pojat 43 %, tytöt 24 %).

Terveiden ja hyvinvoinninlaitoksen toteuttaman Kouluterveyskyselyn mukaan vuonna 2023 neljäsosa perusopetuksen 8. ja 9. luokan pojista sekä kolmasosa tytöistä ilmoitti harrastavan hengästyttävää vapaa-ajan liikuntaa korkeintaan tunnin viikossa.

Koulupäiväisen aikaisen liikkumisen hyödyistä on kansallista kuin kansainvälistä tutkimusnäyttöä. Positiivisten terveysvaikutusten lisäksi voidaan kiinnittää huomiota liikunnallisen elämäntavan edistämisen kouluyhteisön arkea ja toimintakulttuuria tukeviin hyötyihin, kuten esimerkiksi oppimisen edistämiseen, yhteisöllisyyteen ja osallisuuteen.

Liikunnalla on todettu olevan positiivinen merkitys muun muassa keskittymiseen, oppimiseen sekä fyysiseen ja psyykkiseen hyvinvointiin. Liikunnan on osoitettu olevan vahvassa positiivisessa yhteydessä hyvinvointiin, resilienssiin ja vähäisempään masennukseen. Lisäksi myönteinen yhteys on todettu liittyen koulussa viihtymiseen, vähäisempään ahdistuneisuuteen, sosiaaliseen terveyteen sekä mielenterveyteen.

Oppimisen osalta liikunnan on todettu olevan vahvassa positiivisessa yhteydessä työskentelyyn ja luovuuteen. Lisäksi myönteinen yhteys on todettu liittyen matematiikan ja kielten oppimiseen, akateemiseen menestykseen, kouluun kiinnittymiseen, työmuistiin ja kognitiiviseen joustavuuteen.

Vertailtaessa Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita (2014) voimassa oleviin uusimpiin Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteisiin (2014) ja Lukion opetussuunnitelman perusteisiin (2019), on Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa liikunnallista elämäntapaa kuvattu vähemmän.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) toteutti Liikkuva koulu -toiminnan osalta arvioinnin vuonna 2018. Arvioinnissa todettiin, että Liikkuva koulu -toiminnalla voidaan tukea koulujen toimintakulttuurin muutosta ja koulupäivien rakennetta liikkumisen lisäämistä ja istumisen vähentämistä suosivaksi. Merkittävä havainto oli perusopetuksen laajamittainen ja monipuolinen kapasiteetin vahvistaminen lasten ja nuorten kouluaikana tapahtuvan liikkumisen lisäämisen edellytyksissä. Arvioinnissa nostettiin esille, että koulut ovat toiminnassaan eri vaiheissa, jolloin myös edellytykset toiminnan jatkumiselle kouluissa ovat erilaiset.

Tutkimustulokset liikkumisen ja oppimisen yhteydestä osoittavat, että liikkumista on tarkoituksenmukaista lisätä rakenteisiin ja toiminnan sisältöihin perusopetuksessa. Ohjaavien asiakirjojen, kuten Perusopetussuunnitelman opetussuunnitelman perusteiden, merkitys toimintakulttuurin johtamisessa sekä ohjaamisessa liikkumista ja hyvinvointia tukevaksi on ratkaisevan tärkeä. Kouluilla on tehty rakenteellisia muutoksia Liikkuva koulu -toiminnan myötä. Tämä näkyy esimerkiksi pitkien toimintavälituntien yleistymisenä, oppilaiden aktiivisissa rooleissa ja henkilökunnan uusina toimintatapoina koulun arjessa. Toimintatapojen vakiinnuttamista vahvistaisi perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden tavoitteiden sekä Liikkuva koulu -toiminnan tavoitteiden yhtenäisyys ja johdonmukaisuus toisiinsa nähden.

#### 2.5.4 Perusopetuslain säädöshuolto

Nykyisen perusopetuslain asetuksenantovaltuudet pohjautuvat osittain vanhan valtiosäännön mukaisille yleisvaltuuksille, joilla ei voida enää antaa tai muuttaa asetuksia. Nykytila on voinut johtaa tilanteisiin, jossa asetuksia ei ole aina pystytty muuttamaan niiden riittävän valtuutuksen puuttumisen vuoksi. Tällöin lakiin on täytynyt lisätä riittävät asetuksenantovaltuudet ennen kuin asetuksen muuttaminen on ollut mahdollista. Tämä on voinut hidastaa säädösprosesseja merkittävästi. Näin ollen perusopetuslakiin on täsmennettävä asetuksenantovaltuussäännökset perustuslain 80 §:n ja sitä koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan.

Oppilaan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaan perusopetuslain 7. lukuun on vuosien saatossa tehty useita lisäyksiä koskien muun muassa kurinpitoa ja turvaamistoimia, mikä on tehnyt luvusta osittain vaikeaselkoisen. Esimerkiksi eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt

asiaan huomiota (EOAK/1989/2024). Etenkin opetuksen epäämisen asema luvun mukaisia toimia koskevassa hierarkiassa on epäselvä.

Perusopetuslain 3 a §:än on lailla 163/2022 lisätty säännös, jonka mukaan perusopetusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Jälkeenpäin on havaittu, että pykälän tulisi koskea myös esiopetusta.

### **3 Tavoitteet**

#### **3.1 Puhelimien ja muiden mobiililaitteiden käyttö**

Esityksen tavoitteena on vahvistaa opettajien ja rehtoreiden toimivaltuuksia puuttua oppilaan oman puhelimen tai muun mobiililaitteen käyttöön koulupäivän aikana. Oppituntien aikana puhelinten tai muiden mobiililaitteiden käyttö olisi pääsääntöisesti kielletty ja sallittu vain esityksessä säädettyin edellytyksin. Esityksen mukaan koulujen tulisi määrätä järjestyssäännöissään puhelimen tai muun mobiililaitteen käytöstä työpäivän aikana. Jos kuitenkin oppilas häiritسی opetusta tai oppimista puhelimella tai muulla mobiililaitteella, olisi rehtorilla tai koulun opettajalla yhdessä tai erikseen oikeus työpäivän aikana ottaa haltuunsa oppilaan puhelin tai muu mobiililaitte.

Lainsäädäntömuutosten tavoitteena olisi vahvistaa ja parantaa oppilaiden keskittymistä opetukseen ja koulun muuhun toimintaan. Lisäksi vahvistettaisiin opetukseen osallistuvan oikeutta turvalliseen opiskeluympäristöön. Perusopetuslaissa säädettyjä kurinpitokeinoja ei esityksellä muutettaisi.

Esityksen tavoitteena ei ole myöskään rajoittaa tieto- ja viestintäteknologista opetusta, josta on säädetty mm. perusopetuksen tuntijaosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Myöskään perusopetuksen opetussuunnitelmaa tieto- ja viestintäteknologian käytöstä ei ole tarkoitus muuttaa. Tieto- ja viestintäteknologisten laitteiden käytön harjoittelu olisi edelleen osa opetussuunnitelmien mukaista opetusta.

#### **3.2 Perusopetuksen laillisuusvalvonta**

Esityksen tavoitteena on parantaa oppilaiden oikeusturvaa antamalla aluehallintovirastoille lainsäädännön kautta oikeus ottaa myös oma-aloitteisesti tutkittavaksi, järjestetäänkö esi- ja perusopetus lainsäädännön mukaisesti. Esitys vahvistaisi lasten ja oppilaiden oikeutta saada esiopetusta ja perusopetusta lainsäädännön tarkoittamalla tavalla. Lapsen näkökulmasta nykyistä ennakollisempi puuttuminen vahvistaisi oikeusturvaa. Ohjausta ja valvontaa vahvistamalla varmistetaan palveluiden lainmukaisuus ja laatu sekä oppilaiden oikeuksien ja oikeusturvan toteutuminen.

#### **3.3 Liikunnallinen elämäntapa**

Esityksen tavoitteena on, että lisäämällä liikunnallinen elämäntapa esi- ja perusopetuksen tavoitteisiin, liikunnan merkitys esiopetuksen ja koulujen toimintakulttuurissa vahvistuu sekä liikunnan merkitys kokonaisvaltaisena elämäntaitona paranee. Esityksen tavoitteena on vahvistaa lasten ja nuorten liikkumista esiopetuksen ja koulupäivän aikana sekä tätä kautta vahvistaa heidän kokonaisvaltaista hyvinvointiaan. Muutoksen tavoitteena on myös Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden sekä Lukiokoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden välisen jatkumon vahvistaminen.



### **3.4 Perusopetuslain säädöshuolto**

Esityksen tavoitteena on asetuksenantovaltuuksia täsmentämällä parantaa perusopetuslain perustuslainmukaisuutta huomioimalla paremmin perustuslain 80 §:n vaatimia täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Nykyinen lainsäädäntö on vanhentunutta asetuksenantovaltuutta koskevilta osin, eikä perusopetuslaki vastaa sitä, mitä perustuslain 80 §:n perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan valtuudelta edellytetään. Asetuksenantovaltuuksia täsmentämällä edistettäisiin hallinnon lainalaisuuden periaatteen ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumista.

Opetuksen epäämistä koskevien säädösteknisten muutosten tavoitteena on selventää perusopetuslain 7. lukua siten, että siitä olisi jatkossa selvemmin nähtävissä, mitkä toimet ovat kurinpidollisia ja mitkä turvaamistoimenpiteitä. Selventämällä perusopetuslain 7. lukua säädösteknisesti edistetään osaltaan myös hallitusohjelmakirjausta koskien opettajien ja rehtoreiden toimivaltuuksia puuttua opetusta häiritsevään ja kouluaikana tapahtuvaan toimintaan.

## **4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset**

### **4.1 Keskeiset ehdotukset**

#### **4.1.1 Puhelimet ja muut mobiililaitteet**

Perusopetuslain 29 §:n säännöstä oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön ja 36 d §:n säännöstä oikeus ottaa haltuun esineitä tai aineita esitetään muutettavaksi. Näillä säännösmuutoksilla parannettaisiin opetuksen järjestäjän toimivaltuutta puhelimen ja muun mobiililaitteen käyttöön oppitunnilla ja järjestyssäännöillä koulun työpäivän aikana. Oppitunnilla puhelimen tai muun mobiililaitteen käyttö on sallittu vain oppimistarkoitukseen tai oppilaan terveydenhoitoon.

Esityksen mukaan perusopetuksen järjestäjän olisi määrättävä oppilaan puhelimen ja mobiililaitteiden käytöstä koulupäivän aikana.

Lisäksi rehtorilla tai koulun opettajalla olisi yhdessä tai erikseen oikeus työpäivän aikana ottaa haltuunsa oppilaan puhelin ja mobiililaitte, jolla oppilas häiritsee opetusta tai oppimista.

Esitys noudattaisi perusoikeuksien rajoittamisten osalta tarkkarajaisuuden näkökulmaa, kun rajoittamisista säädetään selkeästi lain tasolla. Tällöin opetuksen järjestäjät pystyvät riittävällä tavalla puuttumaan mobiililaitteiden käyttämiseen tilanteissa, jotka häiritsevät opetusta.

#### **4.1.2 Perusopetuksen laillisuusvalvonta**

Perusopetuslakiin esitetään lisättäväksi säännös, joka antaisi aluehallintovirastolle oikeuden ottaa myös oma-aloitteisesti tutkittavaksi, onko opetuksen järjestäjä järjestänyt perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen perusopetuslain ja sen nojalla annettujen normien mukaisesti. Lisäksi perusopetuslakiin esitetään lisättäväksi säännökset aluehallintoviraston käytössä olevista sanktioista tilanteissa, joissa opetusta ei ole järjestetty normien mukaisesti.

#### **4.1.3 Liikunnallinen elämäntapa**

Perusopetuslain 2 §:n mukaisiin esi- ja perusopetuksen tavoitteisiin ehdotetaan lisättäväksi liikunnallinen elämäntapa. Opetushallitus tekisi lainsäädännön muutoksen myötä tarvittavat muutokset esiopetuksen ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteisiin liikunnallisen elämäntavan vahvistamiseksi osana esiopetuksen ja koulun toimintakulttuuria.

#### 4.1.4 Perusopetuslain säädöshuolto

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perusopetuslakia siten, että perusopetuslain 48 §:n yleinen asetuksenantovaltuutus kumotaan ja samalla perusopetuslaissa asetuksenantovaltuuksia koskevat säännökset päivitetään vastaamaan perustuslain edellyttämiä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Esityksessä ehdotetaan myös muutettavaksi perusopetuslain 14 §:n 1 momenttia siten, että valtuutuksen sisältö vastaa paremmin perustuslain täsmällisyyden vaatimuksia.

Opetuksen epäämisen asemaa turvaamistoimenpiteenä selvennetään säädösteknisesti perusopetuslain 7.luvussa. Opetuksen epäämisen tai muiden kurinpitotoimien sisältöä ei ehdoteta muutettavaksi.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi perusopetuslain 3 a §:n mukaiseen lapsen edun ensisijaisuutta koskevaan säännökseen myös esiopetus, joka on epähuomiossa aiemmin puuttunut pykälästä.

#### 4.2 Pääasialliset vaikutukset

##### 4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Esitys toteutetaan nykyisten taloudellisten resurssien puitteissa, joten sillä ei ole vaikutuksia valtion tai kuntien talouteen.

Hallituksen käynnistämän poikkihallinnollisen ja valtioneuvostotasaisen Suomi liikkeelle -ohjelman tavoitteena on kääntää liikkuminen kasvuun jokaisessa ikäryhmässä. Ohjelmaan on varattu 80 miljoonaa euroa koko hallituskaudelle eli noin 20 miljoonaa euroa vuosittain. Vuonna 2024 rahoitusta kohdennetaan muun muassa Liikkuva koulu ja Liikkuva opiskelu -toimintaan, liikuntaneuvonnan laajentamiseen, innovaatioihin ja kokeiluihin sekä lähivirkistysalueiden kunnostamiseen ja kehittämiseen, liikunnan ja toimintakyvyn lisäämiseen osaksi kutsuntojen sisältöä ja elintapaohjauksen vahvistamiseen hyvinvointialueilla.

##### 4.2.2 Ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

###### 1.2.2.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

###### *Puhelimet ja muut mobiililaitteet*

Perusopetuslain perusteella jokaiselle tulee taata mahdollisuus häiriöttömään oppituntiin sekä turvalliseen oppimisympäristöön. Esitys vahvistaisi oppilaan oikeutta perusopetukseen ja turvalliseen oppimisympäristöön siten, että puhelinten ja muiden mobiililaitteiden käyttö kiellettäisiin oppitunnilla sekä koulun olisi laadittava järjestyssäännöt puhelimen tai muun mobiililaitteen säilytyksestä oppitunnilla sekä käytöstä ja säilytyksestä muuna kuin oppitunnin aikana. Esitys vahvistaisi myös oppilaiden yhdenvertaisuutta.

###### *Aluehallintovirastojen laillisuusvalvonta*

Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Myös yhdenvertaisuus on turvattu perustuslaissa. Aluehallintovirastojen toimivallan laajentamisen voidaan nähdä parantavan sekä oppilaan oikeutta saada perusopetuslain ja sen nojalla annettujen normien mukaista perusopetusta, että myös lisäävän lasten yhdenvertaisuutta. Erityistä merkitystä esityksellä on niiden haavoittuvaisessa asemassa olevien lasten yhdenvertaisuuden kannalta, joiden

vanhemmat eivät pysty käynnistämään valitusprosessia normien mukaisen opetuksen turvaamiseksi.

### *Liikunnallinen elämäntapa*

Liikkumisella on todettu olevan myönteisiä vaikutuksia oppimiseen, kognitiiviseen toimintaan ja aivojen terveyteen lapsilla ja nuorilla. Tutkimusten mukaan reippaan ja rasittavan liikkumisen, erityisesti koulupäivän aikaisen liikkumisen, on havaittu vaikuttavan myönteisesti oppimistuloksiin. Koulupäivän aikaisella liikunnalla on myönteisiä vaikutuksia oppimisen mahdollista viin tekijöihin, kuten tehtäviin keskittymiseen, käyttäytymiseen ja kouluviihtyvyyteen.

Myönteisillä vaikutuksilla oppimiseen, kouluviihtyvyyteen ja hyvinvointiin edistetään samalla useita perus- ja ihmisoikeuksia, jotka turvaavat lapsen koulunkäynnin sekä hyvinvoinnin ja kehityksen. Liikunnallisen elämäntavan paikallisessa toteutuksessa ja toiminnan suunnittelussa on tärkeää huomioida lasten osallistumisoikeudet.

#### 2.2.2.4 Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo

##### *Puhelimet ja muut mobiililaitteet*

Esitys selkeyttäisi puhelinten ja mobiililaitteiden käyttöä oppituntien aikana. Lisäksi koulujen pitäisi laatia puhelinten ja mobiililaitteiden käytöstä ja säilytyksestä järjestyssäännöt. Tämä parantaisi oppilaiden yhdenvertaisuutta ja yhdenvertaista kohtelua, koska koulujen välillä on ollut vaihtelevuutta järjestyssääntöjen laatimisen osalta. Kun oppituntien aikana puhelinten ja muiden mobiililaitteiden käytöstä säänneltäisiin lain tasolla, yhdenmukaistaisi se koulujen käytäntöjä merkittävästi ja parantaisi yhdenvertaisuutta.

Kaikki lapset ja nuoret eivät ole taloudellisesti yhdenvertaisessa asemassa eikä kaikilla oppilailta ole käytössään samoilla ominaisuuksilla varustettuja mobiililaitteita tai mobiililaitteita lainkaan. Kun omien puhelinten ja muiden mobiililaitteiden käyttöä koulussa rajoitetaan, voidaan tämän olettaa parantavan myös erilaisessa taloudellisessa tilanteessa olevien perheiden lasten keskinäistä yhdenvertaisuutta koulupäivän aikana.

Digitaaliset taidot ovat opetussuunnitelman perusteiden (2014) mukaisesti osa perusopetuksen aikana opeteltavista taidoista, ja digitaalisten taitojen oppiminen on jokaisen oppilaan oikeus. Perusopetuksen yhtenä tehtävänä on antaa oppilaille valmiudet sellaisiin digitaalisiin perustaitoihin, joita tarvitaan jatko-opinnoissa, työelämässä ja yhteiskunnassa. Oppilaille digitaaliset laitteet ja etenkin puhelin on keskeinen oppimisen, osallisuuden ja ilmaisun väline.

Koulut käyttävät oppilaiden omia laitteita koulun laitteiden rinnalla mm. tilanteissa, joissa koulun laitteita ei riitä kaikille. Mikäli oppilaiden laitteiden opetuskäyttöä vähennetään, saattaa se edellyttää opetuksen järjestäjiltä lisäresursointia koulun laitteisiin. Mikäli digitaalisten laitteiden opetuskäyttöä vähennetään kouluissa ylipäätään, saattaa seurauksena olla, ettei perusopetuksen päättävien oppilaiden digitaaliset taidot kehity sellaiselle tasolle, jota tarvitaan esimerkiksi toisen asteen opinnoissa ja työelämässä. Koulun tulee opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti harjaannuttaa oppilaita vastuulliseen, turvalliseen ja eettiseen digilaitteiden ml. puhelimen käyttöön. Mikäli koulussa ei ole mahdollista näitä taitoja harjoitella, voi seurauksena olla, että digitaaliset taidot opitaan yhä vahvemmin vapaa-ajalla kaikkine lieveilmiöineen.

##### *Aluehallintovirastojen laillisuusvalvonta*

Valvontasääntelyn puutteellisuus ja ongelmat oppilaiden tosiasiallisen oikeusturvan toteutumisessa koskevat erityisesti haavoittuvassa asemassa olevia lapsia. Kuten jo edellä kohdassa 2.5.2 on todettu, tutkijat Mäntylä ja Karjalainen ovat tuoneet esiin valvonnan kehittämistarpeita ja niiden perusteluja. Tutkijoiden havainnot empiirisestä aineistosta toi esiin vakavia ongelmia oppilaiden oikeuksien toteuttamisessa. Ongelmia havaittiin niin kuntien ennakkolisessa toiminnassa kuten myös kanteluihin perustuvassa jälkikäteisessä valvonnassa. Kanteluihin perustuva valvonta edellyttää oppilaiden tai huoltajien aktiivisuutta. Perheiden osaaminen ja muut mahdollisuudet ryhtyä kantelun tekemiseen, vaihtelevat suuresti. Erityisen haavoittuvaisessa asemassa ovat ne lapset, joiden vanhemmat eivät joko osaa ryhtyä kantelun tekemiseen tai jotka mahdollisten vastatoimien pelon vuoksi eivät uskalla ryhtyä kantelun tekemiseen. Kantelu myös koetaan hyödyttään vähäiseksi, jos seurauksena on vain hallinnollista ohjausta.

Lisäämällä lakiin aluehallintovirastoille oikeus myös oma-aloitteisesti ottaa tutkittavaksi, onko opetus järjestetty normien mukaisesti, voidaan lisätä oppilaiden välistä yhdenvertaisuutta. Tästä hyötyvät erityisesti haavoittuvaisessa asemassa oleva lapset.

#### *Liikunnallinen elämäntapa*

Liikunnallisen elämäntavan vahvistamisessa on keskeistä luoda mahdollisimman tasa-arvoiset ja yhdenvertaiset liikkumisen mahdollisuudet osana esiopetuksen ja koulujen toimintakulttuuria. Muun muassa erilaiset liikkumisen rajoitteet tulee huomioida. Näin voidaan tosiasiaassa edistää kaikkien lasten ja oppilaiden liikunnallista elämäntapaa.

Liikunnallinen elämäntavan lisäämisessä esiopetuksen ja koulujen toimintakulttuuriin on huomioitava myös perusopetuslain 29 §:n mukainen opetukseen osallistuvan oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön.

Koska kaikilla lapsilla ei ole esiopetus- tai koulupäivän jälkeen harrastuksia, esiopetuksessa ja kouluissa tapahtuva liikunnallisen elämäntavan edistäminen on samalla myös lasten välistä yhdenvertaisuutta edistävää.

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. Oppilaiden osallisuus liikunnallisen elämäntavan vahvistamisessa osana esiopetuksen ja koulujen toimintakulttuuria on keskeistä.

#### 3.2.2.4 Lapset ja nuoret

##### *Puhelimet ja muut mobiililaitteet - vaikutuksia oppimiseen*

Käytännössä suurella osalla yli 7-vuotiailla lapsilla on Suomessa käytössään älypuhelin. Tutkimukset ovat osoittaneet, että pelkästään puhelimen näkyvillä pitäminen oppitunnin aikana vaikuttaa opetuksessa keskittymiseen. Oppimisen osalta tutkimuksissa on selvinnyt, että useiden tietoista ajattelua vaativien asioiden samanaikainen suorittaminen ei ole mahdollista. (Kosola 2022. <https://www.terveyskirjasto.fi/dlk01305#s7>)

OECD maiden Pisa-tutkimuksen tulosten mukaan suomalaisoppilaista 41 prosenttia katsoo, että oppilaiden digitaalisten resurssien käyttö häiritsee heidän keskittymistään kaikilla tai useimmilla matematiikan tunneilla, mikä oli selkeästi suurempi osuus kuin OECD-maissa keskimäärin (31 %) Kyselyssä oppilaiden digitaalisilla resursseilla tarkoitettiin esimerkiksi älypuhelin-

ten, verkkosivustojen ja sovellusten käyttöä. Vuoden 2022 arvioinnissa työrauhaindeksi oli Suomessa -0,22, mikä oli paljon OECD-maiden keskiarvoa (0,02) heikompi. Muista Pohjoismaista vain Ruotsissa oppilaat kokivat työrauhan heikommaksi kuin Suomessa. Oppilaiden kokeman työrauhan yhteys matematiikan osaamiseen oli tilastollisesti merkitsevä. Yhden yksikön nousu työrauhaindeksissä vastasi Suomessa 5 pisteen nousua matematiikan pistemäärässä. OECD-maissa keskimäärin vastaava nousu oli 10 pistettä.

Mobiililaitteiden käytöstä johtuvien häiriöiden ehkäiseminen opetuksessa voi tutkimustulosten perusteella vahvistaa oppilaiden mahdollisuuksia keskittyä opetukseen. Tutkimustulosten mukaan oppilaiden kokema hyvä työrauha matematiikan tunneilla vähentää oppilaiden tuntemaa matematiikka-ahdistusta ja vahvistaa tätä kautta oppimistuloksia.

Rajoittamalla oppilaiden omien puhelinten ja muiden mobiililaitteiden erityisesti häiriökäyttöä esityksessä ehdotetulla tavalla voidaan arvioida, että esityksellä on positiivisia vaikutuksia oppimisessa suoriutumiseen ja oppitunnilla keskittymiseen. Tutkimusten perusteella voidaan olettaa, että erityisesti heikommassa asemassa olevien lasten oppimistulokset vahvistuisivat.

Vaikka useat oppilaat kokevat digitaalisten resurssien käyttämisen keskittymistä häiritseväksi, ei digitaalisten laitteiden käyttö ole pelkästään haitaksi oppimiselle. On tutkimuksia, joiden mukaan digilaitteet ovat hyödyksi opetuksessa ja oppimisessa. PISA-tutkimuksen tulosten mukaan oppilaat, jotka ilmoittivat, etteivät he käytä digitaalisia resursseja lainkaan koulun oppimistilanteissa, menestyivät matematiikassa selvästi heikommin kuin ne, jotka käyttivät jonkin verran, mutta korkeintaan kaksi tuntia päivässä. Esityksen tavoitteena ei ole rajoittaa tieto- ja viestintätekniologian opetusta. Tieto- ja viestintätekniologian laitteiden käytön harjoittelu olisi edelleen osa opetussuunnitelmien mukaista opetusta.

#### *Aluehallintovirastojen laillisuusvalvonta*

Aluehallintovirastojen oma-aloitteisella oikeudella ottaa tutkittavaksi, onko opetus järjestetty voimassa olevien normien mukaisesti, voidaan parantaa lasten asemaa. Näin voidaan omaksua lapsilähtöinen näkökulma, joka ei jätä epäkohtiin puuttumista yksin vanhempien aktiivisuuden varaan. Lapsen oikeudet perustuvat YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen, jonka mukaan lapsi on itsenäinen oikeussubjekti. Tämän perusteella lapsella tulee olla käytössään yhtä tehokkaita oikeussuojakeinoja kuin aikuisillakin. Keinojen tulee olla tosiasiallisesti tehokkaita siten, että lapsen puuttuva oikeustoimikelpoisuus, asema kehittyvänä ihmisenä ja julkisen vallan käytön kohteena eivät aseta esteitä oikeuksien toteutumiselle. Olemassa olevien oikeussuojakeinon rinnalla valvontaviranomaisella tulee olla mahdollisuus puuttua epäkohtiin oma-aloitteisesti. Myös Mäntylä ja Karjalainen ovat tuoneet esiin, että opettajilla ja rehtoreilla on nykyistä enemmän valtuuksia käyttää oppilaisiin voimakeinoja, tarkistaa heidän tavaroitaan tai ottaa oppilaiden omaisuutta haltuunsa. Myös näiden valtuuksien lisääminen korostaa oikeusturvakeinon tärkeyttä.

#### *Liikunnallinen elämäntapa*

Koulujen toimintakulttuurissa liikunta tarjoaa mahdollisuuksia sosiaaliseen vuorovaikutukseen ja sosiaalisten taitojen oppimiseen. Myönteinen ilmapiiri ja toimivat vertaissuhteet edistävät oppilaiden jaksamista ja parhaimmillaan myös koulumenestystä. Koulupäivän aikaisella liikunnalla voidaan vaikuttaa myönteisesti oppilaiden keskittymiseen, oppimiseen, käyttäytymiseen ja kouluviihtyvyyteen.

Tämänhetkisen tutkimustiedon mukaan liikkuminen vaikuttaa myönteisesti kouluun kiinnittymiseen (Álvarez&Bueno ym. 2017; Owen ym. 2016). Erityisesti oppituntien aikainen liikkuminen lisää tunneperäistä kiinnittymistä eli iloa ja oppitunneista pitämistä (Bedard ym. 2019; Riley ym. 2017) sekä voi vähentää ahdistusta (Alanazi 2020). Oppituntien aikaisen liikkumisen on havaittu edistävän myös toiminnallista kiinnittymistä eli tehtäviin käytettyä aikaa, niihin keskittymistä ja niihin aktiivisesti osallistumista (Bedard ym. 2019; Masini ym. 2019; Watson ym. 2017).

Liikkuminen voi olla keino vahvistaa yhteenkuuluvuutta ja vähentää yksinäisyyttä. Liikkuminen lisää muun muassa itseluottamusta (Collins ym. 2019, Ekeland ym. 2005), vähentää masennusoireita ja tukee mielen hyvinvointia (Singh ym. 2023), mitkä voivat edesauttaa sosiaalisten tilanteiden sujumista.

Positiivisten terveysvaikutusten lisäksi voidaan kiinnittää huomiota liikunnallisen elämäntavan edistämisen kouluyhteisön arkea ja toimintakulttuuria tukeviin hyötyihin, kuten esimerkiksi oppimisen edistämiseen, yhteisöllisyyteen ja osallisuuteen. Oppimista, terveyttä ja hyvinvointia tukevien pedagogisten menetelmien käyttö voi parhaimmillaan myös tukea oppimismotivaatiota ja mielenkiintoa eri perusopetuksen oppiaineita kohtaan. Voidaan arvioida, että liikkumisen lisääminen esiopetuksen ja koulujen toimintakulttuuriin voi joillekin lapsille ja nuorille olla jopa vaikuttavampaa liikunnallisen elämäntavan vahvistamiseksi kuin varsinaisilla liikunnan oppitunneilla.

#### 4.2.2.4 Vaikutukset viranomaisiin

##### *Puhelimet ja muut mobiililaitteet*

Esityksen mukaan pääsääntö olisi, että oppilas ei saisi käyttää puhelinta tai muuta mobiililaitetta oppituntien aikana. Tähän esitetään säädettäväksi kuitenkin poikkeuksia. Oppilas voisi käyttää puhelinta tai mobiililaitetta oppimistarkoitukseen tai jos puhelimen tai muun mobiililaitteen käyttö olisi välttämätöntä oppilaan terveydenhoidossa.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan puhelimen tai mobiililaitteen häiritsevään käyttöön on voitu puuttua. Esityksellä vahvistettaisiin koulun valtuuksia puuttua jo ennaltaehkäisevästi matkapuhelimen tai muun mobiililaitteen käyttöön oppitunnilla. Tällä hetkellä koulut ovat vaihtelevasti rajoittaneet järjestyssääntötasoisesti matkapuhelimien käyttöä kouluissa, nyt kiello matkapuhelimien tai muiden mobiililaitteiden käytöstä oppitunnilla tulisi lain tasoisesti säännellyksi.

Esityksessä säädettäisiin, että puhelinta tai muuta mobiililaitetta saisi käyttää oppitunnilla opettajan tai rehtorin luvalla oppimistarkoituksessa. Jo tällä hetkellä voimassa olevan lainsäädännön ja opetussuunnitelman perusteiden mukaan tieto- ja viestintäteknologian opetus on osa muuta opetusta. Voidaan sanoa, että esitys ei muuta sitä perustetta, että matkapuhelimia tai muita mobiililaitteita käytettäisiin opetuksessa oppilaiden oppimistarkoitukseen. Lisäksi ei muuteta perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa asetettuja tavoitteita oppilaiden digitaalisen osaamisen kehittämiseksi.

Esityksen mukaan matkapuhelimien tai muiden mobiililaitteiden käyttö olisi sallittu oppitunnilla opettajan tai rehtorin luvalla. Opettaja antaisi luvan mobiililaitteen käyttöön oppimistarkoituksessa osana opetustaan oppituntien alkaessa tai sen aikana. Luvan antaminen olisi tosiasiallista hallintotoimintaa eikä edellyttäisi opettajalta lisätyötä tai kirjaamista. Jos luvan mobiililaitetta käyttämiseen terveyssyiden vuoksi antaisi koulun rehtori, se edellyttäisi oppilaskohtaiseen asiaan ja tilanteeseen perehtymistä, tilanteen arvioimista sekä luvan myöntämistä. Tämän

ei arvioida lisäävän rehtorien työtä merkittävästi, sillä tilanteet, jotka edellyttäisivät mobiililaitteen käyttöä koulussa terveyssyistä johtuen, ovat yleensä koulukohtaisesti harvalukuisia.

Useat koulut ovat jo järjestyssäännöissään määränneet puhelimien käytöstä välitunnilla ja ruokailun aikana. Tämä ei ole kuitenkaan ollut kouluille pakollista. Esityksessä velvoitettaisiinkin, että koulun olisi laadittava järjestyssäännöt tai muut tarpeelliset määräykset puhelimien tai muiden mobiililaitteiden käytöstä ja säilytyksestä oppitunnin, välitunnin ja ruokailun aikana. Osassa kouluja tämä tarkoittaisi järjestyssääntöjen laatimista ja osassa kouluja järjestyssääntöjen päivittämistä. Tällä hetkellä voimassa olevan perusopetuslain 29 §:n 4 momentin mukaan opetuksen järjestäjän tulee hyväksyä järjestyssäännöt tai antaa muut koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa sovellettavat järjestyssäännöt, joilla edistetään koulun sisäistä järjestystä, opiskelun esteetöntä sujumista sekä koulu yhteisön turvallisuutta ja viihtyisyyttä.

Voimassa olevan 36 d §:n mukaan rehtorilla tai koulun opettajalla on oikeus yhdessä tai erikseen ottaa haltuun esineitä tai aineita, jolla oppilas häiritsee opetusta tai oppimista. Esityksen mukaan rehtori tai koulun opettaja voisi ottaa haltuunsa myös oppilaan puhelimen tai muun mobiililaitteen, jos oppilas häiritsee sillä opetusta tai oppimista. Tämä sääntely ei lisäisi merkittävästi sitä työtä, mitä kouluissa tosiasiallisesti nytkin jo tehdään.

#### *Aluehallintovirastojen laillisuusvalvonta*

Esityksellä on vaikutusta aluehallintovirastojen opetus- ja kulttuuritoimen vastuualueen henkilöstöön.

Esityksessä ehdotettu aluehallintovirastojen laillisuusvalvonnan vahvistaminen edellyttäisi henkilöstöltä juridista osaamista. Tämä saattaa jossakin määrin vaikuttaa aluehallintovirastojen henkilöstörakenteeseen. Osana henkilöstösuunnittelua ja henkilöstön kohdentamista eri tehtäviin tulisi jatkossa ottaa huomioon laillisuusvalvonnan vahvistaminen.

Osana tulevaa aluehallinnon uudistamista tavoitteena on, että uusi lupa- ja valvontavirasto keskittyisi nykyistä vahvemmin lakisäätöihin perustehtäviin, joka varhaiskasvatukseen, opetuksen ja koulutuksen osalta olisi lupa-, oikeusturva- ja valvontaviranomaisena toimiminen.

Esitys toteutetaan olemassa olevien henkilöstöresurssien puitteissa. Aluehallintovirastojen laillisuusvalvonnan laajentaminen edellyttää, että aluehallintovirastot kohdentavat henkilöstöresurssiaan jatkossa entistä vahvemmin laillisuusvalvonnan vahvistamiseen. Se, minkälaiseksi aluehallintovirastojen laillisuusvalvonnan vahvistaminen muotoutuu, riippuu pitkälti siitä, minkälaiset henkilöstöresurssit aluehallintovirastoilla on ja miten ne kohdentavat henkilöstöresurssiaan.

#### *Liikunnallinen elämäntapa*

Opetushallitus päivittäisi esiopetuksen ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteisiin liikunnallisen elämäntavan. 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.

Paikalliset opetuksen järjestäjät päivittäisivät paikalliset opetussuunnitelmat vastaamaan lakimuutosta sekä päivitettyjä esiopetuksen ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita. Muutoksilla on kertaluonteisia lisäyksiä opetussuunnitelmatyöhön. Varsinainen muutos tapahtuisi

esiopetuksen ja perusopetuksen toimintakulttuurissa sekä nykyisten opetustuntimäärien sisällä kustannusneutraalisti.

#### *Perusopetuslain säädöshuolto*

Perusopetuslain nojalla annettavien asetusten antaminen olisi opetus- ja kulttuuriministeriössä jatkossa selkeämpää ja ennakoitavampaa, kun asetuksenantovaltuudet olisivat ajantasaisia ja perustuslakia vastaavia. Koska voimassa olevat asetukset jäisivät edelleen voimaan, ei yleisvaltuutuksen kumoaminen ja olemassa olevien asetuksenantovaltuutuksien lisääminen ja muokkaaminen täsmällisiksi ja tarkkarajaisiksi vaikuttaisi vallitsevaan oikeustilaan.

Perusopetuslain 7. luvun selkeytymisen arvioidaan parantavan säädösten soveltamista lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla sekä parantavan oppilaan oikeusturvaa.

#### 5.2.2.4 Vaikutukset hyvinvointiin

##### *Puhelimet ja muut mobiililaitteet*

Esityksessä säädettäisiin, että koulun olisi laadittava järjestyssäännöt puhelimen ja mobiililaitteiden säilytyksestä oppitunnilla sekä käytöstä ja säilytyksestä koulupäivän aikana eli muuna kuin oppitunnin aikana. Voidaan arvioida, että puhelimen ja muun mobiililaitteen käytön säätelyllä voitaisiin edistää lasten ja nuorten fyysistä aktiivisuutta ja hyvinvointia sekä liikunnallista elämäntapaa. Liikunnallisen elämäntavan vaikutuksia on arvioitu tarkemmin muualla esityksessä. Puhelimen tai muun mobiililaitteen käytön säätely lisäisi oppilaiden välistä vuorovaiikutusta, edistäisi liikunnallista elämäntapaa, jotka osaltaan parantaisivat oppilaiden keskittymistä opetukseen. Liikunnallisen elämäntavan lisäämisestä säädetään tässä esityksessä.

Teknologian kehittyminen on mahdollistanut osaltaan kiusaamisen uusia muotoja kuten esimerkiksi somekiusaaminen. Kiusaaminen voi ilmetä esimerkiksi loukkaavina viesteinä tai kommentteina, uhkailuna, yksityisyyden loukkaamisena tai kuvien ja tietojen levittämisenä ilman lupaa. Puhelimen välityksellä tapahtuva esimerkiksi kunnianloukkaus tai uhkailu ovat rikoslainsäädännössä rangaistavia tekoja.

Rajoittamalla puhelimen tai muun mobiililaitteen käyttöä koulupäivän aikana voitaisiin osaltaan vähentää koulupäivän aikana tapahtuvaa puhelimen käyttöä kiusaamiseen ja sitä kautta parantaa turvallisuuden tunnetta koulussa. Voidaan arvioida, että mobiililaitteiden säätelyllä vahvistettaisiin koulujen työrauhaa ja oppilaiden kokemaa hyvinvointia.

Lisäksi arvioidaan, että esityksellä voidaan vähentää myös taloudellisten resurssien vähäisyydestä johtuvaa hyvinvoinnin vajetta, poissulkemista tai kiusaamista. Kaikilla lapsiperheillä ei ole samanlaisia taloudellisia mahdollisuuksia hankkia lapsille mobiililaitteita, mikä voi aiheuttaa lapselle ulkopuolisuuden tunnetta, poissulkemista tai kiusaamista. Näiden tilanteiden arvioidaan vähenevän ja lasten hyvinvoinnin siten paranevan, kun mahdollisuudet käytössä olevien matkapuhelinten tai mobiililaitteiden vertailuun koulupäivän aikana vähenisivät.

##### *Liikunnallinen elämäntapa*

Lisäämällä liikunnallinen elämäntapa perusopetuslain tavoitteisiin tullaan lisäämään liikunnan merkitystä esiopetuksen ja koulun toimintakulttuurissa. Oppilaiden esiopetuksen ja koulupäivän aikaisella lisääntyvällä liikkumisella arvioidaan olevan positiivisia vaikutuksia oppilaiden fyysiseen ja psyykkiseen hyvinvointiin.



Oppitunnin aikaisen liikkumisen tiedetään edistävän vireystilaa ja kognitiivista toimintaa, kuten tarkkaavaisuutta ja toiminnanohjausta (Donelly ym. 2016), jotka ovat tärkeitä oppimisen edellytyksiä (Best ym. 2011). Liikkuminen voi vaikuttaa myös oppimiseen liittyviin tunteisiin ja asenteisiin, kuten pitämiseen, minäpystyvyyteen ja ahdistukseen (Hannula ym. 2014; Hannula 2019), sekä laajemmin oppimiseen kiinnittymiseen (Fredricks ym. 2004; Fredricks ym. 2016), mitkä vaikuttavat motivaatioon ja oppimiseen (Owen ym. 2016; Riley ym.2017).

Liikunnallisen elämäntavan vakiintumisen osaksi esiopetuksen ja koulujen toimintakulttuuria arvioidaan lisäävän oppilaiden ymmärrystä liikunnan, ravinnon, unen ja muiden terveellisten elämäntapojen merkityksestä oppilaiden fyysiseen, psyykkiseen ja sosiaaliseen toimintakykyyn ja hyvinvointiin, kuten oppimiseen, jaksamiseen ja palautumiseen.

Nuorena omaksutun liikunnallisen elämäntavan vaikutukset voivat ulottua laajalle ja liikunnallisella elämäntavalla arvioidaan olevan merkitystä esimerkiksi töissä jaksamiseen. Tällä on suuri merkitys yksilön elämässä, mutta myös laajemmin yhteiskunnassa, esimerkiksi sairaspolisalojen vähentymisenä ja pidempinä työurina.

Liikunnallisen elämäntavan lisäämisellä perusopetuksen tavoitteisiin arvioidaan olevan pitkällä aikavälillä parhaimmillaan myönteisiä vaikutuksia myös maanpuolustuskuntoon niin yksilöiden kuin laajemmin koko yhteiskunnan tasolla.

#### 4.2.3 Vaikutukset tietosuojaan ja tiedonhallintaan

Esityksellä ei ole tiedonhallintavaikutuksia, koska sääntelyn kohteena ei ole uusi viranomainen, uusi tietojärjestelmä, muutos käytössä olevaan tietojärjestelmään tai uusi tietovaranto.

Kun opettajalta tai rehtorilta pyydetäisiin 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.

## 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

### 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

#### 5.1.1 Puhelimen ja mobiililaitteiden käyttö koulussa

Vaihtoehtona lakiesitykselle olisi myös nykyisen tilan ylläpitäminen, joka ei kuitenkaan vastaisi hallitusohjelmaan kirjattuja tavoitteita. Sivistysvaliokunta on kiinnittänyt huomiota tasa-arvoisen kohtelun ja oikeusturvan näkökulmasta siihen, että opetuksen järjestäjien järjestyssääntöjä tulisi yhtenäistää (SiVM 10/2013 vp). Esitys selkeyttäisikin näitä sääntöjä mobiililaitteiden käytön osalta, joka on omiaan parantamaan oppilaiden yhdenvertaisuutta. Nykyinen lainsäädäntö ei myöskään mahdollista opetuksen järjestäjälle täydellistä puuttumista mobiililaitteiden käyttöön oppitunneilla ja välitunneilla ja esitys selventääkin laitteiden käytön rajaamista myös näissä tilanteissa.

Toisena vaihtoehtona on pohdittu lainsäädäntömuutosta, jossa lakiin kirjattaisiin mahdollisuus oppilaiden puhelimen ja mobiililaitteiden käytön rajoittamiseen siten, että rehtorille säädettäisiin toimivalta antaa määräaikainen päätös henkilökohtaisten puhelinten ja mobiililaitteiden

käytön rajoittamisesta. Päätös voisi olla voimassa enintään lukuvuoden, mutta myös lyhyemmän ajan voimassa oleva päätös olisi mahdollinen. Päätöksessä voitaisiin määrätä laitteiden käytöstä sekä oppi- että välitunneilla ja laitteiden säilyttämispaikasta. Rehtorin päätöksestä huolimatta puhelimien ja mobiililaitteiden käyttö voitaisiin sallia opetustarkoituksiin tai yksittäisille oppilaille esimerkiksi terveydellisten syiden vuoksi. Sääntely kattaisi kaikki mobiililaitteet, mukaan lukien esimerkiksi tabletit ja älykellot, mutta sääntelyllä ei rajoitettaisi opetushenkilöstön mobiililaitteiden käyttöä. Tämä vaihtoehto olisi edellyttänyt toimivaltasäännöksen muuttamista perusopetusasetuksen (852/1998) 18 §:n toimivaltasäännökseen. Lisäksi olisi kuitenkin säädettävä poikkeuksista, joissa laitteiden käyttö olisi mahdollista.

Tämä vaihtoehto ei kuitenkaan vastaa nykytilan tarpeisiin sen osalta, että mobiililaitteiden käyttöön halutaan yhdenmukaisempia käytänteitä ja sääntöjä (SiVM 10/2013 vp). Valittu malli parantaa oppilaiden yhdenvertaisuutta, kun järjestyssäännöissä edellytetään määräyksiä mobiililaitteiden käytöstä ja säilytyksestä.

Kolmantena vaihtoehtona on pohdittu oppilaiden puhelimien ja mobiililaitteiden käytön täyskiellon säätämistä koko koulupäivän aikana. Tällöin lakiin olisi kirjattu oppilaiden mobiililaitteiden kieltö työpäivän ajaksi. Tämä vaihtoehto olisi yhdenmukaistanut oppilaitosten käytäntöjä, mutta samalla vaihtoehto olisi sulkenut pois oppilaitosten mahdollisuudet huomioida erilaisia tilanteita ja tarpeita mobiililaitteiden osalta. Vaihtoehto olisi myös nykyistä esitystä laajemmin tullut tarkasteltavaksi muun muassa perusoikeuksien rajoittamisen kannalta. Mobiililaitteiden käytön täyskieltoa olisi harkittava mm. sananvapauden sekä puhelun tai muun luottamuksellisen viestin suojan näkökulmasta. Kun perusoikeuksia rajoitettaisiin, olisi rajoitus-edellytysten täyttyttävä. Esimerkiksi perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoitetta ei voi saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Lisäksi rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Hyväksyttävyyssuhteet perusoikeus- rajoitukselle on toisen perusoikeuden turvaaminen. Voidaan arvioida, että puhelimien tai muiden mobiililaitteiden täyskielto ei toteuttaisi perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksiä. Jos täyskiellosta säädettäisiin lain tasolla, se ei mahdollistaisi myöskään sääntöjen laatimisen toteuttamista henkilöstöä ja huoltajia osallistavalla tavalla. Valittu malli mahdollistaakin laajemmin paikallisten tarpeiden arvioinnin. Tämä vaihtoehto olisi edellyttänyt muutosta myös mm. opetuksen järjestäjän vastuisiin kuten esimerkiksi vahingonkorvaussäännöksiin ja opetushenkilöstön tehtäväkuvaan. Lisäksi vaihtoehto olisi edellyttänyt taloudellista resurssointia.

Neljäntenä vaihtoehtona nykyiselle mallille on punnittavaksi tullut myös oppilaiden mobiililaitteiden systemaattinen haltuunotto opetuksen ajaksi esimerkiksi niin kutsuttuihin puhelinparkkeihin. Eduskunnan oikeusasiamies on kuitenkin katsonut ongelmalliseksi puhelinten luovuttamiset opettajalle (EOAK/7166/2017). Tällainen vaihtoehto, jossa lailla säänneltäisiin mobiililaitteiden haltuunotosta olisi valittua mallia rajoittavampi vaikutus omaisuuden suojaan. Puhelinten luovuttaminen opetuksen ajaksi esimerkiksi opetuksen järjestäjän hallinnoimiin puhelinparkkeihin kasvattaisi myös opetuksen järjestäjien vastuuta oppilaiden omaisuudesta. Opetuksen järjestäjille saattaisi syntyä valvonta- ja vahingonkorvausvastuita oppilaiden mobiililaitteista, kun laitteet luovutettaisiin opetuksen ajaksi opetuksen järjestäjän haltuun. Tämä vaihtoehto olisikin omiaan lisäämään opettajien ja muun henkilökunnan työtä.

### 5.1.2 Perusopetuksen laillisuusvalvonta

Hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa pohdittiin myös muistutusmenettelyn mahdollistavan säännöksen lisäämistä perusopetuslakiin. Vastaava säännös sisältyy varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatuksen muistutusmenettelyssä huoltajalla on mahdollisuus tehdä muistutus vastavalle päiväkodin johtajalle, toimipaikan vastuuhenkilölle tai varhaiskasvatuksen johtavalle viranhaltijalle, jos hän on tyytymätön varhaiskasvatuksen laatuun. Vastaavasti aluehallintovirasto

valvontaviranomaisena voi siirtää sille tehdyn kantelun käsiteltäväksi asianomaiseen toimipaikkaan tai varhaiskasvatuksen johtavan viranhaltijan käsiteltäväksi muistutuksena, mikäli asiassa ei jo ole tehty muistutusta. Muistutusmenettelyä ei kuitenkaan varhaiskasvatuksessa ole pidetty kovinkaan vaikuttavana minkä vuoksi se päätettiin jättää pois esityksestä. Muistutusmenettelyn arvioitiin pahimmassa tapauksessa pidentävän lapsen oikeuksien toteutumista, koska se voisi johtaa tilanteeseen, jossa kertaalleen tehty kantelu siirrettäisiin käsiteltäväksi muistutusmenettelyssä. Tämä voisi johtaa tilanteeseen, jossa huoltajat joutuvat tekemään uuden kantelun.

### 5.1.3 Liikunnallinen elämäntapa

Liikunnallisen elämäntavan muutos olisi voitu toteuttaa myös siten, että liikunta-oppiaineen tuntimäärää perusopetuksen tuntijaossa oltaisiin lisätty. Liikunta-oppiaineen lisäys perusopetuksen tuntijakoon olisi kuitenkin edellyttänyt tuntijaon kokonaistarkastelua, sillä lisäys olisi nostanut koko perusopetuksen vuosiviikkotuntimäärää. Perusopetuslain 24 §:n mukaisesti perusopetuksessa oppilaan työmäärä saa olla enintään sellainen, että hänelle koulunkäyntiin, koulumatkoihin ja kotitehtäviin käytettävä aika huomioon ottaen jää riittävästi aikaa lepoon, virkistykseen ja harrastuksiin. Liikunta-oppiaineen vuosiviikkotuntien määrä on lisäksi jo nykyisin varsin korkea muihin oppiaineisiin verrattuna. Opetuksen lisäämiseen ei myöskään ole varattu erikseen määrärahoja. Liikunta-oppiaineen opetuksen lisäämisellä ei olisi välttämättä ollut hallitusohjelmakirjauksen mukaista vaikutusta nimenomaan *liikunnalliseen elämäntapaan*, joka kattaa niin sanotun lajiliikunnan lisäksi myös muun fyysisen aktiivisuuden. Valitulla esitystavalla on vaikutusta nimenomaan esiopetuksen ja koulun toimintakulttuuriin, mikä toteuttaa hallitusohjelmakirjausta.

## 5.2 Puhelimet ja muut mobiililaitteet ulkomaiden lainsäädännössä

Useat Euroopan maat sekä Pohjoismaat ovat ryhtyneet toimenpiteisiin mobiililaitteiden ja matkapuhelimien kieltämiseksi oppitunneilla. Keskustelua toimenpiteistä käydään tällä hetkellä sekä EU:n, Pohjoismaisen ministerineuvoston että Unesco-yhteistyön piirissä.

### *Alankomaat*

Peruskoulussa ja toisella asteella oppilaat eivät saa käyttää puhelimiaan oppitunneilla tai luokissa. Kielto koskee useita älylaitteita, kuten kännyköitä, tabletteja, älykelloja ja muita vastaavia laitteita. Mobiililaitteet ovat kuitenkin sallittuja esimerkiksi oppilaille, joilla on siihen jokin lääketieteellinen syy tai esimerkiksi vamma, joka edellyttää kouluarjessa mobiililaitteen käyttöä. Mobiililaitteiden käyttö on sallittu tunneilla, joiden aiheet liittyvät laitteiden käyttämiseen ja digitaalitojen kehittämiseen.

### *Espanja*

Puhelimet täysin kielletty alakouluissa. Yläkouluissa puhelimien käyttöä rajoitetaan mm. erilaisten kännykkäparkkivariaatioiden avulla. Tästä ei ole säännelty laissa, vaan se on yleinen käytäntö.

### *Irlanti*

Puhelimien pitää olla pois päältä oppitunnilla ja näyttö alaspäin oppilaan pöydällä. Puhelimia ei myöskään käytetä lounasaikoina. Irlannin opetusministeriö kuitenkin korostaa, että laitteiden rajoittaminen halutaan tehdä yhteisymmärryksessä oppilaiden ja vanhempien kanssa.

### *Islanti*

Islannin opetusministeriö haluaa asettaa kansallisia ohjeistuksia älylaitteiden käytöstä alakouluissa.

#### *Iso-Britannia*

Oppilaat laittavat puhelimet koulupäivän ajaksi niille osoitettuihin, henkilökohtaisiin kaappeihin tai lokeroihin, joista ne voi hakea koulupäivän päätteeksi.

#### *Italia*

Matkapuhelinten käyttö kielletty koko koulupäivän aikana. Kännyköitä voidaan käyttää poikkeuksellisesti, jos kyseessä on opetustilanne.

#### *Kreikka*

Koulun alueella ei saa käyttää puhelimia tai muita mobiililaitteita, joita käytetään viihdekäyttömerkityksessä.

#### *Latvia*

Latvia on päättänyt kieltää lailla puhelimiensa käytön kouluissa kuudesluokkalaisilta ja sitä nuoremmilta oppilailta. Kielto tulee voimaan 31.5.2025.

#### *Norja*

Peruskouluissa halutaan rajoittaa puhelimiensa ja tablettiensa käyttöä. Ministeriö on antanut suosituksen matkapuhelinten käytön rajoittamisesta kouluissa.

#### *Ranska*

Matkapuhelinten käyttö on koulussa kielletty 3–15 –vuotiailta oppilailta. Mobiililaitteet tulee jättää kotiin tai pitää suljettuina koko koulupäivän ajan. Jos koululaiselta löytyy päällä oleva älypuhelin koulupäivän aikana koulun alueen sisältä, seuraa tästä oppilaalle jälki-istunto. Koulu takavarikoi puhelimen ja palauttaa oppilaan huoltajille.

#### *Ruotsi*

Vuonna 2022 Ruotsi on muuttanut lainsäädäntöään niin, että mobiililaitteita saa käyttää koulussa vain opettajan hyväksynnällä ja tämän seurauksena osa Ruotsissa olevista kouluista on kieltänyt mobiililaitteiden käytön.

Ruotsissa on tarkoitus tiukentaa lainsäädäntöä vielä niin, että mobiililaitteen kiellettäisiin koulupäivän ja välituntien ajan kouluissa vuosiluokilla 1-9.

Lainsäädäntömuutoksia Ruotsissa on perusteltu muun muassa Pisa-tulosten heikentymisellä, mobiililaitteiden haitoilla lasten fyysiseen kuntoon ja mielenterveyteen sekä sillä, että PISA-tulosten mukaan moni oppilas Ruotsissa kokee koulussa matkapuhelinten ja muiden digitaalisten laitteiden käytön häiritseväksi. Tiukennuksia on perusteltu muun muassa sillä, että mobiililaitteiden käytölle kouluissa on löytynyt oppilaiden toimesta tapoja, vaikka niiden käyttöä olisi koulun säännöissä rajoitettu.

#### *Saksa*

Ei liittovaltiotason säätelyä. Sekä liittovaltio että useat Saksan osavaltiot ovat parhaillaan poh-  
timassa toimenpiteitä mobiililaitteiden käytön rajoittamiseksi.

#### *Tanska*

Matkapuhelimia ei lähtökohtaisesti saa käyttää peruskouluissa. Käyttö on mahdollista opettajan  
ohjeistuksesta tai lääketieteellisen perusteen johdosta (esim. diabeteksen sokeriarvojen mittaus).

#### *Viro*

Oppituntia ja opetusta häiritsevän laitteen voi takavarikoida. Käytännöt ovat samankaltaiset  
kuin Suomessa.

#### *Romania*

Matkapuhelimia ei lähtökohtaisesti saa käyttää peruskouluissa. Käyttö on mahdollista opettajan  
ohjeistuksesta tai lääketieteellisen perusteen johdosta (esim. diabeteksen sokeriarvojen mittaus).

#### *Unkari*

Matkapuhelinten ja digitaalisten laitteiden käytöstä päätetään oppilaitoksen tasolla. Lääketie-  
teelliset poikkeukset mahdollistetaan.

#### *Portugali, Slovenia*

Matkapuhelimia koskevaa säätelyä ei toistaiseksi ole, mutta keskustelu on käynnistynyt.

#### *Malta*

Matkapuhelimia ei ole mahdollista tuoda kouluun, joten lainsäädäntömuutoksille ei nähdä tar-  
vetta.

## **6 Lausuntopalaute**

Kirjoitetaan myöhemmin.

## **7 Säännöskohtaiset perustelut**

**2 §. Opetuksen tavoitteet.** Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisä-  
tään esi- ja perusopetuksen tavoitteeksi edistää myös liikunnallista elämäntapaa. Liikunnallinen  
elämäntapa huomioitaisiin lisäyksen myötä myös esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelman  
perusteissa.

**3 §. Opetuksen järjestämisen perusteet.** Pykälään esitetään lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka  
mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä opetuksen järjestä-  
mistavoista ja opetusharjoittelijoiden antamasta opetuksesta. Asetuksenantovaltuus kattaisi voi-  
massa olevan perusopetusasetuksen 1, 6 ja 22 §:t.

**3 a §. Lapsen edun ensisijaisuus.** Pykälään esitetään lisättäväksi myös esiopetus, joka on epä-  
huomiossa aiemmin puuttunut pykälästä.

**7 §.** *Rekisteröity yhteisö tai säätiö opetuksen järjestäjänä.* Pykälään esitetään lisättäväksi uusi 6 momentti, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä opetuksen järjestämisluvan hakemisesta ja lupahakemusten sisällöstä. Asetuksenantovaltuus kattaisi voimassa olevan perusopetusasetuksen 20 §:n.

**14 §.** *Tuntijako ja opetussuunnitelman perusteet.* Pykälän 1 momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että siitä kävisi nykyistä paremmin ilmi, että kyseessä on valtioneuvoston päätöksen sijaan asetuksenantovaltuus. Asetuksenantovaltuus kattaisi koko voimassa olevan tuntija-koasetuksen.

**15 §.** *Opetussuunnitelma.* Pykälään esitetään lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan opetuksen järjestäjän tulisi laatia lukuvuosittain opetussuunnitelmaan perustuva suunnitelma. Velvoite on nykyisin säädetty perusopetusasetuksen 9 §:ssä ja se nostettaisiin lain tasolle. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä suunnitelman sisällöstä ja siitä ilmoittamisesta. Asetuksenantovaltuus kattaisi voimassa olevan perusopetusasetuksen 9 §:n.

**18 §.** *Erityiset opetusjärjestelyt.* Pykälään esitetään lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä korvaavan opetuksen järjestämisestä tai opetukseen osallistumisen vapauttamisesta tilanteissa, jossa oppilaalle ei lain 13 §:n mukaisesti opeteta uskontoa tai elämäntietoa taikka jonka opiskelu on tämän pykälän 1 momentin tarkoittamalla tavalla päätetty järjestää osittain toisin. Asetuksenantovaltuus kattaisi voimassa olevan perusopetusasetuksen 5 §:n.

**22 §.** *Oppilaan arviointi.* Pykälän 2 momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että siitä kävisi nykyistä paremmin ilmi, että kyseessä on asetuksenantovaltuus sekä Opetushallituksen määrättäväksi kuuluvia tehtäviä. Asetuksenantovaltuutuksen mukaan opintosuoritusten arvioinnista ja opinnoissa etenemisestä säädetäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Asioista säädetään jo nykyisin perusopetusasetuksen 10–14 §:issä.

**29 §.** *Oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön.* Pykälään esitetään säädettäväksi uusi 3 momentti. Sen mukaan oppilas ei saisi käyttää oppilaan puhelinta tai muuta mobiililaitetta oppitunnin aikana. Tästä pääsäännöstä olisi poikkeuksena puhelimen tai muun mobiililaitteen käyttö oppimistarkoitukseen tai oppilaan henkilökohtaiseen terveydenhoitoon.

Mobiililaitteella tarkoitettaisiin kannettavaksi suunniteltua laitetta, joka soveltuu tiedon käsitte-lyyn tai langattoman tiedon siirtoon. Mobiililaitte voi olla esimerkiksi matkapuhelin, taulutietokone eli tabletti tai puettava laite kuten älykello.

Omaa puhelinta tai muuta mobiililaitetta saisi oppitunnilla käyttää oppimistarkoitukseen vain opettajan luvalla. Opettajan lupa voisi olla joko suullinen tai tarvittaessa kirjallinen. Ehdotuksella ei muutettaisi nykyistä tieto- ja viestintäteknologian opetusta kouluissa. Tieto- ja viestintäteknologian opetuksesta on säädetty perusopetuksen tuntijaosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Tieto- ja viestintäteknologisten laitteiden käytön harjoittelu ja oppilaiden digitaalisen osaamisen kehittäminen olisivat siten edelleen osa opetussuunnitelman mukaista opetusta.

Esityksen mukaan oppilas saisi käyttää puhelinta tai muuta mobiililaitetta oppitunnilla terveydenhoitoonsa vain opettajan tai rehtorin suullisella tai kirjallisella luvalla. Tällöinkään puhelinta tai mobiililaitetta ei saisi käyttää opetusta tai oppimista häiritsevällä tavalla. Puhelinta tai muuta mobiililaitetta olisi mahdollista käyttää terveydenhoidossa esimerkiksi diabeteksen hoidossa. Kun puhelinta tai muuta mobiililaitetta käytetään terveydenhoitoon, on kyseessä useimmiten pitkäaikaissairaus, jolloin lupaa ei olisi tarpeen pyytää tai myöntää toistuvasti vaan se voitaisiin myöntää esimerkiksi koko lukuvuotta varten.

Opetussuunnitelman mukaan koululaisen lääkehoidosta vastaavat huoltajat ja lapsi itse oman kehitystasonsa mukaisesti. Tarvittaessa opetuksen järjestäjän yhteiset lääkehoitoon liittyvät toimintamallit voidaan kuvata esimerkiksi opetuksen järjestäjän opiskeluhoitosuunnitelmassa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Kuntaliitto ovat yhdessä laatineet toimintamallin lääkehoidon periaatteista. Toimintamallin mukaisesti vanhempien, koulun toimijoiden ja oppilasta hoitavan yksikön kesken järjestetään yhteisneuvottelu, jossa sovitaan koulupäivän aikainen hoito ja tuki. Yhteisneuvottelussa voidaan sopia esimerkiksi verensokerimittauksista. Lisäksi toimintamalliin on tehty suunnitelmalomake, jolla voidaan sopia lääkehoidon periaatteista. Jos puhelimen tai muun mobiililaitteen käyttö olisi välttämätöntä oppilaan henkilökohtaiseen terveydenhoitoon, olisi opettajan tai rehtorin mahdollista saada nämä tiedot lapsen sairaudesta ja sen vaatimista toimista vanhemmilta, erikoissairaanhoidosta ja kouluterveydenhuollosta. Tämän perusteella rehtori voisi antaa esityksen mukaisen luvan oppilaan oman puhelimen tai muun mobiililaitteen käyttöön oppitunnilla.

Jos oppilaalla olisi pakottava tarve olla yhteydessä oppitunnin aikana huoltajaansa, voisi tämä toteutua opettajan välityksellä. Tällaisia pakottavia tilanteita olisivat esimerkiksi äkilliset sairaustapaukset, onnettomuudet tai muut vastaavat ennalta arvaamattomat ja poikkeukselliset tilanteet. Näistä tilanteista ei esitetä säädettäväksi tässä esityksessä lain tasolla, vaan ne joudutaisiin sopimaan erikseen opettajan kanssa.

Pykälän 4 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että opetuksen järjestäjän tulisi määrätä järjestyssäännöillä tai järjestysmääräyksillä puhelinten ja muiden mobiililaitteiden säilytyksestä 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa sekä niiden käytöstä ja säilytyksestä koulupäivän aikana muulloin kuin oppitunneilla. Voimassa olevassa momentissa on säädetty, että järjestyssäännöillä tai muilla koulussa tai muussa opetuksen järjestämispäivällä sovellettavilla järjestysmääräyksillä edistetään koulun sisäistä järjestystä, opiskelun esteetöntä sujumista sekä kouluyhteisön turvallisuutta ja viihtyisyyttä. Muulla opetuksen järjestämispäivällä tarkoitetaan voimassa olevan lainsäädännön mukaan koulun ulkopuolella tapahtuvaa opetusta, kuten opetusta liikuntakeskuksissa ja luokkaretkillä.

Esityksessä oleva *muu kuin oppitunti* käsittäisi mm. välitunnin, ruokailun ja esimerkiksi siirtymiset paikasta toiseen.

Perusopetusasetuksen (852/1998) 3 §:n mukaan ”Opetukseen tulee käyttää tuntia kohti vähintään 45 minuuttia. Opetukseen käytettävä aika jaetaan tarkoituksenmukaisiksi opetusjaksoiksi”. Näin ollen oppitunnin pituus on 45–60 minuuttia. Oppituntien väliin on tarkoituksenmukaista järjestää virkistäytymistaukoja, mutta asetus ei näistä tarkemmin sääntele.

Opetuksen välissä olevat välitunnit on yleisesti tarkoitettu opiskelijoiden virkistäytymiseen ja yhteisöllisyyden ylläpitämiseen, jonka osaltaan voidaan katsoa edistävän opetuksessa jaksamista ja keskittymistä.

**33 §. *Majoitus.*** Pykälään esitetään lisättäväksi uusi 5 momentti, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä majoitukseen liittyvistä vaatimuksista. Asetuksenantovaltuus kattaisi voimassa olevan perusopetusasetuksen 21 §:n.

**36 §. *Kurinpito.*** Pykälän 3 momentti ehdotetaan poistettavaksi ja sen sisältö siirrettäväksi uuteen 36 c §:n. Koska opetuksen epäminen ei ole kurinpitotoimi, olisi selkeämpää, että opetuksen epämisestä säädettäisiin jatkossa omassa pykälässä.

**36 a §.** *Menettely kurinpitoasiassa ja erottamisen täytäntöönpano.* Pykälän otsikkoon ehdotetaan lisättäväksi opetuksen epääminen, koska se ei nykyisin sisälly kumpaankaan käytettyyn sanaan ”kurinpitoasia” tai ”erottaminen”. Otsikko kuuluisi: Menettely kurinpitoasiassa, opetuksen epäämisessä ja erottamisen täytäntöönpano.

Pykälän 1 ja 6 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi lisäykset uuteen 36 c §:än, mihin siirrettäisiin opetuksen epäämistä koskeva sääntely.

**36 c § (kumottu).** Kumottu 36 c § ehdotetaan otettavaksi uudelleen käyttöön otsikolla Opetuksen epääminen. Pykälään siirrettäisiin nykyisen 36 §:n 3 momentin sisältämät säännökset sellaisenaan. Uusi pykälä selkeyttäisi opetuksen epäämisen asemaa turvaamistoimena kurinpitoimen sijaan.

**36 d §.** *Oikeus ottaa haltuun esineitä tai aineita.* Pykälän 1 momentissa on säädetty rehtorin tai koulun opettajan oikeudesta yhdessä tai erikseen työpäivän aikana ottaa haltuunsa oppilaalta 29 §:n 2 momentissa tarkoitettu kielletty esine tai aine tai sellainen esine tai aine, jolla oppilas häiritsee opetusta tai oppimista.

Momentin viittaussäännökseen esitetään lisättäväksi uusi 3 momentti, joka koskisi oppilaan käyttämää puhelinta ja muuta mobiililaitteita. Tällöin rehtorilla tai koulun opettajalla olisi yhdessä tai erikseen oikeus ottaa oppilaan puhelin tai muu mobiililaitte haltuunsa, jos oppilas häiritsee sillä opetusta tai oppimista.

**36 h §.** *Oppilashuolto kurinpidon ja ojentamisen yhteydessä.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi viittaus uuteen 36 c §:n, johon siirrettäisiin opetuksen epäämistä koskeva sääntely.

**36 i §.** *Kurinpidollisten ja kasvatuksellisten toimien seuraaminen.* Pykälän otsikkoon ehdotetaan lisättäväksi turvaamistoimet, joka selkeyttäisi 36 b ja 36 c §:n asemaa turvaamistoimina. Pykälän otsikko kuuluisi jatkossa: Kurinpidollisten ja kasvatuksellisten toimien sekä turvaamistojen seuraaminen.

Pykälässä olevaan listaukseen ehdotetaan lisättäväksi uusi 36 c § ja samalla listaa selvennetään luettavammaksi.

**41 a §.** *Valvonta* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi niistä keinoista, jotka aluehallintovirastoilla olisi käytettävissä perusopetuslaissa tarkoitettuna opetuksen valvonnassa. Pykälän 1 momentin mukaan aluehallintovirasto voi kantelun perusteella tutkia, onko tässä laissa tarkoitettua opetusta järjestettäessä toimittu sen mukaan, mitä tässä laissa tai tämän lain nojalla on säädetty. Pykälän 2 momentin mukaan aluehallintovirasto voisi myös oma-aloitteisesti ottaa tutkittavaksi, onko opetus järjestetty 1 momentissa säädetyllä tavalla.

Opetuksella tarkoitettaisiin tässä yhteydessä opettajan antaman opetuksen lisäksi esimerkiksi majoituksen ja koulumatkojen järjestämistä, aterioita ja muita oppilaan saamia opetukseen kuuluvia palveluita sekä tukitoimia. Sen sijaan, jos valitus koskisi koulurakennuksen terveellisyyttä tai turvallisuutta, olisi kantelu käsiteltävä terveydensuojelulain (763/1994) mukaisesti.

Jo nykyisinkin aluehallintovirasto voi kuntalain 10 §:n mukaan kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Vastaava säännös valtion ja yksityisen koulujen osalta on valtion ja yksityisen järjestämän opetuksen hallinnosta annetun lain 6 §:ssä. Uutta sen sijaan olisi, että aluehallintovirasto voisi myös oma-aloitteisesti ottaa tutkittavaksi, onko



opetus järjestetty perusopetuslain ja sen nojalla annettujen normien mukaisesti. Vaikka oikeudesta tutkia asia kantelun johdosta säädetään jo muualla laissa, on selkeyden vuoksi syytä säätää käytettävissä olevista keinoista samassa lainkohdassa.

Esityksessä ehdotetaan, että aluehallintovirastolla olisi oikeus ottaa myös oma-aloitteisesti tutkittavaksi opetuksen lainmukaisuus. Koska muutos ehdotetaan toteutettavaksi voimassa olevien voimavarojen puitteissa, olisi aluehallintoviraston oma-aloitteinen rooli laillisuusvalvonnassa pitkälti riippuvainen siitä, että missä määrin virastolla olisi tehtävään soveltuvia riittäviä henkilöresursseja. On mahdollista, että valvonta jatkossakin tapahtuisi ensisijaisesti kanteluiden pohjalta. Kuitenkin on tärkeää, että aluehallintovirastolla olisi mahdollisuus myös oma-aloitteiseen tutkintaan, jos sen tietoon tulee, että opetusta ei järjestetä normien mukaisesti. Nykyinen tilanne on aluehallintoviraston kannalta vaikea, koska sillä ei ole mahdollisuutta puuttua lainvastaisesti järjestettyyn toimintaan siinäkin tapauksessa, että esimerkiksi mediassa nostetaan esiin epäkohtia. Myös lasten oikeusturvan kannalta nykyinen tilanne on kyseenalainen.

**41 b §. Oikeus saada tietoja.** Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi valvontaviranomaisen oikeudesta saada tietoja. Menestyksellinen valvontatehtävän hoitaminen edellyttää, että valvontaviranomainen saa käyttöönsä tehtävän hoitamiseksi välttämättömät tiedot. Näin ollen valvontaviranomaiselle olisi salassapitosäännösten estämättä esitettävä kaikki hänen pyytämänsä asiakirjat, jotka ovat välttämättömiä 41 a §:ssä tarkoitettun kantelun tai valvontatehtävän tutkimiseksi. Lisäksi valvontaviranomaiselle on annettava maksutta hänen pyytämänsä jäljennökset kantelun tai valvontatehtävän tekemiseksi välttämättömistä asiakirjoista. Valvontaviranomainen on velvollinen käsittelemään saamiaan henkilötietoja EU:n yleisen tietosuojasetuksen ja sitä täydentävän tietosuojalain (1050/2018) mukaisesti. Pitääkö henkilötietojen käsittelystä sanoa jotakin enemmän?

**41 c §. Huomautus ja huomion kiinnittäminen** Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi valvontaviranomaisen käytettävissä olevista sanktioista. Esityksessä ehdotetaan, että valvontaviranomainen voisi antaa huomautuksen vastaisen toiminnan varalle opetuksen järjestäjälle, jos asia en anna aiheutta muihin toimenpiteisiin. Huomautus voitaisiin antaa kunnan ja sen virkamiehen lisäksi myös yksityiselle opetuksen järjestäjälle, oli henkilö virkasuhteessa tai työsuhteessa. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi huomautusta lievemmästä huomion kiinnittämisestä. Huomion kiinnittäminen tulisi kyseeseen tilanteessa, opetuksen järjestäjän toiminta ei anna aiheutta huomautukseen tai muihin toimenpiteisiin, mutta valvontaviranomainen haluaa kiinnittää opetuksen järjestäjän huomiota opetuksen asianmukaiseen järjestämiseen ja hyvän hallintotavan noudattamiseen. Sekä huomautuksen antaminen että huomion kiinnittäminen ovat myös varhaiskasvatuslaissa (540/2018) käytettyjä sanktioita, joten johdonmukaisuuden vuoksi on perusteltua säätää vastaavat keinot käytettäväksi myös perusopetuslaissa säädetyssä opetuksessa.

Huomautuksesta ja huomion kiinnittämisestä hallintokantelun johdosta säädetään jo nykyisin hallintolain 8 a luvussa. Selvyyden vuoksi on kuitenkin perusteltua säätää niistä myös perusopetuslaissa samaan tapaan kuin asiasta säädetään myös varhaiskasvatuslaissa, jotta koulutusta koskeva lainsäädäntö olisi johdonmukainen.

Tarkastuksen tekemisessä noudatettavista menettelyistä säädetään hallintolain 39 §:ssä ja näitä menettelyitä olisi noudatettava myös perusopetuslain 41 a §:n tarkoittamissa tilanteissa. Myös perustuslakivaliokunta on käytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, että valvontatyypisten tarkastusten sääntelyssä on syytä viitata hallintolain 39 §:n säännöksiin hallintoasian käsittelyyn liittyvässä tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä (ks. esim. PeVL 35/2014 vp, s. 4/I ja siinä viitatut lausunnot)

**41 d §. Määräyksen antaminen** Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi voimassa olevaa varhaiskasvatustilain 58 §:ää vastaavasti, että valvontaviranomainen voisi antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta, jos opetuksen järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitaan oppilaan oikeuksia vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia taikka opetuksen järjestäminen on muutoin tämän lain vastaista. Mahdollisia puutteita voisivat olla esimerkiksi opetuksen järjestäminen vastoin voimassa olevaa tuntijakoa tai oppilaan tarvitseman tehostetun tai erityisen tuen laiminlyönti. Tällöin olisi asetettava myös määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi uhkasakon käytöstä. Uhkasakon asettamismahdollisuutta voidaan pitää viranomaisen tehokkaan toiminnan näkökulmasta tarpeellisena. Ehdotetun 2 momentin mukaan valvontaviranomainen voisi tehostaa 1 momentissa tarkoitettua määräystä sakon uhalla siten kuin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 56 §:ssä ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 64 §:ssä säädetään. Momentin säännös olisi lähinnä informatiivinen, koska uhkasakon määräämisestä myös perusopetuslain tarkoittamassa opetuksessa säädetään jo nykyisin mainituissa laeissa. Näin ollen uhkasakon määrääminen on jo nykyisin voimassa olevan lainsäädännön mukaan mahdollista aina kun perusopetuslaissa tarkoitettua opetusta rahoitetaan joko osana kunnan peruspalvelujen valtionosuutta tai opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain nojalla. Informatiivisuuden vuoksi viittaus kunnan peruspalvelujen valtionosuuslakiin on kuitenkin syytä lisätä myös perusopetuslakiin.

Muutoksenhausta määräykseen säädetään perusopetuslain 42 a §:ssä.

Pykälän 3 momentissa todettaisiin lähinnä informatiivisuuden vuoksi, että muutoksenhaussa uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen sovellettaisiin lisäksi uhkasakkolain (1113/1990) säännöksiä.

**42 d §. Valituskiellot.** Pykälä ehdotetaan uudistettavaksi siten, että siihen lisättäisiin opetuksen epäämistä koskeva päätös (36 c §) ja huomautusta tai huomion kiinnittämistä koskeva päätös (41 c §). Opetuksen epääminen on nykyisinkin valituskiellon alainen osana pykälän tarkoittamia 36 §:n mukaisia muita toimia. Huomautuksen tai huomionkiinnittämistä koskevan päätöksen osalta sääntely vastaisi varhaiskasvatustilain. Samalla ehdotetaan selkeyden ja luettavuuden parantamisen vuoksi yhdistettäväksi nykyinen 1 ja 2 momentti, jotka molemmat koskevat valituskieltoa hallinto-oikeuteen, sekä muutettavaksi momentti listamuotoon. Nykyinen 3 momentti muuttuisi 2 momentiksi ja säilyisi sisällöllisesti ennallaan.

**44 §. Oppilailta perittävät maksut.** 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.

**48 §. Tarkemmat säännökset.** Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Pykälä sisältää perustuslain 80 §:n vastaisen yleisen asetuksenantovaltuuden. Valtuuden nojalla on annettu säännöksiä perusopetusasetuksessa ja tuntijakoasetuksessa. Asetukset pysyisivät voimassa perusopetuslakiin liittävien valtuuksien nojalla (3, 7, 15, 18 ja 33 §:ä koskevat ehdotukset), vaikka yleisvaltuus kumotaan.

## **8 Lakia alemman asteinen sääntely**

Perusopetusasetuksen 9 §:n 1. lause poistettaisiin perusopetuslain 15 §:n tehtävän lisäysehdoituksen myötä.

Opetuksen epäämistä koskevien selvennysten vuoksi perusopetusasetuksen 18 §:stä on päivitettävä viittaus 36 §:n 3 momentista uuteen 36 c §:n.

## **9 Voimaantulo**

Puhelimia ja muita mobiililaitteita koskevat muutokset, perusopetuksen laillisuusvalvontaa koskevan muutoksen, sekä säädöshuoltoa koskevien muutosehdotusten ehdotetaan tulevan voimaan 1.8.2025.

Perusopetuslain 2 §:ä eli liikunnallista elämäntapaa koskevan muutoksen ehdotetaan tulevan voimaan 1.8.2026, jotta Opetushallitukselle ja paikallisille opetuksen järjestäjille jää riittävästi aikaa opetussuunnitelmien muutoksiin.

## **10 Toimeenpano ja seuranta**

Opetushallitus päivittää perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet järjestyssääntöjen osalta vastaamaan puhelimiin ja muiden mobiililaitteiden käyttöä koskevat lakimuutokset. Lisäksi Opetushallitus päivittää mobiililaitteista antamaansa ohjeistusta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja aluehallintovirastot seuraavat oma-aloitteisen tutkimisen tapauksen määrän kehitystä tulevina vuosina.

Opetushallitus päivittää perusopetuksen valtakunnalliset opetussuunnitelman perusteet vastaamaan liikunnallisen elämäntavan lakimuutosta. Opetushallitus tukee paikallisia opetuksen järjestäjiä opetussuunnitelmatyössä. Toimeenpanon tukemisessa voidaan hyödyntää jo olemassa olevia verkostoja (esim. Liikkuva koulu) ja toimintoja.

## **11 Suhde muihin esityksiin**

### **11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä**

Perusopetuslakia uudistetaan myös osana perusopetuksen tuen uudistusta (HE 114/2024 vp), jossa esitetään muutoksia perusopetuslain 18 §:n. Eduskuntaa pyydetään kohteliaimmin huomiomaan tämän esityksen käsittelyssä HE 114/2024 vp:n myötä hyväksytty perusopetuslain 18 §.

### **11.2 Suhde talousarvioesitykseen**

Esityksellä ei ole suhdetta talousarvioesitykseen.

## **12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys**

Esityksessä lisättäisiin opettajille ja rehtoreille valtuuksia määrätä oppilaiden mobiililaitteiden käytöstä työpäivän aikana ja tarvittaessa ottaa laitteet haltuun oppituntien/työpäivän ajaksi. Lisäksi ehdotetulla lailla lisättäisiin aluehallintovirastoille oikeus ottaa oma-aloitteisesti tutkittavaksi, onko opetuksen järjestäjä järjestänyt esiopetuksen ja perusopetuksen perusopetuslain mukaisesti sekä oikeus kiinnittää huomio, antaa huomautus tai määräys sekä tehosteeksi uhka-

sakko. Lailla vahvistettaisiin lapsen oikeutta oikeusturvaan esi- ja perusopetuksessa sekä opetuksen yhdenvertaista toteutumista kaikissa oppilaitoksissa. Esityksessä ehdotetaan myös lisättäväksi esi- ja perusopetuksen tavoitteisiin liikunnallinen elämäntapa.

Keskeisiä huomioitavia perusoikeuksia ovat perustuslain 16 §:n mukainen oikeus opetukseen, 21 §:n mukainen oikeus oikeusturvaan ja hyvään hallintoon, perustuslain 6 §:n mukainen oikeus yhdenvertaisuuteen ja syrjimättömyyteen, 7 §:n mukainen oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, 10 §:n mukainen yksityiselämän suoja, 12 §:n mukainen sananvapaus, 15 §:n mukainen omaisuuden suoja, 22 §:n mukainen julkisen vallan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lisäksi ehdotusta arvioidaan 2 §:n 3 momentin ja 80 §:n lailla säätämisen vaatimuksen näkökulmasta sekä suhteessa perustuslain 121 §:n mukaiseen kunnalliseen itsehallintoon.

Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää lähtökohtaisesti perusoikeusmyönteisenä ja lapsen oikeuksia vahvistavana. Esitys kytkeytyy ihmisoikeussopimukseen, keskeisimpänä YK:n lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen (SopS 59—60/1991, jälj. lapsen oikeuksien sopimus) sekä vammaisten henkilöiden oikeuksista annettuun yleissopimukseen (SopS 27/2016, jälj. vammaisyleissopimus).

## 12.1 Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 § 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Pykälän 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Lasten tasa-arvoinen kohtelu tarkoittaa, että on huomioitava lapsen asema yhteiskunnassa aikuisiin nähden ja kehitettävä myös oikeusturvaa sellaiseksi, että se on tosiasiallisesti lasten saatavissa.

Lapsen oikeuksien sopimuksen (*jäljempänä LOS*) 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Tähän pyrkiessään sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin. Artiklan 3 kohdan mukaan sopimusvaltiot takaavat, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat toimivaltaisten viranomaisten antamia määräyksiä, jotka koskevat erityisesti turvallisuutta, terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa. LOS 23 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat, että henkisesti tai ruumiillisesti vammaisen lapsen tulisi saada nauttia täysipainoisesta ja hyvästä elämästä oloissa, jotka takaavat ihmisarvon, edistävät itseluottamusta ja helpottavat lapsen aktiivista osallistumista yhteisönsä toimintaan. Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lapsella on oikeus erityiseen suojeluun.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. LOS 18 artiklan mukaan sopimusvaltiot pyrkivät parhaansa mukaan takaamaan sen periaatteen tun-

nustamisen, että vanhemmat vastaavat yhteisesti lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä. Vanhemmilla tai tapauksesta riippuen laillisilla huoltajilla ja holhoojilla on ensisijainen vastuu lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä. Lapsen edun on määrättävä heidän toimintansa. Yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien takaamiseksi ja edistämiseksi sopimusvaltiot antavat vanhemmille ja muille laillisille huoltajille asianmukaista apua heidän hoitaessaan lastenkasvatustehtäviään. Esimerkiksi päätös siitä, onko lapsella käytössään mobiililaitte, tehdään perheissä, mutta esityksen mukaan opetuksen järjestäjä voisi rajoittaa laitteen käyttöä turvatakseen lapsen oikeutta opetukseen.

LOS 37 artiklan mukaan tulee taata mm., että lasta ei kohdella tai rangaista halventavalla tavalla. Esityksessä säädettäisiin, että oppilaan puhelimia tai muita mobiililaitteita ei otettaisi oppilailta haltuun rangaistuksena vaan kyse olisi rauhallisen työympäristön turvaamisesta, jotta lasten yhdenvertainen mahdollisuus opetukseen voitaisiin taata.

Koska kaikilla lapsilla ei ole esiopetus- tai koulupäivän jälkeen harrastuksia, kouluissa tapahtuva liikunnallisen elämäntavan edistäminen on samalla myös lasten välistä ja perustuslain 6 §:n mukaista yhdenvertaisuutta edistävää. Esiopetuksen ja koulujen toimintakulttuurissa liikunnallista elämäntavan vahvistamisesta keskeistä on luoda mahdollisimman tasa-arvoiset ja yhdenvertaiset liikkumisen mahdollisuudet. Näin voidaan vahvistaa lasten ja oppilaiden kokemusta aktiivisesta toimijuudesta sekä edistää liikunnallista elämäntapaa.

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.

## **12.2 Sivistykselliset oikeudet**

Perustuslain 16 §:ssä säädetään sivistyksellisistä oikeuksista. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Samassa momentissa todetaan, että oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Momentissa säädetään perusoikeusuudistuksen perustelujen mukaan jokaiselle subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Momentin ensimmäinen ja toinen virke on tarkoitettu olemaan siten yhteydessä toisiinsa, että perusopetuksiksi on katsottava se opetus, joka kuuluu oppivelvollisuuteen (HE 309/1993 vp, s. 64/I)

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan 16 §:n 2 momentin säännös jokaisen yhtäläisestä mahdollisuudesta saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti opetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä kattaa opetuksen esiopetuksesta ylimpään opetukseen ja aikuiskoulutukseen asti (HE 309/1993 vp, s. 64).

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 28 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden saada opetusta. Yleissopimuksen 28 artiklan 1 kohdan e-alakohdan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät toimenpiteisiin koulunkäynnin säännöllisyyden edistämiseksi ja koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseksi. Lapsen oikeuksien sopimuksen 29 artiklan 1 kohdan a-alakohdan mukaan lapsen koulutuksen tulee pyrkiä lapsen persoonallisuuden, lahjojen sekä henkisten ja ruumiillisten valmiuksien mahdollisimman täyteen kehittämiseen. LOS 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

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.

Esitys tukisi perustuslain ja YK:n lapsen oikeuksien sopimusta lapsen oikeutta perusopetukseen rajoittamalla oppilaan puhelimen tai muun mobiililaitteen käyttöä oppitunnilla muuhun kuin oppimistarkoitukseen. Lisäksi puhelimen tai muun mobiililaitteen käytöstä koulupäivän aikana olisi määrättävä koulun järjestyssäännöissä. Myös liikunnallisen elämäntavan lisäämisellä esi- ja perusopetuksen tavoitteisiin edistetään omalta osaltaan lapsen oikeutta perusopetukseen, sillä koulupäivän aikaisella liikunnalla on myönteisiä vaikutuksia oppimisen mahdollistaviin tekijöihin, kuten tehtäviin keskittymiseen, käyttäytymiseen ja kouluviihtyvyyteen.

### 12.3 Sananvapaus

Perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja ja viestejä kenenkään ennalta estämättä, sekä ilmaista vapaasti mielipiteensä. (PL 12 §; LOS 13 artikla). Vaikka sananvapautta on totuttu näkemään poliittisena perusoikeutena, ei oikeus rajoitu vain poliittisiin ilmaisuihin vaan sen piirissä on myös muut ilmaisut sisällöstä riippumatta. (HE 309/1993 vp s. 56). Sananvapaussäännöksen soveltamisalaa kuuluu kaikenlaiset tiedot, mielipiteet ja viestit sisällöstä tai tarkoituksesta riippumatta. Sananvapaussäännöksen sananmuoto ”kenenkään ennakolta estämättä” vahvistaa ennakkoesteiden kieltoa. Sanamuodon mukaan kielto kohdistuu julkisen vallan lisäksi muihinkin tahoihin kuten yksityisiin henkilöihin. Ennakkoesteiden kielon piiriin kuuluu esimerkiksi oikeuden luvanvaraistaminen (HE 309/1993 vp s. 57).

Myös LOS 13 artiklan mukaan lapsella on oikeus vapaasti ilmaista mielipiteensä. Oikeus sisältää vapauden hakea, vastaanottaa ja levittää kaikenlaista tietoa sekä ajatuksia. Oikeus kattaa suullisessa, kirjallisessa, painetussa, taiteessa tai missä tahansa muussa lapsen valitsemassa ilmaisumuodossa. Oikeudelle voidaan artiklan mukaan asettaa rajoituksia, mutta vain laissa säätämällä tai mikäli ne ovat välttämättömiä muiden oikeuksien tai maineen turvaamiseksi tai kansallisen turvallisuuden, yleisen järjestyksen tai väestön terveyden tai moraalien suojelemiseksi. Lapsella on oikeus ilmaista mielipiteensä, kunhan se ei loukkaa muiden oikeuksia.

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)

Esityksessä on oppilaan oikeus sananvapauteen huomioitu siten, että muina kuin oppituntien aikana ei ole säädetty siten, että kiellettäisiin täysin oman puhelimen käyttö.

## 12.4 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

Perustuslain 10 §:ssä on säädetty yksityiselämän suojasta, sen mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton.

LOS 16 artiklan mukaan lapsen yksityisyyteen, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa puuttua mielivaltaisesti tai laittomasti eikä hänen kunniaansa tai mainettansa 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.

Esityksen mukaan opettaja tai rehtori antaisi luvan oppilaan puhelimen tai muun mobiililaitteen käyttöön oppitunnilla, jos oppilas sitä tarvitsee oppimistarkoitukseen tai henkilökohtaiseen terveydenhoitoonsa. Tällöin opettaja tai rehtori joutuu käsittelemään oppilaan terveystietoja harjoituksissaan luvan antamista oppilaan puhelimen tai mobiililaitteen käyttöön oppitunnilla.

Esityksen henkilötietojen käsittely kuuluisi yleisen tietosuojasetuksen (luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (jäljempänä yleinen tietosuojasetus) annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679)) soveltamisalaan. Kun on kyse tietosuojasetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, kansallinen erityislainsäädäntö on mahdollista silloin, kun tietosuojasetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa.

Yleisen tietosuojasetuksen mukaan henkilötietojen käsittelyllä tulee olla asetuksen 6 artiklan mukainen oikeudellinen perusta. Kansallinen, asetusta tarkentava lainsäädäntö on mahdollista muun muassa silloin, kun henkilötietojen käsittely perustuu asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, minkä mukaan käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.

Yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on kielletty. Erityisiä henkilötietoryhmään kuuluvia tietoja ovat mm. terveyttä koskevat tiedot. Erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien tietojen käsittely on kuitenkin sallittu, jos yleisen tietosuojasetuksen jokin 9 artiklan 2 kohdan alakohdista täyttyy. Esityksessä 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”.

Perusopetuslain 29 §:n mukaan oppilaalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön ja 30 §:n mukaan oppilaalla on oikeus saada opetusta. Esityksen mukaan oppilas saisi käyttää puhelinta tai mobiililaitetta oppimistarkoituksessa tai henkilökohtaisen terveytensä hoitamisessa oppitunnilla. Tähän oppilas tarvitsisi luvan joko opettajalta tai rehtorilta. Kun opettaja tai rehtori antaisi luvan mobiililaitteen käyttämiseen oppitunnilla terveydenhoitoon, joutuisi opettaja tai rehtori käsittelemään oppilaan terveystietoja luvan antamisen yhteydessä.

Kun oppilaan henkilötietojen käsittely perustuisi lakisääteiseen velvoitteeseen, voidaan henkilötietojen käsittelystä siten antaa kansallista lainsäädäntöä ja kansallista liikkumavaraa on mahdollista käyttää. Lisäksi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvaa terveyttä koskevan tiedon käsittely olisi oikeasuhtaista tavoitteeseen nähden. Oppilaan terveyttä koskevia tietoja käsiteltäisiin vain siltä osin kuin se olisi välttämätöntä oppilaan terveyden hoitamisessa.

## 12.5 Omaisuuden suoja

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslain kyseinen momentti sisältää omaisuudensuojaa koskevan yleislausekkeen (HE 1/1998 vp, s. 79-80). Esityksessä ehdotetaan, että rehtorilla tai koulun opettajalla olisi yhdessä tai erikseen oikeus työpäivän aikana ottaa haltuunsa oppilaan puhelin tai muu mobiililaitte, jolla oppilas häiritsee opetusta tai oppimista. Näin ollen on selvää, että esityksessä ehdotettu muutos rajoittaa oppilaan omaisuuden suojaa, joten arvioitavaksi tulee, onko haltuunotolla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja riittävän painavat perusteet ja ettei omaisuuden suojaan puuttuminen osoittaudu oppilaan kannalta kohtuuttomaksi.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut aiemmin opetusta häiritsevien esineiden haltuunottoa. Perusopetuslain 36 d §:ää ehdotettaessa on perustuslakivaliokunta arvioinut esineiden ja aineiden haltuunotto-oikeudella olevan oppilaiden turvallisuuteen ja oppimisympäristön rauhallisuuden turvaamiseen liittyvät painavat ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 35/2013, s. 2-3). Esityksessä pykälään lisättäisiin haltuunotto-oikeus myös oppilaan puhelimen ja muun mobiililaitteen osalta opetusta tai oppimista häiritsevistä syistä. Näin ollen esitetty omaisuuden suojaan puuttuminen on tarkkarajaista, kun huomioidaan myös perusopetuslain 36 f §:ssä säännellyt haltuunoton yleiset periaatteet, joiden merkitystä myös perustuslakivaliokunta on korostanut haltuunotto-oikeuden sääntelyn oikeasuhtaisuutta arvioitaessa (PeVL 35/2013, s. 2). Esityksessä oppilaan omaisuuden suojaan puuttumisen ei voida myöskään katsoa olevan kohtuutonta, kun huomioidaan haltuunotto-oikeuden rajoittaminen häiritsevään käyttöön sekä se, että puhelinten ja muiden mobiililaitteiden käyttäminen olisi esityksen mukaan muutoinkin laintasolla kielletty oppitunnin aikana lain 29 §:n 3 momentissa olevia poikkeuksia lukuun ottamatta. Esityksessä on tuotu myös esiin puhelinten ja muiden mobiililaitteiden häiriökäytön negatiivisia vaikutuksia oppimiseen ja opetuksessa keskittymiseen. Nämä seikat ovat omiaan lisäämään esitetyn haltuunotto-oikeuden välttämättömyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta, kun huomioidaan myös esityksen tarkoitus turvata oppilaan oikeutta saada perusopetusta. Näin ollen esitetyn oppilaan puhelimen ja muun mobiililaitteen haltuunotolla on oppimisympäristön rauhallisuuden turvaamiseen liittyvät painavat ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet.

## 12.6 Oikeusturva

Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.



Hallintolaki sisältää yleiset säännökset hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolakiin sisältyy säännökset muun muassa asian selvittämisestä, asianosaisen kuulemisesta, hallintopäätöksen sisällöstä, hallintopäätöksen perustelemisesta, virheen korjaamisesta, valitusosoituksesta, tiedoksiannosta ja oikaisuvaatimuksesta. Hallintolain menettelysäännöksiä on noudatettava myös perusopetuslain mukaisia hallintopäätöksiä laadittaessa silloin kun hallintolain säännöksistä poikkeamisesta ei erikseen säädetä. Viranomaisen päätöstä voidaan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan luonnehtia perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla yksilön oikeutta koskevaksi silloin, kun lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. (PeVL 51/2010 vp, s. 2, PeVL 52/2002 vp, s. 3, PeVL 16/2000 vp, s. 4, PeVL 12/1997 vp, s. 1) Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että velvollisuutta tuottaa valituskelpoinen päätös ei ole käsillä silloin, kun kyse on tosiasiallisesta hallintotoiminnasta (PeVL 32/2012 s. 5, PeVL 51/2006 s. 6, PeVL 52/2005 s. 2.)

Suuri osa perusopetuksesta on tosiasiallista hallintotoimintaa, josta ei tehdä hallintopäätöstä, jolloin myöskään oikaisun vaatiminen ei ole mahdollista. Oikeussuojakeino tosiasialliseen hallintotoimintaan on ollut kantelu aluehallintovirastolle tai ylimmille laillisuusvalvojille. Kyse on jälkikäteisestä valvonnasta, joka on edellyttänyt lasten tai heidän vanhempiensa aktiivisuutta. Ennakollista oikeusturvaa esi- ja perusopetuksessa on toteuttanut lähinnä opetuksen järjestäjän suunnitelmat ja arviointi. Esityksellä vahvistettaisiin ennakollisen oikeusturvan toteutumista siten, että myös opetuksen järjestäjän ulkopuolisella taholla eli valvontaviranomaisella olisi mahdollisuus ottaa asia oma-aloitteisesti tutkittavakseen ja tarkastaa opetus.

Opettajan tai rehtorin ja oppilaan välinen suhteeseen liittyy julkisen vallan käyttöä, jolle tulee olla tehokkaat oikeussuojakeinot. Lapsiin kohdistuvilla oikeudenloukkauksilla voi olla pitkäkestoisia ja myös ylisukupolvisia vaikutuksia. Lapsilla on oikeus erityiseen suojeluun. Erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien lasten oikeusturvan toteutuminen edellyttää ulkopuolisen tahon valvontaa. Suurin osa opetuksesta on tosiasiallista hallintotoimintaa, josta ei tehdä valituskelpoista päätöstä. Silloinkin kun päätös tehdään, tarvitaan huoltajan osaamista ja voimavaroja valituksen tekemiseen. Hallintolain mukaan 15-vuotias voi myös itse valittaa, mutta edellyttää lapselta vastaavaa osaamista ja voimavaroja kuin huoltajaltakin.

EIS:n 13 artiklan perusteella oikeussuojan tulee olla myös tosiasiasa tehokasta.

Myös esitykseen sisältyvät säädöshuollolliset toimet parantaisivat lainsäädännön selkeyttä ja ymmärrettävyyttä ja tätä kautta parantaisivat perustuslain 21 §:n mukaista oppilaan oikeusturvaa.

## **12.7 Kuntien tehtävät**

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaisesti kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kuntalain (410/2015) 7 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa sekä sille laissa säädetyt tehtävät.

Esityksessä säädettäisiin puhelimen ja muiden mobiililaitteiden käytöstä koulupäivän aikana. Oppituntien aikana opettaja tai rehtori voisi antaa luvan oppilaan puhelimen tai muun mobiililaitteen käyttöön oppimistarkoituksessa tai oppilaan terveydenhoitoon. Luvan antaminen olisi tosiasiallista hallintotoimintaa eikä edellyttäisi opettajalta lisätyötä tai kirjaamista. Jos luvan mobiililaitetta käyttämiseen terveyssyiden vuoksi antaisi koulun rehtori, se edellyttäisi oppilaskohtaiseen asiaan ja tilanteeseen perehtymistä, tilanteen arvioimista sekä luvan myöntämistä. Tämän ei arvioida lisäävän rehtorien työtä merkittävästi, sillä tilanteet, jotka edellyttäisivät mobiililaitteen käyttöä koulussa terveyssyistä johtuen, ovat yleensä koulukohtaisesti harvalukuisia.

Voimassa olevan perusopetuslain 29 §:n 4 momentin mukaan opetuksen järjestäjän tulee hyväksyä järjestyssäännöt tai antaa muut koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa sovellettavat järjestyssäännöt, joilla edistetään koulun sisäistä järjestystä, opiskelun esteetöntä sujumista sekä koulu yhteisön turvallisuutta ja viihtyisyyttä. Esityksessä veloitettaisiin koulua laatimaan järjestyssäännöt puhelinten ja muiden mobiililaitteiden käytöstä ja säilytyksestä opitunnin, välitunnin ja ruokailun aikana. Tämä tarkoittaisi järjestyssääntöjen päivittämistä kouluissa. Joissain kouluissa tämä voi tarkoittaa järjestyssääntöjen laatimista. Järjestyssääntöjen laatiminen on kuitenkin kouluille jo tuttu prosessi, eikä niiden laatimisen osalta esitetä uutta sääntelyä.

Voimassa olevan 36 d §:n mukaan rehtorilla tai koulun opettajalla on oikeus yhdessä tai erikseen ottaa haltuun esineitä tai aineita, jolla oppilas häiritsee opetusta tai oppimista. Esityksen mukaan rehtori tai koulun opettaja voisi ottaa haltuunsa myös oppilaan puhelimen tai muun mobiililaitteen, jos oppilas häiritسی sillä opetusta tai oppimista. Tämä sääntely ei lisäisi merkittävästi sitä työtä, mitä kouluissa tosiasiallisesti nytkin jo tehdään.

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Pykälän 2 momentin mukaisesti kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Tämä perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta sekä kuntalaisten oikeudesta itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp, s. 175-176). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (mm. PeVL 20/2013 vp, s. 6/II, PeVL 22/2006 vp, s. 2/I, PeVL 65/2002 vp, s. 2/II, PeVL 31/1996 vp, s. 1/II). Kuntalain (410/2015) 7 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa sekä sille laissa säädetyt tehtävät, joihin muun muassa perusopetuksen järjestäminen kuuluu. Kuntalain 10 §:n mukaisesti aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Kuntien toiminnan valvonnasta säädetään lisäksi eri palvelusektoreita koskevissa erityislaeissa, kuten opetustoimen lainsäädännössä (HE 268/2014 vp, s. 141-142) ja muun muassa esityksen kaltainen aluehallintovirastoille osoitettu valvontatehtävä on jo varhaiskasvatuslaissa (540/2018).

Esityksen myötä aluehallintovirastot voisivat ottaa myös oma-aloitteisesti tutkittavaksi, onko perusopetuslaissa tarkoitettu opetus järjestetty lain mukaisesti ja lakiin lisättäisiin virastojen käytettävissä olevat sanktiot. Esityksessä aluehallintovirastojen toimivalta ja valvonta on rajautusti ja täsmällisesti asetettu koskemaan perusopetuslaissa tarkoitettua opetusta. Näin ollen esityksen muutosten ei voida katsoa vaikuttavan kuntien itsehallinnon ominaispiirteisiin sellaisella tavalla, joka tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Voidaan myös katsoa, että laillisuusvalvonnan kasvattaminen perusopetuksessa on esityksen mukaisesti omiaan vaikuttamaan positiivisesti muihin perusoikeuksiin, kuten yksilöiden oikeusturvaan, joten aluehallintovirastojen toimivallan kasvattaminen on oikeassa suhteessa suojeltavien etujen tärkeyteen. Näin ollen esityksen ei voida katsoa olevan ongelmallinen kuntien itsehallinnon kannalta. Näkemystä tukee myös se, että varhaiskasvatuksen osalta aluehallintovirastoille on jo osoitettu esityksen kaltaisia valvontatehtäviä varhaiskasvatuslain (540/2018) mukaisesti.

## 12.8 Perusoikeuksien rajoittaminen

Arvioitaessa puhelimien käytön kieltoa kouluissa joudutaan tarkastelemaan perusoikeuksista erityisesti sanavapauden ja omaisuuden suojaa. Jos perusoikeuksia rajoitetaan lainsäädännössä, on rajoitusedellytysten täytyttävä.

Ehdotetut muutokset perusopetuslakiin vahvistaisivat perustuslain 16 §:n, YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen sekä vammaisyleissopimuksen mukaisten sivistyksellisten oikeuksien toteutumista. Mobiililaitteiden käytön rajoittaminen turvaisi oppilaille oppimisympäristön yhdenvertaisesti, kun opetuksen saaminen ei riippuisi esimerkiksi lapsen kyvystä säädellä omaa laitteen käyttöä. Mobiililaitteiden käytön rajoittaminen on merkityksellistä perustuslain 15 §:n turvaaman omistusoikeuden ja 12 §:n turvaaman sanavapauden ja yksityisyydensuojan kannalta.

Sääntelyn voi kuitenkin katsoa olevan tarkkarajaista, sillä mobiililaitteen käytön rajoittamisesta säädettäisiin lain tasolla. Lisäksi opetuksen järjestäjän olisi laadittava järjestyssäännöt, joissa tulisi antaa kouluyhteisön turvallisuuden ja viihtyisyyden kannalta tarpeelliset määräykset käytännön järjestelyistä ja asianmukaisesta käyttäytymisestä sekä matkapuhelinta käytöstä ja säilytyksestä koulupäivän aikana. Sivistysvaliokunta on pitänyt tärkeänä, että tasa-arvoisen kohtelun ja oikeusturvan kannalta olisi tärkeää, että kouluissa olisi mahdollisimman yhteneväiset ohjeet ja käytännöt. Lisäksi valiokunnan mielestä järjestyssäännöissä tulisi määrätä, että mobiililaitteet tulisi pitää suljettuina, ellei niitä käytetä välineenä oppitunnin aikana opetettavan aineen opetuksessa tai oppimisessa. (SiVM 10/2013 vp s. 5.) Sääntely voidaan katsoa täyttävän hyväksyttävyyden vaatimuksen, koska oppilaiden lisäksi järjestyssääntöjen laatimiseen voidaan osallistaa opettajat, muu henkilökunta ja huoltajat. Lisäksi sääntely voidaan katsoa oikeasuhtaiseksi, sillä laitteiden käytön rajoittamisella pyritään turvaamaan yhdenvertaisen opetuksen toteutumisen. Laitteiden käytön rajoittamisessa ei olisi kyse kurinpitokeinosta vaan rauhallisen oppimisympäristön turvaamisesta.

Perusoikeuksiin puuttuminen edellyttää, että kussakin rajoitussäännöksessä mainitun edun turvaaminen sitä välttämättä vaatii. Säännöksen ilmentämän hyväksyttävyyperiaatteen mukaisesti lain mukaisia toimivaltuuksia ei saa käyttää muuhun, kuin säännöksestä ilmenevään ja siinä hyväksytyyn tarkoitukseen.

Säännösten korostaman suhteellisuusperiaatteen (lievimmän puuttumisen periaate) mukaisesti edellytetään paitsi, että toimenpide on laissa säädetyin tavoitteen saavuttamiseksi välttämätön, myös, että käytettävissä olevista toimenpiteistä aina valitaan lapsen itsemääräämisoikeutta tai muuta perusoikeutta kulloinkin vähiten rajoittava toimenpide. Jos lain tarkoittamia rajoitustoimenpiteitä lievemmat toimet ovat riittäviä, rajoituksia ei saa käyttää lainkaan. Rajoitustoimenpiteiden on aina oltava järkevässä ja kohtuullisessa suhteessa niiden käytölle asetettuun tavoitteeseen nähden.

Suhteellisuuden punninta voi tulla kysymykseen esimerkiksi tilanteissa, joissa opettaja ottaa haltuun oppilaiden esineitä. Perusoikeuksiin puuttuminen ei saa johtaa oppilaan kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen. Ilman oppilaan suostumusta tehdystä haltuunotosta tai tavaroiden tutkimisesta kajotaan oppilaille oppilaan omaisuuden- ja yksityisyydensuojaan sekä rajoitetaan oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Käytettävien keinojen tulee olla lainsäädännössä tarkasti rajattu ja toimille tulee olla välttämätön tarve. Perusteltuja tilanteita voi olla esimerkiksi silloin, kun tarkoituksena on suojella oppilaan omaa tai muiden oikeutta turvalliseen oppimisympäristöön tai oikeutta oppimiseen. Käytettävien keinojen tulee olla aina suhteessa tavoitteeseen sekä rajoittaa oppilaan perusoikeuksia mahdollisimman vähän. (HE 66/2013 vp s. 47; PeVL 35/2013 vp s. 3.)

Suhteellisuusvaatimuksen keskeinen ulottuvuus on rajoituksen ”välttämättömyys”. Kaikissa kouluun liittyvissä ratkaisuisa oppilaan edun on oltava ensisijalla. Koulun työrauhan, turvallisuuden ja oppimisen turvaaminen on julkisen vallan velvollisuus. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on myös edistettävä väestön terveyttä sekä tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuudet turvata lapsen hyvinvointia. Lasten kykyä arvioida erilaisia vaaroja ja riskejä voidaan pitää heikompana kuin aikuisten. Tällaiset seikat puoltavat tietyissä tilanteissa mahdollisuutta puuttua muiden oikeuksien turvaamiseksi oppilaan oikeuksiin. Joskus saattaa esimerkiksi olla perusteltua ja välttämätöntä puuttua puhelimen käyttöön muiden työrauhan turvaamiseksi. (kts HE 66/2013 vp s. 47)

Laillisuusvalvonnan laajentaminen valvontaviranomaisen oma-aloitteiseen tutkintaan tehostaisi ennakkollisen oikeusturvan toteutumista yhdenvertaisesti. Ulkopuolisen ja oma-aloitteisen valvonnan lisääminen on tarpeellista erityisesti, kun opettajien ja rehtorin toimivaltuuksia puuttua oppilaan perusoikeuksiin lisätään. Lisäksi lapsille suunnattujen oikeussuojakeinojen tulee olla tosiasiaa tehokkaita siten, että oikeuksien toteutumisen valvonta ei voi olla pelkästään kantelun varassa, joka edellyttää lapsen huoltajilta tai lapselta tietoa ja osaamista ja jota ei voi pitää varsinkaan pienille lapsille, vammaisille lapsille tai muille erityisen haavoittuvassa asemassa oleville lapsille helposti saatavilla olevana oikeussuojakeinona. Tarve oikeussuojalle voi liittyä esimerkiksi oppimisen tuen saamiseen. Tuen tarpeessa olevat lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa, mikä korostaa tarvetta myös muille oikeussuojakeinoille kuin jälkikäteiselle ja aktiivisuutta vaativalle kantelulle tai valitukselle niiltä osin kuin tuen saamisesta on tehty valituskelpoinen päätös.

TSS-komitea on todennut, että oikeus koulutukseen on ihmisoikeus itsessään mutta myös välttämätön keino muiden ihmisoikeuksien toteutumiseksi. Ehdotuksilla turvataan sivistyksellisten oikeuksien toteutuminen, jota voidaan pitää lapsen edun toteutumisena.

## **12.9 Asetuksen antaminen**

Perustuslain 80 §:ssä säädetään asetuksen antamisesta laissa säädetyn valtuuden nojalla. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään edellyttänyt, että valtuuden on oltava täsmällinen ja tarkkarajainen (esim. PeVL 38/2013 vp, s. 3–4, PeVL 10/2014 vp, s. 5–6, PeVL 11/2014 vp, s. 3, PeVL 7/2005 vp, s. 10, PeVL 29/2004 vp, s. 3/II, PeVL 40/2002 vp, s. 7/I).

Esitys vahvistaisi lainsäädännön perustuslainmukaisuutta, koska esityksellä saatettaisiin perusopetuslain valtuussääntely perustuslain 80 §:n ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön vaatimuksien mukaiseksi.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

*Valitse kohde.*

## **Laki**

**[Kirjoita säädöksen nimi tähän]**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään: TAI  
Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan*  
*muutetaan*  
*lisätään* seuraavasti:

# §

[Kirjoita momentin teksti tähän] \_\_\_\_\_

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .  
\_\_\_\_\_

Helsingissä x.x.20xx

**Pääministeri**

**Etunimi Sukunimi**

..ministeri Etunimi Sukunimi

*Valitse kohde.  
Valitse kohde.*

## **Laki**

**[Kopioi säädöksen nimi tähän]**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

# §  
[Kopioi momentin teksti tähän]

# §  
[Kopioi momentin teksti tähän]

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..