



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta perusopetuslain muuttamisesta

Perusopetuslakia koskevan esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen asian taustasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Esitysluonnoksessa on hyödynnetty viimeaikaista tutkimustietoa. Vaikutuksia on käsitelty monipuolisesti eri näkökulmista. Vaikutuksia oppilaisiin on pitkälti kuvattu, mutta vaikutuksia kouluissa työskenteleviin tulisi arvioida.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- Esityksessä tulisi arvioida tarkemmin vaikutuksia kouluissa työskenteleviin, kuten opettajiin, rehtoreihin ja koulunkäyntiavustajiin.
- Esityksessä olisi hyvä kuvata, voiko esityksen tavoitteet saavuttaa myös muilla keinoilla kuin lainmuutoksella, etenkin kun valtaosa kouluista rajoittaa jo tällä hetkellä oppilaiden mobiililaitteiden käyttöä. Jos muutos halutaan kuitenkin tehdä lainsäädännöllisin keinoin, olisiko muutos mahdollista toteuttaa kokeilulakina?
- Esityksessä tulisi kuvata tarkemmin, miten lain toimivuutta on tarkoitus seurata. Mobiililaitteiden käytön rajoittamisen vaikutuksia oppilaiden oppimistuloksiin olisi hyvä seurata tekemällä jälkiarviointi.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta.

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

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Perusopetuslain muuttamista koskeva esitysluonnos on tiiviisti ja napakasti laadittu. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa käy ilmi asian tausta, tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä olisi kuitenkin hyvä kuvata ongelman laajuutta tarkemmin, koska mobiililaitteiden käytöstä kouluissa on tarkoitus säätää lailla. Esimerkiksi, kuinka paljon tai kuinka usein kouluissa on tilanteita, joissa oppilaan mobiililaitte on häirinnyt opetustilannetta? Ongelman laajuutta olisi hyvä tarkastella, vaikka esitysluonnoksessa onkin viitattu useisiin mobiililaitteiden käytön haittoja kuvaaviin tutkimuksiin. Lisäksi esityksessä olisi hyvä tuoda esille, miksi esityksessä ehdotetaan rajoitettavan mobiililaitteiden käyttöä vain perusopetuksessa, eikä esimerkiksi myös toisen asteen opetuksessa.

Esitysluonnoksen mukaan kouluilla on jo nykyisen lainsäädännön perusteella mahdollisuus järjestyssäännöissään kieltää puhelimen käyttö oppituntien aikana. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä olisi hyvä kuvata tarkemmin sitä vaihtoehtoa, että nykytila säilytettäisiin. Esitysluonnoksessa todetaan, että nykyisen tilan ylläpitäminen ei vastaisi hallitusohjelmaan kirjattuja tavoitteita. Olisiko esityksen tavoitteet mahdollista saavuttaa myös muilla keinoilla kuin lainmuutoksella, etenkin kun valtaosa kouluista rajoittaa jo tällä hetkellä oppilaiden mobiililaitteiden käyttöä?¹ Jos muutos halutaan kuitenkin tehdä lainsäädännöllisin keinoin, olisiko muutos mahdollista toteuttaa kokeilulakina?² Kokeilun avulla olisi

¹ Opetushallitus on antanut ohjeen tietokoneen, kännykän ja mobiililaitteen käyttöön liittyvistä oikeuksista velvollisuuksista koulussa (*Opetushallitus, Oppaat ja käsikirjat 2017:5a*). Esitysluonnoksen mukaan Opetushallitus olisi aikeissa päivittää tämän ohjeistuksen. Olisiko esimerkiksi tällainen informaatio-ohjaus mahdollinen vaihtoehto lainmuutoksen sijaan?

² Kokeiluja voi toteuttaa ilman, että niihin liittyy lainmuutoksia tai kokeiluna, joissa tarkoituksena on säätää erillinen kokeilulaki. Kokeiluista tarkemmin kts. *Opas kokeilulakien valmistelun tueksi*.



mahdollista saada vertailutietoa mobiililaitteiden käyttökiellon toimivuudesta verrattuna kouluihin, joissa käyttökieltoa ei olisi.

Esitysluonnoksessa on hyvin tiivis kuvaus muiden maiden lainsäädännöstä ja muualla käytössä olevista keinoista. Kuvauksesta käy ilmi, että useat Euroopan maat sekä Pohjoismaat ovat ryhtyneet toimenpiteisiin mobiililaitteiden ja matkapuhelimien kieltämiseksi oppitunneilla. Esitysluonnoksen mukaan puhelinten käytön täyskieltoa ei ole EU-maissa. **Arviointineuvosto katsoo**, että joidenkin verrokkimaiden kohdalla jää osin epäselväksi, missä määrin mobiililaitteiden kieltäminen perustuu lainsäädäntöön ja missä määrin esimerkiksi koulutus- tai opetusviranomaisten antamiin määräyksiin tai ohjeisiin.³ Muiden maiden käytäntöjä koskevassa osiossa olisi hyvä kuvata myös sitä, millaisia kokemuksia mobiililaitteiden kielloista on saatu, jos asiasta on saatavilla tutkimustietoa.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi kuvata tarkemmin, miten lain toimivuutta on tarkoitus seurata. Mobiililaitteiden käytön rajoittamisen vaikutuksia oppilaiden oppimistuloksiin olisi hyvä seurata tekemällä jälkiarviointi.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa on hyödynnetty useita viimeaikaisia tutkimustietoja tieto- ja viestintäteknologian opetus- ja oppimiskäytöstä.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esityksen valmistelun aikana on kuultu myös lapsia ja nuoria mobiililaitteiden käytöstä. Esitysluonnoksessa on myös kuvattu kuulemisen keskeiset tulokset.

2.2 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa todetaan, että ehdotukset mobiililaitteiden kiellosta sekä koulujen velvollisuudesta laatia järjestyssäännöt mobiililaitteiden käytöstä kouluissa muun muassa vahvistaisi oppilaan oikeuksia perusopetukseen ja turvalliseen oppimisympäristöön. Lisäksi esitys vahvistaisi oppilaiden yhdenvertaisuutta. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä on pohdittu esityksen olennaisia vaikutuksia lasten ja nuorten näkökulmasta.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on tunnistettu olennaisia perusoikeusvaikutuksia, mutta niitä tulisi tarkentaa. Esityksessä esimerkiksi lisättäisiin opettajille ja rehtoreille valtuuksia määrätä oppilaiden mobiililaitteiden käytöstä työpäivän aikana ja tarvittaessa ottaa laitteet haltuun oppituntien tai työpäivän ajaksi. Nämä valtuudet antavat opettajille ja rehtoreille mahdollisuuden puuttua oppilaiden perusoikeuksiin, kuten omaisuuden suojaan. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä olisi hyvä kuvata tarkemmin vaikutuksia oppilaiden perusoikeuksien toteutumiseen suhteessa nykytilaan. Muuttuisiko nykytila olennaisesti lainmuutoksen myötä?

³ Esitysluonnoksen mukaan esimerkiksi Ruotsi on muuttanut lainsäädäntöään vuonna 2022 niin, että mobiililaitteita saa käyttää koulussa vain opettajan hyväksynnällä ja tämän seurauksena osa Ruotsissa olevista kouluista on kieltänyt mobiililaitteiden käytön.



Arviointineuvosto muistuttaa, että esityksen säätämisyjärjestysperusteluilla ei voida korvata esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi arvioida tarkemmin vaikutuksia kouluissa työskenteleviin, kuten opettajiin, rehtoreihin ja koulunkäyntiavustajiin. Esitysluonnoksessa ei käy ilmi, miten esitys vaikuttaa käytännön koulutyöhön. Esityksessä voisi kuvata tarkemmin esimerkkien avulla erilaisia tilanteita, joissa mobiililaitteiden käyttöä rajoitetaan.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että aluehallintovirastoille annettaisiin oikeus tutkia oma-aloitteisesti, onko opetuksen järjestäjä järjestänyt perusopetuksen lain mukaisesti. Perusopetuslaki ei nykyisin sisällä aluehallintovirastolle osoitettuja valvontatehtäviä. Esitysluonnoksen mukaan aluehallintovirasto voi kuitenkin nykyisin kuntalain (410/2015) 10 §:n mukaan kantelun perusteella tutkia, onko koulutusta järjestettäessä toimittu säännösten ja määräysten mukaan.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulee arvioida tarkemmin esityksen vaikutuksia aluehallintovirastoille, sillä ehdotettu muutos laajentaisi aluehallintovirastojen toimivaltaa. Miten esitys vaikuttaa aluehallintovirastojen henkilöstö- tai muihin resursseihin? **Arviointineuvosto tuo esille**, että hallitus valmistelee lainsäädäntöehdotusta valtion aluehallinnon uudistuksesta, jossa kootaan valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä uuteen valtakunnalliseen virastoon.⁴ Miten aluehallinnon uudistus käytännössä vaikuttaisi aluehallintovirastoille ehdotettuihin perusopetuslain valvontatehtäviin?

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa on tuotu esille lasten ja nuorten koulupäivän aikaisen liikumisen myönteisiä vaikutuksia esimerkiksi oppilaiden oppimiseen, keskittymiseen ja kouluviihtyvyyteen. Myös esityksen vaikutuksia hyvinvointiin on kuvattu. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa olisi kuitenkin hyvä kuvata, miten perusopetuslain esi- ja perusopetuksen tavoitteisiin lisättävä liikunnallinen elämäntapa konkreettisesti edistää lasten ja nuorten liikumista koulujen arjessa.⁵ Esimerkiksi, tarjotaanko kouluissa jatkossa enemmän liikuntakasvatusta?

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu perusopetuslain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (hankenumero: OKM051:00/2024), jonka opetus- ja kulttuuriministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 3.12.2024. Lausunto on julkinen.

⁴ Valtion aluehallinnon uudistamisen lainsäädäntöhanke VM114:00/2023.

⁵ Ks. liikunta- ja liikumisvaikutusten arvioinnista [Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje](#) (Valtioneuvoston julkaisu 2022:66) s. 86–87.



Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 18. joulukuuta 2024

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Essi Römpötti

Erityisasiantuntija, lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
valtioneuvosto.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.