



KANTELU

Kirjoituksessanne 4.1.2014 oikeuskanslerille katsotte, että peruskoulujen oppilaiden omien älypuhelimien opetuskäyttö on ristiriidassa perusopetuksen maksuttomuuden kanssa. Toteatte, että Opetushallituksen tehtävänä on valvoa perustuslain noudattamista opetuksen osalta. Opetushallitus ei kuitenkaan ole tehnyt linjausta peruskoulujen oppilaiden omien laitteiden opetuskäytöstä, vaikka käytäntö on viime vuosina yleistynyt suomalaisissa kouluissa.

Näkemyksenne mukaan omien puhelimien käyttö opetuksessa asettaa lapset eriarvoiseen asemaan, sillä laitteet ovat hinnasta riippuen ominaisuuksiltaan hyvin erilaisia. Erityisen vaikeassa asemassa ovat ne lapset, joiden vanhemmilla ei ole varaa ostaa halvintakaan älypuhelinia koulukäyttöön. Viittaatte myös kirjoitukseenne liittämääne Vantaan tieto- ja viestintäteknikan opetuskäytön suunnitelmaan 2013-2016, jonka liitteessä 2 sivulla 5 todetaan, että valtakunnallisen tavoitetaso saavuttaminen edellyttää oppilaiden omien laitteiden opetuskäyttöä. Näkemyksenne mukaan Opetushallitus on näin ollen määritellyt perusopetuksen koulujen tieto- ja viestintäteknikan tason tavalla, joka edellyttää oppilaiden omien laitteiden opetuskäyttöä. Tilanne, jossa suurimmalla osalla oppilaista on käytössään omat, usein kalliit ja tasokkaat laitteensa muutaman oppilaan joutuessa käyttämään koulun laitteita, johtaa eriarvoistumiseen ja luo edellytykset kiusaamiselle.

Mielestänne Opetushallitukselle tulisi antaa määräaika, johon mennessä sen tulisi tehdä yleislinjaus oppilaiden omien laitteiden opetuskäytöstä perusopetuksessa. Linjauksen tulee olla sopusoinnussa sen kanssa, mitä Suomen perustuslaissa on sanottu maksuttomasta perusopetuksesta. Perusopetuksen opetussuunnitelmassa tulisi tieto- ja viestintäteknologian tavoitteet, sisällöt ja opetusmenetelmät määritellä siten, että opetus voidaan järjestää koulusta saatavilla laitteilla.

SELVITYS

Opetushallitus on 3.3.2014 antamassaan selvityksessä todennut, että perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Perusopetuslain (628/1999) 31 §:n 1 momentin (477/2003) mukaan opetus ja sen edellyttämät oppikirjat ja muu oppimateriaali sekä työvälineet ja työaineet ovat oppilaille maksuttomia.

Perusopetuslain 3 §:n 1 momentin mukaan opetuksessa noudatetaan valtakunnallisesti yhtenäisiä perusteita siten kuin kyseisessä laissa säädetään. Perusopetuslain 14 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto päättää perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä perusopetukseen käytettävän ajan jakamisesta eri oppiaineiden ja aineryhmien opetukseen sekä oppilaanohjaukseen (tuntijako). Pykälän 2 momentin mukaan Opetushallitus päättää perusopetuksen eri oppiaineiden ja aihekokonaisuuksien, oppilaanohjauksen ja muun kyseisessä laissa tarkoitetun opetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä sekä kodin ja koulun yhteistyön ja oppilashuollon keskeisistä periaatteista sekä opetustoimeen kuuluvan oppilashuollon tavoitteista (opetussuunnitelman perusteet).

Perusopetuslain 11 §:n 1 momentissa on säädetty kaikille yhtenäisinä aineina opetettavista oppiaineista. Tieto- ja viestintäteknologia ei ole siinä mainittu oppiaine. Opetussuunnitelmien perusteissa tieto- ja viestintäteknologiaan liittyviä aihekokonaisuuksia ovat lähinnä aihekokonaisuudet ”Viestintä ja mediataito” ja ”Ihminen ja teknologia”. Opetussuunnitelmien perusteiden mukaan viestintä- ja mediataito-aihekokonaisuuden päämääränä on kehittää ilmaisu- ja vuorovaikutustaitoja, edistää median aseman ja merkityksen ymmärtämistä sekä kehittää median käyttötaitoja. Viestintätaidoista painotetaan osallistuvaa, vuorovaikutuksellista ja yhteisöllistä viestintää. Mediataitoja tulee harjoitella sekä viestien vastaanottajana että tuottajana. Ihminen ja teknologia-aihekokonaisuuden päämääränä on auttaa oppilasta ymmärtämään ihmisen suhdetta teknologiaan ja auttaa näkemään teknologian merkitys elämässämme. Opetuksessa tulee kehittää välineiden, laitteiden ja koneiden toimintaperiaatteiden ymmärtämistä ja opettaa niiden käyttöä.

Selvityksen mukaan Opetushallituksella on toimivalta antaa perusopetuksen järjestäjille velvoittavia määräyksiä perusopetuslain 14 §:n 2 momentin tarkoittamissa opetussuunnitelman perusteissa vain kyseisessä säännöksessä mainituista asioista. Opetushallituksella ei ole toimivaltaa antaa määräyksiä opetusmenetelmistä, opetuksessa käytettävistä oppikirjoista, oppimateriaaleista, työvälineistä eikä työaineista. Nämä ovat opetuksen järjestäjän ja opetusmenetelmien osalta yksittäisen opettajan päätösvaltaan kuuluvia asioita. Suomalaisessa koulujärjestelmässä opetusmenetelmien eli opetuksen toteuttamisen ja työtapojen valinta on perinteisesti kuulunut opettajan tehtäviin. Opetushallitus voi vaikuttaa opetusmenetelmiin ja niiden kehittämiseen informaatio-ohjauksen avulla sekä toteuttamalla opetuksen järjestäjien ja opettajien kanssa yhdessä erilaisia tähän liittyviä kehittämishankkeita.

Opetushallitus ei ole antanut suosituksia oppilaiden omien matkapuhelimien eikä muiden tieto- ja viestintäteknologisten laitteiden käytöstä opetuksessa. Opetushallituksen näkemyksen mukaan opetuksen järjestäjä voi sallia oppilaiden omien matkapuhelinten käytön opetuksessa edellyttäen, että ne ovat soveltuvia käytettäväksi opetussuunnitelman mukaisessa opetuksessa. Lisäksi tällaisessa tapauksessa tulee huolehtia siitä, että myös niillä oppilailla, jotka eivät käytä omaa matkapuhelintaan, on opetuksen järjestäjän tarjoama käyttötarkoitukseen soveltuva laite käytettävissään opetuksessa. Vastaavasti vakiintuneen käytännön mukaisesti oppilaat käyttävät liikuntatunneilla omia varusteitaan (luistimia, suksia yms.) ja koulu huolehtii, että niillä, jotka eivät käytä omia varusteitaan, on koulussa tarjolla vastaavat varusteet.

Selvityksen mukaan Opetushallitus on Edu.fi-sivustollaan todennut, että koulussa tarjottu langaton verkko tarjoaa mahdollisuuden käyttää omia laitteita koulutyössä. Opetuksen järjestäjä ratkaisee kuitenkin sen, missä määrin omia laitteita käytetään opetustyössä. Omien laitteiden käyttöä on tällöin tarpeen pohtia ainakin oppilaiden yhdenvertaisuuden ja käytön valvonnan ja turvallisuuden sekä tietoturvan näkökulmasta.

Opetushallituksessa valmisteilla olevien uusien opetussuunnitelmien mukaan tieto- ja viestintätekniikan käytön tulee sisältyä perusopetukseen kaikissa ko. opetusta antavissa kouluissa.

Lapsiasiavaltuutetun toimistosta on 14.11.2014 esitetty selvitystä siitä, minkälaisia kansalaisyhteydenottoja sinne on kyseisestä aiheesta tullut. Selvitykseen on liitetty lapsiasiavaltuutetun tiedote 18.9.2014 ”Peruskoulu vaarassa – koulut eriarvoistuvat.”

VASTINE

Olette 28.4.2014 antanut vastineenne Opetushallituksen antamasta selvityksestä. Vastineessanne katsotte, että Opetushallitus ei voi siirtää vastuuta paikalliselle tasolle, vaan sen tulee ottaa kokonaisvastuu siitä, että älypuhelin mahdollinen opetuskäyttö toteutetaan lainsäädännön edellyttämällä tavalla, yhdenmukaisesti koko valtakunnassa.

RATKAISU

Opetushallituksesta annetun lain 182/1991 1 §:n mukaan Opetushallitus toimii opetusministeriön (nykyisin opetus- ja kulttuuriministeriön) alaisena asiantuntijakeskusvirastona opetustoitteiden kehittämis- ja hallintotehtävissä. Lain 2 §:n mukaan Opetushallituksen on vastattava toimialaansa kuuluvan koulutuksen kehittämisestä, edistää koulutuksen tuloksellisuutta sekä seurata koulutuksen järjestämistä. Opetushallituksen tulee lisäksi huolehtia niistä tehtävistä, jotka sille erikseen säädetään tai määrätään, sekä suorittaa ne toimeksiannot, jotka opetusministeriö virastolle antaa.

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Katsotte kantelussanne, että Opetushallitus on rikkonut perustuslain ja perusopetuslain turvaamaa perusopetuksen maksuttomuutta ja jättänyt täyttämättä velvollisuutensa, koska ei ole tehnyt linjausta oppilaiden omien laitteiden opetuskäytöstä.

Totean linjauksen tekemistä koskevan vaatimuksenne johdosta, että oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa antaa Opetushallitusta velvoittavia määräyksiä tai asettaa Opetushallitukselle määräaikoja opetustointia koskevien toimenpiteiden suorittamista varten. Asiassa ei myöskään ole kyse valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 193/2000 7 §:ssä tarkoitetusta säännösten ja määräysten kehittämistarpeesta.

Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Kunnilla on niille määrättyjen tehtävien hoitamisessa perustuslain 121 §:n ilmaisemaan itsehallinto-oikeuteen perustuvaa harkintavaltaa. Kunnat voivat siten alueellaan itsenäisesti päättää siitä, millä tavoin ne laissa säädetty tehtävänsä toteuttavat. Kunta ei voi kuitenkaan harkinnassaan sivuuttaa asiaa koskevia lain säännöksiä. Tämän mukaisesti perustuslain ja muiden lakien säännökset rajoittavat kunnalle muun muassa opetuksen järjestämisessä kuuluvaa harkintavaltaa.

Opetuksen järjestämisessä huomioon otettavia perustuslain säännöksiä ovat ainakin 6 §:n ilmaiseva yhdenvertaisuus ja 16 §:n 1 momentissa taattu jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Perusopetuksen yhteydessä yhdenvertaisuus tarkoittaa, että kaikilla lapsilla on taloudellisesta asemastaan riippumatta yhtäläinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Maksuttomuus tarkoittaa sitä, että opetukseen osallistumisesta ei saa aiheutua oppilaalle kustannuksia. Tämän mukaisesti opetukseen osallistumisessa tarvittavat työvälineet ovat perusopetuslain 31 §:n 1 momentin mukaan oppilaalle maksuttomia.

Lapsiasiavaltuutetun tiedotteen mukaan ”*lapsiasiavaltuutetun toimistoon on syksyn aikana tullut useampia yhteydenottoja perusopetuksen maksuttomuudesta. Tiedotteen mukaan osa kouluista velvoittaa oppilaat ottamaan omat tablettikoneet ja mobiilit opetukseen, kun taas osa kunnista huolehtii nämä opetusvälineet yhdenvertaisesti jokaiselle oppilaalle. Toimintaohjeena oppilaille, joilla ei ole näitä laitteita, on ollut opetusvälineiden lainaaminen muilta lapsilta, luokkatovereilta*”.

Opetusvälineiden maksuttomuutta koskevat säännökset eivät sinänsä estä sitä, että oppilaat käyttävät opetuksessa omia välineitään, esimerkiksi kännyköitä tai tietokoneita. Omien välineiden käytön tulee kuitenkin perustua oppilaan/huoltajan vapaaehtoisuuteen. Perusopetuksen maksuttomuudesta johtuu, että koulu ei voi velvoittaa oppilaita hankkimaan tai käyttämään omia välineitään opetustarkoitukseen.

Koska koulu/opetuksen järjestäjä viime kädessä päättää siitä, mitä välineitä opetukseen käytetään, tulee omien välineiden käytön perustua myös koulun/opetuksen järjestäjän suostumukseen. Opetuksen järjestäjä/koulu voi siten päättää, että oppilaiden omia välineitä ei käytetä työvälineinä vaan opetustyöhön käytetään pelkästään koulun tarjoamia välineitä.

Koska kaikille on taattu tasavertainen oikeus perusopetuksen saamiseen, koulun on annettava opetuksessa tarvittavat välineet niiden käyttöön, joilla ei ole tarvittavia omia välineitä tai jotka eivät halua niitä koulussa käyttää. Kuten Opetushallituksen selvityksessäkin todetaan, koulun tarjoaman laitteen on myös oltava kyseiseen käyttötarkoitukseen sopiva.

Mikäli koulu tarjoaa yhtäläiseen opetukseen osallistumisen mahdollistavat välineet maksutta niille oppilaille, joilla ei ole omia välineitä tai eivät halua niitä koulutyöskentelyyn käyttää, omien välineiden vapaaehtoinen käyttö ei nähdäkseen ole ristiriidassa peruskoulun maksuttomuutta koskevan perusoikeuden kanssa.

Opetushallitus ei selvityksensä mukaan ole antanut suosituksia oppilaiden omien matkapuhelimien eikä muiden tieto- ja viestintäteknologisten laitteiden käytöstä opetuksessa vaan todennut, että opetuksen järjestäjän on oppilaiden omien laitteiden käytön sallimista koskevassa pohdinnassaan tarkasteltava asiaa muun muassa oppilaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Opetuksen järjestäjien eli kuntien koulun työvälineistä tekemien ratkaisujen perusteella kuntien, koulujen ja eri oppilaiden välille voi muodostua eroavaisuuksia muun muassa sen suhteen, miten ajantasaiset ja käyttöominaisuuksiltaan tasaveroiset työvälineet oppilailla on käytössään.

Tällä voi olla vaikutusta muun muassa valmistauduttaessa sähköiseen ylioppilastutkintoon. Olette kantelussanne esittänyt Opetushallituksen hallintoylijohtajan lehtihaastattelussa kertoneen, että oppilaiden omien älypuhelimien käytöstä tehdään yleislinjaus viimeistään vuonna 2016, jolloin ylioppilastutkinto siirtyy sähköiseen muotoon.

Oppilaiden yhdenvertainen oikeus perusopetukseen edellyttää minimissään, että kaikilla on käytettävissään laite, joka mahdollistaa opetukseen osallistumisen ja annettujen työtehtävien suorittamisen. Kuten Opetushallitus on todennutkin, sen antamat suositukset eivät ole sitovia joten käytettävistä työvälineistä ja muusta opetuksen toteuttamisesta tehdyt ratkaisut perustuvat viime kädessä kunnan asiassa suorittamaan harkintaan.

Oikeuskansleri ei voi puuttua toimivaltaisen viranomaisen harkintaan perustuvaan päätökseen tekoon muuten kuin siinä tapauksessa, että tämä harkintavalta ylitetään. Kysymys kunnan harkintavallan rajoista ratkaistaan lähtökohtaisesti yksittäistapauksittain. Ette kirjoituksessanne ole esittänyt mitään yksittäistä tilannetta, jonka yhteydessä voitaisiin tässä arvioida kunnan käyttämän harkinnan rajoja.

Kantelunne ei siten aiheuta muita toimenpiteitäni kuin että asiassa saamieni tietojen perusteella lähetän tämän ratkaisuni perusopetuksen kehittämisestä ja seurannasta viime kädessä vastavalle opetus- ja kulttuuriministeriölle tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten.

Kirjoituksenne liitteet palautetaan ohessa.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
