

13.5.2021

EOAK/4414/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Johanna Rantala

LASTEN OIKEUS KÄYTTÄÄ MATKAPUHELINTA ILTAPÄIVÄKERHOSSA

1 KANTELU

Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan A:n kaupungin opetuksen tuen päällikön linjauksen lainmukaisuuden. Kantelun mukaan A:n kaupungin hankkimassa iltapäivätoiminnassa on kielletty lapsilta oman matkapuhelimen käyttö kaikissa tilanteissa. Opetuksen tuen päällikkö oli vastauksessaan kantelijalle linjannut, että iltapäivätoiminnassa lasten oman puhelimen käyttöä voidaan rajoittaa ”vastaavasti kuin koulupäivän aikana”.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta A:n kaupungin perusopetuksen suomenkielinen tulosityksikkö toimitti perusopetuksen johtajan ja lakimiehen lausunnon ja opetuksen tuen päällikön selvityksen liitteineen.

Käytettävissäni olivat myös seuraavat asiakirjat:

- Opetuksen tuen päällikön vastaus kantelijalle (25.5.2021)
- A:n kaupungin iltapäivätoiminnan toimintasuunnitelma (voimaan 1.8.2016)
- A:n kaupungin perusopetuksen iltapäivätoiminnan järjestämisen ja toteuttamisen periaatteet (voimaan 1.11.2020)
- A:n kaupungin perusopetuksen iltapäivätoiminnan järjestämismuodot sekä palveluntuottajien valintaperusteet (voimaan 1.8.2018)

Saadut selvitykset toimitetaan kantelijalle tämän päätöksen liitteenä. Tästä syystä niitä ei tässä päätöksessä selosteta yksityiskohtaisesti, vaan vain keskeisiltä osiltaan.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusasiamiehen tehtävät ja toiminta

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on Suomen perustuslain 109 §:n mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

3.2 Keskeisiä oikeusohjeita ym.

YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan 2 kohdan perusteella lapsella on oikeus hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon.

Suomen perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lain 10 §:n 2 momentissa säädetään yksityiselämän suojasta, että kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Lain 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Lain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu.

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksessä vahvistetaan, että perustuslain turvaamat perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat myös lapsille.

Perusopetuslain 1 §:n 4 momentin mukaan aamu- ja iltapäivätoiminnasta säädetään 8 a luvussa. Muista tämän lain säännöksistä aamu- ja iltapäivätoimintaan sovelletaan 40, 41 ja 43 §:n sekä 44 §:n 2 ja 3 momentin säännöksiä.

Perusopetuslain 48 a §:n 1 momentin mukaan aamu- ja iltapäivätoiminnan tavoitteena on tukea kodin ja koulun kasvatustyötä sekä lapsen tunne-elämän kehitystä ja eettistä kasvua. Lisäksi aamu- ja iltapäivätoiminnan tulee edistää lasten hyvinvointia ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä ennaltaehkäistä syrjäytymistä ja lisätä osallisuutta.

Säännöksen 2 momentin mukaan aamu- ja iltapäivätoiminnan tulee tarjota lapsille monipuoliset mahdollisuudet osallistua ohjattuun ja virkistävään toimintaan sekä mahdollistaa lepo rauhallisessa ympäristössä, ammattitaitoisen ja tehtävään soveltuvan henkilön valvonnassa. Säännöksen 3 momentin mukaan Opetushallitus päättää tässä laissa tarkoitetun aamu- ja iltapäivätoiminnan tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä (aamu- ja iltapäivätoiminnan perusteet). Opetushallitus valmistelee perusteet yhteistyössä sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen kanssa.

Perusopetuslain 48 b §:n 1 momentin mukaan kunta voi järjestää ja hankkia tämän lain mukaista aamu- ja iltapäivätoimintaa. Säännöksen 3 momentin mukaan kunta voi järjestää aamu- ja iltapäivätoimintaa itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkia palvelut muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kunta voi myös hankkia palvelut antamalla tähän tarkoitukseen avustusta palvelujen tuottajalle. Kunta vastaa siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään tämän lain mukaisesti. Säännöksen 4 momentin mukaan toimintaan osallistuminen on lapselle vapaaehtoista. Toimintaa suunniteltaessa tulee olla yhteistyössä kotien ja toiminnan järjestäjien kanssa. Kunnan tulee hyväksyä tässä laissa tarkoitettua aamu- ja iltapäivätoimintaa varten toimintasuunnitelma. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä toimintasuunnitelman sisällöstä.

Perusopetuslain 48 c §:n mukaan aamu- ja iltapäivätoiminnan arvioinnin tarkoituksena on turvata 48 a §:n mukaisten tavoitteiden toteutuminen. Kunnan tulee arvioida antamaansa tai hankkimaansa aamu- ja iltapäivätoimintaa sekä osallistua toimintansa ulkopuoliseen arviointiin.

Perusopetuslain 48 d §:n mukaan aamu- ja iltapäivätoimintaan osallistuvalla lapsella on oikeus turvalliseen toimintaympäristöön.

Perusopetuslain 48 e §:n mukaan aamu- ja iltapäivätoiminnassa tulee olla toiminnan järjestämistapa huomioon ottaen riittävä määrä ammattitaitoisia ohjaajia. Aamu- ja iltapäivätoiminnan ohjaajien kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Opetushallituksen Perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan perusteissa (määräykset ja ohjeet 2011:1) todetaan muun ohella, että aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisen yhteiskunnallisena lähtökohtana on turvallisen kasvuympäristön tarjoaminen lapselle. Toiminnan keskeisenä tarkoituksena on tukea lapsen kasvua ja kehitystä sekä tukea myös perhettä ja koulua niiden kasvatustehtävässä. Aamu- ja iltapäivätoiminnan tehtävänä on lapsen kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin edistäminen seuraavista näkökulmista:

- Lapsen vapaa-ajan toiminnan ohjaaminen
- Lapsen kasvun ja kehityksen tukeminen
- Lapsen koulunkäynnin ja oppimisen tukeminen
- Varhainen puuttuminen ja sosiaalinen vahvistaminen

Lisäksi perusteissa määrätään mm. perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisen lähtökohdista, kodin ja koulun kasvatustyön tukemisesta ja osallisuuden, yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämisestä sekä sosiaalisesta vahvistamisesta.

A:n kaupungin iltapäivätoiminnan toimintasuunnitelmassa todetaan iltapäivätoiminnan tavoitteiden osalta muun ohella, että iltapäivätoiminnassa luodaan yhteiset pelisäännöt, millä korostetaan myös sitä, että kasvatusta rakentuu vastuulle ja luottamukselle. Lisäksi todetaan, että lapset osallistuvat ikätasonsa mukaisesti yhteisten sääntöjen ja toimintaan liittyvien sopimusten luomiseen ja heidän tulee saada kokea osallisuutta.

Toimintasuunnitelmassa todetaan yhteistyöstä koulun kanssa muun ohella, että iltapäivätoiminnan henkilökunnan ja koulun välinen hyvä yhteistyö on ratkaisevaa, jotta päivästä tulee lapsen näkökulmasta kokonaisuus. Iltapäivätoiminnan henkilökunta pyrkii luomaan jatkuvuutta koulun harjoittamaan toimintakulttuuriin. Koulun ja iltapäivätoiminnan henkilökunta keskustelevat toimintaa koskevista yhteisistä periaatteista ja sopimuksista. Toimintasuunnitelmassa on myös kerrottu yhteistyöstä kodin kanssa.

Toimintasuunnitelmassa todetaan hyvinvoinnin ja turvallisuuden edistämisestä muun ohella, että kaikessa iltapäivätoiminnassa huomioidaan lapsen oikeus terveelliseen ja turvalliseen kasvu- ja toimintaympäristöön. Iltapäivätoimintaa järjestetään koulun tiloissa. Lasten ja henkilökunnan fyysinen, psyykinen ja sosiaalinen terveys, hyvinvointi ja turvallisuus huomioidaan toimintaa suunniteltaessa ja toteutettaessa. Riskitekijöiden seurannan, arvioinnin ja valvonnan kehykset määritellään osin kansallisissa ja kunnallisissa turvallisuusohjeissa (esimerkiksi työturvallisuuslaissa ja paloviranomaisten turvallisuussäännöissä), osin yksikötasolla, esimerkiksi järjestyssääntöjen muodossa. Terveysteen ja hyvinvointiin liittyviä riskejä ehkäistään. Mahdollisia riskitekijöitä seurataan, arvioidaan ja valvotaan.

3.3 Arviointi

Kantelun kohteena olevassa sähköpostiviestissä (jatkossa linjaus) opetuksen tuen päällikkö oli linjannut, että iltapäivätoiminnassa voidaan rajoittaa lasten kännyköiden käyttöä vastaavasti kuin koulupäivän aikana.

Linjauksessa oli viitattu Opetushallituksen perusopetusta koskeviin ohjeisiin (Opetushallituksen opas tietokoneen, kännykän ja muiden mobiililaitteiden käyttöön liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista koulussa, oppaat ja käsikirjat 2017:5a sekä Opetushallituksen ohje järjestyssääntöjen laatimiseen, ohje 1/012/2016) kännyköiden käytöstä koulupäivän aikana.

Linjauksessa todettiin muun ohella, että Opetushallituksen ohjeiden mukaan kännyköiden käyttöä ei voi kokonaan kieltää, mutta kännyköiden käyttöä voidaan rajoittaa. Lisäksi oli todettu, että Opetushallituksen ohjeiden perusteella kännyköiden käyttöä oppituntien tai muun opetussuunnitelman mukaisen opetuksen aikana voidaan rajoittaa opetusta häiritsevänä. Tällöin mobiililaitteen voidaan edellyttää olevan häiriötä aiheuttamattomassa tilassa. Lisäksi oli kerrottu mobiililaitteen käyttämisen rajoittamisen mahdollisuuksista välitunnilla. Linjauksen mukaan iltapäivätoiminnan osalta Opetushallitus ei ole antanut erikseen vastaavia ohjeita, mutta Opetushallituksen ohjeista ilmenevät linjaukseen nostetut periaatteet soveltuvat myös iltapäivätoimintaan. Linjauksessa todettiin myös, että tarvittaessa lapsella tulee kuitenkin olla mahdollisuus olla yhteydessä huoltajaansa.

Nyt arvioitavana olevassa asiassa on kyse A:n kaupungin yksityiseltä palveluntuottajalta hankkimasta iltapäivätoiminnasta. Kunta vastaa siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään perusopetuslain mukaisesti (POL 48 b § 3). Lisäksi Opetushallituksen Perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan perusteissa (s. 5) on todettu, että kunta vastaa aamu- ja iltapäivätoiminnan kokonaisuudesta.

Ensinnäkään kantelun johdosta antamassaan lausunnossa A:n kaupunki ei ole nimenomaisesti lausunut näkemystään siitä, missä laajuudessa sekä millä edellytyksillä ja tavoilla kännykän käyttöä voidaan iltapäivätoiminnassa rajoittaa. Toiseksi epäselväksi jää myös, onko kyse yhdestä iltapäiväkerhosta ja yksittäisen viranhaltijan esittämästä näkemyksestä. A:n kaupunki on todennut, että kännykän käyttöä koskevilla säännöillä on pyritty edistämään perusopetuslain mukaiseen iltapäivätoimintaan kuuluvaa yhteistä tekemistä ja osallisuutta sekä toiminnan turvallisuutta ja viihtyisyyttä. Kaupunki on lausunut myös, että vaikka kännykän käyttöä on rajoitettu, tarvittaessa lapsella tulee olla mahdollisuus olla yhteydessä huoltajaan.

Asiassa hankituista lausunnosta ja selvityksistä ei myöskään käy nimenomaisesti ilmi, onko kantelussa esitetty moite kännyköiden käytön kieltämisestä kaikissa tilanteissa paikkansa pitävä. Kaupungin lausunnossa ja selvityksessä ei kuitenkaan ole kiistetty kantelussa esitettyä moitetta. Siksi pidän perusteltuna saattaa kaupungin tietoon seuraavaa.

Perustuslain 15 §:ssä jokaiselle taattu omaisuuden suoja koskee myös iltapäivätoimintaan osallistuvia lapsia. Kenelläkään ei ole ilman lakiin perustuvia valtuuksia oikeutta vaatia lasta luovuttamaan puhelimensa hallintaa.

Koulupäivän osalta perusopetuslaissa säädetään, että oppilaalla on velvollisuus suorittaa tehtävänsä tunnollisesti ja käyttäytyttävä asiallisesti (35 § 2 momentti). Lisäksi useilla perusopetuslain kurinpitösäännöksillä puututaan nimenomaan opetusta häiritsevän oppilaan menettelyyn. Iltapäivätoiminnan osalta vastaavia säädöksiä ei ole, eikä kännykän käytön rajoittamisen mahdollisuutta iltapäivätoiminnassa siten voida suoraan rinnastaa kännykän käytön rajoittamiseen koulupäivän aikana, eikä myöskään siitä annettuihin ohjeisiin.

Kuitenkin perusopetuslaissa säädetään iltapäivätoimintaan osallistuvalla lapsella oikeus turvalliseen toimintaympäristöön (48 d §). Lisäksi perusopetuslaissa säädetään 48 a §:ssä aamu- ja iltapäivätoiminnan tavoitteista (mm. lasten hyvinvoinnin edistäminen sekä syrjäytymisen ennaltaehkäiseminen ja osallisuuden lisääminen).

Opetushallituksen Perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan perusteiden mukaan aamu- ja iltapäivätoiminta on ryhmätoimintaa, ja ryhmää ohjaavat säännöt ja arvot muovaavat osaltaan lasten sosiaalista kasvua (s. 6). Lisäksi perusteissa todetaan, että kodin ja koulun kasvatustyön tukeminen edellyttää keskinäiseen kunnioitukseen ja tasa-arvoisuuteen perustuvaa yhteistyötä. Koteja kannustetaan osallistumaan yhteistyöhön ja edistetään huoltajien aktiivista roolia (s. 8). Lisäksi perusteissa todetaan nimenomaisesti, että lasten tulee ikätasonsa mukaisesti saada itse osallistua yhteisten sääntöjen ja sopimusten muotoiluun ja saada kokemuksia osallisuudesta (s. 11). A:n kaupungin iltapäivätoiminnan toimintasuunnitelman mukaan iltapäivätoiminnassa luodaan yhteiset pelisäännöt, millä korostetaan myös sitä, että kasvatusta rakentuu vastuulle ja luottamukselle.

Kaupungin lausunnossa todetaan, että toiminnan asianmukainen ja turvallinen toteuttaminen edellyttää yhteisiä sääntöjä ja käytäntöjä. Myös selvityksen mukaan toiminnassa tulee lasten hyvinvoinnin ja turvallisuuden sekä toiminnan toteuttamisen vuoksi olla yhteisiä sääntöjä. Yhdyn näihin näkemyksiin ja pidän hyvänä, että kännykän käytöstä iltapäivätoiminnassa laaditaan yhteiset säännöt turvallisen toimintaympäristön takaamiseksi sekä perusopetuslaissa säädettyjen toiminnan tavoitteiden toteuttamiseksi.

Totean, että iltapäivätoiminnan sääntöjen osalta on merkityksellistä huomata, että kyseiset säännöt eivät voi olla iltapäivätoimintaan osallistuvia lapsia velvoittavia, vaan kyse on paremminkin yhteisistä toimintaperiaatteista¹.

Niiden laatimiseen tulisi ottaa osallisiksi niin edellä mainittujen opetushallituksen perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan perusteiden kuin A:n kaupungin iltapäivätoiminnan toimintasuunnitelmankin nojalla sekä huoltajat että eritoten toimintaan osallistuvat lapset. Haluan kuitenkin korostaa, että vaikka säännöt laadittaisiin yhteistyössä lasten ja huoltajien kanssa sopien ja lapset ja huoltajat olisivat sitoutuneet niitä noudattamaan, perusoikeuksista ei voida sopimuksella luopua lasta tai huoltajaa sitovasti.

Katson, että kategorinen kännyköiden käyttökielto iltapäivätoiminnassa ei ole perusopetuslain nojalla perusteltavissa. Lisäksi se on ongelmallinen perustuslaissa säädetyn omaisuuden suojan näkökulmasta. Kännyköiden käytön rajoittamisessa tulisi etsiä tasapainoa lasten omaisuuden suojan toteutumisen ja toisaalta lasten turvallisuuteen ja hyvinvointiin sekä toiminnan tavoitteiden saavuttamiseen liittyvien seikkojen välille. Myös hallintolain 6 §:ssä säädetty suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Pohdinnassa tulisi huomioida lasten ja heidän huoltajiensa näkökulmat hyvän paikallisen käytännön muodostamiseksi, kuten olen edellä tarkemmin selostanut.

Kantelun mukaan huoltaja voi saada yhteyden lapseensa vain kerhon oman puhelimen kautta. Selvityksestä ilmenee, että huoltajien yhteydenotot on pyydetty iltapäivätoiminnan aikana osoittamaan iltapäivätoiminnan ohjaajien käytössä olevaan yhteiseen kerhopuhelimeen, koska tällöin myös esim. tieto lapsen poikkeavasta iltapäivätoiminnasta lähtöajasta tavoittaa iltapäivätoiminnan ohjaajat. Olen eräessä aikaisemmassa ratkaisussani² pitänyt perustuslain 12 §:ssä taatun sananvapauden sekä perustuslain 10 §:n tarkoittaman puhelun tai muun luottamuksellisen viestin suojan näkökulmasta varsin ongelmallisena sitä, että oppilaiden viestien esimerkiksi huoltajille on edellytetty kulkevan ”opettajan puhelimen” kautta.

Kantelussa on pyydetty oikeusasiamiestä arvioimaan iltapäivätoiminnan henkilöstön kelpoisuutta ja riittävyttä. Saadussa selvityksessä todetaan, että iltapäivätoiminta on täyttänyt lautakunnan määrittelemät ehdot ohjaajien riittävyys- ja kelpoisuuden osalta.

¹ Vrt. koulun järjestyssäännöt, joissa voidaan perusopetuslain 29 §:n 5 momentin mukaan antaa koulu yhteisön turvallisuuden ja viihtyisyyden kannalta tarpeellisia määräyksiä käytännön järjestelyistä ja asianmukaisesta käytäytymisestä.

² EOAK/7166/2017, 25.5.2018, julkaistu <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/ratkaisut/-/eoar/7166/2017>

En näe tarvetta selvittää asiaa tarkemmin. Katson, että näiltä osin asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsitykset A:n kaupungin suomenkielisen perusopetuksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.