

22.8.2012

Dnro 1172/4/11

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

KUNTA RAJASI LAPSELLE JA HUOLTAJALLE KUULUVAA PÄIVÄHOITO-OIKEUTTA LAINVASTAISELLA TAVALLA

1

KANTELU

Kantelija arvosteli Kuopion kaupungin varhaiskasvatus- ja koulutuslautakunnan (1.1.2011 lukien kasvun ja oppimisen lautakunta) 27.5.2009 ja 16.6.2010 tekemiä päivähoiton järjestämiseen liittyviä päätöksiä.

Kantelija kertoi, että vanhemmille ja lapsille kuuluvaa oikeutta päivähoitoon on rajoitettu muun muassa sen johdosta, että päivähoitossa olevan lapsen toinen vanhemmista on kotona. Kantelukirjoituksen mukaan rajoitukset ovat kohdistuneet päivittäiseen hoitoaikaan ja siihen, miten Kuopiossa loma-aikoina ja kesällä päivähoitoa järjestetään. Kantelija kertoi myös, että päiväkodit vaativat vanhemmilta yksityiskohtaista selvitystä heidän ajankäytöstään ja tarpeestaan päivähoitoon.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Oikeus päivähoitoon

Lasten päivähoitosta annetun lain (päivähoitolaki) 2 §:n mukaan päivähoitoa voivat saada lapset, jotka vielä eivät ole oppivelvollisuusikäisiä sekä milloin erityiset olosuhteet sitä vaativat eikä hoitoa ole muulla tavoin järjestetty, myös sitä vanhemmat lapset. Säännöksen 2 momentin mukaan hoito on järjestettävä siten, että se tarjoaa lapsen hoidolle ja kasvatukselle sopivan hoitopaikan ja jatkuvan hoidon sinä vuorokauden aikana, jona sitä tarvitaan.

Päivähoitoasetuksen 5 §:n mukaan päiväkodin toiminta kalenterivuoden aikana ja aukioloaika vuorokaudessa on järjestettävä paikallisen tarpeen mukaan.

Kunnalle kuuluvasta päivähoiton yleisestä järjestämisvastuusta on säädetty päivähoitolain 11 §:ssä. Säännöksen mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lasten päivähoitoa on saatavissa kunnan järjestämänä tai valvomana siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.

Sen lisäksi, mitä päivähoitolain 11 §:ssä säädetään, kunnan on lain 11 a §:n mukaan huolehdittava siitä, että alle kouluikäisen lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat saada lapselle kunnan järjestämän päivähoitolain 1 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetun päivähoitopaikan (päiväko-

dissa tai perhepäiväkodissa). Mainitun lainkohdan mukaan päivähoitoa on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä lapsen vanhempien tai muiden huoltajien toivomassa muodossa. Päivähoitolain 11 a §:n mukaan lapsi voi olla päivähoidossa siihen saakka, kunnes hän siirtyy perusopetuslaissa tarkoitettuna oppivelvollisena perusopetukseen. Säännöksen mukaan päivähoitoa on kuitenkin järjestettävä osa-aikaisesti, kun lapsi ennen perusopetuslaissa tarkoitettua oppivelvollisuuskäyttä osallistuu perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen tai kun lapsi perusopetuslain mukaisesti aloittaa perusopetuksen perusopetuslain tarkoittamissa tilanteissa vuotta aikaisemmin.

Päivähoitolain 11 a §:ää on vakiintuneesti oikeuskäytännössä ja hallintokäytännössä tulkittu siten, että säännös takaa vanhemmille ehdottoman oikeuden saada lapselle päivähoitoa siinä laajuudessa kuin päivähoitolaissa säädetään.

3.1.2

Päivittäinen hoitoaika ja oikeus kokopäivähoitopaikkaan

Päivähoitoasetuksen 4 §:n mukaan päivähoito järjestetään osapäivä- ja kokopäivähoitona. Kokopäivähoidossa lapsen hoitoaika saa yleensä jatkaa yhtäjaksoisesti enintään kymmenen tuntia vuorokaudessa ja osapäivähoidossa viisi tuntia. Kokopäivähoitoa on siten sellainen hoito, joka ylittää osapäivähoidon asetuksessa tarkoittaman tuntirajan (5 tuntia).

Päivähoitolain 11 a §:n takaama ehdoton oikeus saada päivähoitoa kunnan järjestämänä ei ole sidottu vanhempien työssäkäyntiin tai opiskeluun vaan huoltajien esittämään yksilölliseen päivähoitoon tarpeeseen. Tämä merkitsee sitä, että kunnalla on velvollisuus järjestää lasten päivähoitoa myös niille lapsille, joiden toinen tai molemmat vanhemmat ovat kotona.

Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu (esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden päätös 11.4.2001 T 842), että lapsen huoltajilla on oikeus päivähoitolain 11 a §:n säännöksen perusteella saada lapselleen kunnan järjestämä kokopäivähoitopaikka esittämättä erityisiä perusteita kokopäivähoidon tarpeelle.

Tämän estämättä päivähoitoviranomaisella on mielestäni sinänsä oikeus tiedustella huoltajilta päivähoitoon päivittäistä tarvetta esimerkiksi suunniteltaessa lapsen päivittäistä hoitoaikaa tai arvioitaessa sitä, millä tavoin, missä ja minkälaisin toimintamuodoin päivähoito tulisi kulloinkin yksilöllisesti järjestää.

3.2

Kuopion kasvun ja oppimisen lautakunnan selvitys

Lautakunta on 24.5.2011 antamassaan lausunnossa ja selvityksessä todennut, että "Kuopion varhaiskasvatussuunnitelman mukaan päivähoitoa järjestetään kaikissa päivähoitoon toimintayksiköissä klo 6.30 ja klo 17 välisenä aikana ja tarvittaessa vanhempien työn tai opiskelun vuoksi jo klo kuudesta aamulla iltaan klo 18 asti. Muusta syystä päivähoitoa tarvitseville hoitoa järjestetään klo 8.30 alkaen klo 15:30:een asti".

Lausunnon ja selvityksen mukaan "koulujen hiihto-, syys- ja joululoman aikana, sekä heinäkuussa Kuopion päivähoito siirtyy päivystystyyppiseen valmiuteen, jossa lasten päivähoito on keskitetty harvempiin auki oleviin päiväkoteihin. Päivystysaikana päivähoitoa järjestetään työn tai opiskelun vuoksi päivähoitoa tarvitseville sekä sosiaalisin ja kasvatuksellisin perustein päivähoitoa tarvitseville, vaikka tarvetta ei työn tai opiskelun vuoksi olisikaan." Lausunnon ja selvityksen mukaan "päiväkotihoidon lisäksi kuopiolaisilla lapsiperheillä on vaihtoehtona myös leikkitoiminnan palve-

lut, joita on kaikissa kaupunginosissa kahtena tai kolmena päivänä viikossa. Nämä maksuttomat palvelut ovat niiden perheiden käytettävissä, joilla ei ole päivähoidon tarvetta työn tai opiskelun vuoksi ja jotka eivät valitse päiväkotipalveluja."

Johtopäätöksensä lautakunta katsoo, että "edellä kuvatut järjestelyt täyttävät lasten päivähoidosta annetun lain 11 §:n tarkoittaman kunnassa esitetyn tarpeen. Lausunnossa ja selvityksessä katsotaan, että " Kuopiossa ei ole sellaista tarvetta, että lapsen vanhemman tai vanhempien ollessa kotona, päiväkodin antamaa varhaispedagogista kasvatusta ja opetusta tulisi olla lapselle tai perheelle tarjolla jo ennen klo 8.30 tai vielä klo 15.30:n jälkeen, tai että sitä tulisi olla enemmän kuin 7 tuntia päivässä 220 päivänä vuodessa. Palveluajan riittävyyttä arvioidessaan kaupunki on käyttänyt vertailukohteena peruskoulun alkuopetuksen vuotuista toimintapäivien määrää 190 ja päivittäisen opetuksen määrää 5 tuntia."

Selvityksen mukaan "Kuopion kaupunki ei edellytä palvelun käyttäjältä perusteluja päivähoidon tarpeelle. Kaikilla lapsiperheillä on Kuopiossa oikeus kokopäiväiseen päivähoitoon, jonka sisältö on suunniteltu siten, että lapsille suunnattu varhaispedagoginen kasvatusta ja opetus alkaa klo 8.30 ja jatkuu klo 15.30:een asti. Ennen ja jälkeen mainittujen kellonaikojen päiväkodin toiminta on perushoitoa, josta paitsi jääminen ei Kuopion kaupungin näkemyksen mukaan loukkaa [kantelijan nimi poistettu] epäilemällä tavalla lapsen perusoikeuksia tai aseta heitä eriarvoiseen asemaan keskenään. Myöskään se, että koulujen lomaviikolla ja heinäkuussa ei kotona olevien vanhempien lapsille ole tarjolla päivystystyyppistä perushoitoa, ei kaupungin näkemyksen mukaan loukkaa lapsen perusoikeuksia tai saata heitä eriarvoiseen asemaan keskenään".

3.3

Arviointia

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava sen mukaan kun lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystyöpalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös sisältää mielivallan kiellon ja vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eriarvoiseen asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavalla tavalla.

Pyysin sosiaali- ja terveysministeriön lausuntoa päivähoidon järjestämisestä erään toisen Kuopion kaupungin päivähoitoa koskevan kantelun yhteydessä.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa tässä 22.12.2010 antamassaan lausunnossa muun muassa, että "oikeus päivähoitopaikan saamiseen ei siis ole päivähoitolain mukaan sidottu vanhempien työssäkäyntiin tai opiskeluun, vaan kunnalla on velvollisuus järjestää lapsen päivähoito myös päätoimisesti kotona olevien vanhempien lapselle". Edelleen lausunnossa todetaan, että "ottaen huomioon päivähoitolain 2 §:n 2 momentin säännös siitä, että lasten päivähoito on pyrittävä järjestämään siten, että se tarjoaa jatkuvan hoidon sinä vuorokaudenaikana, jona sitä tarvitaan sekä lain 11 §:n säännöksen, jonka mukaan kuntien on huolehdittava siitä, että lasten päivähoito on saatavissa kunnan järjestämänä tai valvomana siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin,

kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää, voidaan todeta, ettei kunta voi vahvistaa kokopäivähoidon palveluaikaa ajalle 8.30–15.30 yleisesti kaikkien niiden perheiden osalta, joista toinen tai molemmat vanhemmista ovat päätoimisesti kotona, vaan hoitoaika on ratkaistava yhteistyössä perheen kanssa heidän yksilölliset olosuhteensa sekä erityisesti lapsen tarpeet ja etu huomioon ottaen".

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan "Kuopion kaupungin varhaiskasvatus- ja koulutuslautakunnan päätös, jonka mukaan lapsen päivähoidossa oloaika rajoitetaan 8.30–15.30 väliseen aikaan ilman, että otetaan huomioon lapsen yksilöllinen hoidontarve myös niissä perheissä, joissa toinen tai molemmat vanhemmista ovat päätoimisesti kotona on sekä perustuslain sisältämän yhdenvertaisuusperiaatteen että päivähoitolain vastaista eikä myöskään täytä perustuslain edellyttämien riittävien sosiaalipalvelujen järjestämisen velvoitetta" (STM 22.12.2010, dnro STM/4163/2010).

Olen samaa mieltä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa siitä, että Kuopion varhaiskasvatus- ja koulutuslautakunnan päätös jonka mukaan lapsen päivittäistä hoitoaikaa rajoitetaan vanhempien olosuhteiden perusteella mainitussa päätöksessä tarkoitettuun tavoin (8.30–15.30 väliseksi ajaksi) on päivähoitolain vastainen. Päivähoitolain 11 a §:ää on vakiintuneesti tulkittu siten, että se takaa vanhemmille ehdottoman oikeuden saada kunnan järjestämään kokoaikaista päivähoitoa lapselleen ilman, että vanhempien tulisi esittää kokoaikaisesta päivähoidon tarpeesta tarkempaa selvitystä.

Kuopion kaupungin varhaiskasvatus- ja koulutuslautakunnan päätös lapsen päivittäisen hoitoajan rajauksesta, joka koskee niitä perheitä, joissa toinen tai molemmat vanhemmista on päätoimisesti kotona, on ongelmallinen myös perustuslain 6 §:n kannalta.

Kuopion kasvun ja oppimisen lautakunta on katsonut, että päiväkodin toiminta on perushoitoa siltä osin kun päivähoitoa annetaan ennen klo 8.30 tai 15.30 jälkeen. Lautakunta tarkoittanee, että 8.30–15.30 välisenä aikana järjestetty päivähoito on lapsille suunnattua varsinaista päivähoitossa järjestettävää kasvatusta ja opetusta. Tällainen lakiin perustumaton yleinen rajaus lapsen vanhemmille kuuluvaan päivähoito-oikeuteen on päivähoitolain vastainen. Lisäksi Kuopion kaupunki on rajoittanut päivähoito-oikeuden käyttämistä kesällä ja muutoin koulujen loma-aikana. Päivähoitolaissa tai muuallakaan lainsäädännössä ei ole säännöksiä, joiden perusteella päivähoito-oikeutta voitaisiin tällä tavoin rajoittaa. Myös nämä Kuopion kasvun ja oppimisen lautakunnan mainitsemilla perusteilla tehdyt rajaukset ovat päivähoitolain vastaisia.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsitykset Kuopion kaupungin varhaiskasvatus- ja koulutuslautakunnan päätösten lainvastaisuudesta kasvun ja oppimisen lautakunnan tietoon. Samalla pyydän, että kasvun ja oppimisen lautakunta ilmoittaa minulle 31.12.2012 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt päätökseni johdosta. Tässä tarkoituksessa lähetän päätöksestäni jäljennöksen Kuopion kaupungin kasvun ja oppimisen lautakunnalle.