

Mihin päivähoitolaki velvoittaa kuntaa?

Alle kouluikäisten lasten vanhemmilla on päivähoitolain mukaisesti subjektiivinen oikeus saada lapselleen päivähoitopaikka. Jos vanhemmat hakevat kokopäiväpaikkaa, se on järjestettävä. Sen sijaan vanhempien oikeus ei ulotu päivähoiton järjestämispaikkaan ja -tapaan. Päivähoitoasetuksessa taas säädetään, kuinka paljon päiväkodissa täytyy olla kelpoisuusvaatimukset täyttävää hoitohenkilökuntaa eri-ikäisiä lapsia kohden. Asetus on tulkinnanvarainen siinä, miten näistä määristä voi poiketa.

Päivähoidosta annetun lain 11 a §:n (630/1991) mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat saada lapselleen kunnan järjestämän päivähoitopaikan siihen asti, kunnes lapsi siirtyy perusopetuslaissa tarkoitettuna oppivelvollisena peruskouluun tai sitä vastaavaan kouluun.

Kunta ei voi omin päätöksin rajoittaa tai kaventaa tätä vanhemmille kuuluvaa subjektiivista oikeutta esimerkiksi myöntämällä lapselle osapäiväpaikan, jos vanhemmat hakevat kokopäiväpaikkaa. Järjestämisvelvollisuuden laajuuteen ei vaikuta se, voisiko vanhempi tosiasiallisesti hoitaa lastaan kotona esimerkiksi toisen lapsen syntymän, työttömyyden tai muun syyn takia.

Kunta voi järjestää päivähoitoa myös vanhemmille lapsille kuin subjektiivisen oikeuden piirissä oleville. Tähän kunnalla ei ole kuitenkaan ehdotonta velvollisuutta. Järjestämisvelvollisuus perustuu tällöin tarkoitukseen varattuihin määrärahoihin.

Vanhemmat eivät voi määrätä hoitopaikkaa

Päivähoitoa on mahdollisuksiin mukaan järjestettävä lapsen vanhempien tai muiden huoltajien toivomassa muodossa. Vaikka alle kouluikäisten lasten vanhemmilla on subjektiivinen oikeus saada lapselleen päivähoitopaikka, oikeus ei ulotu päivähoiton järjestämispaikkaan ja -tapaan.

Lapsen vanhemmilla ei ole oikeutta kuntaa sitovasti määrätä esimerkiksi siitä, missä päiväkodissa tai missä hoitomuodossa – kuten päiväkodissa, perhepäivähoidossa, iltahoidossa tai viikonloppuhoidossa – lapsen päivähoito pitää järjestää.

Kun kunta osoittaa lapselle tarpeen mukaisen päivähoitopaikan, sen on luonnollisesti otettava huomioon perheen ja lapsen yksilölliset olosuhteet. Arvioinnissa on esimerkiksi huomioitava se, missä lapsen vanhemmat asuvat, minkälaiset kuljetusyhteydet päivähoitopaikkaan on, onko kyse yksinhuoltajaperheestä ja onko lapsella mahdollisesti

sellaisia fyysisiä tai henkisiä esteitä tai tarpeita, jotka puoltavat jonkin tietyn päivähoitopaikan osoittamista. Myös vanhempien työolot ja lapsen elämäntilanne perheessä on huomioitava. (Esim. eduskunnan apulaisoikeusasiamies Paunioin päätös 3.4.2000, dnro 1381/4/98).

Päätöksentekoa ei saa viivyttaa

Lasten päivähoitosta annetun asetuksen 2 §:n (882/1995) mukaan päivähoitopaikkaa on haettava viimeistään 4 kuukautta ennen kuin lapsi tarvitsee päivähoitopaikan. Jos hoidon tarve johtuu kuitenkin vanhempien työllistymisestä, opinnoista tai koulutuksesta, eikä tarpeen alkamisajankohtaa ole voitu ennakoida, on päivähoitopaikkaa haettava niin pian kuin mahdollista, kuitenkin viimeistään 2 viikkoa ennen kuin lapsi tarvitsee hoitopaikan.

Viranomaisen on tehtävä asiassa ratkaisu hakuajan kuluessa. Viranomaiselle ei ole kuitenkaan asetettu nimenomaisesti mää-



Helsingin sosiaaliviraston johtava lakimies Tapio Rätty käsittelee palstalla sosiaalihuollon ajankohtaisia lakikysymyksiä. Lukijat voivat lähettää toiveita palstalla käsiteltävistä aiheista lehden toimitukseen.

raaikaa päätöksen tekemiselle päivähoitolaissa tai muussakaan laissa. Selvää on, että ratkaisua ei voida viivyttaa esimerkiksi siten, että päätös tehdään vasta hakuajan lopulla, jos asia on ratkaisukypsä eli päivähoitopaikka on osoitettavissa. Jos päivähoitopaikka voidaan siis osoittaa hakemuksen saavuttua kuntaan, päätös tulee tehdä heti ja myönnetty paikka osoittaa vanhemmille.

Hakuajalla ei siis tarkoiteta viranomaisille kuuluvaa harkinta-aikaa. Kyse on päivähoiton asiakkaille kuuluvasta hakuajasta. Viranomaisella on velvollisuus sen aikana huolehtia päivähoitopaikan osoittamisesta ja tehdä asiaa koskeva päätös.

Valitusoikeus koskee vain subjektiivista oikeutta

Päivähoitolain 31 §:n mukaan lapsen päivähoitoon ottamista koskevan toimielimen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Jos kyse on kuitenkin vanhemmille kuuluvasta subjektiivista oikeudesta saada lap-

sensa päivähoitoon, toimielimen päätökseen voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta valittamalla. Valitusoikeus koskee siis vain subjektiivista oikeutta; muilta osin päätöksestä ei voida valittaa.

Valituskelvottomia ratkaisuja lienevät myös päätökset, jotka koskevat esimerkiksi viikonloppuhoitoa tai niin sanottua vuoroa. Valituskielto ulottuu ilmeisesti myös ratkaisuihin, jotka koskevat erityistä hoitoa tarvitsevan lapsen hoitotapaa tai vammaisen lapsen tarvitsemia apuvälineitä tai avustajaa päivähoitossa.

Helsingin hallinto-oikeus on ainakin yhdessä ratkaisussaan (28.2.2002) katsonut, että kun kysymys on päivähoiton toteuttamistavasta eikä päivähoitolain 11 a §:n mukaisesta päivähoitoon ottamisesta, toimielimen päätökseen ei voitu hakea muutosta valittamalla. Tässä tapauksessa vanhemmat olivat vaatineet lapsen päivähoiton järjestämistä lapsen sairauden takia erityisryhmässä, toisessa päiväkodissa kuin lapselle oli osoitettu.

Hallinto-oikeuskäytännössä on tosin löydettyä myös toisensuuntaisia ratkaisuja. Rovaniemen hallinto-oikeus katsoi 3.11.1999 antamassaan päätöksessä, että kun päivähoiton järjestämisvelvollisuuden laajuus on sidottu kunnassa esiintyvään tarpeeseen, se ei koske vain päivisin annettavaa hoitoa, vaan se velvoittaa kuntaa huolehtimaan lasten hoidon järjestämisestä kaikkina sellaisina aikoina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.

Vaasan hallinto-oikeus puolestaan katsoi päätöksessään 31.1.2000 päivähoitolain 11 §:n 1 momentin säännökseen viittaen, että kunnan oli järjestettävä vanhempien työn vuoksi hoidon tarpeessa olevalle lapselle kunnallista päivähoitoa myös lauantaisin ja sunnuntaisin.

Nämä päätökset koskivat päivähoiton toteuttamista, joista päivähoitolain sisältämä valituskielto huomioonottaen ei voisi valittaa.

Oikaisuvaatimukset mahdollisia

Valituskiellosta huolimatta viranhaltijan päätös voidaan viedä oikaisuvaatimuksena toimielimen käsiteltäväksi. Päivähoitolain valituskielto ei siis koske oikaisuvaatimusta. Näin on todennut myös eduskunnan oikeusasiamies ratkaisussaan 22.3.2004 (dnro 400/4/02).

Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan päätöksenteossa on perustuslain 21 §:stä ilmenevän oikeusturvan ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti meneteltävä niin, että asianomainen voi saattaa myös päivähoiton toteuttamistapaa koskevan vaatimuksensa toimielimen käsiteltäväksi.

Ryhmämitoitukset asetuksessa

Lasten päivähoitosta annetun asetuksen (806/1992) 6 §:n 1 momentin mukaan päiväkodissa tulee olla hoito- ja kasvatustehtävissä vähintään yksi kelpoisuusehdot täyttävä henkilö enintään seitsemää kokopäivähoitossa olevaa 3 vuotta täyttänyttä lasta kohden. Edelleen enintään neljää alle 3-vuotiaa lasta kohden tulee olla vähintään yksi henkilö, jolla on asetuksen mukainen kelpoisuus.

Säännöksen 2 momentin mukaan osapäivähoitossa tulee vastaavasti olla hoito- ja kasvatustehtävissä vähintään yksi ammatilliset kelpoisuusehdot täyttävä henkilö enintään kolmeatoista osapäivähoitossa olevaa 3 vuotta täyttänyttä lasta kohden.

Jos päiväkodissa on yksi tai useampia erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevaa lasta, nämä lapset on säännöksen 3 momentin mukaan otettava huomioon hoidettavien lasten lukumäärässä tai hoito- ja kasvatustehtävään osallistuvien henkilöitten lukumäärässä. Näin ei kuitenkaan tarvitse menetellä, jos päiväkodissa on varattu avustaja tällaista lasta varten.

Kunta voi poiketa edellä esitetystä suhdeluista, jos lasten keskimääräiset hoitopäivät ovat jatkuvasti huomattavasti vähäi-

semmät kuin toimintapäivät. Suhdeluista voi poiketa siten, ettei lapsi ole jatkuvasti yhtäaikaaisesti hoidossa enempää kuin kokonaissuhdeluku edellyttää.

Säännös henkilöstömitoituksesta tulkinnanvarainen

Eduskunnan oikeusasiamies on tuoreessa, 14.11.2005 antamassaan ratkaisussa (dnro 821/4/03) arvioinut päivähoitoasetuksen 6 §:n sisältämää henkilöstömitoitusta ja sen soveltamista käytännössä. Hänen näkemyksensä mukaan päivähoitoasetuksessa säädetty henkilöstömitoitus ei toteutunut kolmessa tutkitussa päiväkodissa.

Oikeusasiamiehen mielestä päivähoitoasetuksen 6 §:n säännös henkilöstömitoituksesta on tulkinnanvarainen eikä anna selvää vastausta siihen, miten sitä tulisi eri tilanteissa soveltaa.

Päivähoitoasetuksen 6 §:n säännös ei sinänsä edellytä, että päiväkodin hoitohenkilökunta olisi yhtä aikaa ja jatkuvasti läsnä hoitotilanteissa, ja se mahdollistaa lyhytaikaisen poikkeamisen suhdeluvusta. Oikeusasiamies korosti kuitenkin, että päivähoitoa järjestettäessä tulee pyrkiä siihen, että päiväkodeissa päästäisiin asetuksen mukaiseen suhdeluun joka toimintapäivä ja koko hoitopäivän ajan.

Päivähoitoasetuksen 6 §:n vaatimaa henkilöstömitoitusta on noudatettava myös henkilöstön sairaus- ja vuosilomien sekä muiden poissaolojen aikana. Näissäkin tilanteissa riittävän ja kelpoisuusehdot täyttävän henkilöstön läsnäolo on turvattava päiväkodin koko toimintaajaksi.

Henkilökunnan tilapäisiin poissaoloihin on varauduttava etukäteen riittävillä sijaisjärjestelyillä ja varahenkilöstöllä, jotta poissaolot eivät vaikuta päivähoiton tasoon ja toisaalta lasten turvallisuuteen. Riittävä ja asianmukaisesti koulutettu henkilöstö on välttämätön edellytys päivähoiton kasvatustavoitteiden toteutumiseksi ja lasten turvallisuuden takaamiseksi.

Oikeusasiamies huomaut-

ti, että tapaturman sattuessa päiväkodin johtaja voi joutua syytteeseen esimerkiksi virkavelvollisuuden laiminlyönnistä, jos hän ei ole huolehtinut riittävästä henkilöstöstä. Paitsi lasten turvallisuus päivähoitossa myös henkilöstön oikeusturva edellyttävät, että päiväkodissa on riittävä henkilöstö, oikeusasiamies totesi.

Milloin lasten ja hoitohenkilökunnan suhdeluvusta voidaan poiketa?

Oikeusasiamiehen käsityksen mukaan päivähoitoasetuksen sisältämä hoito- ja kasvatushenkilöstön määrää koskeva säännös merkitsee sitä, että lasten ja henkilöstön suhdeluku määräytyy lähtökohtaisesti silloin, kun lapsia otetaan päivähoitosuhteeseen. Tällöin esimerkiksi kunnan päivähoitopaikkojen täyttämisen järjestelmällisesti yli sadan prosentin ei ole asetuksen 6 §:n mukaista.

Päivähoitoasetuksen 6 §:n 5 momentin tarkoittama mahdollisuus poiketa hoitohenkilöstön ja hoidettavien lasten välisestä suhdeluvusta edellyttää oikeusasiamiehen tulkinnan mukaan päiväkoti- ja tapauskohtaista harkintaa.

Asetus sallii lasten ja henkilökunnan suhdeluvusta poikkeamisen esimerkiksi silloin, kun jotkut päivähoitossa olevat lapset ovat jatkuvasti hoidettavina vain osan viikkoa. Silloin heidän keskimääräiset hoitopäivänsä jäävät huomattavasti vähäisemmiksi kuin päiväkodin toimintapäivät. Tällöinkin on edellytyksenä, ettei lapsia saa olla jatkuvasti yhtäaikaisesti hoidossa asetuksen suhdelukua enempää.

Oikeusasiamies korostaakin, että päivähoitoasetuksen 6 §:n 5 momentissa säädetty suhdeluvusta poikkeamismahdollisuus on ainoa, jonka päivähoitolaki tai -asetus tuntee. Säännöstä ei ole esimerkiksi siitä, voidaanko suhdeluvusta poiketa hoito- ja kasvatushenkilöstön tilapäisten poissaolojen aikana.

Sosiaali- ja terveysministeriö

on todennut Porin käräjäoikeudelle antamassaan lausunnossa, että päivähoitoasetuksen 6 §:n 5 momentti mahdollistaa satunnaisen ja lyhytaikaisen poikkeamisen säännöksen 1 ja 2 momentissa säädetystä suhdelvusta. Ministeriön käsityksen mukaan säännös sallii sen, että lapsia voi olla joinakin päivinä yhtäaikaisesti hoidossa enemmän kuin suhdeluku edellyttää. Kun suhdelvusta poiketaan, se edellyttää säännöksen mukaan kuitenkin aina päiväkotij- ja tautauskohtaista harkintaa.

Ministeriön käsityksen mukaan lasten hoito ja kasvatusta on toteutettava päiväkodissa suhdelvun mukaista hoito- ja kasvatushenkilöstön kokonaisuutena parhaalla mahdollisella tavalla käyttäen. Lausunnon mukaan suhdelvun mukaisen henkilöstön tulee olla säännönmukaisesti käytettävissä päiväkodin toiminta-aikana henkilökunnan työaikasäännökset huomioon ottaen. Henkilöstön sijoittuminen on työnjohdollinen kysymys, joka ratkaistaan päiväkodissa päivittäin ottaen huomioon läsnä olevien lasten ja työntekijöiden määrä. Mitoitusta tarkasteltaessa ei eroteta esimerkiksi ulkoilutilanteita sisällä tapahtuvasta toiminnasta.

Henkilöstömitoituksen toteutumista pystyttävä seuraamaan

Viimassa olevassa päivähoito-laissa ja -asetuksessa ei ole säännöksiä siitä, miten asetuksessa säädetyn henkilöstömitoituksen toteutumista tulee seurata.

Oikeusasiamiehen päätöksessä todetaan yleisesti, että kunnan toimielimen, päivähoiton asiakkaiden sekä myös laillisuusvalvojen tulee pystyä valvonnassaan seuraamaan päivähoitoasetuksessa säädetyn henkilöstömitoituksen toteutumista.

Oikeusasiamiehen mielestä päivähoiton henkilöstön laskennallista suhdeluvua kuvaavan käyttöasteen tilastointi ja seuranta päiväkotikohtaisesti jälkikäteen kuukausittain ei anna riittävän tarkkaa tietoa päivittäisestä tilanteesta suhdelvun

toteutumisessa.

Myös oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota päivähoiton järjestämiseen ja siihen suunnattuihin resursseihin. Apulaisoikeuskansleri totesi 8.10.2003 vastauksessaan kantelukirjoitukseen, että kunnan on huolehdittava päivähoitolain 11 §:n nojalla siitä, että lasten päivähoitoa on saatavissa kunnan järjestämänä ja/tai valvomana siinä laajuudessa tai sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan säännöksen voidaan tulkita sisältävän myös sen, että kunnan tulee huolehtia siitä, että perhepäivähoitajilla on heidän sairaus- ja vuosilomansa sekä muun poissaolonsa tai hoitosteensä aikana toimiva varahoitojärjestelmä ja että sillä on käytettävään riittävät määrärahat varahoitojärjestelmän toteuttamiseen.

Riittävänä varahoitojärjestelmänä ei voida pitää ylipaikan tarjoamista kunnan muussa päiväkotihoidossa. Apulaisoikeuskansleri viittaa nimenomaan tältä osin vastauksessaan lasten ryhmäkokoihin.

Päivähoitolakia ollaan muuttamassa

Sosiaali- ja terveysministeriössä on vireillä hanke päivähoitolain muuttamiseksi. On välttämätöntä, että päivähoiton ryhmäkokoa – hoitohenkilöstön ja lasten suhdelua – koskevat säännökset valmistellaan siten, etteivät ne esimerkiksi poikkeamismahdollisuuden osalta ole tulkinnanvaraisia.

Päivähoitolakia uudistettaessa on mielestäni myös selvitettävä vammaisten ja muiden erityistä hoitoa tarvitsevien lasten oikeus esimerkiksi riittäviin avustajapalveluihin sekä päivähoitossa tarvittaviin apuvälineisiin. Asiasta ei nyt tehdä minkäänlaisia hallinnollisia päätöksiä, ei edes viranhaltijatasolla. Vammaisten lasten tarvitsemat apuvälineet ja avustajapalvelut myönnetään viimekädessä toissijaisen lainsäädännön eli vammaispalvelulain perusteella. Tällöin päätöksen teko perustuu tarkoitukseen va-

rattuihin määrärahoihin.

Päivähoitolakia muutettaessa tulisi arvioida myös päivähoitolain sisältämän valituskiellon (31 §) merkitys. Lapselle ja perheelle voi olla erityistä merkitystä sillä, missä päivähoitoa järjestetään fyysisesti tai millaisin toimintamuodoin sitä toteutetaan. Valituskiellon muuttaminen ei ole kuitenkaan ongelmaton, kun otetaan huomioon se, että kuntien päivähoitoon varatut määrärahat ovat rajalliset.

Päivähoitoa järjestettäessä kaikille lapsille ei useinkaan voida osoittaa sellaista päivähoitopaikkaa tai -muotoa, jota vanhemmat tai huoltajat ovat ensisijaisesti hakeneet. Jos kunnan valitsema järjestämistapa tai lapselle osoitettu hoitomuoto

kaventaa subjektiivista oikeutta tai estää sen toteutumisen, valitusmahdollisuus tulisi olla olemassa.

Päivähoitolaissa tulisi lisäksi olla jonkinasteinen etusijajärjestys, joka turvaisi ja asettaisi etusijalle ainakin tietyt lapselle välttämättömät päivähoitoon liittyvät tarpeet, esimerkiksi lapsen tarpeen erityispäivähoitoon.

Tapio Rätty

Ajantasainen lainsäädäntö valtion säädöstietopankissa: www.finlex.fi

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätökset verkossa www.oikeusasiamies.fi ➔ oikeusasiamiehen ratkaisut



Mielenterveyden Maamerkki-palkinto Ilkka Taipaleelle

Kansanedustaja, dosentti Ilkka Taipale on saanut ensimmäisen Keski-Uudenmaan Sopimuskoti ry:n jakaman mielenterveyden Maamerkki-tunnustuspalkinnon. Hänen tukensa ja positiivinen asenteensa on edistänyt mielenterveyskuntoutujien asemaa niin Keski-Uudellamaalla, valtakunnallisesti kuin kansainvälisestikin.

Taipaleen visiosta syntyi Keski-Uudenmaan Sopimuskodin asumispalveluyksikkö Satakieli. Hänen sitkeä puurtamisensa mielenterveyspotilaiden puolesta on lisännyt avoimuutta ja herättänyt keskustelua sosiaalipsykiatrisesta kuntoutuksesta.

Tunnustuspalkinto on taitelijaja **Pekka Pitkäsen** tekemä pronssiveistos, joka jaettiin tänä vuonna ensimmäistä kertaa. Vastaisuudessa Keski-Uudenmaan Sopimuskoti ry jakaa sen vuosit-

tain ansiokkaasti mielenterveys-työn saralla toimineelle ja sitä edistäneelle yksityishenkilölle, yhteisölle, liikelaitokselle, viranomaiselle tai kunnalle.



Ilkka Taipale vastaanotti ensimmäisen mielenterveyden Maamerkki-tunnustuspalkinnon marraskuussa Keravalla Keski-Uudenmaan Sopimuskoti ry:n puheenjohtajalta Pekka Saarenmaalta.