



## ASIA

### **Kaupungin velvollisuus ruotsinkielisen kunnallisen varhaiskasvatuksen järjestämiseen**

## KANTELU

Kantelija on kirjoituksessaan 18.3.2015 oikeuskanslerille arvostellut kaupungin menettelyä.

Kantelijan kertoman mukaan kaupunki ostaa suomenkielisille lapsille yksityiseltä päivähoitoa, mutta ei osta ruotsinkielisille lapsille. Ruotsinkielisen lapsen vanhempien on ostettava yksityiseltä päiväkodilta itse päivähoito, jolloin kustannukset ovat huomattavasti kalliimmat. Esimerkiksi kolmen lapsen hoidossa hoitokustannukset ovat yli 300 euroa enemmän kuukaudessa kuin vastaavien lasten hoitomaksut suomenkielisille. Kantelija katsoo, että kielellisen tasa-arvon perusteella kaikkien perheiden tulee olla samassa asemassa ja kaupungin on varhaiskasvatuksen kielestä riippumatta noudatettava samanlaisia maksuperusteita.

Kantelija toteaa, että lasten päivähoidosta annetun lain (36/1973, 1.8.2015 lukien varhaiskasvatustlaki) 11 §:n 2 momentin mukaisesti kunnan pitäisi järjestää suomen-, ruotsin- ja saamenkielisille lapsille päivähoito. Kantelijan mukaan kaikki ympäristökunnat ostavat kyseessä olevan palvelun ja asiakkaat maksavat yhtä suuret maksut.

## SELOSTUS ASIAN VAIHEISTA JA SAADUSTA SELVITYKSESTÄ

### **Kaupungin lausunto 23.4.2015**

Palvelualuejohtajan ja varhaiskasvatusjohtajan antaman lausunnon mukaan kaupungin vuonna 2006 voimassa olleen palvelustrategian mukaisesti uudet päivähoitopalvelut toteutettiin pääosin yksityisellä tuotannolla. Kaupunki osti tuolloin päiväkotipalveluja neljältä yksityiseltä päiväkodilta. Sosiaali- ja terveystieteiden lautakunta päätti 13.12.2006 1 § 123 antaa silloisille ostopalvelupäiväkodeille mahdollisuuden muuttaa toimintamuotonsa yksityisen hoidon tuella toimiviksi. Lisäksi päätettiin, että yksityisten päiväkotien ostopalvelusopimukset tehdään ajalle 1.1.–

31.7.2007 ja tarvittavat päiväkotien ostopalvelut kilpailutetaan 30.6.2007 mennessä. Samassa kokouksessa § 121 päätettiin tarkistaa yksityisen hoidon tuen kuntalisää.

Föreningen folkhälsan r.f. päätti hallituksen kokouksessaan 8.1.2007 § 4, että päiväkotit muutuu yksityiseksi yksityisen hoidon tuella toimivaksi 1.8.2007 alkaen. Kaupungin kanssa ollut ostopalvelusopimus sanottiin irti päättymään 31.7.2007. Yhdistyksen hallitus ei siis halunnut lähteä mukaan ruotsinkielisen päivähoiton mahdolliseen kilpailutukseen vaan valitsi tuottamalleen palvelulle yksityisen hoidon tukijärjestelmän. Kaupungissa yksityisen hoidon tukea saavassa Träskända daghem -päiväkodissa on kaksi päiväkotiryhmää: ruotsinkielinen Myran ja kielikyöpyryhmä Papegojan. Lisäksi päiväkodissa toimii ruotsinkielinen esiopetusryhmä sekä koululaisten iltapäiväkerho. Träskända daghem -päiväkodin toiminnasta on 1.4.2014 alkaen vastannut Folkhälsan Syd AB.

Lausunnossa todetaan, että Träskända daghem -päiväkotit on kantelun tarkoittamaan aikaan perinyt päivähoitossa olevista lapsista alle 3-vuotiaan kokopäivähoitosta 324 ja yli 3-vuotiaan hoidosta 314 euroa kuukaudessa ylimmän kunnallisen päivähoiton maksun ollessa 283 euroa kuukaudessa. Lausunnon mukaan kaupungin ja Folkhälsan Syd AB:n välisessä neuvottelussa sovittiin, että lasten ja nuorten lautakunnalle valmistellaan esitys siitä, että kaupunki ryhtyy 1.8.2015 alkaen maksamaan palvelun tuottajalle äidinkieleltään ruotsinkielisistä päivähoitossa olevista lapsista huoltajan hakemuksesta kielillisää. Lisän suuruudeksi esitetään kunnallisen päivähoitomaksun ja ruotsinkielisen Träskända daghem -päiväkodin perimän päivähoitomaksun erotus. Näin ollen ruotsinkielinen päivähoito tulee olemaan vanhemmille saman hintainen kuin suomenkielinen päivähoito ja täyttää tältäkin osin subjektiivisen päivähoito-oikeuden kriteerit.

Lautakunta on päättänyt asiasta 20.5.2015 § 19, jolloin on hyväksytty 1.8.2015 käyttöön otettava kielillisä.

## Merkintä

Samfundet Folkhälsan on yleishyödyllinen sosiaali- ja terveystalouden järjestö, jolla verkkosivujensa mukaan on päiväkotitoimintaa useassa Suomen kunnassa. Folkhälsan päiväkotien toimintaa harjoittaa joku Folkhälsanin yhtiöstä tai paikallisyhdistyksistä. Verkkosivujen mukaan Folkhälsanin päiväkodit täydentävät Suomen kunnallista ruotsinkielistä päivähoitoa ja iltapäivähoitoa. Folkhälsan Valfärd Ab on yksi Samfundet Folkhälsanin kokonaan omistamista yrityksistä, jotka hoitavat Folkhälsanin palvelutuotantoa. Folkhälsans Valfärdin palveluihin kuuluu muun muassa lasten päivähoitoa. Folkhälsan Syd on Folkhälsan Valfärd Ab:n aputoimintanimi.

## Kantelijan kirjoitus 25.6.2015

Kantelija on kertonut, että ruotsinkielisten lasten vanhemmat ovat joutuneet maksamaan myös lomakuukaudesta, vaikka päiväkotit on heinäkuun kiinni. Suomenkielisiltä ei kuitenkaan veloteta maksua lomakuukaudesta. Kantelijan mukaan olisi oikeudenmukaista, että kaupunki joutuisi korvaamaan ainakin osan tästä laittomasta toiminnasta.

---

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

---

## Kaupungin selvitys 31.8.2015

Kaupunginhallitus on selvityksensä antanut palvelualuejohtajan ja varhaiskasvatusjohtajan 24.8.2015 antaman selvityksen/vastaukset oikeuskanslerinviraston selvityspyynnössä 30.7.2015 esitettyihin kysymyksiin.

Selvityksessä on asiassa aiemmin lausutun lisäksi todettu, ettei kunnalliselle ruotsinkieliselle päivähoitolle ole kaupungin näkemyksen mukaan tarvetta, koska Träskända daghem -päiväkodissa on riittävästi ruotsinkielisiä päivähoitopaikkoja ja tarpeen vaatiessa ruotsinkielistä päivähoitoa voidaan myös lisätä em. päiväkodissa. Kaupungissa on käytössä viisi suomenkielistä yksityisen hoidon tuella toimivaa päiväkotia ja yksi yksityinen ostopalvelupäiväkotikoti. Näissä päiväkodeissa lasten päivähoitomaksun määrittelee palvelun tuottaja eikä Träskända daghem -päiväkodissa käytettävän kielilisen kaltaista järjestelmää ole. Yksityisen hoidon tuella toimiva päiväkotihoido on vaihtoehto kunnalliselle päivähoitopalvelulle ja se on hoidossa olevien lasten vanhempien valinta, vaikka päivähoitomaksu onkin korkeampi kuin korkein kunnallisen päivähoiton maksu. Suomenkielistä päivähoitoa tarvitsevat perheet eivät ole kuitenkaan heikommassa asemassa, koska heillä on käytettävissään kunnalliset palvelut. Kaupungin näkemyksen mukaan nykyinen järjestely toteuttaa kunnallisen hoidon järjestämisvelvollisuuden ja on kunta-laisten yhdenvertaisen kohtelun mukainen. Se seikka, että ruotsinkielinen lapsi ei voi saada päivähoitoa omalla kielellään kunnallisessa päivähoitossa, ei tee järjestelmästä yhdenvertaisuuden periaatteen vastaista, koska hän saa täysin vastaavan tasoista palvelua yksityiseltä toimijalta. Kaupungissa päivähoitossa olevista lapsista 84 % on kunnallisessa päivähoitossa, 6 % ostopalvelupäivähoitossa ja 10 % yksityisen hoidon tuella toimivassa päivähoitossa.

Kaupunki on vielä 18.3.2016 sähköpostitse selvittänyt, että hakemukset ruotsinkieliseen päivähoitoon osoitetaan Folkhälsanille ja suoraan Träskända daghemiin. Päiväkodin johtaja käsittelee hakemukset ja päiväkotikoti informoi perhettä kun hakemus on tullut. Kaupungin varhaiskasvatuksen palveluohjaaja neuvoo ja ohjaa tarvittaessa niitä huoltajia, jotka hakevat lapsilleen ruotsinkielistä varhaiskasvatusta. Kaupungin www- sivuilla kerrotaan Träskända daghem -päiväkodin toiminnasta ja siitä, että kaupunki maksaa päiväkodille lapsikohtaista kuntalisää äidinkieleltään ruotsinkielisestä lapsesta kunnallisen päivähoitomaksun määrätymisperusteiden mukaisesti. Selvityksessä on lisäksi lomakuukauden maksullisuuden osalta todettu, että lautakunnan päätöksen mukaan kuntalisä tuli voimaan 1.8.2015 joten heinäkuu oli vielä maksullinen. Heinäkuu 2016 on maksuton lapsille, jotka ovat siihen oikeutettuja päivähoiton maksuasetuksen mukaisesti.

## RATKAISU

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri käsittelee hänelle osoitettuja kirjallisia kanteluja ja viranomaisten ilmoituksia. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

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.

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan kielen perusteella. Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

## Varhaiskasvatuksen järjestämistä koskevia säännöksiä

Varhaiskasvatuslain (36/1973) 4 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava lasten päivähoiton järjestämisestä asukkailleen sisällöltään sellaisena ja siinä laajuudessa kuin tässä laissa säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan kunnan asukkaalla tarkoitetaan kyseisessä laissa sitä, jonka kotikuntalaisissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Jollei henkilöllä ole kotikuntalaisissa tarkoitettua kotikuntaa, häntä pidetään sen kunnan asukkaana, jossa hän oleskelee.

Lain 10 §:ssä on säädetty, että kunta voi järjestää lasten päivähoiton alaan kuuluvat tehtävät:

- 1) hoitamalla toiminnan itse;
- 2) sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa;
- 3) olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä;
- 4) hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta;
- 5) antamalla palvelunkäyttäjälle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) mukaisen palvelusetelin.

Mitä 1 momentin 4 kohdassa säädetään kunnasta, sovelletaan myös tässä laissa tarkoitettua toimintaa hoitavaan kuntayhtymään.

Hankittaessa palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Kunta ja kuntayhtymä ovat velvollisia suorittamaan yksityiselle palvelujen tuottajalle korvausta vain osoittamiensa henkilöiden käyttämistä lasten päivähoiton palveluista ja palveluseteliä käytettäessä hyväksymälleen yksityiselle palvelujen tuottajalle enintään palvelusetelin arvoon saakka.

Lain 11 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lasten päivähoitoa on saatavissa kunnan järjestämänä tai valvomana siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Päivähoitoa suunniteltaessa ja järjestettäessä on huomioitava lapsen etu. Pykälän 2 momentin mukaan kunnan on lisäksi huolehdittava siitä, että lasten päivähoitoa voidaan antaa lapsen äidinkielenä olevalla suomen-, ruotsin- tai saamenkielellä.

Lain 14 a §:n 1 momentissa on säädetty, että sen lisäksi mitä 11 §:n 2 momentissa säädetään, suomen- tai ruotsinkielisen palvelunkäyttäjän oikeudesta käyttää omaa kieltään ja tulla kuuluksi omalla kielellään säädetään kielilain (423/2003) 10 §:ssä, oikeudesta tulkkaukseen 18 §:ssä ja oikeudesta saada toimituskirja omalla kielellään 20 §:ssä.

Pykälän 2 momentin mukaan kaksikielisessä kunnassa ja kaksikielisiä tai sekä suomen- ja ruotsinkielisiä kuntia käsittävässä kuntayhtymässä lasten päivähoito järjestetään kunnan tai kuntayhtymän molemmilla kielillä siten, että palvelunkäyttäjä saa palvelua valitsemallaan kielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi.

Lain 11 a §:n 1 momentin mukaan sen lisäksi, mitä 11 §:ssä säädetään, kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi saa varhaiskasvatusta kunnan järjestämässä 1 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettussa paikassa sen ajan päätyttyä, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslaissa tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahaa tai osittaista vanhempainrahaa, ei kuitenkaan aikana, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslain 9 luvun 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahakauden ulkopuolella maksettavaa isyysrahaa, ja että lapsi voi olla varhaiskasvatuksessa siihen saakka, kunnes hän siirtyy perusopetuslaissa tarkoitettuna oppivelvollisena perusopetukseen. Varhaiskasvatusta on kuitenkin järjestettävä osa-aikaisesti, kun lapsi ennen perusopetuslaissa tarkoitettua oppivelvollisuuskäyttäjä osallistuu perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen tai kun lapsi perusopetuslain 25 §:n 2 momentin mukaisesti aloittaa perusopetuksen vuotta saman pykälän 1 momentissa säädettyä aikaisemmin. Varhaiskasvatusta on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä lapsen vanhempien tai muiden huoltajien toivomassa muodossa. Pykälän 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettujen lasten vanhemmilla tai muilla huoltajilla, jotka eivät valitse kunnan järjestämää 1 momentin mukaista varhaiskasvatuspaikkaa, on lapsen hoidon tai varhaiskasvatuksen järjestämiseksi oikeus lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) mukaiseen tukeen sanotussa laissa tarkemmin säädettyällä tavalla.

Lapsen vanhempien tai muiden huoltajien, jotka haluavat lapselle tämän pykälän mukaisen varhaiskasvatuspaikan, on tehtävä sitä koskeva hakemus määräajassa ennen kuin lapsi tarvitsee paikan. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä hakemisesta sekä määräajoista, joiden kuluessa lapsen vanhempien tai muiden huoltajien tulee hakea lapselle varhaiskasvatuspaikkaa.

Oikeus samaan varhaiskasvatuspaikkaan säilyy, vaikka lapsi ei ole varhaiskasvatuksessa sairausvakuutuslain 9 luvun 7 §:ssä tarkoitettujen isyysrahajaksojen ajan. Isyysrahajaksoista johdettavasta poissaolosta on ilmoitettava varhaiskasvatuspaikkaan viimeistään kaksi viikkoa ennen sen suunniteltua aloittamispäivää.

Varhaiskasvatuslain 13 §:n mukaan lasten päivähoitosta perittäviin maksuihin sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettua lakia (734/1992) ja sen nojalla annettuja säännöksiä, sellaisena kuin ne ovat voimassa tammikuun 1 päivänä 2013.

Lain 13 a §:n 1 momentin mukaan kyseisen lain perusteella järjestettyyn toimintaan sovelletaan sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia (812/2000) sellaisena kuin se on voimassa tammikuun 1 päivänä 2013, jollei varhaiskasvatuslaissa toisin säädetä. Pykälän 2 momentin mukaan sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 23 §:ssä tarkoitettu muistutus tehdään päivähoitajan osalta lasten päivähoitajan toimintayksikön vastuuhenkilölle tai päivähoitajan johtavalle viranhaltijalle.

## Kaupungin järjestämän ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen arviointia

Varhaiskasvatuslain säännöksistä

Päivähoito eli varhaiskasvatus ei enää kuulu kunnan sosiaalihuollon tehtäviin päivähoidon hallinnon siirryttyä sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle vuonna 2013. Varhaiskasvatuslain 14 §:n mukaan muussa lainsäädännössä olevia säännöksiä sosiaalihuollosta ja sosiaalipalveluista sovelletaan kuitenkin soveltuvin osin myös lasten päivähoidon ellei varhaiskasvatuslaissa toisin säädetä.

Kuten edellä esitetystä varhaiskasvatuslain 11 §:n 2 momentista (laki 875/1981) ilmenee, kunnan on huolehdittava siitä, että päivähoitoa voidaan antaa lapsen äidinkielenä olevalla ruotsin kielellä. Varhaiskasvatuslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 196/1981 vp) todetaan, että lakiin haluttiin lisättäväksi nimenomainen selventävä säännös kunnan velvollisuudesta huolehtia, että päivähoitoa on saatavissa lapsen äidinkielellä. Tällä pyritään hallituksen esityksen mukaan turvaamaan erityisesti kunnassa vähemmistön kieltä puhuvan lapsen mahdollisuudet saada päivähoitoa omalla äidinkielellään. Varhaiskasvatuslain 11 §:n 2 momentti on sanamuodoltaan kaikkia kuntia velvoittava eli yksikielisenkin kunnan on järjestettävä päivähoitoa toisella kielellä mikäli kyseinen kieli on suomi, ruotsi tai saame ja mikäli äidinkieleltään näitä edustavalle lapselle tämänkielistä päivähoitoa haetaan.

Koska päivähoito ennen edellä mainittua hallinnonalasiirtoa kuului kunnan sosiaalihuoltoon, sovellettiin siihen myös sosiaalihuoltolakia, jonka 40 §:n 2 momentti on sisällöltään identtinen varhaiskasvatuslakiin lailla 909/2012 lisätyn ja 1.1.2013 voimaan tulleen 14 a §:n 2 momentin kanssa. Kuten edellä selostetusta varhaiskasvatuslain 14 a §:n 2 momentista ilmenee, kyseisen lainkohdan mukaan ainoastaan kaksikielisissä kunnissa ja kaksikielisissä tai sekä suomen- että ruotsinkielisiä kuntia käsittävissä kuntayhtymissä lasten päivähoito järjestetään kunnan tai kuntayhtymän molemmilla kielillä siten, että palvelunkäyttäjä saa palvelua valitsemallaan kielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi.

Aikaisemmin vain sosiaalihuoltolaissa eli yleislaissa oleva säännös väistyi erityislain eli päivähoitolain 11 §:n 2 momenttia sovellettaessa. Ei ole selvää, onko ja minkälaisia vaikutuksia varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuuteen sillä, että yleislain eli sosiaalihuoltolain säännös on nyt kirjattu myös erityislakiin eli varhaiskasvatuslakiin. Lainmuutosta koskevassa hallituksen esityksessä HE 159/2012 vp ei ole kannanottoa siitä, onko sanamuodoltaan yksikielisten kuntien järjestämisvelvollisuutta rajaavan säännöksen ottamisella erityislakiin tarkoitettu muuttaa 11 §:n 2 momentin mukaista järjestämisvelvollisuutta. Esityksen yleisessä osassa todetaan ainoastaan, että siinä ei ehdoteta muutoksia kuntien päivähoitopalvelujen järjestämisvelvollisuuteen.

Varhaiskasvatuslakiin eri lainsäädäntövaiheiden jälkeen tulleet kaksi säännöstä ovat toisiinsa nähden vaikeasti tulkittavissa ja voidaan jopa katsoa, että säännösten sanamuodot voivat johtaa joissain tilanteissa mm. ruotsinkielisen päivähoidon järjestämisvelvollisuuden osalta ristiriitaiseen lain soveltamiseen.

Onko kaupunki täyttänyt järjestämisvelvollisuutensa

Kaupunki on katsonut, että kunnallisen ruotsinkielisen päivähoidon järjestäminen ei ole tarpeen, koska ruotsinkielisille lapsille tarjottavassa yksityisessä päiväkodissa on riittävästi paikkoja ja niitä voidaan tarpeen vaatiessa järjestää lisää.

Varhaiskasvatuslain 10 §:n 1 momentissa on lueteltu ne tavat, joilla kunta voi varhaiskasvatukseen järjestää eli itse, sopimuksin muiden kuntien kanssa tai kuntayhtymän jäsenenä. Mikäli kunta ei järjestä toimintaa itse, se voi myös hankkia palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Nämä ovat niin sanottuja ostopalveluja, joissa kunta ostaa päiväkotipaikkoja esimerkiksi yksityiseltä palvelutuottajalta ja osoittaa ne kunnallista päivähoitoa hakeneille perheille. Tällöin hoito on kunnallista päivähoitoa, johon varhaiskasvatuslain ja lasten päivähoidosta annetun asetuksen (239/1973) lisäksi sovelletaan muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon maksuista annettua lakia (734/92) ja asetusta (912/92). Ostopalvelupäiväkodeissa päivähoitomaksu maksetaan kunnalle ja se määräytyy edellä mainitun lain mukaisesti (7 a §, lasten päivähoiton maksu).

Samfundet Folkhälsan tarjoaa päivähoitopalveluita kaupungin lisäksi useissa sen lähiympäristön kunnissa, muun muassa naapurikaupungissa. Sieltä saadun tiedon mukaan naapurikaupunki hankkii järjestämänsä ruotsinkielisen kunnallisen päivähoiton Folkhälsanin päiväkodista varhaiskasvatuslaissa tarkoitettulla ostopalvelusopimuksella. Kantelijan mukaan myös kaupungin ympäristökunnat toimivat kyseisellä tavalla. Kaupunki ei ole esittänyt syytä siihen, miksi se ei ole menetellyt varhaiskasvatuslain mukaisesti hankkimalla ruotsinkieliset päivähoitopalvelut ostopalvelusopimuksin.

Kaupungin esittämän selvityksen mukaan Svenska Finlands folkting on vuonna 2014 tiedustellut kaupungilta syytä kunnallisen ruotsinkielisen päivähoitopalvelun puuttumiseen. Vastauksessaan kaupunki on todennut, että ruotsinkielisen päivähoiton järjestämisestä yksityisen hoidon tuella sovittiin lasten huoltajien kanssa vuosia sitten. Vastauksen mukaan kaikki ruotsinkielistä päivähoitoa tarvitsevat ovat käyttäneet yksityisen hoidon tuen palvelua joten heille ei ole ollut tarvetta osoittaa kunnallista päivähoitopaikkaa. Yhden, asian kyseenalaistaneen huoltajan kanssa on selvitetty mahdollisuutta kompensoida ruotsinkielisen palvelun tuottajan määräämiä kunnallista hoitoa korkeampia päivähoitomaksuja.

Varhaiskasvatuslaista ei ole saatavissa tukea sellaiselle tulkinnalle, että kunnallisen päivähoiton järjestäminen laissa esitettyjen vaihtoehtojen mukaisesti voitaisiin korvata jollakin muulla, kunnan yksipuolisesti päättämällä tai jonkun tahon kanssa sopimalla tavalla ainakaan silloin, kun kunnalliseen päivähoitoon on hakijoita. Kunnalliselle päivähoidolle ja yksityiselle hoidolle on laista ilmenevät omat toisistaan eriävät ja vaihtoehtoiset järjestelmänsä. Kuten varhaiskasvatuslain 11 a §:n 2 momentissa todetaan, oikeus lapsen yksityisen hoidon tukeen on niillä vanhemmillä, jotka eivät valitse kunnan järjestämää varhaiskasvatuspaikkaa. Kansaneläkelaitoksen eli Kelan maksama yksityisen hoidon tuki voidaan maksaa yksityiselle päivähoiton tuottajalle, tässä Träskända daghem -päiväkodille. Lapsen huoltajan on siten tehtävä tietoinen valinta näiden järjestelmien välillä. Yksityisen hoidon valitessaan huoltaja yleensä myös sitoutuu kunnallista päivähoitoa mahdollisesti epäedullisempiin ehtoihin.

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvatusta hyvästä hallinnosta säädetään tarkemmin hallintolaissa (434/2003), jonka 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasa-arvoisesti. Lain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Pykälän 2 momentissa viitataan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Kaupunki ei ole järjestänyt kunnallista ruotsinkielistä päivähoitoa varhaiskasvatuslaissa säädetyn velvollisuutensa mukaisesti. Syyksi kaupunki on kertonut sopineensa ruotsinkielisten lasten perheiden kanssa, että kunnallista päivähoitoa ei haeta, vaan kaikki valitsevat yksityisen hoidon tuella toimivan hoidon Träskända daghem -päiväkodissa. Asiassa ei kuitenkaan ole käynyt yksiselitteisen selväksi, että ruotsinkielisten lasten vanhemmille olisi annettu riittävästi selvitystä heidän mahdollisuudestaan niin harkitessaan hakea myös kunnallista ruotsinkielistä päivähoitoa. Ei siten ole selvää, että kaikki huoltajat olisivat kunnallisen hoidon asemesta nimenomaisesti valinneet yksityisen hoidon tuella toteutetun yksityisen tahon järjestämän päivähoiton.

Katson, että kaupungin menettely ruotsinkielisen kunnallisen varhaiskasvatuksen järjestämisessä ja siitä tiedottamisessa ei ole täyttänyt hyvän hallinnon asianmukaisen asianhoidon kriteereitä. Tähän viittaa muun muassa kantelussa esitetty tyytymättömyys kunnallisia maksuja korkeampiin Träskända daghem -päiväkodin maksuihin ja muihin hoitosuhteen ehtoihin.

Muussa kuin kunnallisessa päivähoitossa olevien lasten päivähoitomaksun määrittelee palvelujen tuottaja eli tässä tapauksessa Träskända daghem -päiväkoti. Saadun selvityksen mukaan päiväkotia on perinyt alle 3-vuotiaan kokopäivähoidosta 324 euroa ja yli 3-vuotiaan 314 euroa ylimmän kunnallisen päivähoitomaksun ollessa 283 euroa. Kaupungin järjestelystä on seurannut, että ruotsinkielisten lasten vanhemmat ovat vuosien ajan maksaneet lapsistaan yksityisen päiväkodin Träskända daghemin kunnallisia maksuja korkeampaa päivähoitomaksua. Luultavasti myös kantelijan kirjoituksessaan 25.6.2015 esiin tuoma eroavaisuus lomakuukausien maksuhelpotuksista liittyy erilaisiin toimintakäytäntöihin kunnallisessa ja yksityisessä päivähoitossa. Kuukausittaisten päivähoitomaksujen osalta asia on 1.8.2015 lukien korjattu siten, että kaupunki on kielillisän nimellä kyseisestä ajankohdasta lukien maksanut päiväkodille sen määräämän ja kunnallisen päivähoitomaksun erotuksen. Lasten huoltajien maksettavaksi jäävä hoitomaksu on siten nykyisin samansuuruinen kuin se olisi kunnallisessa päivähoitossa. Korjaus on kuitenkin tehty vasta sen jälkeen, kun oikeuskansleri on kantelijan kantelun perustella pyytänyt selvitystä asiasta. Epäselväksi on jäänyt, mitä kaupunki on tarkoittanut selvityksellään siitä, että heinäkuu 2016 on maksuton lapsille, jotka ovat siihen oikeutettuja päivähoiton maksuasetuksen (asetus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista) mukaisesti. Totean, että kyseisen asetuksen 1 luvun 1 §:n mukaan sitä sovelletaan ainoastaan kunnallisiin maksuihin.

## JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMENPITEET

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 7 §:n mukaan oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja.

Kuten edellä tässä päätöksessäni olen todennut, varhaiskasvatuslain mukaisen päivähoiton kielellistä järjestämisvelvollisuutta koskeva 11 §:n 2 momentti ja toisaalta 14 a §:n 2 momentti ovat toisiinsa nähden vaikeasti tulkittavissa ja voidaan jopa katsoa, että lainkohtien sanamuotojen välillä on ristiriitaa. Nähdäkseni tämä saattaa aiheuttaa varhaiskasvatusta järjestävien kuntien hallinnossa epätietoisuutta ja eriäviä tulkintoja. Katson, että kuntien velvollisuus varhaiskasvatuksen kielelliseen järjestämiseen on varhaiskasvatuslaissa ilmaistava täysin yksiselitteisesti.

Edellä lausumani perusteella lähetän tämän päätökseni varhaiskasvatuksen hallinnonalasta vastaavalle opetus- ja kulttuuriministeriölle tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten.

---

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

---



Lähetän päätökseni ministeriölle myös saattaakseni ministeriön tietoon, ettei kaupunki ole lainkaan järjestänyt kunnallista ruotsinkielistä päivähoitoa. Ministeriöllä on mahdollisuus ryhtyä asiassa mahdollisesti tarpeellisiksi harkitsemiinsa toimenpiteisiin.

Lisäksi totean, että koska kaupungin menettelystä on ainakin ennen 1.8.2015 toteutettua ”kielilisen” maksamista aiheutunut ruotsinkielisessä päivähoitossa olleiden lasten vanhemmille muita vanhempia korkeampia päivähoitomaksuja, menettely on ollut myös perustuslain 6 §:ssä kaikille perusoikeutena turvatun yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen vastaista.

Kiinnitän vastaisen varalle kaupungin huomiota kunnan velvollisuuteen järjestää myös ruotsinkielistä kunnallista päivähoitoa siten, että myös kaikki lapsen päivähoitomaksusta vastuussa olevat vanhemmat ovat päivähoitomaksun suuruuden osalta ja päivähoitossa olevat lapset muutoinkin yhdenvertaisessa asemassa toisiinsa nähden. Lisäksi kunnan lakimääräisistä palveluista tiedottamisen tulee mahdollistaa päivähoitoa tarvitsevien lapsen vanhempien aito valinta kunnallisen ja yksityisen hoidon välillä.

Minulla ei kantelun perusteella ole aihetta muihin toimenpiteisiin.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---