



Lausunto

OKM/17/022/2015

24.6.2015

Oikeuskanslerinvirasto
PL 20
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite OKV/5/50/2015

Asia **Opetus- ja kulttuuriministeriön vastaus selvityspyyntöön**

Oikeuskansleri on pyytänyt opetus- ja kulttuuriministeriötä lausumaan käsityksensä siitä, onko lapsen etu valtakunnallisesti yhdenvertaisesti määriteltävissä päivähoitomatkojen ajallisen keston tai maantieteellisen etäisyyden suhteen ja voisiko subjektiivinen oikeus päivähoitoon jäädä tosiasiallisesti toteutumatta päivähoitopaikan saavutettavuuden perusteella.

Oikeuskansleri on pyytänyt opetus- ja kulttuuriministeriötä lisäksi selvittämään, onko se päivähoiton ohjauksesta vastaavana ylimpänä viranomaisena lapsen edun tai jollakin muulla perusteella linjannut päivähoitoa järjestäville kunnille ne vähimmäisvaatimukset, jotka päivähoito-/varhaiskasvatuspalvelun tulee kokonaisuudessaan täyttää, jotta kunnan voidaan katsoa täyttäneen lakisääteisen järjestämisvelvollisuutensa. Oikeuskanslerin selvityspyyntö liittyy oikeuskanslerin päivähoiton järjestämisestä koskevaan kanteluratkaisuun. Oikeuskansleri viittaa edellä mainitun kantelun johdosta Valviran oikeuskanslerille toimittamassa selvityksessä esiin tuotuihin näkemyksiin ja pyytää ministeriötä lausumaan näkemyksensä myös siitä, mikä rooli Valviralla on tai tulisi olla sille säädetyn päivähoiton ohjauksen ja valvonnan ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamisessa.

Vastauksenaan opetus- ja kulttuuriministeriö esittää seuraavaa:

Varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön ja ohjeistuksen osalta opetus- ja kulttuuriministeriö viittaa 29.8.2014 antamaansa vastaukseen (OKM 16/022/2014) oikeuskanslerille (Dnro okv/1297/1/2014). Nyt annettavassa vastauksessa on otettu huomioon 1.8.2015 voimaan tulevan varhaiskasvatuslain säädökset ja niihin sisältyvät periaatteet. Lisäksi 1.5.2015 on tullut voimaan tullut uusi kuntalaki (410/2015), joka sisältää muun muassa uusia kunnan järjestämis- ja tuottamisvastuun määrittelyjä koskevia säännöksiä. Kuntalain mukaan järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä,

tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt ja saanut käyttöönsä aluehallintovirastoista päivähoidon ja esiopetuksen matkoja ja lähipalveluperiaatetta koskevien ratkaistujen valitusten ja kanteluiden lukumäärän ajalla 2.10.2014 – 8.6.2015. Etelä- ja Itä-Suomen aluehallintovirastot toimittivat myös ratkaisujen jäljennökset. Lounais- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston, Pohjois-Suomen sekä Länsi-Suomen ja Lapin aluehallintovirastojen ilmoituksen mukaan heillä ei ollut käsiteltävänä yhtään edellä mainittua asiaa koskevaa kantelua tai valitusta. Etelä-Suomen aluehallintovirastossa oli pyydettyä aikana tehty yhteensä 39 hylkäävää päätöstä hallintovalitukseen esiopetuspaikan osoittamiseen liittyen. Valitukset liittyivät siihen, ettei osoitettu esiopetuspaikka ollut vanhempien toivoma. Useimmiten valituksen syy oli se, että matka osoitettuun esiopetuspaikkaan oli kauempana kuin lähin esiopetuspaikka. Pisin matka osoitettuun esiopetuspaikkaan oli 2.9 kilometriä. Itä-Suomen aluehallintovirastossa oli kysyttynä ajanjaksona yksi päätös varhaiskasvatuksen matkoihin liittyen, jossa katsottiin, että kolmen kilometrin matkaa päiväkotiin ei ole pidettävä kohtuuttomana tai päivähoitolain vastaisena, vaikka käytössä ei olisi autoa tai bussiyhteyttä.

Päivähoitomatkojen ajallisen keston tai maantieteellisen etäisyyden suhteen opetus- ja kulttuuriministeriö on jo vastauksessaan oikeuskanslerille 29.8.2014 esittänyt, että tietyn kilometrirajan asettaminen päivähoitomatkalle olisi ongelmallista, koska paikallisissa oloissa eri puolella Suomea on suuria eroja. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan ei ole perusteita muuttaa tätä näkemystä ja toteaa kannanottonaan, että matkan pituutta varhaiskasvatuspalveluun tai siihen käytettävää aikaa ei voida valtakunnallisesti yhdenvertaisesti ja yksiselitteisesti määrittellä. Lapsen ja perheen tilanteet ovat yksilöllisiä sekä paikalliset olosuhteet poikkeavat suuresti toisistaan eri puolilla Suomea. Periaatteena voidaan pitää kuitenkin sitä, ettei matka varhaiskasvatukseen tai siihen käytettävä aika ole kohtuuton lapsen etu ja kokonaistilanne huomioon ottaen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö oli vastauksessaan oikeuskanslerille viitannut myös Kuntaliiton uudistuvia lähipalveluita koskevaan verkkojulkaisuun (Kuntalaisen Paras – Uudistuvat lähipalvelut 2009), jossa ei tarkasti määrittellä lähipalvelun käsitettä, sisältöä eikä palveluiden etäisyyksiä. Kuntaliiton viimeaikaisissa lähipalvelua koskevien selvityksissä¹ on selkeästi todettu lähipalvelun määrittelyn hankaluus johtuen määrittelyjen ja määrittelijöiden moninaisuudesta. Selvitysten mukaan käsitys lähipalveluista on myös aika- ja paikkasidonnainen. Selvitysten mukaan yhtenäistä, kansallisesti kattavaa määritelmää lähipalveluista ei ole ja sen aikaansaamista pidetäänkin lähestulkoon mahdottomana johtuen määrittelyn tasojen moninaisuudesta (valtakunnan taso, kunta- ja aluetaso sekä asiakastaso). Lisäksi todetaan, että yleisesti lähipalvelut koetaan fyysisesti lähellä oleviksi palveluiksi, jotka ovat tärkeitä hyvässä arjessa. Asiakastasolla olevassa lähipalvelun määrittelyssä korostuvat alueiden

¹ Kuopila, A. ja Nieminen, V. 2014. Lähipalvelut – mitä nekin nyt ovat? Kuntaliitto; Nieminen, V. ja Jäppinen, T. 2015. Asiakaslähtöinen lähipalveluiden kehittäminen. Vaikuttavat lähipalvelut -projekti.

erityispiirteet sekä asiakkaisiin ja erilaisiin asiakasryhmiin liittyvät erot ja niistä juontuvat erilaiset tarpeet.

Opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan lapsen matkan pituutta ja ajallista kestoja varhaiskasvatukseen tulisi arvioida suhteessa 1.8.2015 voimaan tulevan varhaiskasvatuslain sisältämiin varhaiskasvatuksen tavoitteisiin ja järjestämisen periaatteisiin. Niiden mukaan varhaiskasvatuksen tulee edistää jokaisen lapsen iän ja kehityksen mukaista kokonaisvaltaista kasvua, kehitystä, terveyttä ja hyvinvointia. Lisäksi varhaiskasvatuksen tulee antaa lapselle yhdenvertaiset mahdollisuudet varhaiskasvatukseen sekä lapsen yksilöllisen tuen tarpeen tunnistamiseen ja tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen. Varhaiskasvatuslaki velvoittaa myös varhaiskasvatuspalvelua järjestettäessä toimimaan yhdessä lapsen sekä lapsen vanhemman tai muun huoltajan kanssa lapsen tasapainoisen kehityksen ja kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin parhaaksi sekä tukea vanhempaa tai muuta huoltajaa lapsen kasvatustyössä. Varhaiskasvatuslaki sisältää myös säännöksen lapsen ja hänen vanhempansa tai muun huoltajan mahdollisuudesta osallistua ja vaikuttaa lapsensa varhaiskasvatuksen suunnitteluun, toteuttamiseen ja arviointiin.

Vaikka matkan pituutta varhaiskasvatukseen tai siihen käytettävää aikaa ei voida yksiselitteisesti määrittellä, opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan varhaiskasvatuspalvelun saavutettavuuden arvioinnissa tulee huomioida muun muassa lapsi- ja perhekohtaiset syyt, varhaiskasvatuksen jatkuvuusnäkökulmat² eikä matka saa muodostaa estettä osallistumiselle ja siten estäisi subjektiivisen päivähoito-oikeuden toteutumista. Opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen voi tosiasiallisesti jäädä toteutumatta varhaiskasvatuspaikan saavutettavuuteen liittyvien seikkojen vuoksi.

Perusopetuslain 32 §:n nojalla oppilaan päivittäinen koulumatka odotuksineen saa kestää enintään kaksi ja puoli tuntia. Varhaiskasvatuspalveluja saavat lapset ovat iältään nuorempia kuin esiopetus- ja peruskouluikäiset ja heidän päivänsä pituus varhaiskasvatusyksikössä voi kestää jo ilman matkoihin käytettyä aikaa 8-10 tuntia päivässä. Varhaiskasvatuksessa vietetyn ajan lisäksi matkojen keston ollessa maksimissaan perusopetuslain mukaisesti kaksi ja puoli tuntia päivässä, lapsen päivä olisi enimmillään noin 12.5 tuntia päivässä. Vuorohoidossa olevalla lapsella voi olla vielä tätäkin pidempiä aikoja varhaiskasvatuksessa. Esiopetuspäivän kesto on päivittäin neljä tuntia, jonka lisäksi kahden ja puolen tunnin päivittäinen esiopetukseen käytettävä maksimiaika kasvattaa päivän pituuden enimmillään kuuteen ja puoleen tuntiin. Jos matka varhaiskasvatus- tai esiopetuspaikkaan vie kohtuuttomasti aikaa, siitä voi käytännössä muodostua este varhaiskasvatukseen tai esiopetukseen osallistumiselle³.

Edellä mainitut seikat huomioon ottaen opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että varhaiskasvatuksessa olevan lapsen päivittäinen matka varhaiskasvatukseen tulisi kestää vähemmän aikaa kuin perusopetuslain 32 §:ssä oppilaan päivittäiselle koulumatkalle säädetty enimmäisaika. Lapsen varhaiskasvatuksessa viettämä päivittäinen ja

² Varhaiskasvatuksen jatkuvuusnäkökulmina voidaan pitää muun muassa samassa varhaiskasvatuksen yksikössä jatkaminen välttämättä turhia siirtoja, lapsen saamien tukitoimien jatkuvuus, sisarusten varhaiskasvatus- ja koulupaikat, lapsen tulevan esiopetuksen tai koulun sijainti.

³ Esiopetukseen osallistuminen tulee velvoittavaksi 1.8.2015 alkaen perusopetuslain muutoksella (1040/2014). Lapsen on osallistuttava oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuotena vuoden kestävään esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan. Lain muutos on tullut voimaan 1.1.2015.

matkoihin kuuluva yhteenlaskettu aika eivät saisi muodostua kohtuuttoman rasittavaksi alle kouluikäiselle lapselle.

Varhaiskasvatusta koskevan ohjauksen ja valvonnan työjaosta viranomaisten välillä on säädetty päivähoitolain 8 §:ssä. Hallinnonalasiirron (laki päivähoidosta 909/2012) myötä lasten päivähoidon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta siirrettiin sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriön tehtäviksi. Valvira rooli ei muuttunut päivähoidon hallinnonalansiirron yhteydessä, koska haluttiin varmistaa päivähoidon toimivuus hallinnonalansiirron jälkeenkin. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaa edelleen aluehallintovirastojen toimintaa niiden päivähoidon ohjauksen ja valvonnan toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi. Lisäksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaa ja valvoo päivähoitoa erityisesti silloin, kun kysymyksessä ovat: 1) periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat; 2) usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat; 3) asiat, joita aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään.


Päivähoitolain 8 §:n 4 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriö laatii Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston kanssa tulostavoiteasiakirjan päivähoitoon (jatkossa varhaiskasvatukseen) liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi sovituaan tulostavoitteista opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Päivähoitoa koskevista tehtävistä ei ole mainintaa Valviran tulossopimuksessa kuluvalle kaudella 2012–2015. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa tehtyjen selvitysten ja viranomaisille tulleiden yhteydenottojen perusteella, että päivähoitomatkvoja koskevien ratkaisujen ohjauksen ja valvonnan yhdenmukaistamisen tarve on ilmeinen. Opetus- ja kulttuuriministeriö huomioi edellä mainitun asian seuraavaa Valviran tulossopimuskautta koskien ja käy asiassa tarpeelliset neuvottelut sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Seuraavan tulossopimuskauden neuvottelut käydään syksyllä 2015.

Kansliapäällikkö



Anita Lehikoinen

Hallitusneuvos



Kirsti Kotaniemi

Tiedoksi: Opetus- ja kulttuuriministeri Sanni Grahn-Laasonen
Erityisavustaja Kristiina Kokko