



ASIA

Kaupungin menettely varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen perinnässä

KANTELU

Oikeuskanslerille kantelun tehnyt henkilö on 12.4.2018 päivätyssä kantelussaan katsonut, että ne varhaiskasvatuksen maksut, jotka kaupunki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain (1503/2016, asiakasmaksulaki) 10 §:n 2 momentin nojalla perii tilanteessa, jossa lapselle on varattu huoltajien loma-aikojen ulkopuolella hoitopaikka, mutta lapsi ei tulekaan päivähoidon, eivät perustu lakiin. Kantelijan kertoman mukaan näitä maksuja peritään varhaiskasvatuksesta määrätyn kuukausimaksun lisäksi.

Asiakasmaksulain 10 §:n 2 momentissa säädetään, että jos lapsen huoltajat varaavat lapselle varhaiskasvatuspaikan lomansa ajaksi eivätkä peruuta sitä, voidaan peruuttamatta jätetystä varhaiskasvatuspaikasta periä puolet kyseisen lain mukaan määräytyvästä kuukausimaksusta. Vaikka perheen tulot olisivat niin pienet, ettei lapselle ole määrätty kuukausimaksua, voidaan 2 momentissa tarkoitettulla tavalla käyttämättä jätetystä varhaiskasvatuksesta kuitenkin periä puolet 7 §:n mukaisesta pienimmästä perittävästä maksusta.

MERKINTÄ

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 menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Oikeuskanslerille kannellut henkilö on 26.2.2019 peruuttanut kantelunsa. Asiassa kyseiseen ajankohtaan mennessä saatujen selvitysten perusteella vaikutti kuitenkin siltä, että asian tutkimiseen olisi edellä selostetussa lainkohdassa tarkoitettua aihetta. Apulaisoikeuskansleri päätti tämän vuoksi jatkaa kantelussa tarkoitettun asian tutkimista kantelijan tekemästä peruutuksesta huolimatta.

SELVITYS

Kaupunki on 8.8.2018 antanut lausunnon, johon on liitetty palvelupäällikön 14.6.2018 antama selvitys.

Lausunnon mukaan varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 10 §:n 2 momenttia sovelletaan ajallisesti kesälomakaudella sekä syys-, joulu- ja talvilomalla, kun lapsen huoltaja(t) on lomalla. Nämä ovat ajanjaksoja, jolloin lasten vanhemmat useimmiten ovat lomalla, ja kaupunki on katsonut, että säännöksestä saadaan suurin hyöty tällä tavoin. Kyseistä lainkohtaa koskevan hallituksen esityksen mukaan kyseisen säännöksen tavoitteena on estää sitä, että perheet varaavat lapselle varhaiskasvatuspaikan kesäloman ajaksi, mutta eivät peruuta sitä, vaikka eivät käytäkään paikkaa. Kaupunki soveltaa pykälää varhaiskasvustoiminnassaan siten, että on laajentanut soveltamisalan myös muille ajanjaksoille kuin kesälomakaudelle. Lausunnon mukaan säännöksen tarkoituksena mitä ilmeisimmin on ehkäistä niitä taloudellisia menetyksiä, jotka aiheutuvat peruuttamatta jätetyistä varhaiskasvatuspaikoista. Pykälään päätynyt sanamuoto onkin tältä osin ongelmallinen eikä sanamuodolla ole onnistuttu ilmaisemaan lain tarkoitusta. Sananmukaisella soveltamisella ei lausunnon mukaan päästä haluttuun lopputulokseen. Lausunnon mukaan kaupungin käytäntö varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen perimisessä vastaa lain tarkoitusta. Asiassa tulee huomioida lainsäätäjän tavoite, joka on pyrkiä minimoimaan kustannukset, jotka syntyvät turhaan varatuista varhaiskasvatuspaikoista ja asettaa tämä tavoite edelle.

Kantelija antoi 18.9.2018 vastineen kaupungin lausunnosta.

Kaupungin 19.3.2019 sähköpostitse antaman selvityksen mukaan kaupunki perii varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain mukaan määrätyn kuukausimaksun lisäksi maksun kyseisen lain 10 §:n 2 momentin perusteella, mikäli huoltajat eivät ole peruneet tekemäänsä päivähoitopaikan varausta heille ilmoitettuun määräaikaan mennessä.

Kaupungin 13.8.2019 antaman selvityksen mukaan 10 §:n 2 momentin perusteella määrätystä maksusta ei tehdä erikseen päätöstä, vaan lisämaksu ilmenee laskulla, josta on kahdeksan päivän valitusaika. Toimintakauden elokuu/2018-heinäkuu/2019 aikana kyseisiä maksuja on laskutettu yhteensä noin 140 kappaletta. Laskutettuja lisämaksuja perutaan aina jokaisen lomajakson jälkeen. Syynä on muun muassa väärät merkinnät päiväkirjoilla, inhimilliset virheet, äkilliset ongelmat perheessä. Mikäli paikan käyttämättä jättäminen on johtunut lapsen sairaudesta, perutaan lisämaksu aina.

Opetus- ja kulttuuriministeriön 4.10.2019 antamassa lausunnossa todetaan, että asiakasmaksulain 4 §:n mukaan asiakasmaksu peritään pääsääntöisesti enintään yhdeltätoista kalenterikuukaudelta. Pykälä mahdollistaisi maksun perimisen myös kahdeltatoista kuukaudelta, mutta se edellyttäisi kunnilta niin tarkkaa lapsen läsnäolopäivien seuranta, ettei mahdollisuutta maksun perimiseen kahdeltatoista kuukaudelta käytetä. Pääsääntö siten on, että maksu peritään enintään yhdeltätoista kuukaudelta vuodessa. Kokoaikaisen varhaiskasvatuksen kuukausimaksun määrä on lain 5 §:n mukaan enintään perheen koon mukaan määräytyvän maksuprosentin

osoittama euromäärä vähimmäistulorajan ylittävästä kuukausimaksusta. Lausunnossa todetaan, että asiakasmaksulaissa säädetään varhaiskasvatuksesta perittävistä enimmäismaksuista. Kunnat voivat lain asettamien enimmäismaksujen rajoissa suunnitella myös omia maksujärjestelmiä, mutta maksu ei missään tilanteessa saa ylittää sitä asiakasmaksua, mikä perheelle lain mukaan määrättäessä tulisi.

Asiakasmaksulain 10 §:n 2 momentin säännös lisättiin hallituksen esitykseen lausuntokierrokselta saadun palautteen perusteella. Erityisesti Suomen Kuntaliitto toi esiin, että kunnille aiheutuu taloudellisia menetyksiä sen vuoksi, että vanhemmat varaavat lapselleen varhaiskasvatuksen lomansa ajaksi, mutta eivät kuitenkaan peruuta varaamansa paikkaa sitä koskeva tarpeen poistuessa. Koska maksu peritään pääsääntöisesti enintään yhdeltätoista kalenterikuukaudelta eikä laissa aiemmin ollut taloudellista sanktiota maksuttoman kahdennentoista kuukauden varalta, vanhemmat jättivät herkästi ”varmuuden vuoksi” varatun varhaiskasvatuspaikan peruuttamatta. Säännöksen tarkoituksena oli vähentää kunnille aiheutuvaa turhaa rahanmenoa. Laissa puhutaan huoltajien loma-ajasta, eikä sitä lain sanamuodon mukaan ole rajattu kesälomaan. Lain valmistelun aikana silmällä pidettiin kuitenkin ennen kaikkea kesäloma-aikaa, koska varattu ja peruuttamatta jätetty varhaiskasvatus on ongelmallinen nimenomaan kesälomakaudella. Koska asiakasmaksulaissa säädetään asiakkailta perittävistä enimmäismaksuista, kunta voi tarjota asiakkaille helpotuksia maksuista myös muulloin kuin kesälomakaudella. Asiakkaan kannalta katsoen asiakasmaksu jää normaalia lain mukaista kuukausimaksua pienemmäksi, mikäli kunta tarjoaa mahdollisuuden olla esimerkiksi joului- tai hiihtolomalla ilman asiakasmaksua.

Lausunnon mukaan tilanne tulee ongelmalliseksi, mikäli kunta toimii niin, että asiakasmaksulain 10 §:n 2 momentin mukainen maksu peritään kuukausimaksun lisäksi. Maksu on tarkoitettu perittäväksi maksuttoman kahdennentoista kuukauden maksun sijaan, ei kuukausimaksun lisäksi. Tällainen menettely voisi olla mahdollinen vain sellaisessa tilanteessa, jossa kunnan perimät asiakasmaksut olisivat lain mukaan määräytyviä kuukausimaksuja niin paljon pienemmät, että maksujen yhteismäärä jäisi pienemmäksi tai korkeintaan yhtä suureksi kuin lain mukaan määräytyvä enimmäisasiakasmaksu.

Yhteenvedona opetus- ja kulttuuriministeriö on lausunnossaan todennut, että koska kaupunki saadun selvityksen mukaan perii kuukausimaksuna lain 5 §:n mukaisen enimmäismaksun, kuukausimaksua ei ole mahdollista periä 10 §:n 2 momentin maksun lisäksi. Jos lapselle varataan varhaiskasvatuspaikka joului- tai hiihtoloman ajaksi ja varaus jätetään peruuttamatta, perheeltä voidaan periä normaali kuukausimaksu. Vaihtoehtoisesti voidaan periä 10 §:n 2 momentin mukainen maksu. Lausunnossaan opetus- ja kulttuuriministeriö on edelleen todennut, että vaikka lainvalmisteluvaiheessa asiakasmaksulain 10 §:n 2 momentin mukainen maksu ajateltiin eräänlaiseksi ”sanktioksi” maksuttomalle kahdennelletoista kuukaudelle varatulle ja peruuttamatta jätetylle varhaiskasvatukselle, ei laki estä kuntaa tarjoamasta maksusta vapautusta myös joului- ja hiihtoloman ajalta. Jos perhe kuitenkin varaa varhaiskasvatuspaikan loman ajaksi eikä sitä sovitusti peruuta, voidaan maksuna periä joko normaali kuukausimaksu tai lain 10 §:n 2 momentin mukainen maksu.

Kaupunki on opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnon perusteella 26.2.2020 antamassaan selvityksessä uudistanut jo aiemmin antamassaan lausunnossa esiin tuomansa epäselvyyden asiakasmaksulain 10 §:n 2 momentin soveltamisessa. Selvityksessä todetaan, että loma-aikojen järjestelyissä saadaan sekä huoltajia että varhaiskasvatuksen järjestäjää hyödyttävä järjestely tarjoamalla maksutonta ajanjaksoa tiettyinä loma-aikoina, jolloin lapsi on poissa varhaiskasvatuksesta. Tämän vuoksi kaupunki tulee luopumaan asiakasmaksulain 10 §:n 2 momentin soveltamisesta. Lausunnossaan kaupunki on katsonut ilmeisesti saaneensa Kuntaliitolta asiasta vir-

heellistä informaatiota/koulutusta. Lausuntonsa mukaan kaupunki jättää apulaisoikeuskanslerin ohjauksen varaan sen, onko asiassa syytä mahdollisiin hyvittäviin toimenpiteisiin.

RATKAISU

Arviointi

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.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettu laki tuli voimaan 1.3.2017. Asiassa on ilmennyt, että kaupunki on soveltanut virheellisesti kyseisen lain 10 §:n 2 momenttia.

Kaupunki on toisaalta katsonut, että 10 §:n 2 momentin sananmukaisella soveltamisella ei päästä haluttuun lopputulokseen, joka kaupungin käsityksen mukaan on turhaan varatuista varhaiskasvatuspaikoista aiheutuvien kustannusten minimointi. Kaupunki on katsonut, että kaupungin käytäntö varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen perimisessä vastaa lain tarkoitusta.

Toisaalta kaupunki on kertonut erehtyneensä lainkohdan soveltamisessa Kuntaliitolta saamansa virheellisen informaation/koulutuksen vuoksi. Sen lisäksi, että kaupunki on aiemmin tämän asian käsittelyn yhteydessä ilmoittanut luopuvansa toistaiseksi asiakasmaksulain 10 §:n 2 momentin mukaisen maksun perimisestä normaalin kuukausimaksun lisäksi, kaupunki on nyt ilmoittanut luovansa asiakasmaksulain 10 §:n 2 momentin tarkoittamien maksujen perinnästä 1.1.2020 lukien sillä perusteella, että kyseisen pykälän käyttö on laskutuksen osalta ollut hyvin työllistävää. Kaupunki on edelleen korostanut kyseisen lainkohdan tulkintavaikeutta. Kaupunki on ilmoittanut, että toimintakauden elokuu/2018-heinäkuu/2019 aikana kyseisiä maksuja on laskutettu yhteensä noin 140 kappaletta. Kaupunki ei ole ilmoittanut, kuinka paljon kyseisiä maksuja on kaikkiaan peritty koko asiakasmaksulain voimassaolon ajalta. Kaupunki on jättänyt apulaisoikeuskanslerin ohjauksen varaan sen, onko asiassa syytä mahdollisiin hyvittäviin toimenpiteisiin.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentissa säädetään, että jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle. Pykälän 2 momentin mukaan oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn, jos asian laatu niin vaatii. Saman pykälän 3 momentissa säädetään, että jos yleinen etu vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Kaupunki on erheellisen laintulkintansa perusteella määrännyt varhaiskasvatuksen asiakkaille lakiin perustumattomia maksuja. Vaikka määrätyistä maksuista on ollut mahdollista hakea muutosta, hallinnon asiakkaiden toimintamahdollisuuksia on lyhyen muutoksenhakuajan lisäksi kaventanut se, että kyseiset maksut ovat ulosottokelpoisia ilman tuomiota tai päätöstä.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän kaupungin huomiota varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain (1503/2016, asiakasmaksulaki) 10 §:n 2 oikeaan soveltamiseen.

Tehtävässäni viranomaistoiminnan laillisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien valvojana esitän, että kaupunki hyvittää varhaiskasvatuksen asiakkailta perimänsä lakiin perustumattomat maksut siltä osin kuin niitä ei ole myöhemmillä päätöksillä jälkeinpäin peruttu.

Pyydän kaupunkia ilmoittamaan toimenpiteistään asiassa viimeistään 30.9.2020.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 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.

Edellä selostetun lainkohdan perusteella lähetän tämän päätökseni opetus- ja kulttuuriministeriölle, jota pyydän harkitsemaan, olisiko asiassa ilmenneen johdosta aihetta asiakasmaksulain säännösten selkiyttämiseen.

Lähetän tämän päätökseni myös kuntien varhaiskasvatustoimintaa valvoville aluehallintovirastoille tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
