

31.8.2004

1147/4/02

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Aila Linnakangas**

## **PÄIVÄKOTIPAikkojen Täyttäminen Päivähoitoasetuksen Vastaisesti**

1  
KANTELU

Kantelija arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle 3.5 ja 3.6.2002 osoittamissaan kantelukirjeissä Helsingin kaupungin sosiaaliviraston läntisen sosiaalikeskuksen suunnitelmia nostaa päiväkotien käyttöaste 90 prosentista 93 prosenttiin ja täyttöaste 105 prosenttiin syksystä 2002. Kantelijan mielestä täyttöasteen nostaminen 105 prosenttiin johtaa päiväkotien ylitäyttämiseen päivähoitoasetuksen vastaisesti.

Kantelija arvosteli myös lasten ja henkilöstön suhdeluvun mittaamistapaa. Kantelijan mielestä sosiaaliviraston suhdeluvun mittarina käyttämä käyttöaste ei kuukausittaisena prosenttilukuna kuvaa päiväkotien päivittäistä tilannetta. Lasten poissaolot esimerkiksi epidemioiden vuoksi ovat aallottaisia ja tekevät hänen mielestään kuukausittaisen käyttöasteen mittaamisen epätarkoituksenmukaiseksi varhaiskasvatuksen mittariksi.

Kantelija kertoi yrittäneensä saada tietoja päiväkotien päivittäisistä käyttöasteista, mutta sosiaaliviraston tilastoyksikön ilmoituksen mukaan käyttöastetilastoja ei tuoteta päiväkohtaisesti.

- - -

3  
RATKAISU

Katson, että Helsingin sosiaaliviraston läntisen sosiaalikeskuksen toimintatapa, jonka mukaan lapsia on otettu alueen päiväkoteihin käyttäen järjestelmällisesti 105 prosentin täyttöastetta, ei ole päivähoitoasetuksen hoito- ja kasvatushenkilöstön määrää koskevan säännöksen mukainen. Näkemykseni mukaan päivähoitoasetuksen 6 §:n 5 momentin säännös edellyttää päiväkotikohtaista ja yksittäistapauksellista harkintaa poikettaessa mainitun pykälän 1 ja 2 momentissa säädetystä suhdeluvusta.

Muilta osin en ole todennut läntisen sosiaalikeskuksen menetelleen päivähoitoa koskevien säännösten vastaisesti. Katson kuitenkin, että lasten ja hoito- ja kasvatushenkilöstön suhdeluvun toteutumista kuvaava kuukausikohtainen keskimääräinen käyttöaste ei anna riittävää kuvaa lasten ja henkilöstön suhdeluvun toteutumisesta ja päivittäisistä tilanteista päiväkodeissa.

Ratkaisuni perusteet ovat seuraavat.

### 3.1 Selvitykset

#### 3.1.1 Helsingin sosiaaliviraston selvitys

Sosiaalivirasto totesi selvityksessään, että kaupunginvaltuusto oli asettanut vuoden 2002 talousarviossa päiväkotien käyttöasteen tavoitteeksi vuositasolla vähintään 90 prosenttia. Käyttöasteessa voi olla yksikön toiminnasta johtuvia eroja. Kiristyneen taloudellisen tilanteen vuoksi ja talousarviossa pysymisen varmistamiseksi sosiaaliviraston johtoryhmä/toimitusjohtaja on tarkentanut käyttöastetavoitteen 93 prosenttiin. Myös vuodelle 2003 käyttöastetavoite oli 93 prosenttia. Nämä käyttöastetavoitteet eivät sosiaaliviraston mukaan kuitenkaan merkitse päivähoitoasetuksen suhdeluvusta poikkeamista.

Sosiaalivirasto totesi, että Helsingin kaupungin sisällä lapsiperheet muuttavat uusille rakennettaville asuinalueille, jotka sijaitsevat pääasiassa koillisessa ja itäisessä suurpiirissä. Väestöennusteen mukaan läntisen suurpiirin alle kouluikäisten lasten määrä on seuraavina lähivuosinakin vähenevä. Väestö- ja muuttokehityksestä johtuen läntisen sosiaalikeskuksen päiväkodeissa on syksyisin viime vuosina aloittanut huomattavasti vähemmän lapsia kuin keväällä on ollut heille osoitettuja hoitopaikkoja. Kohdentaakseen päivähoiton tarjontaa aikaisempaa paremmin on läntisen sosiaalikeskuksen alueella arvioitu, että täyttämällä keväällä 2002 päiväkotien hoitopaikat 105 prosenttisesti, päiväkodit toimivat normaalisti ja voimassa olevien mitoitusten mukaisesti, kun lasten hoitosuhteet syksyllä alkavat.

Sosiaaliviraston lausunnon mukaan vanhempien vuorotyöstä tai muusta syystä johtuvat osaviikkoiset tai epäsäännölliset päivähoiton tarpeet otetaan huomioon otettaessa lapsia päiväkotiin hoitosuhteeseen.

Asetuksessa määrätystä suhdeluvusta poiketaan silloin, kun lasten keskimääräiset hoitopäivät ovat jatkuvasti vähäisemmät kuin toimintapäivät.

Helsingin kaupungin sosiaaliviraston läntisen sosiaalikeskuksen johtaja totesi selvityksessään, että päivähoiton täyttöastetavoite on vuositasolla 100 prosenttia. Käytännössä päiväkotien täyttöasteet vaihtelevat toimintavuoden aikana tavoitteen molemmin puolin. Päivähoitopaikkoja vapautuu ja uusia lapsia tulee päivähoitoon eniten toimintakauden vaihtuessa elokuussa. Syksyn päivähoitopäätökset tehdään huhtikuussa ja toukokuussa. Kokemus valintaprosessista on osoittanut, että kesän aikana hoidontarpeet muuttuvat ja perheet peruvat saamiaan päivähoitopaikkoja. Kesän ja syksyn peruutusten myötä päiväkotien täyttöaste laskee. Kevään valinnoissa on seuraavan syksyn vapautuvat paikat laskettu ja päiväkodit täytetty 105 prosenttisesti, jotta kesällä vapautuvat paikat saadaan aktiivisesti käyttöön.

#### *Päivähoidon tilastoinnista*

Sosiaaliviraston selvityksen mukaan päivähoiton paikkojen määrää ja niiden käyttöä seurataan päivähoiton paikkapankki-tietojärjestelmän avulla. Päiväkodit täyttävät päivittäin päiväkirjalomakkeet lasten sekä henkilöstön läsnäolosta ja

lähettävät nämä tiedot kuukausittain tilastoyksikköön. Lapsen läsnäolotietolomakkeelle lapsen hoitoajaksi merkitään lapsen vakituinen, etukäteen sovittu hoitoaika. Kun lapsi on tullut hoitoon, hänet merkitään ko. päivänä läsnä olleeksi. Jos lapsi ei ole ollut lainkaan päivähoidossa, merkitään hänen kohdalleen syyn mukainen poissaolokoodi. Lisäkertoimen avulla huomioidaan lapsen erityisen hoidon ja kasvatuksen tarve.

Toinen lomake täytetään päiväkodin henkilöstön läsnäolotiedoista. Päivän aikana läsnä olleiden työntekijöiden lukumäärä merkitään koko päiväkodin osalta. Jos henkilö on aloittanut työvuoronsa, hänet merkitään läsnä olleeksi. Periaate on sama kuin lasten läsnäolopäivien kirjaamisessa. Vakituisesti osapäivätyössä olevan henkilön työssäolopäivä merkitään desimaalilukuna sen mukaan miten pitkä hänen päivittäinen työaikansa on suhteessa normaalityöaikaan. Käynnit päivän aikana esim. kokouksissa tai koulutuksessa merkitään lomakkeeseen työssäolopäiviksi päiväkodissa. Sen sijaan koko päivän poissaoloa ei merkitä työssäolopäiväksi.

Täyttöaste ilmaisee hoitosuhteessa olevien lasten ja yksikössä palvelusuhteessa olevan hoito- ja kasvatushenkilöstön määrän välisen suhteen. Käyttöasteella puolestaan mitataan toteutuvaa lasten ja hoitohenkilöstön määrän suhdetta. Mittari on rakennettu siten, että 100 prosentin käyttöaste vastaa lasten päivähoidosta annetun asetuksen mukaista henkilöstömitoitusta. Henkilöstömitoitus on suurempikin, koska Helsingin kaupunki mitoittaa yhden hoito- ja kasvatushenkilöstön kahta alle yksivuotiasta kohden, vaikka päivähoitoasetus sallii yhden hoitajan neljää alle kolmivuotiasta kohden. Lisäksi suuremmissa päiväkodeissa ja erityispäiväkodeissa on päiväkodinjohtajia, joita ei täyttö- ja käyttöasteseurannassa lasketa hoitohenkilöstöön, vaikka se asetuksen mukaan olisi mahdollista.

Käyttöaste lasketaan seuraavasti:

Laskennalliset läsnäolopäivät x 100 / hoito- ja kasvatushenkilöstön työssäolopäivät x 7. Laskennalliset läsnäolopäivät saadaan painottamalla lasten läsnäolopäivät ikä-, hoitoaika- ja erityishoidon tarpeen lisäkertoimilla.

Täyttöaste lasketaan puolestaan seuraavasti:

Hoitosuhteessa olevien lasten laskennallinen lukumäärä x 100 / laskennalliset päivähoitopaikat.

Hoitosuhteessa olevien lasten lukumäärä saadaan läsnäolopäiväkirjasta laskemalla yhteen kuukauden viimeisenä toimintapäivänä läsnä- tai poissaolleet lapset, ilman varahoitoja ja päättyneitä hoitosuhteita. Hoitosuhteessa olevien lasten laskennallinen määrä saadaan siten, että hoitosuhteessa olevien lasten luku painotetaan lapsikohtaisesti iän, hoitoajan ja erityishoidon lisäkertoimen mukaan.

Sosiaalivirasto totesi, että nykyinen seurantatapa on kuukausikohtainen ja jälkikäteen kuukauden viiveellä tapahtuva. Lasten ja henkilökunnan tiedot kerätään päiväkodeissa päivittäin, mutta raportointiohjelma on kuukausikohtainen. Päiväraporttien lisääminen nykyiseen seurantaan ei selvityksen mukaan hyödyttäisi päivittäisten tilanteiden hoitamista. Satunnaiseen henkilöstövajaukseen vastataan eri keinoin päiväkodin sisällä sekä käyttämällä varahenkilökuntaa.

### 3.1.2

#### Etelä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston lausunto

Sosiaali- ja terveysosasto totesi lausunnossaan, että Helsingin kaupungin sosiaaliviraston johtoryhmän/toimitusjohtajan vuodelle 2002 päivähoitolle asettama 93 prosentin käyttöastetavoite ei ole lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:n vastainen. Sosiaali- ja terveysosasto totesi kuitenkin, että läntisen sosiaalikeskuksen toimintatapaa, jonka mukaisesti alueen päiväkotien hoitopaikat täytettiin 105 prosenttisesti keväällä 2002 olettaen, että päivähoitopaikkoja vapautuu kesän aikana ja että päiväkodit toimivat syksyllä normaalisti, ei voida pitää lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:n mukaisena. Sosiaali- ja terveysosaston mukaan lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:n 5 momentin sanamuoto ei puolla sellaista tulkintaa, että alueen kaikki päiväkodit voitaisiin järjestelmällisesti täyttää 105 prosenttisesti, vaan kyseinen 6 §:n 5 momentin säännös edellyttää yksittäistapauksellista harkintaa poikettaessa 6 §:n 1 ja 2 momentissa säädetystä suhdeluvusta.

Henkilömitoituksen seurannan osalta sosiaali- ja terveysosasto totesi, että Helsingin kaupungin sosiaaliviraston päiväkotien henkilöstön ja lasten välisen suhdeluvun eli käyttöasteen toteutumisen seuranta päiväkotikohtaisesti kuukausitasolla oli sinällään toteutettu tarpeenmukaisesti ja että lasten sekä kasvatus- ja hoitohenkilöstön suhdelukuja kuvaavat kertoimet olivat lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:n mukaiset. Sosiaali- ja terveysosasto totesi myönteisenä sen, että Helsingin sosiaalivirasto on mitoittanut alle 1-vuotiaiden lasten hoidon siten, että kahta alle 1-vuotiasta kohden työskentelee yksi hoito- ja kasvatushenkilö. Sosiaali- ja terveysosasto totesi kuitenkin näkemyksensä, että Helsingin kaupungin sosiaaliviraston lasten ja hoitohenkilöstön laskennallista suhdelukua kuvaava käyttöasteseuranta päiväkotikohtaisesti kuukausitasolla ja jälkikäteen kuukauden viiveellä on kankea ja virhemahdollisuuksia sisältävä päivähoidon tilastointimenetelmä, jonka joustavuuden kehittäminen on ensisijaista laadukkaan lasten päivähoidon toteuttamiseksi.

Lopuksi lääninhallitus totesi, että päivähoitoasetuksen 6 §:n 5 momentin mukaiset lasten ja henkilöstön välisen suhdeluvun määrittelyn tulkinnat ovat sillä tavoin löyhät, että ne saattavat asettaa eri kuntien asukkaat eriarvoiseen asemaan päivähoidon järjestämisessä.

### 3.1.3

#### Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi lausunnossaan, että Helsingin kaupungin sosiaaliviraston läntisen sosiaalikeskuksen toimintatapa, jonka mukaan alueen päiväkotien hoitopaikat täytetään 105 prosenttisesti, ei ole päivähoitoasetuksen 6 §:n mukainen. Sosiaali- ja terveysministeriö viittasi lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston lausuntoon ja totesi, että lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:n 5 momentin sanamuoto ei puolla sellaista tulkintaa, jonka mukaan kaikki päiväkodit voitaisiin järjestelmällisesti täyttää 105 prosenttisesti. Kyseinen päivähoitoasetuksen säännös edellyttää ministeriön lausunnon mukaan yksittäistapauksellista harkintaa poikettaessa 6 §:n 1 ja 2 momentissa säädetystä suhdeluvusta.

Henkilöstömitoituksen seurannan osalta ministeriö totesi, että Helsingin kaupungin sosiaaliviraston päivähoito- ja kasvatushenkilöstön laskennallista suhdelukua kuvaava käyttöasteseuranta päiväkotikohtaisesti jälkikäteisesti kuukausittain ei anna riittävän tarkkaa kuvaa ja tietoa päivittäisistä tilanteista suhdeluvun toteutumisen ja käyttöasteen nostamisesta aiheutuvien ylitäyttöpäivien osalta. Tilastointimenetelmä kaipaa ministeriön mukaan kehittämistä joustavampaan ja kattavampaan suuntaan.

### 3.2

#### Oikeusohjeet

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 3 kohta edellyttää valtion takaavan, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat toimivaltaisen viranomaisen antamia määräyksiä, jotka koskevat erityisesti lasten turvallisuutta, terveyttä ja henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta ja henkilökunnan riittävää valvontaa. Yleissopimus edellyttää myös, että valtio ryhtyy kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin taatakseen lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon (3 artiklan 2 kohta). Yleissopimuksen mukaan kaikissa julkisen ja yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lasta, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu (3 artiklan 1 kohta).

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lapsen tasa-arvoinen kohtelu sisältää lapsen oikeuden ns. positiiviseen erityiskohteluun.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perusoikeusuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) lasten päivähoitojärjestelmä todettiin yhtenä esimerkkinä säännöksen tarkoitusta toteuttavista tukijärjestelmistä.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Lasten päivähoitosta annetun lain (1973/36) 2a §:n (1983/304) mukaan lasten päivähoitoon tavoitteena on tukea päivähoitossa olevien lasten koteja näiden kasvatustehtävässä ja yhdessä kotien kanssa edistää lapsen persoonallisuuden tasapainoista kehitystä. Päivähoitoon tulee omalta osaltaan tarjota lapselle jatkuvat, turvalliset ja lämpimät ihmissuhteet, lapsen kehitystä monipuolisesti tukevaa toimintaa sekä lapsen lähtökohdat huomioon ottaen suotuisa kasvuympäristö. Lain 5 §:n (451/1990) mukaan päiväkodissa ja perhepäiväkodissa hoidettavien lasten määrästä sekä hoito- ja kasvatustehtävään osallistuvasta henkilöstöstä säädetään tarkemmin asetuksella.

Lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:n (806/1992) 1 momentin mukaan päiväkodissa tulee hoito- ja kasvatustehtävissä olla vähintään yksi, asetuksella erikseen säädettävät kelpoisuusehdot täyttävä henkilö seitsemää kokopäivähoidossa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden. Enintään neljää alle kolmivuotiaista lasta kohden tulee päiväkodissa hoito- ja kasvatustehtävissä olla vähintään yksi asetuksen mukaisen kelpoisuuden omaava henkilö. Pykälän 2 momentin mukaan päiväkodissa tulee hoito- ja kasvatustehtävissä olla vähintään yksi ammatillisen kelpoisuuden omaava henkilö enintään 13 osapäivähoidossa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden. Jos päiväkodissa on yksi tai useampi erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa oleva lapsi, on tämä asetuksen 6 §:n 3 momentin mukaan otettava huomioon hoidettavien lasten tai hoito- ja kasvatustehtävään osallistuvien henkilöitten lukumäärässä, jollei päiväkodissa ole tällaista lasta varten erityistä avustajaa. Hoito- ja kasvatustehtävissä toimivien henkilöiden ammatillisesta kelpoisuudesta on säädetty 6 §:n 4 momentissa

Kunta voi asetuksen 6 §:n 5 momentin mukaan poiketa edellä mainitusta 1 ja 2 momentissa säädetystä lasten ja ammatillisen kelpoisuuden omaavan henkilöstön suhdeluvusta, jos lasten keskimääräiset hoitopäivät ovat jatkuvasti huomattavasti vähäisemmät kuin toimintapäivät. Poikkeaminen voi tapahtua siten, ettei lapsia ole jatkuvasti yhtäaikaisesti hoidossa enempää kuin kokonaissuhdeluku edellyttää.

### 3.3 Arviointi

#### 3.3.1 Päivähoitoasetuksen säännös henkilöstömitoituksesta

Päivähoitoasetuksen 6 §:n 1 ja 2 momentissa on siis määrätty lasten ja päiväkodin hoito- ja kasvatustehtävissä olevan kelpoisuusehdot täyttävän henkilöstön suhdeluku. Suhdeluvusta voidaan poiketa, jos lasten keskimääräiset hoitopäivät ovat jatkuvasti huomattavasti vähäisemmät kuin toimintapäivät. Edellytyksenä on tällöin, ettei lapsia ole jatkuvasti yhtäaikaisesti hoidossa enempää kuin suhdeluku edellyttää.

Voimassa olevaa päivähoitoasetuksen 6 §:ää muutettiin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtiosuoslainsäädännön uudistuksen yhteydessä. Vuoden 1993 alusta voimaan tulleessa asetuksen muutoksessa luovuttiin yhdessä hoidettavien lasten ryhmäkoon suuruuden määrittelystä ja siirryttiin lasten ja hoitohenkilöstön suhdeluvun määräämiseen.

Asetuksen muuttamiseen liittyvässä sosiaali- ja terveysministeriön sosiaali- ja terveyspalveluosaston 13.8.1992 laatimassa muistiossa todettiin, että päivähoitoasetuksen *"muutos kokonaisuudessaan mahdollistaa päivähoidon alueellisen palvelutarjonnan paremman suunnittelun sekä päiväkotikohtaisen sisällön määrittelyn ja toteuttamisen lähtien vallitsevista olosuhteista ja alueellisista tarpeista sekä käytettävissä olevista resursseista. Tavoitteena on hyödyntää mahdollisimman hyvin päivähoidon voimavaroja ja ehkäistä vajaakäyttöä"*. Muistiossa ei kuitenkaan käsitelty tarkemmin suhdeluvusta poikkeamisen edellytyksiä.

Asetuksen säännös ei käsitykseni mukaan estä satunnaista ja lyhytaikaista poikkeamista suhdeluvusta. Asetus siis sallii sen, että lapsia voi olla yhtäaikaisesti hoidossa joinakin päivinä enemmän kuin suhdeluku edellyttää. Käsitykseni mukaan tämä oikeus poiketa lasten ja hoito- ja kasvatushenkilöstön välisestä suhdeluvusta on säännelty kuitenkin tavalla, joka on erittäin tulkinnanvarainen.

Totesin eräessä aikaisemmassa ratkaisussani (12.4.2001 dnro 1385/4/99), että myös henkilökunnan tilapäisiin poissaoloihin tulee varautua etukäteen riittävästi sijaisuusjärjestelyillä ja varahenkilöstöllä, jotta poissaolot eivät vaikuta päivähoiton toimivuuteen ja tasoon. Totesin myös, että vaikka päivähoitoasetuksen 6 §:n säännös ei siis sinänsä edellytä, että päiväkodin henkilökunta olisi yhtä aikaa ja jatkuvasti läsnä hoitotilanteissa ja vaikka se mahdollistaa lyhytaikaisen poikkeamisen suhdeluvusta, tulisi päivähoitoa järjestettäessä pyrkiä siihen, että päiväkodissa päästäisiin asetuksen mukaiseen suhdelukuun koko hoitopäivän ajalta.

Erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevista lapsista on säädetty päivähoitoasetuksen 2 §:ssä ja 6 §:n 3 momentissa sekä päivähoitolain 7a §:ssä. Päivähoitoasetuksen 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia päivähoitoon otettaessa on erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitseva lapsi otettava huomioon hoidettavien lasten tai hoito- ja kasvatushenkilöstön lukumäärässä, jollei tällaista lasta varten ole erityistä avustajaa. Asetuksen 2 §:n mukaan erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevasta lapsesta on päiväkotiin otettaessa hankittava alan erikoislääkärin tai muun asiantuntijan lausunto. Päivähoitolain 7a § velvoittaa laatimaan kaikille erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitseville lapsille kuntoutussuunnitelman yhteistyössä lapsen vanhempien ja tarpeen mukaan kunnan muun sosiaalihuollon, terveydenhuollon sekä koulutoimen kanssa. Asetuksesta ei kuitenkaan ilmene yksiselitteisesti se, milloin lapsi on erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitseva eikä myöskään se, miten lapsen erityishoidon tarve otetaan huomioon henkilöstömitoituksessa. Myös väljä säännös erityishoidon ja -kasvatuksen tarpeen huomioon ottamisesta lisää henkilöstömitoituksen sääntelyn tulkinnanvaraisuutta.

Lapsen oikeuksien yleissopimus ja perustuslaki edellyttävät julkiselta vallalta toimenpiteitä, joilla taataan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämätön suojeleminen ja huolenpito. Lapsen oikeuksien yleissopimus edellyttää nimenomaisesti valtion takaavan, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat lasten turvallisuutta ja terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa koskevia määräyksiä. Perustuslain 19 §:n 3 momentti ja 22 § luovat julkiselle vallalle aktiivisen toimintavelvoitteen lapsen hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun edistämiseksi ja lasten osuuden turvaamiseksi yhteiskunnan voimavaroista. Lasten päivähoitolain mukaan päivähoiton tulee mm. tarjota lapselle jatkuvat, turvalliset ja lämpimät ihmissuhteet, lapsen kehitystä monipuolisesti tukevaa toimintaa sekä lapsen lähtökohdat huomioon ottava suotuinen kasvuympäristö. Päivähoiton tulee edistää lapsen iän ja yksilöllisten tarpeiden mukaisesti hänen fyysistä, psyykkistä, sosiaalista ja tunne-elämänsä kehitystä. Myös lapsen erityisen hoidon ja kasvatuksen tarve on otettava päivähoitossa huomioon. Käsitykseni mukaan kunnan tuleekin osoittaa päivähoitoa varten sellainen määrä voimavaroja, että lainsäädännössä päivähoitolle asetetut tehtävät ja tavoitteet voidaan täyttää.

Ammattitaitoisen hoito- ja kasvatushenkilöstön riittävä määrä päiväkodissa on nähdäkseni välttämätön edellytys lasten fyysisen turvallisuuden takaamiseksi ja lasten perus- ja ihmisoikeuksien sekä päivähoitolain kasvatustavoitteiden toteutumiseksi. Päivähoidon sisältöön ja laatuun kohdistunee tulevaisuudessa aikaisempaa enemmän vaatimuksia. Valtioneuvosto on 28.2.2002 antanut periaatepäätöksen varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista. Periaatepäätöksessä todetaan mm., että lasten päivähoiton kasvatustavoitteissa tulee nykyistä selkeämmin tuoda esiin päivähoiton tehtävä lapsen huolenpidon ja kokonaisvaltaisen kasvun ja oppimisen edistämiseksi. Tavoitteissa tulee myös painottaa päivähoiton mahdollisuutta ehkäistä ja korjata kehityksen viiveitä. Päivähoitossa tarvitaan riittävää asiantuntemusta lapsen tuen tarpeiden tunnistamiseen sekä tarvittavien tukitoimien järjestämiseen. Periaatepäätöksessä todetaankin, että henkilöstömitoituksia ja lasten määrää koskevia säännöksiä tulee tarkistaa siten, että turvataan terveellinen, rauhallinen ja turvallinen kasvuympäristö, joka mahdollistaa jatkuvat ja lämpimät vuorovaikutussuhteet.

Lasten perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen edellyttää nähdäkseni, että päivähoiton henkilömitoitusta koskeva säännös on sillä tavoin selkeä ja täsmällinen, että se ei voi vaarantaa ammattitaitoisen hoito- ja kasvatushenkilöstön riittävyyttä. Katsonkin, että asetuksen 6 §:n 5 momentin säännöstä tulisi pikaisesti täsmentää.

### 3.3.2

Henkilöstömitoitus Helsingin kaupungin läntisen sosiaalikeskuksen päiväkodeissa

#### 3.3.2.1

Yleistä

Voimassa olevaan lainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä siitä, miten asetuksessa säädetyn henkilömitoituksen toteutumisen seurannan tulisi tapahtua.

Sosiaali- ja terveysministeriön yhdessä lääninhallitusten ja Suomen Kuntaliiton kanssa tekemässä selvityksessä (Tarja Kahiluoto, Lasten päivähoiton tilannekatsaus, Tammikuu 2001, sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2002:14) ilmeni, että päivähoitoasetuksessa määritellyn lasten ja henkilöstön välisen suhdeluvun toteutumista seurattiin erityisesti suurissa kunnissa yleisimmin kuukausitasolla. Noin 24 prosentissa kunnista mitoitusta seurattiin päivittäin. Noin 28 prosentissa kunnista seuranta tapahtui muuten, esimerkiksi pitämällä seurantaviikkoja tai tarkistamalla tilanne toimintakauden alussa, uusia lapsia sijoitettaessa tai sosiaalilautakunnan pyytäessä tilanneraporttia. Kunnista 8 prosenttia ei selvityksen mukaan seurannut mitoitusta lainkaan.

Henkilöstön ja lasten suhdelukujen sekä päivähoitopaikkojen tehokkaan käytön seuraamisen välineiksi etenkin suuret kunnat olivat ottaneet käyttöön päivähoiton täyttö- ja käyttöasteet. Selvityksen mukaan suurista kunnista seitsemän kymmenestä (yhteensä 103 kuntaa) oli määritellyt täyttöastetavoitteen päiväkodeille. Käyttöastetavoitteen päiväkodeille oli määrittänyt suurista kunnista 80 prosenttia (yhteensä 155 kuntaa). Pienissä kunnissa käyttöastetavoitteet



vaihtelivat 70-100 prosentissa. Suurissa kunnissa vaihteluväli oli 85-90 prosenttia. Yleisin käyttöastetavoite kunnissa oli selvityksen mukaan 90 prosenttia. Vertailuissa on tosin huomattava, että kunnilla voi olla käyttö- ja täyttöasteille toisistaan poikkeavia määrittelyjä.

Käsitykseni mukaan lasten turvallisuus ja hyvinvointi edellyttävät, että päivähoitoasetuksessa säädetyn henkilöstömitoituksen toteutumista voidaan valvoa esimerkiksi kunnan toimielinten, päivähoiton asiakkaiden ja laillisuusvalvojen toimesta. Siihen en voi tarkemmin ottaa kantaa, millainen henkilöstömitoituksen seurantarjestelmä kunnassa olisi tarkoituksenmukainen.

### 3.3.2.2

#### Täyttöasteesta

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoi lausunnossaan, samoin kuin lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto, että Helsingin sosiaaliviraston läntisen sosiaalikeskuksen toimintapa, jonka mukaan alueen päiväkotien hoitopaikat täytetään 105 prosenttisesti, ei ole päivähoitoasetuksen 6 §:n mukainen. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoi, että päivähoitoasetuksen 6 §:n 5 momentin säännös edellyttää yksittäistapauksellista harkintaa poikettaessa 6 §:n 1 ja 2 momentissa säädetystä suhdeluvusta.

Sosiaali- ja terveysministeriö on todennut myös eräässä toisessa päivähoitoa koskevassa lausunnossaan (lausunto Raision kaupungille 24.4.2001 dnro 67/59/2001), että suhdeluvun määräytymisen lähtökohdaksi on tilanne, jossa lapsia otetaan päivähoitoon. Päiväkotiin voidaan mainitun lausunnon mukaan ottaa lapsia asetuksen sallimassa suhteessa käytettävissä olevaan kasvatus- ja ohjaustehtävissä toimivaan henkilöstöön nähden. Kyseessä on siten suhdeluvun mukainen kasvatus- ja ohjaushenkilöstön kokonaistyöpanos, jota parhaimmalla mahdollisella tavalla käyttäen lasten hoito- ja kasvatus toteutetaan. Lausunnon mukaan suhdeluvun mukaisen henkilöstön tulee olla säännönmukaisesti käytettävissä päiväkodin ollessa toiminnassa huomioon ottaen kokopäiväisen henkilöstön työaikasäännökset.

Olen samaa mieltä sosiaali- ja terveysministeriön ja lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston kanssa siitä, että lasten ja henkilöstön suhdeluvun määräytymisen lähtökohdaksi tulee olla tilanne, jossa lapsia otetaan päiväkotiin hoitosuhteeseen ja että kunnan päiväkotipaikkojen täyttäminen järjestelmällisesti yli 100 prosentin ei siten ole asetuksen 6 §:n mukaista. Päivähoitoasetuksen 6 §:n 5 momentin säännös edellyttää mielestäni päiväkotikohtaista ja yksittäistapauksellista harkintaa poikettaessa 6 §:n 1 ja 2 momentissa säädetystä suhdeluvusta.

Asetus nähdäkseni sallii lasten ja henkilökunnan suhdeluvusta poikkeamisen esimerkiksi silloin, kun päiväkodissa on lapsia, jotka jatkuvasti ovat hoidossa vain osan viikkoa, jolloin heidän keskimääräiset hoitopäivänsä jäävät huomattavasti vähäisemmiksi kuin päiväkodin toimintapäivät. Edellytyksenä on lisäksi, ettei lapsia saa olla yhtäaikaista jatkuvasti hoidossa asetuksen suhdelukua enempää.

Helsingin kaupungin sosiaalivirasto totesi lausunnossaan, että väestö- ja muuttokehityksestä johtuen läntisen sosiaalikeskuksen päiväkodeissa on

syksyisin aloittanut huomattavasti vähemmän lapsia kuin keväällä on heille osoitettuja hoitopaikkoja. Vaikka hoitopaikat täytetään keväällä 105 prosenttisesti, päiväkodit toimivat sosiaaliviraston mukaan asetuksessa säädettyjen mitoitusmukaisesti lasten hoitosuhteiden alettua syksyllä. Nähdäkseni asetus ei estäkään päivähoitopaikkojen peruutusten huomioon ottamista edellä todetulla tavalla, mikäli toteutuneita hoitosuhteita ei syksyllä ole asetuksen edellyttämää määrää enemmän.

Helsingin sosiaaliviraston vuoden 2002 päivähoitoa paikkapankkitilaston tietojen mukaan läntisen sosiaalikeskuksen kaikkiaan 44 päiväkodista täyttöaste oli kuitenkin yli 100 prosenttia 24 päiväkodissa syyskuussa, 22 päiväkodissa lokakuussa, 20 päiväkodissa marraskuussa ja 17 päiväkodissa joulukuussa. Päivähoitopaikkoja olikin siis ilmeisesti peruutettu melko runsaasti, koska 100 prosentin täyttöaste ylittyi 105 prosentin keväisestä täyttöasteesta huolimatta syksyllä alle puolessa alueen päiväkodeista. Täyttöaste kuitenkin ylittyi lähes puolessa päiväkodeista. Käytettävissäni olevasta selvityksestä ei ilmene, oliko näissä päiväkodeissa hoitosuhteessa lapsia, joiden keskimääräiset hoitopäivät jäivät asetuksessa tarkoitetulla tavalla huomattavasti toimintapäiviä vähäisemmiksi tai oliko niissä muu vastaava asetuksessa tarkoitettu peruste poiketa suhdelvusta. Tätä tietoa ei myöskään ole enää saatavissa. En siis voi ottaa päiväkotikohtaisesti tai yleisemminkään kantaa siihen, rikottiinko päivähoitoasetusta kyseisissä päiväkodeissa syksyllä 2002. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että yli 100 prosentin täyttöaste oli vielä vuoden 2002 joulukuussa 17:ssä alueen 44:stä päiväkodista, viittaa tämä mielestäni siihen, että hoitopaikkojen peruutuksista huolimatta lapsia oli otettu päivähoitoon useissa alueen päiväkodeissa asetuksen 6 §:n vastaisesti.

#### *Kannanotto*

Käsitykseni onkin, että Helsingin sosiaaliviraston läntisen sosiaalikeskuksen toimintatapa, jonka mukaan alueen päiväkotien hoitopaikat täytettiin järjestelmällisesti 105 prosenttisesti ei ollut päivähoitoasetuksen 6 §:n mukainen. Päivähoitoasetuksen 6 §:n 5 momentin säännös edellyttää mielestäni päiväkotikohtaista ja yksittäistapauksellista harkintaa poikettaessa 6 §:n 1 ja 2 momentissa säädetystä suhdelvusta.

#### 3.3.2.3

##### Käyttöasteesta

Lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto totesi lausunnossaan, että Helsingin kaupungin sosiaaliviraston asettama 93 prosentin käyttöastetavoite ei ollut päivähoitoasetuksen 6 §:n vastainen. Sosiaali- ja terveysosasto totesi myös, että sosiaaliviraston noudattama henkilöstön ja lasten välisen suhdelvun eli käyttöasteen toteutumisen seuranta päiväkotikohtaisesti kuukausitasolla oli sinällään toteutettu tarpeenmukaisesti. Edelleen sosiaali- ja terveysosasto totesi, että lasten sekä kasvatusta- ja hoitohenkilöstön suhdelukuja kuvaavat kertoimet olivat lasten päivähoitosta annetun asetuksen 6 §:n mukaiset ja ottivat huomioon lasten lukumäärän, iän ja hoitoisuuden paremminkin kuin asetus edellyttää.

#### *Kannanotto*

Olen samaa mieltä kuin lääninhallituksen sosiaali- ja terveystoimisto siitä, että sosiaaliviraston asettama 93 prosentin käyttöaste tavoite ei ollut päivähoitoasetuksen 6 §:n vastainen sekä siitä, että sosiaaliviraston käyttämät lasten sekä hoitohenkilöstön välistä suhdelukua kuvaavat kertoimet ottivat sinänsä riittävästi huomioon päivähoitoasetuksen henkilömitoitusta koskevat säännökset.

Kuukausittaiseen keskiarvoon perustuvan lasten ja henkilöstön suhdeluvun tilastoinnin ja seurannan osalta totean kuitenkin, että päivähoito- ja kasvatushenkilöstön laskennallista suhdelukua kuvaavan käyttöasteen tilastointi ja seuranta päiväkotikohtaisesti jälkikäteisesti kuukausitasolla ei mielestäni anna riittävän tarkkaa kuvaa ja tietoa päivittäisistä tilanteista suhdeluvun toteutumisesta. Tilastointimenetelmä kaipaisikin nähdäkseni kehittämistä joustavampaan ja kattavampaan suuntaan.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan Helsingin sosiaaliviraston tietoon edellä kohdassa 3.3.2.2 esittämäni käsityksen päivähoitoasetuksen vastaisesta menettelystä, kun sosiaalikeskuksen kaikki päiväkotipaikat täytettiin järjestelmällisesti 105 prosenttisesti. Saatan sosiaaliviraston tietoon myös edellä kohdassa 3.3.2.3 esittämäni käsityksen päiväkotien käyttöasteen tilastoinnin kehittämistarpeesta.