

12.4.2001

1385/4/99

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Esittelijä Tapio Rätty

PÄIVÄHOIDON JÄRJESTÄMINEN ESPOON KAUPUNGIN PÄIVÄKODEISSA

1 KANTELU

Pisan päivähoitoalueen vanhempainyhdistys ry:n puheenjohtaja ja sihteeri arvostelevat 9.6.1999 eduskunnan oikeusasiamiehelle Lauri Lehtimajalle osoittamassaan kantelukirjoituksessa sekä 14.9. ja 30.11.1999 lähettämässään lisäkirjoituksissa Espoon kaupungin päiväkodeissa, erityisesti Pisan päiväkodissa järjestettävää päivähoitoa. He epäilevät, että päivähoito ei toteudu lain edellyttämällä tavalla, koska lasten ryhmien koot ovat liian suuret suhteessa henkilökunnan määrään. Heidän käsityksensä mukaan Pisan päiväkodin tilat ovat lisäksi liian pienet eivätkä takaa päivähoitolle asetettuja laatuvaatimuksia. Vanhempainyhdistys arvostelee myös Espoon kaupungin päätöstä päiväkotien täyttöasteesta.

2 SELVITYS

Kirjoituksen johdosta Espoonlahden sosiaali- ja terveyskeskus antoi 22.9.1999 lausunnon ja selvityksen. Lausuntoon oli liitetty sosiaali- ja terveyslautakunnan Espoonlahden aluejaoston 24.3.1999 antama vastaus Pisan päivähoitoalueen vanhempainyhdistykselle.

Vanhempainyhdistys antoi lausunnon ja selvityksen johdosta vastineensa 11.1.2000.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Lasten päivähoidosta annetun asetuksen (806/1992) 6 §:n 1 momentin mukaan päiväkodissa tulee hoito- ja kasvatustehtävissä olla vähintään yksi, asetuksella erikseen säädettävät kelpoisuusehdot täyttävä henkilö enintään seitsemää kokopäivähoidossa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden. Enintään neljää alle kolmivuotiaista lasta kohden tulee päiväkodissa hoito- ja kasvatustehtävissä samoin olla vähintään yksi henkilö, jolla on asetuksen mukainen kelpoisuus. Säännöksen 2 momentin mukaan päiväkodissa tulee hoito- ja kasvatustehtävissä olla vähintään yksi ammatillisen kelpoisuuden omaava henkilö enintään 13 osapäivähoidossa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden. Kunta voi poiketa edellä mainituista suhdeluvuista, jos lasten keskimääräiset hoitopäivät ovat jatkuvasti huomattavasti vähäisemmät kuin toimintapäivät. Poikkeaminen voi tapahtua siten,

ettei lapsia ole jatkuvasti yhtäaikaisesti hoidossa enempää kuin kokonaissuhdeluku edellyttää (päivähoitoasetuksen 6 §:n 5 momentti).

Etelä-Suomen lääninhallitus on eräässä toisessa kanteluasiassa antamassaan lausunnossa (lausunto on annettu asiassa dnro 1202/4/97) todennut käsityksensä, että päivähoitoasetuksen säännös ei edellytä päiväkodin henkilökunnan läsnäoloa täysimääräisesti ja jatkuvasti hoitotilanteessa. Päivähoitoasetus ei lääninhallituksen mukaan myöskään edellytä, että hoitohenkilökunnan työajan tulisi olla täyden säännöllisen työajan mittainen tai edes, että henkilökunnan tulisi olla päätoimista. Lain hengen mukaista olisi sen käsityksen mukaan kuitenkin se, että päiväkodeissa päästäisiin asetuksen mukaiseen suhdelukuun koko hoitopäivän ajan.

Sosiaali- ja terveysministeriö on eräässä toisessa kanteluasiassa antamassaan lausunnossa (lausunto annettu asiassa dnro 395/4/98) katsonut, että päivähoitoasetuksen 6 §:n 5 momentin mukainen oikeus poiketa henkilöstön ja lasten määrän suhdelvusta voi tapahtua, mikäli lasten hoitopäivät ovat jatkuvasti huomattavasti vähäisemmät kuin toimintapäivät. Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaan asetuksen vaatimaa henkilöstömitoitusta tulee noudattaa myös henkilöstön sairaus- ja vuosilomien sekä mahdollisten lomautusten aikana. Tällöin riittävän ja asetuksen mukaisen kelpoisuuden omaavan henkilöstön läsnäolo on turvattava päiväkodin koko toiminta-ajaksi.

Käsitykseni mukaan oikeus poiketa lasten ja hoito- sekä kasvatushenkilöstön välisestä suhdelvusta on säännelty varsin tulkinnanvaraisesti. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtiosuuslainsäädännön uudistukseen liittyvästä sosiaali- ja terveysministeriön sosiaali- ja terveyspalveluosaston 13.8.1992 laatimasta asetusmuistiosta ilmenee, 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."*

Arvioitaessa hoitohenkilökunnan ja lasten suhdelvun toteutumista on tarkastelujakson oltava näkemykseni mukaan riittävän pitkä. Asetuksen säännös ei käsitykseni mukaan estä satunnaista tai lyhytaikaista poikkeamista suhdelvusta. Päiväkodeissa tulisi kuitenkin pyrkiä siihen, että asetuksen mukainen suhdeluku toteutuisi koko hoitopäivän ajan.

3.2

Lasten ja henkilökunnan suhdelvun toteutuminen

Vanhempainyhdistys liitti kirjoituksensa oheen Pisan päiväkodin laatiman selvityksen käyttöaseteurannasta päiväkodissa 11. - 22.1.1999. Liitteessä oli seurattu suhdelvun toteutumista alle kolmevuotiaiden ja yli kolmevuotiaiden lasten osalta. Alle kolmevuotiaiden lasten kohdalla suhdelvuista poikettiin yleensä aamulla sekä ennen hoitoajan päättymistä iltapäivällä. Yli kolmevuotiaiden lasten osalta suhdeluku ylittyi tarkastelujakson aikana useana päivänä siten, että vajeus hoito- ja kasvatusvastuussa olevasta henkilökunnasta kesti koko hoitopäivän ajan. Suhdelvusta poikkeami-

nen 3-6 vuotiaiden lasten kohdalla ei siis seurannan mukaan painottunut aamu- ja iltapäiviin eikä ollut myöskään satunnaista, vaan se oli pikemminkin säännöllistä ja toistui päivästä toiseen.

Vanhempainyhdistys toimitti vielä päiväkodin laatiman käyttöasteseurannan 8.-15.10.1999 väliseltä ajalta. Tämän selvityksen mukaan vajuus työvoimassa oli samankaltainen kuin aikaisemmassa seurannassa.

Espoonlahden sosiaali- ja terveyskeskuksen lausunnossa, johon oli liitetty Espoonlahden aluejaoston 24.3.1999 antama vastaus Pisan päiväkodin vanhempainyhdistykselle, ei otettu nimenomaista kantaa käyttöasteseurantaan 11.-22.1.1999. Lausunnossa ei kuitenkaan kiistetty seurannan perusteella laskettuja hoitohenkilökunnan ja hoidossa olevien lasten suhdelukuja.

Saadun selvityksen perusteella arvioni onkin, että päivähoitoasetuksen 6 §:n mukainen lasten ja hoitohenkilöstön välinen lukumääräinen suhde ei toteutunut Espoon kaupungin päiväkotipiisassa tammikuussa 1999 ja lokakuussa 1999. Näin oli erityisesti vanhempien lasten (3-6vuotiaat) ryhmässä.

Käsitykseni mukaan kunnan tulee osoittaa päivähoitoa varten sellainen määrä voimavaroja, että lainsäädännössä asetetut edellytykset päivähoitoon voidaan täyttää. Korostan sitä, että myös henkilökunnan tilapäisiin poissaoloihin tulee varautua etukäteen riittävillä sijaisuusjärjestelyillä ja varahenkilöstöllä, jotta poissaolot eivät vaikuta päivähoitoon toimivuuteen ja tasoon. Korostan vielä, että lasten päivähoitolain asettamien kasvatustavoitteiden saavuttamisen edellytyksenä on riittävän ja hyvin koulutetun henkilökunnan läsnäolo pääsääntöisesti koko päiväkodin toiminta-ajan. Vaikka päivähoitoasetuksen 6 §:n säännös ei siis sinänsä edellytä, että päiväkodin hoitohenkilökunta olisi yhtä aikaa ja jatkuvasti läsnä hoitotilanteissa ja vaikka se mahdollistaa lyhytaikaisen poikkeamisen suhdeluista (niiden ylittämisen), tulisi päivähoitoa järjestäessä pyrkiä siihen, että päiväkodeissa päästäisiin asetuksen mukaiseen suhdeluun koko hoitopäivän ajalta.

Espoonlahden sosiaali- ja terveyskeskuksen selvityksen liitteenä olevasta Espoonlahden aluejaoston vastauksesta vanhempainyhdistykselle ilmenee, että aluejaosto on ryhtynyt toimenpiteisiin varahenkilö- ja sijaisjärjestelmän kehittämiseksi ja tarvittavien virkojen perustamiseksi. Aluejaoston pöytäkirjanotteesta ilmenee myös, että kaupunginhallitus oli kokouksessaan 2.3.1999 perustanut päivähoitoon kahdeksan varahenkilön virkaa. Tästä syystä asia ei anna aiheutta puoleltani muihin toimenpiteisiin kuin että saatan edellä mainitun käsitykseni lasten ja hoitohenkilöstön välisen lukumääräisen suhdeluvun toteutumisesta Espoon sosiaali- ja terveyslautakunnan tietoon.

3.3

Päivähoidon tiloille asetettavat vaatimukset

Vanhempainyhdistyksen kirjoituksessa on epäilty myös, että lapsia olisi otettu hoitoon Pisan päiväkotiiin enemmän kuin tilat sallisivat.

Tältä osin totean, että päivähoitoasetuksen 6 §:ssä on hoito- ja kasvatushenkilöstön suhdeluku määritelty edellä kerrotuin tavoin lasten iän mukaan mutta säännös ei määrittele lapsiryhmän enimmäiskokoa. Päiväkotii tai muu siihen rinnastettava laitos tai huoneisto on kuitenkin terveyden-

suojelulain 13 §:n ja terveydensuojeluasetuksen 3 §:n mukaisesti velvollinen tekemään ennen toimintansa aloittamista kirjallisen ilmoituksen kunnan terveydensuojeluviranomaiselle. Tässä yhteydessä on ilmoitettava muun muassa se, kuinka suurelle henkilömäärälle huoneisto on suunniteltu. Mikäli toimintaa muutetaan olennaisesti, esimerkiksi hoidettavien lasten ja henkilökunnan määrää lisäämällä, tulee tästä tehdä ilmoitus terveydensuojeluviranomaiselle.

Koska asiassa ei ole tullut saamani selvityksen mukaan ilmi lainvastaista tai virheellistä menettelyä, ei kirjoitus tältä osin anna aihetta puoleltani muihin toimiin.

3.4

Toimenpiteet

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsitykset päivähoidossa olevien lasten hoidon järjestämisestä riittävien resurssien avulla Espoon sosiaali- ja terveyslautakunnan tietoon.

Samalla ilmoitan, että olen pyytänyt sosiaali- ja terveyslautakunnalta selvitystä kuluvan vuoden 1.1 - 31.5. välisenä aikana Pisan päiväkodissa toteutuneesta lasten ja hoitohenkilökunnan välisestä lukumääräisestä suhteesta. Tulen siis vielä tältä osin seuraamaan tilanteen kehitystä. Liitän oheen jäljennöksen tästä selvityspyynnöstäni.