

23.11.2006

Dnro 326/4/05

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Liisa Nieminen

ESIKOULULAISEN OIKEUS MAKSUTTOMAAN KULJETUKSEEN

1

KANTELU

Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiehelle 3.2.2005 lähettämässään sähköpostiviestissä oikeusasiamiestä tutkimaan - - - kaupungin menettelyä sen päättäessä esikoululaisten oikeudesta maksuttomaan kuljetukseen esiopetuspaikkaan ja sieltä pois.

Kantelijan kertoman mukaan hänen kodistaan on - - - esikouluun, jossa hänen lapsensa oli määrä aloittaa esikoulu, matkaa noin 9,5 kilometriä, joten päivittäistä ajoa tulee yhteensä 38 kilometrin verran.

Kesän 2004 alussa - - - kaupunki oli päättänyt, että kantelijan lapsi ei saisi kuljetusta, vaan kantelijalle maksettaisiin sen sijasta kuljetusavustusta. Kaupungin lakimiehen mukaan korvaus laskettaisiin siten, että se kattaa oman auton käytöstä aiheutuvat kulut. Kantelijan mukaan näin ei kuitenkaan ole asianlaita, sillä ajomatka esikouluun ja takaisin on yhteensä 38 kilometriä päivässä, mutta korvaus maksetaan vain 19 kilometriltä, jolloin korvaus on 0,38 euroa kilometriltä. Kantelijan mielestä se ei kuitenkaan kata edes hänen autonsa bensiinikuluja, muista kuluista puhumattakaan.

Kantelija osoitti 2.10.2004 - - - kaupungille esiopetuksen kuljetusetua koskevan anomuksen. Kaupunki toimitti anomuksen Helsingin hallinto-oikeuteen, josta se siirrettiin 8.10.2004 - - - kaupungin päivähoitotoimistolle anomuksena käsiteltäväksi.

Päivähoidon sihteerin 26.10.2004 antama päätös, jonka mukaan kuljetusavustusta myönnettiin 0,38 euroa/km esikouluoppilaan kuljettamista varten kodista tai päivähoitosta esiopetukseen ja esiopetuksesta kotiin tai päiväkotiin, yhteensä kaksi matkaa läsnäolopäivää kohden, ei merkinnyt muutosta edellä mainittuun tilanteeseen.

Myöhemmin kantelijan auton rikkoonnuttua niin, että sitä ei enää kannattanut korjata, hän oli kysynyt päivähoitotoimistosta uudelleen kuljetuksen järjestämisestä lapselleen esikouluun. Linja-autolla ei heiltä ole myöskään mahdollista matkustaa esikouluun. Vastauksena kantelijan kysymykseen päivähoidon sihteeri oli todennut kaupungin pysyvän päätöksessään ja että kantelija voi kuljetusavustuksella itse järjestää lapsensa kuljetuksen ja että korvaus suoritetaan vain 19 kilometrin mukaan.

Kantelija tiedusteli oikeusasiamieheltä, onko päivähoiton sihteerin tekemä päätös lainmukainen ja toteutuuko päätöksen mukaan oikeus maksuttomaan kuljetukseen sekä onko hänen tyydyttävä siihen, että autottomana ihmisenä hän ei voi toimittaa lastaan esikouluun.

2 SELVITYS

- - - kaupungin päivähoiton johtaja antoi minulle 1.4.2005 selvityksen kantelijan kirjoituksen johdosta. - - - kaupunki toimitti minulle 24.1.2006 lisäselvitystä asiassa.

- - -

Päivähoiton johtajan selvityksen mukaan - - - kaupunki pyysi keväällä 2004 tarjouksia esiopetuskuljetuksista. Tarjouskilpailussa todettiin, että taksikuljetukset esiopetukseen tulevat liian kalliiksi. Sosiaali- ja terveyslautakunta päätti 17.6.2004, että lasten päivähoito myöntää esiopetuksessa olevien lasten huoltajille rahallisen avustuksen lapsen esiopetukseen kuljettamista ja saattamista varten.

Sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöksen mukaan avustuksen määrä on 0,38 euroa kilometriltä ja se myönnetään esiopetuksessa olevan lapsen huoltajalle, mikäli lapsen matka kotoa suoraan esiopetukseen tai päivähoidosta esiopetukseen ja esiopetuksesta kotiin tai päivähoitoon on viittä kilometriä pidempi. Selvityksessä viitataan perusopetuslakiin, jonka sanamuodon mukaan kyseessä on oppilaan matka esiopetukseen. Niin ikään lain mukaan maksuttoman kuljetukseen vaihtoehtona on oppilaan kuljettamista tai saattamista varten myönnettävä riittävä avustus. Näillä perusteilla lautakunta oli tehnyt päätöksensä avustuksista siten, että avustus maksetaan lapsen kuljettamismatkoilta eli kahdelta matkalta päivässä.

Myönnetyn avustuksen tosiasiallista käyttöä sosiaali- ja terveyslautakunta ei selvityksen mukaan valvo. Avustus myönnetään toteutuneiden läsnäolopäivien mukaan jälkikäteen kilometrimäärän perusteella. Tosiasiallisten kuljetusolosuhteiden huomioiminen ei selvityksen mukaan ole mahdollista. Päivähoiton johtajan antaman selvityksen mukaan niin sanottu kilometrikorvaus on riittävä avustus laskettuna oletetuilta lapsen kuljettamismatkoilta eli kahdelta matkalta päivässä.

Pyysin vielä Suomen Kuntaliiton lausunnon asiassa. Kuntaliitto toteaa lausunnossaan muun muassa, että sen tulkinnan mukaan laissa ei ole asetettu kunnan järjestämää maksutonta kuljetusta etusijalle oppilaan kuljettamista tai saattamista varten myönnettävään riittävään avustukseen nähden. Heidän tekemänsä selvityksen mukaan 95 % kyselyyn vastanneista kunnista pitää käytännössä kunnan järjestämää maksutonta kuljetusta ensisijaisena vaihtoehtona esiopetuksessa olevan oppilaan kuljetusetuuden järjestämiseksi, ja 5 % kunnista ilmoitti, että maksettava avustus on tasavertainen vaihtoehto.

Avustuksen määrästä Kuntaliitto totesi, että riittävyyden arviointi tapahtuu yksittäistapauksittain, mutta käytännössä kunnissa käytetään myös kaavamaisia avustusperusteita, esimerkiksi virkaehtosopimuksen mukaista kilometrikorvausta.

3 RATKAISU

Perusopetuslain vuonna 2004 voimaan tulleessa (1139/2003) uudistetussa 32.1 §:ssä säädetään, että jos perusopetusta tai lisäopetusta saavan oppilaan koulumatka on viittä kilometriä pidempi, oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen. Jos esiopetusta saavan oppilaan matka kotoa esiopetukseen tai lasten päivähoidosta annetusta laissa tarkoitettua päivähoidosta esiopetukseen on viittä kilometriä pidempi, oppilaalla on vastaavasti oikeus maksuttomaan kuljetukseen kotoa suoraan esiopetukseen tai päivähoidosta esiopetukseen ja esiopetuksesta kotiin tai päivähoitoon. Perusopetusta, lisäopetusta tai esiopetusta saavalla oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen myös silloin, kun edellä tarkoitettu matka oppilaan ikä ja muut olosuhteet huomioon ottaen muodostuu oppilaalle liian vaikeaksi, rasittavaksi tai vaaralliseksi. Maksuttoman kuljetuksen vaihtoehtona on oppilaan kuljettamista tai saattamista varten myönnettävä riittävä avustus. Ennen vuoden 2004 uudistusta matkaetu ei sen sijaan koskenut esiopetuksessa olevia lapsia.

Lainmuutosta perusteltiin alueellisen koulutuksellisen tasa-arvon edistämistarpeella, sillä tilanne koulukuljetusten suhteen oli aiemmin hyvin erilainen eri puolilla maata. Uudistuksen oli määrä lisätä kuntien välistä yhdenvertaisuutta peruspalvelujen järjestämisessä. Esiopetusta saavien oppilaiden kuljetukset otettiin huomioon valtiosuudessa korottamalla perusopetuksen yksikköhintoja esiopetusta saavien oppilaiden osalta (ks. HE 58/2003 vp ja SiVM 1/2003 vp). Eduskunnan sivistysvaliokunta painotti, että vaikka korotus kohdistuu yleiseen kunnan saamaan valtiosuuteen, edun tulee kohdentua kunnan sisällä esiopetukseen.

Kuljetusavustuksen määrään otettiin kantaa säädettäessä peruskoululaissa koulukuljetuksesta. Peruskoululakia koskevan hallituksen esityksen (HE 30/1982 vp) koulukuljetusta ja majoitusta koskevan 47 §:n perusteluiden mukaan kuljetusavustusta voidaan pitää riittävänä, jos kuljettamisesta tai saattamisesta aiheutuvat välttämättömät ja välittömät menot korvataan huoltajalle. Korvauksen maksaminen oman kulkuneuvon käyttämisestä ja huoltajalle mahdollisesti aiheutuvasta ajanhukasta saattaa myös olla paikallaan. Avustus ei kuitenkaan saa olla suurempi, kuin mitä kuljettaminen tai saattaminen kunnan järjestämänä tulisi maksamaan.

Helsingin hallinto-oikeus on yhdessä toisessa tapauksessa (pätös 06806/04/1301, 7.10.2005) katsonut, että myös kantelijan tapauksessa noudatettu avustukseen oikeuttavan kilometrimäärän laskutapa (yksi matka esiopetuspaikkaan ja yksi matka sieltä takaisin), on perusopetuslain mukainen. Siten minulla ei ole syytä arvostella - - - kaupungin noudattamaa laskutapaa.

Edellä esitettyyn viitaten katson, että - - - kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta ja lautakunnan alainen viranhaltija ovat voineet tehdä kantelukirjoituksessa tarkoitetut päätöksensä perusopetuslain 32.1 §:ssä tarkoitetusta kuljetusavustuksesta sen määrän osalta heille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla.

Totean siis, että asiassa ei ole tältä osin ilmennyt aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai virkavelvollisuuden laiminlyöntiä.

Mitä sitten tulee kantelijan kysymykseen siitä, onko hänen tyydyttävä siihen, että autottomana ihmisenä hän ei voi toimittaa lastaan esikouluun, totean seuraavan.

Perusopetuslain mukaan esiopetuksen tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyisten yhteiskunnan jäsenyyteen, antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja sekä parantaa lasten oppimisedellytyksiä. Opetuksen tavoitteena on edistää sivistystä ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä oppilaiden edellytyksiä osallistua koulutukseen ja muutoin kehittää itseään elämänsä aikana. Riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa tulee turvata koko maan alueella.

Eduskunnan sivistysvaliokunta totesi esiopetusuudistusta koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (SiVM 7/1999 vp), että tilanne koulukuljetusten suhteen eri puolilla maata on hyvin erilainen. Alueellisen koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseksi valiokunta piti välttämättömänä, että uudistuksen mukainen esiopetus saatetaan koulumatkaedun piiriin 1.8.2004, kun uudistus tulee voimaan koko laajuudessaan. Näin tapahtuikin.

Valtioneuvosto on antanut vuonna 2004 selonteon eduskunnalle esiopetusuudistuksen vaikutuksista ja asetettujen tavoitteiden toteutumisesta (VNS 7/2004 vp). Selonteon johtopäätöksiä sisältävässä luvussa todetaan muun muassa, että kuusivuotiaiden ikäluokasta 96 % osallistuu esiopetukseen. Osallistumisaste on erittäin korkea koko maassa. Kuljetusetuuden säätäminen on parantanut kaikkien lasten mahdollisuutta osallistua esiopetukseen. Opetusministeriö ilmoitti tuolloin seuraavansa kuljetusmatkasäännöksen vaikutuksia.

Koska esiopetuksesta päätettäessä on eri vaiheissa korostettu koulutuksellisen tasa-arvon toteutumisen tärkeyttä, pidän ongelmallisena sitä, että lasten pääsy esiopetukseen voi riippua käytännössä heidän asumispaikastaan ja siitä, onko heidän perheellään käytössä auto. Esiopetuksesta poisjäämisellä voi olla lapsen kehityksen kannalta haitallisia seurauksia. Aina ei tietenkään sellaista välttämättä ilmene.

Asian arvioinnissa on otettava huomioon myös YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (SopS 60/1991) 28 artikla, jonka mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden saada opetusta ja valtiot ryhtyvät toimenpiteisiin koulunkäynnin säännöllisyyden takaamiseksi. Tämä ei välttämättä toteudu, jos lapsi ei pääse esiopetukseen mukaan siitä syystä, että

hänen vanhemmillaan ei ole autoa käytettävissään eikä kunta järjestä esimerkiksi taksikuljetusta lapsille.

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen tavoitteena on tosiasiallisen tasa-arvon toteutuminen. Yhdenvertaisuuden toteutuminen ei tarkoita sitä, että kaikkia tapauksia on kohdeltava aina samalla tavoin, vaan tietyssä määrin voidaan kiinnittää huomiota myös yksittäistapauksessa esille tuleviin erityispiirteisiin. Tasa-arvotavoitteen kanssa ei mielestäni ole sopusoinnussa sellainen menettely, että kunta käsittelee kuljetuskysymystä hyvin kategorisesti ottamatta lainkaan huomioon tapauksen erityispiirteitä.

Asian arvioinnissa on otettava huomioon myös Suomen perustuslain 16.1 §, jonka mukaan perusopetus on maksutonta. Kyseessä on subjektiivinen oikeus säännöksen molempiin osiin, perusopetukseen ja maksuttomuuteen. Perustuslain tasolla ei oteta suoraan kantaa siihen, mitä kaikkea perusopetukseen luetaan eikä perustuslaissa ole sinänsä sitouduttu nykyiseen lainsäädäntöön perusopetuksen osalta. Perusopetukseen perustuslain tarkoittamassa mielessä kuuluu myös esiopetus, vaikkei se sinänsä kuulukaan vielä oppivelvollisuuden piiriin (näin myös Arajärvi – Aalto-Setälä, Opetuslainsäädännön käsikirja, s. 24). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta lähti siitä, että maksuttomuus koskee myös tarpeellisia kuljetuksia ja riittävää ravintoa (PeVM 25/1994 vp ja ks. myös KHO 2006:10). Kun perusopetuslaissa perusopetus ja esiopetus on rinnastettu keskenään koulumatkojen järjestämisen osalta, voidaan olettaa, että myös perustuslaissa säädetty opetuksen maksuttomuus koskee molempien koulumatkoja.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä tarkoittaa mielestäni myös sitä, että julkisen vallan on aktiivisin toimenpitein huolehdittava siitä, että lapsille turvattu oikeus maksuttomaan perusopetukseen, mukaan lukien tarpeelliset kuljetukset ja riittävä ravinto, toteutuu kaikissa tapauksissa.

Toisaalta täytyy huomauttaa, että kantelija ei ilmeisesti tehnyt uutta hakemusta saadakseen lapselleen kuljetuksen sen jälkeen kun hänen autonsa rikkoontui eikä hänellä ollut enää mahdollisuutta kuljettaa lastaan esikouluun, vaan tyytyi päivähoitotoimistosta sähköpostitse saamaansa vastaukseen. Päätöksestä hänellä olisi ollut mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuteen perusopetuslain 42 §:n nojalla.

Kun oikeus maksuttomaan perusopetukseen, johon edellä mainituin tavoin kuuluu myös maksuttomat koulumatkat, on turvattu subjektiivisena oikeutena perustuslaissa, ei kunta voi kieltäytyä sen järjestämisestä. Vaikka kunta oli hylännyt 17.6.2004 taksikuljetuksen järjestämisen ja päättänyt, että esiopetuksessa olevien lasten vanhemmille myönnetään rahallinen avustus lasten kuljettamista ja saattamista varten, ei tämä saisi olla esteenä sille, että yksittäistapauksessa taksikuljetus voidaan kuitenkin järjestää, jos lapsen oikeus maksuttomaan kuljetukseen ei muuten toteudu.

Koska lakiteksti lähtee siitä, että maksuttoman kuljetuksen vaihtoehtona voi olla oppilaan kuljettamista tai saattamista varten myönnettävä riittävä avustus,

ei - - - kaupungin voida katsoa toimineen suoranaisesti perusopetuslain 32.1 §:n vastaisesti. Siitä huolimatta on kuljetuksen käytännön järjestämistä koskevassa harkinnassa kuitenkin mielestäni pyrittävä siihen, että kaikki halukkaat pääsevät esiopetukseen eikä se esty kuljetuksen puutteen vuoksi. Perheille, joilla ei ole omaa autoa käytettävissä, olisi pyrittävä järjestämään esimerkiksi taksikuljetus. Jos sellaista mahdollisuutta ei ole tarjolla, ei perustuslain 16.1 §:ssä turvattu oikeus maksuttomaan perusopetukseen toteudu. Kantelijan tyttären kohdalla kyse oli juuri tällaisesta tilanteesta.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3 esittämäni käsityksen perusoikeuksien toteutumisen kannalta asianmukaisesta menettelystä - - - kaupungin tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni - - - kaupungille.

Lähetän päätöksen tiedoksi myös opetusministeriölle ja harkittavaksi, tulisiko perusopetuslain tekstiä tarkentaa siten, että se ottaa paremmin huomioon myös kantelijan tapauksen tapaiset tilanteet, joissa perheellä ei ole autoa käytettävissään eikä kunta järjestä kuljetusta esikouluun. Pyydän ministeriöltä selvitystä asiasta elokuun 2007 loppuun mennessä.