

31.8.2009

Dnro 3346/4/07

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Aila Linnakangas**

## **Ulvilan kaupunki ei antanut asianmukaista päätöstä päivähoitopaikasta**

### 1 KANTELU

Kantelija arvosteli 31.10.2007 saapuneessa kirjeessään Ulvilan kaupungin viranomaisten menettelyä ruotsinkielistä päivähoitopaikkaa koskeneen hakemuksensa käsittelyssä. Kantelija kertoi, ettei hän ollut saanut pyynnöstään huolimatta valituskelpoista päätöstä asiassa, vaan ainoastaan sähköpostiviestin, ettei päivähoitopaikkaa järjestetä. Hän arvosteli erityisesti sosiaalijohtajan menettelyä sekä kaupunginjohtajan menettelyä alaistensa valvonnassa.

- - -

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Tapahtumat kantelun mukaan

Kantelijan mukaan hänen vaimonsa oli soittanut 14.8.2006 sosiaali- ja terveystieteiden kanslistille ja kysynyt ruotsinkielistä päivähoitopaikkaa heidän vanhemmalle lapselleen. He olivat tiedustelleet uudelleen 27.8.2006 sosiaalijohtajalle lähettämässään sähköpostiviestissä mahdollisuutta ruotsinkieliseen päivähoitopaikkaan. Sosiaalijohtaja oli vastannut heille 28.8.2006, että kielilain 5 §:n mukaan Ulvilan kaupunki ei järjestä ruotsinkielistä päivähoitopaikkaa. Lisäksi hän oli suositellut tekemään kirjallisen hakemuksen.

Kantelija oli hakenut 26.9.2006 kirjallisesti ruotsinkielistä päivähoitopaikkaa vanhemmalle lapselleen.

Kantelija oli ilmoituksensa mukaan 12.4.2007 pyytänyt kanslistille, perhepäivähoidonohjaajalle ja sosiaalijohtajalle osoittamissaan sähköpostiviesteissä päätöstä päivähoitohakemukseensa. Hän oli 13.4.2007 kysynyt kaupungin sähköisellä asiointilomakkeella mahdollisuudesta ruotsinkieliseen päivähoitopaikkaan myös nuoremmalle tyttärelleen. Perhepäivähoidonohjaaja oli vastannut hänelle 16.4.2007 sähköpostitse, että vanhemmalle lapselle ei järjestetä ruotsinkielistä päivähoitopaikkaa.

Kantelija oli 23.4.2007 lähettänyt kirjallisen hakemuksen päivähoitopaikan saamisesta nuoremmalle tyttärelleen. Perhepäivähoidonohjaaja oli vastannut hänelle uudelleen sähköpostiviestillä ottamatta kantaa nuoremman lapsen hakemukseen.

Kantelija oli vaatinut 3.9.2007 päätöstä asiaan Ulvilan kaupunginjohtajalle lähettämässään sähköpostiviestissä saamatta vastausta.

Sosiaali- ja terveystoimintajohtajan 30.9.2008 tekemässä päätöksessä todettiin, että Ulvilan kaupungilla ei ollut mahdollisuutta tarjota ruotsinkielistä päivähoitoa kantelijan lapsille. Päätöksen mukaan nuoremman lapselle oli myönnetty 9.6.2008 tehdyllä päätöksellä päivähoitopaikka 1.8.2008 lukien päiväkodista, jossa lapsen kaksikielisyyttä tuetaan henkilökunnan kykyjen mukaan. Päätöksen mukaan vanhempi lapsi oli saanut paikan Porista yksityisestä ruotsinkielisestä päiväkodista.

Sosiaali- ja terveystoimintalautakunta hylkäsi 25.11.2008 tekemällään päätöksellä kantelijan oikaisuvaatimuksen. Turun hallinto-oikeudesta saadun tiedon mukaan kantelija on valittanut päätöksestä hallinto-oikeuteen, jossa asia on vielä vireillä.

### 3.2

#### Päivähoidon järjestämistä ja muutoksenhakua koskevat säännökset

Sosiaalihuoltolain 40 §:n 1 momentin mukaan yksikielisissä kunnissa ja kuntayhtymissä järjestetään sosiaalihuolto kunnan tai kuntayhtymän kielellä. Pykälän 2 momentin mukaan kaksikielisen kunnan ja kaksikielisiä tai sekä suomen- ja ruotsinkielisiä kuntia käsittävän kuntayhtymän sosiaalihuolto järjestetään kunnan tai kuntayhtymän molemmilla kielillä siten, että asiakas saa palvelua valitsemallaan kielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi.

Lasten päivähoitosta annetun lain (36/1973, jäljempänä päivähoitolaki) 11 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lasten päivähoitoa on saatavissa kunnan järjestämänä tai valvottuna siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Säännös on alkuperäinen ja tuli voimaan 1.4.1973.

Päivähoitolain 11 §:ään lisättiin 1.1.1982 voimaan tullut 2 momentti, jonka mukaan kunnan on lisäksi huolehdittava siitä, että lasten päivähoitoa voidaan antaa lapsen äidinkielenä olevalla suomen-, ruotsin- tai saamenkielellä. Hallituksen esityksen mukaan (HE 196/1981 vp) lisäyksellä haluttiin selvittää 11 §:n 1 momentissa säädettyä järjestämisvelvollisuutta ja korostaa lapsen äidinkielen huomioimista päivähoiton järjestämisessä silloin kun lapsen äidinkieli on kunnassa vähemmistön kielenä.

Sen lisäksi, mitä 11 §:ssä säädetään, kunnan on päivähoitolain 11 a §:n mukaan huolehdittava siitä, että lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat saada lapselle kunnan järjestämän päivähoitopaikan päiväkodissa tai perhepäiväkodissa sen ajan päätyttyä, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslaissa (364/1963) tarkoitettua äitiys-, isyys- tai vanhempainrahaa, ja että lapsi voi olla päivähoitossa siihen saakka, kunnes hän siirtyy perusopetuslaissa tarkoitettuna oppivelvollisena perusopetukseen. Tämä ns. subjektiivinen päivähoito-oikeus tuli voimaan kaikkien alle kouluikäisten lasten osalta 1.1.1996. Lainkohdan mukaan päivähoitoa on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä lapselle lapsen vanhempien tai muiden huoltajien toivomassa muodossa.

Päivähoitoasetuksen 2 §:n mukaan lapsen vanhempien tai muiden huoltajien on tehtävä päivähoitopaikkaa koskeva hakemus viimeistään neljä kuukautta ennen kuin lapsi tarvitsee päivähoitopaikan. Mikäli päivähoiton tarve johtuu työllistymisestä, opinnoista tai koulutuksesta eikä tarpeen alkamisajankohta ole ollut ennakoitavissa, on päivähoitopaikkaa haettava viimeistään kaksi viikkoa ennen hoitopaikan tarvetta.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen. Sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaan viranhaltijan päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada päätös sosiaalihuollon toimeenpanosta vastaavan toimielimen käsiteltäväksi.

Päivähoitolain 31 §:n (497/1994) 1 momentin mukaan lapsen päivähoidon ottamista koskevaan toimielimen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Sen estämättä, mitä pykälän 1 momentissa säädetään, saa pykälän 2 momentin mukaan edellä tarkoitetun toimielimen päätökseen kuitenkin hakea muutosta valittamalla niin kuin sosiaalihuoltolain 46 §:ssä säädetään, milloin päätös koskee 11 a §:ssä tarkoitettua lapsen päivähoidon ottamista.

### 3.3

#### Päätöksenteko päivähoidossa

Perustuslain 21 §:ssä on säädetty oikeudesta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti viranomaisessa. Viranomaisen on siten käsiteltävä jokainen sille tehty vaatimus, joka kuuluu sen päätösvaltaan ja annettava siihen asianmukainen vastaus. Velvollisuus tehdä hallinnollinen päätös on kuitenkin vain sellaisen vaatimuksen tai hakemuksen johdosta, joka koskee asianosaisen etua, oikeutta tai velvollisuutta.

Päivähoitolain 31 §:ssä on siis säädetty valituskielto päivähoidon ottamista koskevaan toimielimen päätökseen. Poikkeuksena on päätös, joka koskee ns. subjektiivisen päivähoito-oikeuden piiriin kuuluvaa lapsen päivähoidon ottamista. Lain sanamuodosta ei kuitenkaan ilmene yksiselitteisesti, milloin kysymys on lain 11 a §:ssä tarkoitettua päivähoidon ottamisesta, josta siis saa valittaa hallinto-oikeuteen, milloin taas muusta päivähoidon ottamisesta, josta ei ole valitusoikeutta. Oikeuskäytäntö eri hallinto-oikeuksissa on ollut jossain määrin erilaista valituskiellon ulottuvuuden tulkinnassa. Oikeuskäytännössä on yleensä katsottu, että lain 11 a §:ssä tarkoitettua päivähoidon ottamista ei ole esimerkiksi se, missä päivähoitopaikassa hoito järjestetään, vaan kysymys on päivähoiton toteuttamisesta, josta ei saa hakea muutosta valittamalla.

Päivähoitolaissa säädetty valituskielto koskee vain toimielimen tekemää päätöstä. Valituskielto toimielimen päätöksestä ei vielä sellaisenaan merkitse sitä, etteikö asiassa tulisi tehdä viranhaltijan päätöstä, joka voidaan saattaa toimielimen käsiteltäväksi. Ratkaisevaa ensiasteen päätöksentekovelvollisuuden arvioinnissa on nähdäkseni se, onko kysymys henkilön etua tai oikeutta koskevasta asiaratkaisusta.

Näkemykseni mukaan päätöksenteossa kunnan viranomaisessa on perustuslain 21 §:stä ilmenevien oikeusturvan ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti meneteltävä niin, että huoltajilla on mahdollisuus saada toimielimen ratkaistavaksi kysymys päivähoiton järjestämisestä lapsen äidinkielellä. Hallinto-oikeus ratkaisee sitten sen, onko toimielimen päätöksestä valitusoikeus hallinto-oikeuteen.

### 3.4

#### Viranhaltijoiden menettelyn arviointi

##### 3.4.1

#### Sosiaalijohtajan menettely

Asiassa on selvitetty, että kantelija oli 27.8.2006 tiedustellut silloiselle sosiaalijohtajalle osoittamaan sähköpostiviestissä mahdollisuudesta saada ruotsinkielinen päivähoitopaikka. Hän oli jättänyt

vanhemman lapsensa päivähoitohakemuksen 26.9.2006 ja nuoremman lapsensa hakemuksen 13.4.2007. Asiassa tehtiin viranhaltijan päätökset 9.6.2008 ja 30.9.2008.

Entisen sosiaalijohtajan selvityksen mukaan hän oli vastannut kantelijan sähköpostitiedusteluun 28.8.2006, ettei Ulvila järjestä ruotsinkielistä päivähoitoa ja ohjannut häntä samalla kirjallisen hakemuksen tekemiseen. Entisen sosiaalijohtajan mukaan päätöksenteko päivähoitopaikoista oli delegoitu perhepäivähoidon ohjaajille ja päiväkotien johtajille. Hänen mukaansa hän ei enää muista, oliko kantelijan tekemä päivähoitohakemus osoitettu hänelle. Jos hakemus oli osoitettu hänelle, hän oli oletettavasti siirtänyt sen asianomaiselle viranhaltijalle. Entinen sosiaalijohtaja kertoi siirtyneensä 22.1.2007 toisen työnantajan palvelukseen.

### *Arviointi*

Päivähoitoasetuksen mukaan lapsen huoltajien on tehtävä päivähoitohakemus viimeistään neljä kuukautta ennen päivähoitopaikan tarvetta, ellei kyse ole kiireellisestä tilanteesta. Sen sijaan kunnalle ei ole säädetty määräaikaa, jolloin päätös on viimeistään tehtävä. Päätös on siis tehtävä hallintolain mukaisesti ilman aiheutonta viivytystä ja päivähoitopaikan järjestelyaikaa koskeva säännös huomiioon ottaen viimeistään neljässä kuukaudessa hakemuksen tekemisestä. Mielestäni päätös olisi tullut tehdä viivytyksettä sen jälkeen, kun oli selvinnyt, ettei ruotsinkielistä päivähoitopaikkaa ollut mahdollista järjestää.

Asiassa on kuitenkin jäänyt epäselväksi, pyrittiinkö ruotsinkielistä hoitopaikkaa järjestämään syksyn 2006 aikana. Epäselväksi on jäänyt myös se, oliko sosiaalijohtaja tietoinen kirjallisesta hakemuksesta ja sen käsittelystä. Sosiaalijohtaja ei ole ollut Ulvilan kaupungin palveluksessa enää 22.1.2007 jälkeen.

Edellä todetun perusteella katson, että sosiaalijohtajan ei ole osoitettu laiminlyöneen velvollisuuksiinsa johtavana viranhaltijana.

#### 3.4.2

##### Kaupunginjohtajan menettely

Kaupunginjohtajan puhelimitse 16.6.2009 antaman selvityksen mukaan hän oli vastaanottanut kantelijan 3.9.2007 lähettämän sähköpostiviestin, jossa kantelija oli pyytänyt häntä tekemään päivähoitopäätöksen. Koska hänen toimivaltaansa ei kuulunut päätösten tekeminen päivähoitoasiassa hän oli keskustellut asiasta sosiaali- ja terveysjohtajan kanssa ja saattanut kantelijan sähköpostiviestin tiedoksi tässä keskustelussa. Hän ei ollut mieltänyt sähköpostiviestin edellyttäneen vastaamista hänen taholtaan, koska hän oli siirtänyt asian toimivaltaiselle elimelle.

Asia ei anna aihetta toimenpiteisiin myöskään kaupunginjohtajan osalta.

#### 3.4.3

##### Sosiaali- ja terveysjohtajan menettely

Sosiaali- ja terveysjohtaja kertoi tulleen sosiaali- ja terveysjohtajaksi 1.2.2007. Hyvin pian tämän jälkeen asia oli tullut hänen tietoonsa perhepäivähoidon ohjaajan kautta. Myös entisen sosiaalijohtajan ja kantelijan välinen sähköpostiviestintä oli ollut hänen käytettävissään. Hänellä ei selvityksensä mukaan ollut lisättävää entisen sosiaalijohtajan kannanottoon. Asiassa ei kuitenkaan tehty vielä tuolloin kirjallista kielteistä päätöstä, koska oli haluttu selvittää perinpohjaisesti muita vaihtoehtoja. So-

siaali- ja terveystohtajan mukaan hän oli jäänyt siihen uskoon, että asiakas jäi seuraamaan tätä valmistelua. Hänen mukaansa hän vasta myöhemmin ymmärsi, että kantelija halusi selvittää perin pohjin sen, edellyttääkö lainsäädäntö kunnan järjestämään ruotsinkielisen päivähoitopaikan myös tässä tapauksessa. Hän ei selvityksensä mukaan enää muista keskustelleensa kaupunginjohtajan kanssa syyskuussa 2007 nimenomaan tästä asiasta, mutta hän ei kiistänyt, etteikö se ollut mahdollista.

Sosiaali- ja terveystohtajan selvityksen mukaan päätöksenteko lapsen päivähoitoon ottamisesta kuuluu kaupungin johtosäännön mukaan sen päiväkodin johtajalle, johon lapsi otetaan hoitoon. Mikäli paikkaa haetaan perhepäivähoidosta, päätöksen tekevät perhepäivähoidon ohjaajat. Vanhemmat ilmoittavat hakemuksessaan toiveensa ensisijaisesta päivähoitopaikasta. Mikäli lasta ei voida sijoittaa tähän yksikköön, kyseisen yksikön johtaja neuvottelee perheen kanssa ja siirtää asian sen päiväkodin johtajan päätettäväksi, josta paikka on järjestettävissä. Mikäli lasta ei voida sijoittaa perhepäivähoitoon, siirtävät perhepäivähoidon ohjaajat asian sen päiväkodin johtajan päätettäväksi, jossa on tilaa.

Sosiaali- ja terveystohtajan mukaan tässä tapauksessa ongelma oli siinä, ettei ruotsinkielistä hoitopaikkaa ollut koskaan ennen haettu eikä ruotsinkielistä paikkaa, jonka antamisesta joku olisi voinut tehdä myönteisen päätöksen, ollut tarjota perhepäivähoidossa eikä päiväkodissa.

Sosiaali- ja terveystohtaja totesi, että johtosäännön mukaan päätöksenteko päivähoitopaikasta ei kuulunut hänelle, mutta hän teki päätöksen, koska sitä ei kukaan muukaan voinut tehdä. Hän totesi lopuksi näkemyksensä, että kantelija ei saanut kohtuullisessa ajassa kielteistä päätöstä, johon olisi voinut hakea muutosta.

### *Arviointi*

Kantelija oli ilmoituksensa mukaan uudistanut 12.4.2007 mm. kanslistille ja perhepäivähoidonohjaajalle lähettämässään sähköpostiviestissä vanhemman lapsensa päivähoitohakemuksen ja jättänyt 23.4.2007 kirjallisen hakemuksen nuoremman lapsensa päivähoitopaikasta. Päätökset asiassa tehtiin kesäkuussa ja syyskuussa 2008.

Sosiaali- ja terveystohtajan selvityksestä ilmenee, että hän oli tullut tietoisiksi kantelijan hakemuksesta heti virkaan astumisensa 1.2.2007 jälkeen. Sosiaali- ja terveystohtaja oli selvityksensä mukaan ymmärtänyt, että kantelija oli jäänyt odottamaan asian valmistelua. Selvityksensä mukaan hän oli vasta myöhemmin ymmärtänyt, että kantelija halusi asiassa hylkäävän päätöksen muutoksen hakemiseksi.

Sosiaali- ja terveystohtajan allekirjoittaneelle asian esittelijälle vielä 27.8.2009 puhelimitse antaman lisäselvityksen mukaan hän ei muista enää tapahtumia yksityiskohtaisesti eikä pysty niitä enää selvittämään. Sosiaali- ja terveystohtaja kuitenkin katsoi itse, että päätös olisi tullut tehdä aikaisemmin.

Epäselväksi asiassa on jäänyt, milloin varmistui, ettei kantelijan hakemaa ruotsinkielistä päivähoitopaikkaa pystytty järjestämään. Epäselväksi on myös jäänyt se, oliko päivähoitopaikasta päättävillä viranhaltijoilla perusteita olettaa, että kantelijan hakemukset olivat rauenneet, kun ruotsinkielistä päivähoitoa ei järjestetty. Epäselväksi on myös jäänyt se, milloin sosiaali- ja terveystohtajalle varmistui, että kantelija halusi asiassa hylkäävän päätöksen muutoksenhakua varten.

Päätökset huhtikuussa 2007 vireille pantuun päivähoitoasiaan kuitenkin tehtiin vasta kesäkuussa ja syyskuussa 2008. Tähän nähden katson, että sosiaali- ja terveystoimintajohtajan olisi tullut johtavana viranhaltijana huolehtia siitä, että kantelija sai asiassa päätöksen. Katson kantelijan perustuslaissa turvattu oikeusturvan vaarantuneen, kun näin ei tapahtunut.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan sosiaali- ja terveystoimintajohtajan ja asianomaisten päivähoitopaikoista päättävien päiväkodin johtajien ja perhepäivähoidon ohjaajien tietoon edellä (kohdassa 3.3) esittämäni käsityksen päätöksentekomenettelystä päivähoitoa koskevissa asioissa.

Vielä saatan sosiaali- ja terveystoimintajohtajan tietoon (kohdassa 3.4.3) esittämäni käsityksen hänen laiminlyönnistään huolehtia johtavana viranhaltijana päätöksen tekemisestä.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestä tiedoksi sosiaali- ja terveystoimintajohtajalle.

Asia ei ole antanut aihetta muihin toimenpiteisiin.