

30.10.2008

3889/4/06

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Aila Linnakangas

ESIOPETUKSEN JÄRJESTÄMINEN PÄIVÄKODISSA

1

KANTELU

Opetusalan ammattijärjestön edustajat arvostelivat kantelukirjeessään 17.11.2006 Liperin kunnan toimintatapaa järjestää päivähoitoa esiopetusikäisille lapsille leikkitoimintana. Kantelun mukaan kunta pyrki kiertämään päivähoidon säännöksiä lasten ja henkilöstön suhdeluvusta sekä henkilöstön kelpoisuudesta nimeämällä esiopetusikäisten lasten päivähoidon leikkitoiminnaksi. He arvostelivat myös Itä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveystieteiden eräeseen kanteluun 20.9.2006 antamaa päätöstä, jossa lääninhallitus hyväksyi Liperin kunnan menettelyn järjestää päivähoitopalvelut leikkitoimintana.

Kantelijat pyysivät oikeusasiamiestä tutkimaan, olivatko Itä-Suomen lääninhallituksen päätös ja Liperin kunnan leikkitoimintaan liittyvät järjestelyt lain mukaisia.

Kantelijoiden mukaan Liperin kunta järjesti esiopetusikäisille lapsille esiopetusta Ylämyllyn päiväkodissa klo 9.00–13.00. Lisäksi kunta järjesti lapsille samassa päiväkodissa leikkitoimintaa ennen esiopetusta klo 6.30–9.00 ja esiopetuksen jälkeen klo 13.00–17.00. Kantelun mukaan lapsilla oli mahdollisuus osallistua leikkitoimintaan esiopetuksen lisäksi jopa 6,5 tuntia päivässä.

Kantelun mukaan kyseiseen Ylämyllyn päiväkodin leikkitoimintaan oli osallistunut säännöllisesti 17 esiopetusikäistä lasta. Ryhmään oli kuulunut useita erityistarpeita omaavia lapsia, joilla ei ollut henkilökohtaisia avustajia eikä ryhmäkoko ollut heidän takiaan pienennetty. Esiopetusryhmästä ja siihen liittyvästä leikkitoiminnasta oli kantelun mukaan ollut vastuussa lastentarhanopettaja, lähihoitaja ja perhepäivähoitaja. Ryhmässä oli myös välillä ollut neljäs avustaja. Mikäli Liperin kunta olisi noudattanut päiväkodin henkilökunnalta vaadittavia kelpoisuusvaatimuksia ja lasten ja henkilöstön suhdelukuja, olisi esikouluikäisten aamu- ja iltapäivähoitossa tullut kantelun mukaan olla vähintään yksi lastentarhanopettajan tehtäviin kelpoinen henkilö ja kaksi lähihoitajaa, joilla olisi tullut olla päiväkotiin soveltu-

va sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain 8 §:n edellyttämä kelpoisuus. Lisäksi erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevat lapset olisi kantelun mukaan tullut ottaa huomioon päivähoitoasetuksen 6 §:n edellyttävällä tavalla.

Kantelun mukaan useat seikat osoittavat sen, että lapset olivat todellisuudessa kokoaikaisessa päivähoitossa eikä kyse ollut leikkitoiminnasta. Lapsia oli kantelun mukaan ollut säännöllisesti leikkitoiminnassa koko leikkitoiminta-ajan eli klo 6.30–17.00. Lapsille oli tarjottu leikkitoiminnan yhteydessä aamupala ja välipala. Koska esiopetusta ei järjestetä koulujen loma-aikoina, kunta oli siirtänyt esiopetusikäiset lapset koulujen lomajoiksi päiväkotiryhmiin. Leikkitoiminta oli sijoitettu päiväkoteihin, joissa toimi myös päiväkotiryhmiä. Lapset olivat olleet ennen esiopetusta saman päiväkodin leikkitoiminnassa ja esiopetuksen jälkeen siirtyneet takaisin leikkitoimintaan. Leikkitoimintaa oli ohjannut sama henkilökunta kuin esiopetusta. Myös leikkitoimintahakemus osoitti kantelun mukaan sen, että kyseessä oli normaali päiväkotitoiminta eikä leikkitoiminta. Hakemuksen mukaan lapsi voi olla leikkitoiminnassa yli viisi tuntia päivässä, vaikka leikkitoiminta oli tarkoitettu lähinnä kerho-tyyppiseksi toiminnaksi. Myös leikkitoiminnasta perittävät maksut osoittivat kantelun mukaan sen, että kunta rinnasti leikkitoiminnan päiväkotitoimintaan.

Mikäli sallittaisiin Itä-Suomen lääninhallituksen tulkinta, jonka mukaan kunta voi järjestää päivähoitopalvelut leikkitoimintana, elleivät lasten huoltajat vaadi, että päivähoitopalvelut järjestetään päiväkotitoimintana, voitaisiin kantelun mukaan kaikki kunnan päiväkotitoiminnat muuttaa leikkitoiminnaksi. Kantelun mukaan vanhemmat olivat valinneet leikkitoiminnan, koska se oli sijoitettu samoihin tiloihin kuin kunnan järjestämä esiopetus. Mikäli vanhemmat olisivat valinneet muun päivähoitovaihtoehdon, olisivat lapset joutuneet vaihtamaan päivähoitopaikkaa sekä ennen esiopetusta että sen jälkeen. Kantelun mukaan lasten vanhemmat tuskin tiesivät, mitä eroa oli päivähoitolain mukaisella leikkitoiminnalla ja päiväkotitoiminnalla. Kantelun mukaan vanhemmat tuskin olivat valintaa tehdessään ymmärtäneet, että kunnan ei leikkitoiminnassa tarvitse noudattaa samoja säännöksiä kuin päiväkotitoiminnassa.

2

SELVITYS

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi asiassa 1.10.2008 lausunnon. Varasin myös Suomen Kuntaliitolle tilaisuuden lausua asiassa. Suomen Kuntaliitto antoi lausunnon 14.8.2008. Lausunnot ovat liitteinä.

Varasin myös Liperin kunnan kunnanhallitukselle tilaisuuden lausunnon ja selvityksen antamiseen kantelun johdosta. Kunnanhallitus totesi 18.8.2008 antamassaan lausunnossa kunnan toimineen säännösten mukaisesti eikä kunnanhallitus nähnyt tarvetta antaa asiassa lisäselvitystä.

Itä-Suomen lääninhallituksesta on käyttöön hankittu lääninhallituksen päätökseen 20.9.2006 liittyvä asiakirjavihko dnro ISLH-2005-02848/So-18.

3

RATKAISU

3.1

Säännökset esiopetuksen ja päivähoidon henkilöstömitoituksesta

3.1.1

Esiopetuksen järjestäminen päiväkodissa

Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Perusopetusasetuksen 4 §:n mukaan esiopetuksessa oppilaan työpäivään saa kuulua enintään viisi oppituntia. Perusopetuslain 26 a §:n mukaan asetuksella säädetään tarvittaessa opetusryhmien muodostamisesta esiopetuksessa. Tällaista asetusta ei ole annettu. Sen sijaan opetusministeriö on antanut kirjeessään 16.6.2000 (dnro 37/4000/2000) suosituksen esiopetusryhmän koosta ja henkilöstömitoituksesta.

Mainitun suosituksen mukaan esiopetuksen opetusryhmään saa kuulua pääsääntöisesti enintään kolmetoista oppilasta. Jos esiopetusta antavan opettajan ohella ryhmän työskentelyyn osallistuu enimmän aikaa koulunkäyntiavustaja, lastenhoitaja tai muu tehtävään soveltuvan ammatillisen koulutuksen suorittanut henkilö, opetusryhmän enimmäiskoko voi suosituksen mukaan olla enintään 20 oppilasta.

Jos esiopetusta järjestetään lasten päivähoidosta annetun lain (jäljempänä päivähoitolaki) 1 §:n 2 tai 3 momentin tarkoittamassa päivähoitopaikassa (päiväkoti tai perhepäiväkoti), esiopetukseen sovelletaan perusopetuslain 1 §:n mukaan lisäksi, jollei perusopetuslaissa tai sen nojalla asetuksella toisin säädetä, mitä lasten päivähoidosta annetussa laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa säädetään.

Vastaavasti säädetään päivähoitolain 1 a §:ssä, että kun perusopetuslain mukaista esiopetusta järjestetään päivähoitolain 1 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettussa päivähoitopaikassa, sovelletaan esiopetukseen, mitä päivähoitolaissa tai -asetuksessa säädetään, jollei perusopetuslaissa tai -asetuksessa toisin säädetä.

Hallituksen esityksessä esiopetusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 91/1999 vp) todettiin, että esiopetuksen järjestämispaikasta riippumatta esiopetukseen sovellettaisiin perusopetusta koskevaa lainsäädäntöä. Esiopetus ei ole päivähoitoa. Kun esiopetusta järjestetään päivähoitolain 1 §:n 2 tai 3 momentin tarkoittamassa päiväkotitai perhepäivähoitopaikas-

sa, sovelletaan siihen kuitenkin lisäksi täydentävänä päivähoitolain ja sen nojalla annetun asetuksen säännöksiä siltä osin kuin perusopetuslaissa tai -asetuksessa ei toisin säädetä. Sovellettaviksi tulevat hallituksen esityksen mukaan muun muassa päivähoitoasetuksen lapsiryhmien muodostamista ohjaavat säännökset hoito- ja kasvatushenkilöstön ja lasten määrän suhteesta. Lisäksi tulevat sovellettaviksi opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimusten lisäksi täydentäen sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdot. Viimeksi mainitut koskevat esiopetuksen toteuttamiseen osallistuvan muun henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia. Näissä tehtävissä voisi siten luokanopettajan ja lastentarhanopettajan ohella toimia myös muu sosiaalihuollon ammatillisen kelpoisuuden täyttävä henkilö, kuten sosiaalikasvattaja tai lastenhoitaja (nykyisin lähihoitaja).

Esiopetukseen osallistumista ei pidetä päivähoitolain 11 a §:n mukaisena päivähoitopaikan valintana eikä se siis vaikuta oikeuteen saada lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaista taloudellista tukea.

3.1.2

Päiväkodin henkilöstömitoitus

Lasten päivähoidolla tarkoitetaan päivähoitolain 1 §:n 1 momentin mukaan lapsen hoidon järjestämistä päiväkotihoidona, perhepäivähoitona, leikki-toimintana tai muuna päivähoitotoimintana. Päiväkotihoidon voidaan järjestää tätä tarkoitusta varten varatussa tilassa, jota kutsutaan päiväkodiksi ja perhepäivätoimintaa yksityiskodissa tai muussa kodinomaisessa hoitopaikassa, jota kutsutaan perhepäiväkodiksi. Leikkitoimintaa ja muuta päivähoitotoimintaa voidaan järjestää tätä tarkoitusta varten varatussa paikassa. Estettä ei siis ole järjestää leikkitoimintaa myös esimerkiksi päiväkodissa.

Päivähoitoasetuksessa on säädetty hoito- ja kasvatushenkilöstön mitoituksesta ja kelpoisuudesta päiväkodissa ja perhepäiväkodissa. Leikkitoiminnan henkilöstömitoituksesta ei sen sijaan ole säädetty.

Päivähoitoasetuksen 4 §:n mukaan lasten päivähoitoa järjestetään osapäivä- ja kokopäivähoitona. Kokopäivähoidossa lapsen hoitoaika saa yleensä jatkua yhtäjaksoisesti enintään kymmenen tuntia vuorokaudessa ja osapäivähoidossa viisi tuntia.

Päiväkodin henkilöstömitoituksesta on säädetty päivähoitoasetuksen 6 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan päiväkodissa tulee hoito- ja kasvatustehtävissä olla enintään seitsemää kokopäivähoidossa olevaa kolme vuotta täyttäneitä lasta kohden vähintään yksi henkilö, jolla on sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun asetuksen (804/1992) 4 tai 5 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus. Päiväkodin

osapäivähoidossa tulee pykälän 2 momentin mukaan hoito- ja kasvatustehtävissä olla vähintään yksi ammatillisesti kelpoinen henkilö 13 kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden. Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun asetuksen (804/1992) on 1.8.2005 lukien korvannut laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista (272/2005, jäljempänä sosiaalihuollon kelpoisuuslaki).

Päivähoitoasetuksen 6 §:n 5 momentissa on säädetty mahdollisuudesta poiketa edellä todetusta suhdeluvusta. Kunta voi poiketa edellä 1 momentissa todetuista 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. Säännöstä on täsmennetty 1.8.2007 lukien niin, että poikkeaminen voi tapahtua siten, ettei *lapsia ole muutoin kuin lyhytaikaisesti hoidossa enempää kuin kokonaissuhdeluku edellyttää.*

3.1.3

Erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevat lapset

Päivähoitoasetuksen 6 §:n 3 momentin mukaan erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevat lapset on otettava huomioon henkilöstömitoituksessa, jollei päiväkodissa ole tällaista lasta varten erityistä avustajaa. Asetuksen soveltamista ei ole rajattu vain kokopäivähoitoon. Säännös koskeekin mielestäni päiväkodissa järjestettyä esipetusta myös silloin, kun kyseessä on korkeintaan viisi tuntia päivässä tapahtuva osapäivähoito.

Kun päiväkotiin otetaan lapsi, joka on erityisen hoidon tai kasvatuksen tarpeessa, on hänestä päivähoitoasetuksen 2 §:n mukaan hankittava alan erikoislääkärin tai muun asiantuntijan lausunto. Mainitusta asetuksesta tai muustakaan säännöksestä ei kuitenkaan ilmene yksiselitteisesti se, milloin lapsi on erityisen hoidon tai kasvatuksen tarpeessa eikä myöskään se, miten lapsen erityishoidon tarve on otettava huomioon henkilöstömitoituksessa.

Asiakirjojen mukaan Ylämyllyn päiväkodin esiopetusryhmän kahdelle lapselle oli hankittu asetuksen 2 §:ssä tarkoitettu lausunto. Tämän mukaan siis erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevia lapsia oli ryhmässä vähintään kaksi. Erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevia lapsia varten ryhmässä oli asiakirjojen mukaan yksi osa-aikainen avustaja.

Itä-Suomen lääninhallituksen päätöksestä ilmenee, että lääninhallitukselle kantelun tehneen esiopettajan ja kunnan viranomaisten välillä oli erimielisyyttä siitä, kuinka monta erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevaa lasta esiopetusryhmässä oli. Käytettävissäni olevien asiakirjojen perusteella en

voi kuitenkin ottaa kantaa siihen, kuinka monta päivähoitolaissa tarkoitettua erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevaa lasta esiopetusryhmässä oli. Kun otetaan lisäksi huomioon edellä todettu päivähoitoasetuksen väljä säännös erityishoidon ja -kasvatuksen tarpeen huomioon ottamisesta henkilöstömitoituksessa, en katso olevan aihetta ryhtyä tutkimaan asiaa enempää. Asia ei siis ole antanut tältä osin aihetta toimenpiteisiini.

3.1.4

Esiopetushenkilöstön sekä päiväkodin hoito- ja kasvatushenkilöstön kelpoisuus

Esiopetusta antavan opettajan kelpoisuudesta on säädetty opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa asetuksessa. Asetuksen 7 §:n mukaan esiopetusta on kelpoinen antamaan luokanopettaja, soveltuvan kasvatustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut ja lastentarhanopettajan tutkinnon suorittanut henkilö. Siirtymäsäännöksiin on turvattu asetuksen voimaan tullessa 1.8.2000 esiopettajina toimineiden eräitä muitakin tutkintoja suorittaneiden kelpoisuus jatkaa esiopetuksen antamista. Kun esiopetusta järjestetään päivähoitopaikassa, sovelletaan muun henkilöstön kelpoisuuteen päivähoitoasetuksen ja sosiaalihuollon kelpoisuuslain säännöksiä.

Sosiaalihuollon kelpoisuuslain 7 §:n mukaan kelpoisuusvaatimuksena lastentarhanopettajan tehtäviin on vähintään kasvatustieteiden kandidaatin tutkinto, johon sisältyy lastentarhanopettajan koulutus tai sosiaali- ja terveystieteiden ammattikorkeakoulututkinto, johon sisältyvät varhaiskasvatukseen ja sosiaalipedagogiikkaan suuntautuneet opinnot (7 §). Lain 8 §:n mukaan kelpoisuusvaatimuksena lähihoitajan tehtäviin on tehtävään soveltuva sosiaali- ja terveystieteiden perustutkinto tai muu vastaava tutkinto.

Kelpoisuusvaatimuksena sosiaalihuollon muihin ammatillisiin tehtäviin on tehtävään soveltuva ammattitutkinto tai muu soveltuva koulutus.

3.2

Ylämyllyn päiväkodin esiopetusryhmän henkilöstön riittävyys

3.2.1

Itä-Suomen lääninhallituksen päätös 20.9.2006

Lääninhallitus totesi päätöksessään, että esiopetus ei ole lasten päivähoitosta annetussa laissa tarkoitettua päivähoitoa. Edelleen lääninhallitus totesi, että esiopetuksessa olevien lasten vanhemmilla on oikeus saada kunnan järjestämänä osa-päiväistä päiväkotitai perhepäivähoitoa. Elleivät vanhemmat vaadi tällaista päivähoitopaikkaa, voi kunta järjestää vanhempien tarvitsemat päivähoitopalvelut esimerkiksi leikkitoimintana. Lääninhallitus ei nähnyt perusteita sellaiselle käsitykselle, että Ylämyllyn päiväkodin esiopetusryhmän toiminta sekä siihen liittyvä saman ryhmän lap-

sille järjestetty leikkitoiminta olisi katsottava kokonaisuutena kokopäiväiseksi päiväkotihoidoksi. Liperin kunta oli määritellyt leikkitoiminnassa henkilökunnan ja lasten lukumäärän väliseksi suhdeluksi 1:13. Lääninhallitus totesi, että Ylämyllyn leikkitoiminnan henkilökunnan määrä oli kolme eli lastentarhanopettaja, lastenhoitaja ja perhepäivähoitaja. Lääninhallitus piti henkilöstön määrää riittävänä.

3.2.2

Suomen Kuntaliiton lausunto

Suomen Kuntaliiton lausunnon mukaan Liperin kunnan järjestämää leikkitoimintaa oli pidettävä päivähoitolain 11 a §:n mukaisena esiopetusoppilaille järjestettynä osapäivähoitona, minkä vuoksi toimintaan oli sovellettava lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:n 2 momentin säännöksiä osapäivähoidosta. Tämän vuoksi Suomen Kuntaliitto katsoi, että Liperin kunta oli leikkitoiminnan henkilöstön mitoituksen ja kelpoisuuden osalta toiminut päivähoitolain mukaisesti. Kuntaliitto katsoi myös, että vanhemmille oli riittävästi kerrottu mahdollisuudesta valita myös muunlainen päivähoito siksi ajaksi kun lapset eivät olleet esiopetuksessa.

3.2.3

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Ministeriö totesi, että jos esiopetusta annetaan päivähoitolain 1 §:n 2 momentin mukaisessa päivähoitopaikassa (päiväkodissa) ja esiopetus ja sen lisäksi päivähoitolain 1 §:n 2 momentissa annettava päiväkotihoito yhteensä kestävät yhtäjaksoisesti yli viisi tuntia päivässä, noudatetaan myös esiopetuksen ajan päivähoitoasetuksen 6 §:n 1 momentin kokopäivähoidon säännöksiä henkilöstömitoituksesta (1:7) ja kelpoisuudesta. Mikäli esiopetus ja päiväkotihoito yhteensä kestävät yhtäjaksoisesti enintään viisi tuntia, noudatetaan päivähoitoasetuksen 6 §:n 2 momentin osapäivähoidon säännöksiä henkilöstömitoituksesta (1:13) ja kelpoisuudesta.

Sosiaali- ja terveysministeriö viittasi opetusministeriön vuonna 2006 antamaan valtioneuvoston koulutuspoliittiseen selontekoon. Siinä todettiin, että kun esiopetusta järjestetään päivähoitopaikassa, jossa lapsi on koko päivän, noudatetaan päivähoitoasetuksen 6 §:n 1 momentin säännöstä, jolloin seitsemää yli kolmevuotiasta lasta kohden tulee olla yksi kasvatusvastuussa olevan henkilö. Kun esiopetusta järjestetään päivähoidossa vain esiopetukseen osallistuville lapsille, sovelletaan henkilöstömitoituksessa päivähoitoasetuksen 6 §:n 2 momenttia eli yhtä kasvattajaa kohden ryhmässä voi olla enintään 13 lasta.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoi nyt kysymyksessä olevassa Liperin kunnan Ylämyllyn päiväkodin tapauksessa, että koska Liperin kunnan ilmoituksen mukaan päivän aikana esiopetuksen lisäksi annettava päivähoi-

to ei ole ollut päivähoitolain 1 §:n 2 momentissa tarkoitettua päiväkotihoidoa, vaan leikkitoimintaa, päivästä ei muodostu sellaista yhtenäistä kokonaisuutta, että päivähoitoasetuksen kokopäivähoitoa koskevat säännökset tulisivat sovellettaviksi. Ministeriö katsoi, että Ylämyllyn päiväkodin tiloissa annettuun esiopetukseen sovellettiin päivähoitoasetuksen 6 §:n 2 momentin mukaisia, osapäivähoitoa koskevia säännöksiä henkilöstön mitoituksista (1:13) ja kelpoisuudesta.

3.2.4 Arviointi

Koska esiopetus tässä tapauksessa järjestettiin päiväkodissa, tuli esiopetukseen siis päivähoitolain 1 a §:n ja perusopetuslain 1 §:n mukaan sovellettaviksi myös päivähoitolain ja -asetuksen säännökset hoito- ja kasvatushenkilöstön henkilöstömitoituksesta ja kelpoisuudesta.

Henkilöstön riittävyttä arvioitaessa ratkaisevaa on se, oliko Ylämyllyn päiväkodin esiopetusryhmään sovellettava kokopäivähoidon vai osapäivähoidon henkilöstömitoitusta. Tämä puolestaan riippuu siitä, oliko esiopetuksen yhteydessä järjestetty aamu- ja iltapäivätoiminta päiväkotihoidon vai leikkitoimintaa.

Jos aamu- ja iltapäivätoiminnassa oli kyse päiväkotitoiminnasta, tuli siihen sekä esiopetukseen soveltaa kokopäiväisen päiväkotihoidon henkilöstömitoitusta. Kokopäivähoidossa (yli viisi tuntia kestävässä hoidossa) tulee kelpoisuuden omaavaa hoito- ja kasvatushenkilöstöä olla vähintään yksi seitsemää yli kolmevuotiasta lasta kohden.

Lääninhallituksen päätöksestä ilmenee, että Ylämyllyn päiväkodin esiopetusryhmässä oli 20 lasta. Hoitajina oli ollut yksi esiopettaja (lastentarhanopettaja), yksi lastenhoitaja, yksi kokoaikainen avustaja (perhepäivähoitaja) ja yksi osa-aikainen avustaja. Perhepäivähoitajan ammattitutkinto ei anna kelpoisuutta päiväkodin lähihoitajan/lastenhoitajan tehtäviin. Kelpoisuusehdot täyttävää henkilökuntaa ei siis ollut kokopäivähoitoon nähden riittävästi.

Sen sijaan mikäli aamu- ja iltapäivätoiminta oli leikkitoimintaa, oli esiopetukseen sovellettava osapäivähoidon henkilöstömitoitusta. Siinä tapauksessa perusmitoitus oli riittävä. Ryhmässä oli tosin myös erityistä hoitoa ja huolenpitoa tarvitsevia lapsia, mutta toisaalta ryhmässä toimi lisäksi yksi kokoaikainen ja yksi osa-aikainen avustaja.

Päivähoitolaissa ei ole tarkemmin määritelty sitä, milloin toiminta on päiväkotitoimintaa ja milloin kyse on leikkitoiminnasta. Sosiaalihuollon vuonna 1984 ilmestyneen yleiskirjeen mukaan, johon kantelussa viitattiin, leikkitoiminta oli "sisällä tai ulkona tapahtuvaa lasten leikin ja toiminnan ohjausta ja valvontaa tätä tarkoitusta varten varatussa paikassa tai alueella". Viimeksi leikkitoiminnan sisältöä on pyritty määrittelemään sosiaali- ja

terveysministeriön toimeksiannosta maaliskuussa 2008 Imestyneessä selvityksessä (Kirsi Alila ja Tuija Portell: Leikkitoiminnasta avoimeen varhaiskasvatukseen, sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:14). Tässäkään selvityksessä ei kuitenkaan ole määritelty sitä, milloin päiväkodissa järjestetty toiminta on leikkitoimintaa ja milloin päiväkotihoidon.

Käytettävissäni olevien asiakirjojen mukaan esiopetuksessa olleesta 20 lapsesta oli leikkitoimintaan osallistunut keskimäärin 16 lasta, joista yksi oli osallistunut vain aamutoimintaan. Lapsista 4-5 oli nukkunut päiväunet. Lapsille oli tarjottu esiopetuksessa lounas ja leikkitoiminnassa aamu- ja välipala.

Liperin kunta totesi lääninhallitukselle antamassaan selvityksessä, että leikkitoiminta voitiin määritellä lasten ohjaavaksi ja valvotuksi päivätoiminnaksi. Käytettävissäni olevista lääninhallituksen päätökseen liittyvistä asiakirjoista ei mielestäni kuitenkaan ilmene, millä tavoin Ylämyllyn päiväkodissa järjestetty leikkitoiminta erosi tavanomaisesta päiväkotitoiminnasta muutoin kuin että kysymys oli nimenomaan kuusivuotiaille tarkoitettua toiminnasta. Mielestäni perusteita on myös sille näkemykselle, että kysymys oli kokopäiväisestä päiväkotihoidosta, johon oli sovellettava kokopäivähoidon henkilöstömitoitusta. Näkemykseni mukaan ratkaisevaa asian arvioinnissa ei saisi olla se, miten kunta on toiminnan nimennyt, vaan toiminnan sisältö. Muutoin menettely voi johtaa henkilöstömitoitusta ja kelpoisuutta koskevien säännösten kiertämiseen.

Oikeusasiamies ei voi puuttua viranomaisten harkintavaltaan, ellei sitä ole ylitetty tai käytetty väärin. Kun otetaan huomioon se, että päivähoitolaissa tai muussakaan laissa ei ole säädetty siitä, miten leikkitoiminta ja päiväkotitoiminta eroavat toisistaan ja kysymys siis on tulkinnanvarainen, en voi katsoa Liperin kunnan menetelleen lainvastaisesti esiopetusta ja leikkitoimintaa järjestäessään. Samoin katson Itä-Suomen lääninhallituksen ratkaisseen kysymyksessä olevan kantelun harkintavaltansa puitteissa lainmukaisesti.

4

TOIMENPITEET

Liperin kunnan tai Itä-Suomen lääninhallituksen osalta ei siis ole ilmennyt aihetta toimenpiteisiin. Lähetän jäljennöksen tästä vastauksestani tiedoksi Liperin kunnalle ja Itä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastolle.

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi lausunnossaan mm., että on tärkeää että kunnat järjestävät myös esiopetusikäisten lasten päivähoidon siten, että lasten päivähoitosta annetun lain tavoitteet toteutuvat ja lapsille turvataan hoitotehtäviin nähden asianmukaisen ammatillisen koulutuksen saaneiden aikuisten antama hoito. Leikkitoiminnan tarjoaminen päiväkotitai perhepäivähoidon sijasta johtaa sosiaali- ja terveysministeriön näke-

myksen mukaan päivähoitolainsäädännön ja esiopetusuudistuksen tavoitteiden sekä lapsen edun vastaisiin järjestelyihin.

Ministeriö totesi vielä, että päivähoidon tilannekatsauksen mukaan esiopetuksen lisäksi päivähoitoon osallistuvien 6-vuotiaiden osuus ikäluokasta oli vuoden 2005 syyskuussa 67,3 prosenttia eli suuri osa esiopetukseen osallistuvista lapsista tarvitsee myös päivähoitopaikan. Esiopetusuudistuksella ei ollut ministeriön mukaan tarkoitus vähentää näiden esiopetusikäisten lasten käytettävissä olevan ammattitaitoisen henkilökunnan määrää ja siten heikentää annettavan palvelun laatua. Ministeriö totesi, että esiopetuksen ja päivähoidon suhdetta tulisikin lainsäädännössä selkeyttää, jotta välttyttäisiin esiopetusikäisten lasten aseman heikkenemiseen johtavilta toimintamalleilta.

Sosiaali- ja terveystieteiden esille tuomien näkökohtien lisäksi on mielestäni syytä kiinnittää huomiota siihen, että lapsen oikeuksien 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 mukaan lapsen tasa-arvoinen kohtelu sisältää lapselle oikeuden positiiviseen erityiskohteluun. Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Riittävä ja ammattitaitoinen esiopetus- ja hoitohenkilöstö on edellytys lasten turvallisuuden, lasten perus- ja ihmisoikeuksien sekä laadukkaan esiopetuksen ja päivähoidon takaamiseksi. Kysymys on lapsen edun ensisijaisuuden huomioon ottamisesta.

Lapsen oikeuksien yleissopimus edellyttää, että valtio ryhtyy kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin taatakseen lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon (3 artiklan 2 kohta). Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman 19.4.2007 mukaan päivähoitolain kokonaisuudistus on tarkoitus toteuttaa tämän hallituskauden aikana. Lähetänkin tämän vastaukseni tiedoksi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle otettavaksi huomioon päivähoitoa ja muuta varhaiskasvatusta koskevaa lainsäädäntöä uudistettaessa.

