

10.12.2018

EOAK/6442/2017

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä**

## **PUUTTEET VARHAISKASVATUKSEN PÄÄTÖKSENTEOSSA**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi kirjeessään eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Vantaan kaupungin varhaiskasvatuksen ja päiväkodinjohtajan menettelyä varhaiskasvatuksen järjestämistä ja päätöksentekoa koskevassa asiassa.

Kantelija kertoi, että hänen kahden lapsensa kokopäiväinen varhaiskasvatusoikeus muuttui osa-aikaiseksi (20 h/vko) toisen vanhemman jäätyä äitiysvapaalle alkukesästä 2017. Kantelija arvosteli sitä, että osaviikkoisen varhaiskasvatuksen valitseminen olisi tarkoittanut lasten päiväkodin vaihtumista. Kantelija piti myös lainvastaisena sitä, että perheelle oli tarjottu vain yksi mahdollinen osapäiväisen varhaiskasvatuksen toiminta-aika, eikä viranhaltijapäätöstä kantelijan hakemukseen lasten varhaiskasvatusajasta ollut lainkaan perusteltu.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta päiväkodinjohtaja - - - ja varhaiskasvatuspäällikkö - - - antoivat selvityksen ja Vantaan varhaiskasvatuksen johtaja - - - lausunnon. Opetus- ja kulttuuriministeriö antoi asiassa lausunnon 28.6.2018.

Saadun selvityksen tarkempi sisältö ilmenee yllä mainituista asiakirjoista - - -

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Kantelusta ilmenevä tapahtumainkulku**

Kantelijan lasten päiväkodissa ei osaviikkoista varhaiskasvatusta tarjottu lainkaan. Osapäiväisen varhaiskasvatuksen toiminta-ajan oli päätetty olevan kello 8.30–12.30.

Kantelija oli varhaiskasvatusoikeuden laajuuden muutoksen yhteydessä esittänyt päiväkodinjohtajalle toiveen, että lasten varhaiskasvatusaika olisi päivittäin klo 7.30–11.30. Päiväkodinjohtaja oli ilmoittanut, ettei päivittäisistä päivähoito-ajoista ollut mahdollista joustaa tapauskohtaisesti. Muutossopimus lasten varhaiskasvatusajasta (enintään 20 h/vko, päivittäin 8–12 ja 4.9. alkaen 8.30–12.30) oli allekirjoitettu 24.5.2017. Varhaiskasvatuspäällikkö oli 31.5.2017 ilmoittanut kantelijalle sähköpostilla, että päivittäiseen hoitoaikaan voi hakea muutosta lomakkeella "selvitys yli 20 tuntia laajemman varhaiskasvatuksen tarpeesta".

Edelleen kantelijan mukaan hän oli varhaiskasvatuspäälliköltä saamiensa ohjeiden mukaan toimittanut 30.6.2017 päiväkotiin edellä todetun selvityksen, jossa oli ensisijaisesti haettu muutosta (1.9.2017 alkaen) lasten osapäiväisen varhaiskasvatuksen päivittäiseen toiminta-aikaan ja toissijaisesti laajempaa varhaiskasvatusoikeutta. Perusteluina hakemuksessa oli tuotu esiin lasten etu ja vakiintunut päivärhythmi sekä isän työaika.

Kanteluun liitetyn päiväkodinjohtajan viranhaltijapäätöksen (Päätös varhaiskasvatukseen ottamisesta, 4.9.2017, nro - - -) mukaan ”annettu selvitys oikeuttaa osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen enint. 20 h/vko”. Perusteluina päätöksessä oli todettu, että huoltaja oli antanut kirjallisen selvityksen yli 20 tuntia laajemman varhaiskasvatuksen tarpeesta perusteena lapsikohtaiset syyt. Päätöksessä ei otettu millään tavalla kantaa kantelijan ensisijaiseen hakemukseen toiminta-aikojen muuttamisesta, eikä päätöstä ollut muutoinkaan enemmälti perusteltu. Päätökseen oli liitetty oikaisuvaatimusohje.

Kantelija oli 15.9.2017 lähettänyt päiväkodinjohtajalle sähköpostiviestin, jossa hän oli tiedustellut, miltä osin päätökseen oli mahdollista hakea oikaisua sekä pyytänyt perusteluja päätökseen. Päiväkodinjohtaja oli samana päivänä vastannut kantelijalle, ettei päätökseen tulisi perusteluja ja että oikaisuvaatimusmahdollisuus koski vain osapäiväpäätöstä (20h/vko), muttei toiminta-aikaa. Kantelijan mukaan päätöksen puutteellisen sisällön ja puuttuvien perustelujen johdosta hän ei hakenut päätökseen oikaisua.

### 3.2 Oikeus varhaiskasvatukseen ja sen toiminta-ajat

Tapahtuma-aikaan voimassa olleessa ja siten tässä asiassa sovellettavassa varhaiskasvatuslaissa (36/1973, nimike muutettu lailla 580/2015; voimassa 31.8.2018 asti) säädetään lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen. Sanotun lain 2 §:n 2 momentin mukaan lasten päivähoito on pyrittävä järjestämään siten, että se tarjoaa lapsen hoidolle ja kasvatukselle sopivan hoitopaikan ja jatkuvan hoidon sinä vuorokauden aikana, jona sitä tarvitaan.

Sanotun lain 2 a §:ssä säädetään, että varhaiskasvatuksen tavoitteena on muun ohella toimia yhdessä lapsen sekä lapsen vanhemman tai muun huoltajan kanssa lapsen tasapainoisen kehityksen ja kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin parhaaksi sekä tukea lapsen vanhempaa tai muuta huoltajaa kasvatustyössä.

Varhaiskasvatuslain 4 §:n mukaan kunnan on huolehdittava lasten päivähoiton järjestämisestä asukkailleen sisällöltään sellaisena ja siinä laajuudessa kuin tässä laissa säädetään. Lain 7 b §:n mukaan lapsen vanhemmille tai muille huoltajille on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa lapsensa varhaiskasvatuksen suunnitteluun, toteuttamiseen ja arviointiin.

Kunnalle kuuluvasta varhaiskasvatuksen yleisestä järjestämisvastuusta on säädetty lain 11 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lasten päivähoitoa on saatavissa kunnan järjestämänä tai valvomana siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Päivähoitoa suunniteltaessa ja järjestettäessä on huomioitava lapsen etu.

Kunnan yleistä järjestämisvelvollisuutta täydentää lain 11 a § (108/2016), jossa määritellään lapsen oikeus varhaiskasvatukseen. Säännöksen 1 momentissa säädetään lapsen oikeudesta saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa ja säännöksen 2 momentissa turvataan lapsen oikeus saada varhaiskasvatusta kokopäiväisesti säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa.

Säännöksen 8 momentissa todetaan muun ohella, että oikeus samaan varhaiskasvatuspaikkaan säilyy päiväkodissa ja mahdollisuuksien mukaan perhepäivähoidossa, jos lapsen varhaiskasvatusaika muuttuu 1–4 momentissa säädetyllä tavalla.

Samana säännöksen 9 momentin mukaan kunnan on tarjottava 1 momentissa tarkoitettua varhaiskasvatusoikeuden piirissä olevalle lapselle mahdollisuus osallistua lapsen vanhempien tai muiden huoltajien päätöksen mukaisesti joko osapäiväiseen tai osaviikkoiseen varhaiskasvatukseen. Kunta päättää lapsikohtaisesti määrääjäksi tarkemmat säännölliset varhaiskasvatuksen toiminta-ajat.

Varhaiskasvatuslain esitöissä (HE 80/2015 vp s. 44 ja 45) 11 a §:n 8 ja 9 momentin yksityiskohdaisissa perusteluissa todetaan muun ohella seuraavaa:

”Oikeus samaan paikkaan säilyisi myös, jos lapsen varhaiskasvatusaika muuttuisi lain 11 a §:n 1–4 momentissa säädetyllä tavalla. Jos lapsi jo osallistuu kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen voimassa olevan 11 a §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla, lapsen ja perheen kannalta olisi kohtuutonta, että varhaiskasvatuspaikka muuttuisi varhaiskasvatusoikeuden muutosten takia. --- Saman varhaiskasvatuspaikan säilyminen päiväkodissa tarkoittaisi, ettei lasta voitaisi varhaiskasvatusoikeuden laajuuden muuttumisen perusteella siirtää vastoin lapsen vanhempien tai muiden huoltajien tahtoa esimerkiksi toisessa päiväkodissa olevaan osapäiväisten lasten ryhmään. Sen sijaan saman päiväkodin sisällä muutoksia olisi mahdollista tehdä. Tällöin on otettava huomioon varhaiskasvatuslain 2 a §:ssä todetut mahdollisimman pysyvät vuorovaikutussuhteet lasten ja varhaiskasvatushenkilöstön välillä sekä lapsen etu. Paikan säilymistä arvioitaisiin päiväkotikohtaisesti, riippumatta siitä millaisiin yksiköihin päiväkotiverkko on kunnassa organisoitu. Säännös ei muutoin esittäisi tarpeellista varhaiskasvatusryhmien ja yksikköjen uudelleenorganisointia.

Pykälän 9 momentissa säädettäisiin tarkemmin 1 momentissa tarkoitetun 20 tunnin laajuisen varhaiskasvatuksen järjestämisestä. Kunnan tulisi tarjota lapsen vanhemmille tai muille huoltajille vähintään kaksi vaihtoehtoista tapaa järjestää viikoittainen varhaiskasvatus, joista toinen on mahdollisuus osallistua varhaiskasvatukseen 4 tunnin ajan päivittäin ja toinen osaviikkoisesti. Osaviikkoisella varhaiskasvatuksella tarkoitetaan kahtena tai useampana päivänä viikossa kokopäiväisesti tai koko- ja osapäiväisen yhdistelmänä toteutettavaa varhaiskasvatusta. --- Järjestämistavasta riippumatta myös osapäiväisen ja osaviikkoisen varhaiskasvatuksen tulee olla varhaiskasvatuslain 2 a §:ssä säädettyjen varhaiskasvatuksen tavoitteiden mukaista.

Toiminta-aikojen päättäminen määrääjäksi mahdollistaa ennakkollisen toiminnan suunnittelun ja järjestämisen sekä järjestäjien että perheiden näkökulmasta, ottaen muun muassa huomioon säädetty henkilökunnan ja lapsien suhdelukusäännökset sekä varhaiskasvatuslain ryhmäkokosäännökset. Kunta ja lapsen huoltaja voivat yhdessä sopia myös muista järjestelyistä. Kunta voi päättää säännöllisen toiminta-ajan viikonpäivän ja kellonajan tarkkuudella. Kunnan tulee tarjota toiminta-aikoja sekä ottaa lapsen vanhempien toiveet huomioon. Vaikka säännölliset toiminta-ajat määrätään sitovasti määrääjäksi, voi kunta edelleen myöntää lapsen varhaiskasvatusoikeuden kannalta tarpeellisia ja perusteltuja tapauskohtaisia joustoja. Päätöksenteossa olisi lisäksi otettava huomioon lapsen etu, siten kuin 1.8.2015 voimaan tulleessa lain 11 §:n uudessa 1 momentissa säädetään.”

Lasten päivähoidosta annetun asetuksen (niin ikään voimassa 31.8.2018 asti) 5 §:ssä säädetään päiväkodin aukioloajoista, että päiväkodin toiminta kalenterivuoden aikana ja aukioloaika vuorokaudessa on järjestettävä paikallisen tarpeen mukaan.

### 3.3 Vantaan varhaiskasvatuksen selvitys

*Vantaan kaupungin varhaiskasvatuksen selvityksen* mukaan opetuslautakunta oli päättänyt osa-aikaisen varhaiskasvatuksen järjestämisen periaatteista 14.3.2016, joita oli täydennetty 12.4.2017. Sanottujen periaatteiden mukaan osapäiväistä varhaiskasvatusta järjestetään mahdollisuuksien mukaan kaikissa kaupungin päiväkodeissa ja ryhmäperhepäivähoitossa. Osaviikkoista varhaiskasvatusta on keskitetty siten, että sitä on tarjolla jokaisessa tulosyksikössä. Molempia osa-aikaisen varhaiskasvatuksen muotoja ei esimerkiksi yksikön koon tai henkilöstöön liittyvien tekijöiden vuoksi voida tarjota jokaisessa toimintayksikössä. - - - päiväkodissa voitiin kantelijalle tarjota lasten osa-aikaisen varhaiskasvatuksen järjestämistä vain osapäiväisenä varhaiskasvatuksena.

Opetuslautakunnan päätöksen mukaan osapäiväistä varhaiskasvatusta järjestetään Vantaalla klo 8.00 jälkeen. - - - toimintayksikössä osapäiväisen varhaiskasvatuksen toiminta-ajaksi oli määritelty klo 8.30–12.30. Osapäiväinen varhaiskasvatus järjestetään osapäiväisessä hoidossa

oleville lapsille samaan aikaan, jotta lapsen oikeus laadukkaaseen ja pedagogiseen varhaiskasvatukseen voidaan taata ja jotta henkilöstöresurssi olisi tarkoituksenmukaisessa ja taloudellisessa käytössä. Vantaan mukaan tämä takaa myös kuntalaisten yhdenvertaisen kohtelun.

Selvityksen mukaan lapsen hoitoajasta sovitaan huoltajan kanssa laaditussa hoitoaikasopimuksessa, mutta hoitoaika määräytyy lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuuden sekä toimintayksikön toiminta-ajan mukaisesti. Hoitoaikasopimuksessa on kyse lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta, eikä hoitoajan määrittelystä siten tehdä erillistä valituskelpoista hallintopäätöstä.

Edelleen selvityksen mukaan lapsen huoltaja voi vaikuttaa lapsen päivittäiseen hoitoaikaan hakemalla oikaisua lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuutta koskevaan päätökseen. Lisäksi Vantaalla on käytössä Selvitys yli 20 tuntia laajemman varhaiskasvatuksen tarpeesta -lomake, jolla huoltaja voi hakea lapselleen laajempaa varhaiskasvatusoikeutta esimerkiksi perheen olosuhteiden muuttuessa. Jos lapselle myönnetään laajempi varhaiskasvatusoikeus, lapsen päivittäinen hoitoaika muuttuu vastaavasti.

Selvityksessä todetaan kantelijan tiedustelleen mahdollisuutta valituskelpoisen hallintopäätöksen saamiseen lastensa päivittäisistä hoitoajoista. Varhaiskasvatuspäällikkö ja päiväkodinjohtaja olivat ohjeistaneet kantelijaa täyttämään selvityksen yli 20 tuntisen varhaiskasvatuksen tarpeesta. Kantelijan selvityksessä mainitut seikat eivät täyttäneet opetuslautakunnan määrittelemiä edellytyksiä 20 tuntia laajemman varhaiskasvatuksen myöntämiselle. Päiväkodinjohtaja oli kertonut asiasta kantelijalle, minkä lisäksi molemmille lapsille on tehty erilliset, kirjalliset valituskelpoiset hallintopäätökset.

Selvityksessä todetaan perusteluiden suppeuden johtuvan päätösten laadinnassa käytettävän asiakastietojärjestelmän kenttäkohtaisesta merkkimäärän rajoituksesta. Vantaan varhaiskasvatus on parhaillaan hankkimassa uutta asiakastietojärjestelmää, jossa vastaavaa rajoitusta ei ole.

### 3.4 Arviointi

Totean aluksi selvyiden vuoksi, että uusi varhaiskasvatuslaki (540/2018) on astunut voimaan 1.9.2018. Vantaan kaupungin verkkosivuilta ilmenee, että Vantaan kaupunki on palauttanut kokoaikaisen varhaiskasvatusoikeuden 1.8.2018 alkaen, jolloin kaikilla vantaalaislapsilla on oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen.

Varhaiskasvatuspalvelun muutoksesta johtuen Vantaan opetuslautakunta päätti myös uusista osa-aikaisen varhaiskasvatuksen järjestämisen periaatteista, joiden mukaan osapäiväistä ryhmämuotoista varhaiskasvatusta (20 tuntia viikossa) järjestetään jokaisella alueella tarpeen mukaan neljä tuntia päivässä klo 8.30–16.00 välisenä aikana palvelunjärjestäjän määrittämänä ajankohtana. Osaviikkoisena (enintään 20 tuntia viikossa) varhaiskasvatusta tarjotaan jokaisella alueella kunkin toimintayksikön käytettävissä olevan henkilöstö- ja tilakapasiteetin mukaan. Osa-aikaista varhaiskasvatusta voidaan järjestää myös kokopäiväryhmien yhteydessä.

Jäljempänä arvioin tilannetta kantelunaikaisten säännösten näkökulmasta. Asiaa koskevan sääntelyn tarkastelussa olen kuitenkin ottanut huomioon myös uuden varhaiskasvatuslain säännökset, joita tarkastelen osin rinnakkain aiemman sääntelyn kanssa.

#### 3.4.1 Oikeus samaan varhaiskasvatuspaikkaan

Kuntalain 8 §:n 2 momentin mukaan järjestämisvastuussa oleva kunta vastaa muun muassa palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta, palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä sekä palvelujen tuottamistavasta.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen hallintoviranomaisen lapsia koskevat toimissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Lapsen oikeuksien komitea on korostanut (CRC/C/GC/14) lapsen etua kolmiosaisena käsitteenä; aineellisena oikeutena, perustavanlaatuisena tulkintaperiaatteena ja menettelysääntönä. Yksittäisissä päätöksissä lapsen etu on arvioitava ja määriteltävä kyseisen lapsen erityistilanteessa ja kollektiivisissa päätöksissä lasten yleinen etu on arvioitava ja määriteltävä tietyn lapsiryhmän ja/tai lasten yleisten olosuhteiden perusteella. Molemmissa tapauksissa arvioinnissa ja määrittämisessä tulisi kunnioittaa kaikkia yleissopimukseen ja sen valinnaisiin pöytäkirjoihin sisältyviä oikeuksia.

Lapsen edun huomioiminen on kirjattu sovellettavan varhaiskasvatuslain 11 §:ään. Uudessa varhaiskasvatuslaissa (540/2018) lapsen etu tuodaan esille sanamuodoltaan edelleen vahvempaan, korostaen sen ensisijaisuutta varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä (4 §).

*Opetus- ja kulttuuriministeriö* toteaa varhaiskasvatuslakia pitkälti tulkitun niin, että vaikka lapsella (aiemmin päivähoitolain aikaan vanhemmilla) on subjektiivinen oikeus päästä varhaiskasvatukseen (saada lapsensa päivähoitoon), ei subjektiivinen oikeus ole ulottunut siihen, missä toimipaikassa varhaiskasvatus järjestetään. Myöskään oikeuden saada varhaiskasvatusta tietynä toiminta-aikoina ei ole katsottu kuuluvan subjektiivisen oikeuden piiriin.

Lausunnossa todetaan, ettei laki ota kantaa siihen, tuleeko osapäiväistä ja osaviikkoista varhaiskasvatusta olla tarjolla jokaisessa päiväkodissa. Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan lapsen oikeus säilyttää sama varhaiskasvatuspaikka on mahdollista nähdä sellaiseksi erityiseksi oikeudeksi, joka syrjäyttää kunnan yleisemmän oikeuden järjestää palveluverkkonsa haluamallaan tavalla. Kuten varhaiskasvatuslain 11 a §:n perusteluihin on kirjattu, paikan säilyttämisen taustalla ovat pysyvät vuorovaikutussuhteet lasten ja varhaiskasvatushenkilöstön välillä sekä lapsen etu. Paikan säilymistä arvioitaisiin päiväkotikohtaisesti. Kyse on yksilökohtaisesta harkinnasta, eikä säännöksen ole tarkoitettu muutoin estävän varhaiskasvatusryhmien ja yksikköjen uudelleenorganisointia yleisellä tasolla.

Edelleen ministeriön mukaan tapauksessa voidaan hahmottaa kaksi vaihtoehtoista varhaiskasvatuslain tulkintaa, joista ensimmäinen korostaa kunnan oikeutta järjestää palveluverkkonsa haluamallaan tavalla ja toinen korostaa lapsen oikeutta säilyttää sama varhaiskasvatuspaikka. Ministeriön mukaan näyttäisi siltä, että lapsen etua turvaava näkemys olisi saamassa nykyistä enemmän painoarvoa.

Omana käsityksenäni totean seuraavan.

Uuden varhaiskasvatuslain valiokuntakäsittelyssä (SiVM 5/2018 vp) sivistysvaliokunta totesi, että varhaiskasvatuslainsäädännössä, kuten myös muussa opetus- ja sosiaalitoimen lainsäädännössä, on nähty tärkeäksi taata kunnan mahdollisuus järjestää palveluverkkonsa haluamallaan tavalla. Valiokunta korosti, että varhaiskasvatuslaissa ei ehdotettu säädettäväksi vanhempien oikeudesta valita lapsensa varhaiskasvatuspaikkaa. Paikan valinta kuuluu viime kädessä kunnalle.

Sekä tässä asiassa sovellettavassa laissa että 1.9.2018 voimaan tullessa uudessa varhaiskasvatuslaissa (580/2018) on kuitenkin nimenomaisesti säädetty, että oikeus samaan varhaiskasvatuspaikkaan säilyy päiväkodissa, jos lapsen varhaiskasvatusaika muuttuu laissa tarkemmin säädetyllä tavalla ja että kunnan on tarjottava lapselle mahdollisuus osallistua hänen vanhempiensa tai muiden huoltajien päätöksen mukaisesti joko osapäiväiseen tai osaviikkoiseen varhaiskasvatukseen.

Sovellettavan varhaiskasvatuslain esitöissä on paikan säilyttämistä perusteltu mahdollisimman pysyvillä vuorovaikutussuhteilla lasten ja varhaiskasvatushenkilöstön välillä ja lapsen edulla sekä todettu, että paikan säilymistä arvioidaan päiväkotikohtaisesti. Lain valiokuntakäsittelyssä (SiVM 11/2015 vp) sivistysvaliokunta edelleen korosti varhaiskasvatusympäristön ja ihmissuhteiden pysyvyyttä sekä säännöllistä osallistumista varhaiskasvatukseen. Lapsen edun ja varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta on tärkeää, että vältetään tarpeetonta vaihtelua ja muutoksia. Valiokunnan kuulemissa asiantuntijalausunnossa oli korostettu, että lapsi hyötyy merkittävästi varhaisista ryhmäkokemuksista, joissa ryhmä säilyy tuttuna.

Myös uuden varhaiskasvatuslain esitöissä (HE 40/2018 vp s. 96) on nyt sovellettavan varhaiskasvatuslain 11 a §:n 8 momenttia vastaavan varhaiskasvatuspaikan säilymistä koskevan 15 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu lapsen ja perheen kannalta olevan kohtuutonta, että varhaiskasvatusoikeuden muutos johtaisi varhaiskasvatuspaikan muutokseen.

Kaupungin selvityksen mukaan kantelija oli pyytänyt, että hänen lastensa osa-aikainen varhaiskasvatus järjestettäisiin niin, että lapset olisivat jatkaneet samassa päiväkodissa. Tämä ei kuitenkaan ollut mahdollista, sillä lasten päiväkotia kuului Vantaan kaupungin sellaiseen tulosyksikköön, jossa osapäiväistä varhaiskasvatusta tarjotaan kaikissa päiväkodeissa, mutta osaviikkoista vain kolmessa päiväkodissa (jollainen kantelijan lasten päiväkotia ei ollut). Siten valinta osaviikkoiseen varhaiskasvatukseen osallistumisesta olisi kantelijan lasten kohdalla tarkoittanut varhaiskasvatuspaikan (päiväkodin) vaihtumista vastoin varhaiskasvatuslain mielestäni varsin yksiselitteistä säännöstä.

Totean, että kunnan päätöksentekoa ja harkintavallan käyttöä varhaiskasvatusta järjestettäessä ja toteutettaessa rajoittavat lainsäädännön asettamat rajat, sovellettavan varhaiskasvatuslain 2 a §:n (sittemmin 3 §) mukaiset tavoitteet sekä hallintolain 6 §:n mukaiset hallinnon oikeusperiaatteet. Lapsen etu tulee ottaa ensisijaisesti huomioon varhaiskasvatuksen tavoitteiden mukaista järjestämistä sekä lain tulkintaa ohjaavana yleisenä periaatteena. Lain säännösten tulkinta ei saa johtaa siihen, että varhaiskasvatuksen järjestäjä tosiasiallisesti kaventaa lapselle kuuluvan ehdottoman oikeuden toteutumista.

Näkemykseni mukaan varhaiskasvatuspaikan säilymistä koskevassa asiassa huoltajilla tulee tarvittaessa olla tosiasiallinen mahdollisuus saattaa asia muutoksenhakuna tutkittavaksi. Siten erimielisyystilanteessa lapsen ja hänen huoltajiensa oikeusturva edellyttää, että kunta tekee asiassa hallintolain mukaisen päätöksen oikaisuvaatimusohjeineen. Toimielimen oikaisuvaatimukseen tekemän päätöksen valituskelpoisuuden ja valituksen menestymismahdollisuudet ratkaisee viime kädessä tuomioistuin.

### 3.4.2 Osapäiväisen varhaiskasvatuksen toiminta-ajat

Varhaiskasvatuksen järjestämisestä ja järjestämistavasta päättää järjestämisvastuussa oleva kunta. Kuten todettu, tätä päätöksenteko-oikeutta rajoittaa kuitenkin muun muassa lapsen etu. Lapsen etua on harkittava sekä yksittäisen lapsen, lapsiryhmän ja yleensä lasten kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti (ks. esim. PeVL 17/2018 vp).

Sovellettavan varhaiskasvatuslain mukaan kunta päättää *lapsikohtaisesti* määräajaksi tarkemmat säännölliset varhaiskasvatuksen toiminta-ajat. Säännöksen esitöiden (HE 80/2015) mukaan kunnan tulee tarjota toiminta-aikoja sekä ottaa vanhempien toiveet huomioon.

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnon mukaan kategorista päätöstä siitä, että yksikään osapäiväiseen varhaiskasvatukseen osallistuva lapsi ei voisi aloittaa varhaiskasvatusta ennen klo 8, ei tulisi tehdä. Toiminta-ajan olisi mahdollistettava varhaiskasvatusoikeuden kannalta tarpeellisia ja perusteltuja tapauskohtaisia joustoja, jotta esimerkiksi lapsen kuljetukset eivät muutu

kohtuuttoman vaikeiksi tai etteivät lapsen tai huoltajan sosiaali- tai terveydenhuollon käynnit tai muut välttämättömät ajankäytölliset esteet kavenna lapsen varhaiskasvatusoikeuden käyttöä. Kantelijan tapauksessa ministeriö pitää asianmukaisena kaupungin esittämiä pedagogisia ja varhaiskasvatusryhmän pysyvyyteen liittyviä perusteita sille, että pyyntö varhemmin aloitettavasta osapäiväisestä varhaiskasvatuksesta on torjuttu.

Olen aiemmassa lausunnossani (EOAK/700/2018, 13.3.2018, luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi) todennut varhaiskasvatuksen subjektiiviseen luonteeseen kuuluvan myös sen, että hoitoaikoja on suunniteltava yhdessä perheen ja lapsen kanssa sillä tavoin, että varhaiskasvatuksella voidaan parhaiten vastata vanhempien ja lapsen erilaisiin tarpeisiin. Lausunnossani pidin ongelmallisena joidenkin kuntien menettelyä rajata päätöksentekovelvollisuuttaan siten, ettei lapsen hoitoajasta tehdä lainkaan päätöstä.

Lausunnossani kiinnitin erityistä huomiota vammaisen tai muun tuen tarpeessa olevan lapsen tukitoimien järjestämisestä koskevien säännösten puuttumiseen. Yleisemmin kiinnitin huomiota siihen, millä tavoin on huolehdittu siitä, että erimielisyystilanteissa lapsen vanhemmat pääsevät oikeuksiinsa. Tässä tarkoituksessa arvioin viranomaisen päätöksentekovelvollisuutta eri tilanteissa. Pidän lähtökohtana sitä, että kyseen ollessa lapselle kuuluvasta subjektiivisesta oikeudesta, edellyttävät varhaiskasvatuksen järjestäjän tekemät muutokset tai kavennukset oikeuden toteutumiseen muutoksenhakukelpoisen päätöksen tekemistä.

Vuorohoidon osalta totesin, että luonnos ei antanut mitään lähempää ohjausta niistä lähemmistä tekijöistä, joista vuorohoidon järjestämisveloitteen synnyttävä ”tarve” muodostuisi. Katsoin, että ehdotetun tyyppinen ylimalkainen säännös olisi omiaan luomaan erimielisyystilanteita lapsen vanhempien ja kunnan välille. Edelleen kiinnitin huomiota siihen, että vuorohoidon järjestämisvastuu on ollut tulkinnanvarainen ja tuomioistuinten asiaa koskevat ratkaisut ovat olleet osin ristiriitaisia.

Vielä lausuin, että yksittäiselle lapselle ja vanhemmille saattaa olla erityistä merkitystä sillä, missä päivähoitoa tosiasiallisesti toteutetaan ja miten (millaisin toimintamuodoin) sitä järjestetään. Nähdäkseni ei ole yksiselitteisen selvää, etteikö näistä päätöksistä voisi valittaa hallinto-oikeuteen. Vaikuttuneesti oikeuskäytännössä on tulkittu, että kun kysymys on subjektiivisesta oikeudesta, valituskelpoisia ovat myös ratkaisut, joilla on päätetty subjektiivista oikeutta koskevan palvelun toteuttamisesta (järjestämistavasta). Katsoin, että edellä sanottua tulisi tarkemmin arvioida laadittaessa lopullista hallituksen esitystä.

Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan hoitoaikasopimuksessa on kyse lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta, eikä hoitoajan määrittelystä siten tehdä erillistä valituskelpoista hallintopäätöstä erimielisyystilanteessakaan. Viittaaan edellä referoidussa lausunnossani esittämiini huomioihin ja katson, että tällaisessa tilanteessa ja näin menetellen voidaan käytännössä puuttua lapsen subjektiivisen oikeuden toteutumiseen ja lasten vanhemmilta voidaan tosiasiallisesti estää mahdollisuudet saada ratkaisu tuomioistuimen tutkittavaksi.

Tässä asiassa on pitkälti myös kyse sovellettavan varhaiskasvatuslain 11 a §:n 9 momentin sanamuodon ”*lapsikohtaisesti*” tulkinnasta. Uuden varhaiskasvatuslain 19 §:stä voidaan mielestäni saada tulkinta-apua, sillä säännöksen perustelujen mukaan siihen sisältyy [aiemman lain] 11 a §:n 9 momenttia vastaava säännös lapsen mahdollisuudesta osallistua lapsen vanhempien päätöksen mukaisesti joko päivittäin järjestettävään tai osaviikkoiseen varhaiskasvatukseen.

Kummankaan lain esitöissä ei valittua sanamuotoa ”lapsikohtaisesti” ole sinänsä millään lailla perusteltu. Uudessa laissa pykälää on kuitenkin täsmennetty lisäämällä siihen maininta siitä, että kunta päättää lapsikohtaisesti määrääjäksi tarkemmat säännölliset varhaiskasvatuksen toiminta-ajat *lapsen vanhempia tai muita huoltajia kuultuaan*, eikä määrääaikoja koskevaa päätöstä saa tehdä siten, että se estää 12 §:n 1 momentissa säädetyn oikeuden [varhaiskasvatukseen] toteutumisen.

Kuten edellä ilmenee, sivistysvaliokunta korosti mietinnössään (SiVM 5/2018 vp), että varhaiskasvatuspaikan valinta kuuluu viime kädessä kunnalle ja sama koskee lain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua kunnan päättämää toiminta-aikaa, kun huoltajia on kuultu asiassa. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 17/2018 vp) viitaten sivistysvaliokunta korosti erikseen, että tosiasialliset hallintotoimet rajautuvat muutoksenhaun ulkopuolelle. Tosiasiallisista hallintotoimista esimerkkinä sivistysvaliokunta esitti lapsen varhaiskasvatussuunnitelman, joka on pedagoginen asiakirja ja josta ei tehdä muutoksenhakukelpoista päätöstä. Sivistysvaliokunta ehdotti myös 62 §:n 2 momenttiin esitetyn muutoksenhakukiellon poistamista, jolloin ”pykälän 1 momentin mukaiseen ensisijaiseen oikaisuvaatimukseen annetuista päätöksistä voi hakea muutosta” (SiVM 5/2018 vp s. 21). Laki hyväksyttiin ehdotuksen mukaisesti.

Sivistysvaliokunnan mietinnön perusteella jää mielestäni tulkinnanvaraiseksi, tarkoitetaanko siinä tosiasiallisilla hallintotoimilla myös kunnan päättämää toiminta-aikaa. Palaan asiaan vielä lähemmin jaksossa 3.4.4. Pidän kuitenkin selvänä, että mikäli kategorisella varhaiskasvatuksen toiminta-ajan määrittelyllä tosiasiasaassa kavennetaan tai puututaan yksittäisen lapsen subjektiiviseen varhaiskasvatusoikeuteen, lapsen oikeusturva edellyttää valituskelpoisen hallintopäätöksen tekemistä. Muutoin oikeuden luonne subjektiivisena oikeutena ei olisi enää tehokas.

### 3.4.3 Päätöksenteko

Kantelijan oltua tyytymätön päivittäiseen hoitoaikaan, olivat varhaiskasvatuspäällikkö ja päiväkodinjohtaja ohjeistaneet kantelijaa täyttämään selvityksen yli 20 tuntisen varhaiskasvatuksen tarpeesta. Kantelijan mukaan hän oli ensisijaisesti hakenut muutosta lasten varhaiskasvatuksen toiminta-aikaan ja vasta toissijaisesti laajempaa varhaiskasvatusoikeutta. Hakemukseen annettussa kahdessa päätöksessä ei kuitenkaan mitenkään otettu kantaa päivittäiseen toiminta-aikaan, eikä viranhaltijapäätöstä kantelijan hakemukseen lasten varhaiskasvatusajasta ollut perusteltu muutoin kuin viittaamalla kantelijan toimittamaan selvitykseen.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea muutosta sisältyvät myös perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainittuihin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin.

Hallintolain 8 §:ssä on yleinen neuvontaa koskeva säännös, jonka mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta liittyy kiinteästi hallintolain 7 §:ssä säädettyyn palveluperiaatteeseen, jonka mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluja.

Hallintolain 44 § mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi: 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta; 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu; 3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; sekä 4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Hallintolain 45 § mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.



Viranomaisen on käsiteltävä jokainen sille tehty vaatimus, joka kuuluu sen päätösvaltaan, ja annettava niihin asianmukainen vastaus. Velvollisuus tehdä hallinnollinen päätös on kuitenkin vain sellaisen vaatimuksen tai hakemuksen johdosta, joka koskee asianosaisen etua, oikeutta tai velvollisuutta. Hallintopäätöksestä on käytävä selvästi ilmi päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu tai miten asia on muutoin ratkaistu.

Oikeuskirjallisuudessa (Mäenpää 2017, Alma Talent Fokus) on todettu, että perusteluilla turvataan hyvän ja avoimen hallinnon toteutumista. Perustelujen toinen keskeinen tehtävä liittyy asianosaisen oikeusturvan toteutumiseen. Perustelujen sisältämä informaatio mahdollistaa päätöksen lainmukaisuuden ja mahdollisen muutoksenhaun tarpeen arvioinnin. Esimerkiksi se, että päätöstä koskee muutoksenhakukielto, ei kuitenkaan poista perustelovelvollisuutta. Perustelujen avulla voidaan myös varmistaa, että viranomaisen on käyttänyt harkintavaltaansa lain ja hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti. Tämä voi osaltaan vahvistaa luottamusta viranomais toiminnan asianmukaisuuteen ja puolueettomuuteen. Viranomaisen kannalta perustelovelvollisuus edellyttää huomion kiinnittämistä siihen, että ratkaisun perusteet selvitetään huolellisesti ja monipuolisesti. Koska perusteluissa on esitettävä myös sovelletut säännökset, velvollisuus toteuttaa myös hallinnon lainalaisuuden vaatimusta.

Kantelun ja selvityksen liitteenä olleet päiväkodinjohtajan päätökset eivät täytä hallintolain mukaisia lakimääräisiä vaatimuksia. Päätöksiä ei ole perusteltu lainkaan, eikä niissä ole mainittu sovellettavia säädöksiä tai tosiseikkoja, joihin ne perustuvat. Kantelija ei ole saanut lainkaan vastausta tai päätöstä ensisijaiseen vaatimukseensa päivittäisen toiminta-ajan muuttamisesta. Lisäksi pidän erittäin huolestuttavana ja moitittavana sitä, että Vantaan kaupungin selvityksen mukaan perusteluiden suppeus johtuu kenttäkohtaisesta merkkimäärän rajoituksesta päätösten laadinnassa käytettävässä asiakastietojärjestelmässä.

Totean, että päätöksen perusteluilla on keskeinen merkitys yksilön muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta. Kunnan vastuulla on huolehtia siitä, että sen käytössä olevat tietojenkäsittelyjärjestelmät toimivat moitteettomasti ja turvaavat hyvän asiakirjahallinnon sekä mahdollistavat hallintopäätösten teon laissa säädetyllä tavalla.

Ottaen huomioon varhaiskasvatuspäätösten määrä Vantaan kokoisessa kaupungissa pidän mahdollisena, että ilmenneet puutteet asiakastietojärjestelmässä ovat voineet vaarantaa laajalti Vantaan varhaiskasvatuksen asiakkaiden mahdollisuudet arvioida tarvettaan turvautua muutoksenhakukeinoihin.

#### 3.4.4 Lainsäädännön tulkinnanvaraisuus

Varhaiskasvatuslain muutoksenhakua koskeva sääntely on nähdäkseni epätydyttävän epäselvää. Totean näin, vaikka lainsäädäntöä on juuri muutettu ja muutoksenhakusäännöksiin on kiinnitetty lainsäädäntöprosessin loppuvaiheissa erikseen valtiosääntöisiä huomioita.

Selvyyden vuoksi totean, että eduskunnan tai sen valiokuntien toiminta lainsäätäjänä ei kuulu oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan toimivaltuuksien piiriin. Toisaalta eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

Varhaiskasvatuslain eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta piti hallituksen esitykseen (ehdotetun lain 62 §:ään) sisältyvien valituskieltojen täsmentämistä säätämisyjärjestyskysymyksenä. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotuksesta ei käynyt selkeästi ilmi, millaisia asioita

valituskiellon piiriin kuuluisi ja mihin tämä perustuisi. Säättämisyjärjestysperusteluissa ei myöskään ollut arvioitu ehdotettuja muutoksenhakusäännöksiä perustuslain oikeusturvasäännöksen kannalta. Perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 17/2018 vp s. 9–10):

”Muutoksenhakuoikeutta koskevat luettelot eivät valiokunnan vakiintuneen kannan mukaan voi vaikuttaa eräänlaisena välillisenä muutoksenhakukieltona, vaan hallintolainkäyttölaista, ennen kaikkea sen 5 §:stä, ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kulloisessakin päätöksessä kyse valituskelpoisesta ratkaisusta (ks. esim. PeVL 34/2014 vp, s. 4/II, PeVL 15/2012 vp, s. 3). Perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla (PeVL 20/2005 vp, s. 8/I). Valiokunta on pitänyt välttämättömänä, että muutoksenhakurajoitukset perustellaan riittävällä tavalla eduskunnalle annettavissa hallituksen esityksissä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä sivistysvaliokunnan on tarkasteltava muutoksenhakurajoitusten tarpeellisuutta ottaen huomioon se, että tosiasiallisia hallintotoimia koskevista muutoksenhakukielloista ei ole tarpeen eikä syytä ottaa säännöksiä lakiin. Tosiasialliset hallintotoimet rajautuvat muutoksenhaun ulkopuolelle ilman nimenomaista lain säännöstäkin (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 9 ja siinä viitatuut lausunnot). Varhaiskasvatustalakehdotuksen 62 §:n sääntelyä on täsmennettävä siten, että siitä käy selkeästi ja perustuslain 21 §:n kannalta asianmukaisesti ilmi, mihin 62 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin päätöksiin valituskielto kohdistuu.”

Edellä todetun vuoksi sivistysvaliokunta ehdotti sanamuodon muutosta siten, että säännökseen ei sisälly muutoksenhakukieltoa. Näin ensisijaiseen oikaisuvaatimukseen annetuista päätöksistä voi hakea muutosta (SiVM 5/2018 vp s. 21).

Nyt lainsäädännöllinen tila on periaatteessa selvä, kun varhaiskasvatustalain 62 §:n mukaan lapsen varhaiskasvatusta koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua 50 §:ssä tarkoitetulta kunnan monijäseniseltä toimielimeltä siten kuin hallintolaissa säädetään, ja oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Lain mukaan muutoksenhakuoikeus ”varhaiskasvatusta koskevaan päätökseen” on siten lähtökohtaisesti rajoittamaton ja koskee kaikkia lain mukaisia päätöksiä. Tämä lain sanamuotoon perustuva selkeys kuitenkin hämärtyy merkittävästi, jos tulkinnassa otetaan huomioon sivistysvaliokunnan edellä mainitussa mietinnössä esitetyt korostukset sen tärkeydestä, että kunnalla on mahdollisuus järjestää palveluverkkonsa haluamallaan tavalla ja että viime kädessä päiväkotipaikasta ja osa-aikaisen varhaiskasvatuksen toiminta-ajoista päättää kunta.

Kuten perustuslakivaliokunta, myös sivistysvaliokunta totesi, että tosiasiallinen hallintotoiminta jää joka tapauksessa valitusoikeuden ulkopuolelle. Tosiasiallisella hallintotoiminnalla ymmärretään vakiintuneesti viranomaistoimintaa, josta ei tehdä päätöstä. Nyt puheena olevassa asiayhteydessä laki on ollut ja on edelleen epäselvä siinä, tulevatko kunnan päättämät varhaiskasvatuksen toiminta-ajat ymmärretyksi pelkästään tosiasiallisiksi hallintotoimiksi vai sellaiseksi viranomaistoiminnaksi, josta voi hakea muutosta oikaisuvaatimusmenettelyssä ja mahdollisesti edelleen hallintotuomioistuimiin.

Laki lukeutuu vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin. Lakia tulkitaan lähtökohtaisesti sen sanamuodon mukaan. Esityölausumien asema on heikompi; niiden osalta on kyse niin sanotusta sallitusta oikeuslähteestä. Viime kädessä lakia tulkitsevat hallintotuomioistuimet tekevät linjaukset siitä, mistä varhaiskasvatustalain mukaisista päätöksistä on valitusoikeus tuomioistuimeen. Niinpä on nähdäkseni selvää, että ainakin silloin, kun asian katsotaan puuttuvan lapsen subjektiiviseen oikeuteen, on päätös lopulta tuomioistuimen, ei kunnan.

Edelleen, uusikaan varhaiskasvatustalaki ei siis määrittele lähemmin sitä, miten osa-aikaista varhaiskasvatusta koskeva päätös tehdään lapsikohtaisesti. Lapsikohtaisen päätöksen tekeminen on jossain määrin ristiriitaista siihen nähden, että samalla esitöissä (SiVM 5/2018 vp s. 21) korostetaan sitä, että viime kädessä määrääjaksi – siis yleisesti – tehtävä päätös toiminta-ajasta kuuluu kunnalle.

Uuden varhaiskasvatustalain esitöiden mukaan sen keskeisiä tavoitteita on muun ohella tarkentaa muutoksenhakua ja oikeusturvaa koskevia säännöksiä sekä selkeyttää laintulkintaa (HE 40/2018 vp s. 54). Kuten edellä olen kuvannut, muutoksenhakua koskeva sääntely on edelleen ilmeisen tulkinnanvaraista. Tästä esimerkkinä todettakoon, että muun ohella varhaiskasvatustalain järjestäjille suunnatun aluehallintoviraston koulutuksen verkkomateriaalien (<http://www.avi.fi/web/avi/tapahtumat-ja-koulutukset>): ”Varhaiskasvatustalaki uudistuu - mikä muuttuu? OKM 6.9.2018, Helsinki) mukaan oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa vain tietyissä tapauksissa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen:

”Perusteluissa todettu mm. järjestämisvelvollisuus (asuminen/oleskelu 6 § sekä kieli 8 §), varhaiskasvatustalain oikeuden laajuus (12 §), vuorohoito (13 §), varhaiskasvatustalain säilyminen (15 §), varhaiskasvatustalain pääsyn estyminen (harkinnanvaraista) olisivat asioita, joita voisi oikaisuvaatimustalain jälkeen saattaa hallinto-oikeuden tutkittavaksi”.

Eduskunta hyväksyi varhaiskasvatustalain yhteydessä lausuman, jossa se edellytti, että valtioneuvosto seuraa ja arvioi varhaiskasvatustalain uudistuksen vaikutuksia riittävien varhaiskasvatustalain palveluiden yhdenvertaiseen turvaamiseen ja lapsen edun huomioon ottamiseen kaikkialla maassa ja kaikissa väestöryhmissä ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin varhaiskasvatustalain tavoitteiden toteuttamiseksi.

Nähdäkseni varhaiskasvatustalaki on edellä puheena olevin osin epäselvä sellaisella tavalla, että asiantila on omiaan merkittävästi vaikeuttamaan ennustettavien päätösten tekemistä eri kunnissa. Eduskunnan lausumaan ja esittämiini huomioihin viitaten saatankin tämän päätökseni myös opetus- ja kulttuuriministeriölle tiedoksi ja sen arvioimiseksi, tulisiko varhaiskasvatustalain varhaiskasvatustalain oikeuteen liittyviä menettelyjä ja päätöksentekoa koskevia säännöksiä samoin kuin muutoksenhakua koskevaa sääntelyä vielä selkeyttää.

#### **4 TOIMENPITEET**

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Vantaan kaupungin varhaiskasvatustalain huomautuksen kohdassa 3.4.3 selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Samalla saatan Vantaan varhaiskasvatustalain palvelujen tietoon kohdissa 3.4.1 ja 3.4.2 esittämäni käsitykset.

Tässä tarkoituksessa lähetän Vantaan sivistystalain toimialan varhaiskasvatustalain tulosalueelle jäljennöksen tätä päätöksestä.

Vantaan kaupungin selvityksen mukaan asiakastietojärjestelmää on selvitystä annettaessa oltu uusimassa. Pyydän Vantaan kaupunkia ilmoittamaan 31.1.2019 mennessä, ovatko edellä todetut puutteet päätöksenteossa korjaantuneet.

Saatan opetus- ja kulttuuriministeriön tietoon edellä kohdassa 3.4.4 esittämäni käsitykset. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan minulle 31.3.2019 mennessä mahdollisista toimenpiteistä asiassa.