

10.12.2012

Dnro 861/4/11

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Tapio Rätty

PÄÄTÖKSENTEKO LAPSEN VUOROHOITOA KOSKEVASSA ASIASSA

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 13.2.2011 päivätyssä kirjoituksessaan kaupungin sivistystoimen menettelyä vuorohoidon järjestämistä koskevassa asiassa.

Kantelija kertoi, ettei hänen kahdelle alle kouluikäiselle lapselleen järjestetty kunnallista vuorohoittoa (päivähoittoa), jonka johdosta hän joutui järjestämään lapsille päivähoittoa yksityisesti.

Kantelija kertoi myös, ettei hänen suullisesti jättämäänsä hakemusta vuorohoidon järjestämiseksi kunnallisena päivähoitona käsitelty eikä häntä tai hänen puolisoaan ohjattu kirjallisen hakemuksen tekemiseen. Kantelijan mukaan hänen esittämiinsä vaatimuksiin ei ole tehty päätöstä ja hänen esittämiinsä kysymyksiin ei ole vastattu kohtuullisessa ajassa.

Kantelija arvosteli erityisesti sivistystoimea myös siitä, ettei häntä ole neuvottu päivähoitoasiassa riittävästi.

Kantelija arvostelee myös kaupungin sivistyslautakunnan käsittelyyn tulleen asian valmistelua.

- - -

3

RATKAISU

3.1.1

Päivähoitolain tarkoitus ja sen tavoitteet

Päivähoitolain 2 a §:n mukaan päivähoitolaissa on tukea päivähoitossa olevien lasten koteja näiden kasvatustehtävässä ja yhdessä kotien kanssa edistää lapsen persoonallisuuden tasapainoista kehitystä.

Päivähoito on osa lapsen varhaiskasvatusta, jonka tarkoituksena on tukea lapsen sosiaalista kasvua. Päivähoitolaissa on otettava huomioon päivähoitoon otettavan lapsen yksilölliset tarpeet. Tämä ilmenee erityisesti päivähoitoasetuksen 2 §:n 4 momentin säännöksestä, jonka mukaan päivähoitoon otettaessa muita kuin päivähoitolaissa annetun lain 11 a §:ssä tarkoitettuja lapsia on etusija annettava sellaisille lapsille, jotka tarvitsevat päivähoittoa sosiaalisista ja kasvatuksellisista syistä.

Lasten oikeuksien sopimuksen 18 artiklan 3 kohdan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin

asianmukaisesti toimiin taatakseen, että työssäkäyvien vanhempien lapsilla on oikeus hyödyntää heille tarkoitettuja lastenhoitopalveluja ja – laitoksia.

Päivähoidon tarkoituksena on sanotun mukaisesti tukea myös lapsen vanhempien mahdollisuuksia vastata omasta ja perheensä elatuksesta.

Päivähoidon järjestämisen tulee siis tukea vanhempien työllistymistä ja heidän opintojaan erityisesti silloin, kun opinnot parantavat vanhemman mahdollisuuksia työllistyä tai vastata paremmin omasta ja perheensä elatuksesta. Mainittu velvoite ilmenee myös päivähoitoasetuksen 2 §:n mukaisista päivähoitoon hakuajoista, silloin kun kyse on vanhemman työllistymisestä, opiskelusta tai koulutuksesta johtuvasta päivähoidon tarpeesta.

3.1.2

Oikeus päivähoitoon

Päivähoitolain 11 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lasten päivähoitoa on saatavissa kunnan järjestämänä tai valvomana siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Mainittu päivähoitolain säännös merkitsee, että kunnan on osoitettava riittävästi voimavaroja päivähoidon järjestämiseen. Kysymys on siis kunnan yleistä järjestämisvastuuta kuvaavasta säännöksestä.

Sen lisäksi, mitä päivähoitolain 11 §:ssä säädetään, kunnan on lain 11 a §:n mukaan huolehdittava siitä, että alle kouluikäisen lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat saada lapselle kunnan järjestämän päivähoitolain 1 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetun päivähoitopaikan (päiväkodista tai perhepäiväkodissa). Kysymys on kunnan erityisestä järjestämisvastuusta ja huoltajille ja lapselle kuuluvasta ns. subjektiivisesta oikeudesta saada alle kouluikäiselle lapselle kunnan järjestämä päivähoitopaikka.

Mainitun lain kohdan mukaan päivähoito on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä lapsen vanhempien tai muiden huoltajien toivomassa muodossa.

Päivähoitolain 2 §:n mukaan päivähoito on pyrittävä järjestämään siten, että se tarjoaa lapsen hoidolle ja kasvatukselle sopivan hoitopaikan ja jatkuvan hoidon sinä vuorokaudenaikana, jona sitä tarvitaan. Päivähoitoasetuksen 5 §:n mukaan päiväkodin toiminta kalenterivuoden aikana ja aukioloaika vuorokaudessa on järjestettävä paikallisen tarpeen mukaan.

Totean, että kunnan on päivähoitoa järjestettäessä otettava huomioon vanhempien hoitopaikkaa ja - tapaa koskevat toiveet. Kunnalla ei ole kuitenkaan ehdotonta velvoitetta hoidon järjestämiseen vanhempien toivomalla tavalla. Viime kädessä päivähoidon järjestämisestä ja järjestämistavasta päättää järjestämisvastuussa oleva kunta. Tätä päätöksenteko-oikeutta rajoittaa kuitenkin muun muassa lapsen etu. Viranomaisen on päättäessään lapsen päivähoidon järjestämistavasta arvioitava aina yksilöllisesti sitä, mitä on pidettävä lapsen edun mukaisena päivähoitopaikkana ja miten se muutoin tulee järjestää.

3.1.3

Oikeuskäytännöstä

Päivähoitolain säännökset eivät anna suoraa vastausta siihen, missä laajuudessa kunnalla on velvollisuus järjestää ilta-, yö- ja viikonloppuhoitoa (vuorohoitoa). Päivähoitolain säännökset eivät anna selvää vastausta myöskään siihen, kuuluuko vuorohoidon järjestäminen kunnan

yleiseen järjestämisvastuuseen (11 §) vai erityiseen järjestämisvastuuseen (11 a §).

Epäselvää myös on, missä laajuudessa asianosaisella (lapsen huoltajilla) on oikeus hakea muutosta viranomaisen tekemiin päivähoiton järjestämistä koskeviin ratkaisuihin. Totean tältä osin kuitenkin yleisesti, että valitulla järjestämistavalla voi olla erittäin suuri merkitys lapselle ja hänen huoltajilleen. Korostan myös, että kunnan valitsema palvelujen järjestämistapa ei saa kaventaa tai estää vanhemmille ja lapsille kuuluvan subjektiivisen oikeuden toteutumista.

Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että lapsen huoltajilla on oikeus päivähoitolain 11 a §:n säännösten perusteella saada lapselleen kunnan järjestämä kokopäivähoitopaikka esittämättä erityisiä perusteita kokopäivähoiton tarpeelle (KHO 11.4.2001 T842).

Vuorohoitoa tai ympärivuorokautista hoitoa koskevia ratkaisuja on tiedossani vain vähän ja ne ovat osin ristiriitaisia. Tiedossani olevissa hallinto-oikeuden ratkaisuissa on kuitenkin annettu merkitystä lapsen yksilölliselle hoidon tarpeelle ja sille, mistä syystä hoidon tarve esimerkiksi iltaisin tai viikonloppuisin on ilmennyt. Merkitystä ratkaisuissa on osin annettu myös sille, min-kälaiset olosuhteet perheellä on ollut.

Tiedossani on myös uudempia ratkaisuja, joissa on viitattu päivähoitosta annetun lain 2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kunnan on otettava huomioon hoitopaikkaa, -tapaa ja – aikaa koskevat vanhempien toiveet. Mainituista päätöksistä ilmenee kuitenkin, ettei kunnalla ollut ehdotonta velvollisuutta hoidon järjestämisen vanhempien toivomalla tavalla. Hämeenlinnan hallinto-oikeus on eräässä ratkaisussaan todennut (2.5.2012 dnro 003/11/6111), että ”lasten päivähoitosta annetun lain 11 §:ssä mainittu päivähoiton järjestämisvastuu siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää, tarkoittaa, että kunnalla ei esimerkiksi ole velvollisuutta järjestää yhdelle perheelle ympärivuorokautista hoitoa silloin, kun kunnassa ei yleisesti esiinny ympärivuorokautista hoidon tarvetta.”

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on siis lähtenyt siitä, että kunnassa yksittäisen vanhemmat ja hänen lapsensa päivähoiton tarve ei vielä merkitse sitä, että kunnan tulisi järjestää tälle lapselle päivähoitoa normaalista päivittäisestä päivähoitosta poikkeavalla tavalla esimerkiksi vuorohoitona.

Tiedossani olevissa muissa ratkaisuissa (mm. kantelun liitteenä olevassa kuntaliiton lakimiehen muistiossa mainitut ratkaisut) tällaista rajoitusta kunnassa esiintyvälle tarpeelle ei ole asetettu.

Totean, että vuorohoidon järjestämisvastuu on epäselvä ja tulkinnanvarainen. Tuomioistuimen asiaa koskevat ratkaisut ovat osin ristiriitaisia. Viime kädessä tuomioistuin kuitenkin ratkaisee sen, onko yksittäisellä lapsella ja hänen huoltajallaan oikeutta vuorohoitoon ja siitä, miten yksittäisen lapsen päivähoito tulisi järjestää.

3.1.4

Vuorohoidon järjestäminen kaupungissa

Saamani selvityksen mukaan kaupungissa oli voimassa sivistyslautakunnan 17.6.2009 vahvistamat vuorohoitoperiaatteet (kaupungin vuorohoitoperiaatteet 2009). Tämän mukaan vuorohoidolla tarkoitettiin arkisin ennen klo 7 ja klo 17 jälkeen sekä kaikkia lauantaisin, sunnuntaisin ja muina pyhäpäivinä annettavaa päivähoitoa. Mainitun päätöksen mukaisesti vuorohoitoa järjestettiin --- päiväkodissa tarvittaessa 5.30–22 välisenä aikana kaikkina päivinä. Mainittujen

periaatteiden mukaisesti ”oikeudesta yöhoitoon päätettiin erikseen anomuksesta”.

Sivistyslautakunta päätti sittemmin (30.9.2010) tarkistaa mainittuja periaatteita uudella päätöksellään (kaupungin lastenvuoro- ja yöhoitoperiaatteet).

Mainituissa sivistyslautakunnan vahvistamissa uusissa ja vuoden 2009 periaatteissa ei ollut rajausta siitä, että yöhoitoa ei järjestetä, mikäli kaupungissa ei tälle hoidolle ole ”yleistä tarvetta”.

Saamani selvityksen mukaan päivähoitossa oli tosiasiallisesti käytössä tällainen ”yleisen tarpeen” edellytys kirjaamattomana käytäntönä, jolloin vuorohoidon järjestämisen edellytyksenä oli, että yöhoitoa tarvitsevia lapsia olisi ollut vähintään neljä.

3.1.4

Saatu selvitys ja arviointi

Kantelukirjoituksen mukaan kantelija otti yhteyttä päivähoitoyhtiön johtajaan huhtikuussa 2010 selvittääkseen, millä edellytyksillä kaupungissa voidaan järjestää perheen alaikäisille lapsille vuoropäivähoitoa. Kirjoituksen mukaan päivähoitoyhtiön johtaja ilmoitti, ettei järjestetä ympärivuorokautista päivähoitoa.

Kantelukirjoituksen ja muun saamani selvityksen mukaan kantelija esitti tämän jälkeen kaupungin sivistyslautakunnalle hakemuksen vuorohoidon järjestämisestä hänen lapsilleen kaupungin naapurikunnissa. Mainitusta kantelijan jättämästä hakemuksesta ilmenee, että hakemuksen syynä oli se, ettei kaupunki omana toimintana järjestänyt vuorohoitoa. Sivistyslautakunta hylkäsi hakemuksen.

Saamani selvityksen mukaan päivähoitoyhtiön johtaja ohjasi kantelijan hakemaan vuorohoitoa yksityisestä päiväkodista. Kysymys ei ollut kunnan ostopalveluna järjestämästä hoidosta vaan täysin yksityisesti järjestetystä päivähoitosta, jonka maksut määräytyivät kantelijan ja yksityisen palvelunjärjestäjän välisen sopimuksen mukaisella tavalla.

Päivähoitoyhtiön johtaja ohjasi elokuussa 2010 kantelijaa esittämään hakemuksen sivistyslautakunnalle yksityisen päivähoitoyhtiön ja kunnallisesta päivähoitosta perittävän maksun erotuksen korvaamiseksi.

Sivistyslautakunta päätti 30.9.2010 pitämässään kokouksessa kaupungissa järjestettävä vuoro- ja yöhoitoperiaatteista kunnan omissa päiväkodeissa. Samassa kokouksessa sivistyslautakunta päätti korvata kantelijalle hakemuksen mukaisesti hänen lapsilleen aiheutuneet ylimääräiset kustannukset siihen asti, kunnes kunnallinen oma vuorohoitotoiminta voitiin aloittaa kaupungissa.

Arvioin asiaa seuraavasti.

Sosiaalihuoltolain 17 §:ssä on säädetty niistä sosiaalipalveluista (mm. lasten päivähoito), joita kunnan tulee asukkaalleen järjestää. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (sosiaalihuollon asiakaslain) 2 §:n mukaan lakia sovelletaan sekä viranomaisen että yksityisen järjestämään sosiaalihuoltoon asiakaslaisissa säädettyin poikkeuksin.

Kantelukirjoituksesta ja saamastani selvityksestä ilmenee, että kaupungin päivähoitoviran-

omaisilla oli keväällä 2010 tiedossaan kantelijan ja hänen lastensa olosuhteet ja näistä olosuhteista johtuva vuorohoidon tarve, joka ilmeni syksyllä 2010. Tämä tarve ilmeni myös kantelijan sivistyslautakunnalle lähettämistä hakemuksista.

Viranomaiselle kuuluvasta neuvontavelvollisuudesta säädetään hallintolain 8 §:ssä. Mainitun säännöksen 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalle tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiaa koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n mukaan sosiaalihuollon viranomaisen on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava 5 §:n 2 momentin mukaan siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen.

Sosiaalihuollon asiakaslain tarkoittama viranomaiselle kuuluva selvitysvelvollisuus on laajempi ja yksityiskohtaisempi kuin hallintolaissa säädetty viranomaiselle kuuluva yleinen neuvontavelvollisuus.

Perustuslain 21 §:n jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Sosiaalihuollon asiakaslain 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen. Mainitun lain sekä hallintolain mukaan viranomaisella on velvollisuus tehdä päätös asiakkaan hakemukseen.

Totean, että hyvän hallinnon periaatteiden ja erityisesti sosiaalihuollon asiakaslaista ilmenevän viranomaiselle kuuluvan selvitysvelvollisuuden mukaisesti kantelijaa ja hänen perhettään olisi tullut ohjata hakemaan vuorohoitopaikkaa siten kuin kaupungin vuorohoitoperiaatteissa 2009 on todettu. Kantelijaa olisi siis nimenomaisesti pitänyt ohjata esittämään kirjallinen hakemuksensa päivähoidon järjestämiseksi vuorohoitona, jollei kantelijan suullisesti jättämää hakemusta voitu käsitellä. Tämä jo senkin takia, että sivistyslautakunnalla ja sen alaisilla viranhaltijoilla oli tiedossaan kantelijan ja hänen lastensa poikkeava päivähoidon tarve syksyllä 2010. Korostan, että mikäli kantelija olisi ohjattu hakemaan vuorohoittoa kirjallisesti, olisi hänellä ollut mahdollisuus kielteisessä tilanteessa saattaa asiasta tehty päätös muutoksenhakuna toimivaltaisen viranomaisen ja tämän jälkeen viime kädessä valituksena tuomioistuimen tutkittavaksi.

Korostan myös, että viranomaiselle kuuluva neuvontavelvollisuus ja erityisesti sosiaalihuollon asiakaslain tarkoittama selvitysvelvollisuus merkitsee sitä, että viranomaisen on annettava asiakkaalle myös oma-aloitteisesti kaikki ne tiedot, jotka voivat vaikuttaa asiakkaan etuihin ja oikeuksiin. Viranomaisen antama puutteellinen tai väärä neuvonta ei saa aiheuttaa asiakkaalle hänelle kuuluvien etujen tai oikeuksien menetystä tai niiden kaventumista.

Koska kantelijan ja hänen lastensa päivähoito on sittemmin järjestetty kantelijan toivomalla tavalla (hänen toimestaan yksityisessä päivähoitossa) ja koska kaupungin sivistyslautakunta on erikseen päättänyt korvata kantelijalle vuonna 2010 aiheutuneet ylimääräiset kustannukset, ei asia anna aihetta puoleltani muuhun kuin, että kiinnitän kaupungin sivistystoimen viranhaltijoiden huomiota edellä sanottuun. Tähän näkemykseeni on myös vaikuttanut se, että kantelija on ilmoittanut erikseen hakeneensa sivistystoimelta hänelle ja hänen perheelleen aiheutuneita

den ylimääräisten kustannusten korvausta (vuodelta 2011) siltä osin kuin yksityisen päivähoi-
don kulut ylittävät kunnallisesta päivähoidosta perittävät maksut.

- - -