

19.11.2001

933/4/99

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Kirsti Kurki-Suonio

PÄÄTÖS KANTELUUN RUOTSINKIELISTEN KOULULAISTEN ILTAPÄIVÄHOIDON JÄRJESTÄMISESTÄ TURUSSA

1 KANTELU

A ja B kiinnittivät 22.4.1999 päivätyssä kantelukirjoituksessaan oikeusasiamiehen huomiota ruotsinkielisten koululaisten iltapäivähoidon järjestämiseen Turussa. Turun kaupunki ei heidän mukaansa ollut järjestänyt ruotsinkielistä iltapäivähoitoa. Tätä palvelua oli sen sijaan ollut saatavana muiden tahojen järjestämänä. Niiden perimät maksut poikkesivat kuitenkin maksusta, jota Turun kaupunki peri iltapäivätoiminnasta. Enimmillään ruotsinkielinen palvelu oli tullut maksamaan perheille kuukaudessa 580 markkaa enemmän kuin kaupungin järjestämä vastaava suomenkielinen palvelu.

A ja B pyysivät oikeusasiamiestä tutkimaan, onko Turun kaupungin järjestely koululaisten iltapäivähoitoa tarkoittavan palvelun järjestämisessä ollut lain mukainen.

2 SELVITYS

Asiassa on hankittu seuraava selvitys.

Turun kaupunginhallitus antoi 23.8.1999 lausunnon, johon liittyi selvityksenä mm. ote sosiaalilautakunnan pöytäkirjan kokouksesta, joka oli pidetty 23.6.1999 (§ 262). Valtakari antoi siihen vastineensa 15.8.1999.

Varasin Suomen Kuntaliitolle tilaisuuden lausunnon antamiseen. Kuntaliitto antoi lausunnon 22.11.2000.

Varasin tämän jälkeen vielä Turun kaupungille mahdollisuuden lausua käsityksensä Kuntaliiton lausunnosta. Turun kaupunki antoi lausuntonsa 7.5.2001.

Asiasta on saatu lopuksi vielä puhelimitse selvitystä Turun apulaiskaupunginlakimieheltä --- sekä kaupungin nuorisotoimen koordinaattorilta ---.

3 RATKAISU

Kantelijat sekä lausunnonantajat ovat käyttäneet koululaisten iltapäivähoidon ohella myös nimitystä iltapäivätoiminta. Jäljempänä käytetään yleensä sitä termiä, jota lausunnonantaja tai kantelijat ovat kussakin yhteydessä käyttäneet.

3.1

Koululaisten iltapäivähoito Turussa

Turun kaupungin nuorisotoimen alaisuudessa on kaupungin antaman selvityksen mukaan järjestetty suomenkielistä iltapäivätoimintaa kaupungin omana toimintana. Turun kaupungin tiedotteen mukaan "iltapäivätoiminnan tavoitteena on järjestää turvallinen, monipuolinen ja toiminnallinen iltapäivä pienille koululaisille välittömästi koulupäivän jälkeen. Aktiivisen toiminnan vastapainoksi on mahdollisuus myös lepoon ja rauhoittumiseen. Koululaisten iltapäiväkerho on lasten vapaa-aikaa ja siinä vuorottelevat turvallinen yhdessäolo ja aktiivinen tekeminen, jossa tuttu ja turvallinen aikuinen ohjaa toimintaa. Toiminnassa tuetaan lasten omia ideoita ja luovuutta sekä kannustetaan lapsia omatoimisuuteen. Tämä ehkäisee osaltaan paljon puhuttua lasten syrjäytymistä" (Turun kaupungin verkkosivut).

Tämän lisäksi kaupunki on koordinoanut Turussa eri tahojen järjestämää koululaisten iltapäivätoimintaa. Koordinoinnin avulla on pyritty yhtenäistämään iltapäivätoiminnan toteuttamisen periaatteita. Saamani selvityksen mukaan syksystä 1999 alkaen pienten koululaisten iltapäivähoito on ollut lähes kokonaan joko kaupungin nuorisotoimen järjestämää tai sen koordinoimaa. Landskapsföreningen Folkhälsan i Åboland rf -nimisen rekisteröidyn yhdistyksen (jäljempänä Folkhälsan) järjestämä ruotsinkielinen iltapäivähoito on ollut tämän koordinaation piirissä.

Kokonaan ruotsinkielellä tapahtuvaa koululaisten iltapäivätoimintaa ei ole järjestetty Turun kaupungin omasta toimesta. Sosiaalilautakunnan 23.6.1999 antaman selvityksen mukaan tällaista hoitoa on järjestänyt ainoastaan Folkhälsan.

Kaupungin nuorisolautakunnan antamasta selvityksestä käy ilmi, että syksyllä 2001 kaupungin omissa iltapäiväkerhoissa on ollut noin 850 lasta. Näistä lapsista 15 on ollut ruotsinkielisiä. Kahdessa nuorisotoimen omassa kerhossa ruotsinkielinen lapsi on voinut saada palvelua omalla äidinkielellään. Kerhojen pääasiallinen kieli on ollut suomi. Selvityksen mukaan ruotsinkieliset lapset ovat periaatteessa halutessaan voineet osallistua myös muiden nuorisotoimen kerhojen toimintaan. Vuotta 1999 koskevissa tilastoissa ei ole mainittu lasten äidinkieltä. Niistä käy kuitenkin ilmi, että kaupungin omissa iltapäiväkerhoissa on ollut vuonna 1999 noin 800 lasta.

Kaupungin nuorisotoimen antamassa selvityksessä arvioitiin, että nuorisoasiainkeskuksen koordinoiman ja siis muun kuin kaupungin omana palvelunaan tarjoaman iltapäivätoiminnan piirissä olisi syksyllä 2000 ollut yhteensä noin 380 lasta. Näistä lapsista yhteensä noin sadan arvioitiin olleen ruotsinkielisiä. Pääosa näistä lapsista (tilaston mukaan 82) on ollut mukana Folkhälsanin järjestämässä iltapäivätoiminnassa. Syksyn 1999 osalta selvityksestä käy ilmi, että kaupungin koordinaation piirissä olisi ollut tuolloin noin 350 lasta. Näistä lapsista 84 oli tilaston mukaan Folkhälsanin järjestämässä iltapäivätoiminnassa. Tietoja lasten äidinkielestä vuoden 1999 osalta ei ole annettu.

Turun kaupungin lausunnon mukaan hakijat voivat hakeutua tiettyyn hoitopaikkaan sen sijainnista tai kielestä riippumatta. Ruotsinkielisten lasten on siis ollut mahdollista hakeutua kaupungin omana toimintanaan järjestämään iltapäivähoitoon.

A:n ja B:n lapset ovat olleet Folkhälsanin järjestämässä ruotsinkielisessä koululaisten iltapäivähoitossa. Folkhälsan on velottanut koululaisten iltapäivähoidosta perheen tuloista riippuen 280, 560 tai 880 markkaa kuukaudessa. Turun kaupunki on perinyt vuonna 1999 koululaisten iltapäivähoidosta 300 markkaa kuukaudessa perheen tuloista riippumatta. Vuonna 2001 kaupungin perimä maksu on saadun selvityksen mukaan ollut 400 markkaa kuukaudessa. Kaupunki on avustanut Folkhälsania, mutta ei ole voinut vaikuttaa sen määrittelemiin maksuihin. Kaupunki on kuitenkin suositellut kaikille toimijoille samaa maksua. Tosiasiallisesti maksut ovat kuitenkin vaihdelleet mm. edellä kuvatulla tavalla.

Pienten koululaisten iltapäivähoito ei ole kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden alainen eikä se ei ole myöskään vanhempien tai muiden huoltajien subjektiivinen oikeus (Tuori: Sosiaalioikeus, 2 painos, s 261-262). Subjektiivinen oikeus päivähoitoon päättyy, kun lapsi siirtyy oppivelvollisena perusopetuksen piiriin perusopetuslain mukaisesti (laki lasten päivähoitosta 11 a §, 5.4.1991/630, 23.12.1999/1290,). Päivähoitolain 2 §:n 1 momentin mukaan lasten päivähoitoa voivat saada myös oppivelvollisuusikää vanhemmat lapset, milloin erityiset olosuhteet sitä vaativat eikä hoitoa ole järjestetty muulla tavoin. Lain 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. Tämän lainkohdan nojalla kunnalla on yleinen järjestämisvelvollisuus, joka koskee oppivelvollisuusikäisten lasten päivähoiton järjestämistä silloin, kun erityiset olosuhteet sitä vaativat eikä hoitoa ole muulla tavoin järjestetty.

Kunta voi niin halutessaan järjestää koululaisten iltapäivätoimintaa myös kuntalain 2 §:n 1 momentin nojalla itsehallintonsa perusteella itselleen ottamana ns. vapaaehtoisena, yleiseen toimialaansa kuuluvana tehtävänä (Hannus - Hallberg: Kuntalaki, 2000, s. 76). Turun kaupungin itse järjestämässä iltapäivätoiminnassa on kyse tällaisesta kunnan vapaaehtoisena tehtävänä toteutetusta iltapäivähoitosta.

3.2

Kannanotto

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa pykälän 2 momentin mukaan ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi kielen perusteella. Saman pykälän kolmannen momentin mukaan myös lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Perustuslain 17 §:n 2 momentin asettaman velvoitteen mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Perustuslakiin perustuvat velvoitteet eri kieliryhmiin kuuluvien tasapuolisesta kohtelusta koskevat sekä lailla säädettyjä tehtäviä että itsehallinnon nojalla kunnan vapaaehtoisesti itselleen ottamia tehtäviä (Hannus - Hallberg: Kuntalaki, 2000 s. 84). Siitä, miten kaksikielisessä kunnassa palvelut

annetaan samanlaisin perustein eri kieliryhmiin kuuluville asukkaille, tulee kunnan hallintosäännössä antaa tarpeelliset määräykset kuntalain 50 § 2 momentin mukaan (365/1995).

Perusoikeusuudistuksen valmistelun yhteydessä on katsottu, että perustuslain 17 §:n 2 momentti (silloinen hallitusmuodon 14 §:n 2 momentti) asettaa julkiselle vallalle veloitteen kohdella suomen- ja ruotsinkielisiä väestöryhmiä siten tasapuolisesti, että muodollisen tasa-arvoisuuden ohella turvataan myös molempiin ryhmiin kuuluvien tosiasiallinen tasa-arvo (HE 309/93 s. 65). Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että tosiasiallinen tasa-arvo ei tarkoittaisi pelkästään palvelujen järjestämistä eri väestöryhmille näiden ryhmien suuruuden mukaan, vaan sitä, että asukkaille tulisi järjestää laadullisesti ja määrällisesti samanlaiset palvelut heidän äidinkielestään riippumatta (Scheinin teoksessa Perusoikeudet, 1999, s. 539).

Perusoikeusuudistusta koskevissa esitöissä on mainittu esimerkkinä edellä tarkoitetuista sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista yhteiskunnalliset palvelut sekä koulu- ja muut sivistysolot sekä omakielinen tiedonvälitys (HE 309/93 s. 65). Turun iltapäivätoiminnalla on nähdäkseni tärkeitä lasten kasvatukseen liittyviä tavoitteita, vaikka kysymyksessä onkin lasten vapaa-ajan toiminta. Käsitykseni mukaan Turun kaupungin tarjoama iltapäivätoiminta voidaan lasten näkökulmasta rinnastaa koulutukseen sen laajassa merkityksessä.

Iltapäivätoiminta palvelee iltapäivisin ansiotyössä olevia tai opiskelevia vanhempia ja huoltajia tarjoamalla mahdollisuuden heidän lastensa iltapäivän vietolle turvallisesti ja valvotusti. Tavoitteidensa mukaisesti iltapäivätoiminta voinee siten ehkäistä mm. lasten syrjäytymistä. Iltapäivätoiminnan merkityksestä on viime aikoina keskusteltu julkisesti ja sen kehittäminen sisältyy myös valtioneuvoston hyväksymään sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen tavoite- ja kehittämisohjelmaan (ks. LA 80/2001 vp ja ministeri Soininvaaran vastaus 24.9.2001 KK 920/2001 vp s. 3).

Edellä olevan perustella katson, että kaupungin järjestämä pienten koululaisten iltapäivätoiminta on lapsille ja heidän vanhemmilleen ja huoltajilleen suunnattu yhteiskunnallinen palvelu. Nähdäkseni tämä tulkintani saa tukea perustuslain 19 §:n 3 momentista, jonka mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Kuntaliitto on esittänyt lausunnossaan, että perustuslain 6 § ja 17 §:n 2 momentti velvoittavat kaupunkia huolehtimaan siitä, että eri kieliryhmiin kuuluvien lasten ja vanhempien tarpeisiin vastataan samanlaisten perusteiden mukaan. Tämä tarkoittaa lausunnon mukaan sitä, että kaupungin osoittaman määrällisen tarjonnan tulisi perustua samanlaisiin perusteisiin pohjautuvaan tarvearvioon. Tarvearvioon perustuvan tarjonnan tulisi olla laadullisesti samanlaista ja sen tulisi siten ottaa samalla tavalla huomioon lapsen äidinkieli ja olla mm. maksuperusteiltaan samanlaista kuin toiselle kieliryhmälle osoitettu palvelutarjonta. Suomen Kuntaliitto katsoi lausunnossaan, että perustuslain säännökset eivät edellytä, että kaupunki itse järjestäisi palvelut. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus tulee täytetyksi, jos eri kieliryhmiin kuuluvilla asukkailla on käytettävissään palveluja samanlaisten perusteiden mukaan.

Turun kaupunginhallitus on lausunnossaan perustellut menettelyään sillä, että kaupungin nuorisotoimen järjestämässä iltapäivähoidossa palvelua on tarvittaessa voinut saada myös ruotsin kielellä.

Lisäksi se on avustanut yksityisiä palvelujen tuottajia, mutta ei ole voinut vaikuttaa näiden perimän hoitomaksun määrään.

Käsitykseni mukaan edellä kohdassa 3.1 sanotun mukaisesti Turun kaupungin omana palveluna iltapäivätoimintaa ei ole tarjottu eri kieliryhmille laadultaan samanlaisten perusteiden mukaan, koska toiminta on saadun selvityksen mukaan tapahtunut pääasiassa tai täysin suomen kielellä. Katson edellä olevan perusteella myös, että perustuslain 6 §:n ja 17 §:n 2 momentin mukaiset velvoitteet eivät vuonna 1999 täyttyneet myöskään tosiasiallisesti muiden palvelua tuottavien tahojen toimesta, sillä samanlaatuinen palvelu saattoi ruotsinkielisenä olla hinnaltaan huomattavasti kalliimpaa.

Turun kaupungin nuorisotoimi ei siis vuonna 1999 tarjonnut yhdenvertaisesti ruotsinkielistä iltapäivätoimintaa eikä tätä palvelua ollut saatavissa kaupungissa samanlaisilla perusteilla muidenkaan tahojen toimesta. Kaupunki ei ole esittänyt, minkälaiseen tarvearvioon sen tuottama iltapäivätoiminta perustui. Kaupunginhallitus ei ole myöskään missään vaiheessa esittänyt, että tarvetta ruotsinkieliselle iltapäivähoidolle ei olisi ollut. Käsityksen mukaan kaupunki ei siten huolehtinut suomen- ja ruotsinkielisen väestön tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

3.3

Johtopäätös

Turussa järjestetty koululaisten iltapäivätoiminta ei ole kunnalle lainsäädännössä määrätty erityiseen tai yleiseen järjestämisvelvollisuuteen kuuluva tehtävä, vaan sen vapaaehtoisesti itselleen ottama tehtävä. Pidän pienten koululaisten iltapäivähoidon järjestämistä kaupungin vapaaehtoisena tehtävänä sinänsä myönteisenä asiana. Kunnan tehtävänähän on lastensuojelulain (683/1983) 1, 2 ja 3 §:n mukaan turvata lapsen oikeus turvalliseen ja virikkeitä antavaan kasvuympäristöön sekä tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen mm. vaikuttamalla yleisiin kasvuoloihin ja tukemalla huoltajia lasten kasvatuksessa. Järjestäessään pienten koululaisten iltapäivätoimintaa kaupunki ei ole kuitenkaan huolehtinut siitä, että suomen- ja ruotsinkielisen väestön tarpeisiin olisi vastattu samanlaisten perusteiden mukaan.

Turun kaupungin 7.5.2001 antamasta selvityksestä käy ilmi, että kaupungin nuorisotoimi on nyttemmin solminut paikallisen Folkhälsanin kanssa iltapäivätoimintaa koskevan ostopalvelusopimuksen, jonka mukaan se hankkii tältä yhdistykseltä vuosittain ruotsinkielisiä iltapäiväkerhopalveluja vähintään 80 paikkaa. Sopimus on selvityksen mukaan ollut voimassa 1.3.2000 alkaen 30.6.2001 asti, jonka jälkeen sitä on puhelimitse saatujen tietojen mukaan jatkettu. Sopimusta on tarkoitus jatkaa vastaisuudessakin vuodeksi kerrallaan. Sopimuksen mukaan sen perusteella hankittavien palvelujen tulee vastata sitä tasoa, jota on vastaavalla kunnallisella toiminnalla. Turun kaupungin nuorisotoimelta lokakuussa 2001 saatujen tietojen mukaan Folkhälsanin tarjoamasta ruotsinkielisestä iltapäivähoidosta on peritty 400 markan kuukausimaksu. Maksu on siten ollut samansuuruinen kuin se, joka peritään kaupungin nuorisotoimen tarjoamasta iltapäivähoidosta. Epäkohta, joka on koskenut suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallista eriarvoista kohtelua on siten käsitykseni mukaan korjaantunut.

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdasta 3.2 ilmenevän käsitykseni eri kieliryhmiin kuuluvien yhdenvertaisesta kohtelusta pienten koululaisten iltapäivähoidossa Turun kaupungin tietoon.

Kantelukirjoituksenne liitteet palautetaan oheisena.