

Opetus- ja kulttuuritoimi

Iin kunta
Opetus- ja varhaiskasvatuspalvelut
Tuomo Lukkari, sivistysjohtaja
tuomo.lukkari@ii.fi

Viitaten sivistysjohtaja Tuomo Lukkarin sähköpostiin 4.4.2024

Vastaus kysymyksiinne koskien esiopetuksen ja täydentävän varhaiskasvatuksen järjestämistä

Kiitän pyynnöstänne antaa ohjausta asiassa, joka on aiheuttanut erilaisia tulkintoja. Aluksi pyydän huomioimaan, että aiempi valvontapäätös koski vain täydentävän varhaiskasvatuksen palveluja, jotka on lakisääteisesti oltava tarjolla jokaiselle esiopetuksen oppilaalle. Varhaiskasvatuksen valvontapäätöksessä ei voida ottaa kantaa esiopetuksen järjestämiseen eikä yhdenvertaisiin tapoihin siinä, koska esiopetusta säätelee perusopetuslaki, joka ei mahdollista esiopetuksen valvontaa samoin kuin varhaiskasvatuslaki. Perusopetuslain alaisten asioiden laillisuutta voidaan jälkikäteen valvoa ja arvioida vain kantelun tai oikaisuvaatimuksen yhteydessä. Luottamushenkilön lähettämä kysymys viittasi valvontapäätökseen ja koski erityisesti kuljetuksia täydentävään varhaiskasvatukseen. Näin ollen aluehallintoviraston vastaus on rajoittunut pelkästään kysyttävään asiaan. Koska nyt lähettämämme kysymykset ovat tulevaisuuteen suuntaavia, voidaan asiaan ottaa aluehallintoviraston taholta laajemmin kantaa myös esiopetuksen järjestämisen näkökulmasta ohjauksellisesti, mikä toivottavasti avaa asiaa laajemmin.

Sivistysjohtajan esittämät kysymykset ja vastaukset niihin:

1. Opetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäjällä on oikeus päättää opetuksen, esiopetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestämisen tavoista, paikoista ja näitä koskevista periaatteista. Oppilaaksi ottaminen ja varhaiskasvatuspaikan määrittäminen tulee toteuttaa voimassa oleva lainsäädäntö, opetuksen järjestäjän linjaukset ja lapsen etu huomioiden tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti.

Kysymys: Jos huoltajille annetaan mahdollisuus itse valita opetuksen tai varhaiskasvatuksen järjestämispaikka, tuleeko tämän valinnanvapauden koskea kaikkia vai voiko lautakunta linjata, että vain jonkin alueen oppilaita ja varhaiskasvatukseen tulevia?

Vastaus: Yhdenvertaisuuden näkökulmasta kaikille tulee antaa sama valinnanvapaus.

2. Koulukuljetuksia koskeva lainsäädäntö perustuu pääosin perusopetuslakiin (Perusopetuslaki 628/1998) ja tieliikennelakiin (Tieliikennelaki 729/2018). Iin kunnassa, kuten suurella osalla muissakin kunnissa, on linjattu toissijaisesta oppilaaksi otosta: Jos esioppilas otetaan muuhun kuin perusopetuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun

opetuksen järjestämispaikkaan, oppilaaksi ottamisen edellytykseksi asetetaan, että huoltaja vastaa oppilaan kuljettamisesta tai saattamisesta aiheutuvista kustannuksista. Tällöin puhutaan toissijaisesta oppilaaksi otosta.

Kysymys: Jos huoltajilla on oikeus valita opetuksen tai esiopetuksen järjestämispaikka, pitääkö kunnan järjestää maksuton koulukuljetus kaikille oppilaille, joilla koulumatkaetuuden kriteerit täyttyvät? Tuleeko tästä valitusta yksiköstä niin sanottu lähikoulu ja ovatko he siis aina niin sanottuja ensisijaisia oppilaita?

Vastaus: Jos huoltajille annetaan vapaus valita opetuksen järjestämispaikka, kunnan tulee järjestää maksuton koulukuljetus kaikille oppilaille, joilla koulumatkaetuuden kriteerit täyttyvät. Tästä yksiköstä tulee niin sanottu lähikoulu ja oppilaat ovat ns. ensisijaisia oppilaita.

3. Esiopetusta toteutetaan lin kunnassa opetuksen yhteydessä (kouluilla) annettavana esiopetuksena, varhaiskasvatuksessa toteutettavana esiopetuksena sekä yksityisten päiväkotien toteuttamana esiopetuksena. Opetus- ja varhaiskasvatuslautakunta on linjannut, miten se toteuttaa esiopetusta ja sitä täydentävää varhaiskasvatusta sekä mitkä sen periaatteet esiopetukseen ottamiselle ovat kunakin toimintakautena. Lautakunta on päättänyt, että koulujen esiopetusryhmissä järjestetään esiopetusta pääosin niille esioppilaille, joilla ei ole täydentävän varhaiskasvatuksen tarvetta.

Kysymys: Jos lautakunta linjaa, että esiopetus ja sitä täydentävä varhaiskasvatus voidaan esioppilaalle järjestää eri paikoissa ja edelleen, että esioppilaita päätetään kuljettaa kunnan toimesta ja kustantamana esiopetuksen ja sitä täydentävän varhaiskasvatuksen välillä Kuivaniemestä Olhavaan, tuleeko vastaavasti järjestää kuljetukset muiden koulujen ja päiväkotien esioppilaiden osalta valittuihin varhaiskasvatusyksiköihin saamaan täydentävää varhaiskasvatusta? Voiko siis opetuksen järjestäjä linjata, että se järjestää maksuttoman kuljetuksen esiopetuksen ja sitä täydentävän varhaiskasvatuksen välille vain osassa kuntaa tai palveluverkkoa vai pitääkö tämä mahdollisuus antaa kaikille?

Vastaus: Tässä kysymyksessä huomioiden kysymykset ja vastaukset kohdissa 1 ja 2, tulee kyseeseen se, miten kunta järjestää oppilaaksi ottamisen. Ensisijaisen oppilaaksioton myötä kunnan tulee järjestää kuljetus jokaiselle esiopetuksen oppilaalle esiopetuspaikan ja täydentävän varhaiskasvatuksen välille perusopetuslain 32§:n mukaan

"Jos esiopetusta saavan oppilaan matka kotoa esiopetukseen tai varhaiskasvatuslaissa tarkoitettu varhaiskasvatuksesta esiopetukseen on viittä kilometriä pitempi, oppilaalla on vastaavasti oikeus maksuttomaan kuljetukseen kotoa suoraan esiopetukseen tai varhaiskasvatuksesta esiopetukseen ja esiopetuksesta kotiin tai varhaiskasvatukseen. Perusopetusta tai esiopetusta saavalla oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen myös silloin, kun edellä tarkoitettu matka oppilaan ikä ja muut olosuhteet huomioon ottaen muodostuu oppilaalle liian vaikeaksi, rasittavaksi tai vaaralliseksi. Maksuttoman kuljetuksen vaihtoehtona on oppilaan kuljettamista tai saattamista varten myönnettävä riittävä avustus. "

Toissijaisessa oppilaaksiotossa voidaan edellyttää huoltajia huolehtimaan kuljetuksista.

4. Avin päätöksessä valvonta-asian käsittelyn päättämisestä (PSAVI/75/2024) todetaan: *Tällä hetkellä perheet eivät ole yhdenvertaisessa asemassa, kun Kuivaniemen koulun esioppilaat kuljetetaan aamulla täydentävästä varhaiskasvatuksesta koululle ja iltapäivällä takaisin täydentävään varhaiskasvatukseen kunnan kustantamana. Muut perheet eivät saa vastaavaa palvelua, vaan he vastaavat itse lapsensa kuljettamisesta ja siitä syntyvistä kustannuksista kunnan määrittämään esiopetuspaikkaan, jossa on mahdollista saada täydentävää varhaiskasvatusta.*

Sähköpostissa lautakunnan varajäsenelle todetaan: *Jos Olhava on ainoa paikka, missä näin on, ja huoltajien matkat kuskata lapsi aamulla täydentävään varhaiskasvatukseen, ovat muuallakin yhtä lyhyet kuin tällä järjestelyllä Olhavasta, niin silloinhan toiminta on yhdenvertaista tällä järjestelyllä... Jakkukylän järjestely on varmasti myös järkevä liitteessä kuvaamallanne tavalla, ja jos se on ainoa lin keskustan ulkopuolella oleva paikka Olhavan lisäksi, ovat järjestelyenne todennäköisesti olleet yhdenvertaisuutta lisääviä eivätkä heikentäviä. On myös huomioitava, että vuosittain esioppilaiden asuinpaikat voivat vaihdella ja tilanne täytynee tarkastella joka vuosi uudelleen, että perheet ovat näiden asioiden suhteen yhdenvertaisessa asemassa.*

Kysymys: Ovatko edellä olevat kursivoidut AVI:n antamat viestit ristiriidassa keskenään? Miten opetuksen järjestäjä voi toimia kohdassa ja kysymyksessä kolme niin, että se turvaa yhdenvertaisuuden?

Vastaus: Tilanteessa, jossa lautakunta on myöntänyt oikeuden käydä esikoulua Kuivaniemen koulussa, vaikka lapsi tarvitsee täydentävää varhaiskasvatusta, joka järjestetään Olhavassa, on kyydin järjestäminen ollut kunnan lakisääteinen velvollisuus. Vastauksessa luottamushenkilölle ei oteta mitenkään kantaa oppilaaksiottoon eikä oikeuteen käydä esikoulu linjauksesta poiketen koululla, mikä on olennainen osa kokonaisuutta, mutta ei kuulu varhaiskasvatustilain mukaisen valvonnan piiriin. Valvontapäätöksessä on nostettu yhdenvertaisuuden näkökulmasta esiin perheiden erilainen kohtelu, kun kunta on linjannut alun perin, että täydentävää varhaiskasvatusta tarvitsevat sijoitetaan varhaiskasvatuksen esiopetusyksiköihin, ja sittemmin tehnyt tästä linjauksesta poikkeuksen Olhavan lasten kohdalla. Linjauksesta poikkeaminen on siis aiheuttanut pohdintaa yhdenvertaisesta kohtelusta valvontapäätöksessä. Täydentävän varhaiskasvatuksen valvonnassa on tutkittu sitä, että täydentävä varhaiskasvatus on aidosti saatavilla kaikille sitä tarvitseville. Luottamushenkilö on kysynyt kuljetuksista esiopetuksen ja täydentävän varhaiskasvatuksen välillä. Hän on antanut aluehallintoviraston ymmärtää, että Olhavan järjestelyllä on juuri tähän näkökulmaan haettu ratkaisua, että esikoulun muutos Olhavasta Kuivaniemeen ei tee muita kunnan perheitä isompia kuluja ja pidempiä kuljetusmatkoja Olhavan huoltajille. Myös Jakkukylän kohdalla luottamushenkilön viestistä sai käsityksen, että muualla kunnassa ei tule pidempiä matkoja huoltajille kuljettaa lastaan kuin Olhavassa ja Jakkukylässä tällä järjestelyllä. Jakkukylän tilannetta aluehallintovirasto ei ole käsitellyt valvontapäätöksessä, koska se ei ole noussut asian käsittelyssä esille. Näistä syistä vastaus on ollut luottamushenkilölle valvontapäätöksestä poikkeava. On kuitenkin edelleen huomioitava, ettei aluehallintovirastolla ole käytössään oppilastietoja (kotiosoitteita ja esiopetuksen järjestämispaikkoja) eikä näin ollen ole voitu varmasti sanoa, onko järjestely ollut täydentävän varhaiskasvatuksen järjestelyiden kannalta

yhdenvertaisuutta edistävä vai ei. Edelleenkin vastauksissa ei ole otettu kantaa perusopetuslain mukaisiin seikkoihin, mikä voi sekoittaa kokonaisuuden hahmottamista. Pahoittelemme, että vastaukset ovat olleet näkökulmastanne ristiriitaisia. Kysymyksen asettelu, lain tuoma viitekehys sekä tiedonanto tilanteesta vaikuttaa aina asian arvioon ja vastauksen sisältöön.

Kun tilannetta tarkastellaan laajemmin ohjauksellisesta näkökulmasta tulevaa ajatellen, mihin aluehallintovirastolla on mahdollisuus perusopetuslain näkökulmastakin, huomioiden perusopetuslaki, kunnan linjaamat oppilaaksioton periaatteet sekä opetuksen järjestäjän velvollisuus osoittaa esioppilaalle koulupaikka ja järjestää lakisääteinen täydentävä varhaiskasvatus, tullaan tilanteeseen, jossa yhdenvertaisuus saavutetaan opetuksen järjestäjän selkeillä linjauksilla seuraavista asioista:

- esiopetuksen järjestämispaikat
- täydentävän varhaiskasvatuksen järjestämispaikat
- oppilaaksioton periaatteet

Sovellettavat säädökset asiaa pohdittaessa ovat erityisesti (vastaukset kysymyksiin jatkuvat sovellettavien säädösten jälkeen):

--

Perusopetuslaki 6 §

Oppilaan koulupaikan määräytyminen

Opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Esiopetusta järjestettäessä tulee lisäksi ottaa huomioon, että opetukseen osallistuvilla lapsilla on mahdollisuus käyttää varhaiskasvatuspalveluita. Kunta osoittaa oppivelvolliselle ja muulle tässä laissa tarkoitettua opetusta saavalle 1 momentin mukaisen lähikoulun tai muun soveltuvan paikan, jossa tämän lain 4 §:n 1 ja 2 momentin mukaisesti annetaan opetusta sellaisella oppilaan omalla kielellä, jolla kunta on velvollinen opetusta järjestämään. Esiopetusta saavalle oppilaalle voidaan opetuksen järjestämispaikaksi osoittaa myös vastaavat edellytykset täyttävä 1 §:n 2 momentissa tarkoitettu varhaiskasvatuspaikka tai muu soveltuva esiopetuksen järjestämispaikka. Kunta voi perustellusta opetuksen järjestämiseen liittyvästä syystä opetuskieltä muuttamatta vaihtaa opetuksen järjestämispaikkaa.

Perusopetusasetus 23 a §

Esiopetukseen hakeminen

Esiopetukseen tulee hakea ennen opetuksen alkamista opetuksen järjestäjän edellyttämällä tavalla. Opetuksen järjestäjän tulee etukäteen ilmoittaa esiopetuksen järjestämispaikoista, opetuksen alkamis- ja päättymisajankohdasta sekä siitä, miten sen järjestämään tai hankkimaan esiopetukseen haetaan.

Esiopetukseen voi hakea oppilaaksi myös muuhun kuin kunnan perusopetuslain 6 §:n 2 momentin mukaan osoittamaan esiopetuksen järjestämispaikkaan. Näitä oppilaita otettaessa on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita. Kunta voi kuitenkin päättää, että sen itse järjestämään tai hankkimaan esiopetukseen otetaan ensisijaisesti kunnassa asuvia lapsia. Lapsen asuinpaikan tai huoltajan työ- tai opiskelutilanteen muuttuessa

taikka muusta vastaavasta erityisestä syystä esiopetukseen voi hakea opetuksen järjestäjän 1 momentin mukaisesti edellyttämää ajankohtaa myöhemmin.

Perusopetuslaki 32 §

Jos perusopetusta tai lisäopetusta saavan oppilaan koulumatka on viittä kilometriä pitempi, oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen. Jos esiopetusta saavan oppilaan matka kotoa esiopetukseen tai varhaiskasvatuslaissa tarkoitetusta varhaiskasvatuksesta esiopetukseen on viittä kilometriä pitempi, oppilaalla on vastaavasti oikeus maksuttomaan kuljetukseen kotoa suoraan esiopetukseen tai varhaiskasvatuksesta esiopetukseen ja esiopetuksesta kotiin tai varhaiskasvatukseen.

Perusopetusta, lisäopetusta tai esiopetusta saavalla oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen myös silloin, kun edellä tarkoitettu matka oppilaan ikä ja muut olosuhteet huomioon ottaen muodostuu oppilaalle liian vaikeaksi, rasittavaksi tai vaaralliseksi. Maksuttoman kuljetuksen vaihtoehtona on oppilaan kuljettamista tai saattamista varten myönnettävä riittävä avustus.

Edellä 1 momentin mukaisesti järjestettävä oppilaan päivittäinen koulumatka odotuksineen saa kestää enintään kaksi ja puoli tuntia. Jos oppilas on lukuvuoden alkaessa täyttänyt 13 vuotta, saa koulumatka kestää enintään kolme tuntia.

Jos oppilas otetaan muuhun kuin 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun kouluun tai opetuksen järjestämispaikkaan, oppilaaksi ottamisen edellytykseksi voidaan asettaa, että huoltaja vastaa oppilaan kuljettamisesta tai saattamisesta aiheutuvista kustannuksista. Lisäksi, jos esiopetusta saava lapsi osallistuu toisessa kunnassa järjestettävään varhaiskasvatukseen varhaiskasvatuslain 6 §:n 4 momentissa tarkoitetulla tavalla, opetuksen järjestäjällä on oikeus edellyttää, että lapsen huoltaja vastaa lapsen kuljettamisesta tai saattamisesta aiheutuvista kustannuksista varhaiskasvatus- ja esiopetuspaikan välillä.

Varhaiskasvatuslaki 12 § 2 mom.

Jos lapsi ennen oppivelvollisuuslaissa tarkoitettua oppivelvollisuusiäkkä osallistuu perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan taikka perusopetukseen, varhaiskasvatusta järjestetään täydentävästi.

--

Opetuksen järjestäjän tulee selkeästi linjata paikat, missä esiopetus tapahtuu. Lisäksi opetuksen järjestäjän tulee järjestää esiopetuksen oppilaille täydentävät varhaiskasvatuspalvelut. Jotta toiminta on yhdenvertaista, on opetuksen järjestäjän osoitettava esiopetuksen oppilaan koulupaikka siten, että lakisääteinen täydentävä varhaiskasvatus on mahdollista toteuttaa, jos perheellä on sille tarve. Vain toissijaisen esiopetuspaikan myötä huoltajia voidaan edellyttää kuljettamaan lasta omakustanteisesti esiopetukseen sekä esiopetuspaikan ja täydentävän varhaiskasvatuksen välillä. Yhdenvertaisuutta kokonaisuudelle luo se, että toiminnan järjestämisen periaatteet ovat kaikille selkeät ja ennalta informoidut, jolloin perheet voivat halutessaan punnita eri

vaihtoehtojen välillä ennen toimintakauden alkua ja esiopetukseen hakua. Kaikki poikkeamat aiemmin päätetyistä periaatteista aiheuttavat moninaisessa kokonaisuudessa haasteita yhdenvertaisuudelle.

Perheet valitsevat itse asuinpaikkansa. On luonnollista, että maantieteellisesti laajoissa kunnissa osalle perheistä matka varhaiskasvatukseen ja esiopetukseen on pidempi kuin toisille eikä suunta sovi aina yhteen huoltajien työssäkäyntisuunnan kanssa. Tästä syystä on yhdenvertaisuuden takaamiseksi tärkeää linjata ennen seuraavaa toimintakautta toiminnan selkeät periaatteet. Osalla perheistä lin kunnan alueella koulu voisi ehkä olla lähin esiopetuksen järjestämispaikka ja/tai sitä toivottaisiin esiopetuspaikaksi tulevan peruskouluun tapahtuvan siirtymän vuoksi lapsen edun nojalla, mutta täydentävän varhaiskasvatuksen takia kunta ei välttämättä voi tarjota esiopetusta lapselle koululla. Olhavan tilanteessa, jos yleisistä periaatteista poiketaan matkojen vuoksi, voivat perheet ympäri kuntaa kokea epätasa-arvoa kuitenkin siitä asiasta, että he eivät voi valita koulua jatkuvuuden ja lapsen edun näkökulmasta lapsensa esiopetuspaikaksi. Vaikka poikkeaminen periaatteista voisi Olhavan perheiden ja täydentävän varhaiskasvatuksen järjestämisen näkökulmasta tuottaa yhdenvertaisuutta matkojen osalta, laajemmassa mittakaavassa tarkasteltuna yhdenvertaisuus kunnan perheiden välillä vaarantuu. Toissijainen oppilaaksiotto sen sijaan on lain määrittelemä ja yhdenvertainen keino järjestää poikkeuksia opetuksen järjestäjän linjaamiin periaatteisiin ensisijaisesta oppilaaksiotosta.

5. Onko muita näkökulmia, laillisuusperusteita tai yhdenvertaisuuteen liittyviä tekijöitä, joita tulisi ottaa huomioon edellä mainituista asioista päätettäessä?

Vastaus: Kohdassa

7. hyväksyä koulujen esioppilaiden siirtymisen ennen ja/tai jälkeen esiopetuksen maksulliseen täydentävään varhaiskasvatukseen, mikäli huoltaja vastaa esioppilaan kuljettamisesta (varhaiskasvatuspaikka määräytyy sitä koskevien periaatteiden mukaisesti)

kyseinen linjaus on selkeä, kun kohta 6 on hyväksytty, että kunta järjestää esiopetusta lähtökohtaisesti varhaiskasvatuksessa niille oppilaille, jotka tarvitsevat täydentävää varhaiskasvatusta. Tällöin näille oppilaille osoitetaan opetuksen järjestäjän taholta ensisijainen esiopetuspaikka varhaiskasvatuksesta, mutta perheet voivat hakea toissijaisesti esiopetuspaikkaa haluamaltaan koululta ja näin toimiessaan he sitoutuvat vastaamaan itse kuljetuksesta täydentävään varhaiskasvatukseen. Voisi olla hyvä selkeyttää kohtaa 7 viittauksella toissijaiseen koulupaikkahakuun sekä poistaa sana maksullisuus, koska maksut täydentävässä varhaiskasvatuksessa muodostuvat varhaiskasvatuslain mukaan ja pienituloiselle perheelle toiminta voi olla myös maksutonta.

Aluehallintovirasto katsoo, että sivistysjohtajan esittämä esiopetuksen ja täydentävän varhaiskasvatuksen kokonaisuuden järjestely on selkeä ja lain mukainen.

Toivottavasti tämä selkeytti asian laaja-alaisuutta sekä lainmukaisuutta. Vastaan mielelläni kysymyksiinne, jos niitä edelleen herää. Tällaisten laajamittaisten asioiden käsittely voi aiheuttaa ristiriitaisia käsityksiä ja tulkintoja, jos asioita tarkastellaan yksittäisistä yksityiskohdista käsin tulkiten niitä suoraan laajempaan kokonaisuuteen huomioimatta laaja-alaisuuden tuomia muita seikkoja.

Ystävällisesti

Piia Kilpeläinen-Tuoma

opetustoimen ylitarkastaja

Lisätietoja: piia.kilpelainen-tuoma@avi.fi, puh. +358 295 017 525

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

Postiosoite: PL 6, 13035 AVI

Puhelinvaihde: 0295 016 000

kirjaamo.pohjois@avi.fi | www.avi.fi