

Helsingin hallinto-oikeus
Radanrakentajantie 5
00520 HELSINKI

LAUSUNTO HELSINGIN HALLINTO-OIKEUDELLE

Viite 8515/03.04.04.04.10/2025

Asia Lausunnon antaminen kunnallisvalitukseen, joka on tehty kasvatuksen ja oppimisen lautakunnan 8.12. 2025 (§ 20) antamasta päätöksestä oikaisuvaatimukseen kasvatuksen ja oppimisen lautakunnan päätöksestä 10.11.2025 § 9 koskien suomenkielisen esiopetuksen toimipaikkoja lukuvuonna 2026–2027.

Lausunnonantaja

Vantaan kaupungin kasvatuksen ja oppimisen lautakunta

Lausunto

Esiopetuksen toimipaikkoja 2026–2027 koskevan päätöksen sovellettavat oikeusohjeet

Kuntalain (410/2015) 7 §:n 1 momentissa säädetään muun ohella, että kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät.

Kuntalain 29 §:n 1 momentin mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa.

Kuntalain 29 §:n 2 momentin mukaan kunnan on huolehdittava, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa.

Kunnan on verkkoviestinnässään huolehdittava, että salassa pidettäviä tietoja ei viedä yleiseen tietoverkkoon ja että yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä toteutuu.

Kuntalain 22 §:n 1 momentissa säädetään, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä.

Kuntalain 22 §:n 2 momentin mukaan osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti: 1) järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja; 2) selvittämällä asukkaiden ja kunnassa säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti asuvien tai oleskelevien palvelujen käyttäjien mielipiteitä ennen päätöksentekoa; 3) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin; 4) järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun; 5) suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa; 6) tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.

Kuntalain 29 §:n 3 momentin mukaan viestinnässä on käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä ja otettava huomioon kunnan eri asukasryhmien tarpeet.

Kuntalain 135 §:n 1 momentin mukaan valtuuston ja kuntayhtymän 58 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätökseen sekä kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta.

Kuntalain 135 §:n 2 momentin mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että: 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä; 2) päätöksen tehnyt viranomaisen on ylittänyt toimivaltansa; tai 3) päätös on muuten lainvastainen.

Hallintolain (434/2003) 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Perusopetuslain (628/1998) 1 §:n 2 momentissa säädetään muun ohella, että perusopetuslaissa säädetään esiopetuksesta. Esiopetusta täydentävään varhaiskasvatukseen sovelletaan varhaiskasvatuslain säännöksiä.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus velvoittaa kaikessa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien lapsille merkityksellisissä asioissa huomioimaan ensisijaisesti lapsen edun. Myös

perusopetuslain 3 a §:n mukaan esi- ja perusopetusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu.

Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta.

Perusopetuslain 6 §:n 1 momentin mukaan opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämipaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Esiopetusta järjestettäessä tulee lisäksi ottaa huomioon, että opetukseen osallistuvilla lapsilla on mahdollisuus käyttää varhaiskasvatuspalveluita.

Perusopetuslain 30 §:n 2 momentin mukaan opetusryhmät tulee muodostaa siten, että opetuksessa voidaan saavuttaa opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet.

Perusopetusasetuksen (852/1998) 23 a §:n 1 momentin mukaan esiopetukseen tulee hakea ennen opetuksen alkamista opetuksen järjestäjän edellyttämällä tavalla. Opetuksen järjestäjän tulee etukäteen ilmoittaa esiopetuksen järjestämipaikoista, opetuksen alkamis- ja päättymisajankohdasta sekä siitä, miten sen järjestämään tai hankkimaan esiopetukseen haetaan.

Yleiset perustelut suomenkielisen esiopetuksen toimipaikkoja 2026–2027 koskevalle päätökselle Vantaalla

Sekä oikeuskäytännössä että oikeuskirjallisuudessa on katsottu vakiintuneesti, että kunnilla on perusopetuslain nojalla varsin laaja harkintavalta esiopetus- ja koulupaikkojen järjestämisen suhteen. Kunta päättää itsehallintonsa nojalla esiopetuksen järjestämisestä ja kehittämisestä lainsäädännön asettamat reunaehdot huomioon ottaen.

Esiopetuksen järjestämipaikkoja on tarpeen tarkastella vuosittain, sillä lasten määrässä on vuosittaista vaihtelua. Esiopetuksen toimipaikkoja koskevassa päätöksessä on otettu huomioon perusopetuslain 6 §:n 1 momentin mukaisesti, että esiopetuksen oppilaiden matkat ovat asutuksen, ja esiopetuksen järjestämipaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Keskeistä on saada muodostettua opetusryhmät, jolla turvataan kaikille lapsille lapsen edun mukaisesti hyvät oppimisedellytykset ja varmistetaan perusopetuslain ja opetussuunnitelman perusteiden toteutuminen.

Perusopetuslain 6 §:n mukainen lähikouluperiaate ei tarkoita, että esiopetuspai-kan tulisi olla maantieteellisesti lähin ja matkaltaan turvallisin.

Esiopetuksen palveluverkon suunnittelussa on huomioitava useita näkökulmia. Esiopetus on perusopetuslain alaista toimintaa, joten esiopetuksen aikana on käytössä eri opetussuunnitelma kuin muussa varhaiskasvatuksessa. Esiopetusryhmiä on näin ollen tarkoituksenmukaisinta suunnitella niin, että niissä on mahdollisuuksien mukaan vain esiopetuksen ikäluokkaan kuuluvia lapsia.

Esiopetuksesta opinpolku jatkuu alkuopetukseen, joka tulee myös huomioida pedagogisena jatkumona. Viime vuosina esi- ja alkuopetuksen yhteistyötä on Vantaalla tiivistetty entisestään. Tavoitteena yhteistyössä on ennen kaikkea varmistaa lasten sujuva ja turvallinen kouluun siirtyminen sekä kielellisten, matemaattisten ja vuorovaikutustaitojen opettaminen ja harjoittelu. Esi- ja alkuopetuksen nivelvaiheyhteistyön mahdollistamiseksi esiopetus pyritään sijoittamaan mahdollisimman lähelle kouluja. Näin esiopetukseen osallistuvat lapset saavat kokemuksia koulun toimintaympäristöstä jo esiopetusvuoden aikana ja tutustuvat ikätovereihin alueella. Esiopetuksen palveluverkon maltillinen tiivistäminen helpottaa yhteistyön tekemistä ja organisointia esiopetuksen ja koulun välillä.

Palveluverkon suunnitteluun vaikuttaa lisäksi alueellinen väestön kehitys. Alueen lapsimäärien muutokset vaikuttavat esiopetusryhmien kokoon. Samalla on huomioitava alueella sijaitsevien tilojen tarkoituksenmukainen ja taloudellinen kokonaiskäyttö sekä palvelujen sijoittuminen perheiden kannalta. Valtakunnallisesti useissa kunnissa esiopetusta järjestetään koulujen yhteydessä, jolloin lapsen siirtyessä esiopetukseen mahdolliset pienemmät sisarukset ovat automaattisesti varhaiskasvatuksessa toisessa toimipaikassa.

Vantaalla esiopetuksen palveluverkko koostuu pääasiassa päiväkotitiloista, jolloin perheen esiopetusikäinen lapsi on monesti esiopetuksessa samassa toimipaikassa pienemmän sisaruksen/sisarusten kanssa. Jos esiopetuksen toimipaikka on eri, kuin nuoremman sisaruksen varhaiskasvatuspaikka, matkat toimipaikkojen välillä ovat kuitenkin Vantaalla varsin kohtuullisia. Perusopetuslaissa ei edellytetä otettavan huomioon perheiden arjen järjestelyjä. Niin ikään ei ole perusopetuslain vastaista, että nuoremman sisaruksen varhaiskasvatuspaikka on eri päiväkodissa kuin vanhemman sisaruksen esiopetuspaikka.

Esiopetuksen palveluverkon suunnittelun tavoitteena on myös hillitä eriytymiskehitystä kaupungissa. Päiväkodit eriytyvät usein enemmän kuin koulut, koska ne palvelevat pienempiä alueita. Väestön eriytymisellä voi olla merkittäviä vaikutuksia niin yksilö-, kuin yhteisötasollakin. Erilaisista taustoista tulevien lasten sekoittuminen opinpolulla, vahvistaa lasten kasvua moninaisen yhteiskunnan jäsenenä. Yhteisötasolla taas segregaaation ehkäisy on kaupungin kokonaisturvallisuuden kannalta erittäin keskeistä.

Kasvatuksen ja oppimisen lautakunta on päättänyt suomenkielisen esiopetuksen ja 6-vuotiaiden lasten perusopetukseen valmistavan opetuksen järjestämistä koskevista periaatteista 16.9.2025 (§14). Vähimmäislapsimäärä esiopetuksen toimipaikassa voi olla periaatteiden mukaisesti 14 lasta. Esimerkiksi tilanteessa, jossa alueella sijaitsee vain yksi päiväkoti, on palveluverkon ja esiopetusmatkojen kannalta tarkoituksenmukaista esittää päiväkotia esiopetuksen toimipaikaksi, vaikka lapsimäärä jäisi vähäiseksi. Kuten yllä on avattu, vähimmäislapsimäärän täytyminen ei kuitenkaan ole ainoa palveluverkon suunnitteluun vaikuttava tekijä. Hyvin toimivan esiopetuksen palveluverkon suunnitteleminen edellyttää, että kokonaisuuden kannalta otetaan huomioon monia eri näkökulmia ja samalla toimitaan yhdenvertaisin periaattein eri puolilla kaupunkia.

Kuntalakiin ei sisälly lautakunta-asian valmistelua koskevia säännöksiä.asiat valmistellaan lautakuntaan virkatyönä. Lautakunnalla tulee olla asian ratkaisemista varten riittävä selvitys. Päätökset kasvatuksen ja oppimisen lautakunnassa tehdään viranhaltijan esittelystä eli suomenkielisen esiopetuksen osalta varhaiskasvatuksen johtajan esittelystä. Kasvatuksen ja oppimisen lautakunta päättää lähtökohtaisesti itse siitä, onko valmistelu ollut riittävää.

Esiopetuksen toimipaikkojen kokoaminen päätösesitystä varten tapahtuu Vantaalla varhaiskasvatuspäälliköiden, päiväkodin johtajien, palveluohjaajien sekä asian tuntijan yhteisenä valmistelutyönä vuosittain syyskaudella. Kuten yllä on todettu, asutuksen ja lasten määrä, toimipaikkojen kapasiteetit sekä tilojen soveltuvuus eri ikäisille lapsille vaihtelevat alueittain, joten palveluverkon suunnittelussa tulee ottaa huomioon alueelliset vaihtelut ja tarpeet kokonaisarviointina.

Lapsen oikeuksien yleissopimus ja perusopetuslaki eivät edellytä, että esiopetuksen järjestämispaikkoja koskevassa päätösprosessissa olisi valmisteluvaiheessa tehtävä erillinen selvitys lapsen oikeuksista. Esiopetuksen ikäluokka on Vantaalla keskimäärin 2500 lasta. Palveluverkon suunnittelussa lähtökohtana on koko ikäluokan ja laajemmin varhaiskasvatus- ja perusopetusikäisten lasten kokonaisuus. Yksittäisiä lapsia ei ole mahdollista kuulla erikseen ennen esiopetuksen järjestämispaikoista päättämistä. Yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttäisi kaikkien lasten kuulemista. Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen määräykset eivät myöskään edellytä yksittäisten oppilaiden erikseen tapahtuvaa kuulemistä.

Alueelliset perustelut päätökselle

Esiopetuksen toimipaikkojen suunnittelussa Mikkolan alueella on painotettu lasten opinpolun jatkuvuutta ja sujuvuutta esi- ja alkuopetuksen vaiheessa. Suunnitelman mukaisesti Matarin päiväkodin korvaavassa Metsänhaltijan päiväkodissa ei järjestetä esiopetusta, vaan alueen esiopetus keskitetään Tähdennlennon päiväkotiin. Tähdennlennon päiväkodin esiopetuspaikkoja tullaan tarvittaessa lisäämään

vastaamaan alueen tarpeita, ja päiväkoti tekee tiivistä yhteistyötä Mikkolan koulun kanssa, joka sijaitsee aivan Tähdennonnen päiväkodin vieressä.

Matarin päiväkodissa on ollut Kasvatuksen ja oppimisen lautakunnan päättäessä esiopetuksen toimipaikoista (10.11.2025) 14 lasta, jotka ovat lukuvuonna 2026–2027 esiopetusikäisiä. Metsänhaltijan päiväkoti on uusi avautuva päiväkoti, jossa ei ole koskaan järjestetty esiopetusta. Päiväkodin toiminnan arvioitu käynnistämisaika on syksyllä 2026.

Tämänhetkisen tiedon mukaan Matarin alueella asuvat lapset tulevat aloittamaan koulupolkuunsa aikanaan Mikkolan koulussa. Kulkuyhteyksien näkökulmasta nykyisestä Matarin päiväkodista on Tähdennonnen päiväkodille matkaa noin 700 metriä ja uudesta Matarin korvaavasta Metsänhaltijan päiväkodista yksi kilometri. Tähdennonnen päiväkotiin liittyvistä liikenneolosuhteista ei ole jätetty palautetta ennen käsillä olevaa kunnallisvalitusta ja sitä edeltänyttä oikaisuvaatimusta. Tähdennonnen päiväkodissa on järjestetty esiopetusta yhtäjaksoisesti vuodesta 2021 alkaen.

Suomenkielisen esiopetuksen toimipaikoista 2026–2027 päättäminen ja toimipaikoista viestiminen huoltajille Vantaalla

Vantaan kaupungin hallintosäännön 9 luvun 5 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan kasvatuksen ja oppimisen lautakunta tehtäväalueellaan päättää esiopetuksen järjestämipaikoista. Hallintosäännön 4 luvun 11 §:n mukaan varhaiskasvatuksen palvelualue vastaa suomenkielisen esiopetuksen järjestämisestä.

Vantaalla esiopetuksen toimipaikoista päätetään Kasvatuksen ja oppimisen lautakunnassa lukuvuodeksi kerrallaan ennen esiopetukseen ilmoittautumisen käynnistymistä. Kun esiopetukseen ilmoittautuneiden lasten määrä on ilmoittautumisaikaan päättyttyä tiedossa, lautakunta vahvistaa seuraavan lukuvuoden esiopetuksen toimipaikat (Kasvatuksen ja oppimisen lautakunta 16.9.2025 § 14).

Lukuvuoden 2026–2027 esiopetuksen toimipaikoista on päätetty Kasvatuksen ja oppimisen lautakunnassa 10.11.2025 (§ 9). Päätösesitys on ollut nähtävillä 5.11.2025 alkaen Vantaan kaupungin verkkosivuilla. Päätöspöytäkirja on ollut puolestaan nähtävissä 19.11.2025 alkaen Vantaan kaupungin verkkosivuilla. Päätösesitys on sisältänyt päätöksen perustelut. Haettavat esiopetuspaikat ovat olleet nähtävissä verkkosivuilla marraskuun 2026 lopusta lähtien.

Esiopetukseen ilmoittautumisesta on lähetetty 8.-12.12.2025 koteihin esite, jossa on kerrottu, että tietoa esiopetuksen toimipaikoista löytyy Vantaan kaupungin verkkosivuilla. Päiväkodin johtajia ja henkilöstöä on myös ohjeistettu

kiinnittämään 2020 syntyneiden lasten ryhmätiloihin huoltajien nähtäville esiopetukseen ilmoittautumisesta kertovan julisteen.

Huoltajille suunnatun yleisen esiopetusviestinnän lisäksi Matarin päiväkodin johtaja on lähettänyt 11.11.2025 huoltajille viestin siitä, että Metsänhaltijan päiväkodissa ei järjestetä esiopetusta lukuvuonna 2026–2027. Huoltajilla on ollut näin käytettävissä tietoa esiopetuksen järjestämiskäytännöstä hyvissä ajoin ennen esiopetukseen ilmoittautumisen käynnistymistä tammikuussa 2026.

Oikaisuvaatimus Metsänhaltijan päiväkodin osalta on saapunut Vantaan kaupungin kirjaamoon 25.11.2025. Oikaisuvaatimus on käsitelty ja hylätty kasvatuksen ja oppimisen lautakunnassa 8.12.2025 (§ 20). Pöytäkirja on julkaistu 17.12.2025 Vantaan kaupungin verkkosivuilla. Hallintoasiantuntija on antanut päätöksen tiedoksi oikaisuvaatimuksen tekijöille 17.12.2025 sähköpostilla sen jälkeen, kun pöytäkirja on tarkistettu ja allekirjoitettu. Tämä on myös todennettavissa Vantaan kaupungin asiantuntijajärjestelmästä. Kasvatuksen ja oppimisen lautakunnan pöytäkirja on tarkistettava sekä puheenjohtajan ja pöytäkirjanpitäjän allekirjoitettava se ennen kuin päätös voidaan antaa tiedoksi oikaisuvaatimuksen tekijöille.

Esiopetukseen ilmoittautuminen on tapahtunut 7.–30.1. Ilmoittautumisajan jälkeen on tarkistettu toimipaikkoihin ilmoittautuneiden lasten määrät.

Kaikki lautakunnan (10.11.2025 § 9) päättämät esiopetuksen toimipaikat ovat täyttäneet esiopetuksen järjestämistä koskevien periaatteiden kriteerit esiopetukseen ilmoittautumisajan päätyttyä. Näin ollen kaikki marraskuussa lautakunnan päättämät toimipaikat vahvistettiin esiopetuksen toimipaikoiksi lukuvuodelle 2026–2027 (Kasvatuksen ja oppimisen lautakuntaan 17.3.2026 § 14). Päätösesitykseen ei myöskään ollut tarvetta lisätä toimipaikkoja, koska esiopetuspaikat riittivät esiopetukseen ilmoittautuneille lapsille.

Metsänhaltijan päiväkotia ei ole sisällytetty lautakunnan (10.11.2025 § 9) päättämiin esiopetuksen toimipaikkoihin, joten Metsänhaltijan päiväkotia ei ole ollut myöskään vahvistettavana maaliskuun lautakunnassa.

Lautakunnan kokouksessa 17.3.2026 pöytäkirja on tarkistettu ja hyväksytty kyseisen pykälän osalta heti kokouksessa. Esiopetuspäätöksiä on aloitettu tekemään 18.3.2026.

VANTAAN KAUPUNGIN KASVATUKSEN JA OPPIMISEN LAUTAKUNTA

Liitteet:

- Vantaan kaupungin hallintosäätö 1.1.2025 alkaen
- Pöytäkirjaote päätöksestä oikaisuvaatimuksen tekijöille 17.12.2025
- Suomenkielisen esiopetuksen ja 6-vuotiaiden lasten perusopetukseen valmistavan opetuksen järjestämistä koskevat periaatteet 1.8.2026 alkaen 16.9.2025
- Esiopetusesite 28.10.2025
- Juliste esiopetukseen ilmoittautumisesta 7.1.-30.1.2026