

31.3.2025

EOAK/1419/2025

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Piatta Skottman-Kivelä**

## **LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA LAIKSI VARHAISKASVATUKSEN PALVELUSETELISTÄ JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI**

### **1 ESITYSLUONNOKSEN KESKEINEN SISÄLTÖ JA TAVOITTEET**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki varhaiskasvatuksen palvelusetelistä. Varhaiskasvatustlain 5 §:ään ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain 14 §:ään tehtäisiin uudesta varhaiskasvatuksen palvelusetelilaista johtuvat tekniset muutokset.

### **2 LAUSUNTO**

#### **2.1 Määritelmäsäännös**

Esitysluonnoksen 3 §:n määritelmäsäännöksen 1 kohdan mukaan palvelunkäyttäjällä tarkoitettaisiin varhaiskasvatuksessa olevaa lasta sekä lapsen ohella hänen kanssaan yhteistaloudessa eläviä vanhempia, muita huoltajia tai muita laillisia edustajia. Yksityiskohtaisten perustelujen (s. 24) mukaan muuna laillisena edustajana tarkoitettaisiin esimerkiksi sijaisperhettä, johon lapsi on lastensuojelulain nojalla sijoitettu.

Tältä osin esitys ei vastaa sitä, mitä muussa lainsäädännössä on vakiintuneesti tarkoitettu; muu laillinen edustaja on esimerkiksi sijaishuollossa olevan lapsen sijoituksesta vastuussa oleva viranomaisen (sijoittajahyvinvointialue) tai lapselle määrätty edunvalvoja. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on siten virheellisesti annettu lapsen sijaisperheelle (oikeammin perhehoitaja) tosiasiallisia oikeuksia, jotka poikkeavat vakiintuneesta tulkintakäytännöstä. Todettakoon, että lapsi voidaan sijoittaa kodin ulkopuolelle myös uuden 1.1.2025 voimaantulleen vammaispalvelulain perusteella. Tällöin sijoitus tapahtuu lapsen huoltajan aloitteesta.

Jos lapsi on sijoitettu huostaanotettuna sijaishuoltoon, päättää lapsen sijaishuollon aikaisista palveluista (yhteistoiminnassa lapsen huoltajien kanssa) sijoituksesta vastuussa olevan hyvinvointialueen viranhaltija. Jos taas sijoitus tapahtuu huoltajan aloitteesta tai suostumuksella, säilyy päätösvalta lapsen asioista huoltajalla. Varhaiskasvatuspaikkaa koskevaa vireillepano-oikeutta ei lapsen sijoituspaikalla (perhehoitaja tai laitos) ole, jollei asiasta ole sovittu sijoittajaviranomaisen tai huoltajan kanssa. Esitysluonnoksessa ei ole myöskään muutettu näiltä osin varhaiskasvatuslain 17 §:n mukaista säännöstä vireillepanoon oikeutetuista henkilöistä. Epäselväksi esitysluonnoksen kokonaisuudessa jää myös se, miten tälle ”muulle lailliselle edustajalle” määriteltäisiin asiakasmaksu varhaiskasvatuslain asiakasmaksulain 11 §:n mukaan. ”Muuta laillista edustajaa” ei mainita myöskään esitysluonnoksen määritelmäsäännöksen 4 kohdassa.

## **2.2 Palvelunkäyttäjän asema**

Esitysluonnoksen 6 §:ssä säädetään palvelunkäyttäjän asemasta. Varhaiskasvatuslain 16 §:n yleissäännöksen lisäksi pidän perusteltuna, että esitysluonnoksen jatkovalmistelussa nostettaisiin säännösten tasolla esille kunnan asiaan liittyvä ohjaus- ja neuvontavelvollisuus sekä se, miten kunnan ja palveluntuottajan keskinäiset vastuukysymykset määräytyvät ja miten yksityisessä varhaiskasvatuksessa asiakkaana olevan lapsen ja perheen oikeudet ovat toteutettavissa. Palvelusetelin käyttäminen edellyttää lähtökohtaisesti aina, että asiakas kykenee itse tekemään valintoja ja valvomaan saamansa palvelun laatua.

## **2.3 Palvelusetelin arvon määräytyminen**

Palvelusetelin arvon määräytymisestä säädetään esitysluonnoksen 7 §:ssä, jonka mukaan kunnan tulee määrittää palvelusetelin arvo niin, että se on palvelunkäyttäjän kannalta kohtuullinen. Pidän edelleen perusteltuna, että esitettyjä kohtuullisuuden arviointikriteereitä täydennettäisiin tai täsmennettäisiin niin, että arvioinnissa otettaisiin huomioon lapsen erityiset tarpeet, erityisesti lapsen vammaisuus, sekä varmistettaisiin lapsen kielellisten oikeuksien toteutuminen.

## **2.4 Palvelusetelin arvon korottaminen**

Esitysluonnoksen 8 §:ssä säädetään palvelusetelin arvon korottamisesta. Säännöksessä ei ole käytännössä lainkaan huomioitu luonnoksen 7 §:n sisältämiä arviointikriteereitä. Pidän selvänä, että lapsen yksilölliset erityistarpeet tulisi ottaa huomioon korottavana tekijänä, eikä pelkästään perheen taloudellisia olosuhteita. Pykälää tulisikin vastaavalla tavalla täydentää.

Kuten esitysluonnoksessakin on tuotu esiin, kunta ei voi siis lähteä siitä, että palvelun kustannukset olisivat pienemmät, jos asiakas hankkii palvelun palvelusetelillä. Palvelusetelin arvon on siis oltava sellainen, että se kattaa varhaiskasvatusta koskevan päätöksen mukaisesti koko asiakkaan tarvitseman palvelun hinnan. Palvelusetelin arvo tulisi näin ollen määritellä niin, että palvelusetelistä muodostuu asiakkaalle todellinen vaihtoehto palvelun käyttämiseen.

## 2.5 Säättämisyjärjestysperustelut

Luonnoksen säättämisyjärjestysperusteluissa (s. 30) lähdetään siitä, että perustuslakiarvioinnin ei olisi tarpeen nyt olla kovin laaja. Perusteluna on se, että esitys perustuu pitkälti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettuun lakiin, josta perustuslakivaliokunta on antanut lausuntonsa (PeVL 10/2009 vp), ja että valiokunnan voidaan katsoa hyväksyneen valtaosan lakiesityksen mahdollisista perusoikeusvaatimuksista.

En ole asiasta täysin samaa mieltä. Vaikka viitattu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettu laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, valiokunta ei ole arvioinut palvelusetelijärjestelmää nimenomaisesti perustuslain 124 §:n näkökulmasta (ks. myös PeVL 26/2017 vp, s. 51). Tämä johtunee osaltaan siitä, että asiaa ei ole arvioitu myöskään hallituksen esityksen (HE 20/2009 vp) säättämisyjärjestysperusteluissa. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietinnön (StVM 14/2009 vp, s. 7) mukaan, kun kunta järjestää lakisääteisen palvelun palvelusetelillä, on kyse setelin antaneen viranomaisen lakisääteisen julkisen tehtävän järjestämisestä.

Totean myös, että vaikka perustuslakivaliokunta piti edellä mainitussa lausunnossaan PeVL 26/2017 vp (s. 54) tuossa asiayhteydessä ehdotettua asiakasseteliä (ja henkilökohtaista budjettia) koskevaa sääntelyä siinä määrin avoimena, ettei säännösten perustella ollut aukottomasti pääteltävissä, onko asiakassetelillä (ja henkilökohtaisella budjetilla) annettavissa palveluissa kyse julkisista hallintotehtävistä, valiokunta totesi kuitenkin seuraavaa: ”Näin rajoittamattomana asiakasseteliä ja henkilökohtaista budjettia koskeva sääntely näyttäisi kuitenkin kuuluvan perustuslain 124 §:n soveltamisalaan ---”.

Varhaiskasvatusta tulee perustuslain näkökulmasta nykyisin arvioida sekä sosiaalisena että sivistyksellisenä oikeutena (PeVL 17/2018 vp). Tiedossani ei ole perustuslakivaliokunnan kannanottoja, joissa olisi arvioitu, onko yksityistä varhaiskasvatusta osana kunnan järjestämisvastuulle kuuluvaa toimintaa (ostopalveluna hankittaessa tai antamalla palvelun käyttäjälle palveluseteli) tarkasteltava perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla. Mielestäni on vahvat perusteet lähteä siitä, että kunnan järjestämistä kuuluva varhaiskasvatuksen järjestämisessä laissa säädetyllä palvelusetelillä olisi kyse sosiaalisia (PL 19 § 3 mom.) ja sivistyksellisiä (PL 16 § 2 mom.) perusoikeuksia toteuttavan julkisen hallintotehtävän hoitamisesta ja sen antamisesta yksityiselle "lain nojalla". Palveluseteli voidaan nähdä yhtenä tapana toteuttaa julkiselle vallalle asetettu velvoite tuottaa jokin lakisääteinen palvelu.

Mielestäni jatkovalmistelussa perusteluja tulisikin täydentää arvioinnilla perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Mikäli katsottaisiin, että kyse olisi julkisesta hallintotehtävästä, tällöin tulisivat erikseen vielä arvioitaviksi paitsi vaatimukset tehtävän ulkoistamisen tarkoituksenmukaisuudesta myös siitä, miten perusoikeudet, oikeusturva ja muut hyvän hallinnon vaatimukset tulevat tällöin turvatuiksi. Kyse on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan hallinnon yleislakien ja virkavastuun soveltamisesta tällaiseen ulkoistettuun toimintaan. Vaikka esimerkiksi hallinnon yleislakeja lähtökohtaisesti sovelletaan tällaiseen toimintaan niiden omien soveltamisaläsäännöstensä mukaisesti eikä viittauksia niihin ole pidetty välttämättöminä säätää lakiin, joissakin sääntely-yhteyksissä tällaisia viittauksia voidaan kuitenkin selvyuden vuoksi ja vastakohtaispäätelmien välttämiseksi pitää perusteltuina.

Edellä todettuun jatkovalmisteluun olisi aiheellista sisällyttää myös arvio siitä, onko kyseessä sellainen uusi palvelusetelin käyttöä koskeva tulkintatilanne, josta ei ole olemassa aiempaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä, mikä taas voisi puoltaa asian saattamista perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.