

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuksen palvelusetelistä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki varhaiskasvatuksen palvelusetelistä sekä muutettavaksi varhaiskasvatuslakia ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettua lakia.

Varhaiskasvatuksessa sovelletaan nykyisin lakia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä. Lakia ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista soveltaa enää varhaiskasvatukseen, sillä varhaiskasvatus ei ole sosiaali- ja terveydenhuoltoa eikä varhaiskasvatuksen järjestäminen kuulu hyvinvointialueiden vaan kuntien tehtäviin. Uusi laki vastaisi pääperiaatteiltaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettua lakia.

Varhaiskasvatuslain 5 §:än ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 14 §:än tehtäisiin uudesta varhaiskasvatuksen palvelusetelistä annettavasta laista johtuvat tekniset muutokset.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi	4
2.1 Varhaiskasvatuksen lainsäädäntö	4
2.1.1 Varhaiskasvatuksen järjestäminen	4
2.1.2 Kunnallisen varhaiskasvatuksen rahoitus	6
2.1.3 Yksityisestä varhaiskasvatuksesta ja sen rahoituksesta	6
2.2 Palveluseteli varhaiskasvatuksessa	9
2.2.1 Palvelusetelin sääntökirjat	12
2.2.2 Tilastotietoa palveluseleleistä varhaiskasvatuksessa	13
3 Tavoitteet	14
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	14
4.1 Keskeiset ehdotukset	14
4.2 Pääasialliset vaikutukset	15
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	15
4.2.2 Yritysvaikutukset	15
4.2.3 Viranomaisvaikutukset	15
4.2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset	15
4.2.5 Tietosuoja- ja tiedonhallintavaikutukset	16
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	18
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	18
5.1.1 0-vaihtoehto	18
5.1.2 Tarkempi sääntely palvelusetelin arvon määrittämisestä	18
5.1.3 Laajempi yksityisen varhaiskasvatuksen rahoituksen uudistus	20
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	20
5.2.1 Yleistä	20
5.2.2 Ruotsi	21
5.2.3 Norja	21
5.2.4 Islanti	22
5.2.5 Tanska	22
5.2.6 Ahvenanmaa	23
6 Lausuntopalaute	23
7 Säännöskohtaiset perustelut	23
7.1 Laki varhaiskasvatuksen palvelusetelistä	23
7.2 Laki varhaiskasvatustlain 5 §:n muuttamisesta	29
7.3 Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 14 §:n muuttamisesta	29
8 Voimaantulo	29
9 Toimeenpano ja seuranta	30
10 Suhde muihin esityksiin	30
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	30
11.1 Yhdenvertaisuus	30
11.2 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja	32

11.3	Sivistykselliset oikeudet ja oikeus sosiaaliturvaan	33
11.4	Elinkeinovapaus.....	34
11.5	Oikeusturva.....	35
11.6	Kuntien itsehallinto.....	36
11.7	Säätämisyjärjestys.....	37
LAKIEHDOTUKSET		38
1.	Laki varhaiskasvatuksen palvelusetelistä	38
2.	Laki varhaiskasvatuslain 5 §:n muuttamisesta	42
3.	Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 14 §:n muuttamisesta	43
LIITTEET		44
RINNAKKAISTEKSTIT		44
2.	Laki varhaiskasvatuslain 5 §:n muuttamisesta	44
3.	Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 14 §:n muuttamisesta	45

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Varhaiskasvatuksen hallinnolliset tehtävät on siirretty sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön vuoden 2013 alusta lähtien. Nykyinen varhaiskasvatuslaki (540/2018) tuli voimaan vuonna 2018. Lain hallituksen esityksen (40/2018 vp, s. 86) mukaan ”myöhemmin on tarkoitus valmistella varhaiskasvatukseen erillinen laki palveluseteleistä”.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa todetaan varhaiskasvatuksen palvelusetelistä ja yksityisen hoidon tuesta seuraavaa: ”Hallitus uudistaa varhaiskasvatuksen palveluseteleitä koskevan lainsäädännön. Varhaiskasvatuksen palveluseteleitä koskeva lainsäädäntö siirretään opetus- ja kulttuuriministeriöön, kuten varhaiskasvatuslakia uudistettaessa oli tavoitteena. Hallitus arvioi lasten hoidon tukien kokonaisuuden huomioiden perheiden valinnanvapauden. Tavoitteena on, että yhä useampi perhe voisi valita erilaisten varhaiskasvatuksen muotojen välillä tasapuolisemmin.”

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä. Valmistelun aikana ministeriö on tavannut yksityisen varhaiskasvatuksen palveluntuottajien edustajia, pääkaupunkiseudun kuntia, Suomen Kuntaliittoa sekä varhaiskasvatusalan ammattijärjestöjen edustajia.

Hallituksen esityksen luonnoksesta on pyydetty lausunnot keskeisiltä sidosryhmiltä.

Esitysluonnos oli lausuntokierroksella lausuntopalvelu.fi -palvelussa 4.3.–4.4.2025, jossa kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa luonnoksesta.

Hallituksen esitys on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 6.5.2025.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä osoitteessa <https://okm.fi/kaikki-okm-hankkeet> tunnuksella OKM062:00/2023.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Varhaiskasvatuksen lainsäädäntö

2.1.1 Varhaiskasvatuksen järjestäminen

Varhaiskasvatuksen järjestämisestä säädetään varhaiskasvatuslaissa (540/2018). Lain 1 §:n 2 momentin mukaan varhaiskasvatuksen toimintamuotoja ovat 1) päiväkotitoiminta, jota järjestetään päiväkodissa; 2) perhepäivähoito, jota järjestetään perhepäiväkodissa; 3) avoin varhaiskasvatustoiminta, jota järjestetään toimintaan soveltuvassa paikassa.

Varhaiskasvatuslain 5 §:n mukaan kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Kunta voi järjestää varhaiskasvatusta siten kuin kuntalain (410/2015) 8 ja 9 §:ssä säädetään. Hankittaessa palveluja toiselta palvelujentuntuottajalta kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Varhaiskasvatuksessa voidaan antaa palvelun käyttäjälle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) mukainen palveluseteli.

Lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen säädetään lain 12 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan sen lisäksi, mitä 5 §:ssä säädetään, kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi ennen oppivelvollisuuslaissa (1214/2020) tarkoitetun oppivelvollisuuden alkamista saa varhaiskasvatusta tämän lain 1 §:n 2 momentin 1 tai 2 kohdan mukaisesti sen kalenterikuukauden alusta, jona lapsi täyttää yhdeksän kuukautta. Varhaiskasvatusta ei kuitenkaan ole järjestettävä ajalta, jolta lapsen hoidosta maksetaan sairausvakuutuslain mukaista vanhempainrahaa. Varhaiskasvatusta on kuitenkin järjestettävä ajalta, jolta vanhempainraha maksetaan osittaisena osa-aikatyön vuoksi. Edelleen pykälän 2 momentin mukaan, jos lapsi ennen oppivelvollisuuslaissa tarkoitettua oppivelvollisuuskäyttäytymistä osallistuu perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan taikka perusopetukseen, varhaiskasvatusta järjestetään täydentävästi. Esiopetuksesta säädetään perusopetuslaissa (628/1998). Lapsella on oikeus osallistua esiopetusta täydentävään varhaiskasvatukseen.

Varhaiskasvatuslain 17 §:n mukaan varhaiskasvatusta on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä lapsen vanhemman tai muun huoltajan toivomassa muodossa.

Mikäli kunta järjestää varhaiskasvatuksen hankkimalla palvelun yksityiseltä palveluntuottajalta, on varhaiskasvatus kunnan järjestämisvastuulle kuuluvaa toimintaa ja perhe maksaa varhaiskasvatuksesta kunnalle varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain (1503/2016) mukaan määräytyvän asiakasmaksun. Mikäli kunta järjestää varhaiskasvatuksen antamalla palvelun käyttäjälle palvelusetelin, kyse on tällöinkin kunnan järjestämisvastuulle kuuluvasta toiminnasta, vaikka palveluntuottaja on yksityinen yhteisö. Perhe kuitenkin maksaa mahdollisen omavastuuosuuden suoraan palveluntuottajalle. Sen sijaan sellainen yksityinen varhaiskasvatus, johon perhe voi saada yksityisen hoidon tukea, kuuluu yksityisen palveluntuottajan järjestämisvastuulle (ks. jäljempänä luku 2.1.3).

Varhaiskasvatuslain 52 §:n mukaan varhaiskasvatuksen valvontaviranomaisia ovat kunnan tai kuntayhtymän järjestämän ja tuottaman varhaiskasvatuksen osalta aluehallintovirasto ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Varhaiskasvatuksen valvontaviranomaisia ovat yksityisen palveluntuottajan järjestämän ja tuottaman varhaiskasvatuksen osalta aluehallintovirasto, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto sekä 50 §:ssä tarkoitettu kunnan toimielin tai sen määräämä viranhaltija. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta käytetään usein nimitystä Valvira.

Opetushallinnon tilastopalvelu Vipusen mukaan tilastovuonna 2023 lapsia oli varhaiskasvatuksessa 233 832. Näistä varhaiskasvatuksen piirissä olevista lapsista kunnan järjestämässä varhaiskasvatuksessa oli 81,6 %, ostopalveluna järjestetyssä varhaiskasvatuksessa 1,4 %, palvelusetelillä tuetussa varhaiskasvatuksessa 13,8 % (32 346 lasta) ja yksityisen hoidon tuella järjestetyssä varhaiskasvatuksessa 3,6 %.¹ Kuntaliiton vuonna

¹ https://vipunen.fi/fi-fi/_layouts/15/xlviewer.aspx?id=/fi-fi/Raportit/Varhaiskasvatus%20-%20lapset%20-%20ikaryhma.xlsb

2024 tekemän kyselyn mukaan palvelusetelitoiminnan piirissä oli poikkileikkausajankohtana 31.1.2023 yhteensä 27 582 lasta².

2.1.2 Kunnallisen varhaiskasvatuksen rahoitus

Kunnallisen varhaiskasvatuksen kustannukset rahoitetaan valtionosuudella, kunnan rahoitusosuudella sekä asiakasmaksuina perheiltä kerättävillä tuloilla. Varhaiskasvatuslain 60 §:n 1 momentin mukaan kunnan tämän lain nojalla järjestämään toimintaan sovelletaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (618/2021). Pykälän 2 momentin mukaan kunnan on osoitettava voimavaroja valtionosuuden perusteena olevaan lasten varhaiskasvatukseen.

Vuonna 2023 varhaiskasvatuksen valtionosuuteen oikeuttavat vuosikustannukset olivat yhteensä 3,15 miljardia euroa eli keskimäärin noin 21 150 euroa alle 3-vuotiailla, noin 12 450 euroa yli 3-vuotiailla kokoaikaisilla ja noin 6 640 euroa yli 3-vuotiailla osa-aikaisilla, laskennallista lasta kohden.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista säädetään laissa varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista (1503/2016, jäljempänä asiakasmaksulaki). Laissa säädetään kunnan päiväkodissa ja perhepäivähoidossa järjestämästä varhaiskasvatuksesta perittävästä asiakasmaksusta. Muusta kunnan järjestämästä varhaiskasvatuksesta ja kunnan tilapäisesti antamasta varhaiskasvatuksesta voidaan periä kunnan päättämä asiakasmaksu. Asiakasmaksulaki ei säätele palvelusetelillä tai yksityisen hoidon tuella järjestettävän varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja. Kunta voi päättää myös lakisääteisiä asiakasmaksuja pienemmistä maksuista tai varhaiskasvatuksen maksuttomuudesta.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksutulot vuonna 2023 olivat kunnilla ja kuntayhtymillä yhteensä noin 175,8 miljoonaa euroa. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksutulot kattoivat yhteensä noin 5,6 prosenttia varhaiskasvatuksen toimintakuluista vuonna 2023.

Asiakasmaksulaissa on säännökset muun muassa maksun enimmäismäärästä (3 §), kuukausimaksusta ja se perimisestä (4 §), kokoaikaisen ja osa-aikaisen varhaiskasvatuksen kuukausimaksusta (5 ja 6 §:t), varhaiskasvatuksen enimmäismaksusta ja pienimmästä perittävästä maksusta (7 §), sisarusten maksujen määräytymisestä (8 §) sekä maksun määräämisen perusteena olevista tuloista (11 §) ja maksun perimättä jättämisestä ja alentamisesta (13 §). Maksut ja tulorajat on sidottu indeksiin ja indeksitarkistus tehdään joka toinen vuosi (tarkemmin 16 §:ssä).

Lain 14 §:n 1 momentin mukaan, jos kunta tai kuntayhtymä järjestää varhaiskasvatuksen varhaiskasvatuslain 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla ostopalveluna, palvelusta on perittävä samat maksut kuin kunnan tai kuntayhtymän itse järjestämästä vastaavasta varhaiskasvatuksesta peritään.

Pykälän 2 momentin mukaan, jos varhaiskasvatusta järjestetään 1 momentissa mainitun lain 5 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla antamalla palvelunkäyttäjälle palveluseteli, kunta ei saa periä varhaiskasvatuksesta maksua. Palvelusetelin arvoa määrättäessä on otettava huomioon,

² <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2024/2279-selvitys-kotihoidontuen-ja-yksityisen-hoidon-tuen-kuntalisista-ja-niiden>

mitä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) 7 ja 8 §:ssä säädetään.

2.1.3 Yksityisestä varhaiskasvatuksesta ja sen rahoituksesta

Kunnan järjestämän varhaiskasvatuksen ohella varhaiskasvatusta järjestetään myös yksityisesti. Varhaiskasvatustilain 43 §:n mukaan yksityisellä varhaiskasvatuksella tarkoitetaan varhaiskasvatusta, jonka yksityinen henkilö, yhteisö tai säätiö taikka julkisyhteisön perustama liikeyritys tuottaa korvausta vastaan liike- tai ammattitoimintaa harjoittamalla. Yksityinen palveluntuottaja vastaa siitä, että sopimuksen tai hallintopäätöksen perusteella asiakkaalle järjestettävä palvelukokonaisuus täyttää sille asetetut vaatimukset.

Yksityinen varhaiskasvatus on päiväkotitoiminnan osalta tällä hetkellä luvanvaraista ja perhepäivähoito ilmoituksenvaraista toimintaa. Varhaiskasvatustilain luku 9 sisältää säännökset yksityisen palveluntuottajan varhaiskasvatuksesta ja varhaiskasvatustoiminnan harjoittamisen edellytyksistä. Varhaiskasvatustilain 10 luku sisältää säännökset varhaiskasvatuksen hallinnosta ja valvonnasta. Valtaosa varhaiskasvatustilain mukaisista velvoitteista koskee myös yksityisiä palveluntuottajia.

Kansallisarkiston varhaiskasvatusasiakirjojen arkistointia koskevaa seulontapäätöstä sovelletaan yksityisiin palveluntuottajiin vain siinä tapauksessa, kun varhaiskasvatus tapahtuu kunnan toimeksiannosta, eli varhaiskasvatus järjestetään ostopalveluna tai antamalla palvelun käyttäjälle palveluseteli.³

Opetushallinnon tilastopalvelu Vipusen mukaan tilastointiajankohtana 31.12.2023 yksityisiä varhaiskasvatuksen toimipaikkoja oli yhteensä 1 722⁴. Toimipaikoista päiväkoteja oli 960, perhepäivähoidon toimipaikkoja oli 657 ja ryhmäperhepäivähoidon toimipaikkoja puolestaan 102. Näistä toimipaikoista palveluseteliä käyttäviä oli 1032. Vastaavana ajankohtana kunnallisissa varhaiskasvatuksen toimipaikoissa oli yhteensä 5 613.

Yritysmuodoittain tarkasteltuna varhaiskasvatustoimijoista (yhteensä 1 134) yksityisiä elinkeinonharjoittajia oli 684, yrityksiä 279 ja säätiöitä tai yhdistyksiä 168⁵. Yksityisten palveluntuottajien toimipaikkoja on eniten Uudenmaan, Pirkanmaan, Varsinais-Suomen, Pohjois-Pohjanmaan ja Keski-Suomen maakunnissa. Vähiten toimipaikkoja on Keski-Pohjanmaan maakunnassa ⁶.

³ <https://kansallisarkisto.fi/documents/141232930/153788249/P/C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+varhaiskasvatuksen+pysyv%C3%A4sti+s%C3%A4ilytett%C3%A4vist%C3%A4+asiakirjoista.pdf/8e412d0a-6303-cb16-592a->

6c5eae6ddcde/P0%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+varhaiskasvatuksen+pysyv%C3%A4sti+s%C3%A4ilytett%C3%A4vist%C3%A4+asiakirjoista.pdf?t=1679307706045

⁴ <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoieYjcwOWU2ZjktZTA0NC00YTdlLWE1MmQtZWZkZGE1NTA1MG14IiwidCI6IjksMDczODlkLTQ0YjgtNDcxNi05ZGEyLWM0ZTNhY2YwMzBkYiIsImMiOiJh9&language=fi-FI>

⁵<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoieYzcwOWU2ZjktZTA0NC00YTdlLWE1MmQtZWZkZjNlNTA1MGI4IiwidCI6IjksMDczODlkLTQ0YjgtNDcxNi05ZGEyLWM0ZTNhY2YwMzBkYiIsImMiOiJh9&language=fi-FI>

⁶ https://vipunen.fi/fi-fi/_layouts/15/xlviewer.aspx?id=/fi-fi/Raportit/Varhaiskasvatus%20-%20toimijat-ja-toimipaikat%20-%20yksityiset.xlsb

Pienten alueellisten toimijoiden ja yhdistyspohjaisten toimijoiden rinnalle on tullut maanlaajuisesti toimivia ja ulkomaisessa omistuksessa olevia yrityksiä. Vuonna 2019 yksityisistä päiväkotitoimintaa tuottavista palveluntuottajista reilu puolet (55,34 %) oli yritysmuotoisia ja vajaa puolet (44,65 %) yhdistystaustaisia. Näistä palveluntuottajista 84 prosenttia omisti vain yhden päiväkodin ja 16 prosenttia enemmän kuin yhden päiväkodin. Ketjumuotoisista toimijoista kolmella (4 %) oli kullakin yli 60 päiväkotia. Suurimmalla palveluntuottajalla oli 177 päiväkotia⁷.

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996) säädetään taloudellisista tuista, joilla tuetaan vanhempia lapsen hoidon järjestämisessä sekä työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisessa. Mainittu lainsäädäntö kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle. Tuen saamisen edellytyksenä on varhaiskasvatuslain 14 §:n mukaan, että lapsen vanhemmat tai muut huoltajat eivät valitse varhaiskasvatuslain 12 §:n mukaista kunnan varhaiskasvatuspaikkaa, eli lasta hoidetaan kotona tai yksityisessä varhaiskasvatuksessa.

Lapsen kotihoidon tuella tarkoitetaan lapsen hoidon järjestämiseksi vanhemmalle tai muulle huoltajalle suoritettavaa tukea, johon voi kuulua hoitoraha ja hoitolisä. Kotihoidon tukea on mahdollista saada vain, jos lapsi on alle kolmivuotias tai jos lapsi kuuluu samaan perheeseen alle kolmivuotiaan hoitorahaan oikeuttavan ja samalla tavalla hoidettavan lapsen kanssa. Hoitorahaa tai hoitolisää voidaan maksaa kunnan päätöksen mukaisella määrällä korotettuna (kunnallinen lisä). Kunnallisen lisän maksamisesta ja ehdoista päättää kunta.

Yksityisen hoidon tuella tarkoitetaan lapsen hoidon järjestämiseksi vanhemman tai muun huoltajan osoittamalle hoidon tuottajalle suoritettavaa tukea, johon voi kuulua hoitoraha tai hoitolisä. Hoitorahaa tai hoitolisää voidaan maksaa kunnan päätöksen mukaisella määrällä korotettuna (kunnallinen lisä). Kunnallisen lisän maksamisesta ja ehdoista päättää kunta. Yksityisen hoidon tuella kompensoidaan varhaiskasvatusmaksuja yksityisissä päiväkodeissa ja yksityisessä perhepäivähoidossa tai yksityisen hoitajan palkkaamisesta aiheutuvia kustannuksia. Yksityisen hoidon tuki maksetaan Kansaneläkelaitoksen toimesta suoraan hoidon tuottajalle ja on tämän veronalaista tuloa. Perheille tuki on verosta vapaata.

Kelan perhe-etuustilaston mukaan vuonna 2023 yksityisen hoidon tuen saajia oli 10 535 ja tukea maksettiin 12 770 lapsesta. Kuntalisän saajia oli 9 938. Yksityisen hoidon tuen hoitolisän saajia oli 1 393.⁸

Kuntaliitto selvitti kyselyllä⁹ vuonna 2024 kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisien sekä palvelusetelin käyttöä kunnissa. Selvityksen mukaan kyselyyn vastanneista kunnista 85 (34 %) maksoi yksityisen hoidon tuen kuntalisää vuonna 2024. Yksityisen hoidon tuen kuntalisää maksetaan erityisesti suurissa ja keskisuurissa vähintään 20 000 asukkaan kunnissa.

Palveluseteli ja yksityisen hoidon tuki ovat käytännön soveltamisessa lähellä toisiaan. Yksityisen hoidon tuessa on kyse erityissäännösten nojalla maksettavasta vaihtoehtoisesta julkisesta taloudellisesta tuesta, jonka avulla on pyritty turvaamaan pienten lasten varhaiskasvatus ennen kouluikää ja mahdollistamaan perheille julkisen varhaiskasvatuksen

⁷ <https://www.karvi.fi/fi/tilastoraportti-varhaiskasvatuksen-jarjestamisesta-2019>

⁸ <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/aeb473a9-701c-446b-8040-bbce6804da20/content>
<https://helda.helsinki.fi/items/c5df4579-6118-4199-a6d8-db289f0f7658>

⁹ <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2024/2279-selvitys-kotihoidontuen-ja-yksityisen-hoidon-tuen-kuntalisista-ja-niiden>

ohella yksityisen varhaiskasvatuksen käyttö tai lasten hoitaminen vanhemman toimesta. Myös palveluseteli on mahdollistanut pienten lasten varhaiskasvatuspalvelujen ostamisen yksityisiltä palveluntuottajilta yhtenä kunnallisten palveluiden järjestämistapana. Palvelusetelillä perheen ei kuitenkaan ole ollut mahdollista hankkia yksityisen hoidon tuen kaltaista työsuhteeseen perustuvaa varhaiskasvatusta lapsen hoitamiseksi kotona.

Yksityisen hoidon tuen käyttö on vuosien kuluessa selkeästi vähentynyt ja kunnat käyttävät yhä enemmän palveluseteliä. Kuntien näkemyksen mukaan myöntäessään palvelusetelin, kunta voi paremmin ohjata esimerkiksi palvelusetelin sääntökirjan ehdoilla yksityisiä palveluntuottajia, kuin silloin, kun tuottajalle myönnetään yksityisen hoidon tukea.

Vuonna 2022 julkaistussa väitöstutkimuksessaan Ville Ruutiainen on tutkinut suomalaisten kuntien varhaiskasvatuspolitiikkoja¹⁰. Tutkimuksen mukaan, vaikka suomalainen varhaiskasvatuspolitiikka korostaa koulutuksellista tasa-arvoa ja julkisen ja yksityisen varhaiskasvatuksen yhdenmukaisuutta, lasten mahdollisuudet osallistua erilaisiin varhaiskasvatuspalveluihin eivät ole samanlaiset. Eriytymisen elementtejä aiheuttavat asuinpaikka, kotikunnan harjoittama varhaiskasvatuspolitiikka, perheiden sosioekonominen asema sekä yksityisten palveluntuottajien asiakkaiden valinnan käytännöt. Tutkimuksen mukaan erityisesti palvelusetelimallia on pyritty kehittämään siten, että se mahdollistaa yksityisten palveluiden valinnan kaikenlaisille perheille. Tutkimustulosten perusteella yksityiset palvelut eivät kuitenkaan ole kaikille lapsille yhtäläisesti saatavilla edes niissä kunnissa, joissa niitä ylipäänsä on tarjolla. Korkeasti koulutettujen huoltajien lapset ovat matalammin koulutettujen vanhempien lapsiin verrattuna suhteellisesti yliedustettuina sekä yksityisen hoidon tuella, että palvelusetelillä tuetuissa yksityisissä päiväkodeissa (Ruutiainen & Räsänen, 2024¹¹). Tämän lisäksi hyvätuloiset perheet näyttävät käyttävän etenkin yksityisen hoidon tuen turvin järjestettyä varhaiskasvatusta. Nämä havainnot ovat linjassa aiempien tutkimusten tulosten kanssa (esim. Ball ym., 1996; Kamplicher ym., 2018; Kim & Fram, 2009; Kosunen, 2014; Vincent ym., 2008;).

2.2 Palveluseteli varhaiskasvatuksessa

Varhaiskasvatuksen palveluseleihin sovelletaan nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseleistä annettua lakia (569/2009, jäljempänä palvelusetelilaki). Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa (niin sanottu sote-uudistus) myös palvelusetelilakia muutettiin teknisesti (laki 601/2022) ja muutokset ovat tulleet voimaan 1.1.2023. Laissa säädetään muun muassa palvelujen tuottajien hyväksymisen edellytyksistä sekä palvelusetelin arvon määräytymisestä.

Varhaiskasvatuksen näkökulmasta on ongelmallista, että muutetun palvelusetelilain soveltamisala kattaa hyvinvointialueen järjestämät sosiaali- ja terveysterveystoimet eikä säännöksissä ole mainintaa siitä, että lakia sovellettaisiin myös varhaiskasvatuksessa. Hyvinvointialue ei voi myöntää varhaiskasvatuksen palveluseleitä, koska varhaiskasvatuksen järjestämisvastuu on varhaiskasvatustilain mukaan kunnilla.

¹⁰ Marketization and privatization of early childhood education and care in Finland: shifts within and from universalism. <https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/82426>

¹¹ Universalismin ja markkinamallin välissä: Varhaiskasvatuksen palvelusetelin käyttöönoton vaikutuksia varhaiskasvatusjärjestelmälle. <https://www.julkari.fi/handle/10024/150020>

Kunnat päättävät itsenäisesti, ottavatko ne käyttöön varhaiskasvatuksen palvelusetelin. Palvelusetelillä järjestettävän varhaiskasvatuksen on vastattava laadullisesti kunnan omana tuotantona järjestettyä varhaiskasvatusta. Kunnilla on erilaisia käytäntöjä palveluntuottajien hyväksymiseksi. Kunnissa ei pääsääntöisesti tehdä hallintopäätöstä siitä, onko toimija hyväksytty palvelusetelillä toimivaksi varhaiskasvatuksen palveluntuottajaksi. Laissa säädettyjen edellytysten täyttymättä jäämisen lisäksi hyväksymisen esteenä voivat olla esimerkiksi suppeat aukioloajat tai huoltajien maksaman omavastuusuuden suuruus.

Kunta voi hyväksyä kaikki hyväksymismenettelyssä asetetut ehdot täyttävät palveluntuottajat tai valita niistä kilpailuttamalla vain osan. Kilpailutuksen perusteella kunta voi valita esimerkiksi tietyn määrän laadullisesti parhaita toimijoita hyväksymikseen palveluntuottajiksi, taikka sellaisia toimijoita, joiden tuottamissa palveluissa asiakkaan omavastuusuus jää mahdollisimman alhaiseksi. Kunnan itsenäinen harkintavalta mahdollistaa paikallisten olosuhteiden huomioimisen palvelujen järjestämisessä ja palveluntuottajien valinnassa.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan 2016:23 katsonut, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelituottajaksi hyväksymistä koskeva ”päätös ei ole vain tosiasiallista hallintotoimintaa. Päätös sisältää valituskelpoisen ratkaisun riippumatta siitä, tarkastellaanko sitä hallintolainkäyttölain vai kuntalain säännösten perusteella. Päätös vaikuttaa X:n oikeuteen toimia kunnan palveluseteliyrittäjänä ja sillä on merkitystä hänen elinkeinotoiminnassaan. Päätös vaikuttaa siten välittömästi X:n oikeuteen ja etuun, ja hänellä on oikeudellinen intressi muutoksen hakemiseen. Päätös on valituskelpoinen. --- Koska lailla ei ole erikseen toisin säädetty, sovelletaan muutoksenhakuun nyt esillä olevassa asiassa kuntalain säännöksiä sellaisina kuin ne olivat voimassa viranhaltijan tehdessä päätöksensä. Edellä mainituilla perusteilla X on voinut hakea oikaisua lautakunnalta ja lautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen hän on voinut hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden olisi tullut tutkia X:n valitus kunnallisvalituksena.” Kunnallisvalitus eroaa hallintovalituksesta siinä, että valitusoikeus on asianosaisen lisäksi jokaisella kunnan jäsenellä. Kunnallisvalituksen alaiseen asiaan voi liittyä kunnan jäsenten tarve valvoa kunnan toimielinten ja viranhaltijoiden toiminnan lainmukaisuutta.

Palveluohjauksen ja perheen yhteisessä keskustelussa selvitetään lapsen varhaiskasvatuksen palveluntarvetta. Keskustelussa pyritään löytämään perheen arkeen ja lapsen kehitykseen sopiva varhaiskasvatuksen vaihtoehto. Varhaiskasvatuksen palveluseteliin liittyvät perheiden hakumenettelyt perustuvat kunnan laatimiin hakuprosesseihin, joissa esiintyy kuntakohtaista vaihtelua. Osassa kuntia palveluseteliä haetaan samalla hakemuksella kuin kunnallista varhaiskasvatuspaikkaa. Sähköisissä hakupalveluissa voivat näkyä erikseen kunnan omat toimipaikat, ostopalveluna toimivat toimipaikat sekä palvelusetelillä toimivat toimipaikat. Osa kunnista edellyttää sopimuksen tekemistä palveluntuottajan kanssa ennen kuin palveluseteli voidaan myöntää. Palveluntuottajat voivat myös vaikuttaa toimipaikan määräytymiseen oman paikkatilanteensa mukaan. Joissakin kunnissa hakemusprosessin kuvauksessa kerrotaan puolestaan, ettei sopimusta palveluntuottajan kanssa voida tehdä ennen kuin kunta on antanut palvelusetelin. Palvelusetelijärjestelmässä sopimusosapuolina ovat siis perhe ja palveluntuottaja. Tätä sopimussuhdetta säätelee kuluttajansuojalaki (1978/38) sekä sopimus oikeuden säännökset ja periaatteet. Kunnilla voi kuitenkin olla käytössä tarkoitukseen sopivia sopimusmalleja.

Kunnalla on velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta kunnassa esiintyvää tarvetta vastaavasti. Lapsella on oikeus kunnan järjestämään varhaiskasvatuspaikkaan, jonka asiakasmaksut määräytyvät varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain säännösten mukaisesti. Palvelusetelin avulla järjestetyn varhaiskasvatuksen valitseminen on siis perheille vapaaehtoista, jolloin

palvelusetelistä kieltäytymisestä ei myöskään seuraa uutta varhaiskasvatuslain 17 §:n mukaista neljän kuukauden hakuaikaa.

Kuntaliiton vuoden 2024 kyselyn perusteella palvelusetelin vaikutusta varhaiskasvatuksen käyttöä koskevaan kysymykseen vastanneista kunnista (N=93) 68 prosenttia arvioi, että palvelusetelitoiminnalla on ollut vaikutusta palvelun kysyntään. Näistä kunnista suurin osa arvioi, että palveluseteli on helpottanut varhaiskasvatuksen paikkatilannetta. Kuntien näkemyksen mukaan palvelusetelitoiminnalla on voitu vähentää investointitarvetta kunnan omaan päiväkotirakentamiseen. Palveluseteli nähtiin myös mahdollisuutena lisätä perheen mahdollisuuksia saada lapselleen varhaiskasvatusta oman kunnan ulkopuolelta ja vähentäneen varhaiskasvatuksen järjestämisspainetta kunnan omassa toiminnassa.

Palvelusetelit voivat olla joko tasasuuria tai tulosidonnaisia. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilain perusteluissa (HE 20/2009 vp, s. 29) on arvioitu, että palvelusetelin arvon sitominen palvelunkäyttäjän maksukykyyn on perusteltua etenkin sellaisissa palveluissa, joiden käyttö kestää pitkään. Tasasuuriset palvelusetelit puolestaan sopisivat esimerkiksi satunnaisesti ja lyhytaikaisesti käytettyihin palveluihin.

Tasasuuruinen palveluseteli on kaikille saajille samansuuruinen eivätkä esimerkiksi perheen tulot vaikuta setelin arvoon. Tulosidonnaisen palvelusetelin arvo on riippuvainen huoltajien tuloista. Tulosidonnaisen palvelusetelin arvon määrittelyssä kunnat yleensä pyrkivät siihen, että huoltajien maksettavaksi jäävä omavastuuosuus vastaisi sitä asiakasmaksua, jonka perhe joutuisi maksamaan vastaavasta kunnan omana tuotantona järjestetystä varhaiskasvatuksesta. Suurimmillaan palvelusetelin arvo voi siis olla yhtä suuri kuin palveluntuottajan asettama hinta. Tulosidonnaisen palvelusetelin arvon määrittely perustuu kunnissa yleisesti varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain mukaiseen maksun määräytymisen periaatteisiin ja lain mukaisiin tulorajoihin. Tulosidonnaisuuden tarkoituksena on mahdollistaa palvelusetelillä järjestetty varhaiskasvatus yhtenä vaihtoehtona yhdenvertaisesti kaikille perheille tulotasosta riippumatta.

Palvelusetelilain 7 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen tulee määrätä palvelusetelin arvo niin, että se on asiakkaan kannalta kohtuullinen. Kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon kustannukset, jotka aiheutuvat hyvinvointialueelle vastaavan palvelun tuottamisesta hyvinvointialueen omana tuotantona tai hankkimisesta ostopalveluna sekä asiakkaan maksettavaksi jäävä arvioitu omavastuuosuus. Edelleen lain 8 §:n 1 momentin mukaan palvelusetelin arvoa on korotettava 7 §:n 1 momentissa säädettyä korkeammaksi, jos asiakkaan tai hänen perheensä toimeentulo tai asiakkaan lakisääteinen elatusvelvollisuus muutoin vaarantuu, taikka se on tarpeen muut huollolliset näkökohdat huomioon ottaen. Lain perusteluiden (HE 20/2009 vp, s. 28) mukaan ”kohtuullisuusvaatimus huomioiden palvelusetelin arvo tulisi määritellä niin, että palvelusetelistä muodostuu asiakkaalle todellinen vaihtoehto palvelun käyttämiseen.”

Varhaiskasvatuksessa palvelusetelin arvon suuruus vaihtelee myös varhaiskasvatuksen toimintamuodon, lapsen varhaiskasvatusajan, lasten iän sekä tarpeiden mukaan.¹² Kunnat saattavat käyttää tässä laskennassa apunaan erilaisia kertoimia. Eduskunnan oikeusasiamiehen (EOAK/5684/2020) mukaan palvelusetelin arvon pysyminen riittävänä ja kohtuullisena edellyttää arvon säännöllistä seuraamista ja tarkistamista tarvittaessa. Asiaan liittyvässä

¹² Selvitys kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisistä ja niiden maksatusperusteista sekä palvelusetelistä 2024 <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2024/2279-selvitys-kotihoidontuen-ja-yksityisen-hoidon-tuen-kuntalisista-ja-niiden>

sosiaali- ja terveysministeriön lausunnossa on todettu, että kunta ei voi olettaa, että palvelun kustannukset olisivat pienemmät, jos asiakas hankkii palvelun palvelusetelillä. Koska kunnallisesta varhaiskasvatuksesta voidaan periä maksu, myöskään palveluseteli ei välttämättä kata koko palvelun hintaa ja perheen maksettavaksi jäävää osuutta kutsutaan omavastuuosuudeksi (vrt. palvelusetelilain 7 §:n 2 momentti).

Tietävästi palveluntuottajat saattavat periä omavastuuosuuden lisäksi niin sanottuja lisämaksuja, joilla katetaan esimerkiksi varhaiskasvatuksen materiaalikustannuksia. Tämä on kuitenkin vastoin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilain 3 §:ä, jonka mukaan omavastuuosuudella tarkoitetaan sitä osuutta yksityisen palvelujen tuottajan palvelun hinnasta, jota hyvinvointialueen myöntämän palvelusetelin arvo ei kata ja joka jää asiakkaan maksettavaksi.

Arvonlisäverolain (1501/1993) 38 a §:n mukaan veroa ei suoriteta varhaiskasvatuspalvelun myynnistä. Veroa ei myöskään suoriteta, kun varhaiskasvatuksen harjoittaja luovuttaa varhaiskasvatuspalvelun saajalle varhaiskasvatuksen yhteydessä siihen tavanomaisesti liittyviä palveluja ja tavaroita. Edelleen lain 38 b §:n mukaan varhaiskasvatuspalvelulla tarkoitetaan kunnan harjoittamaa ja varhaiskasvatusviranomaisen valvomaa muun varhaiskasvatuksen palvelun tuottajan harjoittamaa päiväkotitoimintaa, perhepäivähoitoa tai muuta varhaiskasvatustoimintaa. Palveluntuottaja voi myydä palvelun arvonlisäverottomana vain, jos Sosiaalihuoltopalvelujen arvonlisäverotus -ohjeessa¹³ esitetyt arvonlisäverottomuuden edellytykset täyttyvät.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilaki ei sisällä erityissäännöksiä kunnan vastuusta palvelusetelitoiminnassa. Vahingonkorvauslaki (412/1974) tulee yleislakina sovellettavaksi kunnan vahingonkorvausvastuuseen. Julkisyhteisö on vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 1 momentin nojalla velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Kunta voi joutua kyseisen säännöksen nojalla korvausvastuuseen sekä palveluntuottajalle että asiakkaalle.

Kunnan vastuu palveluntuottajalle voi syntyä esimerkiksi silloin, kun kunta on laiminlyönyt hyväksymänsä palveluntuottajan tietojen esilletuomisen ehdotetussa 4 §:ssä tarkoitetulla tavalla ja siitä on aiheutunut palveluntuottajalle vahinkoa asiakkaiden menetyksenä. Kunnan vastuu asiakkaalle voi puolestaan perustua esimerkiksi siihen, että kunta on palveluntuottajan hyväksyessään laiminlyönyt varmistua palveluntuottajan vastuuvakuutuksen olemassaolosta tai siitä, että palveluntuottajan palvelut vastaavat laissa edellytettyä tasoa, ja kyseisestä laiminlyönnistä on aiheutunut asiakkaalle vahinkoa. Kunnalla on kuitenkin vahingonkorvausvastuu vain silloin, kun toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu.

2.2.1 Palvelusetelin sääntökirjat

Sosiaali- ja terveyshuollon palvelusetelistä annetun lain 5 §:n 5. kohdan mukaan hyvinvointialue voi hyväksyä vain palveluntuottajan, ”joka täyttää hyvinvointialueen erikseen asettamat asiakkaiden tai asiakasryhmien tarpeisiin, palvelujen määrään tai laatuun tai hyvinvointialueen olosuhteisiin liittyvät taikka muut vastaavat vaatimukset”. Nämä vaatimukset

¹³ <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48131/sosiaalihuoltopalvelujen-arvonlisaverotus3/>

on monissa kunnissa määritelty niin sanotuissa palvelusetelin sääntökirjoissa hyvinkin yksityiskohtaisesti.

Sitra on vuonna 2011 julkaissut mallin palvelusetelin sääntökirjasta, jota on hyödynnetty myös varhaiskasvatuksen palvelusetelin sääntökirjoja laadittaessa¹⁴. Sääntökirjalla kunta pyrkii varmistamaan, että palvelun laatu vastaa lainsäädännön vaatimuksia sekä muita viranomaismääräyksiä ja ohjeita. Sitran malli sääntökirjasta koostuu yleisestä osasta, jossa käsitellään keskeiset käsitteet, asiakkaan asema, palvelun tuottajan sekä kunnan velvoitteet, verotus, valvonta ja sääntökirjan muuttaminen. Yleisen osan lisäksi mallissa on palvelukohtainen osio, jossa tulisi määritellä muun muassa palvelusetelijärjestelmän piiriin kuuluvat asiakkaat, palvelun aikarajat, henkilökunnan pätevyysvaatimukset, palvelun sisältövaatimukset, lisäpalvelut, laatumittarit ja niiden seuranta sekä setelin arvo.

Esimerkiksi Espoon kaupungin sääntökirjan¹⁵ (s. 8) mukaan yksityisessä varhaiskasvatuksessa lapsikohtaisen palvelusetelin arvo määräytyy lapsen iän, perheen koon ja bruttotulojen sekä asiakkaan ja palveluntuottajan palvelusopimuksessa sovitun varhaiskasvatusajan perusteella. Kunnallisessa varhaiskasvatuksessa käytettävä sisarusalennus huomioidaan palveluseteliä määriteltäessä. Edelleen sääntökirjan (s. 21) mukaan palvelusetelin arvoa määriteltäessä ei oteta huomioon palveluja, jotka asiakas ostaa oma-aloitteisesti palveluntuottajalta.

Sääntökirjamallin mukaan kunta velvoittaa palveluntuottajat jatkuvasti noudattamaan sääntökirjan määräyksiä. Yksityisen palveluntuottajan tulee sitoutua noudattamaan sääntökirjan ehtoja siitä alkaen, kun palveluntuottaja hyväksytään palvelusetelillä toteutettavien varhaiskasvatuspalveluiden tuottajaksi. Kunnan ja palveluntuottajan välisen yhteistyön tavat määritetäänkin pitkälti sääntökirjojen muodossa. Esimerkiksi palvelusetelin arvoa koskeva muutoksenhakuoikeus on laissa taattu vain tulosidonnaisen tai korotetun palvelusetelin saaneelle palvelunkäyttäjälle.

Kuntaliiton vuoden 2024 selvityksen mukaan 98 prosentissa selvitykseen vastanneista kunnista oli laadittu sääntökirja. Selvityksen mukaan sääntökirjoissa on asetettu vaatimuksia muun muassa henkilöstön mitoittamiseen ja määrään, paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman noudattamiseen, toimitiloihin, henkilöstön täydennyskoulutukseen, toimipaikan aukioloaikoihin ja nettisivuihin liittyen. Sääntökirjoissa on myös paljon kustannuksiin liittyviä vaatimuksia. Sääntökirjoissa määritellään esimerkiksi, milloin palvelusetelin maksaminen lopetetaan, jos lapsi ei käytä palvelua, ylimääräisen huoltajilta perittävän tarvikemaksun suuruudesta sekä hintakatosta eli huoltajien omavastuuosuuden ylittävän maksun suuruudesta. Koronapandemian vuoksi joidenkin kuntien sääntökirjoissa on myös määritelty palvelusetelin maksatusperiaatteista erilaisissa poikkeusolosuhteissa.

2.2.2 Tilastotietoa palveluseteleistä varhaiskasvatuksessa

Edellä kerrottuun Kuntaliiton kyselyyn vastasi Manner-Suomen kunnista 85,7 prosenttia eli 251 kuntaa. Kyselyyn vastanneista kunnista 98 (39 %) ilmoitti, että kunnassa on käytössä varhaiskasvatuksen palveluseteli vuonna 2024. Palveluseteli oli käytössä 98 kunnassa myös Kuntaliiton vuonna 2022 tekemän selvityksen mukaan eli setelin käytön yleisyys on pysynyt

¹⁴ Palvelusetelin sääntökirja - yleinen malli, Sitra 2011

https://www.sitra.fi/app/uploads/2017/02/Palvelusetelin_saantokirja_yleinen_malli-6.pdf

¹⁵ [https://admin.espoo.fi/sites/default/files/2024-](https://admin.espoo.fi/sites/default/files/2024-04/Varhaiskasvatuksen%20palvelusetelisääntökirja%2001082024.pdf)

[04/Varhaiskasvatuksen%20palvelusetelisääntökirja%2001082024.pdf](https://admin.espoo.fi/sites/default/files/2024-04/Varhaiskasvatuksen%20palvelusetelisääntökirja%2001082024.pdf)

ennallaan. Tätä ennen palvelusetelin käyttö varhaiskasvatuksessa yleistyi. Vuonna 2016 palveluseteli oli käytössä 48:ssa kunnassa, vuonna 2018 vastaavasti 75 kuntaa käytti palveluseteliä varhaiskasvatuksen järjestämiseen ja vuonna 2020 kyselyssä 95 kuntaa ilmoitti käyttävänsä palveluseteliä. Opetushallinnon tilastopalvelu Vipusen mukaan vuonna 2023 palveluseteli oli käytössä 105 kunnassa¹⁶.

Kuntaliiton kyselyyn vastanneista kunnista, joissa palveluseteli oli käytössä, 91 kuntaa ilmoitti, että näissä kunnissa oli yhteensä 830 palvelusetelitoiminnan piiriin hyväksyttyä toimijaa. Näistä toimijoista suurin osa oli päiväkoteja (79,5 %). Perhepäivähoitoa antavia toimijoita oli 17 prosenttia, ja ryhmäperhepäivähoitoa tarjoavia toimijoita 3,5 prosenttia.

Kuntaliiton selvityksen mukaan vuonna 2024 palveluseteliä käyttävissä kunnissa 93 kunnassa eli 76 prosentissa oli käytössä tulosidonnainen palveluseteli ja 22 prosentissa seteliä käyttävistä kunnista tasasuuruinen seteli (20 kuntaa). Kaksi kuntaa vastasi käyttävänsä jotain muuta tapaa, jotka selvityksen mukaan vastasivat toisessa kunnassa tasasuurta seteliä ja toisessa kunnassa tulosidonnaista seteliä. Selvityksen mukaan tasasuuruisen setelin arvo vaihteli 440–1 641 euron välillä. Arvoon vaikutti se, onko kyseessä päiväkotitoiminta vai perhepäivähoito. Tulosidonnaisen setelin arvon määrään vaikuttavat varhaiskasvatusmuodon ja perheen tulojen ohella esimerkiksi lapsen ikä, mahdollinen tuen tarve sekä varhaiskasvatusaika. Selvityksen mukaan korkeimmillaan palvelusetelin arvo oli päiväkotitoiminnassa 1 932 euroa ja pienimmillään 166 euroa. Perhepäivähoidossa vastaavasti arvoltaan suurin seteli oli 1 527 euroa ja pienin 141 euroa. Palvelusetelin arvon määrittelyssä käytetään myös niin sanottuja kertoimia esimerkiksi lapsen iän, tuen tarpeen ja varhaiskasvatusajan mukaan. Esimerkiksi kolme vuotta täyttäneen kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevan lapsen kerroin on 1,0 ja alle kolmevuotiaan kerroin on 1,6. Opetushallinnon tilastopalvelu Vipusen mukaan vuonna 2023 myönnetyn palvelusetelin maksimimäärä oli 5 754 euroa, minimimäärä 39 euroa ja keskiarvo 1 053 euroa¹⁷.

Valtiokonttorin tietojen¹⁸ mukaan vuonna 2023 kuntien palvelusetelimenot olivat noin 314 milj. euroa.

3 Tavoitteet

Esitys toteuttaa pääministeri Orpon hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan ”hallitus uudistaa varhaiskasvatuksen palveluseteleitä koskevan lainsäädännön. Varhaiskasvatuksen palveluseteleitä koskeva lainsäädäntö siirretään opetus- ja kulttuuriministeriöön, kuten varhaiskasvatustaloutta uudistettaessa oli tavoitteena.”

Lain tarkoituksena on varhaiskasvatuksen palvelusetelin avulla lisätä perheen valinnanmahdollisuuksia lasten varhaiskasvatuksen järjestämiseksi, parantaa varhaiskasvatuspalvelujen saatavuutta ja edistää kunnan ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyötä.

¹⁶ https://vipunen.fi/fi-fi/_layouts/15/xlviewer.aspx?id=/fi-fi/Raportit/Varhaiskasvatus%20-%20asiakasmaksut%20-%20palvelusetelit.xlsb

¹⁷ https://vipunen.fi/fi-fi/_layouts/15/xlviewer.aspx?id=/fi-fi/Raportit/Varhaiskasvatus%20-%20asiakasmaksut%20-%20palvelusetelit.xlsb

¹⁸ <https://www.tutkihallintoa.fi/kunnat/kuntien-ja-kuntayhtymien-talous/kunnan-ja-kuntayhtymien-tilinpaatostiedot-palveluluokkakokohtaisesti/>

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Ehdotetaan säädettäväksi uusi laki varhaiskasvatuksen palvelusetelistä. Uusi laki vastaisi pääperiaatteiltaan varhaiskasvatukseen aiemmin sovellettua sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettua lakia, sisältäen tarvittavat varhaiskasvatuksen toimialan täsmennykset.

Palvelusetelin arvon määrittämisessä huomioon otettavat lapsen liittyvät tekijät olisivat nykyisin sovellettavaan lakiin nähden uusia, mutta kunnat tiettävästi käyttävät niitä jo nykyisin. Kohtuullisuutta arvioitaessa olisi edelleen otettava huomioon kustannukset, jotka aiheutuvat kunnalle vastaavan toiminnan tuottamisesta kunnan omana tuotantona tai hankkimisesta ostopalveluna sekä palvelunkäyttäjän maksettavaksi jäävä arvioitu omavastuuosuus. Tämä mahdollistaa sen, että kunta voi määrittää palvelusetelin arvon kuntakohtaisten kustannustekijöiden pohjalta. Palvelusetelin arvon kohtuullisuuden tarkistamisesta säädettäisiin myös nykyistä selkeämmin lain tasolla. Kunta päättäisi itse tarkemman tarkasteluvälin ja -tavan.

Varhaiskasvatustilain 5 §:än ja varhaiskasvatustun asiakasmaksuista annetun lain 14 §:än tehtäisiin uudesta varhaiskasvatustun palvelusetelilaista johtuvat tekniset muutokset.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Varhaiskasvatustussa sovelletaan nykyisin lakia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä. Esityksen vaikutusarviot on laadittu suhteessa tähän nykytilaan. Pääsääntöisesti ehdotus laiksi varhaiskasvatustun palvelusetelistä säilyttää nykytilan.

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Koska ehdotus vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain nykyistä soveltamistapaa varhaiskasvatustussa, sillä ei ole kuntien kustannuksia nostavaa vaikutusta eikä esityksellä näin ollen ole myöskään vaikutuksia valtion talousarvioon.

4.2.2 Yritysvaikutukset

Palvelusetelin säilyttämisellä varhaiskasvatustussa ja sitä kautta yksityisen palveluntuottajan varhaiskasvatustun järjestämisen tukemisella voidaan arvioida olevan varhaiskasvatustun yritystoimintaa pitkällä aikavälillä lisäävä ja sen kannattavuutta parantava vaikutus. Palvelusetelin mahdollisiin yritysvaikutuksiin vaikuttavat kuitenkin keskeisesti paikalliset ratkaisut palvelusetelin käyttöön otosta ja palvelusetelin arvosta. Palvelusetelin arvo on palveluntuottajien mukaan jäänyt paikoin jälkeen kunnan oman tuotannon kustannuksista ja lapsen iän ja tuen tarpeen perusteella tehtyjä korotuksia ei koeta riittäviksi. Palvelusetelin arvo jäisi kuitenkin edelleen paikallisesti päätettäväksi laissa säädettyjen kriteereiden perusteella.

Varhaiskasvatustun oman palvelusetelilain arvioidaan selkeyttävän kuntien ja palveluntuottajien välistä yhteistyötä. Samoin yhteistyötä selkeyttäisi se, että sääntökirjoista nostettaisiin palvelusetelin arvon kohtuullisuuteen vaikuttavia tekijöitä lain tasolle sekä se, että arvon kohtuullisuutta olisi entistä selkeämmin säännöllisesti tarkasteltava.

Palveluntuottajien näkökulmasta on tärkeää, että paikallisella tasolla otetaan huomioon palveluntuottajien erilaiset edellytykset tuottaa varhaiskasvatustusta. Esimerkiksi pienten päiväkotien tai perhepäivähoitajien osalta vaatimukset esimerkiksi laajoista aukioloajoista tai

hakuajkojen pituuksista saattavat johtaa tilanteeseen, jossa pienen palveluntuottajan toiminnasta tulee kannattamatonta. Tällöin lain tarkoitus lisätä perheiden valinnanmahdollisuuksia lasten varhaiskasvatuksen järjestämiseksi ei toteudu.

4.2.3 Viranomaisvaikutukset

Varhaiskasvatuksen palveluseteliä koskevalla lakiesityksellä on tarkoitus selkeyttää nykyisin varhaiskasvatukseen sovelletun sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilain säännökset varhaiskasvatuksen hallinnonalaan sopivaksi muun muassa muutoksenhaun osalta. Esityksellä ei ole tarkoitus säännellä kunnille annettavista uusista velvoitteista. Palvelusetelin käyttöönotto olisi edelleen kunnalle vapaaehtoista. Myös palvelusetelin arvon kohtuullisuuden määrittäminen vastaisi nykyistä käytäntöä. Näin ollen voidaan katsoa, että esityksellä ei ole suuria viranomaisvaikutuksia. Ennen uuden lain voimaantuloa myönnettyjen palvelusetelien päivittäminen varhaiskasvatuksen palvelusetelilain nojalla myönnettyiksi palveluseteliksi sekä palvelusetelisääntökirjojen päivittäminen lisäävät kuitenkin kertaluonteisesti kuntien hallinnollista työtä. Lakiesityksen voidaan arvioida osaltaan vahvistavan kuntien ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyötä sekä selkeyttävän teknisten korjausten avulla nykytilannetta lainsäädännön näkökulmasta.

4.2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä voi olla positiivisia lapsivaikutuksia siten, että säilyttämällä varhaiskasvatuksessa palvelusetelien käytön varhaiskasvatuksen palvelutarjonta voi edelleen laajentua ja palvelun saavutettavuus sekä saatavuus parantua. Esitys voi parantaa perheiden valinnanmahdollisuuksia varhaiskasvatuksen palvelujen saajana. Esimerkiksi ruotsin- ja saamenkielisiä palveluita voitaisiin järjestää palvelusetelillä tuetussa toiminnassa kunnassa esiintyvän tarpeen mukaan. Varhaiskasvatustilain 8 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi voi saada varhaiskasvatusta lapsen äidinkielenä olevalla suomen tai ruotsin kielellä tai saamen kielilain (1086/2003) 3 §:n 1 kohdassa tarkoitettulla saamen kielellä.

Vaikutukset lasten asemaan vaihtelevat kuitenkin kuntakohtaisesti riippuen paikallisista ratkaisuista. Paikallisesti tulisi muun muassa huolehtia perheiden tosiasiallisesta mahdollisuudesta tehdä valintoja lapsen varhaiskasvatuksen osalta, etenkin jos perheen sosioekonominen asema on heikko tai lapsella on tarvetta saada erityistä tukea oppimiseensa ja kehitykseensä. Yksityinen varhaiskasvatus perustuu yksityisoikeudelliseen sopimukseen, jolloin perheellä tulee olla riittävästi osaamista toimia sopijaosapuolena. Jos sopijaosapuolten asema ei ole yhtä vahva, sopimussuhteessa saatetaan sopia myös sellaisista ehdoista, jotka eivät ole hyväksyttäviä. Esimerkiksi varhaiskasvatusaikana ilmenevä lapsen erityisen tuen tarve ei saisi olla hyväksyttävä syy purkaa tai päättää sopimusta yksipuolisesti.

Palvelusetelin arvon suuruudella on ratkaiseva merkitys perheiden halukkuuteen ja mahdollisuuksiin käyttää palveluseteliä. Jos perheen omavastuuosuus jää huomattavasti korkeammaksi kuin kunnan järjestämän varhaiskasvatuksen asiakasmaksu, on oletettavaa, että palvelusetelillä järjestetyn varhaiskasvatuksen käyttö jää vähäiseksi. Palvelusetelin arvon tarkempi määrittely perustuisi jatkossakin kunnan omaan päätökseen, joten palvelusetelin määräytymisperusteissa ja arvossa olisi edelleen kuntakohtaista vaihtelua eikä palvelusetelin arvo olisi valtakunnallisesti yhtenäinen. Tältä osin esitys ei tuo muutosta nykytilaan. Omavastuuosuuden ja lisämaksujen tarkempi määrittely laissa voi selkeyttää palveluntuottajien perimiä kokonaishintoja ja näin parantaa perheiden asemaa kuluttajina.

Ehdotuksen mukaan kunnan tulisi kuitenkin määrittää palvelusetelin arvo niin, että se on palvelunkäyttäjän kannalta kohtuullinen. Vastaavasti kuin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelissä, kohtuullisuusarvio tehtäisiin nimenomaan palvelunkäyttäjän näkökulmasta. Palvelusetelin arvoon voisivat vaikuttaa lapsen ikä ja varhaiskasvatusaika. Lapsilla voi myös olla eroja varhaiskasvatuksessa järjestettävän tuen tarpeessa, mikä voi vaikuttaa palvelusetelin arvoon. Palvelusetelin arvon kohtuullisuus on olennainen osa palvelusetelin käyttöä kunnissa. Perheet eivät valitse palveluseteliä, ellei sen arvo ole kohtuullinen, eivätkä palveluntuottajat ryhdy tuottamaan palveluita palvelusetelillä, ellei sen arvo ole kohtuullinen.

Esityksellä ei arvioida olevan sukupuolivaikutuksia tyttöjen ja poikien osalta.

4.2.5 Tietosuoja- ja tiedonhallintavaikutukset

Esityksellä on tarkoitus mahdollisimman pitkälle säilyttää kunnissa ja palveluntuottajilla olevat nykyiset käytännöt palvelusetelin suhteen, joten esityksellä ei arvioida olevan suuria muutoksia kuntien tai palveluntuottajien tietosuojaan tai tiedonhallintaan.

Tietosuoja

Esityksessä ehdotettuun sääntelyyn liittyvä henkilötietojen käsittely kuuluisi yleisen tietosuoja-asetuksen (luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679)) soveltamisalaan.

Kunta käsittelee perheen henkilötietoja vastaanottaessaan varhaiskasvatushakemuksen tai muun palveluseteliin liittyvän pyynnön ja päättäessään myönnettävästä palvelusetelistä ja sen suuruudesta.

Esityksen 7 §:n 2 momentin mukaan palvelunkäyttäjän olisi annettava kunnalle palvelusetelin arvon määrittämistä varten varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain 11 §:n mukaiset tulotiedot. Lisäksi kunnalla olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta palvelusetelin arvon määrittämistä varten välttämättömiä palvelunkäyttäjän taloudellista asemaa koskevia tietoja ja selvityksiä noudattaen, mitä varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 17 §:ssä säädetään.

Palvelunkäyttäjän itsensä antamien tietojen ensisijaisuus noudattaisi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelien myöntämisessä vakiintunutta tapaa (HE 20/2009 vp, s. 29) sekä varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen määrittämistä. Perheen antamien tietojen ensisijaisuutta perustelee etenkin se, että kaikki kuntien tarvitsemat tiedot eivät ole saatavilla viranomaisten valmiista tietovarannoista. Esimerkiksi Verohallinnon ylläpitämään tulorekisteriin ilmoitetaan palkkatulot ja niiden kaltaiset ansiotulot sekä vuoden 2021 alusta lukien myös eläketulot ja muut etuustulot, mutta ei muita tulolajeja, kuten esimerkiksi vuokra- ja osinkotuloja tai yrittäjätoiminnan tuloja. Tämän vuoksi, jos kunta käyttää tulojen selvittämiseen tulorekisteriä, tulisi kunnan ensin tiedustella perheiltä, onko perheillä muita tuloja tulorekisterissä olevien tulojen lisäksi.

Mikäli tietoja ei saataisi perheeltä itseltään, kunnalla olisi oikeus saada ne muilta organisaatioilta. Tiedot ja organisaatiot olisivat vastaavia kuin asiakasmaksulain 17 §:ssä jo nykyisin säädetään. Mainitun pykälän mukaan ”valtion ja kunnan viranomainen sekä muu julkisoikeudellinen yhteisö, Kansaneläkelaitos, Eläketurvakeskus, eläkesäätiö ja muu eläkelaitos, vakuutuslaitos, työnantaja sekä työttömyyskassa ovat velvollisia

varhaiskasvatuksen tehtäviä hoitavan viranomaisen pyynnöstä antamaan maksutta ja salassapitosäännösten estämättä kaikki hallussaan olevat palvelun käyttäjän ja hänen perheensä taloudellista asemaa koskevat maksun suuruuteen olennaisesti vaikuttavat tiedot ja selvitykset, jotka ovat viranomaiselle tässä laissa säädetyn maksun määrittämiseksi tai viranomaiselle annettujen tietojen tarkistamiseksi välttämättömiä.” Velvollisuus koskee myös rahalaitosta.

Vaikka kunnalla on jo nykyisin oikeus saada varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 17 §:n mukaisesti lapsen ja perheen taloudellista asemaa koskevia tietoja ja selvityksiä, joita se käyttää varhaiskasvatusmaksujen määrittämiseen, olisi nyt ehdotettavan tiedonsaantioikeuden käyttötarkoitus uusi: palveluseleiden arvon määrittäminen. Tietävästi kunnat käyttävät vastaavia tietoja jo nykyisin tähän käyttötarkoitukseen, mutta jatkossa lainsäädäntöpohja olisi selvempi.

Edelleen esityksen 7 §:n 3 momentin mukaan kunnalla olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta palvelusetelin myöntämiseen ja arvon määrittämiseen välttämättömiä lapsen varhaiskasvatusta koskevia tietoja ja selvityksiä lapsen huoltajilta, opetustoimen viranomaisilta, sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisilta, muilta varhaiskasvatus-, sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen tuottajilta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiltä. Palvelusetelin myöntämiseen tai arvon määrittämiseen tarvittavia välttämättömiä tietoja olisivat esimerkiksi lapsen varhaiskasvatuksessa tai esiopetuksessa tarvitseman tuen tiedot sekä tieto, jos lapsen sisarus on varhaiskasvatuksessa yksityisen hoidon tuella. Palvelusetelin myöntämisessä ja arvon määrittämisessä käytettävät tiedot vaihtelevat hieman kunnittain.

Vaikka kunnalla on jo nykyisin oikeus saada vastaavia tietoja ja selvityksiä varhaiskasvatuslain 41 §:n nojalla, joita se käyttää varhaiskasvatuksen järjestämiseen, olisi nyt ehdotettavan tiedonsaantioikeuden käyttötarkoitus uusi: palveluseleiden myöntäminen ja arvon määrittäminen. Tietävästi kunnat käyttävät vastaavia tietoja jo nykyisin tähän käyttötarkoitukseen, mutta jatkossa lainsäädäntöpohja olisi selvempi.

Esityksen 7 §:n 4 momentin mukaan pykälän 2 ja 3 momentin mukaisten tietojen ja selvitysten säilytysaika rajattaisiin yhteen vuoteen. Säilyttäminen olisi perusteltua mahdollisen muutoksenhaun vuoksi ja virheiden korjaamisen vuoksi. Säilytysajasta säätäminen olisi perusteltua tietojen luonteen vuoksi. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jälj. julkisuuslaki) 24 §:n 1 momentin 23 kohdan mukaan tulotiedot ja taloudellista asemaa kuvaavat tiedot ovat salassa pidettäviä. Ehdotetun 7 §:n 3 momentin mukaisissa tiedoissa voi puolestaan olla julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25, 30 ja 32 kohtien mukaan salassa pidettäviä tietoja.

Vakiintuneesti on jo nykyisin katsottu, että kunta olisi palvelusetelillä järjestettävässä varhaiskasvatuksessa syntyvien asiakirjojen tietosuoja-asetuksen 4 artiklassa tarkoitettu rekisterinpitäjä. Kuntien rooli on kirjattu vastaavasti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilakiin ennen hyvinvointialueuudistusta. Kunnat ovat jo nykyisin niin sanotuissa sääntökirjoissaan täsmentäneet palveluntuottajien toimivan henkilötietojen käsittelijöinä kuntien lukuun¹⁹. Näin ollen rekisterinpitäjästä ei olisi tarve säätää erikseen.

Yleinen tietosuojasääntely asettaa rekisterinpitäjälle ja henkilötietojen käsittelijälle useita henkilötietojen käsittelyä koskevia vaatimuksia ja velvoitteita, jotka vähentävät henkilötietojen

¹⁹ ks. esimerkiksi Rovaniemen kaupungin varhaiskasvatuksen palvelusetelin sääntökirja 1.8.2023 alkaen <https://www.rovaniemi.fi/loader.aspx?id=1a65da7a-2bbf-4754-a44e-afa7aac636de>

suojaan liittyviä riskejä. Luonnollisella henkilöllä tulee olla käytettävissään yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset rekisteröidyn oikeudet ja oikeussuojakeinot, kuten mahdollisuus saada tarvittaessa asiansa tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi. Yleisen tietosuoja-asetuksen henkilötietojen käsittelyä koskevat vaatimukset tulee huomioida, kun kunta käsittelee perheen henkilötietoja vastaanottaessaan varhaiskasvatushakemuksen tai muun palveluseteliin liittyvän pyynnön ja päättäessään myönnettävästä palvelusetelistä ja sen suuruudesta. Rekisterinpitäjän on lisäksi huomioitava tietosuoja-asetuksen 25 artiklan mukaiset sisäänrakennetun ja oletusarvoisen tietosuojan vaatimukset.

Näissä edellä kuvatuissa tilanteissa henkilötietoja käsiteltäisiin kuntaa koskevien lakisääteisten velvoitteiden noudattamiseksi, jolloin käsittelyperusteena olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste vaikuttaa niihin oikeuksiin, joita rekisteröidyllä on käytettävissään. Kun tietoja käsitellään tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, ei käsittelyä voida asetuksen 21 artiklan perusteella vastustaa.

Kun on kyse tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, kansallinen erityislainsäädäntö on mahdollista silloin, kun tietosuoja-asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa. Sääntelyliikkumavaraa voidaan käyttää, kun henkilötietojen käsittely perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, eli kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan kansallista liikkumavaraa käytettäessä käsittelyn oikeusperuste voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista, muun muassa yhteisöjä ja tarkoituksia, joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa. Edelleen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti perusvaatimuksena tällaiselle lainsäädännölle on, että sen on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja sen on oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen suoran sovellettavuuden sekä perustuslakivaliokunnan lailla säätämistä koskevan viimeaikaisen tulkintakäytännön (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp), erityissääntely tulisi rajoittaa vain välttämättömyyteen.

Ehdotetulla sääntelyllä olisi yleisen edun mukainen tavoite, sillä esityksellä selkeytettäisiin palveluseteliin liittyviä käytäntöjä hyvinvointialueuudistuksen jälkeen sekä turvattaisiin palvelusetelin ja sen arvon perustuminen oikeille ja ajantasaisille tiedoille. Sääntely rajattaisiin koskemaan vain niitä tietoja, jotka ovat välttämättömiä oikeanlaisen palvelusetelin saamiseksi. Lisäksi tiedoille säädettäisiin säilytysaika. Näillä rajoituksilla varmistettaisiin, että käsittelytoimet ovat tarpeellisia ja oikeasuhtaisia tarkoituksiinsa nähden. Ehdotetut muutokset eivät myöskään laajentaisi kunnan tai kuntayhtymän sisällä henkilötietoja käsittelevien henkilöiden tai käsiteltävien henkilötietojen piiriä nykyisestä.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on kielletty. Erityisiä henkilötietoryhmään kuuluvia tietoja ovat muun muassa rotu tai etninen alkuperä ja terveyttä koskevat tiedot. Erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien tietojen käsittely on kuitenkin sallittu, jos yleisen tietosuoja-asetuksen jokin 9 artiklan 2 kohdan alakohdista täyttyy. Esityksessä sovellettaisiin 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaa, jonka mukaan ”käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseensa nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi”.

Esityksessä lapsen tuen tarpeeseen tai terveydentilaan liittyviä tai vastaavia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja voitaisiin käsitellä palvelusetelin myöntämistä tai sen arvon määrittelyä varten. Koska tuen tarve olisi perusteena palvelusetelin korkeammalle arvolle, olisi erityisten henkilötietoryhmien käsittely välttämätöntä, jotta turvattaisiin lapsen varhaiskasvatuksen varhaiskasvatuslain mukaiselle järjestämiselle riittävät resurssit. Sääntely rajattaisiin koskemaan vain niitä tietoja, jotka ovat välttämättömiä. Lisäksi tiedoille säädettäisiin säilytysaika. Näillä rajoituksilla varmistettaisiin, että käsittelytoimet ovat oikeasuhtaisia tarkoituksiinsa nähden sekä asianmukaiset suojaustoimenpiteet.

Lisäksi voidaan todeta, että varhaiskasvatuksen järjestäjinä toimivien kuntien on jo nykyisin kiinnitettävä erityistä huomiota tietosuojalain (1050/2018) 6 §:n 2 momentin mukaisiin suojatoimiin, joilla on jälkeenpäin mahdollista varmistaa ja todentaa, kenen toimesta henkilötietoja on tallennettu, muutettu tai siirretty, sekä toimenpiteisiin, joilla parannetaan henkilötietoja käsittelevän henkilöstön osaamista, kuten myös tietosuojavastaavan nimittämiseen. Näiden toimenpiteiden tulisi jo nyt toteutua esimerkiksi varhaiskasvatuksessa annettavan tuen henkilötietojen käsittelyn osalta. Lisäksi kunnat ovat tiedonhallintalain (906/2019) mukaan tiedonhallintayksiköitä ja niitä koskevat tiedonhallintalain 4 luvun tietoturvaluottuutta koskevat velvoitteet.

Tiedonhallinta

Kunnilla on käytössä tietojärjestelmiä palveluseteleitä koskevaan päätöksentekoon ja asiakastietojenhallintaan. Järjestelmiä käytetään muun muassa palvelusetelipalvelujen piiriin hakeuduttaessa sekä toteutuneen palvelun kirjaamisessa ja laskutuksessa. Lisäksi järjestelmät voivat muodostaa esimerkiksi toteutuneista ja kirjatusta tapahtumista tilityksaineiston automaattisesti. Näin palveluntuottaja saa toteutuneen ja hyväksytyn tilityksaineiston perusteella maksun kunnalta antamistaan palveluista. Palveluntuottajat saattavat käyttää edellä mainittuja järjestelmiä selainsovelluksilla. Uuden lain myötä tähän tietosisältöön ei arvioida olevan muutostarpeita. Esityksellä ei myöskään muuteta esimerkiksi varhaiskasvatuslain 13 luvun mukaisen Varda-tietovarantoon tallennettavan tiedon tietosisältöä tai 68 §:ssä kuvattuja tallennusvastuita.

Vaikka palvelusetelin saaneen palvelunkäyttäjän ja palveluntuottajan välille muodostuu sopimussuhde, on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilaissa katsottu (HE 20/2009 vp, s. 30), että palveluntuottajan toimii viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 5 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavoin kunnan lukuun toteuttaessaan palvelusetelissä tarkoitettua tehtävää. Siten varhaiskasvatuksen asiakirjat, jotka syntyvät palvelusetelillä palvelua järjestettäessä ja toteutettaessa, ovat viranomaisen asiakirjoja. Kunnan tulisi tämän vuoksi palveluntuottajia hyväksyessään kiinnittää huomiota myös niiden kykyyn käsitellä asiakkaiden tietoja sekä kunnan velvoitteiden kannalta olennaisiin palveluntuottajan tiedonhallinnan käytänteisiin. Palvelusetelillä varhaiskasvatusta järjestävien palveluntuottajien asiakirjat kuuluvat jo nykyisin kuntien arkistoinnin piiriin.

Eurooppalainen digitaalinen identiteettilompakko otetaan käyttöön Suomessa eIDAS-asetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1183, annettu 11 päivänä huhtikuuta 2024, asetuksen (EU) N:o 910/2014 muuttamisesta eurooppalaisen digitaalisen identiteetin kehityksen vahvistamisen osalta) mukaisesti vuoden 2026 alusta lähtien. Asetus edellyttää kuntia hyväksymään digitaalisen identiteettilompakon yhtenä sähköisen tunnistautumisen välineenä käyttötapauksissa, joissa kansalaiselta edellytetään vahvaa sähköistä asiointia. Asetus ei velvoita kuntia sisällyttämään digilompakkoon muita attribuutteja sähköisen henkilöllisyystodistuksen lisäksi, mutta mahdollisuus voidaan huomioida osana kansalaisasioinnin toteuttamista tulevaisuudessa.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 0-vaihtoehto

Mikäli ehdotettua sääntelyä ei ehdotettaisi lainkaan, kunnissa sovellettaisiin edelleen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilakia. Lakia ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista soveltaa enää varhaiskasvatukseen, sillä varhaiskasvatus ei ole sosiaali- ja terveydenhuoltoa eikä varhaiskasvatuksen järjestäminen kuulu hyvinvointialueiden vaan kuntien tehtäviin.

5.1.2 Tarkempi sääntely palvelusetelin arvon määrittämisestä

Varhaiskasvatuksen palvelusetelilain uudistamisen yhteydessä on esitetty, että laissa määriteltäisiin tarkemmin ja kuntia sitovammin *palvelusetelin arvoon vaikuttavat tekijät*, asiakkaalle jäävä omavastuuosuus tai muita palvelusetelin käyttöön liittyviä taloudellisia ehtoja. Palvelusetelin arvo ei määräydy kunnissa valtakunnallisesti yhtenäisillä tavoilla, vaan kukin kunta määrittää itse palvelusetelin arvon sovellettavan lain sanamuodon puitteissa. Valmistelussa on arvioitu, että palveluseteleiden määräytymiskriteereistä, kuten tietystä perushinnasta ja sen lisäksi tulevista kertoimista, säättäminen kuntia sitovalla tavalla keskimäärin nostaisi nykyisin käytössä olevia palveluseteleiden arvoja, sillä palveluseteleiden arvo on keskimäärin nykyisin kuntien ilmoittamia varhaiskasvatuksen oman tuotannon kustannuksia alhaisempi.

Mikäli laissa olisi asetettu palvelusetelille *yksi koko maata koskeva minimitaso*, johtaisi tämä todennäköisesti tilanteeseen, jossa osassa kuntia korvauksen taso ylittäisi selvästi varhaiskasvatuksesta aiheutuvat kustannukset samalla, kun osassa kuntia korvauksen taso olisi selvästi alle kustannustason. Keskimäärin palvelusetelin arvon arvioidaan tällöinkin nousevan, sillä oletuksella, että valtakunnallinen minimitaso olisi suurempi kuin mitä palvelusetelin arvo on keskimäärin nykytasolla. Tässä vaihtoehdossa sekä kunnat että yksityiset varhaiskasvatuksen palvelutuottajat olisivat eriarvoisessa asemassa palvelusetelin käytön näkökulmasta.

Mikäli laissa määriteltäisiin palvelusetelin arvo nykyistä tiukemmin siten, että sen olisi *vastattava kyseisessä kunnassa kunnan itse tuottaman varhaiskasvatuksen kustannustasoa*, olisi myös tällä vaihtoehdolla kustannusvaikutuksia, sillä palveluseteleiden arvo on keskimäärin nykyisin kuntien ilmoittamia varhaiskasvatuksen oman tuotannon kustannuksia alhaisempi. Kunnan oman varhaiskasvatuksen tuotannon suhteen ei ole olemassa valtakunnallisia laskusääntöjä, vaan kunnat sisällyttävät oman tuotantonsa kustannuksiin toisistaan poikkeavia kustannuseriä. Mikäli kunnan oma tuotanto olisi ollut jatkossa määrävämpi kriteeri palvelusetelin arvolle, tulisi kehittää valtakunnalliset ohjeet varhaiskasvatuksen oman tuotannon kustannuksille. Oman tuotannon kustannusten määrittely olisi kuitenkin erittäin hankalaa, koska kunnissa on käytössä hyvinkin erilaisia sisäisen vuokran malleja. Sen lisäksi kuntien toiminta eroaa toimitilojen osalta muun muassa siinä, käytetäänkö itse omistettuja tiloja, leasing-mallilla toteutettuja tiloja, vuokratiloja tai näiden erilaisia välimalleja. Ongelmaa ei voisi myöskään ratkaista sillä, että kunnat ohjattaisiin käyttämään samanlaista sisäisen vuokran mallia, koska se olisi juridisesti ja hallinnollisesti hankalaa. Se ei myöskään olisi tarkoituksenmukaista, koska kunnat ja kiinteistöjen arvostukset ovat erilaisia. Sisäisen vuokran malleja on selvitetty aikaisemmillä hallituskausilla. Käytännössä sisäisen vuokran mallien määrittely yhdenvertaisesti koko maassa on todettu lähes mahdottomaksi.

Palvelusetelin arvon tarkempi määrittely lainsäädännössä sitoisi kunnan harkintavaltaa palvelusetelin arvon määrittämisessä ja kasvattaisi kunnan kustannuksia, jos palveluseteli tulisi myöntää kunnan nykyisin määrittelemää palvelusetelin arvoa suurempana. Kyseessä olisi siten kunnan lakisääteiseen tehtävään liittyvä muutos, joka valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan kasvattaisi kuntien varhaiskasvatuksen kustannuksia. Vaikka kunnilla on jo nykyisin varhaiskasvatuksen järjestämisvastuu, tarkemmalla arvon määrittelyllä puututtaisiin palvelun järjestämistapaan kustannuksia nostavasti. Kyseessä on näin ollen kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain 21 §:n mukainen valtionosuustehtävän laajennus, jonka kustannusvaikutukset tulee korvata kunnille sekä pääministeri Orpon hallitusohjelman, että voimassa olevan lainsäädännön mukaan. Korvausvastuuta ei muuta myöskään se, että palvelusetelin käyttö olisi kunnille edelleen vapaaehtoista. Esitykseen ei ole varattu rahoitusta valtion budjetissa, joten tätä vaihtoehtoa ei olisi voitu toteuttaa. Hallitusohjelman liitteen A (Kehyssäntö) mukaan hallitusohjelman kirjauksia ja muita toimenpiteitä toteutetaan siinä määrin kuin se on kehyksen puitteissa mahdollista.

Vaihtoehtoa on arvioitu myös siitä näkökulmasta, että kunnille tulee jättää liikkumavaraa palvelusetelin arvon ja muiden taloudellisten ehtojen määrittelyssä. Näin kunnat voivat verrata palvelusetelin aiheuttamaa kustannusta muiden palvelujen järjestämismuotojen ja itse järjestetyn varhaiskasvatuksen kustannuksiin. Perustuslain turvaamaan kunnalliseen itsehallintoon kuuluu kiinteästi myös kunnan oikeus päättää itse taloudestaan. Mikäli palvelusetelin kustannukset kunnille kasvaisivat, se myös suurella todennäköisyydellä vähentäisi kuntien kiinnostusta käyttää palveluseteleitä. Palveluseteleistä luopuminen puolestaan siirtäisi varhaiskasvatuksen palvelujen painopistettä enemmän ostopalveluihin tai kunnan itsensä järjestämään varhaiskasvatukseen. Ostopalvelujen lisääminen saattaisi aiheuttaa kunnissa palvelujen kilpailuttamisista ja sopimusten valmistelusta johtuvia uusia hallinnollisia kustannuksia. Kunnan itsensä järjestämän varhaiskasvatuksen lisääminen puolestaan lisäisi investointipaineita erityisesti kasvavissa kunnissa ja kaupungeissa, joissa investointipaineet ovat jo nykyisin korkeat.

Valittu malli ottaa huomioon myös hallitusohjelman tavoitteen kuntia koskevien normien purkamisesta siten, että varhaiskasvatuksen palveluseteliin ei ehdoteta nykyistä sitovampaa sääntelyä. Valittu vaihtoehto takaa kunnille vapauden päättää palvelusetelien arvosta, eikä mikään estä niitä laatimasta omaan käyttöönsä tarkempia sääntöjä, jotka mahdollistavat myös alueella toimivien palveluntuottajien pitkäjänteiset toimintaedellytykset. Valittuun vaihtoehtoon sisältyvällä palvelusetelin arvon kohtuullisuuden säännöllisellä tarkastelulla on niin ikään myös tavoiteltu palvelusetelien arvon pysymistä ajan tasalla. Palvelun tuottamisen kustannukset voivat muuttua esimerkiksi lainsäädäntömuutosten tai työehtosopimusten vuoksi, joten tarkka arvon tarkistamisen ajankohdan määrittely lainsäädäntötasolla ei ole perusteltua.

5.1.3 Laajempi yksityisen varhaiskasvatuksen rahoituksen uudistus

Valmistelun aikana kuultujen kuntien edustajat pitivät valitettavana sitä, ettei hallitusohjelmassa olevia kirjauksia yksityistä varhaiskasvatustoimintaa koskien valmistella kokonaisuutena, koska kuntien toiminnassa palvelusetelillä ja yksityisen hoidon tuella järjestetty varhaiskasvatus kytkeytyvät toisiinsa. Varhaiskasvatuksessa sovelletun palvelusetelilainsäädännön uudistamiselle oli kuitenkin kiireellinen tarve, jotta se vastaisi kuntien ja hyvinvointialueiden järjestämisvastuita. Tämän vuoksi varhaiskasvatuksen palvelusetelilaki ehdotetaan valmisteltavaksi ensivaiheessa. Sosiaali- ja terveysministeriön on tarkoitus toteuttaa pääministeri Orpon hallitusohjelmassa todettu laajempi selvitys, joka koskisi lastenhoidon tukien kokonaisuutta ja niiden yhteyttä varhaiskasvatukseen myöhemmin. Tämän kokonaisuuden selvittäminen ja mahdollisten säädösmuutosten arviointi vaativat pidempää valmistelu-aikaa.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Yleistä

Ehdotettua lainsäädäntöä on arvioitu suhteessa muiden Pohjoismaiden käytäntöihin koskien yksityisen varhaiskasvatuksen palveluntuotannon tukemista. Muissa Pohjoismaissa ei ole käytössä täysin Suomen käytäntöä vastaavaa varhaiskasvatuksen palveluseteliä, jolla tuetaan yksityisen varhaiskasvatuksen järjestämistä. Suurimmassa osassa Pohjoismaista on kuitenkin käytössä vastaavatyypisiä ratkaisuja, joilla yksityistä palveluntuotantoa tuetaan. Esimerkiksi avustukset vertautuvat joiltakin osin suomalaiseseen varhaiskasvatuksen palveluseteliin.

Osassa Pohjoismaissa yksityisen varhaiskasvatuksen palveluntuotannon tukeminen perustuu kansalliseen varhaiskasvatusta koskevaan lainsäädäntöön. Kaikissa maissa ei kuitenkaan ole tällaista erityistä sääntelyä koskien yksityisen palveluntuotannon tukemista. Yhteistä kaikille Pohjoismaille on se, että varhaiskasvatuksesta ovat vastuussa kunnat, joilla on kuitenkin mahdollisuus siirtää osa tästä vastuusta yksityisille toimijoille. Avustusten suuruus pohjautuu muissa Pohjoismaissa pääsääntöisesti kunnallisten varhaiskasvatussyksiköiden kustannustasoon. Niissä maissa, joissa avustuskäytännöt perustuvat lainsäädäntöön, on avustuksen suuruuden määräytymisperusteista säännelty myös laintasoisesti. Sääntelyssä on kuitenkin tällöin pyritty huomioimaan muun muassa kuntakohtaisesti asukkaiden välinen yhdenvertaisuus. Suomalaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilaista poiketen avustusten suuruus ja niiden määräytymisperusteet ovat kuitenkin säänneltympiä.

Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä on jossain määrin eroja siinä, miten yksityistä varhaiskasvatusta tukeva avustus tai muu tuki maksetaan. Suomessa perhe hakee yksityisen hoidon tukea Kansaneläkelaitokselta, joka maksaa tuen suoraan palveluntuottajalle. Kunta myöntää palvelusetelin perheille, mutta maksaa myönnetyn palvelusetelin puitteissa tapahtuneesta varhaiskasvatuksesta palveluntuottajalle. Muissa Pohjoismaissa avustukset maksetaan tyypillisesti suoraan yksityisille palveluntuottajille ja avustus ikään kuin seuraa lasta eikä perheen tarvitse hakea avustusta. Osassa maissa myönnettäviä avustuksia ei ole eritelty koskemaan nimenomaan yksityisiä varhaiskasvatuksen palveluntuottajia.

5.2.2 Ruotsi

Rahoitusta koskevat säännökset perustuvat koululakiin (Skollagen 2010:800). Ruotsissa yksityisen varhaiskasvatuksen palveluntuottajien avustus perustuu kapitaatioavustukseen eli varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrään. Koululain mukaan kotikunnan tulee avustaa varhaiskasvatussyksikön jokaista lasta. Rahoitusjärjestelmä on kaikille varhaiskasvatuksen järjestäjille samanlainen. Kunnat päättävät opetusta koskevasta maksusta, joka on sama riippumatta siitä, osallistuuko lapsi kunnan tai yksityisen palveluntuottajan järjestämään varhaiskasvatukseen. Avustus muodostuu niin kutsutusta perusosasta sekä eräissä tietyissä tapauksissa maksettavasta lisäosasta. Perusosa tulee koululain mukaan määritellä samoilla perusteilla kuin kunta soveltaa myös omien päiväkotiensä osalta. Lisäosaa maksetaan pääasiallisesti lapsista, joilla on erityisen tuen tarve. Lisäosa määritellään yksilöllisesti lapsen tarpeiden mukaan. Kotikunta ei ole kuitenkaan velvollinen maksamaan lapsesta lisäosaa, jos kunnalle aiheutuisi tästä merkittäviä hallinnollisia tai taloudellisia vaikeuksia. Kunnan velvollisuus osallistua kustannuksiin ylittää vain niitä lapsia, joilla on oikeus osallistua varhaiskasvatukseen koululain perusteella.

Ruotsin varhaiskasvatuksen asiantuntijaviranomainen (Statens skolverk) koordinoi valtionavustusten hakemista ja maksamista, joita on muutamia erilaisia. Säännökset siitä,

kenellä on oikeus avustuksiin ja miten niitä jaetaan, vaihtelevat eri tukien välillä. Osa myönnettävistä avustuksista jaetaan automaattisesti ja osaa haetaan. Mikään myönnettävistä avustuksista ei kuitenkaan kohdistu yksinomaan yksityisiin palveluntuottajiin.

Kunta myöntää luvan yksityiselle palveluntuottajalle varhaiskasvatusyksikön perustamiseksi kuntaan. Sijaintikunta on myös vastuussa varhaiskasvatuksen valvonnasta. Varhaiskasvatuksen asiantuntijaviranomainen tukee kuntia valvontatehtävässä ja jakaa yleistä neuvontaa koskien varhaiskasvatuksen valvontaa. Yksityisten varhaiskasvatuksen palveluntuottajien valvonnasta säädetään koululaissa.

5.2.3 Norja

Norjassa yksityisestä varhaiskasvatuksesta säännellään laissa lastentarhoista (Barnehaeloven). Norjassa yksityisen varhaiskasvatuksen malli perustuu yhtenäiseen järjestelmään, jossa päiväkodit tarjoavat palveluita kaikille 1–5-vuotiaille lapsille. Varhaiskasvatuksen sektorin toimintaa rahoitetaan pääasiassa julkisilla varoilla. Vanhempien maksettavaksi jää noin 15 prosenttia varhaiskasvatuksen kustannuksista. Norjassa on paljon yksityisiä varhaiskasvatuksen palveluntuottajia ja keskimäärin noin puolet palveluntuottajista on yksityisiä.

Kunnat ovat Norjassa varhaiskasvatuksesta vastaavia paikallisia viranomaisia. Kunnilla on siten myös vastuu varhaiskasvatuksen toteuttamisesta, joka koskee kaikkia varhaiskasvatuksen toimipaikkoja. Kuntien tulee huolehtia siitä, että kaikilla 1–5-vuotiailla lapsilla on kunnissa riittävästi varhaiskasvatuspaikkoja. Kunnat voivat itse omistaa ja ylläpitää varhaiskasvatustoimintaa taikka ulkoistaa osan siitä yksityisille toimijoille.

Kunnat ovat velvollisia avustamaan yksityisiä palveluntuottajia kansallisen sääntelyn perusteella. Yksityisille palveluntuottajille jaettava avustus vastaa kunnan omien päiväkotien saamaa keskimääräisen julkisen avustuksen summaa. Yksityisille palveluntuottajille maksetaan toiminnallista ja hallinnollista avustusta sekä eläke- ja pääomarahoitusta. Suurin osa avustuksesta koostuu toiminta-avustuksesta, joka on kiinteä summa perustuen päiväkodissa käyvään lapseen ja tämän ikäluokkaan. Alle 3-vuotiaiden summa on suurempi, kuin yli 3-vuotiaiden. Hallinnollisen avustuksen sekä eläkeavustuksen tarkoituksena on kompensoida kustannuksia, jotka aiheutuvat hallinnon järjestämisestä sekä maksettavista eläkkeistä. Pääomarahalla kompensoidaan vuorostaan päiväkodin kiinteistön korko- ja poistokustannuksia.

Myönnettävien avustusten määräytymisen periaatteet löytyvät kansallisesta sääntelystä. Tästä huolimatta avustusten suuruus määritetään kuitenkin paikallisella tasolla kunnallisten päiväkotien keskimääräisten kustannusten perusteella. Näin varmistetaan se, että kaikki saman kunnan alueella olevat päiväkodit saavat saman verran avustusta. Kunnat eivät siten voi päättää siitä, minkälainen yksityisille palveluntuottajille annettavien avustusten taso on, vaan avustusten lopullinen määrä määräytyy suoraan kuntien kirjanpidon perusteella. Avustusten myöntämisessä ei tehdä eroa voittoa tavoittelevien tai voittoa tavoittelemattomien päiväkotien välillä. Viime vuosina voittoa tavoittelevien palveluntuottajien määrä on lisääntynyt.

Päiväkotien tulee dokumentoida kustannuksensa ja niitä valvotaan kansallisen valvontaviranomaisen toimesta. Yksityiset palveluntuottajat ovat oikeutettuja saamaan kohtuullista nettovoittoa.

5.2.4 Islanti

Islannissa ei ole erityistä sääntelyä koskien sitä, miten kunnat tukevat yksityisen varhaiskasvatuksen järjestämisestä taloudellisesti. Islannin varhaiskasvatusta koskevan

lainsäädännön (Lög um leikskóla 90/2008) mukaan kunnat vastaavat varhaiskasvatustoiminnasta. Kunnan tulee huolehtia oma-aloitteisesti muun muassa lasten sijoittumisesta varhaiskasvatukseen sekä varhaiskasvatuksen järjestämisestä.

Lainsäädännön mukaan kunnat voivat myöntää luvan varhaiskasvatustoiminnan järjestämiseen voittoa tavoittelemattomille järjestöille, osakeyhtiöille tai muille yritysmuodoille. Kunta ei voi antaa hyväksyntää tietyn lapsimäärän ylittävälle yksiköille. Tällaisiin varhaiskasvatusyksiköihin sovelletaan soveltuvin osin samaa sääntelyä kuin muihinkin varhaiskasvatusyksiköihin. Kuntien on päätettävä erikseen toimiluvan myöntämisestä koskevista säännöistä. Sääntöjen tulee myös olla julkisesti saatavilla kunnan asukkaille. Varhaiskasvatusta tuottavan yksikön oikeudet ja velvollisuudet tulee olla selkeästi määriteltynä toimiluvassa. Kunta voi tehdä sopimuksen varhaiskasvatusta järjestävän tahon kanssa koskien palveluiden järjestämistä sekä maksujen perimistä.

5.2.5 Tanska

Tanskassa varhaiskasvatus on pääosin julkisen tahon eli kunnan järjestämää. Kunnan kanssa tehtyyn sopimukseen perustuen yksityinen varhaiskasvatus on joko yhdistyspohjaista päiväkotitoimintaa (selvejende daginstitution) tai ulkoistettuun hankintaan perustuvaa päiväkotitoimintaa (udliciteret daginstitution). Tämän lisäksi kunnan päätöksellä voidaan hyväksyä yksityisen palveluntuottajan järjestämä päiväkotitoiminta (privatinstitution).

Kaikkiin näihin eri toimintamuotoihin kunnan tulee myöntää yhtäläinen lapsikohtainen taloudellinen tuki. Tämä lapsikohtaisen tuen ohella kunnan tulee myöntää rakennustuki sekä tuki hallintokustannuksiin. Lisäksi kunnan on myönnettävä yhdistyspohjaisille päiväkodeille hallinnollisiin kuluihin tukea, jos ne huolehtivat itse palkka-, kirjanpito-, budjetti- ja henkilöstön oikeudellisen tuen tehtävistä ja kuluista.

Kunnat tukevat myös hoitajan kotona tapahtuvaa varhaiskasvatusta, joka vastaa Suomessa järjestettävää perhepäivähoitoa. Kunta osoittaa lapset näille hoitajille ja myöntää lapsikohtaisen taloudellisen tuen. Tuen määrä perustuu kunnan päätökseen ja voi vaihdella eri kunnissa. Vanhemmilta peritty maksu voi olla korkeintaan 25 prosenttia kyseisen toiminnan toimintamenoista.

5.2.6 Ahvenanmaa

Manner-Suomessa sovellettava varhaiskasvatustai laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä ei koske Ahvenanmaata. Itsehallintolain mukaan Ahvenanmaalla on oma lainsäädäntövalta koskien muun muassa terveyden- ja sairaanhoitoa, sosiaalihuoltoa ja opetusta. Yksityisten varhaiskasvatuksen palveluntuottajien saamasta avustuksesta säännellään varhaiskasvatuksesta ja perusopetuksesta annetussa Ahvenanmaan omassa laissa (Landskapslag om barnomsorg och grundskola, 2020:32).

Jotta yksityiset palveluntuottajat voivat saada tukea kunnilta, tulee niiden noudattaa tiettyjä säännöksiä varhaiskasvatusta ja perusopetusta koskevassa laissa. Jos kunta noudattaa kyseisiä säännöksiä, on lapsen asuinkunnan maksettava avustusta palveluntuottajalle. Korvausta maksetaan sellaisesta varhaiskasvatuksesta, johon huoltajalla on lain mukaan oikeus. Pääsääntöisesti lapsella on oikeus päiväkodissa järjestettävään varhaiskasvatukseen sen kuukauden alusta, kun lapsi täyttää yhdeksän kuukautta, kunnes lapsen oppivelvollisuus alkaa. Kun lapsesta maksetaan vanhempainrahaa, lapsella ei ole oikeutta osallistua varhaiskasvatukseen. Jos vanhempi on osa-aikaisesti töissä ja saa osittaista vanhempainrahaa, voi yhdeksän kuukautta täyttänyt lapsi osallistua osa-aikaisesti varhaiskasvatukseen. Kunnan

maksama korvaus ei saa poiketa kohtuuttomasti vastaavasta kunnallisen varhaiskasvatuksen kustannuksesta. Erityisten syiden vuoksi Ahvenanmaan maakunnan hallituksen myöntämän luvan turvin kunta voi olla maksamatta korvausta yksityiselle palveluntuottajalle.

Yksityisen varhaiskasvatuksen avustuksen määrä lasketaan jokaista lasta kohden niiltä kuukausilta, joilta yksikkö on vastuussa varhaiskasvatuksesta ja jolloin huoltaja ei käytä samanaikaisesti hänelle lapsensa perusteella myönnettyä muunlaista kunnan avustusta. Avustuksen suuruuden määräytymisperusteet tulevat kansallisesta lainsäädännöstä ja niihin vaikuttavat ensinnäkin lapsen ikä. Määrittelyyn vaikuttavat lisäksi joko vastaavan kunnallisen varhaiskasvatustoiminnan perusteella aiheutuvat nettokustannukset tai kokoaikaisen varhaiskasvatuksen perusteella määräytyvä hyvitysosuus. Nettokuluilla tarkoitetaan liiketoiminnan tuottoja vähennettynä liiketoiminnan kuluilla, joita ovat palkat, sosiaaliturvamaksut, eläkkeet, materiaalihankinnat, muiden tarvittavien palvelujen hankinta, vuokra, käyttöomaisuuden poistot, laskennalliset käyttöomaisuuskorot sekä muut sisäiset kulut. Määrittelyyn vaikuttava määräytymistapa vaihtelee riippuen siitä, minkä ikäinen lapsi on ja minkälainen varhaiskasvatustoiminta on kyseessä. Korvauksen suuruus tulee tarkistaa vuosittain kunnan viimeisimmäksi hyväksytyn tilinpäätöksen perusteella. Avustuksen määrittelyssä käytettävät kriteerit ovat näin ollen varsin tarkoin määriteltäviä.

6 Lausuntopalaute

Hallituksen esitysluonnos oli lausunnolla 4.3.–4.4.2025. Lausuntoa pyydettiin kunnallisilta ja yksityisiltä palveluntuottajilta, viranomaisilta, liitoilta, järjestöiltä, yhdistyksiltä sekä muilta keskeisiltä toimijoilta yhteensä 46 kpl. Pyydetyiltä tahoilta lausuntoja saatiin 29 kpl. Yhteensä lausuntoja tuli 40 kpl.

Lausunnon antoivat: aluehallintovirastot (valmisteltu yhteistyönä), Ankkalampi Oy – Ankdammen Ab, Eduskunnan apulaisoikeusasiamies, Elinkeinoelämän keskusliitto ry, Espoon kaupunki, Euran kunta, Folkhälsan Vålfärd Ab, Helsingin kaupunki, Hämeenlinnan kaupunki, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Jyväskylän kaupunki, Järvenpään kaupunki, Kajaanin kaupunki, Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry, Marttilan kunta, Monimuotoiset perheet -verkosto, Montessori Varhaiskasvatus Oy, Norlandia Päiväkodit, Oikeusministeriö, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry, Opetushallitus, Oulun kaupunki, Pilke päiväkodit Oy, Rovaniemen kaupunki, Sivistysala Sivista ry, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia, Sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen Lähi- ja perushoitajaliitto Super ry, Suomen Yrittäjät ry, Tampereen kaupunki, Touhula-päiväkodit, Turun kaupunki, Turun seudun yksityisten päiväkotien yhdistys ry, Vaasan kaupunki, Valtiovarainministeriö, Vantaan kaupunki. Varhaiskasvattajien verkosto, Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto VOL ry sekä yksi yksityishenkilö.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira ja työ- ja elinkeinoministeriö ilmoittivat, että heillä ei ole esityksestä lausuttavaa.

Ehdotus sai kannatusta siitä, että lainsäädäntö siirtyy opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Myönteisenä pidettiin sitä, että varhaiskasvatuksen palveluseteleistä säädetään erillisessä laissa. Esityksen pykälä pidettiin pääosin selkeinä. Suurin osa lausunnonantajista kannatti sitä, että kunta voisi edelleen päättää, ottaako se palveluseteliä käyttöön sekä määrittää palvelusetelin arvon. Tärkeäksi koettiin se, että palvelunkäyttäjällä säilyy mahdollisuus kieltäytyä palvelusetelistä ja valita kunnallinen varhaiskasvatuspalvelu.

Osa lausunnonantajista ehdotti, että tasasuuruudesta palvelusetelistä tulisi luopua, sillä se ei sovi varhaiskasvatukseen jatkuvaluonteisena palveluna eikä huomioi perheen tulotasoa. Tulosidonnaisen palvelusetelin katsottiin takaavan yhdenvertaisemman pääsyn yksityisen varhaiskasvatuksen palveluihin. Esitys lähtee kuitenkin siitä, että se säilyttää samanlaiset mahdollisuudet palveluseteleissä, kuin aiempi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilaki, joten esitystä ei rajattu pelkästään tulosidonnaisiin seteleihin.

Perheeltä perittävän omavastuuosuuden määritelmän täsmentämistä siten, että jatkossa maksuissa tulisi erottaa varhaiskasvatuksesta perittävä omavastuuosuus ja muut kuin varhaiskasvatuksesta perittävät maksut, pidettiin sekä kannatettavana että ei-kannatettavana asiana. Perheiden näkökulmasta pidettiin hyvänä sitä, että esitetyllä muotoilulla parannettaisiin perheiden tasavertaisia valinnan mahdollisuuksia varhaiskasvatuspalveluiden suhteen sekä selkeytettäisiin palveluntuottajien perimiä kokonaishintoja. Toisaalta etenkin palveluntuottajat toivat esiin, että kuntien omavastuuosuudelle asettamat hintakatot ovat ohjanneet palveluntuottajia perimään varhaiskasvatuksesta omavastuuosuuden päälle maksettavia lisämaksuja tai materiaalmaksuja, joten esitys koettiin tältä osin lisämaksuja rajoittavana. Omavastuuosuutta ei kuitenkaan euromääräisesti rajoitettaisi lain tasolla, vaan esitys lähtee siitä, että omavastuuosuuden tulisi olla sellainen, että se kattaa kaikki varhaiskasvatuksen perustoiminnasta perittävät maksut. Omavastuuosuuden hintakatto on siis kuntien sääntökirjoissa ja palveluntuottajien kanssa käytävissä neuvotteluissa ratkaistava kysymys. Riittävän korkealla palvelusetelin arvolla turvattaisiin se, etteivät perheiltä perittävät omavastuuosuudet kasva liian suuriksi. Tämän vuoksi osa kunnista koki, että esitys kasvattaa paineita korottaa palvelusetelin arvoa. Omavastuuosuuden määritelmän perusteluista täsmennettiin lausuntopalautteen perusteella.

Osa lausunnonantajista, etenkin lapsiasia- ja opetusalanjärjestöt, olisivat halunneet tarkentaa omavastuuosuutta koskevaa sääntelyä edelleen siten, että palveluntuottajat saisivat periä palvelunkäyttäjältä omavastuuosuutena ainoastaan varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain mukaisen maksun. Esityksessä ei ole kuitenkaan haluttu rajata omavastuuosuutena perittävää euromäärää lain tasolla, vaan se jäisi edelleen paikallisesti kuntien sääntökirjoissa päätettäväksi.

Palveluntuottajan hyväksymistä koskevia edellytyksiä pidettiin pääosin hyvinä. Palveluntuottajat kuitenkin lausuivat, että palveluntuottajilta ei pidä voida vaatia kunnan omaa tuotantoa laajempia palveluja. Palveluntuottajalla pitäisi olla mahdollisuus sopia palvelun tarjonnasta, kuten aukioloajoista, suoraan palvelunkäyttäjien kanssa.

Palvelunkäyttäjän asemaa koskevaa sääntelyä pidettiin pääosin hyvänä. Kunnan ohjaus- ja neuvontavälineisyyttä toivottiin kuitenkin selkeytettävän esimerkiksi suhteessa palveluntuottajan hintatietoihin ja tämä huomioitiin esityksen jatkovalmistelussa. Osa lapsiasiajärjestöistä toi esiin huolen palveluohjauksen tasosta. Palvelusetelin käyttäminen edellyttää lähtökohtaisesti aina, että perhe kykenee itse tekemään valintoja ja valvomaan saamansa palvelun laatua.

Osa yksityisistä palveluntuottajista oli huolissaan ennakoitavuudesta ja jatkuvuudesta kuntien palvelusetelin käytössä. Palvelusetelin saamista toivottiin vahvistettavan määrittämällä siihen palvelunkäyttäjälle subjektiivinen oikeus, jos kunta on päättänyt ottaa palvelusetelijärjestelmän käyttöön. Kunta vastaa jo nykyisen lainsäädännön mukaan järjestettävien palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta (kuntalaki 8 §). Myös perustuslain ja yhdenvertaisuuslain mukaan kuntalaisia tulee kohdella yhdenvertaisesti. Subjektiivinen oikeus tarkoittaa sitä, että julkisen vallan on myönnettävä tai tarjottava kyseinen palvelu siihen oikeutetuille. Lapsella on subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen ja kunnilla on oikeus päättää palvelun tarkemmasta toteutustavasta. Näin ollen oikeus saada palveluseteli nimenomaan yksityisen palveluntuottajan

järjestämään toimintaan kaventaisi kuntien itsehallintoa. Mikäli perheet haluavat käyttää nimenomaan yksityisiä varhaiskasvatuspalveluita, heillä on oikeus saada siihen yksityisen hoidon tukea.

Osa lausunnon antajista katsoi, että muutoksenhaun perusteeksi tulisi lisätä palvelusetelin myöntämättä jättäminen. Koska kunnalla on nykyisin velvollisuus tehdä muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös vain tulositonnaisesta palvelusetelistä tai palvelusetelin arvon korottamisesta, olisi ehdotus laajentanut kuntien tehtäviä ja tällä olisi ollut kustannusvaikutuksia.

Palvelusetelin arvon kohtuullisuuden määrittely nimenomaan palvelunkäyttäjän kannalta koettiin osassa lausuntoja epämääräisenä. Yksityiset palveluntuottajat nostivat esiin, että setelin arvon määrittely tulisi tehdä myös palveluntuottajan kannalta kohtuullisella tavalla. Pykälämuotoiluun ei kuitenkaan tältä osin tehty muutosta, sillä palvelunkäyttäjä-näkökulma vastaa myös nykyistä sosiaali- ja terveysalan palvelusetelilakia.

Varhaiskasvatukseen liittyvien ja palvelusetelin arvoon vaikuttavien tekijöiden, kuten lapsen iän, täsmentämistä lain tasolla pidettiin pääosin hyvänä asiana. Useassa lausunnossa tuotiin esille huoli siitä, että lapsen tuen tarpeet eivät saa olla este palvelusetelin käytölle. Joissakin lausunnoissa pohdittiin, tulisiko näiden samojen lapseen liittyvien tekijöiden olla myös palvelusetelin korottamisen perusteena lain 8 §:ssä. Esitys lähtee kuitenkin siitä, että lapsen varhaiskasvatukseen liittyvät tekijät tulee huomioida jo lain 7 §:n mukaisessa palvelusetelin arvon määrittämisessä. Lain 8 §:n mukaiset tilanteet liittyvät puolestaan tämän perusharkinnan lisäksi tehtävään perheen taloudelliseen tilanteeseen liittyvänä erityisharkintaan, vastaavasti kuin nykyisin sovellettavassa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilakissa.

Yksityiset palveluntuottajat toivat myös esiin, että palvelusetelin arvon määräytymisessä tulisi painottaa kustannuksia, jotka kunnalle aiheutuvat vastaavan palvelun järjestämisestä omana tuotantona tai sen hankkimisesta ostopalveluna. Jotta tämä toteutuisi tarkoituksenmukaisesti, kunnille toivottiin velvollisuutta laskea kunnan oman tuotannon kustannukset valtakunnallisesti yhdenmukaisesti. Yksityiset palveluntuottajat olivat huolissaan ennakoitavuudesta palvelusetelin arvoa koskevissa ratkaisuissa. Näihin ehdotuksiin ei voitu reagoida, sillä nämä olisivat aiheuttaneet kustannuksia tai rajanneet kunnan itsehallintoa. Tällaista tarkempaa sääntelyvaihtoehtoa on arvioitu tarkemmin kohdassa Muut toteuttamisvaihtoehdot. Kunnilla on jo nykyisin kirjanpitovelvoite myös varhaiskasvatusten kustannusten suhteen ja kunkin kunnan tilinpäätöstiedot löytyvät Valtiokonttorin sivuilta.

Palveluntuottajat toivat myös esiin, että esityksessä ei ole tuotu tarpeeksi selkeästi esiin sitä, että palveluntuottajat pystyvät tuottamaan varhaiskasvatusta edullisemmin kuntiin nähden. Saadun lausuntopalautteen vuoksi muun muassa esityksen yritysvaikutuksia on täsmennetty.

Palvelusetelin arvon säännöllistä tarkistamista pidettiin sekä sopivana muotoiluna, että toivottiin tarkasteluvälille tarkempaa sääntelyä. Palvelun tuottamisen kustannukset voivat muuttua esimerkiksi lainsäädäntömuutosten tai työehtosopimusten vuoksi, joten tarkka arvon tarkistamisen ajankohdan määrittely lainsäädäntötasolla ei olisi perusteltua. Kunnat voivat tarkemmin määritellä omissa sääntökirjoissaan tarkasteluvälin ja sekä erilaisia tarkastelun ehtoja.

Suomen Kuntaliitto esitti lisäksi lain soveltamisalaan ja voimaantuloon teknisiä huomioita, mikä huomioitiin esityksen jatkovalmistelussa. Lisäksi oikeusministeriö esitti esityksen muutoksenhaku- ja tiedonsaantioikeuksiin muutoksia, mikä huomioitiin esityksen jatkovalmistelussa. Erillinen rekisterinpitäjää koskeva säännös poistettiin tarpeettomana.

Säätämisyjärjestysperusteluita täydennettiin etenkin eduskunnan apulaisoikeusasiamieheltä (EOAK) saadun lausuntopalautteen perusteella. EOAK nosti myös esiin kysymyksen siitä, tulisiko yksityistä varhaiskasvatusta käsitellä perustuslakivaliokunnassa perustuslain 124 §:n kannalta.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki varhaiskasvatuksen palvelusetelistä

1 §. Lain tarkoitus. Pykälän mukaan lain tarkoituksena olisi varhaiskasvatuksen palvelusetelin avulla lisätä perheen valinnan mahdollisuuksia lasten varhaiskasvatuksen järjestämiseksi, parantaa varhaiskasvatuspalvelujen saatavuutta sekä edistää kunnan ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyötä.

2 §. Soveltamisala. Pykälän mukaan lakia sovellettaisiin palvelusetelin käyttämiseen varhaiskasvatuslain mukaisessa varhaiskasvatuksessa. Varhaiskasvatuslain 1 §:n 2 momentin mukaan varhaiskasvatuksen toimintamuotoja ovat päiväkotitoiminta, perhepäivähoito ja avoin varhaiskasvatustoiminta. Näin ollen palveluseteliä ei ehdotetun lain nojalla voitaisi myöntää varhaiskasvatuslain ulkopuoliseen lastenhoitopalveluun, kuten esimerkiksi kauppakeskuksessa tai liikuntapalvelun ohessa toteutettuun lastenhoitoon. Lakia ei sovellettaisi myöskään yksityisen palveluntuottajan mahdolliseen muuhun palvelutarjontaan kuin varhaiskasvatukseen, esimerkiksi varhaiskasvatuksen jälkeen järjestettävään harrastekerhoon tai vastaavaan toimintaan. Koska varhaiskasvatuksen tulisi olla varhaiskasvatuslain mukaista, sovellettaisiin varhaiskasvatuslaista tulevia vaatimuksia, kuten lapsen edun huomioimista, kielellisiä oikeuksia, varhaiskasvatuksessa annettavan tuen sääntelyä, Varhaiskasvatussuunnitelman perusteita, henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia ja mitoituksia sekä turvallista varhaiskasvatusympäristöä, myös palvelusetelillä järjestettyyn toimintaan. Mitä tässä laissa säädettäisiin kunnasta, koskisi myös kuntayhtymää, sillä varhaiskasvatuslain 5 §:n nojalla sovellettavan kuntalain 8 §:n mukaan kunta voi sopia järjestämisvastuun siirtämisestä kuntayhtymälle.

3 §. Määritelmät. Pykälä sisältäisi laissa käytettyjen käsitteiden määritelmiä. *Palvelunkäyttäjällä* tarkoitettaisiin varhaiskasvatuksessa olevaa lasta sekä lapsen ohella hänen vanhempia, muita huoltajia tai muita laillisia edustajia. Määritelmä vastaisi pääosin varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaissa olevaa vastaavaa määritelmää. Muu laillinen edustaja on esimerkiksi lapselle määrätty edunvalvoja tai sijaishuollossa olevan lapsen sijoituksesta vastuussa oleva viranomainen (sijoittajahyvinvointialue). Vaikka palvelunkäyttäjä-ilmaisu sisältää toimijana myös lapsen, on lainvalmistelussa tunnistettu, että käytännössä ilmaisen sisältämällä aikuisilla on erilaisissa hallinnollisissa tilanteissa lasta suurempi rooli.

Palvelusetelillä tarkoitettaisiin varhaiskasvatuksesta järjestämisvastuussa olevan kunnan lapsen vanhemmalle, muulle huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle myöntämää sitoumusta korvata palveluntuottajan antaman varhaiskasvatuksen kustannukset kunnan ennalta määräämään arvoon asti joko tasasuuruisena tai tulosidonnaisena. Palvelusetelillä konkreettisena maksuvälineenä ei tarkoitettaisi pelkästään painettua palveluseteliä, vaan palvelusetelinä voisi toimia esimerkiksi sähköinen kortti tai viranomaispäätös, kuten varhaiskasvatuslain 18 §:n mukainen päätös. Palveluseteli ei olisi kuitenkaan pelkästään maksusitoumus vaan kunnan tulisi palvelun järjestäjänä ehdotetun lain 5 §:n mukaisesti varmistua myös palvelujen laadusta. Palvelusetelissä tulisi olla määriteltynä palvelunkäyttäjä ja käyttötarkoitus sen varmistamiseksi, että palveluseteli ei olisi vaihdettavissa toiselle käyttäjälle tai palveluun, vaan sitä voi käyttää vain palvelunkäyttäjä, jolle se on myönnetty. Palvelusetelin

saamiseen liittyvät käytännöt päätettäisiin paikallisesti, sillä laissa ei edellyttäisi palvelunkäyttäjältä erillistä hakemusta. Palvelusetelin saaminen voisi käynnistyä kunnan varhaiskasvatuspaikan hakemisella. Varhaiskasvatuslain 17 § koskee kuitenkin nimenomaisesti kunnan järjestämän varhaiskasvatuspaikan hakemista, joten näin ollen itse palvelusetelin myöntämiseen ei lähtökohtaisesti sovellettaisi neljän kuukauden hakuaikaa. Kunnan on huomioitava, että sen on kohdeltava palvelunkäyttäjiä tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti palveluseleitä myönnettäessä.

Tasasuuruista palveluseteliä ei määriteltäisi laissa erikseen, sillä sen merkityksen katsotaan olevan selvä: palveluseteli, jonka arvo olisi saman kunnan sisällä kaikille perheille sama, riippumatta esimerkiksi perheen tuloista.

Tulosidonnaisella palvelusetelillä tarkoitettaisiin palveluseteliä, jonka arvo määräytyisi joko kunnan määrittelemien perusteiden mukaisesti taikka lapsen ja hänen kanssaan yhteistaloudessa elävän vanhemman tai muun huoltajan sekä vanhemman tai muun huoltajan kanssa yhteistaloudessa avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävän henkilön tulojen mukaan noudattaen mitä varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 11 §:ssä säädetään. Tulojen huomioinnissa noudatettaisiin siis vastaavaa niin sanottua jääkaappiperiaatetta, kuin varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaissa. Määritelmään ei ole sisällytetty muuta laillista edustajaa, kuten sijoittajahyvintoialuetta, sillä muut lailliset edustajat eivät käytännössä useimmitenkaan asu lapsen kanssa samassa taloudessa eikä näiden tahojen tuloja ole syytä huomioida palvelusetelin arvoon. Myös lapsen mahdolliset omat tulot tulisi huomioida arvoa määrättäessä. Mikäli kunta käyttäisi itse määrittelemiään perusteita palvelusetelin arvoa määrättäessä, tulisi ottaa huomioon, että kaikilla kuntalaisilla tuloista riippumatta olisi mahdollisuus käyttää palvelusetelillä tuettuja varhaiskasvatuspalveluja. Lähtökohtana kunnissa tulee olla asukkaiden oikeudenmukainen ja tasapuolinen kohtelu sekä yhdenvertaisuus. Palvelusetelin arvon sitominen palvelunkäyttäjän maksukykyyn on perusteltua varhaiskasvatuksessa, koska se on lähtökohtaisesti jatkuvaluonteinen palvelu. Tulosidonnaisuuden tarkoituksena on mahdollistaa palvelusetelillä järjestetty varhaiskasvatus yhtenä vaihtoehtona yhdenvertaisesti kaikille perheille tulotasosta riippumatta.

Sekä tasasuuruudessa että tulosidonnaisessa palvelusetelissä olisi huomioitava, mitä säädettäisiin palvelusetelin arvosta lain 7 ja 8 §:ssä.

Omavastuuosuudella tarkoitettaisiin sitä osuutta yksityisen palveluntuottajan varhaiskasvatuspalvelun hinnasta, jota kunnan myöntämän palvelusetelin arvo ei kata ja joka jää palvelunkäyttäjän maksettavaksi. Omavastuuosuuden ohella perheeltä ei tulisi periä muita varhaiskasvatusmaksuja, mikä olisi uusi täsmennys nykyisin sovellettavaan lakiin nähden, mutta vastaisi pitkälti sen soveltamiskäytäntöä ja lain tarkoitusta. Omavastuuosuuden tulisi siis olla riittävä kattamaan ne varhaiskasvatuksen perustoiminnasta aiheutuneet kustannukset, joita palveluseteli ei kata. Varhaiskasvatuksen perustoiminta tarkoittaa varhaiskasvatuslain ja Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden mukaista toimintaa. Määritelmä ei siis estäisi esimerkiksi erillisten kohtuullisten ja todellisiin kuluihin perustuvien laskutuslisien tai niitä vastaavien kulujen perimistä omavastuun lisäksi. Riittävän korkealla palvelusetelin arvolla voidaan siis vaikuttaa siihen, etteivät perheiltä perittävät omavastuuosuudet kasva suuriksi. Täsmennys selkeyttäisi sitä, että palveluntuottaja ei voisi periä varhaiskasvatuksen perustoiminnasta muita maksuja, mutta se voisi edelleen periä palvelunkäyttäjältä erilaisia muita kuin varhaiskasvatuksen perustoimintaa koskevia maksuja, kuten harrastetoiminnasta perittävää lisämaksua. Näitä maksuja ei tulisi sekoittaa keskenään. Määritelmä ei rajaisi omavastuuosuuden tai muista kuin varhaiskasvatuspalveluista perittävien maksujen määrää lain tasolla. Kunta voisi kuitenkin edelleen sääntökirjassa määritellä omavastuuosuutta koskevia ehtoja, kuten niin sanotun hintakaton.

4 §. *Palveluntuottajat.* Ehdotetun *1 momentin* mukaan kunta päättäisi ne varhaiskasvatuslain 1 §:n mukaiset varhaiskasvatuspalvelut, joiden järjestämisessä se käyttäisi palveluseteliä varhaiskasvatuslain 5 §:n 3 momentin mukaisesti. Varhaiskasvatuslain 1 §:n 2 momentin mukaan varhaiskasvatuksen toimintamuotoja ovat päiväkotitoiminta, perhepäivähoito sekä avoin varhaiskasvatustoiminta. Kunnalla olisi ehdotetun lainsäädännön perusteella oikeus päättää, mitä varhaiskasvatuksen toimintamuotoja se järjestäisi palvelusetelin avulla. Kunta voisi päättää myöntää palveluseteleitä kaikkiin varhaiskasvatuksen toimintamuotoihin tai esimerkiksi vain päiväkotitoimintaan. Soveltamisalarajausta vastaavasti palveluntuottajaksi voisi hyväksyä vain tuottajan, joka tuottaa varhaiskasvatuslain 1 §:n mukaista varhaiskasvatusta, ei esimerkiksi jotakin muuta lastenhoitopalvelua.

Ehdotetun *2 momentin* mukaan kunnan tulisi erikseen hyväksyä ne yksityiset palveluntuottajat ja niiden toimipaikat, joiden varhaiskasvatuspalvelujen maksamiseen palvelunkäyttäjä voi käyttää kunnan myöntämää palveluseteliä. Kunta voi hyväksyä myös toisen kunnan alueella olevan yksityisen palveluntuottajan esimerkiksi yhteisen työssäkäyntialueen vuoksi. Kunnan on kuitenkin huomioitava, että sen on kohdeltava kaikkia palveluntuottajia ja perheitä tasapuolisesti. Palveluntuottajaksi ei voisi hyväksyä toisen kunnan tai kuntayhtymän omana tuotantona tuottamia palveluita. Toisen kunnan alueella sijaitsevan palveluntuottajan hyväksyminen palvelusetelituottajaksi edellyttää kuntien viranomaisten välistä yhteistyötä. Varsinainen varhaiskasvatuksen valvontavastuu säilyisi kuitenkin palveluntuottajan sijaintikunnan alueella, sillä varhaiskasvatuslain 52 §:n mukaisesti kunta valvoo alueellaan toimivia yksityisiä varhaiskasvatuksen palveluntuottajia. Nimenomainen säännös palveluntuottajien hyväksymisestä ohjaisi kuntia aktiivisesti seuraamaan palveluntuottajien toimintaa. Koska palvelujen järjestäminen palvelusetelillä on osa kunnan lakisääteisten tehtävien hoitamista, ei voida pitää riittävänä sitä, että palveluntuottaja olisi saanut varhaiskasvatuslain mukaisen luvan varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Kunta voisi hyväksyä kaikki hyväksymismenettelyssä asetetut ehdot täyttävät palveluntuottajat tai valita niistä kilpailuttamalla vain osan. Hyväksyä voidaan myös vain osa saman palveluntuottajan toimipaikoista. Palveluntuottajien mahdollisesti käyttämiä alihankkijoita ei tarvitsisi hyväksyä. Myös valtakunnallisten ketjujaritysten osalta jokainen kunta hyväksyisi itse palveluntuottajat. Hyväksymisen edellytyksistä säädettäisiin tarkemmin 5 §:ssä. Tiedot hyväksytyistä palveluntuottajista, toimipaikoista ja niiden hinnoista tulisi olla julkisesti saatavilla yleisessä tietoverkossa verkkosivustolla ja tarvittaessa muulla soveltuvalla tavalla. Sanavalinta vastaisi lakia julkisen hallinnon tiedonhallinnasta. Käytännössä kuntien palveluntuottajalistat voisivat sisältää esimerkiksi linkit palveluntuottajien sivuille, joissa tarkemmat tiedot olisivat kuntalaisten saatavilla. Ajantasaisten palvelu-, maksu- ja yhteystietojen ylläpitovastuu kuuluu kuluttajansuojasäännösten perusteella elinkeinotoimintaa harjoittavalle palveluntuottajalle. Tiedot olisi tarvittaessa annettava muulla soveltuvalla tavalla, kuten kunnan ilmoitustaululla tai paperisena suoraan perheelle varhaiskasvatuspalveluiden neuvonnan yhteydessä. Kunnan olisi harkinnassaan huomioitava kuntalaisten ohjaus-, neuvonta- ja palvelutarpeet huomioiden esimerkiksi perheiden eri kieli- ja kulttuuritaustat.

Pykälän *3 momentin* mukaan kunnan tulisi peruuttaa palveluntuottajan tai sen toimipaikan hyväksyminen, jos hyväksymiselle asetetut edellytykset eivät enää täyty tai palveluntuottaja pyytää hyväksymisen peruuttamista. Hyväksymisen peruuttaminen olisi perusteltua esimerkiksi tilanteissa, joissa palveluntuottajan tuottama varhaiskasvatus ei vastaisi enää laissa edellytettyä tai kunnan hyväksymismenettelyssä edellyttämää tasoa tai palvelujen tuottaja olisi laiminlyönyt 5 §:ssä edellytettävän vastuuvakuutuksen voimassapidon. Varhaiskasvatuslain 52 §:n mukaisesti kunta valvoo alueellaan toimivia yksityisiä varhaiskasvatuksen palveluntuottajia niiden koko toiminnan aikana, myös palvelusetelillä tapahtuvaa tuotantoa.

Palveluntuottajan hyväksymistä tai hyväksymisen peruuttamista koskevaan päätökseen saisi vaatia oikaisua ehdotetun 10 §:n mukaisesti. Kuntalain mukaan oikaisuvaatimus kunnallisen toimielimen tai sen alaisen viranhaltijan päätöksestä tehdään tälle toimielimelle. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haettaisiin edelleen muutosta kuntalain mukaisesti kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta.

5 §. *Palveluntuottajan ja toimipaikan hyväksymisen edellytykset.* Pykälän 1 momentin mukaan kunta voisi hyväksyä vain sellaisen palveluntuottajan, joka täyttää varhaiskasvatuslain 9 luvun mukaiset vaatimukset. Edelleen pykälän mukaan vain sellaisen palveluntuottajan voisi hyväksyä, jonka tuottama varhaiskasvatus vastaisi sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Vastaavan kaltainen vaatimus on nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilaissa sekä varhaiskasvatuslain 5 §:n 2 momentissa, joka koskee varhaiskasvatuspalvelun hankintaa (ostopalvelua). Lisäksi kunnilla on velvollisuus valita vain sellaisia palveluntuottajia, jotka toteuttavat varhaiskasvatuslain tavoitteita kokonaisuudessaan. Myös yhdenvertaisuuslain syrjintäkielto ja velvollisuus kohtuullisiin mukautuksiin koskee yksityisiä palveluntarjoajia. Näitä säädöksiä ei voi kiertää sopimusehdolla, jonka mukaan esimerkiksi erityisen tuen tarve olisi peruste irtisanoa palvelusopimus. Pykälän mukaan hyväksymisen edellytyksenä olisi myös palveluntuottajan ottama vastuuvakuutus. Kunnan olisi arvioitava vakuutusta suhteessa muun muassa palveluntuottajan toiminnan laajuuteen. Vastuuvakuutusta edellyttämällä turvattaisiin tuottajan asemaa mahdollisissa vahinkotilanteissa, mutta vastuuvakuutus toimisi myös kunnan turvana, koska kunnalla on lakisääteinen tehtävä järjestää varhaiskasvatusta. Kunta voisi momentin 4 kohdan mukaan asettaa myös muita täydentäviä vaatimuksia palveluntuottajille, joilla se voisi edistää paikallisia tarpeitaan. Käytännössä kunnat ovat asettaneet näitä ehtoja niin sanotuissa palvelusetelisääntökirjoissaan.

Pykälän 2 momentin mukaan edellä 1 momentin kohdissa 1, 2 ja 4 asetettujen edellytysten olisi täyttyvä myös kaikissa hyväksytyissä palveluntuottajan toimipaikoissa. Edelleen 2 momentin mukaan edellä 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetut vaatimukset eivät saisi olla syrjiviä taikka puolueellisia. Kriteerit eivät saisi olla esimerkiksi sellaisia, että niillä syrjittäisiin suoraan tai epäsuorasti muusta kuin kyseisestä kunnasta olevia palveluntuottajia.

6 §. *Palvelunkäyttäjän asema.* Pykälän 1 momentin mukaan kunnan olisi selvitettävä palvelunkäyttäjälle tämän asema palveluseteliä käytettäessä, palvelusetelin arvo, palveluntuottajien hinnat, palveluntuottajan perimän omavastuuosuuden arvioitu suuruus ja sen määräytymisen perusteet sekä kunnallisesta varhaiskasvatuksesta varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain mukaan määräytyvä asiakasmaksu. Palvelunkäyttäjän aseman selvittämisellä tarkoitetaan käytännössä oikeuksien ja velvollisuuksien erittelyä. Kunnan tulisi kertoa palvelunkäyttäjälle ensinnäkin niistä oikeuksista ja velvollisuuksista, joita hänellä 3 momentissa tarkoitettujen kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden säädösten ja yleisten periaatteiden nojalla on. Lisäksi palvelunkäyttäjälle olisi kerrottava, että hänen valittuaan palvelusetelin, hänelle tulisi myös vastuu yksityisten palveluntuottajien palvelujen pariin hakeutumisesta ja kunnan hyväksymän sopivan palveluntuottajan valitsemisesta. Kunnan tulee myös ohjata ja neuvoa palvelunkäyttäjää kunnassa olevista varhaiskasvatuksen palveluista, niiden saatavuudesta ja ohjata tutustumaan tarkemmin palvelusetelillä toimivan palveluntuottajan tarjoamaan varhaiskasvatukseen ennen kuin palvelunkäyttäjä tekee päätöksen. Säännös täydentäisi osaltaan varhaiskasvatuslain 16 §:stä ilmenevää kunnan velvollisuutta ohjauksen ja neuvonnan järjestämisestä.

Pykälän 2 momentin mukaan palvelunkäyttäjällä olisi oikeus kieltäytyä hänelle tarjotusta palvelusetelistä. Palvelunkäyttäjä voisi kieltäytyä palvelusetelistä esimerkiksi tilanteessa, jossa hän kokisi palvelusetelillä tuotettavan varhaiskasvatuksen omavastuuosuuden jäävän liian

korkeaksi tai olisi muutoin haluton toimimaan kuluttajan tavoin. Tällöin kunnan olisi järjestettävä palvelunkäyttäjälle varhaiskasvatuspaikka kunnallisessa toiminnassa. Varhaiskasvatuslain 5 §:n 2 momentin mukaan kunta voi järjestää varhaiskasvatusta siten kuin kuntalain 8 ja 9 §:ssä säädetään. Mikäli kunnassa on tarjolla muuta yksityistä varhaiskasvatusta ja palvelunkäyttäjää toivoo yksityistä varhaiskasvatuspaikkaa, ohjattava palvelunkäyttäjää halutessaan hakemaan lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa tarkoitettua yksityisen hoidon tukea. Kieltäytymisoikeuden vuoksi kunnalla ei olisi mahdollisuutta järjestää varhaiskasvatusta pelkästään palvelusetelillä. Palvelunkäyttäjällä ei toisaalta olisi myöskään oikeutta vaatia palveluseteliä, vaan palvelunkäyttäjän oikeus palvelusetelin saamiseen olisi sidottu kunnan valintaan käyttää palveluseteliä varhaiskasvatuspalvelujen järjestämiseen. Palvelusetelistä kieltäytymisestä ei seuraa uutta varhaiskasvatuslain 17 §:n mukaista neljän kuukauden hakuaikaa.

Pykälän 3 momentin mukaan palvelusetelin saanut ja hyväksynyt palvelunkäyttäjä tekisi palveluntuottajan kanssa sopimuksen varhaiskasvatuksen antamisesta. Informaation vuoksi pykälässä kerrotaisiin, että tätä sopimussuhdetta koskisivat sopimuksen sisällön mukaan määräytyvät kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden säännökset ja oikeusperiaatteet. Pykälä sisältäisi myös informatiivisen viittauksen siitä, että palvelunkäyttäjän ja palveluntuottajan välistä sopimusta koskevan erimielisyyden saattamisesta kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi säädetään kuluttajariitalautakunnasta annetussa laissa. Myös yksityisen hoidon tuella järjestetyssä varhaiskasvatuksessa syntyy sopimus palvelunkäyttäjän ja palveluntuottajan välille. Sen sijaan ostopalveluna järjestetty varhaiskasvatus on kunnallista toimintaa eikä erillistä sopimusta tuottajan ja perheen välillä tarvita.

7 §. Palvelusetelin arvon määräytyminen ja tiedonsaantioikeudet. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan tulisi määrittää palvelusetelin arvo niin, että se on palvelunkäyttäjän kannalta kohtuullinen. Vastaavasti kuin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelissä, kohtuullisuusarvio tehtäisiin nimenomaan palvelunkäyttäjän näkökulmasta. Palvelusetelin arvon määrittelyn tekijöiksi nostettaisiin nykyiseen palvelusetelilakiin nähden uutena lapsen ikä, varhaiskasvatusaika ja lapsen tuen tarve. Kunnat käyttävät näitä jo nykyisin sääntökirjojen mukaan arvon määrittelyssä. Lapsen ikä vaikuttaa varhaiskasvatuksen henkilöstömitoitukseen, eli palveluntuottajalle syntyviin kustannuksiin. Lapsen tuen tarve, esimerkiksi vammaisuus, edellyttää niin ikään enemmän resursointia eli aiheuttaa palveluntuottajalle kustannuksia. Kohtuullisuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon myös kustannukset, jotka aiheutuvat kunnalle vastaavan toiminnan tuottamisesta kunnan omana tuotantona tai hankkimisesta ostopalveluna sekä palvelunkäyttäjän maksettavaksi jäävä arvioitu omavastuuosuus. Tämä mahdollistaa sen, että kunta voi määrittää palvelusetelin arvon kuntakohtaisten kustannustekijöiden pohjalta. Laissa ei tarkemmin säädettäisi, miten laissa mainitut tekijät on otettava huomioon, vaan se päätettäisiin edelleen paikallisesti. Kunnan olisi tarkoituksenmukaista taata palveluntuottajille mahdollisimman ennustettava palvelusetelien arvon kehitys vakaan palveluntuottajaverkoston ylläpitämiseksi. Palvelusetelin arvon kohtuullisuus olisi olennaista myös 1 §:n mukaisen lain tarkoituksen vuoksi. Perheet eivät valitse palveluseteliä, ellei sen arvo ole kohtuullinen, eivätkä palveluntuottajat ryhdy tuottamaan palveluita palvelusetelillä, ellei sen arvo ole kohtuullinen. Kohtuullisuusvaatimuksen vuoksi palvelusetelien arvoa olisi tarkasteltava säännöllisesti, suhteessa esimerkiksi palvelunkäyttäjän maksukyvyyn muutoksiin, varhaiskasvatuslaissa tapahtuviin järjestämistä koskeviin muutoksiin, työehtosopimuksissa tapahtuviin muutoksiin tai kunnan oman tuotannon kustannusten muutoksiin. Kunta päättäisi tarkemman tarkasteluvälin ja -tavan. Vaikka arvon kohtuullisuuden tarkistaminen olisi pykälätasolla uutta, sen katsotaan sisältyvän jo nykyiseen palvelusetelilain kohtuullisuusvaatimukseen. Edelleen pykälän mukaan, jos palvelusetelin arvo olisi tulosidonnainen, palvelusetelin arvosta on annettava päätös

palvelunkäyttäjälle. Näin turvattaisiin muutoksenhaku mahdollisiin virhetilanteisiin. Muutoksenhausta säädettäisiin 10 §:ssä.

Pykälän 2 *momentin* mukaan palvelunkäyttäjän olisi annettava kunnalle palvelusetelin arvon määrittämistä varten varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain 11 §:n mukaiset tulotiedot. Lisäksi kunnalla olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta palvelusetelin arvon määrittämiseksi välttämättömiä tietoja palvelunkäyttäjän taloudellisesta asemasta myös muilta organisaatioilta. Tiedot ja organisaatiot olisivat vastaavia kuin asiakasmaksulain 17 §:ssä jo nykyisin säädetään. Palvelusetelin, erityisesti tulositonnaisen palvelusetelin, arvon määrittämiseksi ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksun määrittämiseksi tarvitaan käytännössä samanlaiset tiedot. Palvelunkäyttäjän itsensä antamien tietojen ensisijaisuus noudattaisi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelien myöntämisessä vakiintunutta tapaa (HE 20/2009 vp, s. 29) sekä varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen määrittämistä. Perheen antamien tietojen ensisijaisuutta perustelee etenkin se, että kaikki kuntien tarvitsemat tiedot eivät ole saatavilla viranomaisten valmiista tietovarannoista. Esimerkiksi tulorekisteriin ilmoitetaan palkkatulot ja niiden kaltaiset ansiotulot sekä vuoden 2021 alusta lukien myös eläketulot ja muut etuustulot, mutta ei muita tulolajeja, kuten esimerkiksi vuokra- ja osinkotuloja tai yrittäjätoiminnan tuloja. Tämän vuoksi perheiltä itseltään tulee ensin varmistaa, ettei heillä ole muita tuloja tulorekisterissä olevien tulojen lisäksi. Mikäli perheen tulotietoja ei edellä kuvatuin tavoin saada tietoon, palveluseteli voidaan määrittellä korkeimman omavastuuosuuden mukaisesti.

Pykälän 3 *momentin* mukaan kunnalla olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä palvelusetelin myöntämistä ja arvon määrittämistä varten välttämättömiä lapsen varhaiskasvatusta koskevia tietoja ja selvityksiä lapsen huoltajilta, opetustoimen viranomaisilta, sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisilta, muilta varhaiskasvatus-, sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen tuottajilta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiltä. Tiedot ja organisaatiot olisivat vastaavia kuin varhaiskasvatustulain 41 §:n 1 momentissa jo nykyisin säädetään. Palvelusetelin myöntämiseen tai arvon määrittämiseen tarvittavia välttämättömiä tietoja olisivat esimerkiksi lapsen varhaiskasvatuksessa tai esiopetuksessa tarvitseman tuen tiedot sekä tieto, jos lapsen sisarus on varhaiskasvatuksessa yksityisen hoidon tuella. Palvelusetelin myöntämisessä ja arvon määrittämisessä käytettävät tiedot vaihtelevat hieman kunnittain.

Pykälän 4 *momentin* mukaan edellä 2 ja 3 momentissa tarkoitettuja tietoja saisi säilyttää yhden vuoden ajan palvelusetelin myöntämisestä alkaen. Säilyttäminen olisi perusteltua mahdollisen muutoksenhaun vuoksi ja virheiden korjaamisen vuoksi. Tietojen luonteen vuoksi säilytysaika ei kuitenkaan olisi yhtä vuotta pidempi. Vuoden jälkeen mahdolliset palvelusetelin arvon tarkistukset olisi muutoinkin syytä tehdä päivitettyjen tietojen perusteella.

8 §. Palvelusetelin arvon korottaminen. Pykälän 1 *momentin* mukaan palvelusetelin arvoa olisi korotettava 7 §:n 1 momentissa säädettyä korkeammaksi, jos palvelunkäyttäjän toimeentulo tai lakisääteinen elatusvelvollisuus muutoin vaarantuu, taikka se on tarpeen tosiasiallisista perhesuhteista johtuvat muut vastaavat kustannukset sekä kiinteistön luovutuksen yhteydessä määrääjäksi tai elinkaudeksi pidätetty rahana suoritettava etuus (*syytinki*) huomioon ottaen. Pykälän muotoilussa on hyödynnetty sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain 8 §:ää sekä varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain 11 §:n 4 momenttia, jossa säädetään tulojen vähennyksenä huomioon otettavista tuloista. Vastaavasti kuin edellisessä pykälässä, myös arvon korottaminen tehtäisiin nimenomaan palvelunkäyttäjän näkökulmasta yksittäistapauksittain. Tosiasiassa on kyse siitä, ettei palvelunkäyttäjälle jäävä omavastuuosuus kasvaisi kohtuuttoman suureksi. Pykälässä tarkoitettut tosiasiallisista perhesuhteista johtuvat muut kustannukset voisivat olla esimerkiksi kustannuksia, jotka syntyvät kahden kodin tarpeellisuudesta.

Edelleen pykälän 2 *momentin* mukaan, jos palvelusetelin arvoa olisi korotettu, palvelusetelin arvosta olisi annettava päätös palvelunkäyttäjälle. Näin turvattaisiin muutoksenhaku mahdollisiin virhetilanteisiin. Muutoksenhausta säädetäisiin 10 §:ssä.

9 §. Kunnan vastuun raja. Pykälän 1 *momentin* mukaan kunta olisi velvollinen suorittamaan palveluntuottajalle korvausta enintään palvelusetelin arvoon saakka. Vastaava säännös on nykyisin varhaiskasvatuslain 5 §:n 3 momentissa, josta se ehdotetaan siirrettäväksi loogisempaan sijaintiin, uuteen varhaiskasvatuksen palvelusetelilakiin.

Pykälän 2 *momentin* mukaan, jos palvelunkäyttäjän ja palveluntuottajan sopima hinta palvelusta olisi pienempi kuin palvelusetelin arvo, kunta olisi velvollinen suorittamaan palveluntuottajalle enintään palvelunkäyttäjän ja palveluntuottajan sopiman hinnan.

10 §. Muutoksenhaku. Pykälän 1 *momentin* mukaan edellä 4 §:ssä tarkoitettua palveluntuottajan ja toimipaikan hyväksymistä tai hyväksymisen peruuttamista koskevaan päätökseen saisi vaatia oikaisua kuntalain 16 luvun mukaisella oikaisuvaatimuksella. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saisi hakea muutosta hallinto-oikeudelta kuntalain 16 luvun mukaisella kunnallisvalituksella. Kunnallisvalitus eroaa hallintovalituksesta siinä, että valitusoikeus on asianosaisen lisäksi jokaisella kunnan jäsenellä. Kunnallisvalituksen on katsottu esityksessä soveltuvan valituslajiksi palveluntuottajan hyväksymistä tai hyväksymisen peruuttamista koskevassa asiassa, sillä siihen voi liittyä kunnan jäsenten tarve valvoa kunnan toimielinten ja viranhaltijoiden toiminnan lainmukaisuutta.

Pykälän 2 *momentin* mukaan edellä 7 §:ssä tarkoitettua tulosidonnaisen palvelusetelin arvoa tai 8 §:ssä tarkoitettua palvelusetelin arvon korottamista koskevaan päätökseen ei saisi hakea valittamalla muutosta, vaan siihen tulisi ensin vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetäisiin yleislakina hallintolaissa. Oikaisuvaatimus tulisi tehdä varhaiskasvatuslain 50 §:ssä tarkoitetulle kunnan monijäseniselle toimielimelle, kuten suurin osa varhaiskasvatuslain mukaisista muistakin lapsi- ja perhekohtaisista päätösasioista. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen noudattaen, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

7.2 Laki varhaiskasvatuslain 5 §:n muuttamisesta

5 §. Kunnan velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta. Pykälän 2 *momenttia* muutettaisiin siten, että siihen siirrettäisiin nykyisessä 3 momentissa oleva säännös siitä, että kunta tai kuntayhtymä on velvollinen suorittamaan yksityiselle palveluntuottajalle korvausta vain hankkimistaan järjestämisvastuunsa piiriin kuuluvista lasten varhaiskasvatuspalveluista, mikä samalla ilmaistaisiin nykyistä selkeämmin. Momentti myös täsmentyisi jatkossa selkeämmin koskemaan hankittuja varhaiskasvatuspalveluita eli ostopalveluita.

Pykälän 3 *momenttia* muutettaisiin siten, että siitä poistettaisiin viittaus sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilakiin ja lisättäisiin informatiivinen viittaus uuteen varhaiskasvatuksen palvelusetelistä annettuun lakiin. Lisäksi 3 momentista siirrettäisiin kunnan vastuun rajausta koskevat säännökset: hankintoja koskeva raja pykälän 2 momenttiin ja palvelusetelitä koskeva raja uuden varhaiskasvatuksen palvelusetelilain 9 §:än.

7.3 Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 14 §:n muuttamisesta

14 §. Ostopalvelu ja palveluseteli. Pykälän 2 *momenttia* muutettaisiin siten, että siitä poistettaisiin viittaus sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilakiin. Uutta viittaussäännöstä uuteen varhaiskasvatuksen palvelusetelilakiin ei ehdoteta, koska jatkossa olisi selvää, että

varhaiskasvatuksen palveluseteleiden arvo määräytyy varhaiskasvatuksen oman palvelusetelilain mukaan.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1. päivänä tammikuuta 2026.

Varhaiskasvatuksessa palvelusetelit myönnettäisiin siis uuden lain nojalla 1.1.2026 alkaen. Jotta kaikki käytössä olevat varhaiskasvatuksen palvelusetelit olisivat kussakin kunnassa toisiaan vastaavia, ehdotetaan, että 1.1.2026 voimassa olevat, sosiaali- ja terveydenhuollon lain nojalla myönnetty varhaiskasvatuksen palvelusetelit olisi saatettava palvelusetelin myöntäneen kunnan toimesta tämän lain mukaiseksi viimeistään 31 päivänä heinäkuuta 2026.

Haettaessa muutosta ennen 1.1.2026 tehtyyn varhaiskasvatuksen palveluseteliä koskevaan päätökseen sovellettaisiin niin ikään sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettua lakia, koska tämän lain nojalla päätökset on tehty. Oikaisua tulisi kuitenkin vaatia varhaiskasvatustilain 50 §:ssä tarkoitettua kunnan monijäseniseltä toimielimeltä, eikä hyvinvointialueelta.

9 Toimeenpano ja seuranta

Aluehallintovirastot voivat osana kuntien toiminnan ja varhaiskasvatuksen lainmukaisuuden seurantaa myös seurata sitä, miten uuden lain soveltaminen sujuu ja liittyykö sen soveltamiseen mahdollisesti jotain haasteita. Aluehallintovirastot, Valvira ja opetus- ja kulttuuriministeriö pitävät vuosittain yhteisiä työkokouksia, joissa käsitellään varhaiskasvatuksen lainsäädännön soveltamiseen liittyviä kysymyksiä.

Mikäli hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 13/2025 vp) etenee suunnitellusti, 1.1.2026 alkaen sekä Valviran että aluehallintovirastojen varhaiskasvatustilain mukaiset tehtävät siirtyvät perustettavaksi esitettyyn Lupa- ja valvontavirastoon.

10 Suhde muihin esityksiin

Esityksellä ei ole vaikutuksia valtion talousarvioon.

Varhaiskasvatuksen lupamenettely on muuttumassa rekisteröintimenettelyksi toisella hallituksen esityksellä, mutta tässä esityksessä on käytetty voimassa olevia ilmaisia lupamenettelyistä. Menettelyn muuttumisella ei ole vaikutuksia tässä esityksessä ehdotettuun.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki varhaiskasvatuksen palvelusetelistä. Varhaiskasvatuksen palveluseteleihin sovelletaan nykyisin lakia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä, joka ei kuitenkaan enää ole tarkoituksenmukainen kuntien järjestämisvastuulle kuuluvaan varhaiskasvatukseen.

Lakiesitys perustuu pitkälti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettuun lakiin. Esityksen vastatessa merkittävilta osin uuden perustuslain aikana valmistelua ja perustuslakivaliokunnan lausumaa (PeVL 10/2009 vp) lainsäädäntöä, voidaan katsoa perustuslakivaliokunnan hyväksyneen valtaosan lakiesityksen mahdollisista

perusoikeusvaikutuksista. Kuitenkin esimerkiksi EU:n yleinen tietosuoja-asetus on annettu kyseisen lain säätämisen jälkeen.

Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla olisi merkitystä erityisesti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn, perustuslain 16 §:n mukaisten sivistyksellisten oikeuksien sekä 19 §:ssä säädetyn oikeuden sosiaaliturvaan kannalta. Esityksen suhdetta arvioidaan myös perustuslain 10 §:n mukaiseen henkilötietojen suojaan, 18 §:n mukaiseen elinkeinovapauteen ja 21 §:n mukaiseen oikeusturvaan. Esitystä tarkastellaan lisäksi perustuslain 121 §:n mukaisen kunnan itsehallinnon kannalta sekä perustuslain 124 §:n mukaisena hallintotehtävän antamisena muulle kuin viranomaiselle.

11.1 Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä tarkemmin eriteltuihin henkilöön liittyviin syihin perustuen.

Perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuussäännöksen esitöissä on todettu pykälän ilmaisevan sekä vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta, että ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta (HE 309/1993 vp, s. 42). Tosiasiallisella yhdenvertaisuudella tarkoitetaan muun muassa yhdenvertaisuutta, joka toteutuu lopputulosten suhteen kaikille erilaisista lähtökohdista ja mahdollisuuksista riippumatta. Tosiallinen yhdenvertaisuus kiinnittää myös huomiota yhteiskunnassa esiintyvään eriarvoisuuteen sekä edistää myös eriarvoisuuden poistamista. Eriarvoisuuden taustalla voi olla esimerkiksi lainsäädäntö tai julkisen vallan toimet. Julkisella vallalla saattaa olla positiivisia toimimismelvoitteita, jotta tosiasiallinen yhdenvertaisuus voisi toteutua (Ks. Ojanen—Scheinin 2010).

Perustuslakivaliokunta on katsonut oikeuden varhaiskasvatukseen nimenomaisesti lapsen oikeudeksi. Näin ollen perustuslain 6 §:n 3 momentin lasten tasa-arvoa koskeva säännös on myös varhaiskasvatuksen osalta keskeinen (PeVL 12/2015 vp). Lapsia tulee säännöksen perusteella kohdella tasa-arvoisina aikuisväestöön nähden, mutta myös keskenään yhdenvertaisina yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä. Lapset kuitenkin tarvitsevat erityistä suojelua ja huolenpitoa, mistä johtuen myös heihin kohdistuva positiivinen erityiskohtelu on sitä vaativissa tilanteissa perusteltua silloin, kun se turvaa lasten tasa-arvoisen aseman (HE 309/1993 vp, s. 45).

Lakiesitys perustuu pitkälti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettuun lakiin. Lain esitöiden (HE 20/2009 vp) mukaan vaikka lakiesitys tehostaa kuntien mahdollisuuksia järjestää sosiaali- ja terveystalvuuja palvelusetelillä, ei kaikilla palveluiden käyttäjillä kuitenkaan välttämättä ole yhdenvertaisia mahdollisuuksia käyttää palvelusetelillä järjestettyjä palveluita. Palvelusetelin saaminen riippuu sekä kunnan päätöksestä käyttää palveluseteliä asiakkaan tarvitsemissa palveluissa että palvelusetelijärjestelmään hakeutuvien yksityisten palveluntuottajien määrästä, kuten myös esimerkiksi kunnan varaamista määrärahoista. Vastaavat yhdenvertaisuusnäkökulmat realisoituvat myös varhaiskasvatuksen palveluseteleitä koskevan lakiesityksen kohdalla.

Perheen valinnanmahdollisuudet olisivat myös tässä esityksessä osaltaan riippuvaisia kunnan päätöksistä. Tämä johtuu palvelusetelisääntelyn luonteesta, sillä se pyrkii turvaamaan kuntien itsehallinnon ja laajat mahdollisuudet kunnille toteuttaa lakisääteisiä palveluitaan. Kunnilla on kuitenkin jo nykyisin erilaisia ja toisistaan poikkeavia tapoja järjestää lakisääteinen varhaiskasvatustehtävänsä. Esitykseen ei sisälly sellaista tekijää, joka vaarantaisi lasten

yhdenvertaisuuden poiketen nykyisestä lainsäädännöstä. Esityksellä ei myöskään esitetä muutettavaksi kunnan omaa varhaiskasvatuksen järjestämisvelvoitetta.

Perheiden ja lasten välistä yhdenvertaisuutta turvataan useassa kohtaa lakiesitystä. Lakiesityksen 7 §:n mukaan kunnan tulee määrätä palvelusetelin arvo niin, että se on nimenomaan palvelunkäyttäjän kannalta kohtuullinen. Kohtuullisuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon muun muassa palvelunkäyttäjän maksettavaksi jäävä arvioitu omavastuuosuus. Omavastuuosuudella olisi keskeinen merkitys siinä, kenellä on varaa osallistua varhaiskasvatukseen palvelusetelillä. Edelleen lakiesityksen 8 §:n mukaan palvelusetelin arvoa olisi korotettava, jos palvelunkäyttäjän toimeentulo tai lakisääteinen elatusvelvollisuus muutoin vaarantuisi, taikka se olisi tarpeen tosiasiallisista perhesuhteista johtuvat muut vastaavat kustannukset sekä kiinteistön luovutuksen yhteydessä määrääjäksi tai elinkaudeksi pidätetty rahana suoritettava etuus (syytinki) huomioon ottaen. Ilman arvon korottamista koskevaa säännöstä palvelusetelin käyttö voisi estyä joiltakin perheiltä, jolloin oikeus yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin varhaiskasvatuspalveluiden osalta ei toteutuisi.

Perheiden asemaa turvaa myös se, että esityksen 7 ja 8 §:n mukaan, mikäli palvelusetelin arvo on tulosidonnainen tai sitä korotetaan, palvelusetelin arvosta on annettava päätös palvelunkäyttäjälle. Näin päätöksestä avautuu mahdollisuus myös käyttää muutoksenhakua. Kuten kaikessa hallintotoiminnassa, myös palvelusetelien myöntämisessä ja niiden arvon määrittämisessä, tulee lähtökohtana kunnan toiminnalle pitää sen asukkaiden ja perheiden oikeudenmukaista sekä tasapuolista kohtelua tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi.

Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59—60/1991) 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Näin ollen palvelusetelin myöntämisessä, palvelusetelin arvossa ja etenkin sen arvon korottamisessa, lapsen etu on huomioitava.

Myös lakiesityksen 5 §:n mukaisilla palveluntuottajien hyväksymisen edellytyksillä taataan, että perheillä on käytössään yhtä laadukkaita palvelut saman kunnan sisällä, olivat he sitten kunnan tuottamassa varhaiskasvatustoiminnassa tai palvelusetelillä tuotetussa toiminnassa.

Palvelusetelijärjestelmän ylläpitäminen nopeuttaa ja monipuolistaa perheiden varhaiskasvatuspalveluiden saantia sekä helpottaa tosiasiallista yhdenvertaisuutta eri kuntien perheiden välillä, jos joillakin kunnilla on vaikeuksia tuottaa varhaiskasvatusta ilman yksityisten palveluntuottajien mukana oloa. Sääntelyn tarkoituksena on lisätä perheen valinnanmahdollisuuksia lasten varhaiskasvatuksen järjestämiseksi, mikä vahvistaa myös lapsen oikeutta hänen etunsa ja tarpeidensa mukaiseen varhaiskasvatukseen, mikä on myös varhaiskasvatuslain tavoitteiden mukaista. Sääntelyllä pyritään siten vahvistamaan lasten tosiasiallista yhdenvertaisuutta etenkin varhaiskasvatuslain mukaisen oikeuden saada varhaiskasvatusta osalta. Turvaamalla riittävät varhaiskasvatuspalvelut kaikkialla maassa ja erilaisista taustoista riippumatta toteutetaan näin ollen myös tosiasiallista yhdenvertaisuutta.

11.2 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

Perustuslain 10 § turvaa yksityiselämän suojan perusoikeutena jokaiselle. Pykälän 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin.

Esityksen suhdetta yleiseen tietosuojasetukseen on tarkemmin arvioitu aiemmin luvussa 4.2.5.

Perustuslakivaliokunta on katsonut lähtökohtaisesti olevan riittävää, että henkilötietojen suojaa ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuoja-asetuksen kanssa. Henkilötietojen suoja tulisi valiokunnan mukaan turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Erityislainsäädäntö tulisi rajata vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. (PeVL 14/2018 vp). Kansallista liikkumavaraa käytettäessä on perustuslakivaliokunnan mukaan otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 14/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Erityislainsäädännön tarpeellisuutta tulisi arvioida riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti: mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa yksityiskohtaisempi sääntely on. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta. (PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 5–6).

Valiokunta on arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunnan mukaan terveydentilatiedot ovat valtiosääntöisesti arkaluonteisiksi arvioitavia henkilötietoja (ks. esim. PeVL 20/2020 vp, PeVL 15/2018 vp, s. 35–43, PeVL 1/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 20/2020 vp, s. 4, PeVL 65/2018 vp, s. 45, PeVL 15/2018 vp, s. 40). Perustuslakivaliokunta on painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (ks. esim. PeVL 13/2017 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta on ESS-tietojärjestelmää arvioidessaan katsonut, että olennaisesti yhtä vuotta pidempää säilytysaikaa tulisi arvioida henkilötietojen suojan kannalta erikseen (PeVL 21/2013 vp, s. 4/II) ja että säilytysajan tuli olla olennaisesti lyhyempi kuin tuolloin ehdotettu viisi vuotta (PeVL 28/2016 vp, s. 7).

Ehdotettu sääntely rajattaisiin koskemaan vain niitä henkilötietoja, jotka ovat välttämättömiä oikeanlaisen palvelusetelin saamiseksi. Ehdotuksen 7 §:n 2 momentin mukaan kunnalla olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta palvelusetelin arvon määrittämistä varten välttämättömiä palvelunkäyttäjän taloudellista asemaa koskevia tietoja ja selvityksiä noudattaen, mitä varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 17 §:ssä säädetään. Tiedot ja organisaatiot olisivat siis samoja, kuin jo nykyisin varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaissa säädetään. Palvelusetelin, erityisesti tulosisäntöisen palvelusetelin, arvon määrittämiseksi ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksun määrittämiseksi tarvitaan käytännössä samanlaiset tiedot.

Ehdotuksen 7 §:n 3 momentin mukaan kunnalla olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta palvelusetelin myöntämiseen ja arvon määrittämiseen välttämättömiä lapsen varhaiskasvatusta koskevia tietoja ja selvityksiä lapsen huoltajilta, opetustoimen viranomaisilta, sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisilta, muilta varhaiskasvatus-, sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen tuottajilta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiltä. Kunnalla on jo nykyisin vastaava oikeus varhaiskasvatuksen järjestämiseksi varhaiskasvatuslain 41 §:n nojalla.

Momentissa tarkoitettuja välttämättömiä tietoja olisivat esimerkiksi lapsen varhaiskasvatuksessa tai esiopetuksessa tarvitseman tuen tiedot sekä tieto, jos lapsen sisarus on varhaiskasvatuksessa yksityisen hoidon tuella. Osa momentin sisältämisestä sosiaali- tai terveydenhuollosta saatavista tiedoista voidaan arvioida arkaluonteisiksi. Myös lapsen tuen tarvetta, tukitoimia ja niiden toteuttamista koskeviin tietoihin sekä lapsen henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointia koskeviin tietoihin sekä lapsen varhaiskasvatussuunnitelman käsittelyyn voi perustuslakivaliokunnan arvion mukaan sisältyä sellaisia riskejä, että niitä on lähtökohtaisesti arvioitava arkaluonteisina tietoina (ks. PeVL 17/2018 vp, s. 6). Tietojen rajaaminen välttämättömään sekä mahdollisimman täsmällinen lainsäädäntö olisivat perusteltua myös arkaluonteisten tietojen näkökulmasta.

Kunnan ollessa varhaiskasvatuksen järjestäjä sekä kunnan oman tuotannon, että palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen osalta, ja määritessään sekä varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista että palvelusetelin arvosta, esityksellä ei käytännössä laajenneta kuntien käsittelemiä henkilötietoja. Tiedonsaantioikeuksia koskeva lainsäädäntö olisi kuitenkin nykyistä täsmällisempää, sillä lainsäädännössä nykyisin olevia oikeuksia ei ole kirjoitettu palvelusetelitä koskevaan käyttötarkoitukseen.

Tietojen välttämättömyyden lisäksi tiedoille säädettäisiin säilytysaika, mitä voidaan pitää perusteltuna erityisesti arkaluonteisten tietojen osalta. Lisäksi voidaan todeta, että varhaiskasvatuksen järjestäjinä toimivien kuntien on jo nykyisin kiinnitettävä erityistä huomiota tietosuojalain (1050/2018) 6 §:n 2 momentin mukaisiin suojatoimiin, joilla on jälkepäin mahdollista varmistaa ja todentaa, kenen toimesta henkilötietoja on tallennettu, muutettu tai siirretty, sekä toimenpiteisiin, joilla parannetaan henkilötietoja käsittelevän henkilöstön osaamista, kuten myös tietosuojavastaavan nimittämiseen. Näiden toimenpiteiden tulisi jo nyt toteutua esimerkiksi varhaiskasvatuksessa annettavan tuen henkilötietojen käsittelyn osalta. Lisäksi kunnat ovat tiedonhallintalain (906/2019) mukaan tiedonhallintayksiköitä ja niitä koskevat tiedonhallintalain 4 luvun tietoturvallisuutta koskevat velvoitteet.

Edellä esitetyin perusteluin sääntelyn ei arvioida muodostavan korkeaa riskiä rekisteröidyn oikeuksille ja vapauksille. Ehdotetun sääntelyn katsotaan näin ollen olevan yhdenmukaista perustuslakivaliokunnan tiedonsaantioikeuksia koskevan lausuntokäytännön sekä perustuslain 10 §:n kanssa.

11.3 Sivistykselliset oikeudet ja oikeus sosiaaliturvaan

Varhaiskasvatuksen hallinnolliset tehtävät on siirretty sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön vuoden 2013 alusta lähtien. Varhaiskasvatusta koskevien lainsäädäntöuudistusten myötä päivähoito-käsitteen sijasta aloitettiin käyttämään termiä varhaiskasvatus. Muutosten vuoksi perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisilla sivistyksellisillä oikeuksilla on alettu nähdä merkitystä myös varhaiskasvatuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa, minkä vuoksi varhaiskasvatusta tuleekin perustuslain näkökulmasta arvioida nykyisin sekä sosiaalisena että sivistyksellisenä oikeutena (PeVL 17/2018 vp, s. 2).

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Varhaiskasvatus määritellään ”lapsen suunnitelmalliseksi ja tavoitteelliseksi kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostamaksi kokonaisuudeksi, jossa painottuu erityisesti pedagogiikka” (varhaiskasvatuslain 2 §). Lakiesityksen tarkoituksena on ehdotetun 1 §:n mukaisesti muun muassa parantaa varhaiskasvatuspalvelujen saatavuutta. Lakiesitys sisältää säännöksiä, joilla turvataan palvelunkäyttäjälle jäävän omavastuusuuden kohtuullisuus. Lakiesitys sisältää myös

palveluntuottajien hyväksymiselle laadullisia edellytyksiä, millä varmistetaan varhaiskasvatuspalveluiden laatu ja luotettavuus myös sivistyksellisten oikeuksien kannalta.

Ehdotetulla lailla vahvistettaisiin varhaiskasvatuksen palveluseleitä koskevaa lainsäädäntöperustaa ja siten myös lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perusoikeusmyönteisenä ja lapsen oikeuksia tukevana. Ehdotettu sääntely tukee näin ollen perustuslain 16 §:n mukaista jokaisen lapsen yhtäläistä oikeutta saada varhaiskasvatusta kykyjensä ja tarpeidensa mukaisesti.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut varhaiskasvatuksen toteuttavan etenkin perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetetun julkisen vallan velvollisuuden tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (PeVL 12/2015 vp, PeVL 17/2018 vp, PeVL 21/2016 vp, PeVL 41/2021 vp). Sosiaalipalvelun ominaisuudessa varhaiskasvatukseen kohdistuu myös riittävyysvaatimus (HE 309/1993 vp, s. 71, PeVL 11/1995 vp, PeVL 12/2015 vp, PeVL 17/2018 vp). Kun arvioidaan palvelujen riittävyttä, tulisi esitöiden mukaan palveluiden luoda lähtökohtaisesti jokaiselle ihmiselle mahdollisuus toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71).

Perustuslakivaliokunnan (PeVL 10/2009 vp s. 2) mukaan palveluseteli on yksi tapa toteuttaa julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetettua velvollisuutta turvata, sen mukaan kuin lailla säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Lakiesitys tukeekin osaltaan erityisesti sosiaalipalveluun liitettävää riittävyysvaatimusta, sillä se parantaa kunnan mahdollisuuksia järjestää varhaiskasvatuspalveluita yksityisen tuotannon avulla. Yksilön näkökulmasta tämän velvollisuuden kannalta on ensiarvoisen tärkeää, miten palvelusetelin arvo määräytyy. Lakiesityksen 7 § sisältää säännökset siitä, kuinka palvelusetelin arvo on määrättävä palvelunkäyttäjän kannalta kohtuulliseksi. Lakiesityksen 8 §:n mukaan palvelusetelin arvoa olisi korotettava lakiesityksen 7 §:ssä säädettyä korkeammaksi, jos palvelunkäyttäjän toimeentulo tai lakisääteinen elatusvelvollisuus muutoin vaarantuisi, taikka se olisi tarpeen tosiasiallisista perhesuhteista johtuvat muut vastaavat kustannukset sekä kiinteistön luovutuksen yhteydessä määrääjäksi tai elinkaudeksi pidätetty rahana suoritettava etuus (syytinki) huomioon ottaen. Lakiesityksen 8 § velvoittaisi siten kuntaa palvelusetelin arvon korottamiseen pykälässä kuvatuissa tilanteissa, mitä perustuslakivaliokunta (PeVL 10/2009 vp s. 3) on pitänyt tarpeellisenä keinona riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden koskevan velvoitteen turvaamiseksi.

Ehdotettu sääntely edistää näin ollen perustuslain 19 §:n mukaista riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden saamista.

11.4 Elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä myös yksityisiä sosiaalipalveluja on tarkasteltu perustuslain 18 §:n mukaisen elinkeinovapauden piiriin kuuluvana toimintana (ks. esim. PeVL 26/2017 vp). Mahdolliset rajoitukset yksityisen varhaiskasvatuksen palveluntarjoajan järjestämään toimintaan tulee siten arvioida perustuslain 18 §:n 1 momentin elinkeinovapauden kautta.

Lakiesityksen 4 §:n 1 momentin mukaan kunta päättäisi ne varhaiskasvatuslain 1 §:n mukaiset varhaiskasvatuspalvelut, joiden järjestämisessä se käyttää palveluseteliä varhaiskasvatuslain 5 §:n 3 momentin mukaisesti. Pykälän 2 momentin mukaan kunnan tulisi hyväksyä ne yksityiset palveluntuottajat, joiden palvelujen maksamiseen palvelunkäyttäjä voi käyttää kunnan myöntämää palveluseteliä. Lakiesityksen 5 §:n mukaan kunta voisi hyväksyä vain sellaisen palveluntuottajan, joka täyttää pykälässä asetetut edellytykset. Mainitussa 5 §:ssä asetetaan edellytykseksi muun muassa varhaiskasvatuslain 9. luvussa asetetut vaatimukset. Hyväksymisen edellytykset ovat perusteltuja etenkin laadukkaiden palveluiden varmistamiseksi sekä kuntakohtaisten tarpeiden huomioimiseksi. Tämä toteuttaa myös perustuslain 121 §:n mukaista kunnallisen itsehallinnon tavoitetta.

Perustuslakivaliokunta on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilaista lausueessaan katsonut, että palveluntuottajien hyväksymisessä ei ole kyse elinkeinovapauden rajoittamisesta esimerkiksi rekisteröintimenettelyyn rinnastuvalla tavalla eikä esitys ole ollut merkityksellinen perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta (PeVL 10/2009 vp s. 2). Vastaavasti kuin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilaki, varhaiskasvatuksen palveluseteleitä koskeva lakiesitys ei puutu yksityisen varhaiskasvatuksen palveluiden tarjontaan sinänsä, vaan sen avulla annetaan mahdollisuus kunnalle valita markkinoilla toimivista palveluntuottajista ne, joiden tarjonta vastaa parhaiten kunnan tarpeita ja jotka täyttävät myös laissa säädettävät hyväksymisedellytykset.

Lakiesityksen 5 §:n 1 momentin 4. kohdan mukaan kunta voi erikseen asettaa edellytyksiä hyväksymiselle, jotka liittyvät palvelunkäyttäjien tarpeisiin, palvelujen määrään tai laatuun tai kunnan olosuhteisiin liittyvät taikka muita vastaavia vaatimuksia. Mainittu 4. kohta toteutuu käytännössä useimmiten siten, että yksityiset palveluntuottajat sitoutuvat kunnan laatimien niin sanottujen palvelusetelin sääntökirjojen ehtoihin. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilain vastaavaan säännökseen (PeVL 10/2009 vp s. 2) siten, että ”kunnan erikseen asettamat vaatimukset” oli tarpeen kuvailla tarkemmin, jotta ne eivät jää epäasianmukaisen avoimiksi ja täten haitallisiksi elinkeinoharjoittajan näkökulmasta. Kunnan asettamien vaatimusten olisikin esityksen 5 §:n 2 momentin mukaan oltava syrjimättömiä ja perustuttava puolueettomasti arvioitaviin seikkoihin.

Lakiesityksen vastatessa edellä kuvatuilta osiltaan pitkälti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteleistä annettua lakia, voidaan katsoa, että lakiesitys on sopusoinnussa perustuslain 18 §:n 1 momentin kanssa.

11.5 Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeus hakea muutosta sisältyy myös perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainittuihin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin.

Lakiesityksen 7 ja 8 §:n mukaan palvelunkäyttäjää koskevat tulosidonnaista palveluseteliä tai palvelusetelin arvon korottamista koskevat asiat olisi päätettävä hallintopäätöksellä. Esityksen 11 §:n mukaan näihin päätöksiin ei saisi hakea valittamalla muutosta, vaan päätökseen saisi vaatia oikaisua varhaiskasvatuslain 50 §:ssä tarkoitettulta kunnan monijäseniseltä toimielimeltä.

Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saisi edelleen hakea muutosta hallintovalituksella. Hallintovalituksen on katsottu olevan asianmukaisempi valituslaji, sillä mainitut päätökset koskevat vain asianosaisia eikä niillä ole kunnassa laajempaa vaikutusta. Perustuslakivaliokunta on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilain yhteydessä todennut,

että kaikissa palvelusetelin arvoa koskevissa asioissa tulee perustuslain 21 §:n 1 momentin vuoksi olla mahdollisuus hakea paitsi laissa erikseen säänneltyä oikaisua myös valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta (PeVL 10/2009 vp, s. 4).

Tarkoituksena yleisesti ottaen lainsäädännössä on, että oikaisuvaatimus olisi käytössä muutoksenhaun ensi vaiheena mahdollisimman laajasti. Oikaisuvaatimussääntelyn ulkopuolelle jätetään vain asiat, joihin oikaisuvaatimus ei sovellu. Hallintopäätöksen valituskelpoisuus liittyy oikeussuojan tarpeeseen ja siihen, sisältääkö päätös jonkun oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevan asiaratkaisun. Jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu olennaisesti viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista, kysymyksessä ei yleensä voi olla kiinteydeltään tai oikeussuojan tarpeeltaankaan niin vahva oikeus, että se kuuluisi perustuslain 21 §:n 1 momentin alaan (PeVL 17/2018 vp, s. 9, PeVL 32/2012 vp, s. 4, PeVL 63/2010 vp, s. 2, PeVL 16/2000 vp, s. 4, PeVL 12/1997 vp, s. 1). Palvelusetelin arvo ja sen korottaminen riippuvat olennaisesti viranomaisen harkinnasta ja käytettävissä olevista määrärahoista. Lapsen subjektiivinen oikeus kunnalliseen varhaiskasvatuspaikkaan on turvattu varhaiskasvatuslailla. Ehdotuksessa katsotaankin, että edellä mainituissa palveluseteliin liittyvissä päätösasioissa ei ole kyse sellaisesta perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettusta oikeudesta tai velvollisuudesta, joka vaatisi heti ensiasteena valitusoikeutta.

Perustuslakivaliokunta on samassa lausunnossa (PeVL 10/2009 vp, s. 4) todennut, että on epäjohtonmukaista, jos palvelusetelin arvon määräytymisestä saa tehdä oikaisuvaatimuksen ja tämän jälkeen hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen, mutta muissa palvelusetelin saamista koskevissa kysymyksissä muutoksenhaku on kokonaan kielletty. Siksi valiokunta on katsonut, että valitusoikeuden avaamista myös muissa palvelusetelin myöntämistä koskevissa asioissa on syytä harkita. Asiallisesti ottaen kysymys on esimerkiksi siitä, että valitusmahdollisuus on tarpeen viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi (vrt. PeVL 13/2005 vp, s. 3–4 ja PeVL 46/2002 vp, s. 9/II).

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 2. luvusta ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kulloisessakin päätöksessä kyse valituskelpoisesta ratkaisusta. Tosiasialliset hallintotoimet rajautuvat muutoksenhaun ulkopuolelle ilman nimenomaista lain säännöstäkin. (PeVL 17/2018 vp, s. 10) Todettakoon, että mikäli palvelusetelin myöntäminen päätetään varhaiskasvatuslain 18 §:n mukaisessa päätöksessä, seuraa tästä mahdollisuus hakea muutosta varhaiskasvatuslain mukaisesti.

Edellä kerrottu huomioon ottaen myös lakiesityksen 10 §:n on nostettu esiin laissa ehdotetusta päätöksenteosta syntyvät muutoksenhakumahdollisuudet kunnallis- ja hallintovalitusmenettelyissä. Palveluntuottajan hyväksymistä ja hyväksymisen peruuttamista koskevaan päätökseen saisi vaatia oikaisua kuntalain mukaisesti ja oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saisi edelleen hakea muutosta kunnallisvalituksella. Kunnallisvalitus eroaa hallintovalituksesta siinä, että valitusoikeus on asianosaisten lisäksi jokaisella kunnan jäsenellä. Kunnallisvalituksen on katsottu esityksessä soveltuvan valituslajiksi palveluntuottajan hyväksymistä koskevassa asiassa, sillä siihen voi liittyä kunnan jäsenten tarve valvoa kunnan toimielinten ja viranhaltijoiden toiminnan lainmukaisuutta. Sen sijaan palvelunkäyttäjää koskeviin päätöksiin saisi ensin vaatia oikaisua ja sitten hakea muutosta hallintovalitusmenettelyssä.

Edellä kuvatuilla perusteilla lakiesityksen katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain 21 §:n kanssa.

11.6 Kuntien itsehallinto

Perustuslain 121 §:n 1–2 momenttien mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon ja kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kuntia koskevan lainsäädäntöön kuuluu lähtökohtaisesti se, että annettaessa kunnille jonkin tehtävän järjestämisvastuu, kunnille annetaan myös mahdollisimman laaja vapaus päättää itse siitä, miten tehtävä käytännössä järjestetään. Perustuslain turvaamaan kunnalliseen itsehallintoon kuuluu kiinteästi myös kunnan oikeus päättää itse taloudestaan.

Esityksen mukaan varhaiskasvatuksen palvelusetelin käyttäminen olisi edelleen kunnille vapaaehtoista. Kunnat myös määrittäisivät tarkemmin palvelusetelin arvon määräytymisen. Esityksellä ei näin ollen olisi vaikutusta kuntien itsehallintoon, sillä se ei muuttaisi kuntien asemaa varhaiskasvatuksen järjestäjänä tai palvelusetelin myöntäjänä nykyiseen verrattuna. Lakiesitys sen sijaan tietyllä tapaa vahvistaisi kuntien asemaa, sillä tällä hetkellä varhaiskasvatuksen palveluseteliin sovellettu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettu laki ei sanamuodoltaan tunnista kuntien asemaa varhaiskasvatuksen järjestäjänä. Esityksellä olisi siten kuntien asemaa vahvistava sekä epäjohtonmukaista lainsäädännöllistä tilannetta selkeyttävä vaikutus.

Palvelusetelin arvon määräytymisen tarkempi sääntely voisi kuitenkin olla palveluiden jatkuvuutta edistävää ja lisäisi ennakoitavuutta yritysten vakavaraisuuden näkökulmasta. Sillä voisi siten olla merkitystä myös perustuslain 15 §:n mukaisesta omaisuuden suojasta johdettavan luottamuksen suojan näkökulmasta. Palvelusetelien arvon vakaus tulisi lainsäädännön sijaan turvata sellaisen ennakoitavan paikallisen päätöksenteon kautta, josta kunta olisi itsehallintonsa nojalla vastuussa.

Edellä kuvatuilla perusteilla lakiesityksen katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain 121 §:n kanssa.

11.7 Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Säännöksen sanamuodolla viitataan siihen, että julkisen hallintotehtävän hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti.

Yksityistä varhaiskasvatusta on olemassa niin osana kuntien ostopalvelua kuin palvelusetelillä että yksityisen hoidon tuella tuettuna. Palvelusetelillä tuettu varhaiskasvatus on siis vain osa yksityistä varhaiskasvatusta. Yksityistä varhaiskasvatusta on kuvattu tarkemmin luvussa 2.1.3.

Julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan perustuslaissa melko laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu muun muassa sellaiseen päätöksentekoon liittyviä tehtäviä, jolla vaikutetaan yksityisten henkilöiden etuihin, velvollisuuksiin ja oikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179). Yksityisen palveluntuottajan toteuttama hoito ja opetus ovat julkisen hallintotehtävän

hoitamista, kun sillä on lakisääteinen, viranomaisen tehtäviin liittyvä perusta.²⁰ Varhaiskasvatuslain 15 e §:n mukaisen päätöksen tuesta ja tukipalveluista tekee varhaiskasvatuksessa vastuussa oleva kunta siitä huolimatta, että lapsen varhaiskasvatus järjestetään yksityisessä päiväkodissa. Julkisia hallintotehtäviä on siis näin ollen myös rajattu yksityisten palveluntuottajien osalta.

Merkittävänä julkisen vallan käyttönä on pidetty muun muassa itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja, kurinpitorangeistuksen määräämistä tai oikeutta puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179, PeVL 28/2001 vp, s. 5–6, PeVL 18/2007 vp, s. 7). Perusopetuslaissa säädetään kurinpitotoimista ja turvaamistoimenpiteistä perusopetuksessa, jotka vaativat merkittävää julkisen vallan käyttöä viranhaltijan asemassa. Perustuslain 118 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Varhaiskasvatuslaissa ei ole säädetty vastaavista toimista. Varhaiskasvatuksen opettajan tehtävät eivät siis sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä, ellei hän opeta perusopetuslain mukaista esiopetusta. Yksityisille varhaiskasvatuksen palveluntuottajille ei näin ollen ole siirretty merkittävää julkista vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä, vaan tehtäviä, joissa on kyse julkista hallintotehtävistä tai niiden piirteitä omaavista tehtävistä.

Perustuslain 124 §:n lähtökohtana on ensinnäkin se, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla ja että tehtävien siirtoa koskevan sääntelyn on oltava riittävän täsmällistä. Kuntalain 9 §:n 2 momentissa todetaan lisäksi, että kunta voi antaa julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä erikseen lailla säädetään. Lailla säätämisen vaatimus täyttyy varhaiskasvatuslain 5 §:n sekä varhaiskasvatuksen palvelusetelistä annetun lain myötä, joita voidaan pitää täsmällisinä.

Edelleen julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää sitä, että se on tarkoituksenmukaista, eli toiminta parantaa jollakin tavalla vallitsevia olosuhteita. Varhaiskasvatuksen palvelusetelistä annetun lain tarkoituksena on lisätä perheen valinnan mahdollisuuksia lasten varhaiskasvatuksen järjestämiseksi, parantaa varhaiskasvatuspalvelujen saatavuutta ja edistää kunnan ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyötä ja siten sen voidaan katsoa parantavan vallitsevia olosuhteita. Tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä puoltavat arviot palvelujen saatavuuden paranemisesta. Vaikutusarvioinnissa on esitetty, että palvelusetelijärjestelmällä voi olla ainakin osassa maata perustason palveluja ja niiden saatavuutta vahvistavaa vaikutusta. Palveluntuottajien määrän lisääntyminen edistäisi palvelujen riittävyyttä.

Ottamalla yksityinen palvelutuotanto hyvin suunniteltuina kokonaisuuksina mukaan palvelutuotantoon, voidaan parantaa sekä palvelujen saatavuutta että laatua siten, että väestön palvelutarpeeseen vastataan nykyistä paremmin. Yksityisten palveluntuottajien hyväksymisen edellytyksillä taataan, että perheillä on käytössään yhtä laadukkaat palvelut saman kunnan sisällä, riippumatta siitä, olivatko he kunnan tuottamassa varhaiskasvatustoiminnassa tai palvelusetelillä tuotetussa toiminnassa.

Laissa säätämisen ja tarkoituksenmukaisuuden lisäksi edellytyksenä julkisen hallintotehtävän siirtämiselle on perustuslain 124 §:n mukaan se, että tehtävän siirto ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta on (PeVL 8/2014

²⁰ Olli Mäenpää, s. 218, teoksessa Yleinen hallinto-oikeus 2017.

vp) kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, että siirrettävän hallintotehtävän ohjaamiselle ja valvonnalle on luotu riittävä ohjaus- ja valvontamalli.

Ehdotettuun sääntelyyn sisältyy useita sellaisia mekanismeja, joilla kunta sekä myös aluehallintovirastot ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaisivat ja valvoisivat yksityisiä palveluntuottajia. Palveluntuottajien tuottamalle varhaiskasvatukselle asetettaisiin vaatimuksia niin varhaiskasvatuslaissa kuin ehdotettavassa palvelusetelilaissa. Varhaiskasvatuslain mukainen valvonta ja esimerkiksi omaavaltontasuunnitelma koskisivat myös palvelusetelitoimintaa. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon varmistamiseksi yksityisten palveluntuottajien palvelusetelitoiminnassa sovellettaisiin hallinnon yleislakeja, kuten hallintolakia.

Edellä kuvatuilla perusteilla lakiesityksen katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain 124 §:n kanssa.

11.8 Säättämisjärjestys

Edellä esitetyn perusteella katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

varhaiskasvatuksen palvelusetelistä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on varhaiskasvatuksen palvelusetelin avulla lisätä perheen valinnan mahdollisuuksia lasten varhaiskasvatuksen järjestämiseksi, parantaa varhaiskasvatuspalvelujen saatavuutta sekä edistää kunnan ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyötä.

2 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan palvelusetelin käyttämiseen varhaiskasvatuslain (540/2018) mukaisessa varhaiskasvatuksessa. Mitä tässä laissa säädetään kunnasta, koskee myös kuntayhtymää.

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *palvelunkäyttäjällä* varhaiskasvatuksessa olevaa lasta sekä lapsen ohella hänen vanhempia, muita huoltajia tai muita laillisia edustajia;

2) *palvelusetelillä* varhaiskasvatuksesta järjestämisvastuussa olevan kunnan lapsen vanhemmalle, muulle huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle myöntämää sitoumusta korvata palveluntuottajan antaman varhaiskasvatuksen kustannukset kunnan ennalta määräämään arvoon asti joko tasasuuruisena tai tulosidonnaisena;

3) *tulosidonnaisella palvelusetelillä* palveluseteliä, jonka arvo määräytyy joko kunnan määrittelemien perusteiden mukaisesti taikka lapsen ja hänen kanssaan yhteistaloudessa elävän vanhemman tai muun huoltajan sekä vanhemman tai muun huoltajan kanssa yhteistaloudessa avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävän henkilön tulojen mukaan varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain (1503/2016) 11 §:ssä säädetyllä tavalla;

4) *omavastuuosuudella* sitä osuutta yksityisen palveluntuottajan varhaiskasvatuspalvelun hinnasta, jota kunnan myöntämän palvelusetelin arvo ei kata ja joka jää palvelunkäyttäjän maksettavaksi ja jonka lisäksi palvelunkäyttäjältä ei saa periä muita varhaiskasvatusmaksuja.

4 §

Palveluntuottajat

Kunta päättää ne varhaiskasvatuslain 1 §:ssä tarkoitetut varhaiskasvatuspalvelut, joiden järjestämisessä se käyttää palveluseteliä mainitun lain 5 §:n 3 momentissa säädetyn mukaisesti.

Kunnan tulee hyväksyä ne yksityiset palveluntuottajat ja niiden toimipaikat, joiden palvelujen maksamiseen palvelunkäyttäjä voi käyttää kunnan myöntämää palveluseteliä. Tiedot hyväksytyistä palveluntuottajista ja niiden toimipaikoista sekä niiden tuottamien palvelujen hinnoista tulee olla julkisesti saatavilla yleisessä tietoverkossa verkkosivustolla ja tarvittaessa muulla soveltuvalla tavalla.

Kunnan tulee peruuttaa palveluntuottajan tai sen toimipaikan hyväksyminen, jos hyväksymiselle asetetut edellytykset eivät enää täyty tai palveluntuottaja pyytää hyväksymisen peruuttamista.

5 §

Palveluntuottajan ja toimipaikan hyväksymisen edellytykset

Kunta voi hyväksyä vain sellaisen palveluntuottajan:

1) joka täyttää yksityiselle varhaiskasvatukselle varhaiskasvatuslain 9. luvussa säädetty vaatimukset;

2) jonka tuottama varhaiskasvatus vastaa sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta;

3) jolla on vastuuvakuutus, jonka vakuutusmäärän voidaan varhaiskasvatuksen laatu ja laajuus huomioon ottaen arvioida riittävän toiminnasta mahdollisesti aiheutuvien henkilövahinkojen korvaamiseen ja joka muilta ehdoiltaan vastaa tavanomaista vastuuvakuutuskäytäntöä; ja

4) joka täyttää kunnan erikseen asettamat palvelunkäyttäjien tarpeisiin, palvelujen määrään tai laatuun tai kunnan olosuhteisiin liittyvät taikka muut vastaavat vaatimukset.

Edellä 1 momentin 1–2 ja 4 kohtia sovelletaan myös kuhunkin palveluntuottajan toimipaikkaan. Edellä 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettujen kunnan asettamien vaatimusten on oltava syrjimättömiä ja perustuttava puolueettomasti arvioitaviin seikkoihin.

6 §

Palvelunkäyttäjän asema

Kunnan on selvitettävä palvelunkäyttäjälle tämän asema palveluseteliä käytettäessä, palvelusetelin arvo, palveluntuottajien hinnat, omavastuusuuden määräytymisen perusteet ja arvioitu suuruus sekä kunnallisesta varhaiskasvatuksesta varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain mukaan määräytyvä asiakasmaksu.

Palvelunkäyttäjällä on oikeus kieltäytyä hänelle tarjotusta palvelusetelistä, jolloin kunnan on järjestettävä varhaiskasvatuspaikka kunnallisessa toiminnassa tai ohjattava palvelunkäyttäjä halutessaan hakemaan lasten kotihoitoa ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996) tarkoitettua yksityisen hoidon tukea.

Palvelusetelin saanut palvelunkäyttäjä tekee palveluntuottajan kanssa sopimuksen varhaiskasvatuksen antamisesta. Tätä sopimussuhdetta koskevat sopimuksen sisällön mukaan määräytyvät kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden säännökset ja oikeusperiaatteet. Palvelunkäyttäjän ja palveluntuottajan välistä sopimusta koskevan erimielisyyden saattamisesta kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi säädetään kuluttajariitalautakunnasta annetussa laissa (8/2007).

7 §

Palvelusetelin arvon määräytyminen ja tiedonsaantioikeudet

Kunnan tulee määrittää palvelusetelin arvo niin, että se on palvelunkäyttäjän kannalta kohtuullinen. Kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon lapsen ikä ja varhaiskasvatusaika, lapsen tuen tarve, kustannukset, jotka aiheutuvat kunnalle vastaavan toiminnan tuottamisesta kunnan omana tuotantona tai hankkimisesta ostopalveluna sekä palvelunkäyttäjän maksettavaksi jäävä arvioitu omavastuuosuus. Palvelusetelin arvon kohtuullisuus on tarkistettava säännöllisesti. Tulosidonnaisen palvelusetelin arvosta on annettava päätös palvelunkäyttäjälle.

Palvelunkäyttäjän on annettava kunnalle palvelusetelin arvon määrittämistä varten varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 11 §:ssä tarkoitetut tulotiedot. Kunnalla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta palvelusetelin arvon määrittämistä varten välttämättömiä palvelunkäyttäjän taloudellista asemaa koskevia tietoja ja selvityksiä noudattaen, mitä mainitun lain 17 §:ssä säädetään.

Kunnalla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta palvelusetelin myöntämiseen ja arvon määrittämiseen välttämättömiä lapsen varhaiskasvatusta koskevia tietoja ja selvityksiä lapsen huoltajilta, opetustoimen viranomaisilta, sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisilta, muilta varhaiskasvatus-, sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen tuottajilta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiltä.

Edellä 2 ja 3 momentissa tarkoitettuja tietoja ja selvityksiä saa säilyttää yhden vuoden ajan palvelusetelin myöntämisestä alkaen.

8 §

Palvelusetelin arvon korottaminen

Palvelusetelin arvoa on korotettava 7 §:n 1 momentissa säädettyä korkeammaksi, jos palvelunkäyttäjän toimeentulo tai lakisääteinen elatusvelvollisuus muutoin vaarantuu, taikka se on tarpeen tosiasiallisista perhesuhteista johtuvat muut vastaavat kustannukset sekä kiinteistön luovutuksen yhteydessä määrääjäksi tai elinkaudeksi pidätetty rahana suoritettava etuus huomioon ottaen.

Palvelusetelin arvon korottamista koskevasta asiasta on tehtävä päätös.

9 §

Kunnan vastuun raja

Kunta on velvollinen suorittamaan palveluntuottajalle korvausta enintään palvelusetelin arvoon saakka.

Jos palvelunkäyttäjän ja palveluntuottajan sopima hinta palvelusta on pienempi kuin palvelusetelin arvo, kunta on velvollinen suorittamaan palveluntuottajalle enintään palvelunkäyttäjän ja palveluntuottajan sopiman hinnan.

10 §

Muutoksenhaku

Edellä 4 §:ssä tarkoitettua palveluntuottajan tai toimipaikan hyväksymistä tai hyväksymisen peruuttamista koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua kuntalain (410/2015) 16 luvun

mukaisella oikaisuvaatimuksella. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta hallinto-oikeudelta mainitun lain 16 luvun mukaisella kunnallisvalituksella.

Edellä 7 §:ssä tarkoitettua tulosisonnaisen palvelusetelin arvoa tai 8 §:ssä tarkoitettua palvelusetelin arvon korottamista koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua varhaiskasvatuslain 50 §:ssä tarkoitettulta kunnan monijäseniseltä toimielimeltä. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003). Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen noudattaen, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

11 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa voimassa oleva varhaiskasvatuksen palveluseteli on saatettava palvelusetelin myöntäneen kunnan toimesta tämän lain mukaiseksi viimeistään 31 päivänä heinäkuuta 2026.

Haettaessa muutosta ennen tämän lain voimaantuloa tehtyyn varhaiskasvatuksen palveluseteliä koskevaan päätökseen sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettua lakia (569/2009). Oikaisua tulee kuitenkin vaatia varhaiskasvatuslain 50 §:ssä tarkoitettulta kunnan monijäseniseltä toimielimeltä.

2.

Laki

varhaiskasvatuslain 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan varhaiskasvatuslain (540/2018) 5 §:n 2 ja 3 momentti seuraavasti:

5 §

Kunnan velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta

Kunta voi järjestää varhaiskasvatusta noudattaen, mitä kuntalain (410/2015) 8 ja 9 §:ssä säädetään. Hankittaessa palveluja toiselta palveluntuottajalta kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Kunta tai kuntayhtymä on velvollinen suorittamaan yksityiselle palveluntuottajalle korvausta vain hankkimistaan järjestämisvastuunsa piiriin kuuluvista lasten varhaiskasvatuspalveluista.

Varhaiskasvatuksen järjestämisestä palvelusetelillä säädetään varhaiskasvatuksen palvelusetelistä annetussa laissa (/).

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 ____.

3.

Laki

varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 14 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain (1503/2016) 14 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 541/2018, seuraavasti:

14 §

Ostopalvelu ja palveluseteli

Jos varhaiskasvatusta järjestetään 1 momentissa mainitun lain 5 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla antamalla palvelunkäyttäjälle palveluseteli, kunta ei saa periä varhaiskasvatuksesta maksua.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

Helsingissä 22.5.2025

Pääministeri

Petteri Orpo

Opetusministeri Anders Adlercreutz

2.

Laki

varhaiskasvatuslain 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan varhaiskasvatuslain (540/2018) 5 §:n 2 ja 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

5 §

*Kunnan velvollisuus järjestää
varhaiskasvatusta*

Kunta voi järjestää varhaiskasvatusta siten kuin kuntalain (410/2015) 8 ja 9 §:ssä säädetään. Hankittaessa palveluja toiselta palvelujentuottajalta kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Varhaiskasvatuksessa voidaan antaa palvelun käyttäjälle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) mukainen palveluseteli. Kunta tai kuntayhtymä on velvollinen suorittamaan yksityiselle palveluntuottajalle korvausta vain osoittamiensa henkilöiden käyttämistä lasten varhaiskasvatuspalveluista ja palveluseteliä käytettäessä hyväksymälleen yksityiselle palveluntuottajalle enintään palvelusetelin arvoon saakka.

5 §

*Kunnan velvollisuus järjestää
varhaiskasvatusta*

Kunta voi järjestää varhaiskasvatusta noudattaen, mitä kuntalain (410/2015) 8 ja 9 §:ssä säädetään. Hankittaessa palveluja toiselta palvelujentuottajalta kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Kunta tai kuntayhtymä on velvollinen suorittamaan yksityiselle palveluntuottajalle korvausta vain hankkimistaan järjestämisvastuunsa piiriin kuuluvista lasten varhaiskasvatuspalveluista.

Varhaiskasvatuksen järjestämisestä palvelusetelillä säädetään varhaiskasvatuksen palvelusetelistä annetussa laissa (/).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 14 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain (1503/2016) 14 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 541/2018, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

14 §

14 §

Ostopalvelu ja palveluseteli

Ostopalvelu ja palveluseteli

Jos varhaiskasvatusta järjestetään 1 momentissa mainitun lain 5 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla antamalla palvelunkäyttäjälle palveluseteli, kunta ei saa periä varhaiskasvatuksesta maksua. *Palvelusetelin arvoa määrittäessä on otettava huomioon, mitä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) 7 ja 8 §:ssä säädetään.*

Jos varhaiskasvatusta järjestetään 1 momentissa mainitun lain 5 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla antamalla palvelunkäyttäjälle palveluseteli, kunta ei saa periä varhaiskasvatuksesta maksua.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .