

30.5.2024

Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle

Hallintoriitahakemus

koskien lastensuojelulain mukaan avohuollon tukitoimena tai sijaishuoltoon sijoitettujen tai jälkihuollossa olevien lasten varhaiskasvatuksen kustannuksia

Hakijat Jyväskylän kaupunki
Hankasalmen kunta
Joutsan kunta
Jämsän kaupunki
Keuruun kaupunki
Laukaan kunta
Muuramen kunta
Petäjäveden kunta
Saarijärven kaupunki
Virtain kaupunki
Viitasaaren kaupunki
Äänekosken kaupunki

Jäljempänä yhdessä ”hakijakunnat”

Hakijakuntien yhteinen asiamies ja prosessiosoite:

Jyväskylän kaupunki
Tuomas Dahlström
Vapaudenkatu 32
PL 193, 40101 Jyväskylä
kirjaamo@jyvaskyla.fi

Yhteisö, johon vaatimus kohdistuu

Keski-Suomen hyvinvointialue
Viitaniementie 1 A
40720 Jyväskylä
kirjaamo@hyvaks.fi

30.5.2024

Vaatus Hakijakunnat vaativat kunnioittavasti, että Hämeenlinnan hallinto-oikeus:

- 1) vahvistaa, että Keski-Suomen hyvinvointialue on vuonna 2023 voimassa olleen lastensuojelulain 16 b §:n 1 momentin perusteella velvollinen maksamaan sanotun lain mukaan tekemillään päätöksillä avohuollon tukitoimena tai sijaishuoltoon sijoitettujen tai jälkihuollossa olevien lasten varhaiskasvatuksen palveluista ja tukitoimista kunnille ajalla 1.1.2023–31.12.2023 aiheutuneet kustannukset;
- 2) velvoittaa Keski-Suomen hyvinvointialueen korvaamaan hakijakunnille edellä kohdassa 1 tarkoitetut kustannukset täysimääräisesti; ja
- 3) velvoittaa Keski-Suomen hyvinvointialueen korvaamaan hakijakunnille tästä hallintoriidasta johtuvat hallinto-oikeuden oikeudenkäyntimaksut ja muut oikeudenkäyntikulut.

Edellä kohdassa 2 tarkoitetun korvausvaatimuksen määrä kunnittain on seuraava:

Jyväskylä	xxx xxx euroa
Hankasalmi	xx xxx euroa
Joutsa	xx xxx euroa
Jämsä	xx xxx euroa
Keuruu	xx xxx euroa
Laukaa	xx xxx euroa
Muurame	xx xxx euroa
Petäjävesi	xx xxx euroa
Saarijärvi	xx xxx euroa
Virrat	xx xxx euroa
Viitasaari	xx xxx euroa
Äänekoski	xx xxx euroa
Yhteensä	xxx xxx euroa

Hakemuskirjelmän liitteenä on kunkin 12 kunnan päätös tämän kaikkien osalta samansisältöisen hakemuksen jättämisestä (liitteet 1-12). Kyseisillä päätöksillään muut kunnat ovat valtuuttaneet Jyväskylän kaupungin toimimaan hakemuksen toimittajana Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen.

Lisäksi liitteenä on kuntien laskut Keski-Suomen hyvinvointialueelle koskien avohuollon tukitoimena, sijaishuoltoon tai jälkihuoltoon liittyvän lapsen varhaiskasvatuksen kustannusten korvausta. (liitteet 13-24)

Vaatimuksen perustelut

Kunta, jossa varhaiskasvatuksen piirin kuuluva lapsi on avohuollon tukitoimena tai sijaishuoltoon sijoitettuna tai jälkihuollossa on varhaiskasvatuslain 6 §:n perusteella velvollinen järjestämään kyseisen lapsen varhaiskasvatuksen palvelut. Tämän velvoitteen

30.5.2024

kaikki hakemuskirjelmän jättäneet kunnan ovat toteuttaneet ja ovat oikeutettuja saamaan palvelujen tuottamisesta lakiin perustuvan korvauksen.

Vuonna 2023 voimassa olleen lastensuojelulain 16 b §:n 1 momentti määrittää selkeästi ja yksiselitteisesti kyseisen palvelun tuottamisen maksajaksi sijoittajahyvinvointialueen. Vuonna 2023 voimassa olleen lain 16 b §:n 1 momentissa todetaan, että

”Sijoitushyvinvointialueen järjestämisvastuu

Hyvinvointialueen, jossa lapsi tai nuori on avohuollon tukitoimena tai sijaishuoltoon sijoitettuna taikka jälkihuollossa (sijoitushyvinvointialue), on järjestettävä yhteistyössä 16 §:n 1 momentin tai 17 §:n mukaan vastuussa olevan hyvinvointialueen (sijoittajahyvinvointialue) sekä lapsen tai nuoren sijoituspaikan sijaintikunnan ja jälkihuollossa olevan lapsen tai nuoren asuinkunnan kanssa lapselle tai nuorelle hänen huollon tai hoidon tarpeensa edellyttämät palvelut ja tukitoimet. **Järjestetyistä palveluista ja tukitoimista aiheutuneet kustannukset sijoitushyvinvointialue sekä lapsen tai nuoren sijoituspaikan sijaintikunta ja jälkihuollossa olevan lapsen tai nuoren asuinkunta on oikeutettu perimään sijoittajahyvinvointialueelta**”

Kyseistä pykälää koskevassa hallituksen esityksessä HE 56/2021 vp s. 90 on todettu, että ”Pykälään sekä sen otsikkoon muutettaisiin kunnan tilalle hyvinvointialue.”

Kun otetaan huomioon vuoden 2024 lakimuutos ja aikaisemman voimassa ollut pykälä koskeva lain valmisteluteksti on mitä ilmeisempänä tarkoituksena ollut poistaa sana ”sijaintikunta” momentin lopusta, jossa on säädetty kustannusten jakautumisesta. Lainsäätäjä ei ole kuitenkaan näin syystä tai toisesta toiminut ja lakiin on jäänyt tältä osin maininta kunnasta.

Vuonna 2024 voimaan tulleen lastensuojelulain 16 b §:n 1 momentissa määritellään toisin kustannusten jakautumista. Vuonna 2024 voimaan tullessa lain 16 b §:n 1 momentissa todetaan, että

”Sijoitushyvinvointialueen järjestämisvastuu

Hyvinvointialueen, jossa lapsi tai nuori on avohuollon tukitoimena tai sijaishuoltoon sijoitettuna taikka jälkihuollossa (sijoitushyvinvointialue), on järjestettävä yhteistyössä 16 §:n 1 momentin tai 17 §:n mukaan vastuussa olevan hyvinvointialueen (sijoittajahyvinvointialue) sekä lapsen tai nuoren sijoituspaikan sijaintikunnan ja jälkihuollossa olevan lapsen tai nuoren asuinkunnan kanssa lapselle tai nuorelle hänen huollon tai hoidon tarpeensa edellyttämät palvelut ja tukitoimet. **Järjestetyistä palveluista ja tukitoimista aiheutuneet kustannukset sijoitushyvinvointialue on oikeutettu perimään sijoittajahyvinvointialueelta.**

Tätä koskevan hallituksen esityksen 56/2023 vp s. 25 on todettu 16 b §:n osalta:

”Sijoitushyvinvointialueen järjestämisvastuu. Pykälän 1 momentin viimeisestä virkkeestä poistettaisiin lapsen sijoituspaikan sijaintikunnan ja jälkihuollossa olevan lapsen tai nuoren asuinkunnan oikeus periä järjestämistään palveluista ja tukitoimista aiheutuneet kustannukset sijoitushyvinvointialueelta. Muutos on tarpeen, koska

30.5.2024

sijoittajahyvinvointialue ei ole kustannusvastuussa lastensuojelulain nojalla sijoitetun lapsen ja nuoren palveluista ja tukitoimista, jotka kuuluvat kunnan järjestämisvastuulle. Tällaisia palveluita lasten osalta ovat esimerkiksi varhaiskasvatus sekä perusopetuslain mukainen aamu- ja iltapäivätoiminta. Nykyinen säännös on sote-uudistuksen voimaantulon jälkeen aiheuttanut epäselvyyttä erityisesti varhaiskasvatuksen kustannusten osalta. Momentti koskisi jatkossa vain sellaisia lastensuojelulain nojalla sijoitetun lapsen palveluista ja tukitoimista aiheutuneita kustannuksia, jotka ovat syntyneet palveluista, jotka kuuluvat hyvinvointialueiden vastuulle. Lastensuojelulain 16 b §:n 1 momentin viimeisen virkkeen muutoksen lisäksi varhaiskasvatuslain 6 §:n 1 momentin säännöstä varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuuden osalta täsmennettäisiin sekä säädettäisiin kuntien välisestä kustannustenjaosta. Mainittuun sääntelyyn viitattaisiin lastensuojelulain 16 b §:n 2 momentissa.”

Hallituksen esityksessä todetaan nimenomaisesti, että **muutoksen tarkoituksena on poistaa ”lapsen sijoituspaikan sijaintikunnan ja jälkihuollossa olevan lapsen tai nuoren asuinkunnan oikeus periä järjestämistään palveluista ja tukitoimista aiheutuneet kustannukset sijoitushyvinvointialueelta.”** Lainsäätäjänkin on lain säätämisen perusteluissa todennut, että sijoituspaikan sijoituskunnalla ja jälkihuollossa olevan lapsen tai nuoren asuinkunnalla on ollut (vuonna 2023) oikeus periä järjestetyistä palveluista ja tukitoimista aiheutuneet kustannukset sijoitushyvinvointialueelta.

Vuonna 2023 voimassa olleen lainsäädännön mukaisesti tämän hakemuksen jättäneet kunnat ovat lähettäneet laskut vuoden 2023 osalta avohuollon tukitoimena, sijaishuoltoon tai jälkihuoltoon liittyvän lapsen varhaiskasvatuksen kuluista sijoittajahyvinvointialueena toimineelle Keski-Suomen hyvinvointialueelle.

Sijoittajahyvinvointialueen maksuvelvollisuus on todettu myös kuntien keskusjärjestön Suomen Kuntaliitto ry:n ja hyvinvointialueiden palveluyhtiön Hyvinvointialue Hyvil Oy:n kannaksi, kun syksyllä 2023 on annettu hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain sekä varhaiskasvatuslain 6 ja 60 §:n muuttamisesta. Lakiesityksen (HE 56/2023) luvussa ”1.1. Tausta” on tuotu esille, että

”Suomen Kuntaliitto ry ja Hyvil Oy ovat ilmaisseet kantansa voimassa olevan sääntelyn osalta niin, että kunnat ovat oikeutettuja laskuttamaan sijoittajahyvinvointialueita ennen muuta lastensuojelulain 16 b §:n 1 momentin ja sen viimeisen virkkeen nojalla.”

Voimassa olleen lainsäädännön sekä Suomen Kuntaliitto ry:n ja Hyvil Oy:n yhteisen kannan pohjalta esimerkiksi Pirkanmaan hyvinvointialue, Varsinais-Suomen hyvinvointialue, Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue, Etelä-Karjalan hyvinvointialue, Pohjois-Karjalan hyvinvointialue, Kymenlaakson hyvinvointialue ja Päijät-Hämeen hyvinvointialue ovat maksaneet kunnille niille sijoitetuista lapsista aiheutuneet varhaiskasvatuksen kustannukset vuoden 2023 osalta.

Keski-Suomen hyvinvointialue on kuitenkin kirjallisesti ilmoittanut kunnille palvelujohtaja Maria Lehtisen ja palvelupäällikkö Piritta Huttusen allekirjoittamalla kirjeellä 12.1.2024 (**liite 25 hyvinvointialueen lastensuojelun kirje**), ettei se ole maksuvelvollinen laskun suhteen, joka koskee avohuollon tukitoimena, sijaishuoltoon tai jälkihuoltoon liittyvän lapsen varhaiskasvatuksen kuluja. Ja pyytänyt kuntia poistamaan ko. laskun.

30.5.2024

Keski-Suomen hyvinvointialueen tammikuista kirjettä on edeltänyt 19.12.2023 käyty Keski-Suomen kuntien ja Keski-Suomen hyvinvointialueen teams-neuvottelu, jossa hyvinvointialue toi esiin, että

- 1) lastensuojelulain 16 §:n 1 momenttia ollaan selkeyttämässä;
- 2) syy lain selkeyttämiseen on se, että hyvinvointialueen ei ole tarkoitus olla vastuussa varhaiskasvatuksen järjestämisestä tai sen kustannuksista;
- 3) esitysluonnoksessa todetaan, että Sote-uudistuksen voimaantulon yhteydessä lastensuojelulain 16 b §:n 1 momentin säännöstä olisi tullut täsmentää kunnan ja hyvinvointialueen järjestämisvastuita vastaavaksi ja
- 4) koska varhaiskasvatus, kuten esi- ja perusopetuskin, ovat kunnan järjestämisvastuulla olevia kunnan lakisääteisiä tehtäviä, johon kunnat saavat laskennallisen rahoituksen, ei näihin liittyvää järjestämis- tai rahoitusvastuuta voida osoittaa hyvinvointialueelle, eikä järjestämisvastuusta voida toisin sopia edes kunnan ja hyvinvointialueen keskinäisin sopimuksin.

Keski-Suomen hyvinvointialue esitti **liitteenä 26** olevan kalvosarjan Teams-neuvottelussa.

Tuossa joulukuussa 2023 pidetyssä neuvottelussa kunnat toivat puolestaan esille sen, että hyvinvointialueen esiin tuoma lakimuutos astuu voimaan vasta vuoden 2024 alusta, eikä sitä voi soveltaa takautuvasti.

Vuonna 2023 vallinnut oikeustila ei ole ollut lainsäätäjän tarkoittama, minkä osoittaa lainsäätäjän lakimuutos itsessään sekä lain esityöt hallituksen esityksessä 56/2023 vp. Se seikka, että lainsäätäjä on todennäköisesti huolimattomuudesta jättänyt uudistamatta lastensuojelulain 16 b §:n vuodeksi 2023 ei voida tulkita kuntien kannalta vahingollisesti, sillä vuonna 2023 voimassa ollut laki on oikeuttanut lapsen sijoituspaikan sijaintikunnan ja jälkihuollossa olevan lapsen tai nuoren asuinkunnan perimään järjestämistään palveluista ja tukitoimista aiheutuneet kustannukset sijoitushyvinvointialueelta. Tätä ei voida takautuvasti muuttaa vuoden 2023 osalta vuoden 2024 lakimuutoksella. Tältäkin osin lainsäätäjä on ollut hyvinvointialueuudistuksessa huolimaton. Lait ovat vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ja niille kuuluu antaa etusija suhteessa lainsäätäjän tarkoitukseen ja lain esitöihin, jotka ovat vain heikosti velvoittavia oikeuslähteitä.

Hyvinvointialueelle tuotiin esille, että voimassa vuonna 2023 oleva lainsäädäntö velvoittaa sijoittajahyvinvointialueen syntyneiden kustannusten maksajaksi, joten palvelun järjestämisestä vastannut kunta ei voi periä kustannuksia lastensuojelutoimenpiteen sijoitettujen lasten kotikunnalta. Näin voidaan kuitenkin toimia vasta vuoden 2024 osalta.

Keski-Suomen kunnanjohtajakokouksessa käsiteltiin 23.1.2024 asiaa ja läsnä ollut hyvinvointialuejohtaja Jan Tollet lupasi osaltaan vielä selvittää asiaa. Tollet palasi asiaan 24.1.2024 sähköpostilla (**liite 27 Jan Tolletin sähköposti 24.1.**), jossa kertoi

”Kävin keskustelua aiheesta meidän tiimin (johtava lakimies Johanna Aalto ja Lasse Leppä) kanssa.

30.5.2024

Kantanamme on, että varhaiskasvatuksen järjestämis- ja rahoitusvastuu kuuluu kunnille ja sen vuoksi Hyvaks ei maksa kyseistä laskua. Menettelytapana emme tee asiasta erillistä hallinnollista päätöstä sillä hallinnolliselle päätökselle ei ole tarvetta. Olemme lähettäneen kirjeen niille kunnille, jotka ovat laskuttaneet meitä. Näkemyksemme mukaan kyseisillä kunnilla on mahdollisuus laittaa asia vireille hallintoriita-asiana.”

Keski-Suomen kunnanjohtajakokouksen puheenjohtaja Matti Mäkinen ja Jan Tollet sopivat kuitenkin vielä uudesta neuvottelusta asian suhteen, joka pidettiin 19.2.2024. Mäkinen esitti kyseisessä neuvottelussa vielä kerran kuntien perustelut maksujen kohdentumisesta hyvinvointialueelle **(liitteenä 28 Mäkisen Power Point kalvosarja 19.2.)**. Neuvottelussa ei päästy asiassa ratkaisuun, vaan hyvinvointialue ohjasi kuntia edelleen saattamaan asian vireille hallintoriita-asiana.

Kunnanjohtajakokouksen 20.2.2024 yhteydessä hyvinvointialuejohtaja Jan Tollet pyysi kuntia kuitenkin odottamaan hallintoriita-asian vireille laitton suhteen, kunnes hyvinvointialue on selvittänyt asiaan vielä ministeriöiden kannan. Tollet lähetti 6.3.2024 kuntien tiedoksi hyvinvointialueen näkemyksen ministeriöiden vastausten jälkeen **(liite 29 Tolletin kalvosarja)**. Keski-Suomen hyvinvointialueen näkemys oli edelleen se, että maksut eivät kuulu Keski-Suomen hyvinvointialueelle. Uusia perusteluja tai ministeriöiden varsinaisia linjauksia asian suhteen ei Keski-Suomen hyvinvointialueella vuoden 2023 maksujen osalta ollut edelleenkään esittää. Lisäksi ministeriön virkamiesten linjauksia tältä tai miltään osin ei voida pitää sellaisina, että ne ohittaisivat oikeuslähteinä vahvasti velvoittavan vuonna 2023 voimassa olleen lainsäädännön.

Yhteenvedo perusteluista

Sijoitettuna olevan lapsen varhaiskasvatuksesta aiheutuneet kustannukset eivät kuulu kyseisen palvelun tuottavalle kunnalle, jollei se itse ole sijoitetun lapsen kotikunta. Vuonna 2023 voimassa olleen lastensuojelulain mukaan ne kuuluvat sijoittajahyvinvointialueelle ja vuoden 2024 alusta voimaan tulleen lastensuojelulain mukaan sijoitetun lapsen kotikunnalle.

Vuoden 2023 osalta lainsäädäntö säätää siis maksajaksi sijoittajahyvinvointialueen, mutta neuvotteluista huolimatta Keski-Suomen hyvinvointialue ei suostu kustannuksia maksamaan, vaan on itse toistuvasti tuonut esille kirjallisesti ja suullisesti, että mikäli asia jää erimieliseksi, niin kunnilla on mahdollista saattaa asia vireille hallintoriita-asiana ja ratkaistavaksi Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen.

Kuntien on noudatettava toiminnassaan kulloinkin voimassa olevaa lainsäädäntöä ja huolehdittava huolellisesti omista saatavistaan. Lakeja ei kuntien näkemyksen mukaan voida noudattaa takautuvasti. Tämän vuoksi tähän hakemukseen kukin omalla päätöksellään liittynyt kunta on pakotettu saattamaan vireille hakemuksen Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen Keski-Suomen hyvinvointialueen julkisoikeudellisesta maksuvelvollisuudesta (hallintolainkäyttölaki § 20).

Lastensuojelulain 16 b §:n 1 momenttia on katsottu aiheelliseksi muuttaa ja muutos on astunut voimaan 1.1.2024. Suomen Kuntaliitto ry:n ja Hyvil Oy ovat lakiesityksen laatimisvaiheessa vuonna 2023 ilmaisseet kantansa voimassa olevan sääntelyn osalta niin, että kunnat ovat vuoden 2023 osalta oikeutettuja laskuttamaan sijoittajahyvinvointialueita, kuten laissa vuonna

30.5.2024

2023 määritelläänkin. Useat hyvinvointialueet, ainakin Pirkanmaan hyvinvointialue, Varsinais-Suomen hyvinvointialue, Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue, Etelä-Karjalan hyvinvointialue, Pohjois-Karjalan hyvinvointialue, Kymen-laakson hyvinvointialue ja Päijät-Hämeen hyvinvointialue ovat toimineet etujärjestönsä Hyvil Oy:n kannan ja lainsäädännön mukaisesti vuonna 2023. Keski-Suomen hyvinvointialue on halunnut sen sijaan saattaa asian riidanalaiseksi toimiessaan voimassa olevan lainsäädännön vastaisesti.

Kaiken edellä mainitun perusteella Jyväskylä, Hankasalmi, Joutsa, Jämsä, Keuruu, Laukaa, Muurame, Petäjävesi, Saarijärvi, Virrat, Viitasaari ja Äänekoski hakevat siis tällä yhteisellä hakemuksella Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle Keski-Suomen hyvinvointialueelta maksuun vuonna 2023 voimassa olleen lastensuojelulain 16 b §:n 1 momentin mukaisesti niiden sijoitettujen lasten varhaiskasvatuksen palveluista ja tukitoimista kyseisille kunnille aiheutuneita kustannuksia, joiden sijoitushyvinvointialue Keski-Suomen hyvinvointialue on ollut.

Aika ja paikka

_____, xx.xx.2024