

Asia: VN/31530/2023

Hallituksen esitysluonnos laiksi varhaiskasvatuksen palvelusetelistä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Kysymykset

Ovatko palvelusetelilain pykälät 1-3 perusteluineen selkeät?

Mannerheimin Lastensuojeluliiton (MLL) lausunto

Mannerheimin Lastensuojeluliitto (MLL) pitää hyvänä, että varhaiskasvatuksen palvelusetelistä säädetään omassa laissaan. Kannatettavaa on myös se, että varhaiskasvatuksen palvelusetelitä koskeva lainsäädäntö siirretään opetus- ja kulttuuriministeriöön, kuten varhaiskasvatustalain uudistettaessa oli tavoitteena.

MLL pitää ongelmallisena, että varhaiskasvatuksen palvelusetelitä koskevaan lakiehdotukseen (jäljempänä palvelusetelilakiehdotus tai lakiehdotus) ei ole kirjattu lapsen edun ensisijaisuuden periaatetta. Varhaiskasvatustalain 4 §:n mukaan varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. MLL ehdottaa, että varhaiskasvatuksen palvelusetelitä koskevaan lakiin lisätään velvoite lapsen edun ensisijaisuudesta harkintaperusteena. Velvoite voitaisiin kirjata esimerkiksi ehdotettuun 1 §:ään (lain tarkoitus) tai kokonaan omaksi lainkohdaksi.

Lakiehdotuksen 3 §:n perusteluissa todetaan, että tulositonnaisen palvelusetelin osalta myös lapsen mahdolliset omat tulot tulisi huomioida arvoa määrittäessä. Tämä kokonaisuutena vaikea asia on ilmaistu perusteluissa riittämättömästi. Nykyinen lainsäädäntö jättää paljon tulkinnanvaraa sen suhteen, mihin vanhempi voi lapsensa varoja käyttää. Epäselvää on, miten vanhemman elatusvelvollisuus vaikuttaa lapsen varojen sallittuun käyttöön ja millainen vaikutus lapsen omalla varallisuudella ja säännöllisillä tuloilla on vanhemman elatusvelvollisuuteen. Epäselvyyttä on myös säännöllisten tulojen ja olemassa olevan varallisuuden käytön eroissa. Asia on selvitettävä ja avattava lain perusteluissa tarkasti, jotta kyseinen ehdoton toteamus ei johda kohtuuttomiin tilanteisiin heikommassa taloudellisessa asemassa olevissa perheissä.

Ovatko palvelusetelilain pykälät 4-5 perusteluineen selkeät?

MLL esittää huolensa jo pidempään esiintyneestä ongelmallisesta käytännöstä, että yksityiset toimijat ovat joissain tapauksissa rajanneet ja valikoineet lapsia palveluunsa siten, että paljon tukea tarvitseville lapsille ei ole tarjottu palvelua. YK:n lapsen oikeuksien komitea korostaa laadukkaana varhaiskasvatuksen merkitystä vammaisille lapsille (YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 9 vammaisten lasten oikeuksista). Valikointia voi aiheuttaa myös lapsen kulttuuritausta tai kieli. Mikäli kunnassa julkisia varhaiskasvatuspalveluita vähennetään ja siirretään yksityisille palveluntuottajille, on suuri riski, että lasten yhdenvertainen oikeus laadukkaaseen varhaiskasvatukseen ei toteudu.

Ongelmia voi ilmetä esimerkiksi siinä, että tukea ei ole tarjolla tai paljon tukea tarvitseva lapsi ei pääsekään yksityiseen lähipäiväkotiin, vaan joutuu kauas asuinalueeltaan sijaitsevaan päiväkotiin. Asia on merkittävä myös lapsen osallisuuden ja sosiaalisten suhteiden kannalta: lähipäiväkodissa ovat usein lähiyhteisön lapset, joiden kanssa aikaa muutoinkin vietetään.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea on yleiskommentissaan nro 4, joka koskee oikeutta inklusiiviseen koulutukseen todennut, että komitea on pannut merkille yksityisen sektorin koulutuksen kasvun monissa maissa. Komitean mukaan sopimuspuolten on tunnustettava, että oikeus inklusiiviseen koulutukseen koskee kaikkea koulutustarjontaa, ei pelkästään julkisen sektorin tarjoamaa koulutusta. Sopimuspuolten on toteutettava toimia, jotka tarjoavat suojan kolmansien osapuolten, kuten yritysten, tekemiä oikeuksien loukkauksia vastaan. Komitean mukaan oppilaitosten, mukaan lukien yksityisten oppilaitosten ja yritysten, ei tulisi periä lisämaksuja esteettömyydestä ja saavutettavuudesta ja/tai kohtuullisista mukautuksista. Edellä sanotun voidaan tulkita tarkoittavan yhtä lailla varhaiskasvatusta.

Onko palvelusetelilain pykälä 6 perusteluineen selkeä?

-

Ovatko palvelusetelilain pykälät 7-8 perusteluineen selkeät?

Ehdotuksessa palvelusetelit voivat olla joko tasasuuria tai tulosidonnaisia ja valinta niiden välillä jäisi edelleen kunnan oman päätöksen varaan. 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).

Tulosidonnaisen palvelusetelin arvon määrittely perustuu kunnissa yleisesti varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain mukaiseen maksun määräytymisen periaatteisiin ja lain mukaisiin tulorajoihin. Ehdotuksen mukaan tulosidonnaisuuden tarkoituksena on mahdollistaa palvelusetelillä järjestetty varhaiskasvatus yhtenä vaihtoehtona yhdenvertaisesti kaikille perheille tulotasosta riippumatta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 20/2009 vp) on arvioitu, että palvelusetelin arvon sitominen palvelunkäyttäjän maksukykyyn on perusteltua etenkin sellaisissa palveluissa, joiden käyttö kestää pitkään. Tasasuuruiset palvelusetelit puolestaan sopisivat esimerkiksi satunnaisesti ja lyhytaikaisesti käytettyihin palveluihin.

MLL esittää, että ehdotettuun lakiin kirjataan kunnan velvollisuus tarjota tulosidonnaisia palvelusetelitä varhaiskasvatukseen, jos se tarjoaa varhaiskasvatuksen palveluseteliä. Varhaiskasvatuspalvelu on yleensä pidempikestoista ja siten poikkeaa esim. useista sosiaali- ja terveyspalveluista. Muun muassa tästä syystä olisi perusteltua, että varhaiskasvatusta koskevassa palvelusetelilaissa palveluseteli olisi tulosidonnainen. Tämä myös vähentäisi sitä, että esimerkiksi heikommassa asemassa olevat lapset ja perheet eivät joudu kuntien eri käytäntöjen vuoksi epäyhtenäiseen asemaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelitä koskevan lain hallituksen esityksessä todetaan, että lakia säädettäessä eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti lausunnossaan huomiota kunnille jäävään vapauteen määritellä palvelusetelin arvo ja esitti asiakkaan oikeusturvaa selkeytettäväksi muun kuin tulosidonnaisen palvelusetelin myöntämisen osalta. Vastaava ongelma on nähtävissä varhaiskasvatuksen palveluseteliä koskevan lakiehdotuksen osalta, sillä lakiehdotuksen 7 §:n perustelut ovat puutteelliset tältä osin. Lakiehdotuksen 7 §:ssä palvelusetelin arvon määrittelyn tekijöiksi on nostettu kohtuullisuusarvion lisäksi nykyiseen palvelusetelilakiin nähden uutena lapsen ikä, varhaiskasvatusaika ja lapsen tuen tarve. MLL pitää tärkeänä kyseisten tekijöiden nostoa lainkohtaan, mutta korostaa, että lakiehdotuksen perusteluissa tulee tarkemmin, selkeämmin ja konkreettisemmin määritellä, miten näiden tekijöiden perusteella palvelusetelin arvon määrittely tapahtuu. Tämä on välttämätöntä palvelunkäyttäjien oikeusturvan ja yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi.

MLL kannattaa lakiehdotuksen 8 §:n mukaista palvelusetelin arvon korottamista. Myös perusteluissa mainitut syyt arvon korottamiselle - kahdesta kodista syntyvät kustannukset sekä lapsen tuen tarve - ovat relevantteja. Perusteluja tulee kuitenkin tarkentaa ja yksityiskohtaistaa, jotta ne tosiasiallisesti mahdollistavat perheille palvelusetelin arvon korottamisen eikä kuntien välillä synny epäyhtenäisiä käytäntöjä.

Ovatko palvelusetelilain pykälät 9-12 perusteluineen selkeät?

-

Ovatko varhaiskasvatuslain ja asiakasmaksulain muutokset perusteluineen selkeät?

-

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

MLL painottaa, että lapsivaikutusten arvioinnin perusta on YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa. Lapsen oikeuksien sopimus edellyttää, että lapsen etu on arvioitava sekä yksittäistä lasta koskevassa asiassa että lapsiryhmiä tai lapsia yleisesti koskevissa asioissa. Lapsivaikutusten arviointi toimii välineenä lasten etujen selvittämiseen. Lapsen oikeuksien komitea korostaa, että lapsen edun tulee ohjata kaikkien lapsiin vaikuttavan lainsäädännön valmistelua ja päätöksentekoa. Lapsivaikutusten arviointi on tärkeä väline sen varmistamisessa, että perustuslain 22 §:n mukainen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite toteutuu lainsäädännössä lasten osalta. (Ks. tarkemmin lapsivaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa: Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2021:5 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-370-8>)

Yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys ovat perus- ja ihmisoikeuksia, joiden toteutumisesta on arvioitava kaikkien säädöshankkeiden osalta. Syrjimättömyysvelvoite edellyttää, että tunnistetaan lapset ja lapsiryhmät, joiden oikeuksien toteuttaminen saattaa vaatia erityisiä toimenpiteitä. Lapsiryhmiä, joiden oikeuksien toteutumiseen on kiinnitettävä erityistä huomioita ja tarvittaessa ryhdyttävä aktiivisiin toimiin yhdenvertaisuuden edistämiseksi ovat esimerkiksi vammaiset lapset, etniseen tai kielelliseen vähemmistöön kuuluvat lapset, alkuperäiskansaankuuluvat lapset (saamelaislapset), maahanmuuttaja- ja pakolaislapset, lapset, joilla itsellään tai joiden vanhemmillä vakavia sosiaalisia tai terveydellisiä ongelmia, kodin ulkopuolelle sijoitetut lapset ja köyhissä perheissä elävät lapset.

Lapsivaikutusten arviointi on palveluseteliä koskevassa lakiehdotuksessa puutteellinen. Arviointi ei anna selkeää kuvaa siitä, millaisia vaikutuksia lakiehdotuksella tosiasiallisesti arvioidaan olevan lasten oikeuksien toteutumiseen ja hyvinvointiin. Arvioinnissa ei tuoda juurikaan esille lakiehdotuksen vaikutuksia esimerkiksi heikommassa asemassa oleviin lapsiin ja lapsiperheisiin. Mitä käytännössä lakiehdotus tarkoittaisi enemmän kasvun ja kehityksen tukea tarvitsevien lasten asemaan ja oikeuksien toteutumiseen? Yksityiset varhaiskasvatuksen palveluntuottajat eivät monissa tilanteista pysty tai halua tarjota erityistä tukea tarvitseville lapsille riittävää tukea. Palvelusetelimallissa on ylipäättään se riski, että yksityiset toimijat eivät ota vastaan lapsia, jotka tarvitsevat enemmän tukea, jos se ei ole taloudellisesti kannattavaa.

Ehdotuksen mukaan lakia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteleistä ei ole enää tarkoituksenmukaista soveltaa varhaiskasvatukseen, vaan tarvitaan uusi laki, joka kohdentuu nimenomaan varhaiskasvatukseen. Lakia valmisteltaessa on mahdollisuus selvittää ja korjata niitä ongelmia, joita nykypalvelusetelikäytännössä on. Nyt tietopohja lakiehdotuksessa on puutteellinen ja näkökulma on enemmänkin taloudellisissa kysymyksissä ja yksityisten palveluntuottajien aseman vahvistamisessa kuin siinä, miten lapsille mahdollistetaan yhdenvertaisesti laadukas, hyvä ja turvallinen varhaiskasvatus.

Esitysluonnoksessa todetaan lain tarkoituksena olevan varhaiskasvatuksen palvelusetelin avulla lisätä perheen valinnanmahdollisuuksia lasten varhaiskasvatuksen järjestämiseksi. Tämän toteutuminen on ongelmallista heikommassa asemassa olevien perheiden osalta. Lakiehdotuksessa nostetaan esille Ville Ruutiaisen tutkimusta, jossa todetaan, että koulutuksellisen tasa-arvon korostamisesta huolimatta lasten mahdollisuudet osallistua erilaisiin varhaiskasvatuspalveluihin eivät ole samanlaiset. Korkeasti koulutettujen huoltajien lapset ovat matalammin koulutettujen vanhempien lapsiin verrattuna suhteellisesti yliedustettuina sekä yksityisen hoidon tuella, että palvelusetelillä tuetuissa yksityisissä päiväkodeissa. Lapsivaikutusten arvioinnissa tulisi tarkastella tätä ongelmaa laajemmin ja tarkemmin ja myös ehdottaa ratkaisuja sille, kuinka säädettävän lain avulla tätä epäkohtaa voitaisiin torjua tai se voitaisiin poistaa. Kyse on merkittävästä lapsen oikeuksien yhdenvertaiseen toteutumiseen liittyvästä kysymyksestä.

Onko teillä täydennettävää esityksen nykytilan kuvaukseen tai muuhun tekstiin?

MLL haluaa vielä erikseen muistuttaa Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean vuonna 2020 antamasta ratkaisusta Suomea koskevaan kanteluun. Komitea totesi, että varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen oli uudistetun ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan vastainen kaikilta kantelussa esitettyjen artikloiden osalta. Komitea totesi ratkaisussaan, että laadukas varhaiskasvatus edistää lapsen hyvinvointia ja tasaa yhdenvertaisia mahdollisuuksia lasten elämässä.

Laadukkaaseen varhaiskasvatukseen tulee panostaa ja se on turvattava lapsille yhdenvertaisesti. Sillä voidaan torjua syrjäytymistä ja huono-osaisuudesta aiheutuvia riskejä lasten elämässä. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan tutkimustulokset osoittavat, että laadukkaalla varhaiskasvatuksella voidaan vaikuttaa myönteisesti pikkulasten onnistuneeseen perusasteen koulutukseen siirtymiseen, koulumenestykseen ja pitkäaikaiseen sosiaaliseen sopeutumiseen (YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 7 lapsen oikeuksien täytäntöönpanosta varhaislapsuudessa, kohta 30). Varhaiskasvatus on lapselle ja hänen tulevaisuudelleen erittäin merkittävä asia eikä yhteiskunnassa saa rakentaa tai vahvistaa segregoivaa järjestelmää, jossa osa lapsista jää heikompaan asemaan.

MLL pitää tärkeänä, että perheillä on jatkossakin mahdollisuus valita palvelusetelin ja kunnan oman julkisen varhaiskasvatuksen välillä. Julkiselle varhaiskasvatukselle on turvattava riittävät resurssit, jotta sitä voidaan toteuttaa laadukkaasti. Käsillä oleva uudistus ei saa johtaa varhaiskasvatuksessa siihen, että varhaiskasvatuspalveluita yksityistetään ja sen kustannuksella heikennetään tai ajetaan alas julkista varhaiskasvatusta.

MLL katsoo, että yksityiseen toimintaan kuuluva taloudellinen hyödyn maksimointi sopii huonosti palveluihin, joita tulisi ohjata ensisijaisesti lapsen etu ja palvelunkäyttäjien erilaiset tarpeiden ja elämäntilanteiden huomioiminen. Tästä syystä varhaiskasvatuksen palveluiden yksityistämiseen tulee suhtautua varauksella ja niiden toiminnan tehokkaasta valvonnasta on huolehdittava.

Palveluseteli- ja yksityisen hoidon tuen malleissa palvelut kohdentuvat erityisesti maksukykyisemmille perheille, mikä lisää segregatiota ja vahvistaa eriarvoisuutta varhaiskasvatuksessa. MLL toteaa myös, että kuntien voidessa itse määrittää palvelusetelin arvon ja ehdot, erot eri kuntien välillä kasvavat varhaiskasvatuksessa.

Helsingissä 1.4.2025

Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry

Milla Kalliomaa, pääsihteeri

Esa Iivonen, vaikuttamistyön johtaja

Kirsi Pollari, erityisasiantuntija

Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä

[Mannerheimin](#)

[Lastensuojeluliitto_lausuntoyhteenveto_Varhaiskasvatus_palvelusetelit_VN_31530_2023.pdf](#)

Pollari Kirsi

Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry