

Asia: VN/23259/2024

Hallituksen esitysluonnos laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Aluehallintovirastojen lausunto luonnoksesta varhaiskasvatuslain muuttamista koskevaksi hallituksen esitykseksi (VN/23259/2024)

Kommentit esityksen lakipykäliin ja säännöskohtaisiin perusteluihin

Aluehallintovirastot kiittävät mahdollisuudesta lausua ehdotuksesta yksityisen varhaiskasvatuksen lupamenettelyn muuttamisesta rekisteröintimenettelyksi.

Uudistuksen aikataulu

Aluehallintovirastot pitävät ongelmallisena, että lakia muutetaan lupamenettelystä rekisteröintimenettelyksi kesken siirtymäajan 1.1.2023–31.12.2026 (muutossäädös 13.5.2022/326). palveluntuottajan tulee voida luottaa lainsäädännön pysyvyyteen ja muutosten tulee olla paremmin ennakoitavissa. Muutosten vaikutusten tulee olla kohtuullisia ja oikeudenmukaisia. Ne palveluntuottajat, jotka ovat hakeneet lupaa siirtymäaikana ja maksaneet käsittelymaksun voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti, asetetaan eriarvoiseen asemaan niiden palveluntuottajien kanssa, jotka eivät vielä ole lupaa hakeneet.

Aluehallintovirastot katsovat, että lakimuutos olisi hyvä saattaa voimaan vasta 1.1.2027 nykyisen lupamenettelyn siirtymäajan päätyttyä. Tällöin palveluntuottajat saisivat yhdenmukaisen ja tasapuolisen kohtelun. Huhtikuun 2025 alussa Suomessa toimi 382 palveluntuottajaa, joilla oli 912 päiväkotia. Lupa on hakemuksesta myönnetty 186 palveluntuottajalle, joilla on yhteensä 655 päiväkotia. Lupaa ei ole vielä hakenut 196 palveluntuottajaa, joilla on päiväkoteja yhteensä 257. Palveluntuottajat (päiväkotiketjut), joilla on toimintaa useiden kuntien alueilla, ovat pääsääntöisesti jo hakeneet luvan päiväkotitoiminnalleen.

Esitysluonnoksessa mainitaan, että ehdotetussa menettelyssä nykyisin rekisterissä joko lupamenettelyn tai sitä edeltäneen ilmoitusmenettelyn kautta olevien toimijoiden edellytyksiä toteuttaa asianmukaista ja laadukasta varhaiskasvatusta ei tutkittaisi. Aluehallintovirastot näkevät ehdotuksen ongelmallisena, koska lupamenettelyn aikana on havaittu merkittäviä puutteita palveluntuottajien toiminnan edellytysten täyttymisessä. Vaikka voimassa olevassa laissa säädetään palveluntuottajille velvollisuus ilmoittaa muutoksista viipymättä, useat palveluntuottajat eivät ole noudattaneet ilmoitusvelvollisuuttaan. Lasten turvallisuuden tai varhaiskasvatuksen laadun ja siten lapsen edun ensisijaisuuden toteutumisen vuoksi on sen vuoksi ensiarvoisen tärkeää, että lupamenettelyn siirtymäajan puitteissa tarkastetaan myös niiden palveluntuottajien toiminnan edellytykset, jotka eivät ole vielä hakeneet lupaa. Myös tämä näkökulma puoltaa näin ollen sitä, että esitetty muutos tulisi voimaan aikaisintaan 1.1.2027.

Lisäksi lakimuutoksen voimaantuloaikataulu on aluehallintovirastojen näkökulmasta liian tiukka, jotta rekisteröintimenettelyn vaatimat muutostyöt saataisi valmisteltua ennen lain voimaan tuloa. Lakimuutoksen toteutuessa tarve palveluntuottajille annettavaan informaatio-ohjaukseen lisääntyy väistämättä. Tähän tarpeeseen vastaaminen esitetyn mukaisessa voimaantuloaikataulussa on kuitenkin haastavaa, koska samaan ajankohtaan ajoittuu myös aluehallinnon virastouudistuksen voimaantulo.

Palveluntuottajien hallinnollinen työ

Esitysluonnoksen mukaan lakimuutoksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti keventää palveluntuottajien hallinnollisen työn taakkaa.

Aluehallintovirastot katsovat, että palveluntuottajan hallinnollinen taakka keveni merkittävästi jo lakimuutoksen 19.4.2024/189 myötä, kun aluehallintovirastoille säädettiin varhaiskasvatuslakiin tiedonsaantioikeus veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoitus- ja maksuvelvollisuuksien hoitamisesta, toiminnasta, taloudesta ja kytkennöistä, jotka ovat välttämättömiä yksityisen päiväkotitoiminnan harjoittamista koskevan lupahakemuksen käsittelemiseksi tai 43 a §:ssä tarkoitettujen yleisten edellytysten täyttymisen selvittämiseksi tai valvomiseksi. Muutoksen myötä aluehallintovirastot ovat tarkastaneet kesäkuusta 2024 alkaen palveluntuottajan toiminnan taloudelliset edellytykset harmaantaloudenselvitysyksiköltä tilattavan velvoitteidenhoitoselvityksen avulla, eli palveluntuottajan ei tarvitse toimittaa otteita eri viranomaisten rekistereistä aluehallintovirastoon, lukuun ottamatta otetta holhousasioiden rekisteristä. Ulkomaisen palveluntuottajan tai omistajan tulee edelleen toimittaa asiakirjat sähköisen hakemuksen liitteenä, koska velvoitteidenhoitoselvitykseen ei saada tietoja ulkomaisilta viranomaisilta.

Nyt esitettävä lakimuutos ei aluehallintovirastojen käsityksen mukaan tuo enää merkittävää lisäkevennystä palveluntuottajan hallinnollisen työn taakkaan.

Vaikutus viranomaistoimintaan

Aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ylläpitämä yksityisten palveluntuottajien Soteri-rekisteri, sähköinen asiointipalvelu ja käsittelijän sähköinen työpöytä (Sampo) ovat järjestelminä edelleen puutteellisia ja kehitystyö on kesken. Muutos lupamenettelystä rekisteröintimenettelyksi edellyttää muutosten tekemistä kaikkiin edellä mainittuihin sähköisiin järjestelmiin. Jos sähköiseen asiointiin, rekisteriin ja työpöytään ei ole voitu tehdä lakimuutoksen edellyttämiä muutoksia 1.1.2026 mennessä, joudutaan rekisteröinnit tekemään aluehallintovirastoissa väliaikaisratkaisulla manuaalisesti. Tämä aiheuttaisi lisäresurssin tarvetta ja merkittävää viivästystä rekisteröintiprosessiin sekä painetta korottaa rekisteröintimaksuja.

Myös tästä syystä aluehallintovirastot katsovat, että muutoksen voimaantulon ajankohdan tulisi olla aikaisintaan 1.1.2027.

Luvan ja rekisteröinnin käsittelyprosessi

Esitysluonnoksen mukaan lakimuutoksen tavoitteena on nopeuttaa ja sujuvoittaa toiminnan aloittamista.

Aluehallintovirastot pitävät hyvänä ehdotusta, että uudesta menettelystä käytetään termejä rekisteröinti ja rekisteröintimenettely. Tällöin vältetään sekaannukset aikaisempien ilmoitus- ja lupamenettely termien kanssa. Myös ”oikeus harjoittaa yksityistä päiväkotitoimintaa” ilmaisu koetaan selkeänä.

Aluehallintovirastot korostavat, että varhaiskasvatuksen tämänhetkisessä lupamenettelyssä käsittelyn keskimääräinen aika on noin 30 päivää. Varhaiskasvatuksen lupakäsittely ei ole tällä hetkellä ruuhkautunut, eikä toiminnan aloitus ole viivästynyt aluehallintovirastojen käsittelyajan vuoksi. Selvitettyään palveluntuottajan taloudelliset toiminnan edellytykset, aluehallintovirastot pyytävät kunnan varhaiskasvatuksesta vastaavaa viranomaista tekemään tarkastuksen toimipaikkaan ja antamaan tarkastuksesta lausunnon. Tarkastuspyyntö tehdään, vaikka osa muuhun toimintaan liittyvistä liitteistä vielä puuttuisi.

Lupien käsittelyaikaa pidentää palveluntuottajien tekemien hakemusten puutteellisuus ja täydennyspyyntöjen tarve. Toiminnan aloittamista voi viivästyttää myös esimerkiksi tilanne, jossa toimipaikkoihin ei ole tehty tarvittavia viranomaistarkastuksia.

Voimassa olevan lain mukaisesti, kun toiminnan edellytykset täyttyvät ja kunnalta on saatu lausunto, aluehallintovirasto myöntää luvan viipymättä. Aluehallintovirastot eivät näe, että ehdotetussa rekisteröintimenettelyssä palveluntuottajan toiminnan aloitus nopeutuisi merkittävästi, vaikka toiminnan voisi aloittaa, kun kunnassa toimipaikka on tarkastettu.

Esittelyluonnoksen perusteluteksteissä mainitaan, että toiminnan aloittamisen mahdollistamisen ennen rekisteröintipäätöksen tekemistä ei katsota vaarantavan lapsen etua. Kaikki toiminnan harjoittamisen edellytykset ovat tulleet tarkastetuiksi jo aikaisemmin, eikä palveluntuottajan rekisteröimisen yhteydessä voi tulla esiin enää sellaisia seikkoja, jotka johtaisivat hylkäävään rekisteröintipäätökseen.

Aluehallintovirastojen kokemuksen mukaan aikaisemmassa ilmoitusmenettelyssä kunnat ovat voineet myöntää palveluntuottajalle luvan aloittaa päiväkotitoiminnan, vaikka tosiasiassa kaikki toiminnan edellytykset eivät ole täyttyneet.

Esitysluonnoksessa todetaan, että lakimuutoksen voimaan tultua rekisteröintiviranomainen selvittää 43 a § mukaiset yksityisen varhaiskasvatuksen harjoittamisen yleiset edellytykset, päiväkodin johtajan kelpoisuuden, asiakasrekisteriin liittyvät asiat ja kuinka toimipaikassa turvataan lapsen oikeus varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen ennen kuin pyytää kuntaa tekemään tarkastuksen toimipaikkaan ja pyytää tarkastuksesta lausuntoa. Kunnan vastuulle jää edelleen selvittää täyttävätkö tilat ja toiminta muilta osin lainsäädännön vaatimukset.

Aluehallintovirastot toteavat, että yksityisten palveluntuottajien toiminta täydentää kunnan omaa palvelutuotantoa, ja joissakin kunnissa sen rooli on merkittävä. Jos kunnassa on akuutti tarve uusille varhaiskasvatuspaikoille, voi syntyä tilanne, jossa kunnat eivät välttämättä pysty arvioimaan vaatimusten täyttymistä objektiivisesti.

Aluehallintovirastot toteavat, että uudessa rekisteröintimenettelyssä saattaa tulla tilanne, jossa kunta on antanut palveluntuottajalle luvan aloittaa toiminta, mutta aluehallintovirastot joutuvat keskeyttämään toiminnan ja mahdollisesti tekemään hylkäävän päätöksen rekisteröinnistä, koska toimipaikka ei täytä sille asetettuja vaatimuksia. Tällainen tilanne voisi tulla eteen, jos palveluntuottaja ei ole esimerkiksi hakenut päiväkodille rakennuslupaa tai rakennuslupa on vanhentunut, mutta kunta on antanut luvan aloittaa toiminnan. Aluehallintovirastot tuovat esiin, että tällaisen tilanteen sattuessa vaarannetaan lapsen edun toteutuminen ja perheille aiheutuu kohtuutonta harmia.

Yhden toimipaikan rekisteröinnin peruuttaminen

Ehdotuksen 44 d §:n mukaan rekisteröintiviranomainen voi palveluntuottajaa kuultuaan poistaa palveluntuottajan rekisteristä. Ehdotetussa lakimuutoksessa rekisteröintiviranomaiselle ei ole annettu mahdollisuutta poistaa rekisteristä palveluntuottajan yksittäistä toimipaikkaa, jonka toiminta ei täyttäisi lainsäädännön vaatimuksia. Rekisteröintiviranomaisella olisi tällöin vain mahdollisuus poistaa koko palveluntuottajan rekisteröinti.

Kuitenkin esitysluonnoksen säädöskohtaisen perustelun mukaan rekisteröintiviranomainen voisi 44 d §:n nojalla poistaa palveluntuottajan tai sen toimipaikan palveluntuottajien rekisteristä, jos palveluntuottaja ei enää täytä 43 a §:n 1 momentissa säädettyjä toiminnan edellytyksiä.

Myös voimassa olevan lain 44 d §:n mukaan lupaviranomainen voi palveluntuottajaa kuultuaan peruuttaa luvan kokonaan tai osittain.

Aluehallintovirastot ehdottavat, että yksittäisen toimipaikan rekisteristä poistamisen mahdollisuus lisätään ehdotuksen 44 d §:ään.

Yksittäisen toimipaikan poistaminen rekisteristä voisi tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa kyseisen päiväkodin toiminnan edellytykset eivät enää täyty. Ehdotetun 44 d §:n mukaan rekisteröintiviranomainen ei voisi poistaa yksittäistä toimipaikkaa rekisteristä.

Valvontaviranomainen voisi siis 58 §:n mukaisesti antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta tai sulkea toimipaikan, mutta ei voisi poistaa sitä rekisteristä.

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan on perustuslain 18 § huomioiden kohtuutonta, että palveluntuottajan koko toiminta poistettaisi rekisteristä yhden toimipaikan soveltumattomuuden vuoksi.

Kunnan suorittama tarkastus

Aluehallintovirastot näkevät hyvänä, että esitysluonnoksen mukaan kuntien tulee jatkossakin tehdä tarkastus toimipaikkaan ja toimittaa rekisteröintiä varten lausunto toimipaikan soveltuvuudesta päiväkotikäyttöön. Kunnan tarkastus ennen toiminnan aloittamista on osa hyvää ennakollista paikallista valvontaa. Aluehallintovirastot pitävät myös tarkastuksen erottamista omaksi pykäläkseen hyvänä uudistuksena.

Lakiehdotuksen 44 b §:n 1 momentin mukaan kunnan toimielimen tulee tarkastuksen suorittamista varten saada rekisteröintiviranomaiselta kopio palveluntuottajan hakemuksesta. Sähköisen palvelun tulostettavassa hakemuksessa on sellaista tietoa, jota kunnan viranomaisen ei ole tarpeen saada tietoonsa tehtävää tarkastusta varten. Aluehallintovirastot ehdottavat pykälään seuraavaa muotoilua: ”Tarkastuksen suorittamista varten toimielimen tulee saada rekisteröintiviranomaiselta toimipaikkaa koskevat tiedot palveluntuottajan hakemuksesta.”

Lakiehdotuksen 44 b §:n 4 momentin mukaan toiminnan aloittamisen ja toimipaikan rekisteröinnin edellytyksenä on, että tarkastuksessa ei havaita puutteita. Esitysluonnoksessa ei ole selkeästi kirjattu, mitä tarkoittaa, että palveluntuottaja voi aloittaa toiminnan, kun toimipaikka on tarkastettu. Tältä osin tulisi selvittää, miten tehty tarkastus todennetaan ja annetaan tiedoksi palveluntuottajalle. Samalla taattaisiin palveluntuottajan ja kunnan viranhaltijan oikeusturva mahdollisissa epäselvissä tilanteissa.

Toimipaikoissa tapahtuvat muutokset

Lakiehdotuksen 44 a §:n mukaan palveluntuottajan on haettava

rekisteröinnin muuttamista, mikäli 44 a §:n 1 momentissa tarkoitetuissa seikoissa tapahtuu olennaisia muutoksia.

Esitysluonnoksessa ei pykälätasolla määritellä toimipaikan olennaisia muutoksia. Säännöskohtaisissa perusteluissa olennaiset muutokset määritellään, mutta määrittely on aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan edelleen kovin tulkinnanvarainen. Esitysluonnoksen mukaan olennaisena muutoksena olisi pidettävä ainakin toimintamuodossa, toiminnan laajuudessa tai vuorohoidon järjestämisessä tapahtuvia muutoksia silloin, kun ne vaativat henkilöstön määrän huomattavan lisäyksen tai vähenemisen tai henkilöstön rakennemuutoksen. Olennaisella muutoksella tarkoitettaisiin myös esimerkiksi uusien toimitilojen käyttöönottoa tai vanhojen lakkauttamista taikka varhaiskasvatuspaikkojen lukumäärän suhteellisesti merkittävää muutosta.

Aluehallintovirastot ehdottavat, että rekisteröinnin muutoksen hakemisesta säädettäisiin oma pykälä tai ehdotettuihin pykäliin tehtäisi tarkennus, jossa luetellaan tilanteet, joissa muutosta tulee hakea. Voimassa olevassa lainsäädännössä on vastaava pykälä (44 § ja 44 c §).

Muutosta rekisteröintiin tulee hakea seuraavissa tilanteissa:

- 1) Jos toimipaikkoja lisätään tai vähennetään
- 2) Jos olemassa olevaa toimipaikan tiloja laajennetaan tai supistetaan
- 3) Jos toimipaikka muuttaa toiseen osoitteeseen
- 4) Jos varhaiskasvatuspaikkojen määrää lisätään tai vähennetään
- 5) Jos varhaiskasvatuksen järjestämisessä 13 §:n mukaisesti tapahtuu muutos.

Rekisteröinnin muuttamista koskevan hakemuksen olisi sisällettävä 44 a §:n 1 momentissa säädetyt tiedot niiltä osin kuin ne ovat tarpeen muutoshakemuksen ratkaisemiseksi.

Vaihtoehtona yllä olevalle esitykselle aluehallintovirastot ehdottavat, että 44 a §:n tekstiä täsmennettäisiin seuraavasti: Palveluntuottajan on haettava rekisteröinnin muuttamista, mikäli 44 a § 1 momentin 1–5 kohdassa tarkoitetuissa seikoissa tapahtuu olennaisia muutoksia.

Aluehallintovirastot tuovat esiin, että olennaisten muutosten yhteydessä mainittu toimintamuodon muutos olisi tarpeeton kirjaus, koska rekisteröinnissä on kyse ainoastaan päiväkotitoiminnasta. Myöskään henkilöstön määrän muutos tai henkilöstön rakennemuutos ei voi vaikuttaa rekisteröintipäätökseen, koska päiväkodissa tulee aina olla varhaiskasvatuslain 7 luvun mukainen

henkilöstörakenne ja henkilöstömitoitus. Henkilöstömitoitus ei ole riippuvainen päiväkodin varhaiskasvatuspaikkojen määrästä vaan lasten tosiasiallisista läsnäoloista.

Aluehallintovirastot ehdottavat, että rekisteriin ei kirjattaisi lainkaan henkilöstömääriä, koska rekisterissä oleva henkilöstömäärä ei useinkaan vastaa todellista tilannetta päiväkodeissa, esimerkiksi tilanteessa, jos päiväkotiin on rekisteröity tietty määrä varhaiskasvatuspaikkoja, mutta kaikki paikat eivät ole käytössä.

Lakiehdotuksen 44 a §:n mukaan palveluntuottajan on haettava rekisteröinnin muuttamista, mikäli 1 momentissa tarkoitetuissa

seikoissa tapahtuu olennaisia muutoksia. Muutosta ei saa toteuttaa ennen kuin muutos on rekisteröity. Mikäli muutos koskee uuden toimipaikan perustamista, toiminnan saa aloittaa, kun toimipaikka on tarkastettu

ehdotetun 44 b §:n mukaisesti. Rekisteröitävä muutos voisi koskea esimerkiksi toiminnan laajentamista tai supistamista jo toiminnassa olevassa päiväkodissa. Näissä tapauksissa muutoksen saisi toteuttaa vasta rekisteröinnin jälkeen. Aluehallintovirastot näkevät tässä epäjohtamukaisuuden, koska uuden toimipaikan toiminnan voi aloittaa, kun tarkastus on tehty ja toiminnassa olevan päiväkodin muutoksen voi toteuttaa vasta, kun rekisteröinti on tehty. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan yhtenäinen menettely uuden päiväkodin aloittamisen ja toiminnassa olevan päiväkodin muutoksen rekisteröinnissä selkeyttäisi menettelyä.

Lakimuutoksen kustannusvaikutukset ja rekisteröinnin maksut

Aluehallintovirastojen näkökulmasta nykyisessä lupamenettelyssä ja ehdotetussa rekisteröintimenettelyssä ei ole merkittäviä eroja. Aluehallintovirastoille ei yksittäisen asian käsittelyn takia muodostuisi lisätyötä eikä työn vähenemistä. Kuntien tekemien tarkastusten osalta työ pysyisi ennallaan. Nykyiset suoritemaksut vastaavat kustannuksia ja työn pysyessä ennallaan rekisteröinnistä perittävät maksut tulisivat pysymään nykyisellä tasolla.

Ehdotetun muutoksen vuoksi aluehallintovirastoille aiheutuisi lisäkustannuksia palveluntuottajille ja kunnille annettavan ohjeistuksen lisääntymisestä, oppaiden ja verkkosivujen ohjeistusten päivityksestä sekä sähköisten järjestelmien muokkaamisesta aiheutuvasta työstä.

Ruotsinkielinen lakiehdotus

Aluehallintovirastoilla ei ole erityisiä huomioita lain ruotsinkielisen käännöksen terminologiasta.

Lausunto on valmisteltu aluehallintovirastojen yhteistyönä.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto

Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

Lounais-Suomen aluehallintovirasto

Itä-Suomen aluehallintovirasto

Lapin Aluehallintovirasto

Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä

[Aluehallintovirastojen lausunto luonnoksesta varhaiskasvatuslain muuttamista koskevaksi hallituksen esitykseksi.pdf](#)

Terho Taru
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto