

Asia: VN/23259/2024

Hallituksen esitysluonnos laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Esitysluonnoksen mukaan yksityisen päiväkotitoiminnan harjoittaminen edellyttäisi, että palveluntuottaja ja sen toimipaikat olisi rekisteröity Valviran ja aluehallintovirastojen ylläpitämään palveluntuottajien rekisteriin (Soteri).

Ehdotettu rekisteröintimenettely ei muuttaisi aluehallintoviraston tai kunnan roolia prosessissa, eikä rekisteröintihakemuksen käsittely eroaisi nykyisestä lupahakemuksen käsittelystä.

Aluehallintovirasto tutkisi jatkossakin palveluntuottajan yleisten edellytysten täyttymisen ja tarkastaisi ennen rekisteröinnin tekemistä, että hakemuksen sisältö vastaa laissa edellytetyjä vaatimuksia. Palveluntuottajien yleisten edellytysten tarkastamiseen kuuluisi jatkossa myös sen varmistaminen, ettei palveluntuottajalla ole sellaisia Tullin perimiin maksuihin liittyvien velvollisuuksien laiminlyöntejä, jotka vaarantavat palveluntuottajan luotettavuuden. Kunnan rooli toimitilojen tarkastuksessa säilyisi rekisteröintimenettelyssä entisellään ja pyyntö tarkastuksen toimittamiseksi tulisi jatkossakin aluehallintovirastolta. Ehdotetun rekisteröintimenettelyn keskeisin ero liittyy toiminnan aloittamiseen; yksityisen päiväkotitoiminnan saisi aloittaa heti, kun rekisteröintiviranomainen on tarkistanut toiminnan yleiset edellytykset ja kunta on suorittanut toimitilojen tarkastuksen todeten ne päiväkotitoimintaan soveltuviksi.

Rekisteröintimenettelyn perusteet, toiminnan edellytykset, hakemuksen käsittely ja oikeusvaikutukset vaikuttaisivat näin ollen pitkälti vastaavan nyt voimassa olevaa luvanvaraisuutta. Hakemukseen tulisi edelleen antaa valituskelpoinen päätös ja rekisteröintiviranomaisen päätöksenteko perustuisi sidottuun oikeusharkintaan; päätöksenteon perusteet voitaisiin johtaa suoraan laista. Myös rekisteristä poistamisen ja nykyisen luvan peruuttamisen edellytykset sekä oikeusvaikutukset olisivat pääosin samat. Rekisteristä poistaminen olisi edelleen viimesijainen toimi.

Esitettyyn rekisteröintimenettelyyn siirtyminen ei siten ilmeisesti merkitsisi kovinkaan suurta muutosta nykysääntelyyn verrattuna. Menettely lienee myös valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden oikeusvaikutuksiltaan varsin lähellä voimassa olevaa lupamenettelyä.

Käsitykseni mukaan perustuslakivaliokunta ei ole erikseen arvoinut yksityisen varhaiskasvatuksen ilmoitus-, rekisteröinti- tai lupamenettelyn suhdetta perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Esityksessäkin viitatussa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä

rekisteröitymisvelvollisuus on valtiosääntöoikeudellisesti rinnastettu luvanvaraisuuteen. Tällaisen sääntelyn tulee täyttää myös muut perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. esim. PeVL 96/2022 vp, PeVL 58/2014 vp).

Pidän perusteltuna, että lapsiin kohdistuvan elinkeinon sääntely nojaa vahvasti ennakkolliseen valvontaan. Kuten esityksessä (s. 10) on todettu, lapsen edun toteutumisen kannalta on oleellista, että päiväkotipalveluntuottajien taloudelliset ja ammatilliset toimintaedellytykset selvitetään aina huolellisesti ja ennen kuin toiminta voidaan aloittaa. Eduskunnan sivistysvaliokunta (ks. tarkemmin SiVM 4/2022 vp – HE 224/2021 vp) on korostanut lapsen kannalta olevan keskeistä, että varhaiskasvatuksen toiminta ja sen valvonta turvaavat parhaalla mahdollisella tavalla varhaiskasvatuksen lakisääteisten tavoitteiden toteutumisen.

Esityksessä rekisteröintimenettelyn keskeinen asiallinen muutos olisi toiminnan aloittamisen mahdollistamisen ennen rekisteröintipäätöksen tekemistä. Muutosta perustellaan hallitusohjelmakirjauksella; esityksen tavoitteena on keventää palveluntuottajien hallinnollista työtä ja nopeuttaa toiminnan aloittamista. Toisaalta esityksessä nykytilaa kuvataan (s. 7) niin, että nykyinen prosessi toimii sujuvasti ja hallinnollinen taakka on keventynyt aikaisempaan verrattuna, minkä vuoksi on perusteltua, että prosessi säilytetään soveltuvien osien samana myös rekisteröintimenettelyssä (s. 14).

Varhaiskasvatuslain 46 §:n (189/2024) muutoksen myötä palveluntuottajat tekevät lupahakemukset täysin sähköisesti Soteri-rekisterin kautta aluehallintovirastolle. Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin on arvioinut Soteri-rekisterin käyttöönottoa ja käsittelyn ruuhkautumista päätöksessään EOAK/600/2024 ja valtioneuvoston oikeuskansleri ratkaisussaan OKV/2075/70/2024. Tiedossani ei ole merkittäviä viiveitä yksityisen varhaiskasvatuksen palveluntuottajien tietojen rekisteröinnissä Soteriin. Mielestäni olisi perusteltua täydentää jatkovalmistelussa esityksen vaikutusten arviointia niin, että siitä tarkemmin ilmenisivät ne keskeiset tekijät, joiden ansiosta hallinnollinen työ esitetysti kevenisi ja nopeutuisi.

Esityksen perusteella jää epäselväksi, miten ja keneltä yksityinen palveluntuottaja saisi tiedon siitä, että rekisteröintiviranomainen on tarkistanut toiminnan yleiset edellytykset ja kunta on suorittanut toimitilojen tarkastuksen (ennen rekisteröintiä) toiminnan välittömäksi aloittamiseksi. Esityksestä ei myöskään ilmene, mistä tekijöistä muodostuisivat mahdolliset viiveet toiminnan edellytysten tarkistamisen ja rekisteröintipäätöksen sekä rekisteröinnin välillä. Esityksen mukaan (s. 10) ”kaikkien toiminnan harjoittamisen edellytysten tultua tarkastetuiksi jo aikaisemmin, ei rekisteröimisen yhteydessä voisi enää tulla esiin sellaisia seikkoja, jotka johtaisivat hylkäävään rekisteröintipäätökseen”. Esityksessä voisi mielestäni tarkemmin käsitellä vielä sitä, mikä edellä todetun ”rekisteröintiä edeltävän ennakkotiedon” oikeudellinen luonne olisi ja millainen viranomaisen vastuu virheellisen tiedon aiheuttamasta haitasta palveluntuottajalle olisi.

Huomioni kiinnittyi myös esitysluonnoksessa todettuun siitä, että ne palveluntuottajat, jotka ovat lain voimaantullessa rekisteröity ilmoitusmenettelyn perusteella ja jotka eivät ole hakeneet lupamenettelyn siirtymäaikana lupaa, saivat jatkaa toimintaansa aikaisemman rekisterimerkinnän perusteella ilman erillistä lupa- tai uudelleenrekisteröintiprosessia. Rekisterissä on ja tulisi siis edelleen olemaan jonkin verran päiväkoteja, joiden toiminnan edellytyksiä ei ole arvioitu sen jälkeen, kun ne on kirjattu rekisteriin.

Totean, että eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys (HE 13/2025 vp) eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaiksi lainsäädännöksi. Esitetyt uudistukset tulee tarvittavalla tavalla huomioida nyt lausuttavana olevan esityksen jatkovalmistelussa.

Lopuksi viitataan niihin näkökohtiin varhaiskasvatuksen järjestämisen suhteesta perustuslain 124 §:ään, jotka olen tuonut esiin samaan aikaan lausuttavana olevasta varhaiskasvatuksen palveluseteliä koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta antamassani lausunnossa (EOAK/1419/2025).

Keinänen Krissu

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja
ja Esittelijäneuvos Piatta Skottman-Kivelä