



Aluehallintovirastojen lausunto luonnoksesta hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatustlain muuttamisesta 31.5.2021 VN/1093/2021

Kommentit esityksen lakipykäliin ja säännöskohtaisiin perusteluihin

Aluehallintovirastot kiittävät mahdollisuudesta lausua ehdotuksesta yksityisen varhaiskasvatuksen muuttamisesta luvanvaraiseksi.

Aluehallintovirastojen näkemys on, että esityksen mukaista lakimuutosta ei tulisi tehdä. Yksityisen palveluntuottajan ilmoitusmenettely on jo tällä hetkellä lupamenettelyn kaltaista, eikä yksityinen palveluntuottaja voi aloittaa toimintaa elleivät toiminnan edellytykset täyty.

Varhaiskasvatustalua voitaisiin yksinkertaisesti muuttaa lisäämällä lause, jonka mukaan yksityinen päiväkotitoiminta voi alkaa vasta, kun palveluntuottaja ja toimipaikka on rekisteröity aluehallintovirastoissa. Tällä muutoksella saavutettaisiin kaikki ehdotuksessa esitetyt tavoitteet ilman lisäkustannuksia.

Lain valmistelun aikataulu on ollut tiukka. Lain yksityiskohtia täytyy tarkastella niin, että vältytään tulkintaongelmilta. Lain valmistelussa tulisi samalla arvioida perusteellisesti palveluntuottajan yleisten edellytysten osoittamiseen tarvittavat asiakirjat. Lain valmistelun yhteydessä tulee uudistaa myös asetusteksti sellaiseksi, joka vastaa varhaiskasvatuksen toimialaa.



Jos lakiehdotus kuitenkin toteutuu esityksen mukaisesti, edellyttää se aluehallintovirastojen mukaan seuraavia muutoksia:

44 § Lupa yksityisen päiväkotitoiminnan harjoittamiseksi

Ehdotuksen mukaan luvassa päätettäisiin 1) niistä kunnista, joiden alueella päiväkotitoimintaa harjoitetaan; 2) toimipaikoista, joissa päiväkotitoimintaa harjoitetaan; 3) enimmäislapsimäärästä, jolle varhaiskasvatusta voidaan kussakin toimipaikassa antaa ja 4) vuorohoidon järjestämisestä.

Aluehallintovirastot ehdottavat, että luvassa päätettäviin asioihin lisätään palveluntuottaja, jotta voidaan tehdä valituskelpoinen päätös palveluntuottajasta ja jatkossa luvan muutoksesta.

Aluehallintovirastot ehdottavat, että laissa käytetään termiä varhaiskasvatuspaikkojen lukumäärä termin enimmäislapsimäärän sijaan.

Esityksen mukaan lupa on valituskelpoinen. Jos luvassa päätetään vuorohoidosta, tulee laissa määritellä vuorohoito yksiselitteisesti, jotta lupapäätös voi perustua selkeään lainkohtaan.

Aluehallintovirastot ehdottavat, että varhaiskasvatuslakiin lisätään tarkka ja yksiselitteinen määrittely vuorohoidosta.

Aluehallintovirastot ehdottavat, että varhaiskasvatuslaissa määritellään selkeästi varhaiskasvatuksen järjestäjä ja tuottaja. Laissa tulee selkeästi käydä ilmi, missä tapauksessa yksityinen palveluntuottaja on varhaiskasvatuksen järjestäjä.

44 a § Luvan hakeminen

Pykälässä säädetään lupahakemuksen sisällöstä. Aluehallintovirastot ehdottavat pykälään seuraavia muutoksia tai tarkennuksia:



Palvelujen toimintamuotoa ja tuottamistapaa ei ole tarpeellista hakemuksella ilmoittaa, koska ainoastaan päiväkotitoimintaan haetaan lupaa.

Lupahakemuksen *edellytetään sisältävän välineiden viranomaishyväksynät*. Laissa ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, mitä tällaiset välineet olisivat. Välineet, joista tarvitaan viranomaishyväksynät, tulee selkeästi määritellä, jotta ne voidaan hyväksyä. Välineiden viranomaishyväksynät voisivat kuulua kunnan tekemään tarkastukseen ja niihin otettaisiin kantaa kunnan lausunnossa.

1 mom. kohta 5) ehdotetaan muutettavaksi niin, että lupahakemuksen tulee sisältää päiväkodin johtajan nimi, henkilötunnus, yhteystiedot, koulutus ja työkokemus, mutta "tehtävä toimipaikassa" -määritelmä poistettaisiin.

1 mom. kohdasta 6) ehdotetaan poistettavaksi sana "koulutus" ja tilalle lisättäväksi tehtävänimike (varhaiskasvatuksen lastenhoitaja, varhaiskasvatuksen sosionomi, varhaiskasvatuksen opettaja, varhaiskasvatuksen erityisopettaja, tuki- ja muissa tehtävissä toimivat henkilöt).

Omavalvontasuunnitelma: aluehallintovirastot ehdottavat, että omavalvontasuunnitelma voisi kuulua kunnalle toimitettavaan asiakirjoihin. Kunta ottaisi kantaa omavalvontasuunnitelmaan lausunnossaan.

Rikostaustaote: aluehallintovirastot toteavat, että lupahakemukseen ei voida pyytää liitteeksi rikostaustaotetta, koska kyseinen asiakirja on ainoastaan esitettävä asiakirja. Varhaiskasvatuslakiin tulisi kirjata lupaviranomaiselle maksuton tekninen käyttöyhteys oikeusrekisterikeskuksen rekisteriin.

Muut tiedot: Lupahakemuksen odotetaan sisältävän palvelujen laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden sekä muiden varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteuttamisen arvioimiseksi

tarvittavat muut tiedot. Laissa tulisi selkeästi määritellä ne asiakirjat, joilla em. seikat tulee osoitettua. Aluehallintovirastot ehdottavat, että nämä asiakirjat voitaisiin liittää osaksi kunnan lausuntoa. Kyseisiä asiakirjoja ei toimitettaisi lupaviranomaiselle lupahakemuksen yhteydessä, vaan ne olisivat kunnalle toimitettavia asiakirjoja. Kunta ottaisi kyseisiin asiakirjoihin kantaa lausunnossaan.

Esityksen mukaan kunta antaa ohjausta ja neuvontaa palveluntuottajalle tämän pyynnöstä. Aluehallintovirastot ehdottavat, että kohta "tämän pyynnöstä" poistetaan. Kunnan tulee valvontaviranomaisena antaa ohjausta ja neuvontaa palveluntuottajalle.

Esityksen mukaan kunnan toimielimen tulee tarvittaessa saada lausunnot pelastus- ja terveydensuojeluviranomaisilta. Aluehallintovirastot ehdottavat, että sana "tarvittaessa" poistetaan.

Aluehallintovirastot ehdottavat, että pelastusviranomaisen ja terveydensuojeluviranomaisen lausuntoja ei liitetä lupahakemuksen liitteeksi, vaan viranomaislausunnot toimitettaisiin lupaviranomaiselle kunnan antaman lausunnon liitteinä.

Kunnalle tulee säätää velvollisuus antaa lausunto tekemästään tarkastuksesta ja viranomaislausunnoista sähköisen palvelun kautta. Kunnan tulee myös voida liittää tarvittavia asiakirjoja lausuntonsa liitteeksi.

44 c § Luvan muuttaminen tai toiminnan lopettaminen

Hallituksen esityksen mukaan toiminnanharjoittajan on haettava muutosta lupaan, jos luvassa päätettäviin seikkoihin tulee muutoksia, taikka jos luvan haltija päättää muuttaa toimintansa luonnetta tai laajuutta muutoin oleellisesti siten, että myönnetty lupa ei enää kata muuttunutta toimintaa. Aluehallintovirastot pitävät esitystä tältä osin epäselvänä ja tulkinnanvaraisena ja katsovat, että lakiin tulee kirjata selvästi se, milloin palveluntuottajan tulee hakea muutosta lupaan.

44 d § Luvan peruuttaminen

Lakiesityksessä luvan peruttamiseen liittyvät seikat ovat viranomaisten tehtävien osalta ristiriitaiset. Esityksen mukaan luvan peruuttaa lupaviranomaisena aluehallintovirastot.

Esityksen mukaan aluehallintovirastot lupaviranomaisena voivat peruuttaa luvan kuultuaan ensin palveluntuottajaa. Koska kunta on kuitenkin edelleen ensisijainen valvontaviranomainen yksityisen varhaiskasvatuksen osalta, aluehallintovirastot ehdottavat, että lakiin kirjataan kunnalle velvollisuus antaa asiasta lausunto lupaviranomaiselle. Kunnalla voi olla tiedossaan seikkoja, jotka on hyvä saada myös lupaviranomaisen tietoon palveluntuottajan toimintaedellytysten arvioimiseksi.

Lisäksi aluehallintovirastot esittävät, että lakiin kirjataan kunnalle velvollisuus ilmoittaa lupaviranomaiselle toimipaikan lopettamistarpeesta. Myös toiminnan edellytysten menettämiseen liittyvät kriteerit tulee kirjata selkeästi lakiin.

Kommentarer till språkriktigheten i det svenskspråkiga lagförslaget

43 §

Ordet "liiketoiminta" har översatts med ordet rörelse. En korrekt översättning kunde vara affärsverksamhet eller näringsverksamhet.

44 §

I förslaget står det: 3) det maximala antal barn som kan ges småbarnspedagogik på varje verksamhetsställe. Här skulle vi föreslå att istället för begreppet "ge småbarnspedagogik" använda begreppet "delta i småbarnspedagogik".

44 c §

I paragrafen står på ett ställe "ändring i tillståndet". För övrigt används ändring av tillstånd. Vi föreslår att man konsekvent använder prepositionen av.

44 e §

Skrivfel i 1. mom.: "iförordning" borde korrigeras till "i förordning". Istället för "boende av permanent natur" kunde man bara skriva "permanent boende".

Kommentit esityksen taloudellisten vaikutusten arviointiin

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan ehdotuksen taloudelliset vaikutukset ovat merkittävät. Lupamenettely lisää huomattavasti resurssin pysyvää tarvetta aluehallintovirastoissa. Luvan myöntämiseen liittyvien tehtävien lisäksi ohjaus ja neuvonta tulevat lisääntymään kunnan ja palveluntuottajan roolien muuttuessa.

Aluehallintovirastot ovat viime vuosina suunnanneet resursseja kuntien ohjaukseen ja neuvontaan antamalla mm. koulutusta ilmoitusmenettelyn toimeenpanoon. Kunnat ovat tehostaneet yksityisten palveluntuottajien ohjausta, neuvontaa ja valvontaa mm. lisäämällä henkilöstöresurssia valvontatehtäviin.

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan ilmoitusmenettely on ollut tärkeä osa yksityisen varhaiskasvatuksen ennakkollista valvontaa kunnissa ja prosessina tällä hetkellä toimiva.

Taloudellisin vaihtoehto olisi muuttaa voimassa olevaa varhaiskasvatustaloutta niin, että yksityistä varhaiskasvatustoimintaa ei voi aloittaa ennen kuin aluehallintovirasto on rekisteröinyt palveluntuottajan tai uuden toimipaikan. Tämä tuottaisi saman hyödyn kuin nyt esitetty lupamenettely.

Esityksessä taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa ei ole huomioitu sitä vaihtoehtoa, että yksityisen varhaiskasvatuksen osuus kaikesta varhaiskasvatuksesta edelleen kasvaisi. On mahdollista, että vaikka varhaiskasvatusikäisten lasten kokonaismäärä laskee, yksityisen varhaiskasvatuksen osuus jatkaisi kasvuaan.

Tällä hetkellä yksityisen varhaiskasvatuksen ilmoitusmenettelyssä ei ole käytössä sähköistä palvelua. Lupamenettelyn edellytys on toimiva sähköisen asioinnin mahdollistava ohjelmisto. Lupaviranomaisella tulee olla valtuudet saada teknisen käyttöyhteyden kautta tietoja eri viranomaisilta. Sähköisen asioinnin lisäksi ohjelmassa tulee olla mukana valvontakokonaisuus. Tämä tuottaa ohjelmistoon lisäkustannusvaikutuksia. Suunnitellussa sähköisessä ohjelmassa tulee huomioida eri viranomaisten mahdollisuus valvonnan kirjaamiseen, tietojen vaihtoon ja katseluun. Valvontaviranomaisena kunnalla tulee myös olla mahdollisuus lisätä rekisteriin valvontaseuraamukset.

**Kommentit esityksen viranomaisvaikutusten arviointiin.
Aluehallintovirastoja pyydetään lausumaan ehdotuksena siitä, että mihin aluehallintovirastoon lupaviranomaisen tehtävät voitaisiin keskittää**

Aluehallintovirastot eivät pidä lupamenettelyn keskittämistä yhteen aluehallintovirastoon mahdollisena ja toimivana ratkaisuna. Lupamenettely on osa ennakkollista valvontaa. Yksityisistä palveluntuottajista valtaosalla on vain yksi toimipaikka. Sen sijaan usean aluehallintoviraston alueella toimivat palveluntuottajat (nk. valtakunnalliset ketjut) voitaisiin keskittää yhdelle aluehallintovirastolle.

Aluehallintovirastot ehdottavat, että:

1. Yhdellä aluehallintoviraston alueella toimivalle palveluntuottajalle myönnetään lupa alueen aluehallintovirastossa.
2. Usean aluehallintoviraston alueella toimivat ja valtakunnalliset ketjut keskitetään yhdelle aluehallintovirastolle. Tehtävään nimitettävä aluehallintovirasto päätetään myöhemmin.

Lupamenettely edellyttää sähköistä asiointia, jonka on oltava toiminnassa välittömästi lain voimaan tullessa.

Lupamenettely vaatii aluehallintovirastoissa huomattavaa pysyvää resurssin lisäämistä arviolta noin neljän henkilötyövuoden verran. Lupamenettelyyn on kohdennettava myös lakimiehen pysyvää työpanosta. Lupamenettelyn alkuvaiheessa resurssia tarvitaan kehittämistyöhön luonnollisesti enemmän, koska koko työprosessi uusitaan digitaalisista työvälineistä lähtien.

Siirtymäaikana myönnetään kaikille yli viidellesadalle palveluntuottajalle hakemuksesta lupa 1100 toimipaikkaan. Vuonna 2020 aluehallintovirastoissa tehtiin 658 rekisteröintiä, joista valtaosa oli muutosilmoituksia. Jatkossa lupamuutoksia ja muutosilmoituksia odotetaan tulevan aluehallintovirastoon vähintäänkin sama määrä, kuin tällä hetkellä.

Lupamenettely lisää aluehallintovirastojen tehtäviä merkittävästi. Luvan myöntäminen on erilainen toiminto, kuin rekisteröinti. Lupamenettelyssä kunnan tekemät palveluntuottajan edellytysten tarkastelut poistuvat ja tehtävä siirtyy kokonaisuudessaan aluehallintovirastoille.

Nykyisessä ilmoitusmenettelyssä palveluntuottaja on yhteydessä ainoastaan kunnan valvontaviranomaiseen ilmoitusta tehdessään. Lakiehdotuksen myötä lupahakemus, luvanmuutoshakemus ja muutosilmoitus lähetetään aluehallintovirastoihin. Täydennyspyyntöjen tekeminen siirtyisi kunnilta aluehallintovirastoille. Asiointi palveluntuottajan kanssa tulee lisääntymään moninkertaisesti.

Uutena tehtävänä aluehallintovirastoille tulee esityksen myötä kunnalle tehtävä määräys toimipaikan tarkastuksesta ja kuntien kanssa tehtävä yhteistyö tulee näin ollen myös lisääntymään.

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan olisi taloudellista ja perusteltua pysyä edelleen yksityisen varhaiskasvatuksen ilmoitusmenettelyssä. Varhaiskasvatustaloutta voitaisiin yksinkertaisesti muuttaa lisäämällä lause, jonka mukaan yksityinen päiväkotitoiminta voi alkaa vasta, kun palveluntuottaja ja toimipaikka on rekisteröity



aluehallintovirastoissa. Tällä aluehallintovirastojen ehdottamalla muutoksella saavuttaisiin kaikki ehdotuksessa esitetyt tavoitteet ilman lisäkustannuksia.

Kommentit esityksen lapsivaikutuksiin

Aluehallintovirastot eivät näe lakiehdotuksessa muutosta lapsen etuun tai lapsivaikutuksiin.

Lisäksi aluehallintovirastot katsovat, että varhaiskasvatus on osa koulutus- ja sivistyspalvelua, eikä sitä tule tarkastella sosiaalipalveluna tai -huoltona. Varhaiskasvatus on osa elinikäistä oppimista ja lapsen oikeus.

Kommentit esityksen siirtymäaikaan

Siirtymäaikana myönnetään kaikille yli viidellesadalle palveluntuottajalle hakemuksesta lupa n.1100 toimipaikkaan. Samaan aikaan tulee palveluntuottajan ja toimipaikkojen tiedoissa tapahtumaan muutoksia kuten aikaisempinakin vuosina.

Muut kommentit

Aluehallintovirastojen näkemys on, että yksityisen varhaiskasvatuksen lupamenettely ei tuo lisäarvoa varhaiskasvatuksen laatuun tai varhaiskasvatuslain toteuttamisen varmistamiseen. Kunnat ja aluehallintovirastot tekevät ennakkollista valvontaa jo nyt voimassa olevan lain mukaisesti. Kuntien valvontaviranomaiset tekevät jatkuvaa valvontaa yksityisessä varhaiskasvatuksessa. Reaktiivinen valvonta on vähäistä verrattuna ennakkolliseen valvontaan, koska epäkohtailmoituksia ja kanteluita tulee jokseenkin vähän. Jos varhaiskasvatuslain valvontaan liittyviin lainkohtiin ei tule muutosta tai lisäyksiä, ei valvontaan tule tehokkuutta lisää.

Tällä hetkellä työnjako palveluntuottajan, kunnan valvontaviranomaisen ja aluehallintovirastojen välillä on selkeä. Lakiesityksessä sen sijaan palveluntuottajan ja viranomaisten roolit ovat epäselvät ja ristiriitaiset. Aluehallintovirastot toteavat, että kunnan ja palveluntuottajan yhteistyö on ensisijaisen tärkeää palvelun laadun takaamiseksi. Esityksen mukainen lupamenettely heikentää kunnan ja palveluntuottajan tämänhetkistä hyvää yhteistyötä ja lisää tarpeetonta byrokratiaa. Laissa palveluntuottajan, kunnan ja aluehallintovirastojen roolit tulee olla määriteltynä selkeästi.

Esityksessä oleva tavoite, jonka mukaan yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraistaminen yhdenmukaistaa varhaiskasvatusta koskevaa lainsäädäntöä suhteessa muuhun koulutusta koskevaan lainsäädäntöön, jää epäselväksi. Varhaiskasvatustalakiin ei olla kirjaamassa tarkoituksenmukaisuusharkintaa yksityisen toiminnan myöntämiseen, poiketen muusta koulutusta koskevasta lainsäädännöstä. Muille koulutuksen järjestäjille luvan myöntää opetus- ja kulttuuriministeriö.

Esityksen perusteluissa esitetty näkökulma, jonka mukaan nykytilanteessa toiminnan olisi saanut aloittaa ilman, että palveluntuottajan yleisiä edellytyksiä on huolellisesti tarkastettu, on virheellinen. Toiminnan edellytykset on tarkastettava nykyisen lainsäädännön mukaan huolellisesti ja edellytysten on täytyttävä ennen kuin kunta voi hyväksyä toiminnan aloittamisen. Se, että jossain tapauksessa näin ei ole tapahtunut, on johtanut aluehallintovirastojen tekemään valvontaan ja siitä on seurannut varhaiskasvatustalain mukaiset seuraamukset.

Jos aluehallintovirastot eivät rekisteröi palveluntuottajaa tai toimipaikkaa, kunnalla on velvollisuus tässäkin tapauksessa järjestää varhaiskasvatuspaikka varhaiskasvatustalain mukaisesti. Lakiin on kirjattu kunnalle järjestämisen reunaehdot. Huoltajilla ei ole velvollisuutta etsiä varhaiskasvatuspaikkaa, mutta

varhaiskasvatuspaikan saamiseksi heidän on tehtävä hakemus. Tähän asiaan ei ole ehdotuksessa esitetty tulevan muutosta. Luvanvaraisuus ei aiheuta varhaiskasvatuspaikan saamiseen muutosta. Yrittäjällä on edelleen mahdollisuus aloittaa ja lopettaa toimintansa omien intressiensä mukaisesti.

Max 1 A4-sivun tiivistelmä lausunnosta

Aluehallintovirastojen näkemys on, että esityksen mukaista lakimuutosta ei tulisi tehdä. Yksityisen palveluntuottajan ilmoitusmenettely on jo tällä hetkellä lupamenettelyn kaltaista, eikä yksityinen palveluntuottaja voi aloittaa toimintaa elleivät toiminnan edellytykset täyty.

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan taloudellisin ja muutoinkin tarkoituksenmukaisin vaihtoehto olisi muuttaa voimassa olevaa varhaiskasvatustalainia niin, että yksityistä varhaiskasvatustoimintaa ei voi aloittaa ennen kuin aluehallintovirasto on rekisteröinyt palveluntuottajan tai uuden toimipaikan. Tässä tapauksessa lakia tulisi tarkentaa ainoastaan muutamissa kohdissa. Aluehallintovirastojen ehdottama muutos tuottaisi saman hyödyn kuin nyt esitetty lupamenettely, eikä aluehallintovirastoille aiheutuisi lisäkustannuksia.

Lisäksi lain valmistelussa tulisi arvioida perusteellisesti palveluntuottajan yleisten edellytysten osoittamiseen tarvittavat asiakirjat. Lain valmistelun yhteydessä tulee uudistaa myös asetusteksti sellaiseksi, joka vastaa varhaiskasvatuksen toimialaa.

Lausunto on valmisteltu aluehallintovirastojen yhteistyönä ryhmässä, johon ovat kuuluneet ylitarkastajat Heli Söderqvist ja Satu Kilpinen Etelä-Suomen aluehallintovirastosta, ylitarkastajat Tanja Tiainen Itä-Suomen aluehallintovirastosta, varhaiskasvatuksen ylitarkastaja Netta Halme ja johtaja Kaisa Post Lapin aluehallintovirastosta, varhaiskasvatuksen ylitarkastaja Ulla



Soukainen Lounais-Suomen aluehallintovirastosta, opetustoimen ylitarkastajat (varhaiskasvatus) Taru Terho ja Mirja Kivikangas sekä johtaja Marja-Liisa Keski-Rauska Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastosta, opetustoimen ylitarkastaja Jyri Ulvinen Pohjois-Suomen aluehallintovirastosta ja sivistystoimen ylitarkastaja Noora Lohi ruotsinkielisestä sivistystoimen yksiköstä.

Ylijohtaja

Marko Pukkinen

Johtaja

Marja-Liisa Keski-Rauska

Tämä asiakirja LSSAVI/8938/2021 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument LSSAVI/8938/2021 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Keski-Rauska Marja-Liisa 23.06.2021 13:43

Ratkaisija Pukkinen Marko 23.06.2021 13:54