

Asia: VN/1093/2021

## **Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Kommentit esityksen lakipykäliin ja säännöskohtaisiin perusteluihin**

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuslakia siten, että nykyisen ilmoitusmenettelyn sijaan laissa säädettäisiin yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraisuudesta. Toiminnan aloittaminen tai olennaisen muutoksen toteuttaminen edellyttäisi lupaviranomaisen hyväksyntää. Yksityinen perhepäivähoito jäisi edelleen ilmoitusmenettelyn piiriin.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan lakimuutoksen tavoitteena on yksityisen päiväkotitoiminnan laadun turvaaminen sekä varhaiskasvatuslain toteutumisen varmistaminen yksityisessä päiväkotitoiminnassa. Yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraistamisen tavoitteena on lisäksi vahvistaa yksityisen varhaiskasvatuksen ennakkollista valvontaa ja siirtää valvonnan painopistettä entistä selkeämmin jälkivalvonnasta ennakkollisen valvonnan puolelle. Esityksen tavoitteena on myös selkeyttää työnjakoa kunnan ja lupaviranomaisen välillä sekä säännellä voimassa olevaa lainsäädäntöä tarkkarajaisemmin luvan saamisen ja mahdollisen menettämisen edellytyksistä. Yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraistamisen tavoitteena on lisäksi yhdenmukaistaa varhaiskasvatusta koskevaa lainsäädäntöä suhteessa muuhun koulutusta koskevaan lainsäädäntöön ottaen samalla huomioon lapsen oikeuden turvalliseen ja normien mukaiseen varhaiskasvatukseen.

Mannerheimin Lastensuojeluliitto (MLL) kannattaa yksityisen päiväkotitoiminnan säätämistä luvanvaraiseksi ja sitä, että toiminnan oleellisiin muutoksiin on haettava lupaa. Esitysluonnoksen tavoitteet ovat perusteltuja ja kannatettavia.

Lapsen oikeudet on turvattava ja lasten edut on otettava ensisijaisesti huomioon kaikissa lapsia koskevissa toimissa niin julkisten kuin yksityisten palveluntuottajien toiminnassa. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 3 kappaleessa veloitetaan, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat toimivaltaisten viranomaisten antamia määräyksiä, jotka

koskevat erityisesti turvallisuutta, terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa. Jotta sopimuksen velvoitteiden noudattaminen voidaan varmistaa, se edellyttää toimivaa palveluiden valvontaa. YK:n lapsen oikeuksien komitea painottaa, että valtion velvollisuuksiin kuuluu varmistaa, että myös yksityiset palveluntarjoajat toimivat lapsen oikeuksien sopimuksen määräysten mukaisesti. Komitea edellyttää pysyvää valvontajärjestelmää, jotta voidaan varmistaa, että myös yksityiset palveluntarjoajat noudattavat sopimuksen velvoitteita. Tämä edellyttää riittävää viranomaisvalvontaa ja sen voimavaroja. Pienet lapset ovat erityisen haavoittuva ihmisryhmä, jolloin valvonnalla on korostunut rooli lasten oikeusturvan varmistajana. Pienten lasten on vaikea tuoda esille kokemiaan epäkohtia ja puhumattakaan vaatia niiden korjaamista.

MLL toteaa, että esitysluonnoksessa ehdotetut keinot eivät kaikilta osin riittävällä tavalla turvaa asetettujen tavoitteiden toteutumista. Esitysluonnoksessa korostuu pistemäinen muodollinen lupaprosessi, joka ei välttämättä vahvista yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaa. Kunnan rooli yksityisen päiväkotitoiminnan valvonnassa saattaa käytännössä heikentyä eikä aluehallintoviraston pistemäinen lupaprosessi vahvista valvontaa riittävällä tavalla.

MLL:n keskeiset muutosesitykset ovat seuraavat:

- Jotta tavoite ennakkollisen valvonnan vahvistamisesta toteutuisi käytännössä, lupa tulee myöntää kuntakohtaisesti. Yksityistä päiväkotitoimintaa harjoittavat yritykset toimivat usein monen kunnan alueella. Toimijalle myönnetty lupa ei takaa sitä, että toiminta olisi laadukasta ja täyttäisi luvan myöntämisen edellytykset kaikkien kuntien alueella.
- Lupamenettelyn ulkopuolelle jäisi yksityinen perhepäivähoito mukaan lukien yksityinen ryhmäperhepäivähoito. Yksityinen perhepäivähoito jäisi nykyisen ilmoitusmenettelyn piiriin. Tätä perustellaan sillä, että toiminta on pienimuotoisempaa. Ryhmäperhepäivähoito on kuitenkin luonteeltaan päiväkotitoimintaa vastaavaa, eikä sitä ole MLL:n näkemyksen mukaan perusteltua jättää lupamenettelyn ulkopuolelle.
- Tavoite selkeyttää työnjakoa kunnan ja lupaviranomaisen (esitysluonnoksessa aluehallintovirasto) välillä ei toteudu esitysluonnoksessa. Kunta on aluehallintoviraston ja Valviran rinnalla yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaviranomainen. Esitysluonnoksen 44 a §:n mukaan kunnan on annettava palveluntuottajalle tämän pyynnöstä ohjausta ja neuvontaa luvan hakemista varten. Saman pykäläluonnoksen mukaan kunnan toimitilien tulee lupaviranomaisen pyynnöstä välittömästi suorittaa tarkastus varhaiskasvatuksen toimipaikassa sen varmistamiseksi, että toimintaympäristö on soveltuva suunnitellulle varhaiskasvatuksen järjestämiselle ja vastaa laissa asetettuja vaatimuksia. Palveluntuottajalle ei kuitenkaan esitetäisi velvollisuutta olla yhteydessä kuntaan lupaa haettaessa. Tämä on ristiriidassa kunnan valvontatehtävän sekä palveluntuottajan ja kunnan yhteistyön varmistamisen kanssa. MLL esittää lakiin kirjattavaksi, että lupahakemuksesta menee välittömästi tieto kuntaan joko niin, että hakijan on toimitettava kopio hakemuksesta kunnalle tai että aluehallintovirasto lähettää hakemuksesta kopion kunnalle, jossa päiväkotitoimintaa on tarkoitus harjoittaa.

- Kunta rahoittaa suurimman osan myös yksityisestä varhaiskasvatuksesta yksityisen hoidon tuen, palvelusetelin tai ostopalvelusopimuksen kautta. Yksityinen varhaiskasvatus on siten osa kunnan varhaiskasvatuspalveluvalikkoa- ja verkkoa. Kunta on myös yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaviranomainen. Esitysluonnoksen lupamalli kuitenkin käytännössä eriyttää yksityistä varhaiskasvatusta kunnan varhaiskasvatuspalveluiden kokonaisuudesta. Aluehallintoviraston lupaharkinta on sidottua oikeusharkintaa, jossa ei oteta huomioon sitä, että toiminnalle, johon lupaa haetaan ei olisi kunnassa tarvetta. Kunta joutuu kuitenkin rahoittamaan yksityisen varhaiskasvatuksen toteuttamista. Tämän vuoksi olisi syytä selvittää kunnan roolia yksityisten varhaiskasvatuksen palveluiden rahoittamisessa. Tämä tulisi kirjata hallituksen esityksen perusteluihin.

### **Kommentit esityksen taloudellisten vaikutusten arviointiin.**

MLL korostaa, että viranomaisvalvonnalla tulee olla riittävät resurssit. Luvan myöntämisprosessi on vain yksi osa yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaa.

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

Esitysluonnoksen mukaan lupaviranomaisen tehtävät on tarkoitus keskittää yhteen aluehallintovirastoon. Kuten luonnoksessa todetaan, tämä yhdenmukaistaa lupaviranomaisen ratkaisukäytäntöä ja tehostaa julkisen hallinnon toimintaa. Lupaprosessi on eriytetty kunnan valvontaroolista, mikä voi heikentää lupaprosessin käytännön merkitystä yksityisen päiväkotitoiminnan valvonnassa. Kunta ei vastaanottaisi lupahakemuksia eikä kunta tutkisi palveluntuottajan toiminnan yleisiä edellytyksiä. Lupamenettelyssä kunnalla säilyisi rooli toimitiloihin kohdistuvan tarkastuksen toimittavana tahona, mutta pyyntö tarkastuksen toimittamiseksi tulisi aluehallintovirastolta.

### **Kommentit esityksen lapsivaikutuksiin.**

MLL yhtyy esitysluonnoksen näkemykseen, että yksityisen päiväkotitoiminnan siirtyminen ilmoituksenvaraisesta elinkeinosta luvanvaraiseksi elinkeinoksi voidaan katsoa toteuttavan lapsen etua, koska varhaiskasvatusikäisillä lapsilla ei vielä ole ikänsä ja kehitystasonsa vuoksi mahdollisuutta valvoa omaa etuaan ja että on perusteltua, että lapsiin kohdistuvan elinkeinon sääntely nojaa vahvasti ennakkolliseen valvontaan. Menettely, joilla luvanvaraisuus toteutetaan, ei kuitenkaan MLL:n käsityksen mukaan riittävällä tavalla turvaa lapsen oikeuksien toteutumista eikä lapsivaikutuksia ole riittävän laajasti arvioitu esitysluonnoksessa. Lupaprosessi on pistemäinen eikä sillä turvata pitkäjänteisellä tavalla lupaedellytysten täyttymistä luvan myöntämisen jälkeen, koska valvonnan käytännön toteutuksesta ei säädetä. Lupamenettelyn ulkopuolelle on jätetty yksityinen perhepäivähoito mukaan lukien ryhmäperhepäivähoito. Tätä tulisi arvioida esityksessä lapsen oikeuksien näkökulmasta.

### **Kommentit esityksen siirtymäaikaan.**

MLL pitää ehdotettua siirtymäaikaa riittävänä.

### **Muut kommentit.**

Kunnalla on varhaiskasvatuksen järjestämisvastuu. Kunnan itse toteuttama varhaiskasvatus on ensisijainen varhaiskasvatuksen muoto ja yksityinen varhaiskasvatus on kunnan toteuttamaa toimintaa täydentävää. Aluehallintoviraston lupaharkinta on sidottua oikeusharkintaa, jossa ei oteta huomioon sitä, että yksityiselle päiväkotitoiminnalle, johon lupaa haetaan ei olisi kunnassa tarvetta. Kunta joutuu kuitenkin rahoittamaan yksityisen varhaiskasvatuksen toteuttamista. Tämän vuoksi olisi syytä selvittää kunnan roolia yksityisten varhaiskasvatuksen palveluiden rahoittamisessa. Tämä tulisi kirjata hallituksen esityksen perusteluihin.

#### **Max 1 A4-sivun tiivistelmä lausunnosta.**

Mannerheimin Lastensuojeluliitto (MLL) kannattaa yksityisen päiväkotitoiminnan säätämistä luvanvaraiseksi ja sitä, että toiminnan oleellisiin muutoksiin on haettava lupaa. Esitysluonnoksen tavoitteet ovat perusteltuja ja kannatettavia. MLL kuitenkin toteaa, että esitysluonnoksessa ehdotetut keinot eivät kaikilta osin käytännössä riittävällä tavalla turvaa asetettujen tavoitteiden toteutumista. Esitysluonnoksessa korostuu pistemäinen muodollinen lupaprosessi, joka ei välttämättä vahvista yksityisen varhaiskasvatuksen ennakkollista valvontaa.

MLL:n keskeiset muutosesitykset ovat seuraavat:

- Jotta tavoite ennakkollisen valvonnan vahvistamisesta toteutuisi, lupa tulee myöntää kuntakohtaisesti. Yksityistä päiväkotitoimintaa harjoittavat yritykset toimivat usein monen kunnan alueella ja on tärkeä varmistaa kunkin kunnan vahva mukanaolo toiminnan valvonnassa.
- Nykyisen ilmoitusmenettelyn piiriin ja lupamenettelyn ulkopuolelle jäisi yksityisen perhepäivähoito, mukaan lukien yksityinen ryhmäperhepäivähoito. Tätä perustellaan sillä, että perhepäivähoito on pienimuotoisempaa kuin päiväkotitoiminta. Ryhmäperhepäivähoito on kuitenkin toimintamuodoltaan päiväkotitoimintaa vastaavaa, eikä sitä ole MLL:n näkemyksen mukaan perusteltua jättää lupamenettelyn ulkopuolelle.
- Tavoite selkeyttää työnjakoa kunnan ja lupaviranomaisen (esitysluonnoksessa aluehallintovirasto) välillä ei toteudu esitysluonnoksessa. Kunta on aluehallintoviraston ja Valviran rinnalla yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaviranomainen. Esitysluonnoksen 44 a §:n mukaan kunnan on annettava palveluntuottajalle tämän pyynnöstä ohjausta ja neuvontaa luvan hakemista varten. Saman pykäläluonnoksen mukaan kunnan toimielimen tulee lupaviranomaisen pyynnöstä välittömästi suorittaa tarkastus varhaiskasvatuksen toimipaikassa sen varmistamiseksi, että toimintaympäristö on soveltuva suunnitellulle varhaiskasvatuksen järjestämiselle ja vastaa laissa asetettuja vaatimuksia. Palveluntuottajalle ei kuitenkaan esitettäisi velvollisuutta olla yhteydessä kuntaan lupaa haettaessa. Tämä on ristiriidassa kunnan valvontatehtävän sekä palveluntuottajan ja kunnan yhteistyön varmistamisen kanssa. MLL esittää lakiin kirjattavaksi, että lupahakemuksesta menee välittömästi tieto kuntaan joko niin, että hakijan on toimitettava kopio hakemuksesta kunnalle tai että aluehallintovirasto lähettää hakemuksesta kopion kunnalle, jossa päiväkotitoimintaa on tarkoitus harjoittaa.

- Kunta rahoittaa suurimman osan myös yksityisestä varhaiskasvatuksesta yksityisen hoidon tuen, palvelusetelin tai ostopalvelusopimuksen kautta. Yksityinen varhaiskasvatus on siten osa kunnan varhaiskasvatuspalveluvalikkoa- ja verkkoa. Kunta on myös yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaviranomainen. Esitysluonnoksen lupamalli kuitenkin käytännössä eriyttää yksityistä varhaiskasvatusta kunnan varhaiskasvatuspalveluiden kokonaisuudesta. Aluehallintoviraston lupaharkinta on sidottua oikeusharkintaa, jossa ei oteta huomioon sitä, että toiminnalle, johon lupaa haetaan ei olisi kunnassa tarvetta. Kunta joutuu kuitenkin rahoittamaan yksityisen varhaiskasvatuksen toteuttamista. Tämän vuoksi olisi tarve selvittää kunnan roolia yksityisten varhaiskasvatuksen palveluiden rahoittamisessa. Tämä tulisi kirjata hallituksen esityksen perusteluihin.

livonen Esa  
Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry