

Asia: VN/1093/2021

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Kommentit esityksen lakipykäliin ja säännöskohtaisiin perusteluihin

Luvanvaraisessa elinkeinotoiminnassa vakiintuneen oikeustulkintakäytännön mukaan elinkeinon liittyvän luvan peruuttaminen valvonnan yhteydessä on yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan huomattavampi kuin haetun luvan hylkääminen ja käytössä vain vakavimmissa rikkomuksissa. Tätä taustaa vasten Valvira huomioi, että esitysluonnoksen 44 d §:ssä on ilmaistu, että lupaviranomainen voi peruuttaa luvan tilanteessa, jossa luvanhaltija ei täytä esitysluonnoksen 43 a § 1 momentin yleisiä edellytyksiä, joita ovat mm. taloudellisen luotettavuuden edellytykset. Kyseisen 43 a § 1 momentin sanamuoto luonnoksessa on seuraava ”Palveluntuottajan tulee täyttää koko toiminnan ajan seuraavat yleiset edellytykset”. Asiasta toisaalla säädettäessä (so. esitysluonnoksen 44 d §) sanamuoto on seuraava: ”Lupaviranomainen voi palveluntuottajaa kuultuaan peruuttaa luvan kokonaan tai osittain”. Valviran näkemyksen mukaan sanamuodot ovat toisiinsa nähden osin ristiriitaiset ja perusteluosa ei riittävällä tavalla kuvaa säännöksen tavoitetta. Tämä voi aiheuttaa käytännön valvontatyössä tulkintaerimielisyyksiä. Valviran pitää tärkeänä lupaviranomaisen harkintamahdollisuutta, mutta esittää harkittavaksi täsmennystä lainsäätäjän tahtotilasta perusteluosaan; mitkä ovat ne tilanteet esitysluonnoksen 43 a §:n osalta, jolloin lupa tulee peruuttaa ja milloin riittäväksi katsotaan hallinnollinen sanktio.

Esitysluonnoksen 44 §:ssä säädetään seikoista, joista luvassa päätetään. Valvira esittää lisättäväksi 44 §:ään luvanehdot. Näitä voisivat tarvittaessa olla lupaan liitettävät lasten turvallisuuden tai varhaiskasvatuksen laadun varmistamiseksi välttämättömät ehdot esimerkiksi päiväkodin tiloista tai sen toimintatavoista.

Samoin Valvira esittää lisättäväksi (44 c tai 44 d §:ään) mahdollisuutta luvan keskeyttämiseen palveluntuottajan toimesta. Vallitseva Covid-19 pandemia on osoittanut, että yhteiskunnassamme voi ilmetä mm. varhaiskasvatuksen palveluntuotantoon vaikuttavia täysin odottamattomia tekijöitä. Nämä tekijät voivat aiheuttaa poikkeustilan, jolloin voi olla tarpeellista, että lainsäädäntö mahdollistaa palveluntuotannon väliaikaisen keskeyttämisen.

Esitysluonnoksen 44 e §:ssä viitataan esitysluonnoksen 44 a §:ään seuraavasti; ”Perhepäivähoitoa järjestävän tai tuottavan yksityisen palvelujentuottajan on ennen toiminnan aloittamista tai sen olennaista muuttamista kirjallisesti ilmoitettava varhaiskasvatuksesta vastaavalle 50 §:ssä tarkoitetulle kunnan toimielimelle vastaavat tiedot kuin 44 a §:ssä on säädetty siinä kunnassa, jossa palveluja tuotetaan”. Tämä edellä mainitun 44 a §:n 5-kohta on seuraava: ”päiväkodin tämän lain 31 §:ssä tarkoitetun toiminnasta vastaavan johtajan nimi, henkilötunnus, yhteystiedot, koulutus, työkokemus ja tehtävä toimipaikassa”. Kun 44 a §:n 5-kohta koskee päiväkotitoimintaa, tulisi perhepäivähoitajia koskevassa 44 e §:n viittauksessa 44 a §:ään huomioida tämä (esimerkiksi mainita kohtien 1 – 4 ja 6 – 12 osalta tai muutoin kuin kohta 5 tai muu vastaava ilmaisu).

Kommentit esityksen taloudellisten vaikutusten arviointiin.

-

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

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi yksityinen päiväkotitoiminta luvanvaraiseksi ja toiminnan aloittaminen ei olisi sallittua ennen luvan saamista. Rekisteröitäväksi jäisi yksityinen perhepäivähoito ja toisaalta rekisteröintiä tai lupaa ei edellytettäisi kunnalliselta varhaiskasvatustoiminnalta (perhepäivähoito ja päiväkotitoiminta). Valvira pitää annettua esitysluonnosta sinänsä kannatettavana, joskin se toisi nykytilaan vain rajallisesti muutoksia, sillä jo nyt tehtävä päiväkotitoiminnan ehdollinen rekisteröinti voidaan monilta osin rinnastaa elinkeinolupaan. Esitysluonnoksessa on käytännön tasolla kuvattu lupaprosessi, joka Valviran muista toimialoista saadun kokemuksen mukaan voi lupamuutoksen yhteydessä olla ongelmallinen - palveluntuottaja voi käytännössä tehdä muutokset jo ennen muutosluban saamista, vaikka se säännöksissä kielletään.

Kommentit esityksen lapsivaikutuksiin.

Varhaiskasvatuslain tavoite on mm. tukea koulutuksen tasa-arvoa (varhaiskasvatuslaki 3 § 1 mom. 2-kohta). Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraisuuden voidaan katsoa vahvistavan lapsen oikeutta saada varhaiskasvatuslain normien edellyttämää varhaiskasvatusta ja toteuttavan ja turvaavan siten lapsen etua. Koulutuksen tasa-arvon näkökulmasta on kuitenkin todettava, että samanaikaisesti esitysluonnos jättää merkittävän osan lapsista luvanvaraisen varhaiskasvatuksen ulkopuolelle, sillä esitysluonnos ei koske kunnallista varhaiskasvatusta ja eikä yksityistä perhepäivähoitoa.

Kommentit esityksen siirtymäaikaan.

-

Muut kommentit.

Nyt lausunnolla oleva luonnos liittyy olennaisesti Valvirassa vireillä olevaan Soteri-hankkeeseen. Soteri-rekisterin on tarkoitus sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä korvata nykyinen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä varhaiskasvatuksen palveluntuottajarekisteri, Valveri. Valverissa on yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien lisäksi rekisteröitynä yksityiset

varhaiskasvatuspalveluntuottajat. Soteri-rekisteristä rakennetaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotannon, ja nykytiedon mukaan myös varhaiskasvatuksen, ns. master-rekisteri, jossa rekisterin valmistelun edessä olisivat rekisteröitynä yksityisen palvelutuotannon lisäksi kunnallinen palvelutuotanto sekä yksikkökohtaisia valvontatietoja. Valvira ottaa kantaa nyt lausunnolla olevaan esitysluonnokseen myös Soteri-hankkeen näkökulmasta, vaikka uuden rekisterin rakentaminen on vasta kilpailutuksen valmistelussa ja sen aikataulutusta ja useat keskeiset yksityiskohdat ovat riippuvuudessa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen etenemiseen ja erityisesti siihen liittyvän lain sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta sisältämään sääntelyyn.

Valvira pitää tärkeänä, että nyt lausunnolla olevan esitysluonnoksen jatkovalmistelussa huomioidaan Soteri-rekisterin aikataulutusta, sähköisen asioinnin mahdollisuudet ja terminologia sekä tarpeellisia muita seikkoja. Esimerkiksi esitysluonnoksessa mainittu henkilötunnus yritystunnuksena edellyttää Soteri-rekisteriin tätä koskevaa huomioimista (nyt Soteriin on suunniteltu, että yrityksen y-tunnus on rekisteröinnin perusvaatimus). Lisäksi Valvira pitää tarkoituksenmukaisena nyt lausunnolla olevan lain toimeenpanon kannalta, että itse lakitekstissä palveluntuottajarekisterin osalta käytettäisiin termiä ”rekisteri”, jota puolestaan täsmennettäisiin perustelutekstissä Valverin ja Soterin osalta.

Nyt lausunnolla olevassa luonnoksessa on esitetty eräitä lupahallinnon käytännön toimenpiteitä, jotka ovat Soteri-rekisterin käyttöönoton jälkeen toteutettavissa sähköisesti. Näitä ovat palveluntuottajalta edellytettävät kirjalliset ilmoitukset luvan muutoksista tai luvan peruuttamisesta. Lisäksi esitysluonnoksen 44 a §:ssä todetaan, että lupahakemuksessa on toimitettava omavalvontasuunnitelma ja lasten kanssa työskentelevältä muuhun kuin työsopimussuhteiseen henkilöstöön kuuluvalta lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain (504/2002) 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu ote rikosrekisteristä. Omavalvontasuunnitelman osalta Valvira toteaa, että tarkoituksenmukaisinta olisi, että asiakirjoja ei tallenneta eikä lähetetä, vaan ne tarkastettaisiin varhaiskasvatuslain 50 §:ssä tarkoitetun kunnan toimitilien toimesta ja tehdyn tarkastuksen tulos kirjattaisiin toimielimen lupaviranomaiselle antamaan lausuntoon. Esitysluonnoksessa mainittu rikosrekisteriote puolestaan on asiakirja, jonka osalta tavoitella on, että Soteri-rekisterissä on lupakäsittelyn yhteydessä järjestelmän toteuttama selailu-/katseluoikeus, jonka toteuttaminen merkitään tarkastettuna toimenpiteenä lupakäsittelyn yhteydessä ilman, että ko. asiakirjaa liitetään hakemukseen tai tallennetaan rekisteriin.

Valvira toteaa, että esitysluonnoksessa on sivuilla 23 ilmaistu esityksen riippuvuus sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteilla olevaan hallituksen esitykseen laiksi sosiaalihuollon valvonnasta. Valvira huomioi, että kyse on esityksestä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta (STM057:00/2021). Lisäksi Valvira huomioi annetussa esitysluonnoksessa käytettävän terminologian yksityisen palveluntuottajan toteuttamasta varhaiskasvatuksen järjestämisestä ja tuottamisesta (ks. esim. ehdotetut 44, 44 e ja 49 §:t). Valvira toteaa, että termiä palvelunjärjestäminen sekä järjestämiseen liittyvä vastuu on viraston käsityksen mukaan käytetty yhteiskunnan järjestämisvastuussa olevaan toimintaan ja siten käyttäminen yksityisen palveluntuottajan toiminnassa voi eräissä asiayhteyksissä olla harhaanjohtava.

Lopuksi Valvira toteaa, että nyt esitetty varhaiskasvatustilainmuutos on osa Sanna Marinin hallitusohjelman toimenpiteitä, jolla vahvistetaan koulutusjärjestelmämme kokonaisuutta ja jatkumoa varhaiskasvatuksesta esiopetuksen kautta perusopetukseen. Valvira pitää tätä kannatettavana, mutta toteaa, että nyt kysymyksessä ole lakiehdotus ei suoraan vaikuta valvonnassa esiin tulleisiin varhaiskasvatusthenkilöstön rekrytointiongelmiin sekä niistä johtuviin varhaiskasvatuksen turvallisuus- ja laatuongelmiin. Valvira pitää tärkeänä, että varhaiskasvatuksen lainsäädännön kehittämistä jatketaan.

Max 1 A4-sivun tiivistelmä lausunnosta.

-

Räsänen Satu
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)