

Asia: VN/1093/2021

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Kuntaliitto ei pidä nyt esitettyä lakimuutosta tarpeellisena. Kuntaliiton näkemyksen mukaan nykyinen ilmoitusmenettely on toimiva ja yhteistyö alue-hallintoviranomaisen kanssa toimii hyvin. Nykyisen käytännön mukaisesti uuden päiväkodin perustamisen yhteydessä kunta vastaanottaa palveluntuottajan ilmoituksen, huolehtii päiväkodin tiloille tehtävistä tarkastuksista ja tarkastaa palveluntuottajan yleisten edellytysten täyttymisen. Kun tarkastukset on tehty, palveluntuottaja voi aloittaa palvelun tuottamisen, vaikka aluehallintovirasto ei vielä olisi rekisteröinyt toimipaikkaa yksityisten palvelun antajien rekisteriin. Nyt esitetty muutos lisää tarpeetonta byrokratiaa ja tehtävien ja vastuiden jakautuminen kunnan ja aluehallintoviranomaisen välillä jää epäselväksi. Kuntaliitto huomauttaa, että ehdotettu lakimuutos ei koskisi perhepäivähoitoa. Kuntaliitto ehdottaa, että Ilmoitusmenettelyn osalta voisi olla tarkoituksenmukaista tarkentaa sitä, että toimintaa ei saisi aloittaa ennen kuin ilmoituksen osalta tarvittava yksityisen palveluntuottajan rekisteröinti on suoritettu.

Esityksessä luodaan mielikuva, että nykyisen toiminnan seurauksena varhaiskasvatustoiminta on voitu aloittaa silloinkin, kun toiminnan varhaiskasvatuslakiin (540/2018, 43.2 §) kirjatut yleiset edellytykset eivät ole palveluntuottajan osalta täyttyneet. Esityksen mukaan tällaisia tapauksia on ollut yksi ja asiaan liittyen on hallinto-oikeuden ratkaisu. Kuntaliitto pitää huolestuttavana sitä, että yksittäistapauksen perusteella perustellaan laajasti muutosta, jonka osalta sen tarpeellisuus jää epäselväksi. Kuntaliitto esittää, että nyt tekeillä olevan muutoksen sijaan tulisi pohtia kunnan varhaiskasvatuksen järjestämistavat yksityisen varhaiskasvatuksen toteuttamisen osalta sekä yksityisen hoidon tuen kokonaisuuden tarkoituksenmukaisuus palvelun toteuttamisen osalta. Toistaiseksi varhaiskasvatuksen palvelustelitoiminnan osalta sovelletaan lakia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä ja yksityisen hoidon tuen osalta lakia lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta. Varhaiskasvatus ei kuitenkaan ole ollut sosiaalihuollon palvelua enää vuoden 2013 alusta tehdyn hallinnonalasiirron jälkeen.

Esityksen mukaan muutos ei koske perhepäivähoitoa eikä näin ollen mitään perhepäivähoidon toimintamuotoa. Ryhmäperhepäivähoito on toimintamuotona päiväkotimainen ja sen osalta toimijoina on myös lukuisia yksityisiä palveluntuottajia. Myös kotona tapahtuvan perhepäivähoidon osalta toimijoita on paljon. Kuntaliiton mielestä nykyinen käytäntö pitäisi säilyä sekä päiväkotitoiminnan että perhepäivähoidon osalta. Mikäli tämä ei ole mahdollista, tulisi pohtia myös perhepäivähoidon luvanvaraisuutta, jotta yksityisen varhaiskasvatuksen osalta käytänteet olisivat yhtenevät.

#### Pykäläkohtaisia huomioita

Esityksen mukaan 44 a §:ssä säädetään luvan hakemisesta. Pykälän kohdan kolme mukaan lupahakemuksen tulee sisältää palvelutoimintaan käytettäviksi suunniteltujen tilojen ja välineiden viranomaishyväksynät. Lisäksi pykälässä todetaan, että Kunnan on annettava palveluntuottajalle tämän pyynnöstä oh-jausta ja neuvontaa luvan hakemista varten ja kunnan toimielimen tulee lupaviranomaisen pyynnöstä välittömästi suorittaa tarkastus varhaiskasvatuksen toimipaikassa sen varmistamiseksi, että toimintaympäristö on soveltuva suunnitellulle varhaiskasvatuksen järjestämiselle ja vastaa laissa asetettuja vaatimuksia. Kunnan toimielimen tulee tarvittaessa saada lausunnot pelastus- ja terveydensuojeluviranomaisilta. Tämän jälkeen kunnan on viipymättä koostettava lausunto tarkastuksesta ja saamistaan viranomaislausunnoista lupaviranomaiselle.

Pykälän perustelujen mukaan palveluntuottajalle ei olisi velvollisuutta olla yhteydessä kuntaan lupaa haettaessa. Lisäksi lupahakemukseen olisi jo lähtö-kohtaisesti liitettävä tiloihin liittyvät viranomaishyväksynät. Kuntaliitto kummeksuu kunnan roolia lupahakemukseen liittyvässä ohjauksessa, neuvonnassa ja tilojen tarkistamisessa. Kuntaliiton näkemyksen mukaan kyseiset tehtävät kuvatussa lupamenettelyssä kuuluisivat lupaviranomaiselle.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan kunnan rooli koko lupaprosessissa vaikuttaa teennäiseltä. Kunnalla säilyy nykyinen toimintapa rahoituksen suhteen yksi-tyisen palveluntuottajan toimintaedellytysten varmistamiseksi sekä varhaiskasvatuksen järjestämisvelvoite nykyisten periaatteiden mukaisesti. Nyt esi-tyksessä esitetyn perusteella varhaiskasvatuksen palveluverkon hallinta ja mahdollisen yksityisen toiminnan kuuluminen osaksi kunnan varhaiskasvatuksen tarjontaa tulee hankalaksi. Kuntaliiton arvion perusteella esityksen mukaisilla lakimuutoksilla ei edistetä laadukkaan varhaiskasvatuksen toteuttamista ja perheen valinnanmahdollisuuksia. Kuntaliitto ehdottaa, että esitetyn muutoksen sijaan tulisi pohtia nykyisen käytännön kehittämistä yhteistyössä kuntien ja aluehallintoviranomaisen kanssa.

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

Esityksen mukaan yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraisuudesta arvioidaan olevan viranomaisten toiminnan näkökulmasta vähäisiä taloudellisia vai-kuuksia siirtymäkaudella vuosina 2023—2025. Kuntaliiton käsityksen mukaan muutos aiheuttaa kustannusvaikutuksia lupaviranomaiselle tulevaan tehtävään sekä kunnan osalta lupaviranomaisen määräyksestä

suoritettavien tarkastusten ja siihen liittyvän prosessin osalta. Lisäksi esityksessä esitetään kunnalle lupamenettelyn ohjaukseen ja neuvontaan liittyviä tehtäviä. Tehtäviä ei voida pitää nykyisen ilmoitusmenettelyyn liittyvän toiminnan kaltaisina ja tehtävää voidaan pitää toimintamuutoksen osalta uutena. Kuntaliitto vaatii, että kustannusvaikutusten arviointia tulisi tältä osin tarkentaa.

Kuntaliitto huomauttaa, että lupamenettelyn maksullisuuden osalta on tarkoitus kattaa vain lupaviranomaiselle aiheutuvia kustannuksia.

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

Kunnan rooli muuttuisi luvanvaraisuuden myötä, sillä kunta ei vastaanottaisi lupahakemuksia. Näin ollen kunta ei tutkisi palveluntuottajan toiminnan yleisiä edellytyksiä. Esitetyssä lupamenettelyssä kunnalla säilyisi kuitenkin rooli toimitiloihin kohdistuva tarkastuksen toimittavana tahona, mutta pyyntö tarkastuksen toimittamiseksi tulisi aluehallintovirastolta. Kuntaliitto ei ymmärrä kunnan roolia tarkastuksen tekijänä tältä osin, koska lupamenettely on kuitenkin lupaviranomaisen tehtävä. Kuntaliiton käsityksen mukaan lupamenettelyssä palveluntuottajan toimintaedellytyksiin kuuluu varmistaa tilan sopivuus mainittuun käyttöön rakennusvalvontaviranomaiselta sekä mahdollisesti muilta tila-asioihin liittyviltä tahoilta. Näistä on syytä toimittaa lausunnot lupahakemuksen liitteeksi. Sen jälkeen tehtävä tilojen tarkistukseen liittyvä varhaiskasvatustilain mukaisen toimintaedellytysten toteaminen olisi kaiketi hyvä lupaviranomaisen itse suorittaa.

Lisäksi esityksen mukaan kunnan tehtävänä olisi antaa neuvontaa ja ohjausta lupahakemukseen liittyen. Palveluntuottajalla ei kuitenkaan olisi mitään velvoitetta olla yhteydessä kuntaan. Kuntaliiton käsityksen mukaan kunnan ohjaus ja neuvonta tältä osin on erikoista. Lupahakemuksen tekemiseen liittyvä ohjaus ja neuvonta kuuluisi tältä osin lupaviranomaiselle. Sen sijaan palveluntuottajan tulisi selvittää mahdollisuudet toimia joko palvelusetelitoimijana tai mahdollisesti toteuttaa toiminta yksityisen hoidon tuella. Erityisesti palvelusetelin osalta on oltava kuntaan yhteydessä ja lupamenettelyn osalta tämä kokonaisuus jää esityksessä epäselväksi. Kuntaliitto edellyttää tarkentamaan eri viranomaisten tehtäviä koko varhaiskasvatuksen yksityisen toiminnan kaikilta osilta.

### **Kommentit esityksen lapsivaikutuksiin.**

Esityksen mukaan yksityisen päiväkotitoiminnan siirtymisen ilmoituksenvaraisesta elinkeinosta luvanvaraiseksi elinkeinoksi voidaan katsoa toteuttavan lapsen etua, koska varhaiskasvatustilain lapsilla ei vielä ole ikänsä ja kehitystasonsa vuoksi mahdollisuutta valvoa omaa etuaan. Esityksen mukaan perusteltuna, että lapsiin kohdistuvan elinkeinon sääntely nojaa vahvasti ennakkoliseen valvontaan. Kuntaliitto on samaa mieltä siitä, että ennakkolinen valvonta on tärkeää yksityisen varhaiskasvatuspalvelun toteuttamisessa. Kuntaliitto ei kuitenkaan tunnista, että nyt tehtävän muutoksen osalta tilanne tältä osin muuttuisi. Kuntaliiton käsityksen mukaan ennakkolista valvontaa, neuvontaa ja ohjausta tehdään kunnissa jo nyt ja se toimii hyvässä yhteistyössä eri valvontaviranomaistahojen kanssa.

Esityksessä luodaan kuva, että nykyinen tilanne, jossa toiminnan on saattanut aloittaa ilman, että palveluntuottajan yleisiä edellytyksiä on huolellisesti tarkastettu, olisi normaali toimintapa. Lisäksi esityksen mukaan on ollut ainoastaan yksi aikaisemmin esiin nostettu tilanne, jossa aluehallintovirasto eväsi rekisteröinnin. Kuntaliiton käsityksen mukaan yleisesti ilmoitusmenettely toimii hyvin ja aluehallintoviranomaiselle menevissä rekisteröinti-ilmoituksissa ei juurikaan ole huomautettavaa. Kuntaliitto on käynyt keskustelua aluehallintoviranomaisen kanssa ja käsityksemme mukaan nykyinen käytäntö on pääosin toimiva eikä sen muuttamiselle esitetyn kaltaiseksi ole perusteita. Kehittämällä yhteistyötä entisestään päästään esityksen mukaisiin tavoitteisiin.

### **Kommentit esityksen siirtymäaikaan.**

Kuntaliitto huomauttaa, että siirtymäajan osalta tulee palveluntuottajille aktiivisesti tiedottaa ministeriön ja lupaviranomaisen toimesta, jotta he voivat ratkaista haluavatko hakea lupaa ja jatkaa toimintaa. Mikäli tuottaja luopuu toiminnan jatkamisesta, tulee kunnille jättää riittävästi aikaa järjestää varhaiskasvatus lapsille, joita muutos koskee.

### **Muut kommentit.**

Esityksen tavoitteena on yksityisen päiväkotitoiminnan laadun turvaaminen sekä varhaiskasvatuslain toteutumisen varmistaminen yksityisessä päiväkoti-toiminnassa. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa yksityisen varhaiskasvatuksen ennakkollista valvontaa ja siirtää valvonnan painopistettä entistä selkeämmin jälkivalvonnasta ennakkollisen valvonnan puolelle. Tavoitteena on myös selkeyttää työnjakoa kunnan ja lupaviranomaisen välillä sekä säännellä voimassa olevaa lainsäädäntöä tarkkarajaisemmin luvan saamisen ja mahdollisen menettämisen edellytyksistä.

Esityksen mukaan luvanvaraistamisen tavoitteena on lisäksi yhdenmukaistaa varhaiskasvatusta koskevaa lainsäädäntöä suhteessa muuhun koulutusta koskevaan lainsäädäntöön ottaen samalla huomioon lapsen oikeuden turvalliseen ja normien mukaiseen varhaiskasvatukseen.

Kuntaliiton käsityksen mukaan nyt esitetyllä muutoksella ei merkittävästi edistetä esityksen mukaisiin tavoitteisiin pääsemistä. Luvanvaraisuudessa ei olisi kyse varhaiskasvatuksen järjestämisluvasta vaan toiminnan toteuttamiseen liittyvästä luvasta. Tältä osin vertaus muun koulutusta koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamisesta on erikoinen. Kuntaliiton mielestä tavoitellut asiat voidaan saavuttaa ja osin on jo saavutettukin nykyisen käytännön mukaisen ilmoitusmenettelyn ja palvelusetelitoiminnassa käytetyn tarkemman sääntökirjan kautta. Lisäksi esitetyn mukaisen muutoksen perusteella kunnan ja aluehallintoviranomaisen välinen työnjako muuttuu pikemminkin epäselvemmäksi kuin esitetyn mukaisesti selkiytyisi.

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

Kuntaliitto ei pidä nyt esitettyä lakimuutosta tarpeellisena. Nyt esitetty muutos lisää tarpeetonta byrokratiaa ja tehtävien ja vastuiden jakautuminen kunnan ja aluehallintoviranomaisen välillä jää epäselväksi. Kuntaliitto huomauttaa, että ehdotettu lakimuutos ei koskisi perhepäivähoitoa. Kuntaliitto ehdottaa, että Ilmoitusmenettelyn osalta voisi olla tarkoituksenmukaista tarkentaa sitä, että toimintaa ei saisi aloittaa ennen kuin ilmoituksen osalta tarvittava yksityisen palveluntuottajan rekisteröinti on suoritettu.

Kuntaliitto esittää, että nyt tekeillä olevan muutoksen sijaan tulisi pohtia kunnan varhaiskasvatuksen järjestämistavat yksityisen varhaiskasvatuksen toteuttamisen osalta sekä yksityisen hoidon tuen kokonaisuuden tarkoituksenmukaisuus palvelun toteuttamisen osalta.

Kuntaliitto huomauttaa, että esityksen mukaan palveluntuottajalla ei olisi velvollisuutta olla yhteydessä kuntaan lupaa haettaessa. Lisäksi lupahakemukseen olisi jo lähtökohtaisesti liitettävä tiloihin liittyvät viranomaishyväksynät. Kuntaliitto kummeksuu kunnan roolia lupahakemukseen liittyvässä ohjauksessa, neuvonnassa ja tilojen tarkistamisessa. Kuntaliiton näkemyksen mukaan kyseiset tehtävät kuvatussa lupamenettelyssä kuuluisivat lupaviranomaiselle. Kuntaliiton arvion perusteella esityksen mukaisilla lakimuutoksilla ei edistetä laadukkaan varhaiskasvatuksen toteuttamista ja perheen valinnanmahdollisuuksia. Kuntaliitto ehdottaa, että esitetyn muutoksen sijaan tulisi pohtia nykyisen käytännön kehittämistä yhteistyössä kuntien ja aluehallintoviranomaisen kanssa.

Esityksessä esitetään kunnalle lupamenettelyn ohjaukseen ja neuvontaan liittyviä tehtäviä. Tehtäviä ei voida pitää nykyisen ilmoitusmenettelyyn liittyvän toiminnan kaltaisina ja tehtävää voidaan pitää toimintamuutoksen osalta uutena. Kuntaliitto vaatii, että kustannusvaikutusten arviointia tulisi tältä osin tarkentaa.

Kuntaliitto on samaa mieltä siitä, että ennakollinen valvonta on tärkeää yksityisen varhaiskasvatuspalvelun toteuttamisessa. Kuntaliitto ei kuitenkaan tunnista, että nyt tehtävän muutoksen osalta tilanne tältä osin muuttuisi. Kuntaliiton käsityksen mukaan ennakollista valvontaa, neuvontaa ja ohjausta tehdään kunnissa jo nyt ja se toimii hyvässä yhteistyössä eri valvontaviranomaistahojen kanssa.

Kuntaliiton käsityksen mukaan nyt esitetyllä muutoksella ei merkittävästi edistetä esityksen mukaisiin tavoitteisiin pääsemistä. Luvanvaraisuudessa ei olisi kyse varhaiskasvatuksen järjestämisluvasta vaan toiminnan toteuttamiseen liittyvästä luvasta. Tältä osin vertaus muun koulutusta koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamisesta on erikoinen. Kuntaliiton mielestä tavoitellut asiat voidaan saavuttaa ja osin on jo saavutettukin nykyisen käytännön mukaisen ilmoitusmenettelyn ja palvelusetelitoiminnassa käytetyn tarkemman sääntökirjan kautta. Lisäksi esitetyn mukaisen muutoksen perusteella kunnan ja aluehallinto-viranomaisen välinen työnjako muuttuu pikemminkin epäselvemmäksi kuin esitetyn mukaisesti selkiytyisi.

Lahtinen Jarkko  
Suomen Kuntaliitto