

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta

1 Johdanto

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta. Lausuntopyynnön kohteena olevalla hallituksen esitysluonnoksella ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuslakia niin, että laista poistuisi yksityisen palveluntuottajan ilmoitusmenettelyä koskeva sääntely päiväkotitoiminnan osalta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraaisuudesta. Yksityinen perhepäivähoito säilyisi ilmoitusmenettelyn piirissä.

Esityksen tavoitteena on yksityisen päiväkotitoiminnan laadun turvaaminen sekä varhaiskasvatuslain toteutumisen varmistaminen yksityisessä päiväkotitoiminnassa. Yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraistamisen tavoitteena on vahvistaa yksityisen varhaiskasvatuksen ennakkollista valvontaa siirtämällä valvonnan painopistettä entistä selkeämmin jälkivalvonnasta ennakkollisen valvonnan puolelle sekä tarkentaa eri viranomaisten roolia lupaprosessissa. Esityksen tavoitteena on lisäksi säännellä voimassa olevaa lainsäädäntöä tarkkarajaisemmin luvan saamisen ja mahdollisen menettämisen edellytyksistä sekä yhdenmukaistaa viranomaismenettelyä luvan saamiseksi. Esityksen tavoitteena on myös, että yksityinen päiväkotitoiminta olisi muun koulutusjärjestelmän tavoin luvanvaraista huomioiden kuitenkin päiväkotitoiminnan erityispiirteet.

2 Lausuntopyyntö, jakelu ja lausunnon antaneet

Hallituksen esityksen luonnos oli lausuntokierroksella 31.5.–5.7.2021. Lausuntopyyntö lähetettiin keskeisille sidosryhmille, minkä lisäksi myös muut tahot ovat voineet jättää lausuntonsa lausuntopalvelu.fi-palvelussa.

Esityksestä annettiin kaikkiaan 35 lausuntoa. Lausunnon antoivat Akava ry, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Yrittäjät ry, Suomen Vanhempainliitto ry, Suomen Kuntaliitto ry, Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry, Oikeuskanslerin virasto, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Turun kaupunki, Espoon kaupunki, valtiovarainministeriö, sisäministeriö, Mannerheimin lastensuojeluliitto ry, Lapsiasiavaltuutetun toimisto, Tehy ry, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Helsingin kaupunki, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, Sivistystyönantajat ry, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry, Tietosuojavaltuutetun toimisto, STTK ry, Oulun kaupunki, Suomen Lastenhoitoalan Liitto, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Päijät-Hämeen pelastuslaitos, Varhaiskasvatuksen opettajien liitto, Elinkeinoelämän Keskusliitto

EK, Hyvinvointialan liitto, Lastensuojelun Keskusliitto, THL Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Pilke päiväkodit Oy ja oikeusministeriö. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ilmoitti, ettei apulaisoikeusasiamies lausu asiassa. Lisäksi lausunnon antoi yksi yksityishenkilö.

Lausunnot ovat luettavissa esityksen hankesivuilla osoitteessa <https://mi-nedu.fi/hanke?tunnus=OKM011:00/2021>.

3 Yhteenveto lausunnoista

Lausunnonantajien mielipiteet yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraistamisesta jakaantuivat. Noin viidesosa lausunnonantajista kannatti yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraistamista esityksen mukaisesti eikä juurikaan esittänyt muutosehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen. Hieman vajaa puolet lausunnonantajista piti luvanvaraistamista hallituksen esityksen mukaisella tavalla periaatteessa kannatettavana, mutta esitti kuitenkin joitakin täsmennysehdotuksia tai varauksia esitysluonnokseen. Noin viidesosa lausunnonjättäneistä suhtautui esitettyihin muutoksiin kriittisesti. Lopuilla lausunnonantajista ei ollut selkeää kantaa tai heidän antamansa lausuntopalautteen voidaan katsoa olevan neutraalia.

Valtaosa lausunnonantajista piti esityksen yleisiä tavoitteita kannatettavina tai pääosin kannatettavina. Osa lausunnonantajista koki, että esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset turvaavat asetettujen tavoitteiden toteutumista. Esitykseen kriittisesti suhtautuvat lausunnonantajat sen sijaan katsoivat, etteivät esityksen tavoitteet toteudu luvanvaraisuudesta säättämällä, vaan ne voitaisiin saavuttaa muilla tavoin. Vaihtoehtoisena tapana esitettiin ilmoitusmenettelyssä pitäytymistä ja varhaiskasvatustilan muuttamista siten, että yksityinen päiväkotitoiminta voisi alkaa vasta, kun palveluntuottaja ja toimipaikka on rekisteröity aluehallintovirastoissa ilmoituksen johdosta.

Suurin osa esitykseen kielteisesti suhtautuneista lausunnonantajista katsoi, ettei luvanvaraisuus toisi juurikaan muutosta nykyiseen ilmoitusmenettelyyn. Lisäksi lausujissa huolta aiheutti muun muassa hallinnollisen taakan lisääntyminen, perhepäivähoidon jääminen lupamenettelyn ulkopuolelle, tehtävänjaon epäselvyys viranomaisten välillä sekä siirtymäajan riittävyys. Lisäksi useammassa lausunnossa nostettiin esiin tarve edelleen selvittää voitontavoittelun rajoittamista varhaiskasvatuksessa. Lausunnoissa tuotiin esiin myös joitakin muutos- ja täsmennysehdotuksia ehdotettuihin säännöksiin sekä annettiin teknisiä huomioita.

Lausunnonantajien keskeisimmät näkemykset on tiivistetty alle lausuntopalautteessa esiin nousseiden asiakokonaisuuksien mukaan.

3.1 Lausunnot yleisistä edellytyksistä yksityisen varhaiskasvatuksen harjoittamiseksi

Ehdotettu uusi 43 a § sai melko vähän lausuntopalautetta. Moni pykälää kommentoinut lausunnonantaja kuitenkin kannatti, että laissa säädettäisiin siitä, että palveluntuottajan tulee koko toiminnan ajan täyttää säädetyt yleiset edellytykset. Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto lausunnossaan toivoi säädettävän lisäksi, että kuntien tulisi oma-aloitteisesti ja

säännöllisesti tarkistaa kunnan alueella toimivat yksityiset palveluntuottajat, jotta voitaisiin varmistua yleisten edellytysten täyttymisestä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toivoi 43 a §:ään täsmennettävän, tuleeko aluehallintoviraston erikseen pyytää kuntaa tekemään tarkastuskäynti. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen näkemyksen mukaan tarkastuskäynti tulisi suorittaa aina.

3.2 Lausunnot yksityisen päiväkotitoiminnan harjoittamiseksi myönnettävästä luvasta sekä luvan hakemisesta, myöntämisestä ja peruuttamisesta

Näkemykset ehdotetuista muutoksista jakoutuivat. Osa lausunnonantajista piti yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraistamista tarpeettomana. Nämä lausunnonantajat kokivat nykyisen ilmoitusmenettelyn muistuttavan menettelyiltään pitkälti lupajärjestelmää. Nykyinen ilmoitusmenettely nähtiin toimivaksi ja yhteistyö kuntien, aluehallintovirastojen ja palveluntuottajien koettiin ongelmattomaksi. Joissakin lausunnoissa esitetyn lupamenettelyn myös todettiin heikentävän kunnan ja palveluntuottajan tämänhetkistä hyvää yhteistyötä ja lisäävän tarpeetonta byrokratiaa. Toisaalta lupajärjestelmää myös kannatettiin. Yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraiseksi muuttamisen koettiin selkeyttävän viranomaisen välistä toimivaltajakoja sekä lisäävän yhdenmukaisuutta ja ennakoitavuutta luvan myöntämisen ja peruuttamisen osalta. Muutamissa lausunnoissa luvanvaraisuuden myös todettiin turvaavan yksityisen päiväkotitoiminnan laatua voimassa olevaa ilmoitusmenettelyä paremmin. Muun muassa Mannerheimin lastensuojeluliitto, Lastensuojelun keskusliitto, Kuntaliitto, Turun kaupunki ja Espoon kaupunki lausunnoissaan katsoivat, että luvanvaraisuus tulisi ulottaa myös (ryhmä)perhepäivähoitoon, jotta käytänteet yksityisen varhaiskasvatuksen osalta olisivat yhtenevät. Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto puolestaan piti lausunnossaan kannatettavana, että ehdotettu lakimuutos ei koske perhepäivähoitoa.

Lausunnossa nousi esiin tarve säätää laissa palveluntuottajan veloitteesta olla yhteydessä siihen kuntaan, johon palveluntuottaja suunnittelee aloittavansa päiväkotitoimintaa. Lausunnoissa korostettiin, että mikäli yhteydenottovelvoitetta kuntaan ei ole, vaikuttaa tämä kunnan mahdollisuuksiin hoitaa tehtäväänsä yksityisten päiväkotien valvonnassa ja toimipaikkojen tarkastamisessa. Jatkuva ja toimiva yhteistyö kuntien ja yksityisten palveluntuottajien välille nähtiin keskeiseksi edellytykseksi varhaiskasvatuksen laadun turvaamiseksi. Opetusalan ammattijärjestö OAJ ja Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto nostivat lausunnoissaan myös esiin, että yhteydenottovelvoitteen tulisi koskea paitsi päiväkotitoimintaan lupaa hakevia uusia toimijoita kunnassa, myös niitä kunnassa päiväkotitoimintaa harjoittavia, jotka hakevat lupaa toiminnan muutokseen.

Osa lausunnonantajista esitti huolensa kunnan roolista luvan peruuttamisen yhteydessä. Lausunnonantajat esittivät, että sen kunnan, jossa palvelua tuotetaan, tulisi saada mahdollisimman nopeasti tieto luvan peruuttamiseen liittyvän asian vireille tulosta. Esimerkiksi Opetusalan ammattijärjestö OAJ esitti, että aluehallintovirastolle tulisi säätää yhteydenottovelvoite kuntaan, jotta kunta voi valmistautua luvan peruuttamiseen. Aluehallintovirastot puolestaan ehdottivat yhteislausunnoissaan, että lakiin kirjattaisiin kunnalle velvollisuus antaa ennen luvan peruuttamista lausunto lupaviranomaiselle.

3.3. Lausunnot liittyen lupaviranomaiseen ja viranomaisten väliseen toimivallanjakoon

Osa lausunnonantajista kannatti lupaviranomaisen tehtävien keskittämistä yhteen aluehallintovirastoon hallituksen esitysluonnoksessa esitetyllä tavalla. Tämän koettiin sujuvoittavan ja tehostavan prosesseja sekä yhdenmukaistavan lupaviranomaisen ratkaisukäytäntöä. Aluehallintovirastot eivät kuitenkaan pitäneet lupamenettelyn keskittämistä yhteen aluehallintovirastoon toimivana ratkaisuna. Aluehallintovirastot ehdottivat, että yhden aluehallintoviraston alueella toimivalle palveluntuottajalle myönnetään lupa alueen aluehallintovirastossa ja ainoastaan valtakunnalliset ketjut ja sellaiset palveluntuottajat, jotka toimivat usean aluehallintoviraston alueella, keskitetään yhdelle aluehallintovirastolle.

Useissa lausujista herätti huolta lupaviranomaisen ja kunnan välinen toimivallanjako. Lausunnoissa tuotiin ilmi, että esitys jättää epäselväksi vastuiden jakautumisen kunnan ja aluehallintovirastojen kesken ja esityksen jatkovalmistelussa tulisivat selkiyttää näiden keskinäistä työnjakoa. Lisäksi monissa lausunnoissa korostettiin, että kuntien ja aluehallintovirastojen tiivis yhteistyö on lupaprosessin toimivuuden edellytys. Osa lausunnonantajista oli myös sillä kannalla, että lupaviranomaisen tulisi huolehtia tehtävistä kokonaisvaltaisesti ja siten myös lupahakemukseen liittyvän ohjauksen ja neuvonnan tulisi olla lupaviranomaisen vastuulla kunnan sijaan.

3.4. Lausunnot arvioiduista kustannusvaikutuksista

Joissakin lausujissa kriittisiä huomioita herätti esityksen kustannusvaikutukset ja osa lausunnonantajista pitikin niitä alimitoitettuina. Kustannuksia todettiin aiheutuvan muun muassa lupaviranomaisille uudesta tehtävästä sekä kunnille lupaviranomaisten pyynnöstä suoritettavista tarkastuksista ja lupamenettelyyn liittyvästä ohjauksesta. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastot totesivat yhteislausunnossaan, että lupamenettely lisää aluehallintovirastojen tehtäviä merkittävästi. Kuntaliitto puolestaan katsoi, ettei kunnalle esitetyjä ohjaukseen ja neuvontaan liittyviä tehtäviä voida pitää nykyiseen ilmoitusmenettelyyn liittyvän toiminnan kaltaisina, vaan tehtävää voidaan pitää kokonaan uutena.

3.5 Lausunnot siirtymäajasta

Mielipiteet ehdotetun siirtymäajan riittävydestä jakaantuivat. Osa lausunnonantajista piti siirtymäaikaa riittämättömänä. Suurin osa näistä siirtymäaikaan kantaa ottaneista lausunnonantajista esitti, että siirtymäaikaa tulisi pidentää vuoden 2030 loppuun saakka. Tätä näkemystä perusteltiin muun muassa sillä, että näin ehdittäisiin varautumaan luvanvaraisuudesta aiheutuvaan taloudelliseen ja hallinnolliseen taakkaan. Vuoden 2030 loppua perusteltiin myös sillä, että tällöin lupajärjestelmä tulisi käyttöön yhtä aikaa henkilöstön kelpoisuuksiin liittyvien muutosten kanssa. Suurin osa lausunnonantajista kuitenkin katsoi, että ehdotettu siirtymäaika on riittävä ja tässä ajassa palveluntuottajat ehtivät hyvin hakemaan lupaa varhaiskasvatustoimintaan. Siirtymäaikaa koskevissa lausunnoissa myös korostettiin, että palveluntuottajat tulevat tarvitsemaan kattavaa informaatiota ja ohjausta lupien hakemisesta.

3.6 Muita keskeisiä teemoja

Muita lausunnoissa esiin nousseita teemoja olivat muun muassa eräät tietosuojan ja sääntämisjärjestystä koskeviin perusteluihin liittyvät näkökohdat sekä pelastusviranomaisen tehtävät. Oikeusministeriö ja apulaistietosuojavaltuutettu lausuiivat etenkin lupajärjestelmään liittyvän henkilötietojen käsittelyn käsittelyperusteesta ja kansallisen liikkumavaran käytöstä.

Sisäministeriö ja Päijät-Hämeen pelastuslaitos ottivat lausunnoissaan kantaa pelastusviranomaisen rooliin sekä nykyisessä ilmoitusmenettelyssä että esitetyssä lupamenettelyssä. Päijät-Hämeen pelastuslaitos lausunnossaan toivoi, että eri viranomaisten rooleja ja vaatimuksia varhaiskasvatuksen toimipaikkaa perustettaessa selkeytettäisiin. Sisäministeriö puolestaan lausunnossaan huomautti, että nykyisessä muodossaan varhaiskasvatuslain 44 §:n 3 momentti yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen 772/2018 kanssa sisältää pelastusviranomaiselle veloitteen tarkastuksen tekemiseen ja päätösasiakirjan laatimiseen, mikä ei vastaa pelastuslaissa säädettyjä alueen pelastusviranomaisen pelastuslain mukaisia tehtäviä. Nämä seikat tulisi sisäministeriön mukaan huomioida myös ehdotuissa säädösmuutoksissa.