



OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

Yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraisuus

Hallituksen esitys 224/2021 vp, eduskunnan sivistysvaliokunta 8.2.2022

Erityisasiantuntija Mervi Eskelinen
Hallitussihteeri Laura Niemi

Hallitusohjelman kirjaus

- Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmaan on kirjattu yksityisten varhaiskasvatuspalveluiden osalta seuraavaa: ”Yksityisten varhaiskasvatuspalveluiden on toimittava samoilla laadullisilla kriteereillä kuin julkisten. **Yksityisten varhaiskasvatuspalveluntuottajien toiminta tulee olla luvanvaraista.** Selvitetään, voidaanko voitontavoittelun rajoittaminen perusopetuksen tavoin ulottaa varhaiskasvatukseen.”

- **Kaarlo Tuorin selvitys:** Asiantuntijaselvitys eräistä yksityisen varhaiskasvatuksen sääntelyyn liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:22

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162977/OKM_2021_22.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Hallituksen esityksen pääasiallinen sisältö ja tavoitteet

Esitys

- Esityksessä 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.

Tavoitteet

- Yksityisen päiväkotitoiminnan laadun turvaaminen sekä varhaiskasvatuslain toteutumisen varmistaminen.
- Ennakollisen valvonnan vahvistaminen.
- Säännellä voimassa olevaa lainsäädäntöä tarkkarajaisemmin luvan saamisen ja mahdollisen menettämisen edellytyksistä sekä yhdenmukaistaa viranomaismenettelyä luvan saamiseksi.

Ilmoitusmenettely

Lupamenettely

Ilmoitus toimitetaan liitteineen kuntaan kustakin päiväkodista erikseen.

Lupahakemus tehdään suoraan lupaviranomaiselle (aluehallintovirasto). Yhdessä lupahakemuksessa voi olla useampi toimipaikka.

Kunta tarkastaa palveluntuottajan hakemuksen ja toimipaikan tilat. Kunnan tulee toimittaa päiväkoteja koskevat tiedot aluehallintovirastolle.

Kunta, jossa toimipaikka sijaitsee toimittaa aluehallintoviraston pyynnöstä tiloja koskevan tarkastuksen. Kunta saa lupaviranomaiselta kopion palveluntuottajan lupahakemuksesta. Kunta toimittaa tarkastuksen perusteella lausunnon lupaviranomaiselle.

Toiminta voidaan aloittaa tai olennaiset muutokset toiminnassa toteuttaa, kun kunnan toimielin on todennut vaatimusten täyttymisen

-

Aluehallintovirasto tarkastaa ilmoituksen liitteineen ja tekee päätöksen rekisteröinnistä tai sen hylkäämisestä.

Toiminta voidaan aloittaa tai olennaiset muutokset toteuttaa kun lupaviranomainen myöntää luvan. Luvan myöntäminen perustuu oikeusharkintaan. Lupa tulee myöntää, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Lupaviranomainen rekisteröi luvan tai sen muutoksen.

Jos rekisteröinti hylätään, jo alkanut toiminta tulee lopettaa.

-

Luvanvaraisuudesta säätäminen 1/2

- PL 16.2 § sivistykselliset oikeudet & PL 19.3 § oikeus sosiaaliturvaan
- PL 18 § elinkeinovapaus
- Esitetty sääntely turvaisi yksityisen päiväkotitoiminnan laadun varmistumista voimassa olevaa ilmoitusmenettelyä paremmin, kun toimintaa ei saisi aloittaa eikä toiminnan olennaista muutosta toteuttaa ennen lupaviranomaisen hyväksyntää.
 - Elinkeinonharjoittajalle säädetty velvollisuus rekisteröityä elinkeinonharjoittajien rekisteriin ennen toiminnan aloittamista ei perustuslakivaliokunnan mukaan poikkea olennaisesti luvanvaraisuudesta (ks. PeVL 24/2000 vp ja 45/2001 vp sekä PeVL 10/2012 vp).
- *Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset*
 - vaatimus lailla säätämisestä
 - täsmällisyys ja tarkkarajaisuus
 - hyväksyttävyyys
 - suhteellisuus
 - perusoikeuden ydinalueen koskemattomuus
 - oikeusturvajärjestelyjen riittävyys
 - ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen

Luvanvaraisuudesta säätäminen 2/2

- Ehdotetun yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraisuutta koskevan sääntelyn voidaan katsoa täyttävän perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset:
 - Luvanvaraisuudesta säädettäisiin lailla.
 - Luvanvaraisuudesta säätäminen ei puutu elinkeinovapauden ydinalueeseen.
 - Sääntely olisi täsmällistä ja tarkkarajaista, sillä lupaviranomaisen päätöksenteko perustuisi sidottuun oikeusharkintaan.
 - Laissa säädettäisiin selkeästi luvan sisällöstä, luvan hakemisesta, luvan myöntämisestä, luvan muuttamisesta sekä siitä, milloin lupa voitaisiin peruuttaa. Luvan peruuttamisen edellytyksistä säädettäisiin voimassa olevassa varhaiskasvatuslaissa säädettyä rekisteristä poistamista (46.1 §) selkeämmin.
 - Sääntelyn voidaan katsoa olevan ennustettavaa, sillä lupaviranomaisen päätöksenteon perusteet olisivat johdettavissa suoraan laista.
 - Elinkeinotoiminnan rajoittamista voidaan yksityisen varhaiskasvatuksen osalta pitää yleisesti hyväksyttävänä, sillä varhaiskasvatuksen asiakkaat ovat pieniä lapsia. Luvanvaraisuuden tarkoituksena olisi ennakolta varmistaa yksityisen päiväkotitoiminnan laatu ja lainmukaisuus ja toteuttaa lapsen etua.
 - Varhaiskasvatuksessa on jo nyt voimassa ilmoitusmenettely, joka on valtiosääntöoikeudellisesti lähellä luvanvaraisuutta. Yksityinen perhepäivähoito jäisi kuitenkin edelleen ilmoitusmenettelyn piiriin, sillä toiminta on pienimuotoisempaa. Näin ollen yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraisuuden voidaan katsoa olevan oikeasuhtainen toimenpide tavoiteltuun päämäärään nähden.
 - Sääntely toteuttaa osaltaan kansainvälisten sopimusten (mm. LOS) edellyttämiä velvoitteita.
 - Lupaviranomaisen päätökseen voi hakea muutosta hallintotuomioistuimelta varhaiskasvatuslain 63 §:n nojalla.

Luvan peruuttaminen (44 d §)

- Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä.
- Valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (PeVL 16/2003 vp, s. 2/II; PeVL 44/2004 vp, s. 2—3 ja PeVL 7/2005 vp, s. 9)

- **44 d §:** Lupaviranomainen voi palveluntuottajaa kuultuaan peruuttaa luvan kokonaan tai osittain, jos:
 - 1) palveluntuottaja ei täytä säädettyjä toiminnan harjoittamisen yleisiä edellytyksiä;
 - 2) varhaiskasvatusta järjestetään muutoin olennaisesti vastoin varhaiskasvatustalakeia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä.
- Lupaviranomaisen tulee ennen luvan peruuttamista varata palveluntuottajalle mahdollisuus puutteiden korjaamiseen kohtuullisessa ajassa.
- Lisäksi lupaviranomainen voi peruuttaa palveluntuottajan luvan, jos päiväkotitoimintaa ei ole harjoitettu kahteen vuoteen eikä palveluntuottaja ole ilmoittanut toiminnan lopettamisesta.
- Lupaviranomaisen on saatettava luvan peruuttamista koskeva päätös tiedoksi kunnan monijäseniselle toimielimelle tai sen määräämälle viranhaltijalle siinä kunnassa, jossa päiväkoti sijaitsee.

Lapsi- ja perhevaikutukset

- Varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava **lapsen etu** (varhaiskasvatustilaki 4 §).
 - On perusteltua, että lapsiin kohdistuvan elinkeinon sääntely nojaa vahvasti ennakkolliseen valvontaan. Varhaiskasvatusikäisillä lapsilla ei vielä ole ikänsä ja kehitystasonsa vuoksi mahdollisuutta valvoa omaa etuaan.
 - Nykyinen tilanne, jossa toiminnan on saattanut aloittaa ilman, että palveluntuottajan yleisiä edellytyksiä on huolellisesti tarkastettu, ja joka sitten lakkautetaan aluehallintoviraston evätyä rekisteröinnin, pakottaa perheet etsimään lapselleen mahdollisesti hyvin pikaisesti uuden varhaiskasvatuspaikan.
 - Lupamenettely yhdenmukaistaa ja tarkentaa yksityiselle päiväkotitoiminnalle asetettuja edellytyksiä laadukkaan varhaiskasvatuksen järjestämiseksi. Esitys varmistaa osaltaan, että perheille on tarjolla monipuolisesti laadukkaita varhaiskasvatuspalveluita.
 - Lapsen ja huoltajien kannalta on tärkeää, että yksityisen varhaiskasvatuksen palveluntuottajan edellytyksiin tuottaa asianmukaista ja laadukasta varhaiskasvatusta voi luottaa. Tämä vahvistaa perheiden ja lasten yhdenvertaisuutta ja oikeutta laadukkaaseen varhaiskasvatukseen.

Taloudelliset vaikutukset & viranomaisvaikutukset

- Vähäisiä taloudellisia vaikutuksia siirtymäkaudella vuosina 2023—2025.
- Lupamenettelyn kustannukset katetaan lupamaksuilla.
- Oletuksena on, että lupahakemusten määrä on aluksi suuri, mutta tasaantuu normaalille tasolle siirtymäajan päätyttyä.
- palveluntuottajien yleisten edellytysten ja lupahakemuksen tutkiminen siirtyisi kunnilta kokonaan aluehallintovirastolle. Aluehallintovirasto tutkii kuitenkin jo nyt rekisteriviranomaisen roolissa, että palveluntuottajan ja sen toimipaikat täyttävät varhaiskasvatuslaissa säädetyt edellytykset (46.1 §). Lupamenettelyssä viranomaisten välinen päällekkäinen työ vähenee.
- Oikeusharkintaan perustuva menettely on luvan myöntävän viranomaisen näkökulmasta yksiselitteinen.
- On todennäköistä, että tulevaisuudessa uusien lupahakemusten sijaan jo olemassa olevia lupia muutetaan ketjumuotoisen toiminnan laajentuessa.

Yritysvaikutukset

- Yleisiä edellytyksiä ei esitetä muutettavaksi
- Varhaiskasvatusta järjestävällä tai tuottavalla yksityisellä palveluntuottajalla olisi ennen toiminnan aloittamista oltava lupa päiväkotitoiminnan harjoittamiseksi
- Lupa, kuten nykyisin ilmoitus,

olisi maksullinen.

- Esitetyllä luvanvaraisuudella ei arvioida olevan vaikutuksia yksityisten palveluntuottajien tai uusien perustettavien toimipaikkojen lukumäärään.

Voimaantulo

- Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.
- Esityksessä säädettäisiin jo rekisteröityjen palveluntuottajien siirtymäajasta.
- Voimassa olevan lainsäädännön nojalla rekisteröity palveluntuottaja saisi järjestää tai tuottaa päiväkotitoimintaa 31 päivään joulukuuta 2025.
 - On lain tavoitteet ja yhdenvertaisuusnäkökohdat huomioiden perusteltua, että kaikki toimijat hakevat lupaa.
 - Kevennetty menettely – jo rekisteröityjä toimipaikkoja ei tarkastettaisi uudelleen ellei toimipaikassa ole tapahtunut muutoksia.
- Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella säädettäisiin lupa- ja ilmoitusmenettelyn liitteistä. Tällä hetkellä ilmoitusmenettelyn liitteistä säädetään asetuksessa 772/2018.

Muuta huomioitavaa

- Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteilla hallituksen esitys laiksi sosiaalihuollon valvonnasta.
- Lakiesityksen myötä kumoutuisi voimassa oleva laki yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011), jossa säädetään nykyisestä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä varhaiskasvatuksen **yksityisten palvelun antajien rekisteristä** eli *Valverista*.
- Varhaiskasvatuksen osalta Valveriin rekisteröidään yksityiset päiväkotitoiminnan harjoittajat.
- Varhaiskasvatuslaissa on omat pykälänsä koskien tietojen tallettamista ja tietojen luovuttamista (46 ja 47 §:t). Pykälissä viitataan ko. rekisteriin.
- *Soteri*-rekisterin on tarkoitus sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan uudistuksen myötä korvata Valveri-rekisteri.
- Soterin lakitekkinen nimi muuttuisi tämän hetkisen tiedon mukaan **palveluntuottajien rekisteriksi**. Rekisterin nimi on tarkoitus korjata varhaiskasvatuslakiin valvontalain säätämisen yhteydessä annettavalla varhaiskasvatuslain muuttamista koskevalla liiteläillä.
- Tulevaisuudessa rekisteriä on tarkoitus kehittää vastaamaan paremmin käyttäjiensä tarpeita, mahdollistaa sähköinen asiointi ja siten sujuvoittaa lupamenettelyä. Opetus- ja kulttuuriministeriö rahoittaa osaltaan rekisterin kehitys- ja ylläpitotyötä.



Kiitos!