

4.2.2022

EOAK/8719/2021

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

ASIA: HE 224/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Eduskunnan sivistysvaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuslakia siten, että nykyisen ilmoitusmenettelyn sijaan laissa säädettäisiin yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraisuudesta. Yksityinen perhepäivähoito jäisi edelleen ilmoitusmenettelyn piiriin.

Esityksen mukaan (s. 12) sen tavoitteena on laadun turvaaminen ja varhaiskasvatuslain toteutumisen varmistaminen yksityisessä päiväkotitoiminnassa, yksityisen varhaiskasvatuksen ennakollisen valvonnan vahvistaminen sekä eri viranomaisten roolin tarkentaminen lupaprosessissa. Lisäksi tavoitteena on 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.

Pidän esityksen tavoitteita perusteltuina. Kuten esityksessä on sen valmistelun pohjaksi saatuun selvitykseen¹ viitaten todettu (s. 36), yksityisen varhaiskasvatuksen luvanvaraistamisella voidaan pyrkiä takaamaan varhaiskasvatuspalvelujen riittävyyttä, laatua ja luotettavuutta sekä toteuttamaan perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 16 §:n 2 momentin mukaista julkisen vallan turvaamisvelvollisuutta.

¹ Tuori, Kaarlo: Asiantuntijaselvitys eräistä yksityisen varhaiskasvatuksen sääntelyyn liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:22).

Katson esityksen tavoin (s. 36–37) sen olevan linjassa YK:n lasten oikeuksia koskevasta yleissopimuksesta johtuvien velvoitteiden kanssa². Esityksessä on YK:n yleissopimukseen vammaisten henkilöiden oikeuksista viitaten todettu, että esitys yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraisuudesta turvaa myös vammaisten lasten oikeuksia. Esityksen mukaan erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien lasten edun toteutumiseksi on tärkeää, että yksityistä päiväkotitoimintaa ei saa aloittaa tai toiminnan olennaista muutosta toteuttaa ennen lupaviranomaisen hyväksyntää.

Esityksestä ei kuitenkaan tarkemmin ilmene eikä siinä ole arvioitu, missä määrin ja miten lakiin sidotussa lupaharkinnassa olisi mahdollista edellyttää toiminnanharjoittajalta selvitystä siitä, että sen palvelujen laatu, asianmukaisuus ja varhaiskasvatuksen tavoitteet toteutuvat myös varhaiskasvatuksessa olevalle lapselle annettavan tuen osalta.

Varhaiskasvatuslain piiriin kuuluvassa yksityisessä varhaiskasvatuksessa palveluntuottajalla on ensi elokuussa voimaan tulevien säännösten mukaan velvollisuus järjestää varhaiskasvatukseen osallistuvalla lapsella hänen yksilöllisten tarpeidensa mukaista kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukea.

Sivistysvaliokunta on pitänyt välttämättömänä, että yksityisten palveluntuottajien tarjoamassa varhaiskasvatuksessa lapset saavat yhtä hyvät ja kattavat palvelut kuin kunnallisessa varhaiskasvatuksessa, jotta yhdenvertaisuus lasten kesken toteutuu (SiVM 5/2018 vp, s. 9), ja on korostanut muun ohella (SiVM 14/2021 vp, s. 5), että lapsen tulee saada varhaiskasvatuksessa tarvitsemansa tuki tarvittaessa erityisopettajan antamana. Varhaiskasvatuslain (1183/2021) 15 c §:ssä on nimenomainen säännös, jonka mukaan lapsella on hänen tuen tarpeensa sitä edellyttäessä oikeus saada varhaiskasvatuksen erityisopettajan antamaa konsultaatiota ja opetusta.

Sivistysvaliokunta on edelleen pitänyt tärkeänä, että lapset saavat tarvitsemansa tuen yhdenvertaisesti varhaiskasvatuspalvelujen järjestäjästä ja varhaiskasvatuspaikasta riippumatta ja ettei perheille aiheudu tilanteita, joissa varhaiskasvatuspaikka joudutaan vaihtamaan lapsen tuen tarpeen ilmetessä (SiVM 14/2021 vp, s. 6).

Varhaiskasvatuksen tuen uusien säännösten tarkoituksena on muun ohella yhtenäistää tuen järjestämisen periaatteita ja käytäntöjä niin kunnallisessa kuin yksityisessä varhaiskasvatuksessa ja edistää yhdenvertaisuutta tuen toteutumisessa ja lasten saamaa tukea eri varhaiskasvatuksen järjestäjillä. Tilanteet, joissa vaativampaa tukea tarvitseva lapsi on siirretty tutusta lapsiryhmästä pois kunnalliseen päiväkotiin ovat voineet olla lapsen ja hänen perheensä kannalta kohuttomia sekä mahdollisesti myös syrjiviä.

² YK:n lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan nro 5 (CRC/GC/2003/5, kohta 43) painottanut, että sopimusvaltioiden on oikeudellinen velvollisuus kunnioittaa ja taata yleissopimuksessa määrätyt lasten oikeudet. Tähän kuuluu velvollisuus varmistaa, että ei-valtiolliset palveluntarjoajat toimivat yleissopimuksen määräysten mukaisesti.

Käsitykseni mukaan uusien tukisäännösten toimeenpano edellyttää riittävää ja osaavaa henkilöstöä, tietoa varhaiskasvatuksessa olevien lasten oikeuksista sekä niihin liittyvistä oikeusturvakeinoista ja menettelyistä sekä mahdollisuuksia lapsen tuen tarpeen arviointiin moniammatillisessa yhteistyössä. Nämä ovat mielestäni seikkoja, joilla on erityistä merkitystä arvioitaessa muun muassa yksityisen palveluntuottajan valmiuksia turvata varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteutuminen.

Kuten esityksessä on todettu, varhaiskasvatuslaissa tarkoitettu yksityinen varhaiskasvatus on perustuslain 18 §:n turvatuksi elinkeinonvapauden piiriin kuuluvaa elinkeinotoimintaa, jonka luvanvaraistamista on arvioitava perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenevällä tavalla perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Esi-tyksessä on (s. 30–41) varsin laajasti käsitelty sen suhdetta perustuslakiin ja käsitykseni mukaan ehdotus on näiltä osin asianmukaisesti perusteltu.

2 Säännöskohtaiset huomiot

44 § Lupa harjoittaa yksityistä päiväkotitoimintaa

Esitetyn pykälän 2 momentissa säädettäisiin luvassa päätettävistä asioista, muun muassa varhaiskasvatuksen järjestämisestä lain 13 §:n mukaisesti eli vuorohoidon järjestämisestä (kohta 4). Pykälän 44 c (luvan muuttaminen ja toiminnan lopettaminen) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan muutos vuorohoidon järjestämisessä olisi säännöksessä tarkoitettu olennainen muutos.

Varhaiskasvatuslain 13 §:n mukaan vuorohoitoa järjestetään iltaisin, öisin, viikonloppuisin ja arki- ja juhlapäyhinä päiväkodeissa tai perhepäivähoidossa. Vuorohoitoa on järjestettävä tarpeen mukaisessa laajuudessa lapselle, joka tarvitsee sitä vanhemman tai muun huoltajan työssäkäynnin tai opiskelun vuoksi.

Säännöksen esitöiden (HE 40/2018 vp) mukaan pykälään on kirjattu yleinen tulkinta vuorohoidon tarveharkintaisuudesta. Varhaiskasvatuslain muuttamista koskeissa aiemmissa lausunnoissani opetus- ja kulttuuriministeriölle (13.3.2018, EOAK/700/2018 ja 1.6.2021, EOAK/3159/2021) olen osaltani kiinnittänyt huomiota säännöksen tulkinvaraisuuteen ja vuorohoidon järjestämiseen liittyviin kehittämistarpeisiin.

Eduskunnan sivistysvaliokunta on korostanut (SiVM 5/2018 vp, HE 40/2018 vp) riittävän ja sujuvan vuorohoidon tarjoamisen merkitystä sekä lapselle että koko perheelle sekä tuonut esille (SiVM 7/2019 vp, HE 34/2019 vp) vuorohoitoa koskevan sääntelyn epäselvyyden ja puutteellisuuden. Hyväksyessään hallituksen esityksen varhaiskasvatuslain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta (HE 34/2019 vp) eduskunta edellytti muun ohella, että valtioneuvosto selvittää varhaiskasvatusikäisten ja pienten koululaisten vuorohoidon tarpeen ja toteutumisen sekä ryhtyy selvityksen tulosten

perusteella tarvittaviin toimiin lainsäädännön muuttamiseksi vuorohoidon palvelun varmistamiseksi (EV 43/2019 vp).

Käsitellessään valtioneuvoston koulutuspoliittista selontekoa (SiVM 19/2021 vp, VNS 1/2021 vp) sivistysvaliokunta esitti kannanottoehdotuksen, jonka mukaan osana varhaiskasvatustilainsäädännön ja perusopetuslainsäädännön uudistusta tulee muun ohella lainsäädännön kehittämisessä huomioida osa-aikaisen varhaiskasvatuksen suhdeluvun määrittelyn korjaaminen, varhaiskasvatuksen vuorohoidon saavutettavuus, laadun kehittäminen sekä pienten koululaisten vuorohoidon järjestäminen.

Kuten edellä ilmenee, varhaiskasvatustilain määrittely vuorohoidosta ei ole ainakaan täysin yksiselitteinen. Tällä seikalla on mielestäni merkitystä arvioitaessa sitä, miten täsmällisesti ja ennustettavasti yksityistä päiväkotitoimintaa koskevan luvan edellytyksiä ja pysyvyyttä voidaan arvioida ja miten niistä tulee päättää. Kun luvan ehdoista – myös siitä, millaiseen toimintamuotoon lupa myönnetään – tulee päättää täsmällisesti, on ongelmallista, jos luvan perusteena oleva varhaiskasvatustilain säännös on tulkinnanvarainen.

44 a § Luvan hakeminen

Esitetyn säännöksen 3 momentin mukaan kunnan monijäsenisen toimielimen tulee lupaviranomaisen pyynnöstä yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa välittömästi pyynnön saatuaan suorittaa tarkastus varhaiskasvatuksen toimipaikassa sen varmistamiseksi, että *toimintaympäristö* on soveltuva suunnitellulle varhaiskasvatuksen järjestämiselle ja vastaa laissa säädettyjä vaatimuksia. Tarkastuksen suorittamista varten toimielimen tulee saada lupaviranomaiselta kopio palveluntuottajan lupahakemuksesta. Kunnan monijäseninen toimielin voi pyytää lausuntoa muilta viranomaisilta.

Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen (s. 24–25) mukaan tarkastus olisi uuden toimipaikan perustamisen edellytys lupaa haettaessa tai sitä muutettaessa ja aloite tarkastuksen suorittamiselle tulisi lupaviranomaiselta. Säännöksestä ei tällaista edellytystä ilmene. Käsitellesseni mukaan säännöstä tulisi täydentää niin, että siitä nimenomaisesti ilmenee paitsi toimielimen velvollisuus suorittaa tarkastus, myös lupaviranomaisen velvollisuus pyytää toimielimeltä tarkastusta.

Edelleen esityksen mukaan (s.17, 24–25) menettelyä muutettaisiin niin, että viranomaishyväksyntöjä ei sisällytettäisi lupahakemukseen, vaan tarvittava yhteistyö tarkastuksen toimittamiseksi ja mahdolliset lausuntomenettelyt hoidettaisiin kunnan ja muiden viranomaisten välillä.

Tältä osin pidän esityksessä todettua ainakin jossain määrin epäselvänä. Päiväkodit ovat esimerkiksi terveydensuojelulain 13 §:n (ja lain liitteen kohdan 3) perusteella ilmoituksenvaraisia huoneistoja ja yksityisellä palveluntuottajalla voi olla myös esimerkiksi toimipisteen kiin-

teistönomistajajana rakennuslupaprosessiin liittyviä selvittämisen- ja hakemisvelvollisuuksia. Pidän kuitenkin selvänä, ettei varhaiskasvatuslain käsiteltävänä olevalla muutoksella ole tarkoitettu puuttua muussa lainsäädännössä säädettyihin lupamenettelyihin tai toiminnanharjoittajan velvollisuuksiin.

44 b § Luvan myöntäminen

Esityksen mukaan luvanvaraisuuden keskeisenä tarkoituksena ja tavoitteena olisi ennakolta varmistaa yksityisen päiväkotitoiminnan lainmukaisuus ja laatu.

Edellä kohdassa 1 sanottuun viitaten totean, ettei esityksessä ole kuitenkaan enemmälti kuvattu sitä, millaista selvitystä lakiin sidotussa lupaharkinnassa tulisi tai olisi mahdollista edellyttää palveluntuottajan tarjoaman varhaiskasvatuksen laatua koskevien velvoitteiden täyttymistä arvioitaessa. Esityksestä ei myöskään tarkemmin ilmene, missä määrin monijäsenen toimielimen lausunnossa voitaisiin ottaa kantaa palveluntuottajan toiminnan hyvään laatuun.

44 d § Luvan peruuttaminen

Esitetyn pykälän 1–2 momenttien mukaan

Lupaviranomainen voi palveluntuottajaa kuultuaan peruuttaa luvan kokonaan tai osittain, jos:

- 1) palveluntuottaja ei täytä 43 a §:n 1 momentissa säädettyjä toiminnan harjoittamisen yleisiä edellytyksiä;
- 2) varhaiskasvatusta järjestetään muutoin olennaisesti vastoin tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä.

Lupaviranomaisen tulee ennen luvan peruuttamista varata palveluntuottajalle mahdollisuus momentissa tarkoitettujen puutteiden korjaamiseen kohtuullisessa ajassa.

Totean, ettei esityksessä ole pohdittu tai esimerkein kuvattu säännöksessä sanottua ”olennaisuutta”. Totean myös, että puutteiden korjaamiseen varattavan ”kohtuullisen ajan” sijaan voisi vaihtoehtoisesti olla mahdollista täsmentää säännöstä niin, että lupaviranomaisen olisi asetettava määräaika puutteiden korjaamiseen.

Joka tapauksessa säännöksen perusteella jää epäselväksi, minkä tahon aloitteesta ja millä menettelyillä luvan peruuttamisprosessi käynnistyisi. Säännöksen perustelujen (s. 26) mukaan ”lähtökohtaisesti lupa voitaisiin peruuttaa vasta silloin, kun varhaiskasvatuslaissa säädetty valvontatoimenpiteet eivät ole olleet riittäviä. Näin ollen aloite luvan peruuttamisesta voi tulla valvontaviranomaiselta”.

Mielestäni säännöstä voisi olla perusteltua täsmentää niin, että siitä nimenomaan ilmenisi valvontaviranomaisen velvollisuus ilmoittaa lupaviranomaiselle siitä, etteivät varhaiskasvatuslaissa säädetty valvontatoimenpiteet ole olleet riittäviä. Selvyiden vuoksi pidän myös tar-

peellisena sitä, että säännöksestä ilmenisi lupaviranomaisen mahdollisuus harkintansa mukaan pyytää lausuntoa kunnan viranomaiselta osana luvan peruuttamisharkintaa.

Apulaisoikeusasiamies

Pasi Pölönen

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.