

LUONNOS

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta.....	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Varhaiskasvatuksen lainsäädännöllinen perusta	4
2.2 Yksityinen varhaiskasvatus	4
2.2.1 Yksityinen varhaiskasvatus osana varhaiskasvatuksen palvelujärjestelmää	4
2.2.2 Yksityinen varhaiskasvatus varhaiskasvatuslaissa	7
2.3 Luvanvaraisuus perusopetuksessa.....	9
2.4 Luvanvaraisuus muualla koulutuslainsäädännössä	10
3 Tavoitteet	12
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	12
4.1 Keskeiset ehdotukset	12
4.2 Pääasialliset vaikutukset	12
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	16
5.1 Yksityinen varhaiskasvatus Pohjoismaissa	16
6 Lausuntopalaute	18
7 Säännöskohtaiset perustelut	18
8 Lakia alemman asteinen sääntely	22
9 Voimaantulo	23
10 Toimeenpano ja seuranta	23
11 Suhde muihin esityksiin.....	23
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	23
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	24
LAKIEHDOTUS	32
Laki varhaiskasvatuslain muuttamisesta	32
LIITE.....	38
RINNAKKAISTEKSTI	38
Laki varhaiskasvatuslain muuttamisesta	38

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Sanna Marinin hallitusohjelmaan (s. 169) 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.”

Nykyisin yksityiset varhaiskasvatuksen palveluntuottajat eivät tarvitse lupaa toimintansa käynnistämiseksi tai muuttamiseksi, vaan toiminta perustuu ilmoitusmenettelyyn. Uuden päiväkodin perustamisen yhteydessä kunta vastaanottaa palveluntuottajan ilmoituksen, huolehtii päiväkodin tiloille tehtävistä tarkastuksista ja tarkastaa palveluntuottajan yleisten edellytysten täyttyminen. Kun tarkastukset on tehty, palveluntuottaja voi aloittaa palvelun tuottamisen, vaikka aluehallintovirasto ei vielä olisi rekisteröinyt toimipaikkaa yksityisten palvelun antajien rekisteriin. Kunnissa on hyvin erilaiset resurssit yksityisen palveluntuotannon edellytysten tarkastamiseen ja toteamiseen. Tämän seurauksena varhaiskasvatustoiminta on voitu aloittaa silloinkin, kun toiminnan varhaiskasvatustalain (540/2018, 43.2 §) kirjatut yleiset edellytykset eivät ole palveluntuottajan osalta täyttyneet.

Varhaiskasvatustalain 4 § edellyttää, että varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Nvkvistä ilmoitusmenettely on perusteltu varhaiskasvatustalain esitöissä (HE 40/2018 vp) toiminnan yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden, luotettavuuden ja yhdenvertaisuuden kannalta. On tarkoituksenmukaista, että kaikkien palvelun tuottajien taloudelliset ja ammatilliset toimintaedellytykset selvitetään ennen toiminnan aloittamista. Yksityisen päiväkotitoiminnan muuttaminen luvanvaraiseksi selkeyttäisi viranomaisten välistä toimivaltajakoa, lisäisi yhdenmukaisuutta ja ennakoitavuutta luvan myöntämisen ja peruuttamisen osalta sekä turvaisi varhaiskasvatuksen laadun koko toiminnan elinkaaren ajan.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esityksen valmistelu on tehty opetus- ja kulttuuriministeriössä virkatyönä.

Esityksen valmisteluvaiheessa on neuvoteltu aluehallintovirastojen ohjauksesta vastaavan valtiovarainministeriön, aluehallintovirastojen, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston, Suomen Kuntaliiton, Opetusalan ammattijärjestö OAJ:n sekä hyvinvointiala HALI ry:n kanssa.

Keväällä 2020 opetus- ja kulttuuriministeriö järjesti tutkijatapaamisen kartoittaakseen yksityistä varhaiskasvatusta koskevaa ajankohtaista kasvatustieteellistä tutkimusta. Alkuvuodesta 2021 ministeriö sai virkatyönä tehdyn valmistelun pohjaksi professori Kaarlo Tuorin tekemän selvityksen koskien hallitusohjelmakirjauksen perustuslaillisia kysymyksiä. Julkaisu (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:22) on luettavissa valtioneuvoston internet-sivuilla osoitteessa https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162977/OKM_2021_22.pdf

Esitysluonnos on annettu lausuntokierrokselle Lausuntopalvelu.fi –sivustolla. Lausuntoaika on 31.5.2021—5.7.2021.

Esitys käsitellään kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa syksyllä 2021, kun aikataulu tarkentuu.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Varhaiskasvatuksen lainsäädännöllinen perusta

Varhaiskasvatusta sääntelee varhaiskasvatustalaki (540/2018). Lain 1 §:ssä säädetään lain tarkoituksesta ja soveltamisalasta. Varhaiskasvatuksen toimintamuotoja ovat varhaiskasvatustalain 1.2 §:n nojalla päiväkodissa järjestettävä päiväkotitoiminta, perhepäiväkodissa järjestettävä perhepäivähoito sekä avoin varhaiskasvatustoiminta, jota järjestetään toimintaan soveltuvassa paikassa. Varhaiskasvatustalaki sovelletaan lain 1.3 §:n mukaan kunnan, kuntayhtymän ja yksityisen palveluntuottajan järjestämään tai tuottamaan päiväkotitoimintaan ja perhepäivähoitoon. Varhaiskasvatustalassa tarkoitettua päiväkotitoimintaa ja perhepäivähoitoa saa järjestää ja järjestäjälle tuottaa kunta, kuntayhtymä ja 9 luvussa tarkoitettu yksityinen palveluntuottaja. Kunta tai kuntayhtymä voi lisäksi lainkohdan 4 momentin nojalla järjestää avointa varhaiskasvatustoimintaa alueellaan esiintyvän tarpeen mukaan tuottamalla toiminnan itse tai hankkimalla sen 3 momentissa tarkoitettulta tuottajalta.

Mainittuja varhaiskasvatuksen varhaiskasvatustalain 1 §:n mukaisia toimintamuotoja koskevat pitkälti samat varhaiskasvatustalain säännökset, vaikkakin avoimen varhaiskasvatuksen osalta sääntely rajautuu muuhun varhaiskasvatustoimintaan verrattuna harvempiin säännöksiin. Varhaiskasvatuksella tarkoitetaan varhaiskasvatustalain 2 §:n mukaisesti lapsen suunnitelmallista ja tavoitteellista kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostamaa kokonaisuutta, jossa painottuu erityisesti pedagogiikka. Varhaiskasvatustalain 21.1 §:n nojalla Opetushallitus määrää varhaiskasvatustalakiin perustuen varhaiskasvatustalain perusteet. Varhaiskasvatustalain perusteiden tarkoituksena on 21.2 §:n mukaan edistää varhaiskasvatuksen yhdenvertaista toteuttamista koko maassa, toteuttaa tässä laissa säädettyjä varhaiskasvatuksen tavoitteita sekä ohjata varhaiskasvatuksen laadun kehittämistä. Varhaiskasvatustalain perusteissa määrätään varhaiskasvatuksen toteuttamisen keskeisistä sisällöistä, varhaiskasvatuksen järjestäjän ja lapsen vanhempien tai muiden huoltajien välisestä yhteistyöstä, monialaisesta yhteistyöstä sekä lapsen varhaiskasvatustalain sisällöstä. Opetushallitus valmistelee perusteet yhteistyössä tarvittavien tahojen kanssa.

Varhaiskasvatus on Varhaiskasvatustalain perusteiden (2018) mukaan osa suomalaista koulutusjärjestelmää sekä tärkeä vaihe lapsen kasvun ja oppimisen polulla. Huoltajilla on ensisijainen vastuu lasten kasvatuksesta. Varhaiskasvatus tukee ja täydentää kotien kasvatustehtävää ja vastaa omalta osaltaan lasten hyvinvoinnista. Varhaiskasvatus muodostaa yhdessä esi- ja perusopetuksen kanssa lasten hyvinvointia, hoivaa ja oppimista edistävän kokonaisuuden. Varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja koulun välinen yhteistyö paranee ja lapsi siirtyy joustavasti ja turvallisesti päivähoitosta esiopetukseen sekä edelleen esiopetuksesta perusopetukseen.

2.2 Yksityinen varhaiskasvatus

2.2.1 Yksityinen varhaiskasvatus osana varhaiskasvatuksen palvelujärjestelmää

Yksityisesti tuotetun varhaiskasvatuksen osuus on noussut viime vuosina. Vuonna 2010 varhaiskasvatusta tuotettiin yksityisesti alle 10 prosenttia, vuonna 2019 osuus oli noussut jo 18 prosenttiin (Mahon ym., 2012; Karvi, 2019). Vuonna 2019 varhaiskasvatuksessa oli Suomessa yhteensä 253 599 lasta (1—6-vuotiaat). Heistä 82 prosenttia osallistui kunnalliseen varhaiskas-

vatukseen ja 18 prosenttia yksityisesti tuotettuun varhaiskasvatukseen. Palvelusetelillä rahoitettuun yksityiseen toimintaan osallistui 11 prosenttia lapsista, ja yksityisen hoidon tuella rahoitettuun toimintaan 6 prosenttia. (THL, 2020.)

Vuonna 2019 yksityisiä varhaiskasvatuksen palveluntuottajia oli 468, joista yhdistyspohjaisia 209 ja yrityksiä 259. Valtaosalla (84 %) näistä toimijoista oli vain yksi päiväkotia, 75:llä (16 %) oli enemmän kuin yksi päiväkotia. Näistä 65 prosentilla oli 2–3 päiväkotia. Kolmella toimijalla oli yli 60 päiväkotia, joista suurimmalla 177 päiväkotia, mikä tarkoitti noin 18 prosenttia kaikista yksityistä päiväkodeista. Yhdistysten omistamiin ketjuihin kuului maksimissaan 6 päiväkotia. (Karvi, 2017; Karvi, 2019.) Yksityisten palveluntuottajien määrän kasvaessa samaan aikaan pienten paikallisten yhtiöiden ja voittoa tavoittelemattomien varhaiskasvatuksen palveluntuottajien määrä on vähentynyt ja osa niistä on sulautunut yksityisiin varhaiskasvatusta tuottaviin ketjuihin (Ruutiainen, Karila & Alasuutari, 2021). Erityisesti palvelusetelin käyttö on lisääntynyt yksityisen varhaiskasvatuksen rahoitusmuotona. Palvelusetelillä rahoitetun toiminnan osuus on kasvanut 5 prosenttia vuosien 2015–2018 välillä (THL, 2019). Esimerkiksi vuonna 2015 palvelusetelillä rahoitetussa varhaiskasvatuksessa oli 15 514 lasta, vuonna 2018 jo 27 847 lasta. Samaan aikaan yksityisen hoidon tuen käyttö on laskenut. (Riitakorpi, Alila & Kahiluoto, 2017; Valtiovarainministeriö, 2020.) Yksityinen palveluntuotanto on varhaiskasvatuksessa huomattavasti yleisempää kuin esi- ja perusopetuksessa, joissa rekisteröity yhteisö tai säätiö tarvitsee luvan opetuksen järjestämiseksi (perusopetuslaki 7 §, 628/1998).

Määrällisen muutoksen ohella yksityisen kentän sisällä on tapahtunut myös laadullista muutosta. Yhdistyspohjaiset ja pienet alueelliset toimijat ovat saaneet rinnalleen maanlaajuisesti toimivia tai ulkomaisessa omistuksessa olevia yrityksiä, jotka ovat kasvattaneet markkinaosuuttaan organisaation ja yritysoston. Paikallinen vaihtelu on kuitenkin suurta, mikä kertoo vaihtelusta paikallisissa varhaiskasvatuspolitiikoissa. Kuntien palvelutuotanto on varsin kirjavaa: osa kunnista yksityistää varhaiskasvatuspalvelujaan vauhdilla, osa tuottaa koko varhaiskasvatuspalvelun kunnallisena. Kunnissa yksityistämisen suosimista on perusteltu muun muassa investointikustannusten siirtämisellä yksityiselle palveluntuottajalle ja toisaalta yksityisten yritysten ketteryydellä ja nopeudella toiminnan aloittamisessa. (Ruutiainen, Alasuutari & Karila, 2018.)

Valikoituminen

Suomessa on viime vuosina tutkittu yksityistä varhaiskasvatusta jonkin verran varhaiskasvatuksen palvelujärjestelmän osana. Yksityistä varhaiskasvatusta perustellaan yleensä järjestämisen taloudellisuudella (Ruutiainen, Alasuutari & Karila, 2020) ja toisaalta kunnan varhaiskasvatuspalveluvalikon laajentumisella ja asiakkaiden valinnanvapauden lisääntymisellä. Valinnanvapauden toinen puoli on asiakaskunnan valikoituminen. Yksityisen varhaiskasvatuspalvelun asiakaskunnan valikoituminen voi tapahtua erilaisilla perusteilla. Palveluntuottaja voi valita itse asiakkaansa tai rajata palvelunsa siten, että palveluun päätyvät vain tietynlaiset asiakkaat. Valikoitumisen kriteereitä ovat esimerkiksi lapsen tuen tarve, osa-aikaisuus, kokopäiväisyys, lapsen ikä tai jopa sukupuoli. Asiakkaat voivat valikoitua myös oman taloudellisen tilanteensa perusteella. Asiakkaat voivat myös haluta tietynlaiseen, esimerkiksi pedagogisesti painottuneeseen tai katsojakeskeiseen suuntautuneeseen palveluun. Asiakkaalta palvelun valitseminen edellyttää taitoa arvioida tarjottua palveluja sekä kulttuurisia ja taloudellisia resursseja. (Eskelinen & Hjelt, 2017; Eskelinen & Paananen, 2018; Riitakorpi, Alila & Kahiluoto, 2017; Ruutiainen, Karila & Alasuutari, 2021.)

Yhdenvertaisuuden kysymykset ovat olleet esillä kansainvälisissä varhaiskasvatuksen yksityiseen palveluntuotantoon ja varhaiskasvatusmarkkinoihin liittyvissä keskusteluissa. Erityisesti huomiota on kiinnitetty eri sosioekonomisista taustoista tulevien tai kehityksen ja oppimisen tuen tarpeessa olevien lasten mahdollisuuksiin osallistua laadukkaaseen varhaiskasvatukseen.

(Eskelinen & Paananen, 2018; Ruutiainen, Karila & Alasuutari, 2021.) Suomessa yksityiseen varhaiskasvatukseen liittyvässä yhdenvertaisuudessa nähdään keskeisimpänä huoltajien mahdollisuus valita haluamansa varhaiskasvatuksen palveluntuottaja lapselleen. Vähemmälle on jäänyt keskustelu palveluntuottajien mahdollisuudesta valita asiakkaansa (Paananen, 2017; Paananen ym., 2019; Ruutiainen, Alasuutari & Karila, 2020).

Maksut

Yksityisen varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan ja asiakkaan eli lapsen huoltajan välinen suhde on yksityisoikeudellinen sopimussuhde. Sopimuksella voidaan sopia palvelun ehdoista ja asiakkaalle palvelusta koituvista maksuista. Jos palvelua tuetaan yksityisen hoidon tuella ja mahdollisesti yksityisen hoidon kuntalisällä, asiakasmaksuista voidaan sopia vapaasti. Jos palvelua puolestaan tuetaan palvelusetelillä, kunta on voinut rajoittaa palveluntuottajan ja asiakkaan välille asetettavia sopimusehtoja. Kunta voi esimerkiksi edellyttää, että asiakasmaksu ei ylitä kunnallista varhaiskasvatuksen asiakasmaksua. Palveluntuottajat ovat perustelleet asiakkailta perittyjä korkeita maksuja palvelun korkean laadun ylläpitämisellä tai toisaalta sillä, että julkinen tuki on niin vähäinen, että sitä pitää kompensoida korkeilla maksuilla.

Valvonta

Aluehallintoviraston tilastojen perusteella yksityisen varhaiskasvatuksen kohdalla kantelut ja epäkohtailmoitukset liittyvät usein kasvatushenkilöstön ja lasten suhdeluvun ylittymiseen tai ryhmäkoon ylittämiseen. Esimerkiksi henkilöstön äkilliset sairauspoissaolot johtavat suhdeluvun ylitykseen tai ryhmäkoon kasvamiseen, jos sijaista ei palkata tai saada palkattua. Valvontakäynnillä on myös ilmennyt, että tukipalveluihin ei ole erillistä henkilöstöä vaan kasvatushenkilöstö hoitaa niitä muiden tehtäviensä ohessa. Tämä on omiaan heikentämään edellä mainittua suhdelukua myös silloin, kun koko henkilöstö on paikalla.

Kunnat ovat yksityisen varhaiskasvatuksen ensisijaisia valvojia alueellaan. Kuntien käytännöt siinä, kuinka usein yksityisten palveluntuottajien toimintaa ja asiakirjoja tarkistetaan, vaihtelevat. Kunnissa yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen valvontaa on pidetty haasteellisena ja valtakunnallista ohjeistusta epäselvänä. Kunnat kaipasivat selkeämpiä säädöksiä, yhteneviä käytänteitä sekä lisää tukea yksityisten palvelujen ohjaamiseen ja valvomiseen (Riitakorpi, Alila & Kahiluoto, 2017).

Varhaiskasvatuslain 48 §:n mukaan yksityisen palveluntuottajan on laadittava *omavalvontasuunnitelma* varhaiskasvatustoiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi. Kirjallisen omavalvontasuunnitelman laatiminen on yksityisille varhaiskasvatuksen palveluntuottajille lakisääteinen velvollisuus. Sekä yksityisellä että julkisella palveluntuottajalla on aina velvollisuus huolehtia siitä, että palvelu tuotetaan turvallisesti ja laadukkaasti. Omavalvonnalla varmistetaan, että kaikki työntekijät toimivat yhteisesti sovittujen käytäntöjen mukaisesti. Omavalvontasuunnitelmassa kuvataan varhaiskasvatuksen asiakasturvallisuuden ja laadun varmistamiseksi ja parantamiseksi suunnitellut menettelytavat ja siinä käytettävät asiakirjat. Omavalvontasuunnitelma on julkinen ja se on pidettävä yksikössä asiakasperheiden ja muiden kiinnostuneiden nähtävillä. Omavalvonnan toteutumista on seurattava ja omavalvontasuunnitelman ajantasaisuus on tarkistettava säännöllisesti.

Varhaiskasvatuslain 24 §:n mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjien ja tuottajien tulee arvioida antamaansa varhaiskasvatusta sekä osallistua ulkopuoliseen arviointiin. Paikallinen toiminnan arviointi on kuitenkin vielä hyvin erimittalista ja itsearviointiin pohjautuvaa. Tehty kehittämissuunnitelma on eri vaiheissa, joten esimerkiksi huoltajien tai paikallisten päättäjien on vaikea tehdä luotettavia päätelmiä toteutuneesta laadusta.

2.2.2 Yksityinen varhaiskasvatus varhaiskasvatuslaissa

Kunnalla on varhaiskasvatuslain 5 §:n nojalla varhaiskasvatuksen järjestämisvastuu. Tällaista kokonaisvastuuta ei ole yksityisellä toimijalla. Myös yksityisessä toiminnassa tulee kuitenkin noudattaa varhaiskasvatuslakia. Yksityisestä varhaiskasvatuksesta säädetään erikseen varhaiskasvatuslain 9 luvussa. Yksityisellä varhaiskasvatuksella tarkoitetaan varhaiskasvatuslain 43 §:n 1 momentin mukaan varhaiskasvatusta, jonka yksityinen henkilö, yhteisö tai säätiö taikka julkisyhteisön perustama liikeyritys tuottaa korvausta vastaan liike- tai ammattitoimintaa harjoittamalla. Yksityinen palveluntuottaja vastaa siitä, että sopimuksen tai hallintopäätöksen perusteella asiakkaalle järjestettävä palvelukokonaisuus täyttää sille asetetut vaatimukset.

Yksityisen varhaiskasvatuksen toimipaikan perustaminen ei edellytä lupaa, vaan käytössä on ilmoitusmenettely. Varhaiskasvatuksen palveluntuottaja on toimintaa aloittaessaan yhteydessä kunnan viranomaisiin, jotka huolehtivat varhaiskasvatuksen toimipaikkaan liittyvistä tarpeellisista tarkastuksista. Kun tarkastukset on tehty ja kunnan viranomaisen todennut palveluntuottajan yleisten edellytysten täyttyvän, palveluntuottaja on saanut aloittaa toiminnan. Tämän jälkeen kunnan viranomaisen on lähettännyt asiakirjat alueen aluehallintovirastoon, joka on rekisteröinyt palveluntuottajan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ylläpitämään yksityisten palveluntuottajien rekisteriin. Jos asiakirjat ovat kunnossa ja laissa mainitut edellytykset täyttyvät, aluehallintovirastolla ei ole käytettävissä harkintaa rekisteröintiprosessissa. Perustamisen kriteereistä ja valvonnasta säädetään varhaiskasvatuslaissa (540/2018, 43—59 §, ilmoitusmenettely kuvattu tarkemmin jäljempänä).

Yksityisen varhaiskasvatuksen palveluntuottajan ja lapsen huoltajien välille solmitaan yksityisoikeudellinen sopimussuhde. Sopimuksessa määritetään muun muassa asiakasmaksun suuruudesta ja sopimuksen irtisanomisen ehdoista. Koska varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuus on vain kunnilla, tilanteessa, jossa yksityinen varhaiskasvatuksen järjestäjä tai palveluntuottaja ei pysty tuottamaan palveluita esimerkiksi taloudellisen kriisin vuoksi tai esimerkiksi valvontaviranomaisen määrättyä keskeyttämään toiminnan, kunta on velvollinen järjestämään varhaiskasvatuspaikat ko. toimintaan osallistuneille lapsille.

Ilmoitusmenettely

Kaikki yksityiset varhaiskasvatuksen palveluntuottajat käyvät läpi varhaiskasvatuslain 43—44 §:ssä kuvatun ilmoitusmenettelyn. Varhaiskasvatuslain 43 §:n 2 momentissa säädetään yleisistä edellytyksistä, jotka palveluntuottajan tulee täyttää. Varhaiskasvatuslain esitöiden (HE 40/2018 vp) mukaan yleisten edellytysten on täyttyvä koko sen ajan, kun palveluita tuotetaan. Esitöissä todetaan, että toiminnan yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden luotettavuuden ja yhdenvertaisuuden kannalta on tarkoituksenmukaista, että kaikkien palvelun tuottajien taloudelliset ja ammatilliset toimintaedellytykset selvitetään. Varhaiskasvatuslain 43 §:n 3 momentin nojalla muussa, kuin konkurssitilanteessa, palvelun tuottajalle on varattava mahdollisuus osoittaa, ettei esteitä palvelun tuottajana toimimiselle ole. Varhaiskasvatuslain 43 §:n 4 momentissa säädetään, että mitä 1 ja 2 momentissa säädetään palveluntuottajasta, koskee myös sitä, joka omistuksen, sopimuksen tai muun järjestelyn perusteella käyttää määräämisvaltaa palveluntuottajan puolesta.

Varhaiskasvatuslain 44 §:n 1 momentin mukaan yksityisen palveluntuottajan, joka korvausta vastaan harjoittaa varhaiskasvatustoimintaa päiväkodissa tai perhepäivähoidossa, on tehtävä kirjallinen ilmoitus toiminnasta ennen sen aloittamista tai olennaista muuttamista varhaiskasvatuksesta vastaavalle 50 §:ssä tarkoitetulle kunnan toimielimelle siinä kunnassa, jossa palveluita tuotetaan. Mainitun pykälän 2 momentissa säädetään 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen sisällöstä. Pykälän 3 momentti edellyttää, että kunnan toimielimen tulee 1 momentissa tarkoitetun

ilmoituksen saatuaan välittömästi suorittaa tarkastus varhaiskasvatuksen toimipaikassa sen varmistamiseksi, että toimintaympäristö ja siellä annettava varhaiskasvatus vastaavat varhaiskasvatukselle asetettuja vaatimuksia. Kunnan toimielimen tulee tarvittaessa saada lausunnot pelastus- ja terveydensuojeluviranomaisilta. Tämän jälkeen sen on viipymättä annettava saamansa päiväkotieja koskevat tiedot aluehallintovirastolle. Toiminta voidaan aloittaa tai olennaiset muutokset toiminnassa toteuttaa, kun kunnan toimielin on todennut mainittujen vaatimusten täyttyvän. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat voidaan tarkastaa vain, jos se on välttämätöntä turvallisen ja varhaiskasvatukseen soveltuvan toimintaympäristön varmistamiseksi eikä mainituista seikoista voida riittävällä tavalla varmistua edellä mainitun ilmoituksen tai sen liitteiden perusteella. Muilta osin tarkastuksessa noudatetaan, mitä hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetään.

Varhaiskasvatuslain 44 §:n 4 momentin nojalla palveluntuottajan on viipymättä tehtävä kirjallinen ilmoitus toiminnan lopettamisesta 1 momentissa tarkoitettua vastaanottaneelle kunnan toimielimelle. Kunnan toimielimen on ilmoitettava saadut päiväkotieja koskevat tiedot aluehallintovirastolle. Pykälän 5 momentti edellyttää, että kunnan toimielimen on pidettävä lueteloa yksityisen perhepäivähoidon harjoittajista. Ilmoitusten tekemisestä, sisällöstä ja ilmoitukseen liitettävistä asiakirjoista voidaan pykälän 6 momentin nojalla antaa tarkempia säännöksiä opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella. Ilmoituksen liitteistä säädetään tarkemmin opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksessa varhaiskasvatuksen yksityisen palveluntuottajan ilmoitusmenettelystä (772/2018).

Yksityisistä palveluntuottajista vain päiväkotitoimintaa järjestävien palveluntuottajien ilmoitusmenettelystä tiedot tallennetaan varhaiskasvatuslain 46 §:ssä kuvattuun, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ja aluehallintovirastojen pitämään valtakunnalliseen tietojärjestelmään. Tietojärjestelmästä säädetään laissa yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011). Yksityisten palvelujen antajien rekisteriin tiedot tallennetaan ilmoitusasioiden käsittelyä sekä yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaa ja tilastointia varten. Aluehallintovirasto rekisteröi palveluntuottajan ja sen toimipaikat, jos ne täyttävät varhaiskasvatuslaissa säädetyt edellytykset. Aluehallintovirasto tekee päätöksen rekisteröimisestä tai hylkäämisestä. Palveluntuottajia voidaan poistaa palveluntuottajien rekisteristä, jos palveluntuottaja ei enää täytä 43 §:n 2 momentissa säädettyjä rekisteröinnin edellytyksiä. Varhaiskasvatuslain esitöiden (HE 40/2019 vp) mukaan rekisteröinnistä tehdään muutoksenhakukelpoinen päätös yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen tuottajien oikeusturvan takaamiseksi. Rekisteröinnin edellytykset liittyvät laissa säädettyihin edellytyksiin, joista merkittävimmät liittyvät laissa säädettyihin palveluntuottajaa, toimintatiloja ja toimintaympäristöä, henkilöstöä ja toiminnan laatua koskeviin velvoitteisiin, sekä ilmoituksen tietojen eheyteen, riittävyteen ja ajantasaisuuteen. Muutoksenhausta päätökseen säädetään 63 §:n 1 momentissa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön Etelä-Suomen aluehallintovirastolta saaman tiedon mukaan vuosina 2019—2020 yksityisten palveluntuottajien rekisteriin rekisteröitiin 137 uutta yksityistä päiväkotia ja rekisteristä poistettiin toiminnan lopettamisen vuoksi 129 yksityistä päiväkotia. Aluehallintovirastojen mukaan rekisteröintiä varten toimitetut asiakirjat ovat usein puutteelliset. Tällöin aluehallintovirasto pyytää lisäselvitystä kunnan viranomaiselta. Yksityisten järjestäjien ja palveluntuottajien yleisten edellytysten tarkistaminen voi olla hyvin vaikeaa, etenkin jos kyseessä on monikansallinen yritys. Nykyisen prosessin tekee kankeaksi myös se, että uutta yksityistä päiväkotia perustava palveluntuottaja joutuu todentamaan yleisten edellytysten täyttyminen jokaisen päiväkodin kohdalla erikseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tiedossa on yksi sellainen tapaus, jossa kunta on todennut varhaiskasvatuksen palveluntuottajalle, että päiväkotitoimintaa voidaan aloittaa, vaikka palveluntuottajalle asetetut yleiset edellytykset eivät ole täyttyneet. Asian havaitsi aluehallintovirasto

toimipaikan rekisteröinnin yhteydessä ja teki päätöksen rekisteröimättä jättämisestä ja päiväkotitoiminnan lopettamisesta. Asia käsiteltiin hallinto-oikeudessa, joka hylkäsi palveluntuottajan valituksen. (Vaasan hallinto-oikeus, päätös 165/2021.) Rekisteröimättömässä toimipaikassa ei voi järjestää päiväkotitoimintaa. Tällaisessa tilanteessa kunnalla on velvollisuus järjestää kyseisessä toimipaikassa olleille lapsille varhaiskasvatusta.

2.3 Luvanvaraisuus perusopetuksessa

Yksityisen perusopetuksen järjestäminen edellyttää opetuksen järjestämislupaa. Perusopetuslain (628/1998) 7 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi myöntää rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen järjestämiseen. Lupa voi koskea perusopetusta ja sen yhteydessä annettavaa esiopetusta, lisäopetusta ja maahanmuuttajille tarkoitettua perusopetukseen valmistavaa opetusta.

Opetuksen järjestämislupa voidaan myöntää, jos lupaa hakeva opetuksen järjestäjä on tehnyt kunnan kanssa sopimuksen opetuksen järjestämisestä. Tällöin järjestämisluvan myöntämisen edellytyksenä on, että opetuksen järjestäminen perustuu erityiseen koulutus- tai sivistystarpeeseen. Erityinen koulutus- ja sivistystarve katsotaan olevan silloin, kun kunnassa on oppivelvollisia, joiden opetuksen järjestäminen ei ole tarkoituksenmukaista muulla tavalla. Koulutuksen tarpeellisuutta arvioidaan esimerkiksi suhteessa asianomaisen paikkakunnan tai alueen koulutuskysyntään ja tarjontaan. Perusopetuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 86/1997 vp) on todettu, että vaatimuksella sopia opetuksen järjestämisestä kunnan kanssa korostetaan kunnan kokonaisvastuuta asukkaidensa perusopetuksen järjestämisessä.

Lupa voidaan myöntää myös ilman kunnan suostumusta, mutta tällöin luvan myöntämisen edellytyksenä on alueellinen tai valtakunnallinen koulutus- tai sivistystarve. Tällöinkin lupa voidaan myöntää vain erityisopetuksen, vieraskielisen opetuksen tai erityiseen maailmankatsomukselliseen tai kasvatusopilliseen järjestelmään perustuvan opetuksen järjestämiseen.

Perusopetuslain mukaan luvan myöntämisen edellytyksenä on, että hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset opetuksen asianmukaiseen järjestämiseen. Opetusta ei saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Ammatillisten edellytysten arvioinnissa huomiota kiinnitetään muun muassa opetushenkilöstön määrään ja opettajien ja rehtorin kelpoisuuksiin sekä opetussuunnitelmiin. Taloudellisten edellytysten arvioinnissa huomiota kiinnitetään hakijan taloudelliseen asemaan, opetustiloihin ja välineistöön sekä kykyyn huolehtia koulutuksen rahoituksesta pidemmällä aikavälillä.

Yksityisen yhteisön ja säätiön järjestämän opetuksen tulee olla tavoitteiltaan perusopetuslain mukaista. Opetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista ja tuntijaosta päättää valtioneuvosto perusopetuslain 14 §:n 1 momentin nojalla. Valtioneuvoston perusopetuslaissa tarkoitettun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta antaman asetuksen (422/2012, tuntijakoasetus) 2 luvussa säädetään opetuksen yleisistä tavoitteista. Asetuksen 3 §:n 6 momentissa on säädetty, että erityiseen maailmankatsomukselliseen tai kasvatusopilliseen järjestelmään perustuvassa opetuksessa oppilaille annetaan myös opetuksen perustana olevaan maailmankatsomukselliseen tai kasvatusopilliseen järjestelmään perustuvia tietoja, taitoja ja valmiuksia. Myös näiltä osin opetuksen sisällön tulee perustua Opetushallituksen perusopetuslain 14 §:n 2 momentin nojalla antamiin opetussuunnitelman perusteisiin.

Perusopetusasetuksen 20 §:n mukaan opetuksen järjestämislupaa on haettava viimeistään vuotta ennen opetuksen suunniteltua aloittamista. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi tarvittaessa ottaa käsiteltäväksi myös mainittua ajankohtaa myöhemmin tehdyn hakemuksen. Opetuksen järjes-

tämisluvassa määrätään kunnat, joissa opetusta järjestetään, opetuskieli, erityinen koulutustehtävä, koulutuksen järjestämismuoto sekä muut tarpeelliset koulutuksen järjestämiseen liittyvät ehdot.

Valtioneuvosto voi perusopetuslain 7 §:n 4 momentin nojalla peruuttaa opetuksen järjestämistä koskevan luvan, jos koulutus ei täytä perusopetuslain 7 §:n 1 tai 2 momentissa luvan myöntämiseksi säädettyjä edellytyksiä tai jos opetus järjestetään muuten vastoin perusopetuslakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä.

Laissa säädettyjen luvan myöntämisen edellytysten täytyessä luvan myöntäminen on lupasian ratkaisevan viranomaisen harkinnassa. Luvan hakijalla ei ole lakiin perustuvaa oikeutta luvan saamiseen. Lupaharkinnassa voidaan päätyä tarkoituksenmukaisuusperustein kielteiseen ratkaisuun, vaikka edellä todetut oikeudelliset myöntämisedellytykset täyttyisivätkin. Perusopetuksen osalta valtioneuvosto on hallituksen esityksessä koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 86/1997 vp) todennut, että tarkoituksena on säilyttää kunnan koululaitos perusopetuksen runkona eikä tarkoituksena ole tavoitella valtion tai yksityisten perusopetusta antavien koulujen lukumäärän lisäämistä.

2.4 Luvanvaraisuus muualla koulutuslainsäädännössä

Lukiokoulutus

Lukiokoulutuksesta säädetään lukiolaissa (714/2018). Lukiokoulutuksen järjestäminen edellyttää lain 3 §:n nojalla opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämää koulutuksen järjestämislupaa. Lupa voidaan myöntää hakemuksesta kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle. Lupa voidaan myöntää myös ulkomailla järjestettävää koulutusta varten.

Lukiokoulutuksen järjestäminen on sidottu tarveharkintaan. Lukiolain 4 §:n nojalla koulutuksen järjestämisluvassa myöntämisen edellytyksenä on, että koulutus on tarpeellista ottaen huomioon valtakunnallinen tai alueellinen koulutustarve ja koulutustarjonta ja että hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset koulutuksen asianmukaiseen järjestämiseen. Koulutusta ei saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Luvassa määrätään kunnat, joissa koulutusta järjestetään, opetuskieliset, mahdollinen erityinen koulutustehtävä, koulutuksen järjestäjän oikeus järjestää sisäoppilaitosmuotoista koulutusta sekä muut tarpeelliset koulutuksen järjestämiseen liittyvät ehdot. Koulutuksen järjestäjä päättää lukioista, joissa koulutusta järjestetään, jollei luvassa toisin määrätä. Opetus- ja kulttuuriministeriön on lupien myöntämistä koskevan päätöksenteon yhteydessä varmistettava lukiokoulutuksen riittävä valtakunnallinen ja alueellinen saatavuus.

Lukiolain 5 §:ssä säädetään luvan muuttamisesta ja peruuttamisesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö päättää koulutuksen järjestäjän hakemuksesta koulutuksen järjestämisluvassa muuttamisesta ja peruuttamisesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi pykälän 2 momentin nojalla ilman 1 momentissa tarkoitettua hakemusta muuttaa tai peruuttaa luvan, jos koulutusta ei enää järjestetä, koulutus ei enää täytä 4 §:n 1 momentissa luvan myöntämiseksi säädettyjä edellytyksiä tai koulutus järjestetään olennaisesti vastoin lukiolakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä. Lukiolain 5 §:n 3 momentissa säädetään, että opetus- ja kulttuuriministeriön tulee varata koulutuksen järjestäjälle mahdollisuus 2 momentissa tarkoitettujen puutteiden korjaamiseen kohtuullisessa ajassa ennen luvan muuttamista tai peruuttamista. Opetus- ja kulttuuriministeriön on luvan peruuttamista koskevan päätöksenteon yhteydessä huolehdittava siitä, että lukiokoulutuksen riittävä saatavuus ei luvan peruuttamisen vuoksi vaarannu.

Ammatillinen koulutus

Ammatillisesta koulutuksesta säädetään laissa ammatillisesta koulutuksesta (531/2017). Myös ammatillisessa koulutuksessa luvan myöntäminen perustuu tarveharkintaan. Lain 28.1 §:n mukaan järjestämisluvan myöntämisen edellytyksenä on, että tutkintojen ja koulutuksen järjestäminen on tarpeellista ottaen huomioon valtakunnalliset ja alueelliset osaamistarpeet sekä tutkintojen ja koulutuksen tarjonta. Tutkintoja tai koulutusta ei saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Järjestämislupa voidaan lain 28.2 §:n nojalla myöntää hakijalle, jolla on hakemansa tehtävän toteuttamiseksi tarvittava osaaminen ja riittävä yhteistyö työ- ja elinkeinoelämän kanssa sekä taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset haetun tehtävän mukaisten tutkintojen ja koulutuksen asianmukaiseen järjestämiseen. Edellytysten arvioinnissa otetaan huomioon toiminnan laatu, vaikuttavuus ja tuloksellisuus. Lain 28 §:n 3 momentissa edellytetään, että opetus- ja kulttuuriministeriön on iäriestämislupien myöntämisestä koskevan päätöksenteon yhteydessä huolehdittava siitä, että iäriestämisluvat muodostavat kokonaisuuden, joka varmistaa ammatillisen koulutuksen riittävän saatavuuden. Lain 29 §:ssä säädetään luvan muuttamisesta ja peruuttamisesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö päättää hakemuksesta järjestämisluvan muuttamisesta ja peruuttamisesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi kuitenkin ilman hakemusta muuttaa järjestämislupaa, jos tutkintojen ja koulutuksen järjestäminen merkittävästi poikkeaa osaamistarpeista taikka jos tutkintojen ja koulutuksen järjestämiseen liittyvät muut erityiset syyt tai valtionaloudelliset syyt sitä edellyttävät.

Opetus- ja kulttuuriministeriö voi pykälän 3 momentin mukaisesti ilman hakemusta muuttaa tai peruuttaa järjestämisluvan, jos: 1) järjestämisluvassa määrättyjä tutkintoja tai koulutusta ei enää järjestetä; 2) järjestetyt tutkinnot tai koulutus taikka koulutuksen järjestäjän toimintaedellytykset eivät enää täytä 28 §:n mukaisia järjestämisluvan myöntämiselle säädettyjä edellytyksiä; tai 3) tutkintoja tai koulutusta järjestetään muuten olennaisesti vastoin tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tulee 29 §:n 4 momentin mukaan varata koulutuksen iäriestäjälle mahdollisuus 3 momentissa tarkoitettujen puutteiden korjaamiseen kohtuullisessa aiassa ennen järjestämisluvan muuttamista tai peruuttamista. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulee kuulla työ- ja elinkeinoministeriötä ennen tvövoimakoulutuksen iäriestämisluvan muuttamista tai peruuttamista. Opetus- ja kulttuuriministeriön on iäriestämisluvan peruuttamista koskevan päätöksenteon yhteydessä huolehdittava siitä, ettei ammatillisen koulutuksen riittävä saatavuus vaarannu.

Vapaa sivistystyö

Vapaan sivistystyön oppilaitoksista säädetään laissa vapaasta sivistystyöstä (632/1998). Vapaan sivistystyön järjestäminen edellyttää opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämää lupaa oppilaitoksen ylläpitämiseen. Lupa voidaan myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle (4.1 §). Lain 4.2 §:n mukaan luvan myöntämisen edellytyksenä on, että on olemassa sivistystarve ja että hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset oppilaitoksen ylläpitämiseen ja koulutuksen järjestämiseen. Oppilaitosta ei voida perustaa taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Luvassa määrätään ylläpitäjää ja oppilaitosta koskevien tietojen lisäksi oppilaitoksen koulutustehtävä, opetuskieli sekä tarvittaessa erityinen koulutustehtävä ja muut koulutuksen järjestämiseen liittyvät ehdot. Muutoksista ylläpitämislupa päätetään opetus- ja kulttuuriministeriö (4.3 §). Kunta tai kuntayhtymä voi 4.4 §:n nojalla yhdistää vapaan sivistystyön oppilaitoksensa muuhun ylläpitämäänsä oppilaitokseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi ylläpitäjää kuultuaan peruuttaa ylläpitämisluvan, jos sivistystarpeen pysyvät muutokset tai muut koulutuksen järjestämiseen liittyvät painavat syyt sitä edellyttävät tai koulutus järjestetään vastoin vapaasta sivistystyöstä annettua lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä (4.5 §).

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on yksityisen päiväkotitoiminnan laadun turvaaminen sekä varhaiskasvatustilanteen toteutumisen varmistaminen yksityisessä päiväkotitoiminnassa. Yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraistamisen tavoitteena on lisäksi vahvistaa yksityisen varhaiskasvatuksen ennakollista valvontaa ja siirtää valvonnan painopistettä entistä selkeämmin jälkivalvonnasta ennakollisen valvonnan puolelle. Esityksen tavoitteena on myös selkeyttää työnjakoa kunnan ja lupaviranomaisen välillä sekä säännellä voimassa olevaa lainsäädäntöä tarkkarajaisemmin luvan saamisen ja mahdollisen menettämisen edellytyksistä.

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

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan varhaiskasvatustilanteen muuttamiseksi niin, että varhaiskasvatustilanteesta poistuu yksityisen palveluntuottajan ilmoitusmenettelyä koskeva sääntely päiväkotitoiminnan osalta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraisuudesta. Yksityinen perhepäivähoito säilyisi ilmoitusmenettelyn piirissä. Esitys päiväkotitoiminnan luvanvaraisuudesta ei koske kunnan järjestämää varhaiskasvatusta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi yksityisen päiväkotitoiminnan harjoittamiseksi myönnettävästä luvasta, luvan hakemisesta, luvan myöntämisestä sekä luvan peruuttamisesta. Lisäksi varhaiskasvatustilanteeseen ehdotetaan luonteeltaan teknisiä muutoksia, joissa viittaukset ilmoitusmenettelyyn korjataan viittauksilla luvanvaraisuuteen päiväkotitoiminnan osalta.

Nykyisen ilmoitusmenettelyn voidaan katsoa asiallisesti rinnastuvan luvanvaraisuuteen. Keskeisimmät muutokset luvanvaraisuudessa liittyvät toiminnan aloittamiseen, muuttamiseen sekä viranomaisten välisen toimivallan selkiyttämiseen. Lupahakemus uuden päiväkodin aloittamiseksi tehtäisiin lupaviranomaiselle. Päiväkotitoimintaa ei saisi aloittaa tai toiminnan olennaisista muutosta toteuttaa ennen lupaviranomaisen hyväksyntää. Kuntien tehtäväksi jäisi lupaviranomaisten pyynnöstä tarvittavien tarkastusten toimittaminen, mutta kunta ei enää tutkisi palveluntuottajan yleisiä edellytyksiä. Kunta ei siis voisi todeta vaatimusten täyttymistä toiminnan aloittamiseksi, kuten nykyisessä ilmoitusmenettelyssä. Luvanvaraisuuteen liittyvässä prosessissa yksityisen varhaiskasvatuksen järjestäjät ja tuottajat eivät joudu selvittämään yleisten edellytysten täyttymistä jokaisen päiväkodin luvan hakemisen yhteydessä. Nämä edellytykset tarkistettaisiin ensimmäisen päiväkodin lupakäsittelyn yhteydessä. Edellytysten tulisi kuitenkin täytyä koko toiminnan ajan ja palveluntuottajalla olisi velvollisuus ilmoittaa lupaviranomaisille yleisissä edellytyksissä tapahtuneista muutoksista.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraisuudesta arvioidaan olevan viranomaisten toiminnan näkökulmasta vähäisiä taloudellisia vaikutuksia siirtymäkaudella vuosina 2023—2025. Yksityisen päiväkotitoiminnan säätäminen luvanvaraiseksi siirtäisi palveluntuottajien

yleisten edellytysten tutkimisen kunnilta kokonaan aluehallintovirastolle. Aluehallintovirasto tutkii kuitenkin jo nyt rekisteriviranomaisen roolissa palveluntuottajan yleiset edellytykset rekisteröinnin yhteydessä, joten tehtävä on aluehallintovirastoille tuttu. Palveluntuottajan yleisiin edellytyksiin ei ehdoteta muutoksia. Lupaviranomaisen tehtäviä arvioitaessa on myös otettava huomioon, että lupaprosessiin ei sisältyisi tarkoituksenmukaisuusharkintaa, vaan menettely on luvan myöntävän viranomaisen näkökulmasta yksiselitteinen. Lupa yksityisen päiväkotitoiminnan harjoittamiseksi tulisi myöntää, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Yksityisen perhepäivähoidon harjoittaminen säilyisi edelleen ilmoitusmenettelyn piirissä.

Esityksestä arvioidaan syntyvän lisäkustannuksia siirtymäajaksi vuosille 2023—2025 siltä osin, kun lupaviranomaisen olisi uusien lupahakemusten ohella tarkastettava voimassa olevan lainsäädännön nojalla ilmoitusmenettelyssä rekisteröityjen toimijoiden yleiset edellytykset uudelleen. Esityksestä aiheutuvat kustannukset on tarkoitus kattaa siirtymäajaksi määrärahasiirrolla opetus- ja kulttuuriministeriön momentilta 29.10.20 aluehallintoviraston momentille 28.40.01. Oletuksena on, että kustannukset kasvavat aluksi, mutta tasaantuvat siirtymäajan päätyttyä. Kuten ilmoitusmenettely, myös luvan hakeminen sekä muutoksen hakeminen lupaan olisivat luvan hakijalle maksullisia. Osa lisääntyneistä kustannuksista katettaisiin lupamaksuilla. Maksujen tarkoitus on kattaa hallinnolliset kulut. Valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuuden ja suoritteista perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista sekä maksujen muista perusteista säädetään valtion maksuperustelaisissa (150/1992). Aluehallintoviraston perimistä maksuista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Tällä hetkellä voimassa oleva asetus aluehallintovirastojen maksuista (1121/2020) on voimassa vuoden 2021 loppuun saakka.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Varhaiskasvatusta järjestävällä tai tuottavalla yksityisellä palveluntuottajalla olisi ennen toiminnan aloittamista oltava lupa päiväkotitoiminnan harjoittamiseksi. Luvan myöntäisi esityksen mukaan hakemuksesta aluehallintovirasto. Lupaviranomaisen tehtävät olisi tarkoitus keskittää yhteen aluehallintovirastoon. Esityksen lausuntovaiheessa sen selvittäminen, mihin aluehallintovirastoon lupaviranomaisen tehtävät keskitetään, on vielä keskeneräistä. Keskitämisen voidaan katsoa tehostavan julkisen hallinnon toimintaa ja yhdenmukaistavan lupaviranomaisen ratkaisukäytäntöä. Keskitäminen poikkeaa subsidiariteettiperiaatteesta, jonka mukaisesti julkisen vallan päätökset tulisi tehdä mahdollisimman lähellä ihmisiä ja byrokratiassa käsitellä mahdollisimman alhaisella tasolla. Poikkeamisen voidaan kuitenkin katsoa olevan perusteltua lupaprosessin tehokkuuden sekä yhdenmukaisen ratkaisukäytännön muodostaman oikeusturvan näkökulmasta. Palveluntuottajien yleisten edellytysten tutkiminen edellyttää erityistä osaamista ja on perusteltua, että tällainen osaaminen kertyy yhdelle viranomaiselle.

Luvan myöntäminen perustuisi sidottuun oikeusharkintaan, eikä lupaviranomaisella olisi harkintaa luvan myöntämisessä, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Aluehallintovirasto tutkii jo nyt rekisteriviranomaisen roolissa palveluntuottajan yleiset edellytykset. Voimassa olevan varhaiskasvatuslain 46 §:n nojalla aluehallintovirasto rekisteröi palveluntuottajan ja sen toimipaikat, jos ne täyttävät varhaiskasvatuslaissa säädetyt edellytykset. Aluehallintovirasto tekee päätöksen rekisteröimisestä tai hylkäämisestä. Palveluntuottaja voidaan poistaa palveluntuottajien rekisteristä, jos palveluntuottaja ei enää täytä 43 §:n 2 momentissa säädettyjä rekisteröinnin edellytyksiä. Koska aluehallintovirasto hoitaa jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla rekisteriviranomaisen tehtäviä, eikä palveluntuottajan yleisiin edellytyksiin ehdoteta muutoksia, lupaviranomaisen tehtävät eivät olisi kokonaan uusi tehtävä aluehallintovirastolle.

Kunnan tehtävään esitetään muutoksia luvanvaraisuuden myötä. Voimassa olevassa laissa kunta vastaanottaa ilmoituksen toiminnan aloittamisesta. Ilmoitusmenettelyssä kunnan toimielimen

tulee 44 §:n 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen saatuaan välittömästi suorittaa tarkastus varhaiskasvatuksen toimipaikassa sen varmistamiseksi, että toimintaympäristö ja siellä annettava varhaiskasvatusta vastaavat varhaiskasvatukselle asetettuja vaatimuksia. Kunta on voinut todeta vaatimusten täyttymisen, minkä jälkeen toiminta on voitu aloittaa. Kunnan rooli muuttuisi luvanvaraisuuden myötä, sillä kunta ei vastaanottaisi lupahakemuksia. Näin ollen kunta ei tutkisi palveluntuottajan toiminnan yleisiä edellytyksiä. Esitettyssä lupamenettelyssä kunnalla säilyisi kuitenkin rooli toimitiloihin kohdistuva tarkastuksen toimittavana tahona, mutta pyyntö tarkastuksen toimittamiseksi tulisi aluehallintovirastolta. Tällä ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta kuntien tai viranomaisten toimintaan, sillä tarkastustehtävä on jo kunnalle tuttu tehtävä. Kunnan on tullut ilmoitusmenettelyssä viipymättä antaa saamansa päiväkoteja koskevat tiedot aluehallintovirastolle. Lupamenettelyssä kunnan tulisi koostaa tekemänsä tarkastuksen johdosta lausunto aluehallintovirastolle. Kunnan rooli yksityisten perhepäivähoitajien ilmoitusmenettelyssä säilyisi ennallaan.

Yksityisten palveluntuottajien rekisterinä (varhaiskasvatuslain 46 §) käytössä on tällä hetkellä Valveri-rekisteri. Mainittu rekisteri on teknisesti käyttöikänsä lopussa. Tulevaisuudessa rekisteriä on tarkoitus kehittää vastaamaan paremmin käyttäjiensä tarpeita sekä mahdollistaa sähköinen asiointi. Rekisterin kehitysväylällä on merkitystä myös luvanvaraisuuden vaikutuksia arvioitaessa, sillä uuden järjestelmän on tarkoitus sujuvoittaa ja tehostaa lupaprosessia niin lupaa hakevan palveluntuottajan kuin luvan myöntävän viranomaisen näkökulmasta.

Viranomaisten työmäärää arvioitaessa on huomioitava myös väestökehitykseen liittyvät arviot. Tilastokeskus julkaisi syyskuussa 2019 uuden väestöennusteen (TK 2019). Sen mukaan Suomessa ei 15 vuoden kuluttua olisi enää yhtään maakuntaa, jossa syntyy enemmän ihmisiä kuin kuolee, jos syntyvyys pysyy havaitulla tasolla. Maan väkiluku lähtee tällä kehityksellä laskuun vuonna 2031. Ennusteen mukaan vuonna 2035 väkiluku kasvaisi enää Uudenmaan ja Pirkanmaan maakunnissa sekä Ahvenanmaalla. Vuonna 2040 väkiluku kasvaisi Manner-Suomessa enää Uudenmaan maakunnassa ja sielläkin muuttovoiton ansiosta.

Vuonna 2018 Suomessa oli 60 kuntaa, joissa syntyi enemmän ihmisiä kuin kuoli. Tilastokeskuksen ennusteen mukaan vuonna 2030 kuntia, joissa syntyy enemmän ihmisiä kuin kuolee, olisi 35 ja vuonna 2040 enää 12. Toteutuessaan väestömuutoksella on perustavanlaatuisia vaikutuksia peruspalveluiden kysyntään ja järjestämiseen eri puolella Suomea. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan 7–15-vuotiaiden ikäluokka tulee vähenemään vuoteen 2030 mennessä 17,5 prosenttia verrattuna vuoteen 2020. Väestöennusteen mukaan myös 0–6-vuotiaiden lasten määrä vähenee noin 12 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Negatiivinen väestökehitys tulee aiheuttamaan lukuisia haasteita varhaiskasvatuksen järjestämiseen, vaikka muutos on suhteellisesti vähäisempi kuin perusopetusikäisillä. Suurin lasku kohdistuu taajamiin ja maaseutu- ja maaseutumaisiin kuntiin. Muuttovoittoalueilla lasten määrä ennusteen mukaan kasvaa. Vaikka väestöennusteen mukaan ikäluokkien pieneneminen vähentää peruspalveluiden tarvetta myös varhaiskasvatuksessa, varhaiskasvatuksen osallistumisasteen arvioidaan nousevan, mikä tasoittaa muutosta. (TK 2019) Väestökehityksen muutokset ovat yhteydessä perustettavien toimipaikkojen lukumäärään, ja siten välillisesti vaikutukset näkyvät myös lupahakemusten sekä muutoslupahakemusten määrässä ja siten lupaviranomaisen työmäärässä.

Vaikutukset lapsiin ja perheisiin

Varhaiskasvatuslain 4 § edellyttää, että varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Yksityisen päiväkotitoiminnan siirtymisen ilmoituksenvaraisesta elinkeinosta luvanvaraiseksi elinkeinoksi voidaan katsoa toteuttavan lapsen etua, koska varhaiskasvatusikäisillä lapsilla ei vielä ole ikänsä ja ke-

hitystasonsa vuoksi mahdollisuutta valvoa omaa etuaan. On siis perusteltua, että lapsiin kohdistuvan elinkeinon sääntely nojaa vahvasti ennakkolliseen valvontaan. Lapsen ja huoltajien kannalta on myös tärkeää, että yksityisen varhaiskasvatuksen palveluntuottajan edellytyksiin tuottaa asianmukaista ja laadukasta varhaiskasvatusta voi luottaa. Nykyinen tilanne, jossa toiminnan on saattanut aloittaa ilman, että palveluntuottajan yleisiä edellytyksiä on huolellisesti tarkastettu, ja joka sitten lakkautetaan aluehallintoviraston evättyä rekisteröinnin, pakottaa perheet etsimään lapselleen mahdollisesti hyvin pikaisesti uuden varhaiskasvatuspaikan. Tällöin perheet eivät voi tehdä ratkaisuaan toiveidensa tai tarpeidensa pohjalta vaan joutuvat ottamaan varhaiskasvatuspaikan vastaan sieltä, mistä paikkoja löytyy. Myös lapselle uuteen varhaiskasvatuspaikkaan siirtyminen on kuormittavaa.

Tietosuojavaikutukset

Tietosuojalainsäädäntö on muuttunut varhaiskasvatuslain (540/2018) säätämisen jälkeen. Varhaiskasvatuksessa sovelletaan yleistä tietosuoja-asetusta (luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679) ja sitä täsmentävää ja täydentävää kansallista tietosuojalakia (1050/2018). Esitetyn yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraisuuden myötä ei synny uusia tietotarpeita vaan käsiteltävät tiedot ovat samoja kuin voimassa olevassa ilmoitusmenettelyssä. Esityksessä ei myöskään ehdoteta muutoksia rekisterinpitäjyyteen. Yksityisen palveluntuottajan tiedot tallennettaisiin edelleen varhaiskasvatuslain 46 §:ssä tarkoitettuun yksityisten palvelun antajien rekisteriin.

Rekisteriin tallennettavia tietoja koskevaan 46 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 kohta. Jatkossa yksityisten palvelun antajien rekisteriin tallennettaisiin varhaiskasvatuslain 13 luvussa tarkoitettua tietovarannon pääkäyttäjän nimi ja sähköpostiosoite. Varhaiskasvatuslain 46 §:ssä kuvattu tietojen tallentaminen rekisteriin on nykyisin manuaalinen prosessi. Prosessia suunnitellaan digitalisoitavaksi. Yksityiset varhaiskasvatuksen palveluntuottajat tallentavat nyt varhaiskasvatuslain 68 §:n nojalla tietonsa varhaiskasvatuksen tietovarantoon (Varda). Yksityisten palveluntuottajien tulee nykytilassa ilmoitusmenettelyn lisäksi erikseen rekisteröityä Vardaa varten. Tietovarannon ja yksityisten palvelun antajien rekisterin välille ei ole tehty rajapintoja. Varda-pääkäyttäjän tietojen tallentaminen yksityisten palvelun antajien rekisteriin lupaa ensi kertaa myönnettäessä mahdollistaisi kaksivaiheisesta rekisteröitymisestä eroon pääsemisen prosessia digitalisoidessa. Lupaan tallennetut organisaatitiedot sekä Varda-pääkäyttäjän tiedot riittäisivät tietovarantoon tietojen tallentamisen aloittamisen pohjaksi.

Yritysvaiikutukset

Esityksellä on vaikutuksia niiden yksityisten varhaiskasvatuspalveluntuottajien toimintaan, jotka harjoittavat päiväkotitoimintaa. Keskeisin yritysvaikutus syntyy nykyisen voimassa olevan ilmoitusmenettelyn läpikäyneiden palveluntuottajien osalta siitä, että yksityisen päiväkotitoiminnan palveluntuottajan on haettava lupaa siirtymäajan puitteissa. Toimintaa ei kuitenkaan tarvitse keskeyttää lupaprosessin ajaksi, vaan prosessissa on käytännössä kyse rekisteröinnin muuttamisesta luvaksi. Edellytyksenä toiminnan jatkumiselle on, että edellytykset luvan saamiseksi ovat kunnossa. Esityksessä ehdotetaan jo rekisteröityjen toimipaikkojen osalta kevennettyä menettelyä. Toimipaikkoja ei tarvitsisi tarkastaa uudelleen lupaa haettaessa, ellei toimipaikoissa ole tapahtunut muutoksia.

Uusien alalle tulevien palveluntuottajien näkökulmasta keskeinen yritysvaikutus on se, että päiväkotitoimintaa ei saa aloittaa ennen kuin lupa toiminnalle on myönnetty. Sama edellytys koskee toiminnan olennaista muuttamista. Käytännössä tämä edellyttää palveluntuottajalta erityistä huolellisuutta siinä, että tämä täyttää toiminnalle asetetut yleiset edellytykset ja että lupahakemus on laadittu varhaiskasvatuslain edellyttämällä tavalla. Lupahakemuksen käsittelyllä ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta toiminnan aloittamiseksi, sillä hallintolaki edellyttää, että lupaviranomaisen tulisi käsitellä lupahakemus ilman aiheutonta viivytystä (23.1 §, 434/2003). Yleisiin edellytyksiin ei esitetä muutoksia.

Palveluntuottajien näkökulmasta ehdotettu menettely luvan saamiseksi on voimassa olevaa ilmoitusmenettelyä sujuvampaa. Palveluntuottajan ei tarvitsisi toimittaa lupahakemusta liitteineen kuntaan, vaan hakemus toimitettaisiin suoraan aluehallintovirastoon. Luvan saamisen ja erityisesti peruuttamisen ehtoista säädettäisiin aiempaa selkeämmin. Kuten ilmoitusmenettelyssäkin, myöskään lupamenettelyssä lupaviranomaisella ei olisi käytettävissään tarve- tai taroituksenmukaisuusharkintaa, vaan sääntely perustuisi sidottuun oikeusharkintaan. Lupa olisi myönnettävä, kun laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Kuten ilmoituksen rekisteröinti, myös luvan hakeminen olisi palveluntuottajalle maksullista. Esityksellä ei arvioida olevan vaikutuksia yksityisten palveluntuottajien tai uusien perustettavien toimipaikkojen lukumäärään. Esityksellä ei olisi vaikutuksia yksityisiin perhepäivähoitajiin, sillä yksityinen perhepäivähoito jäisi edelleen ilmoitusmenettelyn piiriin.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Luvanvaraisuuden vaihtoehtona on pitäytyä nykyisessä ilmoitusmenettelyssä (varhaiskasvatuslain 43—44 §:t). Asiallisesti ilmoitusmenettely vastaa jo nyt pitkälti luvanvaraisuutta. Kyse on yhtä lailla ennakkollisen valvonnan muodosta ja elinkeinotoiminnan rajoittamisesta. Luvanvaraisuuden keskeisin muutos olisi se, että päiväkotitoimintaa ei saisi aloittaa ennen kuin lupa toiminnan harjoittamiseksi on myönnetty. Yksityisen varhaiskasvatuksen luvanvaraisuus varmistaisi sen, että toiminnan edellytykset varmasti täyttyvät ennen kuin lapset aloittavat varhaiskasvatuksen yksityisessä päiväkodissa. Myös toiminnan olennainen muuttaminen edellyttäisi esityksen mukaan lupaviranomaisen hyväksyntää. Olennainen muutos olisi esimerkiksi muutos toimipaikkojen lukumäärässä. Luvanvaraisuudesta säätämättä jättäminen johtaisi siihen, että toiminta voitaisiin jatkossakin aloittaa ennen kuin on varmistettu, että varhaiskasvatuslaissa määritellyt edellytykset toiminnan aloittamiselle ovat olemassa. Luvanvaraisuuteen siirtyminen turvaisi näin ollen varhaiskasvatuksen laatua. Luvanvaraisuudesta säätämällä voidaan myös nykyistä ilmoitusmenettelyä koskevaa sääntelyä tarkkarajaisemmin säätää siitä, millaisin edellytyksin lupa peruutetaan. Lupamenettely myös selkeyttäisi viranomaisten välistä tehtävänjakoa ja tehostaisi julkisen hallinnon toimintaa.

5.1 Yksityinen varhaiskasvatus Pohjoismaissa

Opetus- ja kulttuuriministeriö kartoitti maaliskuussa 2021 teetetyllä kyselyllä yksityisen varhaiskasvatuksen tilannetta Pohjoismaissa. Kyselyssä selvitettiin yksityiseen varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrää, määrän muutosta, yksityisen varhaiskasvatuksen määrää suhteessa kunnalliseen palveluntuotantoon, yksityistä varhaiskasvatusta koskevia lainsäädäntömuutoksia, luvanvaraisuutta, voitontavoittelua ja sen rajoittamista, yksityisen varhaiskasvatuksen rahoittamista, valvontaa, yksityisen varhaiskasvatuksen asiakashankintaa, lapsen saamaa erityistä tukea sekä yksityiseen palveluntuotantoon liittyviä vahvuuksia ja mahdollisia haasteita.

Islanti

Yksityiseen varhaiskasvatukseen osallistuu Islannissa 17 prosenttia 1—5-vuotiaista lapsista. Yksityisen varhaiskasvatuksen määrä on noussut. Yksityisen varhaiskasvatuksen palveluntuottajien määrää ei ole rajoitettu suhteessa kunnalliseen palveluntuotantoon. Voitontavoittelu ei ole sallittu. Yksityiseen varhaiskasvatukseen liittyviä lainsäädäntömuutoksia ei ole tehty viime vuosina. Yksityisen varhaiskasvatuksen rahoituksesta ei ole lainsäädäntöä, mutta paikalliset viranomaiset voivat tehdä sopimuksen palveluntuottajan kanssa varhaiskasvatuksen sisällöstä ja maksuista. Paikallinen viranomainen kattaa 75—87 prosenttia kustannuksista. Lapsen huoltajilla on asiakasmaksu riippumatta järjestäjästä. Yksityistä varhaiskasvatusta valvovat kunta ja valtion viranomaiset. Sen lisäksi The Directorate of Education tekee ulkoisia arvioiteja ministeriölle. Kunnat pitävät alueellaan toimivista yksityisistä palveluntuottajista listaa internetsivullaan. Lapsi voi saada yksityisessä palvelussa tarvittaessa erityistä tukea, ja sen kustannuksista vastaa kunta. Yksityisen varhaiskasvatuksen erityisiä vahvuuksia tai haasteita ei ole tiedossa.

Norja

Yksityiseen varhaiskasvatukseen osallistuu Norjassa noin 50 prosenttia 1—5-vuotiaista lapsista. Yksityisen varhaiskasvatuksen määrä on pysynyt ennallaan. Vuodesta 2011 alkaen kunnilla on ollut harkintavaltaa siinä, rahoittavatko ne uusia varhaiskasvatuksen palveluntuottajia. Ennen 2011 toiminnan aloittaneilla yksityisillä varhaiskasvatuksen palveluntuottajilla on oikeus yhtä suureen korvaukseen kuin julkisilla päiväkodeilla. Voitontavoittelu on sallittu. Norjassa on päätetty perustaa yksityisen varhaiskasvatuksen talouden tarkastusviranomainen. Lakiin on tarkoitettu kirjata edellytykset julkiselle rahoitukselle sekä asiakasmaksut. Niiden tulee hyödyttää lasta, vaikka kohtuullinen voitontavoittelu onkin mahdollista. Lainsäädännössä on myös tarkoitettu selkiyttää kunnan roolia toisaalta viranomaisena ja toisaalta julkisena päiväkotitoimijana. Myös kaikkia päiväkoteja koskevasta omavalvontajärjestelmästä, kiusaamisen ehkäisystä sekä hyvän psykologisen ja sosiaalisen ympäristön turvaamisesta on tarkoitettu säätää. Yksityinen varhaiskasvatuksen tuottaja tarvitsee toiminnalleen luvan. Yksityistä varhaiskasvatusta tuetaan kunnallisella tuella. Asiakasmaksuille on asetettu yläraja. Yksityistä varhaiskasvatusta valvovat kunta, valtion viranomaiset sekä The Directorate of Education and Training. Yksityiset palveluntuottajat on rekisteröity kansalliseen rekisteriin. Perheille ja muulle yleisölle tietoa löytyy verkkosivulta Barnehafeakta.no. Kunnat ovat velvollisia koordinoimaan varhaiskasvatuspaikkojen hakua. Yksityisen varhaiskasvatuksen vahvuutena pidetään erilaisuutta ja innovatiivisuutta sekä vanhempien valinnanmahdollisuutta. Haasteena yksityisessä varhaiskasvatuksessa on luoda sellainen rahoitusmalli, joka turvaa palvelun laadun, saatavuuden ja yhdenvertaisuuden.

Ruotsi

Yksityiseen varhaiskasvatukseen osallistuu Ruotsissa 21 prosenttia 1—5-vuotiaista lapsista. Yksityisen varhaiskasvatuksen määrä on pysynyt ennallaan. Yksityisen varhaiskasvatuksen palveluntuottajien määrää ei ole rajoitettu suhteessa kunnalliseen palveluntuotantoon. Voitontavoittelu on sallittu, ja 63 prosenttia toimijoista on voittoa tavoittelevia. Yksityiseen varhaiskasvatukseen liittyviä lainsäädäntömuutoksia ei ole tehty viime vuosina. Yksityinen varhaiskasvatuksen tuottaja tarvitsee toiminnalleen luvan. Yksityistä varhaiskasvatusta tuetaan kunnallisella tuella ja vanhempien asiakasmaksulla (noin 7 % varhaiskasvatuksen todellisesta kustannuksesta). Asiakasmaksu voi yksityisellä palveluntuottajalla olla korkeintaan sama kuin kunnallisessa palvelussa. Yksityistä varhaiskasvatusta valvoo kunta. Kunnat välittävät tietoa yksityisistä palveluntarjoajista. Palveluntarjoajilla on myös omaa asiakashankintaa. Lapsi voi saada yksityisessä palvelussa tarvittaessa erityistä tukea ja sen kustannuksista vastaa osin kunta. Yksityisen varhaiskasvatuksen vahvuuksista tai haasteista ei ole tehty selvitystä.

Tanska

Yksityiseen varhaiskasvatukseen osallistuu Tanskassa 11 prosenttia 1—5-vuotiaista lapsista. Yksityisen varhaiskasvatuksen määrä on noussut. Yksityisen varhaiskasvatuksen palveluntuottajien määrää ei ole rajoitettu suhteessa kunnalliseen palveluntuotantoon. Voittotavoittelu on toistaiseksi sallittu, ja 18 prosenttia toimijoista on voittoa tavoittelevia. Tanskassa hallituspuolueet ovat sopineet, että tulevaisuudessa vain voittoa tavoittelemattomat palveluntuottajat voivat perustaa varhaiskasvatuksen toimipaikkoja. Lainsäädäntömuutokset on tarkoitus tehdä vuonna 2021 ja prosessin kuluessa kuullaan keskeisiä intressiryhmiä. Yksityinen varhaiskasvatuksen tuottaja tarvitsee toiminnalleen luvan. Yksityistä varhaiskasvatusta tuetaan kunnallisella tuella, joka on suhteutettu toimipaikassa olevien lasten määrään. Yksityisten palveluntuottajien maksuille ei ole asetettu ylärajaa, mutta kunta tarjoaa asiakasmaksuun tukea. Yksityistä varhaiskasvatusta valvoo kunta. Kunnan tehtävänä on julkaista tietoa alueellaan toimivista varhaiskasvatuksen tuottajista. Tuottajilla on velvollisuus ottaa heille osoitetut lapset. Sen lisäksi yksityisillä palveluntuottajilla voi olla omaa asiakashankintaa. Lapsi voi saada yksityisessä palvelussa tarvittaessa erityistä tukea ja sen kustannuksista vastaa osin kunta. Yksityisen varhaiskasvatuksen vahvuutena nähdään sen itsenäisyys kunnallisista palveluista ja toisaalta sen mahdollisuus vastata perheiden toiveisiin. Haasteet ovat samat kuin julkisesti rahoitetuissa palveluissa: varhaiskasvatuksen laatu ja vaikuttavuus, rekrytointipulmat ja henkilöstön jatkuva oppiminen.

6 Lausuntopalaute

Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.

7 Säännöskohtaiset perustelut

43 §. *Yksityinen varhaiskasvatus.* Pykälässä määriteltäisiin yksityinen varhaiskasvatus. Yksityisen varhaiskasvatuksen määritelmään ei esitetä muutoksia. Pykälän yleisiä edellytyksiä koskevat 2—4 momentit siirrettäisiin selkeyden vuoksi erilliseksi uudeksi 43 a §:ksi.

43 a §. *Yleiset edellytykset yksityisen varhaiskasvatuksen harjoittamiseksi.* Yleisiä edellytyksiä koskevaa sääntelyä selkeytettäisiin. Palveluntuottajan toiminnan yleiset edellytykset tuotaisiin varhaiskasvatuslain 43 §:stä erilliseksi uudeksi 43 a §:ksi. Yleiset edellytykset vastaisivat asiallisesti voimassa olevan lain 43 §:ssä määriteltyjä yleisiä edellytyksiä, eikä palveluntuottajalta vaadittaviin edellytyksiin ehdoteta luvanvaraisuuden myötä muutoksia. Sanamuotoa kuitenkin tarkennettaisiin niin, että säännökseen lisättäisiin maininta siitä, että yleiset edellytykset tulee täyttyä koko toiminnan ajan. Oikeustila ei tältä osin muuttuisi, sillä myös voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää, että edellytykset täytyvät koko toiminnan ajan. Aikaisemmin tämä maininta sisältyi varhaiskasvatuslain perusteluihin (HE 40/2018 vp).

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin voimassa olevan 43 §:n 3 momentissa säädetyn mukaisesti, että edellä 1 momentin 2—4 kohdassa tarkoitettujen edellytysten osalta palveluntuottajalle on varattava tilaisuus osoittaa, että edellytykset täyttyvät.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin voimassa olevan 43 §:n 4 momentin mukaisesti, että mitä 1 ja 2 momentissa säädetään palveluntuottajasta, koskee myös sitä, joka omistuksen, sopimuksen tai muun järjestelyn perusteella käyttää määräämisvaltaa palveluntuottajan puolesta.

Pykälän 4 momentin nojalla päiväkotitoiminnan yleisissä edellytyksissä tapahtuneista muutoksista olisi ilmoitettava viipymättä kirjallisesti luvan myöntäneelle lupaviranomaiselle. Perhepäivähoidon yleisissä edellytyksissä tapahtuneista muutoksista tulisi ilmoittaa 50 §:ssä tarkoitettulle

kunnan monijäseniselle toimielimelle siinä kunnassa, jossa palveluja tuotetaan. Velvoite ilmoittaa yleisissä edellytyksissä tapahtuneista muutoksista olisi ilmoitusmenettelyyn nähden uusi ja lisäksi palveluntuottajalta vaadittavaa huolellisuutta.

44 §. *Lupa yksityisen päiväkotitoiminnan harjoittamiseksi.* Varhaiskasvatuslain 44 § yksityisen palveluntuottajan ilmoitusmenettelystä ehdotetaan muutettavaksi niin, että ilmoitusmenettelyn sijasta pykälässä säädettäisiin luvasta yksityisen päiväkotitoiminnan harjoittamiseksi. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että varhaiskasvatusta järjestävällä tai tuottavalla yksityisellä palveluntuottajalla olisi ennen toiminnan aloittamista oltava lupa päiväkotitoiminnan harjoittamiseksi. Luvan myöntäisi hakemuksesta aluehallintovirasto.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin luvassa päätettävistä asioista. Pykälän 2 momentin mukaisesti luvassa päätettäisiin niistä kunnista, joiden alueella päiväkotitoimintaa harjoitetaan; toimipaikoista, joissa päiväkotitoimintaa harjoitetaan; enimmäislapsimäärästä, jolle varhaiskasvatusta voidaan kussakin toimipaikassa antaa sekä vuorohoidon järjestämisestä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin luvan luovuttamiskiellosta. Varhaiskasvatuslain mukaisen lupahakemuksen käsittelyn yhteydessä selvitetään, että luvan hakija ja hänen toimintansa täyttävät laissa säädetyt edellytykset. Esityksen mukaan varhaiskasvatuslain nojalla myönnettyä lupaa ja siihen sisältyviä oikeuksia ei saisi myydä eikä muutoin luovuttaa kokonaan tai osittain toiselle. Oikeushenkilön omistus- ja hallintasuhteissa voisi kuitenkin tapahtua muutoksia. Nämä muutokset eivät merkitse luvan myymistä tai luovuttamista, mutta niiden ilmoittamisesta lupaviranomaisille säädettäisiin 43 a §:n 4 momentissa. Käytännössä luvan myyminen tai luovuttaminen voisi tulla kyseeseen, jos luvanhaltija ei harjoita luvassa tarkoitettua toimintaa omalla yrittäjänriskillään omaan lukuunsa, vaan on luovuttanut sopimuksella tai muulla tavalla elinkeinotoiminnan harjoittamisen kokonaan tai osittain tai esimerkiksi määräajaksi toisen harjoitettavaksi.

44 a § *Luvan hakeminen.* Varhaiskasvatuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 44 a §, jossa säädettäisiin luvan hakemisesta. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lupahakemuksen sisällöstä. Lupahakemuksen sisältö olisi pääosin sama kuin voimassa olevan lain 44 §:n 1 momentissa säädetty ilmoituksen sisältö. Pykälän 1 momentin 5 kohdan sanamuotoa tarkennettaisiin verrattuna voimassa olevan 44 §:n 2 momentin 5 kohtaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kunnan toimielimen ohjaus- ja neuvontavelvollisuudesta. Kunnan 50 §:ssä tarkoitettun toimielimen tai sen määräämän viranhaltijan olisi annettava palveluntuottajalle ohjausta ja neuvontaa luvan hakemista varten. Palveluntuottajalle ei kuitenkaan esitettäisi velvollisuutta olla yhteydessä kuntaan lupaa haettaessa. Esitetyn momentin tarkoituksena on varmistaa keskusteluyhteyden säilyminen kunnan ja yksityisen palveluntuottajan välillä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin varhaiskasvatuksen toimipaikkaan tehtävästä tarkastuksesta. Toimitilojen tarkastuksen toimittamiseen ei esitetä asiallisia muutoksia vaan tarkastus tulisi toimittaa vastaavasti kuten voimassa olevan lain 44 §:n 3 momentissa säädetään. Sanamuotoa kuitenkin tarkennettaisiin. Aloite tarkastuksen suorittamiselle tulisi lupaviranomaiselta, koska kunta ei esityksen mukaan vastaanottaisi lupahakemuksia. Kunnan toimielimen tulisi aluehallintoviraston pyynnöstä välittömästi suorittaa tarkastus varhaiskasvatuksen toimipaikassa sen varmistamiseksi, että toimintaympäristö on soveltuva suunnitellulle varhaiskasvatuksen järjestämiselle ja vastaa laissa asetettuja vaatimuksia. Tarkastuksessa noudatettaisiin, mitä hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetään. Kunnan toimielimen tulisi tarvittaessa saada lausunnot pelastus- ja terveydensuojeluviranomaisilta. Tämän jälkeen sen olisi viipymättä koostettava lausunto tarkastuksesta ja saamistaan viranomaislausunnoista aluehallintovirastolle.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksenantovaltuudesta. Lupahakemuksen tekemisestä, sisällöstä ja hakemukseen liitettävistä asiakirjoista voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella. Vastaava asetuksenantovaltuus on voimassa olevan varhaiskasvatuslain 44 §:n 6 momentissa. Pykälän 5 momentissa säädettäisiin luvan maksullisuudesta. Luvan hakeminen olisi maksullista. Maksuista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

44 b §. Luvan myöntäminen. Varhaiskasvatuslakiin ehdotettaisiin lisättäväksi uusi 44 b §, jossa säädettäisiin luvan myöntämisestä. Lupaharkinta olisi lakiin sidottua. Lupa yksityisen päiväkotitoiminnan harjoittamiseksi tulisi myöntää toistaiseksi voimassa olevana, jos varhaiskasvatuslaissa säädetyt edellytykset päiväkotitoiminnan harjoittamiselle ja lupahakemukselle täyttyvät. Lupaviranomaisella ei olisi käytettävissään vapaata harkintaa luvan myöntämisessä. Luvan käsitteilyyn sovellettaisiin hallinnon yleislakeja. Näin ollen lupaa koskeva hakemus olisi hallintolain (434/2003) 23 §:n 1 momentin nojalla käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

44 c § Luvan muuttaminen ja toiminnan lopettaminen. Varhaiskasvatuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 44 c §, jossa säädettäisiin luvan muuttamisesta ja toiminnan lopettamista koskevasta ilmoituksesta. Pykälän 1 momentin mukaan toiminnanharjoittajan olisi haettava muutosta lupaan, jos 44 §:n 2 momentissa mainituissa seikoissa tulee muutoksia, taikka jos lupanhaltija päättää muuttaa toimintansa luonnetta tai laajuutta muutoin oleellisesti siten, että myönnetty lupa ei enää kata muutunutta toimintaa. Olennaisena muutoksena olisi siten pidettävä ainakin muutoksia toiminnan laajuudessa sekä vuorohoidon järjestämistä. Myös muu olennainen muutos edellyttäisi muutosluvan hakemista. Myös voimassa oleva ilmoitusmenettely edellyttäisi olennaisista muutoksista ilmoittamista. Varhaiskasvatuslain esitöiden mukaan ilmoitusmenettelyssä olennaisia muutoksia ovat toimintatavassa tai toiminnan laajuudessa tapahtuvat muutokset silloin, kun ne vaativat henkilöstön määrän huomattavan lisäyksen tai vähenemisen tai henkilöstön rakennemuutoksen. (HE 40/2018 vp s. 111.)

Pykälän 2 momentin mukaan luvan muuttamista koskevan hakemuksen tulisi sisältää esitetyn 44 a §:n 1 momentin mukaiset muutoksen käsittelemiseksi tarpeelliset tiedot. Muutosta ei saisi toteuttaa ennen kuin lupaviranomainen on hyväksynyt luvan muuttamisen. Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi toiminnan lopettamista koskevasta ilmoituksesta. Palveluntuottajan olisi viipymättä tehtävä kirjallinen ilmoitus toiminnan lopettamisesta lupaviranomaiselle.

44 d §. Luvan peruuttaminen. Varhaiskasvatuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 44 d §, jossa säädettäisiin luvan peruuttamisesta. Pykälän 1 momentin nojalla lupaviranomainen voisi palveluntuottajaa kuultuaan peruuttaa luvan kokonaan tai osittain, jos palveluntuottaja ei täyttäisi 43 a §:n 1 momentissa säädettyjä yleisiä edellytyksiä toiminnan harjoittamiselle tai jos varhaiskasvatusta järjestettäisiin muutoin olennaisesti vastoin varhaiskasvatuslakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä. Luvan peruuttaminen osittain voisi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, jos lupa on tarpeen peruuttaa palveluntuottajan yhden toimipaikan osalta. Luvan peruuttaminen tilanteessa, jossa varhaiskasvatuslakia on olennaisesti rikottu voisi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, jos valvontaviranomaisen valvontatoimenpiteet eivät ole johtaneet varhaiskasvatustoiminnan lainvastaisuuksien korjaamiseen. Rikkomusten tulisi olla luonteeltaan olennaisia ja vakavia, jotta luvan peruuttamisen edellytykset täyttyvät. Luvan peruuttaminen edellyttäisi aina, että lupaviranomainen kuulee palveluntuottajaa ennen luvan peruuttamista koskevaa päätöksentekoa sekä varaa tälle osana kuulemismenettelyä tilaisuuden korjata toiminnassa ilmenneet puutteellisuudet. Luvan peruuttaminen ei ole luonteeltaan hallinnollinen sanktio, vaan eräänlainen turvaamistoimi. Peruuttamisen tarkoituksena on palauttaa oikeustila, jolloin lupaa ei olisi myönnetty.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lupaviranomaisen oikeudesta peruuttaa palveluntuottajan lupa viran puolesta silloin, jos päiväkotitoimintaa ei ole harjoitettu kahteen vuoteen eikä palveluntuottaja ole 44 c §:n 3 momentin mukaisesti ilmoittanut toiminnan lopettamisesta lupaviranomaiselle. Sekä perheiden, että lupaviranomaisten näkökulmasta on selkeämpää, jos sellaisilla yksityisillä palveluntuottajilla, jotka eivät tosiasiaa järjestä yksityistä päiväkotitoimintaa, ei ole lupaa toiminnan harjoittamiseen. On myös todennäköistä, että toiminnan edellytyksissä tapahtuisi kahden vuoden kuluessa sellaisia muutoksia, jotka edellyttäisivät luvan hakemista.

44 e §. *Ilmoitus yksityisen perhepäivähoidon harjoittamiseksi.* Varhaiskasvatuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 44 e §, jossa säädettäisiin yksityisen perhepäivähoidon ilmoitusmenettelystä. Esitetty lupamenettely ei koskisi yksityistä perhepäivähoitoa, vaan yksityinen perhepäivähoito jäisi edelleen ilmoitusmenettelyn piiriin. Ilmoitusmenettelyn sisältöön ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia vaan menettely olisi perhepäivähoidon osalta vastaava kuin voimassa olevassa varhaiskasvatuslaissa.

45 §. *Päiväkodin johtajan tai perhepäivähoidon vastuuhenkilön nimeäminen.* Pykälän otsikkoa ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että otsikko kuvaisi paremmin pykälän sisältöä. Pykälän otsikko ”vastuuhenkilö” ehdotetaan korvattavaksi uudella otsikolla ”Päiväkodin johtajan tai perhepäivähoidon vastuuhenkilön nimeäminen”.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan teknisesti muutettavaksi siten, että pykälässä viitattaisiin yksityisen päiväkotitoiminnan osalta uuteen lupamenettelyyn (44 §) ja yksityisen perhepäivähoidon osalta ilmoitusmenettelyyn. Yksityisen palveluntuottajan olisi viipymättä tehtävä kirjallinen ilmoitus päiväkodin johtajan vaihtumisesta tai yhteystietojen muutoksesta 44 §:ssä tarkoitettun luvan myöntäneelle aluehallintovirastolle. Yksityisen palveluntuottajan olisi viipymättä tehtävä kirjallinen ilmoitus perhepäivähoidon vastuuhenkilön vaihtumisesta tai yhteystietojen muutoksesta 50 §:n mukaiselle kunnan monijäseniselle toimielimelle.

46 §. *Tietojen tallettaminen rekisteriin.* Pykälän 1 momenttia ehdotetaan teknisesti muutettavaksi siten, että se sisältäisi ilmoitusmenettelyn sijasta viittaukset esitettyyn lupamenettelyyn. Pykälän 1 momentin mukaisesti Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirastot pitävät valtakunnallista tietojärjestelmää (yksityisten palvelujen antajien rekisteri) 44 §:ssä tarkoitettujen lupa-asioiden käsittelyä sekä yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaa ja tilastointia varten. Aluehallintovirasto rekisteröi palveluntuottajan ja sen toimipaikat, jos se myöntää päiväkotitoiminnalle luvan. Rekisteristä poistaminen sidottaisiin luvan peruuttamiseen. Poistaminen muotoiltaisii aiempaa selkeämmin, sillä pykälän voimassa oleva sanamuoto ”voidaan” ehdotetaan ilmaistavaksi niin, että palveluntuottaja *tulisi* poistaa palveluntuottajien rekisteristä, jos palveluntuottajan lupa peruutetaan 44 d §:ssä tarkoitettussa tilanteessa. Palveluntuottaja tulisi poistaa rekisteristä myös silloin, jos palveluntuottaja itse ilmoittaa toiminnan lopettamisesta. Tarkoituksena on, että rekisterissä olisi vain sellaisia toimijoita, joilla on lupa yksityisen päiväkotitoiminnan harjoittamiseen.

Pykälän 2 momentin 1 kohtaa muutettaisiin teknisesti viittaamalla lupamenettelyyn pykäliin. Momentin 4 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi viittaamalla ilmoituksen sijasta lupaan. Lisäksi momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 kohta, jonka mukaisesti rekisteriin tallennettaisiin varhaiskasvatuslain 13. luvussa tarkoitettun tietovarannon pääkäyttäjän nimi ja sähköpostiosoite. Varhaiskasvatuslain 46 §:ssä kuvattu tietojen tallentaminen rekisteriin on nykyisin manuaalinen prosessi. Prosessia suunnitellaan digitalisoitavaksi. Yksityiset varhaiskasvatuksen palveluntuottajat tallentavat nyt varhaiskasvatuslain 68 §:n nojalla tietonsa varhaiskasvatuksen tietovarantoon (Varda). Yksityisten palveluntuottajien tulee nykytilassa ilmoitusmenettelyn lisäksi erikseen rekisteröityä Vardaa varten. Tietovarannon ja yksityisten palvelujen antajien rekisterin välille ei ole tehty rajapintoja. Varda-pääkäyttäjän tietojen tallentaminen yksityisten palvelujen

antajien rekisteriin lupaa ensi kertaa myönnettäessä mahdollistaisi kaksivaiheisesta rekisteröitymisestä eroon pääsemisen prosessia digitalisoidessa. Lupaan tallennetut organisaatiotiedot sekä Varda-pääkäyttäjän tiedot riittäisivät tietovarantoon tietojen tallentamisen aloittamisen pohjaksi.

Koska lupaviranomaisen tehtävät ehdotetaan keskitettäväksi vain yhteen aluehallintovirastoon, pykälän 3 momenttia muutettaisiin viittaamalla lupaviranomaiseen. Lupaviranomainen vastaisi rekisteriin tallettamistaan tiedoista ja niiden luovuttamisen lainmukaisuudesta. Pykälän 4 momentti ilmoituksen maksullisuudesta poistettaisiin. Luvan maksullisuudesta säädettäisiin luvan hakemista koskevassa 44 a §:ssä.

49 §. Varhaiskasvatusrikkomus. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että pykälään lisättäisiin viittaukset lupamenettelyyn ja yksityisen perhepäivähoidon osalta viittaus 44 e §:ssä säädettyyn ilmoitukseen. Yksityistä varhaiskasvatusta järjestävä tai tuottava, joka tahallaan laiminlyö 44 a §:ssä säädetyn luvan hakemisen tai 44 e §:ssä säädetyn ilmoituksen, järjestää tai tuottaa varhaiskasvatusta, vaikka on saanut lupahakemukseen kielteisen päätöksen tai ionka lupa on 44 d §:n nojalla peruutettu taikka järjestää tai tuottaa varhaiskasvatusta tai esiopetusta vastoin 58 §:ssä tarkoitettua määrävstä tai kieltoa, olisi tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *varhaiskasvatusrikkomuksesta* sakkoon. Ennen syytteen nostamista syyttäjän olisi varattava 50 §:ssä tarkoitettu kunnan monijäseniselle toimielimelle tilaisuus antaa lausuntonsa.

51 §. Valtion ohjausjärjestelmä, Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi, että valtakunnallisen lupaviranomaisen tehtävät kuuluvat aluehallintovirastolle.

58 §. Määräyksen antaminen. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että pykälään lisättäisiin viittaus lupamenettelyyn laiminlyömisestä. Luvan hakemisen laiminlyönti olisi peruste antaa varhaiskasvatuslain 58 §:ssä tarkoitettu määräys varhaiskasvatuksen toimipaikan sulkemisesta.

63 §. Muutoksenhaku lupa- tai valvontaviranomaisten tekemiin päätöksiin. Pykälän otsikkoa ehdotetaan selkeytettäväksi niin, että uusi otsikko olisi ”muutoksenhaku lupa- tai valvontaviranomaisten tekemiin päätöksiin”. Pykälää ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että lupaviranomaisen päätöksen muutoksenhakutie olisi vastaava kuin ilmoitusmenettelyssä. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisäksi teknistä korjausta poistamalla vanhentunut lakiviittaus hallintolainkäyttölakiin (586/1998) ja korvaamalla se viittauksella uuteen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019), jolla on kumottu nykyisen viittauksen mukainen hallintolainkäyttölaki.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Varhaiskasvatuslain 44 §:ssä tarkoitettuun toiminnan aloittamista koskevan ilmoituksen liitteistä säädetään opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksessa varhaiskasvatuksen yksityisen palveluntuottajan ilmoitusmenettelystä 772/2018. Lupamenettelyyn siirtymisestä aiheutuvat tekniset muutokset asetukseen tullaan toteuttamaan myöhemmin ennen lain voimaantuloa.

Esityksessä ehdotetaan, että lupaviranomaisena toimisi keskitetysti yksi aluehallintovirasto. Aluehallintovirastojen tehtävänjoosta säädetään valtioneuvoston asetuksessa aluehallintovirastoista (906/2009). Valtiovarainministeriö vastaa tarvittavista asetusmuutoksista.

Esityksen mukaan luvan hakeminen on maksullista. Maksuista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuuden ja suoritteista perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista sekä maksujen muista perusteista säädetään valtion maksuperustelaisissa (150/1992). Aluehallintovirastojen suoritteista perittävät maksut säädetään valtioneuvoston asetuksella vuodeksi kerrallaan. Tällä hetkellä voimassa oleva asetus (valtioneuvoston asetus aluehallintovirastojen maksuista 1121/2020) on voimassa vuoden 2021 loppuun. Varhaiskasvatuslain muutos edellyttää, että valtiovarainministeriö huomioi yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraisuuden vuotta 2023 koskevan ja sitä seuraavien asetusten säätämisen yhteydessä.

9 Voimaantulo

Esityksessä ehdotetaan, että laki varhaiskasvatuslain muuttamisesta tulisi voimaan 1.1.2023. Uusien alalle tulevien palveluntuottajien tulisi tällöin ilmoituksen sijaan hakea lupaa päiväkotitoiminnan harjoittamiseksi. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi siirtymäajasta koskien voimassa olevan lainsäädännön nojalla ilmoitusmenettelyssä rekisteröityjä yksityisiä palveluntuottajia. Esityksessä ehdotetaan, että jos yksityinen palveluntuottaja on tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten nojalla merkitty yksityisten palvelujen antajien rekisteriin, palveluntuottaja saa tämän rekisterimerkinnän perusteella järjestää tai tuottaa päiväkotitoimintaa 31 päivään joulukuuta 2025. Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että jos yksityisen palveluntuottajan toimipaikka on tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten nojalla tarkastettu ja hyväksytty, eikä toimipaikassa ole tapahtunut muutoksia, ei toimipaikkaa tarkasteta lupahakemuksen käsittelyn yhteydessä uudelleen.

10 Toimeenpano ja seuranta

Opetus- ja kulttuuriministeriö varmistaa yhteistyössä aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston kanssa, että kaikki ilmoitusmenettelyssä rekisteröidyt toimijat, jotka haluavat jatkaa päiväkotitoimintaa, tulevat lupamenettelyn piiriin siirtymäajan puitteissa. Opetus- ja kulttuuriministeriö tuottaa tarvittavaa tukimateriaalia lakiesityksen toimeenpanoa varten. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa yksityisen päiväkotitoiminnan lupahakemusten sekä luvan myöntämisen johdosta rekisteröityjen toimipaikkojen määrää.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteilla hallituksen esitys laiksi sosiaalihuollon valvonnasta. Ehdotettavaan uuteen lakiin koottaisiin säännökset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen toimintaedellytyksistä, ennakkolisesta valvonnasta, rekisteröinnistä, omavalvonnasta ja jälkikäteisen valvonnan keinoista. Esitys koskisi niin julkisia palvelunjärjestäjiä ja –tuottajia kuin yksityisiä palveluntuottajia. Opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa esityksen etenemistä ja mahdollisia muutostarpeita esityksen yksityisten palveluntuottajien rekisteriä koskevaan pykälään (46 §).

12 Suhde perustuslakiin ja säätämjärjestys

Varhaiskasvatuksen kannalta keskeisiä perusoikeuksia ovat Suomen perustuslain (731/1999) 16 §:n mukaiset sivistykselliset oikeudet ja 19 §:n mukainen oikeus sosiaaliturvaan. Lapsen oikeus varhaiskasvatukseen on tunnustettu myös Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa. Varhaiskasvatustilain 4 § edellyttää, että varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai toteutettaessa ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Ehdotetulla lailla vahvistettaisiin lapsen oikeutta varhaiskasvatustilain normien mukaiseen lapsen etua toteuttavaan varhaiskasvatukseen. Lapsen edun ja varhaiskasvatustilain laadun varmistamiseksi on perusteltua säätää voimassa olevaa sääntelyä tiukemmin yksitvisten päiväkotitoiminnan aloittamiseksi vaadittavasta menettelvstä. Yksitvisten päiväkotitoiminnan luvanvaraisuutta arvioidaan erityisesti perustuslain 18 §:ssä säädetyin elinkeinovapauden rajoittamisen näkökulmasta.

Yksitvisten päiväkotitoiminnan luvanvaraisuus ja perustuslain 18 §:ssä turvattu elinkeinonvapaus

Yksitviseillä varhaiskasvatustilalla tarkoitetaan varhaiskasvatustilain 43 §:n mukaan varhaiskasvatusta, jonka yksitvin henkilö, yhteisö tai säätio taikka julkisyhteisön perustama liikeyritys tuottaa korvausta vastaan liike- tai ammattitoimintaa harjoittamalla. Perusoikeusnäkökulmasta varhaiskasvatustilain asetustilain 16 §:ssä säänneltyjen sivistyksellisten perusoikeuksien ja 19 §:n 3 momentin takaaman riittäviä sosiaalipalveluita koskevan oikeuden välille. Yksitviseitä sosiaalipalveluita on tarkasteltu perustuslain 18 §:ssä turvattun elinkeinonvapauden piiriin kuuluvana toimintana (ks. esim. PeVL 26/2017 vp). Yksitvin varhaiskasvatustilain on voimassa olevan lainsäädännön sallima yksitvisten oikeushenkilöiden harjoittama elinkeino, joka sallii voiton tavoittelun. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Vaatimus viranomaisen myöntämästä luvasta työn, ammatin tai elinkeinon harjoittamiseen merkitsee rajoitusta perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinonvapauteen. Näin ollen yksitvisten varhaiskasvatustilain palveluntarjoajan järjestämän päiväkotitoiminnan rajoittamista tulee arvioida perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattun elinkeinonvapauden näkökulmasta. Elinkeinonvapaus perustuslailisena oikeutena koskee ainoastaan yksitviseitä oikeushenkilöitä. Puhtaasti julkiset oikeushenkilöt, kuten valtio ja sen laitokset, kunnat, kuntainliitot ja muut julkisoikeudelliset toimijat, jäävät perustuslain 18 §:n soveltamisalan ulkopuolelle (Hallberg P., Karapuu H. Ojanen T., Scheinin M., Tuori K. & Viljanen V., 2011, s. 99 ja 566).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt elinkeinonvapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä. Valiokunta on toisaalta katsonut esimerkiksi elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan poikkeuksellisesti mahdollista, jos luvanvaraisuudesta on säädetty lailla, joka täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (ks. esim. PeVL 32/2010 vp, s. 7–8). Perustuslakivaliokunta on johtanut perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina oikeuksina joitakin yleisiä perusoikeuksien rajoittamista koskevia vaatimuksia. Näitä ovat vaatimukset lailla säätämisestä, lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, rajoituksen hyväksyttävyydestä, rajoituksen suhteellisuudesta, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta, oikeusturvajärjestelyjen riittävästä ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta (PeVM 25/1994 vp, s. 4–5). Kaikkien vaatimusten tulee täytyä samanaikaisesti, jotta laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämjärjestyksessä. Laissa säädettävien elinkeinonvapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomastoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan, missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinnan

mukaisesti. (PeVL 69/2014 vp, s. 2, PeVL 65/2014 vp, s. 2/II, PeVL 22/2014 vp, s. 4–5, PeVL 13/2014 vp, s. 2, PeVL 34/2012 vp, s. 2, PeVL 17/2012 vp, s. 2, PeVL 10/2012 vp, s. 4–5, PeVL 8/2012 vp, s. 3–4, PeVL 56/2010 vp, s. 2–3, PeVL 32/2010 vp, s. 7–8, PeVL 22/2010 vp, s. 2, PeVL 31/2006 vp, s. 2–4, PeVL 8/2006 vp, s. 3, PeVL 49/2005 vp, s. 3, PeVL 33/2005 vp, s. 2, PeVL 14/2004 vp, s. 2–3, PeVL 16/2003 vp, s. 2, PeVL 67/2002 vp, s. 2, PeVL 66/2002 vp, s. 2, PeVL 62/2002 vp, s. 2–3, PeVL 61/2002 vp, s. 2–3, PeVL 40/2002 vp, s. 4, PeVL 24/2002 vp, s. 2, PeVL 19/2002 vp, s. 2, PeVL 53/2001 vp, s. 3–4, PeVL 28/2001 vp, s. 6–7, PeVL 28/2000 vp, s. 1–2, PeVL 23/2000 vp, s. 2–4, PeVL 4/2000 vp, s. 3, PeVL 35/1998 vp, s. 1–2, PeVL 35/1997 vp, PeVL 47/1996 vp, PeVL 40/1996 vp, PeVL 15/1996 vp).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt muun muassa turvallisuuteen ja kuluttajansuojaan liittyviä perusteita luvanvaraisuudelle perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä (PeVL 31/2006 vp, PeVL 40/2002 vp, s. 4/II ja PeVL 66/2002 vp, s. 2/I, ks. myös PeVL 46/2016). Myös esimerkiksi terveyshaittojen vähentämistä on pidetty hyväksyttävänä perusteena elinkeinotoiminnan luvanvaraisuudelle (PeVL 48/2017 vp, s. 3). Jo nyt yksityisessä varhaiskasvatuksessa on käytössä varhaiskasvatuslain 44 §:n mukainen ilmoitusmenettely, jonka on valtiosääntöoikeudellisessa mielessä katsottu rinnastuvan luvanvaraisuuteen. Kyse on yhtä lailla ennakkollisen valvonnan muodosta (ks. esim. Määttä K., 2011, s. 39). Palveluntuottajan rekisteröinnissä on kysymys asiallisesti elinkeinon tai ammatin luvanvaraisuuteen rinnastuvasta sääntelystä. Luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla ja rekisteröinnin esteeksi määriteltujen seikkojen tulee olla perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden mukaisesti tarkkarajaisia ja täsmällisiä. (Ks. Vaasan hallinto-oikeus, päätös 165/2021).

Ehdotetun yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraisuutta koskevan sääntelyn voidaan katsoa täyttävän perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Luvanvaraisuudesta säädettäisiin lailla. Sääntely olisi täsmällistä ja tarkkarajaista, sillä laissa säädettäisiin selkeästi luvan sisällöstä, luvan hakemisesta, luvan myöntämisestä, luvan muuttamisesta sekä siitä, milloin lupa voitaisiin peruuttaa. Elinkeinotoiminnan rajoittamista voidaan yksityisen varhaiskasvatuksen osalta pitää yleisesti hyväksyttävänä, sillä varhaiskasvatuksen asiakkaat ovat pieniä lapsia. Luvanvaraisuuden tarkoituksena olisi varmistaa yksityisen päiväkotitoiminnan laatu ja lainmukaisuus. Sääntely toteuttaisi siten lapsen etua. Esitetty sääntely turvaisi yksityisen päiväkotitoiminnan laadun varmistumista voimassa olevaa ilmoitusmenettelyä paremmin, kun toimintaa ei saisi aloittaa eikä toiminnan olennaista muutosta toteuttaa ennen lupaviranomaisen hyväksyntää. Näin ollen luvanvaraisuuden voidaan katsoa olevan oikeasuhtainen toimenpide tavoiteltuun päämäärään nähden. Esityksessä ehdotetaan, että yksityinen perhepäivähoito jäisi kuitenkin edelleen ilmoitusmenettelyn piiriin, sillä toiminta on pienimuotoisempaa. Varhaiskasvatuslain esitöissä (HE 40/2018 vp) ilmoitus- ja tarkastusmenettelyn käyttämisestä on perusteltu lasten turvallisuuden varmistamisella. Lapset ovat usein erityisen suojelun tarpeessa, eivätkä välttämättä kykene itse riittävästi ilmaisemaan tahtoaan ja tarpeitaan. Erityisesti tämä korostuu varhaiskasvatusikäisten lasten kohdalla. Sen takia yksityisen palvelujen tuottajan toimintaedellytysten ennakkovalvonta on tärkeää jo ennen toiminnan aloittamista, jotta palveluissa toteutuisi asiakkaan toiveiden, tarpeiden ja mielipiteiden huomioon ottaminen, vaikka asiakkaat eivät aina voisi itse täysin asiansa ilmaista. Esitöiden mukaan ilmoituksen perusteella suoritettavassa tarkastuksessa on kyse asiakasturvallisuuden ja toimintayksikön asianmukaisen toiminnan varmistamisesta ja siten laillisuusharkinnasta. Varhaiskasvatuslain esitöissä todetaan edelleen, että kunnan toimielimellä ei ole toimivaltaa arvioida toiminnan tarkoituksenmukaisuutta tai palvelujen tarvetta kunnassa (HE 40/2018 vp, s. 112–113). Vastaavasti yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraisuudessa lupaviranomaisella ei olisi tarve- tai tarkoituksenmukaisuusharkintaa, vaan luvan myöntäminen perustuisi sidottuun oikeusharkintaan. Lupa yksityisen päiväkotitoiminnan harjoittamiseksi tulisi myöntää, jos edellytykset luvan myöntämiseksi täyttyvät. Myös luvan peruuttamisen edellytyksistä säädettäisiin aiempaa selkeämmin. Sääntelyn voidaan siten katsoa olevan ennustettavaa, sillä lupaviranomaisen päätöksenteon perusteet olisivat suoraan johdettavissa laista.

Koska voimassa olevan ilmoitusmenettelyn voidaan asiallisesti katsoa jo rinnastuvan luvanvaraisuuteen, ei luvanvaraisuus tästä näkökulmasta olisi elinkeinonharjoittajalle yhtä suuri muutos kuin tilanteessa, jossa vastaavista toiminnan harjoittamiseen liittyvistä ehdoista ei olisi säädetty lainkaan aikaisemmin. Toiminnan yleisiin edellytyksiin ei ehdoteta muutoksia. Luvanvaraisuudesta säättämällä ei puututa elinkeinotoiminnan harjoittamisen ytimeen, sillä elinkeinotoimintaa ei kielletä. Lupa elinkeinotoiminnan harjoittamiseksi tulisi myöntää, jos laissa säädetty edellytykset täyttyvät. Ilmoitusmenettelystä luvanvaraisuuteen siirtyminen merkitsisi kuitenkin tiukennusta elinkeinonharjoittamisen aloittamiseen. Ilmoitusmenettely on nähty ennakkovalvonnan kevyempänä muotona, ja siirtymisen raskaampaan menettelyyn tulee olla perusteltua. Perustuslakivaliokunta on sittemmin kaatunutta tuottajalakiehdotusta koskeneessa lausunnossaan (PeVL 26/2017 vp) sosiaali- ja terveystalouden tuottajien rekisteröimisvelvollisuudesta esittänyt, että tuottajalakiehdotuksen tarkoituksena on turvata sote-palvelujen riittävyyttä, laatua ja luotettavuutta. Sääntelyllä pyritään toteuttamaan myös 19 §:n 3 momentin mukaista julkisen vallan turvaamisvelvollisuutta. Sääntelyllä on perustuslakivaliokunnan mielestä hyväksyttävä tarkoitus. Perustuslakivaliokunta on pitänyt lausunnossaan ongelmallisena sellaista sääntelyä, joka perustuu luottamukseen palveluntuottajien ilmoittamien tietojen oikeellisuudesta. Vastavasti yksityisen päiväkotitoiminnan osalta voidaan katsoa, että luvanvaraistamisella pyritään takaamaan varhaiskasvatuspalvelujen riittävyyttä, laatua ja luotettavuutta sekä toteuttamaan perustuslain 19 §:n 3 momentin että 16 §:n 2 momentin mukaista julkisen vallan turvaamisvelvollisuutta. Luvanvaraisuudella voidaan ilmoitusmenettelyä tehokkaammin varmistaa, että toiminnan edellytykset täyttyvät. Varhaiskasvatusta suunniltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Toiminnan yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden, luotettavuuden ja yhdenvertaisuuden kannalta on tarkoituksenmukaista, että kaikkien palvelun tuottajien taloudelliset ja ammatilliset toimintaedellytykset selvitetään ennen toiminnan aloittamista (HE 40/2018 vp). Luvanvaraistamisen voidaan katsoa täyttävän rajoitusperusteen hyväksyttävyyden sekä rajoituksen välttämättömyyden ja suhteellisuuden vaatimukset.

Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi 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). Esityksen mukaan lupaviranomainen voisi palveluntuottajaa kuultuaan peruuttaa luvan kokonaan tai osittain, jos palveluntuottaja ei täytä 43 a §:n 1 momentissa säädettyjä yleisiä edellytyksiä toiminnan harjoittamiselle tai silloin, jos varhaiskasvatusta järjestetään muutoin olennaisesti vastoin varhaiskasvatustaloutta tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä. Kuulemismenettely edellyttää, että lupaviranomainen varaa palveluntuottajalle tilaisuuden korjata toiminnassa ilmenneet puutteellisuudet. Lupaviranomainen voisi edellä mainitun lisäksi viran puolesta peruuttaa palveluntuottajan luvan silloin, jos päiväkotitoimintaa ei ole harjoitettu kahteen vuoteen eikä palveluntuottaja ole ilmoittanut toiminnan lopettamisesta lupaviranomaiselle. Vastaavia luvan perumisen ehtoja sisältyy esimerkiksi tavallisessa lainsäätämisyksityksessä hyväksytyyn lakiolakiin (5 §, 714/2018). Vaikka luvan peruuttaminen puuttuu yksilön oikeusasemaan, on puuttumisen hyväksyttävyyttä koskevassa arvioinnissa otettava huomioon, että luvan peruuttaminen ei ole hallinnollinen sanktio, vaan eräänlainen hallinnollinen turvaamistoimi, jonka tarkoituksena on palauttaa oikeustila, jolloin lupaa ei olisi myönnetty.

Siirtymäaika ja muutoksenhaku

Perusoikeuden rajoittamisen hyväksyttävyyden näkökulmasta merkitystä voidaan antaa myös sille, että esityksessä ehdotetaan jo rekisteröidyille palveluntuottajille siirtymäaikaa luvan hakemista varten. Esityksessä ehdotetaan, että laki tulisi voimaan 1.1.2023. Esityksessä ehdotetaan, että jos yksityinen palveluntuottaja on esitetyn lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten nojalla merkitty yksityisten palvelun antajien rekisteriin, palveluntuottaja saa tämän rekisterimerkinnän perusteella järjestää tai tuottaa päiväkotitoimintaa 31 päivään joulukuuta 2025. Menettelyyn esitetään myös kevennystä jo rekisteröityjen palveluntuottajien osalta. Jos yksityisen palveluntuottajan toimipaikka on esitetyn lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten nojalla tarkastettu ja hyväksytty, eikä toimipaikassa ole tapahtunut muutoksia, ei toimipaikkaa tarkastettaisi lupahakemuksen käsittelyn yhteydessä uudelleen. Kolmen vuoden siirtymäajan voidaan katsoa olevan riittävä aika näiden toimijoiden osalta hakea lupaa toiminnalle. Yhdenvertaisuuden ja lain tarkoituksen vuoksi on perusteltua, että myös jo rekisteröityneet toimijat hakisivat lupaa toiminnalleen ja, että toiminnan yleiset edellytykset tässä yhteydessä tarkastettaisiin.

Perusoikeuksien rajoitusten tarkastelun yhteydessä perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös oikeusturvajärjestelyihin. Asianosaisella tulisi olla muutoksenhakumahdollisuus perusoikeutta rajoittavaan päätökseen (mm. PeVL 58/2014 vp). Tällä hetkellä muutoksenhausta valvontaviranomaisten valvonnassa ja rekisteröintiviranomaisena tekemiin päätöksiin säädetään varhaiskasvatuslain 63 §:ssä, jonka nojalla rekisteröintipäätöksestä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Esityksessä ehdotetaan, että muutoksenhakutie aluehallintoviraston lupaviranomaisena tekemään päätökseen olisi vastaava kuin voimassa olevassa ilmoitusmenettelyssä.

Varhaiskasvatuksen asema perustuslain 16.2 ja 19.3 §:n rajanvedossa

Ehdotettu yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraisuus turvaa perustuslain 16.2 §:ssä ja 19.3 §:ssä säädettyjen perusoikeuksien toteutumista. Kun lasten päivähoidosta säädettiin vuonna 1973 erityisellä lailla (6/1973), päivähoitoa pidettiin sosiaalipalveluna, jonka valtakunnallisen tason ohjaus ja valvonta osoitettiin sosiaalihuoltokunnalle (8 §) ja jota koskevista kunnallisen tason tehtävistä huolehti sosiaalilautakunta (11.2 §). Vastaavasti sosiaalihuoltolain (710/1982) 17.2 §:ssä lasten päivähoito mainittiin sosiaalipalveluna, jonka järjestämisestä kunnan oli huolehdittava. Vuoden 2013 alussa varhaiskasvatus siirtyi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Varhaiskasvatuksen hallinnonalasiirrosta huolimatta perustuslakivaliokunta tarkasteli lausunnossaan 12/2015 vp varhaiskasvatusta toteuttavaa lasten päivähoitoa perustuslain 19 §:n 3 momentin alaan kuuluvana sosiaalipalveluna ja katsoi, että päivähoitopalvelut ovat osa perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettua palvelujärjestelmää. Perustuslakivaliokunta viittasi kannanottonsa tueksi momentin molempiin virkkeisiin. Ensimmäisen virkkeen mukaan ”julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut”. Toinen virke taas edellyttää julkisen vallan tukevan ”perheen ja muiden lasten huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu”. Perustuslakivaliokunta totesi kuitenkin, että lainsäädännössä oli siirrytty käyttämään termiä ”varhaiskasvatus” ja että varhaiskasvatuksen hallinto oli samalla siirretty sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että tämä ei merkinnyt muutosta kantaan, jonka mukaan varhaiskasvatusta oli valtiosääntöoikeudellisesti ensisijaisesti arvioitava perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuna sosiaalipalveluna, johon kohdistuu riittävyysvaatimus, sekä yhtenä keinona toteuttaa julkisen vallan velvollisuutta tukea lasten huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslakivaliokunta korosti perustuslain terminologian riippumattomuutta tavallisessa lainsäädännössä omaksutuista luokituksista. Samalla valiokunta totesi, että tavallisen lainsäädännön muutosten vuoksi myös perus-

tuslain 16 §:n 2 momentin mukaisilla sivistyksellisillä oikeuksilla on merkitystä varhaiskasvatuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 3 momentin mukainen lapsen hyvinvointi kattaa sekä aineellisen että henkisen hyvinvoinnin, jonka vuoksi säännöstä on tarkasteltava yhteydessä muihin perustuslain turvaamiin perusoikeuksiin, kuten perustuslain 16 §:ssä säädettyihin sivistyksellisiin oikeuksiin (HE 309/1993 vp, 72). Perustuslain 16.2 §:ssä säädetään, että julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kvkviensä ja eritusten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Perustuslakivaliokunta toisti lausunnossaan 12/2015 vp omaksumansa lähtökohdat myös uudesta varhaiskasvatuslaista (540/2018) antamassaan lausunnossa 17/2018 vp. Varhaiskasvatuksen hallinto ja lainsäädäntö on perustuslakivaliokunnan lausunnon 12/2015 vp jälkeen kytketty vielä tiiviimmin koulutuspalveluihin. Uuden varhaiskasvatuslain säätämisen myötä varhaiskasvatukseen ei sovelleta enää sosiaalilainsäädäntöä (HE 40/2018 vp, s. 135.). Varhaiskasvatukseen ei enää sovelleta sosiaali- ja terveysministeriön asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/200), sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain (272/2005) eikä yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) säännöksiä. Varhaiskasvatukseen ei myöskään sovelleta lakia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007) eikä lakia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasasiakirjoista (254/2015). Sen sijaan palveluseteliin, jonka kunta voi varhaiskasvatuslain 5 §:n 3 momentin mukaan antaa järjestämisvelvollisuutensa täyttämiseksi, sovelletaan yhä lakia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009).

Vuoden 2018 varhaiskasvatuslailla saatettiin loppuun varhaiskasvatuksen siirto sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Uuden varhaiskasvatuslain myötä varhaiskasvatuksen yleinen suunnittelu, ohjaus ja seuranta kuuluvat opetus- ja kulttuuriministeriölle (51.1 §). Alueellinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta taas kuuluvat aluehallintovirastoille (51.2 §), joiden toimintaa ohjaa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) (51.4 §). Lisäksi Opetushallituksen on säädetty hoitavan varhaiskasvatukseen liittyviä asiantuntijaviraston tehtäviä. Varhaiskasvatuslaissa korostuvat koulutukselliset ja pedagogiset näkökohdat. Varhaiskasvatus määritellään ”lapsen suunnitelmalliseksi ja tavoitteelliseksi kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostamaksi kokonaisuudeksi, jossa painottuu erityisesti pedagogiikka” (2 §). Lain 3 §:n mukaan varhaiskasvatuksen tavoitteisiin kuuluu muun muassa ”tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-arvon toteuttamista” (3.1 §:n 2) kohta). Varhaiskasvatuksen asiantuntijavirastona toimivan Opetushallituksen tehtävänä on vahvistaa varhaiskasvatussuunnitelman perusteet (21.1 §). Vuonna 2018 hyväksytyjen perusteiden mukaan varhaiskasvatus on ”osa suomalaista koulutusjärjestelmää sekä tärkeä vaihe lapsen kasvun ja oppimisen polulla”. Lisäksi perusteissa todetaan, että ”varhaiskasvatus ja siihen kuuluva esiopetus sekä perusopetus muodostavat lapsen kehityksen ja oppimisen kannalta johdonmukaisesti etenevän kokonaisuuden ja perustan elinikäiselle oppimiselle” (Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2018, Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2018:3a, s. 7 ja 19).

Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan 12/2015 vp perustuslain tulkinnassa noudatettavaan lähtökohtaan, jonka mukaan ”perustuslain terminologia on autonominen suhteessa tavallisessa lainsäädännössä tehtäviin luokitteluihin”. *Kaarlo Tuorin* mukaan varhaiskasvatuksen perusoikeuskytkentöjä arvioitaessa ei voida kuitenkaan sivuuttaa tavallisella lainsäädännöllä toteutettuja muutoksia varhaiskasvatuksen sosiaalipalveluihin viittaavien hoivan ja huolenpidon sekä koulutuspalveluja vastaavien pedagogisten aineiden keskinäisessä painotuksessa. Arvioitaessa varhaiskasvatuksen asemaa perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoittamien sosiaalipalvelujen ja 16 §:n 2 momentin alaan kuukuvien koulutuspalvelujen rajanvedossa, merkitystä on

Tuorin mukaan myös niillä kysymyksillä, joihin rajanvedon avulla etsitään vastausta. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnoissaan 12/2015 vp ja 17/2018 vp, että varhaiskasvatuksessa julkisen vallan turvaamisvelvollisuutta oli tarkasteltava perustuslain 19 §:n 3 momentin riittävyysvaatimuksen valossa. Perustuslain 19 §:n 3 momentti edellyttää julkisen vallan turvaavan, siten kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Perustuslain 16 §:n 2 momentissa julkisen vallan turvaamisvelvollisuus on ilmaistu toisin, joskin Tuorin mukaan on epäselvää, poikkeako tämä velvollisuus 19.3 §:n riittävyysvaatimuksen asettamasta. Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan ”julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä”. (Ks. Tuori, K.: Asiantuntijaselvitys eräistä yksityisen varhaiskasvatuksen sääntelyyn liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:22, s. 10.)

Kansainväliset sopimukset

Esitys yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraisuudesta on linjassa myös Suomea sitovien kansainvälisten perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 59—60/1991, jälj. lapsen oikeuksien sopimus) on ollut Suomessa lainsäädännön voimassa vuodesta 1991 saakka. Lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa sopimusvaltion turvaamaan lapsille oikeuden suojeluun ja huolenpitoon, osuuden yhteiskunnan voimavaroista sekä oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään. Lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattujen lasten oikeuksien tulee toteutua koko lapsiväestön ja jokaisen lapsen elämässä. Lapsella yleissopimuksessa tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä. Sopimuksen mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Sopimuksen 3 artiklassa todetaan, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lasten etu. Sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Tähän pyrkiessään sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin. Sopimuksen 28 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden saada opetusta. Tämä oikeus pitää sisällään myös oikeuden varhaiskasvatukseen. Esitetyn yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraisuuden voidaan katsoa vahvistavan lapsen oikeutta saada varhaiskasvatustilain normien edellyttämää varhaiskasvatusta ja toteuttavan ja turvaavan siten lapsen etua.

Palveluiden ulkoistaminen sekä niiden yksityistäminen ja markkinaehtoisuus ovat lisänneet yksityisen palveluntuotannon määrää ja osuutta lasten, nuorten ja perheiden palveluissa. Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien komitea on painottanut, että sopimusvaltioiden velvollisuuksiin kuuluu varmistaa, että myös ei-valtiolliset palveluntarjoajat toimivat lapsen oikeuksien sopimuksen (LOS) määräysten mukaisesti. Tämä luo kyseisille toimijoille velvollisuuksia. Komitean mukaan valtion velvollisuutta taata kaikkien sopimuksen oikeuksien toteuttaminen kaikille sen lainkäyttövallan alaisille lapsille ei vähennä se, että valtio antaa yksityisen sektorin tarjota palveluja tai vastata niiden toiminnasta. Lapsen etu on otettava ensisijaisesti huomioon kaikissa lapsia koskevissa toimissa riippumatta siitä, ovatko nämä julkisten vai yksityisten elinten toimia. Sopimus itsessään velvoittaa siihen, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat toimivaltaisten viranomaisten antamia määräyksiä, jotka koskevat erityisesti turvallisuutta, terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa (LOS 3 artiklan 3 kappale). (Iivonen – Pollari, Kansal-

lisen lapsistrategian oikeudellinen perusta, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:20) Esityksen yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraisuudesta voidaan katsoa osaltaan varmistavan, että lapsen etu ja oikeus varhaiskasvatukseen mukaiseen laadukkaaseen varhaiskasvatukseen toteutuu. YK:n lapsen oikeuksien komitea on suositellut Suomelle, että elinkeinoelämä noudattaa kansainvälisiä ja kansallisia normeja yritysten sosiaalisesta vastuusta erityisesti lapsen oikeuksien osalta. Keskeinen kansainvälinen asiakirja on mm. YK:n elinkeinoelämää ja ihmisoikeuksia koskeva kehys (UN Business and Human Rights Framework), joka on hyväksytty YK:n ihmisoikeusneuvostossa. Siinä määritellään pääpiirteittäin valtioiden velvollisuudesta suojella väestöä yritysten tekemiltä ihmisoikeusloukkauksilta, yritysten velvollisuudesta kunnioittaa ihmisoikeuksia sekä nykyistä tehokkaammasta oikeussuojasta ihmisoikeusloukkauksissa. (Iivonen – Pollari, Kansallisen lapsistrategian oikeudellinen perusta, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:20).

Esitys yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraisuudesta turvaa myös vammaisten lasten oikeuksia. Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 27/2016) velvoittaa huomiomaan erityisesti vammaiset lapset. Sopimuksen 7 artiklan mukaisesti sopimusvaltioiden on huolehdittava, että kaikissa vallitsevissa tilanteissa vammaiset lapset voivat nauttia kaikista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa. Kaikissa vammaisia lapsia koskevissa toimissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien lasten edun toteutumiseksi on erityisen tärkeää, että yksityistä päiväkotitoimintaa ei saa aloittaa tai toiminnan olennaista muutosta toteuttaa ennen lupaviranomaisen hyväksyntää.

Lupasäätely muualla koulutuslainsäädännössä ja perustuslain 123 §

Perustuslain 123 §:n 2 momentin mukaan valtion ja kuntien järjestämän muun opetuksen perusteista samoin kuin oikeudesta järjestää vastaavaa opetusta yksityisissä oppilaitoksissa säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on arvioinut koulutuksen toimilupasäätelyä perustuslain 123 §:n 2 momentin säännöksen kannalta ammattikorkeakoululakia koskevien esitysten yhteydessä (PeVL 9/2013 vp ja PeVL 74/2002 vp) sekä lukiolakia, ammatillisesta koulutuksesta annettuja lakeja ja vapaasta sivistystyöstä annettua lakia koskeneen rauenneen hallituksen esityksen yhteydessä (PeVL 74/2014 vp). Valiokunnan mukaan perustuslain 123 §:n 2 momentin säännös jättää lainsäätäjälle harkintamarginaalia tällaisen koulutuksen luvanvaraisuuden säätelyssä, eikä opetuksen järjestämisen luvanvaraisuutta ole katsottu ongelmalliseksi perustuslain kannalta (esim. PeVL 9/2013 vp, s. 2 ja PeVL 74/2002 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunnan aiemmassa käytännössä on katsottu, että perustuslain 123 §:n 2 momentin estämättä toimilupajärjestelmästä on voitu säätää tavallisella lailla myös silloin, kun lupaharkinta on ollut vapaata (ks. PeVL 9/2013 vp, s. 2/I, PeVL 74/2002 vp). Perustuslakivaliokunnan uudemmassa käytännössä on kuitenkin korostettu sidotun lupaharkinnan asianmukaisuutta ja toimiluvan peruuttamisen täsmällistä säätelyä ja katsottu, että koulutuksen saatavuuden yhdenvertainen turvaaminen edellyttää ministeriön lupaharkinnan sitomista oikeudellisesti (PeVL 74/2014 vp, s. 3/I—5/I). Mainittua oikeusharkintaisuutta on pidetty eräiden lupien osalta edellytyksenä lainsäädännön perustuslainmukaisuudelle (PeVL 74/2014 vp, s. 5/I). Valiokunnan mukaan hallituksen esitystä oli tämän johdosta täydennettävä selkeällä opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksentekoa velvoittavalla säännöksellä, joka turvaa koulutuksen järjestäjäverkon kattavuuden ja koulutuksen saatavuuden ja siten perustuslain 16 §:n 2 momentissa turvatut sivistykselliset oikeudet (PeVL 74/2014 vp, s. 4/I—4/II). Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 22/2017 vp, että arvioitavana olevan hallituksen esityksen (HE 39/2017 vp) mukaiset säännökset ammatillisen koulutuksen järjestämislupien myöntämisestä, muuttamisesta, peruuttamisesta ja lakiin perustuvasta päättymisestä vastaavat edellä mainittua perustuslakivaliokunnan käytäntöä.

Säätämisyjärjestys

Edellä esitetyillä perusteilla esitetyn sääntelyn yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraisuudesta voidaan katsoa täyttävän perusoikeuksien rajoittamisen yleiset rajoitusedellytykset.

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991) erikseen säädetään. Varhaiskasvatustalakeia ei sovelleta Ahvenanmaalla, koska Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 13 kohdan mukaisesti Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta koskien sosiaalihuoltoa. Lain esitöissä (HE 97/1990 vp, s. 68) sosiaalihuollon käsitteen on katsottu sisältävän myös lasten päivähoidon. Varhaiskasvatus on ennen kuulunut sosiaalihuollon alaisuuteen ja nykyisin se on osa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaa. Varhaiskasvatustalake ja sen nojalla annetut asetukset eivät siis koske Ahvenanmaata.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa säätämisyjärjestyksessä.

Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan varhaiskasvatuslain (540/2018) 43–44 §:t, 45 §:n otsikko ja 2 momentti, 46 §, 49 §, 51 §:n 2 momentti, 58 §:n 1 momentti, 63 §:n otsikko ja 1 momentti, sekä lisätään lakiin uusi 43 a § ja 44 a–e §:t seuraavasti:

43 §

Yksityinen varhaiskasvatus

Yksityisellä varhaiskasvatuksella tarkoitetaan varhaiskasvatusta, jonka yksityinen henkilö, yhteisö tai säätiö taikka julkisyhteisön perustama liikeyritys tuottaa korvausta vastaan liike- tai ammattitoimintaa harjoittamalla. Yksityinen palveluntuottaja vastaa siitä, että sopimuksen tai hallintopäätöksen perusteella asiakkaalle järjestettävä palvelukokonaisuus täyttää sille asetetut vaatimukset.

43 a §

Yleiset edellytykset yksityisen varhaiskasvatuksen harjoittamiseksi

Palveluntuottajan tulee täyttää koko toiminnan ajan seuraavat yleiset edellytykset:

- 1) palveluntuottaja ei ole konkurssissa ja, jos hän on yksityinen henkilö, hän on täyttänyt 18 vuotta eikä hänen toimintakelpoisuuttaan ole rajoitettu eikä hän ole liiketoimintakiellossa;
- 2) palveluntuottaja ei ole käyttänyt määräämisvaltaa yhteisössä, joka on viimeksi kuluneiden kolmen vuoden aikana asetettu konkurssiin;
- 3) palveluntuottajalla ei ole ulosotossa verovelkoja tai muita julkisia velkoja, velkoja, jotka on palautettu ulosotosta varattomuustodistuksin eikä muita sellaisia veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin liittyvien velvollisuuksien laiminlyöntejä taikka ulosotossa muita hänen maksukykyynsä nähden vähäistä suurempia velkoja, jotka vaarantavat palveluntuottajan luotettavuuden;
- 4) palveluntuottajan aikaisemmassa toiminnassa ei ole todettu vakavia puutteita asiakasturvallisuudessa tai jos tällaisia puutteita on ollut, valvontaviranomaisen aikaisemmat huomautukset ja määräykset ovat johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen ja epäkohtien poistamiseen.

Edellä 1 momentin 2–4 kohdassa tarkoitettujen edellytysten osalta palveluntuottajalle on varattava tilaisuus osoittaa, että edellytykset täyttyvät.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään palveluntuottajasta, koskee myös sitä, joka omistuksen, sopimuksen tai muun järjestelyn perusteella käyttää määräämisvaltaa palveluntuottajan puolesta.

Päiväkotitoiminnan yleisissä edellytyksissä tapahtuneista muutoksista on ilmoitettava viipymättä kirjallisesti lupaviranomaiselle. Perhepäivähoidon yleisissä edellytyksissä tapahtuneista muutoksista tulee ilmoittaa kunnan 50 §:ssä tarkoitettulle kunnan monijäseniselle toimielimelle siinä kunnassa, jossa palveluja tuotetaan.

44 §

Lupa yksityisen päiväkotitoiminnan harjoittamiseksi

Varhaiskasvatusta järjestävällä tai tuottavalla yksityisellä palveluntuottajalla on ennen toiminnan aloittamista oltava lupa päiväkotitoiminnan harjoittamiseksi. Luvan myöntää hakemuksesta aluehallintovirasto.

Luvassa päätetään:

- 1) niistä kunnista, joiden alueella päiväkotitoimintaa harjoitetaan;
- 2) toimipaikoista, joissa päiväkotitoimintaa harjoitetaan;
- 3) enimmäislapsimäärästä, jolle varhaiskasvatusta voidaan kussakin toimipaikassa antaa;
- 4) vuorohoidon järjestämisestä.

Tämän lain mukaista lupaa ja siihen sisältyviä oikeuksia ei saa myydä eikä muutoin luovuttaa kokonaan tai osittain toiselle.

44 a §

Luvan hakeminen

Päiväkotitoiminnan harjoittamista koskevan lupahakemuksen on sisällettävä:

- 1) palveluntuottajan nimi, henkilötunnus tai yritys- ja yhteisötunnus, yhteystiedot sekä yrityksen toimitusjohtajan tai muun liiketoiminnasta vastaavan henkilön nimi ja yhteystiedot;;
- 2) niiden toimipaikkojen nimet ja yhteystiedot, joissa toiminta on tarkoitus aloittaa;
- 3) palvelujen toimintamuoto ja tuottamistapa sekä niiden suunniteltu laajuus kussakin toimipaikassa, palvelutoimintaan käytettäväksi suunniteltujen tilojen ja välineiden viranomaishyväksynnyt;
- 4) varhaiskasvatuspaikkojen lukumäärä kussakin toimipaikassa;
- 5) päiväkodin 31 §:ssä tarkoitetun toiminnasta vastaavan johtajan nimi, henkilötunnus, yhteystiedot, koulutus, työkokemus ja tehtävä toimipaikassa;
- 6) muun henkilöstön määrä ja koulutus;
- 7) tieto rekisteröitymisestä ennakkoperintälaissa (1118/1996) tarkoitettuun työnantajarekisteriin;
- 8) toiminnan suunniteltu aloittamispäivä;
- 9) asiakasasiakirjojen säilyttämispaikka, selvitys asiakasrekisterinpidon keskeisistä periaatteista ja rekisterinpidosta vastaava henkilö ja tietosuojavastaava;
- 10) 48 §:ssä tarkoitettu omaevalvontasuunnitelma;
- 11) lasten kanssa työskentelevältä muuhun kuin työsuhteeseen kuuluvalla lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain (504/2002) 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu ote rikosrekisteristä;
- 12) palvelujen laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden ja muiden varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteuttamisen arvioimiseksi tarvittavat muut tiedot.

Kunnan 50 §:ssä tarkoitetun toimielimen tai sen määräämän viranhaltijan on annettava palveluntuottajalle tämän pyynnöstä ohjausta ja neuvontaa luvan hakemista varten.

Kunnan toimielimen tulee lupaviranomaisen pyynnöstä välittömästi suorittaa tarkastus varhaiskasvatuksen toimipaikassa sen varmistamiseksi, että toimintaympäristö on soveltuva suunnitellulle varhaiskasvatuksen järjestämiselle ja vastaa laissa asetettuja vaatimuksia. Tarkastuksessa noudatetaan, mitä hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetään. Kunnan toimielimen tulee tarvittaessa saada lausunnot pelastus- ja terveydensuojeluviranomaisilta. Tämän jälkeen sen on viipymättä koostettava lausunto tarkastuksesta ja saamistaan viranomaislausunnoista lupaviranomaiselle.

Lupahakemuksen tekemisestä, sisällöstä ja hakemukseen liitettävistä asiakirjoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella.

Luvan hakeminen on maksullista. Maksuista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

44 b §

Luvan myöntäminen

Tämän lain mukainen lupa yksityisen päiväkotitoiminnan harjoittamiseksi myönnetään toistaiseksi voimassa olevana, jos tässä laissa säädetty edellytykset päiväkotitoiminnan harjoittamiselle ja lupahakemukselle täyttyvät.

44 c §

Luvan muuttaminen tai toiminnan lopettaminen

Toiminnanharjoittajan on haettava muutosta lupaan, jos 44 §:n 2 momentissa mainituissa seikoissa tulee muutoksia, taikka jos luvanhaltija päättää muuttaa toimintansa luonnetta tai laajuutta muutoin oleellisesti siten, että myönnetty lupa ei enää kata muuttunutta toimintaa.

Luvan muuttamista koskevan hakemuksen tulee sisältää 44 a §:n 1 momentin mukaiset muutoksen käsittelemiseksi tarpeelliset tiedot. Muutosta ei saa toteuttaa ennen kuin lupaviranomainen on hyväksynyt luvan muuttamisen.

Palveluntuottajan on viipymättä tehtävä kirjallinen ilmoitus toiminnan lopettamisesta lupaviranomaiselle.

44 d §

Luvan peruuttaminen

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

- 1) palveluntuottaja ei täytä 43 a §:n 1 momentissa säädettyjä yleisiä edellytyksiä toiminnan harjoittamiselle;

- 2) varhaiskasvatusta järjestetään muutoin olennaisesti vastoin tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä.

Edellä 1 momentissa säädetyn lisäksi lupaviranomainen voi viran puolesta peruuttaa palveluntuottajan luvan, jos päiväkotitoimintaa ei ole harjoitettu kahteen vuoteen eikä palveluntuottaja ole 44 c §:n 3 momentin mukaisesti ilmoittanut toiminnan lopettamisesta.

44 e §

Ilmoitus yksityisen perhepäivähoidon harjoittamiseksi

Perhepäivähoitoa järjestävän tai tuottavan yksityisen palveluntuottajan 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. Ilmoitusten tekemisestä, sisällöstä ja ilmoitukseen liitettävistä asiakirjoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella.

Kunnan toimielimen tulee 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen saatuaan välittömästi suorittaa tarkastus varhaiskasvatuksen toimipaikassa sen varmistamiseksi, että toimintaympäristö ja siellä annettava varhaiskasvatus vastaavat varhaiskasvatukselle asetettuja vaatimuksia. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat voidaan tarkastaa vain, jos se on välttämätöntä tur-

vallisen ja varhaiskasvatukseen soveltuvan toimintaympäristön varmistamiseksi eikä mainituista seikoista voida riittävällä tavalla varmistua edellä mainitun ilmoituksen tai sen liitteiden perusteella. Muilta osin tarkastuksessa noudatetaan, mitä hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetään. Kunnan toimielimen tulee tarvittaessa saada lausunnot pelastus- ja terveydensuojeluviranomaisilta.

Toiminta voidaan aloittaa tai olennaiset muutokset toiminnassa toteuttaa, kun kunnan toimielin on todennut mainittujen vaatimusten täytymisen. Kunnan toimielimen on pidettävä luetteloa yksityisen perhepäivähoidon harjoittajista.

Palveluntuottajan on viipymättä tehtävä kirjallinen ilmoitus toiminnan lopettamisesta 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen vastaanottaneelle kunnan toimielimelle.

45 §

Päiväkodin johtajan tai perhepäivähoidon vastuuhenkilön nimeäminen

Yksityisen palveluntuottajan on viipymättä tehtävä kirjallinen ilmoitus päiväkodin johtajan vaihtumisesta tai yhteystietojen muutoksesta 44 §:ssä tarkoitetun luvan myöntäneelle aluehallintovirastolle. Yksityisen palveluntuottajan on viipymättä tehtävä kirjallinen ilmoitus perhepäivähoidon vastuuhenkilön vaihtumisesta tai yhteystietojen muutoksesta 50 §:n mukaiselle kunnan monijäseniselle toimielimelle.

46 §

Tietojen tallettaminen rekisteriin

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirastot pitävät valtakunnallista tietojärjestelmää (yksityisten palvelujen antajien rekisteri) 44 §:ssä tarkoitettujen lupa-asioiden käsittelyä sekä yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaa ja tilastointia varten. Lupaviranomainen rekisteröi palveluntuottajan ja sen toimipaikat, jos se myöntää päiväkotitoiminnalle luvan. Palveluntuottaja tulee poistaa palveluntuottajien rekisteristä, jos palveluntuottaja ilmoittaa toiminnan lopettamisesta tai päiväkotitoiminnan harjoittamista koskeva lupa peruutetaan 44 d §:ssä tarkoitetussa tilanteessa.

Rekisteriin talletetaan päiväkotien osalta:

1) edellä 44 a §:n 1 momentissa, 44 c §:n 3 momentissa ja 45 §:n 2 momentissa tarkoitetut tiedot, ei kuitenkaan omavalvontasuunnitelmaa eikä 44 a §:n 1 momentin 11 kohdassa tarkoitettua otetta;

4) muut lupa-asioiden käsittelyä ja tilastointia varten tarpeelliset tiedot, jotka eivät sisällä luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 9 artiklassa tarkoitettuja tietoja;

5) tämän lain 13. luvussa tarkoitetun tietovarannon pääkäyttäjän nimi ja sähköpostiosoite.

Lupaviranomainen vastaa rekisteriin tallettamistaan tiedoista ja niiden luovuttamisen lainmukaisuudesta. Valvontaviranomainen saa käyttää rekisterin tietoja tehtäviensä edellyttämässä laajuudessa. Henkilöitä koskevat tiedot poistetaan rekisteristä viiden vuoden kuluttua tässä laissa tarkoitetun toiminnan lopettamisesta.

49 §

Varhaiskasvatusrikkomus

Yksityistä varhaiskasvatusta järjestävä tai tuottava, joka tahallaan laiminlyö 44 a §:ssä säädetyn luvan hakemisen tai 44 e §:ssä säädetyn ilmoituksen, järjestää tai tuottaa varhaiskasvatusta, vaikka on saanut lupahakemukseen kielteisen päätöksen tai jonka lupa on 44 d §:n nojalla peruutettu taikka järjestää tai tuottaa varhaiskasvatusta tai esiopetusta vastoin 58 §:ssä tarkoitettua määrystä tai kieltoa, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, varhaiskasvatusrikkomuksesta sakkoon. Ennen syytteen nostamista syyttäjän on varattava 50 §:ssä tarkoitettulle kunnan monijäseniselle toimielimelle tilaisuus antaa lausuntonsa.

51 §

Valtion ohjausjärjestelmä

Varhaiskasvatuksen alueellinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta sekä valtakunnallisen lupaviranomaisen tehtävät kuuluvat aluehallintovirastolle.

58 §

Määräyksen antaminen

Jos varhaiskasvatuksen järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitaan asiakasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia taikka toiminta on muutoin tämän lain vastaista taikka jos yksityinen palveluntuottaja ei ole täyttänyt ilmoitusvelvollisuuttaan tai hakenut lupaa päiväkotitoiminnan harjoittamiselle, valvontaviranomainen voi antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta. Määräystä annettaessa on asetettava määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava. Jos asiakasturvallisuus sitä edellyttää, toiminta voidaan määrätä välittömästi keskeytettäväksi taikka toimipaikan, sen osan tai laitteen käyttö kieltää välittömästi.

63 §

Muutoksenhaku lupa- tai valvontaviranomaisten tekemiin päätöksiin

Tämän lain nojalla tehtyyn lupa- tai valvontaviranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023.

Jos yksityinen palveluntuottaja on tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten nojalla merkitty yksityisten palvelujen antajien rekisteriin, palveluntuottaja saa tämän rekisterimerkinnän perusteella järjestää tai tuottaa päiväkotitoimintaa 31 päivään joulukuuta 2025. Jos yksityisen palveluntuottajan toimipaikka on tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden

säännösten nojalla tarkastettu ja hyväksytty, eikä toimipaikassa ole tapahtunut muutoksia, ei toimipaikkaa tarkasteta lupahakemuksen käsittelyn yhteydessä uudelleen.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

ministeri Etunimi Sukunimi

Laki

varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan varhaiskasvatuslain (540/2018) 43–44 §:t, 45 §:n otsikko ja 2 momentti, 46 §, 49 §, 51 §:n 2 momentti, 58 §:n 1 momentti, 63 §:n otsikko ja 1 momentti, sekä lisätään lakiin uusi 43 a § ja 44 a–e §:t seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

43 §

43 §

Yksityinen varhaiskasvatus

Yksityinen varhaiskasvatus

Yksityisellä varhaiskasvatuksella tarkoitetaan varhaiskasvatusta, jonka yksityinen henkilö, yhteisö tai säätiö taikka julkisyhteisön perustama liikeyritys tuottaa korvausta vastaan liike- tai ammattitoimintaa harjoittamalla. Yksityinen palveluntuottaja vastaa siitä, että sopimuksen tai hallintopäätöksen perusteella asiakkaalle järjestettävä palvelukokonaisuus täyttää sille asetetut vaatimukset.

Yksityisellä varhaiskasvatuksella tarkoitetaan varhaiskasvatusta, jonka yksityinen henkilö, yhteisö tai säätiö taikka julkisyhteisön perustama liikeyritys tuottaa korvausta vastaan liike- tai ammattitoimintaa harjoittamalla. Yksityinen palveluntuottaja vastaa siitä, että sopimuksen tai hallintopäätöksen perusteella asiakkaalle järjestettävä palvelukokonaisuus täyttää sille asetetut vaatimukset.

43 a §

Yleiset edellytykset yksityisen varhaiskasvatuksen harjoittamiseksi

Palveluntuottajan tulee täyttää seuraavat yleiset edellytykset:

1) palveluntuottaja ei ole konkurssissa ja, jos hän on yksityinen henkilö, hän on täyttänyt 18 vuotta eikä hänen toimintakelpoisuuttaan ole rajoitettu eikä hän ole liiketoimintakiellossa;

2) palveluntuottaja ei ole käyttänyt määräämisvaltaa yhteisössä, joka on viimeksi kuluneiden kolmen vuoden aikana asetettu konkurssiin;

3) palveluntuottajalla ei ole ulosotossa verovelkoja tai muita julkisia velkoja, velkoja, jotka on palautettu ulosotosta varattomuustodistuksin eikä muita sellaisia veroihin, laki-

Palveluntuottajan tulee täyttää koko toiminnan ajan seuraavat yleiset edellytykset:

1) palveluntuottaja ei ole konkurssissa ja, jos hän on yksityinen henkilö, hän on täyttänyt 18 vuotta eikä hänen toimintakelpoisuuttaan ole rajoitettu eikä hän ole liiketoimintakiellossa;

2) palveluntuottaja ei ole käyttänyt määräämisvaltaa yhteisössä, joka on viimeksi kuluneiden kolmen vuoden aikana asetettu konkurssiin;

3) palveluntuottajalla ei ole ulosotossa verovelkoja tai muita julkisia velkoja, velkoja, jotka on palautettu ulosotosta varattomuustodistuksin eikä muita sellaisia veroihin, laki-

sääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin liittyvien velvollisuuksien laiminlyöntejä taikka ulosotossa muita hänen maksukykyynsä nähden vähäistä suurempia velkoja, jotka vaarantavat palveluntuottajan luotettavuuden;

4) palveluntuottajan aikaisemmassa toiminnassa ei ole todettu vakavia puutteita asiakasturvallisuudessa tai jos tällaisia puutteita on ollut, valvontaviranomaisen aikaisemmat huomautukset ja määräykset ovat johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen ja epäkohtien poistamiseen.

Edellä 2 momentin 2—4 kohdassa tarkoitettujen edellytysten osalta palveluntuottajalle on varattava tilaisuus osoittaa, että edellytykset täyttyvät.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään palveluntuottajasta, koskee myös sitä, joka omistuksen, sopimuksen tai muun järjestelyn perusteella käyttää määräämisvaltaa palveluntuottajan puolesta.

44 §

Yksityisen palveluntuottajan ilmoitusmenetely

Yksityisen palveluntuottajan, joka korvausta vastaan harjoittaa varhaiskasvatustoimintaa päiväkodissa tai perhepäivähoidossa, on tehtävä kirjallinen ilmoitus toiminnasta ennen sen aloittamista tai olennaista muuttoa varhaiskasvatuksesta vastaavalle 50 §:ssä tarkoitetulle kunnan toimielimelle siinä kunnassa, jossa palveluja tuotetaan.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun toiminnan aloittamista koskevan ilmoituksen on sisällettävä:

1) palveluntuottajan nimi, henkilötunnus tai yritys- ja yhteisötunnus, yhteystiedot sekä

sääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin liittyvien velvollisuuksien laiminlyöntejä taikka ulosotossa muita hänen maksukykyynsä nähden vähäistä suurempia velkoja, jotka vaarantavat palveluntuottajan luotettavuuden;

4) palveluntuottajan aikaisemmassa toiminnassa ei ole todettu vakavia puutteita asiakasturvallisuudessa tai jos tällaisia puutteita on ollut, valvontaviranomaisen aikaisemmat huomautukset ja määräykset ovat johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen ja epäkohtien poistamiseen.

Edellä 1 momentin 2—4 kohdassa tarkoitettujen edellytysten osalta palveluntuottajalle on varattava tilaisuus osoittaa, että edellytykset täyttyvät.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään palveluntuottajasta, koskee myös sitä, joka omistuksen, sopimuksen tai muun järjestelyn perusteella käyttää määräämisvaltaa palveluntuottajan puolesta.

Päiväkotitoiminnan yleisissä edellytyksissä tapahtuneista muutoksista on ilmoitettava viipymättä kirjallisesti lupaviranomaiselle. Perhepäivähoidon yleisissä edellytyksissä tapahtuneista muutoksista tulee ilmoittaa kunnan 50 §:ssä tarkoitetulle kunnan monijäseniselle toimielimelle siinä kunnassa, jossa palveluja tuotetaan.

44 §

Lupa yksityisen päiväkotitoiminnan harjoittamiseksi

Varhaiskasvatusta järjestävällä tai tuottavalla yksityisellä palveluntuottajalla on ennen toiminnan aloittamista oltava lupa päiväkotitoiminnan harjoittamiseksi. Luvan myöntää hakemuksesta aluehallintovirasto.

Luvassa päätetään:

1) niistä kunnista, joiden alueella päiväkotitoimintaa harjoitetaan;

2) toimipaikoista, joissa päiväkotitoimintaa harjoitetaan;

3) enimmäislapsimäärästä, jolle varhaiskasvatusta voidaan kussakin toimipaikassa antaa;

Voimassa oleva laki

yrittäjän toimitusjohtajan tai muun liiketoiminnasta vastaavan henkilön nimi ja yhteystiedot;

2) niiden toimipaikkojen nimet ja yhteystiedot, joissa toiminta on tarkoitus aloittaa;

3) palvelujen toimintamuoto ja tuottamistapa sekä niiden suunniteltu laajuus kussakin toimipaikassa, palvelutoimintaan käytettäviksi suunniteltujen tilojen ja välineiden viranomaishyväksynät;

4) varhaiskasvatuspaikkojen lukumäärä kussakin toimipaikassa;

5) toiminnasta vastaavan päiväkodin johtajan tai johtajien sekä mahdollisen muun vastuuhenkilön nimi, henkilötunnus, yhteystiedot, koulutus, työkokemus ja tehtävä toimipaikassa;

6) muun henkilöstön määrä ja koulutus;

7) tieto rekisteröitymisestä ennakkoperintälaissa (1118/1996) tarkoitettuun työnantaja-rekisteriin;

8) toiminnan suunniteltu aloittamispäivä;

9) asiakasasiakirjojen säilyttämispaikka, selvitys asiakasrekisterinpidon keskeisistä periaatteista ja rekisterinpidosta vastaava henkilö ja tietosuojavastaava;

10) 48 §:ssä tarkoitettu omavalvontasuunnitelma;

11) lasten kanssa työskentelevältä muuhun kuin työsopimussuhteeseen henkilöstöön kuululta lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain (504/2002) 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu ote rikosrekisteristä;

12) palvelujen laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden ja muiden varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteuttamisen arvioimiseksi tarvittavat muut tiedot.

Kunnan toimielimen tulee 1 momentissa tarkoitettujen ilmoitusten saatuaan välittömästi suorittaa tarkastus varhaiskasvatuksen toimipaikassa sen varmistamiseksi, että toimintaympäristö ja siellä annettava varhaiskasvatus vastaavat varhaiskasvatukselle asetettuja vaatimuksia. Kunnan toimielimen tulee tarvittaessa saada lausunnot pelastus- ja terveys- suojeluviranomaisilta. Tämän jälkeen sen on viipymättä annettava saamansa päiväkotija

Ehdotus

4) vuorohoidon järjestämisestä.

Tämän lain mukaista lupaa ja siihen sisältyviä oikeuksia ei saa myydä eikä muutoin luovuttaa kokonaan tai osittain toiselle.

koskevat tiedot aluehallintovirastolle. Toiminta voidaan aloittaa tai olennaiset muutokset toiminnassa toteuttaa, kun kunnan toimielin on todennut mainittujen vaatimusten täytymisen. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat voidaan tarkastaa vain, jos se on välttämätöntä turvallisen ja varhaiskasvatukseen soveltuvan toimintaympäristön varmistamiseksi eikä mainituista seikoista voida riittäväällä tavalla varmistua edellä mainitun ilmoituksen tai sen liitteiden perusteella. Muilta osin tarkastuksessa noudatetaan, mitä hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetään.

Palveluntuottajan on viipymättä tehtävä kirjallinen ilmoitus toiminnan lopettamisesta 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen vastaanottaneelle kunnan toimielimelle. Kunnan toimielimen on ilmoitettava saadut päiväkoteja koskevat tiedot aluehallintovirastolle.

Kunnan toimielimen on pidettävä luetteloa yksityisen perhepäivähoidon harjoittajista.

Ilmoitusten tekemisestä, sisällöstä ja ilmoitukseen liitettävistä asiakirjoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella.

44 a §

Luvan hakeminen

Päiväkotitoiminnan harjoittamista koskevan lupahakemuksen on sisällettävä:

1) palveluntuottajan nimi, henkilötunnus tai yritys- ja yhteisötunnus, yhteystiedot sekä yrityksen toimitusjohtajan tai muun liiketoiminnasta vastaavan henkilön nimi ja yhteystiedot;

2) niiden toimipaikkojen nimet ja yhteystiedot, joissa toiminta on tarkoitus aloittaa;

3) palvelujen toimintamuoto ja tuottamistapa sekä niiden suunniteltu laajuus kussakin toimipaikassa, palvelutoimintaan käytettäviksi suunniteltujen tilojen ja välineiden viranomaishyväksynnät;

4) varhaiskasvatuspaikkojen lukumäärä kussakin toimipaikassa;

5) päiväkodin tämän lain 31 §:ssä tarkoitettuna toiminnasta vastaavan johtajan nimi, henkilötunnus, yhteystiedot, koulutus, työkokemus ja tehtävä toimipaikassa;

6) muun henkilöstön määrä ja koulutus;

7) tieto rekisteröitymisestä ennakkoperintälaissa (1118/1996) tarkoitettuun työnantajarekisteriin;

8) toiminnan suunniteltu aloittamispäivä;

9) asiakasasiakirjojen säilyttämispaikka, selvitys asiakasrekisterinpidon keskeisistä periaatteista ja rekisterinpidosta vastaava henkilö ja tietosuojavastaava;

10) 48 §:ssä tarkoitettu omavalvontasuunnitelma;

11) lasten kanssa työskentelevältä muuhun kuin työsopimussuhteiseen henkilöstöön kuulualta lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain (504/2002) 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu ote rikosrekisteristä;

12) palvelujen laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden ja muiden varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteuttamisen arvioimiseksi tarvittavat muut tiedot.

Kunnan 50 §:ssä tarkoitettuna toimielimen tai sen määräämän viranhaltijan on annettava palveluntuottajalle tämän pyynnöstä ohjausta ja neuvontaa luvan hakemista varten.

Kunnan toimielimen tulee lupaviranomaisen pyynnöstä välittömästi suorittaa tarkastus varhaiskasvatuksen toimipaikassa sen varmistamiseksi, että toimintaympäristö on soveltuva suunnitellulle varhaiskasvatuksen järjestämiselle ja vastaa laissa asetettuja vaatimuksia. Tarkastuksessa noudatetaan, mitä hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetään. Kunnan toimielimen tulee tarvittaessa saada lausunnot pelastus- ja terveysuojeluviranomaisilta. Tämän jälkeen sen on viipymättä koostettava lausunto tarkastuksesta ja saamistaan viranomaislausunnoista lupaviranomaiselle.

Lupahakemuksen tekemisestä, sisällöstä ja hakemukseen liitettävistä asiakirjoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella.

Luvan hakeminen on maksullista. Maksuista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

44 b §

Luvan myöntäminen

Tämän lain mukainen lupa yksityisen päiväkotitoiminnan harjoittamiseksi myönnetään toistaiseksi voimassa olevana, jos tässä laissa säädetyt edellytykset päiväkotitoiminnan harjoittamiselle ja lupahakemukselle täyttyvät.

44 c §

Luvan muuttaminen tai toiminnan lopettaminen

Toiminnanharjoittajan on haettava muutosta lupaan, jos 44 §:n 2 momentissa mainituissa seikoissa tulee muutoksia, taikka jos lupanhaltija päättää muuttaa toimintansa luonnetta tai laajuutta muutoin oleellisesti siten, että myönnetty lupa ei enää kata muuttunutta toimintaa.

Luvan muuttamista koskevan hakemuksen tulee sisältää 44 a §:n 1 momentin mukaiset muutoksen käsittelemiseksi tarpeelliset tiedot. Muutosta ei saa toteuttaa ennen kuin lupaviranomainen on hyväksynyt luvan muuttamisen.

Palveluntuottajan on viipymättä tehtävä kirjallinen ilmoitus toiminnan lopettamisesta lupaviranomaiselle.

44 d §

Luvan peruuttaminen

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

1) palveluntuottaja ei täytä 43 a §:n 1 momentissa säädettyjä yleisiä edellytyksiä toiminnan harjoittamiselle;

2) varhaiskasvatusta järjestetään muutoin olennaisesti vastoin tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä.

Edellä 1 momentissa säädetyn lisäksi lupaviranomainen voi viran puolesta peruuttaa palveluntuottajan luvan, jos päiväkotitoimintaa ei ole harjoitettu kahteen vuoteen eikä palveluntuottaja ole 44 c §:n 3 momentin mukaisesti ilmoittanut toiminnan lopettamisesta.

44 e §

Ilmoitus yksityisen perhepäivähoidon harjoittamiseksi

Perhepäivähoitoa järjestävän tai tuottavan yksityisen palveluntuottajan on ennen toiminnan aloittamista tai sen olennaista muutamista kirjallisesti ilmoitettava varhaiskasvatuksesta vastaavalle 50 §:ssä tarkoitetulle kunnan toimielimelle vastaavat tiedot kuin 44 a §:ssä on säädetty siinä kunnassa, jossa palveluja tuotetaan. Ilmoitusten tekemisestä, sisällöstä ja ilmoitukseen liitettävistä asiakirjoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella.

Kunnan toimielimen tulee 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen saatuaan välittömästi suorittaa tarkastus varhaiskasvatuksen toimipaikassa sen varmistamiseksi, että toimintaympäristö ja siellä annettava varhaiskasvatusta vastaavat varhaiskasvatukselle asetettuja vaatimuksia. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat voidaan tarkastaa vain, jos se on välttämätöntä turvallisen ja varhaiskasvatukseen soveltuvan toimintaympäristön varmistamiseksi eikä mainituista seikoista voida riittävällä tavalla varmistua edellä mainitun ilmoituksen tai sen liitteiden perusteella. Muilta osin tarkastuksessa noudatetaan, mitä hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetään. Kunnan toimielimen tulee tarvittaessa saada lausunnot pelastus- ja terveydensuojeluviranomaisilta.

Toiminta voidaan aloittaa tai olennaiset muutokset toiminnassa toteuttaa, kun kunnan toimielin on todennut mainittujen vaatimusten täytymisen. Kunnan toimielimen on pidettävä luetteloa yksityisen perhepäivähoidon harjoittajista.

Palveluntuottajan on viipymättä tehtävä kirjallinen ilmoitus toiminnan lopettamisesta

1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen vastaanottaneelle kunnan toimielimelle.

45 §

45 §

Vastuuhenkilö

Päiväkodin johtajan tai perhepäivähoidon vastuuhenkilön nimeäminen

Yksityisen palveluntuottajan on viipymättä tehtävä kirjallinen ilmoitus vastuuhenkilön vaihtumisesta ja vastuuhenkilön yhteystietojen muutoksesta 44 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen vastaanottaneelle kunnan toimielimelle. Kunnan toimielimen on ilmoitettava saadut päiväkotiteja koskevat tiedot aluehallintovirastolle.

Yksityisen palveluntuottajan on viipymättä tehtävä kirjallinen ilmoitus *päiväkodin johtajan vaihtumisesta tai yhteystietojen muutoksesta* 44 §:ssä tarkoitetun luvan myöntäneelle aluehallintovirastolle. Yksityisen palveluntuottajan on viipymättä tehtävä kirjallinen ilmoitus perhepäivähoidon vastuuhenkilön vaihtumisesta tai yhteystietojen muutoksesta 50 §:n mukaiselle kunnan monijäseniselle toimielimelle.

46 §

46 §

Tietojen tallettaminen rekisteriin

Tietojen tallettaminen rekisteriin

Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirastot pitävät valtakunnallista tietojärjestelmää (yksityisten palvelujen antajien rekisteri) 44 §:ssä tarkoitettujen ilmoitusasioiden käsittelyä sekä yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaa ja tilastointia varten. Aluehallintovirasto rekisteröi palveluntuottajan ja sen toimipaikat, jos ne täyttävät tässä laissa säädetty edellytykset. Aluehallintovirasto tekee päätöksen rekisteröimisestä tai hylkäämisestä. Palveluntuottaja voidaan poistaa palveluntuottajien rekisteristä, jos palveluntuottaja ei enää täytä 43 §:n 2 momentissa säädettyjä rekisteröinnin edellytyksiä.

Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirastot pitävät valtakunnallista tietojärjestelmää (yksityisten palvelujen antajien rekisteri) 44 §:ssä tarkoitettujen lupa-asioiden käsittelyä sekä yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaa ja tilastointia varten. *Lupaviranomainen* rekisteröi palveluntuottajan ja sen toimipaikat, jos *se myöntää päiväkotitoiminnalle luvan*. Palveluntuottaja tulee poistaa palveluntuottajien rekisteristä, jos *palveluntuottaja ilmoittaa toiminnan lopettamisesta tai päiväkotitoiminnan harjoittamista koskeva lupa peruutetaan* 44 d §:ssä tarkoitetussa tilanteessa.

Rekisteriin talletetaan päiväkotien osalta:

Rekisteriin talletetaan päiväkotien osalta:

1) edellä 44 §:n 2 ja 4 momentissa ja 45 §:n 2 momentissa tarkoitetut tiedot, ei kuitenkaan omavalvontasuunnitelmaa eikä 44 §:n 2 momentin 11 kohdassa tarkoitettua otetta;

1) edellä 44 a §:n 1 momentissa, 44 c §:n 3 momentissa ja 45 §:n 2 momentissa tarkoitetut tiedot, ei kuitenkaan omavalvontasuunnitelmaa eikä 44 a §:n 1 momentin 11 kohdassa tarkoitettua otetta;

4) muut ilmoitusasioiden käsittelyä ja tilastointia varten tarpeelliset tiedot, jotka eivät sisällä luonnollisten henkilöiden suoje-

4) muut *lupa-asioiden* käsittelyä ja tilastointia varten tarpeelliset tiedot, jotka eivät sisällä luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen

Voimassa oleva laki

lusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 9 artiklassa tarkoitettuja tietoja.

Aluehallintovirasto vastaa rekisteriin tallettamistaan tiedoista ja niiden luovuttamisen lainmukaisuudesta. Valvontaviranomainen saa käyttää rekisterin tietoja tehtäviensä edellyttämässä laajuudessa. Henkilöitä koskevat tiedot poistetaan rekisteristä viiden vuoden kuluttua tässä laissa tarkoitettun toiminnan loppumisesta.

Ilmoituksen rekisteröinti on maksullista. Maksuista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

49 §

Varhaiskasvatusrikkomus

Yksityistä varhaiskasvatusta järjestävä tai tuottava, joka tahallaan laiminlyö 44 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden, järjestää tai tuottaa varhaiskasvatusta, vaikka on poistettu 46 §:ssä tarkoitettua rekisteristä, taikka järjestää tai tuottaa varhaiskasvatusta tai esiopetusta vastoin 58 §:ssä tarkoitettua määräystä tai kieltoa, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *varhaiskasvatusrikkomuksesta* sakkoon. Ennen syytteen nostamista syyttäjän on varattava 50 §:ssä tarkoitettulle kunnan monijäseniselle toimielimelle tilaisuus antaa lausuntonsa.

51 §

Valtion ohjausjärjestelmä

Varhaiskasvatuksen alueellinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat aluehallintovirastolle.

Ehdotus

vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 9 artiklassa tarkoitettuja tietoja;

5) tämän lain 13. luvussa tarkoitettun tietovarannon pääkäyttäjän nimi ja sähköpostiosoite.

Lupaviranomainen vastaa rekisteriin tallettamistaan tiedoista ja niiden luovuttamisen lainmukaisuudesta. Valvontaviranomainen saa käyttää rekisterin tietoja tehtäviensä edellyttämässä laajuudessa. Henkilöitä koskevat tiedot poistetaan rekisteristä viiden vuoden kuluttua tässä laissa tarkoitettun toiminnan loppumisesta.

49 §

Varhaiskasvatusrikkomus

Yksityistä varhaiskasvatusta järjestävä tai tuottava, joka tahallaan *laiminlyö 44 a §:ssä säädetyn luvan hakemisen* tai *44 e §:ssä säädetyn ilmoituksen*, järjestää tai tuottaa varhaiskasvatusta, *vaikka on saanut lupahakemuksen kielteisen päätöksen tai jonka lupa on 44 d §:n nojalla peruutettu* taikka järjestää tai tuottaa varhaiskasvatusta tai esiopetusta vastoin 58 §:ssä tarkoitettua määräystä tai kieltoa, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *varhaiskasvatusrikkomuksesta* sakkoon. Ennen syytteen nostamista syyttäjän on varattava 50 §:ssä tarkoitettulle kunnan monijäseniselle toimielimelle tilaisuus antaa lausuntonsa.

51 §

Valtion ohjausjärjestelmä

Varhaiskasvatuksen alueellinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta sekä *valtakunnallisen lupaviranomaisen tehtävät* kuuluvat aluehallintovirastolle.

58 §

Määräyksen antaminen

Jos varhaiskasvatuksen järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitaan asiakasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia taikka toiminta on muutoin tämän lain vastaista taikka jos yksityinen palveluntuottaja ei ole täyttänyt ilmoitusvelvollisuuttaan, valvontaviranomainen voi antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta. Määräystä annettaessa on asetettava määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava. Jos asiakasturvallisuus sitä edellyttää, toiminta voidaan määrätä välittömästi keskeytettäväksi taikka toimipaikan, sen osan tai laitteen käyttö kieltää välittömästi.

58 §

Määräyksen antaminen

Jos varhaiskasvatuksen järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitaan asiakasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia taikka toiminta on muutoin tämän lain vastaista taikka jos yksityinen palveluntuottaja ei ole täyttänyt ilmoitusvelvollisuuttaan tai *hakenut lupaa päiväkotitoiminnan harjoittamiselle*, valvontaviranomainen voi antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta. Määräystä annettaessa on asetettava määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava. Jos asiakasturvallisuus sitä edellyttää, toiminta voidaan määrätä välittömästi keskeytettäväksi taikka toimipaikan, sen osan tai laitteen käyttö kieltää välittömästi.

63 §

Muutoksenhaku valvontaviranomaisten valvonnassa ja rekisteriviranomaisena tekemiin päätöksiin

Tämän lain nojalla tehtyyn valvontaviranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

63 §

Muutoksenhaku lupa- tai valvontaviranomaisen tekemiin päätöksiin

Tämän lain nojalla tehtyyn *lupa-* tai valvontaviranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin *laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädetään*. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2023.

Jos yksityinen palveluntuottaja on tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten nojalla merkitty yksityisten palvelujen antajien rekisteriin, palveluntuottaja saa tämän rekisterimerkinnän perusteella järjestää tai tuottaa päiväkotitoimintaa 31 päivään joulukuuta 2025. Jos yksityisen palveluntuottajan toimipaikka on tämän lain voimaan tullessa

Voimassa oleva laki

Ehdotus

voimassa olleiden säännösten nojalla tarkastettu ja hyväksytty, eikä toimipaikassa ole tapahtunut muutoksia, ei toimipaikkaa tarkasteta lupahakemuksen käsittelyn yhteydessä uudelleen.