Vastine
20.02.2024

Sivistysvaliokunta
00102 EDUSKUNTA

HE 103/2023 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle varhaiskasvatuslain sekä Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Sivistysvaliokunta on pyytänyt opetus- ja kulttuuriministeriöltä vastinetta hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain sekä Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta (HE 103/2023 vp) annetuista asiantuntijalausunnoista.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää vastineensa sivistysvaliokunnalle annetuissa lausunnoissa esitetyistä näkemyksistä seuraavasti.

Ilmoitusmenettely

Kuntaliitto on kiinnittänyt huomiota, että tulisi pohtia hallitusohjelmassa esitettyä muutosta varhaiskasvatuksen lupamenettelyn palauttamisesta takaisin ilmoitusmenettelyyn. Esitetty muutos olisi syytä tehdä samassa yhteydessä hallitusohjelmassa kuvatun muutoksen kanssa, jotta vältytään jatkuvilta varhaiskasvatuslain muutoksilta.

Sivista ry katsoo, että hallitusohjelman edellyttämä valmistelu ilmoitusmenettelyyn palaamiseksi on syytä käynnistää nopealla aikataululla.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että ilmoitusmenettelyyn palaamisesta tulisi säätää omana hallituksen esityksenään. Tämä esitys ei sulje pois ehdotettavien tiedonsaantioikeuksien ja ehdotettavien teknisten toteutuksien hyödyntämistä, jos lupamenettelystä päädytään siirtymään ilmoitusmenettelyyn.

Tässä esityksessä ehdotettavat muutokset vähentäisivät varhaiskasvatuksen palveluntuottajien ja lupa- ja valvontaviranomaisten henkilötyön tarvetta myös ilmoitusmenettelyssä.

Soteri -rekisteri

Sivista ry pitää epätarkoituksenmukaisena, että tietoa varhaiskasvatuksen palveluntuottajista kerätään jatkossakin sosiaali- ja terveydenhuollon lähtökohdista kehitettyyn rekisteriin. Sivista ehdottaa harkitsemaan, olisiko Vardaa kehitettävissä myös tähän käyttötarkoitukseen, jolloin varhaiskasvatuksen tiedonkeruu voitaisiin toteuttaa yhdessä järjestelmässä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että varhaiskasvatuksen luvanvaraisuutta valmisteltaessa opetus- ja kulttuuriministeriö kartoitti vaihtoehtoja yksityisten varhaiskasvatustoimijoiden lupatietojen tallentamiselle sekä siihen yhteyteen toteutettavalle sähköiselle asioinnille. Tällöin vaihtoehtoina pohdittiin Opetushallinnon ohjaus- ja säätelypalvelu Oivan käyttämistä, Valveri-rekisterin jatkokäyttöä sekä Soterin hyödyntämistä. Varhaiskasvatuksen tietovarannon (Varda) kehittäminen luparekisteriksi olisi edellyttänyt kokonaan uuden järjestelmän rakentamista. Soteriin päädyttiin, sillä se

katsottiin varhaiskasvatuksen lupa- ja valvontaviranomaisten näkökulmasta sujuvimmaksi ja tarkoituksenmukaisimmaksi järjestelmäksi tietohallinnon järjestämisen sekä kustannustehokkuuden kannalta.

Palveluntuottajan puolesta määräysvaltaa käyttävän henkilön henkilötunnus

Etelä-Suomen aluehallintovirasto katsoo, että palveluntarjoajan puolesta määräysvaltaa käyttävien henkilöiden henkilötunnusten saaminen aluehallintoviraston tietoon olisi välttämätöntä yksityisen päiväkotitoiminnan harjoittamista koskevan lupahakemuksen käsittelemiseksi sekä yksityisen varhaiskasvatuksen harjoittamisen yleisten edellytysten selvittämiseksi tai valvomiseksi. Aluehallintovirasto tarvitsee määräysvaltaa käyttävän henkilön henkilötunnuksen velvoitteidenhoitoselvityksen saamiseksi ja voidakseen siten tarkistaa, että määräysvaltaa käyttävä henkilö täyttää varhaiskasvatuslain 43 a §:n 1 momentissa säädetyt yleiset edellytykset.

Aluehallintovirasto esittää, että varhaiskasvatuslain 44 a §:n 1 momentin luetteloon lupahakemukseen sisällytettävistä tiedoista lisätään selkeästi, että palveluntuottajan tunnistetietojen lisäksi lupaviranomaiselle tulee toimittaa myös kaikkien palveluntuottajan puolesta määräämisvaltaa käyttävien henkilöiden henkilötunnukset.

Aluehallintovirasto katsoo, että lisäys olisi hyvä toteuttaa 44 a §:n 1 momentin 1 kohdassa, jolloin palveluntuottajan olisi ehdotetun 46 §:n 3 momentin mukaisesti ilmoitettava myös määräämisvaltaa käyttävien henkilöiden henkilötunnuksissa tapahtuneista muutoksista sähköisen asiointipalvelun kautta. Lupaviranomaisen tulee valvoa, että palveluntuottaja sekä siinä määräämisvaltaa käyttävä täyttää yleiset edellytykset koko toiminnan ajan.

Mikäli määräämisvaltaa käyttävien henkilötunnusten saaminen aluehallintoviraston tietoon perustuu varhaiskasvatuslain 42 §:n ehdotettuun 4 momenttiin, aluehallintovirasto katsoo, että ainakin hallituksen esityksessä tulisi mainita, että lupaviranomaisella on oikeus saada momentin nojalla myös määräysvaltaa käyttävien henkilötunnukset.

Verohallinnon alainen harmaan talouden selvitysyksikkö toteaa, että nykyinen 43 a § ei anna luvan myöntäjälle ja valvojalle riittäviä mahdollisuuksia arvioida hakijan tai haltijan taloudellista toimintaympäristöä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää aluehallintoviraston ehdotusta kannatettavana, jolloin päiväkotitoiminnan harjoittamista koskevan lupahakemuksen olisi sisällettävä myös palveluntuottajan puolesta määräämisvaltaa käyttävien henkilöiden henkilötunnukset.

Lisäys olisi mahdollista tehdä aluehallintoviranomaisen esityksen mukaan luvan hakemista koskevaan 44 a §:n 1 momentin 1 kohtaan seuraavasti (lisäys kursiivilla):

---

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

Pykälän 1 momentin 1 kohdan perusteluihin lisäys:

Palveluntarjoajan puolesta määräysvaltaa käyttävien henkilöiden henkilötunnusten saaminen aluehallintoviraston tietoon olisi välttämätöntä yksityisen päiväkotitoiminnan harjoittamista koskevan lupahakemuksen käsittelemiseksi sekä yksityisen varhaiskasvatuksen harjoittamisen yleisten edellytysten selvittämiseksi tai valvomiseksi. Aluehallintovirasto tarvitsee määräysvaltaa käyttävän henkilön henkilötunnuksen velvoitteidenhoitoselvityksen saamiseksi ja voidakseen siten tarkistaa, että määräysvaltaa käyttävä henkilö täyttää varhaiskasvatuslain 43 a §:n 1 momentissa säädetyt yleiset edellytykset.

Luvan peruuttaminen

Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö esittää, että ehdotetussa 42 §:n 4 momentissa todetaan, että valvontaviranomaisilla on oikeus saada pykälässä kuvattuja tietoja yksityisen päiväkotitoiminnan harjoittamista koskevan lupahakemuksen käsittelemiseksi tai 43 a §:ssä tarkoitettujen yleisten edellytysten täyttymisen selvittämiseksi tai valvomiseksi. Samoin ehdotetussa Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momentin 37 kohdassa todetaan, että velvoitteidenhoitoselvitys laaditaan tukemaan varhaiskasvatuslain 43 a §:ssä tarkoitettujen yksityisen varhaiskasvatuksen harjoittamisen yleisten edellytysten täyttymisen selvittämistä ja valvomista.

Varhaiskasvatuslain 44 d §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan lupaviranomainen voi palveluntuottajaa kuultuaan peruuttaa luvan kokonaan tai osittain, jos palveluntuottaja ei täytä 43 a §:n 1 momentissa säädettyjä toiminnan harjoittamisen yleisiä edellytyksiä.

Selvitysyksikkö toteaa, että ehdotetut säännökset saattavat jättää epäselväksi, voidaanko säännöksiä soveltaa 44 d §:n tarkoittamassa tilanteessa, jossa 42 §:ssä tarkoitetut tiedot olisivat tarpeen luvan peruuttamista varten.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että voimassa olevan 44 d §:n nojalla lupa voidaan peruuttaa, jos yleiset edellytykset toiminnan harjoittamiseen eivät täyty. Pykälän mukaan lupaviranomainen voi peruuttaa luvan kokonaan tai osittain, jos palveluntuottaja ei täytä 43 a §:n 1 momentissa säädettyjä toiminnan harjoittamisen yleisiä edellytyksiä tai varhaiskasvatusta järjestetään muutoin olennaisesti vastoin tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä.

Lisäksi esityksen 42 §:ään on lisätty uusi 4 momentti, jossa säädetään valvontaviranomaisille kattavat tiedonsaantioikeudet. Sen mukaan aluehallintovirastoilla ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolla on oikeus salassapitosäännösten estämättä ja maksutta saada pyydettäessä muulta viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitavalta tietoja veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoitus- ja maksuvelvollisuuksien hoitamisesta, toiminnasta, taloudesta ja kytkennöistä, jotka ovat välttämättömiä yksityisen päiväkotitoiminnan harjoittamista koskevan lupahakemuksen käsittelemiseksi tai 43 a §:ssä tarkoitettujen yleisten edellytysten täyttymisen selvittämiseksi tai valvomiseksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että luvan peruutuksen yhteydessä lupaviranomaisella on uuden 42 §:n 4 momentin sekä voimassa olevan 44 d §:n nojalla riittävät tiedonsaantioikeudet luvan peruuttamiseen. Näin ollen säädösmuutostarpeita ei Selvitysyksikön esille nostamassa tilanteeseen ole.

Tullin perimiä maksuja koskevat tiedot

Harmaan talouden selvitysyksikkö tuo esille, että elinkeinolupien myöntämisen yleisiä edellytyksiä koskevat säännökset on muualla laissa tyypillisesti laadittu siten, että luvan myöntämisen yhtenä edellytyksenä on, että veroihin, sosiaalivakuutusmaksuihin ja Tullin perimiin maksuihin liittyvät velvollisuudet on hoidettu. Vastaavasti yleisiin edellytyksiin liittyvä tiedonsaantioikeus on säädetty siten, että luvan myöntävällä ja ehtojen voimassaoloa valvovalla viranomaisella on oikeus salassapitovelvollisuuksien estämättä saada nämä tiedot suoraan toiselta viranomaiselta.

Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvityspalvelu sisältää vero- ja sosiaalivakuuttamistietojen lisäksi myös tiedot Tullin perimiin maksuihin liittyvien velvollisuuksien hoitamisesta. Velvoitteidenhoitoselvityksen tarkoituksena on antaa kokonaiskuva siitä, miten selvityksen kohde on hoitanut julkisoikeudelliset velvoitteensa.

Selvitysyksikkö toteaa, että ehdotetusta varhaiskasvatuslain 42 §:n 4 momentista, kuten voimassa olevan lain 43 a §:n 1 momentin 3 kohdastakin, puuttuu maininta Tullin perimistä maksuista. Jotta näitä tietoja voitaisiin käyttää yksityisen palveluntuottajan arvioinnissa, tulisi nämä tiedot lisätä molempiin säännöksiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että tällä ehdotuksella haluttiin ensisijassa mahdollistaa sähköinen asiointi ja tekniset rajapinnat esitetyissä tilanteissa.

Tullin perimien maksuihin ja vastuuhenkilöiden aikaisempaan toimintaan liittyvien tietojen sisällyttäminen esitykseen vaatisi kattavampaa valmistelua ja henkilötietojen käsittelyn huolellista valmistelua. Henkilötiedosta säätäminen edellyttäisi mm. henkilötiedon käyttötarkoituksen, tietojen minimointiperiaatteen ja muiden EU:n yleisestä tietosuoja-asetuksesta tulevien henkilötiedon käsittelyn normien ja periaatteiden tarkastelua unohtamatta henkilötiedon käsittelyn tietoturvaan ja tietosuojaan liittyviä kysymyksiä ja kansallista liikkumavaraa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että Selvitysyksikön ehdottamia muutoksia ei ole mahdollista tehdä tällä kertaa edellä mainittujen seikkojen vuoksi. Kyseiset Selvitysyksikön ehdotukset eivät ole olleet myöskään lausuttavana.

Velvoitteiden hoidon ajallinen ulottuvuus

Veroihin, sosiaalivakuutusmaksuihin ja Tullin perimiin maksuihin liittyvien velvollisuuksien hoitaminen elinkeinoluvan myöntämisen yleisenä edellytyksenä on muualla laissa tyypillisesti ulotettu joko kolmeen tai viiteen vuoteen. Velvoitteidenhoitoselvitys-palvelusta on saatavilla tietoa kuluvalta vuodelta ja sitä edeltävältä joko kahdelta, kolmelta tai neljältä vuodelta. Velvoitteidenhoitoselvityspalvelussa ei ole saatavilla raporttia, jolla olisi tietoja vain nykyhetkestä.

Selvitysyksikkö toteaa, että varhaiskasvatuslain voimassa olevan 43 a §:n 3 momentin sanamuoto ei mahdollistane velvoitteiden hoidon selvittämistä nykyhetkeä aikaisemmalta ajalta. Tämä ei toteuta luotettavuussääntelyn ajatusta siitä, että hakijan aikaisemmasta käyttäytymisestä voidaan tehdä päätelmiä myös sen tulevasta toiminnasta. Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttäminen tukemaan nykymuotoisen säännöksen edellyttämää tietotarvetta saattaa aiheuttaa vähintään ajallisia ongelmia käyttöönottoon, sillä selvitysyksiköllä ei ole käytössään sitä vastaavaa raporttia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että tällä ehdotuksella haluttiin ensisijassa mahdollistaa sähköinen asiointi ja tekniset rajapinnat esitetyissä tilanteissa.

Voimassa olevassa lain 43 a §:ssä säädetään yksityisen varhaiskasvatuksen harjoittamisen yleisistä edellytyksistä. Velvoitteiden hoidon selvittäminen nykyhetkeä aikaisemmalta ajalta edellyttäisi muutoksia yleisiin edellytyksiin. Esityksen pykälämuutoksissa ei oltu esitetty muutosta 43 a §:ään, joten luonnollisesti siitä ei ole silloin myöskään lausuttu mitään.

Se, että selvitettäisiin hakijan velvoitteiden hoitoa tai käyttäytymistä nykyhetkeä aikaisemmalta ajalta vaatisi tiedonsaanti - ja henkilötiedon käsittelyn oikeuksien huolellista tarkastelua ja punnintaa. Henkilötiedon käsittelyn osalta tulisi tarkastella mm. henkilötiedon käyttötarkoitusta, tietojen minimointiperiaatetta ja muita EU:n yleisestä tietosuoja-asetuksesta tulevia henkilötiedon käsittelyn normeja ja periaatteita unohtamatta henkilötiedon käsittelyn tietoturvaan ja tietosuojaan liittyviä kysymyksiä ja kansallista liikkumavaraa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että edellä mainituilla perusteilla Selvitysyksikön ehdottamia muutoksia ei ole mahdollista tehdä tällä kertaa tässä esityksessä.

Lain voimaantuloaika

Harmaan talouden selvitysyksikkö esittää, että varhaiskasvatuslain 43 a §:n vaatimuksiin soveltuvan raportin rakentamiseen ja käyttöönottoon menee muutamasta viikosta muutamaan kuukauteen. Lisäksi palvelussa tarvittavien teknisten rajapintojen avaaminen vie myös oman aikansa. Verohallinto ei voi myöskään alkaa rakentamaan tarvittavia tietoteknisiä ratkaisuja ennen, kuin lain sisältö on vahvistettu.

Näin ollen selvitysyksikkö pyytää, ettei laki tulisi voimaan ennen kuin tarvittavat palvelut on saatu rakennettua. Tähän kestää arviolta noin kaksi kuukautta siitä, kun laki on hyväksytty.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on keskustellut voimaantuloon liittyvästä kysymyksestä Valviran, aluehallintoviraston sekä Harmaan talouden selvitysyksikön kanssa. Ministeriö ei katso tarpeelliseksi aikaistaa lain voimaantuloa tai säätää siirtymäsäännöksistä seuraavilla perusteilla.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että olisi tärkeää, että esityksen mukaiset tiedonsaantioikeudet saataisiin voimaan mahdollisimman pian. Arvion mukaan lupahakemusten määrä kevään 2024 aikana ei ole suuri: noin 20-30 kappaletta. Sote-palveluntuottajiin liittyvä rajapinta velvoitteiden hoitoselvitysten osalta on avattu ja sen käyttöönotto on työn alla.

Lupaviranomaisten tiedonsaanti on mahdollista toteuttaa väliaikaisesti ilman rajapintaa, koska velvoitteidenhoitoselvitysten tiedot on mahdollista toimittaa muutenkin kuin rajapinnan kautta sähköisesti Valviralle.