

Asia: VN/1093/2021

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Kommentit esityksen lakipykäliin ja säännöskohtaisiin perusteluihin

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksen luonnoksesta varhaiskasvatuslain muuttamiseksi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuslakia siten, että nykyisen ilmoitusmenettelyn sijaan laissa säädettäisiin yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraisuudesta.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

43 a §. Yleiset edellytykset yksityisen varhaiskasvatuksen harjoittamiseksi

Varhaiskasvatuslain 43 a §:n 2 momentti vaikuttaa tarpeettomalta sääntelyltä. Hallintolaissa on säännökset viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta (31 §) ja asianosaisen kuulemisesta (34 §).

Lain 43 §:n 4 momentista 43 a §:n 3 momenttiin siirrettäväksi ehdotettu säännös viittaa nyt 1 ja 2 momenttiin. Pitäisikö 43 a §:n 3 momentissa viitata kuitenkin 43 §:ään ja 43 a §:n 1 momenttiin, kun se on sellaisenaan siirretty 43 §:stä vai onko tarkoitus viitata eri lainkohtiin kuin voimassa olevassa laissa?

44 a §. Luvan hakeminen

Lain 44 a §:n 5 momentti on tarpeetonta päällekkäistä sääntelyä. Valtion maksuperustelaisissa (150/1992) toimii yleislakina valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuudesta.

44 b §. Luvan myöntäminen

Pykälästä voisi poistaa sanat ”ja lupahakemukselle” tarpeettomana.

44 d §. Luvan peruuttaminen

Ehdotetun 44 d §:n perustelujen mukaan luvan peruuttaminen edellyttäisi aina, että lupaviranomainen varaa palveluntuottajalle tilaisuuden korjata toiminnassa ilmenneet puutteellisuudet ennen luvan peruuttamista. Koska luvan peruuttaminen on palveluntuottajan kannalta ankara toimenpide, jolla puututaan olemassa olevan toiminnan jatkamisedellytyksiin, tulisi palveluntuottajalle varattava tilaisuus toiminnassa ilmenneiden puutteellisuuksien korjaamismahdollisuudesta kirjata lakiin.

Toisin kuin esityksen perusteluissa todetaan, luvan peruuttamisen tarkoituksena ei ole palauttaa oikeustilaa, jolloin lupaa ei olisi myönnetty, vaan saada yleisiä edellytyksiä täyttämätön toiminta tai olennaisesti sitä ohjaavien säännösten vastainen toiminta loppumaan siinä tapauksessa, että toimintaa ei voida olennaisilta osin saada edellytysten ja säännösten mukaiseksi. Esimerkiksi palveluntuottajan investointien kannalta luvan peruuttaminen ei tähtää aiemman olotilan palauttamiseen. Luvan peruuttamisella puututaan palveluntuottajalle myönnetyn luvan pysyvyyteen, ja tällaiseen oikeuteen puuttumisen pitää olla mahdollisimman täsmällisesti säänneltyä. Siksi kaikki ennen luvan peruuttamista käytettävissä olevat keinot, kuten tilaisuuden varaaminen puutteellisuuksien korjaamiseen, tulisi ilmetä suoraan laista.

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 peruuttamisen mahdollisuuden vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (ks. esim. PeVL 65/2014 vp, s. 2–3; PeVL 13/2014 vp, s. 2–3; PeVL 43/2013 vp, s. 2–3, PeVL 23/2013 vp, s. 3–4; PEVL 9/2013 vp, s. 2.)

46 §. Tietojen tallentaminen rekisteriin: Henkilötietojen suoja

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan henkilötietojen suojaa koskevaa erityissääntelyä varhaiskasvatuslain 46 §:ssä. Voimassa olevan pykälän 2 momentissa säädetään yksityisten palvelujen antajien rekisteriin talletettavista tiedoista. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi 5 kohta,

jonka mukaan rekisteriin tallennettaisiin varhaiskasvatuslain 13. luvussa tarkoitetun tietovarannon pääkäyttäjän nimi ja sähköpostiosoite. Lisäksi pykälän 1 momentissa ehdotetaan muutettavaksi rekisterin poistoaikasäännöstä. Lakiehdotus on siten merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu sääntely kuuluisi yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalle, joka on suoraan sovellettavaa ja sellaisenaan velvoittavaa lainsäädäntöä. Asetuksen puitteissa on kuitenkin mahdollista antaa tai pitää voimassa kansallista lainsäädäntöä, jolla tarkennetaan tai täsmennetään asetuksen säännöksiä. Perustuslakivaliokunta on ottanut asiaan kantaa todeten, että henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla, ja että erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi (PeVL 14/2018 vp, s. 4–5 ja PeVL 26/2018 vp, s. 2–3).

Vaikka ehdotetut muutokset ovat henkilötietojen suoja koskevasta näkökulmasta varsin pieniä, tulisi hallituksen esityksen perusteluissa ottaa silti huomioon yleinen tietosuoja-asetus seuraavilta osin.

Käsittelyn oikeusperuste ja ehdotetun sääntelyn oikeasuhteisuus

Kun kyse on tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, tietosuoja-asetusta tarkentava kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun tietosuoja-asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa. Lainsäätäjän on osoitettava, mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat. Kansallinen liikkumavara pohjautuu keskeisiltä osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään (c alakohta) tai jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta).

Oikeusministeriö huomauttaa, että nyt käsiteltävässä esitysluonnoksessa ei ole arvioitu, mihin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan oikeudelliseen perusteeseen henkilötietojen käsittelyä koskeva erityissääntely perustuisi. Jatkovalmistelun yhteydessä henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste on tunnistettava ja arvioitava sen suhdetta ehdotettuun sääntelyyn.

Käsittelyperusteen ollessa yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohta, tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohta edellyttää lisäksi ehdotettujen erityissäännösten yleisen edun mukaisen tavoitteen ja oikeasuhteisuuden arviointia. Esitystä tulee jatkovalmistelussa tältä osin täydentää.

Kansallisen liikkumavaran käyttö

Oikeusperusteen yksilöimisen lisäksi kansallista liikkumavaraa käytettäessä on oleellista, että lakiluonnoksesta käy selkeästi ilmi, millä tavoin esitys täydentää tai täsmentää yleistä tietosuoja-asetusta. Perustuslakivaliokunta on ottanut tietosuoja-asetuksen jälkeisessä lausuntokäytännössään kantaa henkilötietojen käsittelyä koskevan erityissääntelyn tarpeeseen. Valiokunta on todennut, että henkilötietojen suojan toteutuminen tulisi jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän ja täsmentävän tietosuojalain nojalla. Valiokunta on myös korostanut, että kansallisen erityislainsäädännön säätäminen tulisi varata vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi perustuslainmukaisella tavalla (kts. tarkemmin erityisesti PeVL 14/2018 vp, s. 3 ja PeVL 2/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta aikaisempaa sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suojaa ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn (kts. PeVL 14/2018, s. 4). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta.

Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskevassa osiossa tulee jatkovalmistelun yhteydessä ottaa huomioon edellä keskeisimmiltä osiltaan kuvattu perustuslakivaliokunnan perustuslain 10 §:ä koskeva lausuntokäytäntö ja tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran käytöstä.

Tietojen poistaminen rekisteristä

Ehdotetun 46 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että tietojen poistaminen yksityisten palvelujen antajien rekisteristä sidottaisiin luvan peruuttamiseen. Poistaminen muotoiltaisiin aiempaa selkeämmin, sillä pykälän voimassa oleva sanamuoto ”voidaan” ehdotetaan ilmaistavaksi niin, että palveluntuottaja ”tulee” poistaa palveluntuottajien rekisteristä, jos palveluntuottajan lupa peruutetaan 44 d §:ssä tarkoitetussa tilanteessa. Palveluntuottaja tulee poistaa rekisteristä myös silloin, jos palveluntuottaja itse ilmoittaa toiminnan lopettamisesta. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan tarkoituksena on, että rekisterissä olisi vain sellaisia toimijoita, joilla on lupa yksityisen päiväkotitoiminnan harjoittamiseen.

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan henkilötietoja on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen olisi oltava riittäviä ja olennaisia ja rajoitettava siihen, mikä on mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 39 kohdan mukaan tämä edellyttää erityisesti sitä, että henkilötietojen säilytysaika on mahdollisimman lyhyt.

Oikeusministeriö pitää ehdotettua poistosäännöstä koskevaa muutosta oikeasuuntaisena. Tästä huolimatta myös ehdotetun poistosäännöksen muuttamista tulisi perustella yleisen tietosuojasetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa ottamalla esityksen perusteluissa huomioon ainakin edellä todettu tietosuojasetuksen sääntely ja arvioida sitä suhteessa ehdotettuun poistoaikeeseen.

Ilmoituksenvaraisen toiminnan rekisteröinti

Ehdotetun muutoksen myötä 46 §:stä poistuu kokonaan sääntely ilmoituksenvaraisen toiminnan rekisteröinnistä. Esitysluonnoksen yleisperustelujen mukaan nykyisin yksityisistä palveluntuottajista vain päiväkotitoimintaa järjestävien palveluntuottajien ilmoitusmenettelystä tiedot tallennetaan lain 46 §:n mukaiseen valtakunnalliseen tietojärjestelmään. Päiväkotitoiminta muuttuu siis luvanvaraiseksi, eikä jatkossakaan muuta ilmoituksenvaraista toimintaa ole ilmeisesti tarpeen tallentaa rekisteriin, joten sääntelyä ilmoituksenvaraisen toiminnan rekisteröinnistä ei jatkossa tarvittane. Oikeusministeriö huomauttaa, että kuitenkin lain 46 §:n 1 momentin sanamuoto rekisterin pitämisestä (”rekisteriä pidetään 44 §:ssä tarkoitettujen lupa-asioiden käsittelyä sekä yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaa ja tilastointia varten”) viittaa siihen, että myös perhepäivähoitajat rekisteröitäisiin. Näiltä osin perustelut ja säännösteksti vaikuttavat olevan ristiriidassa.

49 §. Varhaiskasvatusrikkomus

Varhaiskasvatusrikkomusta koskevaan varhaiskasvatuslain 49 §:ään ehdotetaan tehtäviksi muutoksia, jotka aiheutuisivat siitä, että laissa säädettäisiin yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraisuudesta. Muutetun pykälän mukaan rangaistavaa olisi muun ohessa se, että tahallaan laiminlyödään 44 a §:ssä säädetyn luvan hakeminen. Perustellumpaa saattaisi olla säätää rangaistavaksi 44 §:ssä tarkoitetun luvan hakemisen laiminlyöminen. Mainittu pykälä koskee luvan hakemisvelvollisuutta, nyt viitattu 44 a § koskee hakemuksen sisältöä ja kunnan toimielimen toimenpiteitä sekä mahdollisuutta säätää eräistä seikoista asetuksella.

Lisäksi lain 49 §:stä ehdotetaan poistettavaksi rangaistavuus varhaiskasvatuksen järjestämisestä tai tuottamisesta siinä tilanteessa, että yksityisen varhaiskasvatuksen tuottaja tai järjestäjä on poistettu 46 §:ssä tarkoitetusta rekisteristä. Mikäli rekisteristä poistamisen jälkeinen varhaiskasvatuksen järjestämisen tai tuottamisen ei ole tarkoitus olla enää varhaiskasvatusrikkomuksena rangaistavaa, tämä tulisi nimenomaisesti todeta ja myös perustella voimassa olevaan lakiin ehdotettu muutos tältä osin.

63 §. Muutoksenhaku lupa- tai valvontaviranomaisen tekemiin päätöksiin

Lainkirjoittajan oppaan jakson 12.2.6 mukaisesti ”siten kuin” –rakennetta lakiviittauksessa ei tule käyttää, koska tällä tavoin viitattaessa ei kyetä päättelemään, tulevatko muun lain säännökset sovellettaviksi vain viittauksen kautta vai onko informatiivisuus viittauksen ainut tehtävä.

Ehdotetun 63 §:n viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin tulisi kirjoittaa aineelliseen muotoon, koska varhaiskasvatuslain mukaisena valvontaviranomaisena toimii kunnan viranomainen, jonka päätöksiin haettaisiin muutoin muutosta kuntalain mukaan. Lainkirjoittajan oppaan jaksossa 12.13.2 on tarkemmat suositukset aineellisten viittausten muotoilusta.

Lisäksi pykälän virke jatkovalituksen valitusluvanvaraisuudesta tulisi poistaa pykälästä, koska oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 107 §:n 1 momentin nojalla hallinto-oikeuden päätöksestä saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Koska sääntely on siis nykyään voimassa olevassa yleislaissa, ei tätä yleislain kanssa päällekkäistä sääntelyä ole tarpeen toistaa erityislaissa.

Muuta huomioitavaa

Oikeusministeriö toteaa, että toisin kuin säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 25 ja 26) todetaan, luvan- ja ilmoituksenvaraisuuden ei voida katsoa asiallisesti rinnastuvan toisiinsa. Vaikka molemmat ovat osa ennakkovalvontaa, niin niihin sisältyy myös merkittäviä eroja. Sinänsä oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa esityksessä valittuun päätöksisuun, että yksityinen päiväkotitoiminta muutettaisiin ilmoituksenvaraisesta oikeusharkintaiseksi luvanvaraiseksi toiminnaksi.

Säätämisyjärjestysperusteluiden lopuksi todetaan, että ”Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon”. Säätämisyjärjestysperusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, minkä tulkintaongelman tai muun sellaisen vuoksi asiassa edellytettäisiin perustuslakivaliokunnan lausuntoa.

Kommentit esityksen taloudellisten vaikutusten arviointiin.

-

Kommentit esityksen viranomaisvaikutusten arviointiin. Aluehallintovirastoja pyydetään lausumaan ehdotuksena siitä, että mihin aluehallintovirastoon lupaviranomaisen tehtävät voitaisiin keskittää.

-

Kommentit esityksen lapsivaikutuksiin.

-

Kommentit esityksen siirtymäaikaan.

-

Muut kommentit.

-

Max 1 A4-sivun tiivistelmä lausunnosta.

-

Möller Tia
OM

Nyholm Elina
OM