OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
Erityisasiantuntija Anu Mutanen

24.5.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE VARHAISKASVATUSLAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 40/2018 VP)

Yleistä

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta asiasta (HE 40/2018 vp). Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi varhaiskasvatuslaki ja tehtäväksi uuden lain säätämisestä johtuvat lakitekniset muutokset eräisiin muihin lakeihin.

Oikeusministeriö on antanut asian aiemmassa valmisteluvaiheessa opetus- ja kulttuuriministeriölle lausunnon (OM 28/43/2018, 22.3.2018), jossa tuotiin esille useita lakiehdotuksen ja sen perustelujen täydentämis- ja korjaamistarpeita. Osa näistä ehdotuksista on otettu esityksen jatkovalmistelussa huomioon. Oikeusministeriö pitää vielä tarpeellisena huomion kiinnittämistä seuraavassa esitettyihin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin. Lausunnossa esitetyt kommentit koskevat ehdotusta varhaiskasvatuslaiksi (1. lakiehdotus).

Opetushallituksen määräyksenantovalta varhaiskasvatussuunnitelman perusteista

Ehdotetun 21 §:n 1 momentin mukaan ”Opetushallitus päättää tähän lakiin perustuen varhaiskasvatussuunnitelman perusteet”. Pykälän 2 momentin mukaan varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden tarkoituksena on edistää varhaiskasvatuksen yhdenvertaista toteuttamista koko maassa, toteuttaa varhaiskasvatuksen tavoitteita sekä ohjata varhaiskasvatuksen laadun kehittämistä. Lakiehdotuksen 21 §:ää vastaava säännös varhaiskasvatussuunnitelman perusteista lisättiin voimassa olevan varhaiskasvatuslain (36/1973) 9 §:ksi lainmuutoksella (580/2015), jota ei viety perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Muutosta koskevan hallituksen esityksen mukaan varhaiskasvatussuunnitelman katsottiin muuttuvan suositusluonteisesta varhaiskasvatuksen sisällön ohjausvälineestä ”velvoittaviksi määräyksiksi, joita toiminnan järjestäjän ja tuottajan olisi noudatettava varhaiskasvatuksen suunnittelussa, toteuttamisessa, arvioinnissa ja kehittämisessä” (HE 341/2015 vp, s. 20, ks. myös lakiehdotuksen 21 §:n 2 momentti).

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Perustuslain 80 §:n 2 momentin perusteella ministeriötasoa alempi viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Kyse on valtuuttavan lain yleistä tarkkarajaisuutta pidemmälle menevästä vaatimuksesta määritellä valtuuden piiriin kuuluvat asiat laissa. Asiantuntijaviraston määräystenantovaltaa on pidetty perustuslain 80 §:n 2 momentin näkökulmasta mahdollisena ainakin seuraavissa tilanteissa: sääntelyssä on runsaasti ammatillisiksi luonnehdittavia erityispiirteitä (PeVL 25/2000 vp), määräykset koskevat teknisluonteisia tai vähäisiä yksityiskohtia (PeVL 52/2001 vp, PeVL 46/2001 vp), norminanto kohdistuu suppeisiin erityisryhmiin ja viranomaisen harkintavalta määräysten sisällöstä on vähäistä (PeVL 43/2000 vp).

Asiaa arvioitaessa on otettava huomioon se, että myös perusopetuslain (628/1998) 14 §:n 2 momentissa (477/2003) säädetään, että Opetushallitus päättää perusopetuksen opetussuunnitelman perusteista. Tästä lainmuutoksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta ei ottanut kantaa opetussuunnitelman perusteita koskevasta toimivallasta säätämisen säädöstasoon (PeVL 70/2002 vp). Vuoden 2018 alusta voimaan tulleen ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) 15 §:n 1 momentissa säädetään puolestaan, että Opetushallitus määrää ammatillisen koulutuksen tutkinnon perusteista. Laki säädettiin voimaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, mutta valiokunta ei ottanut kantaa Opetushallitukselle osoitettuun määräyksenantovaltuuteen (PeVL 22/2017 vp). Lisäksi on huomattava, että eduskunnassa parhaillaan käsiteltävänä olevan uutta lukiolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan Opetushallitus määrää opetussuunnitelman perusteista (HE 41/2018 vp).

Säännös merkitsisi tosiasiassa laajan ja melko täsmentymättömän määräyksenantovallan osoittamista Opetushallitukselle, joka kohdistuisi myös kuntiin palvelujen järjestäjänä. Valtuussäännös ei näyttäisi ehdotetussa muodossaan täyttävän perustuslain 80 §:n 2 momentista (ks. HE 1/1998 vp, s. 133) ja sitä koskevasta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä (ks. esim. PeVL 52/2001 vp, s. 4, PeVL 46/2001 vp, s. 3) johtuvia edellytyksiä (ks. myös esim. PeVL 58/2001 vp, PeVL 43/2000 vp, s. 2–3).

Asetuksenantovaltuudet

Lakiehdotuksen 7 luvussa on nostettu lain tasolle useita lasten päivähoitoasetuksessa (239/1973) olevia säännöksiä. Lisäksi 35 ja 38 §:ssä olisi nykytilaa vastaavasti henkilöstömitoitusta koskeva asetuksenantovaltuus, jossa kuitenkin asetuksenantajan harkintavaltaa rajoitettaisiin nykyisestä. Perustuslakivaliokunta on todennut henkilöstön mitoitusta ja rakennetta koskevasta voimassa olevan varhaiskasvatuslain 5 §:stä, että valtiosääntöisesti huomattavasti parempi säätämistapa olisi siirtää kyseisen säännöksen nojalla annetut asetuksentasoiset säännökset varhaiskasvatuslakiin taikka

täsmentää asetuksenantovaltuutta. Valiokunta kuitenkin hyväksyi ehdotetut asetuksenantovaltuudet tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä säädettäviksi. (PeVL 12/2015 vp, ks. PeVL 36/2012 vp.) Näiltä osin ehdotetuissa asetuksenantovaltuuksissa ja asetustasoisen sääntelyn nostamisessa lain tasolle ei ole huomauttamista. Perustuslakivaliokunnan kannanoton perusteella sivistysvaliokunta otti mietintöönsä lausuman, jossa valtioneuvosto velvoitettiin tekemään kokonaistarkastelu varhaiskasvatuslain asetuksenantovaltuuksista (SiVM 11/2015 vp). Lakiehdotuksen 39 §:ään sisällytetyn asetuksenantovaltuuden käsittely kuitenkin puuttuu esityksestä.

Yksityisen palveluntuottajan järjestämän varhaiskasvatuksen ilmoituksenvaraisuus

Lakiehdotuksen 43 §:n 2 momentissa säädettäisiin yleisistä edellytyksistä, jotka yksityisen palveluntuottajan tulisi täyttää. Lisäksi 44 §:n mukaisesti yksityinen varhaiskasvatuspalvelujen tuottaminen olisi voimassa olevan lain tapaan ilmoituksenvaraista toimintaa.

Ehdotettua palveluntuottamisen sitomista yleisiin edellytyksiin ja ennakkoilmoitukseen on arvioitava perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden näkökulmasta (ks. esim. PeVL 10/2012 vp, PeVL 45/2001 vp, PeVL 24/2000 vp). Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti (ks. esim. PeVL 69/2014 vp, s. 2). Luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, minkä ohella muidenkin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten tulee täyttyä (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5). Pelkästä ilmoitusvelvollisuudesta säätämistä ei ole pidetty elinkeinovapauden kannalta ongelmallisena, jos viranomaisen ei edellytetä tekevän ilmoituksen johdosta päätöstä (PeVL 10/2012 vp, s. 4–5, PeVL 54/2002 vp, s. 3) tai jos ilmoituksen tekemättä jättäminen ei merkitse kieltoa harjoittaa toimintaa (PeVL 16/2009 vp, s. 3).

Ilmoituksenvaraisuutta on arvioitu esityksen säätämisjärjestysperusteluissa perustuslain 18 §:n ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Perusteluissa muun muassa katsotaan, että ilmoitusmenettely on painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Vaille huomiota jää kuitenkin se, että perustuslakivaliokunta on vastaavan kaltaisissa perusoikeusliitännäisissä yhteyksissä edellyttänyt, että viranomaisen toimivallan tulee perustua selkeästi oikeusharkintaan siten, että palveluntuottajalla on oikeus aloittaa toimintansa, jos se täyttää laissa määritellyt vaatimukset. Lakiehdotuksessa jää avoimeksi muun ohella se, missä menettelyssä 43 §:n mukaiset edellytykset tarkistettaisiin. Niihin ei myöskään viitata 44 §:ssä, ja epäselväksi jää, mikä olisi esimerkiksi 46 §:n merkitys tässä suhteessa. Lakiehdotuksen 44 § olisi näin ollen syytä sitoa määrättyjen varhaiskasvatukselle laissa säädettyjen vaatimusten täyttymiseen.

Tarkastusoikeus

Lakiehdotuksen 55 §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomainen voi tarkastaa varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan toiminnan sekä toiminnan järjestämisessä käytettävät toimipaikat ja -tilat. Lisäksi pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto tai aluehallintovirasto voisi määrätä kunnan toimielimen perustellusta syystä tarkastamaan yksityisen palveluntuottajan toimipaikan. Ehdotetun 2 momentin mukaan tarkastajan apuna voisi olla tarkastuksen toteuttamiseksi tarpeellisia asiantuntijoita. Ehdotus vastaa voimassa olevan varhaiskasvatuslain 8 a §:ää (909/2012), jota koskevaa lakiehdotusta ei viety perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Säännökset ulkopuolisen asiantuntijan käytöstä ovat merkityksellisiä perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179, ks. esim. PeVL 44/2016 vp, PeVL 46/2001 vp, PeVL 28/2001 vp).

Viranomaisen suorittaman valvonnan apuna voidaan käyttää ulkopuolista asiantuntija-apua perustuslain 124 §:n estämättä, kunhan siitä säädetään asianmukaisesti. Perustuslakivaliokunta on todennut, että tarkastus voi olla joissakin tilanteissa tarkoituksenmukaista suorittaa myös kokonaan viranomaisen siihen valtuuttaman asiantuntijan toimesta esimerkiksi valvonnan kohteeseen liittyvien ammatillisten ja teknisten erityispiirteiden vuoksi (ks. esim. PeVL 40/2002 vp). Valiokunnan mukaan tarpeellisuusvaatimus voi täyttyä myös esimerkiksi silloin, kun tarkastuksen tekeminen edellyttää osaamista tai resursseja, joita viranomaisella ei ole (PeVL 29/2013 vp). Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuvan tarkastuksen voi toimittaa vain viranomainen, mistä perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti edellyttänyt säädettäväksi erikseen (ks. esim. PeVL 30/2014 vp, PeVL 62/2010 vp, PeVL 18/2006 vp). Lisäksi valiokunta on käytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, että valvontatyyppisten tarkastusten sääntelyssä on syytä viitata hallintolain (434/2003) 39 §:n säännöksiin hallintoasian käsittelyyn liittyvässä tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä (ks. esim. PeVL 44/2016 vp, PeVL 35/2014 vp).

Lakiehdotuksesta on pääteltävissä, ettei asiantuntijalle ole tarkoitettu antaa itsenäistä toimivaltaa tarkastuksen suorittamiseksi, vaan kyse voisi olla yksinomaan tarkastajan avustamisesta tämän suorittaessa tarkastusta. Näin ymmärrettynä säännös ei muodostu perustuslain 124 §:n kannalta ongelmalliseksi. Esityksessä ei ole kuitenkaan tehty selkoa asiantuntijan

asemasta ja sääntelyn suhteesta mainittuun perustuslain säännökseen. Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen 56 §:n 2 momentin viittaussäännöstä ei voida pitää tarpeellisena. Kuitenkaan valtion virkamieslaki ei ilman erillistä mainintaa tulisi sovellettavaksi ulkopuoliseen asiantuntijaan. Lisäksi kyseessä oleva momentti olisi aiheellista saattaa vastaamaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä tarpeesta viitata hallintolain 39 §:ään.

Oikeusturva

Ehdotetun 62 §:n 1 momentin mukaan lapsen varhaiskasvatusta koskevaan päätökseen saisi vaatia oikaisua. Pykälän 2 momentin mukaan oikeus valittaa oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä hallinto-oikeuteen rajattaisiin koskemaan lain 6, 8, 12, 13 ja 15 §:ssä tarkoitettuja päätöksiä. Muilta osin valitusoikeus hallinto-oikeuteen olisi vain, jos päätös olisi vaarassa estää lapsen pääsyn varhaiskasvatukseen. Tältä osin hallinto-oikeudelle tulisi ehdotuksen perustelujen mukaan valitusluvan kaltaista harkintavaltaa sen suhteen, ottaako se asian käsiteltäväkseen.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeus hakea muutosta sisältyy myös perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainittuihin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin. Hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään asianosaisen oikeudesta valittaa valtioneuvoston ja sen alaisen viranomaisen päätöksestä. Vastaavaa säännöstä ei nykyisin ole tilanteista, joissa kunnan päätökseen haetaan muutosta hallintolainkäyttölain mukaisesti hallintovalituksella, vaan oikeudesta valittaa hallintopäätöksestä olisi säädettävä erikseen. Eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on tarkoitus säätää asianosaisen oikeudesta valittaa hallintopäätöksestä hallinto-oikeuteen riippumatta siitä, mikä taho on tehnyt hallintopäätöksen. Uudessa yleislaissa turvattaisiin siten nykyistä paremmin perustuslain 21 §:ssä tarkoitettu oikeus saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. (HE 29/2018 vp.)

Ehdotettu sääntelytapa poikkeaisi voimassa olevasta yleissääntelystä ja muista muutoksenhakusäännöksistä samoin kuin korkeinta hallinto-oikeutta koskevasta valituslupasääntelystä. Lakiehdotuksesta ei käy selkeästi ilmi, millaisia asioita valituskiellon piiriin kuuluisi ja mihin tämä perustuisi. Myöskään säätämisjärjestysperusteluissa ei ole arvioitu ehdotettuja muutoksenhakusäännöksiä perustuslain oikeusturvasäännöksen kannalta.

Muutoksenhakusäännöksissä tulisi yleensä olla lähtökohtana oikeus valittaa kyseisessä laissa tarkoitetuista hallintopäätöksistä joko suoraan hallinto-oikeuteen tai niin, että muutoksenhaun ensi vaiheena olisi oikaisuvaatimus. Tästä lähtökohdasta voidaan säätää perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti vähäisiä poikkeuksia, jos tämä on perusteltua esi-

merkiksi sen vuoksi, että kyse ei ole asianosaisen oikeudesta tai velvollisuudesta, vaan asian ratkaisu riippuu olennaisesti viranomaisen harkinnasta. Harkinnanvaraisessa asiassakin perustuslakivaliokunta on edellyttänyt valitusmahdollisuutta, jos oikeuden tai etuuden sääntely laissa on muodostanut riittävän täsmällisen perustan oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle asianomaisen henkilön ja julkisen vallan välille. (Ks. esim. PeVL 42/2017 vp, s. 3–5 ja siinä mainitut lausunnot.) Näin ollen ehdotettua muutoksenhaun sääntelytapaa voidaan pitää ongelmallisena asianosaisten oikeusturvan kannalta.

Henkilötietojen käsittelystä säätäminen

Lakiehdotuksessa on useita henkilötietojen käsittelyä ja suojaa koskevia säännöksiä, muun muassa ehdotetussa 13 luvussa. Henkilötietojen käsittelystä voidaan säätää vain Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen kansalliselle lainsäädännölle jättämän liikkumavaran puitteissa. Henkilötietojen käsittelylle tulee olla tietosuoja-asetuksen 6 ja 9 artiklassa säädetyt perusteet. Tietojen käyttäminen muuhun käyttötarkoitukseen kuin siihen, mihin ne on kerätty, edellyttää otettavaksi huomioon sen, mitä tietosuoja-asetuksen 5, 6 ja 23 artiklassa säädetään.

Lisäksi asiassa on otettava huomioon ehdotettu kansallinen tietosuojalaki (HE 9/2018 vp) ja siitä annettu perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 14/2018 vp). Tässä lausunnossaan perustuslakivaliokunta on tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta tarkistanut aiempaa kantaansa henkilötietojen suojan kannalta tärkeistä sääntelykohteista. Valiokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Valiokunta pitää lähtökohtaisesti riittävänä sitä, että henkilötietojen suojaa ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuoja-asetuksen kanssa. Myös sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellaisen säätäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta hallituksen esityksissä on syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Erityisesti perustuslakivaliokunta katsoo tällä seikalla olevan merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla. (PeVL 14/2018 vp.)

Perustuslakivaliokunta on katsonut lisäksi, että valtiosääntöisessä arviossa painopiste on henkilötietojen suojan ja käsittelyä määrittävien säännösten sisällöllisessä arvioinnissa. Kansallisen liikkumavaran käyttöön kohdistuvassa valtiosääntöisessä arvioinnissa ovat merkityksellisiä esimerkiksi paitsi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan asettamat sisällölliset vaatimukset myös muiden informaatioon liittyvien perusoikeuksien suojan suhde yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Valtiosääntöisiä kysymyksiä kytkeytyy myös esimerkiksi kansallista sääntelyä edellyttäviin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin. (PeVL 14/2018 vp.)

Lakiehdotuksen 46 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tietojen tallettamisesta yksityisten palvelujen antajien rekisteriin. Pykälän osalta on tarpeellista arvioida perustuslakivaliokunnan muuttuneen tulkintakäytännön valossa, onko rekisterin tiedoista ja tietojen säilytysajasta rekisterissä tarpeellista säätää erikseen. Esityksen valossa jää epäselväksi muun ohella se, tarvitaanko 46 §:ssä rekisteröitäväksi ehdotettavia tietoja yksityiseen palvelunharjoittajaan kohdistuvaa ilmoitusmenettelyä ja valvontaa varten (johon esimerkiksi 46 §:n 2 momentin 1 kohta vaikuttaisi viittaavaan), mikä puoltaisi tietojen rekisteröinnistä erikseen säätämistä.

Lakiehdotuksen 47 § koskee rekisterissä olevien tietojen julkistamista ja luovuttamista. Pykälän mukaan yleisessä tietoverkossa voitaisiin julkistaa myös henkilötietoja, tosin lakiehdotuksen mukaan itsenäinen ammatinharjoittaja voisi kieltää yhteystietojensa julkaisemisen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaisena, että internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä ei voida hakea tietoja erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina (PeVL 17/2016 vp, PeVL 32/2008 vp, s. 3).

Ehdotuksen 67 §:n mukaan tietovarannon tietojen käsittelijänä toimisi Opetushallitus ja rekisterinpitäjänä kunta, kuntayhtymä tai yksityinen palveluntuottaja. Opetushallitus vastaisi kuitenkin 67 §:n perusteella suuresta osasta tietosuoja-asetuksen rekisterinpitäjälle asettamista tehtävistä ja velvoitteista. Esityksessä käytetty ”tietojen käsittelijä” ei ole tietosuoja-asetuksen mukainen termi. Henkilötietojen käsittelijä käsittelee tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun. Rekisterinpitäjän vastuusta säädetään asetuksen 24 artiklassa. Artiklaan ei sisälly kansallista liikkumavaraa. Esityksessä ei ole selvitetty, millä tavalla kansallisen liikkumavaran on katsottu mahdollistavan rekisterinpitäjän vastuun siirtämisen henkilötietojen käsittelijälle.

Lakiehdotuksen 70 §:ssä säädettäväksi ehdotettu varhaiskasvatuksen tietovarannon tietosisältö on laaja. Tietosuoja-asetuksessa säädettyjen henkilötietojen käsittelyä koskevien periaatteiden mukaisesti on varmistuttava siitä, että tietovarantoon kerättävät henkilötiedot ovat henkilötietoina (ei esimerkiksi anonyymina tietona) tarpeellisia niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Tältä osin on syytä vielä kiinnittää huomiota siihen,

missä määrin ja miten yksityiskohtaisesti tietovarannon tietosisällöstä pitää säätää ottaen huomioon yhtäältä laajan tietovarannon riskit ja toisaalta toiminnan kannalta tarpeelliset tietosisällöt.

Lakiehdotuksen 71 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi yksilöinti- ja yhteystietojen tarkistamisesta eri tietolähteistä. Säännös on muotoilultaan epätavanomainen ja herättää kysymyksen muun ohella siitä, mitä tarkistamisella tarkoitetaan ja onko säännöksen perusteella tarkoitus luovuttaa henkilötietoja säännöksessä mainituista rekistereistä tietovarantoon.

Ehdotetun varhaiskasvatuslain 72 §:ssä säädettäisiin kaikkien tietovarannon tietojen säilytysajaksi viisi vuotta varsinaisen rekisteröinnin perusteen päättymisestä. Perusteluissa on kuvattu eräiden viranomaisten tarpeita saada tietoja takautuvasti, mutta sitä, miksi ehdotettu säilytysaika on juuri viisi vuotta, ei ole tarkemmin lokirekisteriä lukuun ottamatta avattu. Esityksessä ei ole myöskään perusteltu sitä, miksi oppijanumero ja siihen liittyvät yksilöintitiedot pitäisi säilyttää varhaiskasvatuksen tietovarannossa sen jälkeen, kun muut siihen liitetyt tiedot on poistettu tietovarannosta. Viitaten muun ohella tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohtaan oikeusministeriö toteaa, että säilytysajasta säädettäessä on huolehdittava siitä, ettei sääntely johda siihen, että henkilötietoja säilytetään kauemmin kuin niiden käsittelylle on tosiasiallinen tarve. Lisäksi huomioon on otettava perustuslakivaliokunnan edellyttämä riski- ja sisältöperusteinen arviointi säilytysajasta säädettäessä.

Tiedonsaantioikeudet

Lakiehdotuksen 41 ja 42 §:ään on sisällytetty tiedonsaantioikeuksia koskevaa sääntelyä, jota on syytä arvioida perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on arvioinut sääntelyä viranomaisten tietojen saamisesta ja luovuttamisesta salassapitovelvollisuuden estämättä perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2–3 ja siinä viitatut lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 19/2012 vp, s. 4 ja siinä mainitut lausunnot).

Lakiehdotuksen 41 §:n 1 momentin tiedonsaantisäännöksiin on kytketty välttämättömyyskriteeri, mutta säännöksissä ei yksilöidä ketä tai mitä tie-

dot voivat koskea (ks. PeVL 19/2012 vp). Myös 42 §:n 3 momenttiin ehdotettu tiedonsaantisäännös on muotoilultaan väljä. Luovutettavia tietoja ei ole säännöksessä sidottu välttämättömyyteen (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2–3, PeVL 19/2012 vp, s. 4 ja niissä mainitut lausunnot). Lisäksi on kiinnitettävä huomiota siihen, että lakiehdotuksen 66 §:n 2 momentti on muotoilultaan harhaanjohtava. Ehdotetun säännöksen mukaan viranomaiset saisivat käyttää laissa säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi tarpeellisia tietovarannon tietoja. Säännöksessä myös luetellaan tarkoitukset, joissa tietoja pääasiallisesti käytettäisiin. Lakiehdotuksen perusteluista kuitenkin selviää, ettei säännöksen ole tarkoitus muodostaa oikeutta saada tietovarannon tietoja.

Voimaantulon ajallinen porrastus

Ehdotettujen varhaiskasvatuksen henkilöstön pätevyysvaatimusten tiukennusten johdosta osa kelpoisuusvaatimuksia (31 §) ja henkilöstörakennetta (37 §) koskevista säännöksistä tulisi lakiehdotuksen 74 §:n mukaisesti voimaan vasta vuoden 2030 alusta, mitä voidaan pitää merkittävän pitkänä voimaantulon ajallisena porrastuksena. Esityksessä ei esitetä perusteluja voimaantulon ajallisen porrastuksen perustuslainmukaisuudesta.

Perustuslain 79 §:ssä säädetään lain voimaantulosta. Säännöksessä ja sen esitöissä ei tunnisteta mahdollisuutta voimaantulon porrastamiseen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt voimaantulon ajallista hajauttamista mahdollisena, kunhan voimaantulosäännös kirjoitetaan tätä tarkoitusta vastaavasti (PeVL 14/2005 vp, s. 3). Valiokunta on näissä yhteyksissä katsonut tärkeäksi myös panostamisen lakien toimeenpanoon, kuten siihen liittyvään koulutukseen ja ohjaukseen sekä riittäviin voimavaroihin (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 10, PeVL 12/2016 vp, s. 2–3, PeVM 3/2010 vp, s. 8, PeVL 41/2002 vp, s. 3–4). Lisäksi se on kiinnittänyt huomiota lainsäädännön toimeenpanon seurantaan (ks. esim. PeVL 21/2016 vp, s. 3, PeVL 12/2015 vp, s. 5). Joissakin tilanteissa, kuten maakunta- ja sote-esitysten yhteydessä, perustuslakivaliokunta on edellyttänyt valtioneuvoston esittävän selvityksen siitä, millaisia toimenpiteitä uudistuksen toimeenpano edellyttää sekä arvion näiden toimenpiteiden toteuttamisen aikataulusta (mm. PeVL 26/2017 vp, s. 10).

Mikäli esityksessä esille tuotujen lain toimeenpanoon liittyvien seikkojen, kuten varhaiskasvatusalan koulutuksen kehittämisestä sanotun, voidaan katsoa täyttävän edellä esitetyt perustuslakivaliokunnan asettamat edellytykset, voimaantuloajan porrastamista ei voitane pitää perustuslain näkökulmasta ongelmallisena. Samalla on kuitenkin todettava, että ehdotettu voimaantuloajan pitkä porrastus olisi varsin poikkeuksellinen järjestely, joka ei noudattaisi tavanomaisia parlamentaarisen lainsäädäntötoiminnan menettelyjä.

Lain säätämistarve ja -järjestys

Oikeusministeriö pitää uuden varhaiskasvatuslain säätämistä tarpeellisena ja ehdotetun lain tavoitteita, kuten lapsen edun ensisijaisuutta, kannatettavina muun ohella sääntelyn perusoikeuskytkentöjen vuoksi. Kyse on julkiselle vallalle perustuslain 19 §:ssä säädetyn riittävien sosiaalipalvelujen turvaamisvelvollisuuden piiriin kuuluvasta sääntelystä (ks. PeVL 12/2015 vp), joka on lisäksi merkityksellistä perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden ja 16 §:ssä säädettyjen sivistyksellisten oikeuksien kannalta.

Esityksessä on tehty selkoa lakiehdotuksen suhteesta perustuslain 3, 10, 16, 18, 19 ja 80 §:ään. Myös perustuslain 121 § mainitaan säätämisjärjestysperusteluissa viittauksenomaisesti. Lakiehdotuksessa on lisäksi perustuslain 6, 12, 17, 21, 22, 79 ja 124 §:n kannalta merkityksellisiä säännöksiä, joihin nähden ehdotusta ei ole arvioitu. Lakiehdotuksessa voidaan katsoa olevan tarkistustarpeita edellä tässä lausunnossa esitetyllä tavalla ennen kaikkea suhteessa perustuslain 10 §:n 1 momenttiin, 18 §:n 1 momenttiin, 21 §:n 1 momenttiin ja 80 §:n 2 momenttiin. Ehdotuksessa on lisäksi tulkinnanvaraisuutta suhteessa perustuslain 79 §:ään. Tämän ohella lakiehdotuksessa tulisi ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan muuttunut tulkintakäytäntö henkilötietojen suojasta (PeVL 14/2018 vp).