Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle kokous 18.9.2019

Opetus- ja kulttuuriministeriön asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain 70 ja 76 §:n muuttamisesta HE 9/2019 vp

Esitys koskee varhaiskasvatuslakiin sisältyvän varhaiskasvatuksen tietovarannon siirtymäsäännöksen muuttamista.

Taustaa

Varhaiskasvatuksen kansallisesta tietovaranto Vardasta säädetään varhaiskasvatuslaissa. Tietovarantoon tallennetaan tiedot varhaiskasvatuksen tuottajista ja toimipaikoista, varhaiskasvatuksen henkilöstöstä sekä varhaiskasvatuksessa olevista lapsista ja heidän huoltajistaan.

Voimassa olevan varhaiskasvatuslain 76 §:ssä säännellään ajankohdasta, jolloin kunnan ja kuntayhtymän sekä yksityisen palvelujentuottajan tulee tallettaa varhaiskasvatuslain 70 §:ssä määriteltyjä tietoja varhaiskasvatuksen valtakunnalliseen tietovarantoon. Voimassa olevan varhaiskasvatuslain 76 §:n mukaan tallentamisvelvoitteen alkamisajankohta on porrastettu tietoryhmittäin ja sen mukaan, onko tallentaja kunnallinen vai yksityinen toimija.

Varhaiskasvatuksen tietovaranto Varda on toiminnassa oleva tietovaranto, johon varhaiskasvatusta järjestävien kuntien tietojärjestelmistä jo nyt siirtyy automaattisesti tietoa. Tietojen tallentaminen Vardaan on käynnistynyt vuoden 2019 alusta. Tässä vaiheessa tietovarantoon on tallennettu tiedot 290 järjestäjästä, 6222 toimipaikasta ja 232 000 lapsesta.

Vardaan on 1.9.2019 alkaen alettu tallentaa tietoja varhaiskasvatuksessa olevien lasten huoltajista. Tavoitteena oli, että myös kaikkien kuntien ja kuntayhtymien varhaiskasvatushenkilöstöä koskevien tietojen tallentaminen olisi aloitettu kuluvan vuoden syksynä.

Tietovarannon käyttöönottoa ei kuitenkaan voida varhaiskasvatuksen henkilöstötietojen osalta toteuttaa laissa säädetyssä aikataulussa. Henkilöstötietojen käyttöönoton toteutumiseen säädetyssä aikataulussa liittyy huomattavia tietoteknisiä haasteita. Tieto on kunnallisilla varhaiskasvatuksen järjestäjillä pirstaleisempaa ja eri tavalla järjestettyä, kuin asiasta säädettäessä oli tiedossa. Lain voimaantulon jälkeen on havaittu, että tietovarantointegraatioiden tekemiseen, testaukseen ja tietosisältöjen yhteensopivuuden toteuttamiseen on kunnissa, kuntayhtymissä ja näiden järjestelmätoimittajilla liian vähän aikaa. Liian nopea toteutus kompleksisessa toimintaympäristössä muodostaa riskin myös tietosuojalle.

Esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuksen tietovarannon käyttöönottoa säätelevää siirtymäsäännöstä (76 §). Esityksessä ehdotetaan, että varhaiskasvatuslain 76 §:n 2 momenttia muutettaisiin siten, että muiden tietojen kuin niiden, joiden osalta tallentamisvelvoite alkoi jo 1.1.2019, tallentamisvelvoitteen alkamisesta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Henkilöstötietojen käyttöönottoa ei saatu valmisteltua siten, että tietojen tallentaminen olisi voinut alkaa 1.9.2019 lukien.

Ottaen huomioon tietovarannon kehittämisprosessin aikana ilmi käyneet epävarmuustekijät, kuten henkilöstöhallinnon kokonaisuuteen liittyvän järjestelmäkannan monimuotoisuus, kuntien ja yksityisten palvelun tuottajien varhaiskasvatuksen henkilöstötiedon pirstaleisuus ja puutteellisuudet sekä

tietojärjestelmien yhteensopivuusongelmat esitetään, että varhaiskasvatuksen valtakunnallista tietovarantoa koskevaa soveltamissäännöstä 76 § muutettaisiin siten, että tallentamisvastuun alkamisesta säädettäisiin jatkossa valtioneuvoston asetuksella. Asetusluonnos on hallituksen esityksen liitteenä.

Valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus säätää, että kuntien ja kuntayhtymien henkilöstötietojen tiedonsiirrossa otetaan vuoden lisäaika tiedonsiirtovalmiuden takaamiseksi. Muita siirtymäaikoja ei ole tarkoitus tässä vaiheessa muuttaa.

Lisäksi ehdotetaan kumottavaksi tarpeettomaksi käynyt säännös (70 § 5 mom.) kunnan velvollisuudesta erikseen tallentaa eräitä hankkimaansa ja palvelusetelillä järjestämäänsä varhaiskasvatusta koskevia tietoja. Kyseiset tiedot käyvät tietovarannosta ilmi ilman erillistä tallentamista, eikä säädetyn kaltainen erillisratkaisu ole tarpeellinen.

Lakimuutoksen on esitetty tulevan voimaan mahdollisimman pian syksyn 2019 aikana.

Säätämisperusteista

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuksen tietovarannon käyttöönottoa säätelevää siirtymäsäännöstä (76 §). Esityksessä ehdotetaan, että varhaiskasvatuslain 76 §:n 2 momenttia muutettaisiin siten, että muiden tietojen kuin niiden, joiden osalta tallentamisvelvoite alkoi jo 1.1.2019, tallentamisvelvoitteen alkamisesta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Oikeusministeriö on lausunnossaan sivistysvaliokunnalle katsonut, että perustuslain 10 §:n 1 momentista, 79 §:n 3 momentista, 80 §:n 1 momentista ja 121 §:n 2 momentista johtuvat vaatimukset tukevat sitä, että käyttöönottojen määräajoista tulisi edelleen säätää lain tasolla, ei valtioneuvoston asetuksella.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntely lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (Esim. PeVL 13/2016 vp, s. 3—4).

Tietovarannon toiminnassa käsitellään lasten, heidän huoltajiensa sekä varhaiskasvatushenkilöstön henkilötietoja. Voimassa olevassa varhaiskasvatuslaissa on henkilötietojen suojaamiseksi säännökset siitä, mihin tarkoitukseen tietovarannon henkilötietoja käsitellään (66 ja 69 §) sekä säännökset tietojen tallentamisvastuista ja yhteisrekisterinpidon mukaisesta vastuunjaosta Opetushallituksen ja tiedot tallentavan toimijan välillä (67 ja 68 §). Lain 70 §:ssä säädetään tyhjentävästi tietovarantoon tallennettavista henkilötiedoista, 72 §:ssä tietojen säilyttämisajoista ja 73 §:ssä tietojen luovuttamisesta.

Perustuslakivaliokunta on tarkistanut kantaansa henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn lakitasoisuuden, kattavuuden ja yksityiskohtaisuuden vaatimuksista. Valiokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen

vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/ 2018 vp, s. 4—5). Perustuslakivaliokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Arkaluontoisten tietojen käsittely on henkilötietojen suojan ydinaluetta. Arkaluontoisten tietojen käsittelystä tulee edelleen säätää tarkasti lailla. Varhaiskasvatuslain 70 §, jossa säädetään tietovarantoon tallennettavista tiedoista ei sisällä arkaluonteisia tai lain mukaan salassa pidettäviä tietoja. Koska henkilötietojen suojan kannalta vastuiden ja velvoitteiden kohdentumisesta sekä tietovarannon tietosisällöistä on yksityiskohtaisesti laissa säädetty eikä tietovarannon toiminnassa missään vaiheessa käsitellä arkaluontoisia tietoja, on esitystä valmisteltaessa tulkittu, että tallentamisvelvollisuuden alkamisajankohdasta ei olisi henkilötietojen suojan vuoksi ollut välttämätöntä säätää lailla.

Perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisestä syystä laissa voidaan säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella.

Voimaantuloajankohta voidaan jättää asetuksella säädettäväksi vain erityisestä syystä. Tästä voi perustuslain esitöiden perusteella olla kysymys esimerkiksi silloin, kun suuren lainsäädäntökokonaisuuden eri osien on tultava voimaan samana ajankohtana eikä tuota ajankohtaa ole lakia säädettäessä tarkoituksenmukaista tai mahdollista vielä vahvistaa (HE 1/1998 vp, s. 130/II). Perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitettuna erityisenä syynä on perustuslakivaliokunnan käytännössä yleisemminkin pidetty muun muassa sitä, että lainsäädäntö on sidoksissa Euroopan unionin oikeuteen (ks. esim. PeVL 36/2010 vp). Ajan varaaminen lain voimaantulosta johtuville hallinnollisille toimenpiteille, käytännön järjestelyille ja tiedottamiselle ei perustuslakivaliokunnan mukaan täytä erityisen syyn vaatimusta (ks. esim. PeVL 4/2014 vp, s. 4–5). Tuollaiset toimet ovat tavanomaisia lähes kaikelle lainsäädännölle, ja tarvittava aika niille voidaan varata päätettäessä lain voimaantuloajankohdasta lakia vahvistettaessa (ks. esim. PeVL 11/2014 vp, s. 7).

Perustuslakivaliokunnan aiemmassa tulkintakäytännössä tietojärjestelmien voimaantulosta on siis tullut säätää lailla eikä asetuksella. Lausunto PeVL 4/2014 koski lakia, jonka tavoitteena oli Vesihuollon tietojärjestelmän (Veeti) perustaminen. Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 11/2014-vp puolestaan koski lakia, jonka tavoitteena oli Verovelkarekisterin perustaminen.

Kyseisissä tapauksissa on kuitenkin merkittäviä eroja suhteessa Varda-tietojärjestelmään. Vesihuollon tietojärjestelmä Veetiin kerätään kuntien hyväksymistä vesihuolto-organisaatioista vesihuoltopalvelujen hinnat, määräytymisperusteet sekä tiedot, jotka liittyvät vesihuoltopalvelujen kannattavuuteen, laatuun ja tehokkuuteen. Tiedon siirtäjinä toimivat vesihuolto-organisaatiot ja kunnat. Vesihuoltolaitoksia Suomessa on maa- ja metsätalousministeriön mukaan noin 1500. Tiedot tallennetaan Veetiin vuosittain. Tietoja voi tallentaa järjestelmään, kun tiedot ovat toimijalla saatavilla.

Verovelkarekisteriin merkitään kotimaiset yritys- ja yhteisötietojärjestelmään merkityt, elinkeinotoimintaa harjoittavat yritykset ja yhteisöt sekä elinkeinotoimintaa harjoittavat luonnolliset henkilöt ja kuolinpesät, jotka on merkitty kaupparekisteriin tai arvonlisäverovelvollisten rekisteriin. Verovelkarekisteriin tiedot tulevat Verohallinnon omista järjestelmistä, joten rekisteriin tietojen tallentaminen on Verohallinnon

vastuulla. Verovelkarekisterin tietosisältö on suppeahko, sisältäen yrityksen nimen sekä yritys- ja yhteisötunnuksen, tieto yrityksen verovelasta, joista ei ole Verohallinnon tekemää maksujärjestelyä tai muutoksenhakuviranomaisen täytäntöönpanon keskeytystä koskevaa määräystä ja ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyöntiä koskevana tietona tieto siitä, onko yritys laiminlyönyt arvonlisäveroa tai ennakonpidätyksiä ja työnantajan sosiaaliturvamaksuja koskevan ilmoituksen antamisen.

Varda poikkeaa vesihuollon tietojärjestelmästä etenkin tiedonsiirtofrekvenssin osalta. Vardaan tietoa voi tallentaa integraation kautta tai käyttöliittymän kautta. Järjestelmäintegraatiota käytettäessä uudet sekä muuttuneet tiedot tallennetaan Vardaan kerran vuorokaudessa. Vardaan kerättävä tietosisältö on ajantasaisempaa kuin vesihuollon tietojärjestelmässä, mikä asettaa erityisiä haasteita varhaiskasvatustoimijoiden tietojärjestelmille. Käyttöönottovaiheen toimijakohtaista haasteiden laajuutta on ministeriössä vaikea ennakoida.

Varda poikkeaa sekä Vesihuoltotietojärjestelmästä että Verovelkarekisteristä merkittävästi toimijakentän laajuuden suhteen. Henkilöstötietoja Vardaan tulevat tallentamaan 295 Manner-Suomen kuntaa sekä noin 2000 yksityistä varhaiskasvatustoimijaa, jotka ovat kaikki valtiosta ja myös toisistaan erillisiä oikeushenkilöitä. Asian toimeenpanon kannalta tärkeä ministeriön ohjausvalta on rajallista, verrattuna esimerkiksi Verovelkarekisteriin, jossa tiedon tallentamisvastuussa on sama viranomainen, joka myös kehittää ja ylläpitää järjestelmää.

Varda poikkeaa sekä Vesihuoltotietojärjestelmästä että Verovelkarekisteristä merkittävästi myös tietojen laajuuden sekä kattavuuden osalta. Mainituissa rekistereissä ei juuri käsitellä henkilötietoja tai se on vähäistä. Varhaiskasvatustoimijat tallentavat Vardaan henkilötasolla varhaiskasvatuksen kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä työskentelevien vakituisten ja määräaikaisten työntekijöiden, avustajien sekä päiväkodin johtajien tiedot. Henkilötasolla kerättäviä tietoja ovat muun muassa työsuhteen tiedot, tutkintotiedot ja täydennyskoulutustiedot. Henkilötason tietojen lisäksi varhaiskasvatustoimija tallentaa summatason tiedot varhaiskasvatustoimijan muualta hankkimien tilapäisten varhaiskasvatuksen työntekijöiden määristä kuukausitasolla.

Verovelkarekisteristä ja vesihuoltotietojärjestelmästä poiketen eri tietokokonaisuudet voivat sijaita jopa saman toimijan sisällä useassa eri tietojärjestelmässä. Esimerkiksi henkilöstön työsuhde- ja tutkintotietoja voidaan säilyttää palkkajärjestelmässä, täydennyskoulutustietoja koulutusten ja osaamisen hallintaohjelmistossa ja tietoa tilapäisten työntekijöiden määriä muussa toimijan kirjanpitoon liittyvässä järjestelmässä. Yksi toimija voi pelkästään henkilöstöä koskevien tietojen osalta tehdä kolme järjestelmäintegraatiota. Muiden laissa säädettyjen tietojen (toimipaikkoja, lapsia ja heidän huoltajiaan sekä eräitä varhaiskasvatuspäätöksiä koskevat tiedot) osalta tehdään oma järjestelmäintegraatio.

Verrattuna tietojärjestelmiin, joiden voimaansaattamiseen ei perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan liittynyt erityisiä asetuksella säätämisen edellytyksiä, Varda vaikuttaisi olevan laajempi ja monitahoisempi tietovaranto, johon tietoja voi tallentaa varhaiskasvatustoimijan niin päättäessä useammalla eri tavalla. Vardan käyttöönoton aikatauluihin sisältyy järjestelmäkannan, toimijoiden määrän sekä tiedon ajantasaisuuden takia huomattava määrä epävarmuustekijöitä.

Perusteltuna syynä asetuksella säätämiselle on perustuslakivaliokunnan aiemmassa tulkinnassa hyväksytty esimerkiksi tilanne, jossa suuren lainsäädäntökokonaisuuden eri osien on tultava voimaan samana ajankohtana. Tietojärjestelmärakennelmaa ei voi suoraan rinnastaa oikeudelliseen rakennelmaan, mutta mittavan järjestelmäkokonaisuuden, jossa satojen valtiosta ja sen suorasta määräysvallasta erillisten

julkisten ja yksityisten oikeushenkilöiden kymmenet erilaiset järjestelmät yritetään saada toimittamaan yhdenmukaisen tietomallin mukaista tietoa samanaikaisesti, voisi monimutkaisuutensa puolesta muodostaa erityisen syyn asetuksella säätämiseksi.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan on säädettävä lailla.

Varhaiskasvatuslain tietovarantoa koskevassa 13 luvussa kuntien ja yksityisten varhaiskasvatuksen palveluntuottajien tallentamisvastuista ja muista velvollisuuksista on tarkasti säädetty laissa (67 ja 68 §). Lain 70 §:ssä säädetään tyhjentävästi tiedoista, joita tietovarantoon tallennetaan. Tekniikasta, jolla tiedot tulee tallentaa, on säädetty laissa (rajapinta tai käyttöliittymä). Varhaiskasvatuslain voimaantulosta säädetään laissa. Laki ja myös sen 13 luku on tullut voimaan 1.9.2018. Tietovarannon siirtymäsäännöksen mukaisesti tallentamisvelvoitteiden alkaminen on kuitenkin porrastettu niin kutsutulla siirtymäsäännöksellä (76 §). Tietovarannon toiminta on käynnistynyt 1.1.2019 lukien, jolloin kunnat ja kuntayhtymät ovat lain 76 § 1 mom. mukaisesti ryhtyneet tallentamaan toimipaikkojaan ja varhaiskasvatuksessa olevia lapsia kokevia tietoja. Ehdotetun lain 76 §:n 1 momentti pysyisi ennallaan. Ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin, että yksityisen palveluntuottajan tallentamisvelvoitteen sekä kunnan ja kuntayhtymän muiden kuin 1 momentissa tarkoitettujen tietojen tallentamisvelvoitteen alkamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Delegointisäännös on pyritty säätämään mahdollisimman tarkasti siten, että sen 2 momentin perusteella voitaisiin säätää vain tietovarantoa täydentävien tulevien käyttöönottojen ajankohdista ja että ajankohdat voitaisiin säätää erikseen eri tietoryhmille ja erikseen julkisille ja yksityisille toimijoille.

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Voimassa olevassa varhaiskasvatuslain 13 luvussa säädetään tarkasti kuntien ja kuntayhtymien tietojen tallentamisvelvollisuuksia. Yhteisrekisterinpidon mukaisesta vastuunjaosta Opetushallituksen ja tiedot tallentavan kunnan tai kuntayhtymän välillä säädetään 67 §:ssä. Lain 70 §:ssä säädetään tyhjentävästi tallennetavista tiedoista. Tietovarannon toiminnan käynnistäneestä kunnan ja kuntayhtymän velvollisuudesta tallentaa 1.1.2019 lukien 70 § 1 momentissa ja 3 momentissa tarkoitetut järjestämäänsä varhaiskasvatusta ja sen toimipaikkoja sekä varhaiskasvatuksessa olevia lapsia koskevat tiedot säädettäisiin ehdotuksen mukaan edelleen laissa (76 § 1 mom.). Kuntien ja kuntayhtymien osalta asetuksella säätäminen koskisi käytännössä ainoastaan varhaiskasvatuksen henkilöstöä koskevien tietojen tallentamisen aloittamisen ajankohtaa. Nyt ehdotettuun lakimuutokseen ei sisälly kuntien tehtäviä tai velvoitetta laajentavia säännöksiä. Henkilöstötietojen tallentamisen olisi voimassa olevan lain mukana tullut jo alkaa 1.9.2019. Näin ollen asetuksella voidaan säätää vain tallentamisen aloittamisen myöhentämisestä. Tätä voidaan pitää kuntien tehtävien kannalta määräaikavelvoitteen lieventämisenä. Näin ollen on arvioitu, että esitetty delegointisäännös ei olisi ollut ongelmallinen perustuslain 121 §:n näkökulmasta, ottaen huomioon, että kuntien vastuista ja velvollisuuksista tietovarantoon liittyen on tarkasti säädetty laissa.