OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

LsN Johannes Heikkonen
Demokratia- ja julkisoikeusosasto

17.9.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI VARHAISKASVATUSLAIN 70 JA 76 §:N MUUTTAMISESTA (HE 9/2019 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuksen tietovarannon käyttöönottoa säätelevää siirtymäsäännöstä. Oikeusministeriö on antanut 5.9.2019 sivistysvaliokunnalle esityksestä lausunnon, jossa se on kiinnittänyt huomiota erityisesti esityksen siirtymäsäännösten ja ennen kaikkea esitykseen sisältyvien asetuksenantovaltuuksien valtiosääntöiseen hyväksyttävyyteen. Lausuntonaan oikeusministeriö esittää seuraavaa.

Tietojen tallentamisajankohdan säätäminen asetuksella

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuksen tietovarannon käyttöönottoa säätelevää siirtymäsäännöstä (76 §). Voimassa olevan varhaiskasvatuslain 76 §:ssä säännellään ajankohdasta, jolloin *kunnan ja kuntayhtymän sekä yksityisen palvelujentuottajan tulee tallettaa varhaiskasvatuslain 70 §:ssä määriteltyjä tietoja* (”tietojen tallentamisvelvoite”) varhaiskasvatuksen valtakunnalliseen tietovarantoon (Varda).

Voimassa olevan varhaiskasvatuslain 76 §:n mukaan tallentamisvelvoitteen alkamisajankohta on porrastettu tietoryhmittäin ja sen mukaan, onko tallentaja kunnallinen vai yksityinen toimija. Kuntien ja kuntayhtymien tiedonsiirrot varhaiskasvatuksen järjestäjistä, toimipaikoista sekä varhaiskasvatuksessa olevista lapsista tietovarantoon alkoivat esityksen

mukaan voimassa olevan lain 76 §:n 1 momentin mukaisesti vuoden 2019 alussa. Voimassa olevan lain 76 §:n 2 momentin mukaan kuntien ja kuntayhtymien tulee *1.9.2019 lukien* tallentaa varhaiskasvatuksen henkilöstön sekä varhaiskasvatuksessa olevan lapsen vanhempien tai muiden huoltajien tiedot tietovarantoon. Voimassa olevan lain 76 §:n 2 momentin mukainen tallentamisvelvoite on jo alkanut. Tästä ei kuitenkaan mainita esityksessä. Yksityisten palveluntarjoajien osalta tietojen tallentamisvelvoite alkaisi voimassa olevan lain 76 §:n 3 ja 4 momenttien mukaisesti vasta vuoden 2020 puolella.

Esityksessä ehdotetaan, että 76 §:n 2 momenttia muutettaisiin siten, että muiden tietojen kuin niiden, joiden osalta tallentamisvelvoite alkoi jo vuoden 2019 alussa, tallentamisvelvoitteen alkamisesta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Esityksessä ehdotetun muutoksen taustalla on vuoden 2019 alussa tehty käyttöönottoa koskeva riskiarvio. Riskiarvio perustui kokemuksiin, joita saatiin valmisteltaessa 1.1.2019 tapahtuneen käyttöönoton alkamista. Riskiarvion mukaan henkilöstötietojen käyttöönoton toteutumiseen 1.9.2019 lukien liittyy huomattavia haasteita. Näiden haasteiden selättämiseksi esityksessä ehdotetaan muutosta tallentamisvelvoitteen alkamisajankohtaan, josta olisi esityksen mukaan tarkoitus säätää valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että 76 §:n otsikkoa muutettaisiin varhaiskasvatuksen tietovarantoa koskevasta siirtymäsäännöksestä varhaiskasvatuksen tietovarantoa koskevaksi soveltamissäännökseksi.

Oikeusministeriö pitää ongelmallisena ehdotettua ratkaisua, jossa voimassa olevan lain 2 momenttia muutettaisiin siten, että nykyisin 76 §:ssä säädetyistä tallentamisvelvollisuuksista säädettäisiin jatkossa valtioneuvoston asetuksella. Esityksen perustelujen ja liitteenä olevan asetusluonnoksen mukaan asetuksella on tarkoitus säätää tietovarannon tietojen tallentamisvastuiden alkamisesta siten, että kunnan ja kuntayhtymän on tallennettava 70 §:n 2 momentissa tarkoitetut henkilöstöä koskevat tiedot varhaiskasvatuksen tietovarantoon vasta 1.9.2020 lukien. Voimassa olevan lain mukaan tietojen tallentaminen olisi alkanut vuotta aikaisemmin. Muilta osin asetuksessa säädettävä tietojen tallennusvastuiden alkaminen vastaisi sitä, mitä lain 2—4 momenteissa nykyisin säädetään, mikä sinällään vaikuttaisi tarpeettomalta sääntelyltä. Ehdotettu muutos muuttaisi näin ollen voimassa olevassa laissa olevia käyttöönottoa koskevia määräaikoja vain edellä mainittujen henkilöstöä koskevien tietojen osalta.

Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettu asetuksenantovaltuus on ongelmallisen avoin ottaen huomioon sen, että se kohdistuu kuntien ja yksityisten velvoitteisiin. Siltä osin kuin voimassaoleviin tallentamisvelvoitteisiin esitetään tehtävän muutoksia, olisi nämä perusteltua säätää lain tasolla. Tätä arviota tukevat niin perustuslain 10 §:n 1 momentista, 79 §:n 3 mo-

mentista, 80 §:n 1 momentista ja 121 §:n 2 momentista johtuvat vaatimukset. Esityksessä ei ole arvioitu säädettäväksi ehdotettavaa asetuksenantovaltuutta minkään edellä mainitun perustuslain säännöksen osalta.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Tallentamisvelvollisuuden alkamisen (eli henkilötietojen käsittelyn ml. arkaluonteiset tiedot) ajankohtaa voidaan pitää seikkana, josta tulisi tämän säännöksen valossa säätää lain tasolla.

Perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan lain voimaantulosta asetuksella voidaan säätää vain erityisestä syystä. Esityksen 76 §:n sääntelyssä on tosiasiallisesti kyse lain velvoitteiden voimaantulosta.

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 44/2018 vp s.3-4, PeVL 72/2014 vp s.3, PeVL 36/2010 vp, s. 3/I, PeVL 21/2007 vp, s. 2/II, PeVL 46/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 41/2006 vp, s. 4/I). 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).

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan on säädettävä lailla. Tallentamisvelvollisuuden alkamista voidaan pitää seikkana, josta tulisi tämän säännöksen valossa säätää lailla.

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnille ja kuntayhtymille säädettävistä tallentamisvelvollisuuksista on säännöksen valossa säädettävä lain tasolla.