Anu Mutanen, OTT, tutkijatohtori 17.9.2019

**Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain 70 ja 76 §:n muuttamisesta (HE 9/2019 vp)**

*Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.*

***Yleistä***

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kumottavaksi varhaiskasvatuslain (540/2018) 70 §:n 5 momentti kunnan velvollisuudesta tallentaa mainitun lain 70 §:ssä säädetyistä muista tiedoista erillään tiedot hankkimansa ja palvelusetelillä järjestämänsä varhaiskasvatuksen varhaiskasvatuspaikkojen määrästä ja palvelun tuottajista. Tämän lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuslain 76 §:n sisältämää siirtymäsäännöstä varhaiskasvatuksen tietovarannon käyttöönotosta siten, että tietovarannon henkilöstötietokokonaisuuden käyttöönoton aikataulusta säädettäisiin jatkossa valtioneuvoston asetuksella. Esitykseen ei sisälly arviota lakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin.

***Varhaiskasvatuslain 70 §:n 5 momentin kumoaminen***

Varhaiskasvatuslain 70 §:n 5 momentin mukaan kunnan on muista 70 §:stä säädetyistä tiedoista erillään tallennettava tiedot hankkimansa ja palvelusetelillä järjestämänsä varhaiskasvatuksen varhaiskasvatuspaikkojen määrästä ja palvelun tuottajista. Säännös esitetään kumottavaksi, koska kyseiset tiedot käyvät ilmi tietovarannosta ilman erillistä tallentamista (HE 9/2019 vp, s. 1, 3). Hallituksen esityksessä ei tarkenneta asiaa muun ohella sen suhteen, miten kyseiset tiedot käyvät tietovarannosta ilmi ja miten niiden keräämisestä on säädetty.

Voimassa olevaa varhaiskasvatuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että 70 §:ssä säädetyt tiedot perustuvat lainvalmistelussa kartoitettuihin viranomaisten tietotarpeisiin. Lisäksi 5 momentin osalta todetaan, että palvelun tuottajista tallennetaan lukumäärä ja muu tunnistetieto, kuten y-tunnus. (HE 40/2018 vp, s. 125, 127). Varhaiskasvatuslain 70 §:n 1 momentin mukaan tietovarantoon on tallennettava varhaiskasvatuksen tuottajan nimi, y-tunnus ja yhteystiedot. Siten 70 §:n 5 momentissa tarkoitetut tietosisällöt on lueteltu jo voimassa olevassa laissa.

*Muutosehdotuksella ei näin ollen ilmeisesti ole tarkoitus muuttaa perustuslakivaliokunnankin jo aiemmin arvioimaa vallitsevaa oikeustilaa (ks. PeVL 17/2018 vp, ks. myös SiVM 5/2018 vp). Varhaiskasvatuslain 70 §:n 5 momenttiin kohdistuvassa muutoksessa on käsittääkseni kyse lakiin jo alun perinkin turhaan otetun säännöksen kumoamisesta. Tämän voi arvioida kuvastavan puutteita varhaiskasvatuslain valmistelussa, mutta sen sijaan valtiosääntöoikeudellista merkitystä ehdotuksella ei tältä osin nähdäkseni ole. Myöskään 76 §:n 1 momentin muutosta, jolla poistettaisiin viittaus kumottavaksi ehdotettuun 70 §:n 5 momenttiin, ei voida pitää perustuslain kannalta merkityksellisenä.*

***Voimaantulosta säätäminen valtioneuvoston asetuksella***

Lakiehdotuksessa esitetään muutettavaksi varhaiskasvatuslain 76 §:ään sisältyvää siirtymäsäännöstä siten, että varhaiskasvatuksen tietovarantoa koskevasta tietojen tallentamisvastuun alkamisesta säädettäisiin jatkossa valtioneuvoston asetuksella lukuun ottamatta 76 §:n 1 momentissa tarkoitettua tallentamisvelvollisuutta. Tallentamisvastuun alkamisesta säädettäisiin voimassa olevan lain tavoin tietoryhmäkohtaisesti. Yksityisille palveluntuottajille säädettäisiin nykytilaa vastaavasti eräiden tietojen osalta kuntia ja kuntayhtymiä myöhempi tallentamisvelvoitteen alkamisajankohta. Asetuksella olisi tarkoitus säätää tietojen tallentamisvastuiden alkamisesta siten, että kunnan ja kuntayhtymän on tallennettava 70 §:n 2 momentissa tarkoitetut henkilöstötiedot tietovarantoon voimassa olevasta sääntelyssä poiketen vuotta myöhemmin (1.9.2019 sijasta 1.9.2020 lukien). Muilta osin asetuksessa säädettävä tallennusvastuiden alkaminen vastaisi varhaiskasvatuslain 76 §:n 2–4 momentissa säädettyä. (HE 9/2019 vp, s. 1, 3–4.)

*Asiassa on siten valtiosääntöoikeudellisesti arvioitavana, voidaanko tietojen tallentamisvastuun voimaantulon siirtymisestä säätää lain sijasta valtioneuvoston asetuksella.*

Perustuslain 80 §:ssä säädetään asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Perustuslain 79 §:ssä säädetään puolestaan lain voimaantulosta. Pykälä 3 momentin mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisestä syystä laissa voidaan säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella. Jollei lakia ole julkaistu viimeistään säädettynä voimaantuloajankohtana, se tulee voimaan julkaisemispäivänä.

Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että lain voimaantuloajankohdan tulee perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan käydä ensisijaisesti ilmi itse laista. Lain voimaantuloajankohtaa koskevasta asetuksenantovaltuudesta voitaisiin säätää asianomaisessa laissa vain erityisestä syystä. Tällaisesta erityisestä syystä voisi 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. Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että lain voimaantulosta on mahdollista säätää erillisellä voimaanpanolailla. Perustuslain 79 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille myös perustuslain 95 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamislakien voimaantulosta voidaan säätää asetuksella. (HE 1/1998 vp, s. 130.)

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitetun erityisen syyn vaatimuksen on katsottu täyttyneen esimerkiksi, kun tekijänoikeuslain muuttamisesta annetun lakiehdotuksen voimaantulosäännöksessä mainitut eräät lainkohdat olivat tarkoitetut tulemaan voimaan samaan aikaan vapaakappalelainsäädännön uudistuksen voimaantulon kanssa (PeVL 7/2005 vp, s. 11–12). Erityisenä syynä on pidetty myös lain voimaan-

tuloajankohdan sidonnaisuutta Suomen kansainvälisten velvoitteiden tai esimerkiksi EU-lainsäädännön voimaantuloon (PeVL 14/2004 vp, s. 5, PeVL 5/2004 vp, s. 2, PeVL 1/2004 vp, s. 4, PeVL 43/2000 vp, s. 4–5). Erityisen syyn kriteeriä ei sen sijaan ole täyttänyt riittävän ajan varaamistarve esimerkiksi tietojärjestelmämuutoksille, hallinnollisille toimenpiteille, käytännön järjestelyille ja tiedottamiselle sekä muille tämän kaltaisille viranomaisten ja palvelun tarjoajien täytäntöönpanotoimille. Perustuslakivaliokunnan mukaan tällaiset seikat ovat tavanomaisia lähes kaikelle lainsäädännölle ja niille voidaan varata tarvittava aika päätettäessä lain voimaantuloajankohdasta lakia vahvistettaessa. (PeVL 11/2014 vp, s. 7, PeVL 4/2014 vp, s. 5, PeVL 7/2005 vp, s. 11–12, PeVL 2/2005 vp, s. 2–3.)

Varhaiskasvatuslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä 76 §:n muutostarvetta perustellaan sillä, että käyttöönottoa ei voida varhaiskasvatuksen henkilöstötietojen osalta toteuttaa laissa säädetyssä aikataulussa. Esityksen mukaan tietovarannon käyttöönottoon valmistautuminen ei ole edennyt suunnitellusti määrittelyjen, tietojärjestelmäintegraatioiden ja kuntien tiedonsiirron valmiustason osalta. Lisäksi todetaan, että asetus olisi eduskunnan säätämää lakia joustavampi tapa ottaa huomioon mahdolliset nyt ennakoimattomissa olevat tekijät, jotka saattavat vaikuttaa tietojärjestelmäintegraation ja koko tietovarannon toteuttamiseen. (HE 9/2019 vp, s. 1–4.) Viimeksi mainitun toteamuksen merkitystä hämärtää se, että muualla esityksessä ja asetusluonnoksessa viitataan kuitenkin tiettyihin ja pääasiassa jo voimassa olevassa laissa oleviin voimaantuloaikoihin (ks. HE 9/2019 vp, s. 3–4, 8).

Kyse on näin ollen sellaisista tietojärjestelmämuutoksista, hallinnollisista toimenpiteistä ja käytännön järjestelyistä, joiden kaltaisissa tilanteissa lain voimaantulon asetuksentasoista säätämistä ei ole pidetty perusteltuna. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että kyse ei ole kansainvälisen velvoitteen tai EU-velvoitteen voimaanpanosta eikä suuren lainsäädäntökokonaisuuden voimaantulosta. Käsillä ei myöskään ole tilanne, jossa voimaantuloajankohtaa ei voitaisi vielä vahvistaa, sillä voimaantuloajat on esitetty hallituksen esityksessä ja sen liitteenä olevassa asetusluonnoksesta. Esitetyn voimaantuloajat vastaisivat lisäksi pääosiltaan jo voimassa olevan lain sisältämää voimaantulon siirtymäsääntelyä.

Ehdotus merkitsisi toteutuessaan lain voimaantulosta säätämisen eriytymistä eri säädöstasoille. Merkille pantavaa on myös se, että säädöstasoa ehdotetaan muutettavaksi sellaisiltakin osin, joissa tallentamisvastuun alkaminen kuitenkin vastaisi voimassa olevaa laintasoista sääntelyä. Vailla merkitystä ei ole myöskään se, että muutosehdotuksen perusteluissa esitetty sopivan säädöstason arviointi poikkeaa vasta vähän aikaa sitten säädetyssä varhaiskasvatuslaissa omaksutusta sääntelyratkaisusta.

*Ehdotettu varhaiskasvatuslain 76 §:n uusi 2 momentti ei vaikuta näin ollen täyttävän perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitettua erityisen syyn edellytystä. Voimaantuloajankohdasta säätämistä ei ole esitettyjen perustelujen valossa mahdollista jättää valtioneuvoston asetuksen varaan. Voimaantulosta tulisi siten tavanomaiseen tapaan säätää laissa, jotta lakiehdotus voitaisiin tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.*

Helsingissä 17.9.2019

*Anu Mutanen*, OTT, tutkijatohtori