Olli Mäenpää
18.9.2019

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi varhaiskasvatuslain 70 ja 76 §:n muuttamisesta (HE 9/2019)

Varhaiskasvatuksen valtakunnalliseen tietovarantoon kuuluvien varhaiskasvatuksen henkilöstötietojen tallentamista ei esityksen perusteluissa mainittujen syiden mukaan voida toteuttaa voimassa olevassa laissa säädetyssä aikataulussa. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan kumottavaksi varhaiskasvatuslain 76 §:n 2-3 momentit, joissa määritellään henkilöstöä, lapsia ja huoltajia koskevien tietojen tallentamisvelvoitteen alkamisajankohdat. Kumottujen säännösten sijasta ehdotetaan säädettäväksi uusi 76 §:n 2 momentti, jonka mukaan tietojen tallentamisvelvoitteen alkamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Ehdotettua tallentamisvelvoitteen alkamisajankohdan sääntelyä asetuksella on paikallaan arvioida erityisesti siltä kannalta, että perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisestä syystä laissa voidaan kuitenkin säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella. Perustuslain kannalta kysymys on siten lähinnä siitä, onko esitetty tai esitettävissä sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi tallentamisvelvoitteen alkamisajankohdasta voitaisiin säätää lain sijasta asetuksella.

Tällainen erityinen syy voisi perustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perustelujen mukaan olla esimerkiksi se, että suuren lainsäädäntökokonaisuuden eri osien on tultava voimaan samana ajankohtana eikä tuota ajankohtaa ole lakia säädettäessä tarkoituksenmukaista tai mahdollista vielä vahvistaa (ks. HE 1/1998 vp, s. 130). Perustuslakivaliokunnan käytännössä erityisenä syynä on pidetty muun muassa lain voimaantulon sidonnaisuutta Euroopan unionin lainsäädännön voimaantuloon (PeVL 72/2014 vp, s. 3, PeVL 12/2014 vp, s. 3 ja PeVL 21/2007 vp, s. 2) tai kansainväliseen velvoitteeseen (PeVL 11/2000 vp, s. 5).

Perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitettuna erityisenä syynä ei perustuslakivaliokunnan käytännössä sen sijaan ole pidetty muun muassa tarvetta tehdä sellaisia toimenpiteitä, joita on suoritettava lähes kaiken lainsäädännön yhteydessä, kun tarvittava aika niille voidaan varata päätettäessä lain voimaantuloajankohdasta lakia vahvistettaessa (PeVL 2/20015 vp, s. 2-3). Erityisenä syynä ei myöskään ole pidetty lähinnä hallinnolliseen tarkoituksenmukaisuuteen perustuvia voimaantuloon liittyviä näkökohtia (PeVL 44/2018 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut myös hallituksen esityksen perusteluissa esitettyä perustelua, jonka mukaan erityisenä syynä säätää lain voimaantulosta asetuksella olisi se, että verovelkarekisterin käyttöönotto ja yksityisten elinkeinonharjoittajien tietojen luovuttamisen aloittaminen edellyttävät aikaa

vieviä tietojärjestelmämuutoksia, minkä vuoksi käyttöönottoaikataulua ei ole mahdollista tarkoin ennakoida. Valiokunta ei kuitenkaan katsonut tämänkaltaisten hallinnollisten toimenpiteiden aikatauluun liittyvien syiden täyttävän perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitetun erityisen syyn vaatimusta. Tällaiset toimet olivat valiokunnan arvion mukaan tavanomaisia lainsäädännössä, ja tarvittava aika niille voitiin varata päätettäessä lain voimaantuloajankohdasta lakia vahvistettaessa (PeVL 4/2014, s. 5).

Käsiteltävän hallituksen esityksen perusteluissa (s. 2-3) tuodaan esiin muun muassa seuraavia näkökohtia, joiden katsotaan täyttävän perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitetun erityisen syyn vaatimuksen:

> ”Tietovarantointegraatioiden tekemiseen, testaukseen ja sisältöjen yhteensopivuuden toteuttamiseen on kunnissa, kuntayhtymissä ja näiden järjestelmätoimittajilla liian vähän aikaa. Lisäksi osaa henkilöstöstä kerättävistä tiedoista ei ole aiemmin ylläpidetty kuntien ja kuntayhtymien rekistereissä tai tiedot sijaitsevat useassa eri tietojärjestelmässä henkilöstötietoihin liittyvän järjestelmäkannan monimuotoisuuden takia. Tähän arvioitiin liittyvän huomattavia riskejä. Lisäksi eräillä Suomen suurimmista varhaiskasvatuksen järjestäjistä on käynnissä merkittävä varhaiskasvatuksen tietojärjestelmän kokonaisuudistus. Aikataulumuutos mahdollistaisi uudistusten paremman yhteensovittamisen.”

Perusteluissa esitettyjen käytännön syiden aiheuttamia aikatauluongelmia voidaan pitää todellisina ja merkittävinä, joten ne perustelevat aikataulun muuttamista. Ne edellyttävät kuitenkin sellaisia teknisiä ja hallinnollisia toimenpiteitä, joiden ei edellä selostettu perustuslakivaliokunnan käytäntö ja erityisesti lausunnossa PeVL 4/2014 vp esitetyt näkökohdat huomioon ottaen voida katsoa täyttävän perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitetun erityisen syyn vaatimusta. Tallentamisvelvoitteen alkamisajankohdasta säätämistä ei siten ole mahdollista jättää ehdotetulla tavalla valtioneuvoston asetuksen varaan.

Laissa määriteltyjen tallentamisvelvoitteiden alkamisajankohdat ovat sen sijaan säädettävissä lailla esimerkiksi esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen sisältämän aikataulun mukaisesti. Lainsäädäntöteknisesti tämä voitaneen yksinkertaisimmin toteuttaa muuttamalla voimassa olevan varhaiskasvatuslain 76 §:n 2 ja 3 momentin säännöksiä.