Valiokunnan lausunto PeVL 3/2019 vp– HE 9/2019 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain 70 ja 76 §:n muuttamisesta

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain 70 ja 76 §:n muuttamisesta (HE 9/ 2019 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Janne Öberg, opetus- ja kulttuuriministeriö
- lainsäädäntöneuvos Johannes Heikkonen, oikeusministeriö
- tutkijatohtori, OTT Anu Mutanen
- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuksen tietovarannon käyttöönottoa säätelevää siirtymäsäännöstä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian syksyllä 2019.

Hallituksen esitykseen ei sisälly jaksoa, jossa arvioitaisiin lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuslain varhaiskasvatuksen tietovarannon käyttöönottoa sääntelevää siirtymäsäännöstä. Varhaiskasvatuslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 17/2018 vp).

Valmis
5.0

Hallituksen esitykseen ei sisälly jaksoa, jossa arvioitaisiin lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Valtioneuvoston piirissä laadittujen hallituksen esitysten laatimisohjeiden mukaan perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisen tehtävän johdosta jakso esityksen suhteesta perustuslakiin on kirjoitettava, jos lakiehdotus sisältää yhden tai useamman säännöksen, jonka perustuslainmukaisuutta tai suhdetta ihmisoikeusvelvoitteeseen on tarpeen arvioida. Jos jakson tarpeellisuudesta on epävarmuutta, on aihetta pikemminkin kirjoittaa jakso kuin jättää se kirjoittamatta (ks. myös PeVL 19/2016 vp, s. 3). Hallituksen esityksen säätämisjärjestysjakso tarjoaa eduskunnalle myös tärkeän informaation, jonka avulla keskeisesti arvioidaan esityksen käsittelemisen tarpeellisuutta perustuslakivaliokunnassa (PeVM 8/2015 vp, PeVL 4/2015 vp, PeVL 1/2015 vp, PeVM 2/2001 vp, s. 3—4 ja PeVL 57/2006 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, että valtioneuvoston on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuksia koskevan sääntelyn asianmukaiseen käsittelyyn säätämisjärjestysperusteluissa (ks. myös PeVL 39/2016 vp, s. 6, PeVL 38/2016 vp, s. 3 ja PeVL 19/2016 vp, s. 2—3). Valiokunta kiinnittää edelleen valtioneuvoston huomiota tarpeeseen laatia säätämisjärjestysperustelut hallituksen esitysten laatimisohjeiden mukaisesti.

Lain voimaantulon sääntely

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 sääntelystä poiketen vuotta myöhemmin. Muilta osin asetuksessa säädettävä tallennusvastuiden alkaminen vastaisi varhaiskasvatuslain 76 §:n 2—4 momentissa säädettyä.

Ehdotettu asetuksenantovaltuus on merkityksellinen perustuslain 79 §:n 3 momentin kannalta. Sen mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisestä syystä laissa voidaan säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella. Tästä voi 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, ks. myös PeVL 44/2018 vp, s. 3—4, PeVL 7/2005 vp, s. 11/II). Perustuslakivaliokunnan käytännössä erityisenä syynä on pidetty myös lain voimaantuloajankohdan sidonnaisuutta Suomen kansainvälisten velvoitteiden tai esimerkiksi Euroopan unionin lainsäädännön voimaantuloon (ks. esim. PeVL 36/2010 vp, s. 3/I, PeVL 21/2007 vp, s. 2/II, PeVL 46/2006 vp, s. 4/I).

Hallituksen esityksessä 76 §:n muutostarvetta perustellaan sillä, että käyttöönottoa ei voida varhaiskasvatuksen henkilöstötietojen osalta toteuttaa laissa säädetyssä aikataulussa. Tietovarannon käyttöönottoon valmistautuminen ei ole edennyt suunnitellusti tietojärjestelmäintegraatioiden ja kuntien tiedonsiirron valmiustason osalta. Hallituksen esityksen mukaan asetus olisi lakia joustavampi tapa ottaa huomioon mahdolliset ennakoimattomissa olevat tekijät, jotka saattavat vaikuttaa tietojärjestelmäintegraation ja koko tietovarannon toteuttamiseen.

Perustuslakivaliokunta ei ole katsonut tämänkaltaisten hallinnollisten toimenpiteiden aikatauluun liittyvien syiden täyttävän perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitetun erityisen syyn vaatimusta. Tällaiset toimet ovat tavanomaisia lainsäädännössä, ja tarvittava aika niille voidaan varata päätettäessä lain voimaantuloajankohdasta lakia vahvistettaessa (PeVL 11/2014 vp, s. 7/II, PeVL 4/2014 vp, s. 5/II, PeVL 7/2005 vp, s. 11—12). Valiokunnan mielestä merkitystä arviossa ei ole sillä, että nyt arvioitavana on lisäajan myöntäminen jo voimassaolevan sääntelyn toimeenpanoon. Lakiehdotuksen 76 §:n 2 momenttia on siten muutettava, jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslain 79 §:n 3 momentti ei aseta estettä sille, että laintasoinen sääntely laaditaan hallituksen esitykseen liitetyn asetusluonnoksen sisältöiseksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen 76 §:n 2 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 24.9.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd

Valiokunnan lausunto PeVL 3/2019 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen