

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 40/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Janne Öberg, opetus- ja kulttuuriministeriö
- erityisasiantuntija Anu Mutanen, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Pauli Rautiainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi varhaiskasvatuslaki. Esitykseen sisältyy myös ehdotukset perusopetuslain ja eräiden sosiaalitoimen lakien muuttamisesta, joissa tehdään varhaiskasvatuslain edellyttämät lakitekniset muutokset.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2018. Lain 31 ja 37 §:ää aletaan soveltaa 1 päivä tammikuuta 2030 lukien.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan perustuslain 3, 10, 16, 18, 19 ja 80 §:n kannalta.

Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voitaneen käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 17/2018 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Varhaiskasvatuksen järjestäminen toteuttaa perustuslain 16 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin jo aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä on ensisijaisesti arvioitava perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuna sosiaalipalveluna. Valiokunnan mukaan tämä lähtökohta ei ole muuttunut, vaikka lainsäädännössä varhaiskasvatusta käsitellään terminologisesti päivähoidon asemesta varhaiskasvatuksena ja se on hallinnollisesti siirretty sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle, sillä perustuslain terminologia on autonominen suhteessa tavallisessa lainsäädännössä tehtäviin luokitteluihin (PeVL 12/2015 vp, s. 3). Varhaiskasvatus toteuttaa täten perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetettua velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistää väestön terveyttä sekä tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (PeVL 21/2016 vp, s. 2).

Hallituksen esityksen mukaan varhaiskasvatuksessa sovelletut useisiin eri sosiaalihuollon järjestämistä koskeviin lakeihin ja asetuksiin sekä lasten päivähoidosta annettuun asetukseen kuuluneet säännökset koottaisiin uuteen varhaiskasvatukseen. Sosiaalihuoltolain, sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain, sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain ja asetuksen sekä yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain säännöksiä ei enää sovellettaisi varhaiskasvatukseen. Lailla saatettaisiin siten loppuun varhaiskasvatuksen hallinnonalasiirto sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä on sanotusta huolimatta edelleen arvioitava perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuna sosiaalipalveluna, johon kohdistuu riittävyysvaatimus, sekä yhtenä keinona toteuttaa julkisen vallan velvollisuutta tukea lapsen huolenpidosta vastaavia. Valiokunta toistaa käsityksensä siitä, että tässä suhteessa perustuslain terminologia on autonominen suhteessa tavallisessa lainsäädännössä tehtäviin luokitteluihin. Siirtyminen käyttämään lainsäädännössä termiä varhaiskasvatus on kuitenkin tuonut arviointiin mukaan myös perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisen sivistyksellisten oikeuksien elementin (ks. myös PeVL 12/2015 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunnan mielestä on valitettavaa, että hallituksen esityksessä katkaistaan yhteys sosiaalihuollon yleislakeihin, joita voidaan pitää merkityksellisinä perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien toteutumisen kannalta. Valiokunta kiinnittää lisäksi valtioneuvoston huomiota siihen, että hallituksen esityksessä ei arvioida perusteellisesti, varmistaako lakiehdotus riittävien varhaiskasvatuspalveluiden yhdenvertaisen turvaamisen kaikkialla maassa ja kaikissa väestöryhmissä. Valiokunta painottaa tämän johdosta korostunutta tarvetta seurata sääntelyn vaikutuksia tarvittaessa kokonaisarvion keinoin ja mahdollisesti havaittavien ongelmien asianmukaista korjaamista.

Valiokunnan lausunto PeVL 17/2018 vp

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, varhaiskasvatuksen kannalta huomioitavia perusoikeuksia ovat myös muun muassa yhdenvertaisuus, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet, oikeusturva ja perusoikeuksien turvaaminen.

Lapsen oikeuksien yleissopimus

Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 59—60/1991) velvoittaa sopimusvaltion turvaamaan lapsille oikeuden suojeluun ja huolenpitoon, osuuden yhteiskunnan voimavaroista sekä oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään. Lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattujen lasten oikeuksien tulee toteutua koko lapsiväestön ja jokaisen lapsen elämässä.

Sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Perustuslakivaliokunta painottaa sitä hallituksen esityksessäkin (s. 85) mainittua lähtökohtaa, jonka mukaan lapsen etua on harkittava sekä yksittäisen lapsen, lapsiryhmän ja yleensä lasten kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti.

Lapsen edun huomioonottaminen

Perustuslakivaliokunta on arvioinut vammaisten asemaa koulutusjärjestelmässä tukeutuen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännökseen ja perustuslain 16 §:n 2 momenttiin, jonka perusteella julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta. Viittauksella erityisten tarpeiden mukaisuuteen tarkoitetaan valiokunnan mukaan muun muassa sitä, että julkisen vallan on pyrittävä vähentämään ja poistamaan terveydentilan tai vammaisuuden opiskelulle aiheuttamia mahdollisia esteitä. Valiokunta on tässä yhteydessä kiinnittänyt huomiota myös YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaan yleissopimukseen. Sopimuksen 24 artiklassa korostetaan muun muassa sitä, ettei vammaisia henkilöitä saa sulkea koulutusjärjestelmän ulkopuolelle ja että heitä varten tehdään heidän yksilöllisten tarpeidensa mukaisia kohtuullisia mukautuksia (ks. PeVL 60/2010 vp, s. 3/I).

Hallituksen esityksen mukaisen hallinnonalasiirron loppuunsaattaminen merkitsee sitä, että sosiaalihuoltoa koskevan lainsäädännön soveltaminen varhaiskasvatustoimintaan lakkaa kokonaan. Tämä merkitsee perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sitä, että eräitä vammaisen lapsen oikeuksien kannalta keskeistä lainsäädäntöä ei enää jatkossa sovelleta varhaiskasvatukseen. Nyt arvioitavaan varhaiskasvatustalokieluotukseen ei kuitenkaan sisälly erityisiä säännöksiä vammaisen tai muun erityisen tuen tarpeessa olevan lapsen tukitoimien järjestämisestä varhaiskasvatuksessa. Valiokunnan mielestä laissa on säännösperustaisesti turvattava vammaisten lasten yhdenvertainen oikeus varhaiskasvatukseen tosiasialliseen toteutumiseen. Laissa on myös säädettävä vammaisten lasten tukitoimien vaikutuksista varhaiskasvatukseen henkilöstömitoitukseen. Tällaisten muutosten tekeminen on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Hallituksen esityksessä ei tarkastella erikseen erityisen haavoittuvassa asemassa olevien lasten varhaiskasvatukseen toteutumista. Sivistysvaliokunnan tulee lisäksi tarkastella, miten lakiehdotus

Valiokunnan lausunto PeVL 17/2018 vp

tuksen mukaiset oikeudet toteutuvat heidän osaltaan, ja täydentää sääntelyä tarvittaessa varhaiskasvatuksen yhdenvertaisen toteutumisen turvaamiseksi.

Lapsen itsemääräämisoikeuden rajoittaminen

Perustuslailla suojatun yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan (ks. esim. PeVL 10/2012 vp, s. 2/II ja PeVL 24/2010 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunnan käytännössä itsemääräämisoikeuden on katsottu kiinnittyvän useisiin perusoikeuksiin, erityisesti perustuslain 7 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja koskemattomuudesta sekä perustuslain 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta (ks. esim. PeVL 15/2015 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että varhaiskasvatustakiehdotukseen ei sisälly säännöksiä esimerkiksi lapsen kurinpidosta tai ojentamisesta varhaiskasvatuksessa. Valiokunta painottaa, että varhaiskasvatuksen toimintayksiköissä ei voida rajoittaa lapsen itsemääräämisoikeutta ilman siihen nimenomaisesti oikeuden luovaa säännöstä. Mikäli tarkoituksena on, että varhaiskasvatuksessa voidaan käyttää itsemääräämisoikeutta rajoittavia toimenpiteitä, on tästä säädettävä perusoikeuksien yleiset ja kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttävien säännöksiin (ks. esim. PeVL 15/2015 vp, s. 3 ja PeVL 35/2013 vp).

Kotirauhan suoja

Varhaiskasvatustakiehdotuksen 44 §:ssä säädetään yksityisen palveluntuottajan ilmoitusmenettelystä. Pykälän 3 momentin mukaan kunnan toimielimen tulee ilmoituksen saatuaan välittömästi suorittaa tarkastus varhaiskasvatuksen toimipaikassa sen varmistamiseksi, että toimintaympäristö ja siellä annettava varhaiskasvatus vastaavat varhaiskasvatukselle asetettuja vaatimuksia. Lakiehdotuksen 1 §:n mukaan varhaiskasvatuksen toimintamuotoja ovat päiväkodissa järjestettävän päivähoidon lisäksi perhepäivähoito, jota järjestetään perhepäiväkodissa, ja avoin varhaiskasvatustoiminta, jota järjestetään toimintaan soveltuvassa paikassa. Lakiehdotuksen 44 §:ssä ei ole rajausta, jonka mukaan tarkastuksia ei voitaisi suorittaa kotirauhan piiriin kuuluissa tiloissa.

Siten on arvioitavissa, että tarkastukset voivat kohdistua myös sellaisiin tiloihin, jotka kuuluvat perustuslain 10 §:ssä turvatun kotirauhan suojan piiriin. Jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Lailla voidaan pykälän 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Perustuslain 10 §:n 3 momentissa on kyse niin sanotusta kvalifioidusta lakivarauksesta, jonka tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa valtuutta perusoikeuden rajoittamiseen kuin on välttämättä tarpeen (ks. esim. PeVL 39/2016 vp ja siinä viitatus lausunnot).

Perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetusta perusoikeuksien turvaamisen velvoitteesta on johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää perustuslain 19 §:n mukaiset tukijärjestelmät sellaisiksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa. Valiokunnan mukaan nämä näkökohdat merkitsevät sitä, että julkisen vallan tehtävänä on turvata muun muassa se, että esimerkiksi perhepäivähoito toteutetaan tiloissa, jotka ovat sen kohderyh-

Valiokunnan lausunto PeVL 17/2018 vp

män kannalta asianmukaisia ja turvallisia (ks. PeVL 54/2014 vp, s. 2/I). Valiokunta on aiemmassa käytännössään katsonut myös, että kotirauhan piiriin ulottuvat tarkastukset eivät vaaranna kotirauhan suojan varsinaista ydintä silloin, kun tarkastukset kohdistuvat tiloihin, joissa harjoitetaan perhepäivähoidon kaltaista ammattitoimintaa (PeVL 21/2010 vp).

Edellä todetuista näkökohdista huolimatta valiokunta toteaa, että perustuslain 10 §:n 3 momentin sanamuoto on siinä mielessä ehdoton, että kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus on sidottu välttämättömyysvaatimukseen, ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on tämän mukaisesti vaikiintunutta. Valiokunta on toistuvasti edellyttänyt toimenpidevaltuuksia koskeviin säännöksiin kirjattavaksi, että esimerkiksi tarkastus asunnossa voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi (ks. kokoavasti PeVL 39/2016 vp sekä erityisesti PeVL 54/2010 vp, s. 3 ja siinä viitattut lausunnot). Perustuslain 10 §:n 3 momentin perusteella ehdotettua 44 §:n säännöstä on näin ollen muutettava siten, että tarkastus asunnossa voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Laista tulee käydä riittävällä tarkkuudella ilmi myös ne perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät seikat, joiden valvomiseksi tarkastus voidaan toimittaa asunnossa. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Varhaiskasvatustarkastuksen 55 ja 56 §:ssä säädetään valvontaviranomaisen oikeudesta tarkastaa varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan varhaiskasvatuslaissa tarkoitetun toiminnan sekä toiminnan järjestämisessä käytettävät toimipaikat ja toimitilat. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat voidaan säännöksen mukaan tarkastaa ainoastaan, jos tarkastaminen on välttämätöntä asiakkaan aseman ja asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi. Säännösehdotus kiinnittyy perusoikeuksien turvaamiseen perustuslain 10 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla ja vastaa nimenomaisesti perustuslakivaliokunnan käytännössä tämänkaltaisessa sääntely-yhteydessä tarkastustoimivaltuudelta edellytettyä (ks. PeVL 54/2014 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta on käytännössään kiinnittänyt huomiota myös siihen, että valvontatyyppisten tarkastusten sääntelyssä on syytä viitata hallintolain 39 §:n säännöksiin hallintoasian käsittelyyn liittyvässä tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä (ks. esim. PeVL 35/2014 vp, s. 4/I ja siinä viitattut lausunnot). Tämän vuoksi lakiehdotuksen 56 §:ään on tässäkin tapauksessa syytä lisätä viittaus hallintolain 39 §:ään.

Henkilötietojen suoja

Varhaiskasvatustarkastuksen 13 luvussa säädetään varhaiskasvatuksen tietovarannosta, johon tallennettaisiin varhaiskasvatuksen järjestäjiä, henkilöstöä, perhettä ja lasta koskevia tietoja, joita eri viranomaiset tarvitsevat toteuttaessaan lakisääteisiä viranomaistehtäviään.

Perustuslakivaliokunta on hiljattain 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 tietosuojasetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuojasetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuojasetuksen salliman kan-

Valiokunnan lausunto PeVL 17/2018 vp

sallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5). Valiokunnalla ei ole huomauttamista sääntelystä tästä näkökulmasta.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan siihen, että tietovarantoon ei tallenneta eikä sitä koskevan lainsäädännön perusteella käsitellä tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja. Tietovarantoon talletettaisiin varhaiskasvatusta koskevan lakiehdotuksen 70 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan varhaiskasvatusoikeuden laajuuden peruste ja sen käyttöön liittyvät ehdot. Hallituksen esityksessä viitataan siihen, että tällä tarkoitetaan varhaiskasvatuksen lakisääteistä perustetta, jota koskeva tieto talletettaisiin tietovarantoon 12 §:n eri momenttien tarkkuudella (s. 126). Laajempaa varhaiskasvatusta tulee lakiehdotuksen 12 §:n 3 ja 4 momenttien mukaan järjestää, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia tai muutoin lapsen edun mukaista. Laajemman varhaiskasvatuksen tarve voi johtua myös perheenjäsenen sairaudesta. Valiokunnan käsityksen mukaan vaikuttaa siten ilmeiseltä, että tietovarantoon voi sisältyä ainakin terveydentilatietoja.

Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on, tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida sääntelyn laintasoisuuden näkökulmasta. Yleistä tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisemman sääntelyn tarve tulee kuitenkin perustella myös tietosuoja-asetuksen puitteissa tapauskohtaisesti. Tällöin on syytä kiinnittää huomiota myös asetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan. Valiokunta painottaa, että myös arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevassa sääntelyssä on syytä pyrkiä selkeään ja ymmärrettävään lainsäädäntöön (PeVL 14/2018 vp, s. 6).

Varhaiskasvatustarkoitusten johdosta sosiaalilainsäädännön soveltaminen varhaiskasvatustoimintaan lakkaa. Varhaiskasvatukseen ei sovelleta siten säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan myöskään julkisuuslain sosiaalipalvelua ja sen asiakkuutta koskevia salassapitosäännöksiä, eikä varhaiskasvatuksen asiakkuutta itsessään pidetä salassa pidettävänä tietona eikä henkilötietolain mukaisena arkaluonteisena tietona. Myöskään sosiaalihuollon tietojenkäsittelyä koskeva erityislainsäädäntö ei enää sovellu varhaiskasvatukseen.

Perustuslain säädöshierarkkisesta asemasta johtuen on sinänsä selvää, että valiokunnan käytännössä arkaluonteisiksi esimerkiksi käsittelyn aiheuttamien riskien ja uhkien perusteella arvioitut tiedot eivät alaltaan tyhjentävästi samastu henkilötietolain sääntelyyn (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 38). Valiokunnan käsityksen mukaan henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia kuvaavien ja niihin rinnastuvien tietojen käsittely muodostaa sellaisia riskejä ja uhkia yksityisen perusoikeuksille, että mainitut tiedot on syytä lähtökohtaisesti rinnastaa arkaluonteisiin tietoihin (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 39). Valiokunta kuitenkin yhtyy siihen hallituksen esityksessä esitettyyn arvioon, jonka mukaan varhaiskasvatuksen asiakkuutta itsessään koskevaa tietoa ei ole syytä luonnehtia erityisen arkaluonteiseksi, vaikka varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä on ensisijaisesti arvioitava perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuna sosiaalipalveluna. Valiokunta painottaa sitä hallituksen esityksessäkin omaksuttua sääntelyratkaisua, jonka mukaan lapsen tuen tarvetta, tukitoimia ja niiden toteuttamista koskevat tiedot sekä lapsen henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointia koskevat tiedot sekä lapsen varhaiskasvatussuunnitelma ovat salassa pidettäviä. Valiokunnan mielestä mainittujen tietojen käsittelyyn voi sisältyä sellaisia riskejä, että niitä on arvioitava lähtökohtaisesti arkaluonteisina tietoina.

Valiokunnan lausunto PeVL 17/2018 vp

Terveydentilätietojen ja muiden arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä ehdotetussa tietovarannossa koskevan sääntelyn on oltava tietosuojasetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa. Valiokunnan mielestä varhaiskasvatustietolakiin on olennaisesti täydennettävä, että se täyttää nämä vaatimukset. Vaihtoehtoisesti tietovarantoa koskevaa sääntelyä on muutettava siten, että tietovarannossa ei käsitellä terveydentilätietoja tai muita arkaluonteisia tietoja. Tällaisten muutosten tekeminen on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksikössä.

Varhaiskasvatustietolakiin ehdotetun 66 §:n 2 momentin mukaan viranomaiset saavat käyttää niille laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi tarpeellisia varhaiskasvatustietojen valtakunnalliseen tietovarantoon sisältyviä tietoja. Säännöksen perusteluissa viitataan siihen, että tyhjentyä listaa ei laadittaisi, koska viranomaisen tiedonsaantioikeus määräytyisi kyseistä viranomaista koskevan lainsäädännön ja sille säädettyjen tehtävien mukaan, kuten valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa. Säännöksen sanamuoto on tarkistettava vastaamaan perusteluita. Mikäli säännöksen tarkoituksena kuitenkin on vastoin perustelulausemaa perustaa viranomaisille salassapidettäviin ja arkaluonteisiin terveydentilätietoihin kohdistuva tiedonsaantioikeus, on ehdotettua sääntelyä täsmennettävä ja muutettava perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan johdosta valiokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. myös PeVL 15/2018 vp, s. 41, PeVL 12/2014 vp, s. 3/I). Tällaisten muutosten tekeminen on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksikössä.

Varhaiskasvatustietolakiin ehdotetun 47 §:ssä säädetään rekisterissä olevien tietojen julkistamisesta ja luovuttamisesta. Säännöksen mukaan valvontaviranomainen voi julkistaa ja luovuttaa julkisen tietoverkon välityksellä yksityisten palvelujen antajien rekisteristä yksityisten palvelujen tuottajan nimen tai toiminimen, toimintamuodon sekä kaikkien toimipaikkojen osoitteet ja yhteystiedot. Itsenäinen ammatinharjoittaja voi kuitenkin kieltää osoite- ja muiden yhteystietojensa julkaisemisen.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaisena, että ehdotetun kaltaisesta internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina. Rajausta on pidetty säätämisyksiköksi varsinkin laajan terveydenhuollon ammattihenkilöiden tietoja sisältävän tietopalvelun kohdalla (PeVL 32/2008 vp, s. 3/I). Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että rekisterin sisällön ja tarkoituksen kannalta perusteltu rajausta sisällytetään tietojen luovuttamiseen myös nyt arvioitavan kaltaisessa rekisterissä (ks. PeVL 2/2018 vp, s. 7 ja siinä viitatuksi lausunnot).

Varhaiskasvatustietolakiin ehdotetun 71 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi yksilöinti- ja yhteystietojen tarkistamisesta eri tietolähteistä. Säännös on tarkoitukseltaan epäselvä. Sivistysvaliokunnan on tarkasteltava säännöksen tarkoitusta ja tarvittaessa täsmennettävä säännöstä. Perustuslakivaliokunta muistuttaa, että näin muotoiltu säännös ei perusta tiedonsaantioikeutta salassapidettäviin tietoihin.

Perustuslakivaliokunta ei ole sen perustuslain 74 §:ssä säädetyn valtiosääntöisen tehtävän puitteissa arvioinut yleisesti henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn suhdetta EU:n yleiseen tie-

Valiokunnan lausunto PeVL 17/2018 vp

tosuoja-asetukseen (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5 ja 7). Sivistysvaliokunnan on syytä tarkoin selvittää, mukautuuko sääntely tietosuoja-asetuksen sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta muistuttaa, että tietosuoja-asetuksen kanssa ristiriitaista kansallista sääntelyä ei voi soveltaa EU-oikeuden etusijan vuoksi (PeVL 15/2018 vp, s. 45).

Asetuksen- ja määräyksenantovaltuudet

Varhaiskasvatustalakehdotuksen 38 §:ssä säädetään perhepäiväkodin henkilöstön mitoitukselta. Säännösehdotuksen mukaan perhepäiväkodissa tulee olla varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrään suhteutettuna riittävä määrä henkilöitä, joilla on tässä laissa säädetty perhepäivähoitajan kelpoisuus. Perhepäiväkodissa samanaikaisesti varhaiskasvatuksessa olevien lasten lukumäärästä säädetään valtioneuvoston asetuksessa. Asetuksessa voidaan säätää myös kahden ja kolmen hoitajan yhdessä hoitamien lasten enimmäislukumäärästä ja tällöin edellytetyistä hoitajien kelpoisuusehdoista.

Perustuslain 80 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä 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.

Perustuslakivaliokunta pitää ehdotettua asetuksenantovaltuutta verraten avoimena. Valtuussäännöstä on valiokunnan mielestä syytä täsmentää (ks. myös PeVL 12/2015 vp, s. 6).

Varhaiskasvatustalakehdotuksen 21 §:n 1 momentin mukaan Opetushallitus päättää tähän lakiin perustuen varhaiskasvatussuunnitelman perusteet. Säännösehdotuksen 2 momentin mukaan varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden tarkoituksena on edistää varhaiskasvatuksen yhdenvertaista toteuttamista koko maassa, toteuttaa varhaiskasvatuksen tavoitteita sekä ohjata varhaiskasvatuksen laadun kehittämistä.

Perustuslain 80 §:n 2 momentin perusteella ministeriötä alempi viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Kyse on valtuutettavan lain yleistä tarkkarajaisuutta pidemmälle menevästä vaatimuksesta määritellä valtuuden piiriin kuuluvat asiat laissa.

Säännös merkitsisi tosiasiaassa laajan ja melko täsmentymättömän määräyksenantovallan osoittamista Opetushallitukselle, joka kohdistuisi myös palvelujen järjestäjinä toimiviin kuntiin. Säännöstä on syytä täsmentää. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että valtuuden sanamuoto "päättää" viittaa hallintopäätöksen tekemiseen. Perustuslain 80 §:n ja selvyuden vuoksi säännös on syytä muotoilla valtuudeksi tarkempien määräysten antamiseen (ks. Lainkirjoittajan opas, luku 13.8.2).

Valiokunnan lausunto PeVL 17/2018 vp

Oikeusturva

Varhaiskasvatustalakehdotuksen 12 luvussa säädetään oikeusturvakeinoista ja muutoksenhausta. Lakiehdotuksen 62 §:n 1 momentin mukaan lapsen varhaiskasvatusta koskevaan päätökseen saisi vaatia oikaisua. Pykälän 2 momentin mukaan oikeus valittaa oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä hallinto-oikeuteen rajattaisiin koskemaan lain 6, 8, 12, 13 ja 15 §:ssä tarkoitettuja päätöksiä. Muilta osin valitusoikeus hallinto-oikeuteen olisi vain, jos päätös olisi vaarassa estää lapsen pääsyn varhaiskasvatukseen. Perusteluissa viitataan siihen, että tältä osin hallinto-oikeudelle tulisi valitusluvan kaltaista harkintavaltaa sen suhteen, ottaako se asian käsiteltäväkseen.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan säännökseen sisältyy valituskielto. Lakiehdotuksesta ei kuitenkaan käy selkeästi ilmi, millaisia asioita valituskiellon piiriin kuuluisi ja mihin tämä perustuisi. Myöskään säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole arvioitu ehdotettuja muutoksenhakusäännöksiä perustuslain oikeusturvasäännöksen kannalta.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeus hakea muutosta sisältyy myös perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainittuihin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 21 §:n 1 momentin ilmaus oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevasta päätöksestä liittyy Suomen oikeuden mukaan oikeuksiksi ja velvollisuuksiksi tarkoitettuihin seikkoihin. Mikä tahansa yksilön kannalta myönteinen viranomaistoiminta ei kuitenkaan ole yksilön oikeutta koskeva päätös perustuslain mielessä. Perustuslain kannalta on edellytyksenä, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Myös säännökset ns. subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat sinänsä muodostaa riittävän täsmällisen perustan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille (PeVL 51/2010 vp, s. 2, PeVL 42/2010 vp, s. 4/II, PeVL 16/2000 vp, s. 4—5, PeVL 12/1997 vp, s. 1/II). Tällaista perustetta ei kuitenkaan yleensä synny, jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista (PeVL 63/2010 vp, s. 2/II, PeVL 16/2000 vp, s. 4/II). Tällöinkin voi tosin olla aiheellista avata valitusmahdollisuus muun muassa viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi (PeVL 10/2009 vp, s. 4/II, PeVL 46/2002 vp, s. 9/II) sekä soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi (PeVL 30/2005 vp, s. 5/I).

Perustuslain 21 §:n säännökset eivät estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (ks. esim. PeVL 68/2014 vp, s. 3/I). Perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvatun oikeuden luonteen ja 2 momentin lakivarauksen takia on selvää, että valitus- ja muutoksenhakukieltoja koskee lailla säätämisen vaatimus (ks. esim. PeVL 12/2004 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt yleisluonteisia ja erittelemättömiä muutoksenhakukieltoja ongelmallisina perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta (ks. esim. PeVL 70/2002

Valiokunnan lausunto PeVL 17/2018 vp

vp, s. 5/II—6/I). Muutoksenhakuoikeutta koskevat luettelot eivät valiokunnan vakiintuneen kannan mukaan voi vaikuttaa eräänlaisena välillisenä muutoksenhakukieltona, vaan hallintolainkäyttölaista, ennen kaikkea sen 5 §:stä, ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kulloisessakin päätöksessä kyse valituskelpoisesta ratkaisusta (ks. esim. PeVL 34/2014 vp, s. 4/II, PeVL 15/2012 vp, s. 3). Perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla (PeVL 20/2005 vp, s. 8/I). Valiokunta on pitänyt välttämättömänä, että muutoksenhakurajoitukset perustellaan riittäväällä tavalla eduskunnalle annettavissa hallituksen esityksissä (ks. PeVL 10/2012 vp, s. 7/II).

Perustuslakivaliokunnan mielestä sivistysvaliokunnan on tarkasteltava muutoksenhakurajoitusten tarpeellisuutta ottaen huomioon se, että tosiasiallisia hallintotoimia koskevista muutoksenhakukielloista ei ole tarpeen eikä syytä ottaa säännöksiä lakiin. Tosiasialliset hallintotoimet rajautuvat muutoksenhaun ulkopuolelle ilman nimenomaista lain säännöstäkin (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 9 ja siinä viitatu lausunnot). Varhaiskasvatustietolain 62 §:n sääntelyä on täsmennettävä siten, että siitä käy selkeästi ja perustuslain 21 §:n kannalta asianmukaisesti ilmi, mihin 62 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin päätöksiin valituskielto kohdistuu. Tällaisen täsmennyksen tekeminen on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, mikäli valiokunnan sen vammaisia lapsia koskevan sääntelyn täydentämisestä, varhaiskasvatuksen tietovarantoa koskevan sääntelyn täydentämisestä ja 44, 62 sekä 66 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 7.6.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Arto Satonen kok

Valiokunnan lausunto PeVL 17/2018 vp

jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Lasse Hautala kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen