



Dnro 609/03/2015

'9.4.2015

Opetus- ja kulttuuriministeriö
Aki Tornberg
varhaiskasvatuslaki@minedu.fi
kirjaamo@minedu.fi

**Lausuntopyyntö hallituksen esityksen luonnoksesta eduskunnalle
varhaiskasvatuslaiksi ja arvonlisäverolain 38 §:n muuttamisesta
(OKM15/010/2015)**

Olen aikaisemmin lausunut asiasta 30.5.2014 (Dnro 1087/03/2014). Sen lisäksi lausun toimivaltaani kuuluvan henkilötietojen käsittelyn kannalta lakiluonnoksesta seuraavaa. Osa asioista on sellaisia, jotka on mainittu edellisessä lausunnossani, mutta joihin mielestäni vielä tulisi kiinnitetty huomiota lainvalmistelussa.

**VARHAISKASVATUSTA KOSKEVAN LAKILUONNOKSEN ARVIOINTI
HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYN KANNALTA**

Rekisterinpitäjä vastaa henkilötietojen käsittelystä

Varhaiskasvatuksessa olevien lasten ja heidän perheidensä henkilötietojen käsittelyyn tullaan soveltamaan valmisteilla olevaa varhaiskasvatuslakia. Varhaiskasvatuksessa olevan lapsen esiopetukseen sovelletaan perusopetuslakia (jäljempänä POL) ja lakia oppilas- ja opiskelijahuollosta (jäljempänä opiskeluhuoltolaki). Lisäksi henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietolakia yleislakina. Henkilötietojen käsittelyyn viranomaistoiminnassa vaikuttaa myös yleislakina sovellettava laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki).

Lakiehdotuksessa säädetään kunnan yleisestä varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuudesta ja palvelun tuottamisesta (5 §). Lakiluonnoksessa todetaan, että kunta voi järjestää tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle siten kuin kuntalaissa säädetään. Kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa varhaiskasvatusta itse tai hankkia sitä sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta siten kuin kuntalaissa säädetään. Hallituksen esitysluonnoksessa viitataan siihen, että uudessa kuntalaissa säädetään nykyistä täsmällisemmin kunnan lakisääteisten tehtävien ja kuntien lakisääteiseen yhteistoimintaan kuuluvien tehtävien järjestämisvastuusta (8 § ja 8 luku) sekä palvelujen tuottamisesta (9 §).

TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00-11:00 & 13:00-15:00	pe 9:00-12:00



Käsitykseni mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjä toimii aina henkilötietojen käsittelystä vastuussa olevana rekisterinpitäjänä vaikka palvelun tuottaisi sopimuksen perusteella joku muu taho. Esiopetuksessa rekisterinpitäjänä on puolestaan esiopetuksen järjestäjä. **Ehdotan kuitenkin harkittavaksi, olisiko varhaiskasvatuslaissa selvyiden vuoksi tarpeellista vielä määritellä rekisterinpitäjyys ja se, miten rekisterinpittoon liittyvät vastuut jakautuvat.** Näin on tehty esimerkiksi uudessa sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa (254/2015, kts. soveltuvin osin lain 3 § 10 ja 11 kohta sekä 24 ja 25 §). Rekisterinpittoa koskeva säännös on myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain 11 §:ssä, jota sovelletaan silloin, kun varhaiskasvatusta annetaan antamalla palvelun käyttäjälle palveluseteli.

Varhaiskasvatuksessa pidettävät henkilörekisterit

Viranomaisen oikeus käsitellä henkilötietoja perustuu sille laissa säädettyihin tehtäviin. Henkilötietojen käsittelyn peruste varhaiskasvatuksessa tulee perustumaan rekisterinpitäjälle valmisteltavassa varhaiskasvatuslaissa säädettyyn tehtävään sekä sen lisäksi rekisterinpitäjän ja asiakkaan välille syntyneeseen asialliseen yhteyteen (HeTiL 8.1 4 ja 5 kohta). Varhaiskasvatuksessa tullaan käsittelemään myös henkilötietolain 11 §:ssä määriteltyjä tietoja, joiden käsittely perustuu lain 12 §:n 5 kohtaan (välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädettyyn tehtävään). Tietojen salassa pidosta on säännöksiä julkisuuslain 24 §:ssä, johon lakiluonnoksen 43 §:ssä viitataan (erityisesti kohdat 23, 25 ja 32). Sääntely koskee myös yksityisiä varhaiskasvatuksen järjestäjiä. Esiopetuksessa olevan lapsen tietojen salassapidosta säädetään käsitykseni mukaan erityislakina sovellettavassa perusopetuslaissa (POL 40 §) ja sen lisäksi julkisuuslaissa.

Varhaiskasvatuksessa ylläpidetään asiakasrekisteriä, johon talletetaan varhaiskasvatuksen järjestämiseksi tarpeelliset tiedot lapsesta ja hänen perheestään. Henkilötietolaissa on omaksuttu looginen rekisterikäsite. Henkilörekisterin muodostavat samaan käyttötarkoitukseen kerätyt tiedot (HeTiL 3 § 3 kohta ja 6 §). Asiakasrekisteriin voi kuulua esimerkiksi atk-rekisterin ohella myös manuaalista aineistoa.

Käsitykseni mukaan lapselle kasvatuksen, opetuksen ja hoidon toteuttamiseksi laadittava varhaiskasvatussuunnitelma (28 §) kuuluu loogisesti asiakasrekisteriin. Suunnitelmaan kirjataan lapsen kehityksen ja oppimisen tavoitteet sekä toimenpiteet tavoitteiden toteuttamiseksi. Suunnitelmaan kirjataan myös lapsen tarvitseman tuen tarve, tukitoimenpiteet ja niiden toteuttaminen (kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tuki, tehostettu tuki sekä erityinen tuki). Lisäksi varhaiskasvatuksen tuottajan ja lapsen huoltajien välisessä yhteistyössä syntyy merkintöjä asiakasrekisteriin (Kts. soveltuvin osin Tietosuojavaltuutetun opas Oppilaiden henkilötietojen käsittely kodin ja koulun yhteistyössä). Jos lapsella on sairaus, joka vaatii lääkehoitoa varhaiskasvatuksessa, hänelle laaditaan lääkehoitosuunnitelma. Sovitut asiat lääkeshoidosta kirjataan varhaiskasvatussuunnitelmaan. Sen sijaan päivähoidon laskutustietojen ei ole aikaisemman tulkintakäytännön mukaan katsottu kuuluvan

TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00-11:00 & 13:00-15:00	pe 9:00-12:00



TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

asiakasrekisteriin vaan ne ovat osa taloushallintoa ja kirjanpitoaineistoa (TSV:n kannanotto Dnro 181/41/2009).

Opetushallitus laatii ja päättää varhaiskasvatussuunnitelman perusteet, joissa määrätään tarkemmin varhaiskasvatuksen toteuttamisen keskeisistä sisällöistä, varhaiskasvatuksen järjestäjän ja lapsen huoltajien välisestä yhteistyöstä, monialaisesta yhteistyöstä sekä lapsen varhaiskasvatussuunnitelman sisällöstä (lakiluonnos 26 §, kts. myös HeTiL 9 § ja 6 §). Näin toteutetaan samalla myös yhdenmukaista henkilötietojen käsittelyä.

Perusopetuslaissa säädettyssä esiopetuksessa lapsesta kerätään tietoja opetustoimen tarpeisiin riippumatta siitä, missä esiopetusta annetaan. Varhaiskasvatuksessa lapsesta kerättävät tiedot ja esiopetuksessa syntyvät kirjaukset kuuluvat eri henkilörekistereihin, koska kyse on eri tarkoituksiin kerätyistä tiedoista. Voidaanko esiopetuksessa olevalle lapselle antaa perusopetuslaissa säädettyjä tukitoimenpiteitä (POL 16 §, 16 a §, 17 § ja 17 a §), joista tehdyt kirjaukset muodostaisivat esiopetuksen rekisterin osarekisterin?

Perusopetuslaissa tarkoitetussa opetuksessa olevan oppilaan oikeudesta opiskeluhooltoon säädetään oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa (1 §). Myös esiopetuksessa olevalla oppilaalla on oikeus saada opiskeluhoitoa (HE 67/2013). Ylläpidetäänkö esiopetuksessa opiskeluhooltorekisteriä (opiskeluhooltolain 20 § 3 ja 4 momentti ja 21.1 §)?

Mielestäni lainvalmistelussa tulisi vielä arvioida perusopetuslain sekä oppilas- ja opiskelijahuoltolain vaikutusta varhaiskasvatuksen piirissä olevien esiopetusta saavien lasten henkilötietojen käsittelyyn ja rekisterinpitoon, jotta henkilötietojen käsittelystä ei tule myöhemmin epäselvyyttä (kts. lakiluonnoksen 1 § 7 kohta ja 2 § 1 kohta).

Monialainen yhteistyö ja tiedonsaantioikeus

Hallituksen esitysluonnoksessa säädetään yksittäisen lapsen asioissa tehtävästä monialaisesta yhteistyöstä (21 § ja 28 §), jolla varmistetaan varhaiskasvatuksen toteuttaminen toimintayksikössä lasten tarpeita vastaavasti. Siihen voivat osallistua lapsen kehitystä ja oppimista tukevat muut viranomaiset. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan monialaista yhteistyötä tehdään lähtökohtaisesti yhdessä lasten vanhempien tai muiden huoltajien kanssa heidän suostumuksellaan (vrt. opiskeluhooltolain 14.4 §).

Viranomaisten tehtävistä ja toimivallasta säädetään toimintaa koskevassa erityislaissa. Lakiluonnoksesta ei ilmene tarkemmin, mitkä viranomaiset voivat kuulua monialaisen yhteistyön piiriin (vrt. opiskeluhooltolain 3 § 3 momentti). Minkälainen tehtävä ja toimivalta heillä siinä on? Varhaiskasvatus ei ole pakollista toisin kuin esimerkiksi esiopetus ja perusopetus (lakiluonnoksen 12.4 §. vrt. POL 1 § sekä 26 a § 1 ja 4 momentti)? Millä perusteilla eri viranomaiset voivat osallistua monialaiseen yhteistyöhön, jos sitä ei voida tehdä huoltajien suostumuksella, ja mihin säännöksiin yhteistyöhön osallistuvien viranomaisten toimivalta silloin perustuu?

TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00-11:00 & 13:00-15:00	pe 9:00-12:00



TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

Miten laajasti varhaiskasvatuksen järjestäjä voi selvittää varhaiskasvatuksessa olevan lapsen asioita vastoin huoltajien tahtoakin varhaiskasvatuslaissa säädetyn toimivaltansa ja tehtäviensä puitteissa ja minkälaiseen yhteistyöhön se voi itse osallistua.

Henkilötietojen luovuttamisesta viranomaistoiminnassa säädetään yleislakina sovellettavassa julkisuuslaissa (HeTiL 8.4 §). Monialaisessa yhteistyössä salassa pidettävien tietojen luovuttaminen ja tiedonsaantioikeus perustuu yhteistyöhön osallistuvan viranomaisen toimivaltaa ja tehtäviä koskeviin erityislaissa oleviin säännöksiin. Viranomaisen toimivaltaa koskevissa säännöksissä säädetään myös siitä, milloin viranomainen voi oma-aloitteisesti luovuttaa tietoja ilman tietopyyntöä.

Varhaiskasvatuksen järjestäjällä olisi lakiehdotuksen mukaan varsin laaja tiedonsaantioikeus salassa pidettäviin tietoihin opetustoimen viranomaisilta, sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisilta, muilta varhaiskasvatus- sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottajalta sekä terveydenhuollon ammattihenkilöiltä (lakiluonnoksen 44.5 §). Perheillä on kuitenkin oikeus valita, haluavatko he lapsensa kunnalliseen varhaiskasvatukseen (12.4 §). Vaihtoehtoisesti perhe voi hake lasten kotihoidon tukea tai yksityisen hoidon tukea. Aikaisemmin päivähoito oli sosiaalihuoltoa, johon kuuluu myös esimerkiksi lastensuojelu. Sosiaalihuollossa on erilaiset tehtävät ja sen vuoksi laajat tiedonsaantioikeudet, joista säädetään sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (20 §). Varhaiskasvatus ei ole sosiaalipalvelu. Esimerkiksi esiopetuksessa olevan lapsen tietoja voitaneen saada perusopetuslain perusteella (soveltuuko POL 41.4 §?). **Ehdotuksessa ei ole käsitelty tarkemmin sitä, miksi lainvalmistelussa on päädytty näin kattavaan salassa pidettäviä tietoja koskevaan tiedonsaantioikeuteen?**

Viranomaisen oikeus käsitellä henkilötietoja perustuu sille laissa säädettyihin tehtäviin (HeTiL 8.1 §, 12.1 § 5 kohta, 6 § ja 9 §). Minne tiedonsaantioikeuden perusteella saadut salassa pidettävät tiedot talletettaisiin ja mihin niitä käytettäisiin varhaiskasvatuksen laissa säädettyissä tehtävissä. Kenellä olisi työtehtävissään pääsy tietoihin? Minkälaisia tietoja esimerkiksi päiväkotia ja perhepäivähoito tarvitsevat toiminnassaan? Minkälaisia tietoja tarvitaan lapsen varhaiskasvatusta koskevassa päätöksenteossa? Voidaanko monialaisen yhteistyön tulokset kirjata varhaiskasvatussuunnitelmaan vai tehdäänkö niistä erillisiä kirjauksia (22 §)? Mihin rekisteriin ne kuuluvat? Kuka ne tekee ja kenellä on laissa säädettyissä tehtävissään ja työtehtävissään oikeus päästä niihin? Tulisiko tietojen saamisesta tehdä merkintöjä ja säätää siitä (vrt. sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetun lain 11 §). **Mielestäni henkilötietojen käsittelystä monialaisessa viranomaisyhteistyössä tulisi säätää tarkemmin.** Näin on tehty esimerkiksi sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa (kts. 8 § ja 15.2 §). Kirjaamista koskevia säännöksiä on myös oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa (20.4 §).

Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole käsitelty erilaisten tukimuotojen keskinäistä suhdetta, mitä pidän puutteena. Esimerkiksi esiopetuksen oppilaalla on mahdollisuus saada myös oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa säädettyjä palveluita. Samoin sosiaaliviranomaiset ja terveydenhuoltosektori tarjoavat monella tavalla tukea

TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00-11:00 & 13:00-15:00	pe 9:00-12:00



TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

lapsiperheille. Jossain tilanteissa on velvollisuus tehdä lastensuojeluilmoitus. Laajaan terveystarkastukseen sisältyy huoltajien kirjallisella suostumuksella päivähoidon henkilökunnan arvio lapsen selviytymisestä ja hyvinvoinnista päivähoidossa (kts. Kansanterveyslaki 15 § ja Valtioneuvoston asetus 338/2011 neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta 7 §).

Henkilötietojen luovuttaminen

Salassa pidettäviä tietoja voidaan antaa, jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa (julkisuuslain 26 §). Suostumukseen perustuvassa käsittelyssä toteutuu parhaiten henkilön tiedollinen itsemääräämisoikeus ja rekisterinpidon avoimuus. Onko tarkoituksena, että vanhempien valitsemassa varhaiskasvatuspalvelussa salassa pidettävien tietojen luovutus perustuu pääsääntöisesti huoltajien suostumukseen? Mielestäni tämän olisi hyvä näkyä laista. Kts. esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 16 § (suostumuksesta katso myös HeTiL 3 § 7 kohta, 8.1 § 1 kohta sekä 12.1 § 1 kohta).

Lakiluonnoksessa säädetään tietojen luovuttamisesta salassapitosäännösten estämättä silloin, kun lapsi siirtyy toisen varhaiskasvatuksen järjestäjän järjestämään varhaiskasvatukseen, esiopetukseen tai perusopetukseen (lakiluonnoksen 44.4 §). Käsitykseni mukaan luovutussäännös koskee varhaiskasvatuksen asiakasrekisterin tietoja. Ehdotuksessa ei ole käsitelty tarkemmin sitä, minkä vuoksi vapaaehtoisen varhaiskasvatuspalvelun järjestämisessä on päädytty lakiehdotuksen mukaisiin tietojenluovutusta koskeviin säännöksiin uudelle varhaiskasvatuksen järjestäjälle silloin, kun huoltajien suostumusta ei saada. Miksi esiopetuksen ja perusopetuksen järjestäjälle luovutetaan varhaiskasvatuksen järjestämisen kannalta välttämättömät tiedot? Ilmeisesti esiopetuksen rekisteristä luovutetaan henkilötietoja perusopetuslain mukaisesti.

Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole säännöstä tietojen luovuttamisen kirjaamisesta. Koska varhaiskasvatuksessa käsitellään salassa pidettäviä ja arkaluonteisia tietoja, mielestäni tällaista sääntelyä tulisi harkita (kts. opiskeluhuoltolain 20.5 §). Kts. myös laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista 10 §.

LAUSUNNON KESKEINEN SISÄLTÖ

Esitin edellä huomioita henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn täsmentämiseksi. Koska varhaiskasvatusta voidaan järjestää ja palvelua tuottaa eri tavoin, rekisterinpitäjyyden ja henkilötietojen käsittelyn vastuiden määrittely laissa on mielestäni tärkeää. Kuten edellä todettiin varhaiskasvatuksessa ja samalla esiopetuksessa olevan lapsen tietojen käsittelyyn vaikuttaa useampi erityislaki valmisteltavan varhaiskasvatuslain ohella (mm. perusopetuslaki ja laki oppilas- ja opiskelijahuollosta). Lainvalmistelussa ei mielestäni ole arvioitu riittävästi näiden eri lakien vaikutusta varhaiskasvatuksessa olevan lapsen henkilötietojen käsittelyyn.

TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00-11:00 & 13:00-15:00	pe 9:00-12:00



TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

Mielestäni lainvalmistelussa tulee myös arvioida varhaiskasvatuksen suhdetta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Muuten voi myöhemmin syntyä epäselvyyttä siitä, mitä säännöksiä eri tilanteissa sovelletaan. Myös monialaiseen yhteistyöhön osallistuvien viranomaisten toimivaltaa ja tehtäviä sekä henkilötietojen käsittelyä tässä viranomaisyhteistyössä tulisi arvioida lainvalmistelussa tarkemmin, koska viranomaisten oikeus käsitellä henkilötietoja perustuu niille laissa säädettyihin tehtäviin ja toimivaltaan. Lakiluonnos sisältää salassa pidettävien tietojen antamista ja saamista koskevia säännöksiä, minkä vuoksi sitä tulee arvioida myös julkisuuslain kannalta.

Pidän tarpeellisena, että varhaiskasvatuksesta annettavassa informaatio-ohjauksessa annetaan ohjausta varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa olevien lasten henkilötietojen käsittelystä. Se on yksityisyyden suojan kannalta tärkeää, koska esitysluonnoksessa on kyse myös salassa pidettävien ja arkaluonteisten tietojen käsittelystä.

Tietosuojavaltuutettu

Reijo Aarnio

Ylitarkastaja

Anne Tamminen-Dahlman

Lisätietoja osoitteessa <http://www.tietosuoja.fi>

- Malli henkilötietojen käsittelyn/henkilörekisterin rekisteritoimintojen analysoimiseksi
- Oppilaiden henkilötietojen käsittely kodin ja koulun yhteistyössä (soveltuvin osin)
- Lokitiedot henkilötietojen suojaamisen välineenä
- Henkilörekisteriin tallettujen tietojen tarkastaminen
- Henkilörekisteriin tallennetun tiedon korjaaminen

Tietosuojavaltuutetun toimivalta

Henkilötietolain (523/1999) 38 §:n 1 momentin mukaan tietosuojavaltuutettu antaa henkilötietojen käsittelyä koskevaa ohjausta ja neuvontaa sekä valvoo henkilötietojen käsittelyä tämän lain tavoitteiden toteuttamiseksi ja käyttää päätösvaltaa siten kuin tässä laissa säädetään.

TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00-11:00 & 13:00-15:00	pe 9:00-12:00