

7.4.2025

VN/31530/2023
VN/31530/2023-OM-15

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi varhaiskasvatuksen palvelusetelistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi varhaiskasvatuksen palvelusetelistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Tiedonsaantioikeudet

Tiedonsaantioikeuksista säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 7 §:n 2 ja 3 momenteissa. Säättämisyjärjestyksestä koskevista perusteluissa todetaan, että kunnan oikeus saada palvelusetelin määrittämistä varten tietoja muilta viranomaisilta ja palveluntuottajilta kytkettäisiin olemassa olevaan, varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaissa ja varhaiskasvatuslaissa olevaan lainsäädäntöön, jota kunnat jo nykyisin soveltavat. Edelleen jatketaan, että kunnan ollessa varhaiskasvatuksen järjestäjä sekä kunnan oman tuotannon, että palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen osalta, esityksellä ei käytännössä laajenneta kuntien tiedonsaantioikeuksia ollenkaan. (s. 32–33) Ehdotetuista viranomaisen tiedonsaantioikeuksista säädettäisiin aineellisin viittauksin. Perusteluista jää hieman epäselväksi, onko tarpeen säätää uusista tiedonsaantioikeuksista. Jos on tarpeen säätää uusista tiedonsaantioikeuksista, tulisi arvioida, säädettäisiinkö tiedonsaantioikeuksista uudessa ehdotetussa laissa sen sijaan, että käytetään aineellista viittausta. Jos tiedonsaantioikeuksia ei ole tarpeen laajentaa, vaan säännökset soveltuvat jo nykytilassa, olisi aineellinen viittaus tarpeeton. Jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida viittaussäännöksen tarpeellisuutta ja sen luonnetta informatiivisena tai aineellisena säännöksenä. Perusteluissa tulisi kuvata selkeämmin säännöksen luonnetta.

Rekisterinpito ja henkilötietojen käsittely

Rekisterinpidosta säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 10 §:ssä, jonka mukaan kunta on palvelusetelillä järjestettävässä varhaiskasvatuksessa syntyvien asiakirjojen luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus) 4 artiklassa tarkoitettu rekisterinpitäjä. Palveluntuottajan tulee asiakirjoja käsitellessään noudattaa, mitä kunnan asiakirjojen käsittelystä säädetään.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan kunnat ovat niin sanotuissa sääntökirjoissaan täsmentäneet palveluntuottajien toimivan henkilötietojen käsittelijöinä kuntien lukuun. Jos säännöksen viimeisen virkkeen tarkoituksena on täsmentää palveluntuottajien roolia henkilötietojen käsittelijänä, tulisi säännöksen tarpeellisuutta vielä arvioida jatkovalmistelussa. Henkilötietojen käsittelijää koskevat velvollisuudet tulevat suoraan yleisestä tietosuojasetuksesta (28 art.), eikä niistä säätäminen ole lähtökohtaisesti tarpeen. Hallintovaliokunta on tältä osin katsonut, että henkilötietojen käsittelijästä, sen tehtävistä ja vastuista säädetään tietosuojasetuksessa, eikä niistä pidä säätää kansallisessa laissa (ks. HaVM 13/2018 vp, s. 25).

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

Tietosuoja- ja tiedonhallintavaikutukset

Henkilötietojen suojaa toteutetaan ennen kaikkea tietosuojaa koskevalla yleissääntelyllä eli EU:n yleisellä tietosuoja-asetuksella (EU) 2016/679 ja sitä täsmentävällä ja täydentävällä tietosuoja-lailla (1050/2018). Esitysluonnoksen tietosuojaa koskevassa vaikutusten arvioinnissa on kuvattu uuden ehdotetun lain 7 §:n 2 ja 3 momentin mukaisia palvelusetelin arvon määrittämiseen liittyviä tietosuoja-vaikutuksia. Esitysluonnoksessa on osoitettu henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteeksi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta ja kuvattu tältä osin asianmukaisesti tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan kansallista liikkumavaraa. Lisäksi esitysluonnoksessa on arvioitu ehdotetun erityissääntelyn oikeasuhtaisuutta ja yleisen edun mukaista tavoitetta suhteessa sillä tavoiteltavaan päämäärään. (s. 16–17)

Samassa luvussa on viitattu, että uuden ehdotetun lain 10 §:ssä ehdotetaan erikseen säädettäväksi siitä, että kunta olisi palvelusetelillä järjestettävässä varhaiskasvatuksessa syntyvien asiakirjojen tietosuoja-asetuksen 4 artiklassa tarkoitettu rekisterinpitäjä. (s. 17) Rekisterinpitäjästä säädettäessä yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavara perustuu asetuksen 4 artiklan 7 kohtaan. Jatkovalmistelussa esityksen perusteluja tulisi täydentää rekisterinpitäjää koskevan liikkumavaran käytön osalta.

Muutoksenhakusääntely

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 11 §:ssä olisi säännökset muutoksenhausta. Pykälän 1 momentin mukaan lain 7 §:ssä tarkoitettua tulosidonnaisen palvelusetelin arvoa tai 8 §:ssä tarkoitettua palvelusetelin arvon korottamista koskevaan päätökseen ei saisi hakea valittamalla muutosta. Päätökseen saisi vaatia oikaisua varhaiskasvatustlain 50 §:ssä tarkoitettua kunnan monijäseniseltä toimielimeltä. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003). Pykälän 2 momentin mukaan pykälän 1 momentissa tarkoitettua oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen noudattaen, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

Oikeusministeriö toteaa ensinnäkin, että sääntelyssä ei ole tarpeen säätää siitä, että päätökseen ei saisi hakea valittamalla muutosta, kun ensivaiheen muutoksenhakukeinona on oikaisuvaatimus, johon annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla.

Esitysluonnoksen perusteella 7 ja 8 §:ien nojalla tehtyjen päätösten muutoksenhaun osalta kyseessä olisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukainen hallintovalitus, ja 4 ja 5 §:ien osalta kuntalain (410/2015) mukainen kunnallisvalitus. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että lain muutoksenhakua koskevasta sääntelystä kävisi säännösperusteisesti selkeästi ilmi se, minkälaisista muutoksenhakumenettelyä kunkin lain säännöksen nojalla tehtävän päätöksen kohdalla noudatettaisiin.

Oikeusministeriö kehottaa valmistelemaa ministeriötä tutustumaan Lainkirjoittajan oppaan (jakso 12.13) ohjeistukseen muutoksenhakusäännösten kirjoittamisesta.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys -jaksosta

Ehdotetut lakimuutokset ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n mukaista suojaa täydentävät ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklan mukainen yksityiselämän suoja sekä EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suoja, mikä olisi syytä mainita myös esityksessä. Luvussa 11.2 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja on arvioitu esityksen suhdetta perustuslakiin ja kuvattu perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Lisäksi on viitattu lukuun 4.2.5, jossa esityksen suhdetta yleiseen tietosuoja-asetukseen on arvioitu tarkemmin.

Esitysluonnoksessa todetaan, että lakiesitys perustuu pitkälti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettuun lakiin. Esitysluonnoksen mukaan sen vastatessa merkittävilta osin uuden perustuslain aikana valmistettua perustuslakivaliokunnan lausumaa (PeVL 10/2009 vp) lainsäädäntöä, voidaan katsoa perustuslakivaliokunnan hyväksyneen valtaosan lakiesityksen mahdollisista perusoikeusvaikutuksista. Tästä johtuen katsotaan myös, ettei lakiesityksen osalta ole tarvetta kovin laajalle arviolle sen suhteesta perustuslakiin. (s. 30) Oikeusministeriö huomauttaa, että EU:n tietosuoja-lainsäädäntö on uudistunut vuonna 2018 merkittävästi. Tämän jälkeen perustuslakivaliokunta on antanut muutoinkin relevanttia lausuntokäytäntöä yksityiselämän suojaa koskien. Tämä on hyvä ottaa huomioon perustelujen laajuudessa siltä osin kuin viitataan perustuslakivaliokunnan käytäntöön tai lainsäädäntöön, joka on säädetty ennen tietosujauudistusta.

Perustuslakivaliokunta on katsonut lähtökohtaisesti olevan riittävää, että henkilötietojen suoja ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Henkilötietojen suoja tulisi valiokunnan mukaan turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Erityislainsäädäntö tulisi rajata vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. (PeVL 14/2018 vp). Tämä on todettu asianmukaisesti myös esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa. (s. 32)

Palvelusetelin arvon määräytymisestä säädettäisiin uudessa 7 §:ssä. Ehdotetun 7 §:n 1 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että palvelusetelin arvon määrittelyn tekijöiksi nostettaisiin nykyiseen palvelusetelilakiin nähden uutena muun muassa lapsen tuen tarve. (s. 27) Palvelusetelin arvon korottamisesta puolestaan säädettäisiin uudessa 8 §:ssä. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että vastaavasti kuin edellisessä pykälässä, myös arvon korottaminen tehtäisiin nimenomaan palvelunkäyttäjän näkökulmasta yksittäistapauksittain. Säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että korkeampaa arvoa voisi perustella myös esimerkiksi lapsen tuen tarve varhaiskasvatuksessa.

Edellä mainittujen pykälien säännöskohtaisissa perusteluissa tai muuallakaan esitysluonnoksessa ei ole arvioitu tarkemmin, voiko esimerkiksi lapsen tuen tarpeeseen liittyvissä tiedoissa tai joissain muissa tiedoissa, joiden perusteella palvelusetelin arvoa korotettaisiin, olla kyse yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettujen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen, kuten terveystietojen käsittelystä tai voiko tietojen käsittelyssä olla kyse muutoin valtiosääntöisesti arkaluonteisten tietojen käsittelystä, kuten sosiaalihuollon asiakkuuden tiedoista.

Yleinen tietosuoja-asetus edellyttää, että kansallisessa lainsäädännössä säädetään suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi silloin, kun kyse on erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on mahdollista sitoa myös suoraan tietosuojalain (1050/2018) 6 §:n 1 momentin mukaisiin poikkeusperusteisiin sekä 6 §:n 2 momentin suojatoimilistaukseen. Mikäli palvelusetelin arvon määrittämisen yhteydessä henkilötietojen käsittelyyn liittyisi yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettujen tietojen käsittelyä, jatkovalmistelussa esitykseen tulisi sisällyttää arvio käsittelyyn sovellettavasta tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan tai tietosuojalain 6 §:n 1 momentin mukaisesta poikkeusperusteesta ja kuvaus käsittelyyn sovellettavista suojatoimista. Arvioinnissa on olennaista huomioida, voidaanko toteutettavat asianmukaiset ja riittävät suojatoimet jättää rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän harkittavaksi, vai pitääkö suojatoimista säätää erikseen. Soveltuvia suojatoimia voi olla jo voimassa olevassa erityislainsäädännössä ja siinä tapauksessa niistä pitäisi tehdä selkoa perusteluissa. Jos kyseeseen ei tule erityisten henkilötietojen käsittelyä, siitäkin olisi hyvä tehdä selkoa esityksen perusteluissa.

Vaikka tietoja ei katsottaisi yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan tarkoittamiksi erityisiksi henkilötietoryhmiksi, niitä voidaan siitä huolimatta pitää valtiosääntöisesti arkaluonteisina tietoina. Valtiosääntöisesti arkaluonteisia tietoja voivat olla esimerkiksi henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia kuvaavat tiedot (PeVL 15/2018 vp) ja yksityiskohtaiset tilitiedot (PeVL 48/2018 vp). Jatkovalmistelussa esityksessä tulisi tehdä selkoa siitä, voiko palvelusetelin arvon määrittämisessä tulla kyseeseen valtiosääntöisesti arkaluonteisten henkilötietojen käsittely. Arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä olisi yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa edelleen arvioitava perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön pohjalta eli sääntelyn täsmällisyyden ja kattavuuden näkökulmasta (PeVL 26/2018 vp). Mikäli kyseeseen ei tule valtiosääntöisesti arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä, tämä olisi hyvä todeta esityksessä, ettei asiasta jää epäselvyyttä.

Muita huomioita

Palvelusetelin arvon korottamista koskevan 8 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että pykälän muotoilussa on hyödynnetty varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain 11 §:n 4 momenttia, jossa säädetään tulojen vähennyksenä huomioon otettavista tuloista. Vaikuttaa siltä, että pykälässä on myös hyödynnetty nykyisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) 8 §:ää, joka koskee palvelusetelin arvon korottamista, mikä olisi hyvä tuoda esiin säännöskohtaisissa perusteluissa.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Antti T. Leinonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Timo Karhunen

VN/31530/2023-OM-15

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: