



Opetus- ja kulttuuriministeriö

kirjaamo@minedu.fi

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/1093/2021

Apulaistietosuojavaltuutetun lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt tietosuojavaltuutetulta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan varhaiskasvatuslakia muutettavaksi siten, että nykyisen ilmoitusmenettelyn sijaan laissa säädettäisiin yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraisuudesta.

Yleistä henkilötietojen käsittelyä koskevasta lainsäädännöstä

Henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (EU) 2016/679. EU:n yleinen tietosuoja-asetus (tietosuoja-asetus) on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti. Tietosuoja-asetuksella suojellaan luonnollisten henkilöiden perusoikeuksia ja -vapauksia ja erityisesti heidän oikeuttaan henkilötietojen suojaan. Kansallinen tietosuoja-laki (1050/2018) täsmentää ja täydentää yleistä tietosuoja-asetusta.

Perustuslain 10.1 §:n mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan mielestä tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (kts. PeVL 14/2018 vp).

Henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi perustuslakivaliokunnan mukaan jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota sääntelytarpeeseen silloin, kun henkilötietoja käsittelee viranomaisen. Valiokunnalla ei ole huomauttamista lähtökohtaan, jonka mukaan viranomaisen tehtävä ja



toimivaltuudet tulee kuvata lainsäädännössä niin, että henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta ja tarkoitus voidaan perustellusti siitä johtaa toiminnan tavoite huomioon ottaen (kts. PeVL 14/2018 vp sekä myös tietosuoja-asetuksen johdantokappale 45).

Ehdotettu varhaiskasvatustlain muutos ei kohdistu suoraan varhaiskasvatuksessa olevien lasten tietoihin. Yleisesti on kuitenkin aiheellista huomioida, että varhaiskasvatuksessa käsitellään tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaisia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja lapsista (kts. myös 4 artiklan 15 kohta) ja lisäksi salassa pidettäviä tietoja (varhaiskasvatustlain 40 § ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §). Perustuslakivaliokunta on todennut, että lapsen varhaiskasvatuksessa käsitellään tietoja, joiden käsittelyyn voi sisältyä sellaisia riskejä, että niitä on arvioitava lähtökohtaisesti arkaluonteisina tietoina (PeVL 17/2018 vp s. 6).

Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustelumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely (kts. PeVL 14/2018 vp). Tietojen luonne vaikuttaa tietosuoja-asetuksen johdantokappaleen 75 kohdan mukaan luonnollisten henkilöiden oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvan riskin arviointiin henkilötietojen käsittelyssä. Lisäksi erityisesti lasten henkilötietoja on pyrittävä tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 38 kohdan mukaan suojaamaan, koska he eivät välttämättä ole kovin hyvin perillä henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä riskeistä, seurauksista, asianomaisista suojaustoimista ja omista oikeuksistaan. Pidän sen vuoksi toiminnan luvanvaraisuutta kannatettavana varhaiskasvatuksessa olevien lasten tietosuojan kannalta.

Valiokunnan käytännön mukaan sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (ks. PeVL 31/2017 vp, PeVL 45/2016 vp, s. 3 ja PeVL 41/2006 vp, s. 4/II sekä tietosuoja-asetuksen johdantokappale 41).

Esityksen perusteluissa ei ole arvioitu pykälien yhteensopivuutta tietosuoja-asetuksen kanssa. Kiinnitän henkilötietojen käsittelyn kannalta huomiota seuraaviin asioihin.

Esitysluonnokseen liittyvä henkilötietojen käsittely

Yksityisten palvelujen antajien rekisteri

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjä on se taho, joka määrittelee yksin tai yhdessä toisten kanssa henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Henkilötietojen käsittelijä käsittelee 4 artiklan 8 kohdan mukaan henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun. Rekisterinpitäjän vastuusta säädetään yleisellä tasolla tietosuoja-asetuksen 24 artiklassa, jota tulkitaan yhdessä muiden rekisterinpitäjän velvollisuuksia koskevien säännösten kanssa.



Yksityisen palveluntuottajan järjestämän ja tuottaman varhaiskasvatuksen osalta valvontaviranomaisena toimivat varhaiskasvatuslain 52 §:n mukaan aluehallintovirasto, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto sekä 50 §:ssä tarkoitettu kunnan toimielin tai sen määräämä viranhaltija. Varhaiskasvatuslain 46 §:n mukaan sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirastot pitävät valtakunnallista tietojärjestelmää (yksityisten palvelujen antajien rekisteri). Pykälään ehdotetun muutoksen mukaan rekisterin käyttötarkoituksena on 44 §:ssä tarkoitettujen lupa-asioiden käsittely sekä yksityisen varhaiskasvatuksen valvonta ja tilastointi. Lupaviranomainen rekisteröi palveluntuottaja, jos se myöntää päiväkotitoiminnalle luvan.

Yksityisten palvelujen antajien rekisteriin ehdotetaan lisättäväksi varhaiskasvatuslain 13 luvussa säädetyn varhaiskasvatuksen tietovarannon (Varda) pääkäyttäjän nimi ja sähköpostiosoite varhaiskasvatuslain 46 §:n 2 momenttiin lisättäväksi ehdotetun 5 kohdan mukaisesti. Luonnoksen perustelujen mukaan tällä pyritään siihen, että yksityisen palveluntuottajan ei tarvitsisi kirjautua erikseen Vardaan (s. 22). Totean, että tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta. Kiinnitän huomiota siihen, että ehdotetun 46 §:n muutoksen perusteella näiden tietojen käsittelyn tarkoitus jää jossain määrin epäselväksi.

Totean, että tietosuojasetuksen 86 artikla mahdollistaa virallisten asiakirjojen julkisuuden ja tietosuojasetuksen mukaisen oikeuden henkilötietojen suojaan yhteensovittamisen. Tietosuojalain 28 §:n mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään.

Lupaviranomainen vastaa varhaiskasvatuslain 46 §:ään 3 momenttiin ehdotetun muutoksen perusteella rekisteriin tallettamistaan tiedoista ja niiden luovuttamisen lainmukaisuudesta. Varhaiskasvatuslain 47 §:ssä säädetään rekisterissä olevien tietojen julkistamisesta ja luovuttamisesta. Totean, että lainvalmistelussa on myös aiheellista arvioida, aiheutuuko lakiehdotuksessa ehdotetuista muutoksista tarvetta muuttaa tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä.

Toiminnan lopettaminen

Yksityisen varhaiskasvatuksen harjoittamista koskeva lupa voidaan varhaiskasvatuslakiin lisättäväksi ehdotetun 44 d §:n mukaan peruuttaa kokonaan tai osittain. Myös palvelun tuottaja voi itse lopettaa toiminnan tekemällä siitä lakiehdotuksen 44 c §:n 3 momentin mukaisesti ilmoituksen lupaviranomaiselle. Lupaa ja siihen sisältyviä oikeuksia ei saa ehdotetun 44 §:n 3 momentin mukaan myydä eikä muutoin luovuttaa kokonaan tai osittain toiselle.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, mitä varhaiskasvatuksessa olleiden lasten henkilötiedoille tapahtuu toiminnan lopettamisen jälkeen. Varhaiskasvatuslain 67 §:n 3 momentti koskee varhaiskasvatuksen



tietovarantoon talletettuja tietoja mutta ei päiväkotitoiminnassa käsiteltyjä tietoja. Pidän tarpeellisena, että asiaa arvioidaan lainvalmistelussa.

Palveluntuottaja tulee varhaiskasvatuslain 46 §:n 1 momenttiin ehdotetun muutoksen mukaan poistaa palveluntuottajien rekisteristä ehdotuksen mukaisissa toiminnan lopettamiseen liittyvissä tilanteissa. Totean, että tietosuoja-asetuksen 17 artiklassa säädetään oikeudesta tietojen poistamiseen henkilötietojen osalta. Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole arvioitu ehdotettua sääntelyä tietosuoja-asetuksessa säädettyjen rekisteröityjen oikeuksien kannalta. Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole arvioitu myöskään sitä, aiheutuu ehdotetusta muutoksesta muutosta varhaiskasvatuslain 46 §:n 3 momenttiin tietojen säilytysajan osalta.

Ohjeistus

Tietosuojavastaavien nimittämisestä säädetään tietosuoja-asetuksen 37 artiklassa. Varhaiskasvatuslakiin lisättäväksi ehdotetun 44 a §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan päiväkotitoiminnan harjoittamista koskevan lupahakemuksen on sisällettävä asiakasasiakirjojen säilytyspaikka, selvitys asiakasrekisterinpidon keskeisistä periaatteista ja rekisterinpidosta vastaava henkilö ja tietosuojavastaava. Vastaava säännös on nykyään varhaiskasvatuslain 44 §:n 2 momentin 9 kohdassa.

Pidän säännöstä kannatettavana, koska varhaiskasvatuksessa käsitellään lasten tietoja, jotka voivat olla salassa pidettäviä ja tietosuoja-asetuksen mukaisesti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Mielestäni on kuitenkin tarpeellisena, että yksityisen varhaiskasvatuksen käytössä on riittävästi informaatio-ohjausta varhaiskasvatuksessa olevien lasten henkilötietojen käsittelystä ja että lainvalmistelussa arvioidaan tämän toteuttamista muun uudistukseen liittyvän ohjeistustarpeen ohella (s. 23). On myös tärkeää, että sisäänrakennettu ja oletusarvoinen tietosuoja huomioidaan varhaiskasvatuksessa käytettävien tietojärjestelmien suunnittelussa.

Kansallisen liikkumavaran käyttö

Rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä on mahdollista säätää henkilötietojen käsittelystä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan sallimissa rajoissa, jos käsittelyn on arvioitu perustuvan tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan. Kansallisen liikkumavaran käyttöä tulee arvioida hallituksen esityksen perusteluissa.



Tietosuojavaltuutetun toimistossa on laadittu ohje lainsäädäntölausuntoihin. Ohjaan tutustumaan siihen lainvalmistelussa.¹

Apulaistietosuojavaltuutettu _____

Ylitarkastaja _____

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi tarvittaessa tarkistaa tietosuojavaltuutetun toimiston kirjaamosta.

¹ Ks. tarkemmin Tietosuojavaltuutetun toimiston ohje lainsäädäntölausuntoihin 16.10.2017. <https://tietosuoja.fi/documents/6927448/10594424/Ohje+lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nt%C3%B6lausuntoihin/b87a3cff-c691-d9ec-a81e-74425e021898/Ohje+lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nt%C3%B6lausuntoihin.pdf>