

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä (HE 72/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Matti Sillanmäki, opetus- ja kulttuuriministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Tomi Voutilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Juha Lavapuro
- oikeustieteen maisteri Niklas Vainio

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä. Samalla kumottaisiin laki opiskelijavalintarekisteristä, korkeakoulujen valtakunnallisesta tietovarannosta ja ylioppilastutkintorekisteristä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan esitys voitaneen käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Ottaen huomioon vaatimus henkilötietojen sallittuja käyttötarkoituksia ja luovuttamista koskevan sääntelyn kattavuudesta ja yksityiskohtaisuudesta esityksestä ehdotetaan kuitenkin tältä osin pyydettyä perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Ehdotetussa laissa säädettäisiin perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen valtakunnallisesta tietovarannosta, ylioppilastutkintorekisteristä, opiskelijavalintarekisteristä sekä korkeakoulujen valtakunnallisesta tietovarannosta. Laissa säädettäisiin myös Opetushallituksen ylläpitämästä palvelusta, jossa edellä mainituissa rekistereissä ja tietovarannoissa olevia tietoja tarjottaisiin henkilön nähtäväksi ja käytettäväksi sekä luovutettaisiin tietojen saamiseen oikeutetuille.

Ehdotus on merkityksellinen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tällaista sääntelyä katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden salattuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. esim. PeVL 13/2016 vp, s. 3—4).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatus lausunnot).

Valiokunnan mukaan salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapito-intressin yhteensovittamiseksi

Valiokunnan lausunto PeVL 31/2017 vp

(PeVL 17/2016 vp, s. 6, PeVL 12/2014 vp, s. 2/II—3/I ja PeVL 62/2010 vp, s. 3/II—4/I ja niissä viitatu lausunnot).

Perustuslakivaliokunnan mukaan näiden seikkojen lisäksi on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 42/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta on tämän vuoksi aikaisemmin arvioinut esimerkiksi arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä esimerkiksi arkaluonteisina tietoina pidettävien biometristen tunnisteiden rekisteröinti merkitsee erityistä tarvetta huolehtia järjestelmään talletettavien henkilötietojen suojaamisesta väärinkäytön vaaroilta ja kaikenlaiselta tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä (PeVL 13/2017 vp, s. 5, PeVL 29/2016 vp, s. 5). Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 13/2017 vp, s. 5 ja PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on viitannut myös siihen, että EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa turvataan jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan. Artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Lisäksi keväällä 2016 voimaan tullessa, vuoden 2018 aikana sovellettavaksi tulevassa ja myös suomalaista lainsäätäjää sitovassa Euroopan unionin yleisessä tietosuojasetuksessa vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta (ks. PeVL 42/2016 vp, s. 7—8). Valiokunta on korostanut, että EU:n henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä sovellettaessa on otettava huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa tarkoitettu henkilötietojen suoja ja että EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä (ks. esim. PeVL 21/2017 vp, s. 3).

Tietosuojasetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Tietosuojasetusta ei kuitenkaan sovelleta eräiden muiden erikseen määriteltyjen poikkeusten ohella sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, jota suoritetaan sellaisen toiminnan yhteydessä, joka ei kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaisesti suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. myös esim. PeVL 51/2014 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan estettä ei ole sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleis-

Valiokunnan lausunto PeVL 31/2017 vp

sellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (ks. myös PeVL 5/2017 vp, s. 9, PeVL 38/2016 vp, s. 4, PeVL 54/2010 vp, s. 2/I— II).

Tietosuoja-asetuksessa säädetään myös kansallisesta liikkumavarasta eräiden kysymysten osalta. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta. Valiokunta on pitänyt kuitenkin tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Sääntelyn selkeys

Perustuslakivaliokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota sääntelyn toteuttamistapaan, jossa yksityiskohtaiset säännökset sekä viranomaisen oikeudesta saada tietoja eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä että tietojen luovuttamisesta muille viranomaisille ovat asiallisesti osin päällekkäisiä viitatuissa laeissa koskevien säännöksiin kanssa. Valiokunnan mielestä tällainen kaksinkertainen sääntely, joka johtaa raskaaseen sääntelyrakenteeseen ja on omiaan synnyttämään tulkintaongelmia, ei kuitenkaan sellaisenaan ollut tuolloin arvioidussa sääntelykontekstissa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista (PeVL 71/2014 vp, s. 3/I). Valiokunnan omaksuman kannan mukaan sääntelyn selkeyteen on kuitenkin syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (ks. myös PeVL 45/2016 vp, s. 3, PeVL 41/2006 vp, s. 4/II). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota yleisemmin myös henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn epäselvyyteen, raskauteen ja monimutkaisuuteen (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, s. 6 ja PeVL 71/2014 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta muistuttaa, että henkilötietojen käsittelyä koskevassa sääntelyssä on muun ohella kyse perustuslain 10 §:ssä yksityisille ihmisille turvattujen oikeuksien toteuttamisesta. Lisäksi nyt arvioitavan lakiehdotuksen tavoitteena on sen perustelujen mukaan saada kattavasti julkisen valvonnan alaisen koulutuksen opinto-oikeus-, läsnäolo-, opintosuoritus- ja tutkintotiedot paitsi viranomaisten myös kansalaisten käyttöön. Valiokunta kiinnittää edellä sanotun johdosta huomiota siihen, että lakiehdotuksen sisältöä on myös sääntelytarpeen ja sääntelyn selkeyden osalta jatkokäsittelyssä syytä arvioida erityisesti suhteessa EU:n tietosuoja-asetuksessa tai muussa yleislaissa säädettyyn (ks. myös PeVL 38/2016 vp, s. 4). Huomiota on syytä kiinnittää myös sääntelyn suhteeseen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momenttiin, jossa säädetään rajoituksia viranomaisten henkilörekistereissä olevien henkilötietojen luovuttamiselle kopiona tai tulosteena tai antamalla sen tiedot sähköisessä muodossa.

Tietojen luovuttaminen opiskelijavalintarekisteristä

Lakiehdotuksen 21 §:n mukaan opiskelijavalintarekisteristä saa luovuttaa 19 §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitettuja tietoja salassapitosäännösten estämättä siinä määrin kuin se on säännöksessä mainitun vastaanottajan tehtävien hoitamiseksi tarpeen. Viitatussa 19 §:n 1 momentissa luetellaan

Valiokunnan lausunto PeVL 31/2017 vp

erikseen tiedot, joita rekisteriin saa tallentaa ja jotka kuuluvat siten luovutusoikeuden piiriin. Viitatus 19 §:n 3 momentin mukaan kuhunkin 17 §:n 2 momentissa mainittuun osarekisteriin voidaan tallentaa 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen tietojen lisäksi myös muita osarekisterin käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisia tietoja, joilla on merkitystä arvioitaessa hakijoiden soveltuvuutta 17 §:stä ilmenevään koulutukseen tai ammattiin taikka valittaessa hakijoita koulutuspoliittisten tai yksilöllisten koulutustarpeiden perusteella.

Eräät arkaluonteiset tiedot jäävät 21 §:n 1 momentissa säädetyn tiedon luovutusoikeuden ulkopuolelle. Lakiehdotuksen 19 §:n 2 momentin mukaan opiskelijavalintarekisteriin voidaan tallentaa 1 momentissa lueteltujen tietojen lisäksi hakijan ilmoituksen mukaisina ammatinvalintaan vaikuttavat terveystiedot sekä tiedot työkokemuksesta ja harrastustoiminnasta. Nämä tiedot pyydetään ilmoittamaan ja ne tallennetaan vain silloin, kun ne ovat tarpeellisia opiskelijoiden valinnassa. Mainitut tiedot saa luovuttaa vain 21 §:n 1 momentin 1 kohdassa mainituille vastaanottajille opiskelijoiden valintaa varten.

Lakiehdotuksen 19 §:n 3 momentissa säädetään kuitenkin mahdollisuudesta tallettaa muita tarpeellisia tietoja, eikä arkaluonteisia tietoja ole säädösperusteisesti rajattu tallettamisen ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunnan edellä selostetun viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä arvioivan käytännön johdosta sanotusta seuraa, että lakiehdotuksen 21 §:ää on muutettava siten, että oikeus luovuttaa tietoja rekisteristä sidotaan tietojen välttämättömyyteen käyttötarkoituksen kannalta siltä osin kuin oikeus kohdistuu 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin tietoihin. Tällainen muutos on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Tietojen säilytysajat

Lakiehdotukseen sisältyy useita säännöksiä, joiden perusteella tiedot tallennettaisiin laissa tarkoitettuihin rekistereihin pysyvästi. Perustuslakivaliokunnan mukaan tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita (PeVL 18/2016 vp, s. 2, PeVL 54/2010 vp, PeVL 3/2009 vp). Tietojen pysyvä säilyttäminen on katsottu perustelluksi esimerkiksi silloin, kun tiedot ovat osin muuttumattomia tai hitaasti muuttuvia eikä niitä päivitetä pelkän ajan kulumisen vuoksi ja niiden pysyvä säilyttäminen on tarpeellista tehtävien hoitamiseksi (PeVL 54/2010 vp). Valiokunta on painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (ks. esim. PeVL 13/2017 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta on hiljattain arvioinut ammatilliseen koulutukseen liittyvän näyttötutkinnon suorittamista koskevien tietojen pysyvää säilyttämistä. Säilytystä perusteltiin hallituksen esityksessä sillä, että ammatillisen tutkinnon suorittamista koskeva tieto on muuttumaton ja se saattaa olla edellytyksenä tietyssä ammatissa toimimiselle. Perusteluissa viitattiin myös siihen, että myös tutkinnon suorittajan oikeusturvan näkökulmasta on tärkeää, että tieto tutkinnon suorittamisesta säilyy pysyvästi esimerkiksi tilanteissa, joissa tutkinnosta sen suorittajalle annettu todistus katoaa tai tuhoutuu (PeVL 18/2016 vp, s. 3). Valiokunta katsoi, ettei pysyvä säilyttäminen esitetyt perustelut ja tietojen käyttötarkoitus huomioiden ollut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista.

Valiokunnan lausunto PeVL 31/2017 vp

Perustuslakivaliokunnan mielestä myös nyt arvioitava pysyvä tallettaminen on vastaavista syistä pääosin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että lakiehdotukseen ei sisälly säännöksiä tietojen poistamisesta henkilön kuoleman jälkeen. Vaikka vainaja ei lähtökohtaisesti ole Suomen perusoikeusjärjestelmässä perusoikeuksien subjekti, niin valiokunnan mukaan perustuslain 1 §:n 2 momentin säännös ihmisarvon loukkaamattomuudesta ulottaa kuitenkin vaikutuksensa laajemmalle kuin elossa olevien ihmisyksilöiden kohteluun (PeVL 18/2014 vp, s. 9/I, PeVL 71/2002 vp, s. 2/I). Tämän vuoksi vainajaa koskeva sääntely ei ole täysin merkityksetöntä tämän yksityisyyden suojaan liittyvien oikeuksien kannalta (ks. myös PeVL 19/2008 vp, s. 2/II). Valiokunnan mielestä sivistysvaliokunnan on syytä arvioida kunkin tiedon osalta pysyvän tallettamisen tarvetta myös rekisteröidyn kuoleman jälkeen ja tarvittaessa täydentää sääntelyä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan lakiehdotuksen 21 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 26.9.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä si
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen si

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen