Teuvo Pohjolainen

3.5.2016

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain 9 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 35/2016 vp)

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettua lakia sekä väliaikaisesti ammatillisesta peruskoulutuksesta annettua lakia.

Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettua lakia muutettaisiin siten, että Opetushallitus ylläpitäisi tutkintotoimikunnalle säädettyjen tehtävien hoitamiseksi tarpeellisista tiedoista näyttötutkintojen suoritusrekisteriä.

Ammatillisesta peruskoulutuksesta annettua lakia muutettaisiin siten, että vuosina 2016 ja 2017 ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupaa voitaisiin opiskelijamäärän osalta muuttaa myös ilman hakemusta niissä tilanteissa, joissa koulutuksen järjestäjä on toistuvasti tai ilman perusteltua syytä järjestänyt koulutusta järjestämisluvan enimmäismäärää vähemmän ja koulutuksen monipuolisen alueellisen tarjonnan turvaaminen tai koulutuksen järjestäjien tasapuolinen kohtelu valtion talousarvion rajoissa sitä edellyttää. Lisäksi ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain kokeilua koskevia säännöksiä sovellettaisiin paitsi annettavaan valmistavaan koulutukseen niin myös suoritettavaan tutkintoon.

Ammatillisesta peruskoulutuksesta annettua lakia koskeva muutos olisi voimassa 31 päivään joulukuuta 2017.

Esitykseen sisältyy laajahkot säätämisjärjestysperustelut, joissa ehdotettuja muutoksia arvioidaan suhteessa PeL 123 §:n 2 momentissa säädettyyn opetuksen järjestämisen perusteisiin, PeL 16 §:n 2 momentin oikeuteen saada koulutusta, PeL 10 §:n yksityisyyden suojaan ja PeL 12 §:n julkisuusperiaatteeseen. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, mutta hallitus on pitänyt kuitenkin suotavana pyytää tarvittaessa esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunnon.

2 Enimmäisopiskelijamääristä päättäminen ja PeL 123 § sekä PeL 16 §

Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäminen edellyttää opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämää järjestämislupaa. Ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain 8 §:n mukaan koulutuksen järjestämislupa voidaan myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, yksityiselle yhteisölle tai säätiölle taikka valtion liikelaitokselle. Koulutusta voidaan ministeriön päätöksellä järjestää myös valtion oppilaitoksessa. Lain 9 §:n mukaan luvan myöntämisen edellytyksenä on, että koulutus on tarpeellista ja että luvan hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset koulutuksen asianmukaiseen järjestämiseen. Järjestämisluvassa määrätään koulutustehtävä, joka sisältää tarpeelliset määräykset koulutusasteista, koulutusaloista, tutkinnoista, opetuskielestä, kunnista, joissa koulutusta voidaan järjestää, opiskelijamääristä ja erityisestä koulutustehtävästä, koulutuksen järjestämismuodosta ja muista koulutuksen järjestämiseen liittyvistä asioista.

Koulutuksen järjestämislupa on toistaiseksi voimassa oleva päätös, jota voidaan muuttaa sekä koulutuksen järjestäjän hakemuksesta, että myös viranomaisaloitteisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain 9 §:n 2 momentin nojalla ilman hakemustakin muuttaa koulutusaloja, tutkintoja ja opiskelijamääriä koskevia määräyksiä sekä muita määräyksiä, jos koulutustarjonta merkittävästi poikkeaa koulutustarpeista.

Hallituksen esityksessä lakia ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti siten, että vuosina 2016 ja 2017 ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisluvassa määrättyä koulutustehtävää voitaisiin siihen liittyvän opiskelijamäärää koskevan määräyksen osalta muuttaa viranomaisaloitteisesti myös muulla perusteella kuin koulutustarpeen ja tarjonnan poiketessa merkittävästi toisistaan. Lakia ehdotetaan

muutettavaksi siten, että luvan opiskelijamäärää koskevia määräyksiä voitaisiin väliaikaisen säännöksen perusteella tarkistaa niissä tilanteissa, joissa koulutuksen järjestäjä on toistuvasti tai ilman perusteltua syytä järjestänyt koulutusta järjestämisluvan enimmäismäärää vähemmän. Vuosina 2014 ja 2015 enimmäismäärän alittamisen hyväksyttävä peruste voisi hallituksen esityksen mukaan olla esimerkiksi kesällä 2013 ministeriön vuosille 2014, 2015 ja 2016 päättämien asteittaisten opiskelijamäärävähennysten jaksottaminen etupainotteisesti.

Lisäksi säädettäisiin, että järjestämisluvan koulutustehtävän opiskelijamäärän muuttaminen väliaikaisen säännöksen perusteella on mahdollista vain silloin, kun koulutuksen monipuolisen alueellisen tarjonnan turvaaminen tai koulutuksen järjestäjien tasapuolinen kohtelu valtion talousarvion rajoissa sitä edellyttää. Väliaikaisen säännöksen perusteella järjestämisluvan enimmäismäärä voitaisiin kuitenkin alentaa enintään vastaamaan kunkin koulutuksen järjestäjän vuonna 2015 toteutunutta keskimääräistä opiskelijamäärää. Vastaavan kaltainen oppisopimuskoulutuksena järjestettävää ammatillista lisäkoulutusta koskeva säännös on ollut voimassa vuosina 2013 ja 2014 tuolloin toteutettujen valtiontalouden säästötoimien yhteydessä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 74/2014 arvioinut laajasti tuolloin säästölakeihin liittynyttä hallituksen esitystä (HE 306/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lukiolain, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta) koskien koulutusluvan myöntämistä, muuttamista ja peruuttamista erityisesti suhteessa PeL 123 §:ään ja PeL 16 §:n sivistyksellisiin oikeuksiin. Valiokunta totesi tuolloin mm:

> ”Koulutuksen järjestämisen perusteita on arvioitava perustuslain 123 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan valtion ja kuntien järjestämän muun kuin yliopisto-opetuksen perusteista samoin kuin oikeudesta järjestää vastaavaa opetusta yksityisissä oppilaitoksissa säädetään lailla. Perustuslain säännös jättää lainsäätäjälle harkintamarginaalia tällaisen koulutuksen luvanvaraisuuden sääntelyssä, eikä säännöksen tulkintakäytännössä ole katsottu opetuksen järjestämisen luvanvaraisuutta ongelmalliseksi perustuslain kannalta (esim. PeVL 9/2013 vp, s. 2 ja PeVL 74/2002 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on kuitenkin korostettu sidotun lupaharkinnan asianmukaisuutta ja toimiluvan peruuttamisen täsmällistä sääntelyä (ks. PeVL 9/2013 vp, s. 2, PeVL 74/2002 vp, s. 3).”

Opetuksen järjestämisen perusteet pohjautuvat siten perustuslain 123 §:n 2 momenttiin, joka jättää lainsäätäjälle väljyyttä opetuksen luvanvaraisuuden sääntelyssä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei toimiluvan pysyvyys nauti sellaisenaan suojaa lainsäätäjän toimia kohtaan. Lainsäätäjään mahdollisesti kohdistuvat rajoitukset voivat kuitenkin johtua perusoikeuksien suojasta (erityisesti PeL

16 §). Tämän vuoksi perustuslakivaliokunnan mukaan toimiluvan haltijan olisi voitava luottaa lupaehtojen pysyvyyteen niiden sellaista muuttamista vastaan, joka ei perustu toimiluvan myöntämisen jälkeen sattuneeseen erityiseen syyhyn tai tapahtuneeseen yleisempään kehitykseen (mm. PeVL 19/1998 vp, PeVL 74/2002, PeVL 9/2013). Tällaiselta luvan myöntämisen jälkeen ilmenneeltä tekijältä on valiokunnan mielestä vielä edellytettävä sitä, että se on merkitykseltään jollakin tavoin olennainen niihin oloihin nähden, joiden vallitessa toimilupa myönnettiin (PeVL 19/1998).

Lausunnossaan 74/2014 perustuslakivaliokunta arvioi laajasti myös PeL 16 §:n merkitystä koulutusmäärien muutoksista päätettäessä. Tältä osin valiokunta lausui mm. seuraavaa:

> ”Sivistyksellisten oikeuksien turvaamista on hallituksen esityksessä arvioitu ja perusteltu hyvin yleisellä tasolla. Perusteluista ei ilmene vakuuttavasti, miten ehdotetuilla laeilla turvataan jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada perusopetuksen jälkeistä koulutusta, eli lähinnä se, mikä tulee olemaan koulutuksen alueellinen saatavuus. Sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen arvioimisen hankaluutta lisää se, että järjestämislupien myöntämisessä opetus- ja kulttuuriministeriö käyttää kokonais- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa (ks. esim. HE s. 26/I). Ehdotuksen perustelujen mukaan luvan hakijalla ei ole lakiin perustuvaa oikeutta luvan saamiseen, vaikka kaikki säädetyt kriteerit täyttyisivätkin. Valiokunnan mielestä hallituksen esityksestä puuttuu selkeä opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksentekoa velvoittava säännös, joka turvaisi koulutuksen järjestäjäverkon kattavuuden ja koulutuksen saatavuuden ja siten perustuslain 16 §:n 2 momentissa turvatut sivistykselliset oikeudet.
>
> Valiokunta myös katsoo, että hallituksen esityksessä ei ole enää kysymys yksinomaan opetukseen käytettävien taloudellisten resurssien vähentämisestä, vaan kysymys on perustuslain 16 §:n 2 momentin ja 123 §:n 2 momentin kannalta merkityksellisestä opetuksen yleiseen saatavuuteen merkittävästi vaikuttavasti sääntelystä. Kun rahoituslainsäädännön muutoksilla (HE 310/2014 vp) toteutettaisiin koulutukseen käytettävissä olevien varojen vähennykset, nyt ehdotettava sääntely uudistaa koko koulutustarjontaa koskevan toimilupajärjestelmän, mikä puolestaan mahdollistaa suoraan ja välittömästi valtakunnan tasoiset koulutustarjonnan määrälliset ja alueelliset vähennykset. Yhdessä toisen asteen koulutuksen rahoituslakeja koskevien muutosten (HE 310/2014 vp, PeVL 60/2014 vp) kanssa nyt käsillä oleva esitys mahdollistaa hyvin perustavanlaatuisen puuttumisen sekä perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisiin sivistyksellisiin oikeuksiin, että kyseisten oikeuksien yhdenvertaiseen toteutumiseen.”

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on siis turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta. Yhtäläinen mahdollisuus merkitsee sitä, että jokaiselle tulee turvata perustuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitetut mahdollisuudet muun muassa palvelujen riittävyyden osalta sekä asuinpaikasta riippumatta.

Hallituksen esitykseen sisältyvä järjestämislupien enimmäisopiskelijamäärien muuttaminen ei vaikuta opintonsa jo aloittaneiden opiskelijoiden asemaan. Esityksellä vaikutetaan koulutuksen järjes-

täjien rahoituksen perusteeksi hyväksyttävien opiskelijoiden enimmäismäärään. Määräaikaisella mahdollisuudella tarkistaa luvan opiskelijamääriä säännöksissä esitetyin perustein pyrittäisiin hallituksen esityksen mukaan varmistamaan, että käytettävissä olevat tulevina vuosina merkittävästi niukkenevat ammatillisen koulutuksen taloudelliset resurssit pystyttäisiin kohdentamaan mahdollisimman tarkasti vastaamaan alueellista ja alakohtaista koulutustarvetta ja näin turvaamaan perustuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla koulutuksen saatavuutta kysyntää vastaavasti.

Koulutuksen järjestämisluvan tarkistamisen järjestäjäkohtaiset vaikutukset liittyvät ennen kaikkea ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjälle myönnettävän rahoituksen enimmäismäärään. Ehdotettuun väliaikaisesti voimassa olevaan enimmäismäärän alentamista koskevaan momenttiin sisältyy säännös, joka rajaa ministeriön toimivaltaa alentaa järjestämisluvan enimmäismäärää väliaikaisen säännöksen perusteella enintään vuoden 2015 toteutuneen opiskelijamäärän suuruiseksi. Koska rahoitus määräytyy enimmäismäärän alittuessa toteutuneen opiskelijamäärän perusteella, ei luvan enimmäismäärän alentaminen vuoden 2015 toteumaa vastaavaksi hallituksen esityksen mukaan käytännössä juuri vaikuttaisi järjestäjäkohtaisen rahoituksen todelliseen enimmäismäärään, eikä tältä osin koulutuksen järjestäjän taloudelliseen asemaan.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut koulutukseen kohdistuvien säästölakien suhdetta PeL 16 §:n sivistyksellisiin oikeuksiin myös lausunnossa 44/2014 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Tuolloin valiokunta totesi mm. seuraavaa:

> ”Hallituksen esitys merkitsee käytettävissä olevien resurssien niukkenemista niin lukiokoulutuksessa, ammatillisessa peruskoulutuksessa, perusopetuksessa kuin kulttuuritoimessakin. Tämän vuoksi sääntelyä on arvioitava perustuslain 16 §:ssä turvattujen sivistyksellisten oikeuksien näkökulmasta. Merkittävimmät vaikutukset kohdistuvat lukiokoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen. Siten arvioinnissa keskeistä on se, vaarantaako ehdotettu sääntely perustuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitetun julkisen vallan velvoitteen turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.
>
> Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 20) todetaan, että "lukiokoulutuksen ja ammatillisen peruskoulutuksen keskimääräisen yksikköhinnan aleneminen edellyttää koulutuksen järjestäjiltä toiminnan sopeuttamista käytettävissä olevien resurssien määrään, toiminnan tehostamista, kustannusten alentamista ja järjestäjäverkon rakenteellisen kehittämisen toimenpiteitä". Esitykseen ei sen sijaan sisälly tätä selkokielisempää konkreettista vaikutusarviota, joka mahdollistaisi ehdotusten kokonaisvaltaisen arvioinnin perustuslain 16 §:n 2 momentin valossa. Tätä on valiokunnan mielestä pidettävä esityksen selkeänä puutteena. Sääntelyn tosiasiallisia vaikutuksia opetus- ja kulttuuritoimeen liittyvien sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen onkin seurattava tarkoin ja ryhdyttävä toimenpiteisiin, jos eten-

> kin nuorten ihmisten tosiasialliset ja yhtäläiset mahdollisuudet saada koulutusta heikkenevät olennaisesti.
>
> Valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat sinänsä muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon, että sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa asetettua tukemisvelvoitetta (vrt. esim. PeVL 32/2014 vp, s. 2 ja PeVL 25/2012 vp, s. 3/I). Valiokunta huomauttaa tässäkin yhteydessä, että niin sanotut perustuslailliset toimeksiannot ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa ja ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä. Tähän tulisi kiinnittää huomiota valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa (PeVL 32/2014 vp, s. 2/II, ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 3/II ja s. 6).”

Esillä olevassa hallituksen esityksessä ministeriön harkintavaltaa lupien muuttamisen osalta on rajattu lisäedellytyksellä, että muutoksia väliaikaisen säännöksen perusteella voidaan tehdä vain silloin, kun koulutuksen monipuolisen alueellisen tarjonnan turvaaminen tai koulutuksen järjestäjien tasapuolinen kohtelu valtion talousarvion rajoissa sitä edellyttää. Järjestäjien tasapuolinen kohtelu liittyy ennen kaikkea tulevien vuodelle 2017 kohdennettujen säästöjen toteuttamiseen, jolloin tarkoituksena on kiinnittää säästettävä prosenttisosuus järjestämisluvan enimmäismäärään.

> *Hallituksen esitykseen sisältyvät säännökset, jotka rajoittavat opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksentekoa velvoittavalla sääntelyllä, joka turvaa koulutuksen järjestäjäverkon kattavuuden ja koulutuksen saatavuuden ja siten perustuslain 16 §:n 2 momentissa turvatut sivistykselliset oikeudet. Merkitystä on myös sillä, että ehdotetut muutokset ovat määräaikaisia. Tästä syystä katson, ottaen huomioon PeVL 74/2014 vp, että ehdotettu väliaikainen sääntely ei ole PeL 123 §:n tai 16 §:n kannalta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.*

3 Henkilötietojen käsittely ja PeL 10 §

Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Opetushallitus ylläpitäisi tutkintotoimikuntien käsittelemien näyttötutkintojen suoritusrekisteriä. Tutkintotoimikunnat siirtyisivät käyttämään lakisääteisten tehtäviensä hoidossa keskitettyä tietojärjestelmää. Kullakin toimikunnalla olisi rekisterissä käyttöoikeus omiin toimikuntakohtaisiin tietoihin. Samalla nykyisistä toimikuntakohtaisista tutkintosuoritusrekistereistä luovuttaisiin. Jatkossa tutkinnon järjestäjät eivät enää toimittaisi tutkinnon suorittamiseen liittyviä tietoja erikseen kullekin tutkintotoi-

mikunnille vaan luovuttaisivat laissa säädetyt tutkinnon järjestämistä ja suorittamista koskevat tiedot Opetushallituksen ylläpitämään näyttötutkintojen suoritusrekisteriin.

Näyttötutkintojen suoritusrekisteriin merkittäisiin ne kunkin tutkintotoimikunnan laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi tarpeelliset tiedot, jotka nykyisin ovat merkittynä toimikuntakohtaisesti ylläpidettyihin henkilörekistereihin. Tietojen käsittelyssä noudatettaisiin tässä laissa säädetyn lisäksi mitä henkilötietolaissa ja viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään.

> *Lähtökohtaisesti nykyisten erillisten rekistereiden korvaaminen yhdellä keskitetyllä rekisterillä antaa nykyistä paremmat mahdollisuudet huolehtia rekisteröinnin asianmukaisuudesta ja yksityisyyden suojaamisesta tietojen käytössä.*

Opetushallitus ylläpitäisi siis rekisteriä tutkintotoimikunnan lukuun, ja vastaisi niistä rekisterinpitäjän tehtävistä, jotka on määritelty ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 7 §:n 5 momentissa. Opetushallitus huolehtisi julkisuuslain edellyttämällä tavalla tietojärjestelmistä sekä siihen sisältyvien tietojen asianmukaisesta säilyttämisestä, saatavuudesta, käytettävyydestä, suojaamisesta sekä eheydestä, muuttumattomuudesta ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä. Opetushallitus vastaisi myös mahdollisista teknisistä käyttöyhteyksistä tietojen tallentamista, käsittelyä ja luovutusta varten. Tutkintotoimikunnat vastaisivat muista rekisterinpitäjänä niille kuuluvista tehtävistä kuten tietojen virheettömyydestä sekä tietojen luovuttamisen ja muun käsittelyn lainmukaisuudesta.

Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 18 a ja b §:ssä ehdotetaan säädettäväksi Opetushallituksen ylläpitämän näyttötutkintojen suoritusrekisterin tietolähteistä, tietosisällöstä ja tietojen säilytysajasta. Näyttötutkintosuorituksista rekisteriin tallennetaan tutkinnon suorittajan tunnistetietojen lisäksi tutkinnon järjestämiseen ja suorittamiseen liittyviä tarpeellisia tietoja, jotka saadaan tutkinnon järjestäjiltä. Rekisteriin tallennetaan myös arvioijien nimitiedot sekä tiedot niistä seikoista, jotka lain mukaan tutkintosuorituksen arvioijien osalta on otettava huomioon. Lisäksi tutkintotoimikunta tallentaa rekisteriin suoritettuja näyttötutkintoja koskevat tiedot. Kaikki rekisteriin merkittävät tiedot ovat hallituksen esityksen mukaan tarpeellisia tutkintotoimikunnan laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Jatkossa toimikunnat saisivat toiminnassaan tarvitsemansa henkilötiedot keskitetystä Opetushallituksen ylläpitämästä rekisteristä.

Tutkintosuorituksia koskevat tiedot on tarkoitus säilyttää rekisterissä pysyvästi. Tutkintosuorituksia koskevien tietojen pysyvä säilyttäminen on esityksen mukaan tarpeen tutkinnon suorittajien oikeusturvan vuoksi. Tiedot tutkintotilaisuuden järjestelyistä, tutkintosuoritukseen kuuluvista työtehtävistä sekä tutkintosuorituksen arvioijista ja tutkintovastaavista säilytetään esityksen mukaan enintään kaksi vuotta.

Ehdotettua sääntelyä on arvioitava ennen muuta perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen suojasta säädetään perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan tarkemmin lailla. Perustuslain lakiviittaus edellyttää lainsäätäjän säätävän tästä oikeudesta (PeVM 25/1994 vp, s. 6/I), mutta jättää sääntelyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkintaan. Tällaisen perusoikeussäännöksen on katsottu sitovan lainsäätäjän sisällöllistä harkintaa vähemmän kuin sen tapainen sääntelyvarauksen sisältävä säännös, jossa perusoikeuden todetaan olevan olemassa sen mukaan kuin lailla säädetään (esim. PeVL 51/2002 vp , s. 2/I).

Perustuslakivaliokunnan käytännön (esim. PeVL 14/2002 vp , s. 2) mukaan lainsäätäjän liikkumaalaa rajoittaa kuitenkin se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Lainsäätäjän harkintaa sitoo se, että henkilötietojen suojan kannalta tärkeitä sääntelykohteita rekisteröinnissä ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset - tietojen luovutettavuus mukaan luettuna - sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturva, minkä lisäksi näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee olla kattavaa ja yksityiskohtaista (esim. PeVL 51/2002 vp , s. 2/I ja PeVL 35/2004 vp).

Henkilötietojen suojaa käsitellään myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa ja Euroopan neuvostossa vuonna 1981 tehdyssä yleissopimuksessa yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut yksityiselämään liittyvien henkilötietojen rekisteröinnin kuuluvan Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksityiselämän suojaa koskevan 8 artiklan soveltamisalaan. Tuomioistuin on todennut 8 artiklan tulleen loukatuksi muun muassa sen vuoksi, että kansallinen lainsäädäntö ei ollut sisältänyt säännöksiä tietosisällöistä, tietojen säilytysajoista ja niistä henkilöryhmistä, joista tietoja saatiin kerätä (ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio tapauksessa Rotaru v. Romania 4.5.2000, tuomion kohdat 45-63). (PeVL 18/2012 vp)

Esityksessä henkilötietojen käsittely perustuu ja tietojen käyttötarkoitus kytkeytyy laissa tai sen nojalla säädettyyn tehtävään ja tietosisällöt rajautuvat henkilötietolaissa tarkoitetulla tavalla laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi tarpeellisiin tietoihin. Henkilötietolain 8 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen käsittely on kyseisellä perusteella sallittua. Nimenomaisen viittaussäännöksen perusteella tietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietolakia, jollei toisin säädetä. Laissa määritellään tietolähteet, tietosisältö ja rekisterinpitoon liittyvien vastuiden jakautuminen. Ehdotettu sääntely on tältä osin ongelmatonta PeL 10 §:n kannalta.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi erikseen myös tietojen säilytysajoista sekä luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla. Ehdotetun 18 b §:n mukaan Tutkintosuorituksia koskevat tiedot säilytetään rekisterissä pysyvästi. Tiedot tutkintotilaisuuden järjestelyistä, tutkintosuoritukseen kuuluvista työtehtävistä, tutkintosuorituksen arvioijista, tutkintovastaavista sekä muut tutkinnon suorittamistapaa tai järjestämistä koskevat tiedot säilytetään enintään kaksi vuotta.

Peruslakivaliokunta on katsonut, ettei tietojen pysyvä säilyttäminen ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita (PeVL 54/2010 vp, s. 2—3, PeVL 3/2009 vp, s. 3/I ja PeVL 51/2002 vp, s. 3/II). 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).

Näyttötutkinnon suorittamista koskevien tietojen pysyvä säilyttäminen Opetushallituksen ylläpitämässä rekisterissä on nähdäkseni perusteltua tutkinnon suorittajan oikeusturvan näkökulmasta. Tieto tutkinnon suorittamisesta säilyy pysyvästi esimerkiksi tilanteissa, joissa tutkinnosta sen suorittajalle annettu todistus katoaa tai tuhoutuu. Tietoa aiemmin suoritetuista tutkinnoista ja tutkinnon osista tarvitaan myös tunnustettaessa tutkinnon suorittajan osaamista uusien myöhempien tutkintosuoritusten yhteydessä.

Ehdotetun 18 c §:n mukaan Tutkintotoimikunnalla on oikeus saada tutkinnon järjestäjältä salassapitosäännösten estämättä kaikki tutkintosuorituksen arviointiin liittyvät tiedot, jos tietojen saaminen on tutkintotoimikunnan laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämätöntä.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 30 kohdan mukaan oppilashuoltoa ja oppilaan opetuksesta vapauttamista koskevat asiakirjat, oppilaan ja kokelaan koesuoritukset sekä sellaiset oppilaitoksen antamat todistukset ja muut asiakirjat, jotka sisältävät oppilaan henkilökohtaisten ominaisuuksien sanallista arviointia koskevia tietoja, ovat salassa pidettäviä. Salassapitosäännöksellä suojataan yksityisyyttä. Tutkintotoimikuntien käsittelemät henkilötiedot eivät kuitenkaan ole henkilötietolaissa säädettyjä arkaluonteisia tietoja.

Tutkintotoimikunnalla voi kuitenkin olla välttämätöntä saada käyttöönsä myös edellä kuvattuja julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 30 kohdan perusteella salassa pidettäviä arviointitietoja laissa säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi. Perustuslakivaliokunnan tulkintalinjan mukaan salassa pidettävän tiedon luovuttaminen toiselle viranomaiselle voidaan lailla säätää sallituksi, jos tällaisen tiedon saaminen on välttämätöntä viranomaisen tehtävien toteuttamiseksi. Silloin kun tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi, voi tietojen luovuttaminen kohdistua myös jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin (PeVL 14/2002 vp, s. 2/II).

> *Ehdotuksen mukaan tutkintotoimikunnalla olisi oikeus saada näyttötutkinnon järjestäjältä salassa pidettäviä arviointitietoja, jos tietojen saaminen on toimikunnalle sen laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämätöntä. Ehdotettu säännös on perustuslakivaliokunnan tulkintalinjan mukainen. En siis pidä hallituksen esitystä tältä osin perustuslain 10 §:n turvaaman yksityisyyden suojan kannalta ongelmallisena.*