Juha Lavapuro 30.9.2016
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 111/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle nuorisolaiksi

Tausta

Nuorisolain tavoitteena on hallituksen esityksen mukaan edistää nuorten osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä kykyä ja edellytyksiä toimia yhteiskunnassa, tukea nuorten kasvua, itsenäistymistä, yhteisöllisyyttä sekä niihin liittyvää tietojen ja taitojen oppimista samoin kuin nuorten harrastamista ja toimintaa kansalaisyhteiskunnassa, edistää nuorten yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja oikeuksien toteutumista sekä parantaa nuorten kasvu- ja elinoloja.

Tällaiset tavoitteet liittyvät kiinteästi useisiin perusoikeuksiin. Merkitystä on niin perustuslain 6 §:n mukaisella yhdenvertaisuusperiaatteella kuin perustuslain 6.3 §:ssä säädetyllä velvollisuudella kohdella lapsia tasa-arvoisesti yksilöinä. Lisäksi lain tavoitteet liittyvät myös perustuslain 14.4 §:n mukaisiin osallistumisoikeuksiin, perustuslain 18.2 §:ssä säädettyyn julkisen vallan työllisyyden edistämistehtävään samoin kuin perustuslain 19.3 §:n mukaiseen velvollisuuteen turvata riittävät sosiaalipalvelut. Ylipäätään lakiehdotuksessa on valtiosääntöoikeudelliselta kannalta selvästi pyrkimyksestä toteuttaa julkisella vallalla olevaa perustuslain 22 §:n mukaista yleistä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuutta erityisesti syrjäytymisvaarassa olevien nuorten (joilla tässä tapauksessa tarkoitetaan henkilöitä, jotka ovat alle 29-vuotiaita) kohdalla.

Toisaalta lakiehdotukseen sisältyy myös säännösehdotuksia, jotka merkitsevät perusoikeuksien rajoituksia. Tältä osin merkityksellisiä ovat varsinkin nuorisolakiehdotuksen 10-12 sekä 14 §:ien säännökset henkilötietojen käsittelystä etsivässä nuorisotyössä ja nuorten työpajatoiminnassa samoin kuin 15 §:n säännökset huumausainetestauksesta. Keskityn lausunnossani näiden säännösten valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin. Merkillepantavaa tässä arviossa kuitenkin on, että voimassa oleva nuorisolaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 25/2010 vp) ja ehdotettu sääntely vastaa suurelta osin voimassa olevaa lakia.

Henkilötietojen suoja

Nuorisolakiehdotukseen sisältyy useita säännöksiä, joissa on kysymys henkilötietojen käsittelystä. Tällaista sääntelyä on arvioitava perustuslain 10 §:n valossa. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mu-

kaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Tarkastelen seuraavaksi ensin sääntelyssä keskeisessä osassa olevaa suostumuskonstruktiota ja analysoin vasta sen jälkeen kysymystä siitä, täyttääkö lakiehdotus muutoin ne henkilötietojen käsittelylle asetettavat vaatimukset, joihin perustuslakivaliokunta on käytännössään yleensä kiinnittänyt huomiota.

Suostumuskonstruktion merkitys

Henkilötietojen käsittelyn edellytykseksi on edellä viitatuissa säännöksissä yleensä asetettu nuoren henkilön ja/tai tämän huoltajan suostumus. Tämä pääsääntö ilmaistaan mm. nuoren tietojen käsittelyä etsivässä nuorisotyössä koskevassa 11 §:n 1 momentissa, jonka mukaan tietojen luovuttamisen edellytyksenä etsivää nuorisotyötä varten on nuoren suostumus, jollei nuorisolaissa tai muualla toisin säädetä.

Merkittävin poikkeus tässä suhteessa sisältyy opetuksen tai koulutuksen järjestäjän, puolustusvoimien ja siviilipalveluskeskuksen 11 §:n 2 momentissa säädettyyn velvollisuuteen luovuttaa yksilöinti- ja yhteystiedot nuoren kotikunnalle etsivää nuorisotyötä varten. Tämä poikkeus on kuitenkin sikäli vähäinen, että kysymys on lähtökohtaisesti velvollisuudesta välittää vain nuorta koskevien yksilöinti- ja yhteystiedot.

Muilta osin henkilötietojen käsittely olisi suostumusperustaista: Nuorisolakiehdotuksen 11 §:n 5 momentin mukaan nuorten kanssa toimivat rekisteröidyt yhdistykset, säätiöt tai muut nuorten harrastustoimintaa tarjoavat yhteisöt voisivat puolestaan nuoren tai alaikäisen nuoren huoltajan nimenomaisella suostumuksella ilmoittaa nuoren yksilöinti- ja yhteystiedot etsivälle nuorisotyölle, jos ne arvioivat nuoren olevan etsivän nuorisotyön tarpeessa. Nuorisolakiehdotuksen 12 §:n 2 momentin mukaan etsivän nuorisotyön tehtävien hoitamisessa saatuja nuorta koskevia tietoja saataisiin taas luovuttaa edelleen toiselle viranomaiselle vain nuoren ja, jos nuori on alaikäinen, myös hänen huoltajansa suostumuksella. Saman pykälän 3 momentin mukaan etsivän nuorisotyön tehtäviä hoitava ei saisi ilman nuoren ja, jos nuori on alaikäinen, myös hänen huoltajansa suostumusta ilmaista sivullisille, mitä hän nuorisolain mukaisia tehtäviä hoitaessaan saa tietää nuoren henkilökohtaisista oloista, terveydentilasta, nuoren saamista etuuksista, tukitoimista tai taloudellisesta asemasta. Nuoren tietojen käsittelyä nuorten työpajatoiminnassa 14 §:n 3 momentin mukaan nuorten työpajatoiminnan tehtävien hoitamisessa saatuja nuorta koskevia tietoja saadaan luovuttaa edelleen toiselle viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle vain nuoren ja, jos nuori on alaikäinen, myös hänen huoltajansa suostumuksella. Nuorten työpajatoiminnan järjestäjä ja sen palveluksessa oleva eivät saa ilman nuoren ja, jos nuori on alaikäinen, myös hänen huoltajansa suostumusta ilmaista sivullisille, mitä he nuorisolain mukaisia tehtäviä hoitaessaan saavat tietää nuoren henkilökohtaisista oloista, terveydentilasta, nuoren saamista etuuksista tai tukitoimista ja hänen taloudellisesta asemastaan.

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa suostumuskonstruktiota koskevassa käytännössään katsonut, että perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan henkilön suostumuksella voi sinänsä olla

merkitystä rajoituksen valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä arvioitaessa. Samalla se on pitänyt selvänä, ettei perusoikeussuoja voi oikeudellisena kysymyksenä menettää aina merkitystään pelkästään sen vuoksi, että laissa säädetään jonkin toimenpiteen vaativan kohdehenkilön suostumuksen. Rajoituksen on suostumukseen perustuvissakin tilanteissa täytettävä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.

Erityisenä puutteena valiokunta on pitänyt sääntelyä, jossa suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta ei ole laissa säädetty. Se on tältä osin kiinnittänyt huomiota siihen, että ilman tällaista sääntelyä jää epäselväksi, voidaanko henkilön suostumusta pitää kaikissa tilanteissa aidosti hänen vapaaseen tahtoonsa perustuvana ja voidaanko perusoikeussuoja jättää suostumuksen varaan (Ks. PeVL 19/2000 vp, PeVL 37/2005 vp).

Valtiosääntöoikeudellisesti tähän nähden ongelmalliseksi vaikuttaisi muodostuvan, ettei lakiehdotukseen sisälly lainkaan täsmällisiä säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen mahdollisen peruuttamisen tavasta. Ongelmaa näyttäisi edelleen vakavoittavan se, että niin etsivää nuorisotyötä koskevan 12 §:n kuin työpajatoimintaa koskevan 14 §:n perusteella laissa tarkoitetut henkilötiedot saattavat sisältää myös henkilötietolain 11 §:ssä tarkoitettuja arkaluonteisia tietoja, kuten nuoren terveydentilaa ja hänen saamiaan etuuksia taikka tukitoimia koskevia tietoja. Perustuslakivaliokunta on katsonut tällaisten tietojen käsittelyn sallimisen koskettavan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (ks. PeVL 19/2012 vp, PeVL 25/1998 vp, s. 3, PeVL 21/2001 vp, s. 3/II).

Toisaalta perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty henkilötietolaki sisältää nimenomaisen säännöksen suostumuksen antamisesta henkilötietojen käsittelyyn. Henkilötietolaki mahdollistaa myös arkaluontoisten tietojen käsittelyn, jos siihen on asianomaisen henkilön nimenomainen suostumus. Lisäksi vaikka nuorisolaki ei sisälläkään viittausta henkilötietolain soveltamiseen, sovelletaan sitä joka tapauksessa yleislakina nuorisolain rinnalla. Näin ymmärrettynä ja tulkittuna suostumusta koskeva sääntely ei tarkemmin arvioituna muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi. Perusoikeuksien ja perustuslain 10 §:n kannalta perusteltua kuitenkin olisi, että nuorisolakiin sisällytettäisiin joko informatiivinen viittaus henkilötietolain soveltamiseen taikka täsmälliset säännökset suostumuksen antamisen ja peruuttamisen tavoista samoin kuin siitä, millaisiin henkilötietoihin suostumus ulottuu.

Tämän jälkeenkin epäkohdaksi jää, että alaikäisen suostumuksen tarpeellisuus jää eräiltä osin epäselvästi säännellyksi. Viittaan tältä osin 12 §:n 2 momentin ja 14 §:n 2 momentin säännösehdotuksiin, joiden perusteella ”nuorta koskevia tietoja saadaan luovuttaa edelleen toiselle viranomaiselle vain nuoren ja, jos nuori on alaikäinen, myös hänen huoltajansa suostumuksella.” Säännös jättää epäselväksi sen, saadaanko tietoja luovuttaa paitsi alaikäisen, myös hänen huoltajansa suostumuksella vai ainoastaan sekä alaikäisen että hänen huoltajansa suostumuksella.

Tällainen epäselvyys on perustuslain 6 §:n 3 momentin kannalta ongelmallisena. Lapsia on momentin mukaan kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksellä on perustuslain esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 45/I) korostettu vaatimusta lasten kohtelemisesta paitsi keskenään yhdenvertaisesti myös aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä. Tähän nähden tulisi laissa yksiselitteisesti ja täsmällisesti varmistaa, että alaikäisellä nuorella on oikeus vaikuttaa itseään koskevien henkilötietojen käsittelemiseen. Oletan että tätä on tarkoitettu, mutta säännöksen muotoilu on tähän nähden epäonnistunut (vrt. 12.3 § ja 14.3 §, joka ei ole vastaavalla tavalla moniselitteinen).

Samasta perustuslain 6 §:n 3 momentista johtuvasta syystä myös nuorisolakiehdotuksen 11 §:n 4 momentti on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen, koska sen perusteella nuoren yksilöinti- ja yhteystietoja voitaisiin ilmoittaa etsivälle nuorisotyölle myös pelkästään huoltajan nimenomaisella suostumuksella. Tältä osin lakiehdotus ei jätä edes tulkinnanvaraa.

Henkilörekisterejä ja henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojaa koskevan perusoikeussäännöksen kannalta tärkeinä säänneltävinä asioina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus ja tietojen säilytysaika henkilörekisterissä, sekä rekisteröidyn oikeusturvaa samoin kuin näiden seikkojen sääntelemisen kattavuutta ja yksityiskohtaisuutta lain tasolla (PeVL 21/2012 vp, s. 3, PeVL 15/2008 vp, s. 3, PeVL 11/2008 vp, s. 3). Lailla säätämisen vaatimus koskee henkilötietojen käsittelyyn liittyvien seikkojen lisäksi myös mahdollisuutta luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla (PeVL 6/2003 vp, s. 2, PeVL 12/2002 vp, s. 5). Valiokunta ei myöskään ole hyväksynyt henkilötietojen pysyvää säilyttämistä, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita. Siltä osin kuin kysymys on edes osittain niin sanotuista arkaluonteisista tiedoista, valiokunta on edellyttänyt, että sallitut tietosisällöt ilmenevät säännöksestä mahdollisimman tyhjentävästi (samoin myös PeVL 71/2014 vp, PeVL 18/2012 vp, s. 3 ja PeVL 51/2002 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tietojensaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Tällöin tietojensaanti- ja luovuttamismahdollisuus on voinut 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. Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin. (ks. viimeksi PeVL 36/2016 vp)

Nuorisolakiehdotus täyttää pääosin nämä vaatimukset. Henkilötietojen säilytysaika jää voimassa olevan lain tapaan jossain määrin epämääräiseksi, kun 12 §:n perusteella tiedot on hävitettävä heti, kun ne eivät ole välttämättömiä tehtävän hoitamiseksi. Toisaalta tietojen säilytysaikaa rajaa joka tapauksessa nuorisolain soveltuminen vain alle 29-vuotiaisiin. (ks. vastaavasti PeVL 25/2010 vp)

Jonkinasteiseksi ongelmaksi näyttäisi muodostuvan, ettei laissa säädettäisi täsmällisesti, mitä tietoja nuoresta saadaan kerätä ja käsitellä. Myös käsittelyn tarkoitus jää osin avoimeksi. Samalla ehdotettujen 12 §:n 3 momentin ja 14 §:n 4 momentin perusteella kuitenkin myös muun muassa nuorta koskevien arkaluontoisten tietojen kerääminen ja käsitteleminen olisi sallittua ilman, että tästä olisi kuitenkaan säädetty mitenkään muutoin kuin osana tällaisten tietojen salassapitovelvollisuutta koskevaa sääntelyä. Tämä ei aivan hyvin vastaa niitä täsmällisyyden vaatimuksia, joita perustuslakivaliokunnan käytännössä on tavattu asettaa henkilörekisteriä koskevalle sääntelylle.

Saman tyyppinen ongelmallisuus näyttäisi liittyvän myös tietojen luovuttamista koskevaan sääntelyn, joka sekään ei yleisesti ottaen vastaisi perustuslakivaliokunnan vaatimusta tietojen välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta.

Valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä kuitenkin on, että tietojen käsittely ja niiden luovuttaminen perustuisivat pääsääntöisesti asianomaisen nuoren henkilön suostumukseen. Ehdotettu sääntely vastaa myös suurelta osin voimassaolevaa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä lakia. Viitaten siihen, mitä olen edellä todennus suostumuksesta ja henkilötietolain sovellettavuudesta, katsoisin että vastaavasti ymmärrettynä ja tulkittuna henkilörekistereitä koskeva sääntely ei yleisesti ottaen muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi. Toistan kuitenkin edellä esittämäni kannan siitä, että perustuslain 10 §:n kannalta perusteltua kuitenkin olisi, että nuorisolakiin sisällytettäisiin joko informatiivinen viittaus henkilötietolain soveltamiseen taikka täsmälliset säännökset suostumuksen antamisen ja peruuttamisen tavoista, taikka molemmat.

Huumausainetestit

Nuorisolakiehdotuksen 15 § sisältää säännökset huumausainetestauksesta nuorten työpajatoiminnassa. Testauksen edellytyksistä säädetään 15 §:n 1 momentista. Huumausainetestauksesta saatavaa tietoa voidaan käyttää ainoastaan nuoren valmennussuunnitelman ja 13 §:ssä tarkoitetun sopimuksen tarkistamiseksi. Huumausainetestiä koskevaa tietoa saavat 15 §:n 3 momentin perusteella käsitellä vain ne, jotka vastaavat nuoren valmennuksesta nuorten työpajatoiminnassa tai jotka tekevät päätöksen sopimuksen muuttamisesta. Testiä koskeva todistus tulee säilyttää erillään muista henkilötiedoista.

Vaikka sääntely ei aseta nuorelle velvollisuutta osallistua huumausainetestiin, vaan tätä asteen lievemmän ja välillisemmän velvoitteen esittää huumausainetestiä koskevan todistuksen, tulee sääntelyä arvioida perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta. Sääntelyllä puututaan myös perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen

koskemattomuuteen ja rajoitetaan henkilön itsemääräämisoikeutta, vaikkakin asteen lievemmin kuin säädettäessä nimenomaisesta velvollisuudesta osallistua huumausainetestiin. (Ks. PeVL 38/2013 vp ja PeVL 12/2006 vp sekä PeVL 10/2004 vp ja siinä mainitut lausunnot

Perustuslakivaliokunta on aiemmin muun muassa Pelastusopistoa ja poliisikoulutusta koskevaa päihdetestaussääntelyä arvioidessaan katsonut, että tällaiselle sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet, jos on perusteltua aihetta epäillä opiskelijan esiintyvän päihtyneenä koulutuksessa tai harjoitteluun liittyvässä työssä tai jos työtehtävä edellyttää tarkkuutta, luotettavuutta, itsenäistä harkintakykyä tai hyvää reagointikykyä tai työtehtävä voi vaarantaa työntekijän tai jonkin toisen henkilön henkeä, terveyttä tai työturvallisuutta (Ks. PeVL 38/2013 vp ja PeVL 12/2006 vp). Ehdotettu 15 § täyttää nämä vaatimukset.

Muita seikkoja

Nuorisolakiehdotuksen 1 §:n 2 momentti sisältää hallituksen esityksen perustelujen mukaan informatiiviseksi tarkoitetun säännöksen, jonka mukaan nuorisolaissa säädetyn lisäksi ”noudatetaan Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita”. Näitä velvoitteita on pyritty kuvaamaan tarkemmin yleisperusteluiden luvussa ”Kansainvälinen kehitys, Euroopan unioni ja Pohjoismaiden lainsäädäntö”. Luvussa on kuvattu joukko erilaisia sitovia ja sitomattomia kansainvälisen oikeuden lähteitä sekä Euroopan unionin oikeuden eräitä kohtia.

Vaikka tällaisen informatiivisen säännöksen lisäämisellä on epäilemättä pyritty siihen sinänsä perusteltuun tavoitteeseen, että nuorisolakia soveltavat viranomaiset ja yksityiset tahot tunnistaisivat sääntelyn yhteydet varsinkin Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin, kuten lasten oikeuksia koskevaan YK:n yleissopimukseen, lakiehdotuksessa oleva muotoilu ei ole aivan onnistunut. Valtiosäännössämme omaksutusta dualistisesta perusratkaisusta johtuen Suomea sitovien kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden valtionsisäinen sitovuus ei perustu välittömästi Suomen kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin, vaan siihen, että valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen määräykset on perustuslain 95 §:n ilmaisemalla tavalla saatettu erikseen voimaan lailla tai asetuksella. Lisäksi näitä valtionsisäisesti voimaansaatettuja velvoitteita on tietenkin sovellettava kokonaan riippumatta nyt ehdotetun kaltaisista informatiivisesta säännöksestä. Ehdotetun säännöksen ongelmallisuutta ei myöskään ainakaan vähennä se, että hallituksen esityksen perusteluissa ei mainituin kohdin tunnuta juurikaan tehtävän eroa sitovien ja sitomattomien kansainvälisten velvoitteiden välillä.

Siltä osin kuin tällainen informatiivinen säännös tarvitaan, pitäisin selvästi parempana vaihtoehtona, että sen sisältö kiinnitettäisiin selväpiirteisesti perus- ja ihmisoikeuksiin. Ne kuitenkin tyypillisimmin lienevät sitä normistoa, joka olisi syytäkin ottaa Nuorisolakia sovellettaessa sen lisäksi huomioon.

Juha Lavapuro
professori