Johannes Heikkonen
Turun Yliopisto

**Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle**

**HE 111/2016 vp**
**Hallituksen esitys eduskunnalle nuorisolaiksi**

Taustaa

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi nuorisolaki, joka korvaisi voimassa olevan nuorisolain vuodelta 2006.

Esityksen suhde perustuslakiin

Hallituksen esityksessä on tuotu esiin (s.55) ehdotetun lain perustuslaillisia ulottuvuuksia useammassa suhteessa. Esitykseen sisältyy säännösehdotukset nuoren henkilötietojen käsittelystä sekä etsivään nuorisotyöhön (11 ja 12 §) että nuorten työpajatoimintaan (14 §) ja siihen liittyvään huumausainetestaukseen (15 §) katsotaan olevan merkitystä perustuslain 7 §:n henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden suojan, 10 §:n yksityiselämän ja henkilötietojen suojan sekä 80 §:n yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säätämisen kannalta.

Tarkastelen lausunnossani näitä esitykseen sisältyviä säännöksiä toisaalta henkilötietojen käsittelyn muodoista ja toisaalta huumausainetestauksesta.

Henkilötietojen suoja

Henkilötietojen suojan osalta keskeinen kysymys on se, täyttävätkö esitetyt lain 11, 12 ja 14 §:t perustuslain 10 §:n 1 momentista johtuvat vaatimukset henkilötietojen käsittelylle. Lainsäätäjän tulee turvata oikeus henkilötietojen suojaan tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia, mukaan luettuna tietojen luovutettavuus, sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa (PeVL 21/2012 vp, s. 3, PeVL 15/2008 vp, s. 3, PeVL 11/2008 vp, s. 3). Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista.

Yksilöinti- ja yhteystietojen luovuttaminen kunnan viranomaisille

Nyt esitetyssä nuorisolain 11 §:ssä 1 momentissa lähtökohdaksi tietojen luovuttamiselle on asetettu nuoren suostumus. Tästä lähtökohdasta poikkeuksen muodostaa pykälän 2 momentissa mainitut tilanteet, joiden kohdalla tietojen luovuttaminen on mahdollista myös ilman nuoren nimenomaista suostumusta. Tämän ilman suostumusta tapahtuvan tietojen luovuttamisen kohteena voi olla nuoren yksilöinti- ja yhteystiedot. Salassapitosäännösten estämättä opetuksen järjestäjän, koulutuksen järjestäjän, puolustusvoimien ja siviilipalvelukeskuksen on laissa täsmennetyissä tilanteissa luovutettava tuen tarpeessa olevan nuoren yksilöinti- ja yhteystiedot hänen kotikunnalleen.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tietoja hallussaan pitävään viranomaiseen kohdistuvalla salassapitovelvollisuudella 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 tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa velvollisuus tietojen luovuttamiseen eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi.

Ehdotuksen 11 §:ssä määriteltyjen nuoren kotikunnalle luovutettavien henkilötietojen sisältö on määritelty koskemaan nuoren yksilöinti- ja yhteystietoja. Ne eivät yleensä ole salassa pidettäviä, mutta voivat viranomaisten julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 31 kohdan perusteella olla

yksittäistapauksessa salassa pidettäviä. Velvollisuutta luovuttaa nuoren yksilöinti- ja yhteystietoja voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena kun sen tarkoituksena on ainoastaan mahdollistaa yhteyden ottaminen mahdollisesti syrjäytymisvaarassa olevaan nuoreen ja tarjota hänelle etsivän nuorisotyön apua pääsyssä tarvitsemiinsa julkisiin palveluihin ja muuhun tukeen.

Henkilörekisteriin tallennettavat tiedot

Ehdotuksen 12 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi nuorten tietojen käsittelystä etsivässä nuorisotyössä ja 14 §:ssä nuorten tietojen käsittelystä nuorten työpajatoiminnassa.

Ehdotetun 12 §:n 1 momentin mukaan etsivässä nuorisotyössä voidaan yhdistää tehtävässä saadut tiedot tai muutoin käsitellä tuen tarpeessa olevien nuorten yksilöimiseksi ja etsivän nuorisotyön tehtävien hoitamiseksi. Käsiteltäessä yksittäistä nuorta koskevaa asiaa etsivässä nuorisotyössä kirjataan nuoren yhteys- ja yksilöintitietojen ilmoittaja, päätetyt jatkotoimenpiteet sekä, mitä tietoja nuoresta on annettu ja kenelle niitä on annettu.

Vastaavasti 14 §:n 1 momentin mukaan nuorten työpajatoiminnan rekisterinpitäjä olisi työpajatoiminnan järjestäjä, joka vastaisi henkilötietojen käsittelystä. Käsiteltäessä yksittäistä nuorta koskevaa asiaa nuorten työpajatoiminnassa kirjattaisiin henkilörekisteriin 13 §:ssä mainittu nuorta koskeva sopimus, nuoren valmennussuunnitelma, valmennuksen seurannasta saatavat tiedot sekä niihin liittyvät jatkotoimenpiteet sekä, mitä tietoja nuoresta on annettu ja kenelle niitä on annettu. Lisäksi rekisteriin kirjataan nuoren valmennuksesta vastaavat henkilöt. Edelleen saman pykälän 2 momentin mukaisesti nuoresta kerätään tietoja hänen valmennuksensa suunnittelemiseksi, hänen valmiuksiensa ja taitojensa kehittymisen osoittamiseksi ja hänen saamansa valmennuksen tulosten ja nuoren muun palvelutarpeen osoittamiseksi. Tietoja saadaan nuorelta itseltään, havainnoimalla nuorenvalmennuksessa edistymistä ja nuoren työpajalle ohjanneelta viranomaiselta tai julkista tehtävää hoitavalta.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina muun muassa rekisteröinnin tavoitteita, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä ja niiden sallittuja käyttötarkoituksia. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla se on edelleen edellyttänyt olevan kattavaa ja yksityiskohtaista. Nyt ehdotettu nuorisolain 12 §:n 1 momentti on niin

rekisteröitävien henkilötietojen sisältöjen kuin tietojen tavoitteiden ja käyttötarkoitustenkin osalta varsin väljä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 25/2010 vp) tarkastellut nykyisin voimassa olevan lain vastaavaa säännöstä (7d §). Tällöin se edellytti, että silloisessa hallituksen esityksessä ehdotettu tietojen käytön rajaus ”tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi” oli syytä täsmentää koskemaan vain etsivän nuorisotyön tehtäviä. Tämän täsmennyksen edellytyksellä perustuslakivaliokunta katsoi nykyisenkaltaisen sääntelyn perustuslain mukaiseksi. Hallituksen esityksessä esitetyn nuorisolain 10 §:n 1 momentissa esitetään säädettäväksi etsivän nuorisotyön tehtävänä olevan ”tavoittaa tuen tarpeessa oleva nuori ja auttaa häntä sellaisten palvelujen ja muun tuen piiriin, joilla edistetään hänen kasvuaan, itsenäistymistään, osallisuuttaan yhteiskuntaan ja muuta elämänhallintaansa sekä pääsyään koulutukseen ja työmarkkinoille”.

Perustuslakivaliokunta on 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 (PeVL 19/2012 vp, s. 3–5, PeVL 15/2012 vp, s. 3–4, PeVL 60/2010 vp, s. 5, PeVL 59/2010 vp, s. 4, PeVL 42/2010 vp, s. 3). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I)).

Kuten edellä tuodaan suhteessa tietojen luovuttamiseen esiin, rakentuu 12 §:ssä säädetty tietojen keräämisen ja luovuttamisen mahdollisuus voimakkaasti nuoren suostumukselle etsivän nuoristyön tehtävän kannalta tarpeellisten tietojen saamiseksi. Suostumukseen nojautuva malli mahdollistaa hyvin monenlaisten tietojen luovuttamisen viranomaiselle, vaikkakin myös tälle asettuu edellä kuvattavin tavoin tietojen tarpeellisuudesta johtuvia rajoja. Kokonaisuudessaan 12 §:n sääntely kuitenkin täyttää perustuslaista henkilötietojen suojan osalta asettuvat vaatimukset.

Lain 14 §:n sääntely täyttää samaiset vaatimukset tässä mielessä vielä jossain määrin selvemmin, kun siinä on varsin yksityiskohtaisesti eritelty kerättävät tiedot (nuorta koskeva sopimus, nuoren valmennussuunnitelma, valmennuksen seurannasta saatavat tiedot sekä niihin liittyvät jatkotoimenpiteet sekä, mitä tietoja nuoresta on annettu ja kenelle niitä on annettu) niiden keräämisen tavoite (hänen valmennuksensa suunnittelemiseksi, hänen valmiuksiensa ja taitojensa kehittymisen osoittamiseksi ja hänen saamansa valmennuksen tulosten ja nuoren muun palvelutarpeen osoittamiseksi) ja myös keskeiset tietojen keräämisen tavat (nuorelta itseltään, havainnoimalla nuorenvalmennuksessa edistymistä ja nuoren työpajalle ohjanneelta viranomaiselta tai julkista tehtävää hoitavalta). Vaikka myös tämä sääntely on luonteeltaan hyvin yleisluontoista, täyttää se suostumuskonstruktioon yhdistettynä riittävällä tavalla perustuslakivaliokunnan tässä suhteessa asettamat vaatimukset.

Henkilörekisterissä olevien tietojen luovuttaminen edelleen

Etsivän nuorisotyön osalta ehdotetun nuorisolain 12 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että etsivän nuorisotyön tehtävien hoitamisessa saatuja nuorta koskevia tietoja saadaan luovuttaa edelleen toiselle viranomaiselle vain nuoren ja, jos nuori on alaikäinen, myös hänen huoltajansa suostumuksella. Vastaavasti nuorten työpajatoiminnan osalta lain 14 §:n 3 momentissa ehdotetaan, että 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.

Laissa tietojen luovuttaminen edelleen on näin kytketty nimenomaisesti nuoren ja alaikäisten tapauksessa huoltajan suostumukseen. Henkilötietolain 3 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan henkilön antama suostumus on edellytys häntä koskevien tietojen käsittelyyn. Suostumuksen perusteella voidaan käsitellä myös arkaluonteisia henkilötietoja (HetiL 12 §). Henkilötietojen käsittelyn tulee kuitenkin aina olla asiallisesti perusteltua ja tarpeellista henkilötietoja keräävän rekisterinpitäjän toiminnan kannalta. Tarpeellisuusvaatimus merkitsee myös sitä, että vaikka henkilötietojen luovuttamiseen olisi saatu rekisteröidyn suostumus, tietoja ei tule luovuttaa tarpeettomasti. Suostumuksen perusteella kerättyjä henkilötietoja voidaan lähtökohtaisesti käsitellä niissä tarkoituksissa, mihin suostumus on saatu. Henkilötietojen käsittelylle annettu suostumus on lähtökohtaisesti peruutettavissa, milloin tahansa.

Vaikka suostumus sinänsä muodostaa hyväksyttävän perustan henkilötietojen käsittelylle, olisi perusteltua sisällyttää lakiin joko viittaussäännös henkilötietolain suostumusta koskeviin säännöksiin, tai säätää nimenomaisesti niistä edellytyksistä ja rajoituksista, joita myös suostumuksen perusteella tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn liittyy. Tämä koskee erityisesti suostumuksen antamista ja perumista, joihin perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota suostumuskonstruktiota koskevissa lausunnoissaan (Ks. PeVL 19/2000 vp, PeVL 37/2005 vp).

Huumausainetestit

Esityksessä ehdotetun nuorisolain 15 §:n mukaan nuorten työpajatoiminnan järjestäjä saa velvoittaa nuoren esittämään huumausainetestiä koskevan todistuksen, jos on perusteltua aihetta epäillä, että nuori on huumausaineiden vaikutuksen alaisena työpajalla valmennuksessa tai että nuori on riippuvainen huumeista. Edellytyksenä on lisäksi, että testaaminen on välttämätöntä nuoren toimintakyvyn selvittämiseksi ja että nuori toimii sellaisissa tehtävissä, jotka edellyttävät erityistä tarkkuutta, luotettavuutta, itsenäistä harkintakykyä tai hyvää reagointikykyä ja jossa huumeiden vaikutuksen alaisena tai huumeista riippuvaisena toimiminen joko vakavasti vaarantaa nuoren itsensä tai toisen henkeä tai terveyttä, vakavasti vaarantaa liikenteen turvallisuutta tai merkittävästi lisää nuorten työpajalla tai muussa valmennusympäristössä huumausainelain (373/2008) 3 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettujen aineiden laittoman kaupan ja leviämisen riskiä.

Velvollisuutta esittää esityksen tarkoittama huumausainestestiä koskeva todistus on arvioitava perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan ja perustuslain 7 §:ssä suojatun itsemääräämisoikeuden ja koskemattomuuden valossa. Olennaisena taustatekijänä nyt käsillä olevalle säännökselle on ollut myös perustuslain 80 §, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Ehdotetulla sääntelyllä huumausainetestausta koskeva sääntely toteutettaisiin lain tasolla nuoren perusoikeuksien toteutumiseksi.

Perustuslain 7 §:n 1 momentin säädetty oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen antaa suojaa esimerkiksi henkilöön käypiä tarkastuksia ja pakolla toteutettavia lääketieteellisiä ja vastaavia toimenpiteitä vastaan. Huumetestejä on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuvina toimenpiteinä. Säädettäväksi ehdotetun nuorisolain 15 §:ssä asetettua velvollisuutta huumausainetestiä koskevan todistuksen esittämiseen

voidaan pitää astetta suoraa huumetestiä vähemmän henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuvana, mutta kuitenkin yhtä lailla sen kannalta relevanttina.

Huumausainetestauksen tavoitteena on valmennusympäristön ja työturvallisuuden parantaminen nuorten työpajassa. Huumausainetestiä koskevan todistuksen esittäminen nuorten työpajatoiminnan järjestäjälle on rajattu tilainteisiin, joissa on perusteltua aihetta epäillä, että nuori on huumausaineiden vaikutuksen alaisena työpajalla valmennuksessa tai hänellä on riippuvuus huumeista ja että testaaminen on välttämätöntä nuoren toimintakyvyn selvittämiseksi. Lisäksi edellytettäisiin, että valmennukseen kuuluviin käytännön tehtäviin sisältyy sellaisia tehtäviä, jotka edellyttävät erityistä tarkkuutta, luotettavuutta, itsenäistä harkintakykyä tai hyvää reagointikykyä. Sääntelyn tavoitteet liittyvät perustuslain 7 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen sekä omaisuuden suojaan.

Perustuslakivaliokunta on poliisilakia ja yksityisyyden suojaa työelämässä koskevia lakiehdotuksia käsitellessään katsonut, että huumetestaukselle 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. (PeVL 28/2004 vp, s. 3—4, PeVL 10/2004 vp, s. 2/II). (PeVL 12/2006 vp). Edelleen perustuslakivaliokunta on myös katsonut (PeVL 60/2010 vp) että huumausaineiden laittoman kaupan ja leviämisen riskin merkittävä lisääntyminen muodostaa myös tällaisen perusteen. Ehdotettu 15 § täyttää kokonaisuudessaan perustuslaista tällaiselle sääntelylle asettuvat velvollisuudet.

Projektitutkija
Johannes Heikkonen
29.9.2016