Niklas Vainio
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 72/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä

Arvioinnin lähtökohdista

Hallituksen esityksen tarkoituksena on säätää muun muassa perustettavasta perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen valtakunnallisesta tietovarannosta, johon tallennettaisiin perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen opiskelua, suorituksia ja tutkintoja, läsnäoloa sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämistä koskevia tietoja, joita henkilö tarvitsee hakeutuessaan koulutukseen, koulutuksen aikana, työelämässä sekä hakiessaan koulutukseen liittyviä etuisuuksia.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että tämän kaltainen henkilötietoja koskeva sääntely on merkityksellistä 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 turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on 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. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (esim. PeVL 11/2016 vp, PeVL 21/2012 vp, PeVL 18/2016 vp).

Rekisteröinnin tavoite

Tietojen käsittelyn tarkoituksesta säädettäisiin 1 §:ssä, jonka mukaan tarkoituksena on opintosuoritus- ja tutkintotietojen tietoturvallinen ja keskitetty sähköinen kokoaminen, käsittely ja luovuttaminen hänen itsensä ja tietoja tarvitsevien viranomaisten käytettäväksi, tietojen yhdenmukaisuuden ja luotettavuuden turvaaminen ja hallinnon toiminnan tehostaminen sekä koulutukseen hakeutumisen, aiemmin opitun tunnistamisen ja tunnustamisen sekä elinikäisen oppimisen edistäminen.

Esityksen mukainen keskitetty tallentaminen todennäköisesti nykytilanteeseen verrattuna edistää henkilötietojen pysymistä ajantasaisina ja oikeina (vrt. PeVL 13/2017 vp). Esityksen mukainen tietojen luovutuspalvelu parantaa henkilön mahdollisuuksia tarkastaa omat tietonsa ja vaikuttaa niiden käyttöön, mikä edistää hänen tiedollista itsemääräämisoikeuttaan (ks. PeVL 42/2016 vp). Esitys pyrkii edistämään myös perustuslain 16 §:n 2 momentista ilmeneviä tavoitteita.

Lisäksi lain 4 §, 12 §, 17 § ja 23 § säätäisivät tietojen käyttötarkoituksesta. Yleisesti ottaen käyttötarkoituksia voi pitää hyväksyttävinä.

Henkilötietojen sisältö

Tallennettavat tiedot on ehdotuksessa määritelty täsmällisesti.

Osa tiedoista on arkaluonteisia henkilötietoja. Lain 7 §:n 1 momentissa säädettäisiin tallennettavaksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa tarkoitetun rahoituksen laskentaperusteena olevat opetuksen järjestämistä koskevat tiedot, millä perusteluiden mukaan tarkoitettaisiin pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevan lapsen opetusta, sisäoppilaitosmuotoista opetusta, koulukotiopetusta sekä joustavaa perusopetusta, joista opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain nojalla maksetaan opetuksen järjestäjälle erillistä rahoitusta. Perusopetuslain mukaan pidennetyn oppivelvollisuuden taustalla on lapsen vammaisuus tai sairaus, joten ainakin tällaiset tiedot ovat luonteeltaan arkaluonteisia. Lain 19 §:n 2 momentissa puolestaan säädettäisiin, että rekisteriin tallennetaan ammatinvalintaan vaikuttavia terveystietoja. Myös nämä ovat arkaluonteisia henkilötietoja.

Tietojen arkaluonteisuus on syytä ottaa huomioon ainakin arvioitaessa tietojen säilytysaikaa.

Tietojen käyttötarkoitukset ja luovuttaminen

Perustuslakivaliokunta on 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 (PeVL 42/2016 vp). Ehdotuksessa on määritelty luovutettavaksi ”tarpeelliset tiedot”. Luovutuksen kohteena olevan tiedot on ehdotuksessa määritelty siinä määrin tyhjentävästi, että perustuslakivaliokunnan käytännön mukaiset edellytykset täyttyvät.

Lisäksi valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. 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 42/2016 vp). Katson, että yleiset rajoitusedellytykset toteutuvat arkaluonteisten tietojen osalta edellyttäen että tietojen säilyttämisaikaa rajataan jäljempänä kuvatulla tavalla.

Tietojen säilyttämisaika

Esityksen mukaan useimmat tiedot säilytettäisiin pysyvästi.

Valiokunta on katsonut, että tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita (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).

Ammatilliseen aikuiskoulutukseen liittyvien tutkintotietojen pysyvää säilyttämistä arvioidessaan valiokunta piti hyväksyttävänä säilyttää pysyvästi sellaisia tietoja, jotka ovat muuttumattomia ja saattavat olla edellytyksenä tietyssä ammatissa toimimiselle. Valiokunta piti tutkinnon suorittajan oikeusturvan näkökulmasta tärkeänä, että tieto tutkinnon suorittamisesta säilyy pysyvästi esimerkiksi tilanteissa, joissa tutkinnosta sen suorittajalle annettu todistus katoaa tai tuhoutuu. (PeVL 18/2016 vp.) Nyt käsiteltävässä esityksessä on kyse tällaisista tiedoista.

Valiokunta ei sen sijaan ole tarkastellut kysymystä siitä, voiko säilyttäminen jatkua yli henkilön eliniän. Henkilötietoja koskeva perusoikeussuoja ei sellaisenaan ulotu kuolleeseen henkilöön, mutta toisaalta henkilötietojen suojaa koskevaan perusoikeuteen voidaan ajatella sisältyvän myös objektiivinen elementti, joka edellyttää henkilötietojen käsittelyssä noudatettavan muun muassa välttämättömyys- ja käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteita myös kuolleiden henkilöiden kohdalla. Tällaista tulkintaa tukee myös perustuslain 1 §:n 2 momentissa suojattu ihmisarvon loukkaamattomuus. Koska tietojen säilyttämistä perustellaan lähinnä tavoitteilla, jotka liittyvät henkilön toimintaan hänen elinaikanaan, laissa olisi perusteltua säätää säilyttäminen päättymään henkilön kuoltua. Oppilaitoksilla saattaa kuitenkin olla hallinnollisia syitä säilyttää tietoja vielä jonkin aikaa henkilön kuoleman jälkeen. Tällaisissa tilanteissa laissa olisi syytä rajoittaa säilyttämisaikaa siten, että se päättyy esimerkiksi kolme vuotta henkilön kuoleman jälkeen, jonka jälkeen tiedot tulisi arkistoida tai poistaa.

Edellä mainittujen arkaluonteisten tietojen säilyttämisaikaa tulisi rajoittaa siten, että näitä tietoja säilytetään vain se aika, kun niitä välttämättä tarvitaan. Edellä mainittujen, lain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettujen vammaisuuteen tai sairauteen viittaavien arkaluonteisten tietojen säilyttämisaikaa tulee lyhentää. Lain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettujen ammatinvalintaan vaikuttavien terveystietojen säilyttämisaika on jo 22 §:ssä rajattu viiteen vuoteen, joten niiden suhteen ongelmaa ei ole.

Rekisteröidyn oikeusturva

Rekisteriin tallennettuihin tietoihin sovellettaisiin henkilötietolakia, joten rekisteröidyn oikeusturva on tältä osin kunnossa.

Helsingissä 5. syyskuuta 2017

Niklas Vainio
OTM, FM