LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi 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. Tietovarantoon tallennettaisiin lisäksi tietoja, joita tarvitaan myönnettäessä opetuksen ja koulutuksen rahoitusta. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjät toimisivat tietovarannon rekisterinpitäjinä ja Opetushallitus teknisenä ylläpitäjänä. Lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uudesta oppijanumerorekisteristä sekä opinto- ja tutkintotietojen luovutuspalvelusta. Hallituksen esitys sisältää myös säännösehdotukset jo voimassa olevan lain (1058/1998) perusteella ylioppilastutkintorekisteristä, opiskelijavalintarekisteristä sekä korkeakoulujen valtakunnallisesti tietovarannosta, jolloin nykyinen voimassa oleva laki kumottaisiin.

Hallituksen esityksessä säätämisjärjestystä koskevassa luvussa lakiehdotusta on käsitelty perustuslain (731/1999) 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan kannalta katsottuna. Lakiehdotus pitää sisällään sääntelyä, joka on myös merkityksellistä perustuslain 12.2 §:ssä säädetyn asiakirja- ja tallennejulkisuuden sekä perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan ja hyvän hallinnon kannalta katsottuna.

2. Julkisuusperiaate ja siitä poikkeaminen

Lakiehdotuksessa säädettäväksi ehdotettavat rekisterit ja tietovarannot pitävät sisällään perustuslain 12.2 §:ssä tarkoitettuja viranomaisen hallussa olevia tallenteita (*vrt. PeVL 3/2009 vp*). Perustuslain 12.2 §:n mukaan tällaiset viranomaisen tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) on säädetty yleislain tasolla viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta. Viranomaisen asiakirjan käsite pitää sisällään myös tallenteet. Nyt lausuttavana olevassa lakiehdotuksessa ei ole salassapitosäännöksiä, joten rekisterien ja tietovarantojen julkisuutta on arvioitava julkisuuslain perusteella. Lakiehdotuksessa säädettäväksi ehdotetuista rekistereistä

oppijanumerorekisteriin tallennetaan lakiehdotuksen 3 §:n mukaan henkilön nimi, henkilötunnus, muut yksilöintitiedot sekä oppijanumero. Säännösehdotuksessa mainittuja tietoja ei ole julkisuuslaissa säädetty salassa pidettäväksi, joten oppijanumerorekisterin tiedot ovat julkisia. Lakiehdotuksen mukainen perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen valtakunnalliseen tietovarantoon tallennetaan tietoja, jotka eivät ole pääosiltaan salassa pidettäviä.

Ylioppilastutkintorekisteri pitää sisällään niin ikään tietoja, joita ei ole säädetty julkisuuslaissa salassa pidettäväksi. Lähinnä julkisuuslain 24.1 §:n 30 kohdan perusteella salassa pidettäviä ovat koesuoritukset arvostelumerkintöineen. Opiskelijavalintarekisteri on myös pääosiltaan lakiehdotuksen perusteella tietosisältöön julkinen. Se pitää kuitenkin sisällään henkilötietolain mukaisena arkaluonteisena tietona terveydentilaa koskevia tietoja, jotka on säädetty julkisuuslain 24.1 §:n 25 kohdassa salassa pidettäviksi. Niin ikään harrastustoimintaa koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä julkisuuslain 24.1 §:n 32 kohdan perusteella. Niin ikään yhteystiedot saattavat olla salassa pidettäviä julkisuuslain 24.1 §:n 31 kohdan perusteella turvakieltotilanteissa tai silloin, kun henkilö on pyytänyt puhelinnumeronsa salassapitoa. Korkeakoulujen valtakunnallisessa tietovarannossa olevia tietoja ei ole säädetty salassa pidettäviksi.

Lakiehdotuksessa ei ole yleisiä säännöksiä tiedonsaantioikeuksista, vaan esimerkiksi 10 §:ssä on säädetty tietojen luovuttamisesta tietovarannosta. Vaikuttaisi siltä, että perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen valtakunnallisen tietovarannon tiedonsaantioikeuksia on rajattu 10 §:ssä säädetyllä tietojen luovuttamista koskevalla säännöksellä. Säännösehdotuksen perustelujen mukaan kuitenkin säännöksellä ”*ei asiallisesti luotaisi viranomaisille tai muille tahoille uusia tiedonsaantioikeuksia, vaan oikeus saada tietovarantoon sisältyviä tietoja määräytyisi yleislainsäädännön ja asianomaisen erityislainsäädännön tiedon luovuttamista ja tiedon saantia koskevien säännösten nojalla. Tietojen luovuttaminen viranomaisen henkilörekisteristä määräytyy julkisuuslain ja henkilötietolain säännösten mukaisesti*”. Siten lakiehdotuksen 10 § ei rajoittaisi tiedonsaantia erityissäännöksenä erikseen, vaan tiedonsaantioikeus määräytyisi joko yleislakien tai erityislakien perusteella. Lakiehdotus sisältää vastaavantyyppiset säännökset 15 §:ssä ja 26 §:ssä. Opiskelijavalintarekisteristä tapahtuvaa tietojen luovuttamista on rajattu selkeämmin lakiehdotuksen 21 §:ssä lueteltuihin käyttötarkoituksiin. Tätä voidaan pitää perusteltuja jo siitä syystä, että osa rekisterin tiedoista on salassa pidettävää.

Julkisuuslain 16.3 § rajoittaa viranomaisten henkilörekistereissä olevien henkilötietojen luovuttamista kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa. Julkisuuslain 16.3 § tulee sovellettavaksi silloin, kun kysymys on tietoluovutuksista, jotka koskevat sellaisia henkilötietoja, joita ei ole säädetty salassa pidettäviksi. Siten julkisuuslain 16.3 §:n tietojen luovuttamista koskeva sääntely tullee sovellettavaksi

ainakin tietoja luovutettaessa oppijanumerorekisteristä sekä perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen valtakunnallisen tietovarannosta. Jo olemassa olevien rekisterien ja niitä koskevan sääntelyn suhde julkisuuslain tiedonsaantia koskeviin säännöksiin on osittain epäselvä, mutta 15 §:n, 21 §:n ja 26 §:n sanamuotojen perusteella tietoja voidaan luovuttaa vain mainituissa säännöksissä lueteltuihin käyttötarkoituksiin. Siten säännöksen muodostavat erityislainsäädännössä olevan poikkeuksen perustuslain 12.2 §:ssä säädettyyn asiakirja- ja tallennejulkisuuteen. Koska tiedonsaannin rajoittamista koskevia säännöksiä on tulkittava julkisuuden pääsäännöstä poikkeussäännöksinä suppeasti, tulisi tiedonsaannin rajoittamista koskevat säännökset olla täsmällisiä, tarkkarajaisia ja selkeitä. Nähdäkseni tietoluovutuskohteiden luettelointi jättää epäselväksi tiedonsaantioikeuden rekistereissä ja tietovarannoissa oleviin tietoihin.

Julkisuusperiaatteen kannalta katsottuna ehdotetut säännökset eivät ole ongelmallisia *joskin tietojen luovuttamista koskeva sääntely voisi olla selkeämpää. Lisäksi on syytä huomata, että kyseiset säännökset koskevat tietojen luovuttamista eikä kaikkia tiedonantamistapoja.* Julkisuuslain 16.1 §:ssä on säädetty tietojen antamisesta viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi. Koska lakiehdotuksessa ei ole tähän tiedonantamistapaan liittyen erityissäännöksiä, tulee julkisuuslain 16.1 § sovellettavaksi tilanteissa, joissa tiedot annetaan säännöksessä tarkoitetulla tavalla nähtäväksi ja jäljennettäväksi taikka tieto annetaan suullisesti. Jos lakiehdotuksen säännöksillä on tarkoitus rajoittaa tiedonsaantia tietovarannoista tai rekistereistä, tulisi laissa olla tästä erikseen säädetty. Nyt ehdotetut säännökset koskevat vain yhtä tiedonantamistapaa.

Kuten hallituksen esityksessä on todettu, ei lakiehdotuksessa luoda uusia tiedonsaantioikeuksia. Koska tiedonsaanti määräytyy muualla lainsäädännössä säädettyjen säännösten perusteella, johtaa tällainen tietojen luovuttamista koskeva sääntely *epätarkoituksenmukaiseen kaksinkertaiseen sääntelymalliin*, jossa rekistereitä koskevissa säännöksissä säädetään tietojen luovutusmahdollisuudesta ja toisaalla lainsäädännössä on säädetty tiedonsaantioikeuksista. Nähdäkseni hyvään lainvalmistelutapaan kuuluu, että tällaista kaksinkertaista sääntelymallia vältetään. Tiedonsaantioikeutta koskevan sääntely pitäisi riittää perusteeksi luovuttaa viranomaisen henkilörekistereistä henkilötietoja. *Tosin perustuslakivaliokunnan kannanotto (lähtien PeVL 25/1998 vp) henkilörekisteristä tapahtuvasta tietojen luovuttamista koskevasta sääntelyvaatimuksesta johtaa tällaiseen moninkertaiseen sääntelymalliin.*

3. Henkilötietojen suoja

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti tulkinnut perustuslain 10.1 §:n henkilötietojen suojaa koskevaa lakiviittausta siten, että sillä tarkoitetaan sitä, että laissa tärkeitä sääntelykohteita ovat rekisteröinnin

tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset, tietojen luovutettavuus ja tietojen säilytysaika sekä rekisteröidyn oikeusturva. Lisäksi perustuslakivaliokunta on edellyttänyt sääntelyn kattavuutta ja yksityiskohtaisuutta lain tasolla (*lähtien PeVL 25/1998 vp*). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että mahdollisuudesta luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla kuuluu henkilötietojen käsittelyä koskeviin lailla säätämisen vaatimuksiin (*PeVL 12/2002 vp*). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa perustuslain 10.1 §:ssä säädetyn henkilötietojen suojaa koskevan 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 (*PeVL 13/2016 vp*).

Henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn ja siihen liittyvien vaatimusten yhteydessä on huomioitava Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus (EU) 2016/679, jota aletaan soveltaa 25.5.2018 kaikissa EU:n jäsenvaltioissa sellaisenaan, elleivät jäsenvaltiot ole käyttäneet tuohon mennessä asetuksen sallimissa puitteissa kansallista liikkumavaraa. EU:n tietosuoja-asetus sitoo kansallista lainsäätäjää.

Lakiehdotus on monin osin ongelmallinen suhteessa perustuslakivaliokunnan kannanottoihin sekä EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen nähden. Käsittelen seuraavissa alaluvuissa näitä ongelmakohtia.

3.1 Lailla säätämisen vaatimus

Lakiehdotus pitää sisällään säännösehdotuksia, jotka koskevat keskitettyjä rekistereitä ja tietovarantoja. Lakiehdotus pitää kylläkin sisällään perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaisesti kattavasti ja yksityiskohtaisesti säännökset rekistereistä.

On kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen valtakunnallinen tietovaranto pitää sisällään osittaiset kopiot käytännössä opetuksen järjestäjien oppilas- ja opiskelijarekisterien tietosisällöistä. Perusopetuslaissa (628/1998), lukiolaissa (629/1998) eikä ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) ole säädetty oppilas- tai opiskelijarekistereistä, rekisteröinnin tavoitteesta, rekisteröitävien henkilötietojen sisällöstä, niiden sallituista käyttötarkoituksista, tietojen luovutettavuudesta, säilytysajasta tai oikeusturvasta mitään. Oppilas- ja opiskelijarekistereissä tapahtuva henkilötietojen käsittely perustuu henkilötietolain yleissääntelyyn. *Tässä suhteessa sääntelymalli, jossa tietoaineiston alkuperäisistä tietolähteistä – oppilas- ja opiskelijarekistereistä ei ole säädetty mitään, mutta niistä osittaisen kopion muodostavasta tietovarannosta säädetään kattavasti erikseen laissa, vaikuttaa epäsuhtaiselta sääntelymallilta.*

Vastaava tilanne on myös korkeakoulujen valtakunnallisen tietovarannon osalta. Korkeakoulujen opiskelijarekistereistä ei ole säädetty missään erikseen, vaan tietojenkäsittely perustuu henkilötietolain säännöksiin. Kun taas opiskelijarekisterin tietosisällöstä osittaisen kopion sisältävästä tietovarannosta on kattavat säännökset.

Tässä tapauksessa tietovarantojen erityissääntelylle on kuitenkin perusteensa, koska ensinnäkin lähtökohtaisesti on tarpeetonta ja siten henkilötietojen suojan kannalta ongelmallista, että henkilörekistereistä muodostetaan kopioita vain tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämiseksi tai tietopalvelun tuottamiseksi rekisteröidyille. Yleislainsäännösten perusteella tällainen ei välttämättä ole selkeästi mahdollista. Tietosuoja-asetuskin edellyttää henkilötietojen käsittelyn minimointia. Tästä syystä erityislainsääntöä voidaan pitää tältä osin välttämättömänä ilmeisen epätarkoituksenmukaisen tiedonhallintaratkaisun vuoksi.

Lakiehdotuksen sääntelymalli osoittaa sen, että vaikka perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti edellyttänyt henkilötietojen käsittelyä koskevalta sääntelyltä tiettyä sisältöä, käytännössä osa henkilötietojen käsittelystä perustuu yleislain säännöksiin, jotka eivät ota huomioon kunkin käsittelyn erityisiä tilanteita eikä siten sääntely ole perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaisesti kattavaa ja yksityiskohtaista. Tällainen sääntelymalli on tuottanut sääntelyä, jossa joillakin toimialoilla henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on runsaasti ja täyttää perustuslakivaliokunnan asettamat vaatimukset, kun taas joillakin toimialoilla ei ole erityistä sääntelyä henkilötietojen käsittelystä lainkaan, vaan käsittely perustuu henkilötietolain sääntelyyn. Tällaista rekisterinpitoa on myös tiedoista, jotka ovat henkilötietolain mukaan arkaluonteisia, joskin suoraan henkilötietolain perusteella tietojenkäsittely on sallittu muun muassa lakisääteisten tehtävien hoitamiseen.

Nähdäkseni yleislainsäädännön tasolla pitäisi huomioida mahdollisimman kattavasti henkilötietojen suojaa koskevat vaatimukset ilman, että niistä säädetään jopa osittain sattumanvaraisesti erityislainsäädännössä. Uusi yleinen tietosuoja-asetus luo pohjan tällaiselle sääntelymallille, jota voidaan kansallisen liikkumavaran puitteissa kansallisesti tarkentaa vain eräiltä osin.

Pidänkin tärkeänä, että perustuslakivaliokunta arvioisi perustuslain 10.1 §:n lakiviittauksen suhdetta yleiseen tietosuoja-asetukseen erityisesti miltä osin erityislainsäädännössä on tarpeen säätää erikseen henkilötietojen suojaa koskevista kysymyksistä. Hajanainen henkilötietojen suojaa koskeva sääntely luo myös riskin siitä, että se on ristiriidassa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa.

3.2 Suostumusperusteinen henkilötietojen käsittely

Lakiehdotuksen 10 §:n perustelujen mukaan tietovarannon tietoja voitaisiin luovuttaa viranomaiselle tai muulle taholle henkilön yksilöidyn suostumuksen nojalla. Lakiehdotuksen 29.5 §:n perustelujen mukaan ”*Tietoja luovutettaisiin opinto- ja tutkintotietojen luovutuspalvelun avulla henkilön antaman suostumuksen nojalla sähköisessä muodossa. Henkilön suostumukseen perustuvia luovutuksia ei rajattaisi koskemaan vain viranomaisia*”. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen resitaalin 43 mukaan ”*jotta voidaan varmistaa, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti, suostumuksen ei pitäisi olla pätevä oikeudellinen peruste henkilötietojen käsittelylle sellaisessa erityistilanteessa, jossa rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä on selkeä epäsuhta. Tämä koskee erityisesti tilannetta, jossa rekisterinpitäjänä on viranomainen ja jossa on sen vuoksi epätodennäköistä, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti kaikissa kyseiseen tilanteeseen liittyvissä olosuhteissa*”. Tietosuoja-asetuksen perusteella suostumus ei ole kelvollinen henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste viranomaisissa.

Perustuslakivaliokunta on katsonut perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan henkilön suostumuksella voivan sinänsä olla merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Valiokunta on kuitenkin käytännössään pitänyt tällaista sääntelytapaa ongelmallisena ja korostanut suurta pidättyväisyyttä suostumuksen käyttämisessä perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena. Valiokunnan mukaan tällainen sääntelytapa ei ole helposti sovitettavissa yhteen perustuslain 2.3 §:ssä vahvistettuun oikeusvaltioperiaatteeseen sisältyvän vaatimuksen kanssa, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Toimivallasta puuttua yksilön perusoikeuksiin on lisäksi aina säädettävä riittävän tarkkarajaisella ja soveltamisalaltaan täsmällisellä lailla (*PeVL 30/2010 vp ja PeVL 42/2016 vp*). Valiokunta on edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta samoin kuin suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista (*PeVL 7/2010 vp, PeVL 37/2005 vp ja PeVL 19/2000 vp*). Valiokunta onkin pitänyt selvänä, että perusoikeussuoja ei voi oikeudellisena kysymyksenä menettää aina merkitystään pelkästään siksi, että laissa säädetään jonkin toimenpiteen vaativan kohdehenkilön suostumusta. Perusoikeussuojaa ei voida millaisessa asiassa tahansa jättää riippumaan asianomaisen suostumuksesta (*PeVL 42/2016 vp, PeVL 19/2000 vp, PeVL 27/1998 vp sekä PeVL 19/2000 vp*).

Nyt lausuttavana olevassa lakiehdotuksessa ei ole ehdotettu säädettäväksi, mihin kaikkeen tietoja voidaan luovuttaa suostumusperusteisesti. Erityisesti viranomaistoiminnan kannalta tämä voi olla näennäisesti jonkinlainen ongelma suhteessa tietosuoja-asetukseen nähden, joskin viranomaisissa henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste perustuu lakisääteisen tehtävän hoitamiseen, jolloin suostumusperusteinen tietojen

luovuttaminen, joka muodostaisi henkilötietojen käsittelylle myös suostumusperusteisen oikeusperusteen, ei liene mahdollinen kuin lähinnä teoreettisesti.

Edellä esitetystä syystä säännösehdotuksia ei voida pitää kokonaisuudessaan ongelmallisina, vaan kysymys on pikemminkin rekisteröidyn tiedollisen itsemääräämisoikeuden toteuttamisesta. Opetushallitus on kuitenkin luovutuspalvelun ylläpitäjänä velvollinen huolehtimaan siitä, että palvelussa on asianmukaiset kontrollit, joilla varmistetaan, että suostumus on saatu pätevällä tavalla rekisteröidyn tietoisena tahdonilmauksena. Tämä koskee erityisesti rekisteröityinä olevia lapsia ja nuoria.

3.3 Henkilötietojen säilytysajat henkilörekistereissä

Lakiehdotus pitää sisällään myös säännöksiä, jotka koskevat henkilörekistereissä ja tietovarannoissa olevien henkilötietojen säilytysaikoja. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan säilytysaikaa koskevan sääntelyn tulee lain tasolla olla kattavaa ja yksityiskohtaista. Tästä syystä säilytysaikaa koskevissa säännöksissä on oltava aikamääre (*PeVL 20/2006 vp*). Perustuslakivaliokunnan erään kannanoton mukaan tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita. Pysyvää säilyttämistä puoltaa se, että 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*).

Yleisellä tasolla voidaan todeta, että vaikka perustuslakivaliokunta on varsin selvästi ilmaissut kantansa henkilötietojen säilytysaikaa koskevasta sääntelystä, ei se näyttäydy tosiasiassa henkilötietojen säilytysaikojen määrittelyssä kovinkaan yleisesti. Henkilötietojen säilytysajoista on osittain säädetty laintasoisin säännöksin, osittain asetuksen tasolla ja valtaosin säilytysajat määräytyvät viranomaisissa arkistolain (831/1994) perusteella *arkistonmuodostussuunnitelmissa* olevina säilytysaikoja koskevina *määräyksinä* tai *Kansallisarkiston* pysyvää säilyttämistä koskevina *säilytysaikapäätöksinä*. Yksityisellä sektorilla henkilötietojen säilytysajat perustuvat puolestaan monin osin rekisterinpitäjien omaan arvioon säilytyksen tarpeellisuudesta henkilötietolain perusteella. Sääntely onkin epäyhtenäinen. Esimerkiksi potilasasiakirjojen säilytysajoista on säädetty potilasasiakirjoista annetussa asetuksessa (298/2009), kun taas sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen säilytysajoista on säädetty lain tasolla sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa (254/2015). Näiden säädöstason säännösten lisäksi Kansallisarkisto on tehnyt pysyvää säilyttämistä koskevia päätöksiä osittain rinnakkain sosiaali- ja terveydenhuollon potilas- ja asiakastietojen säilytysaikoja koskevien säännösten kanssa.

Lainsäädännössä on voitu säätää tarkasta vuosilukumääreeseen perustuvasta säilytysajasta taikka palvelussuhteen tai asiakassuhteen päättymisen perusteella säädetystä ajasta. Laissa on voitu myös jättää säilytysaika avoimeksi viittaamalla yleisesti henkilötietolakiin. Laissa on voitu myös säätää säilytysaikaa koskevasta aikamääreestä, jota noudatetaan, ellei Kansallisarkisto ole määrännyt tietoaineistoa säilytettäväksi pysyvästi. Lainsäädännössä on jonkin verran säännöksiä asiakirjojen tai henkilörekisterissä olevien tietojen pysyvästä säilyttämisestä.

Kokonaisuudessaan voidaan arvioida, että henkilötietojen säilytysaikojen määräytymistä koskeva sääntely ja käytännöt ovat varsin sekavia. Osittain tämä johtuu jo vanhentuneesta, mutta edelleen voimassa olevasta arkistolaista, joka on säädetty ennen nykyistä perustuslakia ja sen perusteella annettuja perustuslakivaliokunnan kannanottoja. Arkistolain perustuslainmukaisuutta suhteessa nykyiseen perustuslakiin nähden ei ole arvioitu parlamentaarisessa käsittelyssä lainkaan.

Henkilötietojen säilytysaikoja koskevassa sääntelyssä on jo nyt otettava huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen sääntely, jossa henkilötietojen säilyttäminen alkuperäistä käyttötarkoitusta varten ja yleisen edun mukainen arkistointikäyttötarkoitus on erotettu toisistaan. Tietosuoja-asetuksen resitaalin 158 mukaan asetusta sovelletaan myös henkilötietojen käsittelyyn arkistointitarkoituksessa, mutta ei kuitenkaan kuolleiden henkilöiden henkilötietoihin. Arkistointitarkoituksiin tapahtuvassa henkilötietojen käsittelyssä on siten noudatettava muun muassa asetuksen 5 artiklassa säädettyjä periaatteita lainmukaisesta, asianmukaisesta ja rekisteröidyn kannalta läpinäkyvästä käsittelystä, käyttötarkoitussidonnaisuudesta, tietojen minimointivaatimuksesta (tarpeellisuusvaatimus), täsmällisyysvaatimuksesta, säilytyksen rajoittamisesta sekä henkilötietojen suojaamisvaatimuksesta. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan yleisen edun mukaista arkistointitarkoitusta varten tapahtuva myöhempi henkilötietojen käsittely ei ole yhteensopimaton henkilötietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Muita alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopivia käyttötarkoituksia on mainittu säännöksessä tieteellinen tai historiallinen tutkimus sekä tilastokäyttötarkoitus. Tietosuoja-asetuksen 25 artiklan 2 kohdan mukaan sisäänrakennettuun ja oletusarvoiseen tietosuojaan kuuluu, että rekisterinpitäjän on toteutettava asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla varmistetaan, että oletusarvoisesti käsitellään vain käsittelyn kunkin tarkoituksen kannalta tarpeellisia henkilötietoja. Tähän velvollisuuteen kuuluu huolehtia muun muassa säilytysaikojen noudattamisesta. Säilytysajat on siten määriteltävä ennalta ja säilytysaikojen noudattamista on valvottava. Tietosuoja-asetuksen resitaalin 39 kohdan mukaan henkilötietojen olisi oltava riittäviä ja olennaisia ja rajoituttava siihen, mikä on välttämätöntä niiden käsittelyn tarkoitusten kannalta. Tämä edellyttää erityisesti sitä, että henkilötietojen säilytysaika on mahdollisimman lyhyt.

Rekisterinpitäjän olisi asetettava määräajat henkilötietojen poistoa tai niiden säilyttämisen tarpeellisuuden määräaikaistarkastelua varten, jotta voidaan varmistua siitä, ettei henkilötietoja säilytetä pidempään kuin se on tarpeen. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa myös asetetaan säilytysajat yhdeksi sääntelykohteeksi, kun kysymys on viranomaisissa tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä.

Nyt lausuttavana oleva lakiehdotus pitää siis sisällään ehdotuksia määräajan tai pysyvästi säilytettävistä tiedoista tietovarannoissa ja rekistereissä. Sääntely sinällään vastaa niitä vaatimuksia, joita perustuslakivaliokunta on asettanut henkilötietojen käsittelylle myös säilytysajan osalta. *Kuitenkin, kun asiaa tarkastellaan laajemmin lakiehdotuksen 2 ja 5 luvussa säädettäväksi ehdotettujen tietovarantojen kannalta katsottuna, ei sääntelyä voida pitää perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaisena. Nimittäin, kuten aiemmin on mainittu, kyseiset tietovarannot ovat kopioita alkuperäisistä oppilas- ja opiskelijarekistereistä. Näissä rekistereissä tietojen säilytysajat määräytyvät kunkin opetuksen järjestäjän arkistonmuodostussuunnitelman perusteella. Lisäksi Kansallisarkisto on tehnyt arkistolain nojalla seulontapäätöksiä, joissa se on määrännyt oppilas- ja opiskelijarekistereihin sisältyviä tietoaineistoja pysyvästi säilytettäväksi. Tilanne, jossa yhtäältä samojen tietojen säilytysajoista on säädetty laissa ja toisaalta säilytysaika perustuu viranomaisen sisäisiin määräyksiin tai Kansallisarkiston tekemiin päätöksiin pysyvästä säilyttämisestä muodostavat kokonaisuuden, jota ei voitane pitää hyväksyttävänä ja rationaalisena sääntelymallina.*

Kiinnitänkin perustuslakivaliokunnan huomiota henkilötietojen säilytysaikoja koskevan sääntelyn ja käytäntöjen sekavuuteen, joka ei vastaa niitä vaatimuksia, joita perustuslakivaliokunta on asettanut perustuslain 10.1 §:ssä olevan lakiviittauksen johdosta. Tilanne, jossa perustuslakivaliokunta edellyttää toistuvasti tarkkaa ja täsmällistä sääntelyä säilytysajoista, mutta jossa säilytysajat määräytyvät eritasoisen sääntelyn ja käytäntöjen perusteella, ei voida pitää perustuslain 10.1 §:n kannalta katsottuna kestävänä ja hyväksyttävänä. *Nähdäkseni sääntelyä tulisi kehittää siten, että yleislainsäädännössä olisi säädetty ne kriteerit, joiden perusteella henkilötietojen säilytysajat määritellään. Pysyvä säilyttäminen kuitenkin olisi perusteltua sisällyttää kuhunkin erityislakiin. Lisäksi tietojen säilyttäminen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen ja tietojen arkistointi tulee erottaa toisistaan.* Tällä hetkellä on tilanteita, joissa laissa on säädetty erikseen henkilörekisterissä olevien tietojen säilytysajasta, mutta Kansallisarkisto on päätöksillään määrännyt saman aineiston pysyvästi säilytettäväksi arkistolain nojalla. Tällainen malli on johtanut siihen, että lainsäädännön alaan kuuluvasta asiasta on voitu poiketa viranomaisen päätöksellä tehdyllä määräyksellä. Osittain tämä malli johtuu siitä, että arkistolaissa käytetään ”pysyvän säilyttämisen” –käsitettä siinä merkityksessä, että tiedot siirrettäisiin arkistoon. Toisaalta arkistolain 6.1 §:n mukaan arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä.

Säännös tarkoittaa sitä, että myös kaikki viranomaisella olevat henkilörekistereissä olevat tallenteet kuuluvat arkistoon. Tällainen sääntely voi olla ristiriidassa 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan kanssa.

Arvioitaessa nyt lausuttavana olevan lakiehdotuksen säilytysaikoja koskevia säännöksiä, ei ole selvää, onko pysyvää säilyttämistä koskevat säännökset ehdotettu säädettäväksi siitä syystä, että tiedot tullaan arkistoimaan jossakin vaiheessa vai aiotaanko niitä säilyttää pysyvästi alkuperäiseen käyttötarkoitukseensa. Määräajan säilytettäväksi ehdotettujen aineistojen osalta ei ole selvää, aiotaanko tiedot tuhota säilytysajan päättymisen jälkeen vai siirtää arkistoon yleisen edun mukaista arkistokäyttötarkoitusta varten. *Nähdäkseni lakiehdotusta tulisi täsmentää säilytysaikoja koskevien säännösten osalta ottaen huomioon mitä yleisessä tietosuoja-asetuksessa on säädetty henkilötietojen säilytysajoista ja yleisen edun mukaisesta arkistokäyttötarkoituksesta.* Sääntelyn pitää olla rekisteröidyn kannalta selvää, miten pitkään hänen tietoja säilytetään ja tuhotaanko hänen tietonsa tosiasiallisesti säilytysajan päättymisen jälkeen. Pysyvää säilyttämistä koskevan sääntelyn tulee olla myös selkeää, koska Opetushallitus tai opetuksen järjestäjät eivät ole arkistoviranomaisia, vaan arkistonmuodostajia, jolloin tilanteessa, jossa pysyvälle säilyttämiselle ei ole enää henkilötietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen kannalta tarvetta tulisi siirtää arkistoviranomaisen haltuun arkistoon. Sinällään on selvää, että henkilön osaamista osoittavia tietoja säilytetään käytännössä hänen elinikänsä, koska tietoja voidaan tarvita pitkienkin aikojen kuluttua. Puolestaan, kun henkilö kuolee, ei tietojenkäsittely enää kuulu esimerkiksi yleisen tietosuoja-asetuksen resitaalin 27 perusteella asetuksen soveltamisen piiriin, ellei kansallisesti toisin säädetä. Tällaista kuolleen henkilön henkilötietojen käsittelyä koskevaa kansallista sääntelyä ei puolestaan ole tällä hetkellä.

3.4 Yksityiskohtaisia havaintoja

Lakiehdotus pitää sisällään jonkin verran sääntelyä henkilötietojen käsittelystä, jonka suhteen tarpeellisuusvaatimuksen toteutumista on arvioitava erikseen. Lakiehdotuksessa esitetään säädettäväksi oppijanumerosta ja oppijanumerorekisteristä. Säännöksen perustelujen mukaan ”*oppijanumeron avulla voitaisiin välttää henkilötunnuksen tarpeetonta käsittelyä kun henkilötunnuksen käyttö ei olisi välttämätöntä henkilötietoja siirrettäessä opetustoimen järjestelmien välillä. Oppijanumeron avulla voidaan myös yksilöidä henkilöt, joilla ei ole henkilötunnusta*”. Lakiehdotus pitää kuitenkin sisällään säännöksiä, joissa rekisteri tai tietovaranto sisältää sekä henkilötunnuksen että oppijanumero. Ylioppilastutkintorekisteri, opiskelijavalintarekisteri sekä korkeakoulujen valtakunnallinen tietovaranto sisältävät sekä henkilötunnuksen että oppijanumeron. Ainoastaan perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen valtakunnalliseen tietovarantoon ei tallennettaisi henkilötunnusta.

Vaikuttaa siltä, että oppijanumerolle on vaikeasti perusteltavissa olevaa tarkoitusta. Suurin osa viranomaisista yksilöi asiakkaansa henkilötunnuksen perusteella. Esimerkiksi yliopistoissa opiskelija yksilöidään opiskelijanumeron perusteella eikä oppijanumerolla. Sääntely johtaakin siihen, että esimerkiksi opiskelijan yksilöimiseksi joudutaan käsittelemään opiskelijanumeroa, oppijanumeroa ja henkilötunnusta sekä näistä muodostuvia tunnuspareja, joista viime kädessä opiskelija yksilöidään henkilötunnuksen perusteella. Tiedonhallintamallia ei voida tältä osin pitää selkeänä ja henkilötietojen suojan kannalta voidaan pitää ongelmallisena, että rekisteröityjen yksilöintiin luodaan monimutkainen tunnusjärjestelmä, joka voi aiheuttaa sekaannuksia niin opiskelijoille kuin oppilaitoksille tietojenkäsittelyssä ja viime kädessä kysymys on myös oikeusturvan toteuttamisesta. Suomessa henkilötietolain perusteella henkilötunnuksen käyttöön suhtaudutaan pidättyväisesti, vaikka henkilötunnuksen tarkoituksena on yksilöidä henkilöt erilaisissa yhteiskunnallisissa toiminnoissa. Pidättyväisyyden linja on johtanut siihen, että viranomaistoiminnassa ja yksityisellä sektorilla on kehitetty lukuisa määrä erilaisia henkilötunnukseen nähden aputunnuksia, joiden tarkoituksena on välttää henkilötunnuksen käsittelyä. Loppujen lopuksi tietoja yhdisteltäessä erilaisissa yhteiskunnallisissa toiminnoissa henkilötunnus toimii henkilön yksilöivänä tunnuksena.

Perusoikeussääntelyn kannalta katsottuna oppijanumero ja oppijanumerorekisteri eivät ole suoraan ongelmallisia. Kysymys on enemmänkin tiedonhallintaan luodun mallin heikkouksista.

Lakiehdotuksen 24.1 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa tietovarannon teknisenä ylläpitäjänä tietovarannon yleisestä toiminnasta sekä teknisestä käyttöyhteydestä tietojen tallentamista, käsittelyä ja luovutusta varten. *Säännöksessä teknistä käyttöyhteyttä käytetään väärässä merkityksessä.* Teknisellä käyttöyhteydellä tarkoitetaan yleisesti katseluoikeutta rekisteriin, mutta ei esimerkiksi sinällään tietojen siirtämistä sähköisessä muodossa sähköposti- tai muuta sellaista järjestelmää käyttäen. Tässä suhteessa lakiehdotuksessa teknisen käyttöyhteyden sitominen tietojen tallentamiseen vaikuttaisi poikkeavan siitä, mitä teknisellä käyttöyhteydellä tarkoitetaan. Vastaava poikkeava merkitys teknisellä käyttöyhteydellä on lakiehdotuksen 5.1 §:ssä.

Lakiehdotuksen 6 luvussa ehdotetaan säädettäväksi tietojen luovutuspalvelusta. Luvussa ehdotetaan sääntelyä muun muassa siitä, että henkilö voi katsoa ja käyttää tässä laissa tarkoitettuihin rekistereihin ja tietovarantoihin sisältyviä omia tietojaan. Sääntelytapa, jossa säädetään tietopalvelun avaamisesta henkilölle itselleen omiin tietoihin, lienee tarpeetonta sääntelyä. Kysymys ei ole kuitenkaan ainutkertaisesta sääntelystä, vaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa (159/2007) on säädetty kansalaisen käyttöliittymästä ja sen sisällöstä. Kansalaisen

käyttöliittymä on niin ikään erilaisia omien tietojen hallintaan liittyviä toiminnallisuuksia sisältävä tietopalvelu. *Tietojärjestelmätason teknisistä yksityiskohdista säätämistä laissa ei voida pitää tarkoituksenmukaisena tai että kysymys olisi perustuslain 10.1 §:ssä tarkoitetun lakiviittauksen mukaisesta sääntelystä. Julkisuuslaissa ja henkilötietolaissa on säädetty jokaisen oikeudesta saada viranomaisen asiakirjasta tai henkilörekisteristä tiedot nähtäväkseen.*

4. Oikeusturvan toteutuminen

Perustuslain 21.2 §:n mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Lakiehdotuksessa olevat rekisterit toimivat osittain henkilöille oikeuksia suovina järjestelminä. Rekistereissä olevat rekisterimerkinnät osoittavat henkilön osaamisen. Vaikuttaisi siltä, että opiskelijavalintarekisterin merkintöjen perusteella opiskelupaikkaa hakeneelle henkilölle annetaan sähköisesti tiedoksi opiskelupaikkaa koskeva päätös. Lakiehdotuksen (17 §), ja nykyisin voimassa olevan lain, mukaan opiskelijavalintarekisteriä käytetään opiskelijavalinnoista tiedottamiseen. Lakiehdotuksessa ei ole säädetty opiskelijavalintarekisterin käyttötarkoitukseksi opiskelijavalintaa koskevaa tiedoksiantoa. Tiedottaminen ja tiedoksianto ovat kaksi eri asiaa.

Tiedoksianto kuuluu nähdäkseni osana perusoikeutena turvattua jokaisen oikeutta saada perusteltu päätös. Sillä on myös välitön vaikutus jokaisen muutoksenhakuoikeuden toteuttamiseen. *Tästä syystä lakiehdotuksen sanamuotoa tulisi tarkistaa siten, että siitä ilmenee selkeästi, että opiskelijavalintarekisterin merkintöjen perusteella opiskelupaikkaa hakeneelle annetaan tiedoksi opiskelijavalintaa koskevat päätökset.* Itse merkintä opiskelijavalintarekisterissä ei puolestaan täytä tiedoksiannolta edellytettäviä muotovaatimuksia. Lisäksi on syytä korostaa, että sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) on säädetty sähköisestä tiedoksiantomenettelystä, joka on mahdollista vain, jos asianosainen on antanut siihen suostumuksensa. Lakiehdotuksen 17 §:stä tai 19 §:stä ei ilmene, että opiskelijavalintarekisteriin kerättäisiin tietoja opiskelupaikkaa hakeneen suostumuksesta sähköiseen tiedoksiantoon. *Tältä osin sääntelyä tulisi tarkentaa.*

On syytä korostaa, että opiskelupaikan sähköinen hakeminen ei täytä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain sähköisen tiedoksiannon mahdollistavan suostumuksen tunnusmerkistöä. Suostumuksen on oltava yksilöity, vapaaehtoinen ja tietoinen tahdonilmaus. Opintopolku-palvelussa, josta tiedot kerätään opiskelijavalintarekisteriin, tiedustellaan hakijan ”lupaa sähköiseen asiointiin”. Kysymys ei ole suostumuksen pyytämisestä sähköiseen tiedoksiantoon. Tässä suhteessa ”sähköisen asioinnin lupa” ei täytä suostumukselta edellytettäviä vaatimuksia. Kysymys on

kuitenkin teknisestä ratkaisusta eikä niinkään lainsäädännön tarkentamistarpeista, mutta joka tapauksessa oikeusturvan toteuttamiseen liittyvä keskeinen asia.

5. Lopuksi

Lakiehdotus pitää sisällään useita ongelmallisia tiedonhallinnan sääntelyyn liittyviä asioita, jotka johtuvat yleisemmin tiedonhallintaa koskevista sääntelysysteemiin liittyvistä ongelmista. Lakiehdotus on ajankuva siitä ristiriitaisuudesta, joka liittyy yhtäältä sääntelyvaatimuksiin ja toisaalta toimintaympäristön toimintaan. Riittämätön säädöshuolto on johtanut aikojen kuluessa siihen, että sääntelymallit ovat muodostuneet osin ristiriitaisiksi eikä kaikista tiedonhallintaan liittyvistä asioista edes henkilötietojen käsittelyn osalta voida säätää yksityiskohtaisesti laissa. Nähdäkseni Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus toimii pontimena sille, että kansallisia henkilötietojen sääntelyä koskevia eräänlaisia sääntelymallin yleisiä oppeja tulisi tarkastella uusiksi vastaamaan uudistuvaa sääntely-ympäristöä.

Edellä esitetyn perusteella eräiltä osin tarkennettuna lakiehdotus ei ole ongelmallinen perustuslain perusoikeussääntelyn kanssa ja se voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

12.9.2017

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori
Itä-Suomen yliopisto