Juha Lavapuro 14.9.2017
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Tausta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä. Samalla kumottaisiin laki opiskelijavalintarekisteristä, korkeakoulujen valtakunnallisesta tietovarannosta ja ylioppilastutkintorekisteristä. Tavoitteena on koota julkisen valvonnan alaisen koulutuksen opinto-oikeus-, läsnäolo-, opintosuoritus- ja tutkintotiedot keskitetysti sähköiseen yhdenmukaisesti käsiteltävissä olevaan muotoon, jolloin tiedot olisivat kansalaisten tietosuoja huomioiden hallitusti kansalaisten ja tietoon oikeutettujen viranomaistahojen käytettävissä. Tällä hetkellä tiedot kerätään hajautuneesti useisiin eri rekistereihin.

Ylioppilastutkintorekisteristä, opiskelijavalintarekisteristä ja korkeakoulujen valtakunnallisesta tietovarannosta säädettäisiin pääasiassa vastaavasti kuin voimassa olevassa mutta ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta säädetyssä opiskelijavalintarekisteristä, korkeakoulujen valtakunnallisesta tietovarannosta ja ylioppilastutkintorekisteristä annetussa laissa. Perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen osalta nyt esitettävällä lailla perustettavat rekisterit olisivat uusia. Laissa ehdotetaan säädettäväksi paitsi tällaisten rekistereiden perustamisesta ja niihin kerättävistä tiedoista sekä niiden säilytysajoista, myös tietojen luovuttamisesta ja siirtämisestä muille viranomaisille.

Esitys on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen varsinkin perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun henkilötietojen suojan 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.

Ottaen huomioon, että esityksen henkilötietojen suojaa koskeva sääntely kuuluu myös jo voimassa olevan ja toukokuussa 2018 sovellettavaksi tulevan EU:n yleisen tietosuo-

ja-asetuksen soveltamisalaan, on asiassa tarpeen vaatiessa annettava merkitystä myös EU:n perusoikeuskirjan henkilötietojen suojaa koskeville määräyksille.

Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun henkilötietojen suojan sisällöstä voidaan tiivistää seuraaviin, valiokunnan usein toistamiin lausumiin:

- Henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä samoin kuin ja rekisteröidyn oikeusturva. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. esim. PeVL 13/2016 vp, s. 3—4).
- Salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla 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 tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (PeVL 17/2016 vp, s. 6 ja siinä viitatut lausunnot).
- Viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn osalta huomiota on kiinnitettävä 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 (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatut lausunnot).
- 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 29/2016 vp, s. 4—5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp).

- Erityisesti alaikäisten henkilötietojen käsittelyssä on otettava huomioon myös Perustuslain 6 §:n 3 momentin vaatimus siitä, että lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Henkilötietojen käsittely alaikäisen nuoren huoltajan suostumuksella ei perusoikeussuojan näkökulmasta kaikissa tilanteissa vastaa henkilötietojen käsittelyä suostumuksen perusteella. Sääntelyä on arvioitava tältä osin myös itsemääräämisoikeuden näkökulmasta. Valiokunta on aiemmin arvioinut esimerkiksi lakiin ehdotetun sääntelyn arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyyn suostumuksen peruuttamisen jälkeen olevan merkityksellistä yksilön itsemääräämisoikeuden kannalta (PeVL 48/2014 vp, s. 2/II). Valiokunnan mielestä tiedollinen itsemääräämisoikeus ja lapsen oikeus saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti tulisi huomioida sääntelyssä esimerkiksi säätämällä velvollisuudesta yrittää selvittää lapsen mielipide asiasta. (Ks. PeVL 42/2016 vp)

Rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä ja niiden sallittuja käyttötarkoituksia koskeva sääntely

Hallituksen esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa säädetään varsin yksityiskohtaisesti rekisteröinnin tavoitteista (1 §), rekisteröitävien henkilötietojen sisällöstä (7 §, 8 §, 9 §, 14 §, 19 § ja 25) sekä niiden sallituista käyttötarkoituksista (4 §, 12 §, 17 § ja 23 §). Käsitykseni mukaan ehdotetut säännökset on kirjoitettu kattaviksi ja riittävän yksityiskohtaiseksi eikä niihin nähdäkseni liity tässä suhteessa ainakaan mitään ilmeisiä ongelmia.

Arkaluonteiset tiedot

Opiskelijavalintarekisteriin voidaan 19 §:n 2 momentin perusteella tallentaa hakijan ilmoituksen mukaisina ammatinvalintaan vaikuttavat terveystiedot sekä tiedot työkokemuksesta ja harrastustoiminnasta. Nämä tiedot pyydetään ilmoittamaan ja ne tallennetaan vain silloin, kun ne ovat tarpeellisia opiskelijoiden valinnassa. Tiedot säilytetään 22 §:n perusteella viisi vuotta opiskelijavalintapäätöksen tekemisestä lukien.

Terveydentilaa koskevat tiedot ovat arkaluonteisia ja ne koskevat tämän vuoksi yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I). Sääntelyä on tämän vuoksi arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta. Esitetty terveydentilatietojen tallentaminen in säännösperusteisesti kytketty opiskelijavalinnan perusteisiin, mitä sinänsä voidaan pitää hyväksyttävänä rekisteröinnin perusteena. . Ehdotus ei myöskään muodostu ongelmalliseksi oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ottaen huomioon, että säännöksessä käytetty ilmaisu ”*vain* silloin, kun ne ovat tarpeellisia” vastannee asiallisesti ottaen tässä asiayhteydessä tietojen käsittelyn välttämättömyyttä koskevaa vaatimusta. Samoin tietojen säilyttämisaika on säädösperustaisesti rajattu viiteen vuoteen opiskelijavalintapäätöksestä, mikä sekin lieventää yksityiselämän suojaan kohdistuvan rajoituksen ulottuvuutta. Ehdotus ei tältä osin muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Tietojen säilytysaikaa koskeva sääntely

Lakiehdotukseen sisältyy useita säännöksiä, joiden perusteella tiedot tallennettaisiin laissa tarkoitettuihin rekistereihin pysyvästi. Pysyvästi säilytettäisiin ensinnäkin perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen valtakunnalliseen tietovarantoon tallennetut tiedot (11.1 §) lukuun ottamatta opintojen väliaikaista keskeytymistä koskevat sekä opetuksen ja koulutuksen rahoituksen myöntämistä varten tallennetut tiedot jotka säilytettäisiin viisi vuotta opintojen päättymisestä tai tutkinnon suorittamisesta (11.2 §). Myös ylioppilastutkintorekisterin tiedot säilytettäisiin ehdotetun 16 §:n nojalla pysyvästi samoin kuin korkeakoulujen hakurekisteriin sisältyvät opiskelupaikan vastaanottamista koskevat tiedot (22 §). Pysyvän säilytysvelvollisuuden piiriin kuuluisivat 27 §:n perusteella myös korkeakoulujen valtakunnalliseen tietovarantoon sisältyvät 25 §:n 1 momentissa tarkoitetut tiedot oppijanumeroista, henkilötunnuksesta tai muista vastaavista yksilöivistä tunnistetiedoista, tiedot henkilön suorittamista tutkinnoista, erikoistumiskoulutuksista ja kaikista opintosuorituksista ja niiden arvosanoista sekä tiedot henkilön opiskeluoikeuksista tutkintoon johtavassa koulutuksessa ja erikoistumiskoulutuksessa mukaan lukien tiedot tällaisen opiskelunpaikan vastaanottamisesta ja ilmoittautumisesta mainittuun koulutukseen.

Perustuslakivaliokunta on henkilötietojen suojaa koskevassa käytännössään usein korostanut, ettei tietojen pysyvä säilyttäminen ole henkilötietosuojan mukaista (Ks. viimeksi PeVL 18/2016 vp, s. 2. Ks. myös PeVL 54/2010 vp, PeVL 51/2002 vp, s. 3/II), ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita (PeVL 3/2009 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). Se on pitänyt esimerkiksi ammatilliseen koulutukseen liittyvän näyttötutkinnon suorittamista koskevien tietojen pysyvää säilyttämistä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana, kun säilytystä perusteltiin hallituksen esityksessä sillä, että ammatillisen tutkinnon suorittamista koskeva tieto on muuttumaton ja se saattaa olla edellytyksenä tietyssä ammatissa toimimiselle. Samoin perusteluissa viitattiin siihen, että myös tutkinnon suorittajan oikeusturvan näkökulmasta on tärkeää, että tieto tutkinnon suorittamisesta säilyy pysyvästi esimerkiksi tilanteissa, joissa tutkinnosta sen suorittajalle annettu todistus katoaa tai tuhoutuu. (PeVL 18/2016 vp).

Henkilötietojen pysyvää säilyttämistä on 11 §:ssä säädetyn säilytysvelvollisuuden osalta perusteltu muun muassa sillä, että henkilö voi tarvita tutkinnon suorittamista koskevia tietoja vielä vuosia ja vuosikymmeniä suorittamisen jälkeen esimerkiksi työnhaussa tai jatko-opintoihin hakeuduttaessa. Tähän ei ole huomautettavaa, vaikka voidaankin tietysti todeta, että mainitulla perusteella tietoja on perusteltua tietenkin säilyttää ainoastaan kyseisen henkilön elinajan. Sen sijaan 22 §:ssä säädetty korkeakoulujen hakurekisteriin sisältyvien opiskelupaikan vastaanottamista koskevien tietojen pysyvää säilytysvelvollisuutta on sikäli asteen ongelmallisempi, että säilytysvelvollisuus perustuu tältä osin voimassaolevaan lainsäädäntöön sisältyvään ns. ensikertalaiskiintiöitä koskevaan sääntelyyn. Tältä osin asianmukaisempaa olisi täydentää ehdotettua sääntelyä siten, että tiedot säilytettäisiin pysyvästi tai korkeintaan siihen asti, kun tiedoilla voidaan katsoa olevan opiskelijavalintaan liittyvää merkitystä.

Myös korkeakoulujen valtakunnalliseen tietovarantoon tallennetut tiedot suoritetuista opinnoista, koulutuksista ja tutkinnoista sekä koulutuksen ja tutkinnon osista, niiden aloittamis- ja päättymisajankohdista, arvosanoista ja oppilaan tai osaamisen arvioinnista säilytettäisiin tietovarannossa pysyvästi (27 §). Tätä on perusteltu tietovarannon tarkoituksella. Tietovarannon tarkoituksena on kuitenkin 23 §:n säännöksen mukaan ainoastaan koota korkeakoulujen opiskelijatietoja sisältävien rekisterien tietosisältöä ja tarjota tiedot tietoturvallisesti teknisellä käyttöyhteydellä opiskelijavalintarekisterin ja korkeakoulujen yhteisten opiskelijavalintapalveluiden käyttöön. Korkeakoulu voi saman säännöksen mukaan käyttää tietovarantoa myös muussa toiminnassaan ja luovuttaessaan tietoa viranomaisille ja muille korkeakouluille.

Tällaiset perusteet perustelevat sinänsä henkilörekisterin perustamista, mutta eivät niinkään sitä, että tiedot tulisi säilyttää rekisterissä pysyvästi. Voidaan kuitenkin olettaa, että suoritettuja tutkintoja tai niiden osia koskevilla tiedoilla on tutkinnon suorittajan oikeusturvan näkökulmasta mahdollisesti hyvinkin suurta merkitystä, mikä perustelee sitä, että tieto tutkinnon suorittamisesta, sen sisällöstä samoin kuin osasuorituksistakin säilyy pysyvästi esimerkiksi tilanteissa, joissa tutkinnosta sen suorittajalle annettu todistus katoaa tai tuhoutuu. (ks. PeVL 18/2016 vp). Tällä perusteella ehdotus ei muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Salassapitosäännösten edelle menevä tietojen saamista ja luovuttamista koskeva sääntely

Opiskelijavalintarekisterin pitäjällä on ehdotetun 20 §:n perusteella oikeus koulutukseen hakevan henkilön ilmoittamien tietojen lisäksi salassapitosäännösten estämättä saada 19 §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitettuja tietoja ylioppilastutkintorekisteristä, Väestörekisterikeskukselta, työ- ja elinkeinoviranomaisilta, perus- ja lisäopetuksen järjestäjiltä, yliopistoilta, ammattikorkeakouluilta, ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjiltä sekä kahden tai useamman korkeakoulun yhteisistä rekistereistä, jotka on muodostettu opiskelijoiden valintaa varten.

Ehdotetun 21 §:n 1 momentin mukaan opiskelijavalintarekisteristä saa luovuttaa 19 §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitettuja tietoja salassapitosäännösten estämättä siinä määrin kuin vastaanottajan tehtävien hoitamiseksi on tarpeen. Tietojen saamiseen oikeutetut koulutuslaitokset ja viranomaiset on lueteltu 21 §:n 2 momentissa.

Kysymys on näiltä osin perustuslakivaliokunnan käytännössä usein arvoidusta salassapitosäännösten edelle menevästä tietojen luovuttamista ja saamista koskevasta sääntelystä. Ehdotettuun sääntelyyn ei liity ongelmia siltä osin kuin kysymys on 19 §:n 1 momentissa tarkoitetuista tiedoista, jotka on pyritty luettelemaan tyhjentävästi. Sitä vastoin valtiosääntöoikeudelliseksi jonkinasteiseksi ongelmaksi nähdäkseni muodostuu se, että 19 §:n 3 momentin perusteella tietojen saanti ja luovutusoikeus kohdistuisi myös muihin sellaisiin tietoihin, joilla vain ”on merkitystä arvioitaessa hakijoiden soveltuvuutta 17 §:stä ilmenevään koulutukseen tai ammattiin taikka valittaessa hakijoita koulutuspoliittisten tai yksilöllisten koulutustarpeiden perusteella.” Tietojen saamis- ja luovuttamisoikeus olisi samalla kytketty tarpeellisuusvaatimukseen. 19 §:n 3 momentin säännös

jättää kuitenkin hyvin avoimeksi sen, millaisia tietoja rekisteristä voidaan tältä osin luovuttaa. Kysymys olisi käytännössä kaiken tyyppisistä soveltuvuutta koskevista tiedoista, jotka voinevat käytännössä lähentyä muu muassa arkaluonteisia terveydentilaa koskevia tietoja tai vastaavia. Nähdäkseni tietojen saaminen ja luovuttaminen tulisi tältä osin kytkeä tietojen välttämättömyyteen jonkin tarkoituksen kannalta tai vaihtoehtoisesti tässä tarkoitettavat tiedot tulisi pyrkiä luettelemaan tyhjentävästi. (ks. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatut lausunnot).

Juha Lavapuro
professori