

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle nuorisolaiksi

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle nuorisolaiksi (HE 111/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Juha Post, opetus- ja kulttuuriministeriö
- neuvotteleva virkamies Jaana Walldén, opetus- ja kulttuuriministeriö
- OTM, projektitutkija Johannes Heikkonen
- professori Juha Lavapuro

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi nuorisolaki.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta on arvioitu perustuslain 7 §:ssä turvatun henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden suojan, 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan sekä 80 §:ssä säädetyn yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säätämisen kannalta.

Lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska esitys kuitenkin sisältää ehdotukset henkilötietojen käsittelystä ja huumausainetauksesta, hallitus on pitänyt tarkoituksenmukaisena, että eduskunta pyytää esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunnon.

Valiokunnan lausunto PeVL 42/2016 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Esitykseen sisältyvät säännösehdotukset nuoren henkilötietojen käsittelystä ja nuorten työpajatoimintaan liittyvästä huumausainetestauksesta ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä. Sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattujen yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta. Huumausainetestausta koskevat säännökset ovat merkityksellisiä myös perustuslain 7 §:ssä jokaiselle turvattun henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta (PeVL 12/2003 vp, s. 2, PeVL 64/2002 vp, s. 2—3, PeVL 39/2001 vp, s. 2/I).

Henkilötietojen suoja

Nuorisolakiehdotuksen 11 ja 12 §:ssä säädetään etsivään nuorisotyöhön ja 14 §:ssä nuorten työpajatoimintaan liittyvästä henkilötietojen käsittelystä. Osa käsiteltävistä tiedoista on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan arkaluonteisia.

Ehdotus on merkityksellinen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tällaista sääntelyä katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava 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 turvattun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on käytännössään 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 (ks. esim. PeVL 13/2016 vp, s. 3—4).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista sallassapitovelvollisuuden 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 tarkoitettut 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 viitatus lausunnot).

Perustuslakivaliokunnan mielestä näiden seikkojen lisäksi on syytä kiinnittää 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

Valiokunnan lausunto PeVL 42/2016 vp

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).

Nuorisolakiehdotuksen etsivää nuorisotyötä koskeva sääntely vastaa paljolti perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 25/2010 vp) säädettyä voimassa olevaa nuorisolakia. Säännösehdotukset tietojen käsittelystä perustuvat yleensä nuoren ja hänen huoltajansa suostumukseen. 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 §:n 3 momentissa 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, s. 6/II). 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. Valiokunta on pitänyt tässä suhteessa oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa, ja edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta, suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista sekä sääntelyn välttämättömyyttä (PeVL 19/2000 vp, s. 3/II, PeVL 27/1998 vp, s. 2/II sekä PeVL 19/2000 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt arvioitavana olevan lakiehdotuksen kannalta olennaista on kuitenkin myös se, että voimassa olevassa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn henkilötietolain 8 §:ssä mahdollistetaan henkilötietojen käsittely suostumuksen perusteella. Myös arkaluonteisten henkilötietojen käsittely on lain 12 §:n nojalla poikkeuksellisesti mahdollista, mikäli rekisteröity on antanut siihen nimenomaisen suostumuksensa. Vastaavaa voidaan todeta perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetystä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetusta laista, jonka 26 §:n mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon muun ohella, jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa. Tällainen asiakirja voi sisältää myös arkaluonteisia henkilötietoja.

EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa turvataan jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan. Artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Lisäksi keväällä 2016 voimaan tulleen, vuoden 2018 aikana sovellettavaksi tulevan ja myös suomalaista lainsäätäjää sitovan Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista muun ohella silloin, kun rekisteröity on antanut suostumuksensa henkilötietojensa käsittelyyn yhtä tai useampaa erityistä tarkoitusta varten. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaan arkaluonteisia tietoja vastaavien erityisten henkilötietoryhmien käsittely on mahdollista niin ikään suostumuksen perusteella. Tietosuoja-asetuksen

Valiokunnan lausunto PeVL 42/2016 vp

43 johdantokappaleen mukaan suostumuksen ei kuitenkaan pitäisi olla pätevä oikeudellinen peruste henkilötietojen käsittelylle sellaisessa erityistilanteessa, jossa rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä on selkeä epäsuhta. Tämä koskee johdantokappaleen mukaan erityisesti tilannetta, jossa rekisterinpitäjänä on viranomainen ja jossa on sen vuoksi epätodennäköistä, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti kaikissa kyseiseen tilanteeseen liittyvissä olosuhteissa.

Nuorisolakiehdotuksen 10 §:n mukaan etsivän nuorisotyön tehtävänä on tavoittaa tuen tarpeessa oleva nuori ja auttaa häntä sellaisten palvelujen ja muun tuen piiriin, joilla edistetään hänen kasvuaan, itenäistymistään, osallisuuttaan yhteiskuntaan ja muuta elämänhallintaansa sekä pääsyään koulutukseen ja työmarkkinoille. Perustuslakivaliokunnan mielestä sekä voimassa olevalle etsivää nuorisotyötä koskevalle sääntelylle esitetyt perustelut (HE 1/2010 vp, s. 16/I—II) että nyt arvioitavan lakiehdotuksen säännös ja sille esitetyt perustelut huomioon ottaen etsivää nuorisotyötä leimaa sellainen palvelun järjestäjän ja tuen tarpeessa olevan nuoren välinen vapaaehtoisuuteen perustuva yhteistyösuhde, että nyt arvioitavassa sääntelykontekstissa voidaan tukeutua suostumukseen perustuvaan henkilötietojen käsittelyyn. Valiokunta kuitenkin muistuttaa, että esimerkiksi edellä mainitut yleislait tulevat nyt arvioitavasta erityissääntelystä huolimatta edelleen sovellettaviksi niiden soveltamisalasäännösten osoittamissa puitteissa (ks. myös PeVL 54/2010 vp, s. 2/I—II). Valiokunta ei nykyisin suositeltavan hyvän lainsäädäntötavan mukaisesti pidä tarpeellisenä erillisiä informatiivisia viittauksia muutenkin noudatettaviksi tuleviin yleislakeihin (ks. Lainkirjoittajan opas, oikeusministeriön julkaisu, 12.2.1). Valiokunnan mielestä sääntelyä on kuitenkin syytä täydentää yleisellä säännöksellä siitä, että laissa tarkoitettut toimet perustuvat vapaaehtoisuuteen ja yhteistyöhön.

Vaikka etsivä nuorisotyö aloitetaan nuorisolakiehdotuksen 10 §:n mukaan ensisijaisesti perustuen nuoren itsensä antamiin tietoihin ja hänen omaan arvioonsa tuen tarpeesta, se voidaan aloittaa myös muiden luovuttamien tietojen perusteella. Nuorisolakiehdotuksen 11 §:ssä säädetään tietojen luovuttamisesta salassapitosäännösten estämättä etsivälle nuorisotyölle. Tietojen käsittely ei tältä osin perustu suostumukseen. Säännös kuitenkin vastaa pääpiirteissään perustuslakivaliokunnan edellä selostettua käytäntöä koskien viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä. Luovutettavien henkilötietojen sisältö on määritelty lakiehdotuksessa täsmällisesti koskemaan nuoren yksilöinti- ja yhteystietoja. Niihin ei yleensä kohdistu salassapitoa, mutta ne voivat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 31 kohdan perusteella olla yksittäistapauksessa salassa pidettäviä (ks. PeVL 25/2010 vp, s. 2/I). Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että nuorisolakiehdotuksen 11 §:n 4 momentin mukaan nuorten kanssa toimivat rekisteröidyt yhdistykset, säätiöt tai muut nuorten harrastustoimintaa tarjoavat yhteisöt voivat myös alaikäisen nuoren huoltajan nimenomaisella suostumuksella ilmoittaa nuoren yksilöinti- ja yhteystiedot etsivälle nuorisotyölle.

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksellä on perusoikeusudistuksen 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. Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen käsittely alaikäisen nuoren huoltajan suostumuksella ei perusoikeussuojan näkökulmasta kaikissa tilanteissa vastaa henkilötietojen käsittelyä suostumuksen perusteella. Sääntelyä on arvi-

Valiokunnan lausunto PeVL 42/2016 vp

oitava 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). Valiokunta huomauttaa lisäksi, että tällainen viranomaiselle tehtävä ilmoitus voi jo sellaisenaan merkitä puuttumista yksityiselämän suojaan (ks. myös PeVM 7/2006 vp, s. 2/II). Valiokunnan mielestä oikeus luovuttaa yksilöinti- ja yhteystiedot ei kuitenkaan tässä tapauksessa muodosta erityisen syvälle käyvää rajoitusta yksityiselämän suojaan, vaikka eräissä tapauksissa jo ilmoituksen tekemisestä voi päätellä, että ilmoituksen tekijä arvioi nuoren olevan tuen tarpeessa. Valiokunnan mielestä tiedollinen itsemääräämisoikeus ja lapsen oikeus saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti tulisi kuitenkin huomioida sääntelyssä paremmin esimerkiksi säätämällä velvollisuudesta yrittää selvittää lapsen mielipide asiasta.

Nuorisolakiehdotuksen 12 §:n 2 momentista ja 14 §:n 3 momentista ei yksiselitteisesti käy ilmi, onko niissä edellytetty alaikäisen nuoren huoltajan suostumuksen tarkoitus olla nuoren suostumusta täydentävä vai sitä korvaava. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä on syytä täsmentää.

Huumausainetestit

Nuorten työpajatoiminnan huumausainetestauksesta säädetään nuorisolakiehdotuksen 15 §:ssä. Huumausainetestauksen tavoitteena on valmennusympäristön ja työturvallisuuden parantaminen nuorten työpajassa. Huumausainetestä koskevan todistuksen esittäminen nuorten työpajatoiminnan järjestäjälle on rajattu tilanteisiin, joissa on perusteltua aihetta epäillä, että nuori on huumausaineteiden vaikutuksen alaisena työpajalla valmennuksessa tai hänellä on riippuvuus huumeista ja että testaaminen on välttämätöntä nuoren toimintakyvyn selvittämiseksi. Pykäläehdotuksen sanamuodon mukaan nuorten työpajatoiminnan järjestäjä saa tietyin edellytyksin "velvoittaa" nuoren esittämään huumausainetestä koskevan todistuksen. Säännöksen perusteluista kuitenkin ilmenee, että kyse ei ole esimerkiksi hallintopakolla tuettavasta velvollisuudesta, vaan kieltäytyminen huumausainetestä koskevan todistuksen esittämisestä tai positiivisen testituloksen antaminen voisi johtaa ilmeisesti lähinnä siihen, että nuoren valmennusta joudutaan muuttamaan. Säännöksen sanamuotoa on syytä tarkistaa sen perusteluja vastaavaksi.

Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä tulee tällaisen välittömän velvoittavuuden puutteesta huolimatta 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 (Ks. PeVL 38/2013 vp, s. 4/I ja PeVL 12/2006 vp, s. 2/II sekä siinä viitatus lausunnot). Valiokunta on arvioidessaan eräitä koulutukseen liittyviä vastaavia sääntelyitä katsonut, että kyse voi olla opiskelijajayhteisöön kuuluvien ja viime kädessä myös muiden henkilöiden oikeuksien ja turvallisuuden suojaamisesta (ks. PeVL 38/2013 vp, s. 2/I—II ja siinä viitatus lausunnot). Valiokunnan mielestä myös nyt ehdotetulle sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Säännösehdotuksessa säädetään velvollisuuden edellytyksistä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, velvollisuuteen liittyy perustellun epäilyn kynnyksen ja testauksen on oltava välttämätöntä sen tarkoituksen kannalta. Valiokunnan mielestä sääntelyyn ei sisälly merkittäviä valtiosääntöisiä ongelmia.

Valiokunnan lausunto PeVL 42/2016 vp

Muita seikkoja

Nuorisolakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, noudatetaan Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännös on altis virheellisille vastakohtaistulkinnolle. Valiokunnan mielestä sivistysvaliokunnan on syytä tarkastella informatiivisen viittaussäännöksen tarpeellisuutta ja alaa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 13.10.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Jani Mäkelä ps
varajäsen Anne-Mari Virolainen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen