

27.8.2021

VN/2575/2021

VN/2575/2021-OM-27

Sosiaali- ja terveysministeriö

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain, terveydenhuoltolain sekä korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain, terveydenhuoltolain sekä korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Henkilötietojen suoja

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan henkilötietojen suojaa koskevaa erityissääntelyä oppilas- ja opiskelijahuoltolain 16, 20 ja 21 §:ssä.

Yleisenä huomiona oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu sääntely kuuluisi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalle, joka on suoraan sovellettavaa ja sellaisenaan velvoittavaa lainsäädäntöä. Asetuksen puitteissa on kuitenkin mahdollista antaa tai pitää voimassa kansallista lainsäädäntöä, jolla tarkennetaan tai täsmennetään asetuksen säännöksiä. Perustuslakivaliokunta on ottanut asiaan kantaa todeten, että henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla, ja että erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi (PeVL 14/2018 vp, s. 4–5 ja PeVL 26/2018 vp, s. 2–3).

Käsittelyn oikeusperuste ja ehdotetun sääntelyn oikeasuhteisuus

Kun kyse on tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, tietosuoja-asetusta tarkentava kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun tietosuoja-asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikumavaraa. Lainsäätäjän on osoitettava, mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat. Kansallinen liikumavara pohjautuu keskeisiltä osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään (c alakohta) tai jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta).

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

29 516 001
 35 829 516 001

916 067 730
 +358 9 1606 7730

oikeusministerio@om.fi
 oikeusministerio.fi

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan kirjaamista ja rekisterinpitoa koskevat ehdotukset (16–22 §) perustuisivat tietosuoja-asetuksen 6 artiklan c alakohtaan ja yhteydenotto opiskeluhoitolpalveluihin (16 §) tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohtaan. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista ainoastaan jos ja vain siltä osin kuin rekisteröity on antanut suostumuksensa henkilötietojensa käsittelyyn yhtä tai useampaa erityistä tarkoitusta varten.

Oikeusministeriö huomauttaa, että tietosuoja-asetus ei jätä kansallista liikkumavaraa suostumusperusteiselle käsittelylle, eikä viranomainen lähtökohtaisesti voi käsitellä henkilötietoja suostumuksen perusteella. Perustuslakivaliokunta on katsonut perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan henkilön suostumuksella voivan sinänsä olla merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa, mutta pitänyt tällaista sääntelytapaa kuitenkin ongelmallisena ja korostanut suurta pidättyväisyyttä suostumuksen käyttämisessä perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena. Valiokunta on pitänyt 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). Vastaavasti tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 43 kohdan mukaan suostumuksen ei pitäisi olla pätevä oikeudellinen peruste henkilötietojen käsittelylle, jos rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä on selkeä epäsuhta. Johdanto-osan mukaan, kun rekisterinpitäjänä on viranomainen, on epätodennäköistä, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti kaikissa kyseiseen tilanteeseen liittyvissä olosuhteissa. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että suostumusta voidaan käyttää henkilötietojen käsittelyn oikeusperustetta täydentävänä suojatoimena (PeVL 20/2020 vp, s. 6-8; ks. myös StVM 17/2020 vp, s. 3-4).

Oikeusministeriö korostaa, että jatkovalmistelussa on syytä arvioida 16 §:n käsittelyn oikeusperustetta uudelleen. Lisäksi jatkovalmistelussa on syytä arvioida, voisiko suostumus toimia tietosuoja-asetuksen 6 artiklaa 1 kohdan c tai e alakohtaa täydentävänä suojatoimena, jolloin sääntelyssä tulisi huomioida suostumuksen antamisen ja peruuttamisen tapa sekä sen perustuminen aitoon ja vapaaseen tahtoon perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.

Kun käsittelyn oikeusperuste on yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohta, tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa edellytetään ehdotettujen erityisäännösten yleisen edun mukaisen tavoitteen ja oikeasuhteisuuden arviointia. Esitystä tulee jatkovalmistelussa tältä osin täydentää.

Rekisterit ja rekisterinpitäjät

Ehdotetun oppilas- ja opiskelijahuoltolain 21 §:n 1 momentin mukaan koulutuksen järjestäjä ylläpitää rekisterinpitäjänä monialaisen yksilökohtaisen opiskeluhoillon rekisteriä (opiskeluhoilorekisteri). Rekisterin tallennetaan oppilaitoksen monialaisessa yksilökohtaisessa opiskeluhoilossa laadittavat opiskeluhoilokertomukset ja opiskelijan ja hänen laillisen edustajansa antamat tahdonilmaisut. Opiskeluhoilokertomuksen rekisterinpitäjän on nimettävä opiskeluhoilorekisterille vastuuhenkilö. Vastuuhenkilö määrittelee käyttöoikeudet opiskeluhoilorekisteriin tallennettaviin tietoihin.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota ehdotetun 21 §:n 1 momentin 1. virkkeen selkeyteen. Kun jäsenvaltion lainsäädännössä määritetään rekisterinpitäjä, on sääntelyn oltava selkeää ja täsmällistä. Perustuslakivaliokunta on usein korostanut, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (ks. esim. PeVL 51/2016 vp, s. 5, PeVL 45/2016 vp, s. 3). Oikeusministeriö katsoo, että rekisterinpitäjän määrittämistä koskeva säännös voisi olla esimerkiksi seuraava: [...] on opiskeluhoilorekisterin rekisterinpitäjä.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota ehdotetun 21 §:n 1 momentin 3. virkkeen tarkoitukseen ja tarpeellisuuteen. Ensinnäkin oikeusministeriö toteaa, ettei ehdotettu virke todennäköisesti vastaa sitä, mitä ehdotuksella on tarkoitettu, vaan sen tulisi olla muodossa: rekisterinpitäjän on nimettävä [...] rekisterille vastuuhenkilö. Toiseksi oikeusministeriö toteaa, että rekisterinpitäjän vastuista säädetään muun muassa tietosuoja-asetuksen 24 artiklassa. Lisäksi rekisteröidyn informointia koskeissa 13 ja 14 artikloissa säädetään rekisterinpitäjän velvollisuudesta toimittaa rekisteröidylle rekisterinpitäjän ja tapauksen mukaan tämän mahdollisen edustajan identiteetti ja yhteystiedot. Tietosuoja-asetuksen yleissääntely huomioiden ehdotettu vastuuhenkilön nimeämistä koskeva erityissäännös vaikuttaa oikeusministeriön näkemyksen mukaan tarpeettomalta ja osin myös päällekkäiseltä suoraan sovellettavan tietosuoja-asetuksen kanssa.

Edelleen oikeusministeriö kiinnittää huomiota ehdotetun 21 §:n 1 momentin 4. virkkeen tarpeellisuuteen. Oikeusministeriö toteaa, että tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaan

rekisterinpitäjä määrittelee henkilötietojen käsittelyn keinot ja tarkoitukset. Käsittelyn keinojen määrittely pitää sisällään toiminnot, jotka kohdistetaan henkilötietoihin, kuten esimerkiksi käyttöoikeuksien myöntämisen. Ehdotettu säännös vaikuttaa enemmänkin rekisterinpitäjän sisäiseltä ohjeelta, josta ei ole tarpeen säätää laissa.

Ehdotetun 21 §:n 3 momentin 1. virkkeen mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettu vastuhenkilö päättää myös vastaamansa rekisteriin sisältyvien tietojen luovuttamisesta tilanteissa, joissa niitä pyytävällä on lakiin perustuva oikeus tiedonsaantiin. Oikeusministeriö toteaa, että rekisterinpitäjä päättää rekisteriin sisältyvien tietojen luovuttamisesta. Oikeusministeriö viittaa edellä todettuun ja toteaa, että rekisterinpitäjä voi sisäisin menettelyin järjestää tietojen luovuttamisen, eikä siitä ole tarpeen säätää erityislaissa.

Muutoksenhaku

Esityksessä ei ole otettu kantaa oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin ehdotettavien oppilaitoksen opiskeluhuoltosuunnitelman (13 §), kunnan opiskeluhuoltosuunnitelman (13 a §) ja alueellisen opiskeluhuoltosuunnitelman (13 b §) muutoksenhakukelpoisuuteen. Valtuuston tai muun toimielimen hyväksymät periaatelinjaukset, jotka ovat tavoitteellisia ja joita on tarkoitus noudattaa tulevia päätöksiä tehtäessä, eivät yleensä ole muutoksenhakukelpoisia lopullisia asiaratkaisuja eivätkä siten muutoksenhakukelpoisia. Suunnitelman hyväksymistä koskevien päätösten muutoksenhakukelpoisuus on kuitenkin arvioitava tapauskohtaisesti ottaen huomioon päätöksen oikeudelliset ja tosiasialliset vaikutukset. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan hallituksen esityksessä olisi arvioitava näiden suunnitelmien muutoksenhakukelpoisuutta.

Lisäksi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain (LE 3) muutoksenhakua koskeva 37 §, joka ei sisälly luonnokseen, olisi syytä tässä yhteydessä ajantasaistaa, kun ko. lakia muilta osin muutetaan. Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on tullut voimaan 1.1.2020 ja kumonnut aiemman hallintolainkäyttölain. Uuden hallintoprosessilain säätämisen yhteydessä esimerkiksi jatkomuutoksenhaun valitusluvanvaraisuus on muutettu pääsäännöksi, joten siitä ei ole tarvetta säätää enää erikseen erityislaeissa. Oikeusministeriö auttaa mielellään pykälän muotoilussa tarvittaessa.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Elina Nyholm

Jakelu

STM Sosiaali- ja terveysministeriö