

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja

Lausunto

17.2.2022

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Lausuntopyyntö; Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain muuttamisesta (VN/25711/2021)

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoa koskevassa asiassa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annettua lakia (1295/2013) ja sen tavoitteena on kehittää varhaiskasvatusta ja sen arviointia sekä tukea varhaiskasvatuksen laatukriteerien käyttöönottoa varhaiskasvatuksen järjestäjillä ja palveluntuottajilla. Esitysluonnoksella mahdollistettaisiin varhaiskasvatuksen digitaalisen laadunarviointijärjestelmän käyttöönotto.

Oikeusministeriö lausuu esitysluonnoksesta seuraavaa:

Henkilötietojen suoja

Yleistä

Esitysluonnoksella Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annettuun lakiin lisättäisiin sääntelyä varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmästä ja sen käyttötarkoituksesta (7 §), järjestelmään tallennettavista tiedoista (7 a §) sekä järjestelmän yhteisrekisterinpidosta ja vastuista (7 b §).

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa on tunnistettu, että ehdotettavaan sääntelyyn sisältää EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvaa henkilötietojen käsittelyä. Esitysluonnos on tietosuojan osalta valmisteltu huolellisesti ja siinä tehdään hyvin selkoa, miltä osin esitysluonnoksen tarkoituksena on käyttää tietosuoja-asetuksen sisältämää kansallista sääntelyliikkumavaraa sekä mihin varhaiskasvatuksen järjestäjien, palveluntuottajien sekä arviointikeskuksen oikeus käsitellä henkilötietoja perustuu. Esitysluonnoksessa on tehty selkoa

Postiosoite Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

myös kansallisen erityissääntelyn yleisen edun tavoitteen mukaisuudesta, oikeasuhteisuudesta sekä huomioitu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö henkilötietojen suojan osalta. Ministeriö esittää kuitenkin joitain huomioita varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmän rekisterinpitoon ja järjestelmässä käsiteltäviin tietoihin liittyen.

Rekisterinpito

Lakiin ehdotetussa uudessa 7 b §:ssä säädettäisiin laadunarviointijärjestelmän rekisterinpidosta. Pykälän 1 momentin mukaan Kansallinen koulutuksen arviointikeskus sekä arvioinnin toteuttava varhaiskasvatuksen järjestäjä tai palveluntuottaja olisivat yhteisrekisterinpitäjiä laadunarviointijärjestelmällä toteutettavissa itsearvioinneissa. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yksityiskohtaisesti yhteisrekisterinpitäjien vastuunjaosta siten, että kukin rekisterinpitäjä vastaisi laadunarviointijärjestelmään tallentamiensa tietojen täsmällisyydestä, rekisteröidyn oikeudesta tietojen oikaisemiseen sekä rekisteröidyn informoimisesta. Arviointikeskus vastaisi laadunarviointijärjestelmän yleisestä toiminnasta, teknisistä edellytyksistä sekä järjestelmän tietojen luovutuksesta. Ulkoisten arviointien sekä järjestelmän käytöstä muodostuvien lokitietojen osalta rekisterinpitäjä olisi kuitenkin Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, joka vastaisi yksin rekisterinpitäjälle asetetuista tehtävistä ja velvoitteista (7 b §:n 4 ja 5 momentti).

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan tahoa, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jos henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (esim. PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Rekisterinpitäjästä säätämistä voidaan pitää erityisen perusteltuna silloin, kun rekisterinpitäjä on viranomainen tai rekisterinpitäjästä voisi muutoin olla epäselvyyttä.

Asetuksen 26 artiklan mukaan, jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yhteisrekisterinpitäjiä. Ne määrittelevät keskinäisellä järjestelyllä läpinäkyvällä tavalla kunkin vastuualueen tässä asetuksessa vahvistettujen velvoitteiden noudattamiseksi, erityisesti rekisteröityjen oikeuksien käytön ja 13 ja 14 artiklan mukaisten tietojen toimittamista koskevien tehtäviensä osalta. Rekisterinpitäjien vastuualueista on mahdollista säätää myös jäsenvaltion lainsäädännössä. Rekisteröidyllä tulee 26 artiklan 3 kohdan mukaisesti olla mahdollisuus käyttää tämän asetuksen mukaisia oikeuksiaan suhteessa kuhunkin rekisterinpitäjään ja kutakin rekisterinpitäjää vastaan.

Oikeusministeriö pitää myönteisenä ehdotuksen tavoitetta varmistaa, että kaikki tietosuoja-asetukseen perustuvat rekisterinpitäjän tehtävät ja vastuut tulevat katetuiksi ja että ne olisivat osoitettuna sille taholle, joka pystyy ne tosiasiallisesti toteuttamaan. Ministeriöllä ei ole sinänsä huomauttamista ehdotettuun Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäjien tai tuottajien väliseen yhteisrekisterinpitoon, joskin esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, kenen vastuulla on lopulta vastata tietosuoja-asetuksen 16 artiklan mukaisesta rekisteröidyn oikeudesta tietojen oikaisemiseen. Lakiehdotuksen 7 b §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen perusteella tämä kuuluisi tallentamiensa tietojen osalta kullekin rekisterinpitäjälle. Kolmannen virkkeen mukaan vastuu vastaustietojen osalta kuuluisi kuitenkin arviointikeskukselle. Esitysluonnosta olisi syytä tältä osin selventää, jotta vastuunjaosta ei jää epäselvyyttä ja kullakin rekisterinpitäjällä olisi tosiasiallinen mahdollisuus huolehtia rekisterinpitoon liittyvistä velvoitteista.

Ministeriö kiinnittää lisäksi huomiota lakiehdotuksen 7 b §:n 3 momenttiin, jossa säädettäisiin rekisterinpitoon liittyvien vastuiden siirtymisestä arviointikeskukselle, mikäli 1 momentissa tarkoitettu rekisterinpitäjä lakkaisi eivätkä kyseessä olevan rekisterinpitäjän tehtävät siirtyisi toiselle oikeushenkilölle. Esitysluonnoksesta jää epäselväksi, siirrettäisiinkö tässä rekisterinpitäjän vastuuta pois vai olisiko sääntelyn tarkoituksena varmistaa, että järjestelmään tallennetuista tiedoista huolehdittaisiin ja niitä voitaisiin hyödyntää arvioinneissa myös sen jälkeen, kun varhaiskasvatuksen järjestäjä lopettaisi toimintansa. Tietosuoja-asetuksen mukainen vastuu henkilötietojen täsmällisyydestä sekä henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta kuuluu rekisterinpitäjälle, eikä vastuuta voi siirtää muille viranomaisille. Jatkovalmistelussa ehdotettua sääntelyä ja sen perusteluja olisi tältä osin syytä selventää. Vastaavasti perusteluihin olisi syytä lisätä arviointi siitä, miksi Kansallisen koulutuksen arviointikeskus katsottaisiin tällaisissa tilanteissa rekisterinpitäjäksi.

Yleisenä huomiona on syytä tuoda esiin, että rekisteröidyllä on suoraan tietosuoja-asetuksen 26 artiklan 3 kohdan nojalla aina mahdollisuus käyttää asetuksen mukaisia oikeuksiaan suhteessa kuhunkin rekisterinpitäjään ja kutakin rekisterinpitäjää vastaan, riippumatta siitä, että jäsenvaltioiden lainsäädännössä säädettäisiin yhteisrekisterinpitäjien vastuunjaosta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että rekisteröity saa asian käsittelyyn riippumatta siitä, mille rekisterinpitäjistä hän pyyntönsä esittää. Rekisteröidyn oikeuksien toteuttaminen edellyttää, että jollekin rekisterinpitäjistä esitetty pyyntö tai tiedustelu välitetään tarvittaessa sille rekisterinpitäjälle, joka rekisterinpitäjien keskinäisen vastuualuejaon mukaan vastaa asiasta. Tämä olisi hyvä tuoda esitysluonnoksen perusteluissa esiin selvyuden vuoksi.

Laadunarviointijärjestelmässä käsiteltävät tiedot

Esitysluonnoksen perusteella laadunarviointijärjestelmään tallennettu vastaus ei sisältäisi vastaajan nimi- tai yhteystietoja eli niin sanottuja suoria tunnistetietoja. Järjestelmään tallentuva vastaustieto voisi kuitenkin olla välillisesti tunnistettavissa, jolloin sitä käsiteltäisiin henkilötietona. Järjestelmässä ei esitysluonnoksen mukaan käsiteltäisi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tai muutoin arkaluonteisia tietoja.

Lakiehdotuksen 7 a §:n 1 momentin mukaan laadunarviointijärjestelmään tallennetaan vastaustietoja, joita käytetään arviointitulosten muodostamiseksi kehittävän arvioinnin periaatteen mukaisesti siten kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään. Momentin sanamuodon perustella jää epäselväksi, minkä tai kenen vastaustietoja lainkohdassa tarkoitetaan tai mitä vastaukset koskevat ja minkä laatuista tietoa ne sisältävät.

Edelleen 7 a §:n 2 momentin mukaan tietoja voidaan täydentää varhaiskasvatuksen tietovarantoon tallennetuilla varhaiskasvatuslain 70 §:n 2 momentin 1–5 kohdissa tarkoitetulla varhaiskasvatuksen henkilöstöä sekä muilla järjestelmän käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisilla varhaiskasvatuksen järjestäjää, palveluntuottajaa tai toimipaikkaa koskevilla tiedoilla. Säännöksestä ei käy ilmi, kuka tietoja täydentää ja milloin niitä täydennetään. Esitysluonnosta olisi syytä tältä osin täsmentää.

Tiedonsaantioikeus

Lakiehdotuksen 7 a §:n 2 momentin mukaan täydentäminen voi siis koskea varhaiskasvatuksen tietovarantoon tallennettuja varhaiskasvatuslain 70 §:n 2 momentin 1–5 kohdissa tarkoitettuja varhaiskasvatuksen henkilöstöä sekä muita järjestelmän käyttötarkoituksen kannalta *tarpeellisia* varhaiskasvatuksen järjestäjää, palveluntuottajaa tai toimipaikkaa koskevia tietoja. Esitysluonnoksessa ei käy selkeästi ilmi, mihin säännökseen Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen tiedonsaantioikeus kaikkien mainittujen varhaiskasvatuksen tietovarannon tietojen osalta perustuisi. Jos sen katsotaan seuraavan voimassa olevasta laista olisi säännöksen perusteluissa aiheellista viitata ao. säännöksiin. Uusia tiedonsaantioikeuksia hallituksen esitysluonnoksessa ei ehdoteta. Varhaiskasvatuslain 65 §:n mukaan tietovarantoon ei sovelleta viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain tiedon luovuttamista koskevia säännöksiä, tieteellistä tutkimusta varten luovuttamista lukuun ottamatta, eikä tietoaineistojen tuottamista pyynnöstä koskevaa 21 §:ää. Varhaiskasvatuslain 73 § 2 momentin mukaan Varda-tietovarantoon sisältyviä tietoja voidaan luovuttaa viranomaiselle lakiin tai laissa säädettyyn tehtävään perustuvan tiedonsaantioikeuden nojalla, salassa pidettäviä tietoja kuitenkin vain, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen laissa erikseen nimenomaisesti säädetään. Merkillepantavaa on, että koulutuksen arviointikeskuksesta annettu lain 6 § koskee vain arviointitehtävien suorittamiseksi *välttämättömiä henkilötietoja*. Täydentäminen on kuitenkin sidottu ainoastaan tarpeellisuuteen ja koskee myös muita tietoja kuin henkilötietoja.

Muita huomioita

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että esitysluonnokseen ei sisälly jaksoa lakia alemman asteisesta sääntelystä. Jatkovalmistelussa esitysluonnosta tulee tältä osin täydentää (ks. Hallituksen esityksen laatimisohteet, luku IV, jakso 8).

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija

Amanda Mäkelä

VN/25711/2021-OM-3

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: