

Asia: VN/2741/2020

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta sekä varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit esityksen lakipykäliin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi vuosina 2021–2024 toteutettavasta kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta. Varhaiskasvatuslakia muutettaisiin varhaiskasvatuksen tietovarannon teknisten luovutustapojen osalta.

Kokeiluun osallistuvat kunnat ja esiopetuksen toimipaikat valittaisiin ositettuna satunnaisotantana, ja kohdejoukkoon kuuluvien lasten osallistuminen kaksivuotiseen esiopetukseen olisi vapaaehtoista.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan. Lausunnossa esitetyt kommentit koskevat 1. lakiehdotusta (laki kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta), ellei toisin ole todettu.

Yleisiä huomioita

Kokeilulainsäädännön reunaehdot

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä kokeilulainsäädännöstä, myös opetuksen osalta, on muodostunut runsaasti, ja tämä lausuntokäytäntö on asianmukaisesti esitysluonnoksessa ja sen säätämisyjärjestysperusteluissa huomioitu.

Kokeilulainsäädännön perustuslaillisten reunaehtojen täyttymistä on mahdollista arvioida seuraavan listauksen avulla: kokeilulla on hyväksyttävä tavoite, kokeilun aikana sovellettavat muusta lainsäädännöstä poikkeavat säännökset annetaan lailla, kokeilusääntely on oikeasuhtaista, kokeilualueesta ja/tai siihen osallistuvista säädetään lailla, kokeilusääntely ei ole syrjivää, kokeilusääntely on voimassa vain siihen tarvittavan lyhyen ajan, ja kokeilun tulosten arviointi on asianmukaisesti järjestetty (ks. Opas kokeilulakien valmistelun tueksi).

Opetuksen ja koulutuksen kehittämistä on pidetty hyväksyttävänä perusteena rajattujen koulukokeilujen toimeenpanemiseksi maan eri osissa (PeVL 70/2002 vp, PeVL 44/2017 vp). Ehdotus täyttää myös lailla säätämisen vaatimuksen. Kokeilulaki olisi voimassa noin kolme vuotta lukuun ottamatta kokeilurekisteriä ja kokeilun seuranta- ja arviointia koskevia pykäläiä (10 ja 11 §). Kokeilun tulosten arvioinnista säädettäisiin 11 §:ssä. Näiltä osin oikeusministeriöllä ei ole lakiluonnoksesta huomauttamista, pois lukien jäljempänä tietojen luovutusta ja henkilötietojen käsittelyä koskevat kommentit.

Yhdenvertaisuus

Luonnoksessa on arvioitu ehdotettua sääntelyä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon näkökulmasta. Kokeilulainsäädännön on oltava oikeasuhtaista eli erot verrokkiryhmän ja koeryhmän välillä eivät saa muodostua liian suuriksi (vrt. toisen kotimaisen kielen kokeilu perusopetuksessa HE 114/2017 vp). Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu on ehdotettu määräaikaiseksi ja lyhyeksi ja siihen osallistuminen perustuisi vapaaehtoisuuteen. Annettu suostumus on myös mahdollista peruuttaa, jolloin lapsella on oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen tai perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen. Kokeilun tavoitteen hyväksyttävyyttä ja sääntelyn oikeasuhtaisuutta koskeviin arviointeihin perustuslain 6 §:n näkökulmasta ei oikeusministeriöllä ole huomauttamista. Koska kokeiluun osallistuminen perustuisi vapaaehtoisuuteen ja perheen hakemukseen, perheiden informoinnilla on suuri merkitys, jotta heidän on mahdollista antaa todellinen suostumuksensa.

Ehdotetun kokeilun tarkoituksena on 1 §:n 2 momentin mukaan vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa. Tämä tapahtuisi muun muassa lisäämällä 5-vuotiaiden lasten osallistumista suunnitelmalliseen kasvatukseen ja opetustoimintaan, kehittämällä esiopetuksen laatua ja vaikuttavuutta, selvittämällä esi- ja alkuopetuksen välisiä jatkumoihin sekä saamalla tietoa kaksivuotisen esiopetuksen vaikutuksista muun muassa lasten kehitykseen ja oppimisedellytyksiin. Oikeusministeriö toteaa, että pykälässä käytettyä termiä tasa-arvo käytetään yleensä kuvaamaan sukupuolten välistä tasa-arvoa ja yhdenvertaisuus-termi on laajempi (vrt. esim. perustuslain 6 §, laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, yhdenvertaisuuslaki). Ruotsinkielisessä pykälätekstissä käytetään kyseisessä säännöksessä termiä ”jämlighet” (Syftet med försoket är att stärka jämlikheten i utbildningen - -), joka vastaa suomeksi yhdenvertaisuus-käsitettä. Ruotsiksi käytetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta puhuttaessa käsitettä ”jämställdhet”. Oikeusministeriö ehdottaa jatkovalmistelussa harkittavaksi, että myös suomenkielisessä tekstissä käytettäisiin laajempaa yhdenvertaisuustermiä: ”Kokeilun tarkoituksena on vahvistaa koulutuksellista yhdenvertaisuutta - -”.

Edelleen kokeilualueesta ja/tai siihen osallistuvista on säädettävä lailla, eivätkä kokeiluun osallistuvien määrääytymisen perusteet saa olla syrjiviä. Esitysluonnoksen 6 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että suurissa kunnissa tai kunnista koostuvissa alueissa otanta voi olla suurempi alueilta, joissa vain perusasteen suorittaneiden osuus 30–54-vuotiaiden ikäluokasta, työttömyysaste ja vieraskielisen väestön osuus ovat korkeita. Ilmeisesti tutkijaryhmä harkitsisi, olisiko tehtävä otanta suurempi tällaisilla alueilla. Perusteluissa todetaan, että ”Otannan periaatteet on pyritty rakentamaan niin, että lapsen valikoituminen koeryhmään on jäljitettävissä laissa säädettyihin periaatteisiin eikä kokeiluun osallistuvien lasten valinta perustu viranomaisen lupaharkintaan.” On totta, että kokeiluun osallistuvien lasten valinta ei perustuisi lupaharkintaan, vaan ositettuihin satunnaistamisiin ja suostumukseen. Sen sijaan se, otetaanko tietyiltä sosioekonomisilta alueilta isompi otanta, jää ilmeisesti tutkimusryhmän harkintaan. Jos otanta tällaisella alueella on suurempi,

lapset valikoitunevat tällaiselta alueelta koeryhmään muiden alueiden lapsia todennäköisemmin. Perusteluiden mukaan lapsen sijoittuminen kohdejoukkoon ja koeryhmään perustuu esityksessä satunnaisotantaan. Sinänsä se, valikoituuko lapsi koeryhmään vai ei, perustuu satunnaisotantaan, mutta todennäköisyys tulla valikoiduksi lienee käytännössä korkeampi tiettyyn sosioekonomiseen ryhmään kuuluvilla. Kyseinen säännös vaikuttaa kaipaavan lisäperusteluja satunnaisotannan, lailla säättämisen vaatimuksen ja perustuslain 6 §:n 2 momentin osalta. Perusteluiden mukaan näiden toimipaikkojen suurempi otanta varmistaisi sen, että kokeilulla voitaisiin saada yleistettäviä tuloksia nimenomaan tällaisesta sosioekonomisesta ympäristöstä tulevista lapsista. Luonnoksesta, esimerkiksi sen 1 §:n perusteluista, ei kuitenkaan tule ilmi, että kokeilun tarkoituksena on saada yleistettäviä tuloksia nimenomaan tällaisilta alueilta.

Osallistuminen kokeiluun

Ehdotetun 7 §:n 1 momentin mukaan ”Koeryhmään kuuluvan lapsen huoltajan on huolehdittava siitä, että lapsi osallistuu kaksi vuotta kestävänsä esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan.” Vaikuttaa siltä, että säännöksessä tulisi mainita myös laillinen edustaja (vrt. muut pykälän virkkeet). Edelleen kyseisessä momentissa säädettäisiin, että huoltajan tai muun laillisen edustajan on huolehdittava, että lapsi osallistuu kaksi vuotta kestävänsä esiopetukseen. Kuitenkin kyseinen velvollisuus tulisi ilmeisesti olla vain koeryhmään kuuluvalla, jonka hakemus on hyväksytty. Perusteluiden mukaan perheillä olisi mahdollisuus valita, osallistuuko lapsi kaksivuotiseen esiopetukseen vai ei. Momentin muotoilu viittaa siihen, että velvollisuus kaksivuotiseen esiopetukseen olisi jo sillä perusteella, että kuuluu koeryhmään, ei sillä, että on hakenut kaksivuotiseen esiopetukseen ja kunta tehnyt myönteisen päätöksen. Vastaavasti 6 §:n 1 momentin määritelmää siitä, ketkä muodostavat koeryhmän lienee syytä tarkistaa vastaamaan niitä lapsia, jotka tosiasiaassa osallistuvat kaksivuotiseen esiopetukseen.

Kun lapsi muuttaa pois kunnasta, on kunnan oma-aloitteisesti ilman harkintaa peruutettava päätös lapsen osallistumisesta kaksivuotiseen esiopetukseen (7 §:n 3 momentti). Ehdotettua säännöstä ei ole juuri perusteltu luonnoksessa. Ehdotus vaikuttaa hieman epäsuhtaiselta esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa ensimmäistä esiopetusvuottaan suorittava lapsi muuttaa naapurikuntaan. Ehdotusta on syytä perustella laajemmin jatkovalmistelussa sen oikeasuhtaisuuden arvioimiseksi.

Elinkeinovapaus

Luonnoksen 9 §:n 2 momentin mukaan esiopetusta ei saa hankkia perusopetuslain 7 tai 8 §:n mukaisen järjestämisluvan saaneelta opetuksen järjestäjältä. Rajausta voidaan pitää kokeilun tarkoitus ja tavoite huomioiden perusteltuna, mutta sen käsittely säättämisyjärjestysperusteluissa nimenomaan luonnoksessa mainitun perustuslain 18 §:n näkökulmasta on jäänyt vajavaiseksi.

Julkisuuslainsäädäntö

Tietojen saaminen ja luovuttaminen

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden 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 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 ja siinä viitatut lausunnot).

Valiokunta ei kuitenkaan ole pitänyt hyvin väliä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 19/2012 vp, s. 4/I ja siinä mainitut lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on katsonut myös, että 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 (esim. PeVL 62/2018 vp. ja siinä viitatut lausunnot).

Valiokunnan mielestä erottelua puoltavat seikat saavat erityisen painoarvon säädettäessä viranomaisen oikeudesta saada tai luovuttaa tietoja salassapitosäännösten estämättä sähköisessä toimintaympäristössä (ks. PeVL 73/2018 vp, s. 8–10).

Lakiehdotuksen 5 §:n mukaan tutkijaryhmällä on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus 1 momentissa tarkoitettua otantaa varten saada ja yhdistää valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa (884/2017) tarkoitettuja tietoja varhaiskasvatuslain 13. luvussa tarkoitettuihin tietoihin sekä valtion ja kunnan viranomaisen sekä muun julkisoikeudellisen yhteisön tietoihin. Perustelujen mukaan tiedot olisivat tarpeen eritoten arvontakorien muodostamiseen. Esityksessä ei ole tehty tarkemmin selkoa siitä, mitä kaikkia valtion ja kunnan viranomaisen sekä muun julkisoikeudellisen yhteisön tietoja säännöksessä tarkoitetaan. Esimerkkinä mainitaan väestötiedot. Otannan perusteet on määritelty säädettäväksi ehdotettavassa laissa. Otantaa varten ei voine olla tarpeen saada salassapidettavia tietoja miltä tahansa viranomaiselta tai julkisoikeudelliselta yhteisöltä. Säännöstä on tarkkarajaistettava jatkovalmistelussa. Tiedonsaantioikeutta ei muutoinkaan ole muotoiltu vastaamaan edellä kuvattua perustuslakivaliokunnan vakiintunutta käytäntöä salassapidettävän tiedon saamisesta ja luovuttamisesta. Luovutettavia tietoja ei ole sidottu tarpeellisuuteen eikä välttämättömyyteen. Vastaavat huomiot ja muutostarpeet koskevat ehdotetun 10 §:n 3 momenttia.

Lakiehdotuksen 10 § kokeilurekisteriin kerättyjä tietoja saa käyttää vain kokeilun hallinnoinnissa, tilastoinnissa ja kokeilua koskevissa tutkimuksissa. Pykälän säännös, jonka mukaan rekisterin tietoja

voidaan luovuttaa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain vaatimaa etuusharkintaa varten Kansaneläkelaitokselle, muodostaa poikkeuksen tähän tietojen käyttöä koskevaan säädettyyn rajoitukseen. Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen Kansaneläkelaitokselle perustunee muualla laissa säädettyyn tiedonsaantioikeuteen. Tällainen viittaus muualla laissa säädettyyn tiedonsaantioikeuteen olisi tehtävä myös 10 §:n säännökseen. Jos sen sijaan tietoja on tarkoitus luovuttaa 10 §:n perusteella, on säännös muotoiltava vastaamaan perustuslakivaliokunnan vakiintunutta käytäntöä.

Kokeilurekisteri ja vaikutusarviointi

Esityksen perusteluissa on arvioitu kokeilurekisterin ja arviointiaineistojen tietojen suhdetta julkisuuslaissa säädettyihin salassapitoperusteisiin. Esityksen mukaan, mikäli lapsella olisi ns. turvakielto, voisivat esimerkiksi varhaiskasvatuksen tai esiopetuksen järjestäjään tai toimipaikkaan liittyvät tiedot olla viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jälj. julkisuuslaki) 24 §:n 31 kohdan mukaisesti salassa pidettäviä. Oikeusministeriö huomauttaa, että 31 kohdan salassapitoperuste edellyttää pyyntöä. Asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön kotikunnasta ja hänen siellä olevasta asuinpaikastaan tai tilapäisestä asuinpaikastaan samoin kuin puhelinnumerosta ja muista yhteystiedoista, ovat salassapidettäviä, jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa ja hänellä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi.

Esityksen mukaan 10 §:n 3 ja 4 momentissa kuvatut tiedot olisivat salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 21 kohdan mukaisesti, sillä ne olisivat osa tieteellisen seurantatutkimuksen perusaineistoa ja valtionhallinnon kehittämistyötä. Kokeiluun osallistuviin lapsiin ei perustelujen mukaan haluta kohdistettavan esimerkiksi sellaista vaikutustoimintaa, joka voisi vaikuttaa kokeilun tuloksiin. Salassapitoperuste voidaan esityksen mukaan johtaa myös 24 §:n 32 kohdan mukaisista henkilön elintavoista tai henkilökohtaisista oloista, jollaisia esimerkiksi kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuminen ja kokeilun peruuttamisen syy voivat olla.

Oikeusministeriö huomauttaa, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 21 kohdan salassapitoperuste on vahinkoedellytyslausekkeellinen, joka tarkoittaa, että tiedot ovat julkisia, jos on ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei aiheuta tutkimuksen suorittamiselle taikka sen hyödyntämiselle tai asianmukaiselle arvioinnille tai tutkijalle taikka tutkimuksen toimeksiantajalle haittaa. Myös yksin kokeiluun osallistumista koskeva tieto voi olla salassapitoperusteena kritiikille altis. Perustuslakivaliokunta on todennut, että esimerkiksi varhaiskasvatuksen asiakkuutta itsessään ei ole syytä luonnehtia erityisen arkaluonteiseksi tiedoksi (PeVL 17/2018 vp). Perusteluissa on myös esitetty arvioita eräiden tietojen rinnastumisesta tiettyihin julkisuuslaissa säädettyihin salassapitoperusteisiin. Vaikka rinnastumista koskeva arvio olisi paikkansa pitävä, oikeusministeriö huomauttaa, että julkisuuslain salassapitosäännöksiä on tulkittava poikkeuksena pääsäännöstä suppeasti (PeVL 43/1998 vp). Asianmukaisena ei voida tämän vuoksi pitää salassapidon järjestämistä yksin rinnastuvuusarvioon perustuen.

Varhaiskasvatuksen tietovaranto ja vaikutusarviointi

Lakiehdotuksen 65 §:stä poistettaisiin julkisuuslain soveltamista rajoittanut säännös, ja siihen lisättäisiin viittaus 73 §:ssä säädettyyn. Lain 73 §:n 2 momentin mukaan tietovarantoon sisältyviä tietoja voidaan luovuttaa lakiin tai laissa säädettyyn tehtävään perustuvan tiedonsaantioikeuden nojalla, salassa pidettäviä tietoja kuitenkin vain, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon

saamiseen laissa erikseen nimenomaisesti säädetään. Perustelujen mukaan muutoksen tarkoituksena on muuttaa Varda-tietovarannon teknisiä luovutustapoja siten, että kokeilulain edellyttämät tiedonsiirrot otannan ja seurantatutkimuksen tekevälle taholle saadaan sujuviksi. Samalla esityksen mukaan selkeytyisivät tietovarannon luovutustavat yleisemminkin sekä tietovarannon suhde julkisuuslakiin ja julkisen hallinnon tiedonhallintalakiin. Esityksen perusteluissa tietojen saamiseen oikeutettujen ryhmää katsotaan rajoitetun 73 §:ssä säädettyyn. Lain 73 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että tietovarantoon sisältyviä tietoja voidaan luovuttaa lakiin tai laissa säädettyyn tehtävään perustuvan tiedonsaantioikeuden nojalla, salassa pidettäviä tietoja kuitenkin vain, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen laissa erikseen nimenomaisesti säädetään.

Säätelyn selkeytyminen suhteessa yleislaeissa säädettyyn pitää sinällään paikkansa. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomioita siihen, että ehdotetun säätelyn perusteluissa ei ole esitetty ehdotettujen muutosten vaikutuksia kovin kattavasti ja osin ne on esitetty myös ehdotettuja säännöksiä vastaamattomalla tavalla. Julkisuuslain 9 §:ssä säädetty jokaisen oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen, on myös lakiin perustuva tiedonsaantioikeus, joten 73 §:n julkisten tietojen tiedonsaantia rajoittava vaikutus jää epäselväksi. Salassapidettävän tiedon luovuttamista koskevat yleiset edellytykset ja rajoitukset taas seuraavat suoraan julkisuuslain 6 ja 7 luvuista. Julkisuuslain 16 §:n 3 momentista seuraavat rajoitukset koskevat vain tietojen luovuttamisen muotoa eli kopiota, tulostetta ja sähköistä muotoa, eivät tiedonsaantia sinänsä. Jokaisella on oikeus saada julkiset henkilötiedot muussa muodossa (esim. nähtäväksi JulKL 16.1 §:n perusteella). Ns. kotitalouspoikkeus mahdollistaa myös julkisuuslain 16.3 §:n luovutusmuodot tavalliselle kansalaiselle omiin henkilökohtaisiin tarkoituksiinsa. Yksityishenkilöltä ei yleensä edes mahdollista julkisuuslain 13 §:n perusteella tiedustella tietojen käyttötarkoitusta (ks. EOA 1473/2016; 18.9.2017).

Henkilötietojen käsittely

Yleistä

Esitysluonnos sisältää henkilötietojen käsittelyä koskevaa säätelyä. Tältä osin merkityksellisin on lakiluonnokseen kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta kaavailtu 10 §, jossa säädettäisiin uuden kokeilurekisterin perustamisesta ja sen käyttötarkoituksesta, rekisteriin tallennettavista tiedoista, rekisterinpitäjästä sekä tietojen saamisesta ja luovuttamisesta.

Tietosuoja- ja tietosuojanäkökulmasta esitysluonnoksessa tarkoitettu kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu voidaan hahmottaa kolmivaiheisena prosessina. Ensimmäisessä vaiheessa tutkijaryhmä poimisi esitysluonnoksessa selostettavalla tavalla kokeiluun osallistuvat kunnat ja kokeilun kohdejoukkoon kuuluvat lapset (5 §) ja muodostaisi kokeilun koe- ja verrokkiryhmät (6 §). Tässä tarkoituksessa tutkijaryhmällä olisi oikeus saada tietoja eri tahoilta ja rekistereistä ja yhdistää niitä (5 ja 6 §). Lausuntopyynnön liitteenä toimitetun tutkimussuunnitelman mukaan tarkoituksena olisi ilmeisesti, että tutkijaryhmä toimittaisi keräämänsä tiedot Tilastokeskukseen, missä niihin liitettäisiin tietoja eri hallinnollisista rekistereistä. Tämän jälkeen aineistosta korvattaisiin nimet, henkilötunnukset ja mahdolliset muut suorat tunnistetiedot pseudotunnisteilla. Liitteenä toimitetussa tutkimussuunnitelmassa todetaan edelleen, että tutkimusryhmä käyttäisi vain pseudonymisoitua aineistoa eikä täten näkisi lasten, opettajien tai koulujen suoria tunnistetietoja. Pseudonymisoitujen tietojen osalta voidaan huomauttaa selvyyden vuoksi, että kyseiset tiedot ovat myös henkilötietoja

ja tietosuoja-asetusta sovelletaan niiden käsittelyyn. Anonymisoidut tiedot puolestaan jäävät asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Voidaan todeta, että esitysluonnoksesta ei käy vaivatta tai lainkaan selville, mitä henkilötietoja lapsista tai opettajista kaikinensa kerättäisiin prosessin ensivaiheessa ja missä muodossa niitä käsiteltäisiin. Esitysluonnoksen mukaan tutkijaryhmälle annettaisiin laajat ja laveasti määritellyt oikeudet käsitellä eri viranomaisten rekistereistä kerättyjä tietoja ja vaikka tämä voikin mahdollisesti olla tarpeellista tietojen käsittelyn tarkoituksen eli otannan muodostamisen näkökulmasta, pitäisi tällaisessakin käsittelyssä huomioida tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädetty tietojen minimoinnin periaate. Esitysluonnoksessa tarkastellaan kokeilurekisteriä koskevan 10 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa rekisteriin tallennettavia tietoja minimointiperiaatteen näkökulmasta, mutta otannan muodostamisen kohdalla tätä tarkastelua ei ole tehty. Ottaenkin huomioon, että etukäteen on haasteellisempaa määritellä, mitä tietoja tutkijaryhmä voi tarvita, on muistettava, että kansallisella lailla ei voida säätää tietosuoja-asetuksen 5 artiklan henkilötietojen käsittelyä koskevia periaatteita laajemmasta oikeudesta henkilötietojen käsittelyyn. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen on oltava rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista niiden käsittelytarkoituksiin nähden.

Laajat ja laveasti määritellyt tutkijaryhmän tiedonsaantioikeudet voivat ongelmallisia myös tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 31 kappaleen valossa, missä todetaan, että viranomaisten lähettämien luovutuspyyntöjen olisi aina oltava kirjallisia, perusteltuja ja satunnaisia, eikä niiden pitäisi koskea kokonaista rekisteriä tai johtaa rekisterien yhteenliittämiseen. Oikeusministeriö katsoo, että tutkijaryhmää koskeva sääntely vaatii jatkovalmistelussa tarkentamista yhtäältä tietosuojanäkökulmasta ja toisaalta tässä lausunnossa tarkemmin selostettavilta osin julkisuussääntelyn kannalta.

Kokeilukuntien tehtävänä olisi puolestaan huolehtia kokeilun paikallisesta toimeenpanosta, kuten kuntien alueella asuvien kohdejoukkoon kuuluvien lasten ja näiden huoltajien riittävästä informoinnista (4 §:n 3 momentti). Esitysluonnoksessa todetaan, että tutkijaryhmän ohella kokeilukunnat keräisivät tiedot ensin omiin järjestelmiinsä, mistä ne luovutettaisiin sitten kokeilurekisteriin. Esitysluonnoksesta ei sen sijaan käy ilmi, päättyykö näiden toimijoiden osalta henkilötietojen käsittely siihen, kun tiedot luovutetaan kokeilurekisteriin vai säilytettäisiinkö tietoja edelleen ja jos säilytettäisiin, niin millä perusteella.

Oikeusministeriö katsoo, että sen lisäksi, mitä yllä todettiin tutkijaryhmän laveiden tiedonsaantioikeuksien ongelmallisuudesta tietojen minimointi-periaatteen kannalta, tulee jatkovalmistelussa tarkastella sekä tutkijaryhmän että kokeilukuntien suorittamaa henkilötietojen käsittelyä tietosuoja-asetuksen 5 artiklan käyttötarkoitussidonnaisuutta ja säilytyksen rajoittamista koskevien periaatteiden kannalta.

Henkilötietojen käsittelyn näkökulmasta prosessin toisena vaiheena voidaan hahmottaa esitysluonnoksen 10 §:n mukainen tilanne, jossa tutkimusryhmä kerää ja ilmoittaa kohdejoukkoon kuuluvista lapsista saman pykälän 3 momentin 1–6 kohtien mukaiset tiedot Opetushallitukselle. Kokeilukunnat puolestaan keräävät ja ilmoittavat koeryhmään kuuluvista lapsista 3 momentin 7–9 kohtien mukaiset tiedot Opetushallitukselle. Opetushallitus tallentaisi tiedot kokeilurekisteriin ja olisi 10 §:n 2 momentin mukaan kokeilurekisterin rekisterinpitäjä.

Prosessin kolmantena vaiheena voidaan erottaa kokeilun seuranta ja arviointi. Esitysluonnoksen 10 §:n 6 momentissa säädettäisiin Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen oikeudesta saada ja

yhdistää kokeilurekisterin tietoja eri tahojen ja rekisterien tietoihin esitysluonnoksen 11 §:ssä tarkoitettua seuranta- ja arviointia varten.

Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen tunnistamisesta

Esitysluonnoksen henkilötietojen käsittelyä koskevat säännösethdotukset kuuluvat yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalan piiriin. Lähtökohta on, että tietosuoja-asetus on suoraan sovellettavaa ja sellaisenaan velvoittavaa lainsäädäntöä. Asetuksen puitteissa on kuitenkin mahdollista antaa tai pitää voimassa kansallista lainsäädäntöä, jolla tarkennetaan tai täsmennetään asetuksen säännöksiä. Kansallinen liikkumavara pohjautuu ensisijaisesti tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin.

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan kokeilurekisterin puitteissa tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, eli käsittely olisi tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Opetushallitukselle esitysluonnoksen 4 §:ssä kaavailtu kokeilun opetussuunnitelman toimeenpanon tukemisen työ olisi se lakisääteinen tehtävä, jonka toteuttamiseksi henkilötietojen käsitteleminen olisi tarpeen. Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa tunnistetun oikeusperusteen osalta.

Kokeilun seurannasta ja arvioinnista vastaava Koulutuksen kansallinen arviointikeskus olisi esitysluonnoksen perustelujen mukaan arviointiaineiston henkilötietojen käsittelijä ja rekisterinpitäjä. Arviointiaineistojen henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, eli käsittely olisi tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Esitysluonnoksen perusteluissa ei tässä kohdin täsmennetä, mistä rekisterinpitäjän lakisääteisestä tehtävästä olisi kysymys, mutta voidaan päätellä kyseessä olevan esitysluonnoksen 11 §:n 2 momentilla arviointikeskukselle säädettävästä toimivallasta teettää kohdejoukkoon lapsille kokeilun tarkoituksen toteutumisen selvittämisen kannalta tarpeellisia arviointeja. Oikeusministeriö katsoo, että selvyiden vuoksi arviointikeskuksen henkilötietojen käsittelyn oikeudellista perustetta koskevaa perustelukappaletta täydennetään tiedolla siitä, mihin arviointikeskusta koskevaan toimivaltasäännökseen henkilötietojen käsittely liittyy.

Esitysluonnoksessa todetaan, että kokeilukunnat ja otannan tekevä tutkijaryhmä keräisivät käytännössä rekisteriin tallennettavat tiedot ensin omiin järjestelmiinsä ja myöhemmässä vaiheessa toimittaisivat tiedot Opetushallitukselle. Tutkijaryhmän osalta esitysluonnoksessa todetaan, että otanta-aineistojen henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, eli käsittely olisi tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, eli kokeilulain 5 ja 6 §:ssä tutkijaryhmälle kaavailut tehtävät. Tältä osin tunnistettu oikeusperuste vaikuttaa asianmukaiselta.

Esitysluonnoksessa ei sen sijaan nähtävästi ole arviota siitä, mikä olisi kokeilukuntien suorittaman henkilötietojen käsittelyn tietosuoja-asetuksen mukainen oikeusperuste. Oikeusperusteen yksilöinti tulisi tehdä, vaikka alustavan arvion perusteella liikkumavaran käytössä ei ongelmaa olisikaan käsittelyn perustuessa esimerkiksi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan.

Tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran käyttämisestä

Sen lisäksi, että esitysluonnoksesta tulee käydä ilmi henkilötietojen käsittelyn oikeudellinen peruste, on oleellista, että siitä käy selkeästi ilmi, millä tavoin esitys täydentää tai täsmentää tietosuoja-asetusta. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan kansallista liikkumavaraa käytettäessä käsittelyn oikeusperuste voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista, muun muassa yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta; käsiteltävien tietojen tyyppiä; asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa; käyttötarkoitussidonnaisuutta; säilytysaikoja; sekä käsittelytoimia ja -menettelyjä. Asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti perusvaatimuksena tällaiselle lainsäädännölle on, että sen on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja sen on oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Lisäksi kansallisen erityissääntelyn on oltava selkeää, täsmällistä ja sen soveltamisen on oltava ennakoitavaa.

Voidaan havaita, että tietosuoja-asetuksessa mahdollistetut sääntelykohteet vastaavat pitkälti nyt käsiteltävässä esitysluonnoksessa kaavailtua henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä. Voidaan siis arvioida, että kaavailtu sääntely olisi kansallisen liikkumavaran piirissä. Esitysluonnoksen puutteena voidaan kuitenkin pitää sitä, ettei sen perusteluista käy suoraan ilmi, miltä osin sääntely olisi tietosuoja-asetusta täydentävää tai täsmentävää ja toiseksi siitä puuttuu nimenomainen arvio esitettävän sääntelyn yleisen edun mukaisuudesta sekä oikeasuhtaisuudesta tietosuojanäkökulmasta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 1/2018 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018, s. 3). Esitysluonnoksessa kaavailtu sääntely on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluista puuttuu selvitys esityksen suhteesta perustuslain 10 §:ään, joten tämä arviointi tulee sisällyttää esitykseen sen jatkovalmistelussa.

Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota myös perustuslakivaliokunnan tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeiseen lausuntokäytäntöön, jossa valiokunta on ottanut kantaa kansallisen henkilötietojen käsittelyä koskevan erityissääntelyn tarpeeseen todeten, että henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla, ja että erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi. Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt erityistä huomiota sääntelytarpeeseen silloin, kun henkilötietoja käsittelee viranomainen. Tietosuoja-asetuksen mukaan siinä tapauksessa, että henkilötietojen käsittely perustuu asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan (rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite) tai e alakohtaan (yleistä etua koskeva tehtävä tai julkisen vallan käyttäminen) tulee käsittelyllä olla perusta unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä (PeVL 14/2018 vp, s. 4). Tietosuoja-asetus toisin sanoen edellyttää kummassakin tilanteessa sääntelyä. Nyt käsiteltävällä lakiluonnoksella olisi tarkoitus säätää uudesta kokeilulaista ja uusista toimivaltuuksista viranomaisille. Täten henkilötietojen käsittelyä ei voitaisi kokeilulaissa tarkoitettulla tavalla toteuttaa tarkoituksenmukaisesti ilman tietosuoja-asetusta täsmentävää kansallisen liikkumavaran puitteissa annettavaa sääntelyä. Oikeusministeriö katsoo näin ollen, että sääntelylle on olemassa perusteet.

Toinen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa arvioitava kysymys on se, kuinka yksityiskohtaista henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn tulee olla perustuslain 10 §:n henkilötietojen suojaa koskevien vaatimusten kannalta. Perustuslakivaliokunta on uudemmassa lausuntokäytännössään korostanut, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava tietosuojasetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Valiokunnan lausuntokäytännön mukaan yksityiskohtainen henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely on sitä perustellumpaa, mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille (PeVL 14/2018 vp, s. 4–5 ja PeVL 26/2018 vp, s. 2–3). Nyt käsiteltävässä esitysluonnoksessa todetaan, että kokeilurekisteriin tallennettaisiin parhaimmillaan usean kymmenen tuhannen lapsen tiedot. Lausuntopyynnön liitteenä toimitetussa tutkimussuunnitelmassa korostetaan lisäksi, että tutkimuksen tuloksena on merkittävä tietovaranto, jonka suojaamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Tällaiset seikat ovat merkityksellisiä arvioitaessa sääntelyn kattavuutta ja yksityiskohtaisuutta. Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa olisi näin ollen aiheellista soveltaa perustuslakivaliokunnan henkilötietojen käsittelyä koskevan erityissääntelyn tarpeellisuutta koskevia tulkintalinjauksia kaavaillon sääntelyn sisältöön.

Oikeusministeriö kiinnittää toisaalta riskiperusteiseen lähestymistapaan liittyen huomiota esitysluonnoksessa todettuun siitä, että ”Lakiesityksen mukaisen tietojen käsittelyn ei arvioida aiheuttavan tietosuojasetuksen 35 artiklan 1 kohdan mukaista korkeaa riskiä luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta.” Kuitenkin Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn kerrotaan sovellettavan yhtenä suojatoimena tietosuojaa koskevan vaikutusarvioinnin tekemistä.

Tietosuojasetuksen 35 artiklassa säädetään tietosuojaa koskevasta vaikutustenarvioinnista. Kyseisen artiklan 1 kohdan mukaan ”Jos tietyn tyyppinen käsittely etenkin uutta teknologiaa käytettäessä todennäköisesti aiheuttaa – käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset huomioon ottaen – luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkean riskin, rekisterinpitäjän on ennen käsittelyä toteutettava arviointi suunniteltujen käsittelytoimien vaikutuksista henkilötietojen suojalle.” Asetuksen 35 artiklan 10 kohdan mukaan lainsäätäjä voi osana lainvalmisteluprosessia tehdä kyseisen vaikutustenarvioinnin. Tietosuojasetuksen 35 artiklan 10 kohdan sanamuodon mukaan lähtökohtana vaikuttaa olevan ensisijaisesti rekisterinpitäjän toteuttama vaikutustenarviointi, mikäli tällainen katsotaan aiheelliseksi. Ristiriitaisuuksien välttämiseksi asian jatkovalmistelussa esitysluonnosta tulisi tarkastella siltä kannalta, ettei siinä yhtäältä viestitä mahdollisia riskejä sisältävästä käsittelystä todeten kyseessä olevan hyvin laajamittainen lasten henkilötietojen käsittely ja toisaalta todetaan, etteivät riskit ylitä kynnystä toteuttaa tietosuojaa koskevaa vaikutustenarviointia, paitsi että arviointikeskus sellaisen kuitenkin tekisi. Suojatoimiin liittyen huomio kiinnittyy myös siihen, että esitysluonnoksessa mainitaan yhtenä arviointikeskuksen henkilötietojen käsittelyyn liittyvänä suojatoimena henkilöstön kouluttaminen henkilötietojen anonymisointiin ja pseudonymisointiin. Asian jatkovalmistelun yhteydessä tulisi tarkentaa, koskevatko luetellut suojatoimet nyt käsiteltävässä esitysluonnoksessa kuvattua henkilötietojen käsittelyä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan riskiperusteinen lähestymistavan johdosta yksityiskohtaisempi henkilötietojen käsittelyä koskeva erityissääntely voi olla erityisesti perusteltua arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla (PeVL 14/2018 vp, s. 5). Nyt käsiteltävässä esitysluonnoksessa todetaan, että kokeilurekisterissä ei olisi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja. Myöskään Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen käsittelemiin

arviointiaineistoihin ei arvioida sisältyvän tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiä henkilötietoryhmiä, kuten terveystietoja.

Oikeusministeriö katsoo, että mahdollisten epäselvyyksien välttämiseksi esitysluonnoksessa olisi tarpeen huomioida perustuslakivaliokunnan linjaus, jonka mukaan kumotun henkilötietolain mukaisella arkaluonteisten tietojen käsitteellä on edelleen merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa (HaVM 13/2018 vp). Tietosuoja-asetuksessa mainitut erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot eivät nimittäin vastaa kaikilta osin kumotussa henkilötietolaissa tarkoitettuja arkaluonteisia henkilötietoja. Esimerkkinä voidaan mainita sosiaalihuollon tarve tai sosiaalihuollosta saadut palvelut, tukitoimet ja muut sosiaalihuollon etuudet, jotka eivät kuulu erityisiin henkilötietoryhmiin, vaikka ne henkilötietolaissa olivat arkaluonteisia henkilötietoja. Esitysluonnoksessa olisi oikeusministeriön arvion mukaan perusteltua tehdä selkoa myös siitä, voivatko kokeilun kuluessa käsiteltävät henkilötiedot sisältää valtiosääntöoikeudellisesti perinteisesti arkaluonteisiksi katsottavia henkilötietoja.

Rekisterinpitäjästä ja henkilötietojen käsittelijästä

Rekisterinpitäjästä säättäminen on mahdollista tietosuoja-asetuksen perusteella. Asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaan 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. Saman 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot.

Rekisterinpitäjän määrittämiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota, jotta tiedetään, mikä taho vastaa useista rekisterinpitäjälle tietosuoja-asetuksesta seuraavista velvoitteista. Merkityksellisiä tältä osin ovat erityisesti tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artiklan tietojen toimittamista koskevat velvollisuudet ja III luvun rekisteröityjen oikeuksia koskevat säännökset. Silloinkin kun rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelytarkoitukset ja keinot täsmennetään laissa, arvioinnissa voidaan pitää lähtökohtana sitä, että rekisterinpitäjäksi voidaan osoittaa ainoastaan sellainen taho, joka tosiasiallisesti käyttää rekisterinpitäjälle kuuluvaa määräysvaltaa ja voi toteuttaa rekisterinpitäjälle kuuluvat velvoitteet.

Esitysluonnoksen kokeilun toimeenpanoa koskevan 4 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että Opetushallitus toimii kokeilurekisterin rekisterinpitäjänä. Sama asia toistettaisiin kokeilurekisteriä koskevan 10 §:n 2 momentissa. Jatkovalmistelussa lienee tarpeen arvioida, onko tarkoituksenmukaista säätää asiasta kahdessa eri pykälässä.

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan kokeilurekisteriin tallennettavien tietojen osalta tietosuoja-asetuksen mukaiset rekisterinpitäjät velvoitteet kuuluisivat Opetushallitukselle. Kuitenkin olisi niin, että koska kokeilukunnat ja otannan tekevä tutkijaryhmä käytännössä keräisivät rekisteriin tallennettavat tiedot ensin omiin järjestelmiinsä, seuraisi suoraan tietosuoja-asetuksesta, että nämä toimijat vastaisivat tietosuoja-asetuksen 13 artiklan mukaisesta informointivelvoitteesta suhteessa rekisteröityihin esitysluonnoksessa eriteltävien tietojen osalta. Tämä poikkeaminen Opetushallituksen informointivelvoitteesta perustuisi tietosuoja-asetuksen 14 artiklan 5 kohtaan, jossa säädetään, että rekisterinpitäjän informointivelvoitteesta voidaan poiketa esimerkiksi siinä tapauksessa, että rekisteröity on jo saanut tiedot (a kohta) tai tietojen hankinnasta tai

luovuttamisesta säädetään nimenomaisesti rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeutettujen etujen suojaamiseksi (c kohta). Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa tältä osin. Mitä tulee Opetushallituksen määrittämiseen kokeilurekisterin tietosuoja-asetuksen rekisterinpitäjäksi, vaikuttaa ratkaisu asianmukaiselta ottaen huomioon Opetushallitukselle 4 §:ssä kaavailtu rooli kokeilun toimeenpanossa.

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan tutkijaryhmä olisi keräämiensä tietojen osalta rekisterinpitäjä. Tätä voidaan pitää perusteltuna tulkintana, jos ja kun on niin, että tutkijaryhmä on sellainen taho, joka tosiasiallisesti käyttää rekisterinpitäjälle kuuluvaa määräysvaltaa ja voi toteuttaa rekisterinpitäjälle kuuluvat velvoitteet.

Arviointikeskuksen osalta esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että se olisi arviointiaineiston henkilötietojen käsittelijä ja rekisterinpitäjä. Oikeusministeriö toteaa, että tietosuoja-asetuksen näkökulmasta toimijat ovat aina joko rekisterinpitäjiä (4 artiklan 7 alakohta) ollen tietyissä tilanteissa yhteisrekisterinpitäjiä (26 artikla) tai henkilötietojen käsittelijöitä (4 artiklan 8 alakohta). Tietosuoja-asetuksen kannalta vieraalta vaikuttaa tilanne, jossa sama toimija määriteltäisiin sekä rekisterinpitäjäksi että tietojen käsittelijäksi. Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 8 kohdan määritelmän mukaan henkilötietojen käsittelijällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun. Tyypillisesti kyse on tilanteesta, jossa rekisterinpitäjä ulkoistaa henkilötietojen käsittelyä sisältäviä tehtäviä ulkopuoliselle palveluntarjoajalle. Henkilötietojen käsittelijällä ei ole päätösvaltaa henkilötietojen keräämisen, säilytyksen, käyttämisen tai muun käsittelyn suhteen, eikä tietoja käsitellä henkilötietojen käsittelijän tarkoituksia varten.

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan Kansallinen koulutuksen arviointikeskus on Opetushallituksen erillisyksikkö. Edelleen perusteluissa todetaan, että Opetushallitusta koskevan lain perustelujen mukaisesti Opetushallitus vastaa erillisyksikköjään koskien tietohallintoasioista ja esimerkiksi tietoturvaan liittyvistä asioista. Oikeusministeriö katsoo, että asian jatkovalmistelun yhteydessä tulisi arvioida tarkasti, onko arviointikeskuksen tietosuoja-asetuksen mukainen rooli rekisterinpitäjä vai henkilötietojen käsittelijä.

Tietojen säilytysajoista

Esitysluonnoksessa ei kaavailla erityissääntelyä henkilötietojen säilytysajoista. Kokeilurekisteriä koskevan 10 §:n perusteluissa viitataan tietosuoja-asetuksen 5 artiklan säilytyksen rajoittamista koskevaan periaatteeseen, jonka mukaan henkilötiedot on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Kokeilurekisteriä koskevien perustelujen mukaan tarkoituksena on, että rekisteröinnin jälkeen tiedot voitaisiin arkistoida Kansallisarkiston toimesta. Oikeusministeriö pitää asianmukaisena ratkaisuna perustaa säilytysaikoja koskeva sääntely yleissääntelyyn. Lisäksi tietosuoja-asetuksen sääntelyssä henkilötietojen säilyttäminen alkuperäistä käyttötarkoitusta varten ja yleisen edun mukainen arkistointitarkoitus on erotettu toistaan, joten tältä osin estettä myöhemmälle arkistoinnille ei ole. Sen sijaan kokeilurekisteriä koskevan 10 §:n perustelukappaleessa huomio kiinnittyy toteamukseen siitä, että ”Tässä laissa säädetyt tietojen käsittelyn tarkoitukset päättyisivät oletettavasti viimeistään silloin, kun kokeilua koskeva seurantatutkimus päättyisi.” Kyseinen virke herättää tietosuojanäkökulmasta kysymyksen siitä, voisiko henkilötietojen säilyttämiselle olla nähtävissä perusteita vielä seurantatutkimuksen

jälkeenkin vai onko tarkoituksena todeta, että henkilötietojen alkuperäiset käyttötarkoitukset poistuvat viimeistään seurantatutkimuksen päätyttyä. Epäselvyyksien välttämiseksi virkettä on syytä tarkastella jatkovalmistelussa.

Kuten todettua, esitysluonnoksessa ei ole nimenomaista erityissääntelyä henkilötietojen säilytysajoista, mutta kokeilun seuranta ja arviointia koskevan 11 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että ”Arviointien aineistot voidaan säilyttää niin kauan kuin se on välttämätöntä seurantatutkimuksen toteuttamiseksi”. Lisäksi samassa momentissa todetaan, että arkistoon siirrettävistä asiakirjoista säädetään erikseen. Henkilötietojen suojan näkökulmasta kyseisen momentin sääntely vaikuttaa tietosuoja-asetuksen sellaisenaan soveltuvan 5 artiklan säilytyksen rajoittamisen periaatteen toistamiselta. Henkilötietoja sisältävän aineiston säilyttäminen sen jälkeen, kun ne eivät ole enää tarpeellisia, on joka tapauksessa kiellettyä tietosuoja-asetuksen nojalla. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 8 perustelukappaleessa todetaan, että jäsenvaltiot voivat – siinä määrin kuin johdonmukaisuus ja kansallisten säännösten ymmärrettävyys niille, joihin niitä sovelletaan, edellyttävät – sisällyttää tietosuoja-asetuksen osia kansalliseen lainsäädäntöönsä. Vaikka asetuksen tekstiä on rajatuissa tilanteissa mahdollista toistaa, tulisi asetuksen tekstin toistamiseen kansallisessa lainsäädännössä suhtautua pidättyvästi. Niissä tilanteissa, kun asetuksen säännöksiä toistetaan kansallisessa sääntelyssä, tulisi säännöksestä käydä ilmi, että sääntely on peräisin asetuksesta. Näin ollen asian jatkovalmistelussa tulisi harkita kyseisen viittauksenomaisen sääntelyn tarpeellisuutta ylipäänsä taikka vaihtoehtoisesti lisätä säännökseen viittaus tietosuoja-asetukseen (ks. tarkemmin yleislakeihin viittaamisesta Lainkirjoittajan opas, jakso 12.2).

Lopuksi

Lausunnon julkisuuslainsäädäntöä koskevan osion on laatinut lainsäädäntöneuvos Virpi Korhonen ja henkilötietojen käsittelyä koskevan osuuden erityisasiantuntija Jassi Saurio.

2. Kommentit esityksen taloudellisten vaikutusten arviointiin.

-

3. Kommentit esityksen viranomaisvaikutusten arviointiin. Onko teillä näkökulmia kokeilun käytännön toteuttamiseen, kuten kuljetusten, tilojen, henkilöstön tai täydentävän varhaiskasvatuksen järjestelyihin?

-

4. Kommentit esityksen lapsi-, perhe- tai sukupuolivaikutusten arviointiin. Onko teillä näkökulmia kokeilun vaikutuksista perheiden arkeen, kuten erilaisiin perhe-etuuksiin?

-

5. Kommentit esityksen tietosuoja- ja tiedonhallintavaikutusten arviointiin.

-

6. Muut kommentit.

-

7. Liitä oheen enintään 1 A4-sivun tiivistelmä lausunnosta.

-

Hautakorpi Johanna
OM

Färkkilä Heini
OM