

Opetus- ja kulttuuriministeriö
PL 29
00023 Valtioneuvosto

kirjaamo@minedu.fi
saara.luukkonen@minedu.fi

Lausuntopyyntönnö 2.7.2018 OKM 005:00/2018

Hallituksen esitysluonnos eduskunnalle laiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain muuttamisesta

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt Suomen Kuntaliitolta lausuntoa luonnoksesta HE eduskunnalle laeiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta.

Esityksessä on kysymys valtakunnallisen opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain muuttamisesta siten, että ammatillisen koulutuksen valtakunnallista tietovarantoa laajennettaisiin opiskelijan henkilökohtaiseen osaamisen kehittämissuunnitelmaan kuuluvilla tiedoilla sekä tiedoilla muusta ammatillisesta koulutuksesta. Lakiin esitetään muutoksia myös lain harmonisointiseksi Euroopan unionin tietosuoja-asetuksen kanssa.

Lisäksi ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin lisättäisiin ammatillisen koulutuksen järjestäjälle ja työpaikalle, jossa järjestetään koulutusta käytännön työtehtävien yhteydessä tai jossa osoitetaan osaamisen, tiedonsaantioikeus opiskelijan henkilökohtaisesta osaamisen kehittämissuunnitelmasta.

Ehdotetut muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2019.

Kuntaliitto katsoo, että KOSKI -järjestelmä tulee saattaa ammatillisen koulutuksen osalta ensin toimivaksi siltä osin, kun sillä toteutetaan ammatillisen koulutuksen rahoituksen perusteena oleva tiedon kerääminen ja muut tiedonkeruuvollisuuden piiriin jo kuuluvien tietojen tallentaminen. Ennen esitettyjä muutoksia, nykyinen järjestelmä on saatettava kaikilta osin toimintavarmaksi.

Esityksessä ehdotetaan valtakunnalliseen tietovarantoon kerättävän jatkossa myös yksilökohtaisia pedagogisia tietoja (HOKS), jonka sisältö on osittain salassa pidettävää.

Esitys tietosisällön laajentamisesta merkitsee käytännössä sitä, että ammatillisen koulutuksen osalta jatkossa valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettaisiin opintosuoritus- ja tutkintotietojen ohella myös opiskelijan henkilökohtaisia opintojen pedagogisia järjestelyjä koskevia tietoja. Ainakin osa tiedoista on salassa pidettäviä ja ns. arkaluonteisia henkilötietoja.

Kuntaliitto esittää, että eduskunta kävisi periaatteellisen keskustelun siitä minikälaista yksilökohtaista tietoa opetus- ja kulttuuritoimessa on tarpeen kerätä valtakunnallisiin tietovarantoihin.

Esityksen tavoitteena on laajentaa ammatillisen koulutuksen valtakunnallista tietovarantoa henkilökohtaistamiseen liittyvien tietojen tallentamisella. Esityksen mukaan tämä yhdenmuikaistaisi ammatillisen koulutuksen henkilökohtaistamisprosessia ja siihen liittyviä toimintamalleja. Lisäksi tavoitteena on helpottaa ammatillisen koulutuksen järjestäjien, työelämän ja opiskelijoiden työtä sekä sujuvoittaa koulutuksen siirtymävaiheita.

Kuntaliitto pitää esitettyjä tavoitteita kannatettavina, mutta korostaa, että kysymys on laajasta opiskelijoiden yksilökohtaisia tietoja sisältävästä tietovarannosta.

Tällaista tietovarantoa luotaessa erityistä huomiota tulee kiinnittää henkilötietojen suojaan ja tietoturvallisuuteen. Eri toimijoiden tehtävät, vastuut ja velvollisuudet sekä tietojen katseluoikeudet ja muut tietojen luovutustilanteet tulee pohtia ja säätää tarkasti.

Esityksessä ehdotetaan myös työpaikoille tietojensaantioikeutta opiskelijan HOKS -tietoihin. Käytännössä tämä tarkoitettaisiin opiskelijoiden tietojen luovutusta viranomaistoiminnan ulkopuolelle.

Kuntaliitto katsoo, että asia on periaatteellisesti merkittävä. Vaikutukset tulee tarkoin arvioida ja kuvata hallituksen esityksessä opiskelijan, rekisterinpitäjän ja työpaikan oikeusturvan ja lisääntyvien hallinnollisten tehtävien näkökulmasta. Kuntaliitto katsoo, että ainakaan tässä vaiheessa lakiin perustuvaa tiedonsaantioikeutta työpaikoille ei tule säätää.

Esitys sisältää monilta osin henkilötietojen suojan kannalta merkittävää sääntelyä.

On tärkeää, että paitsi esitys myös valtakunnallista opinto- ja tutkintorekistereistä annettu laki kokonaisuudessaan arvioitaisiin tietosuoja-asetuksen näkökulmasta.

Rekisterinpitäjä

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa on määritelty henkilötietojen käsitteystä vastuussa oleva rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä saman artiklan 8 kohdassa. Yhteisrekisterinpitäjistä säädetään asetuksen 26 artiklassa.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen valtakunnallisen tietovarannon osalta koulutuksen järjestäjät ja Opetushallitus toimisivat tietovarannon yhteisrekisterinpitäjinä ja, että laissa säädettäisiin tarkemmin rekisterinpiitoon liittyvien vastuiden jakamisesta.

Esitysluonnoksen mukaan ammatillisen koulutuksen opiskelijan henkilökohtaistamiseen liittyviä tietoja (HOKS) ei luovutettaisiin opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 6 luvun 28 §:ssä säädetyn opinto- ja tutkintotietojen luovutuspalvelun avulla.

Kuntaliitto toteaa, että esitysluonnoksen perustelujen mukaan rekisterinpitäjän vastuu on kohdistettu laajasti Opetushallitukselle. Yhteisrekisterinpitäjien vastuunjakoa ei ole kuitenkaan selkeästi määritelty lain tasolla. Muun muassa se, kuka päättäisi ja vastaisi ammatillisen koulutuksen osalta henkilökohtaistamiseen liittyvien tietojen (HOJK) luovuttamisesta ja luovutuksen lainmukaisuudesta jää esityksessä epäselväksi. Rekisterinpitäjien vastuunjakoa koskevalla epäselvyydellä on merkittävä vaikutus osapuolten oikeusturvan kannalta.

Henkilökohtaistamiseen liittyvien tietojen (HOKS) tallentaminen

Voimassa olevan valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 6.1 §:ssä säädetään rekisterinpitäjän velvollisuudesta tallentaa tietovarantoon lain 7-9 §:ssä säädetty tiedot. Saman lain 9 §:ssä säädetään tiedoista, jotka ammatillisen koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun koulutuksen järjestäjän on tallennettava tietovarantoon.

Esityksessä ehdotetaan ammatillisen koulutuksen osalta valtakunnallisen tietovarannon tietosisällön laajentamista. Jatkossa ammatillisen koulutuksen järjestäjillä olisi velvollisuus tallentaa tietovarantoon myös opiskelijoidensa henkilökohtaistamisen tiedot (HOKS). Opiskelijan henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman laatimisesta säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 5 luvussa ja suunnitelman sisällöstä ammatillisesta koulutuksesta annetun asetuksen 9 §:ssä.

Opiskelijan HOKS tietosisältöön sisältyy mahdollisesti myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä (ns. arkaluonteinen) koskevia tietoja. Samoin tietoihin voidaan katsoa kohdistuvan salassapitovelvoite julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 30 ja 32 kohdan nojalla.

Kyse on ainakin tietyiltä osin ns. arkaluonteisista henkilötiedoista, joiden sisällyttämiseen laajoihin valtakunnallisiin tietokantoihin voi liittyä myös rekisteröidyn oikeusturvaan vaikuttavia tietoturvariskejä.

Tietosuoja-asetuksen näkökulmasta esitykseen liittyy erityisesti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta henkilötietojen käsittely perusteita ja henkilötietojen käsittelyperiaatteita (kuten tietojen minimointivaatimus, käyttö-tarkoitussidonnaisuus) koskevia epävarmuustekijöitä, joita esityksessä olisi syytä tarkastella tarkemmin.

Tietojen luovuttaminen

Voimassa olevan valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekisteristä annetun lain 6 luvussa säädetään mm. ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen opinto- ja tutkintotietojen luovutuspalvelusta.

Lausuttavana olevan esitysluonnoksen s. 37 todetaan, että ammatillisen koulutuksen tietovarantoon talletettavia opiskelijan HOKS-tietoja ei kuitenkaan luovutettaisi KOSKI-palvelun kautta vaan erillisessä palvelussa. Tämä ilmenee myös esitysluonnoksen liitteenä olevasta pykäläluonnoksesta 28 § (s. 60).

Esityksen perusteella jää epäselväksi, mistä luovutuspalvelusta esityksessä on tältä osin kyse. Myös tietojen luovuttamisen perusteet ja tapa, samoin kuin se, kuka päättäisi tietojen luovuttamisesta ja vastaisi opiskelijan (HOKS) tietojen luovuttamisen lainmukaisuudesta jää epäselväksi. Siltä osin kuin tietojen luovuttamisen olisi tarkoitus tapahtua sähköisesti, myöskään luovutuksensaajan tunnistamiseen liittyviä seikkoja ei esityksessä ole käsitelty. Henkilötietojen luonne asettaa luovutuksensaajan tunnistautumiselle erityisiä vaatimuksia. Kysymykset ovat koulutuksen järjestäjien ja opiskelijoiden oikeusturvan näkökulmasta merkityksellisiä. Esitysluonnoksessa tulisi henkilötietojen luovuttamistilanteita arvioida kattavasti myös tietosuoja-asetuksen näkökulmasta.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttaminen

Esitysluonnoksessa todetaan, että laissa opinto- ja tutkintorekistereistä ei säädetä tiedonsaantioikeuksista, vaan niistä säädetään eri substanssialueissa.

Tällä hetkellä ammatillista koulutusta koskevassa lainsäädännössä ei ole säännöksiä opiskelijan opintoja koskevan tiedon siirtämisestä koulutuksen järjestäjältä toiselle tai työelämän edustajalle.

Esityksessä ehdotetaan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 44 §:n lisättäväksi säännös, jonka mukaan koulutuksen järjestäjällä olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada tieto opiskelijansa aiemmista henkilökohtaisista osaamisen kehittämissuunnitelmista, salassa pidettävistä tiedoista kuitenkin vain siinä määrin kuin tiedot olisivat välttämättömiä sen tehtävien hoitamiseksi. Tiedolla tarkoitettaisiin valtioneuvoston ammatillisesta koulutuksesta antaman asetuksen (673/2017) 9 §:ssä tarkoitettuja henkilökohtaiseen osaamisen kehittämissuunnitelmaan merkittäviä vähimmäistietoja, jotka on tallennettu laissa valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä tarkoitettuun tietovarantoon.

Kuntaliitto katsoo, että säännös koulutuksen järjestäjän oikeudesta opiskelijan salassa pidettäviin tietoihin edellyttää täsmentämistä. Säännöksestä on selkeästi käytävä ilmi, kenellä on oikeus salassa pidettävän tiedon luovuttamiseen, missä tilanteessa ja mihin käyttötarkoitukseen tiedon voi luovuttaa.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että tiedon luovuttaminen säännöksen perusteella edellyttää aina tapauskohtaista harkintaa. Esityksen perusteluissa olisi syytä kuvata säännöksen mahdollisia soveltamistilanteita.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 109 §:n lisättäväksi säännös, jonka mukaan sen työpaikan edustajalla, jonka työpaikalla järjestetään tässä laissa tarkoitettua koulutusta käytännön työtehtävien yhteydessä tai jonka työpaikalla osoitetaan tässä laissa tarkoitettulla tavalla osaamista tekemällä käytännön työtehtäviä aidoissa työtilanteissa ja työprosesseissa, olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada tieto työpaikalla osaamista hankkivan tai osoittavan opiskelijan henkilökohtaisesta osaamisen kehittämissuunnitelmasta. Tiedolla tarkoitettaisiin valtioneuvoston ammatillisesta koulutuksesta antaman asetuksen 9 §:ssä tarkoitettuja henkilökohtaiseen osaamisen kehittämissuunnitelmaan merkittäviä vähimmäistietoja, jotka on tallennettu laissa valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä tarkoitettuun ammatillisen koulutuksen tietovarantoon. Säännöksen mukaan työpaikalla ei kuitenkaan olisi oikeutta saada sellaista opiskelijan henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelmaan merkittyä tietoa, joka ei liittyisi työpaikalla järjestettävään koulutukseen tai osaamisen osoittamiseen.

Kuntaliitto viittaa työpaikan tiedonsaantioikeutta koskevan sääntelyn osalta lausunnossa aikaisemmin esitettyyn.

Kustannuksista

Tosiasiallisesti tietosuojalainsäädännön mukaisen tietojärjestelmän luominen ja henkilötietojen käsittelyn tietoturva huolehtiminen aiheuttaa hallinnollista työtä ja tietojärjestelmien kehittämistä, päivittämistä ja ylläpitoa.

Kuntaliitto katsoo, että esityksessä tulisi kuvata tavoitteeseen pääsemisen kannalta vaihtoehtoiset menetelmät.

Eri vaihtoehtojen kustannukset ja hyödyt tulisi arvioida ja vertailla ja vasta tämän jälkeen valita tarkoituksenmukaisin ratkaisu.

Tietojen luovuttamisvelvollisuus sekä tietojen luovuttamiseksi perustettava palvelu aiheuttaa Kuntaliiton käsityksen mukaan koulutuksen järjestäjille kustannuksia. Nämä kustannukset tulee korvata koulutuksen järjestäjille lain edellyttämällä tavalla täysimääräisesti.

SUOMEN KUNTALIITTO



Terhi Päivärinta
johtaja, opetus ja kulttuuri



Maarit Kallio-Savela
erityisasiantuntija