Opetus- ja kulttuuriministeriö

kirjaamo@minedu.fi

saara.luukkonen@minedu.fi

**HE eduskunnalle laeiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta**

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

Lausun toimivaltaani kuuluvan henkilötietojen käsittelyn kannalta seuraavaa hallituksen esitysluonnoksesta. Olen arvioinut esitysluonnosta vain esitettyjen muutosten pohjalta enkä ole tehnyt laajempaa arviota mahdollisista muista tietosuoja-asetuksen edellyttämistä muutostarpeista.

**Yleistä henkilötietojen käsittelystä säätämisestä**

EU:n yleinen tietosuoja-asetus (2016/679, tietosuoja-asetus) on ollut 25.5.2018 alkaen henkilötietojen käsittelyn ensisijainen ja suoraan sovellettava säädös. Tietosuoja-asetuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan asetuksella suojellaan luonnollisten henkilöiden perusoikeuksia ja -vapauksia ja erityisesti heidän oikeuttaan henkilötietojen suojaan. Henkilötieto on määritelty tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa.

Tietosuoja-asetus sisältää direktiivinomaista kansallista liikkumavaraa tarkkaan rajatuissa tilanteissa. Asetusta täsmentävää tai täydentävää kansallista sääntelyä voi olla vain siinä määrin kuin asetuksen kansalliselle lainsäätäjälle jättämä kansallinen liikkumavara sen mahdollistaa. Parhaillaan eduskunnan käsittelyssä on tietosuojalaki (HE 9/2018), joka tulee täydentämään tietosuoja-asetusta kansallisen liikkumavaran puitteissa.

Esitykseen liittyy tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran sekä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta merkityksellistä sääntelyä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksia koskevat vaatimukset (ks. esim. PeVL 1/2018 ja 25/2005). Näin ollen tietosuoja-asetuksen ohella on huomioitava perustuslain 10 §:n 1 momentista ja EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklasta johdettavat vaatimukset, kun kansallisesti täsmennetään henkilötietojen suojaa koskevaa sääntelyä.

Lisäksi Perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan linjanvedot henkilörekistereiden ja henkilötietojen käsittelystä sääntelystä on otettava huomioon silloin, kun tällaisia säännöksiä on tarkoitus sisällyttää erityislainsäädäntöön ja kun erityislainsäädännön säädöksiä ja niiden mahdollisia tarkistamistarpeita arvioidaan.

Lainvalmistelussa on arvioitava, voidaanko ehdotetut lainmuutokset toteuttaa kansallisen liikkumavaran puitteissa. On tärkeää, että hallituksen esityksestä käy ilmi selvästi, millä tavoin tietosuoja-asetuksen kansallista liikkumavaraa tultaisiin käyttämään. Kansallisen liikkumavaran käyttö on aina myös perusteltava erityislainsäädäntöä valmisteltaessa ja sen on oltava tarpeen tietosuoja-asetuksen ja ehdotetun tietosuojalain täydentämiseksi. Keskeistä myös on, että henkilötietojen suojaa koskevat keskeiset periaatteet on otettu asianmukaisesti huomioon lainvalmistelussa ja että perusteluista ilmenee, millä tavoin ja miltä osin tietosuoja-asetus on huomioitu esityksessä.

Oikeusministeriö on julkaissut EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) loppumietinnön. Sen lisäksi lainvalmistelussa on suositeltavaa käyttää tietosuojavaltuutetun opasta Tietosuojavaltuutetun toimiston ohje lainsäädäntölausuntoihin (lainsäädäntö-opas).

Valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain eduskuntakäsittelyssä todettiin, että ministeriöiden tehtävänä on käydä hallinnonalojen lainsäädäntö lävitse säädösten tietosuoja-asetuksen mukaisuuden varmistamiseksi ja tarpeellisten muutosten toteuttamiseksi. Sivistysvaliokunta piti tärkeänä, että tämä arviointi koskee aikanaan myös lakia valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä (SiVM 9/2017 s. 5). Hallituksen esitysluonnoksen perusteella jää osittain epäselväksi, onko tässä yhteydessä tarkoitus varmistaa edellä mainitun lain tietosuoja-asetuksen mukaisuus kokonaisuudessaan (ks. esitysluonnos s. 1).

**Kommentteja hallituksen esitysluonnokseen**

**Rekisterinpitäjä**

Henkilötietojen käsittelystä vastuussa oleva rekisterinpitäjä on määritelty tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa ja käsittelijä saman artiklan 8 kohdassa. Henkilötietojen käsittelijän vastuu on erilainen kuin rekisterinpitäjän, mikä ilmenee mm. tietosuoja-asetuksen 24, 28 ja 29 artikloista. On tärkeää, että hallituksen esityksessä arvioidaan, mikä taho on kulloinkin henkilötietojen käsittelystä vastuussa oleva rekisterinpitäjä. Esitysluonnoksessa on käsitelty valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa säädettyjä rekistereitä koskevaa rekisterinpitäjyyttä.

**Käsittelyn peruste**

Hallituksen esityksestä tulee selkeästi käydä ilmi, mihin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan kohtaan henkilötietojen käsittely perustuu eri tilanteissa. Asetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä asetuksen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi sellaisessa käsittelyssä, joka tehdään 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtien perusteella. Jos käsittelyn arvioidaan perustuvan 6 artiklan c alakohtaan, rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä on saman artiklan 3 kohdan mukaan määriteltävä käsittelyn tarkoitus kyseisessä käsittelyn oikeusperusteessa. Saman artiklan 1 kohdan e alakohtaan perustuvan käsittelyn on oltava tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Asia tulee ottaa huomioon lainvalmistelussa.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa säädetyissä rekistereissä ja tietovarannoissa tarkoitettu rekisterinpito perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan niiltä osin, kun käsittelystä on suoraan säädetty tässä laissa tai muu laki sisältää säännökset sellaisista tehtävistä, jonka yhteydessä henkilötietojen käsittelyä suoritetaan. Voisiko henkilötietojen käsittely joltain osin perustua myös saman artiklan 1 kohdan e alakohtaan ja miltä osin siinä tapauksessa?

Siltä osin, kun lakiehdotus koskee tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, tulee henkilötietojen käsittelyssä täyttyä myös jokin 9 artiklan 2 kohdan peruste. Esimerkiksi terveyttä koskevat tiedot kuuluvat erityisiin henkilötietoryhmiin. Kts. myös 4 artiklan 15 kohta sekä johdantokappale 35. Osa 9 artiklan 2 kohdan perusteista on suoraan sovellettavissa, osa edellyttää kansallista lainsäädäntöä, jossa säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Jäsenvaltiot voivat saman artiklan 4 kohdan mukaan myös pitää voimassa tai ottaa käyttöön lisäehtoja, mukaan lukien rajoituksia, jotka koskevat mm. terveystietojen käsittelyä.

Hallituksen esitysluonnoksessa viitataan tältä osin tietosuojalakiehdotuksen 6 §:n mukaisiin erityisiä henkilötietoryhmiä koskeviin käsittelyperusteisiin (esitysluonnos s. 14-15 sekä 30-31). Perustuslakivaliokunta on katsonut lausunnoissaan, että terveydentilatietojen ja muiden arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä valtakunnallisessa tietovarannossa koskevan sääntelyn on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa. Valiokunta on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvauhka ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 14/2018 s. 5—6 ja 17/2018 s. 6-7). Valiokunta ei ole arvioinut yleisesti henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn suhdetta EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen (ks. PeVL 14/2018 s. 4-5 ja 7).

Lainsäätäjän tulee kaikkien käsiteltävien henkilötietojen osalta ankkuroida ehdottamansa käsittelyn oikeusperuste tietosuoja-asetuksen 6 artiklan ja 9 artiklan kulloinkin sovellettavaan kohtaan, jotta on mahdollista arvioida käsittelyn oikeusperusteen suhdetta kansalliseen liikkumavaraan. Käsittelyperusteen ankkurointi vaikuttaa myös rekisteröityjen oikeuksiin. Lainsäädännön valmistelussa on tarpeellista arvioida, mitä rekisteröidyn oikeuksia valittuihin käsittelyperusteisiin liittyy. Kts. Lainsäädäntöopas kohta 4.3.

**Henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet**

Tietosuoja-asetuksen 5 artikla koskee henkilötietojen käsittelyn periaatteita. Henkilötiedot on saman artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Lisäksi henkilötietojen tulee 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan olla asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään.

Henkilötietojen käsittelyn perusteen ohella hallituksen esitysluonnoksessa tulee arvioida kattavasti, minkälainen henkilötietojen käsittely on asianmukaista, olennaista ja tarpeellista lakiehdotuksen soveltamisalaan kuuluvien tehtävien hoitamisessa. Lainvalmistelussa tulee arvioida ehdotettavaa sääntelyä kattavasti tietosuoja-asetuksessa säädettyjen tietosuojaperiaatteiden näkökulmasta. Se on erityisen tarpeellista, koska lakiehdotuksen soveltamisalalla tultaisiin ilmeisesti käsittelemään erityisryhmiin kuuluvia tietoja, joita vaikuttaisi sisältyvän esim. ammatillisessa koulutuksessa tehtäviin henkilökohtaisiin osaamisen kehittämissuunnitelmiin (esityksen s. 30). Tietosuoja-asetuksen johdantokappaleen 51 mukaan tällaisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta arkaluonteisia henkilötietoja on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja vapauksille. Kts. Lainsäädäntöopas kohta 4.3. alakohtineen sekä kohta 6.

Tietosuoja-asetuksen mukaan kansallisen sääntelyn yleisenä edellytyksenä on se, että lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Jos käsittely perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtiin, saman artiklan 3 kohdan mukaan kansallisen lainsäädännön säännökset voivat koskea esimerkiksi sellaisen käsittelyn lainmukaisuuden yleisiä edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppejä ja sitä, keitä henkilöitä käsittely voi koskea, mutta myös käyttötarkoitussidonnaisuutta ja säilytysaikoja. Yleisemmin säännökset voivat koskea käsittelytoimia ja -menettelyjä, jotka varmistavat laillisen ja asianmukaisen käsittelyn. Tietosuoja-asetuksen tekstiä ei voida muotoilla kansallisella lainsäädännöllä uudelleen eikä määritelmiä voida toistaa kansallisessa lainsäädännössä.

**Tietojen luovuttaminen**

Viranomaisella on oikeus saada ainoastaan tehtäviensä hoitamisen kannalta tarpeelliset ja välttämättömät tiedot. Kun henkilötietojen käsittely perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtiin, kansallisen liikkumavaran puitteissa voidaan säätää saman artiklan 3 kohdan mukaisesti niistä tahoista ja tarkoituksista, joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki edellyttää, että erityislain säännöksestä ilmenee, oikeuttaako säännös salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen. Tiedon kulkiessa yli organisaatio- ja sektorirajojen tulee erityistä huomiota kiinnittää tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaiseen käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteutumiseen. Näin ollen viranomaisella ei tule olla edes selailumahdollisuutta muihin tietoihin.

Jos katsotaan, että henkilötietojen käsittelyn tarkoitus muuttuu luovutuksen seurauksena, kansallisesti voidaan säätää rajoituksia tietosuojaperiaatteisiin. Esimerkkinä tästä voidaan pitää tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan säännöstä, jossa annetaan kansallisesti mahdollisuus poiketa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 ja 4 kohdat edellyttävät sitä, että kansallisen lainsäädännön tulee viime kädessä muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi. Tällainen arvio on tehtävä lainvalmistelussa.

Hallituksen esitysluonnoksen s. 37 kerrotaan, että HOJK-tietoja ei luovutettaisi KOSKI-palvelusta vaan erillisestä palvelusta, mutta henkilötietojen luovuttamisen perusteet ja tapa jäävät osittain epäselväksi (esim. mistä palvelusta on kyse. ks. myös esitys s. 41). Siinä myös esitetään, että salassa pidettäviä tietoja sisältävät ylioppilaskokeiden koesuoritukset ja niihin liittyvät arvostelumerkinnät tulisivat luovutuspalvelun piiriin, mutta esitysluonnoksessa ei ole arvioitu tarkemmin tietojen luovuttamisen perusteita lukuun ottamatta kokelaiden ja heidän huoltajiensa katseluoikeutta. Lisäksi on ehdotettu, että tietopalvelusta voitaisiin luovuttaa sellaisia tietoja, joiden tallettamisesta korkeakoulut ovat sopineet tietovarannon yhteisrekisterinpitäjänä toimivan opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa, mutta tietojen luovuttamista ei ole arvioitu tarkemmin kuin toteamalla, että muutos mahdollistaisi palvelun tehokkaamman käytön ilman nykyistä suurempia riskejä.

Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole mielestäni arvioitu kattavasti henkilötietojen luovuttamista valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa säädettyä tietojen luovuttamista tietosuoja-asetuksen näkökulmasta. Kokonaiskuvan saamista edellä mainitun lain mahdollistamista erilaisista tietojen luovutustilanteista vaikeuttaa se, että laissa olevat 10 §:n, 15 §:n, 21 §:n sekä 26 §:n mukaiset luovutussäännökset ovat osittain yksityiskohtaisia, mutta näiden luovutussäännösten ohella Opetushallitus voi luovuttaa opinto- ja tutkintotietojen luovutuspalveluun sisältyvän käyttöliittymän avulla laissa tarkoitettuihin rekistereihin ja tietovarantoihin sisältyviä tietoja laajemmin lain 29 §:n perusteella (esitysluonnos s. 33 ja 37-38). Ilmeisesti kaikista näistä rekistereistä ja tietovarannoista voidaan lisäksi luovuttaa lain 2 §:n 3 momentti huomioon ottaen tietoja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain perusteella muillekin kuin viranomaisille esim. tieteelliseen tutkimukseen (ks. PeVL 31/2017 s. 4 ja SiVM 9/2017 s. 4 ja esitysluonnoksen s. 32 ja 38). Lainvalmistelussa on tärkeä varmistaa kaikkien näiden eri luovutusmahdollisuuksien tietosuoja-asetuksen mukaisuus.

**Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttaminen**

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 44 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin koulutuksen järjestäjän oikeutta saada tietoja opiskelijan aiemmista henkilökohtaisista osaamisen kehittämissuunnitelmista. Huomio kiinnittyy ehdotetun tiedonsaantioikeutta koskevan säännöksen paikkaan laissa. Lain 11 luku puolestaan koskee tietojen käsittelyä ja luovuttamista ja samassa luvussa oleva lakiehdotuksen 109 § 6 momentin lisäysehdotus työpaikan työnantajan edustajan oikeutta saada tietoja työpaikalla osaamista hankkivan tai osoittavan opiskelijan henkilökohtaisesta osaamisen kehittämissuunnitelmasta. Lisäksi lain 107 §:n 5 momenttia ehdotetaan muutettavaksi, mutta vaikuttaa siltä, että tämän pykälän tietosuoja-asetuksen mukaisuutta ei ole arvioitu tarkemmin.

**Yhteenveto**

Valtakunnallinen tietovaranto voi muodostaa riskin luonnollisten henkilöiden oikeuksille ja vapauksille. Lausunnon kohteena olevassa hallituksen esitysluonnoksessa on tarkoitus laajentaa perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen valtakunnallista tietovarantoa ammatillisessa koulutuksessa tehtävillä henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelmiin merkittävillä vähimmäistiedoilla, joihin näyttäisi sisältyvän myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia erityisryhmiin kuuluvia ja salassa pidettäviä tietoja. Sen vuoksi tietosuoja-asetuksessa omaksuttu riskiperusteinen lähestymistapa huomioon ottaen luonnollisten henkilöiden oikeuksille ja vapauksille aiheutuvat riskit on arvioitava huolellisesti.

On perusteltua, että kun on kyse valtakunnallisista tietovarannoista ja rekistereistä, arvioidaan myös lokitietojen käsittely. On asianmukaista, että tietoja luovuttava rekisterinpitäjä sekä tietoja kysyvä organisaatio keräävät tarpeellisia lokitietoja kyselyistä. Järjestelmää suunniteltaessa on myös kiinnitettävä huomiota siihen, miten valvontaan tarvittavat resurssit ja tekniset valmiudet kyetään turvaamaan. Yhtenä vaihtoehtona olisi se, että rekisteröidyillä olisi lähtökohtaisesti mahdollisuus tarkistaa lokitiedoista, mikä organisaatio hänen tietojaan on kysynyt ja millä perusteella kysely on tehty. Myös sivistysvaliokunta kiinnitti huomiota järjestelmän toimivuuden ja turvallisuuden varmistamiseksi riittäviin resursseihin (ks. SiVM 9/2017 s. 5).

Valtakunnallisten rekisterien ja tietovarantojen perustamisesta sekä tietojen luovutuksista sieltä tulee tehdä kokonaisuudessaan tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan edellyttämä välttämättömyys- ja oikeussuhteisuusarvio, koska kohteena on asetuksen soveltamisalaan kohdistuva käsittely. Lainsäädännössä tulee keskeisiltä osin noudattaa rekisteröidyn perusoikeuksia ja -vapauksia. Tietosuoja-asetuksen 41 johdanto-osan mukaisesti henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön tulee olla selkeää, täsmällistä ja ennakoitavaa. Myös Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota sääntelyn selkeyteen perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (PeVL 31/2017 s. 4).

Jatkovalmistelussa tuli myös selvittää, miltä osin järjestelmän käyttöön liittyvistä rekisteröidyn oikeuksista säädetään tietosuoja-asetuksella (vrt. esim. lain 19 § 1 mom. 5 kohta ja tietosuoja-asetuksen 21 artikla) ja miten rekisteröidyn oikeudet turvataan oikeasuhtaisella tavalla.

Tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio

Ylitarkastaja Anne Tamminen-Dahlman

**Lisätietoja**

* EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) loppumietintö (Mietintöjä ja lausuntoja 8/2018)
* Tietosuojavaltuutetun toimiston ohje lainsäädäntölausuntoihin (liitteenä)