

19.12.2024

VN/1227/2024  
VN/1227/2024-OM-7

OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö

# Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle jatkuvan oppimisen digitaalista palvelukokonaisuutta koskevaksi lainsäädännöksi

## Yleistä

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle jatkuvan oppimisen digitaalista palvelukokonaisuutta koskevaksi lainsäädännöksi. Esityksellä ehdotettaisiin säädettäväksi lainsäädäntö uudesta digitaalisesta palvelusta, jonka tarkoituksena on tukea osaamisen kehittämistä ja ylläpitoa (ns. Osaamispolku). Esitys sisältää ehdotuksen laiksi valtakunnallisesta jatkuvan oppimisen tietovarannosta, jossa säädettäisiin yksilöille tarjottavasta digitaalisesta palvelusta, joka tukisi yksilöiden koulutus- ja uravalintoja. Laki sisältäisi myös säännökset yksilöiden osaamistietojen muodostamasta osaamistietovarannosta sekä säännökset siihen sisältyvien tietojen hyödyntämisestä yksilön omiin tarkoituksiin ja koulutuksen ja työhallinnon kehittämistehtäviin.

Esityksellä ehdotettaisiin muutettavaksi myös valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annettua lakia, johon lisättävässä luvussa säädettäisiin koulutustarjonnan tietovarannosta. Luvussa säädettäisiin tietovarantoon tallennettavista tiedoista, joita voitaisiin hyödyntää Osaamispolku -palvelussa yksilöille annettavien osaamisen ylläpitämiseen ja kehittämiseen liittyvien ehdotusten räätälöinnissä.

Oikeusministeriö on tarkastellut esitysluonnosta pääosin henkilötietojen suojaa ja julkisuusperiaatetta koskevan sääntelyn oalta. Oikeusministeriö keskittyy lausunnossaan EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä yleinen tietosuojasetus) kansalliseen liikkumavaraan, yhteisrekisterinpitäjistä säätämiseen, automatisoituun päätöksentekoon, arkaluonteisten tietojen käsitteelyyn sekä tiedonluovutussäännöksiin.

Yleisempänä huomiona oikeusministeriö pitää yhdenvertaisuuden kannalta välttämättömänä, että jatkovalmistelussa turvataan saamenkielisille henkilöille yhtäläinen mahdollisuus käyttää yksilön kannata keskeistä palvelua.

## Yleisen tietosuojasetuksen kansallinen liikkumavara

Esitysluonnoksen 1. lainsäädäntöehdotuksen 3 §:ssä säädettäisiin osaamisprofiiliin sisältyvistä ohjaajaan liittyvistä tiedoista, jotka ohjaaja vapaaehtoisesti tuottaa palveluun saadakseen suosituksia

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Valtioneuvosto

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

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

PL 23  
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

materiaaleista ohjaustyöhön ja ammatillisen kehittymisen tueksi. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kyseistä säännöstä ei ole arvioitu yleisen tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran valossa. Esitystä olisi jatkovalmistelussa täydennettävä tältä osin.

Oikeusministeriö toteaa, että kansallista liikkumavaraa käytettäessä liikkumavaran ala tulisi kuvata säännöskohtaisesti ja keskittyä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkitykselliseen sääntelyyn (ks. esim. PeVL 2/2018 vp, s. 4–5). Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42; PeVL 2/2017 vp, s. 2; PeVL 44/2016 vp, s. 4)

## Yhteisrekisterinpitäjistä säätäminen

Esitysluonnoksen 1. lainsäädäntöehdotuksen 5 §:ssä säädettäisiin osaamistietovarannon yhteisrekisterinpitäjistä ja niiden vastuiden jaosta. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevaa sääntelyä olisi täsmennettävä huomioiden perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaiset yhteisrekisterinpitoa koskevat edellytykset.

Perustuslakivaliokunta on perustuslain 2 §:n 3 momentista ja 21 §:n 1 momentista johtuvista syistä käytännössään suhtautunut pidättyvästi mahdollisuuteen poiketa toimivaltaista viranomaista koskevista lain säännöksistä. Valiokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (ks. PeVL 24/2006 vp, PeVL 17/2004 vp).

Perustuslakivaliokunta on myös kiinnittänyt perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatus julkisuusperiaatteen ja perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden vaatimuksen johdosta huomiota tilanteeseen, jossa yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevasta sääntelystä ei selkeästi käynyt ilmi tiedon luovuttamiseen toimivaltainen viranomainen (PeVL 7/2019 vp, s. 6). Viranomaisen rekistereihin talletettavat tiedot ovat perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen hallussa olevia tallenteita (PeVL 3/2009 vp, s. 2/1). Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain sääntely salassapidosta ja tietojen luovutukseen salassapidon estämättä perustuu viranomaisten erillisyyden periaatteelle. Viranomaiset ovat lakia sovellettaessa toisiinsa nähden itsenäisiä (PeVL 7/2019 vp, s. 6). Tämä tarkoittaa myös, että salassa pidettävän tiedon luovuttamisesta yhteisrekisterinpitäjienkin välillä tulee säätää erikseen.

Perustuslakivaliokunnan mukaan yhteisrekisterinpitoa koskevan sääntelyn suhde viranomaisten toimivaltuuksien ja tiedonsaantioikeuksien lakiperustaisuuteen, henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuteen ja perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä liittyvään vakiintuneeseen käytäntöön tulisi olla perustuslain 10 §:n näkökulmasta riittävän selvä (PeVL 7/2019 vp, s. 7). Oikeusministeriö katsoo, että edellä viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioiden esitysluonnoksen 1. lainsäädäntöehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaista vastuiden jakoa olisi täsmennettävä jatkovalmistelussa.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että osa yhteisrekisterinpitoa koskevia vastuita koskevista säännöksistä vaikuttaisi tarpeettomilta. Esimerkiksi säännösehdotuksessa viitattut tietosuojavastaavan nimittämistä koskevat velvoitteet ovat rekisterinpitäjäkohtaisia eivätkä tietojenkäsittelytoimi tai -kokonaisuuskohtaisia, mistä johtuen niiden sisällyttäminen vastuiden jakoa koskevaan sääntelyyn ei vaikuttaisi olevan tarpeellista.

Yhteisrekisterinpitäjä koskevan 1. lainsäädäntöehdotuksen 5 §:n 3 momentin mukaan tiedon siirtäessä muista rekistereistä alkuperäinen rekisterinpitäjä vastaa kuitenkin tallentamiensa tietojen täsmällisyydestä yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisesti. Lisäksi kyseisen säännösehdotuksen mukaan alkuperäinen rekisterinpitäjä vastaisi 16 artiklan mukaisesti rekisteröidyn oikeudesta tietojen oikaisemiseen. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavara ei vaikuttaisi mahdollistavan esitettävää sääntelyä.

Rekisterinpitäjästä ja yhteisrekisterinpitäjyydestä on mahdollista säätää kansallisessa lainsäädännössä yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan 7 alakohdan ja 26 artiklan mahdollistaman liikkumavaran nojalla. Yleinen tietosuoja-asetus ei kuitenkaan mahdollista rekisterinpitäjälle suoraan yleisen tietosuoja-asetuksen nojalla kuuluvien vastuiden kaventamista esitettävällä tavalla, jossa tietovarantoon tietoja luovuttanut rekisterinpitäjä vastaisi yleisen tietosuoja-asetuksen sääntelystä poiketen tietyistä rekisterinpitäjän velvollisuuksista.

Kyseisen säännösehdotuksen osalta olisi lisäksi huomioitava, että yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukainen täsmällisyyden periaate soveltuu tietovarantoon tietoja luovuttavan rekisterinpitäjän suorittamiin käsittelytoimiin jo suoraan yleisen tietosuoja-asetuksen nojalla. Lisäksi yleisen tietosuoja-asetuksen 19 artiklan mukaan rekisterinpitäjän on ilmoitettava kaikenlaisista 16 artiklan, 17 artiklan 1 kohdan ja 18 artiklan mukaisesti tehdyistä henkilötietojen oikaisuista, poistoista tai käsittelyn rajoituksista jokaiselle vastaanottajalle, jolle henkilötietoja on luovutettu, paitsi jos tämä osoittautuu mahdottomaksi tai vaatii kohtuutonta vaivaa. Edellä selostetut tietojen täsmällisyyttä koskeviin velvoitteisiin liittyvät huomiot olisi jatkovalmistelussa huomioitava myös 2. lainsäädäntöehdotuksen 22 d §:n osalta siltä osin, kun säännösehdotus koskee henkilötietojen käsittelyä.

## Automatisoitu päätöksenteko

Esitysluonnoksen 1. lainsäädäntöehdotuksen 2 §:n 4 momentin mukaan yksilö voi valitsemiensa rajausten tai osaamisprofiilinsa tietojen perusteella saada palvelussa ehdotuksia koulutus- ja uravaihtoehtoista. Säännösehdotuksen perusteluiden mukaan ehdotusten antamisessa käytettäisiin automaattista profilointia sekä tekoälyä. Kyse ei kuitenkaan olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tai hallintolain 8 b luvussa tarkoitettua automaattisista päätöksistä eikä tiedonhallintalaissa tarkoitettua automaattisesta ratkaisumenettelystä. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan soveltuvuutta palvelun antamiin ehdotuksiin olisi vielä arvioitava keskittyen arviossa palvelussa annettavien ehdotusten vaikutuksiin rekisteröidylle sekä huomioiden EU-tuomioistuimen relevantin ratkaisukäytännön.

Asiaan C-634/21 Schufa Holding antamassaan ratkaisussa tuomioistuin totesi muun muassa, että yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa olevaa päätöksen käsitettä ei ole määritelty yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Säännöksen sanamuodosta käy kuitenkin ilmi, että tämä käsite viittaa paitsi toimiin, joilla on asianomaista henkilöä koskevia oikeusvaikutuksia, myös toimiin, jotka vaikuttavat häneen vastaavalla tavalla merkittävästi (44 kohta). Päätöksen käsitteen laaja ulottuvuus vahvistetaan yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 perustelukappaleessa, jonka sanamuodon mukaan henkilön henkilökohtaisia ominaisuuksia arvioiva päätös, jollaisen kohteeksi tällä olisi oltava oikeus olla joutumatta, ”saattaa sisältää – – toimenpiteen”, josta hänelle voi aiheutua ”oikeudellisia vaikutuksia” tai joka voi ”vaikuttaa häneen vastaavalla merkittävällä tavalla” (45 kohta). Yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun päätöksen käsitteeseen voi näin ollen sisältyä useita toimia, jotka voivat vaikuttaa rekisteröityyn eri tavoilla (46 kohta). Edellytyksen osalta, jonka mukaan päätöksellä on oltava asianomaista henkilöä ”koskevia oikeusvaikutuksia” tai sen on vaikuttava häneen ”vastaavalla tavalla merkittävästi”, ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen sisällöstä itsessään käy ilmi, että todennäköisyysarvo on tämän arvon tiedoksi saaneen kolmannen osapuolen toiminnan ”keskeisenä perustana” (48 kohta).

Yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaisen päätöksen käsitteen laajuuden osalta olisi huomioitava myös, että Euroopan tietosuojaneuvosto on hyväksymisissään tulkintaohjeissa katsonut myös tietyn tyyppisen kohdennetun mainonnan kuuluvan kyseisen artiklan soveltamisalaan. Automatisoitua päätöksentekoa koskevan tulkintaohjeen mukaan monissa tyyppisissä tapauksissa päätöksellä käyttää profilointiin perustuvaa kohdennettua mainontaa ei ole vastaavalla tavalla merkittävää vaikutusta henkilöihin [...]. On kuitenkin mahdollista, että tällaisella päätöksellä on merkittävä vaikutus, mutta tämä riippuu kunkin tapauksen erityispiirteistä, joita ovat muun muassa seuraavat profilointiprosessin yksityisyyteen puuttumisen aste, mukaan luettuna henkilöiden seuraaminen eri verkkosivustoilla, laitteissa ja palveluissa, kyseisten henkilöiden odotukset ja toiveet, mainoksen toimitustapa tai kohteena olevien rekisteröityjen heikkouksia koskevan tiedon hyödyntäminen.” Myös, jos sosiaalisen median palveluntarjoajan suorittama profilointi todennäköisesti vaikuttaa rekisteröityyn ”vastaavalla tavalla merkittävästi”, sovelletaan Euroopan tietosuojaneuvoston mukaan 22 artiklaa.

## Arkaluonteisten tietojen käsittely

Esitysluonnoksen 1. lainsäädäntöehdotuksen 4 § 2 momentin mukaan osaamistietovarannon tiedot säilytetään, kunnes henkilö itse poistaa osaamisprofiilinsa palvelusta, elleivät yhteisrekisterinpitäjät määrittele tiedoille muuta säilytysaikaa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 21 §:n 1 momentissa tarkoitetuilla perusteilla. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että osaamistietovarantoon sisältyisi valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia tietoja (1. lainsäädäntöehdotuksen 2 §:n 2 mom), mistä johtuen jatkovalmistelussa olisi huomioitava perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, joka koskee arkaluonteisten tietojen säilyttämisaikaa.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (PeVL 13/2017 vp). Valiokunta on arkaluonteisten tietojen osalta pitänyt viiden vuoden

säilytysaikaa pitkänä (PeVL 51/2018 vp, s. 16 ja PeVL 13/2017 vp, s. 6) ja korostanut, että mitä pidemmäksi tietojen säilytysaika muodostuu, sitä olennaisempaa on huolehtia tietoturvasta, tietojen käytön valvonnasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta (PeVL 28/2016 vp, s. 7).

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että erityisten henkilötietoryhmien käsittelyyn sovellettavat suojatoimet vaikuttaisivat jäävän jossain määrin täsmentymättömiksi. Tietosuojalain mukaisiin suojatoimenpiteisiin on viitattu yhteisrekisterinpitoa koskevassa vastuiden jaossa (1. lainsäädäntöehdotuksen 5 §), mutta säännös ei kata kaikkia tietosuojalain 6 §:n 2 momentin mukaisia suojatoimenpiteitä eikä ehdotuksen perusteluista käy selkeästi ilmi, rajautuisivatko suojatoimenpiteet vain näihin, yksilöille annettavaan ohjeistukseen sekä esitysluonnoksen 1. lainsäädäntöehdotuksen 8 §:n mukaiseen suostumukseen. Oikeusministeriö kiinnittää suojatoimenpiteiden osalta huomiota siihen, että tietosuojalain 6 §:n 2 momentin mukaiset suojatoimenpiteet jättävät rekisterinpitäjälle harkinnanvaraa käsittelyyn sovellettavien suojatoimenpiteiden osalta. Jatkovalmistelussa esitystä olisi täsmennettävä erityisten henkilötietoryhmien käsittelyyn sovellettavien suojatoimien osalta, jotta niiden laajuudesta ei jäisi epäselvyyttä.

## Tiedonluovutussäännökset

Esitysluonnoksen 1. lainsäädäntöehdotuksen 2 §:n 3 momentin mukaan yksilö voi siirtää osaamisprofiiliinsa tietojaan valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa (884/2017) tarkoitetuista rekistereistä ja tietovarannoista. Lisäksi hän voi siirtää tietojaan osaamisprofiiliin ja työvoimapaalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 14 luvussa tarkoitetun palvelualustalla olevan työnhakuprofiiliin välillä.

Säännösehdotuksen ja sitä koskevien perusteluiden valossa jää täsmentymättömäksi, mistä säännöksen tarkoittamassa siirtämisessä on kyse. Jatkovalmistelussa säännöstä olisi täsmennettävä, jotta siitä kävisi selkeästi ilmi, mitä yksilö voisi tarkalleen ottaen tehdä halutessaan siirtää tietoja eri rekistereiden ja tietovarantojen välillä, edellyttäisikö siirtäminen esimerkiksi yksilön pyyntöä. Lisäksi jatkovalmistelussa olisi arvioitava, olisiko siirtämisessä kyse tosiasiallisesti tiedon luovuttamisesta sekä arvioitava säännösehdotuksen suhdetta julkisuuslakiin sekä säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellyn perustuslakivaliokunnan salassapidettävän tiedon luovuttamista koskevaan lausuntokäytäntöön.

Esitysluonnoksen 1. lainsäädäntöehdotuksen 7 §:n 2 momentin mukaan Opetushallitus voi luovuttaa osaamistietoja 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuihin käyttötarkoituksiin anonymisoimattomina, jos henkilö tai hänen laillinen edustajansa on palvelussa antanut suostumuksensa siihen. Salassapitosäännösten estämättä voidaan tällöin luovuttaa vain välttämättömät tiedot. Ilman henkilön tai hänen laillisen edustajansa suostumusta osaamistietovarannon tietoja ei saa anonymisoimatta käyttää tai luovuttaa muihin tarkoituksiin kuin 2 ja 3 §:ssä tarkoitetun palvelun tarjoamiseen yksilöille eikä arkistoida.

Säännösehdotuksen ja sen perusteluiden valossa säännöksen suhde julkisuuslakiin jää epäselväksi ja jatkovalmistelussa suhdetta tulisi tarkentaa säännöksessä ja sitä koskevissa perusteluissa. Keskeistä olisi selventää erityisesti sitä, missä määrin sääntelyllä olisi tarkoitus poiketa julkisuuslaista. Arviossa olisi hyvä huomioida perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 14/2022 vp, jossa perustuslakivaliokunta on arvioinut työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevien säännösehdotusten suhdetta julkisuuslakiin ja julkisuusperiaatteeseen.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että momentin ensimmäisen ja toisen virkkeen suhde jää epäselväksi. Jos säännöksessä on tarkoitus säätää siitä, että suostumuksellakin voitaisiin luovuttaa vain välttämättömiä tietoja, olisi edellytykset selvyden vuoksi hyvä muotoilla samaan virkkeeseen. Toisaalta jatkovalmistelussa voisi arvioida sitä, onko tietojen luovuttamista tarpeen sitoa välttämättömiin tietoihin, sillä luovutus edellyttäisi yksilön antamaa suostumusta

Jos säännöksellä on tarkoitus poiketa julkisuuslain sääntelystä, olisi säännökseen lisättävä ilmaisu ”poiketen siitä mitä julkisuuslaissa säädetään”. Vastaavasti jatkovalmistelussa olisi arvioitava, tulisiko säännösehdotuksen mukainen poikkeus arkistoinnista ilmaista ”poiketen siitä mitä arkistolaissa säädetään, tietoja ei arkistoidasi”.

Esitysluonnoksen 1. lainsäädäntöehdotuksen 8 §:n 1 momentin mukaan suostumuksen voi antaa ja sen voi milloin tahansa perua palvelun kautta. Suostumuksesta tulee käydä ilmi, että se on annettu vapaaehtoisesti ja nimenomaisesti sekä tietoisena siitä, mihin tarkoituksiin osaamistietoja voidaan käyttää ja luovuttaa. Suostumuksesta on myös käytävä ilmi, ettei sitä ole annettu työvoimahallinnon asiakaspalvelutilanteessa eikä viranomaismenettelyssä. Jatkovalmistelussa säännöksessä mainittua viranomaismenettelyn merkitystä olisi hyvä pyrkiä selventämään huomioiden sen, että esitettävässä sääntelyssä olisi kuitenkin kyse viranomaistoiminnassa tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija

Silja Kantonen

Jakelu

OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö

**VN/1227/2024-OM-7**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: