

Asia: VN/9945/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Apulaistietosuojavaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt tietosuojavaltuutetulta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain (884/2017) 3 §:ssä (1221/20) säädetyn oppijanumeron käyttötarkoitusta ja oppijanumeron antamista koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin. Oppijanumerorekisteriä koskevat säännökset siirrettäisiin uuteen 3 a §:ään. Lisäksi lain soveltamisalaan lisättäisiin Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain mukaiset koulutukset ja tutkinnot sekä säädettäisiin mainittua koulua koskevasta tallentamisvelvoitteesta opetuksen ja koulutuksen tietovarantoon. Esityksessä täsmennettäisiin myös yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevia säännöksiä. Esityksessä otettaisiin huomioon julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) mukainen sääntely ja tehtäisiin sen edellyttämät muutokset valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annettuun lakiin sekä perusopetuslakiin (628/1998), lukiolakiin (714/2018) ja ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin (531/2017).

Yleistä henkilötietojen käsittelyä koskevasta lainsäädännöstä

Henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan EU:n yleistä tietosuojasetusta (EU) 2016/679. EU:n yleinen tietosuojasetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan

unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti. Tietosuoja-asetuksella suojellaan luonnollisten henkilöiden perusoikeuksia ja -vapauksia ja erityisesti heidän oikeuttaan henkilötietojen suojaan. Kansallinen tietosuojalaki (1050/2018) täsmentää ja täydentää yleistä tietosuoja-asetusta.

Perustuslain 10.1 §:n mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan mielestä tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (kts. PeVL 14/2018 vp). Henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi perustuslakivaliokunnan mukaan jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota sääntelytarpeeseen silloin, kun henkilötietoja käsittelee viranomaisen. Valiokunnalla ei ole huomauttamista lähtökohtaan, jonka mukaan viranomaisen tehtävä ja toimivaltuudet tulee kuvata lainsäädännössä niin, että henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta ja tarkoitus voidaan perustellusti siitä johtaa toiminnan tavoite huomioon ottaen (kts. PeVL 14/2018 vp sekä myös tietosuoja-asetuksen johdantokappale 45).

Tietojen luonne vaikuttaa yleisen tietosuoja-asetuksen johdantokappaleen 75 kohdan mukaan riskin arviointiin. Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että esitys ei sisällä tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa määriteltyihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä (s. 8). Kiinnitän huomiota siihen, että ehdotus voi kuitenkin sisältää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:ssä säädettyjen salassa pidettävien tietojen käsittelyä eikä asiaa ole huomioitu lainvalmistelussa. Perustuslakivaliokunta on todennut, että mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely (kts. PeVL 14/2018 vp).

Valiokunnan käytännön mukaan sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (ks. PeVL 31/2017 vp, PeVL 45/2016 vp, s. 3 ja PeVL 41/2006 vp, s. 4/II sekä tietosuoja-asetuksen johdantokappale 41).

Esityksen perusteluissa on arvioitu osittain pykälien yhteensopivuutta tietosuoja-asetuksen kanssa. Kiinnitän kuitenkin vielä huomiota seuraaviin asioihin.

Esitysluonnokseen liittyvä henkilötietojen käsittely

Oppijanumero

Valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain (884/2018) 3 §:n 1 momentin (1221/2020) mukaan oppijanumero on henkilölle annettava pysyvä tunnus, jota käytetään henkilön yksilöintiin tallennettaessa, käsiteltäessä ja luovutettaessa kyseisessä laissa tai varhaiskasvatuslaissa (540/2018) tarkoitetussa tietovarannossa tarkoitettuja tietoja. Saman lain 3 §:n 2 momentin mukaan Opetushallitus luo oppijanumeron, kun henkilöstä talletetaan ensimmäisen kerran kyseisessä laissa tai varhaiskasvatuslaissa tarkoitettuja tietoja, ellei henkilöllä ole oppijanumeroa. Oppijanumero on hallituksen esitysluonnoksen mukaan katsottu edellä kerrotun perusteella voivan nykyään antaa silloin, kun henkilöstä talletetaan ensimmäisen kerran tietoja valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa ja varhaiskasvatuslaissa säädettyihin tietovarantoihin (s. 4), minkä vuoksi kaikilla kokonaisen ikäluokan oppijoilla on käytännössä oppijanumero siitä lähtien, kun heille annetaan se esi- ja perusopetuksessa, jolloin heidän tietojaan talletetaan opetuksen ja koulutuksen valtakunnalliseen tietovarantoon.

Valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan opetuksen, koulutuksen tai varhaiskasvatuksen järjestäjä, varhaiskasvatuksen palveluntuottaja, korkeakoulu ja oppilaitoksen ylläpitäjä voi käyttää oppijanumeroa myös henkilön yksilöintiin varhaiskasvatuslaissa, perusopetuslaissa, lukiolaissa, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa, tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetussa laissa, ammattikorkeakoululaissa, yliopistolaissa tai vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitettuja tehtäviä toteuttaessaan. Sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että oppijanumeroa voisi ehdotetun 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan käyttää toteutettaessa varhaiskasvatusta, opetusta ja koulutusta koskevia lakisääteisiä tehtäviä. Hallituksen esitysluonnoksessa kerrotaan, että oppijanumeron käyttö tulisi sen vuoksi laajenemaan myös esim. poliisiammattikorkeakoulusta annetun lain (1164/2013) ja maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain (1121/2008) mukaisiin tehtäviin. Kiinnitän huomiota myös siihen, että ehdotetun 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa ei myöskään tietojen käyttäjätahoa olisi enää määritelty voimassa olevan 3 §:n tavoin, mikä osaltaan voi vaikuttaa henkilötietojen käsittelyyn. Hallituksen esitysluonnoksen perustelujen mukaan muutoksessa on kyse sääntelyn yksinkertaistamisesta, eikä muutoksen perusteita ja vaikutusta ole arvioitu tarkemmin henkilötietojen käsittelyn kannalta.

Lisäksi lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan oppijanumeroa voisi käyttää henkilön yksilöintiin toteutettaessa opetushallituksesta annetussa laissa (564/2016) tarkoitettuja tehtäviä. Hallituksen esitysluonnoksen perustelujen mukaan Opetushallitus voisi siten käyttää oppijanumeroa henkilön yksilöimiseen muun muassa ylläpitämissään yleisiä kielitutkintoja koskevassa rekisterissä, oikeustulkintorekisterissä ja opetushallinnon tutkintoa koskevassa rekisterissä. Kiinnitän huomiota siihen, että myös tämä on uusi tietojen käsittelyn tarkoitus, mutta muutoksen perusteita ja vaikutuksia henkilötietojen käsittelyn kannalta ei ole arvioitu tarkemmin lainvalmistelussa.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa on todettu, että valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 3 §:ään ehdotettujen muutosten vuoksi oppijanumero voitaisiin antaa myös muille kuin oppilaille ja opiskelijoille, koska oppijanumeron antamista ei olisi enää sidottu yksinomaan 3 §:n 1 momentista ilmenevällä tavalla tietojen tallettamiseen, käsittelyyn ja

luovuttamiseen tietovarannoista. Oppijanumero voitaisiin siten hallituksen esitysluonnoksen mukaan antaa myös esimerkiksi opettajille, ammatillisessa koulutuksessa toimiville työpaikkaohjaajille ja Opintopolkupalvelujen virkailijoille (s. 7). Kiinnitän huomiota siihen, että muutos on merkittävä opetustoimen henkilöstön henkilötietojen käsittelyn kannalta ottaen vielä huomioon, että oppijanumerorekisterin tietosisältöä on ehdotettu laajennettavaksi 3 a §:ssä ehdotetulla tavalla ja oppijanumeron käyttöä on laajennettavaksi ehdotuksen 3 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdista ilmenevällä tavalla. Lisäksi muidenkin rekisteröityjen henkilötietojen käsittelylle aiheutuisi muutoksia ehdotetun 3 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdan seurauksena sekä ehdotetuilla oppijanumerorekisterin tietosisältöön kohdistuvilla muutoksilla. Mielestäni näiden muutosten perusteita ja vaikutuksia henkilötietojen käsittelylle tulee sen vuoksi arvioida tarkemmin lainvalmistelussa.

Lisäksi tulisi huomioida tietosuoja-asetuksen 87 artikla, koska oppijanumeroa voitaneen pitää yleisenä tunnisteena opetushallinnossa. Yleistä tunnistetta on käytettävä tietosuoja-asetuksen 87 artiklan mukaan ainoastaan noudattaen rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevia asianmukaisia suojatoimia tietosuoja-asetuksen mukaisesti. Hallituksen esitysluonnoksessa on mainittu tämä artikla ja viitattu tietosuojalain mukaisiin suojatoimiin (s. 9), mutta viittauksen sisältö jää osin epäselväksi. Pidän tarpeellisena, että asianmukaisia suojatoimia arvioidaan tarkemmin tämän erityislainsäädännön valmistelun yhteydessä.

Oppijanumerorekisteri ja tietojen luovuttaminen

Valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annettuun lakiin lisättäväksi ehdotetun 3 a §:n mukaan oppijanumerorekisteriin ehdotetaan lisättäväksi henkilön yhteystiedot. Pykäläehdotuksesta ei ilmene tarkemmin, mitä yhteystiedolla tarkoitetaan, mutta hallituksen esitysluonnoksessa mainitaan henkilön postiosoite, sähköpostiosoite tai puhelinnumero (s. 11). Yhteystieto saataisiin hallituksen esitysluonnoksen mukaan Digi- ja väestöviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) perusteella ja muutostiedot saataisiin kerran vuorokaudessa tietojen täsmällisyyden varmistamiseksi tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisesti. Esitysluonnoksessa todetaan, että edellä mainitun lain 36 §:n mukaisia turvakiellon alaisia yhteystietoja ei kuitenkaan talletettaisi.

Totean, että Digi- ja väestöviraston palvelussa on rekisteröidyn kotiosoite, mutta ei käsittääkseni puhelinnumeroa eikä sähköpostiosoitetta. Kiinnitän myös huomiota siihen, että yhteystieto voi olla viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 31 kohdan mukaisesti salassa pidettävä tieto.

Lisäksi oppijanumerorekisterin tietojen käsittelyn tarkoitusta ehdotetaan laajennettavaksi ehdotettujen 3 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohtien lisäksi ehdotetun 3 a §:n 1 momentin mukaisesti. Tietoja voisi käyttää myös valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain ja varhaiskasvatustlain mukaisiin rekistereihin ja tietovarantoihin liittyvässä tiedottamisessa sekä koulutuksen kehittämisessä, arvioinnissa, tilastoinnissa ja seurannassa.

Yhteystiedon tallettamista on arvioitu tarvittavan tietosuoja-asetuksen 12-14 artikloissa säädetyn informointivelvollisuuden toteuttamiseksi sekä tietoturva- ja tietosuojaloukkauksista ilmoittamisen mahdollistamiseksi ja myös palveluiden toimivuuden varmistamiseksi (s. 6 ja 11-12). Yhteystietojen tallentamista ja tietojen käyttötarkoituksen laajennusta on perusteltu myös muun muassa sillä, että rekisteröidyille voitaisiin lähettää erilaisia kyselyitä (esimerkiksi työelämään sijoittumista koskevan uraseurannan koulutuksen kehittämistä varten). Yhteystiedon tarpeellisuutta ei ole arvioitu tarkemmin. Muutosten perusteita ja niiden vaikutuksia henkilötietojen käsittelyn kannalta ei ole arvioitu tarkemmin lainvalmistelussa, mitä pidän puutteena, koska kyse on henkilötietojen käsittelyn kannalta varsin merkittävistä muutoksista ottaen vielä huomioon, että oppijanumero on ehdotettu annettavaksi myös muille kuin oppilaille ja opiskelijoille. Muodostuisiko esimerkiksi opettajista näin valtakunnallinen tietovaranto yhteystietoineen?

Tietosuoja-asetuksen 86 artikla mahdollistaa virallisten asiakirjojen julkisuuden ja tietosuoja-asetuksen mukaisen oikeuden henkilötietojen suojaan yhteensovittamisen. Tietosuojalain 28 §:n mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään. Yleislakina sovellettavan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) lisäksi tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä voi olla toimintaan sovellettavassa erityislainsäädännössä.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa on viitattu julkisuuslain 16 §:n 3 momenttiin (s. 12), kun on kyse tietojen luovutuksen edellytyksistä oppijanumerorekisteristä. Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole käsitelty valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 6 luvun vaikutusta tietojen luovuttamiseen. Pidän tarpeellisena, että tietojen luovuttamisen perusteita oppijanumerorekisteristä ja säädösten tarkennustarpeita arvioidaan lainvalmistelussa tarkemmin, koska oppijanumeroa koskevaan sääntelyyn ehdotetaan merkittäviä muutoksia oppijanumeron käytön ja oppijanumerorekisterin tietosisällön kannalta. Esitysluonnoksen perusteella jää esimerkiksi epäselväksi, onko oppijanumeron käyttö edelleen tarkoitus rajata viranomaiskäyttöön.

Valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 3 §:n 3 momentin mukaan oppijanumerorekisteriin tallennettavat tiedot säilytetään pysyvästi. Myös ehdotetun 3 a §:n 2 momentin mukaan oppijanumerorekisterin kaikki tiedot säilytettäisiin edelleen pysyvästi. Kiinnitän huomiota siihen, että tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukainen tietojen säilytyksen rajoittaminen on yksi keskeisistä tietosuojaperiaatteista. Pidän tarpeellisena, että lainvalmistelussa arvioidaan tarkemmin tietojen säilyttämisaikaa ottaen huomioon myös se, että oppijanumero on ehdotettu annettavaksi muillekin kuin oppilaille ja opiskelijoille ja että oppijanumerorekisteriin on ehdotettu talletettavaksi yhteystiedot.

Lopuksi

Rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä on mahdollista säätää henkilötietojen käsittelystä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan sallimissa rajoissa. Lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Asiaa tulee arvioida hallituksen esityksen perusteluissa.

Kiinnitän huomiota siihen, että lainvalmistelussa tulee huomioida myös tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukaiset tietosuojaperiaatteet. Esimerkiksi tietojen käsittelyn minimointiperiaate on yksi näistä keskeisistä periaatteista. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaan lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Tietosuojavaltuutetun toimistossa on laadittu ohje lainsäädäntölausuntoihin (Tietosuojavaltuutetun toimiston ohje lainsäädäntölausuntoihin 16.10.2017.

<https://tietosuoja.fi/documents/6927448/10594424/Ohje+lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nt%C3%B6lausuntoihin/b87a3cff-c691-d9ec-a81e-74425e021898/Ohje+lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nt%C3%B6lausuntoihin.pdf>). Ohjaan tutustumaan siihen lainvalmistelussa.

Apulaistietosuojavaltuutettu Heljä-Tuulia Pihamaa

Tamminen-Dahlman Anne
Tietosuojavaltuutetun toimisto