

Asia: VN/21671/2021

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Apulaistietosuojavaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimistolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta. Esityksen yhtenä tavoitteena on varmistaa yleisistä kielitutkinnoista annetun lain yhdenmukaisuus tietosuojalain-säädännön kanssa.

#### **YLEISTÄ HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYÄ KOSKEVASTA LAINSÄÄDÄNNÖSTÄ**

Henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (EU) 2016/679. EU:n yleinen tietosuoja-asetus 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. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota sääntelytarpeeseen silloin, kun henkilötietoja käsittelee viranomainen. 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, käsiteltävien tietojen määrä ja niiden rekisteröityjen määrä, joiden tietoja käsitellään, vaikuttavat yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-kappaleen 75 kohdan mukaan riskin arviointiin. Lausuttavana olevan hallituksen esitysluonnoksen perusteluista ilmenee, että esitys ei sisällä tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa määriteltyihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä, mutta se voi sisältää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 24 §n perusteella salassa pidettäviksi säädettyjen tietojen käsittelyä. 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 osittain arvioitu pykälien yhteensopivuutta tietosuoja-asetuksen kanssa. Apulaistietosuojavaltuutettu kiinnittää kuitenkin huomiota seuraaviin asioihin.

## ESITYSLUONNOKSEEN LIITTYVÄ HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELY

### Yleinen kielitutkintojärjestelmä

Yleisistä kielitutkinnoista annetun lain (964/2004) 2 §:n mukaan Opetushallitus vastaa yleisestä kielitutkintojärjestelmästä, sen kehittämisestä ja valvonnasta. Opetushallitus voi tehdä yleisten kielitutkintojen laatimiseen ja arviointiin liittyviä sopimuksia korkeakoulujen kanssa. Opetushallitus sopii yleisten kielitutkintojen järjestämisestä lain 4 §:ssä säädettyjen tahojen kanssa. Yleisen

kielitutkintosuorituksen arvioi lain 7 §:n mukaan arvioija. Yleisten kielitutkintojen tutkintotoimikunta tekee lain 13 §:n 2 momentin perusteella tutkintosuoritusten tarkistusarviointia koskevia päätöksiä. Opetushallitus voisi lakiehdotuksen 6 a §:n perusteella peruuttaa osallistumisen tutkintoon ja katsoa tutkintosuorituksen hylätyksi, jos kyse olisi ollut vilpillisestä menettelystä tai järjestyksen rikkomisesta.

Tutkinnon järjestäjän tehtävänä on lain 5 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan järjestää tutkinnot sopimusehtojen mukaisesti. Esityksessä ehdotetaan 5 §:ää muutettavaksi siten, että tutkinnon järjestäjän tehtävänä olisi myös vastata tutkintotilaisuuksien valvonnasta sekä ilmoittaa Opetushallitukselle viipymättä ehdotetun 6 a §:n 1 momentin mukaisista tilanteista seuraamuksien määrittämiseksi. Lisäksi tutkinnon järjestäjä toimittaa voimassa olevan lain mukaan tutkintosuoritukset arvioitaviksi ja opetustoimen viranomaisille niiden tarvitsemat tiedot tutkintojen järjestämisestä.

Lain 5 §:n 2 momentin mukaan tutkinnon järjestäjän tehtävistä ja niitä koskevien sopimusten sisällöstä voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Yleisistä kielitutkinnoista annetun valtioneuvoston asetuksen (1163/2004) 6 §:ää ehdotetaan muutettavaksi mm. siten, että tutkinnon järjestämistä koskevasta sopimuksesta tulee käydä ilmi testimateriaalin käsittelystä ja tutkintotilaisuuden valvonnasta huolehtiminen sekä velvollisuus ilmoittaa Opetushallitukselle vilpillisestä menettelystä ja järjestyksen rikkomisesta tutkintotilaisuudessa. Esityksen perustelujen mukaan yleisten kielitutkintojen järjestäjien tehtävät rajoittuvat pääasiassa tutkintotilaisuuksien käytännön organisointiin.

Rekisterinpitäjällä tarkoitetaan tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaan sitä tahoa, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Henkilötietojen käsittelijä puolestaan käsittelee tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 8 kohdan mukaan henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun. Jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittelee yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat tietosuoja-asetuksen 26 artiklan mukaan yhteisrekisterinpitäjiä. Kansallisessa lainsäädännössä voidaan määrittellä rekisterinpitäjien vastualueet.

Esityksen perusteluissa ei ole arvioitu kattavasti yleisen kielitutkinnon suorittavien henkilötietojen käsittelyä menettelyn eri vaiheissa, minkä vuoksi kielitutkintojärjestelmään liittyvien eri osapuolien roolit henkilötietojen käsittelyssä jäävät osin epäselviksi. Mitkä ovat Opetushallituksen, tutkinnon järjestäjien ja arvioijien tehtävät ja vastuut henkilötietojen käsittelyssä ja rekisteröityjen oikeuksien toteuttamisessa? Apulaistietosuojavaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä ei ole myöskään arvioitu kaikilta osin kattavasti henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn mahdollista täsmentämisen tarvetta.

Arvioijarekisteri

Yleisistä kielitutkiinnoista annetun lain 8 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että pykälästä ilmenisi Opetushallituksen olevan valtakunnallisen arvioijarekisterin rekisterinpitäjä. Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaisesti rekisterinpitäjällä tarkoitetaan sitä tahoa, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Jos käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään jäsenvaltion lainsäädännössä, rekisterinpitäjä voidaan vahvistaa jäsenvaltion lainsäädännössä. Apulaistietosuoja-asetus pitää lisäystä tarpeellisenä.

Arviointirekisteriä pidetään lain 8 §:n mukaan tutkintasuoritusten yhdenmukaisen arvioinnin tason turvaamiseksi. Osa tiedoista talletetaan arvioijan yksilöimistä varten. Henkilötiedot on tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla (käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate). Apulaistietosuoja-asetus toteaa, että arvioijia koskevien tietojen käsittelyn tarkoitus jää osin epäselväksi pykälän perusteella. Minkälaiseen tarkoitukseen esimerkiksi tarpeelliset yhteystiedot on tarkoitettu? Asiaa tulisi vielä arvioida lain jatkovalmistelussa tarkemmin.

Esityksessä ehdotetaan, että henkilötunnuksen tallettamisvelvollisuudesta luovuttaisiin. Arvioijan yksilöimiseksi rekisteriin talletettaisiin nimi ja syntymäaika. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan henkilötietojen on oltava täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä (täsmällisyys). Esityksessä ei ole arvioitu sitä, miten tietojen oikeellisuus varmistettaisiin, jos kahdella arvioijalla olisi sama nimi ja syntymäaika. Rekisteriin ei ehdoteta talletettavaksi oppijanumeroa. Apulaistietosuoja-asetus katsoo, että tätä on vielä aiheellista arvioida jatkovalmistelussa.

Lain 8 §:n mukaan tiedot säilytettäisiin viisi vuotta kuten nykyäänkin, minkä jälkeen tiedot on poistettava rekisteristä, ellei merkintää ole hakemuksesta uusittu. Henkilötiedot on säilytettävä tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten (säilytyksen rajoittaminen). Esityksen perustelujen mukaan vanhentuneet tai tarpeettomat yhteystiedot olisi poistettava rekisteristä heti, kun rekisterinpitäjä on tullut tietoiseksi tietojen vanhentumisesta tai tarpeettomuudesta. Tästä ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi. Arvioijaa koskevat tiedot olisi esityksen perustelujen mukaan poistettava, kun arvioija ei enää toimisi kyseisessä tehtävässä, mutta tästäkään ei ehdoteta säädettäväksi.

Arvioijia koskevien henkilötietojen käsittelyn arvioijarekisterissä on arvioitu perustuvan tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Esityksessä ei ole arvioitu sitä, minkälaisia tietosuoja-asetuksessa säädettyjä rekisteröidyn oikeuksia rekisteröidyllä olisi käytettävissään.

Tietosuoja-asetuksen 86 artikla mahdollistaa tietosuoja-asetuksen mukaisen oikeuden henkilötietojen suojaan ja virallisten asiakirjojen julkisuuden yhteensovittamisen. Tietosuojalain 28 §:n mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään. Yleislakina

sovellettavassa julkisuuslaissa säädetään tietojen salassapitoperusteista, julkisiksi arvioitujen henkilötietojen saamisesta ja luovuttamisen perusteista viranomaisen henkilörekisteristä sekä siitä, millä perusteella salassa pidettäviä tietoja voi luovuttaa. Esimerkiksi yhteystiedot voivat olla julkisuuslain 24 §:n 31 kohdan perusteella salassa pidettäviä, mikä esityksen perusteluissakin todetaan.

Hallituksen esityksen perusteluissa ei ole arvioitu sitä, millä perusteilla arvioijia koskevia tietoja voisi luovuttaa valtakunnallisesta arvioijarekisteristä. Millä perusteella esimerkiksi arvioijien syntymäaika tai yhteystietoja voisi olla tarpeellista luovuttaa? Esityksessä ei ole myöskään arvioitu sitä, olisiko henkilötietojen luovutuksista arvioijarekisteristä tarpeellista säätää yleisistä kielitutkinnoista annetussa laissa. Apulaistietosuojavaltuutettu pitää tarpeellisena, että tietojen luovutusperusteita arvioidaan vielä tarkemmin lainvalmistelussa ja säädetään niistä tarvittaessa.

### Yleisten kielitutkintojen tutkintorekisteri

Yleisistä kielitutkinnoista annetun lain 10 §:ää ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että yleisten kielitutkintojen tutkintorekisterin rekisterinpitäjänä olisi Opetushallitus. Apulaistietosuojavaltuutettu pitää tätä perusteltuna tietosuojasetuksen 4 artiklan 7 kohdan perusteella. Rekisterinpitäjän vastuusta säädetään yleisellä tasolla tietosuojasetuksen 24 artiklassa, jota tulkitaan yhdessä muiden rekisterinpitäjän velvollisuuksia koskevien säännösten kanssa.

Tutkintorekisteriin talletettaisiin lain 10 §:n 2 momentin mukaan kielitutkintoon osallistuneen nimi, oppijanumero ja syntymäaika henkilön yksilöimistä varten. Tutkintoon osallistuneen sukupuolta ja henkilötunnusta ei enää talletettaisi. Lisäksi talletettaisiin tutkintoon osallistuneen kansalaisuus, tutkinnon suorittamispaikka, tutkintokieli, saadut taitoarviot, tutkintokertojen ajankohta ja tarpeelliset yhteystiedot. Lain 10 §:n mukaan tutkintorekisterin tarkoituksena on suoritettuja kielitutkintoja ja tutkintoihin sisältyviä osakokeita koskevien tietojen säilyttäminen sekä yleisen kielitutkinnon toimivuuden seuranta. Apulaistietosuojavaltuutettu kiinnittää huomiota tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädettyyn käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen. Koska henkilötietojen käsittelyn tarkoituksesta ei ole säännelty täsmällisesti, tallettaviksi säädettyjen eri tietojen tarpeellisuutta on vaikea arvioida. Mihin tarkoituksiin esimerkiksi kansalaisuustietoa ja yhteystietoja tarvitaan?

Tutkintorekisteriin tallennettavien tietojen säilytysaikaa ehdotetaan pidennettäväksi 50 vuoteen, minkä jälkeen tiedot on poistettava rekisteristä. Tietoja on arvioitu tarvittavan kielitutkintojärjestelmän toimivuuden seurannassa ja kehittämisessä. Lisäksi perusteluissa todetaan, että tutkintoon osallistuneiden kannalta on tärkeää, että tiedot olisivat saatavissa rekisteristä myös jälkikäteen. Tutkintoon osallistuja saa lain 9 §:n mukaan myös tutkintotodistuksen. Osoitetaanko yleisen kielitutkinnon suorittaminen todistuksen avulla vai rekisterimerkinnällä? Minkä tahon tehtävänä on säilyttää tutkintotodistuksia? Esityksessä ei ole arvioitu tarkemmin sitä, minkä vuoksi

kaikki rekisterin tiedot olisivat tarpeellista säilyttää 50 vuotta. Onko esimerkiksi yhteystieto tarpeellista säilyttää niin kauan?

Esityksessä ei myöskään ole arvioitu sitä, millä perusteilla tutkinnon suorittaneen rekisteröidyn tietoja voisi luovuttaa valtakunnallisesta yleisten kielitutkintojen tutkintorekisteristä. Sisältyykö rekisterin tietoihin salassa pidettäviä tietoja? Apulaistietosuojaavaltuutettu pitää tarpeellisena, että lainvalmistelussa arvioidaan vielä tarkemmin tietojen luovuttamisperusteita tutkintorekisteristä julkisuuslaki huomioon ottaen. Lain jatkovalmistelussa on tarpeellista arvioida myös, olisiko henkilötietojen luovuttamisen perusteista tarpeellista säätää erikseen yleisistä kielitutkinnoista annetussa laissa.

Henkilötietojen käsittelyn tutkintorekisterissä on arvioitu perustuvan tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Esityksessä ei ole arvioitu, mitä tietosuoja-asetuksessa säädettyjä rekisteröidyn oikeuksia rekisteröidyllä olisi käytettävissään. Voitaisiinko esimerkiksi henkilötietoja poistaa tutkintorekisteristä ennen laissa säädetyn säilytysajan päättymistä?

## LOPUKSI

Apulaistietosuojaavaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettua henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä olisi tarpeellista arvioida vielä tarke-min lainvalmistelussa rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien toteutumisen kannalta ottaen huomioon edellä esitetty. Lainvalmistelussa tulisi myös arvioida, onko henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely kattavaa ja täsmällistä ottaen huomioon, että kyse valtakunnallisesta henkilötietojen käsittelystä. Henkilötietojen käsittelyssä merkitystä voi olla myös julkisuuslailla ja esimerkiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetulla lailla (906/2019), mikä tulisi ottaa arvioinnissa huomioon.

Rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä on mahdollista säätää henkilötietojen käsittelystä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan sallimissa rajoissa. Lainsäädännön on täytettävä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaan yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Asiaa tulee arvioida hallituksen esityksen perusteluissa. Tietosuojaavaltuutetun toimistossa on laadittu ohje lainsäädäntölausuntoihin. Apulaistietosuojaavaltuutettu ohjaa tutustumaan siihen lainvalmistelussa (<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>).

Lain toimeenpanoon liittyvistä yhtenäisistä tulkinnoista ja käytännöistä on esityksen perustelujen mukaan tarkoitus huolehtia yleisten kielitutkintojen tutkin-totoimikunnalle ja tutkinnon järjestäjille annettavalla ohjeistuksella. Apulaistietosuojaavaltuutettu pitää tarpeellisena sitä, että ohjeistuksessa kiinnitettäisiin

tarkemmin huomiota myös tutkintojen järjestämiseen liittyvään henkilötietojen käsittelyyn sekä rekisteröityjen oikeuksien toteuttamiseen.

Tamminen-Dahlman Anne  
Tietosuojavaltuutetun toimisto