



Dnro 9914/91/20

13.01.2021

Opetus- ja kulttuuriministeriö
kirjaamo@minedu.fi

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/18946/2020

Tietosuojavaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt tietosuojavaltuutetulta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä siten, että vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille säädettäisiin mahdolliseksi tallentaa vapaan sivistystyön vapaatavoitteisen koulutuksen suoritustietoja valtakunnalliseen opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain mukaiseen tietovarantoon opiskelijan pyynnöstä. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi tallentamisvelvollisuus kansanopistossa järjestettävästä oppivelvollisuuslain (1214/2020) 5 §:n 2 momentin mukaisesta koulutuksesta, jossa noudatetaan kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisia aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai Opetushallituksen laatimaa maahanmuuttajille tarkoitettua koulutuksen opetussuunnitelmasuosituksen. Lisäksi esitetään, että vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin lisättäisiin säännös siitä, kuinka tietovarantoon tallennettavien vapaatavoitteisten koulutusten laajuus määritellään opintopisteinä ja opiskelijan osaaminen arvioidaan.

Totean yleisesti aluksi seuraavaa. Henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan EU:n yleistä tietosuojasetusta (EU) 2016/679. Tietosuojasetuksella suojellaan luonnollisten henkilöiden perusoikeuksia ja -vapauksia ja erityisesti heidän oikeuttaan henkilötietojen suojaan. 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 ensisijaisesti suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (PeVL 14/2018). Kansallinen tietosuojalaki (1050/2018) täsmentää ja täydentää yleistä tietosuojasetusta.

Henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi perustuslakivaliokunnan mukaan jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuojasetuksen ja kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuojasetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota sääntelytarpeeseen silloin, kun henkilötietoja käsittelee



viranomainen. Perustuslakivaliokunta on todennut, että mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely (kts. PeVL 14/2018 vp). 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).

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).

Esitän seuraavat henkilötietojen käsittelyä koskevat huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.

Valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 9 a §:ää (1221/2020) ehdotetaan muutettavaksi siten, että vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitettujen oppilaitoksen ylläpitäjän on tallennettava oppivelvollisuuslain (1214/2020) 5 §:n 2 momentissa tarkoitettussa koulutuksessa olevista opiskelijoistaan pykälässä tarkemmin mainitut tiedot opetuksen ja koulutuksen valtakunnalliseen tietovarantoon. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 9 d §, jonka mukaan oppilaitoksen ylläpitäjän on tallennettava tähän valtakunnalliseen tietovarantoon vapaan sivistystyön vapaatavoitteisesta koulutuksesta tiedot koulutuksen nimestä, laajuudesta ja päättymispäivästä sekä osaamisen arvioinnista, jos oppilaitoksen ylläpitäjä on päättänyt tarjota tietovarantoon tallentamista koulutukseen osallistuville opiskelijoille ja opiskelija pyytää tietojen tallentamista. Edellytyksenä on myös, että koulutuksen laajuus on määritelty opintopisteinä ja se on kuvattu ja arvioitu osaamisperusteisesti vapaasta sivistystyöstä annetun lain 6 b §:ään ehdotetun muutoksen mukaisesti.

Henkilötietojen käsittelyn perusteeksi näissä tilanteissa on esitysluonnoksessa arvioitu yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan c alakohta (s. 10 ja 12). Totean, että silloin 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.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan käsittelyä ei voitu perustaa tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaiseen yleiseen etuun, koska tietosuojalain (1050/2018) 4 §:n perusteluissa tuodaan selkeästi ilmi, että yksityisoikeudellinen yhteisö, joka toteuttaa julkista hallintotehtävää, ei voi perustaa käsittelyään yleiselle edulle (HE 9/2018 vp, s.80). Esitysluonnoksessa todetaan, että kaikkia vapaan sivistystyön oppilaitoksien ylläpitäjiä ei voida pitää viranomaisina, joten tämän käsittelyperustevaihtoehdon katsottiin sulkeutuneen pois.

Kiinnitän huomiota siihen, että oppilaitoksen ylläpitäjä on tallettanut vapaatavoitteista koulutusta koskevat tiedot valtakunnalliseen tietovarantoon alun perin opiskelijan pyynnöstä. Henkilötietojen käsittelyn perustuessa tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan rekisteröidyillä ei ole käytettävissään tietosuoja-asetuksen 21 artiklan mukaista vastustamisoikeutta. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu sitä, millä



perusteella rekisteröity voisi halutessaan jälkeinpäin saada poistetuksi hänen pyynnöstään talletetut tiedot valtakunnallisesta tietovarannosta. Pidän asiaa merkittävänä ottaen vielä huomioon, että valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 11 §:n mukaan tiedot tultaisiin säilyttämään pysyvästi. Kiinnitän huomiota siihen, että hallituksen esitysluonnoksessa ei ole arvioitu, miten tietosuoja-asetuksen mukaisia rekisteröidyn oikeuksia tultaisiin soveltamaan lakimuutoksen kohteena olevassa henkilötietojen käsittelyssä.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan esityksessä ei lähtökohtaisesti ehdoteta käsiteltäväksi tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Esitysluonnoksessa on arvioitu, että oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentin mukainen koulutus olisi käytännössä suunnattu vain maahanmuuttajille ja näin tätä koulutusta koskeva osallistumistieto voisi kertoa henkilön maahanmuuttaja-taustasta, mutta koska tieto ei kuitenkaan tarkemmin kerro henkilön etnisestä alkuperästä, ei tiedon arvioida kuuluvan erityiseen henkilötietoryhmään. Esityksen mukaan on kuitenkin mahdollista, että henkilön osallistuminen esimerkiksi päihteistä irti pääsemiseen tai parisuhteen hoitamiseen liittyvälle vapaatavoitteiselle kurssille voi antaa henkilön yksityiselämästä epäsuoria vihjeitä, joita henkilö ei haluaisi julkisesti nähtävillä, ja jokin kurssitieto voi antaa epäsuoran vihjeen myös henkilön poliittisista mielipiteistä tai uskonnollisesta tai filosofisesta vakaumuksesta.

Esitysluonnoksen mukaan tämän vuoksi onkin ehdotettu, että vapaatavoitteista koulutusta koskevien tietojen tallentaminen tietovarantoon olisi sidottu henkilön itsensä tekemään pyyntöön. Ketään henkilöä ei velvoitettaisi tallentamaan vapaassa sivistystyössä suorittamiaan kursseja tietovarantoon. Totean, että niissä tilanteissa, joissa jokin koulutusta koskevista tiedoista voidaan arvioida ilmentävän tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaisia erityisiä henkilötietoryhmiä kuvaavia tietoja, tietojen tallettaminen valtakunnalliseen tietovarantoon voi perustua vain saman artiklan 2 kohdan alakohdan mukaiseen perusteeseen. Asiaa tulisi arvioida vielä tältä osin tarkemmin lainvalmistelussa. Olisiko koulutusta koskevien tietojen tallettaminen valtakunnalliseen tietovarantoon silloin mahdollista tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan a alakohdan perusteella, jos rekisteröity pyytää tallettamista? Sikäli kun käsitteilyn katsottaisiin olevan mahdollista suostumuksen perusteella, kiinnitän huomiota siihen, että rekisteröidyn peruuttaessa suostumuksensa, onko kyseiset tiedot silloin poistettava kokonaisuudessaan kaikista rekistereistä.

Tietosuoja-asetuksen 86 artikla mahdollistaa virallisten asiakirjojen julkisuuden ja tietosuoja-asetuksen mukaisen oikeuden henkilötietojen suojaan yhteen sovittamisen. Kiinnitän huomiota siihen, että vaikka koulutusta koskevat tiedot eivät kuuluisi tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan perusteella erityisiin henkilötietoryhmiin, tiedot voivat olla yleislakina sovellettavan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 24 §:n perusteella salassa pidettäviä tietoja. Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole arvioitu koulutusta koskevien tietojen mahdollista salassa pidettävyyttä. Tietojen luonne vaikuttaa yleisen tietosuoja-asetuksen johdantokappaleen 75 kohdan mukaan riskin arviointiin. Se vaikuttaa myös tietojen luovutusedellytyksiin.

Valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 4 §:ään, joka koskee opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisen tietovarannon käyttötarkoitusta, ehdotetaan lisättäväksi uusi momentti, jonka mukaan henkilö päättää itse vapaatavoitteista koulutusta koskevien tietojen käyttötarkoituksesta. Lisäksi lain 10 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi momentti, jonka mukaan kyseistä tietojen luovutusta koskevaa pykälää ei sovellettaisi vapaatavoitteista koulutusta koskeviin tietoihin. Myös lain 29 §:ään



ehdotetaan uutta 6 momenttia, joka sulkisi pois saman pykälän 2 ja 4 momentin soveltamisen. Jos opiskelija ei halua luovuttaa vapaatavoitteista koulutusta koskevia tietoja mihinkään, tiedot olisivat hallituksen esitysluonnoksen mukaan vain henkilön itsensä, tiedot tallentaneen oppilaitoksen ylläpitäjän ja tietovarannon ylläpitäjän Opetushallituksen saatavilla (s. 5 ja 8).

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan rekisteröity voisi antaa valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 29 §:n 5 momentin mukaisesti Opetushallituksen Oma opintopolku -palvelussa suostumuksen vapaatavoitteista koulutusta koskevien tietojen luovuttamiseen muodostamalla palvelussa esimerkiksi työnantajalle lähetettävän linkin tietovarannossa oleviin opintosuorituksiinsa. Tähän lakiin on sen vuoksi ehdotettu muutosta sen 28 §:n 2 momentin 1 kohtaan. Kiinnitän huomiota siihen, että rekisteröidyllä tulisi tietosuojasetuksen 4 artiklan 11 kohta, 6 artiklan 1 kohdan a alakohta ja 7 artikla huomioon ottaen olla suostumusta antaessaan mahdollisuus valita, missä tilanteissa hän haluaa luovuttaa myös vapaatavoitteista koulutusta koskevat tiedot muiden opintosuoritustietojensa ohella lähettäessään linkin opintosuorituksiinsa.

Totean, että oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan tietosuojalain 28 §:n mukaan, mitä viranomaisen toiminnan julkisuudesta säädetään. Henkilötietoja voi silloin luovuttaa viranomaisen henkilörekisteristä yleislakina sovellettavan julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaisesti, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty. Hallituksen esitysluonnoksessa onkin todettu, että vapaatavoitteista koulutusta koskeviin tietoihin voi kohdistua julkisuuslain 13 §:n 2 momentin mukainen tietopyyntö (s. 11). Kiinnitän huomiosta siihen, että rekisteröity ei näyttäisi näin ollen voivan täysin itse päättää tietojensa käyttötarkoituksista ja niiden luovuttamisesta.

Tietosuojavaltuutetun toimistossa on laadittu ohje lainsäädäntölausuntoihin. Ohjaan tutustumaan siihen lainvalmistelussa.

Tietosuojavaltuutettu _____

Ylitarkastaja _____

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi tarvittaessa tarkistaa tietosuojavaltuutetun toimiston kirjaamosta.

Tietosuojavaltuutetun toimiston yhteystiedot

Postiosoite: PL 800, 00531 Helsinki

Sähköposti: tietosuoja@om.fi

Puhelinvaihte: 029 566 6700 **Verkkosivut:** www.tietosuoja.fi