

Lausunto

11.8.2020

VN/14518/2020

VN/14518/2020-OM-7

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta**Henkilötietojen suoja**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan henkilötietojen suojaa koskevaa sääntelyä. Esitysluonnoksessa arvioidaan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain yhteensopivuutta EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 2016/679 (*tietosuoja-asetus*) kanssa sekä ehdotetaan muutoksia lakiin valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä. Esitysluonnoksen henkilötietojen käsittelyä koskeviin säännöksiin sovelletaan EU:n yleistä tietosuoja-asetusta, joten sitä on tarkasteltava asetuksen ja sen kansalliselle erityissääntelylle asettamien reunaehtojen valossa.

Laki ammatillisesta koulutuksesta*Yleishuomiot*

Esitysluonnoksen jaksossa 2.2 käsitellään ammatillisesta koulutuksesta annetun lain yhteensopivuutta tietosuoja-asetuksen kanssa. Esitysluonnoksessa on arvioitu ainoastaan voimassa olevan lain 107 §:ää, joka sääntelee arkaluonteisten tietojen käsittelyä opiskelijaksi ottamisessa, opiskeluoikeuden peruuttamisessa, opiskeluoikeuden palauttamisessa, kurinpidossa sekä lausuntojen antamisessa. Esitysluonnoksessa ei ole mainittu muita lainkohtia, joihin tietosuoja-asetus voisi vaikuttaa. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, onko valmistelussa tarkasteltu muitakin säännöksiä kuin 107 §:ää tietosuoja-asetuksen näkökulmasta. Oikeusministeriö toteaa, että mikäli tällaista arviota ei ole tehty, jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida, onko voimassa olevassa laissa 107 §:n lisäksi muita säännöksiä, joihin uudistuneella tietosuoja-sääntelyllä voi olla vaikutusta ja tarkastella, aiheuttaako tämä niille muutostarpeita. Jos tällainen arvio on valmistelun aikana jo tehty, olisi tästä syytä tehdä selkoa esityksessä.

Arkaluonteisten sekä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyperusteet

Voimassa oleva 107 § sisältää sääntelyä koskien sitä, keillä on oikeus käsitellä arkaluonteisia tietoja ja mitä edellytyksiä tällaisten tietojen käsittelylle asetetaan. Lisäksi se sisältää sääntelyä arkaluonteisten tietojen säilyttämisestä sekä rekisteristä poistamisesta. Esitysluonnoksessa on tunnistettu tietosuoja-asetuksen edellyttävän, että henkilötietojen käsittelylle on asianmukainen oikeusperuste. Opiskelijaksi ottamisen, opiskeluoikeuden peruuttamisen ja palauttamisen, kurinpidon sekä lausuntojen

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

oikeusministerio@om.fi
oikeusministerio.fi

antamisen kohdalla esitysluonnoksessa todetaan käsittelyperusteeksi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, eli rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite. Lisäksi esitysluonnoksessa todetaan, että perusteen käyttäminen edellyttää, että siitä säädetään rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Esitysluonnoksessa olisi tarpeellista tehdä selkoa niistä rekisterinpitäjän lakisääteisistä velvoitteista, joiden vuoksi henkilötietojen käsittely on tarpeen.

Esitysluonnoksessa on myös lyhyesti käyty läpi tietosuoja-asetuksen erityisten henkilötietoryhmien käsittelyä koskevaa sääntelyä ja arvioitu sen soveltumista 107 §:ssä säädettyyn. 107 §:n 1 momentissa säädetään hakijan ja opiskelijan terveydentilaa koskevien tietojen käsittelystä. Terveystilaa koskevat tiedot kuuluvat tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa lueteltuihin erityisiin henkilötietoryhmiin.

Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, käsiteltäessä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja tulee tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaisen henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen lisäksi jonkin 9 artiklan 2 kohdan edellytyksistä täytyä. Esitysluonnoksessa henkilötietojen käsittelyn katsotaan perustuvan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, jonka mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittely on sallittua, jos käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut kyseiseen g alakohtaan viitaten, että tietosuoja-asetus mahdollistaa myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelystä säättämisen kansallisessa laissa edellyttäen, että asetuksessa säädetyt erityiset edellytykset täyttyvät (PeVL 15/2018 vp). Nämä edellytykset tulisi ottaa asianmukaisesti huomioon esityksessä siten, että myös oikeasuhtaisuus ja yleisen edun mukaisuus arvioidaan ja perustellaan riittävällä tavalla. Suojatoimia käsitellään jäljempänä tässä lausunnossa tarkemmin.

107 §:n 2 momentissa säädetään tutkintokoulutuksen opiskelijan rikosrekisteriotetta koskevan tiedon käsittelystä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei mainittua säännöstä ole esitysluonnoksessa tarkasteltu tietosuoja-asetuksen 10 artiklan valossa. Rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvät henkilötiedot eivät kuulu yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin, mutta asetuksen 10 artiklan mukaan rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittely on mahdollista yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan perusteella silloin, kun se sallitaan jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojatoimista. Tietosuojalain (1050/2018) 7 §:n mukaan rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvä käsittely on sallittua, jos tietoja käsitellään 6 §:n 1 momentin 1, 2 tai 7 kohdassa säädetyssä tarkoituksessa. Mainitun 2 kohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelykielto ei koske käsittelyä, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetyistä tehtävistä. Näin ollen myös rikostuomioita ja rikkomuksia liittyvästä käsittelystä on mahdollista säätää lailla. Tällöin on kuitenkin arvioitava, onko kansallisella lainsäädännöllä yleisen edun mukainen tavoite ja onko se oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla.

Suojatoimet

Sekä terveydentilaa koskevia tietoja että rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä tietoja koskeva käsittely siis edellyttää, että käsittelyperusteen ohella kansallisessa lainsäädännössä on säädetty asianmukaisista ja erityisistä suojatoimista rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Esitysluonnoksessa todetaan, että tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan alakohdan g edellyttämä oikeasuhtaisuus on 107 §:ssä huomioitu säättämällä tiedonsaantioikeus vain välttämättömiin tietoihin ja

määrittelemällä erikseen tietoa saavat tahot ja niiden saamat tiedot. Esitysluonnoksen mukaan sääntely täten noudattaa oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi tarkemmin kuvata sitä, miten tällaisia henkilötietoja koskeva sääntely toteuttaa sille tietosuoja-asetuksessa asetetut erityiset edellytykset. Huomiota tulisi kiinnittää suojatoimien arviointiin, sillä tämä jää esitysluonnoksen perusteluissa vähälle huomiolle. Suojatoimia arvioitaessa tulisi kiinnittää huomiota myös tietosuojalain 6 §:n 2 momenttiin, joka sisältää listan erityisistä ja asianmukaisista toimenpiteistä rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi. Lista on esimerkinomainen eikä pakottava, ja jättää rekisterinpitäjän harkintaan, millaisia suojatoimenpiteitä henkilötietojen käsittelyyn sisältyvät riskit edellyttävät.

Viittaus henkilötietojen suojaan koskevaan sääntelyyn

Esitysluonnoksessa esitetään poistettavaksi 107 §:n 5 momentti, joka sisältää informatiivisen viittauksen kumottuun henkilötietolakiin (523/1999). Oikeusministeriö toteaa, että muutos on asianmukainen henkilötietojen suojaan koskevan yleissääntelyn näkökulmasta, eikä sillä ole esitykseen tältä osin huomautettavaa.

Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä

Yleistä

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi myös lakia valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä. Muutokset tehtäisiin, jotta voitaisiin mahdollistaa opiskelija- ja työelämäpalautteen automaattinen kerääminen opiskelijoilta ja työpaikkaohjaajilta. Tämä edellyttää muutoksia Opetushallituksen ylläpitämään Koski-tietovarantoon tietovarannon käyttötarkoituksen (4 §), tietovarantoon tallennettavien tietojen (9 §) sekä tietovarannon tietojen säilytysajan (11 §) osalta.

Käsittelyperuste ja käsittelyn tarkoitus

Esitysluonnoksen perusteluissa on arvioitu ehdotettua sääntelyä henkilötietojen suojan näkökulmasta. Henkilötietojen käsittelyyn on oltava tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukainen käsittelyperuste. Esitysluonnoksessa todetaan, että Koski-tietovarannossa tapahtuva henkilötietojen käsittely perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, jonka mukaan käsittely on lainmukaista, jos se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.

Opiskelija- ja työelämäpalautteen keräämiseen liittyvän käsittelyn oikeusperusteen selkeyttämiseksi esitysluonnoksessa esitetään lisättäväksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 32 g §:ään säännös, jossa opiskelija- ja työelämäpalautteen automaattinen kerääminen säädetään Opetushallituksen tehtäväksi. Näin ollen opiskelija- ja työelämäpalautteen keräämistä varten suoritetun henkilötietojen käsittelyn käsittelyperuste voitaisiin osoittaa tästä säännöksestä. Ehdotettu säännös toteuttaisi perustelujen mukaan tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaista lainmukaisuuden, kohtuullisuuden ja läpinäkyvyyden periaatetta. Oikeusministeriö pitää ehdotettua lisäystä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 32 g §:ään asianmukaisena ja tarpeellisena käsittelyperusteen osoittamisen ja sääntelyn johdonmukaisuuden kannalta.

Lain 4 §:n 2 momenttia muutettaisiin lisäämällä siihen opiskelijan ja työpaikkaohjaajien yhteystietojen käyttötarkoitus. Siinä säädettäisiin, että osoitetietoja käsitellään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa tarkoitetun opiskelijapalautteen keräämiseksi ja työpaikkaohjaajien yhteystietoja käytetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa tarkoitetun työelämäpalautteen keräämiseksi. Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa yhteystietojen käsittely ainoastaan pykälässä

mainittuun tarkoitukseen. Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että sääntely toteuttaa tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaista käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Oikeusministeriö katsoo, että yhteystietojen käyttötarkoituksen rajaaminen tällä tavalla on henkilötietojen suojan kannalta asianmukaista.

Lain 9 §:ssä säädetään ammatillista koulutusta koskevista tiedoista. 9 §:n 1 momenttiin ehdotettaisiin lisättäväksi uusi 5 kohta, jossa säädettäisiin, että koulutuksen järjestäjän olisi tallennettava opiskelijan tarpeelliset yhteystiedot, joita tarvitaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 32 g §:ssä tarkoitetun opiskelijapalautteen keräämisessä. Lisäksi pykälän 4 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 1 a kohta, jossa säädettäisiin, että koulutuksen järjestäjän olisi tallennettava tutkintokoulutuksen opiskelijan vastuullisen työpaikkaohjaajan tarpeelliset yhteystiedot, joita tarvitaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 32 g §:ssä tarkoitetun työelämäpalautteen keräämisessä.

Ehdotettu sääntely koskee ainoastaan yhteystietojen keräämistä eikä näin ollen vaikuttaisi sisältävän arkaluonteisten tietojen käsittelyä. Pykälässä ei eriteltäisi tarkemmin, mitä yhteystietoja opiskelijoista ja työelämäohjaajista kerättäisiin, vaan pykälässä viitattaisiin "tarpeellisiin yhteystietoihin". Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että tarpeellisilla yhteystiedoilla tarkoitettaisiin esimerkiksi sähköpostiosoitetta tai puhelinnumeroa ja että Opetushallitus määritteli tietosisällön tarkemmin. Tietovarantoon voitaisiin tallentaa vain opiskelijapalautteen tai työelämäpalautteen keräämiseksi tarpeelliset yhteystiedot, mikä sitoisi Opetushallitusta tietosisällön määrittelyssä. Oikeusministeriöllä ei ole tältä osin esitykseen huomautettavaa.

Säilytysajat

Tietovarannon tietojen säilytysajoista säännellään lain 11 §:ssä, jota ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin säännös, jonka mukaan 9 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetut opiskelijan yhteystiedot säilytettäisiin kolme kuukautta opintojen päättymisestä ja 9 §:n 4 momentin 1 a kohdassa tarkoitetut vastuullisen työpaikkaohjaajan yhteystiedot kolme kuukautta oppi- tai koulutussopimuksen päättymisestä.

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan henkilötiedot on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Henkilötietojen säilyttäminen tätä pidempiä aikoja on sallittua vain, jos henkilötietoja käsitellään ainoastaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti edellyttäen, että asetuksessa vaaditut asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet on pantu täytäntöön rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Pykäläehdotuksen perusteluissa todetaan, että palautteen keräämisen ajankohdasta säädetään ammatillisen koulutuksen rahoitusasetuksessa. Voimassa olevan asetuksen 13 a §:n 2 momentin mukaan opiskelijapalautte kerätään 30 päivän kuluessa henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman mukaisten opintojen aloittamisesta ja päättämisestä. Lisäksi asetuksessa todetaan, että Opetushallitus voi perustellusta syystä jatkaa opiskelijapalautteen keräämisaikaa koulutuksen järjestäjän pyynnöstä korkeintaan 30 vuorokauden ajan. Esitysluonnoksessa todetaan, että palaute on tarkoitus kerätä mahdollisimman pian opintojen päättymisen tai työelämäpalautteen keruujakson päättymisen jälkeen, mutta yhteystietojen säilyttämiselle on kuitenkin tarkoituksenmukaista varata ehdotettu kolmen kuukauden säilytysaika, jotta pystytään ottamaan huomioon mahdolliset tekniset viiveet ja korjaustarpeet palautteen keräämisessä. Vaikka voidaankin todeta, että tekniset viiveet ja korjaustarpeet palautteen keräämisessä voivat vaikuttaa palautteen keräämiseen liittyvään säilytystarpeeseen, voisi jatkovalmistelussa harkita, tulisiko säännöstä täsmentää säilytyksen rajoittamisen lainmukaisuuden turvaamiseksi niin, että 11 §:ssä todettu

säilytysaika olisi *enintään* kolme kuukautta opintojen päättymisestä tai oppi- tai koulutus sopimuksen päättymisestä, jolloin kolmen kuukauden säilytysaika ei olisi automaatio sellaisissa tapauksissa, joissa tarve säilytykseen on päätynyt jo ennen kolmen kuukauden kulumista.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esitysluonnos on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentissa säännellyn yksityiselämän suojan kannalta. Henkilötietojen suoja sisältyy osittain yksityiselämän suojan piiriin, mikä rajoittaa lainsäätäjän liikkumavaraa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä (PeVL 48/2018 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5 ja siinä viitatu lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on todennut, että henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuojasetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla, ja että erityislainsäädännön säätämiseen tulisi suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuojasetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (PeVL 14/2018 vp, s. 3-5). Kansallisen erityislainsäädännön säätäminen tulisi varata vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuojasetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 2/2018 vp, s. 5, PeVL 1/2020 vp, s. 2, PeVL 4/2020 vp, s. 8). Perustuslakivaliokunnan mukaan erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti: mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely (PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Kansallista liikkumavaraa käytettäessä voi käsittelyn oikeusperuste sisältää tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista, muun muassa yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta; käsiteltävien tietojen tyyppiä; asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa; käyttötarkoitussidonnaisuutta; säilytysaikoja; sekä käsittelytoimia ja -menettelyjä. Tietosuojasetuksessa mahdollistetut sääntelykohteet vastaavat pitkälti nyt käsiteltävässä esitysluonnoksessa kaavailtua henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä.

Kansallisen erityissääntelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteista sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Esitysluonnoksessa todetaan, että ehdotetuissa lakiesityksissä käytettäisiin kansallista liikkumavaraa erityislainsäädännön antamiseksi henkilötietojen suojan toteuttamisessa ja että liikkumavaran käyttäminen on välttämätöntä rekisterien tarkoituksen- ja lainmukaisen toiminnan varmistamiseksi. Lisäksi esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että kansallisen liikkumavaran käyttäminen perustuu siihen, että kansalliseen liikkumavaraan kuuluvat säännökset tarkentavat ja varmistavat menettelyjä rekisterien käytössä, jotta menettely on asianmukaista ja läpinäkyvää.

Esitysluonnoksessa ehdotettu kansallinen erityissääntely valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain osalta koskisi tietojen tallentamista, käyttötarkoitusta sekä tietojen säilytysaikoja. Käsiteltävät tiedot eivät sisältäisi arkaluonteisia henkilötietoja. Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että tallentamisvelvoitteesta säätäminen on tarpeellista, koska automaattiseen palautejärjestelmään siirtyminen edellyttää, että kaikkien opiskelijoiden ja työpaikkaohjaajien tiedot ovat saatavilla tietovarannosta. Lisäksi todetaan, että käyttötarkoituksesta säätäminen on tarpeen käyttötarkoituksen selkeän rajaamisen vuoksi, koska tietovarantoa koskevassa lainsäädännössä säädetään laajoista tietojen luovutusoikeuksista. Lopuksi tietojen säilytysajasta ehdotettavan sääntelyn tarpeellisuutta perustellaan sillä, että näin tietojen

poistamisen ajankohta rekisteristä olisi mahdollisimman selkeä ja yhtenäinen. Erityissääntelyn tarvetta ja tarkoitusta on arvioitu esitysluonnoksen perusteluissa, mutta oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota tarpeeseen arvioida esityksessä erityissääntelyn tarpeellisuutta perustuslakivaliokunnan korostaman riskiperusteisen lähestymistavan kannalta.

Esitysluonnoksessa käsitelty ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 107 § sisältää säännökset arkaluonteisten tietojen käsittelystä. Arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on, tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida sääntelyn laintasoisuuden näkökulmasta. Yleistä tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisemman sääntelyn tarve tulee kuitenkin perustella myös tietosuoja-asetuksen puitteissa tapauskohtaisesti kiinnittäen huomiota riskiperusteiseen lähestymistapaan (PeVL 14/2018 vp, s. 6).

Esitysluonnoksessa todetaan, että 107 §:n sääntelyä voidaan pitää välttämättömänä henkilötietojen suojaa koskevana erityislainsäädäntönä riskiperustaisen lähestymistavan näkökulmasta, koska kyse on arkaluonteisten tietojen käsittelystä, ja on olemassa riski rekisteröidyn kannalta, mikäli yksityiskohtaista sääntelyä ei ole. Kyseinen säännös sisältää sääntelyä henkilön terveydentilaa sekä rikostuomioita ja rikkomuksia koskevien henkilötietojen käsittelystä. Tällaisten tietojen käsittely voi muodostaa riskejä henkilön perusoikeuksille ja -vapauksille. Oikeusministeriö katsoo, että tältä osin tarve kansalliseen erityissääntelyyn näyttää olevan olemassa, vaikkakin riskien arvioiminen jää esitysluonnoksessa melko pintapuoliseksi. Lisäksi huomiota tulisi jatkovalmistelussa kiinnittää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyn vaatimiin suojatoimiin, kuten tässä lausunnossa on edellä tuotu esiin.

Muutoksenhakusääntely

Ammatillisesta koulutuksesta annettu laki

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ehdotetusta muutoksenhakusääntelystä oikeusministeriö toteaa, että lakiin ei ole suositeltavaa sisällyttää luettelo viranomaisen päätöksistä, joihin saa hakea valittamalla muutosta. Tällainen sallivaksi muotoiltu luettelo ei perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan voi vaikuttaa eräänlaisena välillisenä muutoksenhakukieltona, vaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetusta laista (808/2019) ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kulloisessakin päätöksessä kyse valituskelpoisesta ratkaisusta (ks. esim. PeVL 34/2014 vp, s. 4-5, PeVL 29/2013 vp, s. 3, PeVL 15/2012 vp, s. 3). Luettelo ei ole tarpeen myöskään siitä esitysluonnoksen perusteluissa mainitusta syystä, että se selkeyttää opiskelijalle, mistä päätöksistä valitetaan suoraan hallinto-oikeuteen eikä 111 §:n mukaisesti tehdä oikaisuvaatimusta aluehallintovirastoon. Oikeusministeriö huomauttaa, että ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 111 §:ssä on tyhjentävä luettelo siitä, mistä päätöksistä voi vaatia oikaisua, joten 112 §:ssä tätä ei ole tarvetta enempää selkeyttää. Mikäli vastoin oikeusministeriön näkemystä 112 §:n 1 momentissa oleva luettelo jatkossakin säilytettäisiin laissa, ei saman pykälän 2 momentin kumoaminen selkeyttäisi lainsäädäntöä, vaan ennemminkin herättäisi kysymyksen siitä, voiko 111 §:n perusteella tehtyyn oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen ollenkaan hakea muutosta valittamalla. Jos 1 momentin luettelo oikeusministeriön ehdottamalla tavalla

poistettaisiin laista, voitaisiin 2 momentti kumota esitysluonnoksen mukaisesti tarpeettomana.

Lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että oikaisuvaatimusta koskevan 111 §:n ja muutoksenhakua koskevan 112 §:ssä ehdotetusta siten kuin –rakenteesta viittauksissa hallintolakiin (434/2003) ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019) ei käy riittävän selvästi ilmi, ovatko kyseessä informatiiviset vai aineelliset viittaukset. Puhtaasti informatiiviset viittaukset ovat yksiselitteisiä ja tämänkaltaisissa lainkohdissa täysin riittäviä. Informatiiviset viittaukset voidaan muotoilla oikeusministeriön näkemyksen mukaan esimerkiksi seuraavalla tavalla: ”Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaisissa.” ja ”Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa”. Sanamuoto ”hallintotuomioistuimeen” kattaisi selkeämmin myös jatkovalituksen korkeimpaan hallinto-oikeuteen kuin sanamuoto ”hallinto-oikeuteen”.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 113 §:n mukaisessa muutoksenhaussa ei ole tarpeen viitata oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin, koska opiskelijoiden oikeusturvalautakunnasta annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan opiskelijoiden oikeusturvalautakunta toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena muun muassa ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaisissa opiskeluoikeuden peruuttamista ja palauttamista koskevissa asioissa. Opiskelijoiden oikeusturvalautakunnasta annetun lain 8 §:n 2 momentin mukaan asian käsittelyyn lautakunnassa sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia, jollei erikseen toisin säädetä. Näin ollen yksinkertainen informatiivinen viittaus opiskelijoiden oikeusturvalautakunnasta annettuun lakiin ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 113 §:ssä olisi riittävä, eikä pykälässä tarvittaisi toista erillistä lakiviittausta muutoksenhausta opiskelijoiden oikeusturvalautakunnan päätöksestä. Mikäli viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin halutaan kuitenkin säilyttää ehdotetussa 113 §:ssä, tulisi sen olla aineellinen, koska se vaikuttaisi muodostavan poikkeuksen muutoksenhaussa muutoin ensi sijaisesti noudatettavasta opiskelijoiden oikeusturvalautakunnasta annetusta laista, joka myös sisältää säännöksiä muutoksenhaussa noudatettavasta menettelystä. Lisäksi lain perusteluissa olisi tarpeen selvittää, miksi tässä kohtaa on katsottu tarpeelliseksi poiketa pääsäännöstä.

Liikenteen palveluista annettu laki

Liikenteen palveluista annetun lain ehdotetusta muutoksenhakusääntelystä oikeusministeriö toteaa vastaavasti kuin ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ehdotetusta muutoksenhakusääntelystä, että lakiin ei ole suositeltavaa sisällyttää luetteloa viranomaisen päätöksistä, joihin saa hakea valittamalla muutosta.

Perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla (ks. esim. PeVL 20/2005, s. 8, PeVL 12/2004, s. 3). Oikeusministeriön näkemyksen mukaan liikenteen palveluista annetun lain 256 §:ään ehdotetussa uudessa 6 momentissa olisi selkeämpää säätää erikseen päätökseen liittyvästä muutoksenhakukiellosta, eikä vain viitata ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 116 §:ään. Lisäksi esityksen jatkovalmistelussa olisi syytä tarkastella, onko muutoksenhakukiello tarkoituksenmukaista sijoittaa 256 §:ään, jonka otsikkona on ”Oikaisuvaatimus” vai olisiko se luontevampaa sijoittaa 257 §:ään, jonka otsikkona on ”Muutoksenhaku hallintotuomioistuimeen”. Oikeusministeriö huomauttaa, että sen lisäksi, että muutoksenhakukiello tulee säätää yksilöidysti, on se myös perusteltava. Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa olisi syytä kiinnittää jaksossa ”Suhde perustuslakiin ja lainsäätämisyjärjestys” huomiota myös liikenteen palveluista annetun lain 256 §:ään ehdotetun muutoksenhakukiellon suhteeseen perustuslain 21 §:ssä säädettyyn oikeusturvaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä vakiintuneiden kannanottojen mukaisesti.

Esitysluonnoksesta jää epäselväksi, minkä vuoksi liikenteen palveluista annetun lain 257 §:n 1 momentin 5 kohta ja 4 momentti kumottaisiin. Opetus- ja kulttuuriministeriön koulutuskeskusta koskeva päätös on muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös. Myös esityksen perustelujen mukaan kyseisestä päätöksestä valitetaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain nojalla hallintotuomioistuimeen, eli samalla tavalla kuin muiden 257 §:n 1 momentissa mainittujen päätösten osalta. Mikäli vastoin oikeusministeriön näkemystä 257 §:n 1 momentissa oleva luettelo jatkossakin säilytettäisiin laissa, ei kyseisen momentin 5 kohdan kumoaminen selkeyttäisi lainsäädäntöä, vaan päinvastoin silloin myös tältä osin informatiivinen viittaus muutoksenhakusäännökseen olisi tarpeen.

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija

Jassi Saurio

Liitteet Napsauta tähän hiirellä ja kirjoita liitteiden nimet kukin omalle rivilleen. Rivinvaihto enterillä.

Jakelu

Tiedoksi