



Opetus- ja kulttuuriministeriö

kirjaamo.okm@gov.fi

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/21868/2022

Apulaistietosuojavaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimistolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n väliaikaisesta muuttamisesta. Kokeilun tarkoituksena on saada tietoa alueellisen opintolainahyvityksen vaikutuksista esityksen mukaisen kokeilun alueen työvoiman saatavuuteen ja elinvoimaisuuteen. Kokeilu suoritettaisiin vuosina 2023-2026.

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 turvatun 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 säätämisen 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 viranomaisena. 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 johdantokappaleen 75 kohdan mukaan riskin arviointiin. 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 pykälien yhteensopivuutta tietosuoja-asetuksen kanssa. Apulaistietosuojavaltuutettu kiinnittää kuitenkin huomiota seuraaviin asioihin.

ESITYSLUONNOKSEEN LIITTYVÄ HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELY

Henkilötietojen käsittelyn on arvioitu perustuvan tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan ehdotuksen kohteena olevassa alueellisen opintolainahyvityksen kokeilussa. Silloin henkilötietojen käsittelyn tarkoitus määritellään kyseisessä käsittelyn oikeusperusteessa. 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 oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Asiaa tulee arvioida hallituksen esityksen perusteluissa.

Kokeilun tarkoituksena on lakiehdotuksen 1 §:n mukaan saada tietoa alueellisen opintolainahyvityksen vaikutuksista kokeilun alueen työvoiman saatavuuteen ja elinvoimaisuuteen. Kansaneläkelaitokselle ehdotetaan säädettäväksi lakisääteinen velvoite kokeilun toimeenpanosta, kokeiluryhmän muodostamisesta ja kokeilun etenemisen seurannasta ja raportoinnista. Kokeilun kohdejoukko määräytyisi lakiehdotuksen 4 §:n mukaisen tutkinnon vuonna 2023 suorittaneista opintotukea saaneista henkilöistä. Kohdejoukkoon kuuluvat jaettaisiin satunnaistamisella lakiehdotuksen 5 §:n mukaisesti kokeilu- ja verrokki-ryhmään. Poiminta kokeiluryhmään tehtäisiin esitysluonnoksen perustelujen mukaan Kansaneläkelaitoksen ylläpitämän opintotukea ja tutkintotietoja koskevan rekisterin tietojen pohjalta. Kokeiluryhmään kuuluvalla olisi mahdollisuus lakiehdotuksen 7 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyttyessä hakea ja saada alueellista opintolainan hyvitystä.

Esitysluonnoksessa todetaan, että kokeilussa ei käsiteltäisi tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa määriteltyjä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia



tietoja. Voisiko lakiehdotuksen 7 §:n 4 momentissa tarkoitettuihin tietoihin sisältyä tällaisia tietoja? Apulaistietosuojavaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei ole arvioitu sitä, mitä tietojen salassapitoa koskevia säännöksiä lakiehdotukseen liittyvässä henkilötietojen käsittelyssä sovellettaisiin. Käsiteltävien tietojen luonnetta olisi tarpeellista arvioida lain jatkovalmistelussa vielä tarkemmin, koska tietojen luonne vaikuttaa henkilötietojen käsittelystä luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille aiheutuvan riskin arviointiin.

Lakiehdotuksen 12 §:n mukaan Kansaneläkelaitos toimisi alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun toteutuksessa perustetun kokeilurekisterin rekisterinpitäjänä. Rekisteriin talletettaisiin kokeilun kokeilu- ja verrokkiryhmiin kuuluvien henkilöiden nimi, henkilötunnus, kotikunta sekä suoritettu korkeakoulututkinto ja sen suorittamisajankohta. Lisäksi kokeiluryhmään kuuluvista talletettaisiin pykäläehdotuksen mukaisesti tietoja maksetuista alueellisista opintolainahyvityksistä ja opintolainahyvitystä koskevista päätöksistä. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, kuuluisivatko rekisterin tietosisältöön kaikki etuudenhakijan hakemuksensa perusteeksi antamat lakiehdotuksen 8 §:n edellyttämät tiedot. Voisiko näihin tietoihin sisältyä tietosuojasetuksessa määriteltyjä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja?

Kokeilurekisterin tarkoituksena on esitysluonnoksen 12 §:n 1 momentin mukaan mahdollistaa alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun toimeenpanon hallinnointi, tilastointi, seuranta ja arviointi. Onko tässä kyse tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua käsittelyn tarkoituksen määrittelystä. Apulaistietosuojavaltuutettu ehdottaa harkittavaksi, olisiko säännösehdoista tältä osin mahdollista selkeyttää.

Tietosuojasetuksen 86 artikla mahdollistaa virallisten asiakirjojen julkisuuden ja tietosuojasetuksen 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 sovellettavassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, julkisuuslaki) säädetään tietojen salassa pidosta sekä julkisten ja salassa pidettävien tietojen luovutuksen perusteista. Käsitteläisiinkö esitysluonnoksen kohteena olevassa henkilötietojen käsittelyssä julkisiksi arvioituja tietoja?

Lakiehdotuksen 11 § koskee tietojen saamista ja luovuttamista. Pykäläluonnoksessa on viitattu opintotukilain säännöksiin. Esitysluonnoksen perusteissa ei ole arvioitu tarkemmin, miten näitä säännöksiä sovellettaisiin lausunnon kohteena olevassa alueellisen opintolainahyvityksen kokeilussa. Minkälaisen tietojen saamisen ja luovuttamisen ehdotettu 11 § oikeuttaisi? Koskisiko se yksinomaan Kansaneläkelaitoksen oikeutta tietojen saamiseen ja luovuttamiseen? Koskisiko se myös salassa pidettävien tietojen saamista ja luovuttamista? Apulaistietosuojavaltuutettu pitää tarpeellisena, että ehdotettua 11 §:ää arvioidaan tarkemmin lain jatkovalmistelussa.



Kokeilun seurannasta ja arvioinnista säädettäisiin lakiehdotuksen 13 §:ssä. Kansaneläkelaitoksen tehtävänä olisi seurata kokeilun aikana sen toteutumista ja raportoida kokeilusta opetus- ja kulttuuriministeriölle ja eduskunnalle¹. Kokeilusta laadittaisiin sen päätyttyä erillinen arviointi, jonka toteuttajan opetus- ja kulttuuriministeriö päättäisi. Kansaneläkelaitoksella ja pykälehdotuksen 3 momentissa tarkoitettulla kokeilun arvioinnin toteuttajalla olisi ehdotetun 13 §:n 4 momentin mukaan laajat tiedonsaantioikeudet kokeilun seurantaan ja arviointia varten välttämättömiin tietoihin salassapitosäännösten ja muiden tietojen saantia koskevien rajoitusten estämättä. Tietoja voisi saada valtion ja kunnan viranomaiselta, muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä ja Eläketurvakeskukselta. Tiedonsaantioikeuden kohteena olevia tietoja ei ole rajattu muulla tavalla. Pykäläehdotuksen perusteluissa todetaan, että henkilötasoiset tutkimusaineistot muodostettaisiin hallinnollisista rekistereistä.

Apulaistietosuojavaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että henkilötietojen tiedonsaantioikeutta koskevien säännösten edellytetään olevan riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Ehdotetun 13 §:n 4 momentin tiedonsaantioikeus koskisi myös salassa pidettäviä tietoja, mikä vaikuttaa henkilötietojen käsittelystä rekisteröidylle aiheutuvan riskin arviointiin ja sääntelyn täsmällisyyttä koskeviin vaatimuksiin. Apulaistietosuojavaltuutettu pitää sen vuoksi tarpeellisena, että lain jatkovalmistelussa pykäläehdotusta arvioidaan vielä tarkemmin. Lisäksi apulaistietosuojavaltuutettu ehdottaa harkittavaksi, olisiko seuranta- ja arviointiaineistojen säilytysajasta mahdollista säätää tarkemmin. Kyse voi olla laajoista salassa pidettäviä tietoja sisältävistä tietoineistoista. Voisivatko aineistot sisältää myös tietosuojasetuksessa määritellyjä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja?

Lakiehdotuksen 12 §:n 5 momentissa säädettäisiin kokeilurekisterin tietojen yhdistämisestä Kansaneläkelaitoksen ja myös muiden viranomaisten rekistereihin alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun vaikutuksia tutkittaessa. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, olisiko tässä kyse jostakin muusta kokeilun vaikutusten tutkimisesta kuin lakiehdotuksen 13 §:ssä tarkoitettusta kokeilun seurannasta ja arvioinnista. Esitysluonnoksen perusteluissa ei ole arvioitu asiaa tarkemmin. Sen perusteella jää epäselväksi, minkälaisissa tilanteissa tällainen rekisterien yhdistäminen olisi tarpeellista, mihin yhdistettävien tietojen saaminen voisi perustua ja mikä taho voisi toimia yhdistettävien tietoineistojen rekisterinpitäjänä. Apulaistietosuojavaltuutettu pitää tarpeellisena, että rekisterien yhdistämiseen liittyvää henkilötietojen käsittelyä arvioidaan tarkemmin lain jatkovalmistelussa.

Apulaistietosuojavaltuutettu ohjaa arvioimaan vielä lain jatkovalmistelussa alueelliseen opintolainahyvityksen kokeiluun liittyvää henkilötietojen käsittelyä tarkemmin ja myös rekisteröidyn oikeuksien toteutumista kokeilun eri vaiheissa². Tietosuojavaltuutetun toimistossa on laadittu ohje

¹ Sovellettaisiinko raportointiin opintotukilain 42 §:n 2 momenttia?

² Esim. Miltä osin kokeiluun sovellettaisiin opintotukilain 43 §:ää, johon lakiluonnoksen 11 §:ssä viitataan? Vrt. esitysluonnoksen s. 17.



lainsäädäntölausuntoihin. Apulaistietosuojavaltuutettu ohjaa tutustumaan siihen lainvalmistelussa³.

Apulaistietosuojavaltuutettu _____

Ylitarkastaja _____

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

³ Ks. tarkemmin 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>