EDUSKUNTA
Perustuslakivaliokunta
pev@eduskunta.fi

HE 40/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan perustusvaliokunta on pyytänyt tietosuojavaltuutetulta kirjallista lausuntoa Hallituksen esityksestä eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 40/2018 vp). Esitän kunnioittavasti lausuntonani seuraavaa.

Esitykseen liittyy EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (2016/679) kansallisen liikkumavaran kannalta merkityksellistä sääntelyä. Näin ollen on tietosuoja-asetuksen ohella huomioitava perustuslain 10 §:n 1 momentista ja EU:n peruskirjan 8 artiklasta johdettavat vaatimukset, kun kansallisesti täsmennetään henkilötietojen suojaa koskevaa sääntelyä.

Varhaiskasvatuksen valtakunnallisen tietovarannon perustaminen

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan perustettavaksi uusi valtakunnallinen varhaiskasvatuksen tietovaranto, jonka tietosisältö on varhaiskasvatusta koskevan lakiehdotuksen mukaan varsin laaja sisältäen tietoja sekä henkilökunnasta että varhaiskasvatuksessa olevista lapsista ja heidän vanhemmistaan tai muista huoltajista. Tietovarannon perustamista on perusteltu hallituksen esityksessä muun muassa varhaiskasvatuksen järjestäjien rekisterinpidon epäyhteneväisyydellä ja vaihtelevilla tavoilla merkitä tietoa, koska varhaiskasvatuksen järjestäjillä ei ole yhtenäistä tietoarkkitehtuuria ja -prosesseja.

Pidän sinänsä henkilötietojen käsittelyn kannalta hyvänä tavoitteena rekisterinpidon yhdenmukaistamista ja yhteneväisten tietorakenteiden kehittämistä. Sen vuoksi kannatan sitä, että Opetushallitus antaa tarkempia määräyksiä tietorakenteista lakiehdotuksen 69 §:n 3 momentissa esitetyn mukaisesti. Myös tietosuoja-asetuksen soveltaminen edellyttää paikallisten toimijoiden käyttämien tietojärjestelmien kehittämistä siten, että kehittämisessä otetaan huomioon luonnollisten henkilöiden perusoikeuksien ja -vapauksien suoja ja erityisesti oikeus henkilötietojen suojaan.

Valtakunnallisen tietovarannon perustaminen voi muodostaa riskin luonnollisten henkilöiden oikeuksille ja vapauksille. Totesin opetus- ja kulttuuriministeriölle antamassani lausunnossa käsityksenäni, että varhaiskasvatuslain valmistelun yhteydessä olisi aiheellista tehdä tietosuoja-asetuksen 35 artiklan 10 kohta huomioon ottaen vaikutustenarviointi, koska lakiehdotuksessa ehdote-

taan perustettavaksi uusi valtakunnallinen tietovaranto, johon näyttäisi sisältyvän myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia erityisryhmiin kuuluvia salassa pidettäviä tietoja. Lisäksi varhaiskasvatuksen paikallisessa järjestämisessä tullaan käsittelemään tällaisia tietoja. Hallituksen esityksessä todetaan, että ennen tietovarannon käyttöönottoa tullaan tietovarannosta tekemään ministeriön toimeksiannosta vaikutustenarviointi, mutta sitä ei ole katsottu tarpeelliseksi tehdä lainvalmisteluvaiheessa.

Tietosuoja-asetuksen mukaan kansallisen sääntelyn yleisenä edellytyksenä on se, että lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Tietosuojavaltuutettu toivoo perustuslakivaliokunnan arvioivan, onko tavoitteeseen nähden oikeasuhtaista kerätä varhaiskasvatuksen valtakunnalliseen tietovarantoon varhaiskasvatuksen henkilöstöä sekä varhaiskasvatuksessa olevia lapsia ja heidän vanhempiaan tai muita huoltajia koskevia tietoja vai voitaisiinko tietotarpeet hoitaa muulla tavoin esimerkiksi kehittämällä paikallisten toimijoiden rekisterinpitoa antamalla tietorakenteista velvoittavia määräyksiä. Jos tällaiseen sääntelyyn päädytään, sääntelyssä tulee ottaa huomion tietosuoja-asetuksen säännökset.

Tietovarannon rekisterinpitäjät

Tietovarannon tietojen käsittelijänä toimisi varhaiskasvatusta koskevan lakiehdotuksen 67 §:n mukaan Opetushallitus. Opetushallitus vastaisi mm. käsittelyn turvallisuudesta ja säilyttämisestä sekä myös rekisteröityjen oikeuksien toteuttamisesta pykäläehdotuksessa säädetyin tavoin. Lisäksi se vastaisi tietojen luovutuksen lainmukaisuudesta, mikä käsitykseni mukaan sisältää päätösharkintaa, koska tietovarannosta voitaisiin lakiehdotuksen 73 §:n mukaan luovuttaa tietoja viranomaisen lakiin perustuvan tiedonsaantioikeuden ohella myös laissa säädettyyn tehtävään perustuvan tiedonsaantioikeuden perusteella. Lisäksi tietoja voitaisiin luovuttaa tieteelliseen tutkimukseen ja Opetushallitus voisi tuottaa lakiehdotuksen 69 §:n mukaisesti tietoaineistoja.

Käsitykseni mukaan Opetushallituksella olisi näin ollen rekisterinpitäjälle kuuluvia tehtäviä, miksi vaikuttaisi perustellulta, että Opetushallitus olisi tietosuoja-asetuksen 26 §:ssä määritelty yhteisrekisterinpitäjä. Rekisterinpitäjiin sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan määritellä rekisterinpitäjien vastuualueet.

Tietovarantoon talletettaisiin myös erityisryhmiin kuuluvia tietoja

Tietovarantoon talletettaisiin varhaiskasvatusta koskevan lakiehdotuksen 70 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan varhaiskasvatusoikeuden laajuuden peruste ja sen käyttöön liittyvät ehdot. Hallituksen esityksessä on kerrottu, että tällä tarkoitetaan varhaiskasvatuksen lakisääteistä perustetta, jota koskeva tieto talletettaisiin tietovarantoon 12 §:n eri momenttien tarkkuudella (s. 126). Laajempaa varhaiskasvatusta tulee lakiehdotuksen 12 §:n 3 ja 4 momenttien mukaan järjestää, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia tai muutoin lapsen edun mukaista. Laajemman varhaiskasvatuksen tarve voi johtua myös perheenjäsenen sairaudesta. Käsitykseni mukaan edellä mainituissa tilanteissa tietovarantoon talletetuista tiedoista voi ilmetä terveyttä

koskevia tietoja, mutta tietojen käsittelyä ei ole arvioitu tietosuoja-asetuksen 9 artiklan kannalta.

Käsittelyn tarkoitus

Hallituksen esityksessä on todettu, että varhaiskasvatuksen tietovarannon ylläpito perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Saman artiklan 3 kohdan mukaan käsittelyn tarkoitus määritellään silloin käsittelyn oikeusperusteessa. Varhaiskasvatusta koskevan lakiehdotuksen 66 §:n perusteella näyttäisi siltä, että tietovarannon tietoja käytettäisiin tiedonvälityksellisiin ja tietopalvelullisiin tarkoituksiin.

Lisäksi lakiehdotuksen 69 §:n perusteella Opetushallitus tuottaisi varhaiskasvatuksen arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin, tutkimuksen ja muun seurannan sekä ohjauksen kannalta tietoaineistoja siten kuin opetus- ja kulttuuriministeriö määrää. Se voisi tässä tarkoituksessa yhdistää varhaiskasvatuksen tietovarannon tietoja perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettuihin tietoihin sekä osittain myös korkeakoulujen valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettuihin tietoihin. Lisäksi se voisi yhdistää tietovarannon tietoja muun viranomaisen tietoihin viranomaisen luvalla. Hallituksen esityksen perusteella jää osin epäselvä, onko tässä kyse tilastojen tuottamisesta. Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu tarkemmin tietoaineistojen tuottamisen perusteita, käsittelyä ja säilyttämistä tietosuoja-asetuksen kannalta.

Tietojen luovutus tietovarannosta

Varhaiskasvatusta koskevan lakiehdotuksen 73 §:n mukaan tietovarannosta voitaisiin luovuttaa tietoja viranomaisille silloin, kun niillä on lakiin tai laissa säädettyyn tehtävään perustuva tiedonsaantioikeus. Opetushallitus luovuttaisi tietovarannosta tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla.

Lisäksi lakiehdotuksen 65 ja 67 §:än perusteella tietoja voitaisiin luovuttaa tieteelliseen tutkimukseen. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan viranomaiset voisivat varhaiskasvatuksen tietovarannosta saamiensa tietojen perusteella myös itse muodostaa tietoaineistoja (s. 120). Tietojen luovutuksista on esitetty esimerkkejä hallituksen esityksessä, mutta luovutusperusteita ja käyttötarkoituksia ei ole arvioitu tarkemmin tietosuoja-asetuksen näkökulmasta.

Huomio kiinnittyy myös varhaiskasvatusta koskevan lakiehdotuksen 24 §:ään, joka koskee varhaiskasvatuksen arviointia. Mielestäni siitä ei selvästi ilmene, voiko tämä tehtävä sisältää henkilötietojen käsittelyä. Lakiehdotuksen 42 § koskee suunnittelun, arvioinnin ja valvonnan tiedonsaantia. Tämän perusteella jää osittain epäselväksi, koskeeko pykäläehdotus myös henkilötietojen luovuttamista. Jos näissä tilanteissa voi olla kyse myös henkilötietojen käsittelystä, säännösten tulisi mielestäni olla siten täsmällisiä, että säännöksen soveltaminen on yksiselitteistä. Lisäksi säännöksiä tulisi silloin arvioida tietosuoja-asetuksen näkökulmasta.

Viranomaisella on oikeus saada ainoastaan tehtäviensä hoitamisen kannalta tarpeelliset ja välttämättömät tiedot. Silloin, kun henkilötietojen käsittelyn on arvioitu perustuvan tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, voidaan saman artiklan 3 kohdan mukaisesti kansallisen liikkumavaran puitteissa säätää niistä tahoista ja tarkoituksista, joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki edellyttää, että säännöksestä ilmenee, oikeuttaako säännös salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen. Tiedon kulkiessa yli organisaatio- ja sektorirajojen tulee huomioitavaksi myös tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukainen käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate. Viranomaisella ei tule olla edes selailumahdollisuutta muihin tietoihin.

Vaikuttaa siltä, että valtakunnalliseen varhaiskasvatuksen tietovarantoon kerättäisiin ja sieltä luovutettaisiin tietoja eri käyttötarkoituksiin kuin paikalliset varhaiskasvatuksen järjestäjät ja tuottajat ovat ne alun perin keränneet. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohta antaa mahdollisuuden poiketa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 ja 4 kohdat edellyttävät sitä, että kansallisen lainsäädännön tulee viime kädessä muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi.

Tietovarannon perustamisesta sekä tietojen luovutuksista sieltä on tarpeellista tehdä kokonaisuudessaan tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan edellyttämä välttämättömyys- ja oikeussuhteisuusarvio, koska kohteena on asetuksen soveltamisalaan kohdistuva käsittely. Lainsäädännössä tulee keskeisiltä osin noudattaa rekisteröidyn perusoikeuksia ja -vapauksia. Tietosuoja-asetuksen 41 johdanto-osan mukaisesti henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön tulee olla selkeää, täsmällistä ja ennakoitavaa.

Tietosuojavaltuutettu

Reijo Aarnio