

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain 6 §:n muuttamisesta (HE 99/2019 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Virpi Korhonen, oikeusministeriö
- hallitussihteeri Marjaana Larpa, opetus- ja kulttuuriministeriö
- hallitusneuvos Janne Öberg, opetus- ja kulttuuriministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- arviointiasiantuntija Mika Puukko, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
- arviointiasiantuntija Janniina Vlasov, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
- lakimies Riikka Korvenoja, Opetushallitus
- lakimies Minna Antila, Suomen Kuntaliitto
- erityisasiantuntija Lauri Kurvonen, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry
- Yksityiskoulujen Liitto ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annettua lakia. Laissa tarkennettaisiin Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen tiedonsaantioikeuksia. Kansalliselle koulutuksen arviointikeskukselle säädettäisiin oikeus saada lakisääteisten arviointitehtäviensä hoitamiseksi välttämättömiä tietoja maksutta ja salassapitosäännösten estämättä. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus tarvitsee lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseen tietoa muun muassa oppilaiden ja opiskelijoiden erityistä tukea koskevista päätöksistä, jotka sisältävät salassa pidettävää tietoa. Arviointiviranomaiselle on välttämätöntä voida luovuttaa salassa pidettäviä tietoja muun muassa oppimistulosten arvioimiseksi.

Valiokunnan mietintö SiVM 1/2020 vp

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.3.2020.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (jäljempänä Arviointikeskus) on itsenäinen ja riippumaton koulutuksen arviointiviranomainen, joka toimii Opetushallituksen erillisyyksikkönä. Arviointikeskus tuottaa arviointiin perustuvaa tietoa koulutuspoliittista päätöksentekoa ja koulutuksen ja varhaiskasvatuksen kehittämistä varten. Arviointikeskuksen lakisääteisenä tehtävänä on Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain (1295/2013) 2 §:n mukaan toteuttaa koulutukseen ja varhaiskasvatukseen sekä varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen toimintaan liittyviä arviointeja laissa säädetyn määräajoin tehtävän arviointisuunnitelman mukaisesti.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan hyväksyttäväksi uusi säännös (6 §) Arviointikeskuksen tietojensaantioikeudesta. Ehdotuksen mukaan Arviointikeskuksella on oikeus saada arviointinsa kohteena olevilta varhaiskasvatuksen järjestäjiltä ja tuottajilta, opetuksen ja koulutuksen järjestäjiltä sekä Opetushallitukselta välttämättömät tiedot lakisääteisten arviointitehtäviensä hoitamiseksi maksutta ja salassapitosäännösten estämättä. Oikeus saada salassa pidettäviä tietoja ei koske korkeakoulujen arviointia.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella sivistysvaliokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä muutettuna.

Tiedontarve

Hallituksen esityksen mukaan Arviointikeskus tarvitsee muun muassa lakisääteiseen oppimistulosten arviointiin kouluista ja oppilaitoksista tietoja oppilaiden ja opiskelijoiden erityisestä tuesta ja vastaavista oppimisen ja opetuksen arvioinnin kannalta välttämättömistä tiedoista, kuten esimerkiksi sijoittumisesta erityisoppilaitokseen tai erityisryhmään taikka opiskelusta yksilöllistetyn oppimäärän mukaan. Uskonnon ja elämäntietämystiedon oppimistulosten arviointi edellyttää myös tietoa uskonnosta, jonka opetukseen oppilas osallistuu.

Voimassa olevat perusopetuslain (628/1998), lukiolain (714/2018) ja varhaiskasvatuslain (540/2018) säännökset sisältävät veloitteen toimittaa tietoa Arviointikeskukselle. Arviointikeskusta koskevassa laissa ei kuitenkaan säädetä keskuksen oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä tietoa arviointitehtävän suorittamiseksi.

Sivistysvaliokunta korostaa, että Arviointikeskus tuottaa merkittävää arviointiin perustuvaa tietoa koulutuspoliittista päätöksentekoa ja varhaiskasvatuksen ja koulutuksen kehittämistä varten. Hallituksen esityksen mukaan Arviointikeskuksen arviointien yksi keskeinen tavoite on osaltaan lisätä erilaisten oppijoiden tasa-arvon, yhdenvertaisuuden sekä lapsen edun toteutumista. Valio-

Valiokunnan mietintö SiVM 1/2020 vp

kunta pitää erittäin tärkeänä, että tuen tarpeessa olevien oppilaiden ja esimerkiksi vammaisten lasten ja nuorten opetusjärjestelyt ja oppimistulokset voidaan asianmukaisesti arvioida

Henkilötietojen käsittelyn perusteet

Valiokunta toteaa, että Arviointikeskukselle ehdotettu oikeus saada tietoja salassapitosäännösten estämättä liittyy nimenomaisesti Arviointikeskuksesta annetun lain 2 §:ssä säädettyyn arviointitoimintaan ja perustuu luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus), jäljempänä tietosuojasetuksen, 6 artiklan 1 c kohtaan. Käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.

Hallituksen esityksessä viitataan käsittelyn perusteena myös kansallisen tietosuojalain (1050/2018) 6 §:n 1 momentin 2 kohtaan, jonka mukaan tietosuojasetuksen erityisten henkilötietoryhmien käsittelyn kieltävää 9 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Käsittelyn perusteena on esityksen mukaan henkilötietolainsäädännön näkökulmasta sekä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvan tiedon ja muun henkilötiedon osalta Arviointikeskuksen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi tarpeellinen tietojen käsittely. Tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdassa säädetään henkilötietojen käsittelyn edellytykseksi lailla säättämisen ohella myös se, että käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä ja oikeasuhtaista tavoitteeseen nähden.

Sivistysvaliokunta arvioi, että Arviointikeskuksen lakisääteisten tehtävien suorittamisen mahdollistaminen on hyväksyttävä ja välttämätön peruste luovuttaa keskukselle salassa pidettäviä arkaluontoisia tietoja. Tuen tarpeessa olevien oppilaiden ja esimerkiksi vammaisten lasten ja nuorten opetusjärjestelyt ja oppimistulokset tulee voida asianmukaisesti arvioida, eikä arviointeja voida toteuttaa ilman erityisten henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä.

Sivistysvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on korostettu, että tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohta asettaa käsittelyn oikeusperustana toimivalle lainsäädännölle yleisen vaatimuksen siitä, että lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhtainen päämääränsä nähden. Hallituksen esityksen perustelujen ja saamansa lisäselvityksen perusteella sivistysvaliokunta arvioi, että esitetyllä lainmuutoksella on yleisen edun mukainen tavoite ja että se on oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Oikeus saada tietoa toiminnan järjestäjiltä ja Opetushallitukselta pitää sisällään myös oikeuden saada tietoa niiden ylläpitämistä henkilötietorekistereistä ja tietovarannoista. Valiokunta korostaa, että tarkoituksena on mahdollistaa voimassa olevien tietovarantojen hyödyntäminen ja näin vähentää tarpeetonta tietojenkäsittelyä kouluissa, oppilaitoksissa sekä kunnallisissa ja yksityisissä päiväkodeissa. Lakisääteisen arviointitehtävän alkuvaiheessa tulee aina arvioida, onko arkaluontoisten tietojen käsittelylle riittävän painavat, välttämättömät perusteet, onko tietojen käsittely oikeassa suhteessa rekisteröityjen oikeuksiin ja onko käytössä riittävät laissa tarkoitetut suojatoimet.

Valiokunnan mietintö SiVM 1/2020 vp

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

6 §. Salassa pidettävien tietojen saaminen. Hallituksen esityksessä salassapitosäännökset murtava tietojensaantioikeus on sidottu lakisääteisten arviointitehtävien kannalta välttämättömiin lapsen, oppilaan tai opiskelijan saamaa varhaiskasvatusta, opetusta, koulutusta ja koulutus- ja varhaiskasvatuluslainsäädännössä tarkoitettua tuen järjestämistä koskeviin tietoihin. Esityksen mukaan se, mitä välttämättömiin tietoihin laissa säädettyjen koulutuksen ja varhaiskasvatuksen arviointitehtävien hoitamiseksi kuuluu, on pääsääntöisesti vakiintunut. Tietoja luovuttavalla opetuksen, koulutuksen tai varhaiskasvatuksen järjestäjällä taikka tietoja valtakunnallisista opetuksen ja varhaiskasvatuksen tietovarannoista luovuttavalla Opetushallituksella voidaan hallituksen esityksen mukaan katsoa olevan mahdollisuudet riittävällä tavalla arvioida tietopyyntöjä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta.

Asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että säännöstä tulisi pyrkiä täsmentämään joko mahdollisimman täsmällisellä ja tarkkarajaisella luovutettavia arkaluonteisia tietoja koskevalla luetteloinnilla tai muilla soveltuvilla rajoituksilla, jotka täsmentäisivät luovutettavien tietojen joukkoa ja luonnetta sekä toisaalta niitä tarkoituksia, joiden toteuttamiseksi eri tyyppisten tietojen luovuttaminen on välttämätöntä. Asiantuntijan mukaan näitä seikkoja on sinänsä kuvattu esityksen perusteluissa mutta ne eivät käy ilmi itse säännöksestä.

Asiantuntijakuulemisessa on korostettu, että mitä täsmällisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä epätodennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Täsmällinen säännös antaa tietojen luovuttajalle paremman mahdollisuuden arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp).

Sivistysvaliokunta ehdottaa, että säännöstä täsmennetään luettelolla niistä asioista, joita koskevia tietoja Arviointikeskuksella on oikeus saada. Näitä ovat henkilön tiedot osallistumisesta varhaiskasvatukseen tai opetukseen, tiedot varhaiskasvatuksen tai opetuksen laajuudesta ja järjestämistavoista, tiedot perusopetuslain 22 §:ssä, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 53 §:ssä, lukiolain 37 §:ssä ja taiteen perusopetuksesta annetun lain 8 §:ssä tarkoitettua oppilaan tai opiskelijan oppimisen tai osaamisen arvioinnin tuloksista, tiedot kasvatusta tai opetusta varten laadituista päätöksistä ja suunnitelmista sekä tiedot varhaiskasvatuluslaissa, perusopetuslaissa, lukiolaissa ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettua tuen saamisesta ja sen järjestämistavoista.

Ehdotettu luettelo ei kuitenkaan voi olla täysin kattava, sillä se perustuu vain vallitsevaan näkemykseen arviointien tarpeesta ja arviointien kohteista. Nämä arvioinnin tarpeet voivat lyhyenkin ajan myötä muuttua. Lisäksi voi yksittäisen arvioinnin yhteydessä nousta esiin välttämätön tarve saada sellaista tietoa, jota ei ole arviointia suunniteltaessa edes osattu ennakoita. Tämän vuoksi

Valiokunnan mietintö SiVM 1/2020 vp

valiokunta ehdottaa, että Arviointikeskus voi saada myös muita annettuun varhaiskasvatukseen, opetukseen tai tukeen liittyviä tietoja. Niiden täytyy kuitenkin olla arviointitehtävän suorittamiseksi välttämättömiä, ja luonteeltaan niiden tulee rinnastua edellä luettelossa tarkoitettuihin tietoihin. Tietojen luovuttajataho arvioi saamansa tietopyynnön perusteella, onko Arviointikeskuksella oikeus näihin tietoihin.

Hallituksen esityksen perusteluissa on useammassa kohdassa tarkennettu, että Arviointikeskukselle ehdotettu oikeus saada henkilöä koskevia salassa pidettäviä tietoja ei mahdollista tiedon saamista esimerkiksi tuen järjestämisen taustalla olevista lääketieteellisistä arvioista. Tämä koskee esityksen mukaan myös psykologisia arvioiteja, terveydenhuollon tai sosiaalihuollon ammattihenkilöiden asiakirjoja taikka muita oppilashuollon palveluiden asiakirjoja. Sivistysvaliokunta pitää tätä rajausta välttämättömänä ja ehdottaa pykälään lisättäväksi sitä koskevan uuden 2 momentin. Sen mukaan Arviointikeskuksella ei ole oikeutta saada tietoa varhaiskasvatuksessa olevaa lasta, oppilasta tai opiskelijaa koskevista lääketieteellisistä tai psykologisista arvioinneista, terveydenhuollon tai sosiaalihuollon ammattihenkilöiden asiakirjoista taikka muista vastaavista salassa pidettävistä opiskeluhuollon palveluiden asiakirjoista.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut, että tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita (ks. PeVL 31/2017 vp). Perustuslakivaliokunta on myös korostanut, että mitä pidemmäksi tietojen säilytysaika muodostuu, sitä olennaisempaa on huolehtia tietoturvasta, tietojen käytön valvonnasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta (PeVL 28/2016 vp).

Edellä todetun vuoksi sivistysvaliokunta ehdottaa pykälään uutta 3 momenttia Arviointikeskuksen tämän pykälän nojalla saamien salassa pidettävien tietojen säilyttämisestä ja tuhoamisesta. Ehdotuksen mukaan Arviointikeskus voi säilyttää tiedot niin kauan kuin se on välttämätöntä sen arvioinnin toteuttamiseksi, jota varten tiedot on kerätty ja jota varten tietoja käsitellään. Tämän jälkeen tiedot on tuhottava yhden vuoden kuluessa.

Sivistysvaliokunta ehdottaa pykälän otsikoksi "salassa pidettävien henkilötietojen saaminen ja säilyttäminen", joka paremmin vastaa valiokunnan ehdottamia muutoksia.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 99/2019 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annettuun lakiin (1295/2013) siitä
lailla 372/2017 kumotun 6 §:n tilalle uusi 6 § seuraavasti:

6 §

Salassa pidettävien henkilötietojen saaminen ja säilyttäminen

Arviointikeskuksella on oikeus saada varhaiskasvatuksen järjestäjiltä ja palveluntuottajilta, opetuksen ja koulutuksen järjestäjiltä sekä Opetushallitukselta maksutta ja salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä muita kuin korkeakoulujen opiskelijoita koskevat 2 §:n 1-2 kohdassa säädettyjen arviointitehtävien suorittamiseksi välttämättömät henkilötiedot, jotka liittyvät:

- 1) varhaiskasvatukseen tai opetukseen osallistumiseen;
- 2) varhaiskasvatukseen tai opetuksen laajuuteen ja järjestämistapoihin;
- 3) perusopetuslain 22 §:ssä, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 53 §:ssä, lukiolain 37 §:ssä ja taiteen perusopetuksesta annetun lain 8 §:ssä tarkoitetun oppilaan tai opiskelijan oppimisen tai osaamisen arvioinnin tuloksiin;
- 4) kasvatusta tai opetusta varten laadittuihin päätöksiin ja suunnitelmiin;
- 5) varhaiskasvatuslaissa (540/2018), perusopetuslaissa, lukiolaissa ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun tuen saamiseen ja järjestämistapoihin; sekä
- 6) näihin rinnastuvia arviointitehtävän suorittamiseksi välttämättömiä annettuun varhaiskasvatukseen, opetukseen tai tukeen liittyviä tietoja.

Sen estämättä mitä edellä 1 momentissa säädetään Arviointikeskuksella ei ole oikeutta saada tietoa varhaiskasvatuksessa olevaa lasta, oppilasta tai opiskelijaa koskevista lääketieteellisistä tai psykologisista arvioinneista, terveydenhuollon tai sosiaalihuollon ammattihenkilöiden asiakirjoista taikka muista vastaavista salassa pidettävistä opiskeluhuollon palveluiden asiakirjoista.

Arviointikeskus voi säilyttää edellä 1 momentissa tarkoitetut tiedot niin kauan kuin se on välttämätöntä sen arvioinnin toteuttamiseksi, jota varten tiedot on kerätty ja jota varten tietoja käsitellään. Tämän jälkeen tiedot on tuhottava yhden vuoden kuluessa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____ .

Valiokunnan mietintö SiVM 1/2020 vp

Helsingissä 21.2.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Paula Risikko kok

jäsen Sanna Antikainen ps

jäsen Marko Asell sd

jäsen Veronika Honkasalo vas

jäsen Kaisa Juuso ps

jäsen Emma Kari vihr

jäsen Hilikka Kemppi kesk

jäsen Anneli Kiljunen sd

jäsen Mikko Kinnunen kesk

jäsen Pasi Kivisaari kesk

jäsen Ari Koponen ps

jäsen Sari Multala kok

jäsen Mikko Ollikainen r

jäsen Pirkka-Pekka Petelius vihr

jäsen Sari Sarkomaa kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine