

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om nationella studie- och examensregister

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om nationella studie- och examensregister (RP 72/2017 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Matti Sillanmäki, undervisnings- och kulturministeriet
- överinspektör Tomi Kytölä, undervisnings- och kulturministeriet
- specialsakkunnig Leena Vettenranta, justitieministeriet
- överinspektör Anne Tamminen-Dahlman, dataombudsmannens byrå
- direktör Matti Lahtinen, Utbildningsstyrelsen
- projektchef Joonas Mäkinen, Utbildningsstyrelsen
- jurist Minna Antila, Finlands Kommunförbund.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- inrikesministeriet
- försvarsministeriet
- finansministeriet
- arbets- och näringsministeriet
- Polisyrkeshögskolan
- Statistikcentralen
- Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- Finlands Yrkesstuderandes Centralförbund - SAKKI rf
- Finlands Gymnasistförbund rf
- Finlands studentkårers förbund FSF rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionens syften

Lagen syftar till att genomföra en tjänst genom vilken en person i en enhetlig form kan läsa av och använda sina uppgifter om studierätt, närvaro, studieprestationer och examina inom den utbildning som står under offentlig tillsyn. I tjänsten kan en person också ge sitt samtycke till att en uppgift i ett register eller en informationsresurs lämnas ut till andra aktörer via tjänsten. Uppgifter kan genom tjänsten också överlåtas till en myndighet med stöd av den rätt att få uppgifter som myndigheten har enligt lag eller på grundval av en lagstadgad uppgift.

I den föreslagna tjänsten för överlåtelse av uppgifter om studier och examina utnyttjas redan existerande nationella register och datalager, med andra ord studentexamensregistret, antagningsregistret och högskolornas nationella datalager. För grundläggande utbildning och utbildning på andra stadiet finns numera ingen nationell informationsresurs; propositionen innebär således en reform också i detta avseende. Genom den föreslagna lagen inrättas en ny nationell informationsresurs inom den grundläggande utbildningen, gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen. Där sparas uppgifter om närvaro och studieprestationer inom grundläggande utbildning och utbildning på andra stadiet samt uppgifter som behövs för att bevilja finansiering för undervisning och utbildning.

I lagförslaget sägs att Utbildningsstyrelsen ska vara teknisk administratör för den nationella informationsresursen inom den grundläggande utbildningen, gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen. Utbildningsstyrelsen ska också svara för informationsresursens tillgänglighet, integritet och oföränderlighet samt för dess skydd och bevarande. De som anordnar undervisning och utbildning sparar i informationsresursen de uppgifter som lagen kräver och fungerar som registersvariga i fråga om de uppgifter de sparar och ansvarar för uppgifternas innehåll och tidsenlighet. Bestämmelserna om studentexamensregistret, antagningsregistret och högskolornas riksomfattande datalager ska huvudsakligen vara likadana som i den gällande lagen om antagningsregistret, högskolornas riksomfattande datalager och studentexamensregistret (1058/1998).

Förvaltningsutskottet förhåller sig positivt till lagförslaget och anser att genomförandet av tjänsten för utlämnande är värd att stödjas. Syftet med den nya informationsresursen och den nya tjänsten för utlämnande är att skapa större smidighet och effektivitet i användning och utlämnande av uppgifter om studier och examina med beaktande av aspekterna på datasekretess, avlägsna överlappande insamling av uppgifter och göra uppgifterna mer jämförbara. Reformen ska underlätta för medborgarna att uträtta ärenden och hantera egna uppgifter och effektivisera myndigheternas verksamhet i ärenden som gäller studier. Med avseende på den allmänna styrningen och den övergripande arkitekturen för den offentliga förvaltningens dataförvaltning är det angeläget att i beredningen beakta en enhetlig informationsarkitektur och att systemen är kompatibla.

Reformen genomför regeringens spetsprojekt för digitalisering, försöksverksamhet och avveckling av normer där tjänster inom offentlig förvaltning digitaliseras. Propositionen genomför också spetsprojektet för kompetens och utbildning enligt vilket verksamhetsprocesser och lärmiljöer hos anordnare av yrkesutbildning förnyas och digitaliseras.

Utlåtande FvUU 29/2017 rd

Studentnummerregistret

I lagförslaget 3 § föreskrivs om studentnummer och studentnummerregister. Ett studentnummer är enligt förslaget en permanent kod som tilldelas en person och som används för att identifiera personen när uppgifter som avses i denna lag förs in, behandlas och lämnas ut. Enligt detaljmotiven ska ett studentnummer tilldelas en person när uppgifter om personen för första gången förs in i ett register eller en informationsresurs som omfattas av lagens tillämpningsområde. Efter ibruktagandet ska studentnumret i praktiken tilldelas när en person blir elev hos en utbildningsanordnare enligt lagen om grundläggande utbildning (628/1998 och i lagen avsedda uppgifter om personen förs in i den nationella informationsresursen inom den grundläggande utbildningen, gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen. Studentnummer ska dock vid behov tilldelas också separat, exempelvis för utlänningar som blir utbytesstuderande vid högskolor.

I paragrafens 3 mom. sägs att studentnumren bildar ett studentnummerregister. I studentnummerregistret ska dessutom personens namn samt personbeteckningen eller andra behövliga identifikationsuppgifter föras in. Studentnummer kan lämnas ut via en teknisk anslutning. De uppgifter som förs in i studentnummerregistret ska bevaras permanent.

Förvaltningsutskottet noterar att paragrafen inte innehåller någon bestämmelse om vem som ska vara registeransvarig för studentnummerregistret. I paragrafens 3 mom. sägs att Utbildningsstyrelsen är registeransvarig för studentnummerregistret. Eftersom Utbildningsstyrelsen i lagförslaget ges olika tekniska underhållsuppgifter, får man av bestämmelsens finska språkdräkt den uppfattningen att det också här handlar om tekniskt underhåll. Om avsikten har varit att Utbildningsstyrelsen är registeransvarig för studentnummerregistret, kan bestämmelsen korrigeras på finska genom att ändra uttrycket ”ylläpitää” till ”pitää”. På svenska behövs ingen ändring. Om någon annan än Utbildningsstyrelsen ska vara registeransvarig, måste paragrafen absolut kompletteras med en bestämmelse om detta. Förvaltningsutskottet föreslår för kulturutskottet att paragrafen justeras på behövligt sätt.

Vissa sektors särdrag

Förvaltningsutskottet konstaterar att exempelvis inom inrikesministeriets förvaltningsområde finns Polisyrkeshögskolan, som lyder under Polisstyrelsen och som det föreskrivs om i lagen om Polisyrkeshögskolan (1164/2013), vilket innebär att yrkeshögskolelagen (932/2014) inte tillämpas på den. I den föreslagna lagen föreskrivs om högskolornas riksomfattande datalager; regleringen om det ska huvudsakligen motsvara den gällande regleringen. Polisyrkeshögskolan lämnar för närvarande enligt avtal uppgifter till högskolornas riksomfattande datalager och detta avtalsbaserade förfarande ska iakttas också när den föreslagna lagen trätt i kraft. Utskottet vill understryka att vissa av polisstyrelsens specialutbildningar och uppgifterna om deltagare i dem är uppgifter som enligt 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, offentlighetslagen) är sekretessbelagda. Dessa uppgifter utlämnas inte nu, och ska inte heller i fortsättningen utlämnas till datalager enligt den föreslagna lagen. Tjänsten för utlämnande ska således inte innehålla uppgifter som kunde äventyra exempelvis polisens taktiska arbete.

Utlåtande FvUU 29/2017 rd

Ett motsvarande avtalsbaserat förfarande och sekretess för vissa uppgifter gäller också för Försvärshögskolan som fungerar inom försvarsministeriets förvaltningsområde och som det föreskrivs om i lagen om Försvärshögskolan (1121/2008).

Den nya tjänsten för utlämnande av studie- och examensuppgifter förenklar processerna och minskar hanteringen av dokument då behörighet för ansökan granskas vid antagning av studerande. Enligt utskottets uppfattning kan också Polisyrkeshögskolan och Försvärshögskolan genom tjänsten för utlämnande av studie- och examensuppgifter få uppgifter som de har rätt till.

Kostnader

Enligt utredning beräknas kostnaderna för utvecklingen av tjänsten i sin helhet åren 2015—2018 uppgå till 3 740 000 euro. Det uppstår kostnader bland annat av att utveckla system och skapa gränssnitt för dataöverföring. När de nuvarande separata och ofta manuellt skötta dataöverföringarna ersätts med en centraliserad och elektronisk riksomfattande tjänst för utlämnande, emottas på medellång sikt kostnadsvinster för medborgare, utbildningsanordnare och för myndigheterna. När myndigheterna i fortsättningen i främsta rummet begär uppgifter av en tjänst som administreras av Utbildningsstyrelsen, innebär det en tidsvinst för anordnarna av undervisning och utbildning.

Utbildningsstyrelsen får genom lagen en ny uppsättning uppgifter som administratör för tjänsten för utlämnande. Det är viktigt att verksamheten tilldelas tillräckliga resurser för att säkerställa systemets funktion och säkerhet. Enligt utredning ska kostnaderna för underhållet finansieras med medel från dem som drar nytta av utvecklingen och användningen av registret, dvs. som anslagsöverföringar från undervisnings- och kulturministeriet, arbets- och näringsbyråerna, Statistikcentralen samt från statsandelen för kommunal basservice i överensstämmelse med rambeslutet för statsfinanserna. Folkpensionsanstalten och eventuella andra som utnyttjar tjänsten utanför statsbudgeten ska delta i underhållet genom bruksavgifter.

Enligt en uppskattning till förvaltningsutskottet kan de ändringar i utbildningsanordnarnas system för studieadministration som reformen kräver i huvudsak genomföras utan extra integrationskostnader. Enligt utredning existerar de nödvändiga gränssnitten för dataöverföring redan, och beroende på hurdana avtal som har träffats mellan utbildningsaktörerna och leverantörerna av elevadministrationssystemen kan de integrationer som krävs till stora delar genomföras i samband med i förväg avtalade systemuppgraderingar. Utskottet konstaterar ytterligare att samtidigt ska det också genomföras andra ändringar i datasystemen som förutsätts av nationella projekt och EU-lagstiftningen. För maximal kostnadseffektivitet bör ändringar som följer av de olika projekten genomföras så samlat som möjligt.

För att säkerställa att de uppgifter som sparas i datalagret är enhetliga och kompatibla föreslås i lagens 6 § att Utbildningsstyrelsen ska ges bemyndigande att utfärda närmare bestämmelser om hur de som för in uppgifter ska hålla uppgifterna aktuella, samt om datastrukturen i fråga om de uppgifter som förs in i informationsresursen. Det är av stor betydelse också för att beakta kostnadseffekterna, anser utskottet, att bestämmelserna bereds i samarbete med utbildningsanordnarna och andra intressenter.

Utlåtande FvUU 29/2017 rd

Ändamålet med informationsresursen

I lagförslagets 4 § föreskrivs i överensstämmelse med rubriken om ändamålet med den nationella informationsresursen inom den grundläggande utbildningen, gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen. Datasystemets ändamål uttrycks i paragrafens 1 och 2 mom. så att formuleringen närmar sig en beskrivning av det föreslagna datasystemets datainnehåll. Men bestämmelser om införande av uppgifter i informationsresurser ska ändå ingå i lagens 6—9 §. Förvaltningsutskottet föreslår därför att kulturutskottet överväger att 4 § 1 och 2 mom. förtydligas exempelvis som följer:

*Uppgifter som **förts in** i den nationella informationsresursen inom den grundläggande utbildningen, gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen och som gäller **den undervisning som avses i lagen om grundläggande utbildning, den utbildning som avses i gymnasielagen och den utbildning som avses i lagen om yrkesutbildning används när en person söker till en utbildning, under utbildningen, i arbetslivet och vid ansökan om utbildningsförmåner.***

*Uppgifter som **förts in** i informationsresursen **används dessutom** för beviljande av finansiering för undervisning och utbildning i enlighet med bestämmelserna i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009).*

Den föreslagna lagens förhållande till offentlighetslagen och personuppgiftslagen

Offentlighetslagens 16 § 3 mom. innehåller allmänna bestämmelser om att lämna ut personuppgifter ur en myndighets personregister. I momentet sägs att ett villkor för att lämna ut personuppgifter i exempelvis elektronisk form, om inte något annat särskilt bestäms i lag, är att mottagaren enligt bestämmelserna om skydd för personuppgifter har rätt att registrera och använda sådana personuppgifter. För närvarande ingår allmänna bestämmelser om grunderna för behandling av personuppgifter i 8 och 12 § i personuppgiftslagen (523/1999) och från och med den 25.5.2018 i artikel 6 och 9 i EU:s allmänna dataskyddsförordning (Europaparlamentets och rådets förordning 2016/679).

Uppgifterna i den nationella informationsresursen inom den grundläggande utbildningen, gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen är datainnehållet i utbildningsanordnarnas elev- och studentregister. Men den föreslagna lagen ska inte reglera hanteringen av personuppgifter som behövs för utbildningsanordnarnas lagstadgade uppgifter och som avses i lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen och lagen om yrkesutbildning, eller för att lämna ut uppgifter ur dessa register. För att lämna ut uppgifter ur dessa personregister iakttas bestämmelserna i de relevanta lagarna.

Däremot vill man genom bestämmelserna i den föreslagna lagen genomföra målen enligt lagförslagets 1 § att centraliserat samla in, behandla och lämna ut studieprestations- och examensuppgifter. Lagens bestämmelser åsidosätter således till en del den allmänna regleringen. Lagförslagets förhållande till offentlighetslagen och personuppgiftslagen klarläggs i lagens 2 § 3 mom., där det sägs att om inte något annat föreskrivs i denna lag ska personuppgiftslagen och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet tillämpas på behandlingen av uppgifter i de register, de

Utlåtande FvUU 29/2017 rd

informationsresurser och den tjänst som avses i denna lag. Men lagförslagets förhållande till de nämnda lagarna är inte klart i alla avseenden.

Sätten att lämna ut uppgifter. I lagförslagets 10 § föreskrivs om till vem och på vilka grunder uppgifter kan lämnas ut från den nationella informationsresursen inom den grundläggande utbildningen, gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen. Bestämmelser om att lämna ut av dessa uppgifter, liksom om att lämna ut andra uppgifter via tjänsten för utlämnande ingår i 29 § i lagförslaget. Med hänsyn till motiven i lagförslaget förblir det dock oklart hur bestämmelserna förhåller sig till 16 § 3 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, där det föreskrivs om restriktioner i fråga om utlämnande av personuppgifter ur en myndighets personregister i form av kopior eller utskrifter eller i elektronisk form. Enligt utredning till förvaltningsutskottet är avsikten att till den del uppgifter lämnas ut via den tjänst för utlämnande som avses i den föreslagna lagens 6 kapitel, tillämpas bestämmelserna i 29 § i den föreslagna lagen på hur uppgifter utlämnas i stället för 16 § 3 mom. i offentlighetslagen.

Bestämmelserna i lagförslaget om tjänsten för utlämnande av studie- och examensuppgifter hindrar inte den registeransvarige från att lämna ut uppgifter, men utlämnandet ska huvudsakligen ske via tjänsten för utlämnande. På utlämnande av uppgifter som utförs av den registeransvarige tillämpas de bestämmelser om att lämna ut uppgifter som ingår i de relevanta sektorslagarna.

Att lämna ut uppgifter på grundval av samtycke. I 29 § 5 mom. i lagförslaget sägs att en person om vilken det förts in uppgifter i ett sådant register eller en sådan informationsresurs som avses i denna lag kan i tjänsten ge ett specifikt samtycke till att en uppgift i det aktuella registret eller informationsresursen lämnas ut till en myndighet eller någon annan aktör. Enligt utskottets uppfattning ger den föreslagna bestämmelsen om att lämna ut uppgifter enligt samtycke möjligheter att exempelvis ansöka om studierabatter lättare än nu, vilket utskottet finner positivt. Men paragrafens detaljmotiv säger ingenting om vilka de ”andra aktörerna” kan vara, och bestämmelsens förhållande till 16 § 3 mom. i offentlighetslagen förblir oklart särskilt i fråga om huruvida utlämnande av uppgifter på grundval av samtycke också täcker in direkt marknadsföring. Utskottet menar att förslagets relation till direkt marknadsföring enligt 16 § 3 mom. i offentlighetslagen för tydlighetens skull bör preciseras ytterligare.

Att begära uppgifter. Lagförslagets 29 § 3 mom. föreskriver bland annat om att begära uppgifter. Bestämmelsen står i strid med omnämmandet i motiven till lagförslagets 10 § om att när det begärs uppgifter som ingår i informationsresursen, ska den som begär uppgifterna enligt 13 i offentlighetslagen meddela för vilket ändamål uppgifterna kommer att användas och övriga omständigheter som behövs för att kunna utreda förutsättningarna för utlämnande av uppgifter samt vid behov meddela hur uppgifterna kommer att skyddas. Förhållandet till offentlighetslagen förblir således oklart också i detta avseende och det bör klargöras. Förvaltningsutskottet anser vidare att 29 § 3 mom. behöver kompletteras med omnämmandet i motiven om användningssyftet med uppgifterna, och föreslår att kulturutskottet kompletterar 29 § 3 mom., exempelvis så här:

*Myndigheterna får uppgifter ur tjänsten genom en teknisk anslutning. Utbildningsstyrelsen kan öppna en teknisk anslutning för en sådan myndighet som med stöd av denna eller någon annan lag har rätt att behandla uppgifterna. När en myndighet begär uppgifter ska den till Utbildningsstyrelsen **meddela uppgifternas användningssyfte och övriga om-***

Utlåtande FvUU 29/2017 rd

ständigheter som behövs för att kunna utreda förutsättningarna för utlämnande av uppgifter samt redogöra för hur uppgifterna kommer att skyddas på behörigt sätt.

Att producera datamaterial. I 10 § 2 mom. i lagförslaget föreskrivs om Utbildningsstyrelsens rätt att utgående från informationsresursen ta fram datamaterial som behövs för bland annat utvärdering av utbildning samt för styrning och finansiering. Bestämmelsens syfte är enligt utredning att säkerställa att Utbildningsstyrelsen kan ta fram datamaterial relaterat till de behov som nämns i bestämmelsen utan att informationen separat behöver överlåtas till Utbildningsstyrelsen.

I 21 § i offentlighetslagen föreskrivs om sammanställning av datamaterial på begäran. Där sägs att en myndighet för olika ändamål på begäran kan sammanställa och lämna ut datamaterial som bildats av tecken som registrerats i ett eller flera datasystem som myndigheten upprätthåller med hjälp av automatisk databehandling. En förutsättning är att utlämnande av datamaterialet inte på grund av de sökgrunder som används, uppgifternas mängd eller art eller datamaterialets ändamål strider mot vad som bestäms om handlingssekretess och skydd för personuppgifter. I paragrafens 2 mom. föreskrivs om att sammanställa datamaterial ur datasystem som upprätthålls av olika myndigheter.

Förvaltningsutskottet noterar att Utbildningsstyrelsen på grundval av 10 § 2 mom. i lagförslaget har rätt att ta fram datamaterial också på eget initiativ. Bestämmelsen i 21 § i offentlighetslagen är i det avseendet snävare. Frågan tas inte närmare upp i motiven till förslaget till paragraf, men om syftet är detta, bör bestämmelsen i 10 § 2 mom. anses vara en specialbestämmelse i relation till 21 § i offentlighetslagen.

Ställningen för vårdnadshavaren till en minderårig studerande

I 29 § 1 mom. i lagförslaget sägs att via användargränssnittet i tjänsten för utlämnande av studie- och examensuppgifter kan en person kontrollera och vidareutnyttja sina egna uppgifter i de register och informationsresurser som avses i denna lag. Propositionsmotiven tar knappt alls upp ställningen för vårdnadshavaren till en minderårig studerande. Förvaltningsutskottet konstaterar att i fråga om minderåriga och andra omyndiga personer måste adekvata bestämmelser iakttas, exempelvis 14 § i förvaltningslagen (434/2003) vars huvudregel föreskriver att en omyndigs talan förs av den omyndigas intressebevakare, vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare.

Ikraftträdandet av EU:s dataskyddslagstiftning

Förvaltningsutskottet konstaterar att ramen för lagstiftningen om personuppgifter kommer att förändras när EU:s allmänna dataskyddsförordning, som trädde i kraft den 25 maj 2016, börjar tillämpas den 25 maj 2018. Dataskyddsförordningen ska tillämpas inom både den offentliga och den privata sektorn. Trots att EU:s allmänna dataskyddsförordning är en direkt tillämplig författning, lämnar den medlemsstaterna nationellt handlingsutrymme av direktivliknande karaktär. Just nu är en arbetsgrupp tillsatt av justitieministeriet i färd med att utreda vilka möjligheter dataskyddsförordningen lämnar för medlemsstatens lagstiftning i termer av det nationella handlingsutrymmet, och att framställa principer för hur handlingsutrymmet kan utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt. Arbetsgruppen ska också koordinera och bistå den lagberedning som görs för att justera speciallagstiftningen om hanteringen av personuppgifter. Ministerierna ska gå igenom

Utlåtande FvUU 29/2017 rd

lagstiftningen för sina förvaltningsområden för att säkerställa att bestämmelserna stämmer överens med dataskyddsförordningen och genomföra de ändringar som behövs. Det gäller också det nu aktuella förslaget till lag om nationella studie- och examensregister.

EU:s dataskyddsförordning är relevant också bland annat i det avseendet att den stärker de registrerades rättigheter att övervaka hanteringen av sina personuppgifter. Dataskyddsförordningen skärper också den registeransvariges ansvar och förpliktar också den som hanterar personuppgifterna.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att kulturutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 6.10.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
vice ordförande Timo V. Korhonen cent
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Mika Kari sd
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Juha Pylväs cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Joonas Räsänen sd
medlem Vesa-Matti Saarakkala blåa
medlem Mari-Leena Talvitie saml
ersättare Pertti Hakanen cent
ersättare Lasse Hautala cent.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.