

Vasemmistoliiton valtuustoryhmän ym. valtuustoaloite Wilman käyttöoikeuksien palauttamisesta opiskeluhuollolle

Kaupunginvaltuusto 04.09.2023 § 71

Valtuustoaloite Wilman käyttöoikeuksien palauttamisesta opiskeluhuollolle Hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa 1.1.2023 oppilas- ja opiskelijahuollon henkilöstö siirtyi Salon kaupungin palveluksesta Varsinais-Suomen hyvinvointialueen palvelukseen. Tämä aiheutti suuren muutoksen opiskeluhuollon työskentelyyn, sillä Salon valitseman tietosuojalain tulkinnan mukaan opiskeluhuollolle ei voida antaa pääsyä kaupungin sivistyspalveluiden ylläpitämän Wilman oppilas- ja opiskelijatietoihin. Tämä on vaikeuttanut kouluterveydenhoitajien, -kuraattorien ja -psykologien työtä merkittävästi.

Opiskeluhuollon ja Wilman välisen linkin katkeaminen on aiheuttanut suurta haittaa koko kouluyhteisölle, mutta etenkin oppilaille ja opiskelijoille. Heille lakisääteisesti kuuluvista opiskeluhuollon palveluista on tullut hankalasti saavutettavia. Etenkin mielenterveyteen liittyvissä palveluissa kynnyksen pitäisi olla mahdollisimman matala.

Monissa kunnissa opiskeluhuollon työntekijöille on järjestetty pääsy heille tarpeellisiin Wilman oppilas- ja opiskelijatietoihin. Näin on jopa Salossa, Salon seudun koulutuskuntayhtymän ammattiopistossa.

Salon kaupungin sivistyspalveluissa onkin ryhdyttävä pikaisesti selvittämään ja toteuttamaan niitä keinoja, joilla opiskeluhuollolle voidaan järjestää pääsy Wilma-järjestelmään.

Salolaisten lasten ja nuorten on sujuvasti saatava heille kuuluvat palvelut. Se on meidän kaikkien etu.

Salossa 4.9.2023

Vasemmistoliiton valtuustoryhmä:

Timo Lähteenmäki

Marja Ruokonen

Sekä:

Jonna Nyyssönen

Anna Härri

Saija-Reetta Puopolo

Heikki Tamminen

Simo Vesa

Pia Hellström

Mikael Kalintiv

Saku Nikkanen

Janne Järvinen

Heimo Koskinen

Mika Nummenpalo

Karoliina Vierjoki-Väätäinen

Tauno Kanerva

Petteri Rissanen

Antti Olkinuora

Johanna Riski

Mika Sarhola

Petri Salko

Ismo Saari

Johannes Alaranta

Kaupunginvaltuusto päätti lähettää aloitteen valmisteluun.

Tiedoksianto

Sivistystoimen palveluiden johtaja
Perusopetusjohtaja

Opetuslautakunta 11.06.2024 § 69
3353/00.02.50/2023

Valmistelija

tietosuojavastaava Aino Andersson, aino.andersson@salo.fi, 02 778 2031
ja opetusjohtaja Inkeri Lahti, inkeri.lahti@salo.fi, 02 778 4688

Hyvinvointialueuudistuksen astuttua voimaan 1.1.2023 opiskeluhoitopalveluiden järjestäminen kuuluu Salossa Varsinais-Suomen hyvinvointialueen vastuulle. Opiskeluhoitopalvelut ja koulutuksen järjestäminen ovat siis kahden eri organisaation vastuulla. Nämä organisaatiot vastaavat toiminnassaan käsitellyistä henkilötiedoista EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisina rekisterinpitäjinä, tiedonhallintalain mukaisina tiedonhallintayksikköinä sekä julkisuuslain tarkoittamina viranomaisina. Viranomaiset vastaavat virkavastuullisina toimiansa lainmukaisuudesta.

Opiskeluhoitolaan ja koulutuksen järjestämisen kuuluessa eri organisaatioihin merkitsisi käyttöoikeuksien myöntäminen opiskeluhoitopalveluiden henkilöstölle tiedonhallintalain näkökulmasta katseluyhteyden avaamista tietovarantoon toiselle viranomaiselle (23 §). Tietosuoja-asetuksen näkökulmasta kyseessä olisi henkilötietojen luovuttaminen toiselle rekisterinpitäjälle (art 4, k. 2, art 6, art 9). Julkisuuslain näkökulmasta kyseessä olisi tietojen luovuttaminen viranomaisen henkilörekisteristä (13 § 2 mom, 16 §, 3 mom).

Katseluyhteyden avaamiseen liittyviä juridisia ja teknisiä edellytyksiä on selvitetty kevään 2024 aikana Salon kaupungin tietosuojavastaavan, kaupunginlakimiehen, sivistyspalveluiden digiasiantuntijan ja oppilastietojärjestelmän pääkäyttäjän yhteistyössä. Asiassa on tärkeää huomioida lain säännökset eri viranomaisten tiedonsaantioikeuksista, tiedonhallintalain ja digipalvelulain vaatimukset liittyen tiedon sähköiseen luovuttamiseen viranomaisten välillä, tietosuoja-asetuksen ja -lain vaatimukset liittyen tiedon sähköiseen luovuttamiseen rekisterinpitäjältä toiselle sekä tarvittaessa hankintalain vaatimukset.

Selvityksen kohteena on ollut rajoitettu katseluyhteys, jolla avattaisiin hyvinvointialueen erikseen määriteltäville, opiskeluhoitopalveluita Salon kaupungin kouluissa tuottaville henkilöstön jäsenille katseluoikeus oppilaiden ja huoltajien nimi- ja yhteystietoihin sekä oppilaan koulu- ja luokkatietoihin ynnä työjärjestyksiin sekä lisäksi viestitoiminto. Kyseiset tiedot ovat pääosin julkisia, eikä niiden luovuttamiseen julkisuuslain 9 §:n pääsäännön mukaan vaadita erityistä laissa säädettyä tiedonsaantioikeutta.

Työjärjestykseen sisältyvä tieto oppilaan katsomusaineesta kuitenkin on julkisuuslain 24.1 §:n 32 k. mukaan salassa pidettävä tieto, jonka luovuttaminen edellyttää julkisuuslain 29 §:n mukaan joko vastaanottajalla olevaa, laissa säädettyä tiedonsaantioikeutta tai asianosaisen, tässä tapauksessa lähtökohtaisesti huoltajan, nimenomaista suostumusta tiedon luovuttamiseen. Opiskeluhoitopalveluilla ei ainakaan kaikilta osin ole laissa säädettyä tiedonsaantioikeutta oppilaan katsomusainetietoon, mutta huoltaja tai joissain tilanteissa mahdollisesti oppilas itse voisi antaa suostumuksensa oppilaan katsomusainetiedon luovuttamiseen opiskeluhoitopalveluille.

Suostumukset pystytään pyytämään itse oppilastietojärjestelmään luotavalla lomakkeella, mutta tällä hetkellä ei ole tiedossa tapaa, jolla työjärjestys ja sen sisältämä tieto katsomusaineesta voitaisiin asettaa opiskeluhoitopalveluiden saataville vain suostumuksen antaneiden oppilaiden osalta. Katsomusainetiedon välittymisen estäminen tai järjestäminen lainmukaisesti on vielä vailla käyttökelpoista ja lainmukaista ratkaisua.

Lisäksi kirjesalaisuuden (perustuslain 10 § 2 mom.) suojaamiseksi ja oppilashuoltoon liittyvien potilastietojen lainvastaisen luovuttamisen ja tallentamisen estämiseksi (asiakastietolain 3 § 6. k., 4 § mom. 1-2) on viestitoiminnon osalta varmistettava, että Salon kaupungin henkilöstöllä ei ole pääsyä opiskeluhoitopalveluiden henkilöstön ja oppilaiden tai huoltajien välisiin viesteihin. Tietojärjestelmätoimittajan ilmoituksen mukaan edes Salon kaupungin pääkäyttäjällä ei ole pääsyä näihin viesteihin.

Tiedonhallintalain 23 §:n 1 mom. mukaan viranomainen voi avata katseluyhteyden toiselle viranomaiselle tietovarannon sellaisiin tietoihin, joihin katseluoikeuden saavalla viranomaisella on tiedonsaantioikeus. Katseluyhteydelle asetetaan pykälässä kolme tarkempaa vaatimusta.

Ensinnäkin edellytyksenä on (tiedonhallintalain 23 § 1 mom. k. 1), että katselumahdollisuus on rajattu vain yksittäisiin hakuihin, jotka voivat kohdistua tiedonsaantioikeuden mukaisesti tarpeellisiin tai välttämättömiin tietoihin. Salon kaupungilla käytössä oleva oppilastietojärjestelmä on rakenteeltaan sellainen, että tietoja ei pystytä hakemaan yksilöhaulla, vaan käytännössä jo järjestelmään kirjautuessa ovat kaikkien kunnan oppilaiden tiedot saatavilla. Oppilaan tietoihin pääsee valitsemalla oikean koulun, luokan ja oppilasnimilistalta oikean oppilaan. Oppilaan kortille menemisestä jää kuitenkin lokitieto. On tulkinnanvaraista, onko koko nimilistan välittäminen oppilashuollolle pykälässä kiellettyä massaluovuttamista. Täyttä varmuutta asiaan oikeuskäytännön puuttuessa on vaikeaa saada. Tilannetta voitaneen luovutettavaksi suunniteltujen henkilötietoryhmien vähäisyys huomioon ottaen pitää tältä osin sellaisena, joka täyttää lain hengen.

Toiseksi katseluyhteydeltä edellytetään, että tietojen hakemisen yhteydessä selvitetään tietojen käyttötarkoitus (tiedonhallintalain 23 § 1 mom. k. 2). Oikeuskirjallisuudessa on esimerkkiratkaisuna vaatimuksen täyttämiseksi esitetty tiedon hakijalle järjestelmään kirjautuessa avautuvaa listaa, josta on valittava käyttötarkoitus, tai jos kyseeseen voi tulla vain yksi käyttötarkoitus, ilmoitusta tästä, joka aukeaa tiedon hakijalle hänen kirjautuessaan järjestelmään. Vastaavan ilmoituksen rakentaminen oppilastietojärjestelmään vaatisi erillisen käyttöliittymän kehittämistä opiskeluhoollolle, mikä tulisi todennäköisesti kalliiksi.

Opiskeluhoillon osalta tietojen käyttötarkoitus on aina sama, eli yhteyden saaminen oppilaaseen tai huoltajaan oppilashuollon järjestämiseksi. Ylläpidon pysyvä tiedote olisi mahdollinen tapa ratkaista vaatimus. Se tosin ei aukene joka kerta automaattisesti käyttäjän kirjautuessa järjestelmään, vaikka löytyykin aina sivun oikeasta laidasta. Tämänkin ratkaisun osalta on tulkinnanvaraista, riittäisikö se täyttämään säännöksen vaatimuksen siitä, että tietojen hakemisen yhteydessä selvitetään tietojen käyttötarkoitus. Jälleen kokonaisuus huomioiden voitaneen ratkaisua pitää riittävänä.

Kolmanneksi tiedonhallintalain 23 §:n 2 mom. edellyttää, että viranomainen toteuttaa katseluyhteyden siten, että katseluyhteyden mahdollistava tietojärjestelmä tunnistaa automaattisesti poikkeavan tietojen hakemisen. Oikeuskirjallisuuden mukaan säännöksellä halutaan estää massahaut ja tiedonhallintalautakunnan suosituksessa teknisistä rajapinnoista ja katseluyhteyksistä esitetään tekniseksi ratkaisuksi erilaisia hälyttimiä.

Järjestelmän käytöstä kertyy lokitietoa ja aikaleimoja, jotka tallentuvat palveluntarjoajan tietokantaan. Mahdollinen ratkaisu olisi esimerkiksi vuorokausittainen haku, josta lähtisi järjestelmän Salon kaupungin pääkäyttäjälle hälytys, jos aikaleimat ovat liian lähellä toisiaan. Tämän asian selvittäminen palveluntarjoajan kanssa on vielä kesken. Tässä vaiheessa on selvää, että vaadittua hälytysmekanismia ei oppilastietojärjestelmään ole vielä saatavilla, vaan sellainen pitäisi erikseen kehittää. Vaatimus on laissa muotoiltu ehdottomaksi, joten sen on täyttyvä, jos katseluyhteys halutaan avata lainmukaisesti.

Tiedonhallintalaissa asetetaan useita muitakin vaatimuksia, jotka soveltuvat katseluyhteyden avaamiseen oppilastietojärjestelmään opiskeluhuoltopalveluiden henkilöstölle. Ennen katseluyhteyden avaamista on asiasta valmistettava tiedonhallintalain 5 §:n mukainen tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointi, jossa arvioidaan tiedonhallintaan vaikuttavan muutoksen vaikutuksia muun muassa tiedonhallinnan vastuisiin, tietoturvaan sekä asiakirjajulkisuuteen.

Tiedonhallintalain 4 luvussa asetetaan tietoturva-vaatimuksia, joista erityisesti pykälissä 14, 16 ja 17 asetetut vaatimukset soveltuvat suunniteltuun katseluyhteyden avaamiseen. Tiedonhallintalain 14 §:n 1 mom. mukaan viranomaisen on järjestettävä tietojensiirto yleisessä tietoverkossa siten, että vastaanottaja varmistetaan tai tunnistetaan riittävän tietoturvalisillä tavalla ennen kuin vastaanottaja pääsee käsittelemään salassa pidettäviä tietoja.

Tiedonhallintalautakunnan suosituksessa tietoturvalisyyden vähimmäisvaatimuksista pidetään riittävänä toimenä tiedonhallintalain 14 §:n 1 mom. vaatimuksen täyttämiseksi esimerkiksi palvelinvarmennetta, jos tiedonsiirto tapahtuu tietojärjestelmien välillä olevalla rajapinnalla. Jos salassa pidettävien tietojen vastaanottaja on luonnollinen henkilö, tulee hänet suosituksen mukaan tunnistaa jollakin luotettavalla menetelmällä, kuten vahvaa sähköistä tunnistusmenetelmää käyttämällä. Vaatimus salassa pidettävien tietojen vastaanottajan tunnistamisesta ja varmistamisesta koskee esimerkiksi viranomaisten välistä viestintää sähköpostin avulla sekä viranomaisten tietojärjestelmien välistä viestintää rajapintojen avulla. Tämän vaatimuksen täyttämiseksi voidaan pitää riittävänä sitä, että opiskeluhuoltopalveluiden henkilöstö veloitetaan ottamaan käyttöön monivaiheinen tunnistautuminen heidän kirjautuessaan oppilashuoltojärjestelmään, kun samalla huolehditaan käyttöoikeuksien asianmukaisesta määrittelystä ja päivittämisestä.

Tiedonhallintalain 16 § säättää, että tietojärjestelmästä vastuussa olevan viranomaisen on määriteltävä tietojärjestelmän käyttöoikeudet. Käyttöoikeudet on määriteltävä käyttäjän tehtäviin liittyvien käyttötarpeiden mukaan, ja ne on pidettävä ajantasaisina. Käyttöoikeuksien hallintaa voidaan helpottaa hyvän yhteistyön lisäksi määrittelemällä opiskeluhuollon henkilöstön käyttöoikeudet määräaikaikaisiksi, esimerkiksi niin, että ne ovat voimassa lukuvuoden kerrallaan.

Tiedonhallintalain 17 § vuorostaan edellyttää, että viranomaisen huolehtii siitä, että sen tietojärjestelmien käytöstä ja niistä tehtävistä tietojen luovutuksista kerätään tarpeelliset lokitiedot, jos tietojärjestelmän käyttö edellyttää tunnistautumista tai muuta kirjautumista. Lokitietojen käyttötarkoituksena on tietojärjestelmissä olevien tietojen käytön ja luovutuksen seuranta sekä tietojärjestelmän teknisten virheiden selvittäminen. Oppilastietojärjestelmän käytöstä tallentuu riittävät lokit palveluntarjoajan palvelimille.

Kansallisen erityislainsäädännön lisäksi EU:n yleinen tietosuojasetus asettaa tiettyjä vaatimuksia henkilötietojen luovuttamiselle rekisterinpitäjältä toiselle. Ensinnäkin rekisterinpitäjän, tässä yhteydessä

koulutuksen järjestäjän eli Salon kaupungin opetuslautakunnan, on ennen luovutuksen suorittamista selvitettävä, että luovutuksensaajalla on tietosuoja-asetuksen mukainen käsittelyperuste kyseessä olevien henkilötietojen käsittelyyn.

Suunnitellussa tietojen luovutuksessa Varsinais-Suomen hyvinvointialueen opiskeluhoitopalveluiden Salon koulujen oppilaiden parissa työskentelevällä henkilöstöllä on terveydenhuoltolain 15 a §:n 2 mom. perusteella velvollisuus järjestää kyseisille oppilaille opiskeluhoitopalvelut. Henkilötietojen käsittelyperusteeksi voidaan siis tunnistaa tavallisten henkilötietojen käsittelyn osalta rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite (tietosuoja-asetuksen 6(1)c art.) ja samalla mahdollisesti siirtyvien erityisten henkilötietojen osalta (oppilaan uskontokuntaan kuulumisen paljastava katsomusainetieto) rekisteröidyn nimenomainen suostumus (tietosuoja-asetuksen 9(2)a art.) Luovutukselle voidaan siis tunnistaa tietosuoja-asetuksen edellyttämä henkilötietojen käsittelyperuste, joskin katsomusainetiedon välittymisen estäminen tai välittäminen annettujen suostumusten mukaisesti on vielä vailla käyttökelpoista ratkaisua.

Rekisterinpitäjän eli edelleen Salon kaupungin opetuslautakunnan on lisäksi varmistettava, että henkilötietoja käsitellään turvallisesti ja luottamuksellisesti myös luovutuksen jälkeen (tietosuoja-asetuksen 24-25 art, 32 art.). Tämä toteutetaan yleensä sopimusvelvoittein, kuten velvoittamalla tässä tapauksessa opiskeluhoitopalveluiden henkilöstö käyttämään kaksivaiheista kirjautumista kirjautuessaan oppilastietojärjestelmään. Lisäksi henkilötietojen käsittelyn turvallisuutta voidaan turvata luovutukseen liittyvien käytäntöjen hyvällä suunnittelulla, kuten aiemmin mainitulla käyttöoikeuksien määräaikaaisuudella.

Tietosuoja-asetus edellyttää myös, että henkilötietojen käsittelyn roolit ovat selvät ja määritellyt. Oppilastietojen luovuttamisen osalta on selvää, että Salon kaupungin opetuslautakunta on oppilastietojärjestelmän rekisterinpitäjä ja Varsinais-Suomen hyvinvointialue toimii opiskeluhoitopalveluiden järjestäjänä rekisterinpitäjänä potilastietojen osalta. Oppilastietojen luovuttaminen opiskeluhoitopalveluille on siis henkilötietojen luovuttamista rekisterinpitäjältä toiselle. Salon kaupungin opetuslautakunta vastaa oppilastietojen luovutuksen lainmukaisuudesta ja turvallisuudesta ja Varsinais-Suomen hyvinvointialue potilastietojen käsittelystä sekä luovutettujen oppilastietojen käsittelystä lain ja sovittavan sopimuksen mukaisesti.

Tietosuoja-asetuksen säännökset (24-25 art, 32 art.) edellyttävät rekisterinpitäjältä henkilötietojen käsittelyyn liittyvien riskien arviointia ja silloin, kun henkilötietojen käsittely voisi aiheuttaa korkean riskin luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, tietosuojan vaikutustenarvioinnin laatimista (tietosuoja-asetuksen 35 art.). Nyt harkitussa henkilötietojen luovuttamisessa on kyse lasten henkilötietojen luovuttamisesta alueellisesti laajamittaisesti, joten tietosuojan vaikutustenarviointi on todennäköisesti laadittava. Oppilastietojärjestelmästä ollaan juuri laajemminkin laatimassa vaikutustenarviointia ja tietojen sähköiseen luovuttamiseen opiskeluhoitopalveluille liittyvät riskit voidaan arvioida samalla arvioinnilla.

Lopulta tietosuoja-asetuksen keskeisimpiin vaatimuksiin kuuluu rekisteröidyn informoiminen henkilötietojensa käsittelystä (tietosuoja-asetuksen art. 12-14). Tätä velvoitetta Salon kaupungilla täytetään vakiintuneesti kaupungin verkkosivuilla julkaistavilla tietosuojaselosteilla. Informointivelvoitteen täyttämiseksi on tarvittaessa tietosuojaselostetta päivitettävä, jos toimintaa muutetaan ja mikäli katseluyhteys avataan, olisi siitä hyvä tiedottaa oppilaita ja huoltajia laajemminkin.

Jos katseluyhteyden avaamisen mahdollistamiseksi on tarvetta kehittää oppilastietojärjestelmää tai hankkia siihen liittyviä lisäpalveluita, on näiden hankkimisessa huomioitava hankintalain vaatimukset. Tässä vaiheessa selvitystä ei ole tiedossa sellaisia lisätoimia, jotka vaatisivat erillistä kilpailutusta. Katseluyhteyden avaamisen edellytyksenä olevien poikkeavien hakujen tunnistamiseen liittyvien järjestelyiden osalta selvitys on kuitenkin kesken.

Katseluyhteyden avaaminen oppilastietojärjestelmään edellyttää monien eri säädösten vaatimusten huomioimista. Näistä useimpiin on jo selvitystyön edetessä löydetty mahdollinen ratkaisu yllä selostetun mukaisesti. Oppilain julkisuuslain 24 §:n 1 mom. 32 k. mukaan salassa pidettävän katsomusainetiedon välittämisen estäminen tai järjestäminen lainmukaisesti on vielä vailla käyttökelpoista ja lainmukaista ratkaisua. Toinen selvitettävä asia on se, miten saadaan toteutettua tiedonhallintalain 23 §:n 2 mom. vaatimus poikkeavien hakujen tunnistamisesta. Ratkaisematta olevia asioita selvitetään edelleen Salon kaupungin henkilöstön ja palveluntarjoajan yhteistyössä. Jos katsomustiedon välittämiseen oppilashuoltopalveluille sekä poikkeavien hakujen tunnistamiseen löydetään ratkaisu, voidaan alkaa valmistella katseluyhteyden avaamista opiskeluhuoltopalveluille oppilastietojärjestelmään.

Opiskeluhuollon henkilöstölle ei ole mahdollista avata katseluyhteyttä oppilastietojärjestelmään. Mikäli tekniset ratkaisut myöhemmin mahdollistavat katseluyhteyden avaamisen, asiaa tarkastellaan uudelleen.

Päätöksen perusteet:

Tiedonhallintalaki 906/2019
Julkisuuslaki 621/1999
Digipalvelulaki 306/2019
Tietosuoja-asetus (EU) 679/2016
Tietosuojalaki
Perustuslaki 731/1999
Asiakastietolaki 703/2023
Terveystietolaki 1326/2010
Hankintalaki 1397/2016

Tiedonhallintalautakunnan suositus teknisistä rajapinnoista ja katseluyhteyksistä 21/2021
Tiedonhallintalautakunnan suositus tietoturvallisuuden vähimmäisvaatimuksista 19/2024

Esittelijä

Sivistyspalveluiden johtaja

Päätösehdotus

Opetuslautakunta päättää esittää kaupunginhallitukselle ja edelleen kaupunginvaltuustolle, että se merkitsee valmistelun mukaisen vastauksen aloitteeseen tiedoksi ja toteaa aloitteen loppuun käsitellyksi.

Päätös

Opetuslautakunta hyväksyi päätösehdotuksen.

Tiedoksianto

Kaupunginhallitus