

29.6.2017

EOAK/1825/2016

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä

USKONNOLLISIIN TILAISUUKSIIN OSALLISTUMISTA KOSKEVAN TIEDON KÄSITTELY KOULUSSA

1 KANTELU

Arvostelitte kirjeessänne Opetushallituksen ohjetta uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetuksen sekä uskonnollisten tilaisuuksien järjestämisestä esi- ja perusopetuksessa (dnro 3/012/2014, jäljempänä ohje) siltä osin, kuin siinä ohjeistetaan uskonnollisiin tilaisuuksiin ilmoittautumista koskevaa menettelyä. Ohjeessa todetaan tältä osin seuraavaa:

3.2. Esi- ja perusopetuksen uskonnolliset tilaisuudet

Oppilaan huoltaja ilmoittaa, osallistuuko oppilas uskonnollisiin tilaisuuksiin ja toimituksiin vai ei. Ilmoituksen voi tehdä kertaluonteisesti esimerkiksi kouluun ilmoittauduttaessa tai tarvittaessa tapauskohtaisesti. Ilmoituksen muodon päättää opetuksen järjestäjä. Ilmoituksen jälkeen koulu huolehtii siitä, että oppilaan osallistuminen uskonnolliseen tilaisuuteen tai toimitukseen taikka siihen osallistumatta jättäminen toteutuu huoltajan ilmoituksen mukaisena.

Koululla on vastuu oppilaan turvallisuudesta myös silloin, kun oppilas ei osallistu koulun järjestämään uskonnolliseen tilaisuuteen tai toimitukseen.

Kantelunne mukaan tapa, jolla asia on ilmaistu, ohjaa kouluja käsittelemään arkaluonteisia henkilötietoja henkilötietolain 11§:n vastaisesti. Kertaluonteinen ilmoitus kouluun ilmoittauduttaessa siitä, että oppilas aina osallistuu evankelisluterilaiseen uskonnon harjoittamiseen tai ei koskaan osallistu sellaiseen, on arkaluonteinen tieto. Koska uskonnon harjoittamisen järjestämistä ei ole laissa säädetty koulujen tehtäväksi, pitäisi tiedon merkitsemiseen johonkin rekisteriin olla huoltajalta nimenomainen suostumus. Ohjeessa ei kuitenkaan mainita, että tällaisen tiedon antamisen on oltava vapaaehtoista ja että sen oppilastietoihin merkitsemiseen pitäisi olla nimenomainen suostumus.

Käsityksenne mukaan ohje ymmärretään kouluissa niin, että niillä on oikeus vaatia kertaluonteinen ilmoitus kaikilta huoltajilta. Mielestänne koulujen ei olisi välttämätöntä kerätä huoltajilta kertaluonteista tietoa oppilaiden osallistumisesta. Toteatte, että koulujen käytäntöjen ja huoltajien valintatilanteen aitouden kannalta olisi perusteltua, että uskonnollisiin tilaisuuksiin ja niiden vaihtoehtoihin kerättäisiin ilmoitukset pelkästään tapauskohtaisesti, kun kaikkien vaihtoehtojen sisällöt ovat selvillä.

Pidätte Opetushallituksen ohjeen kohtaa 3. ”Perinteiset juhlat ja uskonnolliset tilaisuudet” kaiken kaikkiaan epäselvänä ja monimutkaisena.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta saatiin Opetushallitukselta selvitys 22.12.2016, johon annoitte vastineen 17.1.2017.

Tietosuojavaltuutetun lausunto saatiin 25.4.2017.

3 VASTAUS

Oikeusohjeet

Keskeiset asiassa sovellettavat oikeusohjeet ilmenevät Opetushallitukselta selvityksestä ja tietosuojavaltuutetun lausunnosta.

Opetushallituksen selvitys

Opetushallitus toteaa selvityksessään, että ohjeen mukaisesti huoltaja ilmoittaa koululle siitä, mihin tilaisuuteen oppilas osallistuu. Ohjeessa ei ole määritelty tarkasti sitä, missä muodossa ilmoitus koululle tulisi antaa, vaan tämä päätösvalta kuuluu opetuksen järjestäjälle eli käytännössä yksittäiselle koululle.

Ilmoittamisella ei tarkoitus selvittää oppilaan uskonnollisen vakaumuksen sisältöä, vaan varmistaa se, ettei kukaan joudu osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen ja että opetuksen järjestäjillä on tieto eri tilaisuuksiin osallistuvien oppilaiden määrästä. Tieto puolestaan on tarpeellinen opetuksen järjestäjälle, jotta se voi perusopetusasetuksen 9 §:n mukaisesti suunnitella ja varata niihin tarvittavat tilat sekä varmistaa myös oppilaiden turvallisen opiskeluympäristön perusopetuslain 29 §:n tarkoittamalla tavalla.

Opetushallituksen mukaan sen ohje ei ota kantaa siihen, millä tavalla opetuksen järjestäjän tulee toimintansa mainitulta osin järjestää. Ohjeessa on kerrottu, että ilmoituksen tekee oppilaan huoltaja, mikä perustuu lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettuun lakiin. Ilmoituksen tarkemmasta muodosta ja sovellettavasta menettelystä vastaa opetuksen järjestäjä.

Ohjeessa on esimerkinomaisesti ilmoitettu, että käytössä olevia ilmoitustapoja on ilmoittaa koulutuksen järjestäjälle osallistumisesta pidempikestoisesti tai tapauskohtaisesti. Ohjeessa ei ole otettu kantaa siihen, miten "pysyvästi" huoltaja ottaa kantaa tilaisuuksiin osallistumiseen. Myös sellainen ilmoitustapa, että oppilas ei osallistu tilaisuuksiin, ellei siitä tapauskohtaisesti erillisellä ilmoituksella poiketa, on mahdollinen.

Opetushallitus toteaa, että ohjeen tarkoittaman tiedon kysymisen tarkoitus on määrittää tarvittavat tilat ja muut järjestelyt mainittujen tilaisuuksien järjestämistä varten. Opetushallitus pitää ylipäänsä kysymyksenalaisena, onko tieto osallistumisesta uskonnolliseen tilaisuuteen sellainen uskonnollista vakaumusta koskeva arkaluontoinen tieto, jota henkilötietolaissa asiaa käsittelevässä lainkohdassa tarkoitetaan.

Henkilötietolain (HeTiL) 12 §:n 1 momentin 5-kohdan mukaisesti henkilötietolain 11 §:n arkaluontoisten käsittelykielto ei estä sellaista tietojen käsittelyä, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetyistä tehtävistä.

Opetushallituksen näkemyksen mukaan joka tapauksessa opetuksen järjestäjän perusopetuslain mukaisiin velvollisuuksiin kuuluva vastuu oppilaiden turvallisuudesta edellyttää sitä, että koulutuksen järjestäjään on tieto siitä, ketkä oppilaat osallistuvat uskonnon harjoittamiseksi katsottaviin tilaisuuksiin ja keille järjestetään vaihtoehtoista toimintaa. Siten

opetuksen järjestäjillä on edellä sanotun henkilötietolain 12 §:n 1 momentin 5-kohdan mukainen oikeus käsitellä tältä osin arkaluotoisiakin henkilötietoja.

Opetushallituksen ohjeessa ei ole otettu kantaa opetuksen järjestäjän toiminnassa käsiteltävien henkilötietojen suojaukseen tai opetuksen järjestäjän asiakirjojen julkisuuden periaatteisiin.

Vastine

Katsoitte vastineessanne, ettei Opetushallituksen selvityksestä ilmene perustetta sille, että koululla olisi oikeus vaatia kaikista oppilaista oppilastieto- tai muuhun rekisteriin tiedot kertaluonteisista ilmoituksista uskonnollisiin tilaisuuksiin osallistumisesta tai osallistumatta jättämisestä. Piditte edelleen tapauskohtaista ilmoitusta perustelluimpana toimintatapana ja katsoitte, että Opetushallituksen tulisi ohjata kouluja vaatimaan ainoastaan sellaisia.

Tietosuojavaltuutetun lausunto

Tietosuojavaltuutettu toteaa lausunnossaan, ettei hän Opetushallituksen lausunnossa esitetyn perusteella näe henkilötietolain kannalta estettä sille, että koulussa käsitellään tarpeellisia tietoja siitä, mihin tilaisuuksiin huoltajat haluavat oppilaidensa osallistuvan koulussa.

Lausunnon mukaan ohjeessa tarkoitettuihin uskonnollisiin tilaisuuksiin osallistumista tai osallistumattomuutta koskeva tieto voi ainakin joissain tilanteissa kuvata uskonnollista vakaumusta, mutta asia on tulkinnanvarainen. Saatujen tietojen mukaan tällaisen ilmoittautumisen yhteydessä ei kuitenkaan käsitellä syytä siihen, miksi oppilas ei osallistu uskonnolliseen tilaisuuteen.

Tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan siinäkin tapauksessa, että oppilaan osallistumista koskevat tiedot tulkittaisiin arkaluonteisiksi, voidaan arkaluonteisten tietojen käsittelyn katsoa perustuvan välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädettyihin tehtäviin HeTiL 12 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti.

Lausunnossa korostetaan, että henkilötietolain säännökset ohjaavat oppilaiden henkilötietojen käsittelyä koulussa. Henkilötietolaki edellyttää, että rekisterinpitäjä suunnittelee etukäteen henkilötietojen käsittelyn ja määrittelee käsittelyn tarkoituksen. Käyttötarkoituksen määrittely rajaa tietojen tulevaa käsittelyä. Arkaluonteisuuden ohella myös tietojen mahdollinen salassapito tulee arvioida. Käsiteltävien tietojen tulee olla tarpeellisia määritellyn käyttötarkoituksen kannalta ja käsittelyn tulee olla opetuksen järjestäjän toiminnan kannalta asiallisesti perusteltu.

Rekisterinpitäjän tulee käsitellä henkilötietoja huolellisesti ja noudattaa hyvää tietojenkäsittelytapaa HeTiL 5 §:ssä säädettyllä tavalla. Tiedot tulee suojata ulkopuolisilta, käyttöoikeudet tietoihin tulee määritellä yksityiskohtaisesti työtehtävien perusteella ja tietojen lainmukaista käsittelyä tulee valvoa. Henkilötietolaki velvoittaa henkilötietojen käsittelyn avoimuuden vuoksi myös informoimaan huoltajia muun muassa pyydettyjen tietojen käsittelyn tarkoituksesta sekä rekisteröityjen oikeuksien käyttämisestä.

Tietosuojavaltuutettu suosittelee lausunnossaan, että Opetushallituksen ohjeessa kiinnitettäisiin huomiota henkilötietojen käsittelyn suunnittelun tärkeyteen ja ohjattaisiin noudattamaan hyvää tietojenkäsittelytapaa.

Johtopäätös

Suomen perustuslain 109 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Oikeusasiamies ei voi antaa toimivaltaiselle viranomaiselle ohjeita tai määräyksiä siitä, kuinka näiden tulisi toimia harkintavaltaansa kuuluvissa asioissa. Oikeusasiamies ei voi puuttua siihen, miten viranomainen on käyttänyt sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa, jollei tuota harkintavaltaa ole ylitetty tai käytetty väärin.

Käytössäni olleen selvityksen perusteella ja niistä ilmeneviin oikeusohjeisiin ja perusteluihin viitaten katson, ettei tässä asiassa ole ilmennyt aihetta epäillä Opetushallituksen menetelleen toimenpiteitani edellyttävällä tavalla virheellisesti tai ylittäneen sille kuuluvaa harkintavaltaa antaessaan edellä kerrotun sisältöisen ohjeen. Kuten selvityksessä on todettu, tapauskohtainen päätösvalta ja vastuu ilmoituskäytännöistä kuuluu opetuksen järjestäjälle.

Totean kuitenkin tietosuojavaltuutetun lausuntoon yhtyen katsovani perustelluksi, että Opetushallituksen ohjeessa kiinnitettäisiin huomiota henkilötietojen käsittelyn suunnittelun tärkeyteen ja ohjattaisiin noudattamaan hyvää tietojenkäsittelytapaa.

Pyydän Opetushallitusta ilmoittamaan 31.12.2017 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on mahdollisesti ryhtynyt edellä sanotun johdosta.