

24.3.2021 HE 19/2021 vp

Opetus- ja kulttuuriministeriön vastine eduskunnan sivistysvaliokunnan saamiin lausuntoihin

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa vastine sivistysvaliokunnan saamiin lausuntoihin. Lopun liitteessä ministeriö antaa ehdotuksensa sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksen 1. lakiehdotusta koskevista pykälämuutoksista, joita ministeriön mielestä voitaisiin ottaa valiokunnan mietinnössä huomioon.

Opetus- ja kulttuuriministeriö yhtyy **oikeusministeriön** näkemykseen siitä, että 1. lakiehdotuksen 9 d §:n 2 momenttiin olisi tarpeellista lisätä sääntelyä siitä, että opiskelija saa riittävästi tietoa tietojen käyttötarkoituksista ja luovutuksista ennen suostumuksen antamista. Perustuslakivaliokunta on niin sanottua Koronavilkku-esitystä koskevassa lausunnossaan (PeVL 20/2020 vp, s. 8) katsonut, että sääntelyssä on varmistettava suostumuksen perustuminen riittävään tietoon myös eri käyttötarkoitusten ja esimerkiksi tietojen luovutusten suhteen (ks. myös PeVL 10/2012 vp, s. 3). Tästä johtuen pykälään ehdotetaan liitteestä ilmenevää lisäystä ”Oppilaitoksen ylläpitäjän on ennen suostumuksen antamista annettava opiskelijalle tietoa siitä, kuinka tietovarantoon tallennettuja tietoja voidaan käsitellä, luovuttaa ja säilyttää”. Täsmennys vastannee osaltaan myös **tietosuojavaltautetun** sekä **opiskelijajärjestöjen** lausuntojen huolenaiheisiin opiskelijoiden tiedonsaannin riittävydestä ja suostumuksen peruuttamisen vaikutuksista. Opiskelijan informointiin tulisi nimittäin sisältyä tietoa siitä, millä edellytyksillä tiedot voitaisiin edelleen säilyttää pysyvästi tietovarannossa, vaikka opiskelija myöhemmin peruuttaisi suostumuksen. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus valmistelevat parhaillaan vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille ohjeistusta ja koulutusta mainitun 2 momentin toteuttamiseen. Ohjeistuksessa huomioidaan eri kieliversiot, kuten **Kansalaisopistojen liitto** lausunnossaan toivoi.

Tietosuojavaltautettu esitti lausunnossaan huolensa siitä, että termi ”suostumus” on esityksessä ongelmallinen. Esityksen lausuntoversiossa käytettiin termiä ”pyyntö”. Oikeusministeriön antaman palautteen johdosta termi muutettiin suostumukseksi, joka vastaa paremmin eduskunnan hyväksymää niin sanottua Koronavilkku-sääntelyä. Lisäksi ”suostumus” terminä ilmaisee paremmin toimijoiden välisen roolijaon, sillä esitetyssä mallissa tallentamisen mahdollistaminen, siitä informoiminen ja suostumuksesta varmistuminen on ennemmin oppilaitoksen vastuulla, kuin opiskelijan pyydettävissä. Valtuutetulle on ollut epäselvää, miksi tietojen poistamiseen ei sovellettaisi tietosuojasetuksen 7 artiklan 3 kohtaa. Tietovarantoon tallennettuihin tietoihin ei sovellettaisi 7 artiklaa, koska tallennettujen tietojen käsittely perustuisi yleiseen etuun, mikä on perusteltu esityksessä laajalti.

Tietosuojavaltautettu esitti huolensa myös tietovarantoon tallennettavista erityisistä henkilötietoryhmistä. Hallituksen esityksen sivulla 17 on arvioitu näiden tietojen käsittelyperustetta. Esityksen mukaan ”Mikäli henkilö kuitenkin olisi päättänyt suostua siihen, että Koski-tietovarantoon tallennetaan jokin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluva koulutustieto, voisivat oppilaitoksen ylläpitäjä ja Opetushallitus suorittaa henkilötietojen käsittelyä tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaisesti, jota täsmentää kansallisen tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2. kohta. Mainitun 2 kohdan mukaan tietosuojasetuksen 9 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä.” Ministeriö tahtoo lisätä tähän seuraavaa: Mainittu g alakohta edellyttää, että käsittely on oikeasuhtaista tavoitteeseen nähden. Ministeriön näkemyksen mukaan erityisten henkilötietoryhmien käsittely esitetyllä tavalla on oikeasuhtaista, sillä käsittely perustuu henkilön antamaan suostumukseen. Lisäksi suostumuksen antamiselle on esitetty 9 d §:n 2 momentissa erilaisia lisävaateita muun muassa sen perustumisesta vapaaseen tahtoon. Myös edellä esitetty lisäys opiskelijan informoinnista edesauttaisi käsittelyn oikeasuhtaisuutta. Oikeasuhtaisuutta parantaa edelleen se, että henkilö voi itse vaikuttaa siihen, mihin käyttöön tietoja luovutetaan edelleen tietovarannosta. Asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi on säädetty tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa. Myös mainitut oikeasuhtaisuuden elementit, liittyen suostumukseen ja tietojen luovutusten hallintaan, ovat ministeriön näkemyksen mukaan sellaisia lisäsuojatoimenpiteitä, jotka takaavat sen, ettei esitetystä tallentamisesta aiheudu henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkeaa riskiä.

Etenkin **Kuntaliitto** toi lausunnossaan esiin, että suostumusten säilyttämiseen velvollinen taho ei ilmene pykälästä, vaan perusteluista, samoin suostumuksen peruuttamisesta ilmoittaminen oppilaitoksen ylläpitäjälle ilmenee vain perustelutekstistä. Tämän johdosta ministeriö on ehdottanut liitteessä 1. lakiehdotuksen 9 d §:n 2 momenttiin täsmennyksiä: ”Oppilaitoksen ylläpitäjän on säilytettävä suostumus pysyvästi ja siihen on tehtävä merkintä, jos suostumus myöhemmin peruutetaan. Suostumuksen voi milloin tahansa peruuttaa ilmoittamalla siitä Opetushallitukselle, jonka on edelleen ilmoitettava peruuttamisesta oppilaitoksen ylläpitäjälle.”

Esimerkiksi **Opintokeskukset ry** nosti esiin, että velvoite suostumusten pysyvään säilyttämiseen oppilaitoksissa herättää epävarmuutta ja kustannuksia ja näin ollen on pyydetty harkitsemaan mahdollisuutta toteuttaa suostumusten pysyvä säilyttäminen Koski-palvelussa tai Oma opintopolku -palvelussa. Prosessin sujuvuuden ja eheyden takia ministeriö pitää edelleen perusteltuna, että suostumukset keräävä oppilaitos myös säilyttää suostumuksia. Suostumukset voidaan kerätä myös paperilla, jolloin paperisten suostumusten toimittaminen Opetushallitukselle säilytettäväksi sisältäisi riskin siitä, että suostumukset katoavat postitusvaiheessa. Suostumusten peruutusmerkintöjen myötä oppilaitokset pysyvät myös ajan tasalla siitä, mitä tietoja heidän opintotietojärjestelmistään saadaan siirtää tietovarantoon.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on **Kansallisarkiston** kanssa samaa mieltä siitä, että hallituksen esityksen myötä *vapaan sivistystyön vapaatavoitteisesta koulutuksesta* (9 d §) kertyisi kahdella eri tavalla säilytettäviä tietoja, joista Koski-tietovarantoon tallennetut olisivat ehdotuksen mukaan pyyntöasiakirjoineen pysyvästi säilytettäviä, kun taas oppilaitosten hallussa olevat Koski-tietovarantoon tallentamattomat tiedot olisivat arkistolaitoksen määräysten piirissä ja tämänhetkisen käytännön mukaan määräjän säilytettäviä. Ministeriö ei kuitenkaan näe tässä estettä lakiesityksen etenemiselle, vaan asiaa voitaisiin tarkastella esimerkiksi arkistolaitoksen määräyksen päivittämisen kautta. Erilaiset säilytysajat ovat lisäksi perusteltavissa muun muassa sillä, että tietovarannon sisällä on järkevää olla mahdollisimman yhdenmukaiset säilytysajat. Ministeriö on Kansallisarkiston kanssa samaa mieltä siitä, että tallentamisen vapaaehtoisuus merkitsee sitä, etteivät vapaan sivistystyön koulutustiedot ole Koski-tietovarannossa kattavia. Valintaa on kuitenkin perusteltu laajasti hallituksen esityksessä.

Useille eri lausunnonantajille oli epäselvää, voiko koulutustiedot saada jälkikäteen tietovarantoon. Selvyyden vuoksi opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että oppilaitoksen ylläpitäjillä ei esityksen mukaan olisi oikeutta eikä velvollisuutta tallentaa jälkikäteen opiskelijan tietoja tietovarantoon, mikäli opiskelija ei ole alkujaan siihen suostunut. Ensimmäisen lakiesityksen 9 d §:n 2 momentissa lukee: ”Edellä 1 momentissa tarkoitettu opiskelijan suostumus annetaan tiedot tallentavalle oppilaitoksen ylläpitäjälle koulutuksen alkaessa.” Tallentaminen edellyttää, että ennen tallentamista muun muassa opiskelijan osaaminen on tullut arvioida ja tämä ei käytännössä ole mahdollista jälkikäteen. Hallituksen esityksen sivulla 21 todetaan, että ”Suostumus annettaisiin tiedot tallentavalle oppilaitoksen ylläpitäjälle ylläpitäjän ohjeistamalla tavalla koulutuksen alkaessa, jotta koulutus voidaan vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin ehdotetulla tavalla myös arvioida ja määrittää opintopisteinä.” Näin ollen oppilaitoksille jäisi harkintavaltaa siihen, miten he tulkitsevat määreen ”koulutuksen alkaessa” eli missä vaiheessa koulutuksen alkaessa opetuksessa ollaan edetty niin pitkälle, ettei opiskelijan osaamista enää voida arvioida kokonaisuutena.

Niin ikään esitettävä tallentamismahdollisuus ei myöskään koskisi ennen lain voimaantuloa aloitettuja opintoja, kuten lakiesityksen lopussa lukee ”Ennen tämän lain voimaantuloa aloitettuihin opintoihin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.” Esityksen mukaan tallentamiselle olisi erilaisia edellytyksiä, kuten koulutuksen osaamisperusteinen kuvaus ja laajuuden määrittely opintopisteinä. Ministeriön näkemyksen mukaan ennen lakiuudistusta syntyneet koulutustiedot eivät olisi sillä tavoin yhteismitallisia uudistuksen jälkeen syntyneiden koulutustietojen kanssa, että ensiksi mainittuja tietoja voitaisiin esityksen mukaisin edellytyksin tallentaa tietovarantoon. Oppilaitoksilla ei esimerkiksi ole aiemmin ollut käytössään sellaisia osaamisperusteisen kuvaamisen, koulutuksen laajuuden tai opiskelijan osaamisen arvioinnin ohjeistuksia, joita uudistuksen myötä on laadittu ja joilla pyritään yhdenmukaistamaan tietovarantoon tallennettavia tietoja.

Taiteen Perusopetusliiton näkemyksestä poiketen ministeriö katsoo, että hallituksen esityksen mukainen uudistus on syytä toteuttaa nyt, koska se edustaa isoa osaa aikuiskoulutuksesta, jossa taiteen perusopetus on murto-osa. On hyvä huomioida, että hallituksen esitys koskee myös sellaisia vapaan sivistystyön oppilaitosmuotoja, joissa ei opeteta taiteen perusopetusta. Lainsäädäntöhankkeen alussa ministeriössä selvitettiin mahdollisuutta laatia yhteinen hallituksen esitys sekä vapaasta sivistystyöstä että taiteen perusopetuksesta, mutta tästä luovuttiin, koska valmistelu- ja selvittämistyö taiteen perusopetuksen osalta opintosuoritusten tallentamiseksi Koski-tietovarantoon oli vapaaseen sivistystyöhön nähden vasta alkuvaiheessa. Ministeriö pitää tärkeänä myös taiteen perusopetuksessa hankitun osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen edistämistä.

Monessa lausunnossa esitetään huolta ja kritiikkiä hallituksen esityksessä kuvattuja kustannusvaikutuksia kohtaan. Uudistukseen sisältyy paljon valinnaisuutta ja näin ollen myös vaihtoehtoisia toteutustapoja, minkä takia kustannuksia ei ministeriön näkemyksen mukaan ole mahdollista arvioida tarkemmin kuin hallituksen esityksessä on tehty. Vapaaehtoisuuteen perustuva toteutustapa on vaikeuttanut myös tarvittavien tukitoimenpiteiden arviointia, mihin **Opetusalan Ammattijärjestö OAJ** lausunnossaan viittaa. Toisin kuin OAJ esittää, ministeriö katsoo, että uudistuksen vapaaehtoisella ja joustavalla toimeenpanolla oppilaitosten ylläpitäjien on - koostaan ja sijainnistaan riippumatta - mahdollista parhaaksi katsomallaan tavalla ja niin halutessaan alkaa tarjota opiskelijoilleen opintosuoritustietojen tallentamista Koski-tietovarantoon.

Suoritustietojen tallentaminen Koski-tietovarantoon on aiemmin toteutettu velvoittavana mm. perusopetuksessa ja ammatillisen koulutuksessa eikä näiden uudistusten yhteydessä oppilaitoksille ole osoitettu erillistä määrärahaa järjestelmien kehittämiseen. Ministeriö katsoo, ettei tästä linjasta ei ole syytä poiketa myöskään vapaan sivistystyön vapaaehtoisessa uudistuksessa. Lisäksi ministeriö toteaa, että kaikkien ylläpitäjien on mahdollista tallentaa opintosuoritustietoja Koski-tietovarantoon maksuttoman käyttöliittymän kautta, ja kiinnittää huomiota siihen, ettei kaikissa tapauksissa oppilaitoksen ylläpitäjän opintohallintojärjestelmään välttämättä ole tarkoituksenmukaista kehittää teknistä rajapintaa.

Suomen kesäyliopistot ry, Urheiluopistot ry ja Vapaa Sivistystyö ry esittävät lausunnoissaan huolen siitä, että käyttökustannuksiin perustuva yksikköhintalaskenta ei tule heijastamaan vuoden 2021 todellista kustannustasoa koronapandemiasta johtuen, ja että pandemian takia tavanomaista alhaisempi suoritelmäärä vaikuttaisi laskevasti valtionosuusrahoitukseen. Ministeriö tunnistaa huolen, mutta toteaa, että hallitus on neuvottelussaan julkisen talouden suunnitelmasta 2021–2024 päättänyt, että ”Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia ja vapaasta sivistystyöstä annettua lakia muutetaan siten, että koronaepidemiasta johtuvat toiminnan volyymin ja kustannusten pienentyminen eivät vaikuta alentavasti tulevien vuosien rahoitustasoon ja jakautumiseen.” (pöytäkirjamerkinnot 8.4.2020¹).

OAJ:n esityksestä poiketen ministeriö katsoo, että kuhunkin koulutukseen soveltuva arviointiasteikko tulee jättää oppilaitoksen ylläpitäjän ratkaistavaksi eikä asteikosta ole syytä antaa suositusta vain ammatillista koulutusta silmällä pitäen. Vapaassa sivistystyössä järjestettävien koulutusten kirjo on laaja, minkä lisäksi myös oppilaitosmuotojen välillä on eroja. Siksi ministeriö katsoo, ettei mainitun kaltaista suositusta tulisi antaa.

Suomen Kansanopistoyhdistyksen, Arenen ry:n, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry:n ja Sivistystyönantajat ry:n tavoin ministeriö pitää tärkeänä selvittää mahdollisuutta kuvata myös vapaassa sivistystyössä suoritettujen opintojen tasoa. Nyt esitetyllä lakiuudistuksella vapaassa sivistystyössä hankittu osaaminen saataisiin aiempaa näkyvämmäksi osaamisperusteisesti ja opintopisteinä kuvattuna ja arvioinnin kautta, mutta koulutusta koskeviin tasoihin ei voida viitata.

1

<https://vnk.fi/documents/10616/334456/Hallituksen+neuvottelu+julkisen+talouden+suunnitelmasta+2021+%E2%80%93+2024%2C+p%C3%B6yt%C3%A4kirjamerkinnot+8.4.2020/9879420c-5307-7ac5-ba35-867697f8bfd3>

Liite

Muutosehdotuksia pykäliin, huomioon otettavaksi valiokunnan mietinnössä:

1. lakiehdotus, 9 d §:n 2 momentti:

Edellä 1 momentissa tarkoitettu opiskelijan suostumus annetaan tiedot tallentavalle oppilaitoksen ylläpitäjälle koulutuksen alkaessa. **Oppilaitoksen ylläpitäjän on ennen suostumuksen antamista annettava opiskelijalle tietoa siitä, kuinka tietovarantoon tallennettuja tietoja voidaan käsitellä, luovuttaa ja säilyttää.** Suostumuksesta tulee käydä ilmi, että se on annettu vapaaehtoisesti ja nimenomaisesti. Alaikäiseltä lapselta tarvitaan tietojen tallentamiseen myös tämän huoltajan tai muun laillisen edustajan suostumus. **Oppilaitoksen ylläpitäjän on Suostumus on säilytettävä suostumus** pysyvästi ja siihen on tehtävä merkintä, jos suostumus myöhemmin peruutetaan. Suostumuksen voi milloin tahansa peruuttaa ilmoittamalla siitä Opetushallitukselle, **jonka on edelleen ilmoitettava peruuttamisesta oppilaitoksen ylläpitäjälle.**