

Opetus- ja kulttuuriministeriö
Kirjaamo

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräistä opetustoimen rekistereistä ja valtakunnallisista tietojärjestelmistä (OKM 24/010/2016)

CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy kiittää mahdollisuudesta saada lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi. CSC on suomalainen tutkimuksen, koulutuksen ja julkishallinnon ICT-osaamiskeskus, joka ylläpitää opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta korkeakoulujen valtakunnallista tietovarantoa.

Esitetty koulutustietoja keskitetysti välittävä palvelu on käyttäjäystävällinen ja kustannustehokas ratkaisu. Erityisen hyvää luonnoksessa on pyrkimys ottaa kansallinen palvelukehityksen lähtökohdaksi. Ehdotettu ratkaisu edistää niitä tavoitteita, joita digitalisaatiolle on asetettu, avaten myös mahdollisuuksia uudenlaisten palveluiden, liiketoimintamallien ja muiden talouskasvua luovien innovaatioiden syntyisille. Ehdotus edistää aiempia linjauksia, kuten

- 1) Ihmiskeskeisen tiedonhallinnan ja henkilötiedon käyttöön liittyvän valtioneuvoston periaatepäätöksen mukainen pyrkimys vahvistaa kansalaisen oikeutta hyödyntää omia tietojaan (MyData)
- 2) Valtioneuvoston periaatepäätös julkisen sektorin digitaalisten tietoaineistojen saatavuuden parantamisesta ja uudelleenkäytön edistämisestä, julkisen hallinnon tietovarantojen avaamisesta ja niiden maksuttomuudesta
- 3) Tavoite keventää erilaisia hallinto- ja lupaprosesseja
- 4) Päätös käyttää yhteisiä sähköisen asiointin tukipalveluja osana kansallista palveluarkkitehtuuria (HE 59/2016); kansallinen palveluväylä tiedonvälityskerroksena sekä kansalaisen palvelunäkymä.

Palveluiden kehityksen mahdollistaminen

Henkilön mahdollisuus saada omat tietonsa ja antaa suostumus niiden käsittelylle avaa portin digiloikalle julkisten ja yksityisten palveluiden kehityksessä. Koulutustietojen tuominen ihmiskeskeisen tiedonhallinnan (MyData) periaatteiden mukaisesti oppijoiden itsensä saataville, elinikäisesti ja organisaatorajoista riippumatta luo uudenlaisia mahdollisuuksia myös kolmansien osapuolten tuottamille lisäarvopalveluille.

Luonnoksen perusteluissa tulisi selkeämmin tuoda esiin, että esitetty poikkeus henkilötietolain mukaisista rekisterinpitäjän tehtävistä koskee myös korkeakoulujen valtakunnallista tietovarantoa. 18 § mukaan korkeakoulu luovuttaa tietovarannon kautta tietoja opiskelijavalintarekisteriin sekä 4 §

mukaiseen palveluun, josta Opetushallitus luovuttaa 4 §:n mukaisesti tietoja muussa laissa säädetyllä perusteella viranomaiselle, rekisteröidylle itselleen ja hänen suostumuksellaan muulle taholle. Korkeakoulu vastaa rekisterinpitäjänä muista suoraan tietovarannosta tehtävistä tiedonluovutuksista. Poikkeus poistaa laissa säädetyin tiedonsaantioikeuden lainmukaisuuden tarkistamisen rekisterinpitäjänä toimivilta korkeakouluilta, joilla tosiasiallisesti on ollut vain mahdollisuus päättää luovuttaa tietoja, mutta päätös on kuitenkin täytynyt tehdä jokaisessa korkeakoulussa erikseen. Toisaalta muiden tiedonluovutusten osalta korkeakoululla säilyy mahdollisuus hyödyntää korkeakoulujen valtakunnallista tietovarantoa omassa toiminnassaan.

Korkeakoulujen valtakunnallista tietovarantoa hyödyntäen on rakennettu moderneja tietovarantopohjaisia oppijan arkea helpottavia palveluita¹. Kaikki koulutusasteet kattavan palvelun toteuttaminen on korkeakoulusektorin kokemusten perusteella kannatettavaa. Esimerkiksi erilaisten opiskelija-alennusten tarjoajat, kuten VR tai vaikkapa ammattilehden kustantaja, voisivat tiedonvälityspalvelun avulla digitalisoida ja jopa automatisoida toimintojaan, mikä kokonaisuudessaan keventäisi molemminpuolista hallinnollista työmäärää.

Tavoitetilassa oppija saa 4 § palvelussa kootun näkymän koulutustietoihinsa ajasta tai paikasta riippumatta, luotettavasti ja pitkäaikaisesti. Näkymä on myös henkilön jaettavissa eri osapuolille. Jotta oppijalle ja yhteiskunnalle voidaan toteuttaa aidosti lisäarvoa tuottavia palveluita, teknisen käyttöyhteyden välityksellä tapahtuvan tiedonvälityksen tulee olla mahdollisimman helposti saavutettavaa ja joustavaa.

Yleisen tietosuojasetuksen 20 § antaa rekisteröidylle oikeuden saada rekisterinpitäjälle toimittamat henkilötietonsa jäsennellyssä, yleisesti käytetyssä ja koneellisesti luettavassa muodossa. Artikla antaa lisäksi oikeuden siirtää kyseiset tiedot toiselle rekisterinpitäjälle sen rekisterinpitäjän estämättä, jolle henkilötiedot on toimitettu.

Rekisteröityä koskevat tiedot voitaisiin luovuttaa 4 § palvelusta teknisen käyttöyhteyden avulla hänelle itselleen tai hänen suostumuksellaan muulle taholle, kunhan toimitaan julkisuuslain 16 §:n 3 momentin puitteissa. Teknisen käyttöyhteyden avaaminen edellyttäisi henkilötietolain 32 § noudattaen luovutuksensaajalta yhteyden avaamisluvan hakemista ja Opetushallitukselta tietosuojaselvityksen tekemistä ja käsittelyä. Julkisen ja yksityisen palvelukehityksen edistämiseksi tulee mahdollisimman pian selvittää, onko prosessia mahdollista vielä keventää esimerkiksi sallimalla rekisteröidylle omien tietojensa luovuttaminen ilman luovutuksensaajan tietosuojaselvitystä. Oikeusministeriön asettama, tietosuojasetuksen edellyttämiä kansallisia toimenpiteitä kartoittava työryhmä julkaisee mietintönsä kansallisen lainsäädännön muutosehdotuksista vasta 31.5.2017 mennessä.

Lisäarvopalveluiden tuottamisen mahdollisuudet kansalaiselle ja yhteiskunnalle kasvaisivat, jos lainsäädäntö mahdollistaisi, että taho, jolle tiedot on rekisteröidyn suostumuksella luovutettu, voisi luovuttaa ne rekisteröidyn pyynnöstä vielä eteenpäin. Tämä edistäisi myös hallitusohjelmassa esitettyjä tavoitteita mm. digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristöstä ja julkisten palveluiden digitalisoimisesta.

¹ Mm. opintosuoritusten siirtopalvelut PURO (yliopistojen Joopas-konsortio) ja EMREX (EU-hanke), korkeakouluopiskelijoiden ilmoittautumispalvelu OILI (CSC), opetushallinnon vaikuttavuustietopalvelu ARVO (CSC), opiskeluun liittyviä tietoja kokoava TUUDO (Caledon Oy), kansainvälisen haun palvelu (University Admissions Finland -konsortio).

Kansallinen palveluarkkitehtuuri

Hallituksen esityksessä voitaisiin myös mainita, miten 4 §:n palvelu ja tietosisällöt ovat tulossa kansallisen palveluarkkitehtuurikonaisuuden mukaisesti (HE 59/2916) saataville kansallisen palveluväylän ja kansalaisnäkyvän kautta. Korkeakoulujen valtakunnallisen tietovarannon tiedot ovat jo saatavilla palveluväylässä ja tietoja hyödyntämään on kehitteillä uusia palveluita helpottamaan kansalaisten asiointia (esim. TUUDO-palvelu sekä Helsingin seudun liikenne HSL).

Kokonaisuuden ohjaus

Korkeakoulujen valtakunnallinen tietovaranto sisältää myös muita kuin opiskelijoihin liittyviä, mm. tutkimusjulkaisujen tietoja. Tietosisältöä on tulevaisuudessa varauduttu laajentamaan myös esimerkiksi korkeakoulujen henkilöstöön liittyvillä tiedoilla.

Korkeakoulujen valtakunnalliseen tietovarantoon liittyvien asioiden käsittelystä ja hallinnasta on sovittu tietovarannon hallintamallissa, jonka sisällöstä vastaa opetus- ja kulttuuriministeriön asettama ohjausryhmä. Ehdotuksen myötä syntyvän kokonaisuuden ohjausrakenteessa on tärkeää huomioida viranomaisyhteistyön rinnalla 4 §:ssä ehdotetun palvelun käyttö myös oppijoille ja muille kansalaisille suunnatuissa palveluissa sekä kokonaisuutta tukevien yhteentoimivuuden määritysten kehittäminen.

Korkeakoulujen valtakunnallinen tietovaranto on viranomaisten (OPH:n järjestelmät, Valvira) ja muiden edellä mainittujen tahojen ja palveluiden käytössä rajapintojensa kautta. Lisäksi tietovarannosta tehdään säännönmukaisia ja kertaluonteisia tietopaimintoja eri tiedontarvitsijoille (mm. OKM, Suomen Akatemia, Kela, Tilastokeskus/Eurostat, CIMO, YTHS, Eurostudent). 18 §:n perustelujen mukaan korkeakoulujen valtakunnalliseen tietovarantoon toteutetut rajapinnat ja integraatiot säilytetään ja integroituminen on jatkossa mahdollista niin 4 §:n uuden palvelun kuin suorien rajapintojenkin välityksellä. Kokonaisuutta suunniteltaessa on huomioitava kunkin palvelun tarkoituksenmukaisin järjestämistapa tukipalveluineen, päällekkäistä työtä ja monimutkaista hallintamallia välttämällä.

Tietojen hyödyntämiseen liittyy merkittävä määrä rekisterien teknisten ylläpitäjien asiakaspalvelutyötä sekä yhteistyötä tiedon tuottajien kanssa sovittaessa esimerkiksi uusista määräyksistä. Kysymykset ovat niin teknisluonteisia kuin laajaa substanssiasiantuntijuutta vaativia. Korkeakoulujen valtakunnalliseen tietovarantoon ja jatkossa myös oppilas-, opiskelija- ja tutkintotietojen sähköiseen käsittelyjärjestelmään liittyy tämän asiakastuen järjestäminen Opetushallituksen ja taustarekisterien yhteistyönä, mihin on syytä kiinnittää huomiota jo hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa.

Oppijanumero- ja rekisteri

Oppijanumeron myöntäminen tallennettaessa henkilöstä tietoja ensimmäisen kerran johonkin lain soveltamisalaan kuuluvaan palveluun on kannatettava muutos. Oppijanumero on hyvä ottaa käyttöön kattavasti myös taaksepäin historiaan ja tuoda ehdotetun mukaisesti kaikki rekisteröidyt oppijat oppijanumeron piiriin. Samalla vältetään tarpeetonta ikä- ja sukupuolitiedon käsittelyä.

Henkilötunnuksettomien yksilöintiin liittyy kuitenkin haasteita. Riskinä on, että oppijanumeron hyöty valtakunnallisena yksilöivänä tunnisteena jää saavuttamatta, mikäli useamman oppijanumeron myöntäminen samalle henkilölle on mahdollista.

Oppijanumeron hyödyntämisen salliminen mahdollisimman laajasti on tärkeää niin julkisten kuin yksityistenkin toimijoiden palveluissa, kuten erilaisissa, myös hallitusohjelmassa mainituissa digitaalisissa oppimisympäristöissä. Nykytilassa oppijoille kertyy suuri määrä erilaisia tunnisteita eri järjestelmiin eikä näiden välillä useimmiten ole linkitystä. Ratkaisuna tähän olisi oppijanumeroa identifioimiseen käyttävän, valtakunnallisen, kaikki koulutusasteet linkittävän tunnistusratkaisun kehittäminen.

Tietosisällön määritykset ja tiedon laatu

Luonnoksen 11 §:ssä ehdotetaan myös oppilas-, opiskelija ja tutkintotietojen sähköiseen käsittelyjärjestelmän laajentamista esim. viranomaisyhteistyössä tarvittavalla tietosisällöllä. Tämä on

korkeakoulusektorin kokemusten perusteella ehdottoman kannatettavaa. Korkeakoulukenttä on käyttänyt ja käyttää yhteisen tietosisällön määrittelyyn ja yhteismitallisuuden kehittämiseen merkittävästi henkilöresurssejaan.

Luonnoksessa esitetyt tallennusvelvoitteen laajennukset korkeakouluille eivät juurikaan tuota lisätyötä, sillä näin on yhdessä sovitusti jo toimittu. Poikkeuksen tähän muodostaa tallennusvelvoite opiskelupaikan vastaanottotiedosta. Tätä tietoa ei pääsääntöisesti säilytetä korkeakoulujen opiskelijarekistereissä, sillä opiskeluoikeus kirjataan opiskelijarekistereihin vasta opiskelijaksi-ilmoittautumisen yhteydessä (tiedonsiirto valtakunnallisesta opiskelijavalintarekisteristä opiskelijaksi- ja lukukausi-ilmoittautumispalvelu OILI:n välityksellä paikalliseen opiskelijarekisteriin). Opiskelupaikan vastaanottotietoa tulkitaan muiden kuin opiskelijavalintarekisterin kautta otettujen opiskelijoiden osalta nykyisin siten, että tietovarannossa oleva opiskeluoikeus tarkoittaa opiskelupaikan vastaanottamista. Kaikkien lain tarkoittamien opiskelupaikan vastaanottaneiden tunnistamiseksi on siis nykytilassa kerättävä tietoja sekä opiskelijavalintarekisteristä että korkeakoulujen valtakunnallisesta tietovarannosta.

Luonnoksessa todetaan norminantovallasta, että Opetushallituksen tulisi oppilas-, opiskelija ja tutkintotietojen sähköiseen käsittelyjärjestelmän teknisenä ylläpitäjänä voida määrätä tiedon tarkemmasta sisällöstä yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Korkeakoulusektorilta saatujen hyvien kokemusten perusteella Opetushallituksen työn tueksi tulisi luoda oppilaitoskenttää aktivoiva ja sitouttava yhteistyörakenne. Lisäksi olisi ratkaistava, minkälaisissa ohjaus-, yhteistyö- ja viestintärakenteissa kaikkia koulutusasteita koskevia asioita jatkossa käsitellään.

Korkeakoulujen valtakunnallisen tietovarannon suunnittelun ja käyttöönoton aikana kävi selväksi, että korkeakoulujen käytännöt koulutustietojen kirjaamisessa vaihtelevat. Ratkaisun avaimena ovat olleet yhdessä sovitut yhteentoimivuuden määritykset ja sitoutuminen niiden mukaiseen tiedontuotantoon. Tiedon laadun parantaminen on jatkuvaa työtä, jonka tuloksena tiedot jalostuvat yhteismitallisempaan ja vertailukelpoisempaan suuntaan. Luonnoksessa tulisi selkeämmin huomioida myös oppilas-, opiskelija ja tutkintotietojen sähköiseen käsittelyjärjestelmän osalta odotettavissa olevia yhteismitallisuuteen ja tiedon laatuun liittyviä haasteita. Tiedon laatuun panostaminen on merkittävästi haastavampaa ja vaatii laajamittaista suunnittelua jo pelkästään oppilaitosten huomattavan suuren määrän vuoksi. Opetushallitukselle ja oppilaitoksille tulisi varata riittävästi resursseja tähän työhön, joka tulee olemaan moninkertainen uusien järjestelmäpalveluiden tekniseen toteuttamiseen nähden.

Koulutuksia kuvailevat tiedot

Ehdotettavasta palvelukokonaisuudesta puuttuu palvelu, josta koulutusten kuvailutiedot olisivat kattavasti ja yhteismitallisesti saatavilla myös korkeakoulusektorilta. Koulutusten kuvauksia tarvitaan esimerkiksi aikaisemmin hankitun osaamisen tunnustamisprosesseissa, joiden määrä tulee kasvavan opetus- ja koulutusyhteistyön puitteissa kasvamaan merkittävästi.

Historiatiedot ja tietojen säilytys

Luvussa 3 ehdotetaan lain voimaantulon yhteydessä, että oppilas-, opiskelija- ja tutkintotietojen sähköiseen käsittelyjärjestelmään ei tarvitsisi tallentaa historiatietoja. Ottaen huomioon oppilaitosten ja näiden lähdejärjestelmien vaihtelevat tekniset valmiudet ja tietosisällöt, tämä on realistista, mutta oppijan kannalta valitettavaa. Oppilaitoksia tulee kannustaa tallentamaan historiatietoja mahdollisimman kattavasti, vähintään siltä osin, kuin niitä on sähköisessä muodossa saatavilla. Lisäksi pysyvän sähköisen säilytyksen ja sähköisen arkistoinnin kehittämistarpeisiin on vastattava kaikkien koulutusasteiden osalta.

Kopiotietovaranto perustietovarantona

Ohjauksen, vastuukysymysten ja riskienhallinnan näkökulmasta kopiotietovaranto on nykytilanteessa hallittavampi ja joustavampi vaihtoehto kuin keskitetty, ainoana virallisena tietolähteenä toimiva perustietovaranto. Kopioitavat tiedot ovat osajoukko sitä laajempaa kokonaisuutta, jota tarvitaan koulutustoiminnan paikallisessa toteuttamisessa. Tietojen kopioiminen mahdollistaa eri koulutustoimijoiden tehtävästä, koosta, organisaatiomuodosta ja muista ominaisuuksista seuraavat luonnolliset erot paikallisessa tavassa käsitellä tietoja niiden toimintaa tukevissa järjestelmissä.

Niille koulutuksen järjestäjille, joilla ei ole tietoja digitaalisessa muodossa, tarjotaan mahdollisuus tallentaa tiedot ensisijaisesti keskitettyyn rekisteriin. Palveluiden toteutuksessa on otettava huomioon, että tietovaranto toimii samanaikaisesti sekä kopiotietovarantona että ensisijaisena tietojen tallennuspaikkana, mikä tulee esille esimerkiksi tietojen ajantasaisuuden eroina.

Kustannukset

Järjestelmäkokonaisuuden ylläpidosta aiheutuvat kustannukset on luonnoksen mukaan tarkoitus kattaa siitä hyötyvien tahojen kesken niin, että valtion talousarvion ulkopuoliset tahot osallistuvat ylläpitoon käyttömaksuin. Luovan palvelukehityksen edistämiseksi tietojen hyödyntämisen tulisi olla maksutonta erityisesti henkilön omien tietojen saannin ja henkilön suostumuksella tietoja saavien osalta. Kustannukset jakautunevat vain viranomaistoimijoiden välillä, sillä käyttökustannusten periminen muilta olisi vastoin johdannossa mainittua valtioneuvoston periaatepäätöstä.

Luonnoksen käsitesisällöt

Opetus- ja kulttuuriministeriön koordinoimana ja eri tavoin järjestäytyneissä verkostoryhmissä on pitkäjänteisesti rakennettu yhteisiä yhteentoimivuuden määrittämiä muun muassa sanastotyön kautta. Laki- ja säädösteksteillä on merkittävä vaikutus tapaan tulkita ja muokata toimintaympäristöä, minkä vuoksi niiden on tärkeä olla myös kieleltään selkeitä ja yksikäsitteisiä. Toimijoiden keskinäisen yhteisymmärryksen ja palveluiden sujuvan integroinnin ja käytön näkökulmasta on tärkeää, että lainsäädännön kieli on linjassa keskeisen dokumentoidun käsitteistön, kuten Opetus-, koulutus- ja varhaiskasvatussanaston (OKSA) kanssa. Käynnissä olevaa lainvalmistelu voi tarvittaessa toimia esimerkkinä myös lainvalmistelu- ja sanastotyön vuorovaikutteisuuden kehittämisestä.

19.08.2016



Espoossa, 19.8.2016

CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy

Kimmo Koski
Toimitusjohtaja

Paula Merikko
Johtaja