

Asia: VN/1227/2024

Hallituksen esitys jatkuvan oppimisen digitaalista palvelukokonaisuutta koskevaksi lainsäädännöksi

Osaamistiedot

Onko ehdotettu laki valtakunnallisesta jatkuvan oppimisen osaamistietovarannosta selkeä? Jos ei, mikä siinä on epäselvää?

Esityksen 3 §:n mukaan osaamisprofiili voi sisältää 2 §:ssä tarkoitettujen tietojen lisäksi sellaisia ohjaajaan liittyviä tietoja, joita ohjaaja voi vapaaehtoisesti

tallentaa palveluun. Opetushallitus pitää hyvänä, ettei ohjaajan mahdollisesti palveluun sisällyttämiä henkilötietoja luetella laissa tyhjentävästi. Tämä antaa

ohjaajaksi identifioituvalle mahdollisuuden päättää itse, mitä tietoja hän haluaa osaamisprofiiliin tallentaa saadakseen suosituksia ohjaajille tarkoitetuista

materiaaleista. Lienee kuitenkin mahdollista, että myös nämä tiedot olisivat tulkittavissa osaksi 2 §:ssä listattua tietosisältöä osana yksilön osaamisprofiilia.

Opetushallitus esittää harkittavaksi, olisiko esityksen 3 § tarpeen sisällyttää 2 §:n uudeksi 5 momentiksi.

Onko teillä huomioita osaamistietojen hyödyntämismahdollisuuksista ja reunaehdoista pykälissä 7 ja 8?

Opetushallitus pitää tärkeänä, että osaamistietovarannon tietojen hyödyntämismahdollisuuksia ja julkisuutta on rajoitettu. On tärkeää, että

Osaamispolku-palvelun käyttäjä voi luottaa siihen, että hänellä on aito mahdollisuus vaikuttaa itseään koskevien tietojen käsittelyyn ja että hänen

henkilötietojaan ei luovuteta eteenpäin ilman häneltä saatua suostumusta.

Opetushallitus tuo kuitenkin esille, että esityksen osalta jää epäselväksi, voiko käyttäjän henkilötietoja hyödyntää Osaamispolku-palvelun tekoälymallin kouluttamiseen ja jos kyllä, millä tavoin valtiosääntöoikeudellisena suojatoimena pyydetyn suostumuksen peruuttaminen voi

vaikuttaa tähän. Esimerkiksi koulutusehdotuksia tekevää tekoälymallia voitaisiin parantaa sen perusteella, miten käyttäjä on reagoinut ehdotuksiin, jolloin mallissa hyödynnettäisiin henkilön tietoja ja reaktioita. Tekoälymallin kouluttaminen henkilötiedoilla on välttämätöntä, jotta Osaamispolku-palvelua voidaan kehittää vastaamaan entistä paremmin käyttäjien tarpeisiin. Tästä syystä Opetushallitus esittää, että esitykseen tarkennettaisiin, edellyttääkö Osaamispolku-palvelun tekoälymallin kouluttaminen käyttäjien henkilötiedoilla suostumusta ja jos kyllä, että suostumuksen peruminen ei vaikuttaisi ennen suostumuksen perumista tehtyyn kehittämistyöhön.

Lisäksi Opetushallitus katsoo, että olisi tärkeää sallia vapaan sivistystyön suostumusperusteisten opintosuoritusten hyödyntäminen laajasti, rajaamatta

ulos koulutuksia, joihin voi liittyä harrastusluonteisuutta tai terveydellisiä näkökohtia. Kyse on kuitenkin aina opiskelijan itse antamasta suostumuksesta

opintojen kirjaamiseksi palveluun ja päätöksestä, kenelle hän oma-aloitteisesti tietoaan jakaa.

Muita huomioita ehdotetusta osaamistietovarantoa koskevasta sääntelystä?

-

Koulutustarjonnan tiedot

Onko opinto- ja tutkintorekisterilakiin ehdotettu luku jatkuvan oppimisen koulutustarjonnan tietovarannosta selkeä? Jos ei, mikä siinä on epäselvää?

Esityksen 22 a §:n mukaan jatkuvan oppimisen koulutustarjonnan tietovarantoon tallennettuja tietoja on tarkoitus käyttää kohdennetuista

koulutusmahdollisuuksista tiedottamiseen valtakunnallisesta jatkuvan oppimisen osaamistietovarannosta annetussa laissa tarkoitetussa palvelussa. Tietovarannon tarkoituksena on lisäksi tukea opetuksen ja koulutuksen arviointia, tutkimusta, kehittämistä, tilastointia ja muuta seurantaa sekä ohjausta ja suunnittelua. Opetushallitus esittää, että laista poistetaan sana 'kohdennetuista', sillä Osaamispolku-palvelua voi käyttää myös ilman, että käyttäjä antaa minkäänlaisia henkilökohtaisia tietoja itsestään eivätkä tiedot koulutusmahdollisuuksista tällöin ole kohdennettuja.

Lisäksi Opetushallitus esittää, että tietovarannon käyttötarkoituksiin lisättäisiin maininta siitä, että koulutustarjonnan tietovarannon tietoja hyödynnetään myös lain 17 §:n mukaisessa opiskelijavalintarekisterissä ja opiskelijavalintojen järjestämisessä. Tämän vuoksi lain 17 §:ää opiskelijavalintarekisterin käyttötarkoituksesta pitäisi muuttaa ehdotetun muotoilun sijasta seuraavasti: "Koulutustarjonnan tietovarannon tietoja hyödynnetään opiskelijavalintarekisterissä valitessa hakijoita luvun 4 a 22 b-c § mainittuihin koulutuksiin." Tämä mahdollistaisi sen, että Osaamispolku-palvelun käyttäjät voisivat myös hakea ja tulla valituksi Opintopolku.fi-palvelun kautta kaikkiin niihin koulutuksiin, joiden tarjonnasta tallennetaan tiedot opiskelijavalintarekisteriin ja koulutustarjonnan tietovarantoon. Opetushallituksen käsityksen mukaan tämä ratkaisu palvelisi parhaiten palvelujen käyttäjiä ja edistäisi hallituksen esitykselle määritellyjä tavoitteita hallitusohjelman kirjaukset huomioiden.

Onko palveluun sisällytettävä, pykälien 22 b ja 22 c mukainen koulutustarjonta tarkoituksenmukainen?

Esityksen 22 b §:n 2 momentin mukaan Opetushallituksen on toisinnettava tietovarantoon 1 momentissa tarkoitetut, opiskelijavalintarekisteriin sisältyvät

tiedot. Opetushallituksen näkemyksen mukaan opiskelijavalintarekisteri on henkilörekisteri, joka sisältää välillisesti tiedot koulutusmahdollisuuksista, joihin

henkilö(t) ovat hakeutuneet. Koulutustarjonnan tietovarannosta ei sen sijaan ole aiemmin säädetty laissa. Opetushallitus esittääkin, että sääntelyn logiikka

käännettäisiin seuraavasti: koulutustarjonnan tietovaranto on koulutustarjontatietojen tallennuspaikka, jonka tietoja hyödynnetään myös opiskelijavalintarekisterin käyttötarkoituksissa. Opetushallitus esittää myös, että nykyistä Opintopolku.fi-palvelun koulutustarjontapalvelun tietosisältöä

laajennetaan kattamaan myös tässä laissa esitetyt uudet koulutusmuodot. Näin ollen laissa ei tulisi puhua tarjontatietojen toisintamisesta. Tätä muotoilua tukee myös Opetushallitukseen kohdistuvia vaikutuksia arvioivassa luvussa 4.2.2.1 oleva maininta siitä, että koulutustarjonnan tietovaranto rakennetaan nykyisen Opintopolku.fi-palvelun toiminnallisuutta ja tietosisältöä laajentaen.

Esityksen 22 b §:n mukaan koulutustarjontatietovarantoon tulee tallentaa myös Maanpuolustuskorkeakoulusta annetussa laissa (1121/2008) tarkoitetun

Maanpuolustuskorkeakoulun koulutustarjonta. Kyseisen lain 6 § kattaa tutkintoon johtavan koulutuksen ja Opetushallitus pitää kannatettavana niiden

tietojen tallentamisvelvollisuutta. Sen sijaan Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 7 §:n mukaan Maanpuolustuskorkeakoulussa voidaan järjestää

sotatieteellistä täydennyskoulutusta ja muuta koulutusta sekä antaa sotilasammattillista opetusta. Näiden osalta olisi voisi olla perustellumpaa

mahdollistaa tietojen tallennusvelvoitteen sijaan, eli siirtää ne pykälään 22 c.

Opetushallitus kannattaa sitä, että laissa säädetään tallennusvelvoitteesta 22 b §:ssä mainittujen koulutusten osalta, mutta huomauttaa, ettei virastolla ole

käytännössä mahdollisuutta valvoa velvoitteen toteuttamista.

Opetushallitus esittää huolensa siitä, onko KEHA-keskuksella realistiset mahdollisuudet siirtää tiedot työvoimakoulutuksista koulutustarjonnan

tietovarantoon ennen lain voimaantuloa. Yhtenä vaihtoehtona olisi lieventää laissa olevaa muotoilua, esimerkiksi seuraavasti: ”Elinkeino-, liikenne- ja

ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen on siirrettävä tai tallennettava tietovarantoon

työvoimapaalveluiden järjestämisestä annetun lain 121 §:ssä tarkoitetusta työvoimapaalvelujen valtakunnallisesta tietovarannosta tiedot laissa tarkoitettujen

koulutusten ja valmennusten tarjonnasta”, tai ”Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja

hallintokeskuksen on tuotettava tietovarantoon työvoimapaalveluiden järjestämisestä annetun lain 121 §:ssä tarkoitetusta työvoimapaalvelujen

valtakunnallisesta tietovarannosta tiedot laissa tarkoitettujen koulutusten ja valmennusten tarjonnasta.”

Muita huomioita ehdotetusta koulutustarjonnan tietovarantoa koskevasta sääntelystä?

Opetushallitus pitää kannatettavana, että vapaan sivistystyön vapaatavoitteisen koulutustarjonnan vieminen koulutustarjonnan tietovarantoon mahdollistetaan.

Muita huomioita

Muita huomioita hallituksen esityksen luonnoksesta:

Tiivistelmä

Opetushallitus pitää esitystä kannatettavana. Opetushallitus kuitenkin esittää siihen joitakin muutoksia edellä ja alla tarkemmin selostetulla tavalla. Opetushallitus korostaa, että sille määritellään esityksessä uusia ja merkittäviä lakisääteisiä tehtäviä, joiden hoitamiseksi Opetushallitukselle on osoitettava riittävät taloudelliset resurssit. Lisäksi Opetushallitus esittää muutosta lakien voimaantulon ajankohtaan.

3.1.1 Tavoitteet

Esityksen kappaleessa 3 (”Tavoitteet”) todetaan s. 21 tavoitteeksi, että työ- ja opetushallinnon toimijat saisivat palvelusta ennakointi-, koulutus- ja

työmarkkinatietoa, jonka avulla voitaisiin suunnitella kysyntää vastaavia palveluja. Opetushallitus huomioi tässä kohtaa, että toteutettavassa palvelussa ei

tule ennakointitiedon kohdalla olla päällekkäisyyttä niin ikään RRF-rahoituksella toteutetun, kesäkuussa 2024 avatun Vipusen Ennakointi -palvelun kanssa, jossa tullaan jatkossa julkaisemaan Opetushallituksen tuottama keskipitkän ja pitkän aikavälin ennakointitieto.

3.1.2 Opetushallituksen viranomaistehtävät

Esityksen kappaleeseen 2.1.1 ("Opetushallitus") tulisi tehdä seuraavaa lisäys: "Opetushallituksesta annetun lain (564/2016) 2 §:n 2 momentin 1 kohdan

mukaan Opetushallituksen lakisääteisiin tehtäviin kuuluu päättää toimialaansa kuuluvan koulutuksen opetussuunnitelmien ja tutkintojen sekä

varhaiskasvatussuunnitelmien perusteista ja muista määräyksistä. Opetushallituksella on koulutuksen kehittämismääräysten keskeinen tehtävä

suomalaisen koulutusjärjestelmän tuottaman osaamisen määrittelyssä. Opetushallituksen tehtäviin kuuluu mm. varmistaa ammatillisen koulutuksen

osalta, että eri alojen perustutkintojen, ammattitutkintojen ja erikoisammattitutkintojen perusteet on uudistettu siten, että tutkintojen

perusteet mahdollistavat työelämässä eri aloilla tarvittavan ajantasaisen osaamisen kehittämisen. Tämän tehtävän onnistumisen kannalta on ensiarvoisen

tärkeää, että Opetushallituksella on pääsy ajantasaiseen työmarkkina-, koulutus- ja ennakointitietoon, mikä puolestaan mahdollistaa nopeamman reagoinnin

työelämän osaamistarpeisiin ja tutkintojen perusteiden sisältöjen kehittämiseen."

Opetushallituksen käsityksen mukaan esityksen 7 §:n 1 momentissa mainittu oikeus tietojen anonymisointiin mahdollistaisi tietojen anonymisoinnin myös

edellä mainitun tehtävän hoitamiseksi. Mahdollisten tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi Opetushallitus kuitenkin esittää, että esityksen 7 §:n 1 momentin

säännöskohtaisiin perusteluihin lisättäisiin maininta, että 1 momentissa tarkoitetaan muun muassa tietojen anonymisointia Opetushallituksesta annetun

lain (564/2016) 2 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisen tehtävän hoitamiseksi.

3.1.3 Tekoäly

Esityksen kappaleessa 2.5 ("Tekoäly") todetaan s. 21, että Osaamispolku-palvelussa voi olla kyse tekoälysäädöksen (2024/1689) 6 artiklassa tarkoitettusta

suuririskisestä tekoälyjärjestelmästä. Myöhemmin esityksessä todetaan lisäksi s. 29, että Osaamispolku-palvelun tekoälyn ehdotuksissa olisi kyse enemmänkin

puuttuvan osaamisen kuin osaamistason arvioinnista sinänsä, joten Osaamispolku-palvelua ei välttämättä tule luokitella suuririskiseksi järjestelmäksi.

Opetushallitus katsoo, että hallituksen esityksestä tulisi käydä selkeästi ilmi, onko kyse suuririskisestä järjestelmästä vaiko ei. Suuririskisen järjestelmän

käyttöönottoon liittyy paljon erilaista hallinnollista työtä teknisen toteutuksen lisäksi, mikä on huomioitava kustannuksia ja resursseja arvioitaessa. Mikäli

Osaamispolku-palvelu katsotaan suuririskiseksi tekoälyjärjestelmäksi, Opetushallitukselle tulee osoittaa riittävät resurssit tekoälynsäädöksen mukaisten

vaatimusten täyttämistä varten.

3.1.4 Taloudelliset vaikutukset

Opetushallitus pitää tärkeänä, että sille tulevat uudet lakisääteiset tehtävät ja velvollisuudet määritellään esityksessä selkeästi, jotta Osaamispolku-palvelun

taloudellisia vaikutuksia on mahdollista arvioida ja jotta Opetushallitukselle varmistetaan riittävät resurssit uusien tehtävien hoitamiseksi. Esityksessä

määritellyillä tehtävillä on Opetushallitukselle merkittäviä henkilöstövaikutuksia suhteessa nykyisiin tehtäviin ja Opetushallitus tarvitsee erilliset henkilö- ja

kehittämismäärärahat Osaamispolku-palvelukokonaisuuden edistämiseen.

Esityksen kappaleessa 4.2.1 ("Taloudelliset vaikutukset") todetaan lyhyesti, että Osaamispolku-palvelun vuosittaisiksi kustannuksiksi on arvioitu noin 2,5

miljoonaa euroa. Opetushallitus pitää tärkeänä, että arvioituja kustannuksia ja rahoitusta selostettaisiin esityksessä tarkemmin. Rahoituksen osalta täydennys

on luvattu esityksen jatkovalmistelussa.

Opetushallitus korostaa, että sen toimintamäärärahoissa on nykyisten lakisääteisten digitaalisten palvelujen tuotantoon liittyen jo nyt merkittävä, yli

miljoonan euron rakenteellinen vaje, jota nämä uudet tehtävät eivät saa entisestään kasvattaa.

3.1.5 Vaikutukset eri väestöryhmiin

Esityksen kappaleessa 4.2.3.2 ("Vaikutukset eri väestöryhmiin") s. 26 todetaan, että tarjolla olevaa vapaan sivistystyön opetusta ei olisi pakko tallentaa

palveluun, vaan oppivelvollisille suunnattua koulutusta lukuun ottamatta tallentaminen olisi opetuksen järjestäjälle vapaaehtoista. Opetushallitus katsoo,

että vapaan sivistystyön koulutustarjonnan laajempi näkyvyys palvelussa tulisi asettaa tavoitteeksi ja siihen tulisi myötävaikuttaa esimerkiksi kannustamalla ja ohjaamalla koulutuksen järjestäjiä sekä sujuvoittamalla tietojen vientiä edistämällä järjestelmien yhteentoimivuutta.

Kappaleessa todetaan myös s. 29 toimenpiteistä riskien välttämiseksi ja Opetushallitus pitää ehdotettuja toimenpiteitä kannatettavina. Opetushallitus

katsoo, että mainittujen toimenpiteiden lisäksi tulisi kiinnittää erityistä huomioita ohjeistuksiin ja käyttökoulutukseen. Erityisesti opinto-ohjaajia tulisi ohjeistaa palvelun mahdollisista vajavuuksista ja riskeistä. Palvelussa tulisi lisäksi olla nuoremmille käyttäjille selkeät ohjeet, joista suosittealgoritmin periaatteet ja mahdolliset vajavuudet ilmenevät. Käyttäjille tulisi olla selvää, mihin Osaamispolku-palvelun ehdotukset perustuvat ja että ehdotukset ovat sen

hetkisen tiedon perusteella laadittuja ja voivat myöhemmin muuttua. Ohjeistuksissa olisi tärkeää myös painottaa, että ehdotuksista kannattaa

keskustella opinto-ohjaajan kanssa.

Kappaleessa voisi lisäksi olla perusteltua arvioida erikseen vaikutuksia myös kansainvälisiin opiskelijoihin ja osajiin, sillä osana Talent Boost -ohjelman

toimintasuunnitelmaa "(...) selvitetään Jatkuvan oppimisen digitaalinen palvelukokonaisuus (JOD) -hankkeessa rakennettavan Osaamispolkupalvelunhyödyntämistä, kun halutaan tarjota kansainvälisille opiskelijoille houkutteluvaiheessa relevanttia tietoa tulevaisuuden osaamistarpeista, työmarkkinoista ja joustavista koulutusmahdollisuuksista Suomessa helposti ja ymmärrettävästi. Palvelun hyödyntämisestä olisi apua urasuunnitteluun myös maassa jo oleville opiskelijoille."

3.1.6 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Esityksen s. 32 todetaan, että "Olemassa olevat jatkuvan oppimisen digitaaliset palvelut ovat pirstaleisia, enimmäkseen yhteentoimimattomia ja riittämättömiä

vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin. Nykyisellään yksilöiden käytössä ei ole hakeutumispalveluita, joissa koulutus- ja työmahdollisuudet olisivat laajasti

saatavilla, kansallisesti, joustavasti ja oikea-aikaisesti koulutus- ja uravalintojen sekä jatkuvan oppimisen tarpeisiin. Tällä hetkellä koulutusmahdollisuusinformaatiota ja relevanttia työmarkkinainformaatiota ei voida esittää muun muassa yksilöille ja ohjaajille tarpeeksi kattavasti ja helposti ymmärrettävällä tavalla."

Opetushallitus ei yhdy esityksen s. 32 edellä mainittuun näkemykseen. Opetushallitus on esittänyt ja esittää edelleen harkittavaksi, tulisiko

toteuttamisvaihtohtona käsitellä Opintopolku-palvelun ja Työmarkkinatori-palvelun yhteensovittamista jälleen uuden portaalin rakentamisen sijaan. Tämä

olisi myös palveluja hyödyntävän oppijan kannalta paras ratkaisu.

Opetushallitus kiinnittää huomiota siihen, että rakennettava Osaamispolku-palvelu ei ole hakeutumispalvelu, vaan jatkossakin koulutukseen hakeutuminen

taphtuu Opintopolku-palvelun kautta. On totta, että koulutusmahdollisuus- ja työmarkkinainformaation yhdistävää palvelua ei ole olemassa, mutta

koulutusmahdollisuusinformaatio on kattavasti löydettävissä Opintopolku-palvelusta.

3.1.7 Voimaantulo

Esityksessä lakien voimaantuloksi on ehdotettu 1.7.2025. Opetushallitus esittää, että lain voimaantulo siirretään alkavaksi 1.1.2026. Tällöin varmistetaan

hankkeessa tuotettujen palveluiden ylläpidettävyys ja helpotetaan vastuiden siirtämistä hankkeelta palvelun ylläpitäjälle ja yhteisrekisterinpitäjille. Hankkeessa on tarkoitus avata beta-versio syksyllä 2025. Mikäli Beta-version julkaiseminen edellyttää lain voimassaoloa (ts. tietojen tallentamista osaamisprofiliin), Opetushallitus ehdottaa, että laki tulisi voimaan aikaisintaan 1.9.2025.

Saari Heidi
Opetushallitus - Johdon tuki