

Pvm 18.7.2016

Dnro TK-01-1045-16

Vastaanottaja Opetus- ja kulttuuriministeriö
kirjaamo@minedu.fi

Viite Dnro OKM/24/0101/2016

Asia Tilastokeskuksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi eräistä opetustoimen rekistereistä ja valtakunnallisista tietojärjestelmistä

Tilastokeskus kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee oppijanumerorekisteriä, oppilas-, opiskelija- ja tutkintotietojen sähköistä käsittelyjärjestelmää, korkeakoulujen valtakunnallista tietovarantoa, opiskelijavalintarekisteriä ja ylioppilastutkintorekisteriä.

Tilastokeskus käyttää jo nyt tilastoinnissaan korkeakoulujen valtakunnallisen tietovarannon, opiskelijavalintarekisterin ja ylioppilastutkintorekisterin tietoja. Tilastokeskus suhtautuu myönteisesti oppilas-, opiskelija- ja tutkintotietojen sähköisen käsittelyjärjestelmän, oppijanumerorekisterin ja näyttötutkintojen suoritusrekisterin tietojen hyödyntämiseen.

Tilastokeskus esittää lausunnon I-kohdassa kommentit lain pykäliin ja yksityiskohtaisiin perusteisiin ja kuvaa II-kohdassa Tilastokeskuksen koulutustilastojen tiedonkeruiden tiedot, joita ei saada Opetushallituksen ylläpitämästä palvelusta 1.1.2018.

I Kommentit lain pykäliin ja yksityiskohtaisiin perusteisiin

Soveltamisala (Luku 1, 1 §)

Lain 1 § 2 momentissa säädetään Opetushallituksen ylläpitämästä palvelusta, jossa oppilas-, opiskelija- ja tutkintotietojen sähköisessä käsittelyjärjestelmässä, korkeakoulujen valtakunnallisessa tietovarannossa, opiskelijavalintarekisterissä, ylioppilastutkintorekisterissä sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998) tarkoitettussa näyttötutkintojen suoritusrekisterissä olevia opiskeluoikeutta sekä opinto- ja tutkintosuorituksia koskevia tietoja voidaan kerätä, yhdistää ja luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla.

Tilastokeskus pitää välttämättömänä, että tietojen luovuttamista Opetushallituksen palvelusta Tilastokeskukseen testataan perusteellisesti hyvissä ajoin ennen kuin sovitaan luovutettavista tiedoista, tietojen toimitusajasta ja -tavasta, koska viime aikoina on ollut erittäin suuria ongelmia opiskelijavalintarekisterin (Luku 4: 20 §) osarekisterien tietojen saamisessa.

Oppijanumero ja -rekisteri (Luku 1, 2–3 §)

Tilastokeskus pitää hyvänä asiana, että henkilölle annetaan pysyvä oppijanumero, jota käytetään henkilön yksilöintiin tallennettaessa, käsiteltäessä ja luovutettaessa tässä laissa tarkoitettuja tietoja.

Oppijanumero on erityisen tärkeä henkilötunnuksettomien yksilöintiin. Se mahdollistaa esim. henkilötunnuksettomien keskeyttämis- ja opintojen kulku -tilastojen laadinnan.

Tilastokeskus esittää henkilötunnuksettoman henkilön yksilöimiseksi oppijanumerorekisteriin tallennettavaksi ainakin seuraavat tiedot: oppijanumero, henkilön nimi, syntymäaika, sukupuoli, kotikunta, äidinkieli, kansalaisuus, syntymävaltio ja luontipäivämäärä.

Näyttötutkintojen suoritusrekisteriä ei mainita lain 1 §:n 1 momentissa. Näyttötutkintojen suoritusrekisteri mainitaan ensimmäisen kerran lain 1 §:n 2 momentissa, jossa säädetään Opetushallituksen ylläpitämästä palvelusta. Tästä syystä on epäselvää, onko näyttötutkintojen suoritusrekisteri lain 3 §:n 3 momentin tässä laissa tarkoitettu rekisteri. Tilastokeskus esittää, että oppijanumero pitää voida luovuttaa tallennettavaksi myös näyttötutkintojen suoritusrekisteriin.

Palvelu tietojen kokoamiseksi ja luovuttamiseksi (Luku 1, 4 §)

Tilastokeskukselle jäi epäselväksi, voidaanko Opetushallituksen ylläpitämän yksilöpohjaisen palvelun kautta saada tietoja rahoituksen määrittämiseen tarvittavista kustannuksista (ks. yksityisten perustelutekstien sivun 38 seitsemäs kappale).

Oppilas-, opiskelija- ja tutkintotietojen sähköinen käsittelyjärjestelmä (Luku 2, 5–14 §)

Tilastokeskus laatii kansalliseen ja kansainväliseen tietotarpeeseen tilastoja Suomen koulutusjärjestelmästä. Tilastokeskuksen ja Suomen näkökulmasta on perusteltua, että oppilas-, opiskelija- ja tutkintotietojen sähköinen käsittelyjärjestelmä kattaa tiedot kaikilta opetuksen tai koulutuksen järjestäjiltä olipa järjestäjä opetus- ja kulttuuriministeriön tai jonkun muun hallinnon alainen ml. Ahvenanmaan maakunta.

Tilastokeskuksella on ollut mahdollisuus esittää oppilas-, opiskelija- ja tutkintotietoja koskevat yksilöpohjaiset tietotarpeensa perusopetuksesta (8 §), lukiokoulutuksesta (9 §) ja ammatillisesta koulutuksesta (10 §) sähköisen käsittelyjärjestelmän kehittämiseksi. Tilastokeskus kiittää, että tietosisällölliset tietotarpeemme on otettu huomioon tässä kehittämishankkeessa. Ajan myötä syntyy uusia tietotarpeita, joiden lisääminen sähköiseen käsittelyjärjestelmään tulee tehdä joustavaksi. Esimerkiksi korkeakoulujen valtakunnalliseen tietovarantoon lisätään EU:n tarvitsemat korkeakouluopiskelijoiden liikkuvuutta koskevat tiedot, jotka Tilastokeskus saa tietovarannosta vuodesta 2017 alkaen (s. 52).

Tietojen korkean laadun ja niiden perusteella tehtävien tilastojen varmistamiseksi olisi ensi sijassa panostettava siihen, että siellä missä tieto syntyy, tiedot tallennetaan yhtenäisin käsittein, määritelmin ja luokituksin tietojärjestelmiin, joista tiedot voidaan edelleen siirtää jatkokäsittelyä

varten. Käsitteiden ja määritelmien yhtenäistäminen ja etenkin yhdenmukainen soveltaminen on sähköisessä käsittelyjärjestelmässä suuren opetuksen ja koulutuksen järjestäjämäärän vuoksi huomattavasti vaativampi tehtävä perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa kuin korkeakoulutuksessa, jossa tiedonantajia oli huomattavasti vähemmän korkeakoulujen valtakunnallista tietovarantoa kehitettäessä.

Tietojen oikeellisuus on Tilastokeskukselle erityisen tärkeä. Lain 6 §:n 2 momentissa sanotaan mm., että tiedon tallentajat (pääasiassa opetuksen ja koulutuksen järjestäjät) toimivat tallentamiensa tietojen rekisterinpitäjänä ja vastaavat järjestelmään tallentamiensa tietojen oikeellisuudesta ja virheettömyydestä sekä vastaavat tallentamansa tiedon korjaamisesta. Tilastokeskus pitää hyvin tärkeänä sitä, että palvelun ylläpitäjällä, Opetushallituksella, on riittävät resurssit ja tehokkaat menetelmät tietojen oikeellisuuden varmistamiseen. Muodollisesti oikea aineisto voi olla sisällöltään virheellinen.

Luvun 2 10 §:n perustelutekstin sivun 45 viides kappale: ”Erityisopetusta koskevia tietoja koulutuksen järjestäjät ovat velvoitettuja toimittamaan valtionosuusrahoituksen määrittämiseksi tarvittavina tietoina opetus- ja kulttuuriministeriölle sekä tilastokeskukselle tilastolain nojalla.” Erityisopetustietoja tarvitaan myös opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun VN asetuksen (1766/2009) 6 §:n vaikuttavuusmittarin laskennassa opiskelijoiden taustatekijänä.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Sivun 58 kolmas kappale: ”Siltä osin kuin oppilas-, opiskelija- ja tutkintotietojen sähköisessä käsittelyjärjestelmässä olevia tietoja käytettäisiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaisten Opetushallituksen tiedonkeruun lomakkeiden käytön sijaan, tulisi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 25 §:n säännöksiä tietojen ilmoittamisesta muuttaa tarvittaessa vastaavasti.” Sama muutostarve koskee myös Tilastokeskuksen tiedonkeruun lomakkeita.

II Tilastokeskuksen koulutustilastojen tiedonkeruiden tiedot, joita ei saada Opetushallituksen ylläpitämästä palvelusta 1.1.2018 (Luku 1, 1 § 2 momentti)

Kaikille seuraaville Tilastokeskuksen koulutustilastojen tiedonkeruille on yhteistä se, että tietoja käytetään Suomen viralliseen tilastoon (SVT) kuuluvien tilastojen ja EY-tilastoasetusten edellyttämien tietojen tuottamiseen sekä tilastolain (280/2004 muut. 361/2013) mukaisten tutkimusaineistojen muodostamiseen. Lähes kaikki EU:lle toimitettavat koulutustiedot toimitetaan myös Unescolle ja OECD:lle. Kaikki tiedot on kerätty koulutuksen järjestäjiltä tai oppilaitoksilta koulutuksen järjestäjien organisoimana. Tilastokeskuksella on sopimus tietojen keruusta ulkopuolisen operaattorin kanssa.

Esi- ja perusopetuksen kotikuntakorvauskysely

Tiedot kerätään VM:n toimeksiannosta järjestäjätasoisella verkkolomakkeella. Tietoja käytetään mm. kotikuntakorvausten maksatusta varten. Tiedonantajia ovat Manner-Suomen kunnat sekä esi- ja perusopetuksen järjestämisluvan saaneet rekisteröidyt yhteisöt, kuntayhtymät, säätiöt ja valtion oppilaitokset. Kysely ei koske ulkomaan kouluja.

Opetushallituksen ylläpitämästä palvelusta ei saada päivähoidon yhteydessä järjestetyn esiopetuksen oppilaita eikä tietoa, järjestääkö kunta taiteen perusopetusta.

Järjestäjä- ja oppilaitostason oppilaat ja opiskelijat

- Koulutuksen ja opetuksen järjestäjätason tiedot

Tiedot kerätään OKM:n ja OPH:n toimeksiannosta järjestäjätasoisella verkkolomakkeella. Tietoja käytetään mm. esi- ja perusopetuksen ja maahanmuuttajien perusopetukseen valmistavan opetuksen valtiosuuksien määräämiseen. Tiedonantajia ovat kaikki koulutuksen ja opetuksen järjestäjät lukuun ottamatta ammattikorkeakoulujen, yliopistojen ja sotilasalan koulutusten järjestäjiä.

Opetushallituksen ylläpitämästä palvelusta ei saada mitään tällä lomakkeella kerätyistä tiedoista lukuun ottamatta maahanmuuttajien perusopetukseen valmistavaa opetusta, jos koulutuksen tai opetuksen järjestäjä tarjoaa sitä muualla kuin oppilaitoksessa.

- Oppilaitostason oppilaat ja opiskelijat

Tiedot kerätään oppilaitostasoisella verkkolomakkeella. Osa tiedoista kerätään OKM:n ja OPH:n toimeksiannosta. Tietoja käytetään mm. esi-, perus- ja lisäopetuksen sekä maahanmuuttajien perusopetukseen valmistavan opetuksen valtiosuuksien määräämiseen. Tiedonantajia ovat kaikki koululaitoksen oppilaitokset lukuun ottamatta ammattikorkeakouluja, yliopistoja ja sotilasalan oppilaitoksia.

Opetushallituksen ylläpitämästä palvelusta ei saada:

- Ahvenanmaan oppilaitosten tietoja
- musiikkioppilaitosten, liikunnan koulutuskeskusten, kansanopistojen, kansalaisopistojen ja opintokeskusten (yht. 388) tutkintoon johtamattoman koulutuksen syksyn opiskelijamäärätietoja
- International Baccalaureate -tutkinnon (IB), European Baccalaureate -tutkinnon (EB) ja Reifeprüfung-tutkinnon tietoja
- tietoyhteiskuntaosion (lomakkeen P-kohta) tietoja, jotka kerätään OKM:n ja OPH:n toimeksiannosta kaikilta tiedonantajilta parittomina vuosina

Lukiokoulutuksen ainevalinnat

Tiedot kerätään parittomina vuosina oppilaitostasoisella verkkolomakkeella. Tiedonantajina ovat kaikki lukiokoulutuksen järjestäjät tai lukiokoulutusta järjestävät oppilaitokset.

Opetushallituksen ylläpitämästä palvelusta ei saada Ahvenanmaan lukion tietoja eikä International Baccalaureate -koulutuksen (IB), European Baccalaureate -koulutuksen (EB) ja Reifeprüfung-koulutuksen suorittaneiden tietoja.

Oppilaitosten tutkintoon johtamaton koulutus

Tiedot kerätään oppilaitostasoisella verkkolomakkeella. Tiedonantajia ovat tutkintoon johtamatonta koulutusta antavat ammatilliset oppilaitokset, ammattikorkeakoulut, musiikkioppilaitokset, liikunnan koulutuskeskukset, kansanopistot, kansalaisopistot, kesäyliopistot ja opintokeskukset.

Opetushallituksen ylläpitämästä palvelusta ei saada juuri mitään tämän lomakkeen kalenterivuoden tiedoista.

Lukiokoulutuksen opiskelijat

Tiedot kerätään yksilöpohjaisena tiedonsiirtona. Tietoja käytetään mm. vaikuttavuusmittarin laskennassa. Tiedonantajia ovat lukiokoulutuksen järjestäjät tai lukiokoulutusta antavat oppilaitokset.

Opetushallituksen ylläpitämästä palvelusta ei saada Ahvenanmaan lukion tietoja eikä International Baccalaureate -koulutusta (IB), European Baccalaureate -koulutusta (EB) ja Reifeprüfung-koulutusta opiskelevien tietoja.

Oppilaitosmuotoisen ammatillisen koulutuksen opiskelijat ja tutkinnon suorittaneet kalenterivuodelta

Tiedot kerätään yksilöpohjaisena tiedonsiirtona. Tietoja käytetään mm. vaikuttavuusmittarin laskennassa. Tiedonantajia ovat ammatillisen koulutuksen järjestäjät tai ammatillista koulutusta antavat oppilaitokset.

Opetushallituksen ylläpitämästä palvelusta ei saada Ahvenanmaan ammatillista koulutusta antavien oppilaitosten tietoja eikä Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen, Pelastusopiston ja Poliisiammattikorkeakoulun tietoja.

Oppisopimuskoulutuksen opiskelijat ja tutkinnon suorittaneet kalenterivuodelta

Tiedot kerätään yksilöpohjaisena tiedonsiirtona. Tietoja käytetään mm. vaikuttavuusmittarin laskennassa. Tiedonantajia ovat oppisopimuskoulutuksen järjestäjät.

Opetushallituksen ylläpitämästä palvelusta ei saada Ahvenanmaan oppisopimuskoulutuksen järjestäjän tietoja.

Pvm 18.7.2016

Dnro TK-01-1045-16

Yhteenveto

Edellä oleva tarkastelu perustuu olettamukseen, että kaikki lain 6 §:n 2 momentissa mainitut tiedon tallentajat saavat toimitettua suunnitellut tiedot oppilas-, opiskelija- ja tutkintotietojen sähköiseen käsittelyjärjestelmään.

Tilastokeskuksen tehtävänä on laatia kansalliseen ja kansainväliseen tietotarpeeseen tilastoja Suomen koulutusjärjestelmästä. Sen vuoksi Tilastokeskus tarvitsee tiedot kattavasti kaikilta opetuksen ja koulutuksen järjestäjiltä olipa järjestäjä opetus- ja kulttuuriministeriön tai jonkun muun hallinnon alainen ml. Ahvenanmaa. Tilastokeskukselle on myös erittäin tärkeää, että tutkintorekisteriin saadaan tiedot kaikista suoritetuista tutkinnoista, koska rekisteriä käytetään laajasti eri tilastoissa ja tutkimusaineistoissa.

Tiedonkeruuttaisen tarkastelun perusteella Opetushallituksen ylläpitämän palvelun alettua (1.1.2018) Tilastokeskuksen on ylläpidettävä nykyisiä tietojärjestelmiään ja samanaikaisesti luotava uudet tilastotuotantoprosessit ja tietojärjestelmät Opetushallituksen palvelusta saataville tiedoille. Suurimmat tiedonkeruu- ja käsittelymuutokset tulevat kohdistumaan niihin tietoihin, joissa nykyinen järjestäjä- ja oppilaitostasoinen tieto korvataan yksilöpohjaisella tiedolla. Yksinomaan näillä perusteilla Tilastokeskukselle ei synny toivottuja taloudellisia hyötyjä (s. 32 luvun 3.1 viimeinen kappale) Opetushallituksen ylläpitämän palvelun alkuvuosina, vaan pikemminkin Tilastokeskus tarvitsee rahoitusta uusien keruu- ja käsittelyprosessien luomiseen.

Pääjohtaja

Marjo Bruun

Kehittämispäällikkö

Irja Blomqvist