

Opetus- ja kulttuuriministeriö
kirjaamo@minedu.fi

Lausuntopyyntönne OKM/24/010/2016

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi eräistä opetus- toimen rekistereistä ja valtakunnallisista tietojärjestelmistä

Opetus- ja kulttuuriministeriö on yhteistyössä Opetushallituksen kanssa valmistellut hallituksen esitysluonnoksen laiksi eräistä opetustoimen rekistereistä ja valtakunnallisista tietojärjestelmistä. Esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriön asettaman todennetun osaamisen rekisterin ohjausryhmän projektin etenemistä koskevien linjausten ja päätösten mukaisesti.

Esitetty laki korvaisi vuonna 1999 voimaan tulleen lain opiskelijavalintarekisteristä, korkeakoulujen valtakunnallisesta tietovarannosta sekä ylioppilastutkintorekisteristä.

Esitetyn lain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2017. Oppilas-, opiskelija- ja tutkintotietojen sähköiseen käsittelyjärjestelmään tulisi tallentaa lain voimaantulosta lukien tiedot viimeistään 31.6.2017.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on 1.7.2016 pyytänyt Suomen Kuntaliiton lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta.

Lausunto

Esityksen tavoitteet

Hallitusohjelman mukaisesti esityksen tavoitteena on saada kattavasti julkisen valvonnan alaisen koulutuksen opintosuoritus- ja tutkintotiedot kansalaisten ja viranomaisten käyttöön keskitetysti sähköiseen yhdenmukaisesti käytettävissä olevaan muotoon, jolloin tiedot olisivat kansalaisten tietosuoja huomioiden hallitusti kansalaisten ja tietoon oikeutettujen viranomaistahojen käytettävissä kaikissa tutkintotietoja hyödyntävissä prosesseissa luotettavasti, turvallisesti, yhdenmukaisesti ja ajantasaisesti.

Esityksen tavoitteena on toteuttaa palvelu, jonka kautta voidaan jakaa kattavasti opinto- ja tutkintosuorituksia tietoja luotettavasti ja kustannustehokkaasti niitä toiminnassaan tarvitseville. Tavoitteena on myös vähentää erillisten ja päällekkäisten tiedonsiirtojen tarvetta ja sitä kautta pienentää tietojärjestelmien kehittämis- ja ylläpitokustannuksia verrattuna siihen, että tiedonsiirtojärjestelmät rakennettaisiin erillisinä.

Kuntaliitto pitää esityksen tavoitteita kannatettavina ja edistämisenarvoisina.

Esityksen keskeiset ehdotukset

Oppilas-, opiskelija- ja tutkintotietojen sähköinen käsittelyjärjestelmä

Esitysluonnoksessa esitetään perustettavaksi oppilas-, opiskelija- ja tutkintotietojen sähköinen käsittelyjärjestelmä.

Perusopetuslain, lukiolain ja toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestäjät olisivat velvollisia tallentamaan valtakunnalliseen järjestelmään laissa säädettyjä tietoja.

Oppilas-, opiskelija- ja tutkintotietojen sähköinen käsittelyjärjestelmä olisi uusi keskitetty sähköinen oppilas-, opiskelija- ja tutkintotietojen tietovaranto, jota käytetään opintoja sekä opinto- ja tutkintosuorituksia koskevien tietojen sähköiseen tallentamiseen sekä tallennettujen tietojen luovuttamiseen opetuksen, koulutuksen ja tutkinnon suorittajalle ja viranomaiselle.

Oppilas-, opiskelija- ja tutkintotietojen sähköisen käsittelyjärjestelmän tarkoituksena olisi oppilas-, opiskelija- ja tutkintotietojen tietoturvallisen käsittelyn ja sähköisesti käsiteltävien tietojen luotettavuuden edistäminen sekä opetus- ja koulutustoiminnan rahoituksen, tilastoinnin ja seurannan tietohuollon ja yksilölle kuuluvien oikeuksien toteuttaminen ja turvaaminen.

Lisäksi esitysluonnoksessa esitetään perustettavaksi Opetushallituksen ylläpitämä palvelu, jossa oppilas-, opiskelija- ja tutkintotietojen sähköisessä käsittelyjärjestelmässä, korkeakoulujen valtakunnallisessa tietovarannossa, opiskelijavalintarekisterissä, ylioppilastutkintorekisterissä sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettussa laissa (631/1998) tarkoitetussa näyttötutkintojen suoritusrekisterissä olevia opiskeluoikeutta sekä opinto- ja tutkintosuorituksia koskevia tietoja voidaan kerätä, yhdistää ja luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla.

Kuntaliiton käsityksen mukaan esitysluonnoksen tarkoituksena on luoda järjestelmä, jonka avulla opetuksen ja koulutuksen järjestäjät voisivat täyttää koulutuksen tilastoinnin ja seurannan sekä rahoituksen myöntämisen perusteena olevien tietojen luovuttamisvelvoitteensa. Toisaalta järjestelmää käytettäisiin opintoja sekä opinto- ja tutkintosuorituksia koskevien tietojen pysyvään tallentamiseen sekä tietojen luovuttamiseen opetuksen, koulutuksen ja tutkinnon suorittajille sekä viranomaisille. Lisäksi tiedon tallentaja voisi käyttää järjestelmään tallentamia tietoja omassa toiminnassa.

Kuntaliitto suhtautuu myönteisesti sähköisten palvelujen kehittämiseen, joilla opetuksen ja koulutuksen järjestäjät voivat tietojen luovuttamisvelvoitteensa toteuttaa ja pitää kansallisen opinto- ja tutkintosuorituksia koskevien tietojen tietovarannon perustamista kannatettavana. Kuntaliitto kuitenkin edellyttää, että sähköinen käsittelyjärjestelmä sekä tietojen kokoamiseksi ja luovuttamiseksi perustettava palvelu toteutetaan siten, että tästä ei tosiasiallisesti synny kunnille ja koulutuksen järjestäjille uusia tai laajenevia tehtäviä tai hallinnollista työtä.

Esitysluonnoksen mukaan sähköisen käsittelyjärjestelmän teknisenä ylläpitäjänä toimii Opetushallitus, mutta opetuksen ja koulutuksen järjestäjät toimisivat kehitettävän rajanpinnan kautta palveluun tallentamiensa tietojen rekisterinpitäjänä. Laki- luonnoksen mukaan oppilas-, opiskelija- ja tutkintotietojen sähköiseen käsittelyjärjestelmään tallennettavat tiedot voidaan tallentaa teknisen käyttöyhteyden avulla.

Lakiluonnoksen 7-10 §:ssä säädetään tiedoista, joita perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen järjestäjän, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjän olisi

velvollisuus tallentaa sähköiseen käsittelyjärjestelmään. Esitys sisältää lisäksi valtuutussäännöksen, jonka nojalla Opetushallitus voi antaa tarkempia määräyksiä säädettyjen tietojen tietorakenteista ja -sisällöistä.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota myös siihen, että esitys ei saa lisätä opetuksen ja koulutuksen järjestäjien tiedonkeruun taakkaa. Myös tallennettavaksi esitettyjen tietojen tarpeellisuutta suhteessa tietojen ja järjestelmän käyttötarkoitukseen tulisi kokonaisuudessaan jatkotyöskentelyssä vielä tarkemmin arvioida. Esimerkiksi ammatillisen koulutuksen osalta jää epäselväksi, mitä ja minkä vuoksi tutkinnonosaa pienempiä kokonaisuuksia esitetään tallennettavaksi. Myös toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformin vaikutus tulisi tässä yhteydessä ottaa huomioon.

Esitysluonnoksen mukaan järjestelmän käyttöönotto edellyttää muutoksia opetuksen ja koulutuksen järjestäjien järjestelmiin.

Kuntaliitto toteaa, että opetuksen ja koulutuksen järjestäjillä on käytössään erilaisia tietojärjestelmiä ja niiden yhteensopivuus esitetyn järjestelmän kanssa on varmistettava. Järjestelmien muutostarpeita ja käyttöönoton kustannusvaikutuksia ei esitysluonnoksen perusteella voi arvioida. Kuntaliitto edellyttää, että ne selvitetään ja arvioidaan ennen kuin järjestelmän käyttöönottoa voidaan vaatia. Myös lainvoimaantulosäännöksissä tulee huomioida, että mahdollisuus tietojen tallentamiseen on sidoksissa järjestelmien yhteensopivuuteen.

Oppilas-, opiskelija ja tutkintotietojen sähköisen käsittelyjärjestelmän sekä tietojen kokoamiseksi ja luovuttamiseksi perustettavan palvelun ylläpito kuuluu Opetushallituksen tehtäviin, joten kustannukset tulee kattaa valtion rahoituksesta täysimääräisinä. Kunnilla ja koulutuksen järjestäjillä on edelleen oma rekisterin ylläpitotehtävä, johon ei ole kohdennettu erillistä rahoitusta. Esitetystä sähköisestä käsittelyjärjestelmästä ja palvelusta sekä tietojen tallentamiseen rakennettavasta rajapinnasta ei saa aiheutua kunnille ja koulutuksen järjestäjille lisäkustannuksia ja jos niitä syntyy, ne tulee kunnille ja koulutuksen järjestäjille täysimääräisesti korvata.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan esityksessä on kyse merkittävästä ja vaikutuksiltaan laaja-alaisesta asiasta, jota koskeva sääntely edellyttää vielä jatkovalmistelua. Jatkovalmistelun yhteydessä esitystä tulisi tarkastella erityisesti henkilötietojen käsittelyn kannalta sekä selvittää tietosuoja-asetuksen vaikutukset lain sisältöön.

Oppijanumero ja oppijanumerorekisteri

Oppijanumeroa käytetään henkilön yksilöintiin tallennettaessa, käsiteltäessä ja luovutettaessa laissa tarkoitettuja tietoja. Esitysluonnoksessa esitetään oppijanumeroa koskevaa sääntelyä muutettavaksi siten, että se annettaisiin henkilölle, kun hänestä ensimmäisen kerran tallennetaan tietoja, johonkin lainsoveltamisalaan kuuluvaan rekisteriin, tietovarantoon tai järjestelmään. Ehdotuksen mukaisesti käytännössä silloin, kun henkilö otetaan perusopetuslain mukaisen opetuksen järjestäjän oppilaaksi. Tällöin opetuksen järjestäjän tulee esityksen mukaisesti tarkistaa, hakea ja merkitä se oppijanumerorekisteriin. Voimassa olevan lain mukaan oppijanumero annetaan, kun henkilöä koskevia tietoja ensimmäisen kerran tallennetaan opiskelijavalintarekisteriin.

Kuntaliitto katsoo, että pysyvä oppijanumero ja oppijanumerorekisteri on kannatettava kehityssuunta. Lain voimaantuloaikataulussa tulee ottaa huomioon, että oppijanumeron laaja käyttöönotto vaatii opetuksen ja koulutuksen järjestäjiltä voimavaroja. Todennäköisesti oppijanumeron käyttöönotto edellyttää järjestelmämuutoksia. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjien tulee myös suunnitella ja toteuttaa oppijanumeron haku. Tältä osin voimaantuloaikataulu on haasteellinen.

Kuntaliitto edellyttää, että valtio korvaa kunnille ja koulutuksen järjestäjille uusista tai laajenevista tehtävistä aiheutuvat kustannukset täysimääräisesti.

SUOMEN KUNTALIITTO



Terhi Päivärinta
johtaja, opetus ja kulttuuri



Minna Antila
lakimies