

10.8.2016

Opetus- ja kulttuuriministeriö
PL 29
00023 Valtioneuvosto

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräistä opetustoimen rekistereistä ja valtakunnallisista tietojärjestelmistä

Viite: OKM/24/010/2016, 01.07.2016

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt muun muassa ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjiltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräistä opetustoimen rekistereistä ja valtakunnallisista tietojärjestelmistä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017. Oppilas- opiskelija- ja tutkintotietojen sähköiseen käsittelyjärjestelmään tulisi tallentaa lain voimaan tulosta lukien olevat tiedot viimeistään 31 päivä kesäkuuta 2017.

Lausunto pyydetään toimittamaan sähköisesti viimeistään 19.8.2016 opetus- ja kulttuuriministeriön kirjaamon sähköpostiosoitteeseen kirjaamo@minedu.

Pyydettyinä lausuntona Lounais-Suomen koulutus kuntayhtymä toteaa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräistä opetustoimen rekistereitä ja valtakunnallisista tietojärjestelmistä seuraavaa.

Hallituksen esitysluonnoksessa on todettu, että viranomaisilla on useita rinnakkaisia tiedonkeruita joilla suoritustietoja kerätään opetuksen ja koulutuksen järjestäjiltä, Opetushallitukselta, ylioppilastutkintolautakunnalta ja korkeakouluilta. Samaa tietoa tallennetaan eri muodoissa useisiin eri järjestelmiin.

Lisäksi esitysluonnoksessa todetaan, että tiedon siirtämiseksi tietoa joudutaan muokkaamaan ja tiedonsiirrosta aiheutuu hallinnollista työtä. Tieto ei välttämättä ole ajantasaista tai tiedon laatu voi vaihdella sen mukaan mihin tarkoitukseen tietoa tuotetaan.

Esi- ja perusopetuksen oppilaiden ja lukiokoulutuksen opiskelijoiden sekä toisen asteen ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden tietojen tallentamista ja luovuttamista varten ei ole olemassa keskitettyä tietovarantoa, josta opetuksen ja koulutuksen järjestäjät voisivat luovuttaa tietoja tarvitseville viranomaisille teknisen käyttöyhteyden avulla. Tämä on selkeä puute, jota esitysluonnoksella pyritään korjaamaan ja jonka kehittämistä lausunnon antaja pitää hyvin tärkeänä asiana.

Lausunnon antaja toteaa, että hallituksen esitysluonnoksessa on laajasti ja seikkaperäisesti todettu nykytilan monimuotoisuus ja sekavuus ja siksi tiedonkeruuta, tiedonsiirtoa, tietojärjestelmiä sekä kansalaisten itseään koskevan tiedon saantia tulee selkeyttää ja kehittää.

10.8.2016

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että erillisistä ja päällekkäisistä siirroista aiheutuu turhaa työtä ja kustannuksia koulutuksen järjestäjille. Myös asiaa käsittelevälle koituu huomattavia suoria ja epäsuoria kustannuksia paperisten selvitysten käsittelystä. Kansalainen ei myöskään pääse itse katsomaan kootusti omia opinto- tai tutkintosuoritustietojaan yhdestä.

Lausunnon antaja pitää ongelmallisena sitä, että hallituksen esitysluonnoksessa erittäin laajaa kokonaisuutta ratkotaan paloittain, jolloin kokonaisyöty jää saavuttamatta.

Hallitusohjelman mukaisesti tavoitteena on saada kattavasti julkisen valvonnan alaisen koulutuksen opintosuoritus- ja tutkintotiedot kansalaisten ja viranomaisten käyttöön keskitetysti sähköiseen yhdenmukaisesti käsiteltävissä olevaan muotoon. Tavoitteena on toteuttaa palvelu, jonka kautta voidaan jakaa kattavasti ja kustannustehokkaasti opinto- ja tutkintosuorituksia sekä läsnäoloa koskevia tietoja sekä vähentää erillisten ja päällekkäisten tiedonsiirtojen tarvetta ja pienentää tietojärjestelmien kehittämis- ja ylläpitokustannuksia.

Tällä hetkellä esi- ja perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen suoritus- ja läsnäolotietojen tallentamista varten ei vielä ole olemassa yhtä tietovarantoa tai tietojärjestelmää. Samoin ylioppilastutkintorekisterissä, korkeakoulujen valtakunnallisessa tietovarannossa tai näyttötutkintojen suoritusrekisterissä olevien opinto- ja tutkintosuoritustietojen tai läsnäolotietojen luovuttamista varten ei ole olemassa yhtä tietojärjestelmää.

Hallituksen esitysluonnoksessa mainitaan kolme toteuttamisvaihtoehtoa nykytilanteen kehittämiseksi.

1. Opinto-oikeuksia sekä opinto- ja tutkintosuorituksia koskevien tietojen luovuttamista varten olisi mahdollista luoda palvelu, jossa tiedot haettaisiin aina tarvittaessa reaaliaikaisesti suoraan alkuperäisestä lähteestä. Jokainen yksittäinen kysely pitäisi myös kohdistaa kaikkiin oppilaitosten tietovarantoihin, koska jokaisesta linkitetystä tietovarannosta tulisi tarkistaa löytyykö siitä henkilön opiskeluoikeus- tai suoritustietoja. Mallin mukaisen tietojärjestelmän ja arkistoinnin tekninen toteutus vaatisi eri toimijoilta useiden vuosien valmistelua ja merkittäviä muutoksia koulutuksen järjestäjien järjestelmiin ja toimintamalleihin.

2. Yhtenäisen ja laajamittaisen opintosuoritus- tutkinto- ja läsnäolotietojen hallinnoinnille keskitetyn tietovarannon perustaminen, joka olisi ainoa virallinen tietolähde. Kyseessä olisi palvelu, jossa henkilörekisterien pitäjät kuten opetuksen ja koulutuksen järjestäjät ylläpitäisivät oppilaidensa opiskeluoikeus ja suoritustietoja yhteisessä tietovarannossa. Kaikki tiedon hyödyntäjät, kuten kansalaiset, koulutuksen järjestäjät ja muut tietoja tarvitsevat viranomaiset saisivat ajantasaiset tiedot samasta tietolähteestä. Tieto olisi luotettavaa, koska tiedon tuottajat käyttäisivät tiedonhallintaan ainoastaan keskitettyä päätietovarantoa ja sitä voitaisiin käyttää virallisten opintosuoritus- ja tutkintotodistuksen tietolähteenä. Palvelu korvaisi osittain opetuksen- ja koulutuksen järjestäjien ja muiden sitä käyttävien tiedon tuottajien omat tiedonhallintajärjestelmät.

3. Rakentaa rajapintapalveluita tarjoava keskitetty kansallinen kopiotietovaranto. Keskitetty tietovaranto säilyttäisi kopiota paikallisen tason oppilaitosrekisteristä, kuten

10.8.2016

koulutuksen järjestäjän oppilas- tai opiskelijarekisteristä. Tieto siirrettäisiin keskitettyyn tietovarantoon rajapintojen sekä muiden tiedonsiirtomekanismien välityksellä.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan vaihtoehto kolmen mukaisesti Opetushallituksen yhteyteen perustettavaksi valtakunnallinen ja keskitetty oppilas-, opiskelija- ja tutkintotietojen sähköinen käsittelyjärjestelmä perus- ja esiopetuksen, lukiokoulutuksen, ylioppilastutkintojen, toisen asteen ammatillisen koulutuksen ja tutkintojen suoritus- ja läsnäolotietoja varten. Perusopetuslain, lukiolain ja toisen asteen ammatillisen koulutuksen toimijat, jotka tuottavat opinto- ja tutkintosuoritustietoja sekä muita opetukseen ja koulutukseen liittyviä tietoja olisivat velvoitettuja tallentamaan järjestelmään laissa säädettyjä tietoja. Korkeakoulujen osalta säilytettäisiin olemassa oleva korkeakoulujen valtakunnallinen tietovaranto. Samoin opiskelijavalintoja varten säilyisi opiskelijavalintarekisteri ja ylioppilastutkintojen järjestämiseksi ylioppilastutkintorekisteri. Oppilas-, opiskelija- ja tutkintotietojen sähköinen käsittelyjärjestelmä toteutettaisiin palveluna, johon muun muassa perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjät tallentaisivat opiskeluoikeus-, suoritus- ja arviointitiedot pääsääntöisesti käyttöönsä kautta.

Ylioppilastutkintorekisterissä, näyttötutkintojen suoritusrekisterissä, korkeakoulujen valtakunnallisessa tietovarannossa ja oppilas-, opiskelija ja tutkintotietojen sähköisessä käsittelyjärjestelmässä tallennettavien opinto- ja tutkintosuoritustietojen sekä läsnäolotietojen välittämiseksi yhdenmukaisesti kansalaisten ja viranomaisten käyttöön, ehdotetaan perustettavaksi Opetushallituksen ylläpitämä palvelu, jossa ylioppilastutkintorekisterissä, näyttötutkintojen suoritusrekisterissä, korkeakoulujen valtakunnallisessa tietovarannossa sekä oppilas- opiskelija- ja tutkintotietojen sähköisessä käsittelyjärjestelmässä olevia suoritus- ja läsnäolotietoja voitaisiin kerätä näistä järjestelmistä ja luovuttaa niitä tietoihin oikeutetuille kansalaisille ja viranomaisille yhdestä palvelusta.

Oppilas- opiskelija- ja tutkintotietojen sähköisen käsittelyjärjestelmän ja Opetushallituksen tietoja kokoavan ja luovuttavan palvelun kokonaiskustannusten on hallituksen esitysluonnoksessa arvioitu olevan pienemmät kuin nykyisissä ratkaisussa, jossa jokaisella viranomaisella on oma tiedonkeruunsa ja tietovarannot tietoja varten. Opetustoimen oppilas-, opiskelija- ja tutkintotietojen sähköisestä käsittelyjärjestelmän sekä Opetushallituksen tietojen kokoamista ja luovuttamista varten ylläpitämän palvelun arvioidaan vähentävän päällekkäisten tietovarantojen ja niiden erilaisten toteuttamisratkaisujen ja toimintojen sekä ylläpito- ja kehittämistyön määrää minkä arvioidaan tuottavan keskipitkällä aikavälillä selviä kustannushyötyjä koulutuksen ja opetuksen järjestäjille sekä muille viranomaisille.

Lausunnon antaja toteaa, että koulutuksen järjestäjillä on käytössä hyvin erilaisia tietojärjestelmiä ja ne eivät mitään ilmeisemmin ole yhteensopivia nyt perustettavan Opetushallitukseen sijoittuvan palvelun kanssa. Käytännössä koulutuksen järjestäjälle aiheutuu nykytilanteeseen nähden jopa kaksinkertainen työmäärä oman tietojärjestelmän ylläpitämisestä ja tietojen siirtämisestä käsityönä Opetushallituksen ylläpitämään kansalliseen tietojärjestelmään.

10.8.2016

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan pysyvä, Opetushallituksen ylläpitämä oppijanumerorekisteri. Opetushallitus toimii oppilas-, opiskelija- ja tutkintotietojen sähköisen käsittelyjärjestelmän teknisenä ylläpitäjänä.

Lausunnon antaja pitää tätä hyvänä uudistuksena.

Taloudellisia hyötyjä arvioidaan muodostuvan kun koulutuksen järjestäjät tuottavat suoritus ja läsnäolotietoja keskitetysti, ajantasaisesti ja luotettavasti opetustoimen oppilas-, opiskelija ja tutkintotietojen sähköisestä käsittelyjärjestelmän, mikä mahdollistaa järjestelmän laajan käytön viranomaisten ja koulutustoimijoiden välillä suoritustietojen päätietovarantona.

Opetushallitukselle arvioidaan aiheutuvan opetustoimen oppilas-, opiskelija- ja tutkintotietojen sähköisestä käsittelyjärjestelmän ylläpidosta kustannuksia 950 000 euroa vuonna 2018 ja 1150 000 euroa vuodesta 2019 alkaen. Järjestelmän ylläpidosta aiheutuva kustannukset on tarkoitus kattaa sen kehittämisestä ja käytöstä hyötyvien tahojen kesken.

Lausunnon antaja toteaa, että hallituksen esitysluonnoksessa ei ole esitetty konkreettisia arvioita siitä, millaisia kustannuksia tai kustannussäästöjä uudistuksesta aiheutuu 174:lle ammatillisen koulutuksen järjestäjälle, 280:lle lukiokoulutuksen järjestäjälle ja 400:lle esi- ja perusopetuksen järjestäjälle. Lausunnon antaja pitää tätä selkeänä puutteena hallituksen esitysluonnoksessa ja toteaa, että esityksen taloudellisia vaikutuksia on tarkasteltu pinnallisesti ja ainoastaan valtiokeskeisesti.

Koulutuksen järjestäjien saamia valtionosuuksia on merkittävästi vähennetty jonka seurauksena muun muassa toimistohenkilökuntaa on jouduttu vähentämään. Hallituksen esitysluonnoksessa varmistetaan Opetushallitukselle resurssit uuden tehtävän hoitamista varten mutta koulutuksen järjestäjille ei osoiteta lisätehtävään resursseja.

Oppilas-, opiskelija ja tutkintotietojen sähköisen käsittelyjärjestelmän käyttöönotto edellyttää muutoksia opetuksen ja koulutuksen järjestäjien opintohallinnon järjestelmiin.

Lausunnon antaja toteaa, että hallituksen esitysluonnoksessa ei ole kerrottu millaisia muutoksia sähköisen käsittelyjärjestelmän käyttöönotto koulutuksen järjestäjän opintohallinnon järjestelmässä edellyttää ja mitkä ovat niiden kustannusvaikutukset.

Opetuksen ja koulutuksen järjestäjien ei enää jatkossa tarvitsisi toimittaa viranomaistoiminnassa tarvittavia opintosuoritus-, läsnäolo- ja opiskeluoikeutta koskevia tietoja erikseen, vaan järjestelmässä olevat tiedot toimitettaisiin mahdollisimman kattavasti keskitetysti oppilasopiskelija- ja tutkintotietojen sähköisen käsittelyjärjestelmän kautta.

Lausunnon antaja pitää tätä tavoitetta ja uudistusta hyvänä asiana.

Kansalainen saisi Opetushallituksen ylläpitämän palvelun avulla yhdestä paikasta näkymän laajasti opintojaan koskeviin suoritustietoihin ajasta tai paikasta riippumatta.



8.8.2016

Lisäksi suoritustiedot ovat pitkäaikaisesti kansalaisen luotettavasti saatavilla. Kansalainen voisi jakaa tätä näkymää esim. opiskelupaikkaa tai työpaikkaa hakiessaan.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että Opetushallitus voi antaa tarkempia määräyksiä 8-10 §:ssä säädettyjen tietojen tietorakenteista ja –sisällöistä.

Lausunnon antajan mielestä lailla tulisi säätää keskeisimmät tietorakenteita ja -sisältöä koskevat asiat ja valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella tarvittaessa täsmentää tai täydentää säädöstä.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan lailla säädettäväksi, mitä tietoja koulutuksen järjestäjän tulee tallentaa sähköiseen käsittelyjärjestelmään.

Lausunnon antaja pitää tätä hyvänä ja tärkeänä asiana.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017. Oppilas- opiskelija- ja tutkintotietojen sähköiseen käsittelyjärjestelmään tulisi tallentaa lain voimaan tulosta lukien olevat tiedot viimeistään 31 päivä kesäkuuta 2017.

Lausunnon antaja pitää esitettyä lain voimaantuloaikaa realistisena ja koulutuksen järjestäjällä on kohtuullisesti aikaa tallentaa oppilas- opiskelija- ja tutkintotiedot sähköiseen käsittelyjärjestelmään 31. kesäkuuta 2017 mennessä edellyttäen, että kaikki koulutuksen järjestäjää koskevat velvollisuudet ja ohjeistukset valmistuvat ja ovat koulutuksen järjestäjän tiedossa lain voimaantuloon mennessä.

Leena Virtanen
yhtymähallituksen puheenjohtaja

Leena Suonkanta
yhtymähallituksen sihteeri

