



19.8.2016

9/000/2016

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö OKM /24/010/2016

OPETUSHALLITUKSEN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE  
LAIKSI ERÄISTÄ OPETUSTOIMEN REKISTEREISTÄ JA VALTAKUNNALLISISTA TIETOJÄRJESTELMISTÄ

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt muun muassa Opetushallitukselta lausuntoa ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräistä opetustoimen rekistereistä ja valtakunnallisista tietojärjestelmistä.

Opetushallitus on ollut mukana hallituksen esityksen jatkovalmistelussa. Opetushallitus on toimittanut opetus- ja kulttuuriministeriölle hallituksen esitystä tarkentavaa materiaalia. Opetushallitus esittää, että tämä materiaali otetaan huomioon hallituksen esityksen jatkovalmistelussa. Tähän lausuntoon sisältyvät huomiot ja muutosehdotukset pohjautuvat 17.8.2016 saapuneeseen päivitettyyn luonnokseen hallituksen esitykseksi.

Tarvittaessa Opetushallitus on valmis osallistumaan säännösten jatkovalmisteluun.

Opetushallitus lausuu esitysluonnoksesta seuraavaa:

Yleistä

**Esitys toteuttaa hallituksen digitalisaation, kokeilujen ja normien purkamisen kärkihanketta 1, jossa julkisen hallinnon palveluita digitalisoidaan.** Tavoitteena on palveluiden asiakaslähtöisyys, turhan asioinnin poistaminen, helppokäyttöisten ja turvallisten palveluiden rakentaminen, uuden tiedon pyytäminen vain kerran sekä olemassa olevien julkisten ja yksityisten sähköisten palvelujen hyödyntäminen.

**Uudistus toteuttaa myös osaamisen ja koulutuksen kärkihanketta 2, jonka mukaan uudistetaan ja digitalisoidaan ammatillisen koulutuksen järjestäjien toimintaprosesseja ja oppimisympäristöjä.** ”Otetaan käyttöön kansalaisten ja eri hallinnonalojen tarpeita palveleva kansallinen opinto-oikeuksien ja suoritusten keskitetty integraatiopalvelu (KOSKI) suunnitellussa aikataulussa 2018 alkaen.”

**Opetushallitus esittää, että hallituksen esitykseen liitetään tietoja edellä esitystä kärkihankkeista.**

Opetushallituksen ylläpitämästä keskitetystä tietojärjestelmäpalvelusta voitaisiin luovuttaa julkisen valvonnan alaisen koulutuksen opintosuoritus- ja tutkintotietoja yhdestä palvelusta, joka olisi sekä viranomaisten (ml. koulutuksen järjestäjien) että kansalaisten käytettävissä. Palvelu tarjoaisi tiedot luotettavasti

19.8.2016

9/000/2016

ja ajantasaisesti. Tämä on tavoitteena hyvä. Tietojärjestelmäpalvelun yleisöjulkisuutta olisi kuitenkin syytä tarkentaa.

Uuden tietojärjestelmäpalvelun käyttöönotto edellyttää koulutuksen järjestäjien toimintaprosessien muutosta. Tämä edellyttää muutosviestintää koulutuksen järjestäjille.

Henkilöpohjaisuus tiedonkeruussa tuo paljon lisäarvoa, mutta aiheuttaa myös esimerkiksi tietoturvaa koskevia lisävaatimuksia. Kun aiemmin oppilasmäärinä kerätyt tiedot nyt kytetään oppilaisiin, muodostuu pysyviä rekistereitä myös arkaluonteisista tiedoista.

**Uuden tietojärjestelmäpalvelun ylläpitäjänä Opetushallitus saa mittavan uuden tehtäväkokonaisuuden, jonka riittävästä resursoinnista tulee huolehtia.** Kysymys ei ole pelkästään järjestelmien kehittämisestä ja ylläpidosta, vaan siihen liittyy runsaasti myös neuvonta- ja ohjaustyötä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että korkeakoulujen valtakunnallinen tietovaranto Virta säilyy itsenäisenä tietovarantona samoin kuin ylioppilastutkintorekisteri. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan Virran teknisenä ylläpitäjänä toimisi edelleen opetus- ja kulttuuriministeriö ja ylioppilastutkintorekisterin rekisterinpitäjänä ylioppilastutkintolautakunta. Hallituksen esitys on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2017 alussa. Opetushallituksesta ja CIMO:sta muodostetaan vuoden 2017 alusta alkaen uusi virasto nimeltään Opetushallitus. Uuden Opetushallituksen on tarkoitus toimia vuoden 2018 alusta alkaen ylioppilastutkintolautakunnan ja Karvin emovirastona. **Kustannussäästöjä ja synergiahyötyjä** valtion hallinnossa syntyisi enemmän, jos kaikkien opetus-toimen valtakunnallisten tietovarantojen ja rekisterien teknisenä ylläpitäjänä toimisi yksi taho. **Opetushallitus esittää hallituksen esitysluonnoksesta poiketen, että yksi taho toimisi kaikkien tietovarantojen ja rekisterien teknisenä ylläpitäjänä.**

Hallituksen esityksen luonnoksessa ei ehdoteta tietojen arkistointia hoidettavaksi Opetushallituksen palvelussa tai rekistereissä. Näin koulutuksen järjestäjät joutuvat edelleen hoitamaan arkistoinnin. Teknisesti arkistointi voitaisiin hoitaa keskitetyssä palvelussa Arkistolaitoksen kanssa tarkemmin sovittavilla tavoilla. **Opetushallitus esittää hallituksen esitysluonnoksesta poiketen, että rekistereihin sisältyvien tietojen arkistointi hoidettaisiin keskitetyksi.** Näin koulutuksen järjestäjien, ml. kuntien resursseja voitaisiin kohdentaa muihin koulutustoimialan tehtäviin, kuten koulutuksen kehittämiseen.

**Mikäli edellä todettuja järjestelmä uudistuksia ei voida toteuttaa vuoden 2017 alusta, Opetushallitus esittää, että uudistukset tehdään rekisterien ja tietovarantojen uudistamisen seuraavassa vaiheessa.**

Opetushallitus esittää, että hallituksen esitykseen tehdään rekisteröityjen tietojen käyttötarkoitusta ja luovuttamista koskevien säännösten osalta **Tie-**

19.8.2016

9/000/2016

**tosuojavaltuutetun toimiston kokousmuistiossa 28.6.2016 esitetyt tarkennukset.** Opetushallitus on toimittanut ministeriölle erikseen materiaalia, joissa on lueteltu kerättävien tietojen käyttötarkoitusta ja tahoja, jolle niitä luovutettaisiin.

**Opetushallitus ehdottaa, että ehdotus työnantajille ja muille yksityisille tahoille luovutettavista tiedoista tulisi valmistella erikseen ja toteuttaa, kun lakia seuraavan kerran uudistetaan.**

**Esityksen perusteluissa ei ole todettu ennen lain voimaantulleiden tietojen kertymisestä.** Jatkovalmistelussa voitaisiin ottaa maininta esityksen perusteluihin. Tietojärjestelmäpalveluja kehitettäessä tulisi selvittää, millä edellytyksillä ja laajuudessa aikaisempia tietoja voitaisiin koota rekistereihin hyödyntämällä muiden viranomaisten tietolähteitä. Selvitys tulisi valmistella erikseen ja toteuttaa, kun lakia seuraavan kerran uudistetaan.

#### Yksityiskohtaisia huomioita

##### Esityksen pääasiallinen sisältö

Neljännessä kappaleeseen tulisi lisätä, että myös korkeakoulujen tietovarantoa koskevat säädökset vastaisivat voimassa olevan lain säädöksiä.

##### Nimike

Opetushallitus esittää, että lain nimike muutettaisiin lyhyempään muotoon esimerkiksi ”Laki opetustoimen valtakunnallisista rekistereistä”.

##### 1 luku

Opetushallitus esittää, että lakiehdotukseen lisättäisiin uudeksi 2 §:ksi Lain tarkoitus/tavoitteet –pykälä ja 3 §:ksi Määritelmät –pykälä. Ehdotetut pykälät selkeyttäisivät lain ymmärrettävyyttä ja järjestelmän käyttötarkoitusta.

##### 1 §

Opetushallitus esittää, että soveltamisalaan lisätään mahdollisuus Ahvenanmaalle käyttää tämän lain mukaisia rekistereitä. Ahvenanmaan maakuntahallitus on ollut yhteydessä Opetushallitukseen Opintopolun käyttämisestä (laissa opiskelijavalintarekisteri). Tässä laissa voitaisiin säätää vastaavasti kuin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007) 15 §:ssä, jonka mukaan: ”Ahvenanmaan maakunnan julkisen terveydenhuollon palvelujen antaja voi liittyä valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen käyttäjäksi. Tästä liittymisestä on kuitenkin säädettävä erikseen siten kuin Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 32 §:ssä säädetään.” Mikäli esitystä ei ole tässä hallituksen esityksessä aikataulusyistä mahdollista valmistella, Opetushallitus esittää, että muutos valmistellaan, kun lakia seuraavan kerran muutetaan.

Ehdotetaan säädettäväksi uusi 4 momentti informaatio-ohjauksena, että näyttötutkintorekisteristä säädetään ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 7 §:n 5 momentissa.



19.8.2016

9/000/2016

- Uusi 2 luku Opetushallitus esittää, että ehdotukseen lisättäisiin hallituksen esitykseen uusi 2 luku. Luvun otsikko voisi olla esimerkiksi ”Oppijanumero ja rekisteritietojen luovutuspalvelu”. Lukuun voisivat sisältyä luonnoksen 2 § Oppijanumero, 3 § Oppijanumerorekisteri sekä 4 § Palvelu tietojen kokoamiseksi ja luovuttamiseksi.
- 4 § Opetushallitus esittää, että esityksen 4 § jaetaan lain selkeyttämiseksi kahdeksi eri pykäläksi.
- Opetushallitus esittää, että 4 §:n perusteluihin lisätään selvyiden vuoksi palvelun ja rekisterien julkisuuslain mukaisesta yleisöjulkisuudesta. Rekisterinpitäjä antaa pyydettyessä julkisen tiedon kysyjälle julkisuuslain mukaisesti. Perusteissa tulisi tarkentaa, millä tarkkuudella tietoja rekistereistä yleisöjulkisuuden nojalla saa.
- Opetushallitus esittää, että 4 §:n perusteluihin lisätään selvyiden vuoksi, että alkuperäisten tutkintotodistusten luovuttamisesta vastaa koulutuksen järjestäjä. Mikäli oppilas esimerkiksi on hävittänyt perusopetuksen päättötodistuksen ja haluaa jäljennöksen alkuperäisestä tutkintotodistuksesta tai uuden todistuksen alkuperäisen tilalle (esimerkiksi sukupuolta vaihtavien henkilöiden todistukset), opetuksen järjestäjä antaa hänelle tutkintotodistuksen.
- 2 luku Opetushallitus ehdottaa 2 luvun nimeen lisättäväksi koulutusmuodot. Luvun otsikko voisi olla esimerkiksi ”Perusopetuksen, lukion ja ammatillisen koulutuksen valtakunnallinen tietovaranto”. Ehdotetaan lain yhdenmukaistamiseksi käytettäväksi vastaavaa luvun otsikointia kuin korkeakoulujen valtakunnallisen tietovarannon esityksen 3 luvun otsikossa on käytetty.
- 5 § Opetushallitus esittää järjestelmän käyttötarkoitusta tarkennettavaksi Opetushallituksen erikseen toimittaman materiaalin pohjalta.
- 6 § Opetushallitus esittää, että pykälän otsikko muutetaan vastaavaan muotoon kuin esityksen 16 § on kirjoitettu, ”Tekninen ylläpitäjä ja rekisterinpitäjät”. Teknisen ylläpitäjän vastuu ehdotetaan kirjoitettavaksi vastaavalla tavalla kuin lain 16 §:ssä on säädetty opetus- ja kulttuuriministeriön vastuusta.
- 8-10 § 8-10 §:n tietosisällöt poikkeavat toisistaan. Esimerkiksi perusopetuksen erityisopetuksen tiedot jouduttaisiin keräämään erillisellä kyselyllä. Opetushallituksen mielestä perusopetuksen erityisopetusta ja muuhun oppilaan tukeen liittyvät tiedot tulisi kerätä tämän lain mukaisesti.
- Esimerkiksi esityksessä tulisi huomioida seuraava kysymys: Opetushallitus pitää tärkeänä, että opetus- ja kulttuuriministeriön, Opetushallituksen ja Tilastokeskuksen sopimaan tietopalvelusopimukseen perustuva perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tuen ns. erityisopetuksen tiedonkeruu jatkuu edelleen. Tämä tilastointi on tärkeä tilastoaineisto. Se on pohjana kansalliselle kehittämistyölle ja siihen perustuvia tilastoita esitetään mm. VIPUNEN tilasto-

tietopalvelussa. Opetushallitus tarvitsee tietoja myös kansainvälisissä tiedonkeruissa, kuten European Agencyn toteuttamassa noin kolmeakymmentä Euroopan maata koskevassa tilastoinnissa. Lisäksi OECD:n indikaattoreissa näitä tietoja on esitetty pitkältä ajalta. Tasa-arvon ja lasten hyvinvoinnin tematiikka nähdään tärkeänä OECD:ssä, jossa keskeisenä prioriteettiteemana tällä hetkellä on Inclusive Growth.

## 8 §

Perusopetuksen osalta (8 § 1 momentti) annettaisiin tieto mm. pidennetyistä oppivelvollisuudesta, sisäoppilaitosmuotoisesta opetuksesta, koulukotiopetuksesta ja joustavasta perusopetuksesta. Nämä tiedot annetaan nykyisin rahoitusta varten oppilasmäärinä, mutta nyt tieto kytkeytyisi oppijanumeroon eli oppilaan henkilöön. Tiedot eivät liity oppilaan opintasuorituksiin. Lakiesityksen 13 §:n mukaan tiedot tallennettaisiin pysyvästi. Opetushallitus kiinnittää huomiota, että järjestelmä tulee suunnitella niin, ettei muodostu alaikäisiä oppilaita koskeva arkaluontoisten tietojen pysyvä rekisteri, josta voidaan antaa tietoja. Tällainen alaikäisenä saatuja tukitoimia koskeva tieto voi olla henkilölle myöhemmässä elämässä leimaava ja vahingollinen.

Perusopetusta koskevilla tiedoilla (8 § 2 momentti) mainitaan opintojen väliaikainen keskeyttäminen. Lainsäädäntö ei tunne tällaista käsitettä eikä sitä käytetä, joten jää epäselväksi mitä rekisteriin merkittäisiin. Opetushallituksen mielestä väliaikaista keskeyttämistä tulisi täsmentää ainakin yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Perusopetusta koskevilla tiedoilla (8 § 3 momentti) mainitaan suoritettujen opinnot, joka voi tarkoittaa monen tasoisia suorituksia. Tietoihin merkittäisiin siirtyminen seuraavalle vuosiluokalle. Esimerkiksi vuosiluokkiin sitomattoman opetuksen osalta siirtyminen seuraavalle vuosiluokalle ei ole opintosuoritus. Vuosiluokkiin sitomaton opiskelu on kuitenkin yksi opintojen yksilöllistämisen muoto. Opetushallitus esittää, että perusteluissa selkeytetään, miten vuosiluokkiin sitomattomassa opiskelussa suoritettujen opinnot merkitään.

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”Muille kuin oppivelvollisille annettavassa perusopetuksessa olisi järjestelmään tallennettava tieto siitä, mikäli opiskelijalle luetaan hyväksi muualla suoritettuja opintoja” (8 § perusopetusta koskevat tiedot). Perusteluita tulisi tarkentaa siten, että niistä kävisi ilmi, että myös oppivelvollisten perusopetuksessa voidaan perusopetuslain 18 §:n perusteella lukea hyväksi muualla suoritettuja opintoja.

## 9 §

Lukiokoulutusta koskevilla tiedoilla (9 §) mainitaan opintojen väliaikainen keskeyttäminen. Lainsäädäntö ei tunne tällaista käsitettä eikä sitä käytetä oppilaitoksissa, joten jää epäselväksi mitä rekisteriin merkittäisiin. Opetushallituksen mielestä väliaikaista keskeyttämistä tulisi täsmentää ainakin yksityiskohtaisissa perusteluissa.

## 12 §

Opetushallitus esittää Opetushallitukselle säädettävän valtuutuksen tarkentamista 12 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa.

19.8.2016

9/000/2016

13 §

Opetushallitus esittää tietojen säilytysaikaa tarkistettavaksi. Opetushallitus on toimittanut erillisen esityksen tietojen säilytysaikojen tarkentamisesta koulutusmuodoittain ja tietosisällöittäin. Lakiin sisältyvät kaikkien lukujen tietojen tallennusaikaa koskevat pykälät tulisi yhdenmukaistaa ja valmistella yhdessä Arkistolaitoksen kanssa.


9 luvun otsikko

Luvun otsikko ei vastaa luvun sisältöä, koska luvussa on vain pykälä voimaantulosta.

Pääjohtaja

  
Aulis Pitkälä

Lakimies

  
Laura Francke