

Asia: VN/30209/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain sekä taiteen perusopetuksesta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Opetushallituksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain sekä taiteen perusopetuksesta annetun lain muuttamisesta

Opetushallitus toteaa otsikkoasiasta lausuntonaan seuraavaa:

Opetushallitus katsoo, että jatkuvan oppimisen uudistuksen tavoitteiden edistämiseksi on oleellista, että vapaassa sivistystyössä tehtävien ns.

vapaatavoitteisten opintojen ja taiteen perusopetuksen koulutusten tehtävien suorituksia tallennetaan opetuksen ja koulutuksen valtakunnalliseen

tietovarantoon mahdollisimman kattavasti ja täten osaltaan helpotetaan osaamisen tunnistamista ja tunnustamista myös muun kuin tutkintoon johtavan

koulutuksen osalta sekä lisätään näiden opintojen yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen (jäljempänä ”Palvelukeskus”) rahoittaman koulutuksen tavoitteena on lisätä osallistujien

työelämässä tarvitsemaa osaamista erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa työmarkkinoiden muutokset tai osaamisvaatimukset edellyttävät osaamisen

kehittämistä. Esitysluonnoksen mukaan vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitäjällä olisi velvollisuus tallentaa opetuksen ja koulutuksen valtakunnalliseen

tietovarantoon Palvelukeskuksen rahoittamia muita kuin säänneltyjä koulutuksia koskevat tiedot. Ehdotus voidaan katsoa tältä osin myönteiseksi, sillä se palvelee yhtäältä kansalaista, jolla on mahdollisuus saada opintosuoritus- ja tutkintotietonsa keskitetysti verrattain laajasti yhdestä ja samasta paikasta.

Toisaalta esitysluonnoksessa otetaan huomioon muuttuvan työelämän tarpeita siten, että velvoite varmistaa Palvelukeskuksen työelämän tarpeisiin vastaavan osaamisen kehittämiseen liittyvien koulutuksen dokumentoinnin sen sijaan, että tallentaminen jää koulutuksen tarjoajan harkintaan.

Opetushallitus pitää esitysluonnosta ja siinä esitettyjä tavoitteita lähtökohtaisesti kannatettavana. Opetushallitus esittää kuitenkin jäljempänä lausunnon

kappaleissa 1–3 tarkemmin esitettyjä seikkoja huomioitavaksi jatkovalmistelussa.

1. Yleiset huomiot

Tietovarantoihin ja rekistereihin tallennettavat tietosisällöt

Palvelukeskuksen rahoittama koulutus on jaettu valtionavustuksilla rahoitettavaan sekä hankintana rahoitettavaan koulutukseen. Palvelukeskus voi

rahoittaa sekä säänneltyä että muuta kuin säänneltyä koulutusta. Palvelukeskuksen valtionavustuksilla rahoitettavasta koulutuksesta on säädetty

tarkasti laissa Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta (682/2021, jäljempänä ”Palvelukeskuslaki”). Pääasiassa kaikki Palvelukeskuslain 8 §:ssä

listattu koulutus on jo säädetty tallennettavaksi olemassa oleviin valtakunnallisiin tietovarantoihin, joita ovat valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa (884/2017, jäljempänä ”rekisterilaki”) säädetty opetuksen ja koulutuksen valtakunnallinen tietovaranto sekä korkeakoulujen valtakunnallinen tietovaranto. Käsiteltävässä esitysluonnoksessa opetuksen ja koulutuksen valtakunnalliseen tietovarantoon on tässä yhteydessä lisätty velvoittavasti tallennettavaksi Palvelukeskuksen valtionavustuksella rahoittama vapaan sivistystyön koulutus, jotta koulutusten tallentaminen tietovarantokohtaisesti olisi mahdollisimman yhdenmukaista säänneltyjen koulutusmuotojen kesken.

Opetushallitus kannattaa sitä, että Palvelukeskuslain mukaisesti valtionavustuksella rahoitetut säännellyt koulutukset tallennetaan koulutusten

järjestäjien toimesta jo olemassa oleviin rekistereihin ja että yhteisrekisterinpitäjinä toimivat koulutusten järjestäjät. Puutteeksi esityksessä jää olemassa olevien rekistereiden osalta Palvelukeskuslain 8 §:n 1 momentin 5 kohdan mukainen Saamelaisalueen koulutuskeskuksesta annetussa laissa (252/2010) tarkoitetun saamen kielen ja kulttuurin opetuksen järjestäminen, jota ei tällä hetkellä tallenneta eikä esitysluonnoksessa ehdoteta tallennettavaksi

mihinkään valtakunnalliseen rekisteriin. Opetushallitus esittää harkittavaksi, tulisiko myös nämä tiedot säätää tallennusvelvoitteen piiriin.

Valtionavustusten lisäksi Palvelukeskus voi rahoittaa eri muotoisia koulutuksia hankintana. Palvelukeskus voi lähtökohtaisesti hankkia sekä säänneltyä että

muuta kuin säänneltyä koulutusta esitysluonnoksen s. 5 esitetyllä tavalla. Säännellyn ja muun kuin säännellyn koulutuksen väliset erot ovat keskeinen syy

sille, miksi uutta, muuta kuin säännellyn koulutuksen rekisteriä ehdotetaan perustettavaksi. Näitä koulutusmuotojen eroja ei kuitenkaan ole määritelty

selkeästi esitysluonnoksessa. Tästä johtuen lain soveltaja joutuu tulkitsemaan useita säännöksiä selvittääkseen, millaista koulutusta Palvelukeskus voi

tosiasiallisesti hankkia. Käytännössä ainoa säännelty koulutus, jota Palvelukeskus voinee hankkia, on Palvelukeskuslaissa mainittu korkeakoulutus. Opetushallitus katsoo, että säännellyn ja muun kuin säännellyn koulutuksen erot tulisi kuvata hallituksen esityksessä siten, että muun kuin säännellyn koulutuksen rekisteriin tallennettavien uusien koulutusmuotojen suhde olemassa oleviin rekistereihin tallennettaviin koulutustietoihin olisi selkeä.

Hankintana järjestetystä korkeakoulutuksesta on erikseen säädetty säännellyksi koulutukseksi Palvelukeskuslaissa 8 §:n 1 momentin 3–4 kohdat sekä 9 §:n nojalla yliopistolaissa tai ammattikorkeakoululaissa tarkoitettua tutkinnon osia sisältävä koulutus. Epäselväksi esityksessä jää, tuleeko tämä hankintana järjestetty korkeakoulutus tallennettavaksi jo olemassa olevaan korkeakoulujen valtakunnalliseen rekisteriin, vai katsotaanko sen jo sisältyvän siihen säänneltyyn koulutukseen, joka nyt jo velvoittavasti tallennetaan korkeakoulujen valtakunnalliseen rekisteriin. Opetushallitus esittää tätä tarkennettavaksi

esitykseen.

Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksen kappaleessa 4.2.1 ("Taloudelliset vaikutukset") todetaan, että ehdotetuilla muutoksilla ei ole kunta- eikä valtiontaloudellisia vaikutuksia, eivätkä ehdotetut muutokset lisääisi valtion tai kuntien menoja. Luonnoksessa kuitenkin todetaan, että Opetushallitukselle ja Palvelukeskukselle aiheutuisi

lisäkustannuksia, joten ehdotetuilla muutoksilla on myös valtiontaloudellisia vaikutuksia ja valtion menot lisääntyisivät. Opetushallitus katsoo, että nämä

vaikutukset tulisi todeta hallituksen esityksen perusteluissa. Opetushallituksen lisäkustannuksia synnyttäviä resurssitarpeita on kuvattu tarkemmin jäljempänä.

Opetushallitus kiinnittää huomiota myös siihen, että koulutusten järjestäjien osalta tietojen tallentaminen aiheuttaa mahdollisesti lisäkustannuksia.

Osallistuminen Palvelukeskuksen tarjouskilpailuihin ja valtionavustushakuihin on koulutuksen järjestäjille ja vapaan sivistystyön oppilaitoksille vapaaehtoista. On oletettavaa ja työelämän muutosten edellyttämien koulutustarpeiden laadukkaaksi toteuttamiseksi sekä koulutustarjonnan monipuolisuuden varmistamiseksi myös toivottavaa, että vapaan sivistystyön koulutuksen järjestäjät osallistuvat tarjouskilpailuihin ja valtionavustushakuihin

mahdollisimman suuressa määrin. Esitysluonnoksessa mainitaan niin tarjouskilpailujen kuin valtionavustushakujen osalta, että koulutuksen järjestäjät

ottaisivat tietojen tallentamisesta aiheutuvat kustannukset huomioon tarjouksissaan ja hauissaan. Vapaan sivistystyön oppilaitosten ja niiden ylläpitäjien koko on vaihteleva, minkä vuoksi erityisesti pienemmille toimijoille voi uudistukseen liittyvä tietojen tallentamisvelvoite aiheuttaa suhteellisesti suuria kustannuksia erityisesti tekniikan päivittämistarpeen osalta. Tämä voi asettaa pienemmät toimijat tarjouskilpailujen sekä valtionavustushakujen osalta

mahdollisesti epäsuotuisaan asemaan, mikä puolestaan voi vähentää niiden kiinnostusta osallistua tarjouskilpailuihin ja valtionavustushakuihin.

Vaikutukset viranomaisiin

Sähköiset palvelut, ohjaus ja neuvonta

Hallituksen esitysluonnoksen kappaleesta 4.2.2 ("Vaikutukset viranomaisiin") puuttuu kuvaus siitä, että suunnitelluilla lakimuutoksilla on laajempia vaikutuksia Opetushallinnon sähköisiin palveluihin, sillä muutosten toteutuessa esityksessä ehdotetulla tavalla palveluihin tulee uusia käyttäjäryhmiä kaupallisista toimijoista, jotka eivät ole aiemmin hyödyntäneet Opintopolun palveluita.

Esityksessä voisi näkyä selvemmin, että uuden muun kuin säännellyn koulutuksen rekisterin käyttöönoton ja koulutustarjonnan tallennuksen esiehtoja ovat

Opetushallituksen yleiskäyttöisten palveluiden, kuten organisaatiopalvelun, käyttöoikeuspalvelun, koodistopalvelun, lokalisaatiopalvelun ja virkailijan

raamien käyttöönotto, ja että palveluiden käyttö edellyttää tietojen ja käyttöoikeuksien ylläpitoa palveluissa. Esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset edellyttävät hallittua kehittämistä myös Opetushallituksen organisaatiopalveluun, koska sen alkuperäinen käyttötarkoitus laajenee.

Esitysluonnoksessa todetaan, että Palvelukeskus päättäisi opiskelijaksi ottamisesta ja että tähän tarkoitukseen olisi mahdollisesti tarkoitus käyttää

Opintopolun hakemuspalvelua. Hakemuspalvelun käytöstä tähän tarkoitukseen aiheutuisi mahdollisesti kustannuksia Opetushallitukselle. Lisäksi ratkaistavaksi tulee, tallennettaisiinko hakemukset opiskelijavalintarekisteriin. Opetushallitus katsoo, että esitystä tulisi näiltä osin täsmentää.

Opetushallitus katsoo myös, että esitysluonnoksen perusteella sille syntyvät tehtävät tulisivat järjestelmäkehityksen lisäksi lisäämään pysyvää tarvetta

neuvonnalle ja ohjaukselle. Uusilla toimijoilla ei myöskään ole aiempaa kokemusta Opetushallituksen sähköisten palveluiden käytöstä, mikä tulee

lisäämään tarvetta käytön tuelle entisestään. Asiaa on käsitelty tarkemmin jäljempänä ePerusteet-palvelun osalta sekä suostumuksen hallinnointiin liittyen.

Tietomallirakenteet

Esitysluonnoksen 9 a §:n mukaan vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998) tarkoitettun oppilaitoksen ylläpitäjän olisi tallennettava

tietovarantoon Palvelukeskuksen valtionavustuksella rahoittama vapaan sivistystyön koulutus. Tallennettavat tiedot olisivat suoritettava koulutus;

opintojen aloittaminen, väliaikainen keskeytyminen ja päättyminen; suoritettut opinnot ja osaamisen arviointi.

Rekisterilain 9 a §:n mukaan tällä hetkellä tallennettavat, vapaasta sivistystyöstä annetun lain 7 a luvussa ja oppivelvollisuuslain (1214/2020) 5 §:n 2 momentissa tarkoitettut kansanopistojen oppivelvollisille suunnatut koulutukset järjestetään valtakunnallisia opetussuunnitelmien perusteita tai

opetussuunnitelmasuosituksia noudattaen. Oppivelvollisille suunnatuissa vapaan sivistystyön koulutuksissa suoritettut opinnot tallennetaan tietovarantoon

opetussuunnitelmien perusteiden mukaisilla, yhtenäisillä ja valtakunnallisilla tietorakenteilla.

Palvelukeskuksen valtionavustuksella rahoitetuissa vapaan sivistystyön koulutuksissa, joita ehdotetaan tallennettaviksi opetuksen ja koulutuksen

rekisteriin, ei ole kuvattu valtakunnallisilla, kaikille yhteisillä perusteilla. Palvelukeskuksen valtionavustuksilla rahoitetut vapaan sivistystyön koulutukset

ja niissä suoritettut opinnot ovat aina paikallisia opintoja, kuten rekisterilain 9 d §:n mukaan tallennettavat vapaan sivistystyön vapaatavoitteiset opinnot.

Opetushallitus toteaa, että opetuksen ja koulutuksen valtakunnalliseen tietovarantoon jo tällä hetkellä tallennettavien vapaan sivistystyön opiskeluoikeuksien tietomallirakenteet eivät sellaisenaan sovellu Palvelukeskuksen rahoittamien vapaan sivistystyön koulutusten suoritustietojen tallentamiseen, vaan tietomalliin sekä käyttöliittymään tulee tehdä muutoksia, joilla suoritustietojen tallentaminen mahdollistetaan myös Palvelukeskuksen rahoittamien vapaan sivistystyön koulutusten osalta.

Tekninen toteutus

Esitysluonnoksen kappaleessa 4.2.2 ("Vaikutukset viranomaisiin") on kuvattu uuden, muun kuin säännellyn koulutuksen rekisterin teknistä toteutusta

suhteessa olemassa oleviin sekä uuteen perustettavaan rekisteriin seuraavasti: "Ehdotettu uusi rekisteri voidaan kuitenkin teknisesti toteuttaa siten, että

korkeakoulut, ammatillisen koulutuksen järjestäjät ja vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjät voivat hyödyntää olemassa olevia rajapintoja tietojen

tallentamiseen." Tietojärjestelmäkehitys edellyttää kuitenkin yleensä aina lähtökohtaisesti uusien rajapintojen kehittämistä, minkä vuoksi Opetushallitus

ehdottaa muotoilun muuttamista seuraavaksi: "Ehdotettu uusi rekisteri pyritään teknisesti toteuttamaan siten, että siinä hyödynnetään olemassa olevien

rekisterien teknistä toteutusta."

Taiteen perusopetus

Esitysluonnoksen kappaleessa 4.2.2 ("Vaikutukset viranomaisiin") todetaan, että taiteen perusopetuksena annettua koulutusta koskevien tietojen tallentaminen opetuksen ja koulutuksen valtakunnalliseen tietovarantoon edellyttää, että koulutus on osaamisperusteisesti kuvattu ja arvioitu. Opetushallitus näkee näiltä osin suurimpana haasteena osaamisperustaisuuden määrittelyn ja osaamisen arvioinnin sovittamisen voimassa olevaan taiteen perusopetuksen ohjaus- ja opetussuunnitelmajärjestelmään.

Tällä hetkellä taiteen perusopetuksen koulutuksen järjestäjä laatii ja hyväksyy kullekin taiteenalalle opetussuunnitelman Opetushallituksen määrittämien taiteen perusopetuksen yleisen tai laajan oppimäärän perusteiden mukaisesti. Taiteen perusopetuksen oppimäärät ovat rinnakkaisia. Myös oppilaan arvioinnista ja todistukseen merkittävistä tiedoista määrätään taiteen perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa. Taiteen perusopetuksen laajan tai yleisen oppimäärän opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti oppimäärän opinnot määritellään koulutuksen järjestäjän hyväksymässä opetussuunnitelmassa opintokokonaisuuksittain. Jokaiselle opintokokonaisuudelle tulee määritellä tavoitteet, sisällöt ja laskennalliset laajuudet.

Opetushallitus kiinnittää huomiota siihen, että tällä hetkellä voimassa olevissa taiteen perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa opintokokonaisuuksia ei ole laadittu osaamisperustaisesti. Näin ollen myöskään oppilaan opintosuorituksia ei ole määrätty arvioitavaksi osaamisperustaisesti. Lisäksi on syytä korostaa, että taiteenalan yleiseen oppimäärään sisältyvistä opintokokonaisuuksista ei perusteiden mukaisesti anneta oppilaalle arvosanoja tai arvioita päättötodistuksessa. Oppimisen arviointi opintojen aikana (laaja ja yleinen oppimäärä) ja oppimäärän arviointi (laaja oppimäärä) tulee järjestää taiteen perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti laaditun ja hyväksytyt opetussuunnitelman pohjalta. Oppimäärien laajuuden lisäksi oppilaan arvioinnin linjaukset eroavat yleisessä ja laajassa oppimäärässä toisistaan merkittävästi. Molemmissa oppimäärissä oppilaan oppimista tulee ohjata ja arvioida monipuolisesti oppimisprosessin eri vaiheissa (arviointi opintojen aikana). Taiteen perusopetuksen yleisen oppimäärän päättötodistukseen sisältyy ainoastaan tiedot oppilaan suorittamista opinnoista, mutta niistä tai yleisen oppimäärän suorittamisesta ei anneta todistukseen arvosanaa tai arviota.

Opetushallitus katsoo, että taiteen perusopetuksen osalta esitettyjen lainsäädäntömuutosten voimaantulon aikataulu on edellä mainituista syistä

haasteellinen ja opetussuunnitelmajärjestelmän näkökulmasta myös ongelmallinen. Osaamisperustaisuuden kuvaamisesta ei määrätä taiteen

perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa, joten suunnitellut lakimuutokset edellyttäisivät Opetushallituksen käsityksen mukaan tarvittavilta

osin muutosmääräystä valtakunnallisista opetussuunnitelman perusteista sekä koulutuksen järjestäjien laatimien opetussuunnitelmien päivytystä määräyksen

mukaisiksi. Opetushallituksen näkemyksen mukaan esitetyt lainsäädäntömuutokset edellyttäisivät taiteen perusopetuksen osalta laajempaa vaikutusten tarkastelua ja arviointia, minkä lisäksi toimeenpanolle tulisi varata enemmän aikaa. Opetushallitus katsoo, että tarkoituksenmukaisempi ajankohta

suunniteltujen lakimuutosten toteuttamiselle olisi taiteen perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden ja niiden perusteella laadittavien koulutuksen

järjestäjien opetussuunnitelmien uudistamisen yhteydessä.

Tietojen luovutukset

Esitysluonnoksen kappaleessa 4.2.4 ("Vaikutukset tietosuojaan") käsitellään laajasti henkilötietojen käsittelyperusteita sekä tietojen luovuttamista koskevaa

kokonaisuutta. Opetushallitus tuo esille, että esitysluonnoksesta on haasteellista saada yksiselitteistä käsitystä siitä, missä tilanteissa tietojen luovutus on

mahdollinen millekin taholle ja mihin yleis- tai erityislain säännökseen ja tietosuojasetuksen mukaiseen käsittelyperusteeseen tietojen luovutus kussakin

tapauksessa on tarkoitus perustaa. Opetushallitus esittää edellä mainittuja seikkoja tarkennettavaksi jatkovalmistelussa.

2. Säännöskohtaiset huomiot

9 a § Vapaassa sivistystyössä järjestettyä oppivelvollisille ja jatkuvaan oppimiseen suunnattua koulutusta koskevat tiedot

Tallennettavat tiedot

Opetushallitus toteaa, että tallennettavia tietoja tulisi arvioida erityisesti niiden tuottaman lisäarvon näkökulmasta niin koulutukseen osallistujan kuin

työelämänkin kannalta. Tästä johtuen tallennettavien tietojen lähtökohtana olisi mielekkäämpää käyttää nykyisen rekisterilain 9 d §:n mukaisia vapaan

sivistystyön koulutusta koskevia tietoja. Näin toteutettuna tallennusvelvollisuus olisi yhdenmukainen valtaosan vapaan sivistystyön oppilaitosten tarjoamien

koulutusten kanssa. Viidestä vapaan sivistystyön lain (623/1998) mukaista koulutusta tarjoavasta oppilaitosmuodosta vain kansanopistot tarjoavat oppivelvollisille suunnattua koulutusta, joka muodostaa pienen vaikkakin merkittävän osan kansanopistojen koulutustarjonnasta. Palvelukeskuksen

rahoittamien koulutusten osalta on oletettavaa ja toivottavaa, että myös muut kuin oppivelvollisille suunnattua vapaan sivistystyön koulutusta tarjoavat

oppilaitokset osallistuvat kykyjensä ja resurssiansa mukaisesti tarjouskilpailuihin ja valtionavustushakuihin, joihin tallennusvelvoitteen aiheuttamilla kustannuksilla voi olla välillisesti vaikutusta.

Myös arviointia tulisi lähestyä lisäarvon näkökulmasta. Mikäli säännökseen harkitaan sisällytettäväksi mahdollisuus käyttää asteikkoarviointia,

jatkovalmistelussa tulisi arvioida tarkemmin, minkälaista mahdollista lisäarvoa se tuottaisi koulutukseen osallistujalle ja työnantajaorganisaatioille. Opetushallitus katsoo, että jos asteikkoarvioinnin tuottama lisäarvo olisi olematon tai vähäinen, asteikkoarvioinnista olisi syytä luopua. Valtaosassa vapaan sivistystyön koulutuksia, oppivelvollisille suunnattu koulutus mukaan lukien, käytetään arviointia hyväksytty/hylätty.

Otsikointi

Jatkuvaan oppimiseen suunnattua koulutusta järjestetään muutenkin kuin Palvelukeskuksen rahoittamina koulutuksina. Tämän vuoksi 9 a §:n otsikko tulisi

kirjata muotoon ”Vapaassa sivistystyössä järjestettyä oppivelvollisille ja Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen rahoittamaa koulutusta koskevat tiedot”. Mikäli tallennettavien tietojen osalta Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen osalta päädytään tallentamaan vain edellä harkittavaksi esitetyn mukaisesti vain nykyisen rekisterilain 9 d §:n mukaiset tiedot, on asia otettava huomioon kyseisen pykälän otsikoinnissa muodossa ”Vapaan sivistystyön ja Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen rahoittamaa koulutusta koskevat tiedot.”

9 d § Vapaan sivistystyön koulutusta koskevat tiedot

Opetushallitus ehdottaa, että rekisterilain 9 d §:n lisättäisiin tallennettavaksi tieto koulutuksen alkamispäivästä. Alkamispäivätieto yhdenmukaistaisi

suoritustietojen kirjaamisen käytäntöjä riippumatta siitä, mistä vapaan sivistystyön koulutuksesta on kyse, ja mahdollistaisi oppilaitosten ylläpitäjille

enemmän liikkumavaraa päättää omista tietovarantoon tallentamisen prosesseistaan.

9 e § Taiteen perusopetusta koskevat tiedot

Tallennettavat tiedot

Opetushallitus katsoo, että lähtökohtaisesti säännöksessä määritellyjä tietoja voidaan pitää riittävän kattavina taiteen perusopetuksessa hankitun osaamisen

tunnistamisen ja tunnustamisen edistämiseksi esitysluonnoksessa mainittujen tavoitteiden mukaisesti. Esitystä tulisi kuitenkin täsmentää muun muassa siltä

osin, mitä tallennettavalla koulutustiedolla tarkoitetaan (koko oppimäärä, opintotaso, opintokokonaisuus), minkä laajuiset opinnot olisi mahdollista tallentaa, sekä missä vaiheessa oppilaan taiteen perusopetuksen oppimäärän opintoja koulutustiedot tallennettaisiin.

Tallennettaviksi esitetyistä tiedoista erityisesti oppilaan osaamisen arviointi edellyttäisi Opetushallituksen näkemyksen mukaan vielä jatkovalmistelua, koska

esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset kytkeytyvät näiltä osin vahvasti oppilaan oppimisen arviointiin taiteen perusopetuksen yleisen oppimäärän tai

laajan oppimäärän perusteiden mukaisesti. Ilman riittävän yksiselitteisiä lähtökohtia ja periaatteita koulutustietojen tallentaminen voi mahdollisesti

johtaa myös oppilaiden oikeusturvan vaarantumiseen.

Lisäksi Opetushallitus tuo esille, että esitysluonnoksen mukaisesti opetuksen ja koulutuksen tietovarantoon ei tallennettaisi tietoa koulutuksen alkamispäivästä. Opetuksen ja koulutuksen valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavien opiskeluoikeuksien tilatiedot ovat kuitenkin aikajaksotietoja alkamis- ja päättymispäivämäärineen. Aikajaksolla on oltava alkamis- ja päättymispäivä.

Pääsääntöisesti kaikissa muissa tietovarantoon tallennettavien koulutusmuotojen opiskeluoikeuksilla alkamispäivätieto tallennetaan todellisuutta vastaavasti. Poikkeuksena ovat vapaan sivistystyön vapaatavoitteiset, opiskelijan suostumuksella tallennettavat koulutukset, joiden opiskeluoikeuksille

tallennetaan koulutusten päätyttyä ainoastaan päättymispäivä ilman alkamispäivää. Vapaan sivistystyön opiskeluoikeuksien kesto on tällöin aina yksi

vuorokausi riippumatta vapaatavoitteisen koulutuksen tosiasiallisesta kestosta. Taiteen perusopetuksen laajan oppimäärän sekä yleisen oppimäärän mukaisista koulutuksista suurin osa on kuitenkin muita kuin yhden päivän kestäviä lyhytkursseja.

Alkamispäivän sisällyttäminen tallennettaviin tietoihin lisäisi myös koulutuksen järjestäjien valinnanvapautta tietovarantoon tallennettavien suoritustietojen ja koulutuksen järjestäjien omien käytännön prosessien suhteen sekä ajallisesti lyhyiden, että pitempien koulutusten osalta. Mikäli tallennettaviin tietoihin

sisältyisi myös koulutuksen alkamispäivä, voisivat koulutuksen järjestäjät omalla päätöksellään aloittaa suoritustietojen tallentamisen sitä mukaa, kun yksittäiselle taiteen perusopetuksen opiskelijalle kertyy arvioituja opintosuorituksia, tai vaihtoehtoisesti koulutuksen järjestäjät voisivat päättää tuoda kyseisen koulutuksen suoritustiedot vasta koulutuksen päätyttyä. Ensimmäisessä vaihtoehdossa opiskelijan on mahdollista seurata arvioitujen suoritustietojen kertymistä Oma Opintopolun suoritustietoihin jo koulutuksen aikana.

Ilman alkamispäivää suoritustietojen tallentaminen olisi mahdollista kaikissa tilanteissa vasta koulutuksen päätyttyä. Koulutuksen tosiasiallisesta ajallisesta

kestosta riippumatta opiskeluoikeuden kestoksi tulisi tallentaa yhden vuorokauden pituinen, päättymispäivää vastaava ajanjakso. Mikäli koulutuksesta

tallennetaan vain päättymispäivä, koulutuksen tosiasiallista ajallista kestoa ei voida päätellä rekisterin tiedoista. Tämä vähentää opiskelijan mahdollisuutta

hyödyntää rekisteriin tallennettua tietoa sekä yleisesti rekisterin tietojen käytettävyyttä esimerkiksi tilastollisiin tarkoituksiin, kun koulutuksen laajuus

ajallisena kestonä ei käy tiedoista ilmi. Rekisterin tiedoista ei voitaisi erottaa, onko opiskelija suorittanut koulutusta vuoden vai yhden päivän ajan. Ilman

alkamispäivätietoa opiskelija ei voisi myöskään seurata opintojensa etenemistä Oma Opintopolussa koulutuksen aikana. Jos tieto alkamispäivästä tallennettaisiin rekisteriin, pystyisi oppija näkemään tietonsa koulutuksesta myös Oma Opintopolussa heti opintojen alusta alkaen.

Alkamispäivän puuttuminen tallennettavista tiedoista vähentäisi taiteen perusopetusta järjestävien koulutuksen järjestäjien mahdollisuuksia päättää

omista suoritustietojen tallentamisen prosesseistaan verrattuna siihen, että alkamispäivän tallentaminen tietovarantoon olisi koulutuksen järjestäjille sallittu.

Edellä mainituilla perusteilla Opetushallitus pitää tärkeänä, että taiteen perusopetusta koskeviin, opetuksen ja koulutuksen valtakunnalliseen

tietovarantoon tallennettaviin tietoihin lisättäisiin tieto koulutuksen alkamispäivästä.

Opetuksen alkaessa annettava suostumus

Esitysluonnoksen mukaan oppilaan suostumus annettaisiin opetuksen alkaessa. Opetushallitus toteaa, että sitä, mihin opetuksen alkaessa annettu suostumus on mahdollista antaa, tulisi tarkentaa. Taiteen perusopetuksen opintoja suoritetaan sekä yleisen, että laajan oppimäärän mukaisena ja oppimäärän suorittaminen voi jakautua useille erillisille lukuvuosille tai -kausille. Lisäksi opiskelija voi suorittaa myös lyhytkestoisempia opintoja. Mikäli koulutukseen ilmoitaudutaan lukuvuosittain tai lukukausittain, tulisi selkeästi määritellä, voidaanko suostumus antaa yksittäiselle oppilaitoksen ylläpitäjälle yksittäisen taiteenalan kyseisen oppimäärän opintojen suorittamiseen riippumatta siitä, ilmoitaudutaanko koulutukseen lukuvuosittain, vai kohdistuuko suostumus aina vain kullakin ilmoittautumiskerralla alkavaan ja päättyvään koulutuksen osaan. Jos suostumus annetaan jokaisella ilmoittautumiskerralla uudelleen, esimerkiksi lukuvuoden alusta loppuun, tarkoittaisi tämä, että esimerkiksi 1300 h laajuisen laajan oppimäärän kokonaan suorittavalle opiskelijalle luotaisiin vuosittain uusi opiskeluoikeus tietovarantoon eikä kaikkia kyseisen taiteenalan kyseisen oppimäärän suorituksia voitaisi tallentaa samalle opiskeluoikeudelle.

Taiteen perusopetuksen tallentaminen suostumusperusteisesti tarkoittaa, että yhä useammin henkilö, jolta suostumusta pyydetään, on alaikäinen tai tämän

huoltaja. Alaikäisen henkilön tai tämän huoltajan tulee myös kyetä hallinnoimaan suostumusta Oma Opintopolussa. Oma Opintopolun kirjautumisratkaisuna on käytössä tällä hetkellä vahva suomi.fi-tunnistautuminen. Koska esitysluonnoksessa on otettu kantaa siihen, keiltä suostumusta edellytetään alaikäisen henkilön tapauksessa, tulisi siinä ottaa myös kantaa siihen, ketkä henkilöt voivat suostumuksen peruuttaa tapauksessa, jossa rekisteröity on 15 vuotta täyttänyt alaikäinen suostumuksen peruuttamisen aikaan. Jos suostumuksen peruuttamiseen riittää 15 vuotta täyttäneen alaikäisen oma ilmoitus, Oma Opintopolku-palvelun nykyiset tunnistautumisratkaisut

muodostuvat esteeksi suostumuksen sähköiselle peruuttamiselle kyseisessä palvelussa. Vaihtoehtona on tällöin suostumuksen peruutus paperilomakkeella.

27 b § Rekisterin yhteisrekisterinpitäjät ja vastuiden jako

Esitysluonnoksen mukaan Opetushallitus ja Palvelukeskus toimisivat yhteisrekisterinpitäjinä siten, että Palvelukeskus vastaa tiedon oikeellisuudesta ja

ajantasaisuudesta ja rekisteröidyn oikeudesta pyytää oikaisua tiedoissa havaittuihin virheisiin tai puutteisiin. Koulutuksen järjestäjät, joilta Palvelukeskus

hankkii koulutukset, olisivat tässä yhteydessä henkilötietojen käsittelijöitä, jotka käytännössä vastaisivat tietojen tallentamisesta.

Palvelukeskuksen rooli yhteisrekisterinpitäjänä vaikuttaisi olevan esitysluonnoksessa ristiriitainen, mikäli esityksessä on haluttu vapauttaa Palvelukeskus tietojen tallentamisen velvollisuudesta, koska on katsottu, että toteutus olisi Palvelukeskukselle epätarkoituksenmukainen tehtävä Palvelukeskuksen koko ja resurssit huomioiden. Kuitenkin, jotta Palvelukeskus kykenisi huolehtimaan yhteisrekisterinpitäjän vastuistaan tiedon oikeellisuudesta ja ajantasaisuudesta, tulee Palvelukeskuksella olla hankintasopimuksen päätyttyä itsellään tallessa tarpeelliset tiedot koulutuksiin osallistujista, joiden perusteella Palvelukeskuksen on mahdollista oikaista tiedoissa mahdollisesti havaittuja virheitä tai puutteita. Tämä edellyttäisi myös kattavia käyttöoikeuksia Palvelukeskukselle rekisterissä oleviin tietoihin.

Opetushallitus katsoo, että esityksessä tulisi harkita uudelleen, millaiset edellytykset Palvelukeskuksella on toimia tiedon oikeellisuudesta vastaavana

yhteisrekisterinpitäjänä, jos Palvelukeskus ei ole alun perinkään vastannut tiedon tallentamisesta. Sääntelyä luodessa tulee miettiä, määritelläänkö

yhteisrekisterinpitäjän roolia tässä sellaiseksi, jota ei todellisuudessa ole mahdollista toteuttaa, tai joka toteutuessaan johtaa joka tapauksessa tiedon

siirtämiseen palvelua tuottavilta koulutuksen järjestäjiltä uuden valtakunnallisen rekisterin lisäksi Palvelukeskukselle. Esitysluonnoksesta saatavien tietojen

perusteella on myös vaikea arvioida yksiselitteisesti, toimiiko koulutuksen järjestäjä ehdotetulla tavalla tietojen tallennuksessa henkilötietojen käsittelijänä.

Opetushallitus esittää, että arviota käsittelyyn osallistuvien tahojen tietosuojarooleista ja niiden perusteena olevasta tietojenkäsittelystä tulisi näiltä

osin tarkentaa hallituksen esityksessä.

Opetushallitus esittää myös, että Opetushallituksen tehtäviin tulisi lisätä tarkennus lokitietorekisterin rekisterinpitäjyydestä, esimerkiksi seuraavalla

tavalla: ”Opetushallitus kerää lokitietoa palvelun käytöstä. Lokitiedoista muodostuu lokitietorekisteri, jonka rekisterinpitäjänä toimii Opetushallitus.”

27 c § Koulutusta koskevat tiedot ja tietojen tallentaminen

Hallituksen esitysluonnoksen 27 c §:n säännöskohtaisten perusteluiden (s. 24) mukaan muun kuin säännellyn koulutuksen tuottama osaaminen kuvattaisiin

ePerusteet-palvelussa. Perusteluista ei kuitenkaan käy selkeästi ilmi, että tämän toteuttamiseksi joko koulutuksen järjestäjän tai Palvelukeskuksen tulisi laatia tarvittava kuvaus ePerusteet-palveluun. Perusteluiden osalta jää myös hieman epäselväksi, mikä taho viime kädessä vastaa osaamisen kuvauksen

tallentamisesta palveluun. Opetushallitus esittää perusteluita täsmennettäväksi siten, että muun kuin säännellyn koulutuksen tallentaminen edellyttäisi myös, että koulutuksen järjestäjä on laatinut kuvauksen koulutuksessa saavutettavasta osaamisesta ja tallentanut kuvauksen ePerusteet-palveluun, tai vaihtoehtoisesti muun kuin säännellyn koulutuksen osalta koulutuksessa saavutettavan osaamisen kuvaus lisätään tallennettavaksi tiedoksi muun kuin säännellyn koulutuksen rekisteriin.

Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan myös, että ”Rekisteriin tallennettu nimi toimisi linkkinä koulutusta koskevaan kuvaukseen, joka tallennettaisiin

Opetushallituksen ePerusteet-palveluun”. Opetushallitus ehdottaa, että jos koulutuksen tuottaman osaamisen kuvaamista ePerusteet-palveluun edellytetään, kuvauksen ja suoritustietojen välisen linkityksen teknisen toteutuksen määrittelyä väljennettäisiin muotoon: ”Rekisteriin tallennetun opiskeluoikeuden tiedoissa olisi linkki koulutuksessa saavutettavan osaamisen kuvaukseen, joka tallennettaisiin Opetushallituksen ePerusteet-palveluun.” Lisäksi tulisi huomioda, että jos koulutuksen tuottaman osaamisen tallentamista ePerusteet-palveluun edellytetään, myös tämä tulee lisäämään merkittävästi neuvonnan ja ohjauksen tarvetta kuvausten laatimisessa ja ePerusteet-palvelun käytössä.

Näiltä osin Opetushallitus tuo myös esille, että vaikka säännöskohtaisissa perusteluissa on esitetty edellä mainittua osaamisen kuvausta ja linkitystä

ePerusteet-palveluun muun kuin säännellyn koulutuksen osalta, vastaavaa ei kuitenkaan ole ehdotettu Palvelukeskuksen valtionavustuksilla 9 a §:n mukaan

tallennettavaksi ehdotettavien vapaan sivistystyön koulutusten tietojen osalta. Tällä hetkellä myöskään voimassa olevan 9 d §:n mukaisesti tallennettaviin

vapaan sivistystyön koulutuksiin ei ole rakennettu linkitystä ePerusteet-palveluun tallennettuihin paikallisiin kuvauksiin eikä sellaista ole nyt käsiteltävänä olevassa esitysluonnoksessa ehdotettu rakennettavaksi. Opetushallitus esittää tarvittaessa jatkovalmistelussa selvittettäväksi, tulisiko osaamisen kuvauksen linkittämistä ePerusteet-palveluun harkita myös näissä tapauksissa.

Esitysluonnoksen 27 c §:n mukaan Palvelukeskuslain muuta kuin 10 §:n mukaista säänneltyä koulutusta järjestävän toimijan olisi tallennettava mainitussa

koulutuksessa olevista opiskelijoistaan rekisteriin kyseisen muun kuin säännellyn koulutuksen nimi sekä koulutuksen alkamis- ja päättymispäivä. Opetushallitus toteaa, että muun kuin säännellyn koulutuksen osalta tallennettavaksi tiedoiksi ei esitetä koulutuksen arviointia eikä koulutuksiin mahdollisesti sisältyviä osasuorituksia. Opetushallitus esittää tarvittaessa jatkovalmistelussa selvittettäväksi, olisiko näiden tietojen tallentaminen rekisteriin tarpeellista.

3. Lopuksi

Esitysluonnoksen mukaan tarkoituksena olisi, että lait tulisivat voimaan 1.1.2023 ja että lakia sovellettaisiin myös ennen lain voimaantuloa aloitettuun ja vuonna 2022 toteutettuun Palvelukeskuslain 8 ja 9 §:ssä tarkoitettuun koulutukseen. Laki ei olisi näin säädettyä ilmeisesti sovellettavissa taiteen perusopetuksen oppilaaseen, joka on aloittanut opintonsa ennen 1.1.2023, koska esitetyn 9 e §:n 2 momentin mukaan oppilaan suostumus edellytettäisiin opetuksen alkaessa. Opetushallitus tuo esille, että vapaan sivistystyön koulutusten osalta, kuten muidenkin 8 ja 9 §:ssä mainittujen koulutusten osalta, suoritusten takautuva kirjaaminen aiheuttaa haasteita.

Taloudellisten kustannusvaikutusten ja aikataulun osalta esitysluonnoksen valmistelussa vaikuttaa lähdetyn siitä, että taiteen perusopetuksen koulutustietojen tallentaminen ei edellyttäisi muutoksia taiteen perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteisiin. Opetushallituksen näkemyksen mukaan

suunniteltujen lainsäädäntömuutosten toimeenpanon kannalta olisi kuitenkin ensiarvoisen tärkeää, että lainsäädännön uudistamiselle asetettuja tavoitteita

tarkasteltaisiin taiteen perusopetuksen osalta ensisijaisesti opetussuunnitelmajärjestelmän ja sen mukaisten oppimäärien kehittämisen tarpeista käsin, kuten edellä on tarkemmin esitetty.

Esitysluonnoksessa on useita täsmennystä ja tarkennusta vaativia kohtia, minkä lisäksi tietovarantoihin ja rekistereihin tulee kohdistumaan merkittävä määrä

muutostarpeita. Opetushallitus tuo esille, että näistä seikoista johtuen esitysluonnoksen mukaista aikataulua ei välttämättä ole tosiasiaa mahdollista

toteuttaa. Opetushallitus esittää, että asiaa tulisi arvioida tarkemmin jatkovalmistelussa. Tässä yhteydessä tulisi myös varmistaa, että Opetushallitukselle on varattu riittävät resurssit säännösmuutosten perusteella syntyvien tehtävien hoitamista varten.

Saari Heidi
Opetushallitus