



Lausunto

5.4.2022

VN/3049/2021

VN/3049/2021-VM-109

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Selvitys opettajarekisteristä ja opettajatiedonkeruusta

Opetus- ja kulttuuriministeriö on käynnistänyt opettajarekisteriä ja opettajatiedonkeruuta koskevan selvitystyön. Selvityshenkilöiden selvitys opettajarekisteristä ja opettajatiedonkeruusta valmistui joulukuussa 2021. Selvityksessä ehdotetaan perustettavaksi opettajarekisteri. Rekisteriin tallennettaisiin ajantasainen tieto kaikista viroista ja toimista, joissa edellytetään kelpoisuusvaatimukset täyttäviä henkilöitä.

Rekisterin perustamisessa ja kehittämisessä edettäisiin vaiheittain koulutussektori kerrallaan. Ensivaiheessa säädettäisiin opettajarekisteristä ja käynnistettäisiin uusi tietovaranto. Uusi rekisteripohjainen opettajatiedonkeruu koskisi tällöin esi- ja perusopetusta ja lukiokoulutusta. Toisessa vaiheessa rekisteriä laajennettaisiin ja kehitettäisiin. Tällöin se kattaisi varhaiskasvatuksen, ammatillisen koulutuksen, vapaan sivistystyön ja taiteen perusopetuksen. Kolmannessa vaiheessa rekisteriä mahdollisesti laajennettaisiin edelleen ja kehitettäisiin sen muuttujasisältöä. Tällöin harkittaisiin rekisterin laajentamista korkea-asteelle.

Uusi tietovaranto rakentuisi osaksi KOSKI-tietovarantoa ja Opetushallitus toimisi tietovarannon rekisterinpitäjänä yksin tai mahdollisesti yhteisrekisterinpitäjänä koulutuksen järjestäjien kanssa.

Selvityksen mukaan opettajarekisterin perustamisesta syntyvä vuosikustannus olisi noin 600 000 euroa. Kehitystyö vie arvioilta aikaa viisi vuotta. Rekisterin perustamiskustannus olisi siten noin 3 milj. euroa. Rekisterin vuosittaiseksi ylläpitokustannukseksi selvityksessä arvioidaan noin 500 000 euroa ensimmäisten ylläpitovuosien aikana. Jatkossa ylläpitokustannus mahdollisesti alentuu. Uuden tietovarannon perustamisesta arvioidaan syntyvän myös säästöjä, kun opettajatiedonkeruuta ei enää ole tarpeen tehdä kolmen vuoden välein (250 000 euroa). Opettajatiedonkeruun lopettaminen säästää myös opettajien työaikaa.

Henkilötietoja ei saatettaisi yleisölle julkisiksi, vaan tiedonsaantioikeuksien käyttäminen edellyttäisi erillistä tietopyyntöä rekisteristä vastaavalle viranomaiselle. Henkilötietojen luovuttaminen vastaisi varhaiskasvatuslaissa sekä valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa säädettyjä menettelyjä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa selvityksestä. Pyydettyä lausuntoaan valtiovarainministeriö toteaa seuraavaa.

Lähtökohdasta

Valtiovarainministeriön tiedossa on, että merkittävä osa koulutuksen järjestäjistä (kunnat) on pitänyt rekisteritiedon keruusta syntyvää työtaakkaa mahdollisesta automatisoinnista huolimatta

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

lähtökohtaisesti merkittävänä. Tämän vuoksi rekisterin perustamiseen liittyvää hyötyä ja tarkoituksenmukaisuutta on kyseenalaistettu. Selvityksen ohjausryhmässä olleet koulutuksen järjestäjät eivät ole pitäneet uutta tiedonkeruuta perusteluna tai tarpeellisenä missään selvitystyön vaiheessa. Valtiovarainministeriö suhtautuu lähtökohtaisesti kaikkiin kunnille suunniteltuihin uusiin tehtäviin ja velvoitteisiin pidättyvästi. Selvityksestä jää epäselväksi, mikä on rekisteristä muodostuva konkreettinen hyöty koulutuksen järjestämiseen. Jatkovalmistelussa on tarpeen selvittää ja arvioida rekisterin tarve tietosuojan näkökulmasta: uudesta rekisteristä ei selvityksen mukaan syntyisi oikeuksia rekisteröidylle itselleen, vaan se palvelisi pikemminkin kansallisia tutkimus- ja seurantarapeita. Jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida tältä osin vaihtoehtoisia toteuttamistapoja tutkimus- ja seurantarapeen toteuttamiseksi.

Tiedonhallintalain muutosvaikutusten arvioinnista

Opettajarekisteriä koskevassa mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee syventyä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019), jatkossa tiedonhallintalaki, mukaiseen muutosvaikutusten arviointiin. Muutosvaikutusten arvioinnista säädetään tiedonhallintalain 5 §:ssä. Tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentin mukaan toimialasta vastaavan ministeriön on tehtävä muutosvaikutusten arviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Suunniteltaessa tiedonhallintayksikön toimintaympäristön ja sitä kuvaavan tiedonhallintamallin sisältöön vaikuttavia olennaisia hallinnollisia uudistuksia ja tietojärjestelmien käyttöönottoa tiedonhallintayksikössä on arvioitava näihin kohdistuvat muutokset ja niiden vaikutukset. Tiedonhallintayksikön on tiedonhallinnan muutosten arvioinnissaan otettava huomioon tietovarantojen yhteentoimivuus sekä niiden hyödynnettävyys tietoaineistoja muodostettaessa ja käytettäessä. Muutosvaikutuksia tulisi arvioida myös muiden muutokseen kytkeytyvien toimijoiden toiminnan ja tiedonhallinnan näkökulmasta.

Tiedonhallintalain 9 §:n mukaan, jos arvioiduilla muutoksilla on merkittäviä taloudellisia tai toiminnallisia vaikutuksia tiedonhallintaan tai muutos koskee julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen rajapintojen tietorakenteiden olennaisia muutoksia, arviointi on toimitettava valtiovarainministeriölle lausuntoa varten. Lausuntomenettelystä on säädetty tarkemmin lausuntomenettelystä tiedonhallinnan muutosta koskevissa asioissa annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1301/2019).

Yhteydestä muuhun sääntelyyn

Opettajarekisteriä koskevassa mahdollisessa jatkovalmistelussa on tunnistettava mahdolliset liittymät digitaalisten palveluiden tarjoamisesta annettuun lakiin (306/2019). Mahdollisessa säädösvalmistelussa tulisi myös selvittää keskeinen yleis- ja erityislainsäädäntö, jonka nojalla luovutettaisiin tietoja uudesta tietovarannosta. Selvityksessä tähän on viitattu vain hyvin yleisellä tasolla (selvityksen s. 74).

Kustannuksista

Opettajarekisterin mahdollisesta perustamisesta ja ylläpidosta aiheutuvista kustannuksista on selvityksessä ainoastaan hyvin yleispiirteinen arvio. Mahdollisessa jatkovalmistelussa on syytä tarkentaa arvioita kustannuksista ja säästöistä sellaisella aikajänteellä ja tarkkuudella, että voidaan arvioida keskenään vakiintuneen tietovarannon ylläpitokustannuksia ja säästöjä. Säästöjä tulisi reflektoida selvityksessäkin lueteltuihin riskeihin, esimerkiksi siitä, että tietovaranto ei tule olemaan riittävän kattava. Lisäksi jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida, kuinka pitkä tietovarannon elinkaari olisi ennen kuin siihen olisi tehtävä laajamittaisia uudistuksia. Näin voitaisiin arvioida sitä, millä aikavälillä tietovarannon perustamiskustannukset on kuoletettava.

Selvityksessä ei ole analysoitu, kuinka suuri osa rekisterin perustamisesta ja ylläpidosta aiheutuvista tai muista mahdollisista kustannuksista muodostuisi koulutuksen järjestäjien kustannuksiksi. Rekisterin mahdollisessa jatkovalmistelussa on välttämätöntä, että kustannusvaikutukset ja niiden jakautuminen eri toimijoille selvitetään perusteellisesti. Tämä työ on tarpeen tehdä ennen mahdollisia jatkotarkoituksia. Kustannusten lisäksi on tarpeen selvittää myös rekisteristä aiheutuvat toiminnalliset vaikutukset mm. kuntien ja kuntayhtymien osalta. Jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida myös vaihtoehtoisia toteuttamistapoja esimerkiksi sitä, tulisiko resursseja kohdentaa tietovarannon perustamisen sijaan Tilastokeskuksen olemassa olevan tilastoinnin ja tietopalvelun kehittämiseen. Näin ei luotaisi kunnille uusia raportointivelvoitteita.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan mahdollisesta opettajarekisteristä perustamisesta ja sen ylläpidosta aiheutuvat pysyvät lisämenot tulee rahoittaa opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan sisältä. Jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida, ylittävätkö rekisterin hyödyt siitä aiheutuvat kustannukset siten, että rekisterin perustamiseen on tarkoituksenmukaista ryhtyä. Julkisen talouden menokehys on edelleen tiukka. Määrärahoja koskevat asiat käsitellään ja päätetään valtiontalouden menokehysten puitteissa valtion talousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmassa sovittaen ne yhteen julkisen talouden menotarpeiden kanssa. Opettajarekisterin perustamiseen ei ole varattu määrärahoja.

Opettajien täydennyskoulutusta koskevista tiedoista

Selvityksen mukaan opettajarekisterin kehittyessä myös opetus- ja kasvatusalalla työskentelevien henkilöiden työuran aikaisesta täydennyskoulutuksen määrästä ja laadusta kerättäisiin tiedot uuteen tietovarantoon. Jos rekisterihanke etenee eikä tiedontarvetta voida täyttää vähemmän henkilötietojen käsittelyä edellyttävällä muulla tiedonkeruulla, ajatusta täydennyskoulutustietojen lisäämisestä rekisteriin voidaan pitää perusteltuna. Täydennyskoulutuksen laadun seuraamisesta ei selvityksessä ole konkreettista analyysiä. Koska selvityksen mukaan tiedot rekisteriin syöttäisi opettajan työnantaja, täydennyskoulutuksen järjestäjänä toimiva aluehallintovirasto ei sitä tekisi eikä siitä siten ole vaikutusta aluehallintovirastojen tehtäviin.

Lopuksi

Tiedonhallintalain 6 §:n 2 momentin mukaisesti toimialasta vastaavan ministeriön tulee huolehtia julkisen hallinnon tiedonhallintakartan sisällön ajantasaisuudesta.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Annika Klimenko

Jakelu

OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö
OKM VAPOS Varhaiskasv. perusopet. ja vapaan sivistystyönos, Kirsi Alila
OKM KTPO Korkeakoulupolitiikan vastuualue, Marjo Vesalainen

VN/3049/2021-VM-109

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: