

Asia: VN/3049/2021

Lausuntopyyntö opettajarekisteriä ja opettajatiedonkeruuta koskevasta selvityksestä

Lausunnonantajan lausunto opettajarekisteriä ja opettajatiedonkeruuta koskevasta selvityksestä

1) Opettajarekisterin hyödyt ja käyttötarkoitukset: Pyydämme kommentteja selvityksessä esitettyihin opettajarekisterin tuottamiin hyötyihin ja rekisterin käyttötarkoituksiin. Onko rekisterin hyödyt ja käyttötarkoitukset kuvattu selvitysraportissa onnistuneesti ja eri tahojen tarpeet ja näkökulmat huomioiden? (Ks. raportin luku 6, osin myös luku 7).

Ammatillisen koulutuksen järjestäjänä ja vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjänä Rovaniemen koulutuskuntayhtymä (REDU) ei kannata opettajarekisteriä tarpeellisena toimintona omalta osaltaan. Emme näe sen tuovan yhtään lisää opettajia Lappiin. Emme myöskään näe sen helpottavan rekrytointia ammatillisiin opettajan tehtäviin.

REDU ei näe mahdollisesta rekisteristä syntyvän hyötyä omaan toimintaansa. Sen sijaan siitä aiheutuisi meille selkeästi lisää hallinnollista työtä, tietojärjestelmien päivittämistä ja sitä kautta kustannusvaikutuksia. Lisäksi tulevat tietoturvallisuuteen liittyvät lisähaasteet.

REDU näkee, että rekisteristä saatavat mahdolliset hyödyt vaikuttavat syntyviin kustannuksiin nähden pieniltä.

Selvityksen alussa opettajarekisteriä on perusteltu mm opettajan ammattinimikkeen suojaamisella. Selvityksessä myöhemmin tämä nimikkeen suojaamisasia on kuitenkin suljettu pois selvityksestä tai siihen ei oteta kantaa, joten tämän asian pitäminen rekisterin perusteluina on kyseenalainen.

2) Opettajarekisteriin liittyvät haasteet: Pyydämme kommentteja selvityksessä esitettyihin opettajarekisteriin liittyviin haasteisiin. Onko opettajarekisteriin ja sen perustamiseen liittyvä haasteet huomioitu selvityksessä onnistuneesti? (Ks. osin luvut 6, 8 ja 9)

Ammatillisen koulutuksen opettajakoulutukseen ei ole olemassa suoraan valmistavaa korkeakoulutusta. Ammatillisen koulutuksen opettajien kelpoisuus muodostuu opetettavan ammattialan ja työtehtävien käytännön osaamisesta, pedagogisesta osaamisesta, ohjausosaamisesta, erityisopetuksen osaamisesta sekä työelämäosaamisesta. On tärkeä huomioida, että rekisterillä ei olisi vaikutusta opettajien kelpoisuuksiin. Opettajan kelpoisuuksista säädetään asetuksella ja sen tulkinnasta ammatillisen kompetenssin osalta vastaavat ammatillisessa koulutuksessa koulutuksen järjestäjät.

Erityisesti on huomioitavaa, että opettajan kelpoisuus (soveltuvan korkeakoulututkinnon osalta) on myös koulutuksen järjestäjästä kiinni, voi kelpoisuuksien vaihtelu olla suurta, mikä heijastuisi myös opettajarekisteriin.

Ammatillisessa koulutuksessa opettajien opetus- ja ohjaustehtävät ja niissä vaadittava ammatillinen osaaminen, ohjausosaaminen, työelämäosaaminen, hankeosaaminen jne. vaihtelevat suuresti eri tutkintokoulutuksissa sekä tutkintojen sisällä osaamisalojen ja tutkinnon osien mukaan sekä riippuen siitä, kuuluuko tehtäviin mitä opiskelijoiden henkilökohtaistamiseen liittyvää ohjausta, työelämässä oppimisen ohjausta, erityisopiskelijoiden opetusta jne.

Osassa ammatillistentutkinnon osaamisaloja ja tutkinnon osia tarvitaan hyvinkin spesiaalia erityisosaamista, erityisammattitaitoa ja -kelpuuksia ja osaan taas riittää laaja-alainen ammattialan yleisosaaminen. Käytännön taitojen opettaminen vaatii myös opettajilta opetettavan ammattialan käytännön ja käden taitoja, joita ei välttämättä opita korkeakouluissa ja yliopistoissa, vaan ammatillisissa koulutuksella, lisä- ja täydennyskoulutuksissa ja erilaisissa ammattipätevyyskoulutuksissa sekä työelämän työkokemuksella.

Tutkinnon koulutusvolyyymi vaikuttaa koulutuksen järjestäjän opetus- ja ohjaushenkilöstöltä tarvittaviin osaamisprofiileihin. Esim. jos koulutuksen järjestäjän koulutusvolyyymi ja opettajamäärä on pieni, opettajan pätevyyteen tarvitaan samalla sekä laaja-alaista ammattialan yleisosaamista, että monenlaista erityisosaamista. Vastaavasti suuri koulutuksen järjestäjä voi palkata useita erityisalojen spesialisteja opettajiksi. Näin ollen voi olla jopa mahdotonta määritellä tarkkoja kansallisia ammatillisten opettajien pätevyysvaatimuksia tai niiden luokitteluja, jotka olisivat riittävällä tarkkuudella verrannollisia. Toisella järjestäjällä saman tutkinnon ”pätevä” opettaja ei välttämättä ole ”pätevä” toisen järjestäjän järjestämässä saman tutkinnon koulutuksessa.

Ammatillisen koulutuksen opettajien koulutusmäärät puolestaan riippuvat sekä korkeakouluista että myös rahoittajan toimivasta OKM:stä. Koska ammatillisessa koulutuksessa ei ole yksiselitteistä opettajakoulutukseen valmistavaa korkeakoulutusta, ei opettajarekisteristä olisi opettajakoulutuksen näkökulmasta sellaista yleistä hyötyä, kuten formaalimmassa yleissivistävässä koulutuksessa.

3) Opettajarekisterin kohderyhmät ja vaiheittainen eteneminen: Pyydämme kommentteja raportissa esitettyihin opettajarekisterin kohderyhmiin ja vaiheittaiseen etenemiseen. Jos opettajarekisteri perustetaan, mitkä kohderyhmät opettajarekisterin tulisi kattaa, mitä koulutusasteita sen tulisi koskea? Miksi? Onko selvityksessä esitetty opettajarekisterin perustamisen vaiheistaminen tarkoituksenmukaista? (Ks. luku 7)

REDu ei näe opettajarekisterin ulottamista ammatilliseen koulutukseen tarpeellisenä.

Selvityksen mukaan ammatilliseen koulutukseen opettajarekisteri laajenisi 2. vaiheessa. REDUn näkemys on, että päätöstä laajentamisesta ammatilliseen koulutukseen tulee lykätä. Päätös laajentamisesta voitaisiin tehdä 1. vaiheen jälkeen tehtävän rekisterin hyötyvaikutusten arvioinnin jälkeen.

Ammatillisen koulutuksen osalta rekisterin rakenne ja sisältö täytyisi joka tapauksessa rakentaa siten, että se ottaa huomioon ammatillisen koulutuksen paljon monimutkaisemman opettajien toimenkuvat ja kelpoisuudet. Selvityksessä esitetty taulukko 4 työnantajien rajapinnasta opettajarekisteriin siirtyvistä tiedoista, kun oli tehty yksinomaan yleissivistävän koulutuksen tarpeiden näkökulmasta. Siinä ei ole otettu huomioon ammatillisen koulutuksen erityispiirteitä ml. erilaista VES:ä ja uutta vuosityöaikaa, henkilökohtaistamisen ja henkilökohtaisen ohjaamista, työpaikalla järjestettävän koulutuksen- ja työelämäosaamista, hakeosaamista, erityisopetuksen osaamista jne.. Selvityksen ammatillista koulutusta koskevat puutteet ja jopa virheelliset tiedot viestivät siitä, että selvityksessä ei ole riittävästi huomioitu ammatillisen koulutuksen erityispiirteitä eikä tietoa nykyisestä 2018 uudistuneesta ammatillisesta koulutuksesta ja sen muutoksista.

4) Opettajarekisterin sisällöt: Pyydämme kommentteja selvityksessä esitettyihin opettajarekisterin sisältöihin. Mitä tietoja rekisterin tulisi kattaa? (Ks. luku 7.3)

-

5) Opettajarekisteriin liittyvät tiedonsaantioikeudet ja tietosuojakysymykset: Pyydämme kommentteja opettajarekisteriin liittyviin tiedonsaantioikeuksiin ja tietosuojakysymyksiin. Pitäisikö opettajarekisterin tietojen saatavuus organisoida jotenkin toisin kuin mitä selvityksessä esitetään? (Ks. erityisesti luku 9.5; osin myös muut luvun 9 alaluvut)

Selvityksen mukaan Henkilötietoja ei saatettaisi yleisölle julkisiksi, vaan tiedonsaantioikeuden käyttäminen edellyttäisi erillistä tietopyyntöä rekisteristä vastaavalle viranomaiselle. Selvitysryhmä ei ole myöskään arvioinut erilaisten valvontafunktioiden liittämistä opettajarekisteriin ja niiden vaikutuksia.

Opettajien ja heidän osaamisensa sekä virassaan vaadittavan osaaminen ja pätevyys ovat henkilötietoja silloin, kuin tietoja käsitellään siten, että yksittäinen opettaja on tunnistettavissa. Selvityksen mukainen rekisteri on henkilörekisteri ja siinä piilee monia jopa tässä vaiheessa

tunnistamattomia ja tuntemattomia tietosuoja-asioita on selvitetty nimenomaan rekisteröidyn (opettajan) näkökulmasta tietosuojalainsäädäntö huomioden. Huomiotta on kuitenkin jätetty riskit, jos rekisteriä tai siihen liittyvien viranomaisten tiedonsaantia koskevaa lainsäädäntöä voidaan tulevaisuudessa muuttaa ja siihen kerättyjä tietoja voidaan käyttää uusiin käyttötarkoituksiin tai tietoja yhdistää muihin henkilörekistereihin. Tämä toki edellyttää nykyisen tietosuojalainsäädännön mukaista tietosuojan riskien ja vaikutusten arviointia rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien näkökulmasta, mutta tietosuojalainsäädäntö ei velvoita arvioimaan vaikutuksia, jotka koskevat muita kuin rekisteröityjä eli mm. koulutuksen järjestäjiä ja koulutusjärjestelmää. Uudet rekisterin tietojen käyttötarkoitukset (uudet valvontafunktiot) voivat vaikuttaa koulutuksen järjestäjien rekrytointiin ja rahoitukseen tavalla, jota ei tässä selvityksessä ole arvioitu. Esim. käytetäänkö tulevaisuudessa opettajien kelpoisuustietoja esim. rahoituspäätösten tekemiseen. Esim. selvityksen kohdassa 6.1 perustellaan rekisteriä sillä, että näitä rekisterin tietoja oltaisiin käyttämässä myös rahoitukseen: ”julkiset rahoitusinstrumentit ja mahdolliset määräaikaisten avustukset (esimerkiksi positiivisen syrjinnän rahoitus) osuisivat uuden tiedon avulla”.

Rekisterissä olevat työtarjouksiin avoimesti suhtautuvat opetusalan ammattilaiset voisivat antaa luvan siihen, että työnantajat näkisivät rekisteristä opettajan kelpoisuus- ja työkokemustiedot, sekä ajantasaiset yhteystiedot mahdollista yhteydenottoa varten (selvitys sivu 46). Tämä voi johtaa hallitsemattomaan kilpailuun pätevistä opettajista siten, että syrjäseuduilla ja taloudellisesti haasteellisessa asemassa olevien kuntien ja koulutuksen järjestäjien päteviä opettajia poimitaan pois mm. paremmalla palkkauksella.

Tietosuojan näkökulmasta on tarkasteltava kriittisesti myös tietojen säilytysaikoja. Selvityksessä esitetään, että lainsäädännöllä säädettäisiin tiedot säilytettävän pysyvästi. Pysyvälle säilytykselle ei ole muuta kuin tilastollista ja tutkimuksellista tarvetta. Tilastoinnin ja tutkimuksen kannalta ei ole tarpeellista säilyttää henkilöitä yksilöitäviä tietoja rekisterissä sen jälkeen, kun henkilö ei enää ole opetusalan tehtävissä.

REDUn kanta on, että tiedot on muutettava rekisterissä anonyymeiksi (henkilön tunnistetiedot poistettava) automaattisesti, kun henkilö kuolee tai henkilön pyynnöstä, kun ei ilmoittaa lopettaneensa opetusalan työtehtävät. Lainsäädännössä tulee myös säätää, kuinka kauan koulutuksen järjestäjä voi säilyttää opetushenkilöstön rekisteriin siirrettäviä tietoja omassa tietojärjestelmässä sen jälkeen, kun opettaja ei enää ole järjestäjän palveluksessa.

6) Opettajarekisterin kustannukset: Pyydämme kommentteja rekisterin perustamiseen ja ylläpitoon liittyviin kustannuksiin. Onko opettajarekisterin kustannukset kuvattu selvityksessä onnistuneesti? Millaisia selvityksen ulkopuolelle jääneitä kustannuksia opettajarekisterin perustamisesta ja ylläpidosta voi aiheutua? (Ks. pääasiassa luku 8.1)

Selvityksessä opettajarekisterin taloudelliset arviot jäävät puutteellisiksi. Tietojärjestelmien muutoksiin voidaan joutua käyttämään jopa useita satoja tuhansia euroja mm. riippuen siitä, kuinka

laajasti tietoja täytyy kerätä, säilyttää ja siirtää opettajarekisteriin ja kuinka nopealla ja kiireisellä aikataululla nämä tekniset muutostyöt ja hankinnat täytyy toteuttaa.

Ammatillisen koulutuksen ja vapaansivistystyön koulutuksen järjestäjänä REDU näkee, että rekisteristä saatavat mahdolliset hyödyt vaikuttavat syntyviin kustannuksiin nähden pieniltä.

Selvityksessä kohdassa 6.2 (sivu 43) mukainen tietojen yhdenmukaistaminen koulutuksen järjestäjien rekistereissä edellyttää järjestäjiä muuttamaan, päivittämään tai hankkimaan uuden hr-järjestelmän. Näiden hr-järjestelmien investointikustannuksia sekä rekisterin tietojen keräämiseen ja kokoamiseen tarvittavaa manuaalisen hallintotyön määrä ja sen kustannuksia ei ole tässä selvityksessä otettu huomioon. Koska jokainen koulutuksen järjestäjä sen joutuu vielä erikseen toteuttamaan ja maksamaan, kokonaiskustannus valtakunnallisesti voidaan laskea olevan jopa sadoissa miljoonissa euroissa ja tämä on poissa varsinaisesta opetustoiminnasta, ellei sille varata erillistä kohdennettua valtionosuusrahoitusta.

Jos rekisteri tullaan ottamaan käyttöön, järjestäjille tulee varata riittävästi, jopa vuosia, tarvittavien hr-järjestelmiensä muutoksiin ja tietojen keräämiseen. Esim. päätökset siirrettävistä tiedoista/tietoryhmistä ja tietojen siirtojen rajapintavaatimukset tulee ensin päättää ja sitten antaa aikaa tietojärjestelmämuutoksiin eikä muuttaa vaatimuksia koko ajan, kuten on käynyt Koski ja eHOKS-tietovarantojen rakentamisessa.

Uusien järjestelmien hankinnat ja muutokset ovat pitkiä, jopa vuosia kestäviä projekteja julkisine hankintamenettelyineen ja käyttöönottoprojekteineen. Myös muutoksen tiukka aikataulu nostaa kustannukset pilviin, sillä järjestelmän toimittajat käyttävät kiirettä hyväkseen ja hinnoittelemalla muutos- ja päivitystyöt hyvinkin kalliiksi räätälöidyksi tuntityöksi. Näihin muutostöihin tulisi myös varata erillistä valtionavustusta järjestäjille. Opettajarekisteriä perustellaan ”yleisellä edulla”, ja tämä rekisterin etu kohdistuu laajasti yhteiskuntaan ja käytännössä sen suurimpia maksajia olisivat kuitenkin koulutuksen järjestäjät ja opiskelijat. Koulutuksen järjestäjät joutuisivat kattamaan rekisterin kustannuksia vähentämällä opiskelijoille tarjottavaa opetusta ja ohjausta.

7) Vaihtoehdot rekisteripohjaiselle tiedonkeruulle: Pyydämme kommentteja vaihtoehtoista rekisteripohjaiselle tiedonkeruulle. Onko esityksessä huomioitu riittävän kattavasti muut vaihtoehtoiset tavat tiedonkeruulle? Olisiko selvityksessä esitetylle opettajarekisterille toimivaa vaihtoehtoa, joka tuottaisi tarvittavaa tietoa opettajista? Miten nykyistä kolmen vuoden välein toteutettavaa opettajatiedonkeruuta tulisi kehittää nykyisiä ja tulevia tietotarpeita vastaavaksi? (Ks. pääasiassa luku 8.3, myös 3.4)

-

8) Muut mahdolliset huomiot opettajarekisteriselvitykseen liittyen

-

9) Kannatatteko selvityksessä kuvatun opettajarekisterin perustamista?

Ei

Niemelä-Pentti Saija

Rovaniemen koulutuskuntayhtymä - Kuntayhtymän johtaja