

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).

Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT (jäljempänä KT) kiittää mahdollisuudesta lausua opettajarekisteriselvityksestä. KT oli mukana opettajarekisteriä koskevassa ohjausryhmässä. KT ja muut koulutuksenjärjestäjiä edustavat tahot ilmoittivat yhteisellä kannanotolla 17.12.2021, että suunnitellusta rekisteristä ei nähdä olevan hyötyä koulutuksenjärjestäjille.

KT toteaa kysymykseen 1 seuraavaa:

Selvityksessä esitettävät hyödyt ja myös käyttötarkoitukset perustuvat pitkälti olettimiin, jotka eivät ole perusteltuja ja/tai perustelut ovat osin virheellisiä. Opettajarekisteri ei tuo uusia kelpoisuusvaatimukset täyttäviä opettajia eikä selvityksessä ole esitetty miten mainittu ajantasainen ja eheä tieto tosiasiallisesti saataisiin. Opettajarekisteri ei liity millä tavalla mainittuun yhteyteen lasten oikeuksien toteutumisesta. Opettajarekisteristä ei ole saatavissa tietoa, jolla voitaisiin selvittää lapsen edun toteutumista alueellisesti. Esitetty malli ei paranna mainittujen rekisteritietojen kirjavaa laatua vaan lisäisi niitä, koska ylläpitovastuu tietojen syöttäjinä olisi yksittäisillä koulutuksenjärjestäjillä. Esitetty valtakunnallinen tietovaranto olisi vain näennäisesti yhdenmukainen tiedonkeruun osalta, koska vastuu tietojen syöttämisestä olisi yksittäisillä koulutuksenjärjestäjillä. Selvityksessä ei tunneta tai tunnisteta virkasuhteisen opetushenkilöstön rekrytointiin liittyviä lakiin perustuvia menettelytapoja, jotka eivät ole ohitettavissa rekisteritiedoilla. Perusasteen ja toisen asteen koulutuksenjärjestäjät ovat valtaosin kuntia, joissa opetushenkilöstö on virkasuhteista. Se, että rekisteri tukisi opettajia ja heidän urakehitystään, on kaukaa haettava. Selvitysryhmän käsityksen mukaan vallitsee laaja yhteisymmärrys opettajarekisterin tuottamista

hyödyistä ennakoinnissa, seurannassa ja tutkimuksessa. Raportista ei ilmene mihin selvitysryhmän käsitys yhteisymmärryksestä perustuu. Koulutuksenjärjestäjien näkökulmaa ei ole selvityksessä huomioitu. Selvityksessä korostetaan opettajarekisteriä lähinnä tutkijayhteisön tarpeilla.

KT ei tarvitse tutkimustoiminnassaan opettajarekisteriä. KT:n arvion mukaan kunnalliset koulutuksenjärjestäjät eivät hyödy opettajarekisteristä tai mahdolliset hyödyt ovat pieniä suhteessa niihin kustannuksia tuottaviin hallinnollisiin lisätöihin, joita koulutuksenjärjestäjille aiheutuisi.

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)

Kysymykseen 2 KT toteaa seuraavaa:

Selvityksessä opettajarekisteriin liittyvät haasteet on esitetty puutteellisesti. Lähinnä raportissa keskitytään erilaisten hyötyjen ja käyttötarkoitusten esittelemiseen oletuspohjalta (ks. 1 kysymys). Haasteita ei ole esitetty onnistuneesti, koska niitä ei tunnisteta. Erilaiset haasteet on lähinnä sivuutettu. Opettajarekisteristä on esitetty raportissa todellisuutta vastaamaton kuva.

Selvityksessä opettajarekisteriin liittyvät haasteet on esitetty puutteellisesti. Lähinnä raportissa keskitytään erilaisten hyötyjen ja käyttötarkoitusten esittelemiseen oletuspohjalta (ks. 1 kysymys). Haasteita ei ole esitetty onnistuneesti, koska niitä ei tunnisteta.

Yksittäisenä haasteena voidaan mainita kustannuslaskennan puuttuminen. Kustannukset perustuvat vain oletuksiin ja niitä ei ole laskettu tai perusteltu. Haasteellista on, että koulutuksenjärjestäjistä tulisi yhteisrekisterin pitäjiä ja tämä asia on sivuutettu. Selvityksessä esitetyt työnantajat koskevat rajapintaoletukset eivät perustu mihinkään. Koulutuksenjärjestäjät eivät tunnista automatisoinnin olemassaoloa, johon selvityksessä ilman perusteluja viitataan. Koulutuksenjärjestäjille kyse olisi uudesta velvoitteesta, johon sisältyy hallinnollista työtä, joka tulisi korvata täysimääräisenä. Isona haasteena voi mainita sen, että selvitys on tehty nopealla aikataululla ja tämän vuoksi asiaan liittyvien taustatietojen selvitys on jäänyt puutteelliseksi.

Erilaisia virhemahdollisuuksia, joita tietojen syöttämiseen liittyy ei ole huomioitu mitenkään. Selvityshenkilöiden esittämä malli perustuu ilmeisesti varhaiskasvatuksen tietovarannon keräämiseen (540/2018 13 luku 70 §). Huomioimatta jää, että opetushenkilön kelpoisuuksista annetussa asetuksessa 986/1998 säädetyt opetushenkilön kelpoisuudet perusasteella ja toisella asteella ovat huomattavan paljon varhaiskasvatuksen opettajakelpoisuuksia moninaisemmat ja

tulkinnanvaraisemmat. Siirtymäsäännöksiens vuoksi opettajakelpoisuuksien tulkinta edellyttää vanhan lainsäädännön tuntemista ja kelpoisuustulkintojen virheellisyydet eivät ole poikkeuksellisia.

Suurimmat haasteet liittyvät kustannuslaskennan puuttumiseen. Kustannukset perustuvat vain oletuksiin ja niitä ei ole laskettu tai perusteltu. Haasteellista on, että koulutuksenjärjestäjistä tulisi yhteisrekisterin pitäjiä ja tämä asia on sivuutettu. Selvityksessä esitetyt työnantajia koskevat rajapintaoletukset eivät perustu mihinkään. Koulutuksenjärjestäjät eivät tunnista automatisoinnin olemassaoloa, johon selvityksessä ilman perusteluja viitataan. Koulutuksenjärjestäjille kyse olisi uudesta velvoitteesta, johon sisältyy hallinnollista työtä, joka tulisi korvata täysimääräisenä. Isona haasteena voi mainita sen, että selvitys on tehty nopealla aikataululla ilman asiaan liittyvien taustatietojen selvitystä. Erilaisia virhemahdollisuuksia, joita tietojen syöttämiseen liittyy ei ole huomioitu mitenkään. Selvityshenkilöiden esittämä malli perustuu ilmeisesti varhaiskasvatuksen tietovarannon keräämiseen (540/2018 13 luku 70 §). Huomioimatta jää, että opetushenkilön kelpoisuuksista annetussa asetuksessa 986/1998 säädetyt opetushenkilön kelpoisuudet perusasteella ja toisella asteella ovat huomattavan paljon varhaiskasvatuksen opettajakelpoisuuksia moninaisemmat ja tulkinnanvaraisemmat. Siirtymäsäännöksiens vuoksi opettajakelpoisuuksien tulkinta edellyttää vanhan lainsäädännön tuntemista ja kelpoisuustulkintojen virheellisyydet eivät ole poikkeuksellisia.

Yhteenvetona voidaan todeta, että erilaiset haasteet on sivuutettu.

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)

KT toteaa kysymykseen 3 vastauksena seuraavaa:

KT toteaa, että kannottoa opettajarekisterin kohderyhmään on mahdotonta tehdä, koska KT ei pidä rekisterin perustamista tarpeellisenä. Jos opettajarekisteriasiaa päätettäisiin edetä, edellyttää se asianmukaisen lainsäädäntötyön käynnistämistä.

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

KT toteaa kysymykseen 4 vastauksena seuraavaa:

Selvityksessä esitetään eräänlaisen keskitetyn palvelussuhderekisterin perustamista, jolle ei ole esitetty perusteltua käyttötarkoitusta.

Selvityksessä esitetään työnantajan tuotettavaksi/kerättäväksi tiedoksi hyvin paljon erilaista tietoa opettajien erilaisista koulutuksista, joista työnantajalla ei välttämättä ole tietoa ja jotka eivät liity suoraan opettajatyöhön. Se miksi työnantajan tulisi kerätä tiedot mm. opettajien osallistumisesta opettajatutorointiin ja vaihtoon, on täysin perustelemaa. Tämä lisäisi oleellisesti työnantajien työmäärää asiassa eikä näiden tietojen kerääminen ole välttämätöntä opettajarekisteristä esitettyjen käyttötarkoitusten osalta. Kerättäväksi esitetään myös tietoja täydennyskoulutuksesta. Käsitteenä täydennyskoulutus on moniselitteinen ja lisää rekisterin ylläpitoon liittyvään työmäärään ilman yhteyttä selkeään käyttötarkoitukseen. Selvityksessä mainituissa ns. veso-päivissä on kyseessä virka- ja työehtosopimuksen työaikaääräyksestä, jolla on myös työnantajan päättämiä muita tavoitteita kuin täydennyskoulutus.

Selvityksessä rekisterin käyttötarkoituksena painottuu mahdollisuus erinäisen sattumanvaraisen tutkimukseen haluttavan tiedon saatavuus.

KT:n näkökulmasta opettajakelpoisuuksista on saatavilla riittävästi tietoja jo olemassa olevista tilastoista.

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)

Kysymykseen 5 KT toteaa vastauksena seuraavaa:

KT toteaa edelleen, että nykylainsäädäntö ei mahdollista kuvattunlaista opettajarekisteriä. Opettajarekisterin perustamista tulisi arvioida henkilötietojen käsittelyn osana perusteiltaan ja vaikutuksiltaan. Sinänsä raportin luku 9.5 on laadittu hyvin.

Selvityshenkilöiden ehdotuksen toteutustapa tekisi koulutuksenjärjestäjistä yhteisrekisterin pitäjiä yhdessä OPH:n kanssa. Koulutuksenjärjestäjille työnantajaorganisaatioina tulisi lisätehtävä ja vastuu monisyisten ja tulkinnanvaraisten kelpoisuustietojen syöttämisestä ja näiden tietojen oikeellisuudesta, joka on suuri esitettyyn opettajarekisterimalliin liittyvä ongelma.

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)

KT toteaa kysymykseen 6 vastauksena seuraavaa:

Kustannusarvio on tehty puutteellisesti ja selvityksessä on esitetty vain yleispiirteisiä kuvauksia perustamisesta ja ylläpidosta, ei konkreettista kustannusarviointia perusteluineen. Selvityksessä työnantajaorganisaatiot on esitetty yhteisrekisterinpitäjiksi. Työnantajaorganisaatioille kyse olisi hallinnollisesta mittavasta lisätehtävästä, joka tulisi korvata täysimääräisesti.

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)

KT toteaa kysymykseen 7 vastauksena seuraavaa:

Raportissa ei ole esitetty vaihtoehtoa opettajarekisterille, jossa OPH ja koulutuksenjärjestäjät olisivat yhteisrekisterin pitäjiä. Vertailua tehdään vain nykyiseen kolmen vuoden välein toteutettavaan opettajatiedonkeruuseen, johon liittyvät ongelmat ovat raportissa todettu perustellusti. Jos opettajatiedonkeruuseen tarvitaan rekisteriä, tulisi selvittää ratkaisuja, jossa rekisterin ylläpitäjätaho olisi yksinomaisesti vastuuna valtion viranomaisen, lähinnä opetushallitus Tiedonkeruuta voidaan myös tehostaa, jo olemassaolevien rekisteritietojen pohjalta.

KT toteaa, että monet työnantajalta kerättävät opettajatiedot ovat saatavissa jo Tilastokeskukselta. Ensisijaisesti tulisi selvittää, onko Tilastokeskuksen tiedonkeruuta mahdollista hyödyntää ja täydentää tarvittaessa. Kuntasektorin vuosittain tehtävässä nk. palkkatilastossa kerätään jo kattavasti opettajien palvelussuhteeseen liittyviä tietoja. Näiden tietojen perusteella on selvitettävissä myös opettajien kelpoisuustietoja. Kunta-alan ammattinimikkeissä käytetään tällä hetkellä KEVAN ammattinimikerekoodistoa. Tätä koodistoa kehittämällä voitaisiin selvittää opettajien työtehtäviä yksityiskohtaisemmin ja esimerkiksi eläköitymistä koskevaa seurantaan olisi mahdollista tehdä tarkemmin.

Edellä esitettyyn viitaten KT toteaa, että opetushenkilöstöstä on jo olemassa rekisteritietoa, jota voidaan hyödyntää, täydentää ja kehittää myös muihin käyttötarkoituksiin. KT ei tunnista niitä hallinnollisia tarpeita, joita raportissa esitetään opettajarekisterin täyttävän.

8) Muut mahdolliset huomiot opettajarekisteriselvitykseen liittyen

KT toteaa vastauksena kysymykseen 8 seuraavaa:

Yhteenvedona edellä esitettyyn KT toteaa, että raportissa ei ole esitetty millä perustein opettajarekisteristä saatavat hyödyt olisivat siitä tulevia kustannuksia suuremmat. Raportissa visioidaan laajasti erilaisia käyttötarkoituksia ja hyötyjä, mutta haasteisiin tai haittoihin ei juurikaan ole paneuduttu.

Selvitys on tehty erittäin pikaisella aikataululla ja raportista välittyy vahva ennakkooletus mikä on ainoa mahdollinen lopputulema. Mahdollisesti edellä mainittu liittyy tehtäväksiannon rajauksiin. Edellä mainitusti selvitys pitää sisällään paljon virheellisiä ja vahvoja perustelemattomia oletuksia. Jos uuden ammattihenkilöstöä koskevan rekisterin perustamista mietitään, tulisi selvittää myös jo olemassa olevien rekistereiden hyötyjä, kustannuksia ja mahdollisia haittoja. Henkilöstön saatavuuden ja koulutustarpeen osalta voidaan todeta, että sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön saatavuusongelmiin ei ole rekistereistä huolimatta pystytty vastaamaan. Opetushenkilöstön saatavuusongelmista on kohdennetusti tietoa olemassa ja tietoa saatavissa ilman erillistä rekisteriä. Yliopistojen ja korkeakoulujen eri alojen koulutusmäärät eivät perustu rekisteritietoihin.

9) Kannatatteko selvityksessä kuvatun opettajarekisterin perustamista?

Ei

Metsäranta Teija
Kunta- ja hyvinvointialueuetyönantajat KT