

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).

Selvityksessä on ollut hyvä pyrkimys tarkastella mahdollisen rekisterin hyötyjä eri toimijoiden kannalta. Valitettavasti selvityksessä ei ole tutkimustarkoitusta lukuun ottamatta pystytty esittämään rekisteristä todellisia hyötyjä. Tällöin hyötyjen esittely onkin selvityksessä lähinnä potentiaalisten ja hyvin yleisellä tasolla olevien, tarkentamattomien mahdollisuuksien kuvailua. Kun mahdollisesta opettajarekisteristä ei ole selvityksessä löydetty hyötyjä, siinä vedotaan täsmentämättömään ”yleiseen etuun”. Selvitys sisältääkin viittauksia mm. lapsen etuun ilman, että millään tavalla perustellaan mahdollisen rekisterin yhteyttä puheena olevaan asiaan. Näyttääkin ilmeiseltä, että kun asiantuntevat selvityshenkilöt eivät ole pystyneet osoittamaan todellisia konkreetteja hyötyjä rekisterille, niitä ei tuolloin ole.

Selvityshenkilöiden sinnikkyuden ansioksi on laskettava, että vaikka koulutuksen järjestäjien ja työnantajien edustajat eivät näe valtakunnallisen rekisterin hyödyttävän omaa toimintaansa, kertovat selvityshenkilöt rekisterin kuitenkin asianomaisten tahojen näkemyksen ja asiantuntemuksen vastaisesti rekisterin hyödyttävän koulutuksen järjestäjiä. Kuntaliitto arvioikin, että mahdollisesta rekisteristä aiheutuvat potentiaaliset hyödyt olisivat selvästi sekä kustannuksia että rekisterin koulutuksen järjestäjille aiheuttamaa lisätyötä pienempiä.

Selvityksessä on ollut hyvä pyrkimys tarkastella mahdollisen rekisterin hyötyjä ja käyttötarkoituksia jäsenytneesti eri tahojen kannalta. Olisi kuitenkin ollut suoraselkeistä todeta selvityksessä, että selvityshenkilöt eivät löytäneet tutkimuskäytön lisäksi juurikaan muita todellisia hyötyjä. Selvityksessä ei olisi ollut tarvetta yrittää maalaila potentiaalisia hyötyjä, joita ei ole pystytty osoittamaan. Tämä laskee harmillisesti selvityksen käyttöarvoa.

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)

Mahdolliseen opettajarekisteriin liittyisi, kuten selvityshenkilötkin kuvaavat, lukuisia epävarmuuksia ja haasteita. Mahdollinen rekisteri merkitsisi kustannusten nousua moninkertaisiksi ja koulutuksen järjestäjille aiheutuvan tarpeettoman työn kasvua. Toisin kuin selvityshenkilöt esittävät, koulutuksen järjestäjille ei mahdollisesta opettajarekisteristä aiheutuisi hyötyä. Koulutuksen järjestäjä tekee esimerkiksi rekrytointitilanteessa päätöksensä virkavastuulla. Tällöin kelpoisuus kuhunkin tehtävään tarkastellaan kulloisenkin tehtävän mukaan. Opetusalan henkilöstön kelpoisuussäännökset siirtymäsäännöksineen ovatkin moninaiset. Keskitetty rekisteri ei ratkaisisi tätä millään tavoin.

Selvityksessä ei ole lainkaan tuotu esiin lainsäädännön asettamia vaatimuksia henkilöstön rekrytoinnille, jolloin selvityksen johtopäätökseltä rekisterin perustamisesta putoaa pohja pois. Mahdollisen keskitetyn rekisterin heikkous onkin, että kun se ei todellisuudessa anna luotettavaa tietoa kelpoisuuksista eri tehtäviin, se on omiaan hälventämään vastuullisuutta päätöksenteossa esimerkiksi rekrytointitilanteessa.

Kokonaisuutena vaikuttaa harmillisesti siltä, että selvityksessä maalaillaan mahdollisen opettajarekisterin mahdollisuuksia siten, että asiasta syntyy epärealistinen ja todellisuutta vastaamaton kuva.

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)

Näkemyksemme mukaan keskitetylle opettajarekisterille ei ole tarvetta. Sen sijaan valtio voi työnantajana halutessaan koota omista työntekijöistään rekisterin, johon kokoaa haluamiaan ja tarvitsemiaan tietoja. Valtio voi myös vaiheistaa oman henkilöstönsä mahdollisen henkilörekisterin käyttöönoton haluamallaan tavalla.

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

Selvityshenkilöiden kuvaama mahdollisen opettajarekisterin sisältö kuvaa keskitetyn, valtiollisen koulutusjärjestelmän rekisteriä. Todellisuudessa kuitenkin suomalaisessa koulutusjärjestelmässä on satoja työnantajia, ei vain valtio työnantajana. Tämä väärinkäsitys näkyy muun muassa siinä, että selvityshenkilöt ehdottavat käytännössä myös keskitettyä palvelussuhderekisteriä, johon koottaisiin tietoja aina aiemmista työsuhteista ja mentoroinnista lähtien. Selvityshenkilöt eivät kuitenkaan perustele millään tavoin mahdollisen opettajarekisterin sisältöjä ja niiden keskitetyn rekisteröinnin tarvetta. Valtio voi tuki työnantajana halutessaan koota omista työntekijöistään rekisterin, johon kokoaa haluamiaan ja tarvitsemiaan tietoja.

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)

Tiedonsaantia ja tietosuojakysymyksiä koskeva osuus on laadittu hyvin. Se onkin selvästi selvityksen parasta osaa.

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)

Selvityshenkilöiden arvion mukaan mahdollinen opettajarekisteri moninkertaistaisi kustannukset. Kun vuosikustannukset ovat selvityksen mukaan nykyään noin 80–85 000 euroa, nousisivat pelkästään vuosittaiset ylläpitokustannukset noin 500 000 euroon eli käytännössä ne kuusinkertaistuisivat. Lisäksi selvityshenkilöt arvioivat rekisterin perustamiskustannusten nousevan noin kolmeen miljoonaan euroon.

Selvityshenkilöt esittävät, että koulutuksen järjestäjät vastaisivat tietojen tallentamisesta mahdolliseen opettajarekisteriin. Tämä olisi uusi ja laajeneva tehtävä, joka valtion tulisi luonnollisesti korvata koulutuksen järjestäjille (L 1704/2009 55.2 § ja L 1705/2009 64 §). Selvityshenkilöt ovat kuitenkin jättäneet kokonaan arvioimatta koulutuksen järjestäjille aiheutuvat kustannukset, jotka valtion tulee lain mukaan korvata. Koulutuksen järjestäjien rekistereitä ei ole muodostettu mahdolliseen opettajarekisteriin tulevia tietoja ajatellen, joten tiedot eivät vastaa toisiaan.

Selvitys osoittaa siis mahdollisen opettajarekisterin moninkertaistavan kustannukset. Lisäksi koulutuksen järjestäjille koituvat kustannukset on kokonaan jätetty arvioimatta. Tämän lisäksi selvityshenkilöt myöntävät kustannusarvionsa olevan muutenkin epävarma. Onkin siis täysin mahdollista, että todellinen kustannusnousu olisi vielä selvityshenkilöiden laatimaa minimiarviota suurempi.

Valtio kohdistaa koulutuksen rahoitukseen tänäkin päivänä leikkauksia. Samaan aikaan ei tietenkään ole järkevää perustaa opettajarekisteriä, lisätä kustannuksia ja siten vaikeuttaa koulutuksen järjestämistä entisestään. Mikäli valtiolla on mahdollisuus lisätä rahoitustaan koulutukseen, lisärahoitus kannattaa luonnollisesti suunnata koulutuksen perusrahoitukseen, ei uusiin ja ylimääräisiin tehtäviin.

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)

Selvityshenkilöiden tehtävänä oli selvittää, mihin käyttötarkoituksiin rekisteri tarvittaisiin, mikä olisi rekisterin kohderyhmä ja millaisia lainsäädäntötarpeita ja tietosuojakysymyksiä opettajarekisterin perustamiseen liittyisi. On harmillista, että toimeksianto oli jo lähtökohdiltaan niin rajaava, että osaavat selvityshenkilöt joutuivat keskittymään etsimään ja keksimään hyötyjä mahdolliselle rekisterille ja sen käytännön toimintamallille. Näin ollen selvitystyössä ei ole riittävästi tarkasteltu erilaisia vaihtoehtoja rekisteripohjaiselle tiedonkeruulle.

8) Muut mahdolliset huomiot opettajarekisteriselvitykseen liittyen

Suomalainen koulutusjärjestelmä on hajautettu järjestelmä, joka perustuu paikallisten kasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen järjestäjien vastuuseen. Tämä on koulutusjärjestelmämme vahvuus, jolloin vastuu on sekä koulutuksen järjestäjän että oppilaitoksen (tai koulun tai päiväkodin) tasolla. Selvityksen sijaan heijastaa keskitettyä ja valtiojohtoista koulutusta, joka on vierasta Suomelle. Selvityksen suurin periaatteellinen heikkous onkin siinä, että siinä ei tunnisteta suomalaisen koulutusjärjestelmän ominaispiirteitä ja vahvuuksia. Tällöin selvityksen ehdotuksetkin ovat omiaan keskitettyyn valtiolliseen koulutusjärjestelmään, mutta eivät suomalaiseen hajautettuun koulutusjärjestelmään.

Kun selvitys on irti kontekstistaan, se johtaa lukuisiin erikoisuuksiin selvityksessä. Selvityksessä kerrotaan esimerkiksi, että ”tiedonkeruu loisi myös uudenlaisia mahdollisuuksia ministeriöille ja poliittisille päättäjille kohdentaa resursseja entistä selvemmin niihin kouluihin tai eri alueiden niiden aineiden opettajille, jotka pääsevät keskimääräistä harvemmin kehittämään omaa osaamistaan tai joissa on havaittuja aukkoja kelpoisuuksissa”. Todellisuudessa tietenkin koulutuksen järjestäjät huolehtivat työnantajaroolissaan resurssien allokoinnista, eikä valtio mikromanageroi toisten työnantajien henkilöstöä.

Mahdollisen opettajarekisterin perustaminen edellyttäisi uutta lainsäädäntöä. Nyt lausunnolla oleva selvitys ei kuitenkaan tuo esiin kestäviä perusteita rekisterille eikä sen vuoksi myöskään uudelle lainsäädännölle, joka rekisteriä varten tarvittaisiin.

Selvityksen suuri ansio on siinä, että se purkaa ansiokkaasti opettajarekisteriin liittyviä vääriä mielikuvia. Julkisessa keskustelussa mahdollisen opettajarekisterin on kuviteltu parantavan koulutuksen laatua sekä lisäävän kelpoisen opetushenkilöstön määrää ja osuutta. Näin ei tietenkään ole. Selvityshenkilöt ovatkin tehneet tärkeän työn korjattaessa näitä vääriä mielikuvia.

9) Kannatatteko selvityksessä kuvatun opettajarekisterin perustamista?

Ei

Värri Kyösti
Suomen Kuntaliitto