

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 kuvataan rekisterin potentiaaliset hyödyt, mutta sen käyttömahdollisuudet eri toimijoiden tarpeiden näkökulmasta jäävät melko yleiselle tasolle. Konkretiaa rekisterin hyödyntämisestä eri prosesseissa olisi voinut kuvata tarkemmalla tasolla.

Nykyinen kyselymuotoinen tiedonkeruu on toimimaton heikon vastausprosentin vuoksi, se rasittaa liikaa opetushenkilöstöä ja ei edusta nykyaikaista tiedolla johtamista. Tästä syystä olemme OAJ:n kanssa yhtä mieltä siinä, että rekisterin perustamista puoltavat ”luotettavan ja ajantasaisen tiedon tarve opettajien kelpoisuuksiin liittyen, ja tiedolliset tarpeet opettajien täydennyskoulutuksesta sekä koulutuksen mahdollisesta kehittämisestä uuden tietovarannon avulla”.

Yhdymme myös näkemykseen siitä, että ”suurimpia hyötyjiä ovat selvitysryhmän näkemyksen mukaan opettajien opettamat oppijat, joista merkittävä osa on alaikäisiä lapsia. Ajantasainen ja eheä tieto esimerkiksi eri aineiden opettajien kelpoisuuksista sekä kelpoisten erityisopettajien ja opinto-ohjaajien määristä suhteessa oppijamäärän kehitykseen, mahdollistaisivat entistä paremman seurantatiedon ja julkisen sektorin toimenpiteiden suunnittelun.”

Kuntien näkökulmasta toivomme, että rekisteri toisi etuja ja helpotusta rekrytointiin. Opetusalalla työmarkkinoiden kysynnän ja tarjonnan kohtaannossa on haasteita ja näemme keskeisenä etuna, että ”Uusi rekisteri voisi näin tarjota opettajanuraa ja kelpoisuuksia koskevan rekisterin, jota opettaja voisi hyödyntää työnhakutilanteissa”. Rekisterin keskeisenä hyötynä näemme myös, mitä

selvityksessä todetaan OPH:n ja OKM:n työstä koulutustarpeiden ennakointia koskien: "[--] oppiainetasolle ulottuvat opettajien kelpoisuusvaatimukset vaativat valtakunnantason koordinaatiota korkeakoulujen koulutuksen mitoittamiseen. Osa ammattiin valmistuvista opettajista siirtyy työmarkkinoilla muihin tehtäviin ja opettajien saatavuudessa voi olla merkittäviä eroja alueellisesti."

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)

Raportissa todetaan, että "Rekisteritietojen luotettavuus on erittäin tärkeää ja tiedot pitää voida tarkistaa. Se, että opettaja näkee omat tietonsa, parantaa luotettavuutta ja ajantasaisuutta." Rekrytointiprosesseissa ja virkavalinnoissa virheisiin ei ole varaa. Rekisterin vastuukysymykset sekä käyttötarkoitukset tulee olla sekä opettajan että työnantajan näkökulmista kirkkaita. Tähän selvitys ei anna erityisesti vastauksia.

Haasteeksi saattaa työnantajan näkökulmasta muodostua esimerkiksi se voiko rekisterin tietojen oikeellisuuteen luottaa. Vaikka ennen lopullista virkavalintaa pätevyudet tarkastettaisiin alkuperäisistä todistuksista, kenen vastuulla on, mikäli haastatteluun jäisi kutsumatta hakija, jonka tiedot eivät ole ajantasaiset tai niissä on virheitä? Ja ylipäätään, miten rekisteriä käytettäisiin ja mikä on sen ydinfunktio osana rekrytointia? Tähän asti kunnat ovat voineet toteuttaa rekrytointiprosessejaan parhaaksi katsomallaan tavalla.

Raportissa todetaan myös, että "Rekisterin tietoja voitaisiin avata työnantajalle opettajan suostumuksella suoraan sähköisen rajapinnan kautta ilman erillistä tietopyyntömenettelyä. Esimerkiksi kelpoisuuden kannalta relevanttien opintotietojen sekä aiemman työkokemuksen tarkistaminen yhdestä tietokannasta mahdollistaisi entistä selkeämmän ja nopeamman menettelyn paperilla pyydettyjen todistuksien tai korkeakouluille kohdistuvien tietopyyntöjen sijaan."

Mikäli rekisterin hyödyntäminen eri käyttötarkoituksiin perustuu opettajan näkökulmasta vapaaehtoisuuteen, haasteeksi saattaa muodostua suostumusten hallinta ja rekisteritietojen hyödyntämisen työläys. Työnantajan näkökulmasta saattaa olla haastavaa, mikäli vain osa opettajista suostuu luovuttamaan tietojaan tai opettajat rajaavat tai muuttavat suostumuksiaan tietojen käyttöön.

Vapaan sivistystyön osalta huolta herättää se, onko mahdollista, että jokin koulutuksen järjestäjä tekisi myönteisen päätöksen opettajan kelpoisuudesta tilanteessa, jossa toinen koulutuksen järjestäjä ei olisi häntä tulkinnut kelpoiseksi (esim. tanssiopettajan tutkinnon voi suorittaa toisen asteen, alemman korkeakouluasteen tai ylemmän korkeakouluasteen tutkintoina). Vapaan sivistystyön puolella on paljon sellaisia opetettavia aineita, joihin ei ole suoranaista korkeakoulutasoista koulutusta (asetus 632/1998), vaan työnantaja soveltaa jatkossakin kelpoisuusehtoja asetuksen puitteissa. Täten tulkinnat kelpoisuuksista vaihtelevat koulutuksen

järjestäjien välillä. Mikäli opettajarekisteri otetaan käyttöön, tavoite tulisi olla, että se tasoittaisi tulkintaeroja opettajien kelpoisuuksista koulutuksen järjestäjien välillä. Tämä parantaisi ja yhdenmukaistaisi tuntiopettajien asemaa.

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)

Kannatamme vaiheittaista etenemistä. Kerättävät tietomassat ovat suuria ja vaiheittainen eteneminen mahdollistaa edellisistä vaiheista oppimisen ja sen, että rekisterin toimivuutta on mahdollista kehittää kuhunkin koulutusmuotoon keskittyen.

Raportissa todetaan, että ”Rekisterin yhtenä tärkeänä palveluna selvitysryhmä pitää sen käyttöä työnhakutilanteiden sähköisenä tutkinto-, kelpoisuus- ja työuratietojen lähteenä, joka helpottaisi hakuprosesseja sekä hakijan että työnantajan kannalta. Selvitysryhmä ei kuitenkaan esitä, että uudesta tiedonkeruusta tulisi koskaan avoin, vaan että uutta tietovarantoa pääsevät käyttämään vain viranomaiset ja käyttöluvalliset hankkeet. Työnantajien näkymä voidaan rajata vain oleellisiin tietoihin tai niihin tietoihin, joihin rekisterissä oleva henkilö antaa luvan.”

Lisäksi ensimmäisen vaiheen toteutuksesta todetaan seuraavaa:

”Vaihe 1: Säädetään opettajarekisteristä ja käynnistetään uusi tietovaranto

- Lainvalmistelutyön käynnistäminen ja lausuntokierrokset
- Käynnistetään valtakunnallinen tiedonkeruu esi- ja perusopetuksen sekä lukiokoulutuksen osalta, ja varmistetaan tiedonkeruun toimivuus
- ...”

Näemme, että määrittelyt ja järjestelmän käyttöprosessit tulisi kuvata ennen tietojen keruun alkamista erityisen tarkasti ja jokaisen kouluasteen erityispiirteet ja tarpeet huomioiden. On tärkeää, että järjestelmästä saadaan työnantajan ja tiedon käytön näkökulmasta rakennettua toimiva ja mahdollisilta lisätietojenkeruilta voidaan välttää.

On paljon esimerkkejä järjestelmistä, joiden kautta on teoriassa mahdollista saada tietoa, mutta tiedon hyödyntäminen muodostuu liian työlääksi, käytössä olevien järjestelmien tiedonsiirrot eivät tue käyttöä, tallennettua dataa ei pysty tarpeellisella tavalla yhdistelemään tai aineistosta puuttuu jotakin sellaista, joka parantaisi järjestelmän käyttöä merkittävästi.

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

Sivulla 58 kerrotaan, että uuden valtakunnallisen opettajatietovarannon ylläpidosta vastaava rekisterinpitäjä olisi OPH kuten KOSKI-tietovarannossakin. Tätä perustellaan sillä, että uuden ”uuden tietovarannon tarkoitus ei ole olla tilastorekisteri, vaan se palvelisi myös hallinnollisia tarpeita.”

Rekisterin sisältö vaikuttaa kattavalta, ja eri tietolähteiden linkittyminen toisiinsa on kuvattu selkeästi. Tätä koskien näemme ensisijaisen tärkeäksi sen, että rajapinnat kuntien käyttämien järjestelmien ja opettajarekisterin välillä rakennetaan toimiviksi. Esimerkiksi omassa kaupungissamme tietoja syötetään jo nyt kahteen järjestelmään ja tietojen syötöltä jälleen yhteen uuteen järjestelmään tulee välttää. Toisaalta esimerkiksi EU:n ulkopuolelta tulevista OPH:n rinnakkaispäätöksen saaneista OPH voisi suoraan kirjata tiedot rekisteriin. Huolta aiheuttaa se lisääkö uusi järjestelmä hallinnollista työtä koulutuksen järjestäjille.

Selvityksestä käy ilmi, että järjestelmästä hyötyvät oppijat, opettajat, Tilastokeskus, OKM&OH, koulutuksen järjestäjät sekä tutkimusyhteistyö. Selvitys ei kuitenkaan ota erityisen konkreettisella tavalla kantaa siihen, miten ja millaisiin hallinnollisiin prosesseihin käyttäjien on ajateltu voivan hyödyntää järjestelmää käytännön tasolla. Tietämättä tarkemmin, mihin hallinnon prosesseihin tai osaprosesseihin rekisteriä on ajateltu hyödynnettävän, on vaikea nimetä sisältötarpeita tässä valmisteluvaiheessa.

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)

JulkiTerhikissä näkyy henkilöiden oikeudet, esimerkiksi ”lääkäri”, ”sairaanhoitaja” ja ”erikoislääkäri sisätaudit”. Selvityksessä todetaan, että ”Opettajarekisteriin merkittyihin kelpoisuustietoihin ei liity vastaavanlaista perustavanlaatuista julkista ja valtiollista valvontaintressiä kuin terveydenhuollon ammattihenkilörekisterissä, eikä opettajan ammatin harjoittamisoikeus ole luvanvarainen.”

Emme näe hyvänä asiana, että opettajia koskevia tietoja olisi löydettävissä julkisista tietopalveluista ja tästä syystä olemme selvitysryhmän kanssa yhtä mieltä siitä, että ”JulkiTerhikin kaltaisen julkisen tietopalvelun perustaminen ei opettajarekisterin kohdalla ole tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla tarpeellista tai oikeasuhtaista eikä siten myöskään lainmukaista.” Myös muilta osin kannatamme sitä, mitä raportissa esitetään tietojen luovuttamista ja tiedonsaantioikeuksia koskien.

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 todetaan, että ”Uuden opettajatiedon kustannuksista ei voi muodostaa tarkkaa arviota, koska se vaatisi eri järjestelmien osalta varsin tarkkaa arkkitehtuuriarvioiden tekemistä. Toisaalta uuden tiedonkeruun hyödyt, jotka tuottavat säästöjä, tulevat todennäköisesti ilmi vasta ajan saatossa eikä niitä voida ottaa nyt arvioissa huomioon.”

Olette arvioineet syntyviä kokonaiskustannuksia ja verranneet niitä nykykustannuksiin. Laskelmat eivät kuitenkaan sisällä minkäänlaisia skenaarioita siitä, miten kustannuksia mahdollisesti tullaan jyvittämään kunnille. Selvityksessä todetaan, että uuden rekisterin perustaminen on järkevää vain, mikäli siitä saatavat hyödyt ovat rekisteristä syntyviä kustannuksia suuremmat. Tilanne on vastaava myös kuntien näkökulmasta. Rekisterin hyötyjä on vaikea arvioida, mikäli kustannusten jyvittämisen periaatteita ei edes karkealla tasolla esitetä.

Selvityksessä todetaan, että ”Työnantajille kohdistuva kustannus syntyy tietojen tallentamisesta järjestelmään aiheutuvasta työstä. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomioitava, että opettajia koskevat tiedot eivät muutu usein eikä ilmoitettavia muuttujia ole lukumääräisesti kovinkaan useita, jos tiedonkeruuta vertaa esimerkiksi oppijoita koskeviin tietoihin (esim. KOSKI). Teemme seuraavaksi oletuksen, että työnantajille kohdistuva kustannus on samaa tasoa kuin mitä nyt kuluu nykymuotoisen tiedonkeruun puitteissa opettajien palkkakustannuksiin. Tällöin tiedonkeruun kustannuksia ei tarvitsisi korvata koulutuksen järjestäjille. Tietojemme mukaan Varda- ja KOSKI-tiedonkeruuta ei ole myöskään korvattu koulutuksen järjestäjille.”

Selvityksessä ei osoiteta laskelmia tiedon tallentamisesta kunnille aiheutuvista kustannuksista eikä kerrota tarkemmin siitä, miten oletukseen kustannusneutraaliudesta on päädytty. Tietämättä tarkemmin, mihin arvio perustuu, on vaikea ottaa kantaa kustannuksiin. Mutta verrattuna nykyisen kaltaiseen kerran kolmessa vuodessa tehtävään kyselyyn ja matalaan vastausprosenttiin, oletus kustannusneutraaliudesta kuulostaa melko optimistiselta.

Jo aiemmin lausunnossamme toteamamme seikka liittyy myös kustannuksiin: rajapinnat kuntien käyttämien järjestelmien ja opettajarekisterin välillä tulee rakentaa toimiviksi, jotta tietojen syötöltä jälleen yhteen uuteen järjestelmään vältytään.

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)

Emme osaa ottaa kantaa nykyisen kolmen vuoden välein toteutettavan opettajatiedonkeruun kehittämisestä tämän selvityksen pohjalta. Suurin ongelma ei mielestämme ole tiedonkeruiden sisältö, vaan matala vastausprosentti ja kyselyiden työllistävyys.

8) Muut mahdolliset huomiot opettajarekisteriselvitykseen liittyen

Ei muita huomioita

9) Kannatatteko selvityksessä kuvatun opettajarekisterin perustamista?

Kyllä

Narvo-Akkola Merja
Järvenpään kaupunki

Ojala Saara
Järvenpään kaupunki - Opetuksen ja kasvatuksen palvelualue