

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 tuodaan esille monesta eri näkökulmasta nk. opettajarekisterin hyödyt ja käyttötarkoitukset. Poliittisiksi määrittämiinsä näkökulmiin työryhmä ei ota kantaa. Erityisen hyödyllistä on tietää opetus- ja kasvatusalan kelpoisuutta edellyttävissä tehtävissä toimivien kelpoisuus tehtävään. Päinvastoin kuin useilla muilla aloilla, opetustehtävissä voi määräaikaaisesti toimia vailla kelpoisuutta. Hyödyllistä on myös tietää, missä määrin henkilöstö on saanut täydennyskoulutusta ja minkä luonteista se on ollut.

Yliopistojen näkökulmasta erityinen mielenkiinnon kohde on rekisteritietojen tarjoamat tutkimusmahdollisuudet. Kaavailtujen tietueiden kerääminen tarjoaa pitkällä tähtäimellä mahdollisuuden mm. verrata koulutettujen ja kouluttamattomien opetustehtävissä toimivien tuloksellisuutta esimerkiksi oppijoiden oppimistulosten suhteen. Monenlaiset keskinäiset vertailut osajoukkojen välillä ja sisällä tulevat mahdollisiksi. Tutkimusaiheita tarjoutuu varsin

herkkäluonteisiinkin näkökulmiin, joihin selvitysryhmä ei halunnut ottaa kantaa. Opettajan oppijanumero rekisterissä tekee mahdolliseksi myös täysin yksilökohtaisen seurannan ja erilaisten urapolkujen ym. tutkimisen.

Mahdollisten opetus- ja kasvatusalan henkilöstön rangaistuksiin ja huomautuksiin liittyvä tieto on myös herkkä alue. Nykyään alaikäisten kanssa työskenteleviltä vaaditaan rikosrekisteriote, mutta opettajarekisteriin voitaisiin sisällyttää muutakin informaatiota, jonka työnantaja saattaa haluta tarkistaa työnhakijasta. Selvitysryhmä ei ole arvioinut erilaisten valvontafunktioiden liittämistä opettajarekisteriin eikä ehdota opettajarekisterille opettajien

saamien huomautusten ja varoitusten seuranta (s. 68). Rangaistusten lisäämistä opettajarekisteriin tulee pohtia kaikista näkökulmista huolellisesti.

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)

Opettajarekisterin tarkoitusperä on sikäli kaksijakoinen, että yhtäältä halutaan tilastotietoa ym., mutta henkilötasoinen rekisteröinti on toisaalta pulmallista, koska julkinen valvontaintressi ei ole yhtä vahva kuin luvanvaraisissa tai laillistamiseen perustuvissa ammateissa. Kuitenkin esimerkiksi oppilaiden vanhemmat saattavat olla kiinnostuneita, onko heidän lastaan opettava opettaja kelpoinen, ja seurata lapsensa koulupolkua myös tältä osin. Opettajarekisteri voisi helpottaa ja yksinkertaistaa tiedon hankkimista.

3) Opettajarekisterin kohderyhmät ja vaihteittainen eteneminen: Pyydämme kommentteja raportissa esitettyihin opettajarekisterin kohderyhmiin ja vaihteittaiseen 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)

Selvitysryhmä sivuuttaa kysymyksen siitä, kuka on opettaja, ts. opettajakelpoisuuteen ja opettaja-nimikkeen käyttöön liittyvät kysymykset (s. 9) eikä ota kantaa mahdollisesti perustettavan rekisterin nimeen. Rekisteriin kuitenkin halutaan tieto kaikista viroista ja toimista, joihin edellytetään kelpoisuusvaatimukset täyttäviä henkilöitä (s. 10). Ensimmäinen ratkaistava asia on, mitä kelpoisuuksia tällöin halutaan rekisteröitäväksi. Kun puhutaan opettajista, tarkoitetaan yleensä opettajan pedagogiset opinnot (60 op) ja muut opettajantehtävän kelpoisuuteen liittyvät opinnot suorittaneita henkilöitä. Kelpoisuudet kuitenkin vaihtelevat hoidettavan tehtävän mukaisesti. Mikäli rekisteri perustetaan, kysymys opettaja-nimikkeestä ja siitä, halutaanko rekisteriin virkoja ja toimia vai henkilöitä vai nimenomaisesti lueteltuja virkoja ja toimia hoitavia henkilöitä, tulee ratkaista. Nyt esitetty näkökulma painottuu tehtäviin eikä kelpoisuuksiin. Siinä mielessä tämä on perusteltua, että tiedetään, kuinka paljon opetustehtävissä toimivia tarvitaan tai kuinka paljon heitä tällä hetkellä on.

Mikäli nimeksi ja tosiasialliseksi tarkoitukseksi jää opettajatiedonkeruu ja opettajakelpoisuuksien rekisteröinti, silloin kohderyhmänä on opettajan pedagogiset opinnot (60 op) suorittaneet ja ne virat ja toimet, joissa tätä kelpoisuutta edellytetään. Tämä ratkaisu sulkisi pois varhaiskasvatuksen opettajat, joiden osalta ajantasainen tieto kelpoisuuden täyttävistä henkilöistä on olennainen. Toisaalta mikäli Varda (varhaiskasvatuksen tietovaranto) vastaa jo tähän tarpeeseen, varhaiskasvatuksen opettajia ei tarvitsisi sisällyttää nk. opettajarekisteriin.

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen opettajien sisällyttämistä rekisteriin on sekä toivottu että kritisoitu. Kun pedagogiselle koulutukselle asetetaan yliopistoissakin aiempaa enemmän painoa, pitäisi yleisen opettajakelpoisuuden omaavat yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa työskentelevät voida rekisteröidä. Hehän ovat kelpoisia myös muissa konteksteissa opettajakelpoisuutta edellyttäviin tehtäviin oman tieteenalansa ja oppiaineensa

osalta.

Vaiheistamisen eteneminen on kuvattu tarkoituksenmukaisesti. Etenemisjärjestys on perusteltu.

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

Luvussa 7.3 esitetyt ja rekisteriin kaavailut sisällöt ovat eri rekisterien yhdistämisen kannalta tarpeelliset. Tietueita tulee paljon, ja olennaista on niiden perustamisen arkkitehtuuri, jotta informaatio kyetään yhdistelemällä muuntamaan kulloistakin tarkoitusta palvelevaksi tiedoksi.

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)

Esitetyt näkökohdat ovat tässä vaiheessa tarkoituksenmukaiset, mutta jos rekisterin perustamiseen ryhdytään, rekisterin rakentamiseen, tiedonsaantiin ja tietosuojakysymyksiin tulee selvitystyön pohjalta paneutua erityisen huolella ja kaikkien eri tahojen näkökohdat huomioon ottaen, jotta rekisteristä tulee toimiva.

Lakiin kirjattavien käyttötarkoitusten tulee olla riittävän rajatut ja yksiselitteiset, mutta samalla mahdollistaa riittävä joustavuus.

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)

On mahdollista, että rekisteristä koituvat kustannukset muodostuvat suuremmiksi kuin selvityksessä on esitetty. Eteen saattaa tulla sellaisia odottamattomia pulmia, joiden ratkaiseminen vaatii huomattavaa panostusta.

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)

Selvityksessä päädytään varsin yksimielisesti johtopäätökseen nk. opettajarekisterin perustamisesta ja tuodaan esille nykyisen opettajatiedonkeruun hankaluudet. Ainoastaan opetuksen järjestäjät vastustavat rekisteriä ja korkeakouluille asia ei vaikuta vielä selvältäöman henkilöstön rekisteröinnin osalta. Opettajatiedonkeruu nykymuodossaan onnistuu ainoastaan, jos se asetetaan velvoittavaksi. Kuitenkaan sen tuottama informaatio ei vastaa kaikkeen siihen, mihin opettajarekisteri pyrkii.

8) Muut mahdolliset huomiot opettajarekisteriselvitykseen liittyen

Mikäli painopiste on seurannassa, täydennyskoulutuksessa ja tutkimuksessa, opettajarekisterin perustaminen voi tuoda mielenkiintoisia mahdollisuuksia. Mikäli painopiste on opettajatarvekartoituksessa, opettajatiedonkeruun kehittäminen pakolliseksi voi antaa riittävän hallinnollisen informaation.

On tärkeää kuvata menettely, jolla kelpoisuus tarkistetaan. Jos johonkin tehtävään on kelpoisuusehdot, ne tulee voida määritellä yksiselitteisesti. Kun rekisteriin on tarkoitus merkitä yksittäisten henkilöiden kelpoisuuksia, olisi syytä harkita säätämistä menettelystä, jolla kelpoisuuksia koskeva epäselvyys tarvittaessa ratkaistaan. Nykyään toimivaltainen taho on hallinto-oikeus, jos kyse on virkaan nimittämisestä, mutta ilman tiettyyn tehtävähakuun

liittyvää oikeussuojan tarvetta kelpoisuutta koskevaan epäselvyyteen ei ole saatavissa ratkaisua. Etelä-Suomen aluehallintovirasto myöntää erivapauksia kelpoisuusvaatimuksista, mutta tätäkään menettelyä ei ole tarkoitettu kelpoisuuden toteamiseen.

9) Kannatatteko selvityksessä kuvatun opettajarekisterin perustamista?

Kyllä, alla kuvatuilla muutoksilla [- Rekisterin perustamisen kustannukset ja hyöty suhteessa kustannuksiin tulee punnita laajapohjaisessa päätöksenteossa. - Mikäli rekisteriä aiotaan käyttää hyödyksi mm. työnhaussa, kaikkien opettajakelpoisuuden omaavien henkilöiden tulee voida halutessaan tai automaattisesti siihen liittyä riippumatta siitä, toimivatko he tällä hetkellä opettajakelpoisuutta edellyttävässä tehtävässä. Samalla saadaan tietoa opetusalan ulkopuolella toimivista henkilöistä ja heidän määrästään. Rekisteristä olisi myös se hyöty, että työnhakija/työntekijä voisi siirtää tietonsa suoraan työnantajalle ilman, että asiassa tarvittaisiin todistuksen antaneen korkeakoulun panosta, mutta tiedot olisivat kuitenkin varmennettuja. Tällainen mahdollisuus yksinkertaistaisi, nopeuttaisi ja helpottaisi työnhakuun liittyvää henkilötietojen käsittelyä ja parantaisi käsiteltävien tietojen laatua. Tämä antaa viitteitä mahdollisesta liikakoulutuksesta ja niin kutsutusta eri ammattien pedagogisoitumisen ilmiöstä. Opettajan pedagogiset opinnot 60 op ovat lisäansio moniin tehtäviin, joissa ei sinällään edellytetä opettajankoulutusta. Yritysten ja järjestöjen johtamis- ja henkilöstöhallinnon ja kouluttajan tehtävissä opettajankoulutus on eduksi ja antaa eväitä työstä suoriutumiseen. Kai Nordlund]

Hyytiäinen Johanna
Helsingin yliopisto