

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).

Asiassa on huolehdittava siitä, että kuntien tehtävät ja kustannukset eivät lisäänty, jos opettajarekisteri otetaan käyttöön. Sekä VARDA- että KOSKI-tietovarantojen käyttöönotto on jo lisännyt merkittävästi koulutuksen järjestäjän hallinnossa työmäärää, ilman että valtio on kompensoinut tätä asianmukaisesti – puhumattakaan siitä, että valtion aiheuttamat lisätehtävät olisi korvattu täysimääräisesti.

Kyse olisi uudesta velvoitteesta, sillä vaikka opetuksen ja koulutuksen järjestäjällä on jo lakisääteinen velvollisuus pyynnöstä toimittaa valtion opetushallintoviranomaisille niiden määräämät koulutuksen arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin ja seurannan edellyttämät tiedot, asettaisi opettajarekisterin käyttöönotto ja automaattinen tiedonsiirto tiukat muotovaatimukset sille, millä tavalla koulutuksen järjestäjän omat tietojärjestelmät tulee rakentaa sekä millä tavalla tiedot pitää niissä olla kirjattuna, jotta tiedonsiirto valtakunnalliseen tietovarantoon toimisi.

Opettajia rekrytoitaessa rekisteristä ei ole hyötyä, jos ulkopuolinen rekisterinpitäjä ei voi 100% varmuudella taata, että rekisterissä olevat tiedot ovat oikeita. Todennäköistä on, että rekisterin käyttöönotosta huolimatta työnantajien pitää jatkossakin tarkistaa opettajan kelpoisuus kuitenkin jokaisen rekrytoinnin yhteydessä erikseen. Siksi rekisterin tarpeellisuus ja siitä aiheutuva lisätyö on koulutuksen järjestäjän näkökulmasta vähintäänkin kyseenalainen.

Rekisteristä työnantajalle saatava hyöty jäisi varsin pieneksi, ja julkisen edun tarve onkin suurempi rekisterin perustamiseen kuin työnantajan asiassa näkemä hyöty. Jos julkisen edun tarve halutaan asiassa toteuttaa, se tulee toteuttaa siten, että valtio kattaa kustannukset ja hoitaa asian, eivätkä opetusalan työnantajat omalla työllään ja kustannuksellaan rahoita rekisterin perustamista ja huolehdi ylläpidosta, varsinkaan tilanteessa, jossa jo lähtökohtaisesti opetuksen järjestämiseen annettava rahoitus esimerkiksi lukiokoulutuksessa ei vastaa edes todellisia kustannuksia.

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)

Rekisterin perustamisesta ja ylläpidosta koulutuksen järjestäjille aiheutuva lisätyö ja työhön tarvittavan henkilöstön määrä pitää selvittää tarkasti. VARDA- ja KOSKI-tietovarantojen aiheuttama lisätyö on ollut oletettua suurempaa, eikä opettajarekisterin perustamisella tulisi lisätä koulutuksen järjestäjien hallinnon työkuormaa entisestään.

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)

Kun puhutaan opettajarekisteristä, avustajien sisällyttäminen rekisteriin toisi merkittävän lisätyön työnantajille tietojen ylläpitoon.

Vaiheittain eteneminen on perusteltua, jos opettajarekisteri aiotaan saada kattamaan kaikkien koulutusmuotojen osalta. Jos rekisteriä ei katsota tarpeelliseksi kaikkien koulutusmuotojen osalta, rekisterin toteuttamista ei pidä lähteä toteuttamaan lainkaan.

VARDA-tietovaranto sisältää jo tiedot varhaiskasvatuksen henkilöstöstä, mukaan luettuna varhaiskasvatuksen opettajat. Toivottavaa on, että samojen työntekijöiden osalta työnantajat eivät joudu huolehtimaan tietoja kahteen eri tietovarantoon, eikä opettajarekisteriin sisällytetä niitä tietoja, jotka ovat saatavissa jo VARDasta.

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

Työnantajan rajapinnasta ei pidä siirtää mitään tietoja rekisteriin, jos tätä tiedonsiirtoa ei voida hoitaa täysin muiden toimesta kuin työnantajan työnä. Työnantajien henkilöstöhallinnon rekisterit perustuvat palkanmaksuun, joka ei tarkoita täysin samaa kuin opettajan kelpoisuus. Taulukossa 4 (s.56) listatut tiedot sisältävät sellaistaakin tietoa, jota työnantajien rekistereihin ei ole kirjattu eikä kirjata. Näiden tietojen keruu ja nykyisten rekisterien muuttaminen sellaisiksi, että ko. tiedot voidaan kirjata niin, että tiedot voitaisiin siirtää edelleen työnantajan rekisteristä valtakunnalliseen tietovarantoon, on merkittävä työ. Sen aiheuttamia kustannuksia ei selvityksessä ole asianmukaisesti arvioitu. Selvitystyötä tulisi jatkaa tarkemmin ja selvittää, ovatko esitetyt tiedot realistisia kerättäväksi ja onko ne edes riittävän yksityisellisiä, jotta tietojen keruulla voitaisiin edes saada työnantajilta vertailukelpoista tietoa. Mikä esim. lasketaan täydennyskoulutukseksi, miten koulutuspäivä määritellään, millainen toiminta on hyväksyttävissä mentorikoulutukseksi tai mentorina toimimiseksi?

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)

Selvitysryhmä katsoo, että opettajarekisteriin merkittävät tiedot tulisi lähtökohtaisesti säilyttää pysyvästi. Kun huomioidaan rekisteröidyn oikeus tulla unohdetuksi, ihmetyttää miksi opettajan nimi- ja henkilötunnustietoja pitäisi säilyttää pysyvästi rekisterissä. Oikeutta tulla unohdetuksi ja saada itseään koskevat tiedot poistettua rekisteristä ei ole silloin, jos tietojen käsittely on tarpeen yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia tai tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten, jos oikeus saada tiedot poistetuksi todennäköisesti estää kyseisen käsittelyn tai vaikeuttaa sitä suuresti. Em. tarkoituksiin ei pitäisi tarvita kenenkään opettajan nimi- ja henkilötunnustietoja.

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)

Esitetty arvio siitä, että perustamisesta syntyisi myös säästöjä, kun tällöin kolmen vuoden välein tehtävää kustannuksiltaan 250 000 euron opettajatiedonkeruuta ei tarvitsisi enää tehdä. Selvityksessä esitetään, että opettajien kyselyyn vastaamiseen käytetystä työajasta syntyisi tällöin säästöä, joka kohdentuu työnantajille. Todellisuudessa opettajatiedonkeruuseen vastaamisesta tuskin erikseen opetushenkilöstölle on mitään erikseen maksettu (Tilastokeskuksen arvion mukaan vuoden 2019 kyselyn täyttämiseen meni keskimäärin 10 minuuttia), vaan tuo on sisältynyt tavanomaisiin työtehtäviin. Tällöin tuon työn jääminen pois muutenkin varsin kuormitetun opetushenkilöstön tehtävistä ei tuo lainkaan laskennallisia euromääräisiä säästöjä, joilla voisi perustella uusien lisäkustannusten aiheuttamista yhteiskunnalle.

Rekisteri lisäisi koulutuksen järjestäjien hallinnollista työtä sekä kustannuksia, jotka aiheutuvat tietojen kokoamisesta rekisteriä varten, sekä rekisterin muokkaamisesta sellaiseksi, että tiedonsiirto tapahtuisi automaattisesti. Riskinä on myös, että rekisterin perustamisesta aiheutuu merkittäviä mutta työnantajan oman toiminnan kannalta tarpeettomia lisäkustannuksia omiin tietojärjestelmiin vaadittavista investoinneista, jotta tarvittavat rajapinnat saadaan toteutettua.

Selvityksessä todetaan, että uuden opettajatiedon kustannuksista ei voi muodostaa tarkkaa arviota, koska se vaatisi eri järjestelmien osalta varsin tarkkaa arkkitehtuuriarvioiden tekemistä. Lisäksi todetaan, että perustamiskustannuksia arvioitaessa on tehtävä useita oletuksia. Tällaisen selvityksen ja puutteellisen kustannusarvion perusteella ei voi – eikä pidä – tehdä päätöstä siitä, että rekisteri perustettaisiin, vaan tarkka arkkitehtuuriarvio pitää tehdä, ja sen perusteella todeta, kuinka paljon kustannuksia opettajarekisterin toteuttaminen todellisuudessa aiheuttaisi.

Rekisterin perustamisesta ja ylläpidosta aiheutuvat kustannukset (jotka lienee arvioitu todellista pienemmiksi) ovat kohtuuttoman suuret suhteessa saavutettavaan hyötyyn. Toivottavaa olisi, että taloudelliset satsaukset suunnattaisiin opetus- ja kasvatushenkilöstön palkkaukseen eikä rekisterin kehittämiseen ja ylläpitoon.

Asiassa on syytä huomioida, että koulutuksen järjestäjille tulisi haasteeksi saada rekrytoitua riittävästi sellaista henkilöstöä, jolla on tarvittava ammattitaito sekä riittävästi työaika käytössään selvittääkseen kaikkien opettajien palvelussuhde- ja kelpoisuustiedot sillä tavalla, jota rekisteriin kirjaaminen edellyttää. Tämä työ vaatii erityisosaamista ja perehtyneisyyttä opettajien kelpoisuuksiin sillä tasolla, jota kattavan opettajien kelpoisuusrekisterin perustaminen ja tietojen vienti edellyttää. Opettajien kelpoisuusehtoja ja palvelussuhteita käsittelevän henkilöstön nykyiset resurssit eivät riitä opettajarekisterin aiheuttaman lisätyön hoitamiseen.

Työnantajille tulevia kustannuksia ja niiden korvaamista ei ole kuvattu vaan on todettu, ettei kustannuksia tarvitse korvata. Tällainen näkökulma asian valmistelussa on työnantajien kannalta kohtuuton. Valtion ei tule asettaa kunnille lisätehtäviä ilman, että se korvaa tämän 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)

Ei lausuttavaa.

8) Muut mahdolliset huomiot opettajarekisteriselvitykseen liittyen

Jos ajatuksena on, että rekisteriin tallennettaisiin ajantasainen tieto kaikista viroista ja toimista, joissa edellytetään kelpoisuusvaatimukset täyttäviä henkilöitä, kuinka järkevää tämä on tilanteessa, jossa esimerkiksi erilaisten hankerahoitusten (esim. korona-avustukset) myötä palkataan väliaikaista henkilöstöä, jolta edellytetään tietty kelpoisuusvaatimus? Ajantasainen em. työtehtävien määrä vaihtelee hankerahoituksista johtuen koko ajan. Mitä lisäarvoa rekisteri toisi, kun rekisterin tiedot antavat vain tietyn poikkileikkauksen hetken mukaisen tilannekuvan, jota hankerahoitukset vääristävät. Tulisiko tarkastelu rajata vain toistaiseksi voimassa oleviin virkoihin ja toimiin?

Selvityksessä kiirehditään rekisterin perustamista vielä tällä hallituskaudella. Keskenäisen asian vieminen väkisin päätöksentekoon ei ole kannatettava ajatus. Kun asia valmistellaan kunnolla, ja jos asialle on todellinen tarve ja laaja kannatus, hyvän valmistelun perusteella asia voidaan toteuttaa myös seuraavalla hallituskaudella. Asioiden holuminen sillä verukkeella, että tällä hallituskaudella tämä pitää saada tehtyä, herättää heti kysymyksen siitä, miksi pitää kiirehtiä? Jos asia ei ole kunnolla valmisteltu eikä sitä katsota laajalti tarpeelliseksi, asiaa ei pidä tehdä väkisin. Mutta jos asia on kunnolla valmisteltu ja tarpeellinen, asiasta päättämisessä ei ole merkitystä sillä, minkä hallituskauden aikana asian toteuttamisesta päätetään.

Sinänsä selvityksessä esitetty opettajarekisterin perustaminen ei ole asia, jota pitäisi ehdottomasti vastustaa, mutta asia pitää tehdä kunnolla, perusteellisen ja kattavan valmistelutyön jälkeen. Rekisterin ylläpito ei saa aiheuttaa koulutuksen järjestäjille ylimääräisiä kustannuksia tai työtä.

9) Kannatatteko selvityksessä kuvatun opettajarekisterin perustamista?

Ei

Lumiainen Jyrki
Paimion kaupunki