

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).

Raportista muodostuu kuva, että työnantajat vastuutetaan kokoamaan suurin osa rekisterin tiedoista, vastamaan niiden oikeellisuudesta (mm. kelpoisuudet lukuisiin eri tehtäviin) ilman mitään korvausta tästä työstä ja siitä aiheutuvista rajapintojen rakentamisen kustannuksista. On vaikeaa nähdä, mitä hyötyä tällaisesta rekisteristä on työnantajille tai miksi haluttaisiin käyttää kuntalaisten verovarvoja tällaiseen työhön, joka palvelee ensisijaisesti valtakunnallista tilastointitarvetta. Selvityksessä todetaan, että työ ei aiheuta työnantajille ylimääräisiä kustannuksia, mutta kuvaus työnantajien roolista ja vastuusta on sellainen, ettei väite voi pitää paikkaansa. Palvelussuhde- ja kelpoisuustietoja hallinnoivat aivan eri tahot kuin opettajat itse, joilta tietoa on aiemmin kerätty. Lisäksi selvityksessä todetaan, etteivät opettajat ole kyselyihin vastanneet eli työtä ei ole edes pystytty tekemään.

Työhistoriaa koskevasta rekisteristä emme näe hyötyjä. Mitä hyötyä työhistoriatietojen ja kelpoisuusehtojen rekisteristä on työnantajille, jos työnantajat tekevät tietojen kirjaamisen Opettajarekisteriin itse? Siinä tapauksessa työnantajille riittävät nykyiset työnantajien omat rekisterit. Myöskään kansallisesta kelpoisuusrekisteristä ei ole vastaavaa hyötyä, jos työnantajat ovat se taho, joka tiedot kirjaa, tällöin kyse olisi vain tuplatyöstä ja lisätyöstä tarkkojen kelpoisuusmäärittelyjen osalta myös tehtäviin, joissa henkilö ei sillä hetkellä toimi. Työnantajien käyttämät sähköiset rekrytointijärjestelmät ovat jo niin kehittyneitä, että työnhakijan ei tarvitse joka kerta työtä hakiessaan kirjata työhistoriaansa ja koulutuksiaan uudelleen vaan he voivat käyttää aiemmin itse kirjaamia tietoja, jotka ovat itse valinneet olennaisiksi. Tällöin rekisteri ei olennaisesti toisi hyötyä myöskään opettajalle itselleen. Työnantaja saa tarpeelliset tiedot suoraan työtä hakevalta ja työhön otettavalta.

Kansallisen kelpoisuusrekisterin osalta näemme asiassa hyötyjä, mikäli kelpoisuusrekisteri muodostetaan Opetushallituksen, korkeakoulujen ja yliopistojen yhteistyönä ilman työnantajia.

Jos kansallinen opettajien kelpoisuusrekisteri perustetaan, olennaista on myös se, että opettaja tulisi paremmin tietoiseksi, mihin hän on kelpoinen ja mihin ei. Tämä koskee erityisesti siirtymäsäännöstilanteita sekä tilanteita, jossa opettaja opettaa myös muita oppiaineita kuin mihin hän on kelpoinen.

Koulutuksen järjestäjät hyötyisivät rekisteristä, josta voi täsmällisesti tarkistaa henkilön kelpoisuuden eri oppiaineisiin eri koulutusasteilla sekä mahdollisesti tietoja muista olennaista osaamista tuottavista opinnoista (esim. musiikkiopistossa suoritettut tutkinnot luokanopettajilla). Työnantajan tarve tarkistaa tietoja koskee erityisesti tilanteita, jossa henkilöllä on ulkomainen tutkinto, vastaavuustodistus ja/tai erillisiä opintoja, jotka on suoritettu varsinaisen tutkinnon jälkeen tai niistä irrallaan. Yliopistojen ja erillisiä opettajan kelpoisuuteen vaikuttavia opintoja antavien oppilaitosten tulisi kirjata opettajarekisteriin mahdollisimman tarkasti, mitä kelpoisuuksia opinnot täyttävät. Opettajia rekrytoivat, kuten kunnat ja oppilaitokset, hyötyisivät luotettavasta ja riittävän tarkasta kelpoisuustiedosta.

Kelpoisuusrekisteristä hyötyisivät myös opettajat itse. Henkilöllä voi tutkintotodistuksistaan riippumatta olla esim. siirtymäsäännöstilanteissa väärä käsitys tai epäoikeudenmukaisuuden kokemus liittyen omaan kelpoisuuteensa. Olemme joutuneet tästä syystä käymään hovioikeudessa saakka, kun ei-kelpoinen on kokenut tulleen syrjityksi rekrytoinnissa. Valtakunnallinen rekisteri todennäköisesti vähentäisi tällaisia väärinkäsityksiä opettajilla omasta kelpoisuudestaan.

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)

Työhistoriatietojen kokoaminen on sekä tarpeetonta että niin työlästä ja työnantajien kustannuksia ja vastuuta lisäävää, ettei sen hyöty suhteessa kustannuksiin ole mielekäs. Selvityksessä ei ole riittäviä perusteita sille, mihin työnantajat tarvitsevat työhistoriatietoja, mutta ei myöskään se, mikä on niin vaikuttava kansallinen etu, että Opetushallitus tai muu valtion viranomainen tarvitsisi opettajien työhistoriatietoja, saati tietoa siitä, kuka opettaja opettajaa kulloinkin mitäkin opetusryhmää.

Kelpoisuustietojen kokoaminen kansalliseksi opettajien kelpoisuusrekisteriksi on perusteltua, koska opettajien kelpoisuusehdot kaikkine siirtymäsäännöksineen ovat monimutkainen kokonaisuus, jonka osaajia kaikkine yksityiskohtineen on hyvin rajallinen määrä. Työnantajat joutuvat kääntymään kelpoisuusasioissa OKM:n, OPH:n ja yliopistojen puoleen tilanteissa, joissa tutkinto- ja opintotodistusten perusteella on epäselvää, mihin opinnot antavat kelpoisuuden. Täysimittaisten kelpoisuustietojen määrittely ja kirjaaminen ei voi olla työnantajien tehtävä. Työnantajat tarkistavat kelpoisuuksia vain niihin tehtäviin, joihin henkilö hakee tai valitaan. Inhimillisten ja osaamisvajeista johtuvien virheiden määrä tulisi olemaan merkittävä, jos työ jäisi työnantajien vastuulle.

Korkeakoulut ja yliopistot sekä Opetushallitus vastaavat kelpoisuutta osoittavien todistusten antamisesta, joten kelpoisuusrekisterin ylläpito on luontevasti niiden tehtävä. Tällöin työnantajille jäisi vain lukuoikeus, jota voidaan hyödyntää rekrytointien ja palkan määrittelyjen yhteydessä. Opettajilla itsellään tulee olla tietojen luku/tarkistamisoikeus sekä mahdollisuus pyytää muutosta Opetushallitukselta.

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)

Jos opettajarekisteri perustetaan, se voidaan aloittaa selvityksessä mainituista kohderyhmistä, mutta vain kelpoisuuksien osalta ja niin, että työnantajat eivät vie kelpoisuustietoja rekisteriin.

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

Työnantajien rajapinnasta ei tule siirtää mitään tietoja rekisteriin, ellei tiedonsiirtoa hoideta täysin muualta käsin kuin työnantajien toimesta. Työnantajien palvelussuhderekistereitä ei ole muodostettu opettajarekisteriin suunniteltujen tietojen pohjalta, joten tiedonsiirto ei onnistu kaikkien olennaisten tietojen osalta, kuten kelpoisuudet.

Työnantajien rekisterit liittyvät yleensä palkkaukseen. Opettajien kohdalla on huomioitava, että OVTES:n palkkajärjestelmä ei ole sama kuin kelpoisuusjärjestelmä, vaikka palkkajärjestelmä perustuukin henkilön koulutustaustaan. Työnantajien rekistereistä ei todennäköisesti ole riittävää apua tarkassa kelpoisuuksien määrittelyssä. Opettajien kelpoisuuksien määrittelyistä kaikkine siirtymäsäännöksineen, vastaavuustodistuksineen jne. vastaavat OKM ja OPH ja näiden tahojen tulisi vastata myös opettajien kelpoisuuksien tarkistamisesta ja viemisestä järjestelmään. Työnantajat voivat vastata vain henkilön kelpoisuudesta tehtävään, johon opettaja otetaan töihin.

Mikäli rekisteri perustetaan, tulee ohjeistuksissa ja rekisterin rakenteessa huomioida tämä virkaehtosopimusten palkkarakenteen ja kelpoisuusrakenteen erilaisuus, jotta sekä työnantajan edustajat että opettajat itse ymmärtävät, ettei tietyn palkkatason saaminen kerro vielä täsmällistä tietoa kelpoisuudesta juuri kyseiseen tehtävään vaan on erillinen asia.

Taulukko 4. Työnantajien rajapinnasta opettajarekisteriin siirtyvät tiedot*

Opetettavat aineet (ml. kelpoisuudet kyllä/ei)

Tässä täytyy eritellä esim. perusopetus ja lukio, koska sama henkilö voi toimia molemmissa, mutta olla kelpoinen esim. vain perusopetukseen.

Toimiiko erityisopettajana (ml. kelpoisuus kyllä/ei)

Erityisopettajien kelpoisuuksissa on valtava määrä siirtymäsäännöksiä eri aikakausilta. Myös rajoitettuja kelpoisuuksia, jotka eivät kata kaikkea erityisopetusta. Miten erotellaan nämä erilaiset erityisopetuksen kelpoisuudet, jotka muodostuvat keskenään eri tavalla tai antavat suppeamman kelpoisuuden?

Työntekijän työhistoria (kerätään vain kerran henkilöä kohden kuten henkilötiedot)

Työnantaja ei ylläpidä rekisteriä työntekijöiden työhistoriasta (vrt. entinen nimikirjanote).

Työntekijän osallistuminen opettajatutorointiin ja vaihtoon

Työnantajien rekistereistä ei löydy tällaista tietoa joko ollenkaan tai kaikille yhtenäisen tietokentän muodossa.

Selvitystä lukiessa jää epäselväksi, onko opettajarekisteriin tarkoitus viedä aivan kaikkien opettajan työtä tekevien tiedot. Vakinaisissa viroissa ja toimissa työskentelevät vai myös määräaikaiset tuntiopettajat, sijaiset (ml. yhden päivän sijaiset)? Saman opettajan tai tuntiopettajan työn sisältö voi muuttua lukuvuoden aikana. Ollaanko rakentamassa kaksinkertaista ajantasaista palvelussuhderekisteriä - työnantajan ja valtionhallinnon?

Lisäksi vielä eräitä huomioita:

s. 55 Suoritetut kelpoisuusehdot opetettavissa aineissa:

Tämä tulee määritellä koulutusasteittain. Ja niin, että tietovaranto osaa laskea yhteen, mitä kelpoisuuksia opinnot tuottavat Esim. perusopetuksen opettajan kelpoisuus, lukiokoulutuksen opettajan kelpoisuus.

s. 55 Ulkomailla opettajatutkinnon tai muiden kelpoisuuteen vaikuttavien opintojen suorittaminen:

Ehdottomasti Opetushallituksen tai muun valtakunnallisen viranomaisen tehtävä koota kaikki poikkeavat kelpoisuudet tietovarantoon. Ei ole työnantajien tehtävä, Myös paras osaaminen asiaan on OPH:ssa, OKM:ssä ja yliopistoissa. Työnantajalle riittää, että osaa määritellä, mitä palkkatasoa maksetaan ja onko ylipäättään kelpoinen vai ei, ei täsmällinen kelpoisuuden määrittely kaikkiin mahdollisiin oppiaineisiin, joita henkilöllä saattaa olla, tai tehtäviin, joita hän saattaa joskus tulevaisuudessa jonkun työnantajan palveluksessa tehdä.

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)

Opettajan oma lukuoikeus tulee kattaa kaikki häntä koskevat tiedot.

Jos kelpoisuusrekisteri perustetaan, tulee työnantajan tiedonsaantioikeus eli lukuoikeus olla mahdollisimman laaja, jotta opettaja ei inhimillisen erehdyksen takia jätä antamatta lupaa työnantajan nähdä jotain olennaista kelpoisuuteen ja osaamiseen liittyvää tietoa, joka vaikuttaa esim. valintaan tai palkkaukseen. Laaja näkymäoikeus työnantajalle on työnhakijan kannalta paras. Jos hakija voi itse valita, mitä koulutustietoja rekrytoija näkee ja mitä ei, voi käydä niin, että piiloon jääneissä tiedoissa olisi jotain hakijan hyväksi luettavaa, mutta hän ei itse sitä hakiessa hoksaa tai epähuomiossa johonkin merkittävään kohtaan jää antamatta tarkastelu-oikeus. Vaikka hakijalla olisi käsitys, että hän on kaikki olennaiset luvat antanut. Tästä voi seurata tarpeettomia oikaisuvaatimuksia ja valituksia.

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)

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.

Kustannuksia ei ole kuvattu onnistuneesti ja selvityksessä esitetty oletus on virheellinen. On täysin eri asia kysyä opettajilta tietoja omasta työstään ja kelpoisuudestaan kuin velvoittaa työnantajia rakentamaan rajapinta omien järjestelmiensä ja Opettajarekisterin välille, hankkimaan henkilöstö, joka osaa ja jolle on osoitettu aika kaikkien opettajien kelpoisuus- ja palvelussuhdetietojen viemiseen Opettajarekisteriin. Työnantajien rekistereitä ei ole muodostettu Opettajarekisteriin tulevia tietoja ajatellen vaan palkanmaksua varten, joten tiedot eivät vastaa toisiaan.

Vertaus oppilaiden tietojen hallinnointiin ja viemiseen KOSKI-järjestelmään ei toimi. Oppilaiden tietojen ylläpitäminen on koulusihteereiden ja erikseen vastuutetun asiantuntijan tehtävänä ja vie ison osan heidän työajastaan. Samat henkilöt eivät ole perehtyneitä opettajien kelpoisuuksiin joko ollenkaan tai sillä tasolla, jota kattavan opettajien kelpoisuusrekisterin perustaminen ja tietojen vienti sinne edellyttää. Opettajien kelpoisuusehtoja ja palvelussuhteita käsittelevän henkilöstön työaika on jo ääriään myöten täysi eikä heille voi vastuuttaa uusia tehtäviä ilman lisähenkilöstön palkkaamista.

Työnantajille tulevia kustannuksia ja niiden korvaamista ei ole kuvattu vaan todettu, ettei kustannuksia tarvitse korvata. Ei ole kuvattu myöskään sitä, mistä työnantajat löytävät opettajien kelpoisuusehdot osaavaa lisätyövoimaa tietojen viemiseksi rekisteriin. Opettajien kelpoisuusehtoihin ja virkasuhteisiin liittyvä osaaminen on kapea osaamisala, johon kouluttaudutaan lähinnä työssä. Ei ole olemassa jo näissä tehtävissä olevien lisäksi ulkopuolista osaamisreserviä, joka saataisiin työtä tekemään satojen eri työnantajien palvelukseen.

s. 54 Työnantajilla ei ole resursseja määritellä ja viedä kelpoisuusehtoja rekisterin tarpeita varten. Käsittääkseni Suomessa on jo kokemusta siitä, miten esim. sosiaalialan henkilöstön kelpoisuudet ja tutkinnot vietiin valtakunnalliseen Valviran järjestelmään. Henkilöiden itsensä tulee toimittaa tiedot ja jopa maksaa siitä, että saa tietonsa rekisteriin. Tiedot ja kelpoisuudet tarkastetaan keskitetysti, ei työnantajien toimesta. Jos opettajarekisteri otetaan käyttöön, tulee muodostaa vastaava valtakunnallinen prosessi. Vai onko tarkoitus, että opettajan työtä tekevällä itsellään ei ole mitään vastuuta tietojen tallentamisesta rekisteriin?

s. 68-69 Opettajarekisterillä ei siis olisi yhtä yksittäistä rekisterinpitäjää, vaan sopiva viranomainen, kuten OPH, ja työnantajaorganisaatiot toimisivat tietovarannon yhteisrekisterinpitäjinä.

Työnantajien toimiminen rekisterinpitäjänä ei ole työajallisesti, taloudellisesti eikä yksityiskohtaisen osaamisen osalta mahdollista. Mikäli kunnille korvataan rajapintojen rakentamisesta aiheutuva työ kokonaisuudessaan ja osoitetaan siihen osaava henkilöstö, voidaan siirtää työnantajien rekistereistä sellaiset tiedot, jotka voivat siirtyä suoraan järjestelmästä toiseen rajapinnan kautta täysin

automatisoidusti. Työantajilla ei ole mahdollisuutta tehdä käsityötä ja käyttää nykyisen henkilöstön työaikaa tietojen kokoamiseen, oikeellisuuden tarkastamiseen ja tietojen kirjaamiseen.

7) Vaihtoehdot rekisteripohjaiselle tiedonkeruulle: Pyydämme kommentteja vaihtoehdoista 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)

Työnantajilta voidaan kysyä opettajaryhmäkohtaisia kelpoisten opettajien määriä kolmen vuoden välein. Eli esimerkiksi

- Luokanopetusta tekevien luokanopettajien ja päätoimisten tuntiopettajien 1) määrä, 2) kelpoisten määrä, 3) kelpoisten opettajien osuus %
- Perusopetuksen aineenopetusta tekevien päätoimisten opettajien ja päätoimisten tuntiopettajien 1) määrä, 2) kelpoisten määrä, 3) kelpoisten opettajien osuus %
- Erityisopettajana ja erityisluokanopettajana perusopetuksessa toimivien päätoimisten opettajien ja tuntiopettajien 1) määrä, 2) kelpoisten määrä, 3) kelpoisten opettajien osuus %
- Jne.

8) Muut mahdolliset huomiot opettajarekisteriselvitykseen liittyen

Selvityksessä viitataan lukuisiin tietoihin, joiden hyöty ja merkitys kansallisena rekisteriaineistona ei avaudu. Mm.

s. 53 Mihin tarkoitukseen tarvitaan opettajien veso-päivien rekisteröintiä valtakunnan tasolla?

s. 54 Opettajien urakehitystieto. Mihin tätä tietoa tarvitaan? Se, joka tietoa tarvitsee, voi tehdä myös työn. Ei ole työnantajien tehtävä.

s. 56 Yhteisopettamisen näkyminen luokkatasolla:

Mitä tällä tiedolla tavoitellaan kansallisena rekisteriaineistona? Yhteisopettajan lukujärjestys voi vaihdella viikoittain sen osalta, missä ryhmässä hän toimii opettajana. Lukuvuoden alun tilanne ei välttämättä ole enää sama joulun jälkeen tai keväällä, kun esim. oppilas/oppilaat, joiden takia samanaikaisopettajan työ on ryhmään kohdennettu, vaihtavat koulua tai luokkaa.

s. 67 Toisaalta opettajarekisteri voisi myös helpottaa alueellista yhteistyötä, ja tuoda nykyistä monipuolisemmat aineyhdistelmät tai kelpoisuudet entistä kattavammin ja tasapuolisemmin saataville.

Miten? Miten yksittäinen työnantaja saisi tiedon toisessa kunnassa työskentelevästä esim. ranskan opettajasta rekisterin kautta?

9) Kannatatteko selvityksessä kuvatun opettajarekisterin perustamista?

Kyllä, alla kuvatuilla muutoksilla [jos muodostetaan vain kelpoisuustietoja sisältävä kansallinen opettajarekisteri ja työstä vastaavat korkeakoulut, yliopistot ja Opetushallitus]

Markus Sari
Mikkelin kaupunki