

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 käsitellään laajasti niitä hyötyjä, joita kohdistetaan tieteellisen tiedon tuottamiseen. Kahdessa johtamassani tutkimushankkeessa parhaillaan käsitellään näitä muodollisesti kelpoisten opettajien alueelliseen ja oppilaitoskohtaiseen jakautumiseen liittyviä teemoja ja koulutuksellista tasa-arvoa (sekä varhaiskasvatuksessa, perusopetuksessa että spesifisti erityisopetuksessa, vrt. selvitys s. 48) ja tästä huolimatta suhtaudun varauksin annettuun esitykseen. Näiden asioiden tutkiminen on mahdollista nykyisilläkin tietovarannoilla, vaikka se luultavasti olisi yksinkertaisempaa tässä esitetyn opettajarekisterin avulla. Näin ollen, rekisterin mahdolliset haitat huomioiden, en näe rekisterin perustamista tarpeelliseksi tutkimuksellisesta näkökulmasta, vaikka se esimerkiksi omissa hankkeissani itse asiassa vastaisikin joihinkin menetelmällisiin haasteisiin. Opettajien työtaakan vähentäminen ja saadun tiedon laatu ovat mielestäni perusteltuja hyödyllisiä huomioita, mutta mahdolliset rekisteröinnistä johtuvat haitat niihin suhteuttaen ne eivät nähdäkseni ole riittäviä hyötyjä mahdollisten huomattavien haittojen sivuuttamiseksi.

Käyttötarkoituksissa tieteellisen tutkimuksen helpottamisen lisäksi korostetaan esimerkiksi lapsen vanhemman mahdollisuutta ”tiedustella opettajien koulutus- ja taustatietoja” (s. 76): käsitykseni mukaan tämä oikeus on jo olemassa ja näitä tietoja voi halutessaan jo nykyisissä oloissa pyytää koulutuksenjärjestäjältä. Tämä ei siksi itsessään olisi peruste opettajarekisterin perustamiseksi.

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)

Keskeisin huoleni, jonka johdosta en kannata rekisterin perustaminen, mainitaan selvityksen sivulla 75: ”Viranomaisien asiakirjat ovat julkisia, [...] Julkisuuslaki on yleislaki, joka tulee sovellettavaksi myös mahdolliseen opettajarekisteriin.”, sivulla 76 ”Selvitysryhmä ei ole havainnut tarvetta poiketa julkisuuslain säännöksistä opettajarekisteristä säädettäessä.” ja sivulla 75 ”kenellä tahansa on suoraan julkisuuslain nojalla mahdollisuus pyytää opettajarekisteriin merkittyjä tietoja”.

Näin ollen, ja koska rekisteri ei olisi otospohjainen, median olisi mahdollista laatia tämän rekisterin pohjalta kansalliset ranking-listat peruskouluista ja varhaiskasvatuksen palveluyksiköistä ja ”laadun” kriteerinä käytettäisiin tällöin kelpoisen henkilökunnan määrää. Laajentuessaan tämä ulottuisi koskemaan toista astetta ja korkeakouluja.

Näen tämän riittävänä syynä olla kannattamatta esitystä. Ranking-listojen tiedetään mahdollistavan entisestään sosiaalista eriarvoisuutta lisäävää kouluvalintakäyttäytymistä, sillä kansainvälisistä tutkimuksista tiedetään, että tyypillisesti keskiluokat ja ylemmät keskiluokat hyödyntävät tällaisia rankingeja valitessaan lastensa kouluja (esim. Kosunen & Carrasco 2016). Tällöin kouluvalinnat suuntaavat kohti ”korkean laadun” instituutioita, mikä itsessään voisi käynnistää aivan uudenlaisen eriarvoisuusketjun, mikäli instituutiot lähtisivät vastaamaan tähän uudella tavalla kilpailulliseen koulumarkkinatilanteeseen. Näin on myös syytä olettaa kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden linjassa. Aiemmasta tutkimuksesta tiedetään, että suomalaisvanhemmat eivät halua peruskouluista ranking-listoja (Seppänen ym. 2015), ja maissa, joissa ranking-listoja on rakennettu, instituutioiden väliset erot usein kasvavat. Ranking-listojen pois vetäminen on myös käytännössä hyvin hankalaa, jollei mahdotonta, kun sellaiset on kertaalleen julkistettu. Näin ollen en näe syytä, miksi opettajarekisteri lopulta edistäisi itsessään tasa-arvoa, vaan se voi tuottaa sivutuotteenaan kansalliset ranking-listat kouluista ja päiväkodeista ja siten pikemminkin mahdollisesti lisätä eriytymistä.

Ranking-listojen luominen ei myöskään ole nykyisen hallituksen Oikeus oppia -kehittämishajelman linjan mukaista. Ne todennäköisesti syventäisivät koulujen välisiä eroja oppilaspohjassa, vaikka samalla tämän selvityksen mukaan (selvitys s. 40) tarveharkintaisen tuen (selvityksessä termillä ”positiivisen syrjinnän”) kohdentaminen voisi olla entistä tarkempaa. Huoleni on, että opettajarekisterin luomisen sivutuotteena syntyvien ranking-listojen jälkeen näitä tarveharkintaisen tuen kohdistamisen kohteita voisi yhtä hyvin paitsi olla enemmän, niiden tarpeet voisivat olla suurempia. Näin ollen suhtaudun varauksin selvitysryhmän oletuksiin siitä, että rekisterin avulla vain tuettaisiin opetuksen saatavuutta ja alueellisen tasa-arvon toteutumista.

Lisäksi selvitykseen kootut maaesimerkit ovat melko lailla vinoutunut otos maista, joiden koulutusjärjestelmät ja yhteiskunnallisen stratifikaation tasot eivät vastaa Suomen olosuhteita, eivätkä ne siksi muodosta mielekästä referenssiraamia opettajarekisterin perusteleminen. Lähes kaikissa esitetyistä verrokkimaista on laaja yksityinen koulutussektori, jonka sääntelyyn erilaisten rekistereiden pitäminen sitoutuu. Suomalaisessa perusopetuksessa näin ei ole. Lisäksi koulutusjärjestelmän segregaatio on verrokkimaissa monin paikoin syvempää kuin suomalaisessa kontekstissa. Useissa verrokkimaissa on jo käytössä koulujen oppimistuloksiin liittyviä rankingeja, mikä tekee näiden vertaamisen Suomeen (jossa esimerkiksi perusopetuksesta ei tällaisia listoja ole)

epärelevantiksi. Lisäksi verrokkimaiden maiden opettajankoulutus on rakenteiltaan, ja näitä rakenteita on useita, varsin erilainen kuin suomalainen opettajankoulutus.

Selvitysryhmä myös toteaa (s. 68), että se ei ole arvioinut erilaisten valvontafunktioiden liittämistä opettajarekisteriin: nämä tulisi arvioida, koska mikäli niitä on mahdollista sittemmin liittää, rekisteri tulisi olla suunniteltu sitä silmällä pitäen.

Viimeinen ja selvityksessä hyvin vähälle jäävä seikka on rekisterin vaikutus päiväkotien ja koulujen arkeen. Monin paikoin koulujen ja päiväkotien arkitoiminta pyörii tällä hetkellä myös ei-kelpoisen henkilöstön voimin ja rekrytointihaasteiden keskellä. Tämä rekisteröinti lisäisi koulutuksenjärjestäjien painetta rekrytoida kelpoista henkilökuntaa, mikä itsessään olisi toki myönteinen asia, mikäli kelpoista henkilökuntaa olisi runsaasti tarjolla. Sen sijaan, mikäli tällaista henkilöstöä ei ole saatavilla (eritoten esimerkiksi varhaiskasvatuksen ja erityispedagogiikan kentät), tämän paineen aiheuttaman muutospaineen johdosta päiväkodin tai koulun jotenkin toimiva arki voisi pirstaloitua entisestään, jos muutos markkinoilla johtaisi esimerkiksi jatkuvasti vaihtuvaan kelpoiseen henkilöstöön oppilaitosten arjessa. Tällä on vaikutuksensa myös päiväkotiin ja kouluun työyhteisönä. Huono-osaisten alueiden kouluja tarkastelleen Suomen Akatemian rahoittaman tutkimushankkeemme (Paikallinen koulutuseetos) perusteella on syytä olettaa, että se voisi koskea eritoten kouluja ja päiväkoteja, jotka ovat jo muutoinkin altavastaajan asemassa koulutuksen kentällä. Yleisesti rekisterin pitäisi ensisijaisesti palvella kouluja ja koulutuksen järjestämisen kokonaisuutta, ei pelkästään opettajia, tai mahdollista opettajien välistä kilpailua työpaikoista.

Lähteet

Kosunen, S., & Carrasco, A. (2016). Parental preferences in school choice: Comparing reputational hierarchies of schools in Chile and Finland. *Compare: a journal of comparative and international education*, 46(2), 172-193.

Seppänen, P., Kalalahti, M., Rinne, R., & Simola, H. (2015). Lohkoutuva peruskoulu. Perheiden kouluvalinnat, yhteiskuntaluokat ja koulutuspolitiikka. *Kasvatusalan tutkimuksia*, 68. FERA.

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)

-

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

-

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)

Keskeisin huoleni, jonka johdosta en kannata rekisterin perustaminen, mainitaan selvityksen sivulla 75: "Viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, [...] Julkisuuslaki on yleislaki, joka tulee sovellettavaksi myös mahdolliseen opettajarekisteriin.", sivulla 76 "Selvitysryhmä ei ole havainnut tarvetta poiketa julkisuuslain säännöksistä opettajarekisteristä säädettäessä." ja sivulla 75 "kenellä tahansa on suoraan julkisuuslain nojalla mahdollisuus pyytää opettajarekisteriin merkittyjä tietoja".

Näin ollen, ja koska rekisteri ei olisi otospohjainen, median olisi mahdollista laatia tämän rekisterin pohjalta kansalliset ranking-listat peruskouluista ja varhaiskasvatuksen palveluyksiköistä ja "laadun" kriteerinä käytettäisiin tällöin kelpoisen henkilökunnan määrää. Laajentuessaan tämä ulottuisi koskemaan toista astetta ja korkeakouluja. Ks. lisäksi vastaus kohdassa 2 Opettajarekisteriin liittyvät haasteet.

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)

-

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)

-

8) Muut mahdolliset huomiot opettajarekisteriselvitykseen liittyen

-

9) Kannatatteko selvityksessä kuvatun opettajarekisterin perustamista?

Kosunen Sonja
Helsingin yliopisto - Social studies in Urban Education (SURE) -
tutkimusyksikkö, Kasvatustieteellinen tiedekunta