

Asia: VN/27452/2020/

Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta

Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Huomionne yleisperusteluista sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksosta (mietinnön jaksot 2-5 ja 10)?

Perustuslain (731/1999) 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Tässä lausunnossa esitämme, että tutkimustiedon valossa oppimistulokset ja muut koululaisten henkilökohtaiset tiedot voitaisiin katsoa julkisuuslaisissa arkaluonteiksi ja näin ollen rajata luovutusrajoituksen piiriin vain hallintokäyttöä varten. Näin menetellen olisi mahdollista samalla leventää tietojen hallintokäytön tietopohjaa koulutuksen kehittämiseksi ja toisaalta välttää koulujen eriytymisen oletettava kiihtyminen.

Koulutuksen kentällä oppilaitosten kehittämistyössä on tarpeen kerätä tietoa esimerkiksi oppilaiden oppimistuloksista ja muista mahdollisista oppilaiden taustaan liittyvistä piirteistä. Näiden tietojen hallinnollinen käyttö mahdollistaa peruskoulutuksen kehittämisen paikallisesti ja on näin ollen olennaista tietoa koulutuksen järjestäjille, kuten kunnille. Oppimistuloksiin liittyvien tietojen julkistamisen tiedetään kuitenkin kansainvälisen tutkimusnäytön perusteella voivan syventää koulutuksen ja alueiden eriytymistä ja eriarvoistumisen prosesseja (ks. esim. Elstad 2009; Power & Frandij 2010; Ravitch 2010; McArthur & Reeves 2022) ja vaikuttavan paikallisesti koulujen pedagogisiin prosesseihin monin, mutta pääasiassa monien koulujen työtä vaikeuttavin, tavoin (Thrupp 2018; Woods & Levačić 2002). Tutkimuksen tunnistettu valtavirta laajojen tutkimuskatsausten perusteella osoittaa, miten rankingien kiihdyttämä koulujen välinen kilpailu syventää ongelmia erityisesti niissä kouluissa, joissa vaikuttaa olevan listausten mukaan heikoimmat oppimistulokset (Vergier & Parcerisa 2017; Vergier ym. 2018). Viime kädessä leimaavat tavat puhua eri kouluista voivat ilmetä myös lasten ja nuorten leimaantumisen kokemuksina ja vaikuttaa hienovaraisin tavoin heikentävästi näiden käsityksiin itsestään, koulukavereistaan ja omista tulevaisuudenmahdollisuuksistaan (Huilla 2024; Kosunen & Huilla 2024). Tämänhetkinen julkisuuslaki kokonaisuudessaan mahdollistaisi tällaisten julkistusten seurauksena tehtävien ranking-listojen, eli koulujen asettamisen paremmuusjärjestykseen julkisilla listoilla esimerkiksi oppimistulosten perusteella, laatimisen myös perusopetuksessa, mikäli kokonaisotoksia koulujen

oppimistuloksista kerättäisiin kaikissa kunnissa (ennakkotapaus aiheesta Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä 2005, ks. Jakku-Sihvonen 2010).

Tiedonsaantioikeuden ja tietopyyntöjen osalta nykyistä lainsäädäntöä olisi mahdollista tarkentaa poikkeuksena julkisuuslakiin siten, että koulujen oppilaiden oppimistulokset ja muut oppilaita koskevat henkilötiedot sisältyisivät luovutusrajoituksen piiriin, eli niitä olisi mahdollista kerätä hallintokäyttöön ilman tiedonluovutusvelvoitetta. Henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittamisen näkökulmasta tämä tarkoittaisi sitä, että oppimistulokset ja muut oppilaiden henkilötietoja koskevat seikat katsottaisiin arkaluonteisiksi tiedoiksi, sillä ne koskevat lapsia ja julki tullessaan mahdollisesti syventävät heikoimmassa asemassa olevien oppilaitosten ja näiden oppilaiden ahdinkoa: näiden osalta voitaisiin soveltaa kansallista liikkumavaraa yleisen tietosuojasetuksen kohdalla. Lisäksi voidaan ajatella, että kognitiivisiin taitoihin liittyvä suoritus tieto on yhdistettynä muihin tietoihin mahdollisesti arkaluontoinen. Tällöin arviointitietoa voitaisiin kerätä laajasti vain hallintokäyttöön koulutuksen kehittämistä varten.

Perusteena poikkeusmenettelylle voidaan pitää sitä, että kyseessä on jo pitkään jatkunut viranomaiskäytäntö (Simola ym. 2009; 2013), joka on linjassa koulutusjärjestelmän pitkäaikaisten tavoitteiden kanssa. Suomalainen peruskoulujärjestelmä on arvioinnin osalta nojannut periaatteeseen, myös lakiin kirjatusti, että tulokset julkaistaan ainoastaan yleisellä tasolla (Kauko, Pitkänen & Varjo 2022). Tämä on myös kansallisen koulutuksen arviointimallin julkilausuttu tavoite (Karvi 2020). Toimien perusajatuksena on koulutuksellisen yhdenvertaisuuden säilyttäminen.

Tämä tarkoittaisi sitä, että koulutuksen järjestäjät (valtio, kunnat) eivät olisi velvoitettuja luovuttamaan keräämäänsä oppilaskohtaista ja koulukohtaista tietoa vastauksena tietopyyntöön esimerkiksi mediasta. Näiden tietojen perusteella kun on mahdollista laatia kouluista ranking-listoja, kuten monissa muissa maissa on käynyt (ks. Norjasta esim. Elstad 2009), ja tiedossa on, että julkistaminen on lisännyt koulujen välistä eriytymistä (Jakku-Sihvonen 2010). Koulurankingien julkistamisen seurauksista on kokonainen oma tutkimuskirjallisuuden kenttänsä (esim. Downey ym. 2008; Hovdhaugen ym. 2017), jolla keskustelua käydään esimerkiksi koulukohtaisten tietojen julkistamisen menetelmällisistä haasteista. Esimerkiksi hajautetulta hallinnoltaan Suomeen vertautuvassa Norjassa on havainnoitu kriittisesti erikokoisten kuntien osalta tuotettua dataa sen vertailtavuuden ongelmien näkökulmasta (Hovdhaugen ym. 2017). Myös Ruotsissa on käyty poliittista keskustelua oppimistulosten julkistamisesta, niihin liittyvistä ranking-listoista ja näiden aiheuttamista ongelmista (Wallenius 2020). Avoimen datan järjestelmät ovat alttiita manipuloinnille ja niiden tuottaman tiedon luotettavuus ja hyödyllisyys on asetettu tutkimuksissa kyseenalaiseksi (ks. Piattoeva 2015).

Ranking-listojen ajatusta on kritisoitu myös suomalaisissa koulutuspolitiikkaa käsittelevissä tutkimuksissa (Simola ym. 2009). Suomalaisessa keskustelussa oppimistulosten arviointitietojen julkistamista on perusteltu ennen kaikkea sillä, että vanhemmat voisivat käyttää näitä tietoja lastensa kouluvalinnoissa (Jakku-Sihvonen 2010). Laajassa kouluvalintaa käsittelevässä tutkimushankkeessa huoltajat eivät kuitenkaan pääasiassa toivoneet Suomeen peruskouluista ranking-listoja, vaikka olivat itse parhaillaan tekemässä kouluvalintaa (Seppänen ym. 2015).

Lukioiden osalta Suomessa tiedetään, että oppimistulosten julkistaminen on johtanut niiden eriytymiseen eritoten kaupungeissa (ks. Jaku-Sihvonen 2010, 322), eikä ole syytä olettaa, että tilanne olisi peruskoulujen osalta tässä suhteessa mitenkään erilainen.

Koulukohtaisten tietojen julkistamisessa on syytä olettaa, että niitä seuraavat haitat esimerkiksi leimautumisen ja oletettavasti kasvavan eriytymisen myötä erityisesti heikoimmassa asemassa olevien yksilöiden, koulujen ja asuinalueiden osalta, ylittävät näiden tietojen julkisuudesta saatavat hyödyt. Vaikka kehittämisen ja laadunvalvonnan näkökulmasta esimerkiksi oppilaitoskohtaisten oppimistulosten erojen käsittely koulutuksen hallinnossa on tärkeää, ilman muutoksia julkisuuslakiin yksilöiden oppimisen turvaamiseen tarkoitettua tietoa voidaan tulla käyttäneeksi näiden leimaamiseen, mikä voi johtaa aiemman tutkimustiedon valossa koulujen välisten erojen ja siihen liittyvän eriarvoisuuden syvenemiseen.

Sonja Kosunen, yleisen kasvatustieteen professori

Jaakko Kauko, koulutuspolitiikan professori

Lähteet

Downey D. B., von Hippel P. T., Hughes M. (2008). Are 'failing' schools really failing? Using seasonal comparison to evaluate school effectiveness. *Sociology of Education*, 81, 242–270.

Elstad, E. (2009). Schools which are named, shamed and blamed by the media: School accountability in Norway. *Educational assessment, evaluation and accountability*, 21(2), 173-189.

Hovdhaugen, E., Vibe, N., & Seland, I. (2017). National test results: Representation and misrepresentation. Challenges for municipal and local school administration in Norway. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 3(1), 95-105.

Huilla, H. (2024). Nuorten tulevaisuuden toiveet ja koulu. Teoksessa: Sonja Kosunen, Sara Juvonen, Heidi Huilla & Marja Peltola (toim.) 2024. *Koulu ja eriarvoisuus*. Helsinki: Gaudeamus.

Jakku-Sihvonen, R. (2010). Puheenvuoro: Oppimistulosten arviointitiedon puntarointia. *Hallinnon Tutkimus* 29(4), 317–324.

Karvi. (2020). *Koulutuksen arviointisuunnitelma 2020–2023*. Helsinki: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.

Kauko, J., Pitkänen, H., & Varjo, J. (2022). Quality in Finnish Comprehensive Schools: Entrenching Enhancement-Led Evaluation. In C. de la Porte, G. B. Eydal, J. Kauko, D. Nohrstedt, P. . Hart, & B. S. Tranøy (Eds.), *Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges* (pp. 447-455). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192856296.003.0021>.

Kosunen, S. & Huilla, H. (2024). *Ostari, koulu ja minä: Nuoret ja koulujen maineet*. Teoksessa: Sonja Kosunen, Sara Juvonen, Heidi Huilla & Marja Peltola (toim.) 2024. *Koulu ja eriarvoisuus*. Helsinki: Gaudeamus.

McArthur, D., & Reeves, A. (2022). The unintended consequences of quantifying quality: Does ranking school performance shape the geographical concentration of advantage?. *American journal of sociology*, 128(2), 515-551.

Piattoeva, N., Centeno V. G., Suominen, O. & Rinne, R. (2018). Governance by data circulation? The production, availability, and use of national large-scale assessments data. In Kauko, J., Rinne R. & Takala, T (Eds.) *Politics of Quality in Education: A Comparative Study on Brazil, China, and Russia*. Routledge, 115-136.

Power, S., & Frandji, D. (2010). Education markets, the new politics of recognition and the increasing fatalism towards inequality. *Journal of Education Policy*, 25(3), 385-396.

Ravitch D. (2010). *The death and life of the Great American school system: How testing and choice are undermining education*. New York, NY: Basic Books.

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

Simola, H., Rinne, R., Varjo, J., Pitkänen, H., & Kauko, J. (2009). Quality assurance and evaluation (QAE) in Finnish compulsory schooling: A national model or just unintended effects of radical decentralisation?. *Journal of Education Policy*, 24(2), 163-178.

Simola, H., Rinne, R., Varjo, J., & Kauko, J. (2013). The paradox of the education race: how to win the ranking game by sailing to headwind, *Journal of Education Policy*, 28:5, 612–633, DOI: 10.1080/02680939.2012.758832

Thrupp M. (2018). *The search for better educational standards: A cautionary tale*. Springer.

Verger, A., & Parcerisa, L. (2017). A Difficult Relationship: Accountability Policies and Teachers. International Evidence and Key Premises For Future Research. In M. Akiba & G. LeTendre (Eds). *International Handbook of Teacher Quality and Policy* (pp.241–254). New York: Routledge.

Verger, A., Parcerisa, L., & Fontdevila, C. (2018). The growth and spread of large-scale assessments and test-based accountabilities: a political sociology of global education reforms. *Educational Review* 71 (1), 5–30.

Wallenius T. (2020). *Schools, Performance and Publicity: Contrasting the policy on publicising school performance indicators in Finland with the other Nordic countries*. University of Helsinki.

Woods, P. A., & Levačić, R. (2002). Raising school performance in the league tables (Part 2): Barriers to responsiveness in three disadvantaged schools. *British Educational Research Journal*, 28(2), 227-247.

Soveltamisalan laajentamista koskevat ehdotukset

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

-

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

-

Minkälaisia erilaisia turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia arvioitte mietinnössä ehdotetulla julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella olevan? Ovatko voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteet riittävät suojaamaan tietoja, joita on ehdotuksen mukaan soveltamisalan piiriin uutena tai laajemmin tulevien toimijoiden hallussa? Onko organisaatiollanne hallussa tietoja, joiden salassapito olisi välttämätöntä esimerkiksi turvallisuuskäyttökohtien vuoksi eikä niiden salassapito ole mahdollista voimassa olevassa laissa tai erityislaeissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella?

-

Muut mietinnön ehdotukset

Olisiko muilla kuin lain soveltamisalaa laajentavilla ehdotuksilla organisaatione näkökulmasta turvallisuusvaikutuksia ja minkälaisia nämä vaikutukset olisivat?

-

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

-

2 luku

-

3 luku

-

4 luku

-

5 luku

-

6 luku

-

7 luku

-

8 luku

-

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

-

Sonja Kosunen