

17.9.2008

Dnro 4126/2/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus

PÄÄTÖS OMANA ALOITTEENA TUTKITUSSA OPETUSHALLITUKSEN TOIMINTAA KOULUTUKSEN ARVIOINNISSA KOSKEVASSA ASIASSA

1
ASIA

Opetushallituksessa 14.11.2006 toimittamassani tarkastuksessa ilmeni, että koulutuksen arvioinnissa vaikutti olevan eräitä ongelmia koulutuksen arviointineuvoston ja Opetushallituksen välisessä työjaossa.

Koulutuksen arviointineuvoston pääsihteeri oli 13.11.2006 lähettänyt etukäteen tiedokseni Opetushallituksen tarkastusta varten kirjoituksen ja siihen liitetyn, opetusministeriölle 21.2.2006 osoitetun aloitteen. Hän arvosteli Opetushallitusta yhteistyön puutteesta koulutuksen arviointineuvoston kanssa sekä arviointitoiminnan päällekkäisyydestä ja koordinoimattomuudesta. Koulutuksen arviointineuvoston tehtävistä oli säädetty asetuksella (150/2003).

Opetushallituksen suorittamiin oppimistulosten arviointeihin ja maksulliseen palveluun ovat pääsihteerin mukaan liittyneet suuret taloudelliset intressit. Pääsihteeri oli lisäksi viitannut asetukseen 149/2006 ja siihen, että arviointitehtävä olisi hämärtynyt.

Tarkastuksessa 14.11.2006 on lisäksi ilmennyt, että Opetushallitus ei ole laatinut koulujen "ranking-listoja" vaan oli tehnyt kouluista vain noin 5 %:n otoksen. Se ei ole kuvannut a ukottomasti koko maan kattavaa tilannetta, jota kylläkin oli selvitetty OECD:lle. Lain edellyttämä opetuksen arviointi kunnissa oli tarkastuksessa esitetyn mukaan ilmeisen hajanaisesti järjestettyä ja sitä tulisi kehittää. Ahvenanmaan kunnat olivat hankkineet Opetushallitukselta ostopalveluna oppilaitosten arviointeja ja vertailuja. Opetushallituksen pääjohtaja on antanut jo tarkastuksessa 14.11.2006 käyttööni selvityksen arvioinnin riippumattomuudesta Opetushallituksessa. Opetushallituksen roolista koulutuksen ulkoisessa arvioinnissa oli ollut erilaisia näkemyksiä. Vuoden 2003 uudelleenjärjestelyn jälkeen koulutuksen ulkopuolisesta arviointitoiminnasta olivat vastanneet opetusministeriö ja sen yhteydessä toimiva koulutuksen arviointineuvosto.

Opetushallituksen tarkastuksessa tekemieni havaintojen ja pääsihteerin kirjoituksen perusteella olen ottanut oma-aloitteisesti tutkittavakseni Opetushallituksen toiminnan koulutuksen arvioinnissa.

3
RATKAISU

Olen tutkinut asian ja esitän kannanottoinani seuraavan.

Koulutuksen arviointia koskevat säännökset oli sisällytetty kaikkeen jo 1.1.1999 voimaan tulleeseen, koulutusta koskevaan lainsäädäntöön. Koulutuksen arvioinnista oli siten säädetty samansisältöisesti perusopetuslaissa (628/1998, 21 §), lukiolaissa (629/1998, 16 §), ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998, 24 §), ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998, 15 §), vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998, 7 §) sekä taiteen perusopetuksesta annetussa laissa (633/1998, 7 §). Edellä mainittujen säännösten mukaan koulutuksen arvioinnin tarkoituksena on turvata koulutusta koskevan lainsäädännön tarkoituksen toteutumista sekä tukea koulutuksen kehittämistä ja parantaa oppimisen edellytyksiä. Paikallistasolla koulutuksen itsearviointia vastaa säännösten mukaan koulutuksen järjestäjä.

Koulutuksen ulkopuolista arviointia varten opetusministeriön yhteydessä on erillinen koulutuksen arviointineuvosto, joka organisoii arviointitoiminnan yliopistojen, Opetushallituksen ja muiden arviointiasiantuntijoiden verkostona. Opetushallitus tukee samaan aikaan koulutuksen laadunhallintaa, tuottaa valtakunnallista arviointitietoa oppimistuloksista ja ylläpitää koulutuksen tutkimusrekisteriä.

Edellä kerrotun lainsäädännön perustana olleessa hallituksen esityksessä (HE 86/1997 vp) oli todettu, että koulutuksen arviointi on keskeinen keino turvattaessa koulutuspalvelujen laatu ja valtakunnallinen vertailukelpoisuus. Opetusministeriö päättäisi ulkopuolisten arviointien yleisistä perusteista, kuten arvioinnin painopistealueista. Opetushallitus huolehtisi opetusministeriön määräämien perusteiden rajoissa arvioinnin kehittämisestä ja ulkopuolisten arviointien toimeenpanosta. Opetusministeriö voisi antaa yksittäisen arvioinnin suorittamisen myös muun tahon kuin Opetushallituksen tehtäväksi. Opetusministeriö voisi tarvittaessa siten antaa arviointitoimeksiantoja suoraan esimerkiksi yliopistoille ja tutkimuslaitoksille.

Arvioinnin tavoitteet oli määritelty sittemmin valtioneuvoston asetuksessa (150/2003, 2 §; arviointiasetus). Koulutuksen arviointitoimintaa koskevasta työnjaosta ja yhteistyöstä oli Opetushallituksen tehtävien osalta säädetty mainitun asetuksen 4 §:n 2 momentissa siten, että Opetushallitus osallistuu osana koulutuksen arviointiasiantuntijoiden verkostoa opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden mukaisten oppimistulosten arviointiin. Opetushallituksesta annetun lain (182/1991) 1 §:n mukaan opetustoimen kehittämis- ja hallintotehtäviä varten on opetusministeriön alaisena asiantuntijakeskusvirastona Opetushallitus.

Jo vuonna 2002 koulutuksen arviointitoiminnan organisoinnista laaditun opetusministeriön selvityksen mukaan koulutuksen arviointineuvoston tehtävänä oli avustaa opetusministeriötä, Opetushallitusta ja koulutuksen järjestäjiä koulutuksen arviointia koskevissa asioissa sekä toteuttaa koulutuksen järjestäjien toimintaan ja koulutuspolitiikkaan liittyviä arviointeja. Ministeriö voi kuitenkin edelleen antaa yksittäisen arvioinnin jonkin muun tahon tehtäväksi. Samaa aikaan laaditun hallituksen esityksen (135/2002 vp) perusteluiden mukaan opetusministeriön yhteyteen perustetun erillisen koulutuksen arviointineuvoston tarkoituksena oli luoda edellytyksiä koko opetustoimen hallinnon alan arviointitoiminnan koordinoinnille ja kehittämiselle.

Kuten saamistani selvityksistä ilmenee, poikkeavat toisaalta koulutuksen arviointineuvoston ja toisaalta Opetushallituksen käsitykset koulutuksen arvioinnin toteutuksesta ja organisoinnista osaksi toisistaan. Koulutuksen arviointineuvosto katsoo, ettei periaate, jonka mukaan opetusministeriö ja koulutuksen arviointineuvosto vastaavat koulutuksen arvioinnista yhdessä, toteudu. Opetushallituksen mukaan oppimistulosten seuranta on keskeinen osa Opetushallituksen perustehtävää koulutuksen kehittäjänä ja tuloksellisuuden edistäjänä. Opetushallituksen mukaan sen ja koulutuksen arviointineuvoston yhteistyö on pääasiassa keskittynyt eri yhteyksissä toimiviin yksittäisiin työryhmiin. Kuitenkaan varsinaista yliopistojen, Opetushallituksen ja muiden arviointiasiantuntijoiden yhteistyötä ei ole käy-

tännössä syntynyt.

Käsitykseni mukaan koulutuksen arviointia koskeneet järjestelyt Opetushallituksen ja vuonna 2003 perustetun koulutuksen arviointineuvoston välillä ovat olleet hyvän hallintotavan ja myös tiedontarvitsijoiden näkökulmasta tarkastellen ongelmalliset. Siten Opetushallituksen tarkastuksessa 14.11.2006 tekemäni havainnot ja tarve organisatorisesti selkeään koulutuksen arviointijärjestelmän kehittämiseksi ovat osoittautuneet paikkansa pitäviksi. Nykyisiä säännöksiä koulutuksen arvioinnista on nähdäkseni noudatettu, mutta käytännön tulkinnat eri organisaatioiden työnjaosta eivät välttämättä ole yksiselitteisiä (vrt. eduskunnan sivistysvaliokunnan mietintö 3/1998).

Sittemmin koulutuksen arvioinnissa ja Opetushallituksen aseman selkiyttämiseksi onkin tehty merkittäviä suunnitelmia ja uudistuksia.

Kansallista koulutuksen arviointijärjestelmää on kehitetty muun ohella opetusministeriön asettamassa Koulutuksen arviointijärjestelmän kehittämistyöryhmässä (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:27). Muistiossa ehdotettiin molempien koulutuksen arviointineuvostojen arviointisihteeristöjen sijoittamista Helsinkiin samoihin tiloihin. Opetushallitukselle on suunniteltu tässä yhteydessä edelleen oppimistulosten arviointitehtäviä. Opetusministeriön asettama selvitysmies on pohtinut Opetushallituksen asemaa, roolia ja tehtäviä sekä koulutustoimialan ohjausta muuttuvassa toimintaympäristössä (Opetusministeriön julkaisu 2007:46). Selvityksessä (s. 188) on todettu olevan tarvetta uudistaa koulutustoimialan arviointijärjestelmä. Valtioneuvoston 5.12.2007 hyväksymän koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman 2007–2012 mukaan Opetushallituksen roolista koulutuksen arvioinnissa on tehty opetusministeriön päätös keväällä 2008. Samaan tavoitteeseen on pyritty vuoden 2008 tulo- ja menoarviossa Opetushallitukselle asetetuilla tavoitteilla ja opetusministeriön ja Opetushallituksen välillä vuosille 2008–2009 solmitulla tulossopimuksella.

Hallituksen sivistyspoliittinen ministerityöryhmä on 28.3.2008 käsitellyt koulutuksen ja korkeakoulujen arvioinnin järjestämistä, Kansainvälisen henkilövaihdon keskus CIMOn toiminnan kehittämistä sekä Opetusalan koulutuskeskuksen (Opeko) asemaa. Linjauksen mukaan koulutuksen ja korkeakoulujen arvioinnilla on jatkossakin erilliset neuvostot ja sihteeristöt. Korkeakoulujen arviointineuvoston sihteeristö toimii edelleen Helsingissä ja Koulutuksen arviointineuvoston sihteeristö Jyväskylässä. Arviointisihteeristön toiminnan pitkäjänteisyyttä ja henkilöstön asemaa vahvistetaan nimittämällä avainhenkilöt pääsääntöisesti toistaiseksi voimassa oleviin virkasuhteisiin. Arviointijärjestelmän kehittämistoimenpiteet edellyttävät muutoksia koulutusta koskeviin lakeihin ja koulutuksen arvioinnista annettuun asetukseen. Säädosmuutokset tulisivat voimaan 1.1.2010. Korkeakoulujen osalta säädökset valmistellaan yliopistolain uudistuksen yhteydessä ja aikataulussa. Uusi yliopistolaki tulisi ministerityöryhmän mukaan voimaan 1.8.2009.

Koulutuksen arvioinnin tarkoituksenmukaiset järjestelyt kuuluvat sinänsä viranomaisten harkintavaltaan. Päädyn kuitenkin omana käsityksenäni siihen, että myös koulutuksen arvioinnin suorittamista koskevaa vastuunjako Opetushallituksen ja koulutuksen arviointineuvoston välillä olisi perusteltua viipymättä edelleen selkeyttää. Tarvittaessa olisi perusteltua muuttaa tätä asiaa koskevia säännöksiä ja erityisesti ns. arviointiasetusta. Selkeällä koulutuksen arvioinnin vastuunjaolla olisi nähdäkseni tärkeä merkityksensä myös koulutuksen arvioinnin jatkuvuudelle ja yliopistojen tutkimukseen perustuvalle laadulliselle kehittämisellekin.

4

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 10 §:n 2 momenttiin ja 11 §:n 2 momenttiin

viitaten saatan edellä esittämäni käsitykset koulutuksen arviointitoiminnasta Opetushallituksessa sekä Opetushallituksen että opetusministeriön tietoon. Samalla esitän ministeriölle koulutuksen arviointia koskevien säännösten selkeyttämistä.

Kiinnitän myös huomiota siihen, että luotettavalla ja ajantasaisella koulutuksen arvioinnilla on kaikkiaan tärkeä merkitys sekä oppilaiden oikeusturvan ja koulutustaustakunnan valinnan että myös Suomen kansallisen koulutuskyvyn arvioinninkin kannalta.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Opetushallitukselle. Olen erikseen lähettänyt jäljennöksen päätöksestäni tiedoksi myös koulutuksen arviointineuvostolle.