

Anni Tuurnas

OPPIVELVOLLISUUDEN LAAJENTAMISEN POLIITTINEN ARGUMENTAATIO

Kasvatustieteiden ja kulttuurin tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Joulukuu 2025

TIIVISTELMÄ

Anni Tuurnas: Oppivelvollisuuden laajentamisen poliittinen argumentaatio

Pro gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto

Kasvatuksen ja yhteiskunnan tutkimuksen maisteriohjelma, elinikäinen oppiminen ja kasvat

Joulukuu 2025

Suomen ensimmäinen oppivelvollisuuslaki (101/1921) vahvistettiin vuonna 1921, jolloin kaikille pakollisen kansakoulun kestoksi määriteltiin kuusi vuotta. Oppivelvollisuuden voimaan tulon jälkeen oppivelvollisuutta on sen historian aikana merkittävästi muutettu kaksi kertaa. Vuoden 1968 peruskoulu-uudistus laajensi oppivelvollisuuden keston yhdeksään vuoteen (Laki peruskoulusta 476/1968). Toinen merkittävä muutos oppivelvollisuuslakiin (1214/2020) tehtiin vuonna 2021. Laki pidensi oppivelvollisuutta siihen asti, kunnes oppilas täyttää 18-vuotta. Lisäksi laki takasi maksuttoman toisen asteen koulutuksen siihen asti, kunnes oppilas täyttää 18-vuotta. Lain valmistelu alkoi vuonna 2019 hallituksen esityksestä (HE 173/2020 vp). Oppivelvollisuuden uudistaminen oli Marin–Rinteen hallituksen yksi suurimmista lakiuudistuksista ja se herätti runsaasti julkista keskustelua. Sivistusvaliokunnan mietintöä (SiVM 15/2020 vp) varten annettiin 165 asiantuntijalausuntoa, joista 10 oli kunnilta tai kuntien etujärjestöltä Kuntaliitolta.

Tämä tutkimus tarkastelee oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyvän poliittisen keskustelun rakentumista valiokuntavaiheessa. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, millaiselle argumentaatiolle uudistusta koskeva poliittinen keskustelu rakentui ja miten sen oikeutus esitettiin hallituksen esityksessä, sivistusvaliokunnan mietinnössä ja kuntatoimijoiden lausunnoissa.

Teoreettinen viitekehys pohjautuu Vivien A. Schmidin diskursiiviseen institutionalismiin, joka korostaa ideoiden ja diskurssien merkitystä politiikan muutoksessa. Tutkimuksen analyysi toteutettiin yhdistämällä Toulminin argumentaatiomallia ja Carol Bacchin WPR-lähestymistapaa. Analyysissä tuon esiin poliittisen argumentaation osia eli väitteitä, lähtötietoja ja oikeutuksia. Aineisto koostuu hallituksen esityksestä (HE 173/2020 vp), sivistusvaliokunnan mietinnöstä (SiVM 15/2020 vp) sekä kymmenen kuntatoimijan asiantuntijalausunnosta.

Tulokset osoittavat, että hallituksen esityksen ja sivistusvaliokunnan mietinnön argumentaatio nojasi tasa-arvon, työllisyyden ja kansallisen kilpailukyvyn diskursseihin. Kuntien lausunnoissa korostuivat kriittiset näkemykset kustannuksista, velvoitteista ja uudistuksen vaikutuksista. Käsitykset oppivelvollisuuden laajentamisesta keinona nostaa koulutustasoa erosivat kuntatoimijoiden asiantuntijalausuntojen ja hallituksen esityksen välillä. Analyysin tulosten perusteella poliittinen argumentaatio rakentui väitteiden, ongelmien kehystämisen sekä politiikkaehdotuksen oikeutusten yhdistelmäksi. Tulokset myös osoittavat, että dokumenttiaineistossa pyritään argumentoimaan politiikan eliitille ja vakuuttamaan vastapuoli. Nojaten aiempaan koulutuspoliittisen retoriikan tutkimukseen tutkimus toi esille kolme diskurssia, joita ei argumentaatioissa haastettu. Diskurssit olivat tulevaisuuden tuomien muutosten tuomat tarpeet koulutukselle, osaamistason nostaminen sekä työelämän tarpeet jatkuvaan oppimiseen valmiille osajille.

Avainsanat: oppivelvollisuus, koulutuspolitiikka, argumentaatio, diskursiivinen institutionalismi, argumentaatioanalyysi, Toulminin malli, WPR-viitekehys

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla.

ABSTRACT

Anni Tuurnas: Political Argumentation in the Reform of Compulsory Education
Master's Thesis
Tampere University
Master's Programme in Educational Studies, Lifelong Learning and Education
December 2025

Finland's first Compulsory Education Act (101/1921) was enacted in 1921, establishing six years of compulsory elementary schooling for all children. Since its introduction, compulsory education has undergone two significant reforms during its history. The comprehensive school reform of 1968 extended the duration of compulsory education to nine years (Comprehensive School Act 476/1968). A second major amendment to the Compulsory Education Act (1214/2020) was implemented in 2021. This reform extended compulsory education until the age of 18. In addition, the Act guaranteed free upper secondary education until the student reaches the age of 18. Preparatory work for the legislation began in 2019 through a government proposal (Government Bill 173/2020). The reform of compulsory education was one of the most substantial legislative initiatives of the Marin–Rinne Government and generated extensive public debate. In preparation for the report of the Education Committee (SiVM 15/2020), 165 expert statements were submitted, ten of which were provided by municipalities or by the Association of Finnish Local and Regional Authorities.

This study examines the construction of political discourse surrounding the extension of compulsory education during the committee stage of the Finnish legislative process. The aim of the study is to identify the forms of argumentation on which the political debate concerning the reform was based and to analyse how its justification was articulated in the government proposal, the Education Committee report, and the statements submitted by municipal actors.

The theoretical framework draws on Vivien A. Schmidt's theory of discursive institutionalism, which emphasizes the role of ideas and discourse in processes of policy change. The analysis was conducted by combining Toulmin's model of argumentation with Carol Bacchi's "What's the Problem Represented to Be?" (WPR) approach. The analysis focuses on the claims, grounds, and warrants of political arguments. The data consist of the government proposal (Government Bill 173/2020), the Education Committee report (SiVM 15/2020), and ten expert statements submitted by municipal actors.

The findings indicate that the argumentation in the government proposal and the Education Committee report relied on discourses of equality, employment, and national competitiveness. In contrast, the statements submitted by municipalities emphasized critical perspectives on costs, obligations, and the impacts of the reform. Perceptions of the extension of compulsory education as a means of raising educational attainment differed between the expert statements of municipal actors and the government proposal. Based on the analysis, political argumentation was constructed through a combination of claims, problem framings, and justifications of policy proposals. The results also demonstrate that the documentary material seeks to persuade political elites and to convince opposing parties. Drawing on previous research on educational policy rhetoric, the study identifies three discourses that were not challenged in the argumentation: the educational needs arising from future societal changes, the raising of competence levels, and the labour market's need for professionals equipped for continuous learning.

Keywords: Education policy, argumentation, discursive institutionalism, argumentation analysis, Toulmin's model, WPR framework

The originality of this thesis has been checked using the Turnitin OriginalityCheck service.

TEKOÄLYN KÄYTTÖ OPINNÄYTTEESSÄ

Opinnäytteessäni on käytetty tekoälysovelluksia:

- Ei
- Kyllä

Ilmoitukseni mukaan olen käyttänyt opinnäytteessäni tutkielmaprosessin aikana seuraavia tekoälysovelluksia: ChatGPT, Copilot Chat ja Andor Tekoälyavustaja

Tekoälysovellusten nimet ja versiot: ChatGPT GPT-4, Copilot Chat ja Andor Tekoälyavustaja

Käyttötarkoitus: Tekoälyä on hyödynnetty lähdeaineistojen löytämiseen sekä tiivistelmän englanninkielisen käännöksen teossa. Lisäksi tekoälyä on hyödynnetty suomenkielisen tiivistelmän sekä pohdintaosion viimeistelyssä. Tekoälyä ei ole hyödynnetty sisällön tuottamisessa vaan sen avulla on pyritty löytämään kohtia, joita voisi selkeyttää ja parantaa.

Osiot, joissa tekoälyä on käytetty: Tiivistelmä, Abstract, 1 ja 6

Olen tietoinen siitä, että olen täysin vastuussa koko opinnäytteeni sisällöstä, mukaan lukien osat, joissa on hyödynnetty tekoälyä, ja hyväksyn vastuun mahdollisista eettisten ohjeiden rikkomuksista.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	7
2	SUOMEN LAINSÄÄDÄNTÖPROSESSI JA VALIOKUNTATYÖ	11
2.1	Suomen lainsäädäntöprosessista	11
2.2	Valiokuntavaihe osana päätöskokonaisuutta.....	13
2.3	Päätöksenteko koulutuspolitiikassa	17
2.4	Uusi oppivelvollisuuslaki	18
3	TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT	21
3.1	Institutionalismi.....	21
3.2	Diskursiivinen institutionalismi	23
3.3	Diskurssit ja ideat.....	24
3.4	Politiikka vaikuttamisen areenana.....	27
4	METODOLOGISET LÄHTÖKOHDAT	34
4.1	Retorinen analyysi	34
4.2	Toulmin argumentaatiomalli: miten argumentit rakentuvat	35
4.3	WPR – mikä määritellään ongelmaksi	37
4.4	Analyysi.....	40
4.5	Aineisto	41
5	TULOKSET	44
5.1	Hallituksen esitys	44
5.2	Väittämä: oppivelvollisuuden laajentamisen tavoitteet	45
5.3	Hallituksen esityksen lähtötiedot.....	46
5.4	Hallituksen esityksen oikeutukset	47
5.5	Kuntien asiantuntijalausunnat koskien hallituksen esitystä	49
5.6	Väittämä: oppivelvollisuuden laajentamisen ristiriitaiset tavoitteet	50
5.7	Kuntatoimijoiden asiantuntijalausuntojen lähtötiedot	50
5.8	Kuntatoimijoiden asiantuntijalausuntojen oikeutukset	57
5.9	Sivistysvaliokunnan mietintö	58
5.10	Sivistysvaliokunnan mietinnön lähtötiedot	58
5.10.1	<i>Ongelman kehystäminen</i>	58
5.10.2	<i>Työllisyys, talous ja kilpailukyky</i>	59
5.10.3	<i>Kaikkea on jo kokeiltu</i>	60
5.10.4	<i>Nivelvaiheen haasteet</i>	61
5.11	Sivistysvaliokunnan mietinnön oikeutukset.....	62
5.11.1	<i>Miten uudistus vastaa määriteltyihin ongelmiin?</i>	62
5.11.2	<i>Koulutususkko</i>	63
5.11.3	<i>Tulevaisuuden osaajat -argumentti</i>	63
5.11.4	<i>Koulutuksen kehittämisen linjallisuus</i>	64
5.11.5	<i>Syrjäytyminen ja tasavertaisuus</i>	65
5.11.6	<i>Peruskoulun ongelmat ja tosiasialliset mahdollisuudet</i>	67
5.11.7	<i>Resurssi- ja kustannuskysymykset sekä hallinnolliset vastuut</i>	68
5.12	Argumentaation taustatuki	71
6	TUTKIMUKSEN JOHTOPÄÄTÖKSET	72
6.1	Yhteenveto analyysistä	72
6.2	Ideat ja ongelmat koulutuspolitiikassa	77
6.3	Jatkotutkimusaiheita	80

1 JOHDANTO

Suomen ensimmäinen oppivelvollisuuslaki (101/1921) vahvistettiin vuonna 1921, jolloin kaikille pakollisen kansakoulun kestoksi määriteltiin kuusi vuotta. Oppivelvollisuuden historian aikana lakia on merkittävästi muutettu kaksi kertaa. Vuoden 1968 peruskoulu-uudistus laajensi oppivelvollisuuden keston yhdeksään vuoteen (Laki peruskoulusta 476/1968). Toinen merkittävä muutos oppivelvollisuuslakiin (1214/2020) tehtiin vuonna 2021. Laki pidensi oppivelvollisuutta siihen asti, kunnes oppilas täyttää 18-vuotta. Lisäksi laki takasi maksuttoman toisen asteen koulutuksen siihen asti, kunnes oppilas täyttää 18-vuotta. Lain valmistelu alkoi vuonna 2019 hallituksen esityksestä (HE 173/2020 vp). Sivistysvaliokunnan mietintöä (SiVM 15/2020 vp) varten annettiin 165 asiantuntijalausuntoa, joista 10 oli kunnilta tai kuntien etujärjestöltä Kuntaliitolta. Oppivelvollisuuden uudistaminen oli Marin–Rinteen hallituksen yksi suurimmista lakiuudistuksista ja se herätti runsaasti julkista keskustelua. Mittava uudistus sai osakseen myös kritiikkiä. Julkisessa keskustelussa esiin nousseen vastakkaisten näkemysten innoittaman tutkin politiikkatoimien tarpeellisuuden perusteluita sekä miten ideat liikkuvat poliittisessa prosessissa.

Kunnat olivat yksi selkeä yhtenäinen joukko lakiuudistuksen valiokuntavaiheen lausuntojen antajista, mikä tekee niistä kiinnostavan tutkimuskohteen. Erityisesti kunnat haastoivat uudistuksen tuomia kunnille siirtyviä velvoitteita ja kustannuksia. Tämä on itsessään mielenkiintoista kuntien autonomiaan liittyvän keskustelun ja historiallisen kehityksen kannalta, joten tässä tutkimuksessa taustoitan hieman myös sitä, millainen on kuntien ja valtion suhde koulutuspolitiikassa. Lisäksi kuntien antamat lausunnot ovat kiinnostava tutkimuskohde, koska oppivelvollisuuden uudistaminen toi kunnille uusia oppivelvollisten ohjaus- ja valvontavastuita sekä taloudellisia panostuksia. Koulutus on oleellinen osa kuntien palvelutehtävien

kokonaisuutta, erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden siirryttyä hyvinvointialueiden hoidettavaksi.

Tutkimuksessa kiinnostukseni kohdistuu oppivelvollisuuden laajentamisen lakiuudistukseen, johon kohdistui monia erilaisia näkemyksiä, konflikteja ja ideoita. Ajallisesti tutkimuksessa huomioni kiinnittyi lainsäädäntöprosessissa sivistysvaliokuntavaiheeseen, joka on viimeinen vaihe ennen varsinaista lain hyväksymistä. Aineisto rajautuu hallituksen esitykseen (HE 173/2020), kuntien sivistysvaliokunnalle antamiin lausuntoihin sekä sivistysvaliokunnan mietintöön (SiVM 15/2020 vp, 2020). Tässä tutkimuksessa pyrin löytämään hallituksen esityksessä, valiokunnan mietinnössä sekä kuntien tuottamissa oppivelvollisuuden lakiuudistusta koskevissa asiantuntijalausunnoissa esiintyviä argumentaation tapoja. Tutkin millaisia tapoja, ideoita, perusteluita ja ehdotuksia valiokuntavaiheen dokumenteissa esiintyy.

Tutkimuksessa olen kiinnostunut siitä, millainen kuva dokumenttien kautta piirtyy poliittisesta ideoiden vuorovaikutuksesta sekä miten ideat siirtyvät poliittisessa päätöksenteossa. Tässä käytän hyödykseni Vivien A. Schmidtin teoriaa diskursiivisesta institutionalismista. Diskursiivisen institutionalismin viitekehys tuo teoreettisen viitekehyyksen työlleni, jossa tarkastelen poliittista kamppailua ideoista ja merkityksistä. Oleellista tutkimuksessa on se, millaisia perusteluita ja ratkaisuja tarjotaan ja erityisesti mikä nähdään ongelmana. Schmidtin mukaan poliittiset ideat voidaan tulkita diskurssin ilmentyminä, joka voidaan nähdä olevan kolmella tasolla: 1) selkeinä poliittisina ratkaisuina (*policies*), 2) poliittisina ohjelmina (*policy programs*) sekä 3) filosofioina tai maailmankatsomuksina (*philosophies*). Kahdella ensimmäisellä tasolla politiikat ovat neuvottelun alustoja, mutta kolmas taso on niin olennainen osa yhteiskuntaa, ettei se ole enää samalla tavoin altis idean haastamiselle. (Schmidt, 2008)

Schmidt erottelee myös kaksi erilaista tapaa viestiä ideoista: kommunikatiivinen ja koordinatiivinen ulottuvuus erottaa politiikan toimijoiden keskinäisen ja politiikan toimijoiden ja yleisön välisen vuorovaikutuksen (Schmidt, 2008). Tässä tutkimuksessa näiden voidaan nähdä limittyvän. Kuntien roolin voidaan nähdä osana poliittista vuorovaikutusta, jossa ideoita haastetaan.

Analyysissäni käytän Tommi Walleniuksen väitöskirjassaan (2020) kehittämää kahden metodologisen työkalun yhdistelevää argumenttianalyysimallia. Wallenius yhdistää Carol Bacchi'n (2009) 'what's the problem represented to be?' (WPR) -lähestymistavan Stephen E. Toulminin (1958) argumentaatiomalliin.

Koulutuspolitiikan tutkimuksessa on ollut esillä erityisesti ylikansallisten toimijoiden, kuten OECD:n tuottama tieto ja sen käyttö kansallisen tason politiikassa (ks. esim. Volmari ym. 2022). Myös asiantuntijatiedon roolia sekä tiedonkäytön tehtävät osana päätöksentekoa on tutkittu. Lisäksi hallinnossa tapahtunut tiedon käytön muutos on ollut tutkimuksen kohteena. Esimerkiksi väitöskirjatutkimuksessaan (2017) Hyeon Su Seo kuvailee virkamiestiedon korvaamista ulkoistetulla tiedolla.

Johanna Kallo ja Jussi Välimaa (2024) tiivistävät artikkelissaan kysymyksen ideoiden ja ongelmien määrittelystä: se kuka määrittelee ongelmia, määrittelee ratkaisuja. Artikkelissa tuodaan esille, miten pienenneet luvut korkeakoulutukseen osallistumisessa nähtiin olevan huonon korkeakoulutuksen läpäisyasteen tai peruskoulutukseen liittyvien tekijöiden syytä. Artikkelissa osoitetaan kuitenkin, ettei näin ole. Ongelmien määrittelystä ja poliittisesta retoriikasta ovat kirjoittaneet esimerkiksi myös Janne Sääntti, Petteri Hansen sekä Antti Saari koulutuspoliittista retoriikkaa käsittelevässä artikkelissaan (2021).

Tutkimuksen alkuosassa taustoitan kontekstia, jossa oppivelvollisuuden lakiuudistus syntyi. Aluksi määrittelen sitä, miten lainsäädäntöprosessi etenee sekä mitä valiokuntatyöskentelyvaiheessa tapahtuu. Lisäksi kehystän kuntien ja valtion suhdetta koulutuspolitiikassa sekä kuvaan oppivelvollisuuden uudistamisen vaiheita lainsäädäntöjärjestelmän kokonaisuudessa. Luvussa kolme kuvaan tutkimuksen teoreettista viitekehystä. Tämän jälkeen määrittelen tutkimuskysymykseni. Metodologisia valintojani käsittelen luvussa neljä, jossa esittelen kahta metodologista viitekehystä yhdistelevän analyysimenetelmäni sekä analyysiprosessin sekä kuvaan aineistoani.

Tulososiossa analyysini etenee käyttämällä analyysimallin mukaista jaottelua argumentaation väitteeseen, lähtötietoihin sekä argumenttien oikeutukseen. Tulososiossa käsittelen tutkimuksen analyysiprosessin mukaisesti aineistona toimivia dokumenttiaineistoja erikseen. Analyysissä

pyrin kuitenkin erittelemään niitä asioita, joissa dokumenttiaineistot ovat suhteessa toisiinsa. Toisin sanoen analysoin dokumentteja niin, että ne sisältävät argumentteja, jotka vastaavat aiemmin esitettyihin argumentteihin. Näin ollen analyysi etenee lainsäädäntöprosessin mukaisessa järjestyksessä eli etenen hallituksen esityksestä kuntien lausuntoihin ja edelleen sivistysvaliokunnan mietinnön analyysiin. Johtopäätökset-luvussa esitän analyysin yhteenvedon sekä käsittelen tuloksien yhteyttä teoreettiseen viitekehukseen. Tarkastelemalla tuloksien yhteyttä käyttämäni teoreettisen viitekehukseen, vastaan muodostamiini tutkimuskysymyksiin. Lopuksi pohdin myös, millaisia jatkotutkimusaiheita voisin tutkimuksen tulosten perusteella esittää.

2 SUOMEN LAINSÄÄDÄNTÖPROSESSI JA VALIOKUNTATYÖ

2.1 Suomen lainsäädäntöprosessista

Tutkimuksessa kuvaan yhden lainsäädäntövaiheen poliittista vuorovaikutusta. Täten on olennaista taustoittaa myös lainsäädäntöprosessin kokonaisuutta. Suurelle yleisölle kaikista tutuin parlamentaarisen työn vaihe ovat televisioidut suulliset kyselytunnit. Niitä on näytetty Yleisradion kanavilla vuodesta 2008 asti ja kyselytunteja seuraa viikoittain 300 000–400 000 katsojaa per lähetys (Alastalo ym., 2024). Televisioidut kyselytunnit ovat kuitenkin vain pieni osa kansanedustajien työtä sekä lainsäädäntöprosessia.

Suomen parlamentaarinen malli luotiin vuonna 1906. Vuosituhannen vaihteessa vuonna 2000 malli koki viimeisimmän suuren muutoksen, kun presidentin valtaoikeuksia rajoitettiin ja vastaavasti eduskunnan lisättiin (Seo 2017). Suomessa eduskunta valitaan joka neljäs vuosi pidettävissä eduskuntavaaleissa. Eduskunnan valitsevia toimielimiä, jotka luovat eduskuntatyön kokonaisuuden ovat: puhemies ja varapuhemies, valiokunnat, kansainvälisten toimielinten edustajat, eduskunnan oikeusasiamies, pankkivaltuutetut sekä eduskunnan tilintarkastajat (Eduskunnan työjärjestys 40/2000). Tässä työssä huomio kohdentuu valiokuntavaiheeseen, joka on olennainen osa eduskunnan työskentelyä (Holli & Saari, 2019). Tutkimuksessa taustoitin myös sitä prosessia, jonka osana valiokuntavaihe on.

Lainvalmistelun prosessioppaassa (Oikeusministeriö, n.d.) lainsäädäntöprosessin kuvataan jakautuvan seitsemään osaan: ”aloite, esivalmistelu, perusvalmistelu, lausuntomenettely, jatkovalmistelu,

valtioneuvoston päätöksen teko, eduskuntakäsittely, lain vahvistaminen, täytäntöönpano ja seuranta” (Oikeusministeriö, n.d.).

Aloite lakimuutokselle voi tulla kansalaisaloitteesta tai esimerkiksi selvitysten tai tutkimusten kautta. Esimerkiksi ministeriö voi toimittaa selvityksiä tai tutkimuksia, jotka voivat aloittaa tarpeen kartoittaa lakimuutoksen mahdollisuutta. Useasti aloitteet tulevat kuitenkin hallituksen esitysten pohjalta. Esivalmistelussa kerätään tietoa asiasta virkatyönä tai erillisen valmistelu-elimen toimesta. Esivalmistelun perusteella siirrytään vaiheeseen, jossa päädytään joko lainvalmisteluhankkeen aloittamiseen tai päätökseen, ettei hanketta aloiteta. (Oikeusministeriö, n.d.)

Perusvalmistelu on eniten työpanosta vaativa vaihe. Lainvalmistelun prosessioppaan (Oikeusministeriö, n.d.) mukaan se tehdään virka- tai valmistelu-elimen toimesta. Perusvalmisteluvaiheessa tarkennetaan esivalmisteluvaiheessa kerättyä tietoa ja aineistoa sekä tarkistetaan lainsäädännön kysymyksiä. Valmistelussa voidaan tilata selvityksiä tai tutkimuksia. Tässä vaiheessa kuullaan myös olennaisia sidosryhmiä, jotka eivät ole mukana valmistelu-elimessä. Perusvalmisteluvaiheen lopputuloksena valmisteleva tiimi muokkaa kerätyn tiedon perusteella lakitekstin ja sen perustelut hallituksen esityksen luonnokseen. (Oikeusministeriö, n.d.)

Lausuntomenettelyssä kuka tahansa voi lausua asiasta, koska luonnos hallituksen esitykseksi julkaistaan. Pääosin kuitenkin lausuntoja pyydetään olennaisilta sidosryhmiltä. Lopuksi kaikki lausunnot kootaan ja julkaistaan. Jatkovalmistelussa hallituksen esityksen luonnoksen sisällöstä päätetään hyödyntämällä lausunnoista saatua palautetta. Hallituksen esityksen antamisesta eduskunnan käsittelyyn päättää valtioneuvosto. (emt.)

Lainsäädännön prosessioppaassa kuvataan lakiesityksen suunta kohti varsinaista lakia. Prosessi etenee siten, että puhemies ilmoittaa asian eduskunnalle. Ennen kuin asiat menevät valiokuntiin, käydään täysistunnossa lähetekeskustelu. Tämän jälkeen eduskunta päättää puhemiesneuvostoa kuultuaan, mihin valiokuntaan asia lähetetään. Tässä vaiheessa myös päätetään, että mitkä muut valiokunnat lausuvat asiasta.

Lainsäädännön prosessioppaassa kuvataan myös, että valmistelutiimi toimittaa lisäselvityksiä ja -tietoja koko käsittelyn ajan. Muutosehdotuksia ja

niiden kommentointia tekevät virkamiesjohto ja ministeri. Eduskunta päättää tai hylkää hallituksen esityksen. Tässä vaiheessa eduskunta voi liittää päätökseen lausumia, esimerkiksi lain täytäntöönpanosta ja seurannasta tai uuden lainsäädännön valmistelusta. (emt.) Oppivelvollisuuslain (1214/2020) valmistelussa sivistysvaliokunnan mietintöön (SiVM 15/2020 vp) kirjattiin 22 lausumaehdotusta. Lainsäädännön prosessioppaassa kerrotaan, että viimeisessä eli seitsemännessä vaiheessa presidentti hyväksyy lain. Tämän jälkeen laki pannaan täytäntöön ja sen toteutumista seurataan. (Oikeusministeriö, n.d.)

Arkikielessä politiikkaa kuvataan kompromisseiksi ja erilaisten näkemysten yhdistämiseksi. Valiokuntavaihe edustaa mielenkiintoisella tavalla paikkaa, jossa pyritään vaikuttamaan ja perustelemaan poliittisia toimenpiteitä tai toisaalta vastustamaan niitä. Valiokuntatyöskentelyssä yhdistyy mielenkiintoisella tavalla erilaiset poliittiset valtasuhteet ja näkemykset sekä asiantuntijoiden tuottama tieto. Tästä syystä valiokuntien työ näyttäytyy myös tutkimuksen kannalta olennaiselta osalta lainsäädäntöprosessia. Lakeja ei valmistella eduskuntatalon sisäisessä kuplassa, vaan lainvalmisteluprosessin eri vaiheissa kuullaan asialle olennaisia sidosryhmiä. Samoin voidaan myös ajatella, että hyväksytyt lait ovat yhdistelmä eri sidosryhmien näkemyksiä.

2.2 Valiokuntavaihe osana päätöskokonaisuutta

Valiokuntakäsittely on myös viimeinen vaihe siinä lainvalmisteluprosessissa, joka monesti on alkanut jo vuosia aiemmin esimerkiksi ministeriön, erilaisten komiteoiden, työryhmien ja selvityshenkilöiden pohdinnoista ja niihin liittyvistä erilaisista etu- ja kansalaisjärjestökonsultaatioista. (Hollu & Saari 2009, s. 29)

Seuraavaksi tarkastelen lyhyesti valiokuntatyöskentelyä ja valiokuntien asiantuntijakuulemisia. Näin pyrin hahmottamaan tutkimuksen kontekstia eli sitä kohtaa lainsäädäntöprosessia, jossa tutkimuksessa hyödynnetty aineisto on syntynyt. Valiokuntavaiheen kuvauksessa hyödynnän Seon (2017) väitöskirjassaan kattavasti esittelevää valiokuntavaiheen kuvausta.

Eduskunnassa on 18 pysyvää valiokuntaa, joiden lisäksi eduskunta voi asettaa tilapäisen valiokunnan. Useasti kansanedustajat kuuluvat 1–2 valiokuntaan. Seon (2017) mukaan valiokuntien tehtävänjako mukailee suurelta osin ministeriöiden työnjakoa, muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Eduskunnan työjärjestyksen mukaan valiokunnissa käsitellään ja valmistellaan ”hallituksen esitykset, eduskunta-aloitteet, lepäämään hyväksytyt lakiehdotukset, vahvistamatta jääneet lait, kansalaisaloitteet, eduskunnalle annetut kertomukset, eduskunnan tarkastettavaksi saatetut asetukset ja muut alemmanasteiset säädökset ja päätökset” (Eduskunnan työjärjestys 40/2000 §32). Esimerkiksi hallituksen esitys (HE) käsitellään eduskunnan lähetekeskustelussa, jossa puhemiesneuvoston esityksen pohjalta päätetään valiokunta, jonne asia lähetetään. Lähetekeskustelussa voidaan myös päättää, että yksi tai useampi valiokunta antaa erikoisosaamisensa pohjalta lausunnon valmistelevalle valiokunnalle. (Seo, 2017)

Eduskunnan työjärjestys (40/2000) määrittelee, että kun valiokunta katsoo saaneensa tarpeeksi tietoa asian käsittelyä varten valiokunta käy valmistavan keskustelun. Tässä vaiheessa valiokunnan jäsenet voivat lausua asiasta. Lausunnot luovat pohjan, jonka perusteella valiokunnan sihteeri laatii mietintö- tai lausuntoluonnoksen. Tämän jälkeen valiokunnassa käydään yleiskeskustelu luonnoksen pohjalta. Lisäksi valiokunnassa käydään yksityiskohtainen käsittely. Jos valiokunta on yksimielinen voi yksityiskohtaista käsittelyä pitää asian ratkaisevana käsittelynä. Jos näin ei ole, asia otetaan erilliseen ratkaisevaan käsittelyyn. Asiasta äänestetään, jos siitä ei ole yksimielisyyttä. Näin ollen vähemmistö voi saada eriävät mielipiteensä mietintöön. Jos valiokunta ei ole samaa mieltä hallituksen esityksen kanssa, se voi suositella muutoksia tai hylätä lakiehdotuksen. (Eduskunnan työjärjestys 40/2000)

Asiantuntijakuulemisia lukuun ottamatta valiokunnat työskentelevät pääsääntöisesti ”suljettujen ovien takana”. Tämä on kansanedustajien keskuudessa arvostettu valiokuntatyöskentelyn piirre, selviää Raunion (2021) tutkimuksesta, jossa selvitettiin haastattelujen avulla valiokuntatyötä ja sen julkisuutta. Kansanedustajat korostivat luottamuksellista ilmapiiriä eikä haastatteluissa tullut esiin näkemyksiä siitä, että valiokuntatyöskentelyä tulisi

muuttaa avoimemmaksi, läpinäkyvämmäksi tai osallistavammaksi. Luottamuksellista, suljettujen ovien valiokuntatyötä kuvaillaan artikkelissa pohjoismaiseksi tavaksi. Luottamuksellisuutta korostavan valiokuntatyöskentelyn tapaa arvostetaan kansanedustajien keskuudessa, koska puoluepoliittinen kaupanteko ja sopimukset ovat luottamuksellisessa ympäristössä helpompia tehdä (Rautio, 2021; Seo, 2017). Seo (2017) kuvaa väitöskirjassaan, miten pohjoismaiselle suljettujen ovien tavalle on tyypillistä se, ettei valiokuntien käymä keskustelu ole julkista, mutta kuulemisissa tuotetut dokumentit ovat julkisia. Eli se, mikä on valiokuntatyöstä normaalisti julkista, on pöytäkirjat, joihin kirjataan vain tiivistetty osa kaikesta siitä mitä valiokunnassa tapahtuu. Pöytäkirja sisältää esityslistan kohdat ja niihin liittyvät asiakirjat, osallistujat, kuullut asiantuntijatodistajat ja lopulliset päätökset. Myös loppuraportti tai mietintö on julkinen, mutta se sisältää hyvin vähän informaatiota käydystä keskustelusta. Suomessa asiantuntijakuulemisten kirjalliset lausunnot ovat vasta hiljattain tehty julkisiksi. (Seo, 2017)

Suomessa on järjestetty joskus julkisia kokouksia tai kuulemisia esimerkiksi kansalaisaloitteisiin liittyen. Raunio (2021) kuitenkin huomauttaa, että tavallisilla kansalaisilla ei ole osaa tähän kohtaa lainsäädäntöprosessia. Demokratian näkökulmasta onkin mielenkiintoista, kuten Seo (2017) tutkimuksessaan huomauttaa, että juuri asiantuntijakuulemiset, joissa valittujen sidosryhmien edustajat tuovat esiin asian kannalta olennaisia näkökulmia, ovat pääkanava, jolla kansainyhteiskunta ja valiokunnat kommunikoivat. Myös tästä syystä valiokuntatyöskentelyn luottamusta korostava ja suljettujen ovien malli on mielenkiintoinen, koska monella tapaa hallintoa on pyritty tällä vuosikymmenellä avaamaan. (Seo, 2017)

Valiokuntien tulee laatia mietintönsä tai lausuntonsa viivyttämättä. Aikatauluun liittyvä kysymys on kiinnostava myös asiantuntijakuulemisten ja tiedonkäytön näkökulmasta. Koska valiokunnissa työskentelevien on omaksuttava suuria määriä tietoa lyhyessä ajassa, tarvitaan helposti omaksuttavaa tietoa, hyvin ja selkeästi esitettynä. (Holli & Saari, 2009) Tutkimukseni näkökulmasta tämä myös luo kuvaa siitä, millaisen prosessin tuloksena aineistona käyttämäni kuntien asiantuntijalausunnat ovat syntyneet.

Mietinnössään valiokunta arvioi hallituksen esityksen puutteita ja ansioita. Mietintö myös sisältää valiokunnan näkemyksen siitä, tulisiko laki hyväksyä, miten sitä tulisi mahdollisesti muuttaa tai tuleeko lakia hyväksyä ollenkaan. Erityisesti opposition edustajien eriävät näkemykset valiokunnan mietintöesityksestä ovat nähtävillä mietinnön jäsenten eriävistä mielipiteistä, jotka liitetään varsinaiseen mietintöön. (Holli & Saari, 2019)

Kun valiokunnan tuottamat pöytäkirjat ja asiakirjat ovat valmiit ja hyväksytyt, asia käsitellään täysistunnossa kahteen otteeseen (Eduskunnan työjärjestys 40/2000). Valiokuntien puoluepoliittinen kokoonpano noudattelee täysistunnon kokoonpanoa. Joskus kuitenkin valiokuntapaikoista voidaan käydä kauppaa puolueiden kesken (Raunio 2021). Tavanomaisessa tilanteessa, jossa valiokunnan kokoonpano noudattaa täysistunnon kokoonpanoa, voidaan katsoa, että hallituspuolueiden jäsenet ovat antaneet lakiesitykselle hyväksynnän jo valiokuntavaiheessa, kun mietintöä on valmisteltu. Joitakin poikkeuksia politiikassa kuitenkin joskus on. (Holli & Saari, 2009, s. 29) Viimeisenä vaiheena ennen lain hyväksyntä eduskunta hyväksyy mietinnön sellaisenaan, jolloin ensimmäinen käsittely on päättynyt. Jos ei: asia toimitetaan eduskunnan päätöksen mukaisena suureen valiokuntaan. (Holli & Saari, 2009)

Valiokuntien tiedonhankinnan kannalta olennaisia ovat valiokuntiin kutsuttavat asiantuntijat. Seo (2017) määrittelee kolme asiaa, joita asiantuntijakuulemisilla tavoitellaan 1. he tuovat tietoa jäsenille lakiesityksestä ja siihen liitettävistä asioista, 2. he tuovat lainsäätäjille erilaisia näkökulmia asiasta eri sektoreilta ja ryhmiltä ja 3. jäsenet saavat keinoja arvioida asioita ja tehdä päätöksiä (Seo, 2017, s. 126).

Asiantuntijoiden valintaprosessiin liittyy vain vähän muodollisia säädöksiä tai ohjeita. Valintaprosessista kuitenkin ohjeistetaan eduskunnan työjärjestyksessä sekä valiokuntaoppaissa. Valiokuntaoppaassa 2008 kuvataan valiokunnissa yleisesti toteutettu käytäntö. Oppaassa oleva kuvaus ei rajoita sitä, keitä tai mitä tahoja valiokunnan tulisi kuulla. Virkahenkilöt laativat listan kuultavaksi kutsuttavista asiantuntijoista. (Raunio, 2023)

2.3 Päätöksenteko koulutuspolitiikassa

Seuraavaksi käsittelen tutkimuskirjallisuuteen nojaten suomalaisen koulutuspolitiikan päätöksentekoa. Koulutuspolitiikan kentällä Suomessa on kolme hallinnollista tasoa, jossa ylintä valtaa käyttää Opetus- ja kulttuuriministeriö. Keskitason hallintoon kuuluu kuusi aluehallintovirastoa sekä Ahvenanmaan valtionvirasto. Lähinnä kansalaisia oleva paikallishallinto eli kunnat vastaavat perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestämisestä. Vuonna 2019 valtio rahoitti kuntien järjestämää koulutusta noin 8,7 miljardilla eurolla. (Kauko ym., 2021. s. 5–6) Kuntien tulee ottaa huomioon opetussuunnitelmien perusteiden keskeiset asiat koulutuksen järjestämisessä ja oman opetussuunnitelman tekemisessä (Volmari ym., 2022, s. 122). Kuntia ei valvota, esimerkiksi koulutarkastajista on luovuttu, mutta opetus- ja kulttuuriministeriö ohjaa kuntia ja koulujen toimintaa esimerkiksi taloudellisen vallan keinoin. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön alaisen Opetushallituksen laatima opetussuunnitelman perusteet -asiakirja voidaan nähdä ministeriön keinona ohjata kuntia ja koulutuksen järjestäjiä sisällöllisen ohjaamisen keinoin. (Kauko ym., 2021, s. 5–6)

Koulutuspoliittisen päätöksenteon kannalta on olennaista se, millä tavoin valta on jakaantunut järjestelmässä. Esimerkiksi Osmo Lampinen (2003) huomauttaa Suomen koulutuspolitiikan kehitystä kuvaavassa kirjassaan, että Suomessa ei ole siirretty päätöksentekovaltaa julkisen järjestelmän ulkopuolelle. Valtaa on Lampisen mukaan siirtynyt desentralisaation myötä kunnille ja koulutusta toteuttaville yksiköille. Hallinnon ohjausjärjestelmän kuvataan keventyneen ja itsenäisyyden lisääntyneen. Arviointia koskevassa luvussa Lampinen kuitenkin huomauttaa, miten arviointi ja tilivelvollisuusvastuun lisääntyminen vie osan koulutustoimijoiden itsenäisyydestä, vaikuttamalla arvioinnin asettamien päämäärien kautta paikallisen toimintaan. Desentralisaatio ei ole siis välttämättä lisännyt hallinnollista itsenäisyyttä tai toisinpäin, hallinnollisen ohjauksen keventämistä. Ohjaamisen keinot ovat muuttuneet ja kehittyneet ja kehityksen myötä myös tehostuneet. Lampinen kuvaa myös koulutuspolitiikan päätöksenteon virkavaltaistumista. Tällä hän kuvaa sitä,

miten koulutuspolitiikan tärkeitä kysymyksiä ei aina käsitellä eduskunnassa. (Lampinen, 2003)

Koulutuspolitiikan päätöksentekoa tarkasteltavassa tutkimuksessa huomion kohteena on ollut kansainväliset koulutuspolitiikan toimijat kuten Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD). Esimerkiksi tutkimuksessaan Saija Volmari, Jaakko Kauko, Juho Anturaniemi ja Íris Santos (2022) tutkivat bibliometriikka hyödyntäen, mihin tahoihin Suomen opetussuunnitelmauudistusta koskevissa poliittisissa valmisteluasiakirjoissa viitattiin. He esittävät eri lähteisiin viitaten, miten päätöksenteossa tietoa käytetään myös legitimoimaan päätöksiä. Artikkelissa nostetaan esiin, että asiantuntijatiedolla legitimoidaan erityisesti ikäviä päätöksiä. Lisäksi tutkijat nostavat esiin aiemmista tutkimuksista esille tulleen tuloksen, että perustellessaan päätöksiään päättäjät suosivat numeroita. Numeroiden avulla yksinkertaistetaan hankalia asioita ja ne nähdään objektiivisina ”tosiasioina”. (Volmari ym., 2022)

Lampinen (2003) tarkastelee teoksessaan etujärjestöjen valtaa. Hänen mukaansa historiassa etujärjestöjen vaikutusvalta ja niiden keskinäiset suhteet ovat Suomen koulutuspolitiikan historiassa vaihdelleet. Esimerkiksi ammatillisen koulutuksen alueella etujärjestöillä on institutionaalista valtaa. Lampinen toteaaakin, että ”Etujärjestöjen vaikutus Suomessa institutionalisoituu lähinnä lausuntomenettelyyn ja asiantuntijoiden kuulemisen kautta” (Lampinen, 2003, s. 167). Lampisen tarkastelun kautta voidaan ymmärtää, miten olennainen osa etujärjestöjen vaikuttamistyöstä tapahtuu valiokuntatyöskentelyn aikana. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteivät etujärjestöt myös vaikuttaisi ei-institutionaalisissa konteksteissa.

2.4 Uusi oppivelvollisuuslaki

Oppivelvollisuuden taustaa on lähestytty suomalaisessa koulutuspoliittisessa tutkimuksessa erilaisista lähtökohdista. Sirkka Ahonen (2021) on tarkastellut oppivelvollisuuden historiaa tutkimalla oppivelvollisuudesta käytyä aatteellispoliittista keskustelua. Ahosen (2021) mukaan oppivelvollisuutta on käsitelty kertomuksena ihmisten ja yhteiskunnan edistyksestä. Toisaalta lähtökohtana on ollut myös kriittinen koulutussosiologinen historian tarkastelu,

joka katsoo oppivelvollisuuden ensisijaisesti tuottavan ihmisten valikointia. Kolmanneksi näkökulmana on Ahosen mukaan ollut koulun käytäntöjen muutoksen tutkimus. (Ahonen, 2021)

Suomen ensimmäinen oppivelvollisuuslaki säädettiin vuonna 1921. Taustalla oli halu turvata jokaiselle 7–12-vuotiaalle lapselle mahdollisuus opetukseen perhetaustasta tai asuinalueesta riippumatta. Uudistuksen aatteellinen tausta nousi ennen kaikkea halusta sivistää kansaa. Jo oppivelvollisuuden säätämisen aikoihin värittivät erilaiset poliittiset ja aatteelliset näkemykset ja kamppailut. Seuraavan kerran oppivelvollisuutta uudistettiin toisen maailmansodan jälkeen. Uudistuksen taustalla oli sodanjälkeinen yhteiskuntien demokratisoituminen. Oppivelvollisuutta uudistettiin yhtäaikaaisesti monessa Länsi- ja Pohjois-Euroopan maassa. Näin myös Suomessa yhteiskunnalliset rakennemuutokset sekä maailmansodan jälkeinen demokratiaa ja tasavertaisuutta korostavan poliittisen ilmapiirin vaikutuksesta Suomeen luotiin yhdeksänvuotinen peruskoulu, kun peruskoulun puitelaki hyväksyttiin vuonna 1968. Myös peruskoulu-uudistus värittivät pitkälliset poliittiset keskustelut, joissa erilaiset argumentit kamppailivat. (Ahonen, 2021)

Pääministeri Antti Rinteen ja myöhemmin Sanna Marinin yksi hallitusohjelman kärkilakihankkeista oli oppivelvollisuuslain uudistaminen (HE 173/2020 vp). Toisen asteen koulutuksen nähtiin olevan minivaatimus moderniin työelämään osallistumiselle, joten oppivelvollisuuskäytäntöä haluttiin nostaa 18-ikävuoteen. Oppivelvollisuuden laajentaminen teki myös toisen asteen koulutusta maksutonta aina siihen asti kuin oppilas täyttää 18-vuotta. Ahonen (2021) toteaa, että samaan aikaan monessa Euroopan maassa oppivelvollisuutta oli uudistettu yksitoistavuotiseksi.

Suomessa lakiuudistus herätti runsaasti julkista keskustelua. Lakiesitysluonnos keräsi lausuntokierrosvaiheessa lähes 200 lausuntoa. Tässä vaiheessa vain noin viidennes hyväksyi lakiuudistuksen perustelut. Ahonen (2021) tiivistää miten uudistuksen katsottiin olevan ongelmallinen taloudellisesta, sekä pedagogisesta näkökulmasta. Myös oppositio vastusti uudistusta jyrkästi tukeutuen argumentointiin uudistuksen uhasta kuntataloudelle. Valiokuntavaiheessa oppivelvollisuuden uudistus keräsi lisää sen puolesta ja sitä vastaan esitettyjä argumentteja. Eduskuntakäsittelyssä

oppivelvollisuuden laajentaminen kohtasi edelleen voimakasta opposition vastustusta. Lisäksi jopa niistä puolueista, jotka kannattivat hallituksen esitystä, esitettiin epäilyjä uudistuksen periaatteista maksuttomasta koulutuksesta sekä koulutuksen pakollisuudesta. (Ahonen, 2021, s. 30–33) Suomalaisen oppivelvollisuuden historian kuvaus osoittaa, miten sitä on perusteltu eri aikakausina eri tavoin. Yhteistä näille on kuitenkin se, että uudistus on vaatinut poliittisesti suotuisan ilmapiirin. Lisäksi uudistuksia yhdistää yhteiskunnallinen, erityisesti työelämän muuttumisen luomat tarpeet koulutukselle.

Maiju Paananen, Jaakko Kauko ja Saija Volmari (2023) kuvailevat artikkelissaan oppivelvollisuus uudistuksen tuomaa muutosta historialliseksi. Artikkelissa huomautetaan, että lakimuutos oli poikkeuksellinen myös hallinnon näkökulmasta: 1990-luvun desentralisaation myötä kunnilla on ollut vahva autonomia erityisesti koulutuksen järjestämisessä ja keskushallinnon keinot hallita kuntia ovat kirjoittajien mukaan tyypillisesti vähäisiä. Lakimuutos kuitenkin jättää kunnille huomattavan vähän valtaa tehdä omia käytäntöjään. (Paananen ym., 2023)

3 TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT

Suomalaisen hyvinvointivaltion tehtävään kytkeytyy olennaisesti sen rooli riskien ennakoijana ja yhteiskunnallisten muutoksiin sopeuttajana. (Saari 2005). Se, millä tavoin politiikkatoimia perustellaan, kytkeytyy olennaisesti hyvinvointivaltion tehtävään. Tarvetta politiikkatoimille tulee perustella, jotta voimme yhteiskuntana sen hyväksyä. Poliittikkatoimet ja niiden sisältämät ideat kohtaavat myös vastustusta. Näin ollen syntyy myös tarve perustella päätöksiä. Tässä tutkimuksessa pyrin löytämään oppivelvollisuuden laajentamisessa käytettyjä argumentaation tapoja, siis niitä ideoita, joiden kautta koulutuksen uudistamista perustellaan. Teoreettisen viitekehyksen keskiössä on instituutioissa tapahtuva vaikuttaminen. Näin ollen teoreettisen viitekehys rakentuu instituutiokäsitteen kuvauksen, sen sisällä tapahtuvan viestinnän, toisin sanoen diskurssien ja ideoiden merkityksen ymmärtämisen kautta.

3.1 *Institutionalism*

Institutionalism on lähestymistapa, jossa instituutiot nähdään olennaisina ihmisten toimintaa selittävinä tekijöinä. Olennaisina tässä tutkimusperinteessä nähdään diskurssit, ideat sekä mallit sekä näiden liike yhteiskunnassa. Institutionalismin eri suuntaukset suhtautuvat eri tavoin kysymyksen instituutioiden muutoksesta. (Schmidt, 2008)

Peter Hall ja Rosemary Taylor (1997) jakavat uusinstitutionalismiin kolmeen eri lähestymistapaan, jotka ovat historiallinen, rationaalisen valinnan sekä sosiologinen institutionalismi. Nämä uusinstitutionalismiin lähestymistavat kehittyivät 1980-luvun puolivälissä vastauksena vallalla olleisiin rationaalisen valinnan sekä behaviorismin teoriasuuntauksille. Yhteistä näille lähestymistavoille on niiden pyrkimys selittää instituutioiden

roolia sosiaalisten ja poliittisten lopputulemien muotoilemisessa. Lähestymistavat eroavat kuitenkin siinä, millaisena ne näkevät poliittisen maailman. (Hall & Taylor, 1996)

1990-luvun lopussa Vivien A. Schmidt alkoi tarkastella aiemmillä vuosikymmenillä kehitettyjä uusinstitutionalismien muotoja ja kehitti neljännen uusinstitutionalismien muodon, jota hän kutsuu diskursiiviseksi institutionalismiksi (DI). Schmidt toteaa, että kolme vanhempaa uusinstituution muotoa ottavat instituutiot pysyvinä rakenteina tai konteksteina, eivätkä siksi kykene selittämään muutosta. Juuri muutoksen huomioon ottaminen erottaa Schmidin mukaan DI:n kolmesta muusta uuden institutionalismien teoriasta (Schmidt, 2010). DI ei ainoastaan kiinnitä huomiota poliittisiin teksteihin tai siihen, miten ideoita kommunikoidaan vaan keskiössä ovat myös institutionaalinen konteksti, jossa ideat tuodaan esille diskursseissa (Schmidt, 2008).

Schmidin (2008) mukaan toimintaa selitetään kolmessa vanhemmassa uusinstitutionalismien muodossa sääntöihin perustuvana toiminnan logiikkana. Tällöin Schmidin mukaan pystytään selittämään instituutioiden jatkuvuutta, muttei muutosta. Lisäksi rationaalinen, historiallinen sekä sosiologinen institutionalismi esittää toiminnan alisteisena rakenteille ja säännöille. Tällöin säännöt ja rakenteet nähdään olevan olennaisimpia kuin toimijat ja toiminta. (Schmidt, 2008)

Instituutiot ymmärretään diskursiivisen institutionalismien kehityksessä olevan sisäisiä toimijoille. Ensinnäkin instituutiot toimivat DI:n mukaan rakenteina eli ajattelun ja toiminnan malleina, jotka rajoittavat toimintaa. Toiseksi instituutiot ovat konstruktioita eli ajattelun ja toiminnan tuotoksia, joita toimijat itse luovat ja muuttavat. (Schmidt 2010). Schmidt puhuu myös instituutioista ”merkityskontekstina”, jossa ideoiden ja diskurssien merkitys rakentuu. ”Merkityskontekstilla” viitataan siihen, miten ideat ja puhe kohdistetaan ”oikealla” yleisölle ”oikeaan” aikaan ja ”oikealla” tavalla. (Schmidt 2010, s. 119.) Lisäksi institutionaalinen konteksti voi olla myös ”foorumi”, jossa diskurssi etenee tietynlaisen kommunikaation tavan tai logiikan mukaisesti.

Määritellessään instituutioita merkityskonteksteiksi, Schmidt viittaa termien leviämiseen kansainvälisesti. Ja edelleen, hän ottaa mukaan

kansallisen tason, jossa taloudelliset, poliittiset ja sosiaaliset merkityskontekstit vaihtelevat. Tästä syystä paikallisen tason tulkinta ja ideat vaihtelevat maittain. (Schmidt, 2010) Ajatus on myös rinnastettavissa koulutukseen instituutiona. Vaikka massakoulutuksen idea on levinnyt ympäri maailmaa hyvin samankaltaisena, paikallisesti koulutus saa hyvin erilaisia merkityksiä paikallisen kulttuurisen, poliittisen ja taloudellisen puheen areenoilla. (Rinne ym., 2021)

Koulutusta instituutiona voidaan tarkastella myös sille annettujen tehtävien kautta. Perinteisen näkemyksen mukaan koulutusinstituution tärkeimmät funktiot ovat: "1. kvalifikointi eli tietojen, taitojen ja osaamisen tuottaminen 2. valikointi eli yhteiskunnallisten asemien hierarkiaan sijoittaminen, 3. integrointi eli yhteiskunnan kiinteyden ylläpitäminen ja 4. varastointi, eli työvoimareservin säilyttäminen." (Antikainen ym., 2021) Tässä tutkimuksessa ymmärrän koulutuksen instituutiona, jonka tehtävät ovat samanaikaisia ja päällekkäisiä. Lisäksi ymmärrän koulutuksen instituutiona, joka kohtaa jatkuvasti erilaisia muutoksen vaatimuksia. Tässä tutkimuksessa olen kiinnostunut oppivelvollisuuden uudistamisen aikaisista koulutuspoliittisista puhetavoista ja uudistusta koskevasta argumentoinnista. Tutkimuksessani poliittisena instituutiona voidaan pitää myös Suomen eduskuntaa ja toisaalta tämän päätöksenteon areenan sisällä olevia sidosryhmiä. Suomen eduskunta ei ole erillinen ympäröivästä yhteiskunnasta vaan se on instituutio, jonka tuottamiin ideoihin ja diskursseihin vaikuttavat niin kansallisen kuin kansainvälisen tason instituutiot.

3.2 Diskursiivinen institutionalismi

Diskursiivinen institutionalismi tarjoaa mahdollisuuden tarkastella politiikan muutosta tai jatkuvuutta ideoiden ja diskurssien kautta. Schmidt (2010) kuvailee diskursiivista institutionalismia kattokäsitteeksi, joka yhdistää laajan joukon politiikantutkijoita, joiden huomio kiinnittyy ideoiden sisältöön ja vuorovaikutuksen prosesseihin, jotka toimivat ideoiden välittämisen välineenä diskurssien kautta. Diskursiivinen institutionalismi tuo muutoksen teorian keskiöön.

Diskursiivisen institutionalismin viitekehys tuo teoreettisen viitekehysten työlleni, jossa tarkastelen vuorovaikutusta politiikan kentällä. Viitekehysten kautta luon kuvaa poliittisesta neuvottelusta – vuorovaikutuksesta, johon osallistuvat politiikan toimijat. Neuvotteluissa merkitykset ”kamppailevat”, jolloin joistakin merkityksistä syntyy hallitsevia ja toisten merkitysten piiloutuessa taustalle. (Schmidt, 2008). Viitekehys mahdollistaa kysymään, millaisia perusteluja ja ratkaisuja poliittinen päätöksenteko sisältää ja erityisesti mikä nähdään ongelmana politiikkateksteissä. Tällä tavoin pyrin selittämään ideoiden merkitystä osana päätöksentekoa sekä sitä, millä tavoin ideoita perustellaan politiikkatoimien ja erityisesti politiikan muutoksen yhteydessä.

Schmidt kuvaa diskursiivisen institutionalismin kehystä käyttäviä tutkijoita neljän heitä yhdistävän asian kautta. Ensinnäkin diskursiiviseen insitutionalismiin nojaavassa tutkimuksessa ideat ja diskurssit nousevat tutkimuksen keskiöön, vaikka määritelmät ideoista ja diskursseista eroavatkin. Toiseksi ideat ja diskurssit asetetaan institutionaaliseen kontekstiin, ottaen mukaan jokin kolmesta vanhemmasta uudesta institutionalismista. Vanhemmat uudet institutionalismit asettavat tutkimukselle taustan ja tietopohjan. Kolmanneksi DI:ssä ideat asetetaan omaan ”merkityskontekstiin”. Tutkijat näkevät, että vaikka viestinnän logiikka voi erota siinä, mitä viestitään, miten viestitään ja missä viestitään, diskurssit seuraavat viestinnän logiikkaa. Neljänneksi Schmidt korostaa, että diskursiivista institutionalismia ymmärtävät muutoksen dynaamisempana kuin muut kolme vanhempaa institutionalismin muotoa. (Schmidt, 2008) Vaikka Schmidt määrittelee DI:tä määrittelemällä sen eroa muihin institutionalismeihin, erityisesti historialliseen institutionalismiin, hän kuitenkin korostaa, että eri institutionalismin muodot täydentävät toisiaan. (Schmidt, 2008)

3.3 Diskurssit ja ideat

Yksi oleellisimmista käsitteistä diskursiivisessa institutionalismissa on diskurssin käsite. Claudio Radaelli ja Vivien Schmidt (2004) määrittelevät

diskurssin kahden määritelmän avulla. Diskurssi on yhtä aikaa poliittisia ja ideoita ja arvoja sekä vuorovaikutteinen prosessi, jossa poliittiset ideat muotoillaan sekä viestitään. Näin ollen diskurssia ei tulisi käsittää ainoastaan sen kautta mitä sanotaan vaan myös vastauksena kysymyksiin missä, milloin, miten ja miksi sanotaan. Lisäksi DI ottaa huomioon toimijan eli diskurssi käsittää myös sen kuka sanoo, mitä ja kenelle. (Schmidt, 2008; Radaelli & Schmidt, 2004). DI:ssä diskurssi asetetaan institutionaaliseen kontekstiin. Institutionaalinen ympäristö muodostuu kulttuurisesti määrittyneistä, polkuriippuvaista tai intresseihin nojaavista laajoista sääntöjen joukoista. Tutkijat näkevät, että tämä sääntöjen joukko vaikuttaa politiikan muotoutumiseen politiikan tekemisen eri tasoilla. (Radaelli & Schmidt, 2004)

Tutkijakaksikko Radaelli ja Schmidt (2004) kuitenkin huomauttavat, että diskurssi on vain yksi politiikan muotoutumiseen vaikuttava tekijä muiden joukossa. Eikä se heidän mukaansa ole aina edes merkityksellinen tekijä politiikan muotoutumisessa tai politiikan muutoksen selittämisessä. Olennaista kuitenkin on se, milloin diskurssi vaikuttaa kausaalisesti poliittisessä muutoksessa. Tämän voi nähdä esimerkiksi tilanteessa, jossa diskurssi määrittelee uudelleen intressejä, eikä ainoastaan heijasta niitä. (Radaelli & Schmidt, 2004)

Diskurssin lisäksi ideat ovat olennainen käsite diskursiivisessa institutionalismissa. Ideoita on määritelty tutkimuksissa eri tavoin. Schmidt näkee, että poliittiset ideat ovat diskurssissa ja ideat voidaan nähdä todentuvan kolmella tasolla: 1) konkreettiseen politiikkatoimeen tai ratkaisuehdotukseen (*policies, policy solutions*), 2) yleisemmän tason poliittiset ohjelmat (*policy programs*) 3) yleisesti hyväksytyjä filosofioita tai maailmankatsomuksia (*philosophies*). Kahdella ensimmäisellä tasolla ideat ovat näkyvillä ja ne ovat neuvottelun alustoja. Kolmannella tasolla ideat ovat niin olennainen osa diskurssia, yhteiskuntaa tai politiikka, etteivät ne ole enää samalla tavoin alttiita kamppailulle. (Schmidt, 2008)

Schmidt määrittelee kaksi ideoiden tyyppiä: 1) kognitiiviset tai 2) normatiiviset ideat. Schmidin mukaan kategorisointi toimii analyyttisessä tarkoituksessa, mutta todellisuudessa kognitiiviset ja normatiiviset ideat ovat päällekkäisiä eivätkä suorarajaisia. Kognitiiviset ideat sisältävät vastauksen kysymyksiin siitä "mitä on sanottu" ja "mitä tulisi tehdä". Kognitiiviset ideat

toimivat eri tasoilla tarjoamalla politiikkaan ratkaisuja ongelmiin, määrittelevät miten poliittiset ohjelmat rakentavat ongelmat sekä miten ohjelmat tunnistavat menetelmät ongelmien ratkaisemiseksi ja miten syvempien poliittisten filosofien tasolla politiikkaohjelmat kytkeytyvät tieteellisten alojen tai teknisten käytäntöjen periaatteisiin ja normeihin. (Schmidt, 2008)

Normatiiviset ideat ovat ideoita, jotka selittävät mikä on hyvää tai pahaa siinä, mitä esitetään tehtäväksi. Ne liittävät eettisen pohdinnan poliittiseen toimintaa. Poliitikassa normatiiviset ideat ovat etenkin legitimoinnin välineitä. Normatiiviset ideat toimivat eri tasoilla, ottamalla huomioon sen, miten poliittiset ohjelmat ovat yhdenmukaisia yhteiskunnan toiveisiin ja ihanteisiin sekä miten politiikka ja poliittiset ohjelmat ovat yhteydessä yhteiskunnan syvempien arvojen, periaatteiden ja normien kanssa.

Tarkastellessaan poliittisia ideoita Schmidt kysyy, miksi joistakin ideoista syntyy poliittisia toimenpiteitä, poliittisia ohjelmia tai filosofioita, jotka saavuttavat dominoivan aseman politiikan tekemisessä. Ja edelleen, miksi jotkin ideat eivät nouse samanlaiseen hallitsevaan asemaan. (Schmidt, 2008)

Diskursiivinen institutionalismi käsittelee diskursseja sekä ideoiden representaatioina sekä interaktiivisena prosessina. Interaktiivinen ulottuvuus selittää etenkin ideoiden muuttuvuutta ja toisaalta jatkuvuutta. Näin olleen Schmidt kiinnittää huomionsa myös ideoista viestimiseen. Diskursiivisessa institutionalismissa erotetaan kaksi erilaista tapaa viestiä ideoista: kommunikatiivinen ja koordinatiivinen ulottuvuus erottaa politiikan toimijoiden sekä politiikan toimijoiden ja yleisön välisen vuorovaikutuksen. Koordinatiivisessa diskurssissa politiikan keskiössä olevat toimijat argumentoivat ja neuvottelevat muodostaakseen politiikkaa. Kommunikatiivinen diskurssi pyrkii taas perustelemaan yleisölle politiikkatoimien tarpeellisuutta ja hyväksyttävyyttä. Tässä tutkimuksessa näiden voidaan nähdä limittyvän. Esimerkiksi kuntien rooli poliittisessa vuorovaikutuksessa voidaan nähdä osana ideoiden kamppailua ja vuorovaikutuksena, jossa ideoita haastetaan. (Schmidt, 2010; 2008)

Schmidt kuvaa onnistuneita diskursseja sellaisiksi, jossa viestijä kohdistaa viestinsä ”oikealle” yleisölle, ”oikeaan” aikaan ja ”oikealla” tavalla. Toisin sanoen, diskurssin tulee toimia siinä kontekstissa sekä noudattaa oikeanlaista viestinnän logiikkaa. Schmidt ilmaisee, että onnistuakseen

diskurssin tulisi rakentua noudattaen tiettyjä sääntöjä ja välittäen sosiaalisesti muotoutuneita sekä historiallisesti välittyneitä ideoita. (Schmidt, 2008)

3.4 Poliittika vaikuttamisen areenana

Tutkimuksen kohteena on lakimuutokseen tähtäävä politiikkaesitys. Näin ollen on tärkeää määritellä politiikkatoimen (policy) käsitettä. Andrew Heywood (2013) käsittelee politiikkatoimen (policy) käsitettä kolmen eri tason yhteyden kautta. Poliittikkatoimet ovat hallituksen tai muun poliittisen elimen aikomuksia eli ne kuvataan sen kautta, mitä hallitus sanoo tekevänsä. Toteutuksen tasolla politiikkatoimen käsite ymmärretään toimina, joita hallitus tekee. Tulosten tasolla tarkastellessa politiikkatoimi kuvataan hallitusten toimien vaikutuksena yhteiskuntaan. Poliittikkaprosessi käsitteellä viitataan politiikan tekemisen olevan sarja erilaisia mekanismeja, joiden kautta politiikkatoimia tehdään. Prosessi nähdään kaksijakoisena. Prosessissa kehitetään ideoita ja ehdotuksia, jotka kohtaavat keskustelua, analyysiä sekä arviointia sekä virallisen päätöksen ehdotuksen toimeenpanosta sekä toimia, joiden kautta ehdotusta toteutetaan. Lisäksi politiikan kuvaaminen prosessin kautta, näyttää sen, miten politiikka ei ole vain sen sisältöä (mitä) vaan myös sitä tulisi katsoa sen kautta, miten politiikkatoimi on muodostunut (miten). (Heywood, 2013)

Tutkimus kiinnittyy koulutuspoliittisen tutkimuksen keskusteluun ideoiden kamppailusta politiikan kentällä. Suomalaisessa koulutusinstituutiossa erilaiset intressit kohtaavat ja erilaisista lähtökohdista tulevat näkemykset esittävät koulutukselle erilaisia vaatimuksia ja odotuksia. Koulutuspolitiikka sisältää erilaisia ja kilpailevia tulkintoja esimerkiksi koulutusinstituution tehtävästä. Koulutuspolitiikassa vaikutetaan hyödyntämällä erilaisia puhetapoja koulutuksesta.

Perusteltaessa muutosta koulutuksen kentällä ovat kansalliset sekä kansainväliset diskurssit läheisesti läsnä. Seuraavaksi käsittelemme joitakin suomalaisen koulutuspolitiikan kentällä esiintyviä muutoksen tai jatkuvuuteen kiinnittyviä diskursseja. Huomioni kiinnittyy erityisesti siihen, mikä nähdään ongelmana ja millaisia ratkaisuja näihin ongelmiin on tuoreen tutkimuskirjallisuuden perusteella esitetty.

Perinteisesti suomalaista koulutuspolitiikka sekä yhteiskuntaa leimaa myönteinen suhtautuminen koulutukseen (Wallenius, 2020). Koulutus asetetaan ongelmien ratkaisijaksi monella politiikan osa-alueella. Koulutus on asetettu ratkaisijaksi niin talouden, tasa-arvon kuin ympäristön ongelmiin. Usein koulutusta ratkaisijan rooliin esittävät eri intressitahojen edustajat, jotka ajavat omaa, intressiryhmän eduista kumpuavaa koulutuspolitiikkaa. Silvennoinen, Kalalahti ja Varjo (2018) huomauttavat, että yksinään koulutus ei pysty vastaamaan ongelmiin, vaan koulutuspoliittisen päätöksenteon lisäksi on ongelmien ratkaisemiseksi etsittävä ratkaisuja myös muilta politiikan osa-alueilla. (Silvennoinen ym., 2018) Tutkijat puhuvat myös ylikansallisesta koulutuspolitiikan markkinaliberalistisesta käännteestä. Koulutuksen välineellistä arvoa korostava puhetapa on asettanut koulutuksen kilpailukyvyyn, taloudellisen kehityksen ja voittojen lisäämisen veturiksi. Puhetavan muutos on olennainen myös tämän tutkimuksen kannalta, on tärkeää nähdä miten ja millä tavoin viestien asetetaan koulutusinstituutio osaksi keskustelua kilpailukyvyyn ylläpitäjänä. (Silvennoinen ym., 2018) Taloudellisen diskurssin korostuminen häivyttää myös koulutuksen tehtävän yhdistymisen esimerkiksi tasa-arvon tai ympäristöä korostavaan diskurssiin.

Antti Saari, Janne Sääntti ja Petteri Hansen (2021) (ks. lisäksi Saari & Sääntti, 2018) ovat tutkineet koulutuspolitiikan retoriikka ja sen muutosta. Tutkijat korostavat kansainvälisten toimijoiden merkitystä. Kun koulutuksen kentällä nähdään jokin ongelmana, jonka ratkaisemiseksi tarvitaan muutosta, retoriikka pyrkii perustelemaan toimia kansallisella kilpailukyvyllä tai kilpailijoiden kyydistä jäämisellä. (Saari ym., 2021) Osaamista ja elinikäistä oppimista käsitellään viranomaisten dokumenteissa huolipuheen kautta. Juha Koikkalaisen ja Janne Sääntin (2024) sivistyspoliittista viranomaispuhetta tarkastellut tutkimus esittää, että viranomaispuheen näkemys kasvatuksesta, koulutuksesta ja sivistyksestä on hyvin yksipuolinen käsitellessään koulutusta erityisesti sen kvalifikaatiotehtävän kautta. (Koikkalainen & Sääntti, 2024)

Lisäksi keskeinen suomalaisessa ja kansainvälisessä koulutuspolitiikassa esiintyvä retoriikka pohtii tulevaisuuden osaamista tietosekä informaatioyhteiskunnan tarpeiden näkökulmasta. Tietoyhteiskuntaa ja koulutusta käsittelevässä teoksessa Hugh Lauder, Michael Young, Harry Daniels, Maria Balarin ja John Lowe (2012) puhuvat koulutuksen tuomasta

lupauksesta yksilöille. Puhe tietoyhteiskunnasta korostaa yksilöille rationaalista näkemystä, jossa koulutus lupaa tuloja. Teoksessa kuitenkin esitetään, että koulutuksen lupaus tulevaisuuden toimeentulosta voi myös pettää. Tieto ja tietotalouden tarpeet vaikuttavat olevan argumentteja, joita on hankala vastustaa myös politiikan argumentoinnin tasolla. (Saari ym., 2021; Lauder ym., 2012) Tietotalouden diskurssi asettaa valtiot kilpailemaan toisiaan vastaan. Samalla korostuu kansalaisten rooli kansallisen kilpailukyvyyn ylläpitäjinä ikään kuin kansalaiset ponnistelisivat yhteisen kansallisen edun nimissä kansainvälisellä kilpailun areenalla. Tietotalous ja tulevaisuuspuhe linkittyvät yhteen perustelemaan tarvetta politiikkatoimille ja muutoksille. Tulevaisuus näyttäytyy tuntemattomana ja sitä käytetään retorisenä välineenä vetoamalla alati muuttuvan maailman luomiin tarpeisiin. (Saari ym., 2021)

2010-luvulta lähtien suomalaisessa koulutuspolitiikassa digitalisaatio on noussut olennaiseen asemaan koulutuksen kehittämisen suuntana. Antti Saari ja Janne Sääntti (2018) tutkivat artikkelissaan retoriikan näkökulmasta suomalaisia digitalisaatiota käsitteleviä politiikkadokumentteja. He löysivät kaksi olennaista koulutuspoliittisen retoriikan kärkeä: ensinnäkin Suomen taloudellinen kilpailukyky on vaarassa sekä toiseksi suomalainen koulu elää menneisyydessä. Nykyinen tilanne nähtiin ongelmallisena, jolloin on syntynyt myös peruste tarpeelle tehdä jotakin. Artikkelissa esitetään, miten koulutus kytkeytyy taloudellisen kilpailukyvyyn diskurssiin, joka ei vaadi perusteluita osakseen vaan sen katsotaan olevan niin olennainen osa koulutuksen kehittämisen diskurssia, että se on kaiken kattava totuus.

Myös Harjula, Kalalahti ja Varjo (2022) kuvaavat ohjausta käsittelevässä artikkelissaan koulutuksen merkitystä kansallisen tason valmistautumisessa tietoyhteiskunnan tuomiin muutoksiin. Koulutuksen uskotaan tuovan tulevaisuuden tietoyhteiskunnassa taloudellista menetystä ja kansalaisten hyvinvoinnin lisääntymistä. Kansallisen tason koulutuspolitiikkaa ohjaavissa dokumenteissa ongelmaksi asetettiin erityisesti tietoyhteiskunnan luomat tarpeet tulevaisuuden osaajien näkökulmasta. (Harjula ym., 2022) Artikkelin nostaa lähtötiedoiksi, joita tyypillisesti kuvattiin kehittämisen kohteeksi, työmarkkinoiden, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden sekä elinikäisen oppimisen teemoja. (Harjula ym., 2022)

Johanna Kallo ja Jussi Välimaa (2025) esittävät toimivan esimerkin siitä, miten kuka määrittelee ongelmia, määrittelee ratkaisuja. Artikkelit esittelee tilannetta, jossa pienenneet luvut korkeakoulutukseen osallistumisessa nähtiin olevan huonon korkeakoulutuksen läpäisyasteen tai peruskoulutukseen liittyvien tekijöiden syytä. Artikkelissa osoitetaan, ettei näin kuitenkaan ole. Artikkelit esittää miten tulevaisuuden ennustamisen prosessissa valtiot ovat olennaisessa roolissa, mutta prosessissa on mukana myös viestintätoimistot sekä erilaiset ajatushautomot.

Suomalaisen koulutuspolitiikan retoriikka kytkeytyy myös kansainvälisten organisaatioiden kuten OECD:n tuottaman tiedon rooliin. Erityisesti retoriikan näkökulmasta Marjaana Rautalinin (2013) väitöstutkimuksen tulos on tarpeellinen esitellä. Rautalin esittää, että Pisa-tulosten käsittely ja hyödyntäminen olivat riippuvaisia siitä, mikä taho niitä käytti. Toisekseen tuloksia luettiin ja niiden pohjalta toteutettiin hyvin vaihtelevia politiikkatoimia erilaisissa kansallisissa konteksteissa. (Rautalin, 2013)

Tutkimukset (ks. Alasuutari, 2017) tuovat esiin, miten erilaiset koulutusjärjestelmien muutokset leviävät halki maapallon ja miten muutokset omaksutaan erilaisissa historiallisesti, poliittisesti sekä sosiaalisesti rakentuneissa järjestelmissä. Vesa Koskimaa ja Tapio Raunio (2024) kuvaavat ideoiden leviämistä (*transfer of ideas*) ja instituutiotasoista oppimista. Tutkimustulokset osoittavat, että tulevaisuusvaliokuntiin liittyvässä oppimisessa ja ideoiden siirtymisessä oleellisessa asemassa ovat naapurimaat, OECD sekä muut isot kansainväliset organisaatiot. Kansainväliset organisaatiot ovat olleet fasilitoimassa tulevaisuusorganisaation perustamista. Tutkijat kuitenkin näkivät, ettei kansainväliset toimijat pakottaneet tulevaisuusorganisaation perustamiseen vaan nimenomaan kyse oli fasilitoinnista. (Koskimaa & Raunio, 2024) Tulos esittää millä tavoin ideoiden leviämisessä on oleellista tarkastella vaikuttamista vuorovaikutuksen näkökulmasta.

Koulutusjärjestelmien muutokset eivät ole siis identtisiä, vaan ne saavat jokaisessa kontekstissa omanlaisen paikallisen ilmenemismuodon. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan ongelman määrittelyä ja sitä miten yksi paikallinen ongelman ilmentymä on muodostunut muutoksen tarpeeksi. Ja

edelleen miten tarvetta muutokselle ja ongelmaa on käsitelty eri politiikkateksteissä.

Alasuutarin (2015) mukaa ideoiden siirtymisessä on kyse tausta-ajatuksista: käsitteistä ja termeistä. Termien ja käsitteiden leviäminen kansallisen tason politiikan keskusteluun on ensimmäinen askel ideoiden käyttöönottoon varsinaisena poliittisen päätöksen tai toimenpiteen muodossa. Käsitteet ja termit luovat perustan kyseisen idean sisältämälle tavalle hahmottaa yhteiskuntaa ja sen ongelmia. Ideoiden kotouttamisen tutkimus auttaa hahmottamaan myös kansallisen tason politiikan argumentointia erityisesti politiikkatoimien oikeutuksen näkökulmasta. Kotoistumisen käsite tuo myös esille, miten ideat ovat paikallisen, kansallisen ja globaalin tason kamppailun areenalla. Globaalin tason ideat tai politiikkaohjelmat voivat saada hyvinkin erilaisia toteutuksia kansallisilla tai paikallisella tasolla. (Alasuutari, 2015)

Ideat ”liikkuvat” globaalilla, kansallisella ja paikallisella tasolla, mutta Alasuutarin (2015) mukaan esimerkiksi valtiot eivät omaksu ideoita näyttäkseen samalta toisten kanssa, vaan jotta valtiot näyttäisivät pärjäävän hyvin kansainvälisen kilpailun areenalla. Tästä syystä politiikan kentän toimijat käyttävät tai tekevät mielellään kansainvälisiä vertailuja saadakseen hyväksyntää politiikkatoimille tai kritisoidakseen niitä. Kansallisen tason politiikan kentällä on erilaisia puolueita ja sidosryhmiä, joiden intressit eroavat toisistaan vaikkakin yhteisenä tekijänä voi näyttäytyä olevan kansallisen tason hyvän edistäminen. Tästä syystä esimerkiksi kansainväliset vertailut voivat saada hyvin erilaisia tulkintoja riippuen puolueesta tai sidosryhmästä. Oman sidosryhmänsä tai puolueen kannattajien etua ajaen sidosryhmät myös tulkitsevat millaisia toimenpiteitä tiedon valossa tulisi tehdä. Alasuutari myös huomauttaa, että sidosryhmiensä etua ajavat toimijat yrittävät kääntää sidosryhmiensä edut yhteiseksi eduksi. (Alasuutari, 2015, s. 171)

Alasuutari (2017) kuvaa miten politiikan kentällä pyritään vakuuttamaan viestin vastaanottajat vetoamalla ”muotitermeihin, yleismaallisiin periaatteisiin tai jo muualla rationaalisina pidettyihin ratkaisumalleihin” (Alasuutari & Qadir, 2014, s. 3). Vaikka tutkin vaikuttamista kansallisella tasolla juuri perustavanlaatuisiin ”totuuksiin” vetoaminen ja viittaaminen on olennaista. Erityisesti yleismaallisiin periaatteisiin viittaaminen on mielenkiintoista, koska

nämä voidaan nähdä diskursiivisen insitutionalismsin tavoin diskurssin filosofioina tai maailmankatsomuksina, jolloin ideat ovat niin hyväksytyjä, että niiden vastustaminen on hankalaa (Schmidt, 2008). Episteemisen hallinnan käsite tuo esiin, miten politiikassa vedotaan ja vakuutellaan kuulijat muodostamalla käsityksiä todellisuudesta, siitä keitä ”me olemme sekä siitä mikä on oikein ja tavoiteltavaa” (Alasuutari & Qadir, 2014, s. 3). Esimerkiksi kilpailukyvyyn diskurssin avulla voidaan valjastaa kaikki suomalaiset ponnistelemaan jonkinlaisen määrittelemättömän yhteisen hyvän eteen.

Ideoita ja diskursseja voisi tutkia myös siitä näkökulmasta, kenen tietoa käytetään uudistuksissa ja miten ne otetaan vastaan kansallisella tasolla (kotoistaminen), tätä onkin tutkittu koulutuspolitiikan tutkimuksissa esimerkiksi bibliografiaa hyödyntäen. Tässä tutkimuksessa keskityn retoriikkaan, erityisesti siihen, mikä nähdään ongelmana eli uudistuksen perusteena sekä toisaalta miten poliittisessa prosessissa vastakkaisiin argumentteihin suhtaudutaan ja millaiset argumentit toimivat perustelemaan lakiuudistuksen oikeutusta. Tutkimuksessa tarkastelen vaikuttamista ja vakuuttamista politiikassa. Keskityn tekstiaineistoihin, jotka jättävät taustalla olleet keskustelut ja vaikuttamisyrietykset pois näkyviltä, koska, niin kuin aiemmassa osiossa viittasin, valiokuntatyöskentelystä dokumentoidaan ainoastaan asiantuntijalausunnat sekä työskentelyn lopputulos eli valiokunnan mietintö (Seo, 2017). Lähestyn poliittista vaikuttamista tutkimalla kolmea poliittista asiakirjaa, jotka ovat suhteessa toisiinsa: lausunnot ja mietinnöt ovat suhteessa ensimmäiseen eli hallituksen esitykseen. Keskiössä on argumentointi, ei niinkään lopputulema vaan argumentointi osana poliittista prosessia. Tutkimusaineistona on kolme koulutuspoliittista dokumenttia, ja analyysissa seuraan argumenttien matkaa prosessissa, jossa on tarkoitus vakuuttaa kuulijat omista argumenteista ja toisaalta vastata esitettyihin argumentteihin. Tutkimuksen avulla en pyri vastaamaan siihen, miksi oppivelvollisuuden laajentamista haluttiin edistää. En myöskään kysy kuka oppivelvollisuuden laajentamista edisti. Analyysin avulla pyrin vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- 1) Miten hallituksen esityksessä, sivistysvaliokunnan mietinnössä ja kuntatoimijoiden lausunnoissa käsitetään politiikkauudistuksen oikeutus?
- 2) Millaiselle argumentaatiolle oppivelvollisuuden laajentamista koskeva poliittinen keskustelu rakentui?

4 METODOLOGISET LÄHTÖKOHDAT

Tässä tutkimuksessa tarkasteltavana ilmiönä on koulutuspoliittinen retoriikka eli toisin sanoen se, millaista argumentointia oppivelvollisuuden uudistamiseen kytkeytyvät poliittiset asiakirjat sisältävät. Retorisen analyysin avulla pyrin vastaamaan kysymykseen siitä, millaisiin lähtökohtiin oppivelvollisuuden uudistus nojaa, sekä siihen, miten uudistusta perustellaan. Toisaalta lähtökohtanani on selvittää, millaisin argumentein kunnat vastustivat uudistusta ja toisaalta, miten valiokunta pyrkii vastamaan uudistusta koskeneeseen kritiikkiin. Analysoidakseni oppivelvollisuus uudistuksen yhteydessä käytyä retorista kamppailua sekä toisaalta kamppailun perusteita, käytän kahta metodologista lähestymistapaa rinnakkain. Aineisto analysoitiin käyttämällä Tommi Walleniuksen väitöskirjassaan eteenpäin kehittälemää Toulminin mallia, johon Wallenius yhdisti Carol Bacchin ”what’s the problem represented to be?” (WPR) -menetelmää. Seuraten Walleniuksen kehittämää mallia, käytän analyysissäni kahta erilaisista ontologisista sekä epistemologisista lähtökohdista peräisin olevaa lähestymistapaa rinnakkain. (Wallenius, 2020) Lisäksi käytän Toulminin kehittämää visuaalista rakennetta esittelemään analyysini yhteenvetoa.

4.1 Retorinen analyysi

Retoriikan alkujuuret ovat antiikin Ateenassa, jossa puhetaitoa ja sen opetusta kehittivät Platon, Aristoteles sekä Cicero. (Haapanen, 1996) 1500-luvun jälkeen kiinnostus retoriikka kohtaan hävisi, kunnes 1950-luvulla Kenneth Burke, Chaïm Perelman ja Stephen Toulmin nostivat retoriikkaa uudelleen esiin. Kolmikko alkoi kehittää toisistaan erillään retoriikkaa uuteen suuntaan. 1950-luvun jälkeen kehitettyä retoriikkaa kutsutaan uudeksi retoriikaksi. (Summa, 1996). Kari Palosen ja Hilka Summan (1996) mukaan retorinen käänne viittaa ilmiöön, jossa ”tieteen ja filosofian auktoriteetit ovat

suhteellistumassa, ja että näilläkin alueilla käytetään yleisöön vetoavaa argumentointia” (Palonen & Summa 1996, s. 7). Myös politiikkaan sisältyy lähtökohtaisesti oletama retorisen ulottuvuudesta (Palonen & Summa, 1996).

Retorisen analyysin tieteenfilosofisena lähtökohtana voidaan pitää sosiaalista konstruktivismia. Retoriikka on kiinnostunut siitä, miten sosiaalinen todellisuus rakentuu kielenkäytössä eli se on kiinnostunut tekstien ja puheen tutkimisesta. Toisaalta sosiaalisen konstruktivismiin nojaten, retoriikan analyysi korostaa aineistolähtöisyyttä eli sosiaalisen todellisuuden nähdään rakentuvan ”alhaalta ylöspäin” Sosiaalinen konstruktivismi tukeutuu ajatukseen siitä, että asiat ja ilmiöt saavat merkityksen historiallisten prosessien tuloksena. Tässä merkitysten rakentumisen prosessissa vuorovaikutus on olennaisessa roolissa. Merkityksellistäminen sisältää kaksi yhtäaikaista, mutta vastakkaista kehityssuuntaa: merkitykset vakiintuvat sekä yhtä aikaa merkitykset muuntuvat. Lisäksi syntyy uusi merkityksellistämisen tapoja. Sosiaalisessa konstruktivismissa painottuu myös kontekstin merkitys. Merkitys voi tulla ymmärretyksi siinä kontekstissa, jossa se esiintyy. (Jokinen, 1999)

Retorisella analyysillä sekä diskurssianalyysillä on yhteinen tausta kielenkäytön tutkimiseen todellisuuden rakentajana. Jokisen (1999) mukaan retorisen analyysin katsotaan olevan osa diskurssianalyyttistä tutkimusperinnettä. Nämä kaksi metodologista lähestymistapaa kuitenkin sisältävät erilaisia painotuksia. Toisaalta molemmat metodologiset lähestymistavat sisältävät myös itsessään erilaisia painotuksia. (Jokinen, 1999)

4.2 Toulmin argumentaatiomalli: miten argumentit rakentuvat

Filosofi Stephen Toulmin julkaisi argumentaatiomallin sisältävän pääteoksensa *The Uses of Argument* vuonna 1958. Teoksen parhaiten tunnettu osa käsittää argumentoinnin rakenneosia ja osien välisiä suhteita erittelevän argumentaatiomallin. (Summa, 1996)

Argumentaatiomalli antaa hyödyllisen visuaalisen työkalun argumenttien osien erittelyyn. Hilikka Summa (1996) mukaan ”argumentoinnin anatomiaa”

voidaan hyödyntää silloin kun kiinnostuksen kohteena on esimerkiksi argumentoivan tekstin julkilausumattomat sisäiset loogiset yhteydet. Summa (1996, s. 81) toteaa, että Toulminin mallin avulla voidaan ”saada selvyyttä siihen tosiasioiden, piilevien oletusten arvoasetelmien ja legimitaatioperiaatteiden vyyhteen, joka on ominaista kaikelle luonnolliselle argumentoinnille – eikä vähiten poliittisen puhunnan piirissä” (Summa, 1996).

Oikeutuksia (*warrants*) Toulmin kuvaa sillaksi väitteen (*claim*) ja lähtötietojen (*data*) välille. Oikeutus tuo hyväksynnän lähtötiedon ja väitteen välille sekä ikään kuin oikeuttaa näiden yhteyden. Väitteen (C) oikeutukset (W) ovat usein implisiittisiä ja ne eivät toimi vain kyseisen väitteen perusteluna, vaan perustelu voisi toimia missä tahansa muussa tilanteessa. Oikeutus voisi toimia myös toisenlaisten väitteiden ja lähtötietojen siltana. (Toulmin & Kilpeläinen, 2015)

Väittämät ovat julkilausuttuja väitteitä, joiden tarkoituksena on saada yleisön hyväksyntä. Jotta väittäjä muodostaisi argumentin, sen esittäjän on kerrottava yleisölle ne tiedot, joihin hän perustaa väitteensä. Näitä perusteluita kutsutaan lähtötiedoiksi, ja ne voivat sisältää esimerkiksi aikaisempia johtopäätöksiä, havaintoja, tilastotietoa tai muuta asiaan liittyvää tietoa. Toulmin (2015) kuvaa oikeutusta sillaksi, joka vahvistaa argumentin siirtymisen lähtötiedoista väittämään. Lähtötietojen ja oikeutuksen erottaminen voi joskus olla hankalaa, mutta oikeutukseen viitataan usein epäsuorasti ja lähtötietoihin suoraan. (Toulmin & Kilpeläinen, 2015) Perusteiden esiin nostamisen avulla pyrin tuomaan esiin, millaisille näkemyksille oppivelvollisuuden uudistamista koskevat argumentit perustuvat. Oleellista on yhdistää kaksi toisiinsa linkittyvää asiaa toisiinsa, mutta aina tekstissä ajatukset eivät ole esimerkiksi samassa virkkeessä, vaan tutkijana pyrin löytämään yhteyksiä osasten väillä sekä jäsentämään osia teemoiksi.

Tässä tutkimuksessa Toulminin mallin *data* eli lähtötiedot olen määritellyt Tommi Walleniusta (2020) mukailleen hyödyntämällä Carol Bacchin WPR-lähestymistapaa. Aineisto analysoitiin käyttämällä Walleniuksen eteenpäin kehittelemää Toulminin mallia. Wallenius yhdisti analyysimallin lähtötietoihin Bacchin WPR-menetelmän, joka sisältää listan kysymyksiä. Tässä tutkimuksessa sovellettiin menetelmää niin, että aineistoa lähestyttiin

kysymällä listan ensimmäistä kysymystä: miten koulutuksen uudistamisen tarve aineistossa esitetään ja toisaalta, miten uudistuksen tarpeettomuus esitetään. Toisin sanoen mikä esitetään poliittisissa teksteissä ongelmaksi. Argumentoinnin lähtötietoja kuvaamalla pyrin erittelemään sitä, millaisille sosiaalisesti rakennetuille ideoilla väite eli tarve politiikattomille perustuu.

Toisekseen pyrin löytämään tekstistä oikeutuksia (warrants) eli sellaisia asioita, jotka oikeuttavat lähtötietojen yhteyttä väitteeseen. Tässä tutkimuksessa ymmärrän oikeutuksen tavoiksi, joilla esitetään vastaus siihen, miten oppivelvollisuuden uudistaminen vastaa esitettyihin ongelmiin. Oikeutukset ovat niitä asioita tekstissä, jotka vastaavat kysymykseen, ”mihin politiikkatoimella pyritään”. Tässä tutkimuksessa ymmärrän, että oikeutukset kuvaavat niitä tekijöitä, jotka tekstissä kuvataan ongelmia korjaaviksi. Perusteluiden suhde (W) lähtötietoihin voi olla myös epämääräinen.

Taustatuki (B) on argumentaatiomallin osa, joka toimii perusteiden tukena. Se on ulkopuolisten organisaatioiden tuottamaa tietoa, johon perusteet viittaavat. Tarkennukset ja varaukset, ovat tekstissä tekijöitä, jotka luovat kuvaa perusteiden vahvuudesta. Esimerkiksi esitetäänkö tulevaisuuskuvaa niin, että se tulee tapahtumaan vai sisältääkö teksti varauksiin johdattavia ilmaisuja, kuten ”ehkä”. (Toulmin & Kilpeläinen, 2015)

4.3 WPR – mikä määritellään ongelmaksi

WPR-lähestymistapa on Carol Bacchin kehittämä poststruktuuralistiseen viitekehykseen perustuva analyttinen ”työkalu”, joka nimensä mukaisesti on kehitetty tarkastelemaan politiikkaa ongelmien kehystämisen kautta. (Bacchi & Goodwin 2016, s. 13) Poststruktuuralistisen näkökulman taustalla on foucolaiseen kriittiseen analyysiin pohjautuva viitekehys. Carol Bacchi ja Susan Goodwin (2016) kuvailevat poststruktuuralismin ottavan huomioon laajasti erilaisia teoreettisia lähtökohtia. Poststruktuuralisimi ei ole yksittäinen teoria, mutta lähestymistavan kuvaillaan keskittyvän erilaisiin tiedontuottamisen tapoihin, jotka ”tuottavat hierarkisia tai epätasa-arvoisia sääntöjen muotoja”. Tällaisten tapojen monimuotoisuuden tunnistaminen tuo mahdollisuuden tunnistaa todellisuuden olevan kontingentti sekä avoin muutokselle ja todellisuuden haastamiselle. Toisin olemisen mahdollisuus tuo

esiin miten sosiaaliseen tilaan kiinnittyminen nähdään sisältävän politiikkaa, joka määrittyy laajasti käsitettynä aktiiviseksi muokkaamiseksi. Tämä sosiaalisen tilanteen muokkaaminen ja tekeminen ei usein ole näkyvillä. (Bacchi & Goodwin, 2016.)

Menetelmän lähtökohtana on, että politiikalla on kiistämätön kulttuurinen ulottuvuus. Poliittikkatoimia tehdään tietyssä historiallisessa ajassa sekä tietyssä kansallisella tai kansainvälisessä kontekstissa. Tällä tavoin ymmärrettynä voidaan ajatella politiikkaa ”kulttuurisena tuotteena” ja täten kysyä politiikan alkuperästä sekä siitä, miten politiikka oikeastaan toimii. Tällä tavoin voidaan Bacchin mukaan ymmärtää hallintaa sekä sitä, millaisia vaikutuksia hallinnalla on niille, jotka ovat hallinnan tai poliittikkatoimien kohteena. Lait ja lainsäädäntö ovat alkupiste kysymykselle siitä, miten hallinta laajasti ymmärrettynä toimii. Kysymykselle hallinnasta on myös olennaista asiantuntijoiden ja ammattilaisten rooli. Usein politiikkaehdotuksia tehdessä korjataan jotakin, mutta jotta jotain voidaan korjata, on oletettava, että on jokin ongelma. Usein politiikkaohjelmat eivät tarkasti määrittele, mikä on se ongelma, johon politiikka toimii parannuskeinona vaan politiikka sisältää oletuksia ”ongelmista”. (Bacchi, 2009)

WPR-lähestymistapa sisältää kuusi analyttistä kysymystä, joista tässä tutkimuksessa olen valinnut ensimmäisen eli kysymyksen siitä, mikä nähdään ongelmana tietyn poliittikkatoimen muotoiluissa. Jokainen politiikkaehdotus heijastaa yhteiskunnan tasolla ”syvälle juurtuneita” kulttuurisia oletuksia. Poliittikkaehdotukset eivät ”sano kaikkea” ja niillä voi olla tahattomia vaikutuksia, jotka voivat olla myös vahingollisia. (Bacchi, 2009)

Poliittikan tekeminen on problematisointia, täten poliittikkatoimien perustelut sisältävät implisiittisiä ongelman representaatioita. WPR-ajattelussa nähdään, että poliittinen keskustelu ongelmista ei ole ainut tapa määritellä ongelmaa vaan se haastaa niitä oletettavia ja kääntää katseen niihin ongelmien määritelmiin, joiden kautta hallinta tapahtuu. Se mitä ajatellaan ongelmaksi, joka tarvitsee korjausta, on olennainen osa hallintaa. Bacchin (2009) mukaan meitä hallitaan problematisoinnin ei poliittikkaohjelmien (*policy*) kautta.

Säännöt ja hallinta on kompleksinen ilmiö ja aina läsnä. Lisäksi säännöt sisältävät erilaisia ”ongelmia”. Täten erilaiset ehdotukset sisältävät

tietyntyyppisen ymmärryksen ongelmasta. WPR-metodi esittää myös, että huomiota tulisi suunnata myös käsitteisiin. Poliitikot sisältävät avaintermejä tai aiheita, joita ongelman esittäminen sisältää.

Menetelmä ei keskity tarkoitukselliseen vaikuttamiseen tai siihen, miten ongelmat esitetään tarkoituksellisesti jollakin tavalla. Keskiössä menetelmässä on se, miten politiikkatoimet antavat muodon ja muotoilevat ”ongelmia”. Sen sijaan, että politiikkaohjelmat reagoisivat ongelmiin, ne oikeastaan osallistuvat aktiivisesti ongelmien tuottamiseen ja luomiseen. Tässä ei ole kuitenkaan kyse harhaanjohtamisesta tai tarkoituksenmukaisuudesta Bacchi huomauttaa. Poliittikkauudistukset sisältävät tarpeen muutokseen sekä usein implisiittisiä ongelmien representaatioita. Se, miten ongelma rakennetaan, on merkittävä kysymys, koska se sisältää itsessään myös sen, mitä asiasta ajatellaan. Lisäksi ongelman määrittely sisältää myös määritelmän siitä, mitä ajatellaan ihmisistä, joita asia koskee sekä samalla sen, mitä he ajattelevat itsestään. (Bacchi, 2009)

Bacchi (2009) katsoo, että tutkimuksessa voidaan soveltaen käyttää WPR-lähestymistavan kysymyksiä, eikä aina ole tarpeellista kysyä jokaista kysymystä. Koska käytän WPR-lähestymistapaa Toulminin argumentaatioanalyysin rinnalla päädyin tarkastelemaan aineisto ensimmäisen kysymyksen kautta eli mikä esitetään ongelmaksiksi johon politiikkatoimet vastaavat.

Bacchi (2009) esittää WPR-lähestymistapaa hyödyntäen, miten todellisuutemme sisältää erilaisia näkemyksiä siitä, mitä koulutus tuottaa. Ensinnäkin valtavirtaistunut näkemys koulutuksesta on, että se luo tasa-arvoisuutta ja edistää sosiaalista liikkuvuutta. Osa teoreetikoista näkee koulutuksen myös toistavan vallalla olevia rakenteita ja normalisoivan niitä. Posstrukturalistit eivät Bacchin mukaan kuitenkaan kysy yllä olevia kysymyksiä, vaan keskittyvät kysymykseen siitä, miten diskurssit koulutuksesta positioivat sen subjektin. Koulutukseen liittyen Bacchi esittää, miten koulutuksen projektin ja työvoimapolitiikalla on pitkät yhteiset juuret. Kysymyksen koulutuksesta lapsia ja nuoria työmarkkinoille valmistavana askeleena ei kuitenkaan ole ainoa tapa nähdä koulutusta. Esimerkki tuo esille analyysin kannalta keskeisen kysymyksen siitä, mistä asioista tulee

koulutuksen ongelmia? Lähestymistavan ansiosta on myös mahdollista kiinnittää huomio siihen, miten koulutuksen avulla voidaan parantaa heikommassa olevien ryhmien asemaa. Näin esitettynä koulutus esitetään ratkaisuksi heikommassa asemassa olevalle ryhmälle ja koulutuksen puute ”tehdään” ongelmaksi. Bacchin mukaan, kun koulutuksen puutetta problematisoidaan näin yksilöstä lähtöisin olevana ongelmana, unohdetaan syvä rakenteellinen vallan epätasainen jakaantuminen, niin koulutusinstituutioissa kuin myös syvemmillä yhteiskunnassa. Tähän liittyy tieto yhteiskunnassa ja se, että koulutuksen tuottama tieto ei kohtelee samanarvoisesti eri luokkia. (Bacchi, 2009)

4.4 Analyysi

Tekstiaineiston analyysi oli monivaiheinen ja se toteutettiin Atlas.ti-ohjelmistolla. Analyysissa käsiteltiin hallituksen esitystä (HE 173/2020 vp), kuntatoimijoiden lausuntoja koskien hallituksen esitystä ja sivistysvaliokunnan mietintöä (SiVM 15/2020 vp) omina kokonaisuuksinaan. Analyysissa kuitenkin otin huomioon sen, miten dokumentit ovat suhteessa toisiinsa. Ensinnäkin hallituksen esitystä edeltänyt poliittinen prosessi lausuntovaiheen intressien vaikuttaessa siihen, on muokannut esitystä. Toisaalta kuntien lausunnot esitetään suhteessa hallituksen esitykseen. Ja kolmanneksi valiokunnan mietintöä tarkasteltiin vastauksena kuntien lausunnoissa esitettyihin argumentaation osiin. Tästä syystä, jokaisen yksittäisen kokonaisuuden analyysin jälkeen tarkastelin näiden analyysien suhdetta toisiinsa. Tällä tavoin muodostin analyysin rungon.

Analyysi oli kolmivaiheinen ja WPR-lähestymistavan mukaisesti lähdin liikkeelle etsimällä jokaisesta aineistokokonaisuudesta väitteitä eli konkreettista ehdotusta, siitä mitä politiikkatoimi esittää tehtäväksi. (Bacchi, 2009) Seuraavassa analyttisessä kysymyksen asettelussa hyödynsin WPR-lähestymistavan ensimmäistä kysymystä eli sitä mikä esitetään aineistossa ongelmaksi. Lopuksi koodasin jokaisen dokumenttikokonaisuuden tarkastelemalla sitä, miten aineistossa esitetään ehdotetun politiikkatoimen vaikuttavan väitteeseen. Erittelin Toulminin mallin mukaisesti vastauksia sitä, millä tavoin aineistossa tuodaan esiin siltä väitteen ja lähtötiedon välille.

Analyysissä erittelin myös muita Toulminin argumentaatiomallin osia, kuten tarkennuksia, varauksia sekä taustatukea. Näitä argumentaation osia oli aineistossa, mutta analyysin edetessä ja tutkimustehtävän tarkentuessa päädyin analyysiin, jossa nostan esiin ylätasoon teemoja, diskursseja, jotka kertovat millä tavoin poliittisessa puheessa esitetään ongelmia ja ratkaisuja niihin ja miten näitä perustellaan. Etsin puheen tapoja rakentaa todellisuutta sekä edelleen sitä, millä tavoin yhtä muutoksen tähtäävää politiikkatoimen tarpeellisuutta on perusteltu, mikä nähdään ongelmallisena sekä millaista ideoiden keskustelua ja kamppailua valiokuntaprosessiin kytkeytyvistä asiakirjoista oli luettavissa.

Hyväksyin analyysia tehdessäni aineistoni rajoitukset. Dialogi, joka on edeltänyt asiakirjojen muotoutumista ei ole luettavissa aineistosta. Toisaalta voidaan olettaa, että poliittiset ideat ovat muotoutuneet vuorovaikutuksellisessa prosessissa. Poliittiset asiakirjat ovat tapa viestiä politiikasta kommunikatiivisella sekä koordinatiivisella diskurssin ulottuvuuden kautta.

Esittelemäni menetelmien yhdistelmä ottaa huomioon diskursiivisessa institutionalismissa esiteltyä ajatusta poliittisten ideoiden ja diskurssien nostamisesta poliittisen todellisuuden tutkimisen keskiöön. Lisäksi on olennaista huomioida, että argumentaatioanalyysin kannalta keskeistä on tarkastella argumentointia juuri tämän tutkimuksen aineistossa.

Analyysini tulokset esittelen luvussa viisi. Tuloksien analyysissä hyödynnän analyysivaiheen logiikkaa. Esittelen eri aineistojen argumentaation osia omina kokonaisuuksinaan, ottaen huomioon niiden väliset yhteydet toisiinsa. Luvussa kuusi vastaan tutkimuskysymyksiin tarkastelemassa tutkielmassa esitettyjä tuloksia suhteessa aiempaan koulutuspoliittista retoriikka käsitelleeseen tutkimukseen.

4.5 Aineisto

Oppivelvollisuuslain uudistaminen oli merkittävä koulutuspoliittinen uudistus. Tästä syystä on olennaista tarkastella, millaista oli lakiuudistuksen prosessin aikana esiintynyt poliittinen argumentaatio. Sivistysvaliokuntavaihe ei ole ainoa vaihe lainsäädäntöprosessissa, jossa esiintyy poliittista

argumentaatiota. Esitän kuitenkin, että vaihe on merkittävä erityisesti ideoista viestimisen tarkoitukseen. Valiokuntavaihe on myös viimeinen vaihe ennen lain uudistamista. Tähän vaiheeseen on siis tiivistynyt jo aiemmin esitetyt ideat ja argumentit. Dokumenttiaineiston avulla voidaan kuvata poliittisen argumentoinnin keinoja, jotka ovat tutkimukseni keskiössä.

Alasuutari (2005) kuvaa hallituksen esitystä tutkimusaineistona seuraavasti:

”Alkuperäisiä hallituksen esityksiä ja niiden argumentointia onkin tarkasteltava nimenomaan silta kannalta, millaisia perusteluja pidetään kunniallisina ja siinä määrin painavina tai vaikeasti vastustettavina, että uudistuksen potentiaaliset vastustajat tai jarruttajat eivät katso voivansa nousta jyrkkään vastarintaan.” (Alasuutari, 2005, s. 5.)

Samana kuvauksena voi mielestäni liittää muihinkin tutkimuksen aineistoihin. Aineisto koostuu hallituksen esityksestä (HE 173/2020 vp), sivistysvaliokunnan mietinnöstä (SiVM 15/2020 vp) sekä asiantuntijakuulemisten kirjallisista lausunnoista (HE 173/2020 vp, Asiantuntijalausunnot). Tutkimuksen kohteena on kuntatoimijoiden lausunnot. Tähän määrittelin kuuluvaksi kunnat, kuntien edunvalvojajärjestön Kuntaliiton sekä Etelä-Suomen aluehallintaviraston (AVI). Kokonaisuudessaan valiokuntavaiheessa oli 165 kuulemistä, joista osa on samojen organisaatioiden kuulemisia eri kuulemisajankohtina. Asian käsittelyssä jätettiin 89 kirjallista lausuntoa, joista myös osa on samojen toimijoiden kirjoittamia.

Lausunnot jättäneitä kuntia olivat Helsingin kaupunki, Inarin kunta, Joensuun kaupunki, Jyväskylän kaupunki, Kuopion kaupunki, Lempäälän kunta, Oulun kaupunki, Utsjoen kunta. Lisäksi kuntatoimijoihin vahvasti linkittyviä toimijoita olivat liikennöintiin liittyvät yritykset tai kuntien liikennelaitokset sekä koulutuksen järjestäjät, jotka olivat kuntayhtymiä. Nämä kuitenkin rajasin tutkimusaineistosta pois, koska en katsonut niiden olevan suoraan luettavissa kuntatoimijoiksi. Kaiken kaikkiaan lausuntoaineisto kattaa 10 kirjallista asiantuntijalausuntoa. Lausuntojen laajuus vaihteli eri lausujien kesken. Osa lausujista on ollut hyvin lyhytsanaisia ja viittaavat kuulemisissa kerrottuihin näkemyksiin tai kiinnittävät huomioita vain yhteen lainkohtaan.

Osa lausunnoista käsittelee lakiuudistusta yksityiskohtaisesti ja perustelee laajasti koko lakiesitys huomioiden. Tutkimuksen politiikkatekstit sisältävät argumentointia eri tasoilla. Aineistossa esiintyi yksityiskohtaisiin lainkirjauksiin liittyvää tarttuvaa argumentointia ja muutosehdotuksia. Esimerkiksi millä tavoin – sanasta sanaan – lakiin tulevat asiat tulisi kirjataan. Analyysissä pyrin nostamaan yksityiskohtaisia perusteluita osaksi ylätason argumentoinnin teemoja.

5 TULOKSET

5.1 Hallituksen esitys

Hallituksen esityksen tarkoituksena on vakuuttaa lukijaansa politiikkatoimien tarpeellisuudesta. Tässä tutkimuksessa etsin aineisosta teemoja ja kokonaisuuksia. Hallituksen esitys on laaja kokonaisuus, joka sisältää myös hyvin yksityiskohtaisia lain muotoiluja ja perusteluita. Usein perusteluiden ja lähtötietojen erottaminen oli haastavaa, koska aineistossa argumentin osaset eivät olleet aina samassa virkkeessä tai aivan lähekkäin. Tästä syystä ja tutkimuksen asetelmaa seuraten, nostan esille lähtötietojen ja oikeutuksien teemoja, enkä seuraa yksityiskohtaisesti aineistossa esiintyviä lakimuutosten kirjauksia.

Esityksessä viitataan useita kertoja tutkimuksiin ja tilastoihin, joiden katson olevan oppivelvollisuuden uudistamisen tarpeellisuudelle esitettyjä perusteita. Esimerkiksi nykytilaa ja sen arviointia koskevassa luvussa esitellään tilastoja ja selvityksiä nykytilasta. Kaikki tieto ei kuitenkaan ole täsmällisesti oppivelvollisuuden uudistamisen tarpeen perustelua vaan luvun otsikon mukaisesti laajasti nykytilaa koskevaa kuvausta. Useassa HE:n osiossa tilastotietoa tai selvityksiä ei liitetä välttämättä väittämään vaan teksti sisältää toteamuksia. Esimerkiksi alla oleva lainaus ei sisällä tai lähtötietoon ei liitetä suoraan väittämää nykytilan uudistamisen tarpeesta. Tämä johtunee kyseessä olevan tekstityypin luonteesta. Alasuutari (2004) kuvaakin, miten hallituksen esityksissä vakuuttelun kohteena on poliittinen eliitti. Voidaankin näin ollen olettaa, että yhteys perusteluun tulee lukijan luoda itse.

”Nuorille suunnatun ammatillisen koulutuksen erityisopiskelijoista 84 prosenttia opiskeli samassa ryhmässä eli integroituina muiden opiskelijoiden kanssa.” (HE 173/2020 vp, s. 37)

5.2 Väittämä: oppivelvollisuuden laajentamisen tavoitteet

”Vankka perusosaaminen, riittävä ja laadukas opinto-ohjaus ja sujuva siirtyminen toisen asteen opintoihin on välttämätöntä saumattoman opintopolun mahdollistamiseksi kaikille nuorille. Lisäksi yhtä oleellista on, että toisen asteen opinnot edistyvät ja tutkinto suoritetaan loppuun.” (HE 173/2020 vp, s. 81)

Yllä olevassa lainaus tiivistää oppivelvollisuuden uudistamisen tavoitteita. Voidaan katsoa, että oppivelvollisuuden uudistus sisältää kolme kokonaisuutta. Tavoitteena oli pidentää oppivelvollisuutta siihen asti, kunnes oppilas täyttää 18-vuotta ja toisesta asteesta haluttiin aidosti maksutonta. Lisäksi esitettiin toteutettavaksi yhtenäisen nivelvaiheen uudistus. Argumentaatioanalyysini mukaan hallituksen esitys sisältää selkeän väittämän, joka on, että oppivelvollisuuden uudistus on tarpeellinen ja se tulisi toteuttaa hallituksen esityksen määrittelemällä tavalla. Hallituksen esityksen ja oppivelvollisuuden uudistamisen päätavoitteet liittyvät esille nostamiini kolmeen omaan laajempaan kokonaisuuteensa. Ensimmäinen kokonaisuus eli oppivelvollisuusiän nosto liittyy hallituksen esityksen tavoitteeseen koulutus- ja osaamistason nostamisesta kaikilla koulutusasteilla. Toinen ja kolmas kokonaisuus eli maksuttomuus sekä nivelvaiheen uudistaminen vastaa erityisesti hallituksen esityksen tavoitteeseen kaventaa oppimistuloksien eroja sekä lisätä koulutukseen kytkeytyvää tasa-arvoa.

Oppivelvollisuuden uudistamisen tavoitteet liittyvät kansallisen osaamistason nostamisen ja kilpailukyvyn tavoitteisiin ja lisäksi tavoitteisiin, joilla pyritään yksittäisten oppilaiden tasavertaisuuteen. Hallituksen esityksessä uudistuksen ensisijaiseksi tavoitteeksi määritellään suomalaisten koulutus- ja osaamistason nostaminen.

Uudistuksen tarkoituksena ei ollut nostaa ainoastaan mekaanisesti oppivelvollisuusikää, vaan nivelvaiheen uudistaminen toi uudenlaisia ohjaamisen tapoja ja tiiviimpää yhteistyötä perus- ja toisen asteen nivelvaiheeseen. Opinto-ohjauksen uudistaminen ja maksuttomuus pyrkivät vastaamaan opintojen keskeyttämiseen toisella asteella sekä sosiaalisten erojen synnyttämään epätasa-arvoon oppilaiden välillä. Nivelvaiheen uudistamisen kokonaisuudessa keskeiseksi tavoitteeksi asetettiin yksilöllisten opintopolkujen ja siihen liittyvien tukitoimien kehittäminen. (HE 173/2020 vp s. 82) Hallituksen esityksen keskeiseksi tavoitteeksi muodostui, se että

oppivelvollisuustehtävään liittyvät kustannukset korvataan täysimääräisesti eri koulutusmuotojen järjestäjille. Esityksen mukaan:

”Julkisen talouden suunnitelmassa on varauduttu oppivelvollisuuden laajentamiseen ja siihen kytkeytyvän toisen asteen koulutuksen maksuttomuuden kustannuksiin.” (HE 173/2020 vp, s. 82).

Hallituksen esitys ei siis omien sanojensa mukaan ainoastaan mekaanisesti nosta oppivelvollisuusikää eikä kunnille esitettäisi lisäkustannuksia. Mekaaninen oppivelvollisuuden nosto ja lisäkustannukset nousevat kuitenkin esiin kuntien valiokunnalle esittämissä lausunnoissa.

5.3 Hallituksen esityksen lähtötiedot

Lähtötietojen analyysissä keskeistä on ongelmien muotoilu ja sen suhde siihen mitä ehdotamme tehtäväksi. Hallituksen esityksessä keskeisenä ongelmana, johon oppivelvollisuuden uudistaminen nähdään ratkaisuna, on se, etteivät kaikki oppilaat suorita toisen asteen koulutusta. Se, etteivät kaikki nuoret suorita toisen asteen tutkintoa, esitetään ongelmaksi tulevaisuuden osaamisen, työllisyyden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta.

”Suurin osa perusopetuksen päättävistä nuorista sijoittuu toisen asteen koulutukseen ja suorittaa ammatillisen tai lukiokoulutuksen” (HE 173/2020 vp, s. 43)

Hallituksen esityksessä nostetaan esiin, että Tilastokeskuksen tietojen mukaan jokaisessa ikäluokassa noin 15 prosenttia nuorista jää ilman toisen asteen tutkintoa. Ja edelleen, että kuitenkin vain noin prosentti nuorista ei missään vaiheessa suorita toisen asteen tutkintoa. Keskeiseksi ongelmaksi muodostuu toisen asteen koulutuksen keskeyttäminen. Sillä se nähdään selittäväenä tekijänä ilman toisen asteen tutkintoa olevien määrälle. (HE 173/2020 vp, s. 45) Eli se, että pieni osa oppilaista jää ilman toisen asteen koulutusta nähdään ongelmana, johon oppivelvollisuuslakia, joka kohdistuu koko ikäluokkaan, uudistamalla voidaan vaikuttaa. Sitä, miksi osa oppilaista jää toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle avataan tarkastelemalla eri ryhmien välisiä eroja koulutukseen osallistumisessa tilastojen tai selvitysten avulla.

Ongelmalliseksi nähtiin myös se, että vuosikymmenten aikana on tehty useita uudistuksia, joilla nuorten toisen asteen tutkinnon suorittamista on pyritty edistämään. Esimerkiksi työmarkkinatukeen kytketty koulutukseen hakeutumisvelvoite (1996), vuonna 2013 alkanut nuorten yhteiskuntatakuu sekä sen aikana etsivän nuorisotyön, nuorten työpajatoiminnan sekä eri hallintokuntien yhteistyön kehittämisen ohjelmat sekä muut erilaiset ohjelmat, joilla toisen asteen koulutuksen keskeyttämiseen on pyritty puuttumaan. Esityksessä kuitenkin huomautetaan, etteivät esille nostetut toimet ole ratkaisseet toisen asteen koulutuksen hakeutumisen ja koulutuksen läpäisyn ongelmia.

Vaikka esimerkiksi tietyt koulutuksen järjestäjät olivat onnistuneet vähentämään keskeyttämistä systemaattisesti, säilyivät järjestäjien, koulutusalojen ja tutkintojen väliset erot edelleen suurina. (HE 173/2020 vp, s. 48)

Viime vuosikymmenien aikana on yritetty monenlaisin keinoin tukea nuoria saavuttamaan toisen asteen tutkinto. (...) Näillä keinoin ei kuitenkaan ole pystytty vähentämään pelkän peruskoulun varassa olevien osuutta. (HE 173/2020 vp, s. 65)

Esityksessä avataan eri tilastojen avulla keitä ovat ne nuoret, jotka jäävät koulutuksen ulkopuolelle. Hallituksen esitys avaa selvitysten ja tilastojen kautta ongelmaa, jossa vanhempien tausta ja perheen sosioekonominen asema, erityisen tuen päätökset, vammaisuus ja alueellisuus vaikuttavat toisen asteen tutkinnon suorittamiseen. Koska ilman koulutusta jäävien ryhmässä korostuvat tietyt tekijät perheessä tai nuoressa, hallituksen esityksessä katsotaan, ettei nykyinen järjestelmä ole tasavertainen kaikille oppijoille.

5.4 Hallituksen esityksen oikeutukset

Nykytilaa ja sen arviointia käsittelevässä osiossa on erotettavissa useita kohtia, joissa lähtötiedoille esitetään oikeutuksia ja ne liitetään vahvemmin nykytilan uudistamisen tarpeesta. Oppivelvollisuuden uudistuksen keskeisiä oikeutuksia on maksuttomuuden tuoma tasavertaisuus erilaisista lähtökohdista tulevien nuorten välille. Tämä tulee esille esimerkiksi hallituksen esityksessä:

Taloudelliset syyt rajaavat opiskelupaikan valintaa, hankaloittavat opiskelua ja johtavat pahimmillaan opintojen keskeyttämiseen. (...) Oppivelvollisuuden laajentaminen ja siihen kytkeytyvä toisen asteen koulutuksen maksuttomuus lisääsi tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta, sillä se mahdollistaisi hakeutumisen itselle mieluisimpaan toisen asteen koulutukseen ilman, että hakija joutuisi ottamaan huomioon perheen taloudellisen tilanteen. (HE 173/2020 vp, s. 75)

Oikeutuksia määritellessä keskeistä on se, miten esitetyt keinot pystyvät vastaamaan esitettyihin ongelmiin – oikeutuksen vastaavat kysymykseen ”miksi tämä keino”. Oikeutukset voivat olla eksplisiittisiä tai implisiittisiä. Keskeistä on löytää taustalla olevia olettamia.

Keskeinen oppivelvollisuus uudistuksen oikeutus liittyy olettamaan koulutuksen tuottamasta hyvästä. Tätä oikeutusta perustellaan tutkimuksilla, jotka osoittavat miten koulutuksen puute ja toisaalta koulutus vaikuttavat yksilöiden yhteiskunnalliseen asemaan, menestyksen ja toisaalta ongelmiin. Samalla yksilötason menestyminen ja kouluttautuminen nähdään edistävän kansallisen tason menestystä.

Aineistosta voidaan tunnistaa toistuvia väitteen oikeutuksien teemoja. Ensinnäkin toisen asteen tutkinnon nähdään edistävän työllistymistä ja yhteiskuntaan osallistumista. Työllisyyteen liittyi myös näkökulma koulutuksen tärkeydestä tulevaisuudessa, kun työelämän ja yhteiskunnan vaatimukset yhteiskunnalle kasvavat. Uudistusta oikeutetaan tasa-arvopyrkimyksellä. Keskeistä uudistuksen oikeutukselle näyttää olevan se, että kouluttautumisesta hyötyisivät eniten juuri heikommin koulussa menestyneet oppilaat. Uudistuksella pyritään siis erityisesti vaikuttamaan niihin, joiden koulutustaso jäisi taloudellisista tai muista syistä alhaiseksi. Esityksen lähtötiedoissa todetaan, että toisen asteen suorittamatta jättävien osuus on pieni. Tästä huolimatta toimet halutaan osoittaa koko ikäluokkaa koskeviksi.

Uudistuksella pyritään resurssien kohdentamiseen tehokkaammin, erityisesti yhtenäistettäessä nivelvaiheen opintoja. Uudistus lupaa saattaa niin yksilöiden ja koulutuksen järjestäjien resurssit tehokkaammin käyttöön: opiskelijalle helpompaa valintaa ja järjestäjien resurssit paremmin käyttöön, kun koulutusta voidaan suunnata paremmin opiskelijoiden yksilöllisten tarpeiden mukaan. Oikeutuksena yksilölliset opintopolut ja kansallinen

kilpailukyvyyn turvaaminen linkittyvät yhteen, kun yksilön koulutusvalinnat näyttäytyvät uhkana kansalliselle kilpailukyvyille. Koulutukselle annetaan avainratkaisijan rooli siinä, ettei Suomi jää muiden maiden kyydistä ja pitää edelleen asemansa kansainvälisissä vertailuissa.

Suomi on kansainvälisten vertailujen mukaan peruskoulutuksen kärkimaita maailmassa, mutta eriarvoisuus ja oppimiserot uhkaavat suomalaisen koulutuksen menestystarinaa. (HE 173/2020 vp s. 82)

Oppivelvollisuuden uudistuksen keskeinen oikeutus on maksuttomuuden tuoma tasavertaisuus erilaisista lähtökohdista tulevien nuorten välille. Tämä tulee esille hallituksen esityksessä:

Taloudelliset syyt rajaavat opiskelupaikan valintaa, hankaloittavat opiskelua ja johtavat pahimmillaan opintojen keskeyttämiseen. Oppivelvollisuuden laajentaminen ja siihen kytkeytyvä toisen asteen koulutuksen maksuttomuus lisää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta, sillä se mahdollistaisi hakeutumisen itselle mieluisimpaan toisen asteen koulutukseen ilman, että hakija joutuisi ottamaan huomioon perheen taloudellisen tilanteen. (HE173/2020, 75)

Oppivelvollisuutta laajentamalla haetaan mahdollisuuksien tasa-arvoa ja esitetään, ettei tällä hetkellä näin ole. Hallituksen esityksessä kuvataan, että laajentamalla oppivelvollisuutta, sekä laajentamalla oppilaiden lisäksi huoltajien velvoitteita ja kuntien seurantavelvoitetta, voidaan parantaa niiden oppilaiden asemaa, jotka eivät muutoin suorittaisi toisen asteen tutkintoa.

5.5 Kuntien asiantuntijalausunnot koskien hallituksen esitystä

Kuntatoimijoiden lausunnot vastasivat hallituksen esitykseen ja olivat tästä syystä tekstiaineistona erilaisia myös analyysin kannalta. Lausunnot ovat argumentoivia tekstejä hallituksen esityksen puutteista tai ansioista. Kuntien lausuntoja käsitellään tässä tekstissä yhtenä kokonaisuutena. Kunta-alan lausunnot edustivat hyvin samankaltaista ajattelutapaa, mutta ne erosivat niin tekstin laajuuden kuin myös tarkentavan näkökulman suhteen. Laajimmin kantaa otti kunta-alaa edustava Kuntaliitto sekä Etelä-Suomen aluehallintovirasto (AVI). Kuntien lausunnoissa oli kuitenkin yhteinen lähtökohta, joka korosti uudistuksen tarpeettomuutta.

5.6 Väittäjä: oppivelvollisuuden laajentamisen ristiriitaiset tavoitteet

Kuntatason sivistysvaliokunnalle antamissa lausunnoissa korostettiin, että oppivelvollisuuden lakiuudistus toi mukanaan tarpeellisia rakenteellisia uudistuksia, mutta kunnat kuvailivat keinoa eli oppivelvollisuusiän nostoa usein mekaaniseksi, toisin siis kuin hallituksen esityksen tavoitteeksi kirjattiin. Pääpiirteittäin kunnat hyväksyivät oppivelvollisuusuudistuksen rakenteelliset uudistukset, mutta olivat eri mieltä uudistuksen tuomien ratkaisujen vaikutuksesta ongelmiin eli lähtötietoihin. Erityisesti kunnat haastoivat uudistuksen tuomia kunnille siirtyviä velvoitteita ja kustannuksia. Kuntien näkemys uudistukseen oli varsin kriittinen. Kriittisyyden taso vaihteli kuitenkin kunta-alan toimijoiden kesken.

Kunnissa nähdään, että jo nykyisellään on haasteena, että oppilas keskeyttää opintonsa ennen tutkinnon suorittamista. Mekaaninen oppivelvollisuusiän nosto ei kuntien mielestä tuo tähän ratkaisua. Tämä voi katsoa olevan kunta-alan pääväittäjä.

5.7 Kuntatoimijoiden asiantuntijalausuntojen lähtötiedot

Analyysissä erityisesti lähtötietoja tarkastelemalla voidaan huomata missä argumentaation osassa kuntien lausunnot eriävät hallituksen esityksestä. Kuntatoimijoiden lausunnoissa argumentoidaan etenkin lähtötietoja vastaan. Analyysissä havaitsin, miten kunnat jakavat näkemyksen hallituksen esityksessä käsitellyistä tilastoista eikä niiden esittämiä tietoja kiistetä. Kunnat eivät kuitenkaan yhdistä tietoja samalla tavoin määriteltyyn ongelmaan, vaan se, mikä näiden tietojen valossa nähdään ongelmallisena, eroaa hallituksen esityksestä.

Uudistuksen pääongelmana nähdään peruskoulun ongelmat. Keskeyttämiseen ei ole apua mekaanisella iän nostolla ja maksuttomuudesta tulevat kustannukset kunnalle eivät ole oikeasuhtaisia. Useat kunnat viittasivat Kuntaliiton laskelmiin, joiden mukaan uudistuksen kustannukset on aliarvioitu 20 miljoonalla eurolla. Suurien kuntien osalta viitataan riskiin, jossa suuremmat kaupungit joutuisivat tosiasialliseen vastuuseen ainakin valmentavan koulutuksen järjestämisessä myös alueen muiden kuntien

nuorille, koska laki ei velvoita kuntia järjestämään toisen asteen eikä tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta.

Tavoite siitä, että kaikki suorittaisivat toisen asteen tutkinnon, oli kuntien lausunnoissa, jota kuinkin jaettu. Esimerkiksi Oulun kaupunki kertoo saman tavoitteen olevan myös kaupungin strategiassa. Monista lausunnoista ilmenee huoli perusopetuksen ongelmista ja niiden siirtymisestä toiselle asteella. Useat kunnat käyttävät lausunnoissaan termiä mekaaninen iän nosto, joka on päinvastainen hallituksen esityksen tavoitteesta. Rakenteelliset uudistukset nähdään hyvinä, mutta esimerkiksi Lempäälän kaupunki puhuu mekaanisesta iän nostamisesta ja syrjäytymisen haasteiden siirtymisestä perusopetuksesta toiselle asteelle. Useissa lausunnoissa korostuu kuntatalouden haasteet ja koronan tuoman taloudellisen epävarmuus. Kunnat argumentoivat myös tulevaisuuden ennustamisen ja huolipuheen kautta.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausunnossa ostetaan esiin Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) arviointitietoa sekä Tilastokeskuksen tietoja, joiden mukaan suurin osa nuorista suorittaa toisen asteen tutkinnon, mutta osa (15 %) ikäluokasta ei suorita tutkintoa. Lausunnossa päätellään tämän johtuvan koulutuksen keskeyttämisestä. Toisin kuin hallituksen esityksessä luvut nostetaan esiin korostamaan uudistuksen epäsuhtaa eli sitä millaisia toimia tehdään suhteessa tavoitteeseen. Etelä-Suomen AVI:n lausunnossa todetaan, että loput opiskelijoista kuitenkin opiskelee omista syistään myöhemmin ja edelleen, että vain yksi prosentti ikäluokasta ei nykyisin jatka milloinkaan opintojaan perusopetuksen jälkeen. Tämä nähdään ongelmallisena ja lukua pidetään ilmeisen pienenä, koska esitetään, että

”Edellä esitettyihin lukuihin nähden oppivelvollisuuden nostamisella 18 ikävuoteen ei aluehallintoviraston käsityksen mukaan voi mitenkään olla nykytilanteeseen verrattuna merkittävää vaikutusta nuorten osaamistasoon, koska jo 95 prosenttia ikäluokasta siirtyy välittömästi perusopetuksen jälkeen jatko-opintoihin.” (Etelä-Suomen AVI, s. 2)

AVI:n lausunto muotoilee HE:n esityksen ongelmaksi opintojen keskeyttämisen ja nostaa esiin HE:n oman toteamuksen siitä, että keskeyttämiselle voi olla moninaisia syitä, jotka voivat liittyä yksilöön itseensä

tai koulutuksen tarjoajaan, esimerkiksi puutteelliseen opinto-ohjaukseen. Lausunnossa sanotaan:

Näihin keskeyttämissyyhin ei pakottavalla lainsäädännöllä voida aluehallintoviraston käsityksen mukaan vaikuttaa. (Etelä-Suomen AVI, s. 2)

Lisäksi lausunto nostaa esiin nuoren itsemääräämisoikeuden lain edessä. 18-vuotiaiden osalta ei nähdä olevan keinoja estää opintojen keskeyttämistä. Hallituksen esityksen ongelmana pidetään sitä, että nykyisen järjestelmän puitteissa on mahdollista ratkaista keskeyttämisen ongelmaa.

”Sen sijaan asiantuntevalla ohjauksella nuorella on mahdollisuus jo nykyisinkin löytää itseään kiinnostava uusi opiskelupaikka. Opinnoissa tarvittavaa tukea ja ohjausta on annettava jo nykyisinkin toisen asteen opinnoissa. (Etelä-Suomen AVI, s. 2)”

”Jo nykyisinkin” -ilmaisu selkeästi kiistää HE:n näkemyksen ongelmista, joita se näkee nykyisessä järjestelmässä. Ohjaamiselle annetaan ongelmien ratkaisemisen avain, mutta toisaalta kritisoidaan myös sitä, miten paljon ohjaukseen tullaan laittamaan lisäkustannuksia.

Kuntaliiton lausunnossa nostetaan esiin termi tosiasialliset mahdollisuudet. Tämän termin voidaan katsoa viittavan osaamisen kysymykseen, jota ei hallituksen esityksessä nosteta olennaisesti esiin. Ongelmana siis nähdään, ettei peruskouluvaiheen lopettavilla oppilailta ole tosiasiallisia mahdollisuuksia suorittaa toisen asteen tutkintoa, vaikka siihen tarjotaan mahdollisuus ja suorittamisesta tehtäisiin pakollista. Näin ollen ongelmaksi muotoutuu se, ettei toiselle asteella siirryttäessä nuorista ole tosiasiallista valmiutta suorittaa toisen asteen tutkintoa. Myös Oulun kaupunki tuo esille, että peruskoulu vaatii kehittämistä, jotta valmiudet toisen asteen opiskeluun olisivat tosiasiallisesti olemassa.

”Kuntaliiton käsityksen mukaan jokaisella perusopetuksen päättävällä nuorella tulee olla tosiasialliset valmiudet toisen asteen opiskeluun ammatillisessa tai lukiokoulutuksessa. (Kuntaliitto, s. 1)”

Lausunnoissa esitetään myös, että peruskoulunsa päättäneillä on syntynyt osaamisen vajetta ja haasteita hyvinvoinnissa. Tämä viestii ongelmista, jotka ovat syntyneet jo ennen toisen asteen koulutuksen aloittamista. Niin kuin lausuntoteksteissä kauttaaltaan, väitteelle osaamisen vajeesta ja

hyvinvoinnin haasteista, ei esitetä suoraa lähdettä ja oikeutuksen taustatukea. Se mihin tällä tiedolla viitataan ei tekstistä suoraan selviä.

Analyysin mukaan kuntatoimijoiden lausunnoissa tasavertaisuus saa hallituksen esityksestä eroavia tulkintoja ja näkökulmia. Ongelmaksi tasavertaisuuden näkökulmasta nostetaan nuorten syntymäpäivien sijoittuminen kalenterivuoden eri päihin, näin ollen nähdään, ettei laki kohtelisi kaikkia samanarvoisesti opintojen kestäessä pääosin kolme vuotta. Uudistuksen ei myöskään nähdä tukevan yhdenvertaisuutta. Tämä siitäkkin huolimatta, että nuorten yhdenvertaisuus oli olennainen uudistuksen tavoite. Kuntatoimijoiden lausunnoissa tasavertaisuutta koskevat huomiot liittyvät siihen, miten ammatillisessa koulutuksessa samassa ryhmässä on kaikenlaisia oppijoita. Tällöin yhdenvertaisuuden ongelma muodostuu oppilasryhmän sisällä, kun joku saa ja joku ei maksuttomat välineet käyttöönsä. Maksuttomuuden katsotaan myös lisäävän kilpailua koulutuksen järjestäjien välille, koska se millä tavoin koulutuksen järjestäjät kykenevät suuntaamaan resurssejaan maksuttomiin materiaaleihin vaihtelee toimijan mukaan. Kuntatoimijoiden lausunnoissa korostuu hyvin erilainen näkemys tasavertaisuudesta: se on arjen toimintaan sijoittuvia näkemyksiä uudistuksen tuomista uhista yhdenvertaisuudelle.

Kuntien lausuntojen pääargumenttina oli rahoituksen riittämättömyys ja kustannuslaskelmien haastaminen. Rahoituksen riittämättömyyttä perustellaan sillä, että erityisesti maksuttomuuden ja sen rajausten osalta hallituksen esitys ja niiden perustelut jättävät liikaa tilaa tulkinnanvaraisuudelle.

Kunnat nostavat ongelmaksi myös julkisen talouden tasapainotuksen. Kuntatoimijat olettivat lausunnoissa, että koska aiemmin on leikattu, niin näin tulee tapahtumaan myös tulevaisuudessa. Erityisesti talouteen liittyvässä argumentoinnissa tartuttiin tulevaisuuskuviin ja ennustamiseen. Lausunnoissa viitattiin myös poikkeusoloihin: koronakriisi aiheuttamaan tilanteeseen, jossa tulevaisuuden ennustamiseen sisältyy yllättäen isoja epävarmuuksia.

Kuntaliitto, AVI ja kunnat tarttuvat maksuttomuuteen ja kuljetukseen liittyen siihen, ettei kunnille ja koulutuksen järjestäjille tule tosiasiallisia velvoitteita. Tämä ongelma esitetään huolena, koska hallituksen esityksen

katsotaan jättävän epäselviksi osioita, jotka Kuntaliitto pelkää johtavan tähän kunnille ja koulutuksen järjestäjille uhkana oleville lisääntyville velvoitteille ja vastuille:

Kuntaliitto katsoo, että vastuun oppivelvollisuuden suorittamisen ja sen maksuttomuuden tosiasiallisen toteutumisen (ml. kuljetuspalvelut) turvaamisesta tulee kaikilta osin kuulua ensisijaisesti valtiolle, jollei tehtävää ole kunnalle ja koulutuksen järjestäjille säädetty. (Kuntaliitto, s. 6)

Tässä kohden ongelmana voidaan pitää lakiesityksen henkeä siitä, ettei se lisäisi jo huonolla tolalla olevalla kuntataloudelle lisää velvoitteita.

”Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että esitys ei saa johtaa siihen, että joillekin kunnille voi syntyä tosiasiallinen velvoite järjestää tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta etenkin harvan oppilaitosverkon alueella.” (Kuntaliitto, s. 7)

Talouteen ja rahoitukseen liitettävää argumentointi kiinnittyy erityisesti kysymykseen luottamuksesta – siitä, pitävätkö laskelmat paikkansa ja luottamukseen siitä, ettei lupaus lakimuutos lisäisi kunnille syntyviä kustannuksia. Argumentointi tuo esiin luottamuksen puutetta.

Rahoituskysymysten lisäksi kunnat haastavat hallituksen esityksen vaikutusten arviointia. Erityisesti ongelmaksi nostetaan sen keskittymistä yksittäisiin toimenpiteisiin laajemman arvioinnin jäädessä ”ohueksi”. Lisäksi vaikutusten arviointia vaadittiin lisää käyttäytymismuutoksista. Kuntaliitto toteaa myös, että:

”Avoimeksi jää esimerkiksi se, miten uudistukseen esitetyn rahoituksen riittämättömyys heikentää mahdollisuuksia saavuttaa yhteiskunnan koulutukselle asettamia tavoitteita. (Kuntaliitto, s. 7)”

Se, mitä näillä yhteiskunnan koulutukselle asettamalla tavoitteilla tarkoitetaan, jätetään avoimeksi. Vaikutusten arviointia haastetaan myös alueellisen saavutettavuuden ja kielellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Ongelmana nähdään omista laskelmista poikkeava käsitys uudistuksen tuomien kustannuksen haasteista sekä siitä, ettei vaikutuksia ole arvioitu tarpeeksi laaja-alaisesti.

Kuntatoimijat määrittivät ongelmalliseksi mahdollisuuden ja riskin alueelliseen lukioiden eriytymiseen. Tätä perustellaan oletuksella, että

toimenpiteet voivat johtaa lukiolaisten käyttäytymisen muutokseen. Erityisesti ongelmaksi nostetaan tässä kohden matkatuki.

”Koulumatkatukeen oikeuttavan matkan lyhentäminen kymmenestä kilometristä seitsemään kilometriin ja etenkin koulumatkatuen omavastuuosuuden poistaminen tulevat todennäköisesti johtamaan etenkin lukio-opiskelijoiden hakeutumisen muutoksiin.” (Kuntaliitto, s. 10)

Tämän nähdään johtavan eriarvoistavaan kehityskulkuun lukiokoulutuksessa. Ongelmana siis nähdään, että esitys aiheuttaisi epätasa-arvoa ja heikentäisi alueellista kehitystä ja eriyttäisi alueita. Ongelmaksi kehystetään tasavertaisuuden vaade – tasa-arvoisuutta haetaan erityisesti kuntien ja alueiden kesken, ei opiskelijoiden välillä.

Kuntien lähtötiedoiksi esitetään myös hallituksen esityksessä olleita tilastoja. Erityisesti kunnat kiinnittävät huomiota siihen, että 85 prosenttia suorittaa toisen asteen tutkinnon. Kunnat näkevät ongelmallisena hallituksen esityksen tilastoista tehdyn tulkinnan politiikkatoimien tarpeellisuudesta. Kunnille luku ei edusta tarvetta oppivelvollisuuden uudistamiselle. Näin ollen, millaisia politiikkatoimia ja ratkaisuja tällaisen tiedon valossa tulisi tehdä, eroaa hallituksen esityksestä.

Kunnan ohjaus- ja valvontatehtävien nähdään lisäävän perusopetuksen oppilaanohjaajien hallinnollisia ja oppilaanohjaukseen liittyviä tehtäviä. Siis myös perusopetuksen järjestäjien hallinnollisten tehtävien nähdään lisääntyvän. Uudistuksen tuomien uusien koulutuksen järjestäjien veloitteiden nähdään lisäävän julkisia menoja. Kokonaislisäkustannus ohjaustoiminnassa olisi kuntien laskelman mukaan 5,1 miljoona kun uudistus lisäisi 40 tuntia henkilöä kohden ja keskeyttämisen alla oleville lisäohjaus aiheuttaisi 7,6 miljoonan kustannukset. Ohjaukseen liittyen tulkitsemme kuntien lausuntojen perusteella, että ohjausta halutaan kehittää, mutta taloudelliset realiteetit eivät mahdollista kehittämistä, ainakaan uudistuksen mittasuhteissa. Lausunnoissa esitetään lukuja ongelman taustatukena, mutta niihin ei tartuta tarkemmin. Luvut ikään kuin itse perustelevat itsensä. Myös Helsingin kaupunki haastoi laskelmia: maksuttomuus edistää tutkinnon suorittamista loppuun asti, mutta kustannusarviot ovat kaupungin mukaan liian matalia ja kunnille pitäisi maksuttomuuden tuomat menot korvata täysimääräisesti. Uudistuksen nähdään lisäävän kuntien tehtäviä ja

kustannuksia enemmän kuin HE:ssä on laskettu tai esityksessä ei ole otettu huomioon velvoitteiden järjestämisen tuomia taloudellisia kustannuksia.

Yhteenvedona voidaan, todeta, että kunnat nostavat negatiivisessa valossa kunnille ja järjestäjien lisääntyvät velvoitteet ohjaukseen liittyen. Esille nostetaan myös huoli nuorten valinnanvapauden rajoittamisesta. Lisäksi lausunnoissa perustellaan, ettei oppivelvollisuuden laajentaminen ole yksilötasolla tasavertainen. Pääargumenttina on, ettei suhde taloudellisten panostuksien ja oletettavien tulosten kannalta ole kannattava. Näin ollen kuntatoimijat määrittävät, että ongelma, jota iän nostolla pyritään ratkaisemaan, ei ole oikeastaan ongelma. Esityksen ei katsota olevan oikeasuhtainen sen tuomien kustannusten valossa. Osaamistason nostoa tavoitteena ei sinänsä kritisoida vaan argumentoinnissa esitetään, etteivät keinot ole oikeat. Toisaalta halutaan panostaa ohjaukseen mutta ei niin, että kuntien velvoitteet lisääntyisivät tai että uudistus lisäisi kuntien kustannuksia. Yleisesti hyväksyttiin ongelma, eli se ettei kaikki suorita toisen asteen tutkintoa. Kunnat olivat samaa mieltä tavoitteesta, mutta tähän vaadittiin täsmennyksiä ja tavoitteen toteuttamiseen lisää rahaa. Lausunnoissa argumentoitiin myös esityksen tarkoituksenmukaisuutta vastaan, sillä lausunnot esittävät, että velvollisuudella ei pystytä vaikuttamaan keskeyttämisen ongelmaan ja nykyisen järjestelmän puitteissa olisi mahdollista tehdä rakenteellisia ratkaisuja, jotka olisivat toteutettavissa ilman oppivelvollisuuden uudistamistakin.

Todetaan, että oppivelvollisuus ”ei sinänsä tuo lisää tuke niille heikommassa asemassa oleville nuorille, joiden elämäntilanne on vaikea ja oppimisen valmiudet ovat heikot toisen asteen opintojen onnistumisen näkökulmasta” (Helsingin kaupunki, s. 11)

Tässä tilanteessa tulisi panostaa lisäksi varhaiskasvatukseen ja perusopetuksen perusresursseihin sekä luoda toimivat rakenteet ja prosessit sote -ratkaisun myötä syntyviin yhdyspintoihin. Hajanaisen ja erillisen rakenteen sijaan tulisi valmistella systeeminen kokonaisuus mukaan lukien sosiaaliturvan uudistaminen. (Oulun kaupunki, s. 3)

Kuntien esittämät ongelmat kertovat siitä, millaisilla tavoilla kunnat näkevät tarpeen muuttaa hallituksen esitystä. Huomionarvoista oli se, että samat argumentit toistuivat kuntien lausunnoissa jo lausuntokierroksella.

5.8 Kuntatoimijoiden asiantuntijalausuntojen oikeutukset

Kuntien näkemys tasavertaisuudesta sai erilaisen painotuksen kuin hallituksen esityksessä. Etelä-Suomen aluehallintovirasto (AVI) oli yksi kriittisimmistä lausujista. Etelä-Suomen AVI käsitteli tasavertaisuutta valinnanvapauden näkökulmasta: ongelmana nähtiin, että oppivelvollisuuden velvoittavuus rajoittaisi opiskelijoiden valinnan vapautta. Lisäksi AVI viittaa, etteivät opiskelijat voisi enää hakeutua päätoimisesti työelämään vaan heillä olisi velvollisuus opiskella. Lausunnossa käytetään ilmaisua ”pakottaminen”, joka näyttyy vahvana ja poikkeavanakin ilmaisuna lausuntojen joukossa.

Pakottaminen ei voi koskaan olla nuoria motivoiva keino jatko-opiskeluun. Nuori saattaa velvollisuuden saattamana ohjautua koulutukseen, jota ei tunne omakseen tai jota ammattia ei tule harjoittamaan tai jonka nuori keskeyttää välittömästi täytettyään 18 vuotta. (Etelä-Suomen AVI, s. 1)

Kuntatoimijat peräänkuuluttavat ohjauksen kehittämistä vaihtoehtoisena keinona oppivelvollisuuden velvoittavuudelle. Kuntatoimijat myös panostaisivat peruskouluikäiseen sekä toisen asteen koulutuksen aikaiseen tukeen:

”Oppivelvollisuuden laajentamisen sijasta olisi ennemminkin panostettava mielekkään opiskelupaikan varmistamiseen jokaiselle perusopetuksensa päättävälle nuorelle ja samalla varmistettava riittävä tuki jo perusopetusaikana sekä toisella asteella.” (Etelä-Suomen AVI, s. 2)

Hallituksen esitystä ja sen vaatimia panostuksia perustellaan sillä, että koulutustason nostaminen vaikuttaisi myönteisesti työllisyysasteeseen, verotuloihin, työttömyys- ja sosiaaliturvameneihin. Lisäksi koulutustason nostaminen nähdään synnyttävän uusia innovaatioita ja korkean teknologian ja osaamistason työpaikkoja. Tämän osaltaan nähdään parantavan tuotannon rakennetta ja väestön työllisyysasemaa. Etelä-Suomen AVI tarttuu innovaatio-argumentoinnin oikeutukseen esittämällä, että koska suuri osa ikäluokasta jo suorittaa toisen asteen koulutuksen ilman velvollisuutta, ei oppivelvollisuuden nostamisella olisi vaikutusta ”uusien innovaatioiden ja

korkean teknologian ja osaamistason työpaikkojen luomiseen.” (Etelä-Suomen AVI, s.3)

5.9 *Sivistysvaliokunnan mietintö*

Sivistysvaliokunnan mietintö vastasi asiantuntijalausunnoissa esitettyihin huoliin ja huomioihin kattavasti. Tässä luvussa tarkastelen sitä, millä tavoin kuntien lausunnoissaan nostamat teemat ja kysymykset näkyvät valiokunnan mietinnöissä ja miten valiokunta niihin vastaa. Analyysissa käsitelen valiokunnan mietinnöstä asioita, jotka koskivat kuntien esiin nostamia hallituksen esityksen puutteita. Monilta osin valiokunnan mietintö käsiteli kuntien esille nostamia asioita ja täten myös vastasi niihin kysymyksiin, joita kuntien lausunnoissa esitettiin tai joita kritisoitiin.

5.10 *Sivistysvaliokunnan mietinnön lähtötiedot*

5.10.1 Ongelman kehystäminen

Ongelman kehystäminen mukaili hallituksen esityksen muotoiluja. Joukossa ei ollut uusia ongelman muotoiluja, mutta ongelman eli sen, etteivät kaikki nuoret suorita toisen asteen tutkintoa, lähestyttiin mietinnössä syventämällä ja tarkentamalla jo hallituksen esityksessä muotoiltuja ongelmia ja niiden perusteluja. Analyysin mukaan mietinnössä nykyisen järjestelmän ongelmaksi nähtiin se, että ilman toisen asteen tutkintoa jääneet työllistyvät heikommin. Koulutus nähtiin kysymyksenä osaamisesta ja koulutuksen rooli on tekstissä välineellinen, niin kilpailukyvyn vahvistajana kuin hyvinvoinnin lisääjänä. Argumentointi- ja viittaustyyli on mietinnössä samankaltainen kuin hallituksen esityksessä. Lähdetietoja ei merkattu tekstiin suoraan ja tiettyyn viittaukseen tai tutkimukseen viitattiin esimerkiksi tilastona, lausunnoissa esiin tulleina selvityksinä, taloustieteen tutkimuksina. Mukana oli edelleen talouteen sekä sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen vetoavat argumentit. Verrattaessa kuntien ja mietinnön näkemyksiä osaamistason nostamisen ongelmasta, johon politiikkatoimi pyrki vastaamaan, aineistojen näkemykset eivät olleet ristiriidassa keskenään. Näin ollen näkemykset uudistuksen

tavoitteista, johon oppivelvollisuutta uudistamalla pyritään vastaamaan ovat jotakuinkin jaettuja.

5.10.2 Työllisyys, talous ja kilpailukyky

Talouteen ja kilpailukykyyn liittyvä argumentointi jatkoi hallituksen esityksen kanssa saman kaltaisena ongelman kehystämällä. Analyysissä määrittelin kolme politiikkahuolta, johon oppivelvollisuuden laajentamisen idea nojaa: huoli työllisyydestä ja sen tulevaisuudesta (yhteiskunnan kestävyys), osaamistason nostamisen paineet (kilpailu kansainvälisesti) sekä tulevaisuuden tietoyhteiskunnan ja sen työelämän asettamien tavoitteiden saavuttaminen. Heikon työllistymisen ongelma nähtiin yksilön koulutuksen puutteena ja tällä tavoin uhkana kansalliselle taloudelle ja kilpailukyvyille.

Suomalaisen yhteiskunnan kestävyuden kannalta on erittäin tärkeää, että väestön työllisyysaste olisi nykyistä tasoa korkeampi. (SiVM 15/2020 vp, s. 15)

Osaamistason nostaminen on suomalaisessa koulutuspolitiikassa keskeinen tavoite. Siihen on pyritty löytämään erilaisia keinoja ja sen kautta vastataan myös ongelmaan, jossa tulevaisuuden työelämä ja yhteiskunta vaativat korkeamman tason koulutusta. Mietintö toistaa koulutuspoliittisessa keskustelussa toistuvaa ongelman kuvausta, jossa ennakoidaan tulevaisuuden työelämän ja yhteiskunnan vaatimusten kasvamista. Osaamisen kasvattaminen politiikan tavoitteena ja lisääntyvien vaatimusten ennustaminen on argumentoinnin välineenä yleisesti hyväksytty totuus, joka ei kohtaa kritiikkiä (ks. Saari, Säntti, Hansen 2021). Myös kuntien lausunnoissa tämä ongelman muotoilu hyväksyttiin. Huolta osaamistason laskemisesta vahvistettiin esittämällä tuloksia laskeneista oppimistuloksista sekä OECD:n tilastoista, jotka osoittavat vähintään toisen asteen suorittaneiden työllisyysasteen olevan merkittävästi parempi kuin ainoastaan peruskoulun suorittaneiden. Ongelmaksi työelämän näkökulmasta nähdään se, että peruskoulu ei enää tuota osaamista, joka voidaan nähdä nykyisten, saati tulevaisuuden työmarkkinoiden minivaatimuksena vaan tulevaisuudessa tarvitaan koulutetumpaa työvoimaa.

Toisen asteen koulutuksen tarjoamista valmiuksista näyttäisi siis muodostuvan minimivaatimus sijoittumiselle yhteiskuntaan niin, että kykenee tulemaan toimeen ilman yhteiskunnan jatkuvaa tukea. Tässä mielessä opiskelua täysi-ikäiseksi saakka on syytä jatkossa pitää yhtä välttämättömänä. (SiVM 15/2020 vp, s. 11)

Koulutetun työvoiman kysyntä on entisestään voimistunut teknologisen kehityksen ja talouden kansainvälistymisen myötä. (SiVM 15/2020 vp, s. 11)

5.10.3 Kaikkea on jo kokeiltu

Järjestelmätason muutoksen nähtiin vastaavan politiikkahuoleen paremmin. Ongelmaksi muotoillaan hallituksen esityksessä ollut väittämä siitä, että kun kaikkea on jo kokeiltu ja toimet eivät toimineet, joten tämä ehdotettu toimi on perusteltu.

Tutkimusnäytön perusteella ei ole kuitenkaan pystytty osoittamaan, mikä olisi se vaihtoehtoinen kohdennettu toimi, jolla esityksen mukaiset tavoitteet voidaan paremmin tai kustannustehokkaammin saavuttaa (SiVM 15/2020 vp, s. 13).

Aiemmat yritykset nostaa osaamistasoa sekä vastata huoleen koulupudokkuudesta nähtiin ongelmallisina, sillä toimet nähtiin yksittäisinä toimenpiteinä ja hankekohtaisina yrityksinä vastata politiikkahuoleen. Yksittäisten toimien näkeminen tehottomana liitettiin opiskelijoiden moninaisuuteen. Opiskelijat ovat mietinnön mukaan heterogeeninen joukko, jossa esiintyy erilaisia tuen tarpeita. Näin ollen tuen tarpeisiin ei voida vastata yksittäisellä toimella, eikä varhaiskasvatuksen tai edes perusopetuksen aikana ole mietinnön mukaan mahdollista tunnistaa kaikkia tuen tarpeita. Mietinnössä viitataan hallituksen esityksessä eriteltyihin toimenpiteisiin ja hankkeisiin, joiden avulla koulutuksen läpäisemistä on pyritty edistämään ja koulutuksen keskeyttämistä ehkäisemään. Mietinnössä esitetään, että kyseiset toimet eivät ole *”merkittävästi ja riittävästi vaikuttaneet lisäävästi toisen asteen tutkinnon suorittamiseen”* (SiVM 15/2020 vp, s. 6). Tässä kohden kuitenkin mainitaan, että koulutukseen hakeutuminen on lisääntynyt merkittävästi. Asiantuntijakuulemisissa esitettyjä tutkimustietoja käytetään tukemaan oppivelvollisuuden laajentamista keinovalikoiman parhaana ja tehokkaana keinona nostaa osaamis- ja koulutustasoa ja toisen asteen tutkinnon suorittaneiden nuorten määrää. (SiVM 15/2020 vp, s. 6)

Koulutuksen ulkopuolelle jääneet tai sen vaarassa olevat nuoret eivät ole yhtenäinen vaan heterogeeninen ryhmä erilaisine tuen tarpeineen. Niihin on vaikea vastata yksittäisellä toimella. Kaikkia tuen tarpeita ei voida tunnistaa etukäteen esimerkiksi varhaiskasvatuksessa tai edes perusopetuksen aikana. Oppivelvollisuuden laajentaminen varmistaa sen, että koko ikäluokka hakeutuu perusopetuksen jälkeen jatko-opintoihin ja siinä annettavien tukimuotojen piiriin. Uudistuksella varmistetaan kaikille yhtäläinen turvaverkko ja se, ettei ketään päästetä siitä putoamaan. (SiVM 15/2020 vp, s. 11)

Toisaalta mietinnössä viitataan oppimistuloksiin, joiden mukaan peruskoulun oppimistulokset ovat laskeneet, osaamiserot kasvaneet ja heikosti menestyvien oppilaiden määrä kasvanut. Mietinnössä tuodaan esille koulutuksen keskeyttämisen tai heikon osaamisen syntyperien olevan monimutkaisia ja pitkien negatiivisten kehien tuloksia.

Heikon osaamisen taustalla on tyypillisesti vuosia jatkunut kielteisten oppimiskokemusten kehä, jossa koulutyön mielekkyys on hävinnyt jo varhain. Tämän korjaamiseksi jo peruskouluun tarvitaan lisää mahdollisuuksia yksilöityihin, kohdennettuihin ja oikea-aikaisiin interventioihin. Muutoin perusta myöhemmälle itsensä kehittämislle ei ole kestävä. (SiVM 15/2020 vp, s. 18)

Mietinnössä vakuutetaan, ettei pelkästään oppivelvollisuuden laajentamisella voida vastata laajoihin ongelmiin vaan uudistuksen katsotaan olevan keino muiden joukossa. Tällä tavoin vastataan kritiikkiin siitä, että usein ongelmat ovat syntyneet jo aiemmassa vaiheessa koulupolulla ja lisävuosia tarjoamien silloin kun taito- ja asenneperusta on murtunut, on myöhäistä. Näin ollen valiokunta kannattaa panostamista myös muihin kasvatuksen ja koulutuksen kehittämiseen tähtäviin ohjelmiin ja toimiin. (SiVM 15/2020 vp, s. 13, s. 18)

5.10.4 Nivelvaiheen haasteet

Uudistuksen tavoitteeksi määriteltiin vahvistaa nivelvaiheessa olevien nuorten saamaa ohjausta ja tukea. Nivelvaiheen palveluiden uudistamisen taustalla on nähtävissä kaksi ongelman kehystä. Ensinnäkin mietinnössä nostetaan esiin aivotutkimuksen näkökulmaa. Nuorten katsotaan olevan perusopetuksen päättyessä henkisesti ja juridisesti alaikäisiä sekä ”murrosiän kuohuntavaiheessa tai vasta vähitellen siirtymässä sen seestymisvaiheeseen” (SiVM 15/2020 vp, s. 23). Ongelmana mietinnössä nähdään se, ettei lapsien tai nuorien voida olettaa ottavan ”vastuuta

opiskelusta, joka edellyttää sitoutumista, sitkeyttä ja työskentelyä, jos hänen henkinen kapasiteettinsa ei ole vielä sillä tasolla, että hän voisi itsenäisesti tehdä itseään ja omaa tulevaisuuttaan koskevia päätöksiä”. (SiVM 15/2020 vp, s. 23) Varsinaiseksi ongelmaksi nuorille tuleva vastuu tulee silloin, jos nuori päättää olla jatkamatta toiselle asteelle tai keskeyttää sen. Toisin sanoen, ohjauspalveluihin panostamalla halutaan ratkoa ongelmaa, joita syntyy, kun nuori ei hakeudu toiselle asteelle.

Toinen ongelman kehys on se, miten kotitausta vaikuttaa oppimistuloksiin. Mietinnössä viitataan epäsuorasti tutkimuksiin, joiden mukaan vanhempien sosioekonominen tausta vaikuttaa vahvasti lasten ja nuorten hyvinvointiin ja koulutuksellisiin ratkaisuihin. Mietinnössä viitataan myös muutokseen, jossa kotitaustan vaikutus oppimistuloksiin on 2010-luvun jälkeen lisääntynyt ja sen kerrotaan olevan tällä hetkellä enää OECD-maiden keskitasoa. Se, että osa nuorista jää toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle kehystetään sekä yksilön, että kansallisen tason ongelmaksi.

Valiokunta katsoo, että hakeutumis- ja oppivelvollisuus perusopetuksen jälkeen on nykytilannetta olennaisesti mielekkäämpi sekä nuoren että yhteiskunnan näkökulmasta. On erittäin tärkeää, että hallituksen esityksellä vahvistetaan alle 18-vuotiaan nuoren saamaa ohjausta ja tukea erityisesti koulutukseenhakeutumisvaiheessa ja mahdollisissa keskeyttämistilanteissa. (SiVM 15/2020 vp, s. 23)

5.11 Sivistysvaliokunnan mietinnön oikeutukset

5.11.1 Miten uudistus vastaa määriteltyihin ongelmiin?

Tässä tutkimuksessa olen määritellyt oikeutukset argumentaation osiksi, jotka vastaavat kysymykseen siitä, millä tavoin politiikkatoimet pyrkivät vastaamaan esitettyyn ongelmaan eli lähtötietoon. Jos tavoite osaamis- ja koulutustason nostamisen tarpeesta on kuntien ja valiokunnan mietinnön kanssa jotakuinkin jaettu, erilaiset näkemykset kahden aineiston välillä tulivat esiin oikeutuksia tarkasteltaessa. Analyysin kannalta mietinnössä esitetyt oikeutukset ovat argumentaatiota, joka pyrkii vastaamaan niihin kuntien lausunnoissa esitettyihin kriittisiin näkemyksiin uudistuksen tarpeellisuudesta tai muista uudistuksen ongelmista. Analyysin tuloksena muodostettiin kahdeksan argumentoinnin teemaa, joilla uudistusta pyrittiin perustelemaan:

koulutususkko, suomalaisen koulutusjärjestelmän kehittämisen linjakuus, tulevaisuuden osaajat, yhteiskunnan vastuu nuorista, tosiasialliset mahdollisuudet sekä hallinnolliset vastuu- ja resurssikysymykset.

5.11.2 Koulutususkko

Suomalaisessa koulutuspoliittisessa retoriikassa toistuu koulutusmyönteinen puhe (ks. esim. Wallenius 2020). Mietinnössä painotetaan koulutuksen positiivisia vaikutuksia kansallisella sekä yksilötasolla.

Valiokunta yhtyy hallituksen esityksen näkemykseen koulutuksen ja siihen tehtyjen taloudellisten ja muiden panostusten kannattavuudesta sekä inhimillisestä että taloudellisesta näkökulmasta. (SiVM 15/2020 vp, s. 11)

Laaja taloustieteen kirjallisuus kertoo yksiselitteisesti koulutuksen positiivisista vaikutuksista työllistymiseen ja palkkakehitykseen. (SiVM 15/2020 vp, s. 11)

Yllä olevassa lainauksessa korostuu usko koulutuksen tuottamaan hyvään ja siihen, että panostaminen koulutukseen kannattaa inhimillisestä ja kansataloudellista näkökulmasta tarkasteltuna. Samassa kohden argumentoinnin taustatukena viitataan epäsuorasti kansallisiin ja kansainvälisiin tutkimuksiin, joissa todetaan koulutusvuosien korreloivan työllisyyden, tulojen, terveyden ja hyvinvoinnin kanssa. Argumentoinnin näkökulmasta koulutukseen panostaminen ei välttämättä suoraan perustele tarvetta juuri oppivelvollisuuden laajentamiselle, sillä kysymyksiin siitä, kehen ja miten koulutukseen panostetaan, eivät taustatukena käytetyt tutkimustulokset suoraan vastaa. Lisäksi kuntatoimijat kysyvät, nostaako velvoite osaamis- ja koulutustasoa. Argumentoinnin näkökulmasta yhteys oikeutuksen ja lähtötiedon välillä ei näin ollen ole aukoton.

5.11.3 Tulevaisuuden osaajat -argumentti

Yksi keskeinen mietinnössä esiintyvät oikeutuksen teema oli tulevaisuuteen kytkeytyvä argumentointi. Tätä teemaa yhdisti muutos, jatkuvan oppimisen eetos sekä puhe tulevaisuuden osaamisesta. Mietinnössä korostuu toisen asteen koulutuksen tarjoamat valmiudet yhteiskunnassa toimimisen minimivaatimuksena. Lisäksi mietinnössä esiteltiin näkymää tulevaisuuden

työelämästä, jossa korostuu työmarkkinoiden tarve koulutetummalle väestölle sekä huoltosuhteen luomat vaatimukset korkean osaamistason työntekijöistä.

Tulevaisuuden ennakoimista taustoitetaan OECD:n sekä Osaamisen ennakointifoorumin materiaaleilla. Uudistus saa oikeutuksen mietinnössä sen kautta, että sen nähdään nostavan koulutus- ja osaamistasoa, koska useampi nuori käy myös toisen asteen koulutuksen. Mietintö kuitenkin sisältää varauksen, jossa esitetään, ettei uudistus yksin riitä tuomaan toisen asteen koulutusta kaikille nuorille. Tässä kohden turvaudutaan hallituksen esityksessä käytettyihin tutkimuksiin ja selvityksiin, jotka antavan syyn olettaa tutkinnon suorittaneiden nuorten osuuden kuitenkin nousevan. Se, että yhä useampi nuori suorittaa toisen asteen koulutuksen, nähdään vastaavan hyvin työllisyysasteen parantamisen tavoitteen kanssa (SiVM 15/2020 vp, 15)

Tarve työllisyysasteen nostoon tulee muun muassa heikkenevästä huoltosuhteesta. Suomella ei ole varaa epäonnistua tavoitteessaan nostaa väestön osaamis- ja koulutustasoa ja työllisyysastetta. (SiVM 15/2020 vp, s. 15)

Mietinnössä nostetaan tulevaisuuden työmarkkinoiden tarpeiden lisäksi esiin myös yleissivistys, jota määritellään itsensä jatkuvan kehittämisen kautta. Tulevaisuuden osaamiseen sekä jatkuvan oppimiseen liittyvää perustelu muodostaa näkemyksen koulutuksesta ja sivistyksestä välineellisyyden kautta. Koulutus on hyödyke, jonka tehtävänä on palvella tulevaisuuden työelämää tuottamalla työntekijöitä, joilla on työelämässä kaivattavaa osaamista sekä oikeanlainen asenne itsensä kehittämiseen.

Perusopetuksen tavoitteleva yleissivistys ei siten ole saavutettu tila, vaan pysyvää halua ja valmiutta arvioida ja uudistaa omaa osaamistaan elämäntilanteiden muuttuessa. Parhaimmillaan se on intohimoa itsensä jatkuvaan kehittämiseen (SiVM 15/2020 vp, s. 14)

5.11.4 Koulutuksen kehittämisen linjakkuus

Kuntatoimijoiden lausunnoissa viitattiin suoraan sekä epäsuorasti siihen, ettei hallituksen keino vastaa tavoitteeseen eli koulutus- ja osaamistason nostamiseen. Keinoilla ei nähty yhteyttä innovaatioiden lisääntymisen. Toimenpiteellä, jonka nähtiin vaikuttavan vain pieneen osaan nuorista, koska nykyisellään suurin osa ikäluokasta jo suorittaa tutkinnon, ei nähty olevan

yhteyttä innovaatioiden lisääntymiseen. Tähän argumentointiin vastattiin osaamista ja työmarkkina-asemaa käsittelevässä osiossa seuraavasti:

Hallituksen esitys osaamisen vahvistamisen näkökulmasta on linjassa sen kanssa, mitä suomalaisella koulutusjärjestelmällä on pyritty osaamisen kannalta saavuttamaan eli taloudellisen kasvun tukeminen ja varmistuminen siitä, että kaikki osaaminen tulee hyvään käyttöön. (SiVM 15/2020 vp, s. 15)

Uudistusta perustellaan suomalaisen koulutusjärjestelmän kehittämisen linjakkuudella. Näin nostetaan esiin se, mitä olemme tottuneet odottamaan suomalaiselta koulutusjärjestelmältä. Aiempi lainaus kytkeytyy myös uudistuksen oikeuttamiseen työmarkkinoiden kehittymisen kannalta. Jatkuvuus ja koulutusjärjestelmän kehittämisen linjakkuus tulee esille myös mietinnön tasa-arvonäkökulmaa käsittelevässä osiossa. Tasa-arvon korostetaan olevan suomalaisen järjestelmän kulmakivenä. Tasa-arvolla tarkoitetaan tässä sitä, että ”heikommassa asemassa olevat ja vähiten resursoidut pyritään saamaan mukaan koulutukseen” (SiVM 15/2020 vp, s. 15). Mietinnössä viitataan historiassa tapahtuneisiin yhteiskunnan ja työelämän muutoksiin, joihin on Suomessa reagoitu nostamalla oppivelvollisuusikä (ks. Ahonen 2021). Mietinnössä ei viitattu suoraan mihinkään historialliseen ajanjaksoon, mutta maailmansotien jälkeen kaupungistuminen ja uudenlainen teollisuus loivat Suomessa paineen koulutetummalle väestölle. Mietinnössä asetetaan nykyinen teknologinen murros yhteneväiseksi agraari-Suomen muutokseksi kohti hyvinvointivaltio-Suomea. Olennaista on yhteiskunnassa ja työelämässä pärjääminen muuttuneessa ja tulevaisuudessa entisestään muuttuvassa Suomessa. Asettaen sillan historian ja nykyajan välille, mietinnössä kuvaillaan oppivelvollisuuden laajentamisen toiselle asteelle olevan ”varsin looginen ja luonteva ratkaisu” (SiVM 15/2020 vp, s. 15).

5.11.5 Syrjäytyminen ja tasavertaisuus

Yksi keskeinen oppivelvollisuus uudistuksen tavoite oli vastata oppimiserojen kasvuun sekä lisätä koulutuksellista tasa-arvoa. Tasavertaisuus ja universaali oikeus oppimiseen on ollut suomalaisen peruskoulujärjestelmälle keskeisiä periaatteita. Myös tältä osin uudistus pyrki linjakkuuteen: mietinnössä perustellaan, että velvoittamalla kaikkia nuoria toisen asteen opintoihin,

pystytään vaikuttamaan siihen pieneen osaan oppilaita, jotka eivät muutoin jäisivät peruskoulun varaan. Uudistuksella on pyrkimys tasavertaisuuteen, mutta se eroaa kuntien näkemyksestä tasavertaisuudesta, joka keskittyi alueellisen tasa-arvon uhkiin sekä kritiikkiin uudistuksesta, joka koskettaa kaikkia nuoria, vaikka suuri osa nuorista suorittaa toisen asteen ilman velvollisuutta. Mietinnössä oppivelvollisuutta katsotaan oikeuden näkökulmasta. Kaikilla oppilailla tulisi olla oikeus toisen asteen koulutukseen. Vaikka käytännössä näin onkin, todellisuudessa nähdään, etteivät kaikki valitse toisen asteen opintoja. Mietinnössä rakennetaan kuvaa yksilön ja valtion suhteesta. Valiokunta esittää, että valtiolla on vastuu oppijoista ja on yhteiskunnan tehtävä näyttää, millainen koulutus on yhteiskunnan minimivaatimus. Tärkeän kouluttautumista koskevan päätöksen ei nähdä kuuluvan ainoastaan nuorille tai heidän vanhemmilleen, koska katsotaan, ettei valinta ole tasavertainen. Epätasa-arvosta viestii se, että tietyt yhteneväiset tekijät kuten vanhempien sosioekonominen asema vaikuttavat nuorten koulutusvalintoihin. Näin ollen oikeutetaan myös valtion puuttuminen koulutusvalintoihin. Velvoittamalla pyritään estämään se, etteivät nuoret edes pysty olemaan valitsematta toisen asteen opintoja. Nostamalla oppivelvollisuusikää halutaan antaa signaalin nuorille ja huoltajille, että nuorten paikka on koulussa. Toisaalta muutoksella halutaan viestiä myös koulutuksen järjestäjille heidän vastuistaan koskien nuoria ja heidän kouluttautumiseensa liittyvien oikeuksien ja velvoittavuuksien huomioimisesta.

Alueelliseen tasavertaisuuteen liittyen, mietintö vastaa mahdolliseen epätasa-arvoisen tilanteen syntymiseen toistamalla huolen liittyen siihen, miten kaikilla paikkakunnilla ei välttämättä tule syntymään mielekkäitä ryhmiä tutkintoon valmentavan koulutuksen alueella. (SiVM 15/2020 vp, s. 20) Huoleen alueellisesta epätasa-arvosta, joka näkyisi esimerkiksi pienten kehyskuntien tyhjenevinä lukion luokkina, esitetään ratkaisuksi digitalisaatiota.

”Saamaansa selvitykseen viitaten valiokunta pitää ehdottoman tärkeänä, että uudistuksen vaikutuksia opiskelijavirtoihin seurataan tarkoin ja havaittuihin ongelmiin puututaan ripeästi.” (SiVM 15/2020 vp, s. 28)

Lukiokoulutukseen liittyen mietinnössä kuvataan koulutuksen laatukysymystä vastauksena näkemykseen, jonka mukaan uudistus lisäisi lukioiden eriytymistä. Ongelman ratkaisemiseksi esitetään laatukriteereitä, joiden avulla lukiot voivat kehittää omaa opetustaan ja muuta toimintaa. Lisäksi ehdotetaan, että näin lukiokoulutuksen järjestäjät voisivat viestiä laadustaan myös koulutukseen hakeutuville.

5.11.6 Peruskoulun ongelmat ja tosiasialliset mahdollisuudet

Valiokunta korostaa koulutuksen positiivisia vaikutuksia ja toteaa, että keskeinen haaste ei ole niinkään se, että nuoret eivät hakeudu perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen, vaan toisen asteen koulutuksen — erityisesti ammatillisen koulutuksen — keskeyttäminen. (SiVM 15/2020 vp, s. 14)

Keskeinen kysymys nyt käsiteltävänä olevan lakiesityksen kannalta on se, miten esitetyt uudet toimet vaikuttavat perusopetuksen ja toisen asteen nykyisten pedagogisten haasteiden kestäväan ratkaisemiseen. (SiVM 15/2020 vp, s. 14)

Mietintö vastaa kuntatoimijoiden lausuntojen olennaiseen kysymykseen peruskoulun ongelmien valumisesta toiselle asteelle alleviivaamalla uudistuksen seurannan ja arvioinnin tärkeyttä. Mietinnössä korostetaan sitä, että tieteellistä tutkimustietoa kerrytetään ja hyödynnetään uudistuksen seurannassa ja arvioinnissa. Seurannalla halutaan ensi sijassa selvittää, miten uudistus on onnistunut vastaamaan esityksessä asetettuihin tavoitteisiin.

Mietinnössä ei löytynyt suoranaista perustelua kuntien esittämälle argumentille, jossa korostettiin opiskelijoiden ”tosiasiallisia mahdollisuuksia” suorittaa toisen asteen opintoja. Argumentointi linkittyy ensisijaisesti puheeseen peruskoulun aikaisista oppimisen ja osaamisen ongelmista, jotka seuraavat oppilaita toiselle asteelle. Mietinnössä vastataan tähän korostamalla sitä, miten ohjaamisen palveluihin osoitetaan lisää tukea jo peruskouluaihana. Tosiasiallisiin mahdollisuuksiin opiskella toisella asteella, mietinnössä vastataan korostamalla ohjaamisen ja tuen merkitystä jo peruskoulutuksen aikana.

”Valiokunta painottaa oppilaiden ja opiskelijoiden ohjauksen ja opiskeluhoillon palvelujen riittävyttä ja laatua.” (SiVM 15/2020 vp, s. 22)

Itse uudistus ei siis tuo sinällään vastausta eli uudistusta ei perustella oikeutuksen kautta. Kunnille annetaan suuri vastuu myös uudistuksen

onnistumisessa: todetaan, että oppilaanohjauksen ja opiskeluhoillon henkilöstöresurssit vaihtelevat kuntien ja oppilaitosten välillä. Toisekseen kunnille annetaan vastuuta ohjaamiseen panostamisessa, korostamalla ohjauksen ja opiskeluhoillon palveluiden riittävyttä ja laatuun panostamista.

Näiden avulla voidaan vahvistaa oppilaiden ja opiskelijoiden hyvinvointia ja oppimisen mielekkyyttä, mikä vaikuttaa siihen, että oppivelvollisuuden pidentämistä ei koeta negatiivisena pakkona, joka voi vähentää motivaatiota hakeutua koulutukseen. (SiVM 15/2020 vp, s. 22)

Lisäksi mietinnössä palataan siihen, ettei uudistus ole ainoa toimi, jolla oppilaiden peruskoulun tai jo varhaiskasvatuksessa syntyneisiin ongelmiin voidaan vastata. Yhtenä hieman yksityiskohtaisenakin tietona nostetaan esiin tutkimustieto, että työrauha kouluissa vaikuttaa koulupudokkuuteen. Työrauhan nähdään olevan yksi keskeyttämiseltä suojaava tekijä. Mietintö näyttää perustelevan uudistusta tosiasiallisten mahdollisuuksien näkökulmasta, korostamalla, että niitä peruskoulun ennaltaehkäiseviä toimia, joilla voitaisiin ehkäistä oppimisvajeen syntymistä. Työrauhaan puuttuminen esitetään yhtenä esimerkkinä ennaltaehkäisevästä keinosta muiden joukossa ja näin olleen näytetään, että muitakin keinoja tarttua ongelmaan, on lain lisäksi ja niihin tulee kiinnittää huomiota. Uudistuksella halutaan tarjota kunnille uusia tapoja tavoittaa syrjäytymisvaarassa olevia, mutta huomionarvoista on, näyttäytykö kunnille ohjauspalveluiden uudistaminen kuntien lisävelvoitteina.

5.11.7 Resurssi- ja kustannuskysymykset sekä hallinnolliset vastuut

Kuntatoimijoiden lausunnoissa esitetään kritiikkiä resurssi- ja kustannuskysymyksiä kohtaan. Kustannuskysymyksiä vastaan kuntatoimijoiden lausunnoissa esiintyi kahdenlaista argumentointia. Ensinnäkin kysyttiin: miten tämä keino vastaa esitettyihin ongelmiin, onko tämä keino taloudellisesti oikeasuhtainen ja onko uudistus oikea tapa lisätä nuorten osallistumista toisen asteen koulutukseen. Valiokunta vastaa tähän kysymykseen siten ettei ole varmuutta, että uudistus on oikea tapa, mutta nykyiset jo käytössä olevat toimet eivät ole johtaneet ”tyydyttävään tulokseen” (SiVM 15/2020 vp, s. 31). Lisäksi valiokunta lisää, että ”perusopetuksen

aikana jääneiden puutteellisten valmiuksien parantaminen toisen asteen opiskelua ajatellen aiheuttavat myös kustannuksia” (SiVM 15/2020 vp, s. 31).

Toisaalta uudistusta perusteltiin myös alueellisen tasavertaisuuden näkökulmasta: hankekohtainen rahoituksen kohdentaminen kansallisessa politiikassa nähtiin lisäävän riskiä kuntien ja koulutuksen järjestäjien eriytymiselle ja näin ollen lisäävän uhkaa siitä, että oppilaiden ja opiskelijoiden yhdenvertaisuus horjuu. Voidaan tulkita, uudistuksen oikeutuksena pidetään sitä, että lakihankkeen kaltainen suuri koko ikäluokkaa koskeva uudistus on parempi, kuin hankekohtaiset kehittämistoimet.

Vaihtoehtokustannukset olivat kustannuksiin kohdistuvaan kritiikkiin vastaamisen keskiössä. Mietinnössä selitetään, ettei ilman koulutusta työllisty eli koulutuksen ulkopuolelle jääneet ovat käytännössä myös työmarkkinoiden ulkopuolella. Työmarkkinoiden ulkopuolella olevien nuorten kansantaloudelle aiheuttaman kustannuserän todetaan olevan lähellä nollaa. (SiVM 15/2020 vp, s. 31) Koulutuksen ulkopuolelle jäämistä ei kuitenkaan katsottu kuntien lausunnoissa olevan tilanne, jota tavoitellaan, vaan hankkeen kustannusten kritiikki kohdistui niihin muihin vaihtoehtoihin, joita koko ikäluokkaa koskevan oppivelvollisuuden ulkopuolelle jää.

Toinen talouteen liittyvä perustelu, johon mietintö vastaa, liittyy kustannuslaskelmiin. Kustannuslaskelmien haastaminen on myös olennaista kuntien lausunnoissa: lausunnoissa esitetään omia laskelmia, jotka eroavat selkeästi esityksen laskelmista. Mietinnössä otettiin kantaa myös tähän. Kuntaliiton laskelmat erosivat noin 10 miljoonaa euroa hallituksen esityksestä. Kuntien lausuntojen mukaan eroa selittää lukion oppimateriaalien ja tietokoneiden hankintahinnan eriävät arviot. Tähän vastataan varsin lyhytsanaisesti toteamalla, että ”hallituksen esityksessä on seikkaperäisesti selvitetty eri kustannusten erien laskentaperusteet ja arviot”. (SiVM 15/2020 vp, s. 33) Mietinnössä todetaan, että määrärahojen jaksotusta muutetaan siten, että aloittamisvuoteen esitetään lisämäärärahoja. Lisämäärärahat 4,75 miljoonaa euroa vähennetään vuoden 2023 määrärahoista. Mietintö vastaa kritiikkiin laskelmien erilaisuudesta, siten, että OKM tulee seuraamaan uudistuksen toteutuneita kustannuksia. Lisäksi myös valtioneuvoston tulee seurata uudistuksesta aiheutuneita kustannuksia. Kuntatoimijoiden lausunnoissa esitetään, että jos ”uudistuksesta aiheutuvia kustannuksia ei

korvata täysimääräisesti, niin opetuksen järjestäjien ainoaksi vaihtoehdoksi jää kulujen leikkaaminen muualta, esimerkiksi opetuksesta” (SiVM 15/2020 vp, s. 33). Tähän perustavanlaatuisen huoleen vastataan toistamalla myös hallituksen esityksessä oleva huomio:

On välttämätöntä, että valtionrahoitus kuntien ohella kattaa täysimääräisesti myös muiden uudistuksen toimijoiden, kuten yksityisten järjestäjien, uudistuksesta aiheutuneet kustannukset. (SiVM 15/2020 vp, s. 33)

Myös huoli uusista hallinnollisista vastuista esitetään kuntatoimijoiden huolena. Tähän huoleen mietintö vastaa siten, ettei asia ole niin, vaan osittain uudistus myös vähentää nykylainsäädännön tehtäviä. Mietinnössä esitetään perusteellisempia laskelmia, joiden mukaan: ”lähtökohta on, että kaksoistutkinnossa suoritettavat lukio-opinnot luetaan osaksi ammatillista tutkintoa, mikä puolestaan vähentää ammatillisen koulutuksen kustannuksia erityisesti yhteisten ja valinnaisten tutkinnon osien osalta” (SiVM 15/2020 vp, s. 34).

Kustannusten jakaantumisen näkökulmasta oleellista on mietinnön huomautus, johon liittyy myös valiokunnan lausumaehdotus 18, joka koskee uudistuksen tuomia lisäkustannuksia kouluissa ja oppilaitoksissa. Sen mukaan tarvitaan koulutusta ja osin uudenlaista ajattelua (SiVM 15/2020 vp, s. 34). Mietinnössä lisätään tähän, että tarvitaan avustavaa henkilöstöä ”jotta voidaan yhdessä varmistaa myös valmiuksissaan vaatimattomasti edistyneiden nuorten kehittyminen opetussuunnitelmien tavoitteiden edellyttämälle tasolle” (SiVM 15/2020 vp, s. 34).

Useisiin kuntatoimijoiden argumentteihin vastataan mietinnössä korostamalla seurannan ja arvioinnin tärkeyttä. Uudistuksen voimaantulon nopeus aiheutti myös vasta-argumentteja. Hallituskausi on neljän vuoden pituinen ja usein hallitus haluaa sen aikana saada läpi tärkeät poliittiset uudistuksensa. Tästä voi nähdä myös merkkejä tämän uudistuksen puitteissa. Nopeatahtisessa uudistamisessa aikataulullisesti voi korostua uudistuksen vaikutusten seurannan ja arvioinnin tärkeys vasta sen jälkeen kuin uudistus on tehty.

Valiokunta pitää ehdottoman tärkeänä, että uudistuksen seurannassa varataan resursseja erityisesti tieteelliseen tutkimukseen, jossa kartoitetaan uudistuksen

vaikutuksia nuoriin sekä heidän koulutuksen keskeyttämiseensä. (SiVM 15/2020 vp, s. 13)

5.12 Argumentaation taustatuki

Taustatuki on yksi osa Toulminin argumentaatiomallia. Tässä tutkimuksessa ei korostu lähteiden merkitys argumentaatioissa vaan keskityin argumentaation lähtötietoihin ja oikeutuksiin. Analyysissä tein kuitenkin mielenkiintoisia havaintoja taustatukena oleviin lähteisiin liittyen. Taustatukena käytetään kotimaisten virastojen tuottamia tilastoja, myös esimerkiksi erilaisten etujärjestöjen kuten ammattiin opiskelevien järjestöön viitataan muutamia kertoja. Myös OECD:n tuottamiin selvityksiin viitataan. PISA-tuloksia käytetään mietinnössä nimetyksi lähteenä vain kerran, kerrottaessa peruskoulun osaamiserojen kasvamisesta viime vuosina. Hallituksen esityksessä ja mietinnössä puhutaan oppimistuloksista yleisesti. Tieteellisiin tutkimuksiin viitataan yleisellä tasolla taloustieteen tutkimuksina tai kuulemisissa esiin tulleina tutkimustietoina. Myös asiantuntijalausuntoihin viitattaessa ei eritellä lausujan taustaa vaan tietoa käsiteltiin yksilöimättä asiantuntijan taustaa.

Oppivelvollisuuden uudistamisen yhteydessä tehtiin myös kokeilu, jonka tuloksia esimerkiksi Helsingin kaupunki käytti perustelevaan kustannuslaskelmien epätasaisuutta. Useat kunnat nostivat lausunnoissaan esiin tutkimustiedon puutteen. Mietinnössä tähän vastattiin ottamalla huomioon vertailevan tutkimuksen haasteet tulosten yleistettävyydestä erityyppisissä kansallisissa konteksteissa. Mietintö ottaa kantaa myös siihen millaisen aseman tulevaisuutta koskevalle tiedolle annetaan.

Suomalainen koulutusjärjestelmä nykyisellään on kansainvälisessä vertailussa varsin joustava, yksilölliset koulutustarpeet ja olosuhteet huomioon ottava ja julkisen sektorin keskeisen roolin takia poikkeuksellinen. Näin ei ole kaikissa niissä maissa, joissa oppivelvollisuutta on samalla tavalla jatkettu kuin Suomessa. Tästä syystä ei kansainvälisiä kokemuksia voi suoraan käyttää perusteluna nyt puheena olevaa ratkaisua pohdittaessa. (SiVM 15/2020, s. 12)

Huomattava on, että laajankaan tilastoaineiston pohjalta ei voida ennustaa tulevaa kehitystä. (SiVM 15/2020, s. 12)

6 TUTKIMUKSEN JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1 Yhteenveto analyysistä

Tässä osiossa esittelen analyysin päätuloksia. Lopuksi esittelen päätulokset myös visuaalisessa muodossa Toulmin mallia hyödyntäen. Hallituksen esityksen pääväittäjä oli, että oppivelvollisuuden uudistus on välttämätön osaamisen nostamisen sekä tasavertaisuuden näkökulmasta. Uudistuksessa oppivelvollisuusikää nostettiin 18-ikävuoteen, toisen asteen koulutuksesta tehtiin maksutonta sekä nivelvaihetta uudistettiin. Tavoitteena oli nostaa koulutus- ja osaamistasoa, kaventaa oppimiseroja ja lisätä koulutuksellista tasa-arvoa.

Hallituksen esityksessä ongelmaksi esitetään, että osa nuorista ei suorita toisen asteen tutkintoa. Tilastojen mukaan noin 15 prosenttia ikäluokasta jää ilman tutkintoa, minkä nähtiin olevan uhkana työllisyydelle, sosiaaliselle oikeudenmukaisuudelle ja kansalliselle kilpailukyvyille. Lisäksi todettiin, että aiemmat toimet (esim. nuorisotakuu, etsivä nuorisotyö) eivät ole ratkaisseet keskeyttämisen ongelmaa. Ongelmana nähtiin myös lisääntyvä eriarvoisuus: perhetausta, taloudellinen asema ja alueelliset erot vaikuttavat koulutukseen hakeutumiseen ja koulutuksen läpäisyyn.

Uudistus haki oikeutuksen koulutuksen tuottamalla ”hyvällä” sekä yksilö- ja yhteiskuntatasolla. Keskeisiä oikeutuksia oli neljä. Tasavertaisuuteen ja yhdenvertaisuuteen pyrittiin koulutuksen maksuttomuudella, jonka nähtiin poistavan taloudellisia esteitä ja se mahdollistaisi kaikkien opiskelijoiden hakeutumisen itselleen mieluisaan koulutukseen. Toiseksi esitettiin, että toisen asteen tutkinnon suorittaminen edistää työllisyyttä ja ehkäisee syrjäytymistä. Lisäksi uudistus nähtiin keinona säilyttää Suomen asema koulutuksen huippumaana ja estää putoaminen kansainvälisissä vertailuissa. Neljänneksi yksilöllisten opintopolkujen korostaminen nivelvaiheen

uudistamisessa ja opinto-ohjauksen kehittämisessä nähtiin tukevan opiskelijoiden tuen tarpeita ja vähentävät keskeyttämistä.

Hallituksen esityksessä hyödynnetään argumentaatiota, jossa nykytilanne kuvataan kestävämmäksi ja uudistus välttämättömäksi. Bacchin (2008) WPR-lähestymistavan näkökulmasta katsottuna ongelma määritellään siten, että politiikkaratkaisu kohdistuu koko ikäluokkaan, vaikka vain pieni osa jää ilman tutkintoa. Tämä rajauksen voi nähdä sulkevan pois vaihtoehtoiset ratkaisut, kuten esimerkiksi kohdennetut toimet riskiryhmille.

Hallituksen esitys rakentaa argumentointia, jossa taloudelliset, sosiaaliset ja kilpailukykyyn liittyvät oikeutukset yhdistyvät. Uudistus esitetään sekä yksilön että kansakunnan edun mukaisena, ja retoriikka korostaa tasa-arvoa, tehokkuutta ja tulevaisuuden kilpailukykyyn turvaamista.

Kuntatoimijoiden lausunnot sivistysvaliokunnalle olivat pääosin kriittisiä hallituksen esitystä kohtaan, vaikka uudistuksen tavoitteet – osaamistason nostaminen ja toisen asteen tutkinnon suorittaminen kaikille nuorille – hyväksyttiin. Lausuntojen pääväittäjä oli, että oppivelvollisuuden nosto on mekaaninen keino, joka ei ratkaise keskeistä ongelmaa eli opintojen keskeyttämistä. Rakenteelliset uudistukset, kuten nivelvaiheen kehittäminen ja ohjauksen parantaminen, nähtiin tarpeellisina, mutta keinot ja kustannukset arvioitiin vääränlaisiksi.

Kuntatoimijat käsittelevät hallituksen esityksen keskeisiä lukuja, esimerkiksi sitä, että 15 prosenttia nuorista ei hakeudu toisen asteen koulutukseen. Kunnat kuitenkin tulkitsivat tilastojen merkitystä eri tavoin. Ongelmana ei nähdä niinkään velvoittavuuden loppumista 16-vuotiaana vaan ongelmana nähdään peruskoulussa syntyneet haasteet kuten osaamisvaje ja hyvinvoinnin haasteet. Peruskoulun ongelmat, jotka syntyvät ennen toisen asteen opintoja, haluttiin ratkaista jo peruskouluvaiheessa. Lisäksi kuntien lausunnoissa korostetaan, että suurin osa nuorista (95 %) siirtyy jo nyt toiselle asteelle, joten velvoittavuuden vaikutus osaamistason nostamisessa arvioidaan vähäiseksi. Lausunnot painottavat, ettei pakottaminen välttämättä estä keskeyttämistä. Argumentoinnissa nostettiin esiin myös nuoren itsemääräämisoikeuden kysymyksiä.

Argumentoinnin oikeutuksina kunnat nostivat esiin rahoituksen riittämättömyyttä ja kustannuslaskelmien epäluotettavuutta. Kuntaliiton

mukaan kustannukset on aliarvioitu jopa 20 miljoonalla eurolla. Lausunnoissa esitetään huoli siitä, että kunnille syntyy tosiasiallisia velvoitteita, vaikka lakiesitys ei suoranaisesti velvoitteita tuonut esiin. Analyysini mukaan kunnat tulkitsivat tasavertaisuutta arjen tasolla: nähtiin, että maksuttomuus voi lisätä kilpailua koulutuksen järjestäjien välillä ja aiheuttaa eriarvoisuutta oppilasryhmissä syntymäaikojen sijoituessa kalenterivuoden eri päihin. Lisäksi huolta herätti alueellinen eriytyminen ja lukioiden saavutettavuus, erityisesti koulumatkatuen muutosten vuoksi. Osassa lausuntoja nähtiin uudistus uhkana nuorten itsemäärämisoikeudelle. Tällä tavoin lausunnoista rakentuu kuva nuorista, jotka ovat kykeneväisinä tekemään omat tulevaisuutta koskevat päätöksensä. Kunnat vaativat myös laajempaa arviointia käyttäytymismuutoksista, alueellisesta saavutettavuudesta ja kielellisestä yhdenvertaisuudesta.

Kunnat hyväksyvät tavoitteen nostaa osaamistasoa, mutta lausunnoista ilmenee, että kunnat eivät koe, että oppivelvollisuusiän nosto on oikeasuhtainen keino. Lausunnoissa korostuu huoli kustannuksista, kuntatalouden heikosta tilasta ja koronakriisin tuomasta epävarmuudesta. Ratkaisuksi ehdotetaan ohjauksen ja perusopetuksen resurssien vahvistamista sekä rakenteellisia uudistuksia ilman velvoittavuuden lisäämistä. Argumentaatio rakentuu taloudellisten realiteettien, valinnanvapauden ja arjen toimintaan kytkeytyvän tasavertaisuuden tulkintoihin nojaten.

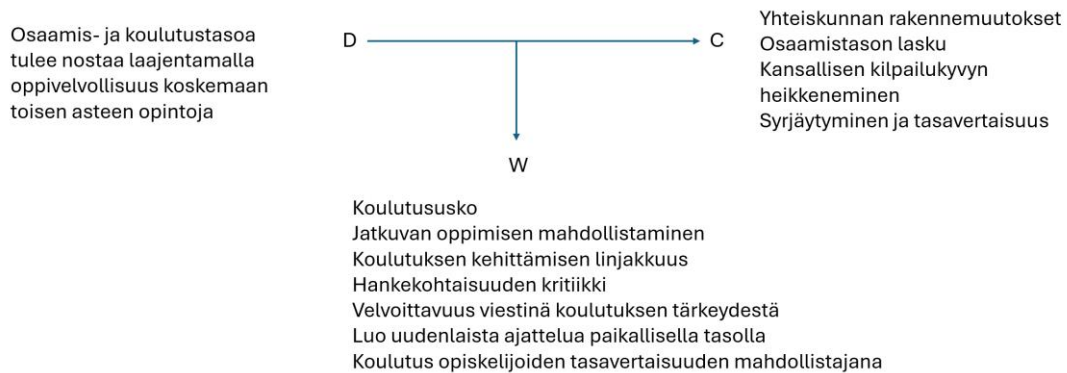
Sivistysvaliokunnan mietintö vastasi kuntien lausunnoissa esitettyihin argumentteihin ja seuraili hallituksen esityksen linjaa. Ongelman kehystys pysyi samana: nuorten toisen asteen tutkinnon suorittamatta jättäminen nähdään uhkana työllisyydelle, kansalliselle kilpailukyvyllä ja hyvinvoinnille. Mietinnössä korostetaan koulutuksen välineellistä roolia keinona vahvistaa työllisyyttä ja talouden toimintakykyä. Argumentointi nojautuu tilastoihin ja tutkimuksiin, jotka osoittavat koulutustason ja työllisyyden vahvan yhteyden.

Mietinnössä painotetaan koulutuksen positiivisia vaikutuksia yksilön ja kansantalouden tasolla. Panostus koulutukseen nähdään inhimillisesti ja taloudellisesti kannattavana. Lisäksi uudistukselle haetaan oikeutusta tulevaisuuden osaajat -argumentoinnin kautta. Uudistusta perustellaan työelämän kasvavilla osaamisvaatimuksilla, teknologisella murroksella ja

heikkenevällä huoltosuhteella. Toisen asteen koulutus esitetään minimivaatimuksena yhteiskunnassa pärjäämiselle. Toisaalta mietinnössä korostui koulutusjärjestelmän linjakkuus: oppivelvollisuuden laajentaminen nähdään jatkumona suomalaisen koulutuspolitiikan historiallisille ratkaisuille. Koulutustasoa nostamalla on historian aikana vastattu yhteiskunnassa tapahtuneisiin muutoksiin. Velvoittavuutta perustellaan keinona turvata oikeus koulutukseen kaikille nuorille ja estää syrjäytymistä. Valiokunta korostaa valtion vastuuta ja esittää velvoittavuutta piiloisena keinoa vaikuttaa nuorten ja huoltajien näkemyksiin koulutuksesta. Uudistuksen koetaan luovan vahvan signaalin nuorille ja huoltajille koulutuksen merkityksellisyydestä. Mietinnössä painotetaan ohjauksen ja opiskeluhuollon vahvistamista peruskoulusta lähtien, jotta nuorilla olisi tosiasialliset mahdollisuudet jatkaa toiselle asteelle. Ohjaus nähdään keskeisenä keinona ehkäistä keskeyttämistä. Valiokunta tunnistaa kuntien huolen rahoituksesta ja vastaa korostamalla valtion täysimääräistä kustannusten kattamista sekä uudistuksen vaikutusten seuranta. Vaihtoehtokustannuksia käytetään perusteluna: koulutuksen ulkopuolelle jääminen aiheuttaisi myös merkittäviä taloudellisia menetyksiä. Mietinnössä painotetaan tieteellisen tutkimuksen ja seurannan merkitystä uudistuksen vaikutusten arvioinnissa, erityisesti keskeyttämisen vähentämisessä.

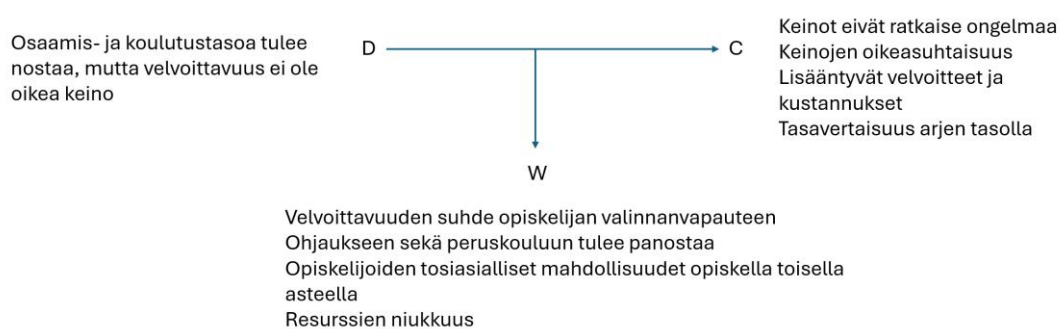
Mietintö korostaa oppivelvollisuuden laajentamista välttämättömänä ja linjakkaana osana laajempaa koulutuspolitiikkaa. Samalla se myöntää, ettei uudistus yksin ratkaise kaikkia ongelmia, vaan vaatii rinnalle muita toimenpiteitä, kuten ohjauksen kehittämistä ja peruskoulun resurssien vahvistamista. Argumentaatio rakentui koulutususkon, tulevaisuuden ennakkoinnin ja tasavertaisuuden periaatteiden varaan.

Hallituksen esitys ja sivistysvaliokunnan mietintö



KUVIO 1. Oppivelvollisuuden laajentamista koskeva hallituksen esityksen ja sivistysvaliokunnan mietinnön tarkastelua Toulminin (2015) mallin avulla

Kuntatoimijoiden lausunnot



KUVIO 2. Kuntatoimijoiden asiantuntijalausuntojen tarkastelua Toulminin (2015) mallin avulla

6.2 Ideat ja ongelmat koulutuspolitiikassa

Teoreettisen viitekehyksen määrittelyn jälkeen muodostin luvussa kolme kaksi tutkimuskysymystä, joihin seuraavaksi analyysin tulosten perustella vastaan. Tutkimuskysymykseni ovat:

1. Millä tavoin hallituksen esityksessä, sivistysvaliokunnan mietinnössä ja kuntatoimijoiden lausunnoissa käsitetään politiikkauudistuksen oikeutus?
2. Millaiselle argumentaatiolle oppivelvollisuuden laajentamista koskeva poliittinen keskustelu rakentui tutkimusaineistossa?

Ensimmäiseen kysymykseen vastaan hyödyntämällä tutkimuksen analyttistä mallia erittelemällä tuloksia suhteessa kolmeen argumentaatiomallin osaan. Oikeutuksia (*warrants*) Toulmin kuvaa sillaksi väitteen (*claim*) ja lähtötietojen (*data*) välille. Oikeutus tuo hyväksynnän lähtötiedon ja väitteen välille sekä ikään kuin oikeuttaa näiden yhteyden. Väitteen (C) oikeutukset (W) ovat usein implisiittisiä ja ne eivät toimi vain kyseisen väitteen perusteluna, vaan perustelu voisi toimia missä tahansa muussa tilanteessa ja oikeutus voisi toimia myös toisenlaisten väitteiden ja lähtötietojen siltana. (Toulmin & Kilpeläinen, 2015) Tässä tutkimuksessa sovelsin menetelmää niin, että analyysissä argumentaation lähtötietoja selvitin kysymällä WPR-metodin kysymyslistan ensimmäistä kysymystä: miten koulutuksen uudistamisen tarve aineistossa esitetään ja toisaalta, miten uudistuksen tarpeettomuus esitetään. Toisin sanoen mikä esitetään poliittisissa teksteissä ongelmaksi.

Analyysissäni oli erotettavissa argumentaatiomallin osia. Näen, että tämä kertoo siitä, että aineistossani perustellaan ongelmien kautta politiikkatoimien tarpeellisuutta. Toisaalta hallitus, kuntatoimijat sekä valiokunta esittivät näkemyksilleen uudistamisen tarpeesta tai tarpeettomuudesta oikeutuksia ja tällä tavoin loivat sillan uudistuksen tavoitteen sekä nykyisen tai ehdotetun uudistuksen välille. Näen kuitenkin analyysini perusteella, että aina oikeutukset eivät suoraan linkittyneet lähtötietoon vaan oikeutus jäi häilyväksi. Toisistaan eroavat poliittiset näkemykset löysivät yhtymäkohdan oppivelvollisuuden tavoitteista eli

sosiaalisen yhdenvertaisuuden lisäämisen ja osaamis- ja kilpailukyvyn nostamisen tärkeydestä. Kunnat kuitenkin käsittivät etenkin tasavertaisuuden eri tavoin korostamalla myös kuntien, koulutuksenjärjestäjien ja alueiden tasavertaisuutta.

Toiseen kysymykseen vastaan erittelemällä analyysini tulosten yhteyttä tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen. Schmidt kuvaa onnistuneita diskursseja sellaisiksi, jossa viestijä kohdistaa viestinsä ”oikealle” yleisölle, ”oikeaan” aikaan ja ”oikealla” tavalla. Diskurssin tulee siis toimia siinä kontekstissa sekä noudattaa oikeanlaista viestinnän logiikkaa. Oikeanlainen viestinnällinen logiikka kuvaa sitä, miten ideoiden tulee sopia myös instituution historialliseen jatkumoon. (Schmidt, 2008)

Schmidt erotelee kaksi erilaista tapaa viestiä ideoista: kommunikatiivinen ja koordinatiivinen ulottuvuus erottaa politiikan toimijoiden ja politiikan toimijoiden ja yleisön välisen vuorovaikutuksen. (Schmidt, 2008) Tässä tutkimuksessa näiden voidaan nähdä limittyvän, kuntien rooli voidaan nähdä osana vuorovaikutusta, jossa ideoita haastetaan. Hallituksen esityksen tarkoituksena on vakuuttaa lukijaansa politiikkatoimien tarpeellisuudesta. Niin kuin Alasuutari (2004) kuvaa vakuuttelun kohteena on poliittinen eliitti. Näen, että poliittinen keskustelu, jota aineistossani oppivelvollisuuden laajentamisesta käydään, kytkeytyy erityisesti kommunikatiiviseen ulottuvuuteen. Näen, että se millä tavoin aineistossa hyödynnetään taustatukea, toisin sanoen ulkopuolisten toimijoiden tuottamia tietoja, viestii siitä, että vakuuttelun kohteena on poliittinen eliitti. Myös tukeutuminen kilpailukyvyn diskurssiin näyttää sen, millä tavoin yhteisistä kansallisista tavoitteista muotoutuu yksilön koulutusvalintoja koskevia tavoitteita. Analyysini perusteella näen, että kansalliseen kilpailukykyyn vetoaminen toimii erityisesti silloin, kun vakuuttelun kohteena on poliittinen eliitti. Kommunikatiivinen diskurssin ulottuvuus tuli esille erityisesti mietinnössä, jossa vastattiin kaikkiin kuntien esittämiin uudistusta vastustaviin argumentteihin.

Instituutiot, tässä tutkimuksessa koulutusinstituutio, on olennainen osa diskursiivisen institutionalismin viitekehystä. Schmidin (2008) määritelmän mukaan viestinnällinen logiikka kuvaa sitä, miten ideoiden tulee sopia myös instituution historialliseen jatkumoon. Se missä institutionaalisessa

kontekstissa ideat tuodaan esille vaikuttavat siihen, miten ne ymmärretään. Analyysissa havaitsin millä tavoin suomalaisessa koulutuspoliittisessa keskustelussa aiemmin toistuneet perustelut ja näkemykset toimivat myös oppivelvollisuuden laajentamisen perusteena.

Tutkimuksessa on tunnistettavissa kansainvälisen sekä kansallisen koulutuspolitiikan kehittämisen diskursseja, jotka myös muovautuvat kansallisen ja paikallisen politiikan tavoitteiksi (ks. Harjula ym., 2021). Suomalaisessa koulutuspoliittisessa retoriikassa toistuu koulutusmyönteinen puhe (ks. Wallenius, 2020). Mietinnössä nostetaan vahvasti esille koulutuksen positiivisia vaikutuksia kansallisella sekä yksilötasolla. Koulutuspolitiikassa on puhuttu kymmeniä vuosia koulutuksen markkinaliberatistisesta käännteestä. Tässä markkinoita ja kilpailukykyä korostavassa diskurssissa koulutus asetetaan yhteiskunnan kilpailukyvyn parantajan rooliin (ks. esim. Silvennoinen ym., 2018; Rinne ym., 2021). Tästä kertoo myös analyysin tulos, jossa osaamistason nostamisen ja työllisyyden ongelmien korostuminen löysivät ”vastapuolien” argumenteissa yhteisen hyväksynnän.

Analyysini kuvaa sellaista ideoiden kamppailua, joka on koulutuspoliittisessa prosessissa olennaista. Kansainvälisiä ideoita ei oteta sellaisenaan käyttöön kansallisessa kontekstissa vaan kuten analyysi toi esiin, ideat ja diskurssit muovautuvat lopullisiksi poliittisiksi toimenpiteiksi kansallisen tason vuorovaikutteisessa prosessissa. Tämä havainnollistaa sitä miksi ideoita ja diskursseja tarkasteltaessa tulee ottaa huomioon myös institutionaalinen konteksti. (Schmidt, 2008; 2010; Alasuutari, 2017) Episteemisen hallinnan käsite tuo esiin, miten politiikassa vedotaan ja vakuutellaan kuulijat muodostamalla käsityksiä todellisuudesta, siitä keitä ”me olemme sekä siitä mikä on oikein ja tavoiteltavaa” (Alasuutari & Qadir, 2014). Yhteiseksi tavoitteeksi uudistukselle muotoutuu se, ettei yksikään nuori putoaisi yhteiskunnan tavoittamattomiin ja toisaalta kansallinen kilpailukyvyn tärkeys tulevaisuuden yhteiskunnan olemassa olon perusteena.

Tutkimuksen tuloksia voidaan tarkastella hyödyntämällä diskursiivisen institutionalismin ajatusta, jossa poliittiset ideat voidaan tulkita diskurssin ilmentyminä, jotka voidaan nähdä olevan kolmella tasolla: 1) selkein poliittisina ratkaisuin (*policies*), 2) poliittisina ohjelmina (*policy programs*)

sekä 3) filosofioina tai maailmankatsomuksina (*philosophies*). Kahdella ensimmäisellä tasolla politiikat ovat neuvottelun alustoja, mutta kolmas taso on niin olennainen osa yhteiskuntaa, ettei se ole enää samalla tavoin altis idean haastamiselle. (Schmidt, 2008)

Nojaten aiempaan koulutuspoliittisen retoriikan tutkimukseen, tutkimus toi esille kolme kolmannen tason diskurssia. Nämä kolme diskurssia olivat sellaisia, jotka hyväksyttiin myös varsin kriittisissä kuntatoimijoiden lausunnoissa. Diskurssit olivat tulevaisuuden tuomien muutosten tuomat tarpeet koulutukselle, osaamistason nostaminen sekä työelämän tarpeet jatkuvaan oppimiseen valmiille osaajalle.

Analyysi näyttää sen, mitä ovat ne vakuuttavimmat tavat vaikuttaa vastapuoli, suomalaisessa koulutuspoliittisessa keskustelussa tutuksi tulleet käsitteet ja teemat toistuvat analyysissä: jatkuvan oppimisen ja tulevaisuuden osaajien tarve. Toisaalta tasavertaisuus ja tasa-arvo ilmiöitä käsitettiin eri lähtökohdista rakentuvana. Tässä tulee esille hyvin WPR-analyysin hyöty, joka kysyy mikä ja kuka nähdään toimien kohteena: kuntien tai koulutuksen järjestäjien tasa-arvo vai opiskelijoiden.

Analyysin löydökset herättävät pohtimaan koulutuspolitiikan ytimessä olevaa kysymystä siitä, miten yhteiskunnassa nähdään koulutuksen tarkoitus. Koulutuspoliittinen argumentointi on argumentointia siitä, mitä näemme ongelmallisena tulevaisuuden kannalta ja toisaalta argumentointia siitä, millaisia odotuksia asetamme tulevaisuuden koulutusjärjestelmältä.

6.3 *Jatkotutkimusaiheita*

Tutkimus toi esiin, miten viranomaispuhe tuottaa todellisuutta ja määrittelee koulutuspolitiikkaa sekä sitä, mitä ajattelemme koulutuksesta. Tästä syystä on tärkeää tutkia koulutuspoliittisia diskursseja, ideoita sekä niitä perusteluita, joita koulutuspolitiikassa käytetään perustelemaan koulutuksen uudistamista. Tutkielman jatkotutkimusaiheita voitaisiin toteuttaa kolmella eri tasolla: tarkastelemassa kansainvälistä tasoa, kuntien ja valtion suhteen dynamiikkaa sekä ideoiden paikallisesti tuotettuja käytäntöjä.

Oppivelvollisuuden laajentaminen on osa osaamisen ja koulutustason nostamisen kansainvälistä trendiä. Ilmiö ei ole siis ainoastaan kansallinen

vaan osa laajempaa eurooppalaista ja globaalia koulutuksen kehittämisen trendiä. Tutkimuksen kysymyksen asettelua voitaisiin hyödyntää vertailevan tutkimuksen näkökulmasta. Kansainvälinen vertailu voisi tarkastella, miten vastaavat uudistukset on toteutettu muissa Pohjoismaissa tai Euroopan maissa, millaisia argumentteja niissä on käytetty ja miten kansainväliset organisaatiot, kuten OECD, ovat vaikuttaneet kansallisiin ratkaisuihin. Vertailu auttaisi ymmärtämään, missä määrin Suomen koulutuspoliittinen diskurssi on linjassa kansainvälisten diskurssien – kuten tietoyhteiskuntaa ja kilpailukykyä korostavien diskurssien kanssa. Lisäksi tutkimus voisi tarkastella, miten globaalit diskurssit – kuten tietoyhteiskunnan tarpeiden korostuminen ja kilpailukyky – kytkeytyvät kansallisiin politiikkatoimiin.

Oppivelvollisuuden laajentaminen nosti esiin kysymyksen kuntien autonomiasta ja valtion ohjausvallasta. Uudistus toi kunnille uusia velvoitteita ohjauksen ja seurannan osalta. Voidaan olettaa, että uudistus toi uudenlaisen särön perinteisesti vahvaan kuntien autonomiaa. Jatkotutkimuksessa voitaisiin tarkastella, onko uudistus luonut jännitteitä kuntien ja valtion välille.

Tässä tutkimuksessa analysoitiin hallituksen esitystä, kuntien lausuntoja ja sivistysvaliokunnan mietintöä. Jatkotutkimuksessa voitaisiin laajentaa näkökulmaa vertaamalla valtakunnallista viranomaispuhetta paikallistason diskursseihin, kuten paikallistason viranomaisten ja esimerkiksi opinto-ohjaajien näkemyksiin oppivelvollisuuden uudistamisesta. Tämä voisi paljastaa, missä määrin poliittiset tavoitteet ja paikalliset käytännöt törmäävät toisiinsa.

LÄHTEET

Virallislähteet

Eduskunnan työjärjestys 40/2000. (2000). Finlex. Viitattu 15.12.2025.

[osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000040](https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000040)

HE 173/2020. Hallituksen esitys eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_173+2020.aspx

HE 173/2020. Valiokuntien asiantuntijalausunnot.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_173+2020_asiantuntijalausunnot.aspx

Laki peruskoulusta 476/1968. Annettu Helsingissä 27.5.1983.

<https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/1983/476>

Oikeusministeriö. (n.d.) *Lainvalmistelun prosessiopas*. Haettu Joulukuu 15, 2025, osoitteesta <https://lainvalmistelu.finlex.fi>

Oppivelvollisuuslaki 1921/101. Annettu Helsingissä 15.4.1921.

<https://www.eduskunta.fi/pdf/saadokset/101-1921.pdf>

SiVM 15/2020. Sivistysvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/SiVM_15+2020.aspx

Kirjallisuuslähteet

Ahonen, S. (2021). Kiistelty oppivelvollisuus. *Koulu Ja Menneisyys*, 58, 8–37.

<https://doi.org/10.51811/km.102429>

Alasuutari, P. (2017). Määräysvalta vakuuttelun retoriikassa: Koetun hyvinvoinnin käsitteen leviäminen ja kotoistuminen Suomeen. *Sosiologia*, 54(3).

Alasuutari, P. (2015). The Discursive Side of New Institutionalism. *Cultural Sociology*, 9(2), 162–184. <https://doi.org/10.1177/1749975514561805>

- Alasuutari, P. (2005) Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen: Miten muutos oli ideologisesti mahdollinen?. *Yhteiskuntapolitiikka* 69(1), 3–16
- Antikainen, A., Rinne, R., & Koski, L. (2021). *Kasvatussosiologia* (6., päivitetty painos.). PS-kustannus.
- Alastalo, S., Ijäs, J., & Sihto, H. (2024). *Mistä eduskunnan viikoittaisessa totuuden hetkessä on kyse? – ”Se on kova laji”*. Demokraatti.
<https://demokraatti.fi/mista-eduskunnan-viikoittaisessa-totuuden-hetkessa-on-kyse-se-on-kova-laji>
- Bacchi, C. L. (2009). *Analysing policy : what’s the problem represented to be?* Pearson.
- Bacchi, C., & Goodwin, S. (2016). *Poststructural policy analysis : a guide to practice*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-52546-8>
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, XLIV(5), 936–957.
- Harjula, S., Kalalahti, M., & Varjo, J. (2022). Ääniä opinto- ja uraohjauksen kansallisella kentällä – ohjauksen kehittämistä koskevien argumenttien analyysi. *Kasvatus*, 52(3). <https://doi.org/10.33348/kvt.112559>
- Heywood, A., & Ebook Library. (2013). *Politics* (4th ed.). Palgrave Macmillan.
- Holli, A. M., & Saari, M. (2009). Sukupuoli eduskunnan asiantuntijakuulemisissa. (TANE-julkaisu; No. 11). Sosiaali- ja terveysministeriö, Tasa-arvoasiain neuvottelukunta.
- Holli, A. M., & Turkka, S. (2021). Tieteen muuttuva rooli korporatistisessa neuvonannossa: Pitkittäisanalyysi tutkijoiden asemasta ministeriöiden valmistelutyöryhmissä 1980–2018. *Politiikka*, 63(1), 54–81.
<https://doi.org/10.37452/politiikka.98500>
- Jokinen, Arja (1999) Diskurssianalyysin suhde sukulaistraditioihin. Teoksessa Jokinen, A., Juhila, K., & Suoninen, E. (1999). *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Vastapaino. Tampere: Vastapaino, 37–53.
- Kallo, J., Välimaa, J. Anticipatory governance in government: the case of Finnish higher education. *High Educ* 89, 367–385 (2025).
<https://doi.org/10.1007/s10734-024-01211-3>
- Kauko, J., Pizmony-Levy, O., & Kallunki, J. (2021). Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmien rakentuminen 2010 luvulla. Teoksessa J. Varjo, J. Kauko, & H. Silvennoinen (toim.), *Koulutuksen politiikat:*

Kasvatussosiologian vuosikirja 3 (s. 11–40). Suomen kasvatustieteellinen seura.

- Koikkalainen, J., & Sääntti, J. (2024). Osaamisen parantaminen vai itsemääräytymisen vahvistaminen?: Pohdintaa institutionaalisen kasvatuksen tehtävästä. *Koulu Ja Menneisyys*, 61.
<https://doi.org/10.51811/km.145355>
- Koskimaa, V., & Raunio, T. (2024). Expanding anticipatory governance to legislatures: The emergence and global diffusion of legislature-based future institutions. *International Political Science Review*, 45(2), 261-277.
<https://doi.org/10.1177/01925121221134995>
- Lauder, H., Young, M., Daniels, H., Balarin, M., & Lowe, J. (2012). *Educating for the knowledge economy? : critical perspectives*. Routledge.
- Lampinen, O. (2003). *Suomen koulutusjärjestelmän kehitys* (2. p.). Gaudeamus.
- Paananen, M. Kauko, J. & Volmari, S. Education Policy in Finland: Varyin Approaches for Addressing Injustice. (231-248) 2023. Teoksessa: Pekkola, E., Johanson, J.-E., & Mykkänen, M. (2023). *Finnish public administration : Nordic public space and agency*. Palgrave Macmillan.
- Raunio, T. (2021). Committees in the Finnish Eduskunta: cross-party cooperation and legislative scrutiny behind closed doors. Teoksessa S. T. Siefken, & H. Rommetvedt (toim.), *Parliamentary Committees in the Policy Process* (Sivut 79-97). (Library of Legislative Studies). Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9781003106579-5>
- Raunio, T. (2023). Finland's Parliamentary Administration. Teoksessa T. Christiansen, E. Griglio, & N. Lupo (toim.), *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations* (Sivut 233-242). Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9781003181521-20>
- Rautalin, M. (2013). *Domestication of international comparisons : the role of the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) in Finnish education policy*. Tampere University Press.
- Rinne, R. Silvennoinen, H. Varjo, J. (2021). Kansallinen koulutuspolitiikka ylikansallisten hallintamallien paineessa. Koulutuksen politiikat *Kasvatussosiologian vuosikirja 3*
- Saari, J. (2005). *Hyvinvointivaltio : Suomen mallia analysoimassa* (2. korj. p.). Yliopistopaino.

- Saari, A., & Säntti, J. (2018). The rhetoric of the 'digital leap' in Finnish educational policy documents. *European Educational Research Journal EERJ*, 17(3), 442–457. <https://doi.org/10.1177/1474904117721373>
- Schmidt, V. A. (2010). Taking ideas and discourse seriously: Explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European Political Science Review: EPSR*, 2(1), 1-25. <https://doi.org/10.1017/S175577390999021X>
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303–326. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
- Schmidt, V. A., & Radaelli, C. M. (2004). Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues. *West European Politics*, 27(2), 183–210. <https://doi.org/10.1080/0140238042000214874>
- Seo, H. S. (2017) Reaching Out to the People? Parliament and Citizen Participation in Finland. Tampere: *Tampere University Press*. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0387-7>
- Silvennoinen, H., Kalalahti, M., Varjo, J. (2018) Koulutususko yhteiskunnallisena ilmiönä. Teoksessa: Silvennoinen, H., Kalalahti, M., Varjo, J., Armila, P., Jahnukainen, M., Kauppila, A., Kinnari, H., Kivirauma, J., Käyhkö, M., Laalo, H., Lempinen, S., Lietzén, O., Lätti, J., Mietola, R., Mäkelä, M.-L., Niemi, A.-M., Pulkki, J., Saarinen, M., Sivenius, A., ... Zacheus, T. (2018). *Koulutuksen lupaukset ja koulutususko*. Suomen kasvatustieteellinen seura. <https://www.ellibslibrary.com/tau/978-952-5401-86-8>
- Säntti, J., Hansen, P., & Saari, A. (2021). Future jamming: Rhetoric of new knowledge in Finnish educational policy texts. *Policy Futures in Education*, 19(7), 859-876. <https://doi.org/10.1177/1478210320985705>
- Toulmin, S., & Kilpeläinen, T. (2015). *Argumentit : luonne ja käyttö*. Niin & näin.
- Wallenius, T., (2020). Schools, Performance and Publicity : Contrasting the policy on publicising school performance indicators in Finland with the other Nordic countries. Helsingin yliopisto.
- Varjo, J. (2007). Kilpailukykyvaltion koululainsäädännön rakentuminen : Suomen eduskunta ja 1990-luvun koulutuspoliittinen käänne. Helsingin yliopisto.

- Varjo, J. Kauko, J., Silvennoinen, H. (Eds.) (2021). Koulutuksen politiikat: Kasvatussosiologian vuosikirja 3 (pp. 111-142). (Kasvatusalan tutkimuksia; Vol. 83). Suomen Kasvatustieteellinen Seura - FERA. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:tuni-202202091889>
- Volmari, S., Kauko, J., Anturaniemi, J., & Santos, Í. (2022). Evidence and Expert Power in Finnish Education Policy Making : The National Core Curriculum Reform. In *Evidence and Expert Power in Finnish Education Policy Making : The National Core Curriculum Reform*. Palgrave Macmillan. s. 115-148. Teoksessa Karseth, B., Sivesind, K., Steiner-Khamsi, G., Karseth, B., Steiner-Khamsi, G., & Sivesind, K. (2022). *Evidence and Expertise in Nordic Education Policy: A Comparative Network Analysis* (1st ed.). Springer Nature. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-91959-7>