



Lapsia Yliskylän koulun
(nykyinen Laajasalon
peruskoulu), ulko-ovella.

Kuva: Simo Rista, 1970
Helsingin kaupunginmuseo

Yhteinen ja pakollinen vai erillinen ja valinnainen? Toisen asteen oppi- velvollisuus uudistus osana sadan vuoden kamppailua ja jatkumoa

Pilvi Torsti

DOI: 10.51811/km.107370

Abstrakti

Tämä artikkeli pureutuu suomalaisen oppivelvollisuuden sataan vuoteen poliittisen valmistelun ja kamppailun näkökulmasta. Päähuomio on tuoreimmassa toisen asteen oppivelvollisuusudistuksessa, jonka vaiheet esitellään alkuperäislähteitä hyödyntäen. Loppuluvussa verrataan toisen asteen oppivelvollisuusudistusta vuoden 1921 oppivelvollisuusratkaisuun ja 1960-luvun peruskoulu-uudistukseen.

Johtopäätöksenä todetaan, että suomalaisen oppivelvollisuuden piirteinä erottuu kolme kokonaisuutta. (1) Poliittinen jakolinja on sekä sisällöllisesti että puolueiden välillä säilynyt jopa yllättävän samankaltaisena. (2) Laaja ja pitkäjänteinen valmistelutyö yhdessä yhteiskunnallisen muutoksen kanssa on edeltänyt poliittista käsittelyä ja ollut sille edellytys. (3) Yksittäisten henkilöiden pitkäjänteinen ja sitoutunut työ ja tinkimättömyys ratkaisevissa päätöskohdissa on ollut välttämätöntä.

Vuonna 2020 säädetyn ja 2021 voimaan tulleen oppivelvollisuuden laajennuksen osalta hyödynnetään kahdeksan puolueen relevantteja ohjelmallisia asiakirjoja sekä prosessiin itse osallistuneen kirjoittajan omia muistiinpanoja. Aiempien koulu-uudistusten osalta puheenvuorossa nojataan tutkimuskirjallisuuteen.

Avainsanat:

Oppivelvollisuus

Koulutuspolitiikka

Koulutuksen historia

Johdanto

Tämä puheenvuoro pureutuu suomalaisen oppivelvollisuuden sataan vuoteen poliittisen ja siihen liittyvän sisällöllisen valmistelun ja kamppailun näkökulmasta. Pyrin esittämään jatkumota poliittisten jakolinjojen, koulutusudistuksien valmistelun ja sisällöllisen painotuksien osalta. Päähuomio on tuoreimmassa 2000-luvun toisen asteen oppivelvollisuusudistuksessa. Johtopäätöksissä uudistusta peilataan vuoden 1921 ensimmäiseen oppivelvollisuuslakiin ja 1960-luvun peruskoulu-uudistukseen.

Käsittelyluvuissa käyn läpi toisen asteen kehitystyötä 1970-luvulta alkaen. Päähuomio on prosessissa, joka johti toisen asteen oppivelvollisuuden kirjaamiseen osaksi hallitusohjelmaa vuonna 2019 ja toteuttamiseen 2020–2021. Käyn läpi puolueiden ohjelmalliset linjat ja poliittisesti keskeiset päätöskohdat. Johtopäätöksissä arvioin yhteisiä piirteitä ja onnistumisen edellytyksiä, jotka 100-vuotisessa oppivelvollisuudessa on tunnistettavissa 1900-luvun alussa, peruskoulu-uudistuksessa 1950- ja 60-luvuilla sekä 2000-luvun toisen asteen oppivelvollisuuden laajennusta koskeneessa prosessissa.

Vuonna 2020 säädetyn oppivelvollisuuden laajennuksen osalta olen hyödyntänyt alkuperäislähteinä puolueiden ohjelmallisia dokumentteja ja omia muistiinpanojani. Olen taulukoinut läpikäymäni puolueiden linja-asiakirjat puolueiden nimillä vuosittaiseen järjestykseen (Liite 1). Eri puolueilla on erilaisilla ohjelmakäytäntöjä ja ne ovat myös muuttuneet aikojen saatossa. Suomessa on kuitenkin kattava tietoaarkisto, jossa eri puolueiden aineistoja on saatavilla.¹ Esimerkiksi viime vuosina vakiintuneita eduskunnassa käsiteltäviä oppositio puolueiden vaihtoehtobudjetteja ei ole systemaattisesti tallennettu tietoaarkistoon. Vaihtoehtobudjeteista on suomalaisessa poliittisessa kulttuurissa muodostunut kuitenkin ohjelmallisia asiakirjoja, joiden kautta oppivelvollisuuden laajennus toiselle asteelle todennäköisesti ratkaisevalla tavalla eteni, kuten tulen tässä artikkelissa esittämään.

¹ Ks. <<https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/ohjelmalistat>> (luettu 12.5.2021)

Asiakirjojen lisäksi olen hyödyntänyt oman osallistumisen myötä kertynyttä tietopohjaa ja muistiinpanoja. Olen perehtynyt koulutuksen ja kasvatuksen historiaan työskennellessäni poliittisen historian oppiaineessa opettajana ja tutkijana. Vuosina 2011–2015 toimin työministerin erityisavustajana Työ- ja elinkeinoministeriössä ja poliittisena valtiosihteerinä Opetus- ja kulttuuriministeriössä, kun nuorisotakuun yhteydessä valmisteltiin myös oppivelvollisuuden laajennusta. Vuosina 2017–2019 vedin SDP:n tulevaisuusohjelmatyön Osaamispolku 2030-kokonaisuutta ja toimin kansanedustajana sivistysvaliokunnassa. Vuonna 2019 olin SDP:n hallitusohjelmaneuvoittelija koulutusta ja oppivelvollisuutta koskevassa osiossa. Kesästä 2019 alkaen olen työskennellyt Rinteen/Marinin hallituksen valtiosihteerinä ja ollut mukana *Osaamisen ja sivistyksen ministeriryhmän* työssä, joka käsitteli oppivelvollisuuden laajennuksen valmistelua ennen hallituksen esityksen antamista 2019–2020. Vuonna 2020 säädetyn oppivelvollisuuden osalta haastattelin vuoden 2019 hallitusneuvottelija johtanutta entistä pääministeriä Antti Rinnettä.

Vuoden 1921 oppivelvollisuuden ja peruskoulu-uudistuksen osalta nojaan aiempaan kirjallisuuteen. Keskeisiä teoksia ovat Sirkka Ahosen koulutuksellista tasa-arvoa 1800-luvulta 2000-luvulle tarkasteleva *Yhteinen Koulu* (Ahonen 2003) sekä Pauli Kettusen ja Hannu Simolan toimittama kasvatuksen ja koulutuksen historiaa 1960-luvulta 2000-luvulle käsittelevä *Tiedon ja osaamisen Suomi* (Kettunen & Simola 2012).

Yleiskoulu kaikille? Kohti toisen asteen oppivelvollisuutta

Peruskoulu-uudistuksen toimeenpano kesti Suomessa 1970-luvun loppupuolelle asti. Samaan aikaan uudistusmielinen koulutuspoliittinen valmistelu jatkui toisen asteen osalta yhtenäiskouluidean hengessä. Peruskoulun tavoin isoin työ tehtiin edelleen komiteoissa. Vuonna 1972 julkaistussa koulutuskomitean mietinnössä esitettiin, että lukio ja ammatillinen koulutus tulisi nivoa yhteiseksi yleiskouluksi. Kyseistä mietintöä on luonnehdittu ”koulutuksen laajenemisen ja koulutususkon monumentiksi” (Kettunen ym. 2012, 42) ja ”koulutuksellisen tasa-arvohankkeen huijaksi Suomessa” (Ahonen 2012, 158). Yhteisen yleiskoulun ongelmaksi nähtiin tasa-arvon ja vapauden välinen ristiriita. Lukioon ja ammatilliseen

koulutukseen jakautuva rinnakkaiskoulujärjestelmä jäi voimaan, mutta keskiasteen kehittämistyö jatkui voimakkaana. Jotain kehitystyön merkityksellisyydestä kertoo laajuus, jolla se tehtiin: vuonna 1974 annettu valtioneuvoston periaatepäätös keskiasteen uudistuksen suunnittelusta johti opetusministeriön asettamaan 14 toimikuntaa, joiden suunnittelutyössä oli mukana 2327 asiantuntijaa. Tekstiä syntyi yhteensä 84 059 sivua. (Kettunen ym. 2012, 43.)

Merkittävänä toisen asteen rinnakkaiskoulutuksen poliittisen käsittelyn merkkipaaluna, johon eduskuntakeskusteluissa edelleen säännöllisesti viitataan, voidaan pitää vuonna 1990 hallituksen eduskunnalle antamaa koulutuspoliittista selontekoa. Siinä esitettiin lukion ja ammatillisen koulutuksen dualismin hävittämistä. Osana samaa valmistelua opetusministeri Cristoffer Taxell (RKP) oli vuotta aiemmin esitellyt koulutuspoliittisen ohjelman, jossa puhuttiin nuorisokoulusta, jonka ideana oli poistaa rinnakkaiskoulujärjestelmä toiselta asteelta. Ajatus oli sama, jonka koulutuskomitea oli esittänyt vuonna 1971. Nuorisokoulu esiteltiin siis Harri Holkerin (kok.) sinipunahallituksen RKP:ttä edustaneen ministerin johdolla. Myrskyisän vastaanoton jälkeen termi ”nuorisokoulu” jäi pois eikä ollut enää mukana vuotta myöhemmin annetussa selonteossa, johon kuitenkin jäi näkemys dualismin hävittämisestä toisen asteen koulutuksessa. Vastaavaa kannanottoa toisen asteen yhtenäiskoulumallin puolesta ei myöhemmistä koulutuspoliittisista hallituksen esityksistä enää löydy. Sirkka Ahonen on analyysissään pitänyt tärkeimpänä rinnakkaisjärjestelmän säilyttäjänä ja nuorisokoulun torjumisen syynä ”lukion lumoa”, joka on Suomessa ollut esimerkiksi Ruotsiin verrattuna poikkeuksellisen vahva (Ahonen 2003, 177–178; Ahonen 2012, 158–160).

Muuten vuoden 1990 selonteossa ja 1990-luvun koulupolitiikassa korostui kunnille siirtynyt valta, keskusohjauksen väheneminen ja hajauttavat uudistukset. 1990-luvun koulutuksellista kehittämistä ei leimannut niinkään aiempien vuosikymmenien edistysusko ja tasa-arvokeskustelu, vaan taloudellinen lama ja säästöpainet. (Ahonen 2003 177–181 ja 195–199; ks. myös Varjo 2007, 241–246.)

Näkemys, jossa toinen aste pitäisi taata kaikille ja lukion ja ammatillisen

koulutuksen yhteyttä vahvistaa, säilyi vasemmistopuolueiden tavoitteena läpi 1990-luvun. Vuoden 1990 koulutuspoliittisen selonteon käsittelyn jälkeen se ei ollut lamavuosien paineissa ohjelmatyön keskiössä. Vasemmistoliiton vuonna 1999 hyväksytty sivistyspoliittinen ohjelma palasi nuorisoaste-teemaan vaatiensa kannanottoa ”nykyisen lukion ja ammatillisen koulutuksen kattavan lukio- tai nuorisokoulun perustamiseen”. SDP:n samana vuonna hyväksymä puoluekokouksen kannanotto painotti lukion ja ammatillisen koulutuksen yhteistyötä askeleena ”kohti uutta sivistysajattelua”, mutta ei viitannut suoraan nuorisokouluun. (Liite 1.)

Laajemmin toisen asteen kehittäminen nousi poliittiseksi tavoitteeksi osana nuorisotakuun valmistelua ja toteutusta hallituskaudella 2011–2015. Keskiössä ei ollut kaikille yhteinen nuorisokoulu-mallinen koulutus, vaan oppivelvollisuuden laajentaminen toiselle asteelle. Työministeriksi ja nuorisotakuun veturiksi noussut SDP:n Lauri Ihalainen oli jo vuonna 2009 esittänyt toisen asteen oppivelvollisuuden selvittämistä. 2000-luvun ohjelmallisissa linjauksissa SDP oli pitänyt esillä tarvetta oppivelvollisuusiän jatkamiseen. Vuoden 2010 puoluekokous linjasi, että oppivelvollisuus tulisi nostaa 18 ikävuoteen. (Liite 1.) Erilliseen lukiokoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen perustuva rinnakkaiskoulurakenne nähtiin ilmeisesti vakiintuneena rakenteena eikä siitä tässä vaiheessa erikseen keskusteltu.

Muista kokoomusvetoisessa hallituksessa 2011–2015 olleista puolueista vasemmistoliitto oli kirjannut tavoitteen kaikille taattavasta toisen asteen koulutuksesta yllä mainittuun sivistyspoliittiseen ohjelmaan 1999: ”Tavoitteenamme on taata kaikille 12-vuotinen peruskoulutus, johon kuuluu yhdeksänvuotinen peruskoulu ja kaikille vähintään kolmivuotinen nuorisoasteen koulutus. Nuorisoasteen kolmivuotinen tutkinto antaa yleisen jatko-opintokelpoisuuden.” Vihreiden vuosien 2009–2013 koulutuspoliittisessa ohjelmassa toisen asteen tavoite liittyi koulutuksen maakunnalliseen sijoittumiseen. Vuonna 2014 vihreiden toisen asteen tavoitteena todettiin maksuttoman materiaalin käyttöönoton edistäminen toisella asteella. Oppivelvollisuutta ei sivuttu. RKP:n vaaliohjelma vuonna 2011 peräänkuulutti koulutuksen maksuttomuutta kaikilla asteilla ja yleissivistyksen roolia. Kokoomuksen 2011 ohjelmassa ei käsitelty erikseen toisen asteen koulutusta, mutta painotettiin peruskoulun päättävien nuorten oi-

keutta jatkokoulutuspaikkaan ja opintojen ohjaukseen. (Liite 1.)

Oppivelvollisuuden pidentäminen vuodella tuli SDP:n esityksenä osaksi Jyrki Kataisen hallituksen (2011–2014) rakennepoliittisen ohjelman valmistelua vuonna 2013. Esitystä perusteltiin *Nuorisotakuun* koulutustakuun jatkumona: hallitusohjelman mukaisesti jokaiselle nuorelle oli taattava yhdeksännen luokan jälkeinen jatkokoulutuspaikka. Analyysien mukaan ongelma oli jo pitkään ollut se, että liian moni keskeytti opintonsa ensimmäisen vuoden aikana. Vuoden pidennys oppivelvollisuuteen nähtiin keinona vaikuttaa ongelmaan. Toki SDP ja Vasemmistoliitto näkivät tavoitteena koko toisen asteen tuomisen oppivelvollisuuden piiriin, mutta siihen ei tuolloisessa hallituskoalitiossa ja talouskehityksessä ollut edellytyksiä. Oppivelvollisuusesitys kaatui Kataisen hallituksen mukana eikä noussut Alexander Stubbin hallituksen (2014–2015) ohjelmaan.

Oppivelvollisuus ja toisen asteen tutkinnon takaaminen kaikille ei ollut vuosina 2015–2019 hallitusvastuussa olleiden puolueiden (kokoomuksen, keskustan ja perussuomalaisen) asialistalla. Vuonna 2018 keskusta otti kantaa oppivelvollisuutta sisällöllisesti muistuttaneen oppioikeuden puolesta. Perussuomalaiset totesi omassa ohjelmassaan, ettei puolue kannata koulumuotoisen oppivelvollisuuden jatkamista koko ikäluokalle. Se kuitenkin halusi laajentaa nuorten velvollisuutta osallistua opiskeluun tai työelämään peruskoulun jälkeen. (Liite 1.)

Oppivelvollisuus ja toisen asteen tutkinnon takaaminen kaikille ei ollut vuosina 2015–2019 hallitusvastuussa olleiden puolueiden (kokoomuksen, keskustan ja perussuomalaisen) asialistalla. Vuonna 2018 keskusta otti kantaa oppivelvollisuutta sisällöllisesti muistuttaneen oppioikeuden puolesta. Perussuomalaiset totesi omassa ohjelmassaan, ettei puolue kannata koulumuotoisen oppivelvollisuuden jatkamista koko ikäluokalle. Se kuitenkin halusi laajentaa nuorten velvollisuutta osallistua opiskeluun tai työelämään peruskoulun jälkeen. (Liite 1.)

Vuosien 2015–2019 oppositiopuolueista oppivelvollisuus toisella asteella korostui SDP:n ja vasemmistoliiton ohjelmissa. SDP uudisti vuoden 2010 puoluekokouksen kannan oppivelvollisuusiän nostamisesta 18 ikävuoteen

vuoden 2014 puoluekokouksessaan. Vuonna 2016 hyväksytty laajempi koulutuspoliittinen ohjelma kirjasi:

Oppivelvollisuusikää tulee pidentää. Jokainen perusasteen päättävä jatkaa opiskelua toisella asteella tai toisen asteen opintoihin valmistavassa koulutuksessa. Tavoitteena tulee olla pohjakoulutus, joka antaa edellytykset työmarkkinoille sekä elinikäiseen oppimiseen. (Liite 1.)

Vasemmistoliitto muotoili vuonna 2015 ohjelmalliseksi tavoitteeksi:

Oppivelvollisuus pidennetään toiselle asteelle. Oppivelvollisuuden pidentäminen on koulutuspoliittinen investointi, jonka myötä julkinen valta vastaa niin toisen asteen aloituspaikkojen riittävydestä kuin maksuttomien opiskelumateriaalien turvaamisesta. (Liite 1.)

Muista oppositiopuolueista vihreiden varjohallitusohjelma 2015–2019 ei käsitellyt koulutusosiossaan toista astetta. RKP totesi vuoden 2016 laajassa puolueohjelmassaan lukion ja ammatillisen koulutuksen erilliset tehtävät. Kristillisdemokraatit painottivat vuoden 2015 eduskuntavaaliohjelmassaan RKP:n tapaan, kuinka ”lukiota ja ammatillista koulutusta kehitetään erillisinä, erilaiset tehtävät omaavina koulutusmuotoina”. (Liite 1.)

Eduskuntakeskustelu ja oppositiopuolueiden vaihtoehtobudjetit vuosina 2016 ja 2017 keskittyivät koulutusteemojen osalta istuvan hallituksen koulutukseen kohdistuneiden leikkausten kritiikkiin ja vaihtoehtoisten budjettikohdennuksien esittelyyn. Niissä ei suoraan esitetty toisen asteen oppivelvollisuutta. (Liite 1.)

Jälkikäteen arvioiden toisen asteen oppivelvollisuuden etenemisen kannalta kriittinen murroskohta ajoittuu loppusyksyyn 2017 ja alkuvuoteen 2018. Marraskuussa 2017 suurin oppositiopuolue SDP nosti oppivelvollisuuden pidentämisen koulutuspoliittiseksi kärkitavoitteekseen eduskunnassa. Vaihtoehtobudjetissa vuodelle 2018 esitettiin yksiselitteisesti: ”Pidennetään oppivelvollisuutta ja tehdään toisen asteen koulutus maksuttomaksi. Kustannus ensimmäisenä vuotena 20 miljoonaa.” (Liite 1.) Aiemmissä kahdessa oppositiovaihtoehtobudjetissa vuosille 2016 ja 2017

pääoppositiopuolue ei ollut vastaavaa nostoa tehnyt, vaan keskittynyt hallituksen koulutusleikkauksien kompensointiin ja kritiikkiin.

Suurimpana oppositiopuolueena SDP sai huomiota ja tilaa esityksilleen sekä julkisuudessa että eduskunnassa. SDP:n toisen asteen oppivelvollisuutta painottanut koulutuspoliittinen linja myös erosi muusta oppositiosta. Vasemmistoliiton vaihtoehtobudjetti painotti tässä vaiheessa toisen asteen koulutuksen osalta oppimateriaalien maksuttomuuden selvittämistä. Vihreiden vaihtoehtobudjetissa linjattiin toisen asteen osalta tavoitteeksi ”aidosti maksuton toinen aste, ja ensimmäiset askeleet siihen tarvitaan välittömästi”. (Liite 1.)

Vain pari kuukautta SDP:n vaihtoehtobudjetin julkaisemisen jälkeen *Talouspolitiikan arviointineuvoston* raportti asettui tukemaan toisen asteen oppivelvollisuutta. Talouspolitiikan arviointineuvosto on silloisen valtiovarainministeri Jutta Urpilaisen aloitteesta vuonna 2014 perustettu riippumaton tutkimusneuvosto, joka tuottaa vuosittain tutkijaraportin hallituksen talouspolitiikasta. Tammikuussa 2018 julkaistun raportin erityisteema oli koulutus- ja innovaatiopolitiikka. Kuten neuvoston tehtävään kuuluu, raportin lähtökohta oli istuvan hallituksen talouspolitiikan tavoitteiden ja keinojen kommentointi. Arviointineuvoston raportin liiteaineisto sisälsi kattavan taustaraportin ”Pitäisikö oppivelvollisuusikä nostaa 18 vuoteen?”. Siihen nojautuen varsinainen raportti totesi:

Yksi toimenpide, joka puuttuu hallituksen agendalta, on oppivelvollisuuden nostaminen, mikä olisi yksi suoraviivaisimmista tavoista vähentää ilman toisen asteen koulutusta jäävien osuutta ja niiden työllisyyttä, jotka uhkaavat jäädä perustutkinnon varaan. Neuvosto ehdottaakin, että hallitus vakavasti harkitsisi oppivelvollisuuden pidentämistä.²

Professori Roope Uusitalon tuolloin johtaman arviointineuvoston raportissa merkille pantavaa on, että raportin tekijät olivat valinneet erityisteenaksi koulutuksen ja tutkimuksen. Koulutuksen sisällä yhdeksi teemaksi valittu 18-vuotiasiin asti ulottuva oppivelvollisuus mahdollisti sekä kan-

² <<https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/raportit/raportti-2017/>> (Luettu 12.5.2021).

sainvälisen että kansallisen tuoreen tutkimustiedon esittelyn. Kansainväliset lähteet oli kaivettu esiin unkarin- ja portugalinkielisiä myöten. Raportin kirjoittajista Hanna Virtanen oli vuonna 2016 julkaissut Aalto-yliopistossa taloustieteen väitöskirjan, jossa tarkasteltiin toisen asteen tutkinnon suorittamiseen vaikuttavia tekijöitä (Virtanen 2016). Taloustieteilijöistä esimerkiksi Hanna Virtanen, Roope Uusitalo, Tuomas Pekkarinen ja Kristiina Huttunen ovat myös tutkineet laajoilla aineistoilla koulutuksen vaikutuksia esimerkiksi rikollisuuteen (ks. esim. Huttunen, Pekkarinen, Uusitalo ja Virtanen 2019). Kaikesta tästä muodostui tietopohja raportin oppivelvollisuutta varovaisesti puoltaneeseen politiikkasuositukseen.

Nämä kaksi toisistaan täysin erillisinä ja erilaisista lähtökohdista valmistunutta avausta, SDP:n vaihtoehtobudjetti eduskunnassa marraskuussa 2017 ja Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti tammikuussa 2018, tekivät vuodenvaihteesta 2017–2018 toisen asteen oppivelvollisuus uudistuksen toteutumisen murroskohdan. SDP:n vaihtoehtobudjetti oli luonteeltaan poliittinen ohjelmapaperi ja arviointineuvoston raportti akateeminen taloustieteilijöiden arvio.

Jälkikäteenä tulkintana talouspolitiikan arviointineuvoston raportti voidaan nähdä 2010-luvun ”komiteatyönä” siinä mielessä, että raportti kävi yksityiskohtaisesti läpi mahdollisen oppivelvollisuuden vaikutuksia ja aiemman tutkimuksen aiheesta mahdollisimman laajasti. Näkökulma oli tekijät huomioiden taloustieteellinen, mikä kuvaa 2010-luvun ajankuvaa muutenkin. Yhteiskunnallisia uudistuksia arvioitaessa ekonomistien vaikutusarvioinnit ovat viime vuosikymmeninä olleet laajasti esillä verrattuna komitealaitoksen kultavuosikymmenien laajempaan yhteiskunnalliseen kehitysnäkökulmaan ja tasa-arvotavoitteisiin.

Keskustelu toisen asteen koulutuksesta eduskunnassa jatkui keväällä 2018, kun laajalla järjestöyhteistyöllä valmisteltu kansalaisaloite maksuttomasta toisesta asteesta tuli eduskunnan käsittelyyn. Aloite kuitenkin hylättiin helmikuussa 2019 eikä pontta, jossa olisi edellytetty laajaa selvitystä mak-

suttomuudesta, hyväksytyt. Äänestystulokset noudattelivat hallitus-oppisitorajoja.³

Vuoden 2019 hallitusohjelma ja oppivelvollisuuden toteutuminen
Huhtikuun 2019 eduskuntavaalien jälkeen SDP:n Antti Rinne aloitti hallituksen muodostamisen. Kaikille eduskuntapuolueille esitettiin laaja kysymyskokonaisuus. Puolueilta edellytettiin niiden ohjelmiin perustuvia vastauksia. Yksi kysymys oli “Tunnistatko tarpeen, että koko ikäluokan tulisi suorittaa vähintään toisen asteen tutkinto? Kuvatkaa keinonne tähän pääsemiseksi.”⁴

Ensimmäisten tunnustelujen jälkeen Säätytalolle kokoontui viisi puoluetta (SDP, keskusta, vihreät, vasemmistoliitto ja RKP). Neuvottelu jaettiin kahdeksaan ilmiöpöytään ja muutamiin alapöytiin. Rakennetta oli valmisteltu etukäteen sekä valtioneuvoston kansliassa että puolueissa, tavoitteena YK:n kestävä kehityksen *Agenda 2030* -tavoitteiden pohjalle rakentuva hallitusohjelma. Ilmiöpöydissä työstettiin aihepiirien tilannekuvat, tavoitteet ja keinot.

Oppivelvollisuus kuului *Koulutus, sivistys ja innovaatiot* -neuvottelupöytään. Toimin SDP:n neuvottelijana kyseissä neuvottelupöydässä kansanedustaja Jukka Gustafssonin kanssa. Vuodesta 2017 alkaen SDP oli valmistellut tulevaisuusohjelmaa, jonka osana koulutuspolitiikan tavoitteet oli johdollani koottu Osaamispolku 2030 -kokonaisuudeksi. Siinä tavoiteltiin ratkaisuja, jotka mahdollistaisivat koulutuksen, osaamisen ja sivistyksen merkityksen säilymisen tasa-arvoisen ja kansainvälisesti menestyvän Suomen avaintekijöinä 2030-luvun maailmassa. Tavoitteiden keskiössä oli sivistyseetos, koulutus- ja osaamistason nosto sekä TKI-panostukset.

Hallitusohjelman neuvotteluja johtanut Antti Rinne arvioi jälkikäteen, että toisen asteen oppivelvollisuuden läpivienti vuoden 2019 hallitusneuvot-

³ Maksuton toinen aste hylättiin. Eduskunnan tiedote 27.2.2019. <<https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/kansalaisaloite-maksuton-toinen-aste-hylattiin.aspx>> (Luettu 30.3.2021).

⁴ Hallitustunnustelija Antti Rinteen kysymykset eduskuntaryhmille 26.4.2019 <<https://SDP.fi/fi/blog/hallitustunnustelija-antti-rinteen-kysymykset-eduskuntaryhmille-26-4-2019/>> (Luettu 12.5.2021).

teluissa tuli mahdolliseksi kolmen asiakokonaisuuden yhteisvaikutuksella.⁵ Työelämän nopeutuneen ja jatkuvan murroksen myötä toinen aste oli muodostunut peruskoulutukseksi. Yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta kaikki alkoivat olla sitä mieltä, että toisen asteen tutkinto on turvattava kaikille nuorille. Keinoista ei kuitenkaan ollut täyttä yksimielisyyttä. Toinen vaikuttava tekijä Antti Rinteen arvion mukaan oli SDP:n puoluekokouksen vuonna 2017 tekemä päätös, jonka pohjalta poliittinen valmistelu koottiin tulevaisuusohjelmatyöksi. Tuon kokonaisuuden osana rakennettiin yllä mainittu Osaamispolku 2030 -kokonaisuus ja pidettiin yllä keskustelua ja valmistelua oppivelvollisuudesta eduskunnassa ja yhteiskunnassa laajemmin 2017–2019. Kolmas vaikuttava tekijä oli kaikkien puolueiden ja sidosryhmien Suomessa hyväksymä tavoite työllisyysasteen nostamisen välttämättömyydestä. Tässä tilastot olivat karut: toisen asteen suorittaneiden työllisyysaste oli vuonna 2019 kymmeniä prosenttiyksikköjä korkeampi kuin pelkän perusasteen varassa olevilla.

Silti Antti Rinteen arvion mukaan koulutuspyödestä tuli hallitusneuvottelujen vaikein neuvottelupöytä. SDP:n lähtökohta oli pitää kiinni toisen asteen oppivelvollisuuden kirjaamisesta hallitusohjelmaan. Asiasta ei enää tarvittaisi selvityksiä, vaan hallitusohjelmaan tulisi tehdä selkeä kirjaus toisen asteen oppivelvollisuuden ja maksuttomuuden toteuttamisesta. Vaikeus oli tietenkin rahoitus. Hallitusneuvotteluissa mukana olleista puolueista SDP:n ohella etenkin vihreillä, vasemmistoliitolla ja RKP:lla oli vahva näkemys edeltäneiden vuosien koulutusleikkauksien jälkeen tarvittavasta suunnanmuutoksesta. Koulutuspoliittisia tavoitteita oli puolueiden listoilla moninkertaisesti käytettävissä olevaan rahoituskehukseen nähden. Priorisointeja oli tehtävä.

Koulutuspyöden neuvottelema kokonaisuus saatiin hallitusohjelman neuvotteluviikkoina muuten valmiiksi, mutta oppivelvollisuusratkaisu jäi lopulta hallitusneuvottelujen puheenjohtajapöydän ratkaistavaksi. SDP piti kiinni oppivelvollisuusesityksestä ja sen kustannuksista. Vasemmistoliitto tuki esitystä. Kolme muuta puoluetta olisi jakanut sovitut lisäresurssit

⁵ Eduskunnan varapuhemies Antti Rinteen haastattelu 26.1.2021. Tallenne kirjoittajan hallussa.

painottaen enemmän varhaiskasvatusta. Puheenjohtajapöydässä esiteltiin lopulta kaksi erillistä esitystä. Antti Rinteen mukaan oli hieman yllättävää, että kaikkien ennakkokyselyjen jälkeen vielä tässä vaiheessa oli tarpeen todeta neuvotteluissa mukana olleille puolueille, että oppivelvollisuus on asia, josta SDP ei tule tinkimään. Kirjausta ei liudennettaisi. Vuosina 2011–2015 oli opittu, että tällainen uudistus on mahdollista toteuttaa vain kerralla ja kunnolla. Kun koulutuksen hallitusohjelmakokonaisuudessa oli lisäksi mukana subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden ja ryhmäkokorajauksen palauttaminen, korkeakouluindeksit ja perusrahoituksen lisäys sekä laatu- ja tasa-arvo-ohjelmat peruskouluun ja varhaiskasvatukseen, koulutuspolitiikan kokonaisuus oli riittävän tasapainoinen SDP:n asettamien tavoitteiden valossa. Eniten korjattavaa jäi jatkuvan oppimisen ja korkeakoulujen aloituspaikkojen rahoittamiseen.

Lopulta puheenjohtajapöydän ratkaisu syntyi. Hallitusohjelmaan kirjattiin selkeä valmisteluohje:

Varmistetaan, että jokainen peruskoulun päättävä suorittaa toisen asteen koulutuksen -- Korotetaan oppivelvollisuusikä 18 ikävuoteen. Rakennetaan oppivelvollisuuden sisään erilaisia opinto- ja tukimuotoja, jotka voidaan sisällyttää toisen asteen tutkintoihin, esimerkiksi kymppiluokat, kansanopistot, työpajatoiminta, kuntoutus, valmentavat koulutukset. Oppivelvollisuuden laajentaminen edellyttää toisen asteen koulutuksen maksuttomuutta. Valmistelun yhteydessä käydään läpi toisen asteen keskeyttämisen syyt ja ryhdytään tarvittaviin toimenpiteisiin niiden korjaamiseksi sekä tehdään selvitys maksuttomasta toisen asteen koulutuksesta ja oppimateriaalikustannusten alentamisesta ja ryhdytään sen pohjalta tarvittaviin toimenpiteisiin aidosti maksuttoman toisen asteen koulutuksen toteuttamiseksi.⁶

Peruskoulun jälkeisen valmistavan koulutuksen kokoaminen yhteen osoittautui hallitusohjelman neuvottelujen aikana erityisen tarpeelliseksi

⁶ Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019. Osallistava ja osaava Suomi. 163-164. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161662/Osallistava_ja_osaava_Suomi_2019_WEB.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Luettu 12.5.2021).

uudistukseksi. Selvittelimme osana neuvotteluja erilaisia peruskoulun ja toisen asteen väliin vuosien kuluessa syntyneitä nivelvaiheen malleja kuten kymppiluokat, työpajat ja erilaiset startti- ja valmistavat koulutukset. Niiden kustannukset vuositason olivat yhteensä samaa suuruusluokkaa kuin oppivelvollisuus uudistuksen kustannukset. Jatkossa olisi tärkeää saada tämä nivelvaiheen kokonaisuus selkeästi nuorta eteenpäin kuljettavaksi oppivelvollisuuden osaksi.

Opetusministeriksi nousseen Li Anderssonin (vas.) ja Opetus- ja kulttuuriministeriön kansliapäällikkö Anita Lehikoisen vastuulla oppivelvollisuus uudistuksen valmistelu eteni ripeästi.⁷ Valmistelun eri vaiheissa sekä julkisuudessa että valmisteluryhmissä käytiin saman sisältöiset keskustelut kuin ennen hallituksen muodostamista ja hallitusohjelman neuvotteluissa. Keskusteluissa pohdittiin, onko uudistus liian kallis, riittääkö varattu rahoitus ja olisiko parempi käyttää samat resurssit toimiin, joilla tuettaisiin nuoria, joilla on suurin keskeyttämisriski toisella asteella. Aivan viimeisessä vaiheessa laaja joukko valmistelun seurantaryhmässä mukana olleita toimijoita esitti uudistuksen voimaantumisen lykkäämistä vuodelle koronapandemiaan vedoten. Esitys torjuttiin, koska arvioitiin, että pandemian jälkeen on entistä tärkeämpää oppivelvollisuuden avulla varmistaa, että kaikki nuoret jatkavat peruskoulutusta toisen asteen koulutukseen.

Hallituksen esitys tuli eduskuntaan alkusyksyllä 2020 ja se hyväksyttiin joulukuussa 2020. Ensimmäiseksi uudistuksen piiriin tulevaisiksi ikäluokaksi määriteltiin peruskoulun keväällä 2021 päättäneet. Keväällä 2021 eduskunnalle annetussa koulutuspoliittisessa selonteossa linjattiin jatkovalmistelun osalta toisen asteen kehittämisestä oppivelvollisuus uudistuksen jälkeen. Linjaukset eivät viittaa yhtenäiskoulun suuntaan, mutta korostavat koko toisen asteen koulutuksen kehittämistä yhdessä ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen erityispiirteet tunnistaen.

⁷ Opetus- ja kulttuuriministeriön hankeikkunaan on koottu oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyvät valmisteluasiakirjat. <<https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM032:00/2019>> (Luettu 12.5.2021).

Hallituksen esitys tuli eduskuntaan alkusyksyllä 2020 ja se hyväksyttiin joulukuussa 2020. Ensimmäiseksi uudistuksen piiriin tulevaisiksi ikäluokaksi määriteltiin peruskoulun keväällä 2021 päättäneet. Keväällä 2021 eduskunnalle annetussa koulutuspoliittisessa selonteossa linjattiin jatkovalmistelun osalta toisen asteen kehittämisestä oppivelvollisuus uudistuksen jälkeen. Linjaukset eivät viittaa yhtenäiskoulun suuntaan, mutta korostavat koko toisen asteen koulutuksen kehittämistä yhdessä ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen erityispiirteet tunnistaen.⁸

Toisen asteen oppivelvollisuutta käsitelleessä poliittisessä keskustelussa ja puolueiden ohjelmapapereissa näyttää 2010-luvulla kulkeneen rinnakkain kolme linjaa: 1) toinen aste on taattava kaikille 2) toinen aste on oltava maksuton 3) oppivelvollisuus on laajennettava toiselle asteelle. Näiden linjojen sisällä puolueet ovat painottaneet eri asioita ja oikeisto vasemmisto-jakolinja tulee näkyväksi.

Toisen asteen takaaminen kaikille muodostui 2010-luvun kuluessa tavoitteeksi, jota kaikki eduskuntapuolueet tukivat. Tämä liittyi yhteiskunnalliseen ja työelämän murrokseen, jota yllä sivusin. Jo Juha Sipilän hallitus (2015–2019) pyrki edistämään toisen asteen koulutusta kaikille puuttamalla oppimateriaalikustannuksiin erillisellä oppimateriaalilisällä, jota vähävaraiset perheet ja nuoret saattoivat hakea. Lisä hallinnoitiin osana opintotukea. Sitä pidettiin byrokraattisena keinona, mutta toisaalta sitä ei sovellettu kuin pari vuotta.

Silloinen pääministeripuolue keskusta määritteli vuonna 2018 tavoitteekseen oppioikeuden. Tavoitteena oli oppivelvollisuusiän nostaminen vuodelle ja osaamisvaatimuksien täsmentäminen. Kokoomus ja perussuomalaiset painottivat täsmätoimia. (Liite 1).

Toisen asteen maksuttomuuden tavoite on ollut yhteinen vasemmistopuolueille ja vihreille. Sen sijaan oppivelvollisuustavoite on selkeästi erottunut

⁸ <<https://minedu.fi/koulutusselonteko>> (Luettu 12.5.2021).

lähinnä SDP:n ja vasemmistoliiton painotuksena, kun vihreät ovat painottaneet vain maksuttomuutta. SDP ja vasemmistoliitto ovat nähneet oppivelvollisuuden laajentamisen rakenteellisena koulutusjärjestelmään perustuvana tavoitteena ja uudistuksena. Samaan tapaan kuin peruskoulun toteuttamaan yhtenäiskoulutavoitteeseen, toisen asteen oppivelvollisuus-tavoitteeseen on SDP:n ja vasemmistoliiton linjauksissa liittynyt ajatus toisen asteen kehittämisestä 12-vuotisena peruskoulutuksena ja vahva sitoutuminen ammatillisen koulutuksen laadun parantamiseen.

Maksuttomuus- ja oppivelvollisuustavoitteita yhdistää pyrkimys siihen, että kaikilla on mahdollisuus suorittaa toisen asteen tutkinto. On kuitenkin hyvä huomata, että maksuttomuus ei sinällään tuo mukanaan rakenteellista vaatimusta yhteiskunnalle siitä, että huolehditaan jokaisen 12-vuotisen peruskoulutuksesta. *Oppivelvollisuus edellyttää maksuttomuutta, mutta maksuttomuus ei edellytä oppivelvollisuutta.* Tämän oivaltaminen auttaa ymmärtämään, että läpi 2010-luvun monet tahot kertoivat kannattavansa maksuttomuutta, mutta eivät välttämättä oppivelvollisuutta.

100-vuotisen oppivelvollisuuden murroskohtien kolme yhtäläisyyttä

Olen edellä esitellyt toisen asteen koulutuksen kehittämisen vaiheita Suomessa 1970-luvulta eteenpäin. Keskiössä ja tarkastelun ytimessä on ollut 2021 voimaan tulleen oppivelvollisuus uudistuksen vaiheet. Puheenvuoron tavoitteena on ollut havainnollistaa poliittisen päätöksenteon prosessia ja keskeistä merkitystä tässä uudistuksessa. Seuraavassa peilaan 2020-luvun oppivelvollisuus uudistuksen keskeisiä piirteitä koko Suomen satavuotiseen oppivelvollisuuteen.

Kootusti voi todeta, että poliittinen jakolinja oikeiston ja vasemmiston välillä säilyi samankaltaisena toisen asteen oppivelvollisuus uudistuksen toteuttamisen eri vaiheissa viimeisen sadan vuoden ajan. Koko satavuotista oppivelvollisuutta läpileikannut kysymys yhtenäiskoulusta ja rinnakkaiskoulusta on tunnistettavissa toisen asteen oppivelvollisuus uudistuksen käsittelyssä. Lukion ja ammatillisen koulutuksen erillisyyden korostaminen näkyi poliittisen oikeiston ja keskustan painotuksissa, kun taas SDP ja va-

semmistoliitto ovat nähneet oppivelvollisuus uudistuksen sateenvarjona toisen asteen laajemmalle kehittämiselle ja yhteistyön vahvistamiselle ja syventämiselle toisen asteen koulutusmuotojen välillä. Kuten kaksi aiempaa oppivelvollisuus uudistusta, myös toisen asteen oppivelvollisuus laajennus edellytti yksittäisten henkilöiden vuosien vahvaa sitoutumista ja viime vaiheessa esittelevän ministerin kykyä viedä uudistus enemmistö päätökseksi ripeällä aikataululla ilman vesityksiä.

Onnistumisen edellytyksinä ja suomalaisen oppivelvollisuuden piirteinä erottuu näin kolme kokonaisuutta. (1) Poliittinen jakolinja on sekä sisällöllisesti että puolueiden välillä säilynyt jopa yllättävän samankaltaisena. (2) Laaja ja pitkäjänteinen valmistelutyö yhdessä yhteiskunnallisen muutoksen kanssa on edeltänyt poliittista valmistelua ja ollut sille edellytys. (3) Yksittäisten henkilöiden pitkäjänteinen ja sitoutunut työ ja tinkimättömyys ratkaisevissa päätöksökohdissa on ollut välttämätöntä. Avaan seuraavassa kaikkia kolmea teemaa.

Kaikille yhteisen ja pakollisen tai vaihtoehtoisesti ainakin osin erillisen ja valinnaisen koulutuksen välinen jakolinja on muodostanut jatkumon oikeiston ja vasemmiston välisessä oppivelvollisuus keskustelussa sadan vuoden ajan. Vuosikymmenien kuluessa vasemmistopuolueiden tavoitteisiin on kirjattu yhtenäiskoulu, kansalaiskoulu, peruskoulu, nuorisokoulu ja toisen asteen oppivelvollisuus. Kaikkiin näihin on liittynyt rakenteellinen perustavoite siitä, että koko ikäluokka saa samat koulutusmahdollisuudet ja että koulutus on velvoittavaa eli pakollista ja näin oppivelvollisuuden piirissä. Kaikkia näitä uudistuksen poliittinen oikeisto on vastustanut. Koulutuspoliittinen keskusta eli aiempina aikoina erityisesti maalaisliitto ja nytemmin keskusta, RKP ja vihreät ovat häilyneet kannoissaan ja enemmänkin hyväksyneet uudistukset viimeisen vaiheen käsittelyissä kuin ajaneet niitä.

Vaikka ensimmäisen oppivelvollisuuden hyväksymisen yhteydessä 1921 käytiin vähäisin poliittinen kamppailu, eduskunnan äänestystulos heijasteli tulevien vuosien ja vuosikymmenien poliittisia jakolinjoja. Uudistuksen puolella oli oppositiossa ollut SDP ja muu vasemmisto sekä enemmistö poliittista keskustaa. Sitä vastusti poliittinen oikeisto ja oikealle kallellaan ollut keskusta. (Ahonen 2003, 97.)

Ensimmäisen oppivelvollisuuden hyväksymisen yhteydessä vakiinnutettiin rinnakkaiskoulujärjestelmä, josta tuli jatkossa poliittisen kamppailun sisällöllinen peruspilari. Kaikille yhteinen massakoulu kuului vasemmistopuolueiden tavoitteisiin. SDP oli vuodesta 1899 alkaen ajanut kansakoulu kaikille painottaen sosiaalisia näkökulmia ja tasa-arvoa. Maalaisliiton painotuksessa oppivelvollisuus ja opetuksen kehittäminen nähtiin vastauksena käytännön tarpeisiin. Kouluun liittyvät sosiaalipoliittiset kysymykset painottuivat vähemmän. Sivistykselliset tavoitteet oli kuitenkin kirjattu maalaisliiton ohjelmiin mukaan ja kansakoulun tavoitteeksi todettiin kansalaissivistys. Vuonna 1918 perustetun edistyspuolueen ohjelmassa oli yleinen oppivelvollisuus ja koulutusmahdollisuuksien tasa-arvo. Ohjelma, joka tuli ensimmäisen oppivelvollisuuden malliksi, ajoi yhtenäiskoulu kaikille lapsille niin, että kansakoulusta tulisi pohjakoulu, jonka jälkeen osa lapsista jatkaisi oppikouluun eli keskikouluun ja lukioon. (Ahonen 2003, 83–86.)

Peruskoulu-uudistuksen yhteydessä kahtiajako kansan sivistykseen ja oppineiston sivistykseen menetti rooliaan. Koulu-uudistuksen johtotädeksi vakiintui yhteiskunnallinen tasa-arvo, jota vasemmistopuolueet olivat painottaneet koko itsenäisyyden koulukeskustelun ajan. Varsinainen laki hyväksyttiin vuonna 1968 laajalla konsensuksella, jota oli edeltänyt vuosien poliittinen jakautuneisuus.

Vuonna 1968 peruskoululaista hetkellisesti saavutettu konsensus eduskunnassa peitti alleen ristiriitoja, jotka nousivat esiin peruskoulun toteuttamisvaiheessa ja noudattelivat vanhoja poliittisia jakolinjoja (Ahonen 2003, 109–119). Peruskoulun periaatteiden oikeistolainen kritiikki kanavoitiin 1970-luvun alkupuolella osaksi yksityisten oppikoulujen puolustustaistelua. Kaikkien ristiriitojen taustana oli perimmäinen kysymys yhtenäiskoulun ja rinnakkaiskoulun välisestä ideologisesta erosta ja niiden välillä käydystä kamppailusta. (Kettunen ym. 2012, 39.)

Yhtenäiskouluideaan perustuvan peruskoulun kyseenalaistaminen tasa-päistävänä mallina, joka pahimmillaan heikentää suomalaisen koulutuksen tasoa ja laatua, jatkui peruskoulun ensimmäisten vuosikymmenten ajan. Kritiikin ytimessä oli tuttu jakolinja rinnakkaiskouluidean ja yhte-

näiskouluidean puolustajien välillä. Muutoskohdaksi moni tunnistaa vuoden 2001, kun ensimmäiset Pisa-tulokset julkistettiin. Suomen tulokset silloin ja myös seuraavissa vertailuissa nostivat suomalaisen koulutuksen maailmankartalle. Keskeiseksi selittäväksi tekijäksi menestykselle mainittiin peruskoulu, mikä lujitti poliittista konsensusta yhtenäiskoulumuotoisen peruskoulun ympärillä.

Toisen asteen oppivelvollisuuden ympärillä 2010-luvun lopussa 2020-luvun alussa käyty keskustelu oli monin tavoin toisinto 1960-luvun peruskoulu-keskustelusta ja -kamppailusta. Samat tahot, jotka aikanaan vastustivat peruskouluu, kyseenalaistivat nyt oppivelvollisuuden laajennuksen. Molemmilla kerroilla aihe jakoi opettajakuntaa. Myös poliittinen asetelma on ollut analoginen: poliittisen oikeiston ja vasemmiston linjat ovat olleet selkeät, kun taas koulutuspoliittinen keskusta eli maalaisliitto-keskusta, liberaalit ja 2000-luvulla RKP ja vihreät ovat häilyneet kannoissaan.

Toinen suomalaisen oppivelvollisuuden jokaista kolmea murroskohtaa leimannut piirre on laaja ja pitkäjänteinen valmistelu, jota on motivoinut edistysusko ja yhteiskunnallinen muutos. Vuonna 1921 Suomi hyväksyi oppivelvollisuuden Euroopan jälkijunassa ja kansakunnan rakentajien keinovalikoiman välttämätön osa oli kansansivistys ja sitä myöten kansakoulu kaikille (Ahonen 2003, 17–18, 76–77, 97). Peruskouluu edistäneet esitykset ankkuroivat uudistuksen puolestaan vaatimukseen koululaitoksen muuttumiseksi yhteiskunnan muutoksen myötä. 1950- ja 1960-luvulla Suomen elinkeinorakenne muuttui rivakasti. Yhteistä peruskoulutusta tarvittiin teollisen yhteiskunnan ja kaupunkien palvelualojen tarpeita tyydyttämään samalla kun yleinen hyvinvointivaltion tasa-arvoihanne oli voimissaan. (Ahonen 2012, 147–149.) 2010-luvulle tultaessa keskeiseksi oli puolestaan noussut työn murros ja kasvaneet osaamisvaatimukset, jotka näkyivät ilman toisen asteen tutkintoa olevien kohonneena työttömyytenä. Toisesta asteesta oli tämän murroksen seurauksena tullut 2020-luvulla tultaessa oman aikansa peruskoulutus.

Yhteiskunnalliseen muutokseen olisi eri aikoina voitu vastata monella tavalla. Keskeistä Suomessa on ollut asia- ja tietopohjainen valmistelu, jonka pohjalta on rakennettu poliittista tukea ja enemmistöä itsessään radikaal-

leille koulutus uudistuksille. Tietopohja ei kuitenkaan yksinään koskaan riitä, vaan olennaista on kyetä rakentamaan poliittinen enemmistö ja tunnistaa, milloin uudistuksen läpivienti on poliittisesti mahdollista. Aluksi on tarvittu laajaa poliittista valmistelua ja sitä tukemaan ja taustoittamaan tutkijoiden työtä. 1950- ja 60-luvuilla tämä työ tehtiin komiteoissa, 2010-luvulla komitean korvikkeeksi muodostui Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2018. Ilman sitä puolueet, joiden kannat häilyivät, tuskin olisivat seuraavina vuosina ryhmittyneet oppivelvollisuuden taakse. Raportin myötä kuitenkin mahdollistui tilanne, jossa oppivelvollisuus uudistusta voimakkaimmin ajanut SDP rakensi hallituskoalition, jossa riittävä tuki toisen asteen oppivelvollisuus uudistukselle syntyi. Oppivelvollisuus valittiin pääministeripuolueen yhdeksi hallituksen muodostamisen kynnyskysymykseksi. Ilman tätä linjausta hanke ei olisi toteutunut.

Kolmantena oppivelvollisuuden onnistumisen edellytyksenä sadan vuoden historiassa voidaan tunnistaa yksittäisten näkemyksiltään edistyksellisten ja jopa radikaalien henkilöiden merkitys. Koko satavuotisen historian ajan yksittäisten henkilöiden toiminta ja aktiivisuus päättäjinä, valmistelijoina ja tutkimusargumentaation rakentajina on ollut välttämätön edellytys oppivelvollisuus uudistuksien toteutumiselle. Kiinnostavaa on, että keskeisimpien henkilöiden joukossa valtaosa on ollut mukana sekä kouluhallinnossa että poliittisessa toiminnassa. Oppivelvollisuuden eteen on tehty työtä pitkäjänteisenä hankkeena.

Eduskuntakäsittelyssä 1920 ratkaisevaksi muodostui oppositiossa olleen SDP:n tuki ja Maalaisliiton puheenjohtaja Santeri Alkio, jonka johdolla puolueen enemmistö asettui tukemaan mallia, jossa yhteiskunnallinen kaikkien oikeutta koulutukseen painottanut näkökulma voitti uskonnolliset ja taloudellisiin resursseihin liittyneet epäilykset. Keskeisin oppivelvollisuushankkeen ajaja oli entinen professori ja kouluylhallituksen pääjohtaja Mikael Soininen, joka siirtyi kokoomuksesta edistyspuolueen perustajiin 1918 ja toimi opetusministerinä keskustahallituksissa itsenäisyyden ensimmäisinä vuosina. (Ahonen 2003, 83–89.)

Peruskoulu-uudistuksessa Reino Henrik Oittisen panos ja edistysmielisyys oli ratkaisevassa roolissa 1950- ja 60-luvuilla. Oittisesta tuli virkakunnas-

ta ja poliitikoista koostuneen kouluohjelmakomitean puheenjohtaja jo vuonna 1956. Komitea julkaisi mietintönsä 1959. Esitys oli radikaali sisältäen yhdeksänvuotisen oppivelvollisuuden ja esityksen yhtenäiskoulusta, joka olisi sama kaikille. Esitys muodosti liki vuosikymmen myöhemmin säädetyn peruskoulun päälinjat. Komitean sisälle muodostui voimakas oppositio ja mietintöön jätettiin useita eriäviä mielipiteitä. Komitean enemmistö oli puheenjohtajan varassa. 1960-luvulla Oittinen jatkoi monien komiteoiden puheenjohtajana ja myöhemmin SDP:n opetusministerinä. (Ahonen 2003, 127–131, Kettunen ym. 2021, 37.)

2020-luvun oppivelvollisuus uudistuksen osalta olennaista oli niin tutkijoiden kuin SDP:n ohjelmatyön puitteissa tehty työ, jossa rakennettiin pohja 2019 neuvotellulle hallitusohjelmakirjaukselle. Hallitusvalmistelussa kansliapäällikkötasolle otettu vetovastuu ja vastaavan ministerin tausta ohjelmatyössä ja sivistyspolitiikassa varmistivat vahvan henkilötasoisien sitoutumisen hankkeen läpiviemiseen.

Tunnistetut teemat – tyypillinen poliittinen jakolinja yhtenäiskoulun ja rinnakkaiskoulun välillä, yhteiskunnallisen murroksen luoma kysyntä sekä yksittäisten henkilöiden pitkäjänteinen ja päättäväinen sitoutuminen – on tärkeä suomalainen viesti myös globaaliin koulukeskusteluun. YK:n asettama kestävän kehityksen tavoitteisiin nojaava *Agenda 2030* -tavoiteohjelma on valinnut maailmalle 17 kestävän kehityksen tavoitetta (*sustainable development goals*). Niistä yksi on *Hyvä koulutus kaikille*. Tavoitteen saavuttaminen tuli koronapandemian myötä entistä haastavammaksi, kun monissa maissa erot koulutukseen pääsyn välillä kasvoivat esimerkiksi digitaalisten välineiden saatavuuden rajallisuuden ja koulusulkujen vuoksi. Tästä johtuen koulukeskustelu tulee varmasti olemaan hyvin keskeinen globaali kehityskysymys tulevina vuosina.

Osana globaalia koulukeskustelua Suomen esimerkki valtiosta, joka kehittyi nopeasti köyhästä maatalousvaltaisesta maasta yhdeksi maailman vauraimpia hyvinvointivaltioita, tulee todennäköisesti taas nousemaan esiin. Keskeisenä selittävänä tekijänä Suomen muutokselle mainitaan yleensä – aivan oikein – koulutus ja etenkin laadukas peruskoulu. Harvemmin mainitaan, peruskoulun ja sitä edeltäneen ja myöhemmin laajentuneen

kaikkia koskevan yhtäläisen oppivelvollisuuden tai 2021 voimaan tulleen oppivelvollisuus uudistuksen ehtoja ja pitkiä poliittisia kamppailuja. Yksi Suomen viesti koulujärjestelmän laadun ja tasa-arvon kehittämistä keskeisenä pitävälle valtioille tulisikin olla pitkäjänteisen poliittisen valmistelun, käsittelyn ja myös kamppailun välttämättömyys. Muuten uudistukset eivät toteudu.

Lähteet

Painamattomat lähteet:

Kaikki puolueiden ohjelmat: Poliittisten ohjelmien tietovaranto Pohtiva. <<https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/>> (Luettu 30.3.2021).

Tässä kirjoituksessa käytetyt kahdeksan puolueen ohjelmalliset asiakirjat ja linkit verkkosivuille joilta ne löytyvät on koottu taulukoihin liitteessä 1.

Economic Policy Council Report 2017. Economic Policy Council. VATT Institute for Economic Research. January 2018.

<<https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2018/01/Report2017.pdf>> (Luettu 30.3.2021).

(suomenkielinen käännös <https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2018/04/Raportti2017.pdf>)

Hallitustunnustelija Antti Rinteen kysymykset eduskuntaryhmille 26.4.2019.

<<https://SDP.fi/fi/blog/hallitustunnustelija-antti-rinteen-kysymykset-eduskuntaryhmille-26-4-2019/>> (Luettu 12.5.2021).

Maksuton toinen aste hylättiin. Eduskunnan tiedote 27.2.2019.

<<https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/kansalaisaloite-maksuton-toinen-aste-hylattiin.aspx>> (Luettu 30.3.2021).

Opetus- ja kulttuuriministeriön hankeikkunaan kootut oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyvät valmisteluasiakirjat.

<<https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM032:00/2019>> (Luettu 12.5.2021).

Opetus- ja kulttuuriministeriön koulutuspoliittisen selonteon valmisteluasiakirjat 2020–2021. <<https://minedu.fi/koulutusselonteko>> (Luettu 12.5.2021).

Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019. Osallistava ja osaava Suomi. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161662/Osallistava_ ja_osaava_Suomi_2019_WEB.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Luettu 12.5.2021).

Haastattelut:

Eduskunnan varapuhemies Antti Rinteen haastattelu 26.1.2021. Tallenne kirjoittajan hallussa.

Kirjallisuus:

Ahonen, Sirkka 2003. *Yhteinen koulu – tasa-arvoa vai tasapäisyyttä? Koulutuksellinen tasa-arvo Suomessa Snellmanista tähän päivään*. Tampere: Vastapaino.

Ahonen, Sirkka 2012. Yleissivistävä koulutus hyvinvointiyhteiskunnassa. Teoksessa Kettunen, Pauli & Simola, Hannu (toim.), *Tiedon ja osaamisen Suomi. Kasvatus ja koulutus Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. 144–175.

Huttunen, Kristiina, Pekkarinen, Tuomas, Uusitalo, Roope and Virtanen, Hanna 2019. Lost Boys: Access to Secondary Education and Crime. IZA Discussion Paper No. 12084.

[www-lähde] <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3323199> Kettunen, Pauli, Jalava, Marja, Simola, Hannu ja Varjo, Janne 2012. Tasa-arvon ihanteesta erinomaisuuden eetokseen. Teoksessa Kettunen, Pauli & Simola, Hannu (toim.), *Tiedon ja osaamisen Suomi. Kasvatus ja koulutus Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. 25–62.

Varjo, Janne 2007. *Kilpailukykyvaltion koululainsäädännön rakentuminen. Suomen eduskunta ja 1990-luvun koulutuspoliittinen käänne*. Helsinki: Yliopistopaino.

Virtanen, Hanna 2016. *Essays on Post-Compulsory Education Attainment in Finland*. Aalto University publication series, doctoral dissertations, 87/2016. Helsinki: Aalto University.

[www-lähde] <<https://aaltodoc.aalto.fi/handle/123456789/20586>> (Luettu 12.5.2021).

Liite 1

Kahdeksan eduskuntapuolueen toista astetta koskevia linjauksia vuodesta 1999 eteenpäin. (verkkolähteet luettu 12.5.2021)

Vuosi	Kesk.	KD	Kok.	PS	RKP
2011			Vaaliohjelma 2011 "Matkaopas hyvinvointivaltioista paremminvointivaltioon." < https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/ohjelmalistat/KOK/106 >		"Rikkaamman Suomen puolesta" Eduskuntavaaliohjelma 2011. < https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/ohjelmalistat/SFP/591 >
2015	Vaaliohjelma 2015. < https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/ohjelmalistat/KESK/1121 >	"Rohkeus rakentaa tulevaisuutta" Eduskuntavaaliohjelma 2015. < https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/ohjelmalistat/KD/1167 >			
2016					"Inhimillinen ja menestyksellinen Suomi" Puolueohjelma 2016. < https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/ohjelmalistat/SFP/926 >
2018	"Mahdollisuuksien hieno tarina - kaskenpolttaajista diginatiiveiksi" 2018. < https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/ohjelmalistat/KESK/1188 >			"Perussuomalainen koulutuspolitiikka" 2018. < https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/ohjelmalistat/PS/1331 >	
2019			"Luotamme Suomeen." Eduskuntavaaliohjelma 2019. < https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/ohjelmalistat/KOK/1361 >		

Vuosi	SDP	Vasemmistoliitto	Vihreät
1999	Kannanotto koulutuspolitiikassa 1999. < https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/ohjelmalistat/SDP/1295 >	Sivistyspoliittinen ohjelma 1999. < https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/ohjelmalistat/VAS/808 >	
2009			Koulutuspoliittinen ohjelma, hyväksytty 2009, osin muutettu 2016. < https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/ohjelmalistat/VIHR/1031 >
2014			Koulutuspoliittinen ohjelma 2014. < https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/ohjelmalistat/VIHR/1104 >
2015		"Jälleenrakennetaan hyvinvointivaltio - vaaliohjelma 2015" < https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/ohjelmalistat/VAS/1195 >	Varjohallitusohjelma 2015-2019. < https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/ohjelmalistat/VIHR/1151 >
2016	Vaihtoehdotbudjetti 2016. < https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/ohjelmalistat/SDP/1173 > Koulutuspoliittinen ohjelma 2016. < https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/ohjelmalistat/SDP/1000 >	Vasemmiston tavoitteet 2016 - 2019 < https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/ohjelmalistat/VAS/1080 >	Vaihtoehdotbudjetti 2016. < https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/ohjelmalistat/VIHR/1149 >
2017	Vaihtoehdotbudjetti 2017. < https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/ohjelmalistat/SDP/1239 >		"Yhdessä teemme maailman parhaan koulun." Linjapaperi 12.2.2017 < https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/ohjelmalistat/VIHR/1097 >
2018	Vaihtoehdotbudjetti 2018. < https://drive.google.com/file/d/1ghizlyDKS2PaeiXFEBnw0Wq7TO4oaOQ4/view >	Koulutus- ja tiedepoliittinen ohjelma 2018. < https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/ohjelmalistat/VAS/1326 > "Tasa-arvoinen ja kestävä Suomi." "Vaihtoehdotbudjetti 2018." < https://docplayer.fi/65404157-Tasa-arvoinen-ja-kestava-suomi-vasemmistoliiton-vaihtoehdotbudjetti-2018.html > Oikeus oppia niin paljon kuin haluat – Vasemmistoliiton suuntaviivat jatkuvat oppimisen yhteiskunnalle 2018." < https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/ohjelmalistat/VAS/1334 >	Vaihtoehdotbudjetti 2018. < https://www.vihreat.fi/wp-content/uploads/2021/01/vihreiden-vaihtoehdotbudjetti-2018.pdf >