Lausunto sivitysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta (HE 35/2026 vp)

Kouluhistorian tutkimus on kaikkialla osoittanut miten hitaita koulun muutokset ovat, oli sitten kysymys koulun kehittämistyöstä tai ongelmien syntymisestä. Myös peruskoulun osalta on syytä tarkastella arviointijärjestelmissä tapahtuneita muutoksia pidemmällä aikavälillä. 1990-luvulta lähtien aina 2010-luvulle purkautuivat kaikki sellaiset järjestelyt, jotka takasivat keskeisten sisältöjen opettamista maan peruskouluissa ja lisäsivät oppilasarvioinnin yhdenmukaisuutta. Näiden muutosten seuraukset ovat viimeisen kymmenen vuoden aikana alkaneet näkyä yhä selvemmin arvioinnin ongelmina, ja muutoksilla on mahdollisesti ollut vaikutusta myös heikentyneisiin oppimistuloksiin. Niiden osalta on kuitenkin syytä korostaa myös koulun ulkopuolisia yhteiskunnallisia tekijöitä, joihin koulun mahdollisuudet vaikuttaa ovat olemattomat. Kehityksen seurauksena Suomen peruskoulujen arviointikulttuuri poikkeaa tällä hetkellä kaikkien muiden OECD-maiden arviointikäytänteistä.

Ensinnäkin peruskoulun myötä lakkasi vähitellen kokonaan koulutarkastusjärjestelmä. Sillä oli ollut merkittävä rooli erityisesti oppikoulun oppilasarvioinnin osalta. Oppikoulutarkastajat vierailivat päätoimisesti koululuokissa ja kuuntelivat opetusta. He pitivät myös pistokokeita yksittäisillä luokilla, joilla testattiin kouluarvosanojen vastaavuutta todistuksissa kirjattuun osaamiseen. Tarkastusten yhteydessä käydyt keskustelut ja kouluyhteisölle annettu palaute arvioinnin kriteereistä oli yksi keino taata arvioinnin yhdenmukaisuutta koulujen välillä ja keskeisten sisältöjen opettamista ja niiden mittaammista. Tarkastajilla oli selkeä käsitys arvosanoille määritellyistä osaamisvaateista erityisesti matematiikan, äidinkielen ja kielten osalta. Peruskoulun syntymisen myötä tarkastusjärjestelmän ylläpito olisi edellyttänyt huomattavia lisäresursseja. Ne suunnattiin muihin peruskoulun kasvaviin tarpeisiin ja tarkastusjärjestelmästä luovuttiin asteittain kokonaan 1990-luvulle tultaessa.

Toiseksi Opetushallituksen roolissa tapahtui merkittävä muutos samaan aikaan. Perinteisen valvonta- ja tarkastusviraston tehtävissä alkoi korostua lisäksi peruskoulun kehittämistyö vuonna 1991 annetun lakimuutoksen myötä. Tämä kehittäjärooli on sen jälkeen näkynyt opetussuunnitelmauudistuksissa ja arvioinnin muutoksissa. Perinteinen koulutarkastusjärjestelmä oli myös turvannut jatkuvan ja elävän yhteydenpidon viraston ja koulujen välillä. Koulutarkastajat

olivat hyvin tietoisia koulun kokonaistilasta, hyvistä käytänteistä ja mahdollisista ongelmista. Tarkastusten lakkaaminen alkoi vähitellen etäännyttää virastoa koulujen olosuhteista, joka on näkynyt sen jälkeen laadituissa opetussuunnitelmissa. Ne ovat paisuneet ja muuttuneet yhä abstraktimmiksi. Arvioinnin ohjeistus on ollut hyvin tulkinnallista. Samanaikaisesti kun perinteisen oppilasarvioinnin lähtökohdat ovat hämärtyneet, on kouluihin tuotu lukuisia muita muutos- ja kehittämisohjelmia. Ne ovat harvoin perustuneet pitkäjänteisiin kokeiluihin koulujen tasolla, vaan enemmän teoreettisiin malleihin tai kokonaan muilla toimialoilla saatujen tulosten soveltamiseen koulussa. Kehittämishankkeilta ovat puuttuneet usein verrokkiryhmät ja kehittämissyklit ovat olleet lyhyitä, vähimmillään vuoden tai parin mittaisia. Esimerkiksi usko digitaalisten laitteiden oppimista rajattomasti lisäävään positiiviseen vaikutukseen ja nuorten itseohjautuvuuteen niiden käytössä on ollut voimakasta. Suurryhmien ja avotilojen käytön perustelut perinteistä luokkahuonetta parempana oppimisympäristönä on ollut kritiikitöntä pedagogista uskoa vailla kunnollista tutkimusnäyttöä. Julkisen koulun aivan keskeinen ydintehtävä – opettaaa nuorille kansalaisille tietyt perustaidot ja tiedot, jotka selkeästi arvioidaan – on vähitellen hämärtynyt.

Kolmantena arvioinnin yhdenmukaisuutta heikentäneenä tekijänä voi pitää oppikirjojen tarkastusjärjestelmästä luopumista 1992. Oppikirjojen hyväksymisen kriteerinä oli tietenkin se, että ne vastasivat opetussuunnitelmien sisältöä ja tavoitteita. Tämä yhdenmukaisti opetusta koulujen välillä. On selvää, että yhdenmukaiset oppimateriaalit vaikuttivat myös opettajien laatimien kokeiden sisältöihin. Myös opettajankoulutuslaitosten ja kasvatustieteen pedagogisissa lähtökohdissa perinteisiä oppikirjoja alettiin 1990-luvun kuluessa pitää behavioristisena ja vanhentuneena opettamisen lähtökohtana. Tämä tendenssi vain kiihtyi 2000-luvulle tultaessa, kun erilaisia ilmiö- ja monialaisia oppimiskokonaisuuksia alettiin korostaa parempana oppimisen lähtökohtana. Käytännössä tällaisten pedagogisten mallien arviointi on jäänyt kokonaan yksittäisten koulujen ja opettajien vastuulle. Näiden sisältöjen laajuudet, vaatimustasot ja niihin käytetty aika, ovat käytännössä mahdottomia vertailla edes saman koulun sisällä.

Edellä kuvattujen muutosten vaikutus koulujen kasvatustyöhön pitkällä aikavälillä ei tietenkään ole yksiselitteistä ja tarjoaa erilaisia tulkintamahdollisuuksia. Yksi johtopäätös on kuitenkin varsin mahdollinen, ellei ilmeinen. Näillä muutoksilla on ollut pääosin negatiivinen vaikutus kouluopetuksen yhdenvertaisen oppilasarvioinnin ja erityisesti annettujen arvosanojen kriteerien osalta. Kuten nyt hallituksen esityksessä HE 35/2026 vp eduskunnalle taustoitetaan, on syntynyt

tarve muuttaa perusopetuslakia siten, että siinä olisi oppilaiden arviointiin ja opinnoissa etenemiseen liittyvät yhtenäiset menettelyt. Esityksen mukaan oppilaan arvioinnin perusteita ja vähimmäisosaamisen saavuttamista koskevia menettelyjä yhtenäistettäisiin perusopetuksessa siten, että perustaidot voitaisiin varmistaa jokaiselle oppilaalle.

Esitystä voi pitää edelleen varsin tulkinnallisena. Ensin todetaan, että ”Arvioinnin tehtävänä olisi kuvata, miten oppilas on saavuttanut perusopetuksen oppimäärään sisältyvien perusopetuslain 11 §:ssä tarkoitettujen oppiaineiden ja valinnaisten aineiden tavoitteet, tai 20 i §:ssä tarkoitettujen toiminta-alueiden tavoitteet. Oppiaineiden tavoitteisiin sisältyisi oppilaan oppimisen, osaamisen ja työskentelyn arviointi. Lisäksi arvioitaisiin oppilaan käyttäytymistä.” Samalla todetaan, että ”Oppilaan oppimista, osaamista, työskentelyä sekä käyttäytymistä tulisi arvioida yhdenvertaisesti, monipuolisesti ja suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ja niistä johdettuihin arviointikriteereihin.” Esitys ei muuttaisi arvioinnin keskeistä sisältöä, eikä määrittelisi arviointimenetelmiä tarkemmin. Opetushallituksen vastuulle tulisi päivittää opetussuunnitelmien perusteet lain mukaisiksi.

Tulkinnallisten käsitteiden ja tavoitteiden keskinäisten painoarvojen selkiinnyttäminen, kompensaatiomenettelyn selkinnyttäminen ja oppilaan työskentelyn selkiinnyttäminen osana eri oppiaineiden arvosanaa ovat haastavia tehtäviä. Kuinka opetussuunnitelmadiskurssi pystytään operationalisoimaan riittävän selkeäksi? Ja kuinka arvioinnin yhdenvertaisuus on mahdollista toteuttaa kriteeriperustaisella ohjauksella, jos opetuksen sisällöistä ja niiden laajuksista ei ole tarkkoja ohjeita? Arvioinnin kannalta olisikin syytä palata perinteiseen ns. Lehrplan -traditioon, jossa oppiaineiden keskeiset sisällöt myös tunnistetaan selkeästi. Tällä hetkellä on hyvin epäselvää, mitä opetetaan, missä laajuudessa ja mitä jätetään opettamatta.

Ottaen huomioon nykyiset lähtökohdat, on vaikea nähdä lakiesityksen ratkaisevasti muuttavan nykytilannetta paremmaksi. Kouluhistoriallisen tutkimuksen perusteella on jo pitkään tiedetty, kuinka opetussuunnitelma ei ole looginen asiakirja, vaan hyvin tulkinnanvarainen tekstikokoelma. Sen ohjaava vaikutus on heikko. Tästä syytä julkisella koulujärjestelmällä on sen olemassaolon aikana ollut, joko vahva etukäteiskontrolli (koulutarkastus, oppimateriaaliohjaus, selkeät sisällöt, pääsykokeet) tai sitten jälkikäteiskontrolli (taso- ja päättökokeet). Joissain maissa on, tai on ollut, käytössä yhtäaikaisesti molemmat menettelyt. Luottamus opettajiin on tällöin vähäistä. Suomessa on korostettu peruskoulun aikana ja erityisesti 2000-luvun alkupuolen PISA-menestyksen

seurauksena korkeasti koulutettujen opettajien autonomista vapautta ja tutkimusperustaista kykyä suoriutua vaativista arviointitehtävistä. Kuten esityksen perusteluista käy ilmi, oppilasarvioinnissa on tullut esille 2000-luvun aikana varsin suuriakin eroja arviointikulttuurissa, niin koulu- kuin järjestäjätasolla.

Lakiesitys tarkastelee hyvin niukasti arvioinnin muita toteuttamisvaihtoehtoja ja muiden Pohjoismaiden valtakunnallisia käytänteitä. Erot ovat ilmeisiä. Kaikissa muissa Pohjoismaissa on käytössä jonkinasteinen standardoitu valtakunnallinen koe. Onko niin, että maan vaikeassa taloudellisessa tilanteessa on nyt etsitty taloudellisesti edullisinta kompromissiratkaisua, jolla ei ole kustannusvaikutuksia? Valtakunnallisten kokeiden organisointia tai koulutarkastusjärjestelmän palauttamaista ei esityksessä pohdita. Lähes kaikissa Euroopan maissa on edelleen käytössä jonkinasteinen koulutarkastajamalli.

Oppilaiden perustaitojen oppimisen varmistaminen vaatii mielestäni lakiesitystä järeämpää ohjausta. Tämä lähtökohta on tunnustettu kaikissa OECD-maissa. Lain voimaantulon rinnalla on syytä käynnistää pikaisesti toimenpiteet vähintään valtakunnallisen tehtäväpankin kehittämiseksi ja tehdä siitä kaikkia peruskouluja velvoittava arvioinnin väline. Pidemmällä aikavälillä on syytä huolella valmistella valtakunnallisten tasokokeiden käyttöönottoa muiden Pohjoismaiden suuntaisesti. On etsittävä lainsäädännölliset keinot, joilla tasokokeiden mahdollisia kielteisiä vaikutuksia voidaan ennaltaehkäistä estämällä erilaisten ranking-listojen syntyminen. Niillä on huomattavia yhteiskunnallisesti haitallisia vaikutuksia, jotka heijastuvat välittömästi kielteisellä tavalla koulujen toimintaan. Pahimmillaan ne voivat jopa laskea osaamistasoa, jos käytössä olevat testipatterit ovat huonoja. Tasokokeiden tulosten tulee joka tapauksessa tukea ensijassa oppilaan oikeudenmukaista ja yhdenvertaista arviointia, ei tarjota iltapäivälehdille klikkiuutisia tai kohottaa tietyn koulupiirin asuntojen neliöhintoja.

Riihimäellä 22.4.2026

Jari Salminen
dosentti, kouluhistorian tutkija
Helsingin yliopisto