Lausunto Sivistysvaliokunnalle

Sivistysvaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa *Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta*. Kyse on hallitusohjelmaan perustuvasta oppimistakuun nimellä kulkevasta hankkeesta. Oman asiantuntemukseni koulutussosiologian ja -politiikan suunnasta esitän kunnioittavasti kolme huomautusta.

Ensinnäkin oppilaan arvioinnin perusteita ja vähimmäisosaamisen saavuttamista koskevia menettelyjä on varmaankin syytä yhtenäistää perusopetuksessa. Niin kuin lakiesityksessä osoitetaan, oppimisen tasovaatimukset ovat joiltain osin epämäärisiä ja ristiriitaisia, mikä johtuu pääasiassa päättävien viranomaisten (keskushallinto, kunnat, koulut) ja ohjaavien asiakirjojen (perusopetuslaki, opetussuunnitelman perusteet, kunnallinen opetussuunnitelma) sotkuisista keskinäissuhteista.

Vuonna 2021 voimaan tulleet uudet päättöarvioinnin kriteerit ovat herättäneet opettajien keskuudessa sekä kiitosta että kritiikkiä. Uudistuksessa määriteltiin ensimmäistä kertaa valtakunnalliset kriteerit arvosanoille 5, 7 ja 9, kun aiemmin oli normitettu vain arvosana 8. Opettajat pitävät uudistusta yleisesti ottaen tarpeellisena, sillä se pyrkii lisäämään arvosanojen vertailukelpoisuutta ja oppilaiden yhdenvertaisuutta niiden suhteen, mutta monet opettajat kokevat kriteerit edelleen vaikeaselkoisiksi ja tulkinnanvaraisiksi. Kannattaa myös huomata, että lakiesityksen mainitsemaan OKMn ja OPHn kyselyyn vastanneiden opettajien enemmistön mielestä ”nykyinen oppilaan arvioinnin lainsäädäntö kaipaa pieniä muutoksia”, ei siis suuria (s. 5).

Kaiken kaikkiaan ja suhteutettuna perusopetuksen todellisiin ongelmiin, tämän lakiesityksen uudistukset ovat melko mitättömiä: ei arvostelun kiristämisellä ja luokalle jättämisellä ratkaista oppimisen ja opettamisen ongelmia suomalaisessa peruskoulussa. Palaan tähän problematiikkaan hiukan perusteellisemmin lausunnon kolmannessa kohdassa.

Toiseksi on syytä huomata, että hallituksen luoma käsite ”oppimistakuu” on kaksitahoinen. Yhtäältä halutaan taata, että yhteiskunta voi luottaa siihen, että peruskoulusta päättötodistuksen saaneilla on tietty osaamisen taso. Toisaalta halutaan taata kaikille oppilaille ja heidän vanhemmilleen, että jatkaessaan peruskoulusta toisen asteen koulutukseen, oppilaat hallitsevat tietyt perusasiat.

Lakiesityksessä painottuu kuitenkin ylivertaisesti tai miltei yksinomaisesti se, että minimitason määrittelyllä ja luokalle jättämisellä estetään tätä tasoa saavuttamattomilta oppilailta eteneminen seuraavalle luokalle ja lopulta peruskoulun päättötodistukseen saakka. Se, miten tällaisia oppilaita autetaan ja tuetaan saavuttamaan riittävä oppimisen taso, jää pelkästään hyväntahtoisten toiveiden varaan.

Tämä käy ilmi esityksen toteamuksissa, että ”[e]sitys toteutetaan nykyisten taloudellisten resurssien puitteissa, joten sillä ei ole vaikutuksia valtion tai kuntien talouteen” (s.15) ja että [e]sitys ei asettaisi uusia velvoitteita viranomaisille” (s.17).

Olisi perusteltuja syitä määritellä nimenomaan perusopetuslain tasolla täsmällisesti opetuksen järjestäjän vastuu ja velvollisuus tukitoimiin. Tämä olisi peruskouluhallinnon nykyisessä

hajaannustilassa suorastaan välttämätöntä, jos todella halutaan edistystä oppilaiden ja opettajien tukitoimissa.

Peruskouluhallinnon nykyisen hajaannuksen historiallisesta taustasta haluan todeta lyhyesti seuraavaa, sillä siitä on lähes täydellisesti vaiettu julkisessa koulutuspoliittisessa keskustelussa.

Suomalainen peruskoulu oli Euroopan keskusjohtoisimpia, kun 1990-luvun alussa alettiin rivakasti purkaa vanhoja kontrollimekanismeja. Samaan aikaan maa syöksyi talouslamaan, joka vaati mittavia säästöjä myös kouluilta. Ymmärrettiin, että valtavia säästöjä ei voi toteuttaa, jollei kuntien anneta itse päättää säästöjen kohdentamisesta. Uusi lainsäädäntö lisäsi radikaalisti paikallista autonomiaa ja vahvisti kuntien valtaa ja oikeudellista asemaa. Valtiollinen koulutushallinto supistui rajusti ja muuttui Suomessa nopeasti yhdeksi Euroopan hajautetuimmista: peruskoulu kunnallistettiin.

Tuskin kukaan osasi arvata, mihin nuo lamanaikaiset päätökset johtivat. Vuosituhannen vaihteen jälkeen OKM ja OPH ovat olleet jokseenkin kyvyttömiä vaikuttamaan peruskoulun toimintaan kunnissa. Eräs opetushallinnon korkea viranhaltija valitti tutkimushaastattelussamme vuonna 2007:

”Ongelma on se, että kun tulee esille näitä parantamisen paikkoja, niin meillä ei ole instrumentteja, joilla me varmistetaan jatkotoimenpiteet ja seurataan, että myöskin ne jatkotoimenpiteet johtavat johonkin. Tämä on se ongelma. Ei meillä ole mitään toimivaltaa puuttua mihinkään. (…) meiltä puuttuu lainsäädäntö siitä, meiltä puuttuu mekanismit, meiltä puuttuu kaikki. (…) tähän kiteytyy tämä meidän suurin heikkous.”[1]

Tilanne ei sen jälkeen ole muuttunut. Suomen korkein koulutuspolitiikan virkamies, OKMn kansliapäällikkönä vuodet 2013–2025 toiminut Anita Lehikoinen, luonnehti tuoreessa lehtihaastattelussa (HS 7.4.2026) peruskoulun johtamista hänen kaudellaan seuraavasti: uudistukset olivat ”pistemäisiä” ja päädyttiin ”vain seuraamaan katseella, mitä kouluissa tapahtuu”. Koulutoimentarkastajien ammattikunnan lakkautuksen jälkeen 1988 ei ollut olemassa enää viranomaista, jonka tehtävänä olisi ollut sen seuraaminen, miten uudistukset toteutuvat koulutodellisuudessa.

Eivätkä vain keskushallinnon mahdollisuudet vaikuttaa peruskoulun toteutukseen ole olleet vähäiset. Myös tiedon saaminen siitä, mitä kuntien kouluissa todellisuudessa tapahtuu, on heikentynyt. Valtakunnallisen Koulutuksen arviointokeskuksen (Karvi) kyselyihin ei koulujen ja kuntien ole pakko vastata.

Lakiesityksen eräs yksityiskohta on tässä suhteessa paljastava:

”Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus toteuttivat lainsäädännön valmistelun tueksi opettajien ja rehtorien kuulemisen loka-marraskuussa 2025. Kuuleminen toteutettiin sähköisenä Webropol-kyselynä siten, että opettajakunta ja rehtorit voitaisiin tavoittaa mahdollisimman kattavasti. Kysely toimitettiin kaikille opetuksen järjestäjille, mukaan luettuna yksityiset opetuksen

[1] Simola, H. Rinne, R., Varjo, J., Pitkänen, H., & Kauko, J. 2009. Quality assurance and evaluation (QAE) in Finnish compulsory schooling: a national model or just unintended effects of radical decentralisation? *Journal of Education Policy* Vol. 24, No. 2, 163–178)

järjestäjät, valtion koulut sekä yliopistojen harjoittelukoulut. Opetuksen järjestäjiä pyydettiin toimittamaan kysely kaikille perusopetuksen opettajilleen sekä rehtoreille. Kysely oli auki verkossa ajalla 13.10.2025–7.11.2025, ja siihen saatiin 4 190 vastausta.” (s.4)

Opetuksen järjestäjien velvollisuudesta ja valmiudesta antaa keskushallinnolle sen pyytämiä tietoja kuvaa se, että kun OKMn ja OPHn arvovallallaan lähettää kaikille opetuksen järjestäjille tietopyynnön ja pyytää toimittamaan sen ”perusopetuksen kaikille opettajille sekä rehtoreille”, vastaajien osuus oli lopulta runsaat 5 % koko opetushenkilökunnasta.

Tällaisessa tilanteessa, jossa keskushallinolla ei ole käytännön mahdollisuuksia seurata ja ohjata opetuksen järjestäjien toimintaa, perusopetuslain tasoinen velvoite vastata oppilaiden tuen tarpeeseen ja opettajien työn edellytyksiin olisi hyvin perusteltu.

Kolmanneksi haluan huomauttaa, että ottaessaan kantaa esityksensä vaihtoehtoihin, esitys jättää auki tällä hetkellä keskusteluun nousemassa olevan kuuman kysymyksen peruskoulun päättökokeesta. Lakiesityksessä todetaan:

”Lisäksi vaihtoehtona olisi ollut arviointimenetelmiä koskevien periaatteiden tarkempi sääntely. Tätä koskien esimerkiksi kansallisten kokeiden tarpeellisuus on noussut aika ajoin koulutusta ja oppilaan arvioinnin yhdenvertaisuutta koskevaan keskusteluun. Kansalliset kokeet arviointiperustana olisi edellyttänyt kokonaan erillistä sääntelyä sekä niiden valmistelua ja ylläpitämistä koskevaa resursointia. Perusopetuslain osalta nähtiin tarkoituksenmukaisena säilyttää nykytilan mukainen menetelmällinen vapaus, mutta täsmentää tavoitteiden ja sisältöjen osalta arvioinnin kohdentumista ja saavuttamista opinnoissa etenemisen edellytyksenä. Lainsäädännön ja sen mukaisten opetussuunnitelman perusteiden toimeenpanon tueksi on mahdollista laatia kansallisella tasolla esimerkiksi oppilaan arviointia tukeva tehtäväpankki.” (s.20)

Tätä keskustelua peruskoulun päättökokeesta ovat nostaneet esiin viime aikoina erityisesti taloustutkijat, joilta on pyydetty kannanottoa perusopetuksen tilasta[2]. He eivät suoraan esitä peruskouluun päättökokeita, mutta molemmat vaativat laajojen ja koko ikäluokan rekisteriaineiston keräämistä kunnollisen ”datainfrastruktuurin”[3] rakentamisen nimissä. Jälkimmäinen raportti vaatiikin suorasukaisesti johtopäätöksissään, että ”[t]oteutetaan koko ikäluokan kattava ja säännöllinen oppimistulosten yhteismitallinen arviointi valtakunnallisilla testeillä ja valtakunnallisesti käytössä olevilla arviointivälineillä” (s. 54).

On päivänselvää, että tällainen testaustoiminta kiihdyttäisi peruskoulun lohkoutumista ja eriarvoistumista, mistä on varoitettu taajaan ainakin koulutussosiologisessa tutkimuksessa viimeistään vuodesta 2015 lähtien[4].

---

[2] Karhunen, H., Kuuppelonmäki, T., Sarvimäki, M., Suhonen, T. & Uusitalo, R. (2026) Perusopetuksen oppimistulokset ja mahdollisuuksien tasa-arvo. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2026. Lehikoinen, A., Nokso-Koivisto, O. & Vihriälä, V. (2026) Koulutuspolitiikan korjaussarja – kuopasta uuteen nousuun. Sitra.

[3] On kuvaavaa, että molemmat raportit käyttävät liike-elämän termiä ”datainfrastruktuuri” eivätkä ”tutkimusinfrastruktruuri”, joka olisi paljon sopivampi termi tässä yhteydessä.

[4] Ks. esim. Seppänen, P., Kalalahti, M., Rinne, R. & Simola, H. (toim.). 2015. *Lohkoutuva peruskoulu – Perheiden kouluvalinnat, yhteiskuntaluokat ja koulutuspolitiikka*. Kasvatusalan tutkimuksia 68. Jyväskylä. Kauko, J. & Tatto, M. T. (toim.) (2021) I*nclusion and Marginalization of Learners in Secondary Education (Finland)*. London. Thrupp, M.,

Muistutan, että kouluoppimisen laadun ja tason täsmällisellä ja laajalla mittaamisella ei ole todettu olevan myönteistä vaikutusta oppimiseen tai opettamiseen. En ole varsinaisesti koulutuksen arvioinnin asiantuntija ja siksi viittaankin seuraavassa kahden arvostetun kasvatustieteilijän aivan tuoreisiin kannanottoihin.

Maamme johtava arvioinnin tutkija professori emerita Päivi Atjonen[5] laati äskettäin perusteellisen katsauksen, johon et kummassakaan em. taloustieteilijöitten raportissa ole viitattu. Siinä ”analysoitiin 159 kansainvälistä tutkimusta kansallisten kokeiden käytön seurauksista muissa maissa. Systemaattinen analyysi kattoi kaikki vuosina 2010–2024 ilmestyneet aiheen vertaisarvioidut empiiriset tutkimukset kolmesta eri tietokannasta. Tutkimustulosten mukaan kokeet ovat typistäneet koulutyötä kokeisiin preppaamiseen ja yksipuolistaneet opetusmenetelmiä. Ne ovat lisänneet oppilaiden ja koulujen vakavaa eriarvoisuutta, eikä näyttöä oppimistuloksien paranemisesta ole saatu etenkään pitkällä aikavälillä. Oppilaat stressaantuivat kokeista, eivätkä ne motivoineet opiskelemaan.

Opettajat ja koulut ovat kokeneet, ettei paikallista osaamista arvosteta, ja sanktioiden pelossa koetuloksia on pyritty kohentamaan myös vippaskonsteilla. Oppimista pätevästi arvioivien koetehtävien tekeminen on osoittautunut haastavaksi; muun muassa laaja-alaiset kasvatustavoitteet jäävät arvioimatta. Isossa kuvassa kansalliset kokeet ovat voimistaneet mittaamis- ja suorituskeskeistä ajattelua tulosvastuu- ja tehokkuusajattelun hengessä.

Kokeita puoltavat tutkimustulokset loistivat poissaolollaan.”

Katsauksen lopputulema oli, että ”datafikaatio on kehno pedagogisen kehittämisen moottori, koska data ei ole tiedon eli merkityksellisen informaation synonyymi”.

Professori emerita Hannele Niemi kirjoitti puolestaan mielipidekirjoituksessaan (HS 19.4.2026):

”Tasokokeet lajittelevat oppilaita varhain eri tasoihin sekä ohjaavat vanhempia ostamaan yksityisopetusta, jotta lapset menestyvät testeissä.”

”Kansainvälisen tutkimuksen mukaan tasokokeet eivät ole ratkaisu, vaan ne kapeuttavat opetuksen testeihin valmentautumiseksi, luovat kontrollin ja kilpailun, jotka vaikuttavat negatiivisesti niin oppilaisiin kuin opettajiin. Ne lajittelevat oppilaita varhain eri tasoihin sekä ohjaavat vanhempia ostamaan yksityisopetusta, jotta lapset menestyvät testeissä.”

”Meillä on hyvin koulutetut ja työhönsä sitoutuneet opettajat, mutta yhteiskunnan polarisaatio näkyy kouluissa ja työ on entistä vaativampaa monikulttuurisessa maailmassa. Tarvitaan laaja-alaista yhteistyötä opettajien, kotien, koulun johtajien, kunnallisten ja valtakunnallisten päättäjien kanssa siitä, miten oppilaat saavat ne taidot ja tiedot, joita he tarvitsevat elämässään.”

On myös syytä muistuttaa Sivistysvaliokunnan vanhasta mutta viisaasta kannanotosta, jonka mukaan ”arviointitulosten julkaiseminen ei missään tapauksessa saa johtaa koulujen

---

Seppänen, P., Kauko, J. & Kosunen, S. 2023. *Finland's Famous Education System: Unvarnished Insights into Finnish Schooling*. 2023, Singapore: Springer. *Koulu ja eriarvoisuus.* (2025) Kosunen, S., Juvonen, S., Huilla, H. & Peltola, M. (toim.). Helsinki: Gaudeamus

[5] Ketonen L. & Atjonen, P. (2025) Mitä empiiristen tutkimusten perusteella tiedetään kansallisista kokeista. *Kasvatus* 2/2025, 243-244, ks. myös tekijöiden mielipidekirjoitus HS 16.2.2026.

paremmuusjärjestykseen asettamiseen eikä leimata kouluja, opettajia tai oppilaita tasoltaan heikoiksi tai hyviksi yksipuolisin perustein" (SiVM 3/1998 vp). Siitä on kaikki perusteet pitää edelleenkin kiinni.

Oppilasarvostelun jatkuva kiristäminen ja numeroarvostelun ulottaminen yhä alemmas heikentää koulun yhteisöllisyyden edellytyksiä ja kärjistää yksilöiden välistä kilpailua. Jatkuva arvostelu lisää myös yksinäisyyden kokemista ja koulukiusaamista. Se synnyttää uudelleen kilpailevaa ja vertailevaa koulutusjärjestelmän, josta peruskoulun luomisella pyrittiin pois.

Helsingin Sanomat kiinnitti pääkirjoituksessaan 3.5.2024 huomiota OECDn vertailevaan tutkimukseen, joka kertoi siitä, että vain 63 % helsinkiläisitä 15-vuotiaista saattoi kuvitella jonain päivänä opiskelevansa korkeakoulussa, kun muissa maissa keskimäärin 84 % ajatteli tekevänsä niin.

Yleisesti tunnettua on, että kansainvälisessä vertailussa kouluviihtyvyys on Suomessa varsin huono. Merkittävä vähemmistö ei viihdy koulussa lainkaan ja heidän suhteensa opettajiin on todella kielteinen. On ajateltavissa, että jatkuvasti kiristyvä arviointi vaikuttaa juuri tuohon koulussa viihtyvyyteen.

Suomalainen peruskoulu näyttää siis olevan menettämässä peruskoulun ydinperinnön: miten saada lapset ja nuoret uskomaan oppimiseensa ja koulutukseen, toivoon paremmasta, ja miten saada kansakunnan kaikki lahjakkuuspotentiaalit yhteiseen käyttöön. Suomi onkin jäänyt jälkeen OECD-maiden keskiarvosta korkeakouluopiskelijoiden ikäluokkaosuudessa, mistä ollaan yleisesti ja aiheellisesti huolestuneita.

Arvioinnin ympärille yhä tiukemmin kiertynyt koulukulttuuri on monessa mielessä hyvin ongelmallinen. Arviointi vaatii opettajilta paljon ajallisia resursseja ja koko ajan varpaillaan oloa siitä, osuuko arviointi oikeaan. Tunnolliset oppilaat tuntevat puolestaan yhä varhaisemmin stressiä koulumenestyksestään ja arviointikoneiston miellyttämisestä. Kokeissa huonosti menestyvien oppilaiden tulee puolestaan valita, kumpaan he ensisijaisesti uskovat: omaan huonouteensa vai koulun merkityksettömyyteen. Kumpikin ratkaisu toimii kehnosti: edellisestä seuraa itsetunnon tuhoutuminen opiskelijana, jälkimmäinen vie kouluoppimiselta mielekkyyden ja merkityksen.

Miten siis suhtautua arviointiin ja sen kiristämiseen, joka ovat koulutuspoliittisia valintoja, mutta myös kasvava osa nykykoulun ongelmakenttää?

Ehdotimme runsas vuosi sitten kasvatussosiologian ja vertailevan koulutustutkimuksen emeritusprofessori Risto Rinteen kanssa[6], että olisi aloitettava keskustelu seuraavasta suuresta koulu-uudistuksesta peruskoulun ja oppivelvollisuuden laajentamisen jälkeen. On vakavasti harkittava *numerus clausuksesta*[7] luopumista ja siirtymistä keskieurooppalaiseen käytäntöön, jossa tietyn kouluasteen läpäiseminen oikeuttaa pääsyyn seuraavalle asteelle.

---

[6] Simola, H. & Rinne, R. (2024) Neljä teesiä peruskoulupolitiikan rapautumisesta ja synteesi koulun pelastamiseksi. *Koulu ja menneisyys. Suomen kasvatuksen ja koulutuksen historian seuran vuosikirja*, Vol 61, 142-165. https://journal.fi/koulujamenneisyys/article/view/154601

[7] *Numerus clausus* tarkoittaa etenkin Suomessa ja Ruotsissa lähinnä yliopistoihin ja korkeakouluihin tietyn alan opiskelijoiksi otettavien määrän rajoittamista karsimalla pääsyvaatimuksin tai pääsykokein.

Tämä merkitsisi sitä, että kaikki peruskoulun hyväksyttävästi suorittaneet pääsisivät halunsa mukaan joko lukioon tai ammatilliseen koulutukseen ja myös kaikki ylioppilaat pääsisivät korkeakouluun tai yliopistoon.

Tämä saattaisi johtaa jatkuvan numeroarvostelun ja -arvioinnin tarpeen vähenemiseen ja huomion kiinnittämiseen olennaiseen: siihen, mitä on opittava ja osattava, jotta seuraavalle kouluasteelle siirtyminen olisi mahdollista.

Aivan lopuksi haluan vielä huomauttaa, että koulutus erityisesti tässä yhteiskunnallis-kulttuurisessa murroksessa, jonka keskellä elämme, on niin monimutkainen elämismaailma, ettei kukaan kykene ennalta tietämään, miten uudistukset toimivat luokkahuoneessa. OECDn korkein koulutuspoliittinen virkamies Andreas Schleicher varoitti juuri tästä viime vuonna Suomessa vieraillessaan: ”Ongelmamme on se, ettemme tiedä, ovatko toimenpiteet, joihin ryhdymme osa ongelmaa vai osa ongelman ratkaisua.”

Kun siis teemme kouluun vaikkapa niinkin ”pistemäisiä uudistuksia” kuin tämän lakiesityksen tarkoitus on, tuon muutoksen toteutumista pitäisi seurata tiukan tieteellisesti, ja tutkimustiedon tulisi myös johtaa nopeisiin korjausliikkeisiin. Myös koulutyöntekijöiden ääntä on syytä kuunnella erityisen herkällä korvalla. Tämä olisi juuri sellaista uutta hyvinvointivaltiollista politiikkaa, jota turkulaiset sosiologit akatemiaprofessori Jani Erolan johdolla ovat suositelleet uudessa kirjassaan *Beyond the Nordic Welfare State. Extending Social Investments with Interventions* (2026). Näyttää siltä, että tämä on pitkälti laiminlyöty niinkin suuren uudistuksen kohdalla kuin mitä äskettäinen oppivelvollisuuden pidentäminen oli: sitäkin ”seurataan vain katseella”.

Kunnioittaen

Hannu Simola

Professori emeritus

Koulutussosiologia ja -politiikka

Helsingin yliopisto