



OULUN YLIOPISTO
UNIVERSITY of OULU

Häkkiä Vera & Ojalehto Miina-Leena

ELÄMÄÄN HERÄTTÄVÄ KESKUSTELU

Deliberatiivinen demokratia ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden uudistusprosessi

Kasvatustieteen kandidaatintyö

KASVATUSTIETEIDEN TIEDEKUNTA

Luokanopettajankoulutus

2016



Luokanopettajakoulutus		Tekijä Häkkiä Vera ja Ojalehto Miina-Leena	
Työn nimi ELÄMÄÄN HERÄTTÄVÄ KESKUSTELU Deliberatiivinen demokratia ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden uudistusprosessi			
Pääaine Kasvatustiede	Työn laji Kandidaatintyö	Aika huhtikuu 2016	Sivumäärä 66
Tiivistelmä			
<p>Demokratia vaatii toimiakseen yleisön hyväksyntää ja sen on mahdollistettava erilaisia tapoja osallistua. Deliberaatio terminä on ollut viime aikoina paljon esillä ja sitä onkin tarjottu toimintavaihtoehdoksi vahvistamaan edustuksellisen demokratian legitimizeettiä. Deliberaatio näyttäytyy sekä teoreettisena ihanteena että käytännötoimintana, jota voidaan implementoida päätöksenteon eri tasoilla.</p> <p>Perusopetuksen uusi opetussuunnitelma otetaan käyttöön valtakunnallisesti syksyllä 2016. Opetussuunnitelmauudistus käynnistyi vuonna 2012 tuntijako- ja tavoitetyöryhmän asettamisella ja työllä. Valtioneuvosto antoi kesäkuussa 2012 perusopetuslain mukaisen tavoite- ja tuntijakoasetuksen (422/2012), jonka pohjalta varsinainen perustetyö tehtiin. Opetushallitus hallinnoi uudistuksen konkreettista työtä 2012–2014. Työhön osallistui laaja tekijäryhmä, kuitenkin asiakirjan lopullisesta sisällöstä vastasi viime kädessä Opetushallitus. Varsinaista asiakirjaa on tutkittu paljonkin, mutta tutkimusta tekemisprosessista on vaikeampi löytää.</p> <p>Tässä opinnäytetyössä on hahmotettu deliberatiivisen demokratian ja deliberaation käsitteitä, niiden taustaa, näkökulmia, realistisuutta, yleensäkin sitä, mitä ja minkälaisena deliberatiivisuus näyttäytyy. Erityisenä tutkimuksellisenä kontekstina ovat opetussuunnitelmauudistus ja sen prosessit. Pohdimme deliberaation näkymistä ja sen mahdollisuuksia uudistustyössä deliberaation teoriasta käsin. Työssä tarkastellaan nimenomaan opetussuunnitelmaprosessia ja sen deliberatiivisuutta prosessin ulospäin välittyvän imagon ja julkikuvan kautta. Ongelmanasettelu on muotoiltu seuraavin kysymyksiin: 1) Mitä deliberatiivisen demokratian ja deliberatiivisuuden käsitteet tarkoittavat? Sen jatkokysymyksiä ovat: millaista päätöksentekokulttuuria ja keskustelua deliberatiivinen demokratia edustaa ja edistää? Miten päätöksentekoprosessia legitimoitaaan deliberaatiolla? 2) Mitä deliberatiivisen demokratian periaatteita ilmenee opetussuunnitelmaprosessissa? Ja alakysymyksenä, millaisia mahdollisuuksia deliberaation periaatteet avaavat opetussuunnitelmatyöhön?</p> <p>Deliberaation näkökulmasta opetussuunnitelmaprosessissa on demokraatariskejä. Nykyisellään, keskusjohtoisuudesta huolimatta, prosessi on hengeltään kaikkien tasojen osallistumista edellyttävä, mutta todellisuudessa tasavertaiselle osallistumiselle on esteitä, eikä opetussuunnitelmaprosessi ole kaikilla tasoilla auki demokraattiselle keskustelulle. Deliberaatio on periaatteiltaan kuitenkin päätöksenteon ihannemalli. Realistisesti arvioituna sen mahdollisuus on toimimattomien rakenteiden haastajana ja vaihtoehtoisten toimintatapojen kehittäjänä ja näin eri tahojen ja tasojen vuoropuhelun lisääjänä. Olennaista olisikin päätöksenteon rakenteiden ja osallistumisen realististen mahdollisuuksien julkituominen. Opetussuunnitelmaohjauksen vaikuttavuuden kannalta pelkkä tradition tuoma legitimizeetti ei riitä.</p> <p>Aineistona tutkimuksessa on käytetty Opetushallituksen julkaisemaa materiaalia uudistusprosessista sekä kahta asiantuntijahaastattelua, joista toinen on tehty huhtikuussa 2014 ja toinen tammikuussa 2015. Työ pohjaa deliberaatioon liittyvään lähdekirjallisuuteen sekä nostaa keskeiseen osaan teoreetikot Jürgen Habermasin ja John Rawlsin.</p>			
Asiasanat	deliberatiivinen demokratia, deliberaatio, perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet, opetussuunnitelmauudistus, legitimizeetti		

Sisällys

1. Johdanto	1
1.1 Tutkimusongelmat	2
1.2 Keskeiset käsitteet.....	3
1.2.1 Käsiteanalyysi	4
1.2.2 Legitimiteetti	5
1.2.3 Opetussuunnitelma	5
1.3 Työn rakenne	6
1.4 Käyttämämme lähdeaineisto	7
2. Tutkimuksen tausta	8
2.1 Opetussuunnitelma.....	11
2.2 Opetussuunnitelmauudistus	12
2.2.1 Miten opetussuunnitelma muuttuu?	13
2.2.2 Miksi opetussuunnitelma muuttuu?.....	14
2.2.3 Miten opetussuunnitelma laaditaan?	17
3. Klassinen deliberatiivinen demokratia	21
3.1 Deliberatiivisen demokratian taustaa	21
3.2 Deliberatiivisen demokratian yleisiä tunnuspiirteitä	22
3.3 Deliberatiivisen demokratian periaatteet käytännössä	25
3.4 Deliberaation sopimuksia ja sopijoita	27
3.4.1 Herra Habermasia	28
3.4.2 Herra Rawlsia.....	30
3.4.3 Yhdessä ja erikseen	32
3.4.4 Tradition linkit opetussuunnitelmaan	32
4. Realistisia näkökulmia deliberaatioon	35
4.1 Yleisen edun ja mielipiteen ongelmallisuus	35
4.2 Viestintänormin ongelmallisuus	36
4.3 Realistiset deliberaatiomallit.....	38
4.4 Konfliktitilanteet.....	39
4.5 Deliberaatio oppimisprosessina	40
4.5.1 Kognitiotieteellinen näkökulma	42
4.5.2 Deliberaatio ja tunteet	44
4.6 Deliberatiivisen prosessin ja sen strategisoinnin ongelmat	45
5. Opetussuunnitelma ja deliberaatio	49
5.1 Deliberaatio osaksi elämää	49
5.2 Osallistuminen ja osalliset	52
5.3 Opetussuunnitelma yhteisenä tahdonilmauksena	54
5.4 Opetussuunnitelmaprosessin deliberatiiviset elementit	55
6. Loppujen lopuksi	59
Lähteet	62

1. Johdanto

Tässä työssä avaamme **deliberatiivisen demokratian** periaatteita ja luonnetta; mikä on sen historiallis-yhteiskunnallinen tausta ja merkitys, millaisia ovat deliberaation edellytykset ja menetelmät yleisesti. Toisekseen tarkastelemme deliberatiivisen demokratian ilmiötä koulutuspolitiikan kontekstissa, erityisesti perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden 2016 valmistelutyön yhteydessä. Deliberaatio ja opetussuunnitelma kietoutuvat yhteen sekä teoreettisina käsitteinä että käytännön prosesseina, ja näin ollen on kiinnostavaa ja perusteltua tarkastella niitä paitsi erikseen myös yhdessä.

Deliberaatio tarkoittaa demokraattista poliittista **päätöksentekoa edeltävää avointa ja julkista keskustelua** ja **harkintaa**. Osallisina siinä ovat kansalaiset ja/tai heidän edustajansa. (Setälä 2013, 79.) Deliberaation keskeinen tavoite on kollektiivisen harkinnan kautta parantaa poliittisen päätöksenteon pätevyyttä, eli legitimiyyttä. Legitimiteetillä tarkoitetaan tässä yhteydessä koulutuspoliittisten toimien yleistä hyväksyntää ja sitä kautta saamaa oikeutusta, ei pelkästään juridisessa mielessä, vaan myös asianomaisten keskuudessa saaman hyväksynnän muodossa (esim. Habermas 1996). Normit vaativat tuekseen avointa, vapaata ja kokonaisvaltaisesti osallistujien tarpeet ja tunteet huomioivaa keskustelua, jossa päätöksenteon perusteet läpivalaistaan. Deliberatiivisuus on yksi politiikan legitimoijista ja laadunvarmistajista. Legitimaatio on olennainen osa demokraattista päätöksentekoa, sillä valta toimii demokratiassa vain oikeutettuna valtana (mm. Pekonen 2011). Tarkennettakoon, etteivät deliberaatio ja deliberatiivinen demokratia ole siis synonyymejä, vaan ensimmäinen on periaate, jälkimmäinen demokratian muoto.

Olemme päätyneet pitäytymään termissä deliberaatio, sen suomennoskokeilujen sijaan, termin määrittäytyttyä jo osaksi suomalaista demokratiakeskustelua. Sanan juuret ovat latinankielisessä sanassa ”deliberare”, tarkoittaen perusteellisen keskustelun kautta vapautumista ja elämään herättämistä. Sanan alkuperä viittaa mahdollisuuteen luoda jotain uutta keskustelussa (Pekonen 2011, 225).

Deliberaatio on sekä teoreettinen että menetelmällinen käsite. Laajimmillaan sen kohteena ovat niin päätösten lähtökohdat, edellytykset, johtopäätökset kuin seurauksetkin. Yhä moni-

mutkaisemmilta vaikuttavat yhteiskunnalliset ongelmat ja konfliktit kysyvät hyvin perustel-
tuja ja kestävään moraaliin perustuvia ratkaisuja ja menetelmiä. Deliberatiivisen demokra-
tian vahvuutena on yksittäisten kansalaisia osallistavien menetelmien sijaan nostaa näkyviin
laajaa julkista arviointia ja harkintaa toteuttavat instituutiot ja prosessit, joissa kriittisesti ar-
vioidaan eri aloitteita ja ratkaisuja ja joissa asiantuntijoiden näkemykset voivat ruokkia kan-
salaisten mielipiteenmuodostusta ja osallistumista. Deliberaatio ei ole keskustelun villi länsi,
tai salamyhkäinen itä, vaan Suomessa se on sidoksissa edustuksellisen demokratian hallin-
tomuotoon, ja liberaalin demokratian periaatteisiin turvata kansalaisten osallistuminen, va-
paus ja yhdenvertaisuus.

Sekä julkinen hallinto että demokratia ja kansalaisosallistuminen etsivät muotoaan ja rooli-
aan. Rakenteelliset uudistukset osaltaan myös muuttavat julkisen hallinnon olemusta ja pa-
kottavat sen etsimään oikeutusta toimilleen ja olemassaololleen. Näemme monitasoisen ope-
tussuunnitelmatyön demokratian ja kansalaisosallistumisen ilmentäjänä ja kehittäjänäkin.
Hallintokulttuurin pyrkiessä avoimempaan ja vuorovaikutteisempaan suuntaan, on paikal-
laan tarkastella tässä yhteydessä myös demokratian toteutumisen mahdollisuuksia.

Lähtökohtanamme ei ole väite opetussuunnitelmaprosessista nimenomaan demokraattisena
tai keskusteludemokraattisena päätöksentekotapana, vaan analysoimme sen mahdollisuuksia
sen itse asettamiin tavoitteisiin avoimesta ja vuorovaikutuksellisesta työskentelykulttuurista.
Käytämme tässä deliberatiivisen demokratian ideaa teoreettisena analyysivälineenä, koska
ilmiönä deliberaatio on kiinnostava sekä koemme sen ehtojen vastaavan parhaiten opetus-
suunnitelmatyön julkisia periaatteita. Vastatessamme alla esitettyihin tutkimuskysymyk-
siimme tulee samalla perustelluksi se, miksi on olennaisen tärkeää pelkän perusteasiakirjan
sisällön sijaan myös tarkastella, *miten* asiakirja on tehty.

1.1 Tutkimusongelmat

Työn tavoitteena on vastata alla esitettyihin kysymyksiin, jotka on jaoteltu kahteen osaan,
joista ensimmäinen koskee deliberatiivisen demokratian teoriaa ja jälkimmäinen opetus-
suunnitelmaprosessia:

1) Pääkysymys:

Mitä deliberatiivisen demokratian ja deliberatiivisuuden käsitteet tarkoittavat?

Ensimmäistä pääkysymystä tarkentavat kysymykset:

- Millaista päätöksentekokulttuuria ja keskustelua deliberatiivinen demokratia edustaa ja edistää?
- Miten päätöksentekoprosessia legitimoidaan deliberaatiolla?
-

2) Pääkysymys:

Mitä deliberatiivisen demokratian periaatteita ilmenee opetussuunnitelmaprosessissa?

Toista pääkysymystä tarkentava kysymys:

- Millaisia mahdollisuuksia deliberaation periaatteet avaavat opetussuunnitelmatyöhön?

1.2 Keskeiset käsitteet

Deliberatiivisuus on kokoava ilmiö, joka kytkee yhteen työn keskeiset teemat, joita ovat

- yhteisöllisen päättämisen ja keskustelun reunaehdot
- hallinnon ja poliittisen päätöksenteon muutostrendit (demokratiassa)
- opetussuunnitelmaprosessi ja koulun ja opetussuunnitelmatyön kehittäminen osana sitä
- legitimizeetti, tässä tapauksessa opetussuunnitelmaprosessin ja erityisesti asiakirjan julkinen oikeuttaminen ja hyväksyttävyyys.

Jotta monitulkintaiseen ja monin tavoin ilmenevään deliberaation käsitteeseen ja ilmiöön pääsisi käsiksi, teemme alkuun deliberaation käsitteelle eräänlaisen rakenneanalyysin. Tarkoituksena on näin muodostaa ilmiöstä hallittavampi kokonaiskuva, johon seuraavien teorialukujen sisältöä voi peilata. Samalla jaottelu toimii myös työn sisäisenä jäsentäjänä. Jäsennys ei noudata yhtä tiettyä deliberatiivisen demokratian teoriaa, vaan on kirjoittajien oma tulkinta ja kooste, lukuunottamatta kahden päätason nimeämistä. Eri deliberatiivisen demokratian tulkinnat ja ilmenemismuodot asettuvat jaottelun sisälle.

1.2.1 Käsiteanalyysi

Näemme sekä teoreettisen käsitteen että sen ilmenemisen käytännössä eräänlaisina tasoina tai ulottuvuuksina. Kaksi päätasoa ovat

1) Klassinen idealistinen deliberaatiokäsitys ja

2) Realistinen deliberaatiokäsitys (mukaillen Raisio & Vartiainen 2011).

Ensimmäinen taso viittaa poliittis-filosofiseen demokratian aatteeseen, johon deliberatiivisen demokratian idea perustuu. Käytännössä demokratian tunnetut periaatteet asettavat deliberaatiolle tietyt normitetut kriteerit ja luovat päätöksenteon olosuhteet. Tässä mielessä ensimmäiseen tasoon sisältyy myös deliberaation menetelmät, tarkemmin niiden aatteellinen pohja. Klassisessa deliberaatiokäsityksessä korostuu päätöksentekoprosessin objektiivisuus ja johdonmukainen rationaalisuus.

Toinen taso kuvaa deliberaation ilmiön ymmärtämistä ensisijaisesti käytännön menetelmänä. Tällöin deliberaatio käsitteenä viittaa menetelmään tai menetelmien joukkoon. Deliberatiivinen demokratia ei siis ilmene yhtenä menetelmänä, vaan kuten myöhemminkin puhumme, on sateenvarjo-käsitteenä (ks. Nabatchi 2010), joka pitää sisällään useita eri prosesseja. Realistisuus viittaa deliberaation hyväksymiseen mahdollisesti puutteellisena ja inhimillisen päätöksentekokyvyn rajoittamana. Se ottaa huomioon esimerkiksi tunteiden vaikutuksen päätöksen syntymiseen. Realistisen käsityksen tausta on toki klassisissa deliberaatio-teorioissa, mutta se suuntaa niiden pohjalta käytännön ratkaisuihin ja niiden psykologiset ja oppimisteoreettiset ehdot huomioivaan kehittämiseen.

Sama jaottelu voidaan nähdä myös ilmiön **ulkoisena** (1) tai **sisäisenä** (2) tarkasteluna. Tällöin voidaan ajatella, että deliberatiivisen prosessin pintaa, tai ulkoista olemusta, ovat julki-lausutut ja toimintaa ohjaavat periaatteet, joita voidaan arvioida deliberatiivisen demokratian kriteerien perusteella. Itse prosessin ja menetelmän tarkempi arviointi vaatii niiden sisäisen olemuksen, eli realististen toimintamahdollisuuksien ja valittujen käytäntöjen tarkastelua, joka tapahtuu kuitenkin suhteessa ulkoisiin periaatteisiin ja legitimiyyteen.

1.2.2 Legitimiteetti

Näitä molempia tasoja voi siis tarkastella lisäksi legitimoinnin eli hallinnon ja päätöksenteon oikeuttamisen ja hyväksyttävyyden näkökulmasta. Demokratia hallintomuotona on arvovallinta, ja perustuu länsimaiseen sivistys- ja valistusajatteluun, jolla on pitkät historialliset juuret. Se on eräällä tavalla oikeuttanut itsensä niin, että pelkästään attribuutti *demokraattinen* riittää perustelemaan ja vahvistamaan tietyn toiminnan tai aatteen hyväksyttäväksi ja oikeustajumme mukaiseksi (1).

Käytännön menetelmänä deliberaatioon liittyy

- a)** sen käyttäminen legitimiuden vahvistajana niin, että menetelmä noudattaa, tai sen oletetaan noudattavan tiettyjä hyväksyttäviä päätöksenteon periaatteita (normatiivinen deliberaatio), eli sillä on sisäistä hyväksyttävyyttä,
- b)** sen strateginen käyttäminen menetelmänä niin, että sen käyttö itsessään todistaa tietyn toimintatavan tai prosessin hyväksyttäväksi ja oikeutetuksi (välineellistäminen) (2). Tätä on esimerkiksi deliberaation käyttö organisaation julkisuuskuvan luomiseen ja strategian toteuttamiseen.

1.2.3 Opetussuunnitelma

Yllä esitetystä jaottelusta deliberaation ja opetussuunnitelman yhteys näyttäytyy sekä käsitteiden sisäkkäisyytenä että läpileikkaavuutena. Opetussuunnitelman käsitteessä on samaa monitulkintaisuutta kuin deliberaatiossa, ja siinä on sekä teoreettinen että käytännön menetelmällinen puoli. Opetussuunnitelmaa voidaan siis katsoa kuten deliberaatiotakin, eli sekä ihanteena että toteutettavana prosessina. Opetussuunnitelmakeskusteluun sisältyy selkeitä idealistisia piirteitä, samoin prosessin toteuttamiseen ja valmiin asiakirjan sisältöön. Opetussuunnitelmatyö myös perustuu, tai tulisi perustua, demokraattiseen päätöksentekoon. Opetussuunnitelmaprosessissa haetaan oikeutusta nimenomaan valmiille perusteasiakirjalle, mutta myös prosessin eli asiakirjan tekemisen tavan itsessään tulee täyttää legitimiuden ehdot, jotta asiakirja saisi hyväksynnän. Opetussuunnitelmatyö on näin ollen myös mahdollisuus deliberaation toteuttamiseen, sekä itseisarvona, mutta myös hallinnon ja legitimoinnin välineenä. Voisimmekin puhua opetussuunnitelmaprosessin toimintakulttuurin *deliberaatiopotentialista*.

Lisäksi, keskeinen deliberaatiota ja opetussuunnitelmatyötä yhdistävä elementti on oppimisprosessin käsite. Yksilöllisen ja yhteisöllisen oppimisen ilmiöt ovat läsnä molemmissa, sekä deliberaatiossa että opetussuunnitelmaprosessissa. Näkökulmamme molempiin prosesseihin onkin niihin osallistuvien mahdollisuus poliittiseen ja yhteisölliseen oppimiseen. Vaikka näkökulma viittaakin koulumaailmaan, oppiminen ei ole vain koulun omaisuutta, vaan osa minkä tahansa päätöksentekoprosessin ja kulttuurin luonnetta. Oppiminen on siis paitsi tapa käsittää opetussuunnitelmatyötä, mutta myös tekijä, joka vahvistaa mahdollisuutta työn deliberatiivisuuteen.

Opetussuunnitelma on kontekstisidonnainen siinä mielessä, että se on väline käytännön työn tekemiseen ja tuotettu aina tietyn aikakauden yhteiskunnan tarpeisiin. Opetussuunnitelmaa on kuitenkin mahdollista tarkastella yleisesti ilmiötasolla, mikä tekee ilmiöstä myös hallittavamman (Hurmerinta & Vitikka 2011, 12).

1.3 Työn rakenne

Työn rakenne noudattaa edellä kuvattua jaottelua siten, että deliberaatiotarkastelu on niin ikään jaettu kahteen kokonaisuuteen: Deliberatiivisen demokratian ihanne ja yleiset periaatteet ja deliberaatio realistisen käsityksen mukaisena. Käsittelemme ensin deliberatiivisen demokratian taustaa ja aatetta klassikkofilosofineen, pohjaksi muulle tarkastelulle. Se antaa suunnan deliberaation menetelmien, niiden käytännön toteutumisen, legitimoitukysymyksen ja opetussuunnitelmaprosessin käsittelylle ja pohdinnalle. Helpottaaksemme asiayhteyksien ymmärtämistä kuvaamme, ennen deliberatiivisen demokratian teoriaan ja käsitteistöön perehtymistä, hallinnon demokratiapolitiikkaa ja opetussuunnitelman perusteudistuksen lähtökohtia.

Yleisesti työssä keskitymme tarkan opetussuunnitelman prosessikuvauksen sijaan käsittelemään ja pohtimaan deliberatiivisen demokratian periaatteiden ilmenemistä ja mahdollisuuksia yleensä. Kiinnostuksemme kohteena on opetussuunnitelmatyön ja -prosessin julkisuus, toisin sanoen julkituodut yhteisen päättämisen ja keskustelun arvot ja periaatteet. Lisäksi opetussuunnitelmaprosessin osalta pohdimme sen mahdollisuuksia deliberaatioon eli harkitsemaan, demokraattiseen keskusteluun sekä mielipiteenmuodostukseen ja prosessin legitimitiyden vahvistamista deliberaatiolla. Legitimoinnin tarve herättää kysymyksen siitä, missä

määrin deliberatiivisuus on vain ihanne ja legitimiuden mielikuvan luomista. Silmäys päätöksenteon oikeuttamisen perusteisiin lienee perusteltua, sillä pelkkä keskustelu ja oikeus osallistua siihen ei paljasta lopullisen päätöksenteon paikkaa tai laatua. Vaikka legitimitietin käsite on lähtökohtaisesti teoreettinen, tulisi sen periaatteet lunastaa myös käytännössä koulutuksesta päätettäessä.

1.4 Käyttämämme lähdeaineisto

Keskeistä käyttämämme tutkimuskirjallisuutta deliberaatiotarkastelussa ovat deliberatiivisen demokratian klassikot, Jürgen Habermasin ja John Rawlsin tuotanto sekä heidän teorioitaan kuvaava tuotanto. Koska muutoin työmme ei nojaa tiettyihin deliberaation teorioihin, olemme käyttäneet tarkastelussa eri teorioita kokoavia teoksia. Kotimaisen ja ulkomaisen lähdekirjallisuuden käytössä on painotusero siinä mielessä, että ensimmäinen kuvaa toki paremmin juuri suomalaista hallintoa ja demokratiakehitystä, jonka osa kansallinen koulutuspolitiikkakin on. Kansainvälinen tutkimusaineisto toimii tarpeellisena kehyksenä kansallisen mittakaavan tarkastelulle.

Keskeisenä perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden laadintaprosessia kuvaavana aineistona käytämme kahta asiantuntijahaastattelua. Haastattelut on tehty perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden uudistustyön aikana, ensimmäinen haastattelu huhtikuussa 2014, juuri kolmannen kommentointikierroksen jälkeen ja toinen tammikuussa 2015, perusteiden hyväksymisen jälkeen, siirryttyä paikallisen valmistelun vaiheeseen.

Käytämme aineistoa kuvaamaan opetussuunnitelmaprosessin ja deliberatiivisen demokratian yhteyttä, luonnehtimaan opetussuunnitelmaprosessin päätöksentekokulttuuria ja havainnollistamaan deliberaation toteutumisen mahdollisuuksia käytännössä. Esiin nostamamme opetussuunnitelmatyötä deliberoivat menetelmät perustuvat sekä haastattelumateriaaliin että muuhun opetussuunnitelma-aineistoon. Ajallisesti perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden laadintaprosessin tarkastelu rajautuu vuodesta 2012 eli valtioneuvoston asetuksen antamisesta perusteiden hyväksymiseen asti vuoden 2014 lopussa.

2. Tutkimuksen tausta

Vaikka julkinen keskustelu on arvatenkin yhtä vanha ilmiö kuin politiikka itse, julkisessa hallinnossa on nähtävissä osallistumista ja vuorovaikutusta korostavan vaikuttamisen trendi. Julkisuudesta ja yleisestä mielipiteestä on muotoutunut yhteiskunnan organisoinnin ja vallan legitimoinnin muoto. Miller ja Rose (2010) puhuvat vanhojen instituutioiden kautta hallitsemisen tilalle tulleen yhteisöjen kautta hallitsemisen. Hallinta suuntautuu yhä enemmän kohti vapaampaa vuorovaikutusta ja osallistumista mahdollistavia tiloja. Tässä kehityksessä valtio häivyttää hallitsevaa tai holhoavaa läsnäoloaan tarkoituksenaan antaa tilaa erilaisille yhteisöllisen toiminnan muodoille. Halinen nimittääkin nykyistä opetussuunnitelmaprosessia “*suomalaisen opetustoimen yhteiseksi oppimisprosessiksi*” (Halinen 2015b). Hän kuvaa prosessin ja hallinnon muuttuneen 70-luvulta lähtien asenteellisesti yhteisöllisempään suuntaan, ja vaikuttamisen mahdollisuutta etuoikeutena ja eri osapuolten luottamuksen vahvistamisena. Paikallisuutta ja opettajien osallisuutta on tuotu kyllä esiin opetussuunnitelmaprosessissa 1980-luvulta lähtien, mutta edellisissä prosesseissa asiakirjan massiivisuus on katsottu rajoittaneen osallistujajoukkoa (Holappa 2007, 168).

Juha Sipilän hallitus on muotoillut vuoden 2016 talousarvioesityksessään (HE 30/2015 vp Y 55) julkisen hallinnon kehittämiskohteeksi **avoimuuden**, **vastuullisuuden** ja **osallisuuden** edistämisen. Kansalaisten oikeus hyvään hallintoon on turvattava. Erityisesti painotetaan lasten, nuorten ja ikääntyvien osallisuutta sekä digitalisaatiota. Samat tavoitteet toistuvat Opetushallituksen strategia-asiakirjassa (2015). Tavoitteet ovat *demokratiapolitiikkaa*, millä tarkoitetaan julkisen vallan tietoista demokratiaa edistävää ohjelmaa, jolla on perustuslaillinen tausta yhteiskunnallisen osallistumisen ja vaikuttamisen takaajana (Ahokas, Tykkyläinen, Wilhelmsson 2010, 241-2).

Avoin, vastuullinen, osallisuutta edistävä hallinto. Noihin kolmeen laatusanaan kiteytyy juuri demokraattisen hallintomuodon perusta ja edellytys. Demokraattisen hallinnon on turvattava ja annettava kansalaisille keinot osallistumiseen mutta myös yhteisistä asioista päättämisen valvomiseen ja siihen vaikuttamiseen. Hallituksen tavoiteteksti kertoo myös siitä, että edustuksellisen demokratian perinteisen parlamentarismen ja puoluedemokratian muodoista olisivat kehittyneet **yleisödemokratiaksi** (ks. Pekonen 2011, 32,).

Yleisdemokratia on Bernard Manin (2002) esittämä teoria edustuksellisesta demokratiasta. Koska deliberaatio on demokratian ilmentymä, väistämättä myös muutokset muissa ilmentymissä vaikuttavat deliberaatioonkin ja sen vuoksi tarkastelemme myös yleisdemokratiaa tässä yhteydessä.

Maninin näkemyksen mukaan länsimainen, edustuksellinen demokratia on muuttanut muotoaan. Se on alun perin näyttäytynyt parlamentaarisenä demokratiana, muuntuen seuraavaksi puoluevetoiseksi demokratiaksi ja tällä hetkellä ilmentyy yleisdemokratiana. Aukaisemme kehitysvaiheiden pääpiirteitä pohjaten Maninin (1997, 235) luomaan ja Paloheimon johtaman tutkimusryhmän (Borg & Paloheimo 2009, 15) muokkaaman taulukon käsitteisiin.

Perinteisesti edustuksellinen demokratia näyttäytyi parlamentaarisenä, joka on paikallisyhteisökeskeinen. Johtajuus on patriarkaalista ja identiteetit hierarkkisia. Taas puoluevetoinen kehitysvaiheen yhteiskunta näyttäytyy kansallisena sekä luokka- tai puoluejakoisena, jolloin myös johtajuus on ideologista. Mielipiteen muodostuksen pohjalla on sekä poliittinen lehdistö että hallituksen ja opposition vastakkainasettelu. Siirryttäessä yleisdemokratian aikaan, on yhteiskunta muokkautunut monikerroksiseksi sekä asiakysymyskeskeiseksi. Johtajuus ja edustajuus ovat imagopohjaisia sekä identiteetit näyttäytyvät moninaisina sekä epäselvinä. Mielipiteitä muodostetaan galluppien sekä median pohjalta, kuitenkin myös media itsessään hajaantuu. Ideologiat menettävät merkitystään ja niiden sijaan asiakysymykset asemoivat ihmisiä. (Borg & Paloheimo 2009, 15–16.) Jos Maninin teoria on ajankohtainen, emme välttämättä yhteiskunnan tasolla ole vielä käytännössä havainneet muutosta edustuksellisessa demokratiassa ja käytänteemme toimivat edelleen puoluepolitiikan ehtojen mukaisesti.

Hallituksen edellä mainituissa julkisen hallinnon kehittämistavoitteissa voi nähdä suoran yhteyden deliberatiivisuutta (Eskelinen ym. 2012, 77) ohjaaviin periaatteisiin:

1. Julkinen keskustelu varmistaa asioiden avoimen valmistelun ja yhteisen ymmärryksen.
2. Perustelujen kautta jokainen toimija pystyy hyväksymään esitetyt lait, päätökset sekä instituutiot ja tätä kautta instituutioiden legitimitetti kasvaa.
3. Luodaan poliittista kulttuuria vastaamaan edustuksellisen demokratian ongelmiin sekä ihmisten passiivisuuteen.

Opetushallitus ei ole kenties eduskunnan kaltainen jähmeä instituutio. Hallintoinsituuttina ei sitäkään voi ketteryydestä kehua, mutta tarjoaako se kuitenkin toimivamman foorumin keskusteluun ja tahdonmuodostukseen? Eduskunnan käytänteisiin lienee mahdotonta deliberaation laajamittainen ja kattava implementointi. Lisäksi eduskunnan julkista puhetta leimaa vaaliretoriikka, joka vie uskottavuutta argumentoinnin pätevyydeltä (Pekonen 2011, 223). Sijan löytäminen puolueitten ideologiasta vapaaseen mielipiteen muodostamiseen ja sen hyödyntämiseen päättämässä voi olla mahdotonta eduskunnan mittakaavassa. Koska opetushallitukseen ei ole riippumatonta poliittisesta ohjauksesta, sitooko eräänlainen strateginen puoluekuri tässä tapauksessa myös OPH:n työntekijöitä? Entä kuinka sidotut ovat sidosryhmien edustajien kädet?

Vaikka äänestämässä periaatteellisesti on kyse luottamuksen osoituksesta edustajan kykyihin ja tahtoon, silti julkisessa kritiikissä palataan turhan usein vaalilupauksiin ja äänestäjien odotusten täyttämiseen. Vielä painavampi velvoite (puoluedemokratiassa) on puolueideologia, mikä voi muodostua jopa taakaksi päätöksenteossa. Onko tässä Opetushallituksen kaltaisen instanssin toinen etu? Se ei ole suoraan parlamentaarisessa vastuussa, eivätkä vaalit riko vuosien mittaisia valmisteluja kuten eduskunnassa, ja saa tältä osin työrauhan. Sen on kuitenkin nautittava ministeriön luottamusta, samoin työnsä vaikuttavuuden vuoksi myös läheisten sidosryhmien ja järjestöjen, kuten OAJ:n ja yleisesti koulutussektorin ammattilaisten.

Opetussuunnitelmatyö ei ole klassinen edustuksellisen demokratian mallin mukainen päätöksentekoprosessi, vaan hahmottuu monitasoisena verkostoihin perustuvana organisatorisena toimintana. Esimerkiksi työtä johtava keskusvirasto, Opetushallitus, ei ole suoraan parlamentaarisessa vastuussa. Vaikkakin Heikkisen ym. (2014, 21, 32) mukaan opetussuunnitelmaprosessi muistuttaa monin osin demokraattista lainsäädäntöprosessia, se ei kuitenkaan noudata vallan kolmijako-opin mukaista vastuunjakoja, mikä taas tuo prosessiin demokratia-ristejä. Opetussuunnitelmatyö on esimerkki kehityssuunnasta, jossa valtaa on perinteisen poliittisen eliitin lisäksi ja sijaan asiantuntijoilla ja eri intressiryhmillä. Näiden eri vaikuttajien ero on se, ettei jälkimmäisiä ole valittu vaaleilla, jolloin niiden auktoriteetti ei perustu samalla tavoin julkisiin, yhteisiin pelisääntöihin, eikä niiden saavuttamaa asemaa puntaroida tietyin väliajoin tasavertaisesti, julkisesti ja läpinäkyvästi. (ks. Pekonen 2011, 17.) Mitä monivaiheisempi ja osallistujiltaan monimuotoisempi päätöksentekoprosessi on kyseessä, sitä

haasteellisempaa on sen legitiimiyden tarkastelu. Koko ilmiö vaikuttaa pakenevan tai hajoavan useaan suuntaan. Toisaalta, juuri tästä syystä opetussuunnitelmaprosessin legitiimiyttä tulisikin tarkastella.

Opetussuunnitelmaprosessi tarjoaa siis erinomaisen näköalan tarkastella deliberatiivisen demokratian periaatteiden toteutumista koulutuspoliittisen päätöksenteon ympäristössä ja sen verkostoissa. Opetussuunnitelmatyö voidaan määritellä demokratiapolitiikan työvälineeksi.

2.1 Opetussuunnitelma

Perusopetussuunnitelman perusteet on perusopetuksen järjestämistä keskeisesti ohjaava normi, ja opetussuunnitelma uusintuu syklisenä prosessina tietyin väliajoin. Kansallisesti perusteilla ja sen valmistelutyöllä on suuri merkitys, sillä asiakirjan muodon saaneena mielipiteenilmauksena se sulkee vaikutuspiiriinsä maan jokaisen peruskoulun.

Uudistamisen tarve on seurausta koulua ja opetusta ohjaavan normin ja käytännön välisestä ajan myötä kasvaneesta ristiriidasta tai jännitteestä. Se saa aikaan monivaiheisen keskustelun tärkeinä pidettyjen arvojen, toimintaperiaatteiden, tietämisen arvoisen tiedon ja tietynlaisen tulevaisuuskuvan puolesta. Myös itse prosessi sisältää aina jännitteen käydyn moraalisen diskurssin ja juridisen normin yhteensopivuuden välillä (vrt. Huttunen 2014; Habermas 1996).

Pinar (2004, 186) määrittelee opetussuunnitelman **monimutkaiseksi keskusteluksi** (*complicated conversation*). Pinar on oikeassa siinä, ettei formaalin ja abstraktin muodon saaneen asiakirjan määrittely keskusteluna ole kovin ilmeinen vertaus. Mutta juuri siinä onkin koko opetussuunnitelmaprosessin tarkastelun lähtökohta ja idea: Opetussuunnitelma *on* keskustelu. Opetussuunnitelma on moniääninen keskustelu, joka näennäisen yksimielinen ja ääntön painettuina asiakirjan sivuina. Opetussuunnitelmatyö on pohdintaa, neuvottelua, käsitteenmäärittelyä, väittelyäkin toivottavasti. Siitä ei selviä keskustelematta. Monipäinen keskustelijoiden joukko on häivytetty näkyvistä lopullisessa asiakirjassa, mutta on olennaista asiakirjan luonteen ymmärtämiselle tavoittaa ajatus moniäänisyydestä.

Millainen keskustelu, eli tässä tapauksessa millä tavoin järjestetty opetussuunnitelmatyö tuottaa koko kansan kannalta parhaimman ratkaisun? Yleisesti opetussuunnitelman pätevyyttä voidaan arvioida esimerkiksi käytettävissä olevan tiedon, asianosaisten aidon sitoutumisen, asioiden ymmärtämisen ja yhteiseen käsitykseen pyrkimisen perusteella. Toisekseen, itse päätösten ja niiden täytäntöönpanon kannalta legitimitetin vahvistaminen ei ole riittävää pelkästään edustuksellisin menetelmin, vaan tarvitaan deliberatiivisia käytäntöjä (Raisio & Vartiainen 2011, 12–13).

Heikkinen ym. (2014, 21) viittaavat opetussuunnitelmaprosessin tarkastelussaan “takapenkkin ja nurkkapöytien puheeseen”, joka antaa aiheen epäillä nykyisen opetussuunnitelman perusteiden laadintaprosessin olevan tosiaan niin avoin ja osallistumisen mahdollistava kuin se antaa julkisesti ymmärtää. Tosiaan, ketkä moniäänisessä keskustelussa ovatkaan äänessä, ja ketä kuullaan? Samat kirjoittajat näkevät opetushallinnossa olevan myös demokratiariskejä, sillä sama keskusvirasto on niin eettis-poliittisen diskurssin ja intressineuvottelujen suuntaaja kuin normin muotoilija ja toimeenpanijakin, mahdollisesti myös arvioija ja oikeudenjakaja (mts. 32)

2.2 Opetussuunnitelmauudistus

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden uudistaminen tapahtuu poliittisen päätöksenteon marssijärjestyksen mukaisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriö laatii hallitusohjelman mukaisen Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman. Kehittämissuunnitelmassa vuosille 2011–2016 asetettiin tavoitteeksi uudistaa perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet vuoden 2014 loppuun mennessä. Valtioneuvoston tavoite- ja tuntijakoasetus 422/2012 taas määrää, että uusien perusteiden mukaiset paikalliset opetussuunnitelmat otetaan käyttöön 1.8.2016 mennessä. (OPH 2012.)

Uudistustyö noudattaa siis koulutuspolitiikan pitkántähtäimen tavoitteita, perusopetuslain 628/1998 määrittämiä velvollisuuksia ja julkisen vallan päätöksenteon periaatteita ja kronologista kulkua. Uudistustyön luonne ei kuitenkaan tyhjene pelkästään päätöksenteon tekniseen toteuttamiseen ja suorittamiseen. Uudistustyöllä on taustallaan yhteiskunnallinen merkitys ja tavoite.

Opetussuunnitelmat voidaan jaotella tyypeittäin riippuen kehittämistyön lähtökohdista ja sisällön painotuksista. Kun opetussuunnitelmatyö lähtee ensisijaisesti **yhteiskunnallisista tarpeista**, on kyseessä opetussuunnitelman *sosiaalinen tyyppi*. Toissijaisena voidaan tällöin ajatella olevan *kompetenssipohjaisen* lähtökohdan, joka tarkoittaa kehittämistyön alkavan yhteiskunnallisesti tarpeelliseksi määritellyistä tiedoista ja taidoista, joita koulussa tulisi omaksua. Sinänsä mikään asiakirja ei tässä mielessä ole puhdasrotuinen, eikä se ole tavoiteltavaakaan. Kehittämistyössä on kuitenkin tiedostettava, millaista tyyppiä tai tyypejä opetussuunnitelma edustaa ja millaiseksi sitä ollaan työstämässä. (Vitikka & Hurmerinta 2011, 13–14.)

Nykyinen uudistus on selvästi luonteeltaan yhteiskunnallisista tarpeista lähtevää. “Opetussuunnitelmatyössä on kyse tulevaisuuden sivistystyön rakentamisesta” (OPH 2012). Opetushallitus (mt.) on linjannut opetussuunnitelmatyön merkityksen olevan yhteisen näkemyksen ja tahtotilan luomisen “muuttuvan toimintaympäristön ja vaikeiden taloudellisten suhdanteiden” edessä. Uudistustyön tavoitteet henkivät eräänlaista kriisitietoisuutta yhteiskunnan tilasta, niistä välittyy opetussuunnitelmatyön rooli vaikuttajana, ohjasten ottajana - jopa valtakunnallisen tahtotilan luojana. Päämääränä on muutos ja sen toteuttaminen yhdessä yhteistyössä. Mutta mitä muutos siis koskee? Käytännössä puhutaan siitä neuvottelusta, mikä on oppimisen ja kasvun kannalta tärkeää ja miten kouluissa tulisi työskennellä (mt.).

2.2.1 Miten opetussuunnitelma muuttuu?

Opetushallitus on kirjannut opetussuunnitelman perusteiden uudistamisen tavoitteiksi seuraavat kohdat, joiden tulisi luoda “paremmat edellytykset koulun kasvatustyölle, kaikkien oppilaiden mielekkäälle oppimiselle ja kestäväälle tulevaisuudelle” sekä tukea “koulun kehittämistä kasvuyhteisöinä yhtä lailla kuin entistä parempina oppimisympäristöinäkin”.

- Kasvun ja oppimisen **jatkumon vahvistaminen** (oppijan kehitysvaiheet huomioituna).
- Perusopetuksen rakentaminen **nykyisille vahvuuksille** ja kehittämällä niitä suhteessa toimintaympäristön muutosten asettamiin vaatimuksiin.
- **Arvojen ja periaatteiden** määrittäminen kasvatustyön ja toimintakulttuurin kehittämiseksi (monipuolinen kasvu, identiteetin vahvistaminen, vuorovaikutteinen, toisia kunnioittava, kestävän kehityksen toimintatapa).

- Tulevaisuudessa tarvittavan **sivistyksen ja laaja-alainen osaamisen taidot ja oppiaineysteistyön** määrittäminen
- **Monipuolisissa oppimisympäristöissä** oppiminen (oppimiskäsityksen syventäminen, luova, yhteisöllinen ja yksilöllinen oppiminen huomioon otuna).
- Sisältöjen karsiminen ja **jäsentäminen**.
- Tilan ja tuen antaminen **paikalliselle pedagogiselle kehittämiselle**.
- Opetussuunnitelmatyön liittäminen osaksi opetuksen ja koulutuksen **paikallista ja kansallista strategista kehittämistä**.
- Joustavan, sähköisen **opetussuunnitelmatyökalun** tuottaminen. (OPH 2012.)

Vitikka (2014) on jaotellut samat uudistuksen lähtökohdat neljään kohtaan: **pedagoginen uudistus** (*miten opitaan*), **perusopetuksen eheyden vahvistaminen** (laaja-alaisuus ja toimintakulttuuri), **toimintakulttuurin muutos** (paikallinen opetussuunnitelmatyö) ja **opetussuunnitelma työvälteenä** (ePerusteet). Mielenkiintoista on toimintakulttuurin muutoksen korostaminen nimenomaan paikallisessa työssä pedagogista keskusteluna ja reflektointina. Se kertoo halusta järjestelmätason kehittämiseen, ei vain koulutyön.

2.2.2 Miksi opetussuunnitelma muuttuu?

Halinen (2012, 2013) on avannut uudistuksen perusteluja syvällisemmin määrittelemällä edellä mainittujen tavoitteiden taustatekijöitä. “Mikä on koulun ja muuttuvan yhteiskunnan suhde?” Halinen kysyy (2013). Se, miksi yhteiskunnan muutoksiin on reagoitava, perustuu jo **perusopetuslakiin** (628/1998, 2§). Laki määrittelee opetuksen tavoitteeksi tukea oppilaiden *kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen*. Opetuksen on välitettävä *elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja*. Lisäksi opetuksen tulee edistää *sivistystä ja tasa-arvoisuutta*, oppilaiden *edellytyksiä osallistua* koulutukseen ja kehittää itseään. Tavoitteena on myös turvata riittävä *yhdenvertaisuus* koulutuksessa koko maan alueella. Laikiteksi ilmaisee selkeästi perusopetuksen tavoitteeksi yhteiskunnalliseen elämään kasvattamisen. Jos opetuksen menetelmät ja sisällöt eivät vastaa sitä, millaisessa yhteiskunnassa ja maailmassa oppilaat kasvavat, ei se periaatteessa täytä lakiakaan.

Seuraavaksi kuvatut kohdat ovat keskeisimpiä yhteiskuntamme muutoselementtejä, ja samalla osa uudistustyön eetosta. Ne perustuvat mm. Perusopetus 2020 -raporttiin ja sen laaja

tausta-aineistoon, EK:n Oivallus-hankkeen raporttiin, OECD:n raportteihin sekä EU:n ja Euroopan neuvoston analyysiin. (Halinen 2012, 2013.)

- **Toimintaympäristön muutos**

Toimintaympäristöämme muuttavia tekijöitä ovat ilmastonmuutokselliset haasteet, väestönkasvu ja köyhyys; globalisaation vaikutukset; teknologian ja median kehitys; tiedon määrän ja luonteen muutos; yhteiskunnallisten ilmiöiden ja ongelmien kompleksisuus; lasten ja nuorten kasvuympäristön muutokset.

- **Yhteiskunnallinen murros ja vaikutukset hyvinvointiin**

Maailma on kehittynyt luonteeltaan epävarmaksi, vaikeiden valintojen ja individualismin, normittomuuden, materialistiseksi ja instrumentalistiseksi paikaksi. Tästä kaikesta seuraa, että ymmärrettävyys, hallittavuus ja merkityksellisyys vähenevät. Tämä taas johtaa edelleen koherenssin tunteen vähenemiseen ja edelleen subjektiivisen hyvinvoinnin heikkenemiseen.

- **Tekemisen, tietämisen ja olemisen tapojen muutos**

Tekeminen on muuttunut niin, että sen vaikuttavuus on sidoksissa yhteistyössä ja verkostoissa toimimiseen. Tietämisestä on tullut entistä hajautetumpaa sosiaalisesti ja teknisesti. Olemisemme ja identiteettimme vaativat jatkuvaa työstä muuttuvassa, globaalien informaatiovirtojen maailmassa.

- **Tulevaisuuden osaaminen**

Kaikki edellä mainittu johtaa siihen, että osaamisen sisältöä on määriteltävä uudelleen. On kehitettävä laaja-alaista luku- ja kirjoitustaitoa, teknologiataidot mukaan lukien; oppimiseen, ajatteluun ja ongelmanratkaisuun liittyvää osaamista kuten uteliaisuutta, motivaatiota ja halua; itseohjautuvuutta; verkostoitumiseen, yhteistyöhön, vuorovaikutukseen ja ristiriitojen ratkaisemiseen liittyviä taitoja, kulttuurista osaamista ja kädentaitoja, arjenhallinnan osaamista ja kansalaisyhteiskunnassa toimimisen taitoja sekä kykyä toimia muuttuvissa tilanteissa, vahvistaa osallistumisen, vaikuttamisen ja sitoutumisen liittyvää osaamista. (Mt.)

Koulun rooli yhteisön koherenssin rakentajana nähdään keskeisenä. Opetussuunnitelman perusteet ja paikalliset opetussuunnitelmat rakentavat selkeän normiston *tulevaisuustyölle*. Koulun tarkoitus on kasvattaa vastuunkantajia, jotka tiedostavat omien valintojen ja tekojen seuraukset (ks. Halinen 2013.) Sinänsä koulu kuulostaa osaltaan olevan edistämässä sitä muutosta, individualismin, yhteisöllisyyden hajoamisen ja eriarvoisuuden aiheuttamaa hajaannusta, jota vastaan se taistelee kehittämistyöllään. Yksilöt, heidän valintansa ja heidän vastuunsa - missä on yhteisö, resurssien tasaaminen ja mahdollisuuksien tasa-arvo? Toisaalta

perustetyön tausta-aineistossa tulee esiin myös kasvatustyön ja hyvinvoinnin välisen yhteyden merkitys sekä toimijoiden eettinen orientaatio ja sitoutuneisuus uudistustyössä (Halinen 2013).

Muutoksesta ja sen huomioimisesta ei kuitenkaan olla pelkästään yksimielisiä koulutuksen kehittäjien kesken. Esimerkiksi yhteisöllisten oppimistapojen, yksilöllisyyden huomioimisen, koulun ulkopuolisen osaamisen hyödyntämisen sekä opettajan ammatin ja tehtävän uudelleenarvioinnin tarpeesta ollaan yhtä mieltä. On kuitenkin monia ilmiöitä, joiden suhteen näkemykset jakautuvat useiksi mahdollisiksi tulevaisuuspoluiksi. Vastinpareja muodostavat

- **Tasa-arvo** → Painottuuko yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus ja yhtenäisyys vai yksilöllisyyden ja erilaisuuden kunnioittaminen?
- **Globalisaatio paikallisena ilmiönä** → Painottuuko fundamentalismi vai yksilöllisten tarpeiden ja vakaumuksen huomioiminen?
- **Opetuksen ratkaisujen lähtökohdat** → Painottuuko teknologian kehitys, yhteiskunnan tarpeet vai talouden vaateet?
- **Arviointi** → Painottuuko metataidot vai sisältöosaaminen; koko ikäluokan päättöarviointi vai (moni)kansalliset väliarvioinnit, yksilöarviointi vai ryhmäarviointi?
- **Yleissivistys** → Painottuuko opettajan rooli vai oppilas itseohjautuvana oppijana? (Halinen 2012.)

On myös asioita, joista ollaan todella eri mieltä. Kiistakysymyksiä ovat oppiminen vain yksilön mahdollisuutena vai myös yhteisöjen ja organisaatioiden kyynä; opettajankoulutuksen yhtenäistäminen eli monialaisuuden sekä ilmiöoppimisen ja erikoisosaamisen sekä asiantuntijuuden välinen kysymys; opetuksen ulkoistaminen ja rahoitus; mono- vai monikulttuurisuuden edistäminen (esim. englanti oppimiskielenä); virtuaalinen oppiminen kasvokkaisen, kiireettömän kohtaamisen uhkana. (Mt.)

Lopulliseen perustetekstiin on kirjattu opetuksen **arvopohjaksi** ja paikallisen opetussuunnitelman valmistelua määrittämään ja seuraavat kohdat:

- Oppilaan ainutlaatuisuus ja oikeus hyvään opetukseen
- Ihmisyys, sivistys, tasa-arvo ja demokratia
- Kulttuurinen moninaisuus rikkautena
- Kestävän elämäntavan välttämättömyys.

Perusteiden sanotaan myös laaditun näiden arvojen mukaisesti (OPH 2014a, 15–16.)

Perusopetuksen **toimintakulttuuri** taas perustuu seuraaville periaatteille:

- Oppiva yhteisö toimintakulttuurin ytimenä
- Hyvinvointi ja turvallinen arki
- Vuorovaikutus ja monipuolinen työskentely
- Kulttuurinen moninaisuus ja kielitietoisuus
- Osallisuus ja demokraattinen toiminta
- Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo
- Vastuu ympäristöstä ja kestävään tulevaisuuteen suuntautuminen (OPH 2014a, 26–29).

2.2.3 Miten opetussuunnitelma laaditaan?

Jos opetussuunnitelman perusteet on laadittu samojen arvojen mukaan kuin mitä koulutyöltä odotetaan, on niitä syytä silmäillä hieman tarkemmin (vrt. OPH 2014a, 15). Tällöin työtä opetussuunnitelmatyötä ohjaavia periaatteita ovat muun muassa osallistumisen ja osallisuuden huomioiminen, monipuolinen, myös kriittinen arvopohdinta, vastuullisuus globaaleissa kysymyksissä sekä vuorovaikutus, joka perustuu avoimeen ja kunnioittavaan suhtautumiseen erilaisia katsomuksia, perinteitä ja kasvatusnäkemyksiä kohtaan. Tavoitteena on etsiä ja toteuttaa yhdessä ja pitkäjänteisesti ratkaisuja yhteiskunnallisiin ongelmiin, toimia myönteisen muutoksen puolesta ja myös tunnistaa kehitykseen vaikuttavia yhteiskunnallisia rakenteita. Asioita tarkastellaan empaattisesti toisten olosuhteista käsin. Aito vuorovaikutus ja yhteisöllisyys perustuvat yhdessä oppimiseen. (ks. OPH 2014a, 15–16.)

Erityisesti perusteiden arvopohjan kohta *Ihmisyys, sivistys, tasa-arvo ja demokratia* kuvaa hyvin perusteellisesti yhteisöllisen työskentelyn eettisiä ja yhteiskuntasopimuksellisia reunaehtoja. Teksti määrittelee ihmisyyteen kasvun pyrkimyksenä totuuteen, hyvyyteen, kauneuteen, oikeudenmukaisuuteen ja rauhaan. Näissä pyrkimyksissä ihminen joutuu kuitenkin välikäteen ideaalin ja vallitsevan todellisuuden kanssa. Sivistys ohjaa kuitenkin toimimaan näissä ristiriidoissa eettisen pohdinnan, myötätunnon ja tietoon perustuvan harkinnan perusteella. Sivistys, eettisyyden ja esteettisyyden arvot suuntaavat kohti hyviä ja arvokkaita valintoja. Sivistynyt ihminen pyrkii toimimaan oikein ja hänellä on tahtoa siihen. Lisäksi hän käyttää tietoa kriittisesti, pyrkii itsesäätelyyn ja vastuunottoon. (OPH 2014a, 15–16.) Ovatko

nämä periaatteet jopa liian vaativia eri intressiryhmien välillä käytyjä neuvotteluja ja poliitistakin valmistelua sisältävälle opetussuunnitelmatyölle? Tähän arvopohjan kohtaan kuuluvat nimittäin tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden periaatteet, mikä tarkoittaa myös katsomuksellista, puoluepoliittista ja kaupallisiin tahoihin sitoutumattomuutta. Perusopetusta tulisi kehittää demokraattisesti ja taloudellista, sosiaalista, alueellista ja sukupuolten tasa-arvoa edistään. (OPH 2014a, 16.)

Edellä mainitun arvopohjan lisäksi perusteiden laadintaprosessia määrittämään kirjattiin seuraavat periaatteet, joiden tarkoituksena on luoda yhteistä näkemystä ja sitouttaa prosessiin (Halinen 2014, 2015):

- **Normiperustaisuus:** Työtä ohjaavat suomalaisen yhteiskunnan normit ja kansainväliset sopimukset.
- **Tietoperustaisuus:** Työssä perehdytään tutkimus- ja arviointitietoon, ja hankkeiden tulosten ja kouluarjen kokemukset huomioidaan.
- **Tulevaisuuteen suuntautuminen:** Tietoa haetaan ja ratkaisuja pohditaan erilaisista mahdollisista tulevaisuusnäkökulmista.
- **Suunnitelmallisuus ja ennakoitavuus:** Työprosessi hahmotetaan ja aikataulutetaan jo heti prosessin aluksi. Työskennellessä tavoite pidetään selkeänä.
- **Yhdessä tekeminen:** Työtä ohjaa laajapohjainen ohjausryhmä, työryhmien edustus on monialainen ja yhteydenpito eri tahoihin jatkuvaa.
- **Kuunteleminen ja avoimuus:** Palautetta haetaan aktiivisesti, ja sitä hyödynnetään työssä. Perusteluonnokset avataan kommentoinnille.
- **Kunnioitus:** Työskentely on vuoropuhelua; pohditaan erilaisia näkemyksiä, kuullaan arjen kokemuksia, paikallista valmistelua ja opetussuunnitelmatyötä tuetaan.

Toimintakulttuuri

Perusteiden tekotapaa ja toimintakulttuuria kuvataan useaan kertaan sanaparilla *oppiva yhteisö*. Se ei itsessään kerro prosessin toimintakulttuurista tai perusteiden tekotavasta juuri mitään. Se on enemmänkin slogantyyppinen luonnehdinta monia ihmisiä sitouttavalle työlle, jonka toivottaisiin olevan joustava ja yhteisöllinen oppimisprosessi. Taustamateriaalista on löydettävissä viittauksia toimintakulttuuria määritteleviin tekijöihin, kuten edellä mainitut yhdessä tekemisen, kuuntelemisen ja avoimuuden sekä kunnioituksen periaatteet. Toinen

ilmeinen nimenomaan perusteiden tekotavan henkeä ilmaiseva termi on *yhdessä tehty*. Halinen (2015) kuvaa otsikon “Tulevaisuutta rakentava opetussuunnitelma on yhdessä tehty” alla kuvioa, jossa “**Yhteinen suunta eteenpäin**” seuraa ja koostuu kahdesta toisiinsa yhdistyvistä tekijästä, joita ovat “**Teksti**” ja “**Tekotapa**”. Valmis perusteasiakirja ja peruste-prosessin toimintakulttuuri korreloisivat siis suoraan yhteisten tavoitteiden saavuttamiseen. Tästä on tulkittavissa opetussuunnitelmatyötä johdettavan kokonaisena prosessina, jossa sillä, miten jokin työn osa toteutetaan, on merkitystä koko työlle ja lopulta sen vaikuttavuudelle ja merkitykselle.

Paikallista työtä ohjaavat periaatteet

Suomalaiseen opetussuunnitelmatyöhön luontaisesti kuuluva paikallisen työn liikkumavara on niin väljää, että käytännössä toimintakulttuuri määrittyy ja realisoituu todella vasta paikallisessa työssä. Paikalliselle työlle on asetettu paljon yleisluontoisia kysymyksiä ja abstrakteja tavoitteita, kuten “Miten valtioneuvoston asetus ja opetussuunnitelman perusteet tulevat tutuiksi?”, “Miten työ organisoidaan?”, “Miten saadaan kaikki mukaan?” ja “Miten opsin laadinta palvelee työmme todellista ja pitkäjänteistä kehittämistä?” (Halinen 2015).

Paikallisesti ratkaistaviksi jätettyjä asioita prosessissa ovat työn **organisointi** ja **resursointi**; **yhteistyön rakentaminen**, erityisesti oppilaiden ja huoltajien osallistuminen; opetuksen arvoperustan ja tehtävän määrittely; oppimiskäsityksen vaikutuksen pohtiminen ja opetuksen ja kasvatuksen tavoitteiden tarkentaminen; **oman toimintakulttuurin** linjaaminen; **toimintakulttuurin toteuttaminen** käytännön koulutyön järjestämisessä; oppimisen ja koulunkäynnin tuen ja oppilashuollon järjestämisen kysymykset; arvioinnin toteuttaminen yhdenvertaisesti; kieli- ja kulttuuriryhmien opetuksen järjestäminen; vuosiluokkakokonaisuuksien ja siirtymävaiheiden toimivuuden varmistaminen; oppiaineiden sisältöjen ja tavoitteiden tarkentaminen ja jakaminen vuosiluokittain. (Halinen 2015, 2014, ks. OPH 2014, 11–13.)

Toisin sanoen kaikki olennaiset työn toimeenpanoon ja vaikuttavuuteen liittyvät *miten*-kysymykset on ratkaistava paikallisessa valmistelussa. Esimerkiksi toimintakulttuurin linjaaminen ja sen näkyminen käytännössä riippuu kunnan osaamisesta, panostuksesta ja tulkinnoista. Tässä on kuitenkin otettava huomioon päätöksenteko- ja ohjausketju, johon kuuluu kunnallisen valmistelun autonomia. Suomalainen opetussuunnitelmaprosessin vahvuudeksi-

han luetaan juuri kuntien oma päätösvalta. Paljon kiinnostavampaa onkin se, että kun kansallisen tason työtä ohjaavien periaatteiden sijaan näkyvillä ovat paikallisen työn vastaavat, **mitkä ovatkaan ne kansallisen tason toimintaperiaatteet ja toimintakulttuuri?** Onko niin, ettei valtakunnallisen opetussuunnitelmatyön toimintaperiaatteita todella ole määritelty vai sekoitetaanko ne kuntia ja kouluja ohjaaviin periaatteisiin? Vaikka hallinnon sisäisesti työtä koordinoitaisiinkin täsmällisemmin, se ei näy ulospäin eikä toimintakulttuuria määrittäviä tekijöitä avata.

Lisäksi, perustetekstiä moititaan usein abstraktiksi juuri arvojen ja toimintakulttuurin osalta. Ne ovatkin teemoja, jotka on perusteissa tarkoituksenmukaista ilmaista yleisellä tasolla. Sen sijaan prosessia ohjaavat periaatteet olisi mahdollista konkretisoida ja näin tehdä prosessista läpinäkyvämpi tehtyjen päätösten ja linjausten perustelujen osalta. Konkretisointi myös osoittaisi vastaavuuden ja mallintaisi perustetekstissä esitettyä toimintakulttuuria.

3. Klassinen deliberatiivinen demokratia

Deliberatiivisen demokratian taustat ovat osa kulttuuriamme. Käytännössä puhumme demokratiapolitiikasta, jossa deliberaatiolla mahdollistetaan päätöksentekoa edeltävä keskustelu. Seuraavaksi selvennämme deliberatiivisen demokratian ja deliberaation käsitettä sekä siihen liittyviä ilmiöitä. Ensimmäisessä deliberaatio-luvussa (luku 3) käsittelemme deliberatiivisen demokratian taustaa ja klassisen deliberaatiokäsityksen piirteitä, toisessa (luku 4) taas realistisemman deliberaationäkökulman mukaisia deliberaation eri puolia ja haasteita-kin.

3.1 Deliberatiivisen demokratian taustaa

Deliberaation ihanteet ovat olleet osa yhteiskuntaamme jo pitkään, perustuen valistuksen keskeisiin ihanteisiin. Deliberaatio itsessään sisältyvät jo siinä määrin yhteiskuntamallimme ihanteisiin, sananvapauteen, tasavertaisuuteen, moniarvoisuuteen (Herne & Setälä 2005, 175), että on periaatteena tullut useaan kertaan perustelluksi ja hyväksytyksi. Nämä ihanteet ovat syvällä ajattelussamme, eivät kuitenkaan välttämättä tietoisina. Malmberg (2012, 26, 30) kuvaakin deliberaatiokehitystä kiinnostuksen heräämisenä jotain sellaista kohtaan, joka on jo ollut olemassa mutta ikään kuin uinuvana tai unohdettuna. Paradoksaalisesti postmodernin epäilyn aikakaudella elää yhä idea moraalien yhteensitomista kansalaisista ja julkisen tiedonvälityksen ja keskustelun ylläpitämästä kansanvallasta.

Klassinen liberalismi oli aikoinaan vastaus valistuksen jäykkyydelle. Liberalismi oli porvarillisen yhteiskunnan syytä ja seurausta. Sen piirteitä ovat kapitalismi, demokratia valtiomuotona ja vapaa, ei-tunnustuksellinen kulttuuri. Liberalismilla oli kolme vastausta siihen, kuinka poliittinen kansanosaa kykenee ajamaan myös ei-poliittisen kansanosan etua, eli yleistä etua. Ne olivat valistusrationalismi eli luonnontieteellisen tiedon levittäminen ja oppineisuus (John Locke), moraalikäyttäytyminen ja sen vastavuoroisuus (Adam Smith) ja kansalaiskeskustelu julkisessa, sosiaalisessa tilassa, ns. järjen julkinen käyttö (Immanuel Kant). Liberalismia on sittemmin seurannut *uudistettu liberalismi* (Walter Lippmann), *jälki-liberalismi* (Jürgen Habermas) ja *antiliberalismi* (Niklas Luhmann) (Malmberg 2012, 16–25.) Ymmärrämme deliberaation myös olevan osa tätä jatkumoa, yhdenlainen ehdotus demokratian muodoksi, joka toimisi tässä ajassa, ajanmukaisena.

Parlamentarismin pohjalla on *yleinen hyvä* ja *yhteinen etu*, ja parlamentti koko kansakuntaa edustava neuvotteleva kokous. Näin muotoili Burke jo vuonna 1774. Burken mielestä edustajan oli edustettava yleistä etua ja ajateltava yhteistä hyvää, ei äänestäjilleen antamiaan vaalilupauksia. (Pekonen 2011, 32–33.)

3.2 Deliberatiivisen demokratian yleisiä tunnuspiirteitä

Siinä missä demokratiasta ei ole yhtä ainoaa teoriaa, ei myöskään deliberatiivista demokratiaa ole yksiselitteisesti määritelty. Demokratia-käsitteen alla deliberatiivisuuden sijoittuminen voi hieman vaihdella luokittelijasta riippuen. Eskelinen ym. (2012, 41) jakavat demokratiakäsitykset seuraavasti: edustuksellinen, suora, osallistuva, deliberatiivinen sekä vastademokratia. Nämä demokratiakäsitykset eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan ovat osoitus demokratian monipuolisuudesta.

Deliberatiivisen tradition sisällä on useita suuntauksia tai painotuksia. Deliberatiivista demokratiaa voidaan tarkastella normatiivisena ja ideologisena aatteena. Sitä voidaan myös käyttää ikään kuin sateenvarjo-terminä erilaisille deliberatiivisille malleille ja sovelluksille (Nabatchi 2010). Deliberatiivisten teorioiden yhteinen nimittäjä on huomion suuntaaminen **päätöksiä edeltävään keskusteluun**. Keskeinen elementti on keskustelun **rationaalisuus**. Tietoteoreettisesti ajatellen päätöstä pidetään parempana, jos sen valmistelussa on käyty har-kitsevaa, vapaata, monipuolista keskustelua, ja tästä seuraa myös päätöksen moraalinen valtuutus (Pekonen 2011, 57). On tarkennettava, etteivät deliberatiivisuuden ehdot koske mitä tahansa keskustelua, vaan se kytkeytyy päätöksentekoon. Puhumme siis *poliittisesta delibe-raatiosta*.

Herne ja Setälä (2005) näkevät deliberaatioon kuuluvan oleellisesti kuusi määritelmää: 1. **kollektiivinen päätöksenteko**, 2. **inklusiivisuus sekä poliittinen tasa-arvo**, 3. **deliberatiivinen keskustelu**, 4. **preferenssien muuttaminen**, 5. **legitimiteetti** ja 6. **kansalaiskasvatus**. Heidän mukaansa kaksi ensimmäistä eli kollektiivinen päätöksenteko sekä inklusiivisuus ja poliittinen tasa-arvo kuuluvat yleisestikin demokratiakäsityksiin, koska ne linkittyvät tiiviisti länsimaisen yhteiskunnan edellä mainittuihin ihanteisiin. Muista demokratian muodoista deliberatiivisuuden erottaa sen deliberatiivinen keskustelu sekä preferenssien muuttaminen. Perinteisesti esimerkiksi puoluepoliittiset kannoittumiset ovat olleet vahvempia kuin

keskustelujen kautta muuttuva ja yhteisesti luotu kannoittuminen (Pekonen 2011). Deliberatiivisen päätöksenteon seurauksia kuvaavat legitimitietin vahvistuminen ja kansalaiskasvatuksen toteutuminen. Legitimiteetti sekä kansalaiskasvatus voivat myös tietoisesti toimia näennäisinä luoden illuusiota ja mainosta vaikuttavuudestaan. Määritelmät sopivat hyvin istutettavaksi myös opetussuunitelmaprosessiin, sekä tasoihin, osallisuuteen, keskustelujen vaikuttavuuteen ja vaikuttavuuteen.

Malmberg (2012, 26–27) taas määrittelee deliberatiivisen politiikan neljän eri tekijän avulla: 1. **politiikan tavoite**, 2. **menettelytavat**, 3. **tasot** ja 4. **psykologiset reunaehdot**. Deliberaatio on yhteishyvän toteuttamista, ei vain kompromisseja. Ydinkäsite on yrityskouluttaja- ja didaktiikkakielestä tuttu **kollektiivinen ongelmanratkaisu**. Se tarkoittaa, että yhteiskunnallisen ongelman ratkaisu on aina avoin. Tuo ratkaisu saadaan selville harkinnan ja moninäkökulmaisen keskustelun myötä. Samalla ikään kuin löydetään vastaus siihen, mikä on yleinen etu. Deliberatiivinen politiikka ei siis ole kompromisseja, erityisintressien toteuttamista tai eri kantojen esittelyä. Käytännössä politiikanteossa voidaan erottaa kaksi tasoa: deliberatiivisen politiikan korkea ja ei-deliberatiivisen politiikan matala taso. Toisaalta deliberaatioon pyrkiminenkään ei aina takaa yleisen edun toteutumista, sillä käytäntö ja ihanteet eivät useinkaan kohtaa.

Vaikka deliberaation määrittelyissä korostuu yhteisöllinen päätöksenteko, kuuluu deliberatiiviseen prosessiin yhtä lailla yksilöllinen kuin yhteisöllinen ulottuvuus. Yksilöllisen prosessista tekee se, että jokainen pohtii mielipidettään ja argumenttejaan itse. Näitä tulee sitten edelleen suhteuttaa muiden vastaaviin, jotta deliberaation ydin, tietämyksen lisääntyminen ja näin mieltymysten tarkentuminen, toteutuisi. (Pekonen 2011, 52.) Jokainen tuo tarjolle oman tietonsa ja mielipiteensä, mutta myös oppii muilta. Näin prosessissa mahdollistuu se, että lopputulos on jotain muuta ja enemmän kuin mitä lähtökohtaisesti yksilö olisi edes tullut ajatelleeksi (vrt. luku 4.5).

Malmberg (2012, 27, 29) näkee deliberatiivisen demokratian joko **edustuksellisen** ja **osallistuvan** demokratian vaihtoehtona. Ei siis niinkään suoran demokratian, sillä deliberatiivisuus korostaa nimenomaan edustuksellisia ja välittäviä mekanismeja. Kummassakin mallissa on omanlaisensa vastaus siihen, kenen tehtävä on päätellä yleinen etu ja miten poliittinen päätöksenteko kytketään kansan tahtoon. Ensimmäisessä on kyse tiedonkeruun, argu-

mentoinnin ja vastaväitteiden huomioonottamisen eli poliittisen viestinnän laadusta, erityisesti hallitsijoiden kesken. Valtiomuodon tavoitteena on vakaus ja jatkuvuus. Jälkimmäinen on niin kutsuttu kaksiraiteisen demokratian malli, mikä tarkoittaa medioiden roolia kansalaisten keskinäisen keskustelun ja ns. tarveilmaisun välittämisessä poliittiselle järjestelmälle (*deliberatiivinen journalismi*). Valtiomuodon tavoitteena on legitimiys ja kansalaisten tasiarvo.

Vaikka deliberaation voikin lukea osaksi edustuksellisen demokratian käytäntöjä, mahdollistaa se myös kritiikin edustuksellista demokratiaa kohtaan. Sen sijaan, että ainoastaan äänestettäisiin ja laskettaisiin yhteen äänestyksen tulos, deliberatiivisen demokratian teoria vaatii pohdintaa siitä, millä tapaa kansalaisten mielipiteet ovat syntyneet. Lisäksi on luotava edellytykset harkituille mielipiteille. Deliberaatioon sisältyy oleellisesti ajatus ”mukaan pääsemisestä” eli päätöksenteossa luodaan tila, johon kutsutaan kansalaisia mukaan päätöksentekoon.

Deliberaatiossa oleellista on oikeus osallistua ilman vaatimusta asiantuntijuudesta tai valtaasetelmista. Argumentointi on ratkaisevassa asemassa perinteisesti jaettujen päättämisoikeuksien sijaan. (Eskelinen ym. 2012, 76.) Kuitenkin käytännössä yhteiskuntarakenne on senlaatuinen, että päätöksenteon ja vastuun hajauttaminen on ollut välttämätöntä pitkälle eriytyneiden alojen ja palvelujen tuottamisen kannalta. Lisäksi emme voi puhua enää tiettyjen rajojen sisäpuolella ilmenevästä kansanvallasta, demokratia on ylikansallista ja globalisoitunutta siinä missä mikä tahansa muukin ilmiö. Osa päätösvallasta on kansallisen demokratian ulottumattomissa. Todellinen haaste onkin yhdistää deliberaatio, puoluepolitiikka ja hajautettu päättäminen asiantuntijaorganisaatioineen. Vielä niin, että päättämisen ja osallistumisen muodot tasoittaisivat ja mahdollistaisivat yhdenvertaista osallistumisen oikeutta ja yhteisön koheesiota. Se taas, kuka todella käyttää osallistumisen mahdollisuuttaan ja oikeuttaan, onkin demokratian haaste ja tulisi huomioida vaikuttamisen muotoja kehitettäessä, esimerkiksi sosiaalisten resurssien tasapuolistamisena. Jokaisella tulee olla myös lähtökohtainen oikeus olla osallistumatta.

Poliittisen osallistumisen tutkimuksessa on puhuttu *kokemuksellisesta kuilusta* asianosaisten välillä (mm. Raisio & Vartiainen 2011, 13). Tällä tarkoitetaan kansalaisten sosio-ekonomisesta taustasta johtuvaa osallistumisen mahdollisuuksien ja kiinnostuksen eriytymistä ja pää-

töksentekoon ja vaikuttamiseen osallistuvien yksipuolistuvaa profiilia. Toisaalta deliberatiivisuuden olemukseen kuuluu tietty jännittyneisyys sen toiminnan ulkopinnoilla. Deliberatiivinen kansalaiskeskustelu vaatii myös reittejä, joita kautta sen tulokset voivat välittyä päätäjille ja päätöksentekoon. Demokratiamuodoista deliberaatiota täydentää esimerkiksi Rosanvallonin esittelemä vastademokratia, joka ei odota kutsua, vaan on kansalaisista lähtevää aktiivisuutta ja politiikan ja instituutioiden tarkkailua (Rosanvallon, 2008).

Vastakkaisena ideologiana suoralle, osallistuvalle ja deliberatiiviselle demokratialle on nähtävissä ilmiö, josta Hibbing ja Theiss-Morse käyttävät käsitettä *häivedemokratia* (eli stealth-demokratia). Tällöin kansalaiset luottavat edustukselliseen demokratiaan ja kokevat edustajien äänestämisen olevan riittävä osallisuuden ja toimijuuden muoto. Halu uskoa asiantuntijuteen ja “parhaiten tietämiseen” politiikassa elää tällöin vahvana, halutaan uskoa että päättäminen on tehokkainta niiden toimintana, joilla siihen mandaatti vaaleissa valittuina on. Kansalaiset aktivoituisivat tällöin muihin demokratian muotoihin lähinnä silloin, kun eivät koe luottamusta vallassa oleviin poliitikkoihin. (Bengtson & Mattila 2009, 303–306.)

Kokoavasti voisi määritellä, että deliberaatio on demokratian muoto ja vaihtoehto muille demokratian muodoille (edustuksellinen, suora, osallistuva ja vastademokratia). Sen voi nähdä myös muita demokratian muotoja täydentävänä; demokratiaa syventävänä ja kansanvallan ja vaikuttamisen laatua ja legitiimiyttä parantavaan pyrkivänä päätöksentekotapana. Sen eri teoriat ja kehittelyt kertovat siitä, että demokratian toimivuuteen uskotaan ja siitä halutaan kehittää entistä parempi.

3.3 Deliberatiivisen demokratian periaatteet käytännössä

Deliberatiivinen demokratia on monimerkityksellinen käsite, jopa niin, että se voi saada toisilleen vastakkaiset merkitykset. Juuri tästä syystä käytännön menetelmää on haasteellista arvioida joko deliberatiiviseksi tai ei-deliberatiiviseksi. Paremminkin voidaan tutkia deliberatiivisuuden elementtejä ja arvioida niiden toteutumista.

Seuraavat yleiset päämäärät yhdistävät deliberaatiivisia menetelmiä ja niiden toteutuminen määrittää myös deliberatiivisuuden toteutumista ja tasoa. Eri deliberatiivisen demokratian teorioita yhdistävä tekijä on se, että eri näkemyksiä puntaroivan keskustelun tulisi johtaa

osallisten **preferenssien** eli mieltymysten **muuntumiseen**. Lähtökohtana on, että preferenssit perustuvat luotettavaan informaatioon ja harkintaan. (Herne & Setälä, 2006) Jollain tapaa kaikissa painotuksissa tavoitteena on **enemmistöpäätösten stabilisointi**¹

Vaikka tarkoituksena onkin enemmistöpäätöksen vakaus ja hyväksyttävyys, deliberaatioon kuuluu muista demokratioista poiketen epästaattisuus. Deliberaation ääreen ihmiset tulevat tiettyjen preferenssien kanssa, mutta silti varsinainen mielipiteen jäsentyminen tapahtuu yhteisessä deliberaatiossa itsessään. (Raisio & Vartiainen, 2011.)

Eri teorioiden pohjalta olemme koonneet seuraavat deliberatiivisuutta määrittävät kriteerit ja ehdot: dialogisuus, vaikuttava puhe, julkisuus, sitoutuminen päätöksenteon sääntöihin, deliberatiivisuuden vahvistaminen päätöksenteon kaikilla tasoilla ja riittävä aika päätöksentekoprosessiin. Dialogisuus eli keskustelu on deliberatiivisuuden ydin, mutta kaikki puhe ei kuitenkaan ole deliberatiivista. Deliberatiivisessa keskustelussa on mahdollisuus ja jopa todennäköistä osallistujien muuttaa mielipidettään perustuen tiedon lisääntymiseen, ei valtasuhteiden tai painostuksen takia. Dialogissa ei pelkästään tuoteta puhetta, yhtä olennaista on kuunteleminen. Puheen vaikuttavuus on nimenomaan argumentoinnin uskottavuutta ja pätevyyttä, ei kuitenkaan populistisessa hengessä. Hitaalla päätöksenteolla ei tarkoiteta päätöksenteon venymistä, vaan päätöksenteon kypsymistä niin, että päätökset ovat sosiaalisesti kestävämmällä pohjalla. Deliberaation voikin lukea osaksi niin sanottua hidademokratiaa, mikä usein toteutuu lähidemokratiana. (ks. Herne & Setälä 2006, Pekonen 2011, Malmberg 2012, Vartiainen 2011).

Suomessa deliberatiivista teoriaa on kokeiltu käytännön tasolla eri muodoissa, mutta mitään vakiintunutta muotoa ei ole syntynyt. Esimerkiksi Åbo Akademiassa ja Vaasan yliopistossa on toteutettu kehitystutkimusta deliberaation malleista kansalaisraateina ja -keskusteluina. Tietyistä voidaan ajatella, että deliberatiivisia käytäntöjä on jo olemassa, tosin ei nimettyinä. Kuten usein saattaa käydä, käytäntö ei ehdi teorianmuodostuksen matkaan -tai toisinpäin.

¹ Vrt. Habermasin *massaloyaliteetin* käsite, jolla Habermas tarkoittaa sitä, että kansalaiset hyväksyvät hallinnollisen vallan oikeutettuna ja antavat sille tukensa demokratian välityksellä. ([Habermas 1987] Huttunen & Heikkinen 1999)).

Deliberaation käytännön standardoituista, ainakin osittain, toteutuksista voidaan raatien lisäksi mainita myös konsensuskonferensit sekä deliberatiiviset mielipidemittaukset (Herne, Setälä, 2005)

3.4 Deliberaation sopimuksia ja sopijoita

Deliberaatioperinnettä voidaan jakaa erilaisiin sopimusteorioihin, jotka vaihtelevat jonkin verran riippuen esittäjästä. Voimme myös jakaa teorioita sen mukaan, painottuuko päätöksenteossa ja sen lopputuloksessa a) **yksimielisyys** b) **pluralismi** ja c) **kohtuullinen sopimus**.

Deliberaatiokokeilut eroavat päämääriltään, eli niiden tavoitteiden asettelut ovat poikkeavia. Yksimielisyydessä odotetaan osallistujien päätyvän yksimieliseen tulokseen parhaan argumentoinnin sekä olemassa olevien tietojen perusteella. Taas pluralismissa voidaan äänestää, jolloin hyväksytään myös eriävät mielipiteet. Tällöin myös deliberaatio itsessään on “väljempi” ajatuksiltaan kuin yksimielisyys. Tässä haasteen luo ajatus, onko pluralistinen vaihtoehto riittävä legitimoinnin kannalta. Yksimielisyyden ja arvopluralismin välimaastossa sijaitsee kohtuullinen sopimus, jossa jo lähtökohtaisesti hyväksytään mahdollinen sopimuksellinen konsensus. Kuitenkin sopimuksen on oltava riittävän hyvä, jotta jokaisen osallistujan on mahdollista se hyväksyä, vaikka hyväksymisen taustalla olisikin eroavaisuuksia. (esim. Herne & Setälä 2006, 117–126).

Yhtäläisinä deliberaation ilmentymissä näkyy pyrkimys ideaaliin. Tällöin teorioissa on näkyvissä vahva normatiivisuus, joka myös asettaa kyseenalaiseksi ihanteiden toteutumisen mahdollisuudet (Raisio & Vartiainen, 2011.)

Nostamme tässä esille joitakin oleellisesti deliberaatioon liittyviä henkilöitä, heidän näkökulmiaan sekä sopimusteorioita, eli deliberaation käsitteen lähtökohtia ja peruskiviä. Klassisesti deliberaatio näyttäytyy normatiivisena ja tarkkaan määritettynä toimintana legitimitietin vahvistamiseksi. Kenelläkään ei ole varsinaista omistajuutta deliberaatioon ja sen toimijuuskentälle mahtuu laaja kirjo näkökulmia. Deliberaatiosta puhuttaessa kuitenkin on vähintäänkin kaksi nimeä, jotka tulevat usein mainituiksi ja joiden käyttö on vakiintunut.

Kriittisen koulukunnan edustaja Jürgen Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoria sekä siitä laajennettu oikeuden diskurssiteoria ja poliittisen päätöksenteon legitimititeettiehdot ovat toimineet kehikkona deliberatiivisuuden rakentumiselle. Habermasilainen demokratiateoria perustuu kommunikatiivisen toimintaan, sillä Habermasin mukaan se mahdollistaa yhteisymmärryksen ja yhteisen edun löytämisen. Toisena esille nostamme John Rawlsin yhteiskuntafilosofiset ajatuksia. Heidän kauttaan katselemme normatiivisen deliberaation olemusta sekä eroavaisuuksia. On myös mainittava, että Habermas sekä Rawls ovat itse myös julkisestikin debatoineet keskenään (esim. Rawls 1995).

3.4.1 Herra Habermasia

Kommunikatiivisen toiminnan teoriassa Habermas näkee yhteisymmärrykseen pyrkivän keskustelun edellytyksenä tosiasioiden ja oikeudenmukaisten normien saavuttamiselle. Kyseisistä asioista keskustelemisesta Habermas käyttää käsitettä *kommunikatiivinen rationalisuus*. Järkiperäisen keskustelun mahdollistuminen on seurausta maailmankuvien rationalisoitumisesta ja yhteiskunnallisen moraalitietoisuuden kehittymisestä *postkonventionaaliselle* tasolle. Moraalitietoisuuden tasoilla viitataan Kohlbergin jaotteluun yksilön moraalikehityksen vaiheista. **Vapaa keskustelu**, eli *praktinen diskurssi*, jossa pohditaan yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden kysymyksiä, kuuluu postkonventionaaliselle eli ylimälle moraalitietoisuuden tasolle. Ylimmän tason vaiheessa normit eivät ole itsestäänselvyksiä, vaan niistä on mahdollista keskustella ja ne ovat arvioitavissa. Modernissa yhteiskunnassa moraalitietoisuus ei voi perustua auktoriteettiin tai traditioon vaan se on johdettava käytännöllisestä diskurssista, joka pyrkii **yhteisymmärrykseen** ja **rationaalisuuteen**. Toisin sanoen modernissa yhteiskunnassa normit ovat diskursiivisia. (Huttunen & Heikkinen 1999, 11–14.)

Se, kuinka hyväksyttäviä ja oikeutettuja eli legitimejä yhteiskunnan normit ovat, riippuu niiden 1) *validiteetista* ja 2) *faktisiteetista*. Ensimmäinen tarkoittaa normin **pätevyyttä** siinä mielessä, millaisessa keskustelussa siitä saatu yhteisymmärrys on saavutettu. Habermasilaiset ehdot keskustelulle ovat siis vapaus ja rationaalisuus. Toisin sanoen kaikkien mahdollisten asianosaisten tulisi voida hyväksyä normi rationaalisen keskustelun osanottajina. Toinen legitimititeetti-ehto taas tarkoittaa normin **tosiasiallisuutta** eli sen pakottavaa voimaa senhetkisiin vahvistettuihin lakeihin, asetuksiin, määräyksiin ja oikeuskäytäntöihin sekä kirjoittamattomiin ja hyväksytyihin lain soveltamiskäytäntöihin perustuvana. Pakottavuus tarkoittaa

normin hyväksytyä sosiaalista sitovuutta, joka ohjaa ihmisten toimintaodotuksia ja toimii sosiaalisesti integroivana tekijänä. (Habermas 1996, Huttunen & Heikkinen 1998.)

Validiteetti ja faktisiteetti ovat legitimizeetti-tarkastelun kaksi eri näkökulmaa, kuitenkin molempia tarvitaan yhdessä legitimiuden arviointiin. Habermasin mukaan normeja tulee tarkastella sekä moraalilla että demokratiaperiaatteen mukaan. Demokratiaperiaatetta taas Habermas havainnollistaa kehittämällään rationaalisen poliittisen tahdonmuodostuksen prosessimallilla. Lyhyesti kuvattuna malli on vaiheittain etenevä diskurssi, joka alkaa 1) *pragmaattisesta diskurssista*, etenee joko 2) *intressineuvotteluihin* tai *eettis-poliittiseen diskurssiin*, sitten 3) *moraaliseen diskurssiin* ja viimeisenä 4) *juridiseen diskurssiin*. Ensimmäisessä vaiheessa pohditaan ja valitaan prosessin arvoille perustuvat tavoitteet. Jos niistä päästään yhteisymmärrykseen, siirrytään suoraan moraaliseen diskurssiin. Jos taas ei, esimerkiksi intressiristiriidoista johtuen, päädytään intressineuvotteluihin, jossa asia on tarkoitus ratkaista reilusti neuvotellen. Reiluus voidaan käsittää rajoitettuna strategisuutena, eli osapuolet ovat selvillä toistensa intresseistä. Jos taas erimielisyys johtuu arvoriistiriidoista, on käytävä syvällinen keskustelu, jossa puntaroidaan yhteisön arvoja ja jossa haetaan vahvistusta kollektiiviselle itseymmärrykselle. Kolmannessa vaiheessa edellisten vaiheiden tulosta arvioidaan vielä yhteisen edun näkökulmasta; tuloksen tulisi olla mahdollisimman monen asianosaisen intressin suuntainen niin, ettei se loukkaa kenenkään yksittäistä intressiä. Jos tämä ei toteudu, joudutaan palaamaan edellisten vaiheiden neuvotteluihin. Viimeisessä vaiheessa yleisesti, moraalisesti hyväksyttävää normia arvioidaan oikeudellisen yhtenäisyyden näkökulmasta. Lain muotoon kirjoitettuna sen tulee olla yhtenevä muun lainsäädännön kanssa. Tämä diskurssi käydään asiantuntijoiden kesken. (Huttunen 2014, Habermas 1996.)

Teoreettisesti ajatellen, mitä ideaalimmassa tilanteessa yhteisö toimii, sitä lähempänä faktisiteetti ja validiteetti ovat toisiaan. Tällaisessa tilanteessa yhteisön kesken tuotettaisiin vain valideja normeja, diskurssiperiaatteen mukaisesti. Todellisuudessa tällaista ideaalitilaa ei kuitenkaan voida koskaan saavuttaa. Esimerkiksi normien validiteettiperusta on aina keskeneräinen ja epätäydellinen, mikä tuo väistämättömän jännitteen validiteetin ja faktisiteetin välille. (Huttunen 2014.)

Kommunikatiivisen toiminnan teoria on lähtökohdiltaan kritiikkiä ei-kommunikoivaa, väli-neellistä rationaalisuutta kohtaan. Habermasin mukaan moderni yhteiskuntaan on syntynyt

ei-normatiivisia ohjausmekanismeja eli *systeemejä*. Systemi on omalakinen ja -logiikkainen järjestelmä, jonka ihmiset kokevat vaikeatajuisiksi. Ne kehkeytyvät kuin sivuvaikutuksena tai oireena yhteiskunnan toimintojen järkiperaistymisestä ja sitä seuraavasta monimutkaistumisesta. Järjestelmät ovat tosin yhteydessä arkielämään rahan ja vallan mekanismien välityksellä. Ihmisten elämismailma ja yhteiskunnallinen järjestelmä ovat kuitenkin erkaantuneet toisistaan. Yhteiskunnan integroituminen ei tapahdu normatiivisesti hyväksytyin ja keskustelulla saavutetun yhteisymmärryksen kautta, vaan systeeminen integroituminen on yksilön tietoisuudesta riippumatonta, ei-normatiivista rahan ja vallan kautta ohjaamista. (Huttunen & Heikkinen 1999, 14.)

Systemin valloittajaluonnetta Habermas (mts. 15–16) kuvaa *kolonisaation* käsitteellä: systemi kolonisoi elämismailmaa. Ihmiset alkavat toimia kuten systemi käyttäen rahaa ja valtaa toistensa käyttäytymisen ohjaamiseen.

Talouden ja hallinnon systemit vaativat kuitenkin toimiakseen yhteyden elämismailmaan ja oikeutuksen elämismailman uudistamisprosesseista. Esimerkiksi hallinnon alasytemi tarvitsee poliittisille päätöksille *massaloyaliteettia*, demokratian välityksellä hallinnon saamaa oikeutusta ja tukea. Habermasin ajatuksen mukaan, systeemisten mekanismien päämäärät ja tavoitteet eivät sinänsä ole ongelma, mikäli ne on hyväksytyt praktisessa diskurssissa sen ehtoja noudattaen. (Huttunen & Heikkinen 1999, 16.) Deliberatiivisen demokratian ja päätöksenteon deliberoinnin voi tässä yhteydessä nähdä mahdollisuutena rikkoa omalakisiasysteemejä ja tehdä niistä ymmärrettävämpiä kommunikatiivisen toiminnan avulla.

3.4.2 Herra Rawlsia

Rawlsilaisuus kumpuaa poliittisesta liberalismista tai liberaalista demokratian perinteestä. Deliberatiivisuuteen Rawlsin yhdistää julkinen, sekä päättäjien että kansalaisten, keskustelu. John Rawls kokee sopimusteorioidensa olevan hypoteettisia ja ihanteita ja tässä sivuamme niistä oikeudenmukaisuudenteoriaa, kohtuullisuutta sekä yhteisymmärryksen tilaa.

Ensimmäisessä teoksessaan *Theory of Justice* Rawls esittelee **Oikeudenmukaisuusteorian** sopimusteorian, jonka avulla hän yhteiskunnan tasolla haluaa pyrkiä oikeudenmukaisiin ratkaisuihin. Teoriassa yksilöt ovat tilanteessa lähtökohtaisesti ”**tietämättömyyden verhon**”

takana. Tämä kuvitteellinen verho mahdollistaa toimimisen tietämättöminä omista ja toistensa lähtökohdista sekä tiedoista ja osallistumisen sopimustilanteeseen näin ollen **tasa-arvoisina, rationaalisina** tekijöinä. Sopimustilanteen alussa määritellään oikeudenmukaisuusperiaatteet eli yhteiskunnalliset arvot, joihin kaikki osallistujat voivat sitoutua, koska osallistujat sitoutuessaan sopimukseen ei tiedä omaa asemaansa suhteessa sopimukseen. Kuitenkin osallistujan on tiedettävä yhteiskunnan lainalaisuuksista kyetäkseen olemaan toimijana päätöksenteossa. Perusinstituutioiden pitäisi olla Rawlsin mukaan järjestetty oikeudenmukaisuusperiaatteiden mukaisesti, koska ne ovat niin merkittäviä yksilön elämän perusedellytyksissä (Rawls, 1971, 7). (Herne 2012, 92–100.)

Rawls jaottelee oikeudenmukaisuuden kahteen periaatteeseen, joista ensimmäinen on **mahdollisimman laajat perusvapaudet**, jotka eivät voi rajoittaa toisten vastaavia vapauksia. Toinen on alisteinen ensimmäiselle periaatteelle ja siihen kuuluu **sosiaalisten ja taloudellisten eriarvoisuuksien järjestäminen** niin, että virat ja asemat ovat kaikille avoimia sekä tuottavat suurimman mahdollisen hyödyn huonommissa asemissa oleville. (Herne 2012, 100–102; Setälä 2013, 86–87.)

Oikeudenmukaisuusteoriasta saamaansa kritiikkiin Rawls vastaa palaamalla takaisin sen pariin Political Liberalism-kirjassa. Alkuperäisessä teoriassa lähtökohtana on yhteiskunta jonka jäsenet ovat pysyviä. Rawls muokkasi teoriaa koskemaan myös monimuotoista ja moniarvoista yhteiskuntaa, uskoen myös tällöin olevan mahdollista sopia oikeudenmukaisuudesta. Johdattelussaan Rawls esittää yksilöiden olevan kykeneviä sopimaan yhteisistä säännöistä ja saavuttamaan yhteisymmärryksen asioista. Tällöin yhteiskunnan jäsenten on kunnioitettava toistensa näkemyksiä ja saavutettava limittäisen **yhteisymmärryksen tila** (*overlapping consensus*) sekä heidän on oltava **kohtuullisen järkeviä** vaatimuksissaan. (Herne, 2012 121–124) Yhteiskunnallisen keskustelussa käytetään **julkista perustelua** (*public reason*), jossa vedotaan ainoastaan perusteluihin jotka ovat kaikille yhteisiä. (Herne 2012, 123; Setälä 2013, 90–92.)

Kohtuullisuudessa yksilöt ovat tietoisia itsestään sekä tavoitteistaan, mutta tietoisuudesta huolimatta he pyrkivät kohtuulliseen, muut huomioon ottavaan sopimukseen. Kohtuullisessa sopimuksessa jokainen sitoutuu lopputulemaan, vaikka sen tiimoilta voi joutua tekemään kompromisseja omien etujensa suhteen. Kohtuullisuus sisältää ymmärryksen poliittisen vallankäytön perustumisesta julkisen järjen käyttöön. (Setälä 2013, 92).

Kohtuullisuuteen liittyvä **yhteisymmärryksen tilan** ydin on ajatus hyvästä yhteiskunnasta, jossa tietyt oikeudenmukaisuuteen perustuvat perusinstituutiot ja arvot nauttivat yhteisön luottamusta. Yhteisön sisällä yksilöillä on kuitenkin useita, erilaisia arvoja ja käsityksiä. Ne eivät kuitenkaan saa olla sellaisia, jotka rajoittavat muiden oikeuksia tai maailmankatsomuksia. Erilaisia käsityksiä koskee siis kohtuullisuuden vaatimus. (Herne, 2012 122,123; Rawls 1993, 48.)

Tietämättömyden verho tekee merkittävän eron Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian sekä **kohtuullisuuden** käsitteeseen. Tietämättömyden verhon avuin tehdyn sopimuksen periaatteet ovat kaikkien hyväksyttävissä, koska sopimusta tehdessä kenenkään henkilökohtaiset sitoumukset eivät ole tiedossa. Sovitaan siis “yleistä hyvää”, ilman henkilökohtaisia intressejä. Taas kohtuullisessa sopimuksessa sopimuksen tekoon osallistujat voivat sitoutua sopimukseen, koska he osallistuessaan ovat saaneet kaiken mahdollisen tiedon osallistujista. Täten he ovat tietoisia osallistujien intresseistä ja ovat voineet punnita sopimuksen etuja ja haittoja eri yksilöiden kannalta. (Setälä 2013, 89.)

3.4.3 Yhdessä ja erikseen

Habermasin ja Rawlsin teorioiden katsotaan eriytyvän niiden fokuksessa legitimizeetin vahvistamisessa. Habermasin katsotaan vahtistavan legitiimiyden erityisesti demokraattisen **prosessin** kautta, kun taas Rawlsin oikeutus löytyy **substantiaalisten** kriteerien täyttymisen lopputuloksessa. (Setälä 2013, 98–99) Kritiikkiä on esitetty näin puhdasta jakoa kohtaan, esimerkiksi Chantal Mouffe väittää eittämättä sekä prosessin että lopputuleman saavan vaikutteita toisistaan (Mouffe 2000). Habermas ja Rawls eroavaisuuksiin kuuluu myös näkemys siitä, että mitkä alueet ovat avoimia demokraattiselle keskustelulle. Rawlsin rajatessa perusvapaudet ja instituutiot keskustelun ulkopuolelle, Habermas kokee keskustelun ulottuvat ihmisyyteen yleensäkin. (Setälä 2013, 95.)

3.4.4 Tradition linkit opetussuunnitelmaan

Viime vuosina erityisesti Habermas on ollut esillä myös opetussuunnitelmaan liittyvässä keskustelussa. Habermasin julkaisun (1996) englanninkielinen otsikko *Between facts and*

norms vastaa erinomaisesti siihen, miksi habermasilainen tarkastelu sopii opetussuunnitelmatyön tarkasteluun. Opetussuunnitelma työstetään tietoperustaisuuden vaatimuksen, resurssiehtojen ja arvojen uusintamisen tehtävän rajaamassa tilassa. Koulutuksen ohjaus perustuu myös näille kolmelle: informaatio-, resurssi- ja normiohjaukselle. Habermas on myös kommunikatiivisen toiminnan teoriassaan tutkinut arvoja ja normeja uusintavia prosesseja (ks. Habermas 1984, 1987).

Kollektiivisen tahdonmuodostuksen prosessimallia voi niin ikään käyttää välineenä koulutuspoliittisen päätöksenteon tarkastelussa. Mali on toki teoreettinen ja sitä on turha yrittää istuttaa sellaisenaan esimerkiksi opetussuunnitelmaprosessiin. Opetussuunnitelmatyössä on samaa lineaarista vaihteellisuutta, mutta eri diskurssit eivät ole selkeästi erotettavissa toisistaan ja niitä käydään päällekkäisinä päätöksenteon eri tasoilla. Toisaalta myös Habermasin mallissa tahdonmuodostus on siinä mielessä syklistä, että edelliseen vaiheeseen on palattava, jos se jää vaillinaiseksi, ja keskustelu ja neuvottelu eivät ole legitimiillä pohjalla tai tuota tulosta seuraavassa vaiheessa. Opetussuunnitelmaprosessissa kullakin tasolla käydään periaatteessa läpi diskurssien eri vaiheet, mutta käytännössä todellinen liikkumavara ei ole kaikilla tasoilla sama. Tietty velvoittavuus ja odotukset koulua ja opetussuunnitelmaa kohtaan ovat jo olemassa ennen prosessin virallista käynnistymistä esimerkiksi perusopetuslain, hallitusohjelman ja julkisen koulutuspuheen myötä. Juridista diskurssia ei esimerkiksi käydä opetussuunnitelmaprosessissa siinä määrin kuin eettis-poliittisia tai intressineuvotteluja. Kunta- ja koulutasolla taas ei ole mahdollisuutta määrittää opetussuunnitelman periaatteellista pohjaa, kuten opetuksen tavoitteita tai oppimiskäsitystä, sillä ne tulevat annettuina ja velvoittavina opetussuunnitelman perusteissa. Toisaalta tämä ei tarkoita, etteikö juuri ymmärrystä lisäävän ja sitouttavan keskustelun käyminen prosessin joka vaiheessa olisi elintärkeää asiakirjan vaikuttavuuden kannalta.

Samoin koulua ohjaavien normien legitimizeettiä voi arvioida sekä niiden validuiden että faktisiteetin näkökulmasta. Habermas-tutkija Rauno Huttunen (2014) käyttääkin esimerkkinä normien tosiasiallisuuden ilmenemistä opetussuunnitelmaa. Kirjoitettuun opetussuunnitelmaan on kiteytynyt koulua koskevan normiston faktisiteetti. Lisäksi koulun toimintaa määräävät tietyt lait ja asetukset. Erikseen ovat vielä ne kirjoittamattomat normit, jotka kuitenkin lasketaan tosiasiallisiksi normeiksi, sillä nekin ohjaavat toimintaa.

Habermasin systeemiteoria on mielenkiintoinen hallinnon rakenteiden, hallintokulttuurin ja demokratian toteutumisen näkökulmasta. Voikin pohtia, muistuttaako koulutuspolitiikan kentän keskeisten hallinnollisten instituutioiden toiminnan luonne elämismaailmasta irrallaan toimivia omalakisista systeemeistä. Tai missä määrin opetussuunnitelma-instituutiota ja -prosessia voi verrata systeemiseen toimintaan? Yleisesti hallintojärjestelmien monimutkaisuudesta, kapea-alaista talousohjausta ja yksityistämistrendiä pidetään haasteena kansalaisvaikuttamiselle ja vaikuttamisen sosiaaliselle tasa-arvoisuudelle sekä hallinnon uskottavuudelle ja vakuuttavuudelle (ks. Ryyänen 2012).

Jos Rawlsin julkaisuista haetaan vastaavaa perustelua ja yhteyttä opetussuunnitelmatyöhön, hänen pääteoksensa *Political liberalism* (1993) kertoo otsikollaan sen, mihin aatteeseen nykyinen demokraattinen päätöksenteko ja yhteiskunnallinen arvokeskustelu nojaavat. Ja päätöksenteon ympärillä tapahtuva keskustelun tulisi olla liberaalin demokratian periaatteiden, vapauden, osallistumisen ja yhdenvertaisuuden mukaista.

Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian periaatteita voidaan soveltaa myös tarkastellessa opetussuunnitelmaprosessin rakentumista. Tässä yhteisesti sovittujen periaatteiden valossa pyydetään kaikkia mukaan rakentamaan prosessia, jonka tarkoituksena on luoda koko kansan osallisuuden mahdollistava asiakirja.

4. Realistisia näkökulmia deliberaatioon

Tässä luvussa käsittelemme siis deliberaatioon liittyviä ilmiöitä realistisemmasta deliberaationäkökulmasta. Deliberaation soveltaminen käytäntöön tuo väistämättä esille ideaaliperiaatteiden ja todellisen päätöksentekotilanteen ja siihen vaikuttavien tekijöiden välisen jännitteen. Seuraavaksi käsitellyt ilmiöt kuvaavat hyvin deliberaation käsitteen sateenvarjomaisuutta ja sen poikkitieteellisyyttä.

4.1 Yleisen edun ja mielipiteen ongelmallisuus

Julkista keskustelua ja niin kutsuttua *yleistä mielipidettä* ei voida pitää lakiin verrattavana päätöksenteon legitimoijana. Toisaalta, demokratiassa lainmuodostus vaatii enemmän tai vähemmän julkista keskustelua ja mielipiteiden vaihtoa. Joka tapauksessa julkisen keskustelun ja mielipiteenilmaisun tarpeellisuus ja uskottavuus on kiistanalainen seikka. Esimerkiksi yhteiskunnan rakenne vaikuttaa siihen, miten viestitään ja keskustellaan.

Luhmannin (Malmberg 2012, 24–25) liberalismiin ja yleisen mielipiteen kritiikki nouseekin yhteiskuntarakenteen muutoksista. Luhmann määrittelee *yleistä mielipidettä* neljällä tavalla: **1.** Yleinen mielipide ei ole totuuden kaltainen suure, joka legitimoii vallankäytön. Yleinen mielipide rakentuu ihmisten vuorovaikutuksessa, jonkin tietyn yleisesti hyväksytyyn teeman ympärille. Poliittisen järjestelmän tehtävä on sitten työstää näitä yhteiskunnallisia teemoja. Teemojen muodostumista ei varsinaisesti hallitse kukaan, vaan ne muotoutuvat mielivaltaisessa järjestyksessä, joten *yleistä mielipidettä* ei voida valtuuttaa kansanvallan toteuttajaksi. **2.** Yhteiskunnan (yksilön, yhteisöjen ja organisaatioiden) huomiokyky on rajallinen, mikä johtaa teemojen valikointiin ja välttämättömyyteen pitää tiettyjä teemoja esillä. **3.** Keskusteluteemoilla on oma elinkaarensa. Kaikki teemat eivät herätä kiinnostusta, eikä kiinnostus toisaalta kestä loputtomiin. Yksittäinen kansantahto ei tätä prosessia ohjaa. **4.** Kun samat teemat hallitsevat koko yhteiskuntaa, poliittinen viestintä institutionalisoituu. Näin yleinen mielipide on enemmänkin integroivassa roolissa yhteiskunnassa (eikä totuuden, rationaalisuuden tai kansanvallan ilmentymä).

Myöskään *yleisen edun* määrittely ei ole yksiselitteistä. Se on sekä poliittisen teorian oikeuttava käsitetyökalu että aina johonkin tiettyyn konkreettiseen päätöksenteon kohteeseen liit-

tyvä. Yleisen edun periaatteen tarkoitus on nostaa päätöksenteon tasoa oman edun tavoittelusta yhteisen hyvän tavoitteluun. Käytännössä tämä tapahtuu julkisen järjenkäytön (*public reasoning*) avulla. Deliberatiivisessa menettelyssä päätöksen legitiimiyttä lisää edelleen mahdollisuus osallistua päätöksentekoon. (ks. Jarenko 2013.)

Osallistavassa prosessissa on myös ongelmansa yleisen edun periaatteen kannalta. Jos deliberatiivinen prosessi todella etenee niin monella tasolla kuin sen pitäisi, olisi yleisen edun määritelmän pysyttävä samana. Karoliina Jarenko (2013) pohtii yleisen edun skaalautumattomuutta; eri tasoilla yleisellä edulla viitataan eri kohteeseen. Hän kuitenkin näkee, että tästä huolimatta menettelyn lopputulos on oikeutettu osallistavuuden ansiosta. Jotta yleisen edun käsite olisi myös sisällöllisesti toimiva, olisi sitä käytettävä vain lopulliseen päätöksentekokoelimen valtuutukseen viitattaessa, ei alemmilla tasoilla.

4.2 Viestintänormin ongelmallisuus

Politiikansosiologinen tutkimus taas kyseenalaistaa deliberatiivisen demokratian tasa-arvoisuuden. Se kyseenalaistaa deliberoinnin vain tietynlaisia yhteiskuntaryhmiä (koulutetut, hyvin toimeentulevat, miehet) suosivana ja voimaannuttavana, muiden kustannuksella. Yhteiskunnallisten resurssien epätasaisella jakautumisella on näin ollen seurauksensa politiikanteolle. Viestintäteorian kritiikki taas koskee deliberatiivisen demokratian kapeaa viestintänormia. Keskiluokan ja työväenluokan puhetavat nähdään asetetun vastakkaisiksi rationaalissa keskustelussa ja siihen osallistumisessa. Ei pelkästään *argumentoiva rationaalisuus*, vaan myös konkreettisuus ja kerronnallisuus eli *narratiivinen rationaalisuus* olisi otettava julkisen keskustelun ja edelleen demokratian malliksi. Esimerkiksi Habermas on myöhemässä tuotannossaan pitänyt yhtenä vaihtoehtona tukea deliberaatiota yhteiskunnan resursseja tasapainottavalla, sosiaalisella demokratiolla. (Malmberg 2012, 29–32.) Tähän liittyy myös ongelma julkisessa keskustelussa esitettyjen argumenttien arvioinnista niiden ansioiden perusteella. Tällöin vastakkaiset mielipiteet perustuvat ilman muuta omiin etuihin. Deliberaation puolustajat väittävät kuitenkin julkisuuden takaavan sen, että subjektiivisiin etuihin ja arvoihin perustuvat argumentit eivät vakuuta vaan putoavat keskustelusta. (Setälä 2013, 83–84.)

Kaikille avoin mahdollisuus perusteluonnosten verkkokomentointiin on esimerkki tästä viestintänormin dilemmasta. Koulutuspoliittiseen ja -hallinnolliseen ympäristöön on jo sisäänkirjoitettuna tietynlainen puhetapa ja oletus tietynlaiseen argumentointikykyyn. Se sulkee väistämättä osan kansalaisia yhteisen areenan ulkopuolelle.

Kuten haastateltavamme kommentissa “ - - *me on iloittu - - että se palaute on asiallista siis se on **oikeasti rakentavaa** - - et äärimmäisen vähän on oikeastaan semmoista että tää nyt ei oo mistään kotoisin ja semmoista mistä ei oo sit mitään hyötyä. Et se on **oikeata arvokasta palautetta**” tulee ilmi, palautteen lukijoilla on käsitys siitä, mikä on oikeaa tai arvokasta palautetta. On ymmärrettävää, että tärkeää on saada parannusehdotuksia ja kohdennettua palautetta, mutta väistämättä palaute tulee arvotetuksi ilman, että palautteenantaja enää osallistuu keskusteluun ja arvioon siitä, mikä “*siinä on sellaista että vaikuttaa oikeasti siihen perustetekstiin*”. (Halinen 2014.)*

Verkkokeskustelulla ja -palautteella on avoimen keskustelun näkökulmasta paikkansa. Verkko on toimintaympäristönä avoin kaikille, toisin sanoen kaikilla on pääsy OPS2016-sivustolle ja kenenkään osallistumisesta keskusteluun ei lähtökohtaisesti estetä tai pakoteta. Kokonaan toinen kysymys sitten onkin, kuinka kirjavana mielipiteet todellisuudessa ovat edustettuina ja mitkä niistä tulevat kuulluiksi ja huomioiduiksi.

Opetussuunnitelman valmistelua kommentoivat he, jotka ovat ammattinsa puolesta kiinnostuneita sekä he, jotka ovat yleensä kiinnostuneita yhteiskunnallisiin asioihin vaikuttamisesta. Toisaalta, eikö ole juuri valmistelua edistävää, että asiaa kommentoivat juuri he, jotka siitä ovat kiinnostuneita? Mutta miten käy deliberatiivisuuden toteutumisen? Opetussuunnitelman valmistelun ja toteutumisen kannalta olisi edullisinta, että kaikki, joita se koskee, pääsisivät, eivät pelkästään kommentoimaan opetussuunnitelman perusteiden luonnoksia, vaan tutustumaan halutessaan koko prosessiin, tutkimaan sitä, osallistumaan siihen ja sanomaan mielipiteensä julki. Onko vuoden sisään Suomeen muuttaneella, valmistavan opetuksen ryhmässä olevalla oppilaalla tähän mahdollisuus? Entä hänen vanhemmillaan samalla tavalla kuin suomalaisperäisillä perheillä? Entä niillä kaikilla, joita ei vain kiinnosta, koska leipä on lopussa, toimeentulotuki niukka, työstä tuli potkut eikä peruskoulu koskaan tällaiseen elämään valmistanut? On kyllä, periaatteessa. Verkkohan on kaikille avoin.

4.3 Realistiset deliberaatiomallit

Koska päätöksenteon alkuasetelma on usein paremminkin erimielinen, jopa eripurainen, kuin yksimielinen, tuo deliberaatio mukanaan kysymyksen yhteisymmärryksen mahdollisuudesta ja mahdollisista keinoista sen löytämiseen. Elster (1998, 5-7) esittää näiksi keinoiksi kolme erilaista vaihtoehtoa: äänestäminen (*voting*), kaupankäynti (*bargaining*) ja neuvottelu (*arguing*). Deliberaatiolle läheisin on neuvottelun keino, jossa keskustelulla ja järjellä pyritään yhteisen suunnan löytämiseen ja kaikkien hyväksymän päätöksen aikaansaamiseen. Neuvottelussa päätöksenteon motiivi perustuu nimenomaan järkeen, ei intresseihin tai tunteeseen. Edelleen tämä on kuitenkin lähinnä idealistinen käsitys rationaalisuuden ylivoimaisuudesta.

Normatiiviselle deliberaatiolle on esitetty vaihtoehdoksi realistisempia “deliberatiivisen neuvottelun” malleja, joissa deliberaation kriteerit täyttyvät. Niissä on kuitenkin samalla huomioitu oman edun ajamisen tarve myönnytyksenä arvojen ja maailmankatsomusten välisille ristiriidoille. Näitä ovat *lähentymisen prosessit*, *puutteellisesti teoretisoidut sopimukset*, *sopeutumiseen tähtäävät neuvottelut* ja *täysin yhteistoiminnalliset jatkoneuvottelut*. (Pekonen 2011, 62.)

Lähentymisprosessi toimii tilanteissa, joissa lähtökohtaisesti osallisilla ei ole suuria mielipide-eroja tai intressiristiriitoja. Lähentyminen tarkoittaa osallisten käsitysten ja lähtökohtien selventämistä yhteisen toimijuuden mahdollistamiseksi. Lopputuloksena päädytään yhteiseen ratkaisuun. Puutteellisesti teoretisoidussa sopimuksessa taas osallisilla on erilaisia käsityksiä yhteisestä hyvästä, mutta jotta ratkaisu voisi syntyä oleellista ei ole löytää yhteisymmärryksen perustetta. Deliberaation avulla osalliset pääsevät ratkaisuun esimerkiksi keskinäisestä kunnioituksesta tai keskustelun rehellisyyden ja avoimuuden kunnioituksesta. Lähtökohtaisesti erimielisiä ovat osalliset myös sopeutumiseen tähtäävässä neuvottelussa, mutta jossa yhteiseksi ratkaisuksi haetaan jotain uutta ja innovatiivista. Tavoitteena on, että tämä uusi avaus mahdollistaisi kaikki voivat voittaa -tilanteen. Tässä prosessissa painottuu yhteinen oppiminen. Täysin yhteistoiminnallisissa neuvotteluissa intressit poikkeavat toisistaan mutta ratkaisua haetaan, sillä vaihtoehtona on vielä huonompi vallitseva tilanne. Koska kyse on tilanteesta, jossa toisen voitto on toisen tappio, on lopputuloksen oltava kaikille reilu ja edellyttää omista eduista tinkimistä. (Mts. 62–64.)

4.4 Konfliktitilanteet

Pelkkä keskustelu ei ole demokratian eikä deliberaation ydin. Keskustelu keskustelun tai deliberatiivisen oikeutuksen vuoksi on petollisen ylimalkaista tulkintaa deliberaatiosta. Deliberaatiossa on kyse ennen kaikkea sellaisesta **erityisestä järkeilystä** ja **päättelystä**, jossa väite ja vastaväite kohtaavat, mittelevät pätevyydestään, näin muodostavat kriittisen keskustelun ja lopulta muuttavat mielipiteitä (Pekonen 2011, 58).

Konfliktitilanteessa deliberaation tavoitteena ei ole aina yksimielisyys vaan tilanteen selkiönnäminen ja jäsentäminen. Vaikka deliberaatiossa ei saataisi aikaan yksimielistä päätöstä tai kaikkien hyväksymää kompromissia, ja päätöksestä äänestettäisiin, olisi tilanne joka tapauksessa oikeutetumpi kuin ilman deliberatiivista keskustelua. Osalliset olisivat päässeet kuitenkin vaikuttamaan siihen, mistä äänestetään ja millaisin perusteluin. Poliittisessa deliberaatiossa tulee väistämättä vastaan erilaiset edut ja intressit, jopa arvot ja maailmankatsomukset. (Pekonen 2011, 61–62.)

Opetussuunnitelmaprosessin alkuvaiheessa, jo ennen valtioneuvoston asetusta toiminut Perusopetus 2020 -työryhmän ja varsinaisen prosessinaikaisen tavoite- ja tuntijakotyöryhmän välinen suhde on osuva esimerkki sisällöllisestä ja rakenteellisesta ristiriidasta. Tausta-aineistossa tulee ilmi, kuinka ensimmäisessä työryhmässä pohdittiin radikaalia esitystä perusteiden ja opetuksen rakenteiden uudistamiseksi. Työryhmätyöskentely kuitenkin päättyi poliittisiin ja arvoriistiriitihin. Jälkimmäinen työryhmä koottiin ministeriön jäsenistöstä, eikä pidetty edustukseltaan kattavana, ja sen tuntijako- ja tavoiteasetus oli sisällöllisesti maltillinen (Halinen 2014a.)

Halinen puhuu luottamuksesta työryhmätyöskentelyn erimielisyystilanteissa. Haastatteluaineiston perusteella piiryy kuva nimenomaan työn johtajan roolista ja vastuusta korjata kursia niin, että se olisi *“yhteisen hengen tai linjan mukainen”*. Ote on ollut työnohjauksellinen, mutta selkeästi tiettyyn suuntaan johdettu. Opetushallituksen virkahenkilöillä työryhmien puheenjohtajina on ollut selkeä vastuu asiakirjan konkreettisesti laadinnassa, Opetushallituksen koordinaatioryhmällä taas linjanvetäjänä. (Halinen 2015b.) Opetussuunnitelmaprosessia Opetushallituksen toimintakehikossa voisi verrata rawlsilaiseen ajatteluun tiettyjen perusarvojen sulkemisesta päätöksen ulkopuolelle. Tässä tapauksessa *“yhteinen henki tai linja”* raamittaa keskustelua sekä prosessissa tapahtuvaa päätöksentekoa.

Auktoriteetti deliberatiivisessa päätöksenteossa on ennen kaikkea demokraattinen auktoriteetti. Valta ansaitaan luottamuksella, ei perinteen tai valta-aseman vuoksi. Auktoriteetin on pystyttävä oikeuttamaan eri kannat ja niistä tehdyt ratkaisut, mutta myös oltava kriittisen arvion kohteena, sillä periaatteessa jokaisella osallisella on sama oikeus auktoriteetti-asemaan (Pekonen 2011, 65).

Näissä prosessin käänneissä deliberatiivisuus jäi vaillinaiseksi, sillä konfliktitilanne jäi jäsentymättä ja mielipiteen muodostaminen kesken. Deliberatiivinen keskustelu vahvistaa periaatteessa legitimiyyttä mutta paljon on myös merkitystä sillä, miten keskustelu tapahtuu. Deliberaatiossa osallistujien yksimielisyys keskustelun tavoitteista on erityisen tärkeää olla selkeänä. Vaillinaisena reunaehdoiltaan sekä keskeneräiseksi jääneenä deliberaatio voi aiheuttaa tyytymättömyyttä sekä toimia legitimitettiin vastaan. Tavoitteena on **poliittinen arvostelukyky**, jossa pysytään nousemaan vallitsevan tilanteen yläpuolelle, tarkastelemaan sitä laajemmin esittäen kysymykset siitä, miten asiat tulisi olla tai miten ne voisivat olla. Ei vain uusinneta vanhaa tai jo olemassa olevaa. (Pekonen 2011.) Työskentelylle ei syystä tai toisesta ollut luotu edellytyksiä moninäkökulmaisuukselle, eikä lopputulos tässä tapauksessa kunnioittanut avoimen ratkaisun periaatetta.

4.5 Deliberaatio oppimisprosessina

“Kyllähän tässä opetellaan myöskin niinku sitä sitä et miten demokratia toimii - -” (Halinen 2015b).

Opetussuunnitelmaprosessin ja deliberatiivisen demokratian idea linkittyvät toisiinsa luontevasti oppimisen käsitteen kautta. Opetussuunnitelmatyön kehittäminen ja monimuotoistaminen voidaan itsessään nähdä jo arvoksi, jota prosessissa halutaan edistää. Haastateltava puhuu opetussuunnitelmatyöstä “suomalaisen opetustoimen yhteisenä oppimisprosessina” ja peruskouluun siirtymisen jälkeen syntyneestä yhdessä tekemisen perinteestä, jota “- -on opeteltu, sitä on vaan sinnikkäästi opeteltu - -” (Halinen 2015b). Toisaalta deliberaationkin voidaan ajatella parhaimmillaan olevan oppimisprosessi (ks. Pekonen 2011, 213–216)

Deliberaatio oppimisena on käytännössä kilpailevien argumenttien keskinäistä väittelyä, ei vain faktojen pintaoppimista ja kopioimista asiakirjasta toiseen. Deliberaation on tutkimuk-

sisä todettu edistävän oppimista, sillä se muuttaa osallistujien mielipiteitä, lisää mielipiteiden johdonmukaisuutta ja asioiden rakentumista kokonaisuuksiksi, poliittista tietämystä, keskinäistä ymmärtämistä ja avarakatseisuutta. Oppimiseen tarvitaan reflektiivistä, hätäilemätöntä asennetta ja valmiutta muuttaa preferenssejään ilman manipulointia tai pakkoa. (Pekonen 2011, 214.) Aito deliberaatio edellyttää mutta myös tuottaa politiikanteolle epätyypillistä kommunikaatiota.

“Koska jos se yhteinen prosessointi yhteinen keskustelu, mahdollisuus kommentoida, mahdollisuus etukäteen nähdä et ahaa, tuommoista sieltä on tulossa niin me uskotaan et se käynnistää ihmisten ajattelua. Se saa etukäteen aikaan muutoksia siinä miten opettajat alkaa ajattelemaan siitä omasta työstään ja vasta sen muutoksen kautta siinä oppimisessa voi tapahtua jotain et jos se ei mee niinku opettajien tietoisuuden läpi niin aika vaikeaa on nähdä et miten se työskentelytilanne kouluissa sitten muuttuis.” (Halinen 2014a.)

Kuten alkuun mainitsimme, deliberaation merkitys latinankielisessä alkuperäissanassa *deliberare* on myös “elämään herättäminen” (Pekonen 2011, 225). Miten opetussuunnitelma- valmistelu prosessina herättää sekä itsensä että tuottamansa asiakirjan eloon? Elävä prosessi on lähellä toimijoita; elävyys on debatointia, omistajuutta, käsitteellistämistä joka siirtyy käytäntöön. Asiakirjan ja sen parissa työskentelyn käsittäminen oppimiseksi ja kypsymiseksi on mahdollisuus nähdä se vähemmän staattisena, ja sen sijaan itseä ja toimintaansa koskettavana, koeteltavana, tutkittavana ja opettavana.

Kun päätös syntyy prosessissa, jossa avoimella keskustelulla koetellaan päätöksenteon perusteiden oikeellisuutta, lisää se prosessin läpinäkyvyyttä. Samalla se lisää myös valmiin asiakirjan läpinäkyvyyttä.

“- - lukioprosessi on lähteny käyntiin ja miten sit niinku mejän asiantuntijat jotka tekee sitä työtä keskustelee, ni mä nään et nyt se oppiminen on jo tapahtunu, et se lähtee se työ ihan eri lähtökohdista, mejän ei enää tarvi käydä läpi niitä samoja kipukohtia mitkä oli niinku tän esi- ja perusopetusprosessin alussa. Et ne on jo, ne on jo käyty ja on opittu ja ihmisillä on niinku ne oivallukset jotka liittyy tähän toimintakulttuuriin - -” (Halinen 2015.)

Deliberaation mieltäminen oppimisena saa myös kyseenalaistamaan; onko tämä näkökulma turhan armollinen toimimatontakin toimintatapaa kohtaan? Pekosen (mts. 216–217) deliberaatiolle ei yleensä ole aikaa ja se onkin paremminkin poikkeus kuin käytäntö politiikanteossa. Syvälliselle oppimiselle ei nähdä tarvetta, vaan luotetaan esimerkiksi enemmistöpäätösten legitimiin.

Miksi idealistisia filosofioita sitten tarvitaan? Deliberaatio herättää kysymyksen siitä, olisiko koulutuspolitiikan kentällä jokin alue, joka ei ole rahan tai talouden aluetta tai päätöksentekoprinsiippiä joka ei määräydy rahasta tai taloudesta käsin (vrt. Kiilakoski & Oravakangas 2010)? Voisiko se alue olla deliberatiivinen keskustelu?

4.5.1 Kognitiotieteellinen näkökulma

Deliberatiivisen päätöksentekomallien teoriat nojaavat yhteiskuntafilosofiaan. Millaisena deliberaatio näyttäytyy, kun sitä tarkastellaan kognitiivisen psykologian tai oppimisteoreettisesta näkökulmasta? On selvää, että päätöksentekoon inhimillisenä toimintana sisältyy esimerkiksi heuristista ja intuitiivista ajattelua, jota perinteiset deliberatiiviset teoriat eivät huomioi. Päinvastoin habermasilainen rationaalisuus nimenomaan pyrkii järkipäisessä argumentoinnissa jalostuneeseen päätökseen.

Tieteellistä vertaisarviointia neuvotteluprosessina tutkinut Katri Huutoniemi (2013) haastaa vaatimuksen päätöksenteon perusteiden avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä ristiriitaisena suhteessa tämänhetkiseen tietoon kognitiivisista prosesseista. Tutkimuksensa pohjalta Huutoniemi perustelee asiantuntijoiden yksityisen, intuitiivisen harkinnan olevan nopeampi, tarkempi ja kokonaisvaltaisempi tie ongelmanratkaisussa kuin rationaalis-analyttinen päätely. Lisäksi tutkija näkee kommunikatiivisen rationaalisuuden vajavaisena, sillä se ei ota huomioon *ekologisen rationaalisuuden* tavoin päätöksentekotilanteen vaihtelevuutta ja ympäristön vaatimuksia. Ekologinen rationaalisuus on vaihtoehto tai kommunikatiivista rationaalisuutta täydentävä toimintatapa, jossa pyritään aikaan ja paikkaan sovitettuun toimintastrategiaan.

Huutoniemi osoittaa, yhtäältä deliberaation ihanteisiin liittyvän kriittisesti arvioitavia itsensäselvyyksiä, ja toisaalta eri teorioiden keskittymisen ideaaleimpaan lopputulokseen ottamatta huomioon päätöksenteon inhimillisiä rajoitteita tai mahdollisuuksia. Esimerkiksi

Malmberg (2012, 27) kuitenkin määrittelee deliberatiivisen demokratian olevan, ei pelkäänsä poliittinen tasavaltainen periaate, vaan myös kognitiivista. Tällä hän viittaa politiikan-teon tuloksen riippuvaisuuteen tiedollisista resursseista. Lisäksi Malmberg nostaa esiin ihan-teen kansalaisten tasavertaisesta osallistumisesta olevan ihmisen psykologisten rajoitusten alainen (esim. käytettävissä oleva aika, kiinnostuksen kohteet, asiaosaaminen) (mts.).

Wiberg (2013, 104–105) kirjoittaa myös deliberatiivisesta prosessista ryhmäilmionä ja sen psykologisista rajoitteista. Deliberaatio on tyypillinen tilanne, jossa yksilö toimii yhteisön edun vastaisesti, jos siihen on mahdollisuus. Yksittäinen lähdekritiikiton informantti voi saada enemmän vaikutusvaltaa kuin toinen asiantuntevampi. Toisaalta taas ryhmäajattelu voi myös vinouttaa prosessia konsensusta vaativan ryhmänormin, sensuurin tai mihinkään osallisten preferenssiin perustuvan päätöksen (*Abilene-paradoksi*²) muodossa.

Kritiikin lisäksi ehkä vieläkin olennaisempaa on kiinnittää huomio siihen, että deliberaation taustaideologia ei ole vain yhteiskuntafilosofinen. Oppimisen tutkimuksessa on jo pitkään tutkittu ja keskusteltu samoista ilmiöistä, eri käsittein tosin. Yhteisöllisen oppimisen (*collaborative learning*) ja sen tekijän, jaetun ymmärtämisen (*shared knowledge*) edellytykset ovat pitkälti vastaavat deliberaation vastaavien kanssa (ks. luku 3.2). Deliberaatiota voidaan myös verrata ongelmakeskeiseen oppimiseen.

Kritiikki deliberaation tunnettuja periaatteita kohtaan osoittaa tieteenalojen sisänpäinläm-piävyyden, mutta toisaalta myös deliberatiivisen demokratian moniulotteisuuden. Delibera-tiivisessa päätöksentekomallissa on paljon mahdollisuuksia poikkitieteellisyyteen.

Inhimillinen järkeily on rajoittunutta ja epävarmaa. Voidaanko edes varmasti sanoa, että noudattamalla tiettyä päätöksenteon mallia päästään parempaan lopputulokseen kuin ilman sitä? Voiko olla, että lopputulos olisi sama tai eri mutta yhtä hyvä ilman nimettyä mallia? Deliberatiivisen demokratian ideaali julkisesta keskustelusta ja harkinnasta ei välttämättä johda optimaalisimpaan lopputulokseen. Tai toisin päin, paras lopputulos ei välttämättä kerro prosessin laadukkuudesta. Deliberatiivisten käytäntöjen mukainen prosessi osana muita demokraattisia käytänteitä voi taata edellytykset riittävän hyvään lopputulokseen. Pää-

² Tilanne, jossa ryhmä päättyy yhteisestä sopimuksesta toisiaan miellyttääkseen tavoittelemaan jotain, mitä kukaan ei oikeastaan halua tavoitella.

töksentekoa on mahdollista arvioida ja kehittää prosessin aikana ja sen jälkeen, kun sen periaatteet ovat tiedossa ja kaikkien osapuolten hyväksymiä. Deliberaatio voidaan näin nähdä päätöksentekomenetelmänä, jonka avoin, johdonmukainen noudattaminen mahdollistaa hyvän, ellei jopa optimaalisen lopputuloksen.

Tiedetään, että ihmisellä on taipumus ajautua sivuun normatiivisista ja ideaaleista päättelyn ja päätöksenteon prosesseista kontrolloimattomiin prosesseihin (esim. Gilovich, Griffin & Kahneman 2002). Tämä tieto toimii myös vasta-argumenttina edellä esitettyyn. Intuitiivinen päätöksenteko sellaisenaan johtaa herkästi *päätösilluusioihin*. Päätöksenteon kurinalaisuudella voidaan välttää ihmisluonnolle tyypillinen harkitsevan ajattelun löysyys.

4.5.2 Deliberaatio ja tunteet

Ihmisten kanssa toimiessa tulee aina ottaa huomioon myös tunteet sekä kulttuurisen taustamme tuomat vaikutukset toimintaamme. Deliberaatioteoriassa voimme puhua ihanteista ja järjestä, mutta käytännön tilanteissa osallistujat ovat aina mukana kokonaisina yksilöinä tuoden mukanaan tiedollisten kykyjensä lisäksi myös tunnereaktionsa. Yksinkertaisesti mahdollisuutemme tehdä päätöksiä pelkän tiedon perusteella ovat aina rajallisia, myös tunteet vaikuttavat päätöksiimme, näkyvästi tai piiloisesti. Voiko olla, että varsinkin kun puhutaan erityisalan päätöksentekoon liittyvästä deliberaatiosta, ammennamme keskusteluun omasta historiastamme. Opetussuunnitelmaprosessin keskusteluissa ottaessa kantaa vaikka taide- ja taitoaineiden toteutumiseen, kansalaisen näkökulman pohja rakentuu joko omiin kokemuksiin tai julkisuuskuvan antamaan tietoon peruskoulusta. Tämä haastaa vahvasti konkreettisen deliberaatioprosessin ja asettaa sille vaatimuksia tiedon välittämisen, ryhmädynamiikan sekä tunteiden käsittelyn alueilla. Onko syytä muutenkin kyseenalaistaa perinteinen ajattelu mielipiteenmuodostumisena nimenomaan tiedon perusteella?

Yhtenä niistä joka on jo ottanut haasteen vastaan ja on rakentanut synteesiä tiedon ja tunteen välille, on Daniel Yankelovich. Hänen väitteensä mukaan kansalaisten mielipiteen muodostusta voidaan tarkastella oikeudenmukaisemmin sekä huomioon ottaen yksilön tunteet kansalaisen oppimisen käyrän avulla. Käyrässä yhdistyvät sekä kognitio sekä affektiivisuus, ymmärtäen mielipiteenmuodostukseen olevan sosiaalista, emotionaalista sekä arvoihin liittyvää toimintaa. Kansalaisten oppimisen käyrän vaiheet ovat **1.** tietoisuuden kasvattaminen,

2. perusteellinen keskustelu sekä 3. valistuneen kansalaismielipiteen muodostuminen. Ensimmäisessä vaiheessa Yankelovich kokee tiedon olevan isoimmassa osassa, erityisesti median kautta välittyvä informaatio merkittävä. Toisessa vaiheessa kyseessä olevaa asiaa käydään läpi erityisesti sosiaalisissa prosesseissa ja nimenomaan tässä vaiheessa affektiivinen puoli on vahvasti esillä. Yankelovichin mukaan oppimisen käyrä voi muistuttaa vaiheista surun läpikäyntiprosessia. Kolmannessa vaiheessa on muodostettu mielipide ja tehdään päätöksiä sen pohjalta, sekä affektiivisella että kognitiivisella tasolla, ja myös hyväksytään mielipiteen seuraukset. (Yankelovich 2010, 11–20; Vartiainen & Raisio 2011, 16–18.)

Erityisesti yleisödemokratian kaudella on tiedostettava tunteiden merkitys edustuksellisessa demokratiassa, erityisesti jos päättäjäksi valikoituminen voi pahimmillaan tapahtua yksittäisten asiakysymysten määrittämänä. Deliberaatio voi osaltaan toimia kenttänä, joissa lähtökohdat mahdollistavat myös tunnepitoisen asioitten esittämisen ja niiden rationaalisen yhteisen käsittelyn.

4.6 Deliberatiivisen prosessin ja sen strategisoinnin ongelmat

Deliberaatio itsessään ei ole ongelmaton eikä se yksinään tasoita politiikan sudenkuoppia. Edes teoreettisena mallina deliberaatio ei tarjoa ongelmattomuutta, inhimillisen toiminnan ryydittämänä se kompleksisoituu entisestään.

Wiberg (2013, 98) ilmaisee deliberaatioiden olevan eri intressien ja suoranaisten valheiden manipuloitavissa. Deliberaatiota mainostetaan edustuksellisen demokratian parantajana tai korvaajana, vaikkei sillä olisi edes edellytyksiä tähän. Wiberg ei turhia kursaile käyttäessään propaganda-termiä ja verratessaan deliberaatiota *Potemkinin kulisseihin* (mts. 101). Koska politiikka on strategista vaikuttamista, yhtä lailla deliberaatiota voidaan käyttää omien etujen ajamiseen.

Hän tarkastelee systemaattisesti deliberaatioiden ongelmia, jotka deliberaatioidealisteilta on päässyt unohtumaan ja toteaa: “Ei ole olemassa mitään toimijaneutraalia tapaa tuottaa laadukkaita päätöksiä” eivätkä politiikan toimijat “ole sitoutuneet totuudenrakkauteen” (Wiberg 2013, 99, 106).

Ideaaliteorioissa on ongelmana se, että niiden toimivuutta verrataan todelliseen ei-deliberaatiiviseen prosessiin, kun niitä kannattaisi verrata ideaaliin tilanteeseen. Tai päinvastoin, verrata todellisia tilanteita keskenään.

Teoreettiset deliberaation vaiheet eivät myöskään vastaa todellisuutta. Lisäksi kaikkia deliberaation vaiheita vaivaa sama kuin mitä tahansa kollektiivista päätöksentekoa. Kaksi seuraavaa ovat yleisimpiä: toimijoiden preferenssit poikkeavat toisistaan ja he **tavoittelevat** eri asioita (1) ja toimijat **tietävät** ainakin osittain eri asioita (2). Wiberg kyseenalaistaa sen “deliberaatioentusiastien” oletuksen, että pelkästään halukkuus osallistua keskusteluun olisi jo lupaus sitoutua deliberaation järjestäjän tavoitteisiin. Wiberg itse vaikuttaakin, jos ei nyt deliberaatiokyynikolta niin vähintään -skeptikolta.

Wibergin täydennetty lista deliberaation tosiasiallisista vaiheista on seuraavanlainen: 1. Deliberaattoreiden valinta, 2. Asioiden valinta, 3. Osallistujien informaatio, 4. Osallistujien keskinäispuhe eli varsinainen deliberaatio, 5. Kollektiivisen näkemyksen muodostus, 6. Deliberaatituloksen tulkinta, 7. Deliberaation vaikutus. Vaiheiden sisältöön liittyvät myös kysymykset siitä, mistä deliberaattorit eli keskustelijat tulevat, kuka heidät valitsee, mistä keskusteltavat asiat tulevat, miten keskustelu on organisoitu ja tuotettu, ketä asiantuntijoita kuullaan. Yhtenä erittäin kirpaisevana tosiseikkana Wiberg toteaa sen, ettei ole lainkaan varmaa, että todelliset päättäjät olisivat tietoisia deliberaatioprosessista tai sen tuloksista. (mts. 99–100.)

Erityisesti Wiberg kyseenalaistaa kansalaispaneelit validina tapana parantaa kollektiivisen päätöksen laatua edustuksellisen demokratian käytäntöihin verrattuna. Toisaalta hän ei nosta parlamenttipuheiden deliberaatioarvoakaan kovin korkealle. Hän ei pidä deliberointia yksioikaisen hyödyttömänä, vaan haluaa tuoda esiin sen eri vaiheiden ongelmakohdat. Systemaattisen analyysiin lopputulos on lakonisesti, että kaikk deliberaation yllä luetellut vaiheet ovat alttiita manipuloinnille ja näin käydessä on lopputulos myös vinoutunut. (mts. 106–107.) Tarkkanäköisempi analyysi saa deliberaation kriteerit vaikuttamaan epämääräisiltä ja prosessin turhauttavalta. Esimerkiksi amatöörien tuottamat arvioiden ei voi sanoa olevan pätevämpiä kuin asiantuntijoiden tai prosessin julkisuuden tai avoimuuden ei voi sanoa tuottavan parempaa keskustelua (mts. 105).

Holappa (2007, 174) on väitöskirjatutkimuksessaan nostanut esiin asiantuntijuuden määrittelyn ongelman. Kunnissa ja kouluissa strategiasuunnittelun yleistymisen myötä on alettu kyseenalaistamaan vain virkamiesten ja luottamushenkilöstön osallistuminen strategiaprosesseihin. Uudempi ajattelu ajaa neuvottelevaa, kommunikoivaa ja osallistavaa suunnittelun mallia. Suunnittelun on oltava avointa ja mahdollisimman monen toimijan saavutettavissa. Toisaalta käytännössä asiantuntemukselle on tietyt rajoitukset. Osallisuuden ideaali ei poista sitä tosiasiaa, että kannanotoilta vaaditaan sellaista asiantuntemusta ja perehtyneisyyttä, johon kaikilla ei ole mahdollisuutta.

Keskeistä on deliberaation organisointi ja organisoijat. Wiberg on aivan oikeassa siinä, ettei deliberaatioprosessia voi jättää vapaamielisesti kellumaan käsitteelliseen protoplasamaan. Asian käänköpuoli on se, että prosessin organisoijat eivät ole koskaan puolueettomia. Organisoijien tavoitteet voivat poiketa muiden osallisten tavoitteista. Myös itse deliberaation organisoinnin tavoista voidaan olla eri mieltä. Summa summarum: kaikki osapuolet voivat olla ensisijaisesti kiinnostuneita oman edun kuin sosiaalisen hyvän maksimoinnista (ks. mts. 100–101.) Kontrolloidun prosessin dilemma on sama kuin kasvatustieteellinen peruskysymys siitä, kuinka edistää vapautta pakolla. Organisoijat eivät voi pakottaa osallisia tavoittelemaan samaa kuin he itse, tai mikä vielä epädemokraattisempaa, pakottamaan ketään julkiseen harkitsevaan keskusteluun. Toisaalta vapaa sana vinouttaa informaatiota ja keskinäispuhetta (ks. mts. 10–104).

Deliberaatio ei ole rinnakkaismonologi, jossa parhaan argumentin kunnioitus puuttuu. Esimerkiksi vuorotellen lausutut puheenvuorot, jotka eivät argumenteiltaan ole rationaalisia, puolueettomia ja keskustelevia, puhumattakaan että keskustelisivat keskenään, ovat hyvin kaukana deliberaatiosta. Aidosti deliberatiivinen prosessi kysyy osallisia, jotka oikeasti ovat valmiita muuttamaan käsityksiään. (mts. 107.) Tässä kohtaa voi viitata deliberaatioon oppimisprosessina, olkoon se kuinka idealisoitunut käsitys tahansa.

Luulisi olevan selvää kelle tahansa kollektiivista prosessia ja teoriaa tutkivalle, ettei neutraalia ja strategiavapaata prosessia ole olemassa, eikä tule. Yhtään väheksymättä deliberaatioiden saamaa aiheellista kritiikkiä, on mielekkäämpää suunnata katse deliberaation mahdollisuuksiin ja sen käyttövoimaan. Wiberg (mts. 106) toteaaakin, että pitäisikin löytää ne ehdot, joilla deliberaatio toimii. Kritiikistä on luettavissa halu kehittää poliittisia prosesseja.

Ajatus palautuu Habermasin systeemiteoriaan. Onko deliberaatiosta tullut samanlainen systeemin osanen kuin mistä tahansa institutionalisoituneen vallankäytön mekanismista? Onko lopulta niin, että opetussuunnitelmaluonnoksia kommentoiva yksittäinen viesti joutuu hallinnollisen strategian nielemäksi?

Ainakin deliberaation heikkoudet muistuttavat meitä yhteiskunnallisen toiminnan inhimillisyydestä ja toisaalta sen loputtomasta pyrkimyksestä tasapainoon, mikä taas mielipidemaa-ilmojen kohdatessa paradoksaalisesti johtaa usein epätasapainoon ja hämmennykseen. Oppimisteoreettisesti ajatellen, voimme lohduttautua kognitiivisen konfliktin ja käsitteellisen muutoksen olevan edellytys todelliselle oppimiselle (mm. Järvelä, Häkkinen & Lehtinen 2006).

5. Opetussuunnitelma ja deliberaatio

Mitkä ovat koulun mahdollisuudet vastata kansalaisosallistumisen ja -vaikuttamisen haasteeseen - ei deliberaatiota kansan puolesta vaan kansan toteuttamana (*deliberation by the people*³)?

5.1 Deliberaatio osaksi elämää

Koulu on merkittävä osa lähes jokaisen suomalaisen elämää. Sen piirissä tapahtuvan toiminnan on merkityksellistä, koulu on yksi ihmisyyttämme rakentavista elementeistä. Koulun toiminnan voisi sen perusteella olettaa sisältävän niitä elementtejä, mitä tarvitsemme yhteiskunnallisen osallisuuden rakentumiseen yksilö- ja ryhmätasolla.

Terveys- ja hyvinvointilaitos on kouluterveydenhuollon kautta vuodesta 2006/2007 asti kerätty tietoja ja koostettu yhtenäisiä indikaattoreita peruskoululaisista. Vuoden 2015 indikaattorien mukaan yhdeksäsluokkalaisista lapsista 63 % pitää koulunkäynnistä ja 73 % kokee opettajan kohtelun olevan tasapuolista. 77 % oppilaista kokee luokan ilmapiirin olevan mielipiteen ilmaisuun kannustava. Eli yli puolet oppilaista kokee koulunkäynnin positiiviseksi ja suuri osa myös kokee voivansa ilmaista mielipiteitään luokkalaistensa keskuudessa. Indikaattorien tarkastelu antaa meille viitteitä, miten koululaiset kokevat yleisellä tasolla koulun.

Oman tutkimuksemme fokuksen takia tarkastelemme erityisellä mielenkiinnolla osallisuuden kokemusta koulun yhteydessä. Yhdeksäsluokkalaisista 37 % kokee, ettei heidän mielipiteitään huomioida koulutyön kehittämisessä ja 39 % ei tiennyt miten vaikuttaa koulun asioihin. Eli tästä päätellen on paljon oppilaita jotka eivät hahmota miten koulun vaikutuskanavat toimivat tai kokevat mielipiteensä merkityksettömiksi koulun kannalta. Oppilaiden näkökulmasta opettajista puolet ei ole kiinnostunut oppilaiden kuulumisista, ja oppilaista moni (34 %) myös kokee, ettei opettaja rohkaise mielipiteen ilmaisuun oppitunnilla.

Nuorisobarometri tuloksissa koulun koettiin antavan erityisen vähän valmiuksia lähiympäristöön vaikuttamiseen, yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen, taloustaitoihin ja kansainvälisyyteen. Nuorten kiinnostus politiikkaa, ja erityisesti paikallispolitiikkaa, kohtaan barometrin mukaan olivat vähäiset. (Myllymäki, 2008. 16, 42–45)

³ Ilmaus mainittu esim. Raisio & Vartiainen (2011, 13).

Miksi sitten tutkimuksemme yhteydessä luomme silmäyksen nuorten näkemyksiin koulun osallisuudesta ja viihtyvyydestä? “Suomen koulutus- ja kulttuuripolitiikan tarkoituksena on taata kaikille, syntyperän, taustan ja varallisuuden rajoittamatta, yhtäläiset mahdollisuudet ja oikeudet sivistykseen, laadukkaaseen maksuttomaan koulutukseen sekä täysivaltaisen kansalaisuuden edellytykset.” (OKM, 2011) Näillä sanoilla alkavat sekä Kataisen hallituksen ohjelman koulutuksen osuus sekä opetussuunnitelmauudistuksen aloittanut tuntijakotyöryhmän asettamispäätöskirjelmä (Valtioneuvosto, 2011). Sanat myös asettivat vahvan arvopohjan alkavalle opetussuunnitelmatyölle sekä sisällöllisen odotuksen prosessin tuotteena syntyvälle asiakirjalle. Perustuslain 14. pykälän mukaan: “Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon” (Oikeusministeriö). Eli lain perusteella valtio on velvollinen antamaan yksilölle mahdollisuuden osallistua päätöksentekoon muutenkin kuin äänestämällä.

Hallituksen ohjelmassa asetetaan koulutuspolitiikalle vaade luoda mahdollisuudet täysivaltaiseen kansalaisuuteen. Täysivaltaisella kansalaisella on oltava riittävästi resursseja osallisuuteen sekä vaikuttamiseen. Mikäpä voisi olla luontaisempi kanava lapsen osallisuuden kasvattamiseen kuin koulu. Tätä kautta koulun toimintaa ohjaava opetussuunnitelma on avainasemassa osallisuuden kokemusten luomisessa sekä demokratiakasvatuksessa.

Nuorisotutkimusseura ry:n osallisuuden teemaa laajasti käsittelevän *Demokratiaoppitunti* (Gretschel & Kiilakoski (toim.) 2012) näkee osallisuuden kouluissa rakentuvan vahvasti oppilaskuntien varaan. Tällöin vaikuttaminen voi olla pitkälti aikuisten ohjaamaa toimintaa ja sidottu muodollisiin rakenteisiin. Osallisuuden kokemusten luominen koulun arjessa on monisäikeinen kokonaisuus, johon voi sisältyä mm osallistavaa oppituntityöskentelyä, mielekkäiden opintokokonaisuuksien luominen osallisuuden näkökulmasta sekä oppilaan äänen kuulumista arjessa. Koulu luo osallisuutta, vaikka ei olekaan ainoa sen mahdollistaja lapselle. Deliberaatio demokratian näkökulmasta oleellista on erityisesti keskustelukulttuurin luominen sekä keskustelun mahdollistaminen osana kouluarkea. Osaltaan siihen kuuluu myös keskustelun vaikuttavuuden näkyviin saattaminen sekä olla itse myös päättämässä osallisuuden tasoa sekä kohdetta. Tällä hetkellä lasten ja nuorten ei itsensä anneta määrittää tarpeitaan ja merkityksellisiä tilanteita ja sosiaalisia suhteita. (Eskelinen ym. 2012, 246–248).

Pohjaamme perustuslakiin väitettämme demokratiakasvatuksen ja siihen liittyvien taitojen oppimisen tarpeellisuudesta koulussa. Tässä väitteessä tärkeässä osassa on opetussuunnitelma sekä sen antama arvo ja tila demokratiakasvatukselle sekä siihen olennaisina liittyviin käsitteisiin kuten osallisuudelle ja dialogisuudelle tilan tekeminen koulun arjessa. Mutta voiko opettaa sellaista mitä itse ei osaa, eli pelkästään peruskoulun opetussuunnitelma yksinään ei riitä. Sen rinnalle koulutuksen ohjauksessa on syytä nostaa opettajankoulutuksen opetussuunnitelmat sekä niiden määrittämät tavoitteet ja sisällöt. Jorma Enkenberg (2003) aiheellisesti kysyykin:

“Miten toimintatapaamme (opettajankoulutuksen) tulee muuttua, jotta opiskelijat oppisivat niitä ajattelu- ja toimintamalleja, jotka rakentavat omaa tieteenalaa, eri oppiaineita sekä hyviä opettamisen käytänteitä? Tämän lisäksi meidän tulee löytää vastaus kysymykseen, miten opiskelu tulee järjestää, jotta sen seurauksena opiskelijat kykenisivät nykyistä paremmin hyödyntämään oppimaansa yliopiston ulkopuolella – työelämässä.”

Opetus- ja kulttuuriministeriön tekemässä selvityksessä nousee esille, että opettajankoulutuslaitosten opetussuunnitelmissa korostetaan demokratiakasvatuksen olevan koko koulutuksen läpäisevää, mutta niiden opetussuunnitelmissa sisältöjä on kuitenkin vähän. Haasteena koetaan opetussuunnitelmien rakenteellinen tiukkuus, jolloin sen henki voi jäädä suurten sisällöllisten odotusten varjoon. (Rautiainen, Vanhanen-Nuutinen & Virta 2014.)

Yleinen opetussuunnitelmatyön kehittämiskohde on opetussuunnitelma-ajattelun ja sen uudistamisen päämäärien selkiyttäminen kaikille osallisille (Siekkinen ym. 2010). Epäloogisinta opetussuunnitelmatyön ja sen vaikuttavuuden kannalta on se, ettei esimerkiksi vasta valmistuneilla opettajilla ole käsitystä koulutuksen arvioinnista ja opetussuunnitelman laadintyöstä osana arviointia (Korkeakoski, haastattelu, 39). Opetussuunnitelmajärjestelmän toimivuuden parantaminen on siis myös opettajankoulutuksellinen kysymys ja paikallinen toimeenpaino ja ymmärrys opetussuunnitelman rakentamisen, tulkitsemisen ja uudistamisen keinoista ja tavoitteista osa ammatillista perusosaamista (ks. Siekkinen ym. 2010, 8-9, 197, 200).

Merkittävää on se, että tyytyväisyys opetussuunnitelmajärjestelmään on yhteydessä prosessiin osallistumisen kanssa (Siekinen ym. 2010, 8). Toinen vaikuttava tekijä näyttää olevan sijoittuminen organisaatiossa. Mitä ylempänä organisaatiossa ollaan, sitä tyytyväisempiä toimijat opetussuunnitelmajärjestelmään ovat. Opettajat taas päinvastoin ovat olleet tyytymättömiä, ja samalla eniten käytännössä tekemisissä opetussuunnitelman perusteiden kanssa. (mts. 191.) Sekä opettajien perus- että täydennyskoulutuksen mukanaolo opetussuunnitelmaprosessissa tulisi olla itsestänselvyys.

5.2 Osallistuminen ja osalliset

Kuka sitten pääsee osalliseksi opetussuunnitelmaprosessissa? Yksi deliberatiivisen demokratian ongelmista on huono edustavuus. Keskustelun osallistujat eivät välttämättä edusta monipuolisesti kansalaisia. Kollektiivisen tahdonmuodostuksen ja vallan jakautumisen välillä on väistämättä jännitettä. Se on yhtä kuin koko yhteiskunnassa vallitseva jännite institutionaalisen ja ei-institutionaalisen tietämisen ja vaikuttamisen välillä. Deliberaatio on optimaalisimmillaan tätä jännitettä höllentävä päätöksenteon muoto.

Perustetyö esimerkiksi vaatii väistämättä tiettyä professionaalisuutta, mistä taas seuraa, että asiantuntijoiden, käytännössä hyvin rajatun asiantuntijajoukon, vaikutusvalta prosessissa on suhteellisen suuri. Tämän kaltainen vahva professionaalisuus taas on ristiriidassa demokraatiaperiaatteen kanssa (Heikkinen 2014 ym., 31.)

Heikkinen ym. (2014, 27) nostavat esiin sen seikan, ettei opetussuunnitelmatyö oikeastaan ole vapaata arvokeskustelua, sillä sen luonteeseen kuuluu strateginen toiminta ja neuvottelu. Tämän huomioiden opetussuunnitelmaprosessia tulisikin tarkastella siitä näkökulmasta, mitkä ovat strateginen toiminnan ehdot ja rajat. Toisin sanoen, millaiset toimintatavat ovat kaikkien hyväksymiä ja oikeutettuja. Habermas (1996) käyttää strategisesta toiminnasta *intressineuvottelujen* käsitettä. Sen sijaan, että sulkeisi strategisen toimintatavan kokonaan hyväksyttävän kommunikatiivisen toiminnan ulkopuolelle, Habermas keskittyy teoriansa päivitettyssä versiossa määrittämään sen käytölle kriteerejä. Kriteerit ovat tiivistetysti tietyn toimintanormin yleinen hyväksyttävyyys niin, että kaikki asianosaiset voivat sen allekirjoittaa, ja pyrkiminen yhteisymmärrykseen sen pätevydestä. Tältä osin kommunikatiivisen toiminnan ideaalimalli kehittyy realistisempaan suuntaan; intressien ajaminen ja neuvottelu käsitetään perusihimillisenä sosiaalisena toimintana.

Lisäksi osallistuvaa demokratiaa on vaikea toteuttaa koko maan laajuisena. Deliberatiivisen demokratian mahdollisuudet ovatkin paljon paremmat paikallisella kuin valtakunnallisella tai kansainvälisellä tasolla. Tässä mielessä laajasti sitouttava opetussuunnitelmaprosessi on todellakin ainutlaatuinen työskentelymuodoltaan (mm. Halinen, Holappa & Jääskeläinen 2013). Haastatteluaineiston perusteella esimerkiksi laaja kirjo järjestöjä ja organisaatioita olivat oma-aloitteisia yhteydenotoissaan, eikä koulumaailma jäänyt yksin “värkkäämään omia juttujansa” (Halinen 2015b).

Toisaalta, haastatteluaineistossa tulee mielenkiintoisella tavalla ilmi se, että opetussuunnitelmaprosessissa päätösvalta on muodollisesti vain yhdellä henkilöllä, Opetushallituksen pääjohtajalla. Halinen perustelee demokratian toteutumista luottamuksen kulttuurilla, mikä tarkoittaa, ettei pääjohtaja käytännössä puutu prosessiin vaan luottaa, että perusteet on *“hyvin tehty, se on yhdessä tehty ja ne on asiantuntemuksella tehty ja hän voi siltä pohjalta sen päätöksen tehdä”* (Halinen 2015b).

Koulutuspoliittisena tekona ja prosessina opetussuunnitelma on sitä vaikuttavampi, mitä enemmän se sitouttaa osallisia. Holappa on arvioinut edellisen, vuoden 2004, opetussuunnitelmaprosessin olleen vaillinainen tältä osin: se, mikä on koottu laajassa verkostossa, tulisi myös jatkokäsitellä laajemmassa ryhmässä (Holappa 2007, 154). Osallisuuden aste määrää päätöksen ja päätöksentekoprosessin oikeellisuutta eli legitimiyyttä. Vartiaisen (2011) mukaan legitimiys on aina tulkinnanvarainen ilmiö. Osallistuminen on vapaaehtoista, ja siihen liittyy tiedostamisen ja moraalisen oikeutuksen ulottuvuus. Osallistuvien tahojen on hyväksyttävä sekä itse päätös että prosessi, jotta kokonaisuus on oikeutettu. Tällä osallistumisen periaatteen toteutumisella taas yhteys siihen, miten julkinen keskustelu ja osallistuminen huomioidaan hallinnossa.

Opetussuunnitelmatyöhön liittyy myös moraalinen velvollisuus yhteisölliseen päättämiseen, mikä johtuu niin keskeisistä yhteiskunnallisista toiminnoista kuin sivistyksestä, kasvatuksesta ja koulutuksesta päättämisestä. Opetussuunnitelmaprosessissa pidetäänkin näkyvästi esillä osallistumisen ihannetta. Haastateltavamme puhuu prosessista *“järjestelmätason oppimissyklinä joka perustuu tämmöiseen jatkuvaan vuorovaikutukseen.”* (Halinen 2014a) Tausta-aineistossa nousee useaan kertaan esiin osallistuminen ja osallisuus **eri tahoihin**

suuntautuvana ja niiden välisenä vuorovaikutuksena ja yhteistyönä, (työryhmät, sidosryhmät, järjestöt, kenttä, kansainvälinen yhteistyö) **keskustelun käymisenä ja palautteen keräämisenä ja hyödyntämisenä** (työryhmätyöskentely, verkkoympäristö ja sähköinen palautteenkeruu luonnoksista, kohdennettu palaute koulutuksen järjestäjiltä ja kouluilta) sekä **me-henkisenä perusteasiakirjan yhteisöllisenä rakentamisena**. Opetussuunnitelma on *“tää meidän yhteinen työkalu”* (Halinen 2015b).

Edellisessä, vuoden 2004 opetussuunnitelmaprosessissa tuli kuitenkin ilmi, että ihanteesta huolimatta osallistuminen ei käytännössä toteutunut. Tässä mielessä valtakunnallinen ohjaus ja kunnallinen hallinto olivat ristiriitaisessa suhteessa toisiinsa; käytännössä opettajien osallisuus ja tiedostavuus oman alansa päätöksentekoon on rajallista ja koulun rakenteellisten traditioiden rajoittamaa. (Holappa 2007, 167–168.) Erityisen tärkeäksi osallistuminen ja dialoginen keskustelu nähdään yhteiskunnallisessa tilanteessa, jossa koulun merkitys ja opetussällöt ovat uudelleen neuvottelujen alla (ks. mts. 171).

Vuoden 2016 opetussuunnitelmauudistuksessa erona aiempaan tässä mielessä on Halisen mukaan säännöllinen yhteydenpito, yhteiset suunnitelmat ja yhteiset yleiset linjaukset ennen ainekohtaisten työryhmien työskentelyn alkamista, vahva vuorovaikutus kentän kanssa, avoin palautemahdollisuus, ei pelkästään sen kerääminen erilliseltä kehittäjäverkostolta kuten vuonna 2004. Lisäksi verkkovuorovaikutus ja OPS2016-sivusto olivat merkittävä muutos. Tosin esimerkiksi sisäisessä viestinnässä Halinen mainitsee olleen parantamisen varaa. (Halinen 2015b.)

Käsitys työskentelytavan demokraattisuudesta ja osallistavuudesta ilmenee seuraavassa haastateltavan kommentissa: *“mun mielestä se verifioituu se demokraattisuus siinä et ihmiset pystyy huomaamaan että oikeesti ne kommentit on otettu huomioon, et sillä tavalla voi niinku aidosti sanoa et se on yhdessä tehty”* (Halinen 2015). Se, millaiset ja kenen kommentit loppujen lopuksi otetaan huomioon, onkin toinen seikka.

5.3 Opetussuunnitelma yhteisenä tahdonilmauksena

Demokraattiseen päätöksentekoon liittyy, oikeastaan sen sisäkäsitteenä, *kollektiivinen tahdonmuodostus* (Habermas 1996). Viimeimmäksi aiheesta on kirjoittanut Heikkinen ym.

(2014) habermasilaisessa näkökulmassaan opetussuunnitelmaprosessiin. Myös Ulla Ilo-mäki-Keisala (2013) määrittelee OPS2016-taustamateriaalissa opetussuunnitelman keskeisimmäksi dokumentiksi, jolla yhteisö ilmaisee koulutusta koskevan tahtonsa. Mitä tarkoittaa, kun tahto muodostetaan kollektiivisesti? Mikä on yhteinen tahto? Käsite itsessään viittaa siihen, ettei kollektiivista tahtoa välttämättä ole, ellei sitä nimenomaan muodosteta, muokata, muovata.

Opetussuunnitelman perusteet on siis yksi symboli ja ilmentymä muotoutumisprosessista; **kollektiivinen tahdonilmaus**. Tahdonilmaus sinänsä ilmentää asiakirjan roolia: Olemme yhdessä ilmaisseet tahtomme siitä, mihin koulutettavaa kansanosaa tulisi kasvattaa ja opettaa. Edellä mainittu kuvaa opetussuunnitelman perusteiden disposition yhteiskunnassamme.

POPS-asiakirjan moraalinen valtuutus on siis seurausta yhteisesti sovitusta. Tahto on voimakas ilmaus, "*tahdon*" assosioituu väistämättä kulttuurissamme pitkäaikaiseen ja vakavaan sitoutumiseen. Toisaalta, ellei sillä olisi myös juridisia perusteita, jäisi se luultavasti enemmänkin toivomukseksi kuin velvoitteeksi.

Tahdon muodostamista ja muotoutumista edeltää erilaisia diskursseja. Itsessään kollektiivisuuden käsitteeseen sisältyy mielikuva joukosta ihmisiä, jotka kukin tuovat oman keskustelun yhteiseen keskusteluun. Opetussuunnitelma-diskurssissa on siis useita osallisia. Tämä taas assosioituu edelleen takaisin demokratiaan, asioiden yhteiseen hoitamiseen ja niistä päättämiseen.

POPS:iin sisältyy ideaali yhteisestä hyvästä. Aiemmin käsitelty tahdonilmaus on juuri tuota; se, mihin tahdomme meidän ja tulevien sukupolvien kasvavan, on mielestämme ehdottomasti jotain hyvää, mieluummin parempaa, kuin jotain huonoa tai pahaa. Sehän on sanomattakin selvää! Mutta: Mitä on yhteinen hyvä? Kuka sen päättää? Demokratian ideassa enemmistö ja kansa päättää. Demokratia vallan muotona on moraalinen valinta.

5.4 Opetussuunnitelmaprosessin deliberatiiviset elementit

Perustetyön vaiheet olivat seuraavat kronologisesti kesäkuussa 2012 annetun valtioneuvoston tavoite- ja tuntijakoasetuksen jälkeen vuoden 2014 loppuun asti:

Syyslukukausi 2012

- Perusteiden yleisten linjausten valmistelu alkaa. Luodaan **yhteinen perusta** oppiainetyölle (työryhmät).
- **Keskustelun** ja suunnittelun käynnistäminen ja OPH:n **verkkosivuille tukiaineistoa** kuntien ja koulujen opetussuunnitelmatyön tukemiseksi.
- **Ensimmäinen kommentointi** marraskuussa (yleiset linjaukset)

Kevätlukukausi 2013

- Opetussuunnitelman perusteiden suunnitelutyö alkaa sisältöalueittain/oppiaineittain (työryhmät).
- Yleisten linjausten valmistelu jatkuu **kommentoinnin** pohjalta.

Syyslukukausi 2013

- Perustetyö jatkuu (työryhmät).
- **Toinen kommentointi** 9.9.–27.9.2013 (esiopetuksen kokonaisuus)

Kevätlukukausi 2014

- Perustetyö jatkuu **kommentoinnin** pohjalta (työryhmät).
- **Kolmas kommentointi** 15.4.–15.5.2014 (perus- ja lisäopetuksen kokonaisuus)

Syyslukukausi 2014

- **Lausuntopyynnöt/kuuleminen** syys-lokakuussa.
- Perusteiden viimeistely **lausuntojen pohjalta** (työryhmät).
- **OPH:n päätös** uusista perusteista vuoden loppuun mennessä. (Opetushallitus 2014b, lihavointi kirjoittajien.)

Nämä perusteiden uudistustyön vaiheet ovat hyvin yleinen ja karkea esitys prosessin lukuisista eri vaiheista, mutta niistäkin on jo luettavissa perusteiden tekemisen tapa. Perustetyö on ylhäältä johdettua, mikä ilmenee esimerkiksi lausuntopyyntöinä ja kuulemis- ja keskustelutilaisuuksien järjestämisenä, mutta toisaalta kommentointi on ylipäättään mahdollistettu ja asiakirjan työstämisen kerrotaan tapahtuvan palautteen suuntaamana. Lisäksi asiakirjan kerrotaan perustuvan *yhteiselle* pohjalle, mikä viittaa perustetyöhön osallistuvien ja työryhmien väliseen yhteistyöhön ja neuvotteluihin yhteisistä toimintanormeista. Lopullinen päätös perusteista on yksiselitteisesti Opetushallituksen.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perustetyötä ei ole suoranaisesti lähdetty toteuttamaan deliberatiivisena prosessina. Kun edellisessä luvussa mainittuja periaatteita vertaa opetussuunnitelma-aineistoon, opetussuunnitelmaprosessissa on nähtävissä seuraavia deliberaation elementtejä:

- Julkisuus: Viestintä ulospäin (OPS2016-verkkosivusto, luonnosten julkaiseminen). Ydinjoukon työskentely on suljettua, eikä työryhmien varsinaisiksi tai etäjäseniksi ole julkista hakua.
- Eri tasot: keskusorganisaatio, joka on yhteydessä sidosryhmiin, yliopistoihin, opetuksen järjestäjiin, kouluihin ja välillisesti myös oppilaisiin ja heidän vanhempiinsa. Kellä tahansa on pääsy verkkomateriaaleihin. Kentältä ja järjestöistä voi periaatteessa olla suoraan yhteydessä keskushallintoon. Ainakin opetussuunnitelmatyön ideaalina on osallisuuden vahvistaminen.
- Dialogisuus ja vaikuttava puhe: työryhmätyöskentely, verkkokeskustelu ja yleisötilaisuudet ovat alusta argumentoivalle puheelle, mutta yhdenmukaista menettelyä vuoropuheluun ja yhteisen mielipiteen muodostamiselle ei ole.

Haastatteluaineiston perusteella ei voi vetää johtopäätöksiä päätöksenteon sääntöihin sitoutumisesta. Yhteisen linjan noudattamisen tärkeys tulee esiin, mutta se ei vielä kerro yhdessä sovituista menettelytavoista. Toki prosessissa noudatetaan sisäänkirjoitettuna tiettyjä demokraattisen päätöksenteon periaatteita mutta idean käytännön toteutus karkaa, mitä laajemmalle yleisölle prosessi avataan. Lisäksi haastateltava mainitsee usein tiukan aikataulun ja tosiasian, että asioita olisi käsitelty perusteellisemmin, jos aikaa olisi ollut.

Halinen arvioi avoimen prosessin vahvuudeksi sen, että se on ollut kentän kannalta helpompi sisäistää. Kun “- - ihmiset on nähny kuinka se on rakentunu”, ei uudistaminen ole ollut “- - liian iso pala kerralla”, vaan asian käsittely on käynnistynyt hyvissä ajoin. (Halinen 2015b.)

Salminen ja Annevirta (2014) määrittelevät opetussuunnitelmatyön nykyisellään laajasti joukkoistavana ja osallistavana prosessina. He nostavat esiin muun muassa OPS2016-sivustolla julkaistun tiekartta-työkalun, johon on koottu vaiheittain prosessin eteneminen valtakunnallisella ja paikallisella tasolle ohjeeksi ja tueksi kuntatyöhön.

Samoin haastateltava painottaa yhteydenpitoa muihin tahoihin ja nimenomaan tiekarttaa konkreettisena ohjauksen välineenä:

*“- - me haluttiin heti alusta **kannustaa opetuksen järjestäjiä** et alottakaa yhtä aikaa meidän kanssa seuratakaa tätä prosessia, lähtekää miettimään sitä **paikallista organisointia**, resurssointia, lähtekää käymään arvokeskustelua, miten **oppilaat ja vanhemmat** otetaan mukaan myös siihen paikallisen suunnitelman valmisteluun eikä pelkästään tähän **palautteen antoon** ja sen takia luotiin meidän **verkkosivut ne ops2016** sivut jotka ootte varmaan käyneet*

*kattomassa löysitte sen ops-tiekartan se tehtiin silloin heti ensimmäisenä syksynä ja on osoit-
tautunut hirveen oivaksi apuvälineeksi ja **kunnat** on olleet hirveen tyytyväisiä **kun ne on
heti alusta nähneet sen koko hahmon mitä tehdään, missäkin vaiheessa, mitkä ne on ne
tärkeit keskusteluaiheet mitä kannattaa alkaa tekemään siellä paikallisella tasolla** ja nyt
meidän on tarkoitus päivittää heti ens syksyn alussa se tiekartta että se paremmin tukee sitten
sitä varsinaista sitä paikallista laatimisvaihetta.” (Halinen 2014a).*

Toinen keskeinen elementti osallisuuden lisäämisessä ja keskustelun käymisessä on palautteen kerääminen. Palautetta kerättiin siis avoimesti verkossa mutta myös koulutuksen järjestäjille lähetetyllä kohdennetulla kyselyllä, jonka saatekirjeessä (OPH 2012) erikseen pyydettiin ottamaan oppilaat, vanhemmat ja koko koulun henkilöstö mukaan palautteen antoon (Halinen 2014a). Palautteen kerääminen perustui siihen, että se “- - *parantaa sen työn laatua, että se ihan oikeasti tuo siihen sellasia **näkökulmia ja ideoita ja oivalluksia** jota me ei oltais saatu”*. Lisäksi “- - *kun se oli koko prosessin ajan näkyvissä että tähän suuntaan mennään, ni kylhän oikeesti sen tavoitteena on että ihmiset jo **alkaa ajatella** niitä asioita hyvissä ajoin, alkaa, toivon, innostumaan niistä ja sillä lailla **sitoutuu** siihen.*” Palautteen kerääminen ja hyödyntäminen nousee haastatteluaineistossa useaan kertaan esille hyödyllisenä, myös palautteenantajien arvostamana, ei vain näennäisenä eleenä. Halinen kertoo hyvin mo-
neen kirjoittaneen palautetta myös siitä, että katsoo oman palautteen saaneen vaikuttaa ja näkyvän perustetekstissä. (Halinen 2015b.)

6. Loppujen lopuksi

Yle uutisoi Kuntaliiton kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia kartoittaneesta tutkimuksesta otiskolla: “Mitä järkeä on keskustella, kun koulu kuitenkin lakkautetaan?” (Yle Uutiset 27.2.2016). Uutisjutun kärki on monissa kunnissa ajankohtaisissa kouluverkkoselvityksissä, joiden yhteydessä on järjestetty kuntalaisten kuulemistilaisuuksia. Koska useissa kunnissa kyseessä on realistisesti se, mikä tai mitkä koulut kunnasta lakkautetaan, vai lakkautetaanko se yksi ja ainoa, herättää päätöksenteko tunteita ja samalla halun vaikuttaa. Tosiasiassa aktivoituneiden kuntalaisten, kyläyhdistysten ja vanhempiyhdistysten adresseja, mielenosoituksia ja viranomaisyhteydenttoja vastassa ovat ohittamattomat säästötoimet, jotka vievät pohjan vaikuttamismahdollisuuksilta. Tai vähintäänkin ne käyvät perusteluna lähes kaikille tapahtuville päätöksille, olivat säästöt sitten todellisia tai toiveajattelua.

Demokratia on epätäydellinen ja niin on deliberaatiokin. Mitä järkeä on siis keskustella? Miksi pitää esillä osallistumisen ja vaikuttamisen asiaa? Ylen uutisjuttuun haastateltu vanhempiyhdistysaktiivi toteaa: “Olemme oppineet hirveästi kunnallispolitiikasta ja kunnallisesta päättämisestä. Ehkä suurin oppi on, että kunnallispolitiikassa päätökset eivät aina pidä. Asioilla on aina monta puolta.” Myös Kuntaliiton tutkimusjohtaja Pekola-Sjöblom kannustaa keskusteluun jo valmisteluvaiheessa. Kuntaliiton selvityksen mukaan kuntalaisista joka kolmas pitää kunnan keskustelutilaisuutta hyvänä tapana vaikuttaa, joka neljäs pitää sitä huonona tapana. Neljä kymmenestä kuntalaisesta taas kertoo, ettei omassa kunnassa ei kuunnella kuntalaisten mielipiteitä. Pekola-Sjöblomin mielestä kuntien pitäisikin kertoa käsiteltävistä asioista aiemmin ja nopeammin (Mt.).

Heikkinen ym. (2014, 30–31) nostavat myös esille nimenomaan paikallisen valmistelun demokratiariskit. Kunta- ja koulukohtaiset opetussuunnitelmat eivät ole välttämättä avoimia demokraattiselle keskustelulle, ja koulujen autonomia ja opettajavetoinen suunnittelu vaikuttaa kirjoittajien mukaan aiheuttavan demokratia- ja legitimititeettivajeen paikallistasolla. Iso haaste on deliberaatio näennäisenä tapahtumana, ilman konkreettista väylää saada keskustelun tulokset myös päättäjien korviin.

Uskommeko opetussuunnitelmatyön avoimena kutsuna kaikille, ilman ammatillisuuden tai muodollisen asiantuntijuuden vaadetta? Olisiko mahdollista, että kutsun vastaanottaja voisi

kokea aitoa osallisuutta, taustasta riippumatta? Todella iso kysymys on se, kuinka luoda sisäsyntyistä osallistumisen motivaatiota, työyhteisöistä nousevaa halua ideoida, ehdottaa ja kehittää. Täysivaltaista osallistuminenhan ei ole silloin, kun se on ylhäältä johdettu kädenojennus. Kuulemistilaisuuden tai palautteen keräämisen kaltaisissa osallistumismuodoissa on yksisuuntaisen vuorovaikutuksen tai jopa näennäisyyden ongelma. Esimerkiksi lasten kuulemiseen sisältyy yleisestikin vähemmistöjen oikeuksiin ja positiiviseen diskriminointiin liittyvä *toiseuttamisen* (mm. Löytty 2005) problematiikka. Toiseuttamista on myös poliittisen ohjauksen käytännöt, jotka korostavat eroja ja liittävät niihin positiivisia tai negatiivisia merkityksiä (mt). Käytännön tilanteista arkikielellä esitetyt mielipiteet saattavat tulla hyödynnetyiksi maskottimaisina sitaatteina todisteena mielipidekyselystä (ks. Bäcklund & Kallio 2012, Komulainen 2007).

Mikä on siis deliberaation paikka ja mahdollisuus ops-työssä? Opetushallituksella on juridishallinnollinen tehtävä konkretisoida säädetyt lait opetussuunnitelmiksi ja näin tuoda ne lähemmäksi paikallista opetustyötä (Holappa 2007). Tutkimuksen ja päätöksenteon todellisuus ja koulutason todellisuus voivat sivuta toisiaan, toinen ohjata ja jopa muuttaa toista, vaikka ne eivät koskaan täysin tavoita toisiaan. Opetussuunnitelmaohjaus siis toimii teorian käytäntöön suuntaajana ja keskusteluyhteytenä eri tasojen välillä mutta samalla myös puskurina sekä rajapintana eri tahojen intressien välillä. Nykyisellään, keskusjohtoisuudesta huolimatta, prosessi on hengeltään kaikkien tasojen osallistumista edellyttävä. Sillä epäilemättä halutaan rakentaa ja ylläpitää luottamuksen kulttuuria hallinnon ja kentän välillä. Opetussuunnitelmaohjaus voidaan ajatella tässä näytelmässä linkkinä teorian ja käytännön lähentämiseksi, optimaalisimmillaan niiden vuoropuheluna.

Deliberatiivinen demokratia on eittämättä teoreettinen ideaalimalli, eikä se varmasti käytännössä toteudukaan ihanteellisimmillaan, mikä nyt on kaikkien ideaalimallien risti. Se vaatii paljon, onhan sen ehtona korkeatasoinen ja rationaalinen keskustelu. Mikä tahansa kansalaiskeskustelu ei ole deliberatiivista. Toisinaan monimutkaisia ja vaikeasti hallittavia poliittisia ongelmia on järkeenkäypää ratkoa edustuksellisuuden tai muiden välittävien mekanismien keinoin. Malmberg selventääkin deliberatiivisen demokratian toteutumisen ehtoja varsin suorasukaisesti: “Myös deliberatiivinen demokratia voi toimia hyvin tai huonosti riippuen ihmisistä, jotka sitä toteuttavat” (Malmberg, 2012, 26–27).

Tasavertaiselle osallistumiselle ongelmien ratkaisuun on aina esteensä, kuten rajallinen käytettävissä oleva aika sekä, väistämättä, ihmisten erilaiset kiinnostuksen kohteet. Miten toteuttaa yleisen edun eli kansan tahdon mukaista politiikkaa hyödyntäen käytettävissä olevaa kognitiivisia resursseja “keskellä poliittisen järjestelmän arkea ja kansalaisten elämänprojekteja” (mts. 27)? Kysymys herääkin, ketä ovat ne kansalaiset, jotka ovat tietoisia opetus suunnitelmauudistuksesta, sen merkityksestä ja mahdollisuudesta osallistua perusteluonnosten kommentointiin. Entä kuinka paljon vaikuttaa kunnan opetustoimen tai yksittäisen koulun toimintakulttuuri ja koulutuspoliittiset näkemykset?

Toisaalta deliberatiivisen demokratian selkeät periaatteet antavat välineitä tarkastella hallinnollisten prosessien ja niissä syntyneiden päätösten demokraattisuutta (läpinäkyvyyttä, julkisuutta, dialogisuutta). Opetussuunnitelmaprosessille deliberaatio on haaste. Opetussuunnitelman perusteiden asema lepää jyrkästi asiakirjan historian ja perinteiden päällä. Toisaalta asiakirjan valmistelussa olisi osattava kurottaa pitkälle tulevaisuuteen, tähän perustuu uudistamisprosessin käynnistäminen yhä uudelleen, tietyin väliajoin. Nimenomaan tämä paradoksi asettaa valmisteluprosessille haasteen: kuinka saavuttaa ja käyttää sitä (deliberatiivista) arvostelukykä, joka ei katso vain tätä hetkeä, tai arvaile karkaavaa tulevaisuutta, vaan mahdollisuuksien ja tavoitteiden ulottuvuuteen - silti samalla realistisuutensa ja näkökulmien moninaisuuden säilyttäen. Ja edelleen, yhteisön tahdonilmausta ilmentäen ja kunnioittaen.

Hyväksyttävä on myös se, että opetussuunnitelmatyön kaltaisessa kokonaisvaltaisessa kehittämistyössä on oltava erimuotoista ja eri tasolla tapahtuvaa osallistumista. Tämän monimuotoisen osallistumisen perustelut saisivatkin tulla julki enemmän prosessin aikana, jolloin kaikille olisi selvää, mitkä ovat omat realistiset vaikuttamismahdollisuudet. Näin, jos todella halutaan demokratian läpivalaisemaa hallinto- ja kehittämiskulttuuria.

Lähteet

- Ahokas, L., Tykkyläinen, S. & Wilhelmsson, N. 2010. Miten hallinto voi edistää yhteiskunnallista osallistumista? : esimerkkinä oikeusministeriön demokratiatyö. *Politiikka*: 52:3, 241–249.
- Bengtson, Å. & Mattila, M. 2009. Suoran demokratian ja häivedemokratian kannatus Suomessa. Teoksessa Borg, S. & Paloheimo, H. (toim.) *Vaalit yleisdemokratiassa*. Eduskunta-vaalitutkimus 2007. Tampere: Tampere University Press. 303–306.
- Bäcklund, P & Kallio, K. 2012. Poliittinen toimijuus julkishallinnon lapsi- ja nuorisopoliittisessa osallistumisretoriikassa. *Alue ja Ympäristö* 41:1, 40-53.
- Elster, J. 1998. (toim.) *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Enkenberg, E. Opettajankoulutuksen pedagogisesta perustuksesta. Julkaisussa 50 vuotta opettajankoulutusta Savonlinnassa. Saatavilla: <http://sokl.uef.fi/juhlakirja/12JormaE.htm>. Haettu 2.4.2016.
- Eskelinen, T., Gretschel, A., Kiilakoski, T., Kiili, J., Korpinen, S., Lundbom, P., Matthies, A-L., Mäntylä, N., Niemi, R., Nivala, E., Ryyänen, A. ja Tasanko, P. 2012. Kunnallinen päätöksenteko; lapset ja nuoret kunnallisessa päätöksenteossa. Teoksessa Gretschel, A. & Kiilakoski, T. (toim.) *Demokratiaoppitunti. Lasten ja nuorten kunta 2010-luvun alussa*. Helsinki. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura. 77, 246–248.
- Gilovich, T., Griffin D. & Kahneman, D. 2002. (toim.) *Heuristics and Biases – The Psychology of Intuitive Judgment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Habermas, J. 1984. *The theory of communicative action. Volume 1. Reason and the rationalization of society*. London: Heinemann.
- Habermas, J. 1987. *The theory of communicative action. Volume 2. Lifeworld and system: a critique of functionalist reason*. London: Heinemann.
- Habermas, J. 1996. *Between facts and norms*. Oxford: Polity.
- Halinen, I. 2012. Perustetyön aloitusseminaari tausta-aineistoa 27.8.2012. Esitys. Opetushallitus. Saatavilla PDF-muodossa: http://www.oph.fi/download/143556_Toimintaympariston_muutosta_avaavaa_aineistoa_IH.pdf. Haettu 7.3.2016.
- Halinen, I. 2013. Miksi ja miten suomalaiset opetussuunnitelmat muuttuvat. Esitys 8.10.2013. Opetushallitus. Saatavilla PDF-muodossa: http://www.oph.fi/download/152144_miksi_ja_miten_suomalaiset_opetussuunnitelmat_muuttuvat_08102013.pdf. Haettu 7.3.2016.
- Halinen, I. 2014b. Miksi ja miten suomalaiset opetussuunnitelmat muuttuvat. Esitys 30.1.2014. Opetushallitus. Saatavilla PDF-muodossa: <http://blog.edu.turku.fi/hannunco-malm2016ops/files/2014/10/Halinen-ops-diat-30-1-2014-pptx.pdf>. Haettu 7.3.2016.

Halinen, I. 2014a. Haastattelu 12.4.2014.

Halinen, I. 2015b. Haastattelu 22.1.2015.

Halinen, I. 2015a. OPS2016 - Uudistuva perus- ja lisäopetus. Esitys 5.2.2015. Opetushallitus. Saatavilla PDF-muodossa: http://www.avi.fi/documents/10191/2826845/Uudistuva_perus_+ja_lis%C3%A4opetus_Halinen_05022015.pdf/bda77d7b-bc31-48cf-becf-4fd7c7b9af01. Haettu 7.3.2016.

Halinen, I., Holappa, A-S. & Jääskeläinen, L. 2013. Opetussuunnitelmatyö ja yleissivistävän koulutuksen uudistaminen. Kasvatus : Suomen kasvatustieteellinen aikakauskirja 44 (2013) : 2, 187-194.

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016. HE 30/2015 vp. Helsinki 2015.

Heikkinen, H.L.T., Kiilakoski, T. & Huttunen, R. 2014. Opetussuunnitelmatyö kollektiivisena tahdonmuodostuksena Jürgen Habermasin oikeuden diskurssiteorian valossa. Kasvatus 45 (1), 20–33.

Herne, K & Setälä, M. 2005. Deliberatiivisen demokratian ihanteet ja kokeilut. Poliitiikka : Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisu 47 (2005) : 3, 2. artikkeli. Saatavilla: <http://elektra.helsinki.fi/se/p/politiikka/47/3/delibera.pdf>. Haettu 15.4.2016.

Herne, K. & Setälä, M. 2006. Yksimielisyys, pluralismi ja kohtuullinen sopimus deliberatiivisen demokratian tavoitteena. (toim.) Teoksessa Käkönen, J. & Paastela, J. (toim.) Demokratia ja poliittinen osallistuminen, 115-129.

Herne, K. Mitä oikeudenmukaisuus on? 2012. Helsinki. Gaudeamus. 90–102.

Holappa, A-S. 2007. Perusopetuksen opetussuunnitelma 2000-luvulla - Uudistus paikallisina prosesseina kahdessa kaupungissa. Oulun yliopisto.

Huttunen, R. 2014. Habermas, Jürgen. Logos-ensyklopedian artikkeli filosofia.fi-sivustolla. Saatavilla: <http://filosofia.fi/node/5305>. Haettu 15.4.2016.

Huttunen, R. & Heikkinen, H. L. T. 1999. Kriittinen teoria ja toimintatutkimus. Teoksessa Heikkinen, H. & Moilanen, P. Siinä tutkija missä tekijä. Jyväskylän yliopisto, s. 155–186.

Huutoniemi, K. 2013. Asiantuntijaharkinta heuristisena prosessina - lupaus ja haaste deliberatiiviselle demokratialle? Julkaisussa Deliberaatio demokratian syventäjänä. 1. Deliberatiivisen tutkimus -ja kehittämispäivä 18.12.2013. Abstraktikirja. Deliberatiivisen demokratian instituutti, s. 7-8. Saatavilla PDF-muodossa: http://www.deliberaatio.org/~delibero/wordpress/wp-content/uploads/Abstraktikirja_DDI.pdf. Haettu 5.12.2015

Ilomäki-Keisala, U. 2013. OPStuki 2016 – Paikallisen opetussuunnitelmaprosessin tukikoulutus syksy 2013. Saatavilla PDF-muodossa: http://www.ops2016.fi/ops2016/aineistot/OPStuki_Opetussuunnitelmasta_OPStuudistuksesta_OPStuoproessista.pdf. Haettu 9.4.2016.

Jarenko, K. 2013. Yleisen edun legitimoivaa voimaa metsästävässä. Asiantuntijaharkinta heuristisena prosessina - lupaus ja haaste deliberatiiviselle demokratialle? Julkaisussa Deliberaatio demokratian syventäjänä. 1. Deliberatiivisen tutkimus -ja kehittämispäivä 18.12.2013. Abstraktikirja. Deliberatiivisen demokratian instituutti, s. 25–27. Saatavilla PDF-muodossa: http://www.deliberaatio.org/~delibero/wordpress/wp-content/uploads/Abstraktikirja_DDI.pdf. Haettu 5.12.2015

Järvelä, S., Häkkinen, P. & Lehtinen, E. 2006. (toim.) Oppimisen teoria ja teknologian opetuskäyttö: Helsinki: WSOY.

Kartovaara, E. (toim.) 2007. Perusopetuksen vuoden 2004 opetussuunnitelmauudistus. Kehittämisyhteistyön ja kokeiluun osallistuneiden kuntien ja koulujen näkemyksiä ja ratkaisuja. Helsinki: Opetushallitus.

Kehittämiskeskus Opinkirjo. Lausunto luonnoksesta perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiksi 10.10.2014. Saatavilla PDF-muodossa: http://www.opinkirjo.fi/easydata/customers/opinkirjo/files/lausunnot_ja_kannanotot/opinkirjon_lausunto_ops-luonnoksesta.pdf. Haettu 21.4.2016.

Komulainen, Sirkka 2007. The ambiguity of the child's 'voice' in social research. *Childhood* 14:1, 11–28.

Kiilakoski, T. & Oravakangas, A. 2010. Koulutus tuotantokoneistona? Tulostavoitteinen koulutuspolitiikka kriittisen teorian valossa. *Kasvatus & Aika* 4 (1) 2010, 7-25.

Korkeakoski, E. 2010. Opetussuunnitelmajärjestelmän toimivuus poliittisten päättäjien ja valtion kouluhallinnon edustajien näkökulmista. Teoksessa Sulonen, K., Heilä-Ylikallio, R., Junttila, N., Kola-Torvinen, P., Laine, T., Ropo, E., Suortamo, R., Knubb-Manninen, G. & Korkeakoski, E. Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmajärjestelmän toimivuus. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 52. Jyväskylä, 35-42.

Koulutuksen arviointineuvosto 2010. Arvioivat päätelmät ja kehittämissuositukset. Teoksessa Sulonen, K., Heilä-Ylikallio, R., Junttila, N., Kola-Torvinen, P., Laine, T., Ropo, E., Suortamo, R., Knubb-Manninen, G. & Korkeakoski, E. Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmajärjestelmän toimivuus. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 52. Jyväskylä, 191-201.

Löytty, O. 2005. Toiseus. Teoksessa Rastas A., Huttunen L. & Löytty O. (toim.) Suomalainen vieraskirja. Kuinka käsitellä monikulttuurisuutta. Helsinki: Vastapaino.

Malmberg, T. 2012. Yleinen mielipide, viestintä ja kansanvalta: liberaalista deliberatiiviseen demokratiaan. Teoksessa Karppinen, K. & Matikainen, J. (toim.) Julkisuus ja demokratia. Tampere: Vastapaino, 15-36.

Manin, B. 2002. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Miller, P. & Rose, N. 2010. Miten meitä hallitaan. Suom. Suikkanen R. Tampere: Vastapaino.

Myllymäki, S. 2008. Mitä kuuluu? Nuorisobarometri 2008. Nuorisoasiain neuvottelukunta. 16, 42-45. Saatavilla PDF-muodossa: http://minedu.fi/export/sites/default/OPM/Nuoriso/nuorisoasiain_neuvottelukunta/julkaisut/barometrit/liitteet/Nuorisobarometri2008.pdf. Haettu 1.4.2016.

Nabatchi, T. 2010. Addressing the Citizenship and Democratic Deficits: The Potential of Deliberative Democracy for Public Administration. *The American Review of Public Administration* 40:4, 376–399.

Oikeusministeriö. Suomen perustuslaki. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>. Noudettu 1.4.2016

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2011. Asettamispäätös 63/040/2011. Saatavilla PDF-muodossa: http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/vi-reilla_koulutus/perusopetus/liitteet/tuntijakotr.pdf. Haettu 1.4.2016.

Opetushallitus. 2012. Tiedote Dno 35/041/2012. Saatavilla PDF-muodossa: http://www.oph.fi/download/142894_tiedote_62_2012.pdf. Haettu 24.2.2016

Pekonen, K. 2011. Puhe eduskunnassa. Tampere: Vastapaino.

Opetushallitus. 2014b. Perustetyön aikataulu. OPS2016-internetsivut <http://www.oph.fi/ops2016/aikataulu>. Päivitetty 14.4.2014. Haettu 18.4.2016.

Opetushallitus. 2014a. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet.

Pinar, W. F. 2004. *What is curriculum theory?* Louisiana State University. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

Raisio, H. & Vartiainen, P. 2011. Osallistumisen illuusiosta aitoon vaikuttamiseen. Deliberatiivisesta demokratiasta ja kansalaisraatien toteuttamisesta Suomessa. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Rautiainen, M., Vanhanen-Nuutinen, L. ja Virta, A. 2014. Demokratia ja ihmisoikeudet Tavoitteet ja sisällöt opettajankoulutuksessa. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:18. Saatavilla PDF-muodossa: <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2014/liitteet/tr18.pdf?lang=fi>. Haettu 2.4.2016.

Ryynänen, A. 2012. Kunnallishallinnon kansainväliset vaikutteet. Tampere: Tampereen yliopisto.

Salminen, J. & Annevirta, T. 2014. Opetussuunnitelman perusteiden välittämä ohjaus - mitä, kenelle ja miksi? *Kasvatus* 45 (4), 333–348.

Setälä, M. 2013. Rawls ja deliberatiivisen demokratian teoriat. Teoksessa Mäkinen, J. & Saxén H. (toim.) *John Rawlsin filosofia. Oikeudenmukaisuus moniarvoisessa yhteiskunnassa*. Helsinki: Gaudeamus, 79–101.

Siekinen, T. & Saastamoinen, M. 2010. Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteiden 2000 ja 2004 toimivuus. Teoksessa Korkeakoski, E. & Siekinen, T. (toim.) *Esi-*

ja perusopetuksen opetussuunnitelmajärjestelmän toimivuus. Puheenvuoroja sekä aikaisempia arviointi- ja tutkimustuloksia. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 53. Jyväskylä, 47-70.

Yle. Uutinen 27.2.2016. "Mitä järkeä on keskustella, kun koulu kuitenkin lakkautetaan?" http://yle.fi/uutiset/mita_jarkea_on_keskustella_kun_koulu_kuitenkin_lakkaute-taan/8702480. Haettu 21.4.2016.

Valtioneuvoston kanslia. 2011. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Saatavissa PDF-muodossa: <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20f-e353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a>. Haettu 1.4.2016.

Vartiainen, P. 2011. Osallistumisen oikeutus: deliberatiivisen demokratian legitiimit piirteet. Teoksessa Hyyryläinen, E. & Viinamäki, O-P. (toim.) Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Vaasan yliopisto, Acta Wasaensia 238, 54 – 63.

Vitikka, E. & Hurmerinta, E. 2011. Kansainväliset opetussuunnitelmasuuntaukset. Raportit ja selvitykset 2011:4. Helsinki: Opetushallitus.

Vitikka, E. 2014. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden linjauksia. Esitys 25.11.2014. Opetushallitus. Saatavilla: https://www.fcg.fi/document/1/289/9acf4e186a5a866892b9e95c7687636b/Perusteiden_Linjauksia_Vitikka_Erja_Oph_25_11.pdf. Haettu 7.3.2016.

Wiberg, M. 2013. Deliberaatiot ovat manipuloitavissa. Strategisia näkökohtia. Poliitikka 55 (2), 98–108.