



## **Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki osana suomalaista hyvinvointipolitiikkaa**

Helsingin yliopisto  
Kasvatustieteellinen tiedekunta  
Luokanopettajan koulutus  
Pro gradu -tutkielma  
Kasvatustiede  
Huhtikuu 2017  
Tuomas Elovaara

Ohjaaja: Risto Hotulainen

Tiedekunta – Fakultet – Faculty Kasvatustieteellinen tiedekunta	Laitos – Institution – Department Kasvatustieteiden osasto, luokanopettajan koulutus
Tekijä – Författare – Author Tuomas Elovaara	
Työn nimi – Arbetets titel – Title Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki osana suomalaista hyvinvointipolitiikkaa	
Oppiaine – Läroämne – Subject Kasvatustiede	
Työn ohjaaja(t) – Arbetets handledare – Supervisor Risto Hotulainen	Vuosi – År – Year 2017
<p>Tiivistelmä – Abstrakt – Abstract</p> <p><i>Tavoitteet.</i> Koulutuksella on suuri merkitys yhteiskunnan hyvinvointia lisäävänä ja ylläpitävänä tekijänä, ja tasapuolisten kouluttautumismahdollisuuksien edistämiseksi on vuosikymmenten kuluessa kehitetty erilaisia oppilashuoltopalveluja. Oppilashuollon historia on osa suomalaisen hyvinvointivaltion historiaa, ja oppilashuollolla on aikakaudesta riippumatta pyritty vastaamaan ajalle ominaisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin. Oppilashuolto voidaankin nähdä lapsiin ja nuoriin kohdistettavana hyvinvointipolitiikkana. Uusi oppilas- ja opiskelijahuoltolaki astui voimaan vuonna 2014. Aiemman kyseiseen lakiin kohdistuvan tutkimuksen puuttuessa oli aiheellista tutkia, miten se ja sen syntyä puoltava diskurssi yhdistävät oppilashuollon osaksi suomalaisen hyvinvointipolitiikan kokonaisuutta.</p> <p><i>Menetelmät.</i> Tutkimusaineistona oli <i>Hallituksen esitys eduskunnalle oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 67/2013)</i>. Tutkimusta varten ei kerätty uutta aineistoa. Analyysissa on sovellettu Fairclough'n alun perin esittämää kolmivaiheista kriittisen diskurssianalyysin mallia tarkastelemalla ensin hallituksen esityksen tematiikkaa ja retorista luonnetta. Analyysin kolmannessa vaiheessa on analysoitu edellisten vaiheiden tuloksia hallituksen esityksen syntyyn liittyvissä konteksteissa. Näiden kolmen vaiheen tulosten perusteella on tehty päätelmät siitä, miksi tutkimuksen kohteena ollut hallituksen esitys on muodostunut sellaiseksi kuin on.</p> <p><i>Tulokset ja johtopäätökset.</i> Hallituksen esityksen tematiikassa painottuivat oppilashuollon järjestämisen strategiat ja määräykset järjestämisvastuusta. Paljon huomiota saivat myös hyvinvoinnin ja yhdenvertaisuuden teemat. Taloudelliset seikat eivät olleet määrällisesti yhtä paljon esillä, mutta niillä argumentointi oli vahvaa. Esityksen retoriikka oli pääosin faktuaalistavaa ja vaihtoehdotonta. Esityksessä oli myös paljon yleisesti kannatettavilla arvotemoilla väritettyä hyvepuhetta. Yhteiskunnallisessa kontekstissa aineistossa tuotiin esiin huolta lasten ja nuorten ongelmien monimuotoistumisesta ja sen aiheuttamasta taakasta julkiselle taloudelle. Oppilashuollon tehtävänä onkin varmistaa mahdollisimman monen koululaisen tai opiskelijan myöhempi sijoittuminen työelämään. Tutkimuksen perusteella oppilashuolto näyttää olevan erottamaton osa hyvinvointipolitiikkaa, jossa oppilaiden hyvinvoinnista ja kouluttautumisesta on tehty väline yhteiskunnan taloudellisen hyvinvoinnin lisäämiseksi.</p>	
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Oppilashuolto, oppilas- ja opiskelijahuoltolaki, hyvinvointipolitiikka, kriittinen diskurssianalyysi	
Säilytyspaikka – Förvaringsställe – Where deposited Helsingin yliopiston kirjasto – Helda / E-thesis (opinnäytteet) <span style="float: right;">ethesis.helsinki.fi</span>	

Tiedekunta – Fakultet – Faculty Educational Sciences	Laitos – Institution – Department Education, Teacher Education
Tekijä – Författare – Author Tuomas Elovaara	
Työn nimi – Arbetets titel – Title Student Welfare Law as Part of the Finnish Welfare Policy	
Oppiaine – Läroämne – Subject Education	
Työn ohjaaja(t) – Arbetets handledare – Supervisor Risto Hotulainen	Vuosi – År – Year 2017
<p>Tiivistelmä – Abstrakt – Abstract</p> <p><i>Goals.</i> Education has a major role to play as a factor in increasing and sustaining the well-being of society. Within the decades there has been a wide range of student welfare services designed to promote equal education. The history of student welfare is part of the history of the Finnish welfare state, and regardless of the age, student welfare services have been geared to meeting the social challenges that characterize the era. Student welfare services can be seen as a welfare policy targeting children and young people. The new student welfare law came into effect in 2014. In the absence of previous research into this law, it was appropriate to study how the law and the discourse that supports it integrates student welfare into the whole of the Finnish welfare policy.</p> <p><i>Methods.</i> The research material was the government's proposal for parliament as a student welfare law and some related laws (HE 67/2013). No new material was collected for the study. The analysis has applied the three-phase critical discourse analysis initially proposed by Fairclough, first examining the themes and rhetoric of the government's proposal. In the third stage of the analysis the results of the previous steps were analyzed in the contexts related to the production of the government's proposal. Based on the results of these three phases, conclusions have been drawn as to why the government's proposal was formed as it was.</p> <p><i>Results and Conclusions.</i> The themes of the government's proposal focused on the organization of student welfare strategies and regulations on organizing responsibility. Much attention was also given to themes of well-being and equality. The economic aspects were not as much quantified, but the economic argumentation was strong. The rhetoric of the proposal was mainly factualizing and no options were given in the proposal. There was also a lot of commonly-accepted value themes in the proposal. In the social context, there was concerns about the diversity of the problems of children and young people and the burden on national economy. The purpose of student welfare is to ensure that as many students as possible become part of working life. According to the study, student welfare seems to be an integral part of a welfare policy in which pupils' well-being and education have been made a tool to increase the economic well-being of society.</p>	
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Student welfare, student welfare law, welfare policy, critical discourse analysis	
Säilytyspaikka – Förvaringsställe – Where deposited Helsingin yliopiston kirjasto – Helda / E-thesis (opinnäytteet) <span style="float: right;"><i>ethesis.helsinki.fi</i></span>	



## Sisällys

1	JOHDANTO .....	1
2	KOULUTUS JA OPPILASHUOLTO HYVINVOINTIA TUKEMASSA .....	3
	2.1 Oppilashuolto koulutuksen tasa-arvon edistäjänä .....	3
	2.2 Oppilashuollon yhteiskunnallinen merkitys .....	5
	2.3 Oppilashuollon historia suomalaisessa hyvinvointivaltiossa .....	7
	2.3.1 Nälkä- ja tautipolitiikan kausi .....	7
	2.3.2 Rakentamiskausi ja hyvinvointivaltion alkutaival .....	8
	2.3.3 Psykososiaalisen oppilashuollon kausi .....	9
	2.3.4 Uusi rakentamisen kausi .....	10
	2.4 Hyvinvoinnin käsitteen moniulotteisuus .....	12
3	KRIITTINEN DISKURSSIANALYYSI .....	15
	3.1 Genre16 .....	
	3.2 Retoriikka .....	17
	3.3 Konteksti .....	19
	3.4 Intertekstuaalisuus .....	20
	3.5 Intentionaalisuus .....	20
4	TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA TUTKIMUSKYSYMYKSET .....	21
5	TUTKIMUKSEN TOTEUTUS .....	22
	5.1 Tutkimusaineisto ja sen rajaus .....	22
	5.2 Analyysin eteneminen .....	23
6	ANALYYSI, TULOKSET JA TULKINTA .....	26
	6.1 Hallituksen esityksen perustelut .....	26
	6.2 Retoristen keinojen käyttö hallituksen esityksessä .....	35
	6.2.1 Yksityiskohdilla vahvistaminen .....	37
	6.2.2 Liittoutumisasteen säätely .....	37
	6.2.3 Puhujakategorioilla oikeuttaminen .....	38
	6.2.4 Konsensuksella ja asiantuntijalausunnolla vahvistaminen .....	38
	6.2.5 Faktuaalistaminen .....	38
	6.2.6 Klassisen retoriikan näkökulma: <i>Pathos</i> .....	39

6.2.7	Muut retoriset keinot hallituksen esityksessä .....	40
6.3	Hallituksen esityksen kirjoittamiseen vaikuttaneet tekijät .....	40
6.3.1	Hallituksen esityksen kontekstuaalisuus .....	41
6.3.2	Hallituksen esityksen intertekstuaalisuus .....	44
6.3.3	Hallituksen esityksen intentionaalisuus .....	46
6.4	Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki hyvinvointipoliittisen historian jatkumossa	47
6.4.1	Ongelmien monimuotoisuus .....	47
6.4.2	Vaikea taloudellinen tilanne .....	49
6.4.3	Vaatimukset tietosuojasta .....	50
6.4.4	Kytökset hallitusohjelmaan .....	50
6.4.5	Yhtenäiskulttuurin vaaliminen .....	52
6.4.6	Maahanmuuton vaikutus oppilashuoltopalveluihin .....	52
7	LUOTETTAVUUS .....	54
8	POHDINTAA .....	56
	LÄHTEET .....	60



## TAULUKOT

Taulukko 1. Hallituksen esityksessä esiintyvät teemat.....	27
Taulukko 2. Hallituksen esityksen kontekstit luokiteltuna Kääriäistä (2003, 131) mukailleen. .....	41

## KUVIOT

Kuvio 1. Hallituksen esityksen pelkistetyt teemat.....	29
Kuvio 2. Retoristen keinojen käyttökerrat hallituksen esityksessä.....	36

# 1 Johdanto

Perustuslaillinen, koko väestön kattava, yhdenvertainen oikeus maksuttomaan, yksilön kykyjä ja tarpeita vastaavaan perusopetukseen on yksi suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan kulmakivistä. Oppilaiden erilaisia tarpeita vastaamaan on pitkän ajan kuluessa kehitetty oppilashuoltojärjestelmä. Oppilashuolto voidaan nähdä koulumaailmaan rakennettuna sosiaalipoliittisena työkaluna, jolla tarvittaessa yksilöllisesti tuetaan oppilaan koulunkäyntiä. Viime vuosina oppilashuollon järjestämisessä on eletty muutoksen aikaa. Uusi oppilas- ja opiskelijahuoltolaki astui voimaan vuoden 2014 elokuussa, ja perusopetuksen opetussuunnitelma uudistui vuonna 2016. Uuden oppilas- ja opiskelijahuoltolain voidaan ajatella kuvastavan vallitsevaa poliittis-ideologista käsitystä yhdenvertaisen koulutuksen merkityksestä hyvinvoinnin edistäjänä.

Pro gradu -tutkimukseni tarkoituksena on liittää nykyinen oppilas- ja opiskelijahuoltolainsäädäntö osaksi hyvinvointipolitiikan historiallista jatkumoa ja pohtia, mistä syistä ja millä perusteilla nykyiseen tilanteeseen on päädytty. Tutkimuksessa selvitän, millaisia tavoitteita oppilashuoltolain uudistamisella oli, ja miten valintoja perustellaan. Samalla tutkin, millä retorisisilla keinoilla hallitus vahvistaa valintojensa argumentaatiota. Lopuksi kytken lakiuudistuksen osaksi hyvinvointipolitiikan historiallista jatkumoa pohtimalla, miksi juuri nyt on tarve juuri kyseiselle politiikalle. Tutkimuksen metodologisena viitekehyksenä on kriittinen diskurssianalyysi.

Tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ovat mm. *oppilashuolto*, *oppilashuoltolaki*, *kriittinen diskurssianalyysi*, *retoriikka*, *koulutuspolitiikka*, *hyvinvointi* ja *hyvinvointipolitiikka*. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys rakentuu suomalaisen koulutuspolitiikan ja oppilashuollon sekä hyvinvointikäsitteiden historiaan ja kriittisen diskurssianalyysin teoriaan. Historiaosuudessa kiinnitän huomion nimenomaan siihen, miten oppilashuollon rooli ja tehtävät ovat muuttuneet hyvinvointivaltion kehittyessä. Koska oppimisen ja oppilaan hyvinvoinnin tukeminen on varsin paljon julkisia varoja vaativaa toimintaa, on mielenkiintoista tarkastella oppilashuoltoa myös kansantalouden näkökulmasta.

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten oppilashuolto nivoutuu osaksi suomalaista hyvinvointipolitiikkaa. Lainsäädännön muutokseen liittyvien dokumenttien analysoiminen tarjoaa mahdollisuuden tarkastella oppilashuollon järjestämisen poliittisia tarkoituksia.

Tutkimuksen aineistona on *Hallituksen esitys eduskunnalle oppilas- ja opiskelijahuolto- laiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi* (HE 67/2013), josta käytän yksinkertaisuuden vuoksi tästä eteenpäin nimitystä *hallituksen esitys*. Hallituksen esityksen tukena ovat erilaiset lainvalmistelijan dokumentit, työryhmäraportit sekä tutkimuslaitosten ja järjestöjen dokumentit.

Tutkimuksen aineistona oleva hallituksen esitys on poliittinen asiakirja, jonka laatimiseen on osallistunut useita työryhmiä, eri ministeriöiden virkamiehiä sekä erilaisia asiantuntijoita. Viime kädessä se on kuitenkin Suomen hallituksen näkemys siitä, millaista lainsäädäntöä tarvitaan erilaisiin poliittisiin tavoitteisiin pääsemiseksi. Hallituksen esityksessä poliittinen tahto on saanut kielellisen muodon, jonka avulla pyritään ilmeisesti vaikuttamaan lukijan mielipiteisiin ja taivuttelemaan hänet tukemaan kyseistä esitystä. Toisaalta esityksen kielellinen muoto on kyseisen poliittisen tahdon ainoa konkreettinen ilmentymä, ja siksi aihetta on perusteltua lähestyä kielen ja diskurssintutkimuksen kautta. En ota tutkimuksessa kantaa siihen onko politiikka mielestäni oikeanlaista tai puhuvatko poliitikot totta. Kukaan vain sen, mitä esityksessä sanotaan, miten se sanotaan, ja pohdin, miksi juuri niin sanotaan. Oppilashuoltoa on tutkittu hyvinvointipoliittisessa kontekstissa aiemmin varsin vähän, ja lakiesitysten diskursiivinen analysointi on ollut vähäistä. Näin ollen tutkimukseni avaa uuden näkökulman oppilashuollon järjestämiseen.



## 2 Koulutus ja oppilashuolto hyvinvointia tukemassa

Tässä luvussa käsittelen oppilashuollon, koulutuspolitiikan ja hyvinvointipolitiikan keskinäistä suhdetta sekä koulutuksen yhteiskuntapoliittista merkitystä. Lisäksi teen katsauksen oppilashuollon kehitystarinaan osana suomalaisen hyvinvointivaltion rakentumista. Lopuksi tarkastelen hyvinvointikäsitteen historiaa ja monimuotoisuutta erilaisten hyvinvointiteorioiden mukaisesti.

### 2.1 Oppilashuolto koulutuksen tasa-arvon edistäjänä

Koulutusmahdollisuuksien tasa-arvo on viime vuosikymmenten ajan ollut tärkeä tekijä Suomen hyvinvoinnille ja taloudelliselle kilpailukyvyllä (Meriläinen 2008, 58). Lähtökohdiana on perustuslakiin kirjattu jokaisen yhtäläinen oikeus saada kykyjensä ja erityistarpeidensa mukaista perusopetusta (Suomen perustuslaki §16). Perustuslain velvoitetta täyttämään on kehitetty laissa säädetty oppilashuoltojärjestelmä. Oppilashuolto on alun perin ollut lähinnä köyhimpien koulunkäyntimahdollisuuksien tukemista ja myöhemmin niin kouluruokailun kuin kouluterveydenhuollon järjestämistä. Nykyään oppilashuolto merkitsee ennen kaikkea koulun sisäisen työnjaon moniammatillistumista yksittäisen oppilaan oppimisen ja kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin tukemiseksi. (Jauhiainen 1993; 3, 85-90.)

Hyvinvointivaltiossa julkisen vallan tehtävänä on varmistaa kansalaisille kohtuullinen elintaso ja toimeentulo. Toimintaa, jolla tehtävää toteutetaan, kutsutaan hyvinvointipolitiikaksi. Koulutus taas on merkittävä hyvinvointipalvelu. Se on inhimilliseen pääomaan investoimista, mikä nostaa yksilöllistä ja yhteiskunnallista hyvinvointia. Yksilöllisten hyötyjen – kuten terveyden, elämänhallinnan ja menestymisen työmarkkinoilla – myötä sillä on myös yhteiskunnallista hyötyä. (Kangasharju 2007, 8-9.) Koska koulutuksella pyritään parantamaan kansalaisen yhteiskunnallista asemaa ja elintasoa, koulutuspolitiikka on erottamaton osa yhteiskunnan hyvinvointipolitiikkaa ja koulutuksen oikeudenmukaisuus väline yhteiskunnan oikeudenmukaisuuteen (Meriläinen 2008, 58). Näin oppilashuolto voidaan tulkita koulutustavoitteita tukevaksi hyvinvointipolitiikan työkaluksi.

Oppilashuolto kytkeytyy siis osaksi hyvinvointipolitiikkaa muun muassa koulutuspolitiikan kautta. Hyvinvointipolitiikkaa koskevat hallituksen esitykset valmistellaan ministeri-

öissä, ja esitykset hyväksytään eduskunnassa, jossa päätäntävaltaa käyttävät kansanedustajat, jotka ovat sitoutuneet poliittisten puolueiden ohjelmien toteuttamiseen. Näin koulutus- ja hyvinvointipolitiikka yhdistävät oppilashuollon osaksi hallituksen ja eduskunnan politiikkaa, joka päivittäisessä poliittisessa toiminnassa jäsentyy lainsäädännöksi. Oppilashuollon järjestämistä ohjaavia lakeja ovat mm. oppilas- ja opiskelijahuoltolaki, perusopetuslaki, lastensuojelulaki ja terveydenhuoltolaki. Toisen asteen koulutuksessa toimintaa ohjaavat lukiolaki ja laki ammatillisesta koulutuksesta.

Uusi oppilas- ja opiskelijahuoltolaki tuli voimaan elokuussa 2014. Laki velvoittaa kuntia järjestämään oppilaiden ja opiskelijoiden kuraattori- ja psykologipalvelut, ja sen tarkoituksena on koota yhteen aiemmin lainsäädännössä hajallaan olleet säännökset sekä parantaa psykologi- ja kuraattoripalvelujen saatavuutta. Lisäksi tavoitteena on siirtää toiminnan painopiste ennaltaehkäisevään ja koko kouluyhteisön hyvinvointia edistävään työhön sekä lisätä toiminnan suunnitelmallisuutta. (Mahkonen 2015, 51.)

Pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa tasa-arvon ja toisista huolehtimisen tulisi olla politiikan kaikkia osa-alueita läpäisevä teema. Näin ollen koulutuspolitiikankin tulee edistää yhteiskunnan kokonaisuuden etua ja tarjota kaikille yhteiskuntaryhmille välineitä hyvinvointiin ja turvalliseen elämään. (Lampinen ym. 2003, 10-11.) Silmäys perheeseen ja kouluun kertoo kiteytetysti sen, millainen suomalainen yhteiskunta kulloinkin on. Koti ja koulu ovat paikkoja, joissa uudet sukupolvet sosiaalistetaan yhteiskunnan jäseniksi. Katsaus perheeseen ja kouluun antaa viitteitä siitä, mihin suuntaan Suomi on kehittymässä. (Jokinen & Saaristo 2006, 193.) Mahkonen (2015, 29) taas näkee, että oikeudellinen normitus on yhteiskunnallinen vastaus ajan ongelmiin. Lainsäädäntö kertoo jotain ajan hengestä ja kulloinkin pinnalla olevista yhteiskunnallisista ongelmista. Esimerkiksi koulurauhan häiritseminen ja koulukiusaaminen eivät ole aina olleet sellaisia ongelmia, joihin olisi ollut tarpeellista puuttua lainsäädännöllä.

Yksilöllisen oppilashuollon piiriin ottamiseen liittyy erilaisuuden käsite. Erilaisuuden käsite on sinänsä ongelmallinen, että erilaiseksi määrittelemiseen vaikuttaa oppilaan ominaisuuksien lisäksi aika, kulttuuri, ympäristö sekä tietämys pedagogiikasta, lääketieteestä ja psykologiasta. Erilaisuuden käsite muuttuu jatkuvasti, ja siihen vaikuttavat koulutuspoliittiset linjaukset ja opetussuunnitelma määritelmiseen. Alueellisesti erilaisuuden käsitteeseen vaikuttavat opettajien määrä ja ammattitaito sekä ryhmäkoot ja oppijoiden homogee-

nisuus. (Honkanen & Suomala 2009, 18–19.) Ongelmien muuttuessa monimuotoisemmiksi ja alueiden eriytyessä normaaliuden määrittelystä on tullut olennainen kysymys oppilashuoltoa järjestettäessä. Erityisiä huolenaiheita tämän päivän koulussa ovat muun muassa psykosomaattiset oireet, haastava käyttäytyminen, oppimisvaikeudet, kiusaaminen, mielenterveyden ongelmat, itsetuhoisuus, riippuvuudet, sosiaaliset vaikeudet perheessä sekä syömishäiriöt (Honkanen & Suomala 2009, 51–68).

## 2.2 Oppilashuollon yhteiskunnallinen merkitys

Oppilashuolto on käsitteenä monitahoinen. Oppilashuollolla pyritään vaikuttamaan yhteiskunnassa havaittuihin riskitekijöihin ja toisaalta vahvistamaan kouluyhteisön hyvinvointia. Oppilashuoltoa toteutetaan moniammatillisesti siten, että koulutoimen, terveydenhuollon ja sosiaalialan palveluja tarjotaan oppilaiden ja heidän perheidensä hyvinvoinnin tukemiseksi. (Koskela 2009, 20.)

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa (2014, 77) oppilashuollolla tarkoitetaan *oppilaan hyvän oppimisen, hyvän psyykkisen ja fyysisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä ja ylläpitämistä sekä niiden edellytyksiä lisäävää toimintaa kouluyhteisössä*. Opetussuunnitelmassa painotetaan oppilashuollon ennaltaehkäisevän työn merkitystä ja koko kouluyhteisöä tukevaa yhteisöllistä toteutustapaa. Yhteisöllisen oppilashuollon lisäksi oppilaille on lakisääteinen oikeus yksilölliseen oppilashuoltoon. Oppilashuoltotyötä toteutetaan moniammatillisena yhteistyönä, ja sitä ohjaavat luottamuksellisuus ja kunnioitus oppilasta ja tämän vanhempia kohtaan sekä heidän osallisuutensa tukeminen oppilashuoltoa toteutettaessa.

Oppilashuollon juuret ulottuvat oppivelvollisuutta edeltävään kansakouluun, ja sen historia nivoutuu monella tapaa suomalaisen hyvinvointivaltion koulutus-, sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän muotoutumiseen. Alun perin oppilashuollolla tarkoitettiin ensisijaisesti koulukuljetuksia, koulutarvikkeita, kouluateriaa, kouluterveydenhuoltoa, majoitusta ja lomavirkistystä. Toisin sanoen oppilashuolto oli sosiaalihuoltoa, jolla varmistettiin koulunkäynnin mahdollisuudet köyhän ja harvaan asutun maan lapsille. Myöhemmin käsite on vakiintunut tarkoittamaan ennen kaikkea fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista oppilashuoltoa. (Jauhiainen 1993; 85–101, 247–250.)

Opetuksen ja oppimisen lisäksi peruskoululla on yhteiskunnallista arvoa hyvinvoinnin tuottajana ja yhteisenä kasvuympäristönä (Koskela 2009, 20). Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) mukaan oikeudenmukaiset koulutusjärjestelmät ja varhainen panostus koulutukseen ovat tärkeitä. Suomessa tämä ilmenee tasa-arvoisena oikeutena laadukkaaseen varhaiskasvatukseen ja erityisoppilaiden sijoittamisessa yleisopetuksen kouluihin. Erityisopetus on tarjolla kaikille oppilaille, ja varhaisen puuttumisen strategiaa on toteutettu jo peruskoulu-uudistuksesta lähtien. (Sahlberg 2015, 91–92.)

Oppilashuollolla pyritään vastaamaan yhteiskunnassa havaittuihin uhkatekijöihin, ja toisaalta oppilashuollon tehtävänä on edistää kouluyhteisön hyvinvointia, osallisuutta ja yhteisöllisyyttä. Oppilashuoltoa tulisi toteuttaa moniammatillisesti siten, että koulutoimen, terveydenhuollon ja sosiaalialan palvelut ovat saatavilla niitä tarvitseville. (Koskela 2009, 20)

Korkeakoski (2005, 125–126) näkee koulun oppimisympäristöineen ja oppilashuoltopalveluineen osana laajempaa kasvu- ja kehitysympäristöä, jota ei voida tarkastella yhteiskunnallisesta kontekstista irrallaan. Esimerkiksi monet sosiaalipoliittiset pyrkimykset konkretisoituvat koulumaailmassa ja vaikuttavat näin oppilaiden kasvuedellytyksiin. Hyvin järjestetyn opetuksen ohella oppilashuolto on tärkeä osa lasten ja nuorten hyvinvointia edistävää toimintaa. Koulut ja oppilaitokset tavoittavat koko ikäluokan. Se antaa mahdollisuuden seurata lasten ja nuorten hyvinvointia pitkällä aikavälillä. Tarkoituksenmukaisella oppilashuollolla on mahdollista edistää lasten ja nuorten kasvua, kehitystä ja oppimista sekä ehkäistä psykososiaalisten ongelmien syntymistä. Ongelmien ennaltaehkäisy taas vähentää syrjäytymistä tai erikoissairaanhoidon kuten lasten- ja nuortenpsykiatristen palvelujen tarvetta. (Perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen oppilashuoltotyöryhmä 2002, 9.)

Oppilashuoltotyön historia heijastelee siis suurelta osin suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan kehityslinjoja. Alkujaan kansakoulut toimivat opettajien voimin, mutta myöhemmin kouluihin on muodostunut eri ammattikuntien muodostama moniammatillinen työyhteisö. Toisaalta oppilashuollon historia myötäilee muutosta, joka on siirtänyt huomion fyysisestä terveydestä kohti psyykkistä terveyttä, kun mielenterveyskysymykset ovat nousseet 1900-luvun loppupuolella kansanterveydellisesti merkittäviksi. Psykososiaalisen oppilashuollon painottuminen kertoo mielenterveyspolitiikan laajentumisesta hyvinvointivaltiossa. Työ-

kyvyn ylläpitämiseen eivät enää riitä vain yleisterveyden ja hygienian keinot, vaan tarvitaan psykologista ja sosiaalista asiantuntemusta ylläpitämään työrauhaa, oppilaiden mielen-terveyttä ja oppimiskykyä sekä oppivelvollisuuden toteutumista. (Jauhiainen 2001, 77–78.)

Oppilashuollon tehtävänä on edistää oppilaan kehitystä ja hyvinvointia sekä vähentää kasvua haittavia tekijöitä. Hyvinvoinnin ohjaaminen sisältää kuitenkin määrittelyä ja vallankäyttöä. Oppilashuoltoon liittyvillä päätöksillä esimerkiksi määritellään, onko yksittäinen oppilas normaali vai jollain tavalla poikkeava. Oppilashuollon tukimuotojen ja rahoituksen piiriin pääseminen kuitenkin edellyttää kyseistä määrittelyä, ja näin oppilas asetetaan opettajan ja muun oppilashuoltohenkilöstön kautta osaksi laajaa yhteiskunnallista vallankäytön piiriä. (Koskela 2009; 72, 84.) Foucault (1980, 177–208) ja Silvennoinen (2002, 38) näkevät koulutuksen ylipäätään vallankäytön ja valvonnan välineenä, jolla sosiaalistetaan yksilöt väestöön yhteiskuntaa parhaiten hyödyttävällä tavalla. Näin koulu ja oppilashuolto yhdistyvät osaksi laajempaa hyvinvointipolitiikan kokonaisuutta, jossa yksittäisen oppilaan hyvinvointi tai koulunkäynnin turvaaminen on pieni osatavoite, joka palvelee laajempaa, valtakunnantasoista hyvinvointipoliittista kokonaisuutta.

## **2.3 Oppilashuollon historia suomalaisessa hyvinvointivaltiossa**

Oppilashuollon kehittyminen on osa suomalaisen yhteiskunnan laajempaa historiaa. Koulunkäyntiä ei ole pidetty ainoastaan yksilön oikeutena vaan myös yhteiskuntaa velvoittavana, yhteiskunnallisesti edistyksellisenä ja hyvinvointia tuottavana tekijänä. (Koskela 2009, 28.) Jauhiainen (1993, 242–250) jakaa oppilashuollon historian eri toimintamuotojen synnyn ja laajenemisen sekä peruskoulutusjärjestelmässä tapahtuneiden muutosten perusteella kolmeen jaksoon: *nälkä- ja tautipolitiikan kauteen, rakentamiskauteen ja psykososiaalisen oppilashuollon kauteen*. Mahkonen (2014) lisää Jauhiaisen määrittelemien ajanjaksojen jatkeeksi *uuden rakentamisen kauden*.

### **2.3.1 Nälkä- ja tautipolitiikan kausi**

*Nälkä- ja tautipolitiikan kaudella (1865–1920)* Suomi otti ensi askeleitaan kohti teollista yhteiskuntaa. Teollistumisessa oltiin kuitenkin muuta Eurooppaa jäljessä, kaupungistumi-

nen oli vasta alkamassa, ja elintaso oli matala. Kun paikallisyhteisöjen merkitys teollistumisen myötä väheni, ihmisten käsitys omasta elinympäristöstään laajeni ja kyläläisen identiteetti alkoi väistyä kansalaisen identiteetin tieltä. 1800-luvun lopun merkittävä sosiaalipoliittinen muutos oli lisääntynyt kriittisyys lapsityövoiman käyttöä kohtaan. (Karisto ym. 2003; 14, 142, 248–251.)

Paikallisyhteisöjen ja maatalousyhteiskunnan merkityksen väheneminen lisäsi koulutuksen suosiota. Koulunkäynti yleistyi myös köyhemmän kansan osan keskuudessa. Näin ollen puutteet, köyhyys, nälkä ja taudit lisääntyivät oppilaiden keskuudessa. Oppivelvollisuutta edeltävän ajan oppilashuoltoa luonnehti pyrkimys rakentaa koulunkäynnin fyysisiä ja materiaalisia edellytyksiä tukevia avustus- ja tukitoimintoja. Ensimmäiset oppilasaruasuntolat, koulukeittolat ja kesäsiirtolat olivat puhdasta sosiaalihuoltoa. Kouluterveydenhuolto oli ratkaisuyritys konkreettisiin terveydellisiin ja sosiaalisiin ongelmiin. (Jauhiainen 1993; 85–101.)

### **2.3.2 Rakentamiskausi ja hyvinvointivaltion alkutaival**

Maailliansotien välisenä kautena valtion toteuttama sosiaalipolitiikka oli vaatimatonta kuntien ollessa keskeisinä toimijoina. Sosiaalipolitiikan kehityksen pysähtyneisyys päättyi 1930-luvun lopun taloudellisen kasvun myötä, kun Suomeen alettiin rakentaa laajempia julkisia hyvinvointipoliittisia järjestelmiä, joilla oli entistä kunnanhimoisempia tavoitteita. (Anttonen & Sipilä 2000, 31.) Toisen maailmansodan jälkeisen jälleenrakennuksen myötä Suomi kehittyi maatalousyhteiskunnasta teollisuusyhteiskunnaksi, ja sosiaalipolitiikalla oli konkreettisia tehtäviä monilla rintamilla (Sahlberg 2015, 34). Suomalainen sosiaalipolitiikka laajeni koko kansan sosiaalisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin politiikaksi, ja Suomea rakennettiin nopeasti pohjoismaisen hyvinvointivaltion ideaalin mukaisesti (Waris 1980, 48; Kosonen 1998, 104–105).

*Rakentamiskauden (1921–1960)* aikana oppivelvollisuuteen perustuva kansakoulu muuttui koko ikäluokan kouluksi. Oppivelvollisuuden laajeneminen koko ikäluokkaa koskevaksi edellytti tukitoimien lisäämistä. Tälle kaudelle sijoittuu useiden modernien psykososiaalisten asiantuntijajärjestelmien synty. Oppivelvollisuuden voimaantumisen (1921) jälkeen oppilasaruasuntolatoiminta tuli kunnalliseksi ja sille saatiin valtionapua. Vuonna 1943 säädettiin kansakoululain muutos, joka velvoitti kaikki kunnat järjestämään kansakoululaisille

maksuttomat kouluateriat. Heti itsenäistymisen jälkeen Mannerheimin Lastensuojeluliitto aloitti kouluterveydenhoitajien kouluttamisen ja vastasi kouluterveydenhuollon valtakunnallisesta johdosta ja organisaatiosta. 1930-luvulla oli jo yli puolella maan kunnista järjestetty kouluterveydenhuolto, ja 1960-luvulle tultaessa koululääkäri, terveydenhoitaja- ja hammaslääkäritoiminta tavoittivat yli 80 prosenttiin kunnista.

Koulupsykologinen työ ja koulun sosiaalityö eli kuraattoritoiminta saivat alkunsa kaupungeista. 1910- ja 1920-luvuilla aloitettiin älykkyysmittaukset erityisopetukseen siirtoja varten. Myös kasvatustieteiden tutkimuskeskuksen alku ajoittui oppilashuollon rakentamiskaudelle, kun vuonna 1925 Helsinkiin perustettiin Vaikeiden lasten tutkimus- ja neuvonta-asema. 1950-luvulla alkaneen kuraattoritoiminnan tavoitteena oli apukouluoppilaiden integroiminen yhteiskuntaan. Ammatinvalinnanohjaustoiminnan tavoitteena oli saada kaikki peruskoulutuksensa päättäneet valtiollisen työvoimaohjauksen piiriin. Uudet asiantuntijajärjestelmät sijoittuivat tässä vaiheessa samoin kuin kouluterveydenhuolto 30 vuotta aiemmin pääasiassa kaupunkiin, joista ne vain hitaasti levittyivät maaseudulle. Fyysisen oppilashuollon saavutettua kattavuutensa painopiste siirtyi mielenterveyden, oppimiskyvyn ja koulun työrauhaa koskeviin kysymyksiin. (Koskela 2009, 28.)

### **2.3.3 Psykososiaalisen oppilashuollon kausi**

1960-luvulla hyvinvointivaltion laajentaminen vauhdittui entisestään. Merkittävää oli se, että talouskasvusta tehtiin tietoisesti hyvinvoinnin kehityksen mittari. Talouskasvun nähtiin olevan avain väestön hyvinvointiin, ja sosiaalipolitiikalla pyrittiin esimerkiksi laajentamaan yhteiskunnan kulutus pohjaa. Sosiaalipolitiikasta tuli siis väline talouskasvun edistämiseen. (Hellsten 1990, 41.) Suomessa alkoi laajojen hyvinvointipalvelujärjestelmien rakentaminen. Keskustan ja vasemmiston muodostamat hallitukset lisäsivät kahdenkymmenen vuoden aikana (1966–1987) sosiaali- ja terveystieteiden osuutta kolmasosaan ja koulutusmenot kahdeksasosaan viidennekseen. Näin julkisen sektorin työntekijöiden määrä kasvoi sosiaalisten ongelmien lisääntyessä (Anttonen & Sipilä 2000, 114; Ketola & Kokkonen 1996, 19). Ajanjakson koulutuspolitiikalle oli tyypillistä koulutusmahdollisuuksien eriarvoisuuden vähentäminen niin maantieteellisesti kuin sosiaalisestikin. Esimerkkejä tästä olivat peruskoulu-uudistus ja lukiolaitoksen laajentaminen. (Lampinen ym. 2003, 19–41.)

1980-luvun lopussa *koulutuksen kolmannen aallon* myötä Suomessa alettiin toteuttaa uusliberalistista koulutuspolitiikkaa. Uusliberalistinen ajattelu ilmeni valtiovallan ohjauksen vähentämisenä ja oikeistoliberaaliselle ajattelulle tyypillisenä valinnan vapauden ja yksityistämisen suosimisena. Valinnan vapauden lisääntymisen myötä oppilaan koulutus alkoi olla riippuvaisempi vanhempien sosioekonomisesta taustasta, toiveista ja varallisuudesta. (Lampinen ym. 2003, 19–41.)

*Psykososiaalisen oppilashuollon kauden (1960–1990)* merkittävin kehityspiirre oli psykologien ja kuraattorien tulo kouluorganisaatioon sekä opinto-ohjaajien ammattikunnan synty peruskoulu-uudistuksen yhteydessä. Peruskoulu-uudistus pidensi oppivelvollisuuskoulun yhdeksään vuoteen. 1970-luvun alussa kouluterveydenhuolto sulautui osaksi keskitettyä julkista terveydenhuoltojärjestelmää, ja siinä alettiin painottaa yhä enemmän mielenterveystyötä. (Jauhiainen 1993, 247–248.)

Kouluorganisaation ulkopuolisten palveluiden riittämättömyys ja koululaitoksen uudistamistarpeet vaikuttivat siihen, että koulutoimen alaisuuteen haluttiin 1960-luvulta lähtien kuraattorin ja koulupsykologin virkoja (Taskinen 2004, 26). 1970-luvulla koulupsykologija koulukuraattoritoiminta alkoivat hiljalleen yleistyä, mutta ne olivat vahvasti kaupunkikoulujen erityispalveluita. Kahdenkymmenen vuoden yrittämisen jälkeen toimintamuodot lopulta sisällytettiin uudistettuun lastensuojelulainsäädäntöön 1990-luvun alussa. Alkujaan koulupsykologien ja koulukuraattorien työ painottui yksilökohtaiseen, diagnosoivaan ja niin sanottuun korjaavaan työhön, mutta 1960- ja 1970 lukujen vaihteessa tavoitteissa alettiin korostaa ennaltaehkäiseviä ja konstruktivisia työmuotoja. Kouluikäisten mielenterveys- ja sosiaalityö haluttiin kytkeä osaksi ennaltaehkäisevää työtä. Psykososiaalisen oppilashuollon kaudella erityyppiset moniasiantuntijajärjestelmät yleistyivät voimakkaasti sosiaali- ja terveystyössä. Niinpä 1970-luvulla asiantuntijaryhmätyöskentely tuli myös kouluun oppilashuoltotyöryhmien muodossa. (Jauhiainen 1993; 181–197, 206, 232–234.)

### **2.3.4 Uusi rakentamisen kausi**

1990-luvulla alkanut koulutuspoliittinen kehitys Suomessa on ollut osa laajempaa kansainvälistä poliittista muutosta. Sosialismin kaatui, ja Suomi liittyi monien muiden maiden kanssa Euroopan unioniin. Pääomien liikkuvuus vapautui, ja kilpailu kansainvälisistä pääomista, tuotannosta ja osaavasta työvoimasta loi painetta verotuksen keventämiselle, minkä



myötä hyvinvointivaltion kasvu kääntyi julkisten palvelujen karsimiseksi. Muutos pohjautui edelleen uusliberalismin aatteelle, jonka mukaan tehokkaassa yhteiskunnassa valtion tehtävät minimoidaan ja markkinat toimivat vapaasti. (Lampinen ym. 2003, 56–57.)

Uusliberalismin myötä menetelmällinen ja organisatorinen valta siirrettiin paikallistasolle, mutta budjettivalta säilyi valtiolla. Valtiota kiinnosti lähinnä saavutetut oppimistulokset, ja koulut saivat päättää keinoista, joilla tulokset saavutettiin. Oppimistuloksia arvioitiin paitsi kunnallisesti ja valtakunnallisesti myös kansainvälisesti. Tuloskeskeisyys johti koulujen markkinoimiseen ja koulujen välisten erojen lisääntymiseen. Samalla koulut olivat sisäisesti homogeenisempiä, ja oppilaita eriytettiin myös koulun sisällä. Näin huonommat oppilaat eivät häirinneet huippuoppilaita. (Lampinen ym. 2003, 72.) Samalla, kun koulutus on eriytynyt, sosiaalinen humanismi ja myötätunto heikompiosaisia kohtaan näyttää heikentyneen. Tilalle ovat tulleet uusliberalistinen kannustavuusideologia ja vaatimus yksilön vastuusta. (Kajanoja 2003, 188-189.)

Mahkonen (2015, 28, 46-47) esittää oppilashuollon historiaan juridisen näkökulman. 1999 voimaan tulleet koululait aloittivat psykososiaalisen oppilashuollon kauden ja uusi oppilas- ja opiskelijahuoltolaki aloittaa *uuden rakentamisen kauden*. Mahkosen mukaan uuden rakentamisen kauden perustavoite on lainsäädännön toteuttaminen jokapäiväisessä oppilashuoltotyössä, koska lain säätäminen itsessään ei muuta käytännön toimintaa. Uudistusten toteuttaminen tasapuolisesti ei ole ongelmatonta, koska valtakunnallista lakia toteutetaan kunnissa, joiden sosiaaliset ja alueelliset ominaisuudet ovat hyvinkin erilaisia. Mahkonen ei usko, että oppilas- ja opiskelijahuoltolaki muuttaa asioita silmänräpäyksessä. Hänen mukaan tämä johtuu siitä, että uusi laki on loppujen lopuksi puitelaki, joka lupaa paljon, mutta siinä ei määritellä, mitä tapahtuu, kun lakisääteiset vaatimukset eivät toteudu. Laissa ei esimerkiksi määritellä seuraamuksia sille, että koulupsykologin palveluja ei ole lainkaan tarjolla.

Tämän tutkimuksen kohteena oleva vuoden 2014 oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin on kirjattu oppilashuollon toteuttamisen viimeisimmät suuntaviivat. Nykyaikaisessa oppilashuollossa painottuvat ennaltaehkäisevä työ, monialainen yhteistyö ja kaiken toiminnan suunnitelmallisuus. Oppilashuollon palveluja halutaan yhdenmukaistaa esimerkiksi normittamalla sekä yksilöllistä ja yhteisöllistä oppilashuoltoa sekä tuomalla kuraattori- ja psykologipalvelut kaikkien saataville myös toisella asteella. Kokonaan uutena asiana oppilashuollon jär-

jestämisessä on jouduttu kiinnittämään runsaasti huomiota tietosuojaan erityisesti yksilöllisessä oppilashuollossa. (Mahkonen 2015, 54.)

## 2.4 Hyvinvoinnin käsitteen moniulotteisuus

Hyvinvointipolitiikan tavoite on hyvinvoinnin lisääminen yhteiskunnassa. Hyvinvointipolitiikan linjauksia, tavoitteita ja keinoja analysoitaessa hyvinvoinnin käsitteen määrittely onkin tärkeää, sillä se, miten hyvinvointi määritellään, määrittää myös sen mitä asioita yhteiskunnassa halutaan lisätä. Hyvinvointi on yleisesti hyväksytty arvo, mutta eri poliittisille toimijoille se tarkoittaa erilaisia asioita. Erilaisten ideologisten näkemysten lisäksi hyvinvoinnin käsite muuttuu ajan kuluessa. Tämänkin tutkimuksen analyysissä minun tulee huomioida se seikka, että hyvinvoinnin käsite on nykyään erilainen kuin se oli sata tai jopa 20 vuotta sitten. (Kajanoja 2005, 93.)

Länsimainen hyvinvointikäsitys perustui keskiaikaan asti pitkälti Aristoteleen näkemukseen, jonka mukaan omaisuudella oli hyvinvoinnin kannalta ainoastaan välineellistä arvoa, ja siihen takertuminen merkitsi moraalista rappiota. 1700-luvulta alkaen markkinavetoinen yhteiskunta alkoi saada kannatusta, ja feodaaliyhteiskunnan tarkoin säännellyt kauppapaikat vaihtuivat entistä vapaammiksi markkinasuhteiksi. Samalla talous sai määräävän paikan hyvinvoinnin ymmärtämisessä, ja talouskasvusta tuli kansakunnan menestyksen mittari. Markkina-ajattelun myötä perinteiset moraalihyveet nähtiin osittain markkinoiden laajentumisen jarruna, koska markkinoiden nähtiin perustuvan itsekkyydelle. (Kajanoja 2005, 93–94.)

*Talouskasvukeskeisessä* ajattelussa talouskasvua määräävistä tekijöistä tuli myös hyvinvoinnin määrää määrittäviä tekijöitä. Näin ollen esimerkiksi inflaatio, investoinnit, vaihtotase, korot ja kilpailukyky muodostivat kokonaisuuden, johon yhteiskunnassa tehtävät ratkaisut oli sopeutettava. Talouskeskeisen ajattelun vakiintuminen on ymmärrettävää, sillä markkinatalous ja siihen liittynyt teknologinen kehitys johtivat ennen näkemättömään aineellisen hyvinvoinnin kasvuun. (Kajanoja 2005, 94.)

Laaja kiinnostus taloudellista menestystä kuvaaviin mittareihin on melko myöhäistä perua. Vasta toisen maailmansodan jälkeen henkeä kohden lasketusta bruttokansantuotteesta tuli

tärkein kansakunnan menestystä kuvaava mittari ja samalla politiikan näkyvä ohjaaja. Talouskasvu on ehkä tärkein mittari, jolla hallitukset ja oppositio arvioivat harjoitetun politiikan menestystä. (Kajanoja 2005, 95.) Tässä tutkimuksessa tarkastellaan oppilashuoltoa osana suomalaista hyvinvointipolitiikkaa. Oppilashuolto on esimerkki toiminnasta, joka kuluttaa yhteiskunnan varoja, mutta sen todellisten vaikutusten rahamääräinen mittaaminen on vaikeaa, jopa mahdotonta. Oppilashuollon toteutuksen perusteena on siis oltava muitakin kuin talouteen perustuvia hyvinvointikäsityksiä.

Keskustelu hyvinvoinnin määrittelystä käynnistyi uudelleen 1990-luvulla. Doyal ja Gough (1991, 50–55) korostavat *terveyttä ja elämän hallintaa* hyvinvointia edistävinä tekijöinä. Heidän mukaansa edellytykset osallistua yhteisön elämänmuotoon ja vuorovaikutus ovat perimmäiset edellytykset hyvinvoinnille. Doyalin ja Goughin teorian lähtökohta oli haastaa bruttokansantuotteen asema hyvinvoinnin mittarina. Teorian julkaisemisen jälkeen onkin ollut pyrkimyksiä kehittää bruttokansantuotteeseen perustuvia mittareita, jotka vastaisivat paremmin tavallisen kansalaisen käsitystä hyvinvoinnista (Kajanoja 2005, 100).

Talouden kuvaamisen ja 1970- ja 1980-lukujen sosiaalisten mittareiden kehittämisen perustana oli liberalistinen individualismi. Liberalistisessa individualismissa päädyttiin hyvinvointikäsitykseen, jossa painottuivat vapaus, resurssit, autonomia, itsensä toteuttaminen ja valinnan mahdollisuus. Perimmäisenä kriteerinä nähtiin yksilön vapaus toteuttaa itseään. (Kajanoja 2005, 103–104.) Myös Allardtin (1976) mukaan hyvinvointi koostuu aineellisista resursseista, rakkaudesta ja itsensä toteuttamisen mahdollisuuksista. Konu (2002, 44) on soveltanut koulun hyvinvointimallissaan Allardtin teoriaa koulumaailmaan. Konun mallissa hyvinvointi koulussa koostuu koulun fyysisistä olosuhteista, sosiaalisista suhteista, itsensä toteuttamisen mahdollisuuksista ja terveydestä.

Kuten olen edellä esittänyt, kullekin aikakaudelle tyypilliset yhteiskunnalliset haasteet ovat hyvinvointikäsityksen lisäksi muokanneet oppilashuollon tarpeita ja tavoitteita. Hyvinvoinnin käsite siis muuttuu ajassa ja kontekstissa (Honkanen & Suomala 2009, 11–12). Tutkimukseni kannalta ristiriitaista onkin se, kuinka eri tavalla hyvinvointi todennäköisesti näyttäytyy lainsäätäjien poliittisen päätöksenteon kontekstissa ja oppilashuoltoa toteuttavassa koulumaailmassa. Lainvalmistelijan näkökulmasta oppilaan hyvinvointi ja sen puutteet ovat tilastoja ja todennäköisyyksiä, kustannuksia ja säästöjä ja ongelmien kerrannaisvaikutuksia. Lisäksi poliitikolle tai virkamiehelle poliittinen

päätöksenteko on aina ennen kaikkea arvovalintoja, joiden perusteella yhteiskunnan varoja jaetaan erilaisiin kohteisiin. Juuri tämä seikka tekee oppilashuollon järjestämisestä ja siihen vaikuttamisesta hyvinkin poliittista toimintaa. Oppilashuolto vaatii huomattavia määriä verovaroja, ja siihen kohdennetut varat ovat aina pois joltain muulta hyvinvointipolitiikan osa-alueelta.

### 3 Kriittinen diskurssianalyysi

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten oppilas- ja opiskelijahuoltolaki nivoutuu osaksi tämänhetkistä hyvinvointipolitiikan kokonaisuutta. Paitsi poliitikkojen puheissa, vallitseva poliittinen tahto sekä yhteiskunnalliset pyrkimykset esiintyvät kirjattuina muun muassa laeissa, esityksissä ja työryhmien muistioissa. Tutkimukseni kohteena olevaa oppilas- ja opiskelijahuoltolakia valmisteltiin vuosikymmenen ajan. Kyseisten vuosien aikana lakiesitys ja laki saivat lopullisen muotonsa lukuisien työryhmäraporttien ja lausunto- kierrosten jälkeen. Kymmenen vuoden aikana teksti ei pelkästään ole ilmaissut joidenkin poliitikkojen ja virkamiesten tahtoa, vaan se on alkanut myös luoda todellisuutta retoriikallaan (Lehtonen 1998; 72, 106–107).

Olen valinnut tutkimukseni metodologiseksi viitekehukseksi *kriittisen diskurssianalyysin*, koska sen avulla pystyn kuvaamaan hallituksen esityksen kielen luomaa yhteiskunnallista todellisuutta ja tarkastelemaan sitä kriittisesti osana laajempaa yhteiskunnallista kontekstia. Diskurssianalyysi ei ole yhtenäinen, vakiintunut tutkimusmenetelmä, vaan pikemminkin lähestymistapa, jossa on lukuisia eri traditioita ja painopisteitä. Diskurssianalyysissä tutkitaan kielen käyttöä ja painopisteestä riippuen siihen liittyviä konteksteja, toimintaa, funktioita ja merkitysten tuottamisen tapoja. (Suoninen 1999, 19.) *Kriittinen diskurssianalyysi* on diskurssianalyysin muoto, jossa yhdistyvät kielitieteellisen ja yhteiskuntatieteellisen diskurssin tutkimuksen lähestymistavat. Yhteiskuntatieteelliselle lähestymistavalle on ominaista sosiaalis-konstruktionistinen ajatus siitä, että kieli ja diskurssit jäsentävät maailmaa sosiaalisessa ympäristössään. Toisin sanoen kielenkäytöllä on sosiaalisia vaikutuksia asioihin, joista puhutaan tai kirjoitetaan. Ja päinvastoin, ympäristö vaikuttaa siihen, miten kieltä käytetään tietyissä tilanteissa. Kriittisen diskurssitutkimuksen keskiössä ovat yhteiskunnalliset epäkohdat ja kielenkäyttö valtasuhteiden ja epäoikeudenmukaisuuden synnyttäjänä. (Pietikäinen 2000, 192; Winton 2013, 161.)

Diskurssilla tarkoitetaan kielenkäyttöä tietyssä ajassa ja kontekstissa. Jokinen ym. (2016, 34–35) määrittelevät diskurssit *verrattain eheiksi säännönmukaisiksi merkityssuhteiden systeemeiksi, jotka rakentuvat sosiaalisissa käytännöissä ja samalla rakentavat sosiaalista todellisuutta*. Diskurssit ovat tutkijan tulkinnan tuloksia. Analyysin raakamateriaali on tekstiä, jolle on ominaista sen moniselitteisyys ja avoimuus erilaisille tulkinnoille. Niinpä

diskurssianalyyseissä ei ole kyse tekstin ominaisuuksien mekaanisesta tarkastelusta vaan perustellusta tulkinnasta, joka pohjautuu tutkijan ja aineiston väliseen vuoropuheluun.

Luukan (2000, 134–135) mukaan yhteiskuntatieteissä diskurssin käsite yhdistyy tekstin lisäksi tiedon käsitteeseen ja siihen, miten diskurssit synnyttävät, välittävät ja muokkaavat tietoa. Tutkimuksessani tarkastelenkin sitä, miten oppilas- ja opiskelijahuoltolakiesityksessä muokataan tietoa ja sitä kautta todellisuutta retorisin keinoin. Muokkaamisella tarkoitan sitä, että lakiesityksessä näyttäytyvä tahto ei välttämättä ole yhteneväinen esityksen perimmäisen tarkoituksen kanssa. Tuo perimmäinen tarkoitus voidaan häivyttää tai jopa piilottaa tekstistä erilaisin retorisin keinoin. Näin hallituksen esityksessä konstruoidaan kielen avulla halutunlainen todellisuus, jolloin kielestä tulee vallankäytön väline. Jotta voin analysoida hallituksen esityksessä syntyviä diskursseja, minun on tunnettava toimintaympäristö, jossa aineisto on syntynyt sekä sen syntyyn vaikuttaneet historialliset tekijät. Vasta sen jälkeen on mahdollista tulkita, mitä lakiesityksellä haluttiin saavuttaa.

### 3.1 Genre

Diskurssintutkimuksessa genrellä tarkoitetaan kielellisen ja sosiaalisen toiminnan vakiintunutta yhteenliittymää, jonka sen käyttäjät tunnistavat, ja johon osaavat siksi suhtautua oikealla tavalla. Genrejä voivat olla esimerkiksi vitsi tai kuolinilmoitus. Genreissä tiivistyvät diskursiiviset toimintatavat tietyssä kontekstissa. Ne kertovat vakiintuneista kielellisistä tavoista, joilla sosiaalista toimintaa jäsennetään. Genre on diskurssin ohella diskurssintutkimuksen olennainen käsite. Ne molemmat näyttävät, miten sekä kielenkäyttö että laajempi sosiaalinen konteksti ovat aina läsnä diskursiivisessa toiminnassa. Genre on vakiintunut tapa rakentaa sosiaalista toimintaa tunnistettavalla tavalla tietyssä yhteydessä. Yksi ja sama genre voi hyödyntää eri diskursseja, mutta sillä on itsessään diskursseista riippumaton tehtävä. (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 80–81.) Tämän tutkimuksen aineiston genre on hallituksen lakiesitys. Hallituksen esitykset muistuttavat tekstilajinsa puolesta hyvinkin paljon toisiaan, ja niillä on sisällöstään riippumatta keskenään yhteinen tehtävä: saattaa voimaan hallituksen kannattama laki.

Genreillä on omat norminsa siitä, millainen sosiaalinen ja diskursiivinen toiminta on mahdollista kussakin kontekstissa. Normit ovat usein kirjoittamattomia sääntöjä, joiden logiik-

ka kumpuaa tilanteisesta kontekstista ja historian muovaamista käytännöistä. Normeista ja säännöistä puhuminen on diskurssin tutkijan tapa kuvata genren systemaattisuutta ja rajallisuutta. Näiden rajoitteiden tiedostaminen ja lähempi tarkastelu kertovat kielen ja sosiaalisen toiminnan keskinäisestä suhteesta. (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 83–84.) Esimerkiksi hallituksen lakiesitykset ovat kieleltään ja retoriikaltaan keskenään hyvin samankaltaisia, mikä johtuu muun muassa niiden tehtävästä taivutella lukija kannattamaan hallituksen tahtoa. Hallituksen esityksille on ominaista esimerkiksi faktuaalistava retoriikka, jolla ikävät asiat saadaan näyttämään väistämättömiltä ja ratkaisuvaihtoehdot olemattomilta (Jokinen 1999, 140).

### 3.2 Retoriikka

Hallituksen esityksen tarkoituksena on saada eduskunta kannattamaan säädettäväksi esitettävää lakia. Esityksen tekstin on siis oltava niin vakuuttavaa, että enemmistö kansanedustajista pitää esitystä kannatettavana. Saadakseen edustajat puolelleen esityksen laatija pyrkii vahvistamaan oman argumentaationsa mahdollisimman vastustamattomaksi. Jokinen (1999) kutsuu tällaista oman näkemyksen vahvistamista *puolustavaksi retoriikaksi*. *Puolustavan retoriikan* keinoja ovat esimerkiksi *etäännyttäminen omista intresseistä*, *puhujakategorioilla oikeuttaminen*, *liittoutumisasteen säätely*, *konsensuksella tai asiantuntijan lausunnolla vahvistaminen*, *asioiden faktuaalistaminen*, *kategorioiden käyttö ja yksityiskohdilla vakuuttaminen*. Näistä neljä ensimmäistä ovat retorisia keinoja, joilla pyritään lisäämään väitteen esittäjän luotettavuutta, ja loput keinoja, joilla vahvistetaan ajettavaa asiaa lisäämällä sen totuudellisuutta ja kannatettavuutta. Ei ole oleellista, onko retoristen keinojen käyttö tietoista. Päähuomio on toiminnassa ja sen seurauksissa. (Jokinen 1999, 126–154.)

*Etäännyttäminen omista intresseistä* tarkoittaa sitä, että argumentaatiossa häivytetään oman edun tavoittelu tai henkilökohtaiset siteet ajettavaan asiaan. Näin mielipiteen esittäjän pyyteettömyys ja vilpittömyys korostuvat. *Puhujakategorioilla oikeuttaminen* on retorinen keino, jossa puhuja – tai kirjoittaja – asemoi itsensä uskottavaan asemaan. Esimerkiksi professorin asemasta lausutut väitteet saavat painoarvoa enemmän kuin lapsen asemasta lausutut. Kategoriat ja niiden arvostukset ovat vaihtelevia ja tilannesidonnaisia. Yksi puhuja voi puhua eri tilanteissa eri kategorioista ja eri tilanteissa eri kategorioista lausu-

tut väitteet tuovat uskottavuutta. Esimerkiksi perheenäidin kategoriasta tietystä asiasta annettu lausunto saa tietyssä kohdeyleisössä enemmän kannatusta kuin poliitikon kategoriasta annettu lausunto.

*Liittoutumisasteen säätely* tarkoittaa puhujan sitoutumista väitteeseen tai itsensä etäännyttämistä väitteestä. Se, että puhuja ei esitä väitettä omissa nimissään vaan toimii ainoastaan argumentin välittäjänä raportoiden jonkun toisen sanomaa, on tapa luoda neutraali vaikutelma ja välttää vastuu sanomisista.

*Konsensuksella tai asiantuntijalausunnolla vahvistetut* väitteet vaikuttavat yksittäisen henkilön henkilökohtaisia mielipiteitä vakuuttavammilta. Uskottavuutta lisää se, että samaa mieltä olevat tahot ovat sitä toisistaan riippumatta. Vetoaminen siihen, että joku toinen taho näkee asiat samoin, on erityisen tehokasta silloin, kun tuo taho nauttii arvostusta. Niinpä esimerkiksi useisiin tutkijoihin viittaaminen samanaikaisesti on sekä konsensuksella että asiantuntijalausunnolla vahvistamista.

*Asioiden faktuaalistaminen* on yleisesti käytetty retorinen keino poliittisessa argumentaatioissa. Etenkin ikävät asiat määrittyvät usein väistämättömiksi tosiasioiksi. Tällainen retoriikka voi olla vaarallista, koska se vapauttaa poliittiset toimijat vastuusta, ja asiat näyttävät vain tapahtuvan ilman, että niihin voidaan vaikuttaa. Poliittisessa puheessa esimerkiksi talouden lainalaisuuksista tulee itsestään selviä faktoja, joihin yhteiskunnan on sopeuduttava. Tällainen vaihtoehdottomuuspuhe tekee vain yhdestä toimintatavasta mahdollisen ja tukahduttaa tehokkaasti alleen muut toimintavaihtoehdot.

Vaihtoehdottomuusstrategian lisäksi asioita voidaan *faktuaalistaa* vetoamalla itse todettuun, kvantifioimalla asioita, tukeutumalla sosiaalisiin normeihin tai asiantuntijuuteen vetoamalla. Itse todettuun vetoavan strategian vakuuttavuus perustuu siihen, ettei ulkopuoliseksi luokiteltu kuulija voi kiistää esitetyn argumentin totuusarvoa, koska ei ole ollut itse paikalla tätä todistamassa. Tämä strategia esiintyy yleensä poliittisissa puheissa, ei niinkään asiakirjoissa. Asioiden kvantifioiminen on myös poliittisissa asiakirjoissa yleisempää. Kvantifioinnilla tarkoitetaan tiedon määrällistämistä. Etenkin tarkat luvut lisäävät argumentin totuusarvoa, vaikka kvantifiointi ei välttämättä vaadi numeerista tietoa. Myös muut määrälliset ilmaukset, kuten ”paljon”, ”kaikki”, ”marginaalinen”, tehostavat argumentaatiota.



Sosiaalisiin normeihin tukeutumalla vedotaan vakiintuneisiin käsityksiin ja tapoihin perustuviin, vaikeasti kumottaviin periaatteisiin. Itsestäänselvyyttä perustellaan enemmistön käsityksen yhteneväisyydellä. Vaikka normi käsitteenä sisältää faktaan verrattuna neuvotteluvaraa, osa sosiaalisista normeista ovat niin vahvoja, että ne voidaan argumentaatiossa sen kummemmin perustelematta rinnastaa faktoihin.

*Asioita kategorisoimalla* pyritään luomaan mielikuvia. Erilaiset kategoriat argumentaatiossa vaikuttavat esimerkiksi siihen, onko kannanotto oikeutettu vai tuomittava. Esimerkiksi eläinaktivisteista puhuttaessa ekoterroristin ja eläinten suojelijan kategoriat herättävät erilaisen mielikuvan. Jos kategorisointia halutaan jostain syystä välttää, voidaan lukija tai kuulija *vakuuttaa yksityiskohdilla tai kertomuksilla* niin, että varsinainen väite voidaan jättää sanomatta. Kategorisoinnin tekeminen jää argumentin tulkitsijalle, ja argumentin esittäjä nähdään luotettavana tosiasioiden kuvaajana. Näin väitteen esittäjä ei myöskään joudu jälkikäteen selittämään väitettään.

### 3.3 Konteksti

Diskurssintutkimuksessa tutkitaan sitä, miten kieli ilmenee yhteiskunnan sosiaalisissa tilanteissa. Ajatuksena on, että kieli toimii eri tilanteissa eri tavalla: minkä sanan tai diskurssin merkitys ei ole pysyvä vaan kontekstisidonnainen. *Konteksti* on diskurssintutkimuksen keskeinen käsite, joka antaa mahdollisuuden tutkia kielenkäyttöä. Konteksti on monikerroksinen käsite, jolla voidaan tarkoittaa esimerkiksi asiayhteyttä, vuorovaikutustilannetta, toimintaympäristöä tai yhteiskunnallista tilaa. Se, miten kieltä käytetään tai tulkitaan, riippuu aina kontekstista, eikä sanojen tai tekstien merkitystä voida tulkita ilman tietoa kontekstista. Toisin sanoen konteksti tarkoittaa kaikkia niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat merkityksen muodostumiseen sekä mahdollistavat ja rajaavat sen käyttämistä ja tulkitsemista. Kontekstin monikerroksisuus tarkoittaa sitä, että konteksti ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä vaan samanaikaisesti on aina läsnä muita, laajempia ja eri tavoin limittyneitä konteksteja. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan tekstiä lakiesityksen kontekstissa, mutta samaan aikaan läsnä ovat muun muassa esityksen institutionaalinen ja yhteiskunnallinen konteksti. Myös tutkittavan aineiston konteksti on tärkeä: miten ja mistä aineisto on kerätty, miten sitä on muokattu ja mitä siitä on mahdollisesti rajattu pois.

### 3.4 Intertekstuaalisuus

Intertekstuaalisuudella viitataan tekstien välisiin suhteisiin (Kääriäinen 2003, 137). Voithooperin (2006, 204) mukaan ei ole olemassa täysin itsenäistä tekstiä. Stewen (1991, 128) viittaa Kristevaan, jonka mukaan jokainen teksti luetaan ”toisten tekstien lävitse”, koska tekstit muuttavat toisiaan jatkuvasti intertekstuaalisessa vuorovaikutuksessa. Kaikki tekstit ovat siis saaneet vaikutteita aiemmista teksteistä, ja jokainen lausuttu tai kirjoitettu sana kantaa mukanaan kyseisen sanan poliittisia ja kulttuurisia merkityksiä ja konteksteja ja tulee ymmärretyksi niiden kautta (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 120). Tutkimukseni intertekstuaalisessa analyysissä näitä aiempia tekstejä ovat yksiselitteisesti ja avoimesti viitattujen tekstien lisäksi yhteiskunnallinen keskustelu. Hallituksen esityksen kielelliset ilmaukset ymmärretään suhteessa kontekstiin ja yhteiskunnassa vallitseviin diskursseihin, ja vallankäyttöä perustellaan vetoamalla yhteiskunnallisessa diskurssissa esiintyviin tärkeiksi koettuihin teemoihin. Fairclough'n (1997, 84) mukaan intertekstuaalisuuden analysoinnilla voidaankin saada tarkempaa tietoa siitä, minkälaisia diskursseja tekstin taustalla on.

### 3.5 Intentionaalisuus

Tuottaessaan tekstiä kirjoittaja tulkitsee ja kuvaa todellisuutta ja samalla määrittelee suhteensa kirjoituksensa aiheeseen. Kirjoittaja ikään kuin sijoittaa itsensä ja tekstin lukijan tekstiinsä ja käyttää kieltä tavoitteidensa toteuttamiseen. (Heikkinen 1999, 215.) Intentionaalisuuden tutkimisella tarkoitan tutkimuksessani tämän kirjoittajan ja lukijan välille syntyvän vuorovaikutuksen tarkastelua. Kirjottamisella on aina jokin päämäärä, ja päämäärä sekä tieto siitä, kuka lukija on, ohjaavat kielenkäyttöä. Tutkimukseni aineistona on poliittinen asiakirja, johon kirjoittuu monenlaisia intentioita. Tekstin kirjoittajan tavoitteena on ollut saada lukija kannattamaan oppilas- ja opiskelijahuoltolain voimaantuloa. Esityksen ensisijaiset lukijat ovat olleet ennalta tiedossa, joten tavoitteensa saavuttamiseksi kirjoittaja on tehnyt kielellisiä valintoja, joiden on uskonut varmimmin vakuuttavan lukijansa.

## 4 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset

Tutkimukseni tarkoituksena on kuvata ja tulkita sitä, miten oppilashuoltoinstituutio asemoituu osaksi suomalaista hyvinvointipolitiikan kokonaisuutta. Koulutuksen tehtävänä on osaltaan vauhdittaa talouskasvua ja sitä kautta yhteiskunnan hyvinvointia, mutta sen tuottamalla sivistyksellä ajatellaan olevan myös itseisarvoa. Siksi onkin mielenkiintoista tutkia, mikä on perustuslaissa turvattua, yhdenvertaista peruskoulutusta edistävän oppilashuoltoinstituution suhde muuhun hyvinvointipolitiikkaan. Kuvaan oppilashuollon järjestämisen yhteiskuntapoliittisia ulottuvuuksia analysoimalla eduskunnan vuonna 2013 hyväksymää hallituksen esitystä oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi. Lähestyn tutkimusaineistoa kriittisen diskurssianalyysin keinoin.

Tutkimuskysymykset ovat:

1. Mitä perusteluja uudelle lainsäädännölle hallituksen esitykseen on kirjoitettu?
2. Millä retorisisilla keinoilla hallituksen esityksessä taivutellaan lukijaa kannattamaan lukemaansa?
3. Miksi hallituksen esitys on kirjoitettu niin kuin on kirjoitettu?
4. Miten hallituksen esitys asemoituu hyvinvointipolitiikan ja oppilashuollon historiaan?
5. Miksi nyt on tarve juuri kyseiselle politiikalle?

## 5 Tutkimuksen toteutus

Tutkimukseni tarkoitus on tarkastella oppilashuoltoa hyvinvointipolitiikan ja siihen liittyvän lainsäädännön näkökulmasta, ja tutkimuksen aineistona on vuoden 2013 hallituksen esityksen oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi. Olen valinnut tutkimukseni metodologiseksi viitekehykseksi kriittisen diskurssianalyysin, koska tarkoituksena on analysoida poliittisessa tekstissä ja yhteiskunnallisessa toimintaympäristössä rakentuvia merkityksiä ja todellisuuksia. Olen käyttänyt tutkimuksessa myös sisällönanalyysin työkaluja, mutta analyysin jättäminen sisällönanalyysin tasolle ei olisi synnyttänyt yhtä kokonaisvaltaista käsitystä tutkimuksen kohteesta. Aineiston teemojen ja kielellisten valintojen analysointi sekä yhteiskunnallisten yhteyksien tarkastelu luovat mielestäni parhaat edellytykset vastata tutkimuskysymyksiini.

### 5.1 Tutkimusaineisto ja sen rajaus

Oppilashuollon voidaan ajatella olevan eräänlainen koulumaailmaan tuotu sosiaalipolitiikan työkalu, jolla pyritään tasa-arvoistamaan koulutusta. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten oppilashuolto nivoutuu osaksi suomalaista hyvinvointipolitiikkaa. Koska lainsäädäntö on hyvin konkreettinen tapa tehdä politiikkaa ja oppilashuollon järjestäminen on laissa säädeltyä, on perusteltua lähestyä tutkimusongelmaa lainsäädäntöä analysoimalla. Tutkimuksen aineistona on *Hallituksen esitys eduskunnalle oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi* (HE 67/2013). Analyysissa tukena ovat erilaiset lainvalmistelijan dokumentit ja työryhmäraportit. Varsinaisen analyysin kohteena on kuitenkin ainoastaan hallituksen esitys.

Aineisto ja tukimateriaali on koottu internet-dokumenteista mm. eduskunnan verkkoarkistosta. Hallituksen esityksiin kuuluvat varsinaisen esityksen lisäksi valiokuntien mietinnöt ja lausunnot sekä eduskunnan vastaukset hallituksen esityksiin. Tässä tutkimuksessa hallituksen esitystä täydentävät sivistysvaliokunnan mietintö ja sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunto. Käyttämistäni työryhmäraporteista mainittakoon etenkin Oppilashuoltoon liittyvän lainsäädännön uudistamistyöryhmän muistio vuodelta 2006. Tutkimusta varten ei kerätty uutta aineistoa.

Hallituksen esitys oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi sisältää *johdannon* ja *liitteiden* lisäksi kolme osaa: *yleisperustelut*, *yksityiskohtaiset perustelut* ja *lakiehdotukset*. Esityksen *yleisperustelut* osoittautuivat analyysin kannalta tärkeiksi. *Yleisperustelut* sisältävät nykytilan kuvauksen ja arvioinnin, tavoitteet ja keskeiset ehdotukset sekä arvioinnin lain vaikutuksista. Lisäksi *yleisperusteluissa* kerrotaan lain valmistelusta ja esityksen riippuvuudesta muihin lakiesityksiin. Esityksen *yleisperusteluiden* kieli on enimmäkseen helposti luettavaa ja selkeää, ja siksi katson, että hallituksen tahto ja sen esityksellä luoma todellisuus tulee selkeimmin ilmi kyseisessä tekstin osassa.

Esityksen *yksityiskohtaisissa perusteluissa* kieli on vaikeaselkoisempaa ja keskittyy enemmän juridisiin muutoseikkoihin. *Lakiehdotukset*-luvussa on esitelty ehdotukset lopullisesta oppilas- ja opiskelijahuoltolaista sekä siihen liittyvistä laeista. Lopullinen lakiteksti on niukkaa ja tehokasta eikä anna lisäinformaatiota tutkimuskysymyksiä ajatellen. Edellä mainituista syistä päätin jättää sekä yksityiskohtaiset perustelut että lopulliset ehdotukset lakiteksteiksi lopullisen analyysin ulkopuolelle. Näin ollen tutkimukseni lopullinen aineisto koostui hallituksen esityksen *yleisistä perusteluista*. Lopullisen aineiston laajuus oli 40 tekstisivua.

## 5.2 Analyysin eteneminen

Tutkimuksen aineistona oleva hallituksen esitys on poliittinen asiakirja, jonka laatimiseen on osallistunut useita työryhmiä, eri ministeriöiden virkamiehiä sekä erilaisia asiantuntijoita. Viime kädessä se on kuitenkin Suomen hallituksen näkemys siitä, millaista lainsäädäntöä tarvitaan erilaisiin poliittisiin tavoitteisiin pääsemiseksi. Hallituksen esityksessä poliittinen tahto on saanut kielellisen muodon, jolla pyritään taivuttelemaan lukija tukemaan esitystä. Toisaalta esityksen kielellinen muoto on kyseisen poliittisen tahdon ainoa ilmentymä, ja siksi aihetta on perusteltua lähestyä kielen ja diskurssin tutkimuksen kautta.

Käytän tutkimuksessani Fairclough'n (1997) kolmivaiheista analyysimallia, jota Kääriäinen (2003, 45) soveltaa väitöskirjassaan. Mallin mukaan analyysi koostuu aineiston *tulkinnasta*, *kuvaamisesta* ja *selittämisestä*. *Tulkinnassa* kiinnitän huomion siihen, mitä esitykseen on kirjoitettu. Aineiston teemoittelun myötä teksti laajenee diskurssiksi, ja tulkitsen aineistoa kontekstissaan. *Kuvaamisen* vaiheessa tarkastelen, millä kielellisillä keinoilla hal-

litus argumentoi esityksensä. Kyse on siis aineiston retorisesta analyysistä. Aineiston *selittämisen* vaiheessa pyrin selittämään yhteiskunnallisessa kontekstissa, miksi hallituksen esitys on kirjoitettu niin kuin on. Pietikäisen (2000, 209) määritelmä kriittisestä diskurssianalyysistä tukee tekemiäni metodologisia valintoja. Myös Pietikäisen mukaan kriittisessä diskurssianalyysissä koostuu tekstin lingvistisestä kuvauksesta, diskurssin tuottamiseen ja vastaanottamiseen liittyvien käytänteiden analysoinnista ja lopulta yhteiskunnallisten yhteyksien tarkastelusta.

Ennen varsinaista analyysia koodaan aineiston laadullisen aineiston käsittelyohjelma Atlas.ti:lla (ks. Tuomi & Sarajärvi 2009, 92). Koodauksen yhteydessä poimin tekstistä analysoitavat kohdat ja erottelen ne niiden tematiikan ja käytettyjen retoristen keinojen mukaan. Koodatussa aineistossa tekstikappale muodostaa sitaatin, joka voi sisältää useampia teemoja tai retorisia keinoja.

Tulkintavaiheessa analysoin tekstin sisältöä sen sosiokulttuurisessa kontekstissa. Tämä tarkoittaa sitä, että otan hallituksen perustelujen tematiikkaa ja merkityksiä tulkitessani huomioon hallituksen esityksen luonteen poliittisena asiakirjana. Analyysissä keskityn aineiston koodausvaiheessa tehdyn teemoittelun tarkasteluun.

Aineiston retorisessa analyysissä tarkastelen merkityksen tuottamisen kielellisiä prosesseja. Analyysissä keskityn siihen, miten todellisuuden versiot pyritään saamaan vakuuttaviksi ja kannatettaviksi, ja kuinka lukijat saadaan sitoutumaan niihin. Tutkimuksen tässä vaiheessa luokittelen aineiston retoristen vaikutuskeinojen mukaan ja lasken eri luokkien esiintymiskerrat aineistossa aineiston retorisen luonteen konkretisoimiseksi (ks. Tuomi & Sarajärvi 2009, 93).

Analyysin viimeisessä vaiheessa liitän edellisten vaiheiden tulokset yhteiskunnalliseen kontekstiinsa. Tavoitteena on selvittää, miksi hallituksen esitys on kirjoitettu niin kuin on kirjoitettu. Vastaan kysymykseen analysoimalla hallituksen esityksen *kontekstuaalisuutta*, *intentionaalisuutta* ja *intertekstuaalisuutta*.

*Kontekstuaalisuuden* analysoinnilla tarkoitukseni on selvittää, mitkä tekijät ja kulttuuriset kontekstit vaikuttavat tekstin syntyyn ja rakenteeseen hallituksen esitysten kirjoitusprosessissa. Hallituksen esityksen syntyyn ovat vaikuttaneet esimerkiksi poliittisen tekstin kir-

joittamisen käytänteet ja se, että poliitikkojen ja virkamiesten kirjoitukset tarkistutetaan aina lakimiehillä. Esityksen sisältö tuo diskurssiin omat kontekstinsa. Oppilashuolto on herkkä, mielipiteitä ja tunteita herättävä aihe, jonka käsittely vaatii tietynlaista hienovaraisuutta.

*Intentionaalisuuden* tarkastelussa pohdin, mitä tarkoituksia ja päämääriä aineistoon kirjoituu. Intentionaalisuutta tulee tarkastella tekstin näkökulmasta. Muuten vaarana on, että pyrin vahvistamaan omia ennakkokäsityksiäni ja asenteitani ja tulokset vääristyvät. Poliittinen teksti sisältää varmasti runsaasti erilaisia intentioita, mutta ne pitää pystyä dokumentoimaan ja perustelemaan aineistosta käsin. (Hiidenmaa 2000, 186.)

*Intertekstuaalisuuden* analysoinnissa taas etsin aineistosta viittauksia muihin teksteihin (ks. Kääriäinen 2003, 127-128). Tekstienväliset viittaukset ikään kuin muodostavat kulttuuristen, kirjallisten ja historiallisten tekijöiden verkoston, joka saa muotonsa analysoitavassa tekstissä. Intertekstuaalisuuteen liittyy ajatus, että itsenäisiä tekstejä ei ole olemassakaan, vaan kaikki tekstit saavat merkityksensä viitattujen tekstien kautta. (Voithofer 2006, 204.)

Tutkimukseni perimmäisenä tarkoituksena on selvittää, miksi tässä yhteiskunnallisessa tilanteessa ja historian vaiheessa on katsottu tarpeelliseksi laatia tutkimuksen kohteena oleva hallituksen esitys. Analyysin aiempien vaiheiden tarkoituksena on johdatella vastauksen äärelle. Analyysin lopuksi nivon hallituksen esityksen osaksi hyvinvointivaltion ja oppilashuollon historiaa. Synteesin tekemisen tukena käytän temaattisen, retorisen ja pragmaattisen analyysin tuloksia.

Diskurssianalyysi ei ole strukturoitu analyysimenetelmä, vaan laadulliselle tutkimukselle tyypillisesti edellä mainitut vaiheet sekoittuvat ja toistuvat tutkimusprosessin aikana. Diskurssianalyysi vaatii aineiston lukemista kerta toisensa jälkeen. Lukemisen myötä aineisto alkaa jäsentyä tarkemmin ja tekstistä voi löytyä uusia näkökulmia, mikä saattaa ohjata tutkijan miettimään teoreettista viitekehystä uudelleen tai jopa muokkaamaan tutkimuskysymyksiä. (Pietikäinen ja Mäntynen 2009, 174.)

## 6 Analyysi, tulokset ja tulkinta

Tässä luvussa esittelen tutkimukseni tulokset, jotka rakentuvat kriittisen diskurssianalyysiin kolmivaiheisen mallin avulla. Analyysin ja tulkinnan olen kirjoittanut osaksi tulosten esittelyä siten, että tulkinta muotoutuu tulosten ja teoreettisen sekä metodologisen viitekehysten käymän dialogin seurauksena. Analyysin tueksi ja aineiston havainnollistamiseksi esitän sitaatteja hallituksen esityksestä. Olen jaotellut luvun tutkimuskysymysteni mukaisesti.

### 6.1 Hallituksen esityksen perustelut

Saadakseni yleiskuvan aineiston sisällöstä aloitin lakiesityksen tematiikan analyysin tarkastelemalla sitä, mitä lakiesitykseen on kirjoitettu. Aloitin koodaamalla aineiston. Tarkasteluyksiköksi valitsin erilaisten kokeilujen jälkeen tekstikappaleen, koska koin sen tekstin rytmin ja tyylin vuoksi mielekkäimmäksi. Koodatussa aineistossa kappale muodostaa sitaatin, joka on koodattu kaikilla sitaattiin liittyvillä teemoilla. Seuraavassa esimerkki koodatusta sitaatista.

*Sekä kuraattori- että psykologipalveluiden tarve on kasvanut suuresti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Psykologipalveluiden tarve on lisääntynyt muun muassa opiskelijoiden lisääntyneiden mielenterveys- ja päihdeongelmien sekä elämänhallintaan liittyvien ongelmien sekä oppimisvaikeuksien vuoksi. Siitä huolimatta, että järjestäjillä on epätietoisuutta sen suhteen, kenen vastuulla kuraattoripalvelut ovat, monet heistä turvaavat nämä palvelut opiskelijoille.*

Yllä olevaan sitaattiin olen liittänyt koodausvaiheessa teemat mielenterveys, oppimisvaikeudet, sosiaalinen hyvinvointi sekä järjestämis- ja toteuttamisvastuu. Teemoittelin koko aineiston vastaavalla tavalla, minkä jälkeen laskin teemojen esiintymisfrekvenssit tekstistä. Teemoittelun tuloksena löysin hallituksen esityksestä 54 eri teemaa. Teemoittelun tulokset olen esitellyt taulukossa 1.

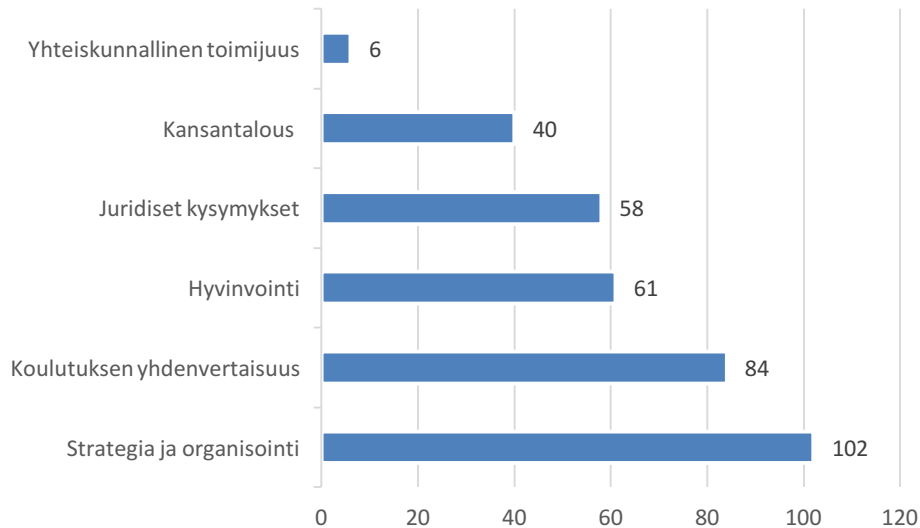


Taulukko 1. Hallituksen esityksessä esiintyvät teemat.

<b>Teema</b>	<b>Esiintymiskerrat</b>
Alueellinen yhdenvertaisuus	40
Moniammatillisuus	32
Ennaltaehkäisy	31
Palvelujen saatavuus	30
Yhteisöllinen oppilashuolto	26
Järjestämis- ja toteuttamisvastuu	25
Vanhempien osallistaminen	24
Mielenterveys	23
Toiminnan suunnitelmallisuus	23
Kustannukset	22
Sosiaalinen hyvinvointi	21
Tietosuoja	19
Yksilöllinen oppilashuolto	19
Yksilölliset tarpeet	18
Yhteisön hyvinvointi	17
Turvallisuus	16
Jo tehdyt satsaukset	15
Oppiasteiden yhdenvertaisuus	14
Fyysinen terveys	13
Oppilaan osallistaminen	13
Puutteellinen ohjeistus	12
Taloudellinen säästö	12
Lainsäädännön selkeyttäminen	10
Yksilöllinen hyvinvointi	10
Oppilashuollon valvonta	9
Palvelujen monipuolisuus	9
Kasvu ja kehitys	8
Katkeamaton opintopolku	8
Kodin olosuhteet	8
Koulun ulkopuolinen ammatillinen yhteistyö	8
Oppiminen	8
Varhainen puuttuminen	8
Yksilöiden tasa-arvo	8
Johtaminen	7

Velvoittavuus	7
Oppimisvaikeudet	6
Kolmiportainen tuki	5
Koulutuksen tasa-arvo	5
Syrjäytyminen	5
Työelämään osallistuminen	5
Dokumentoinnin säännöt	4
Poissaolot	4
Häiriökäyttäytyminen	3
Kuntien yhteistyö	3
Opintojen keskeyttäminen	3
Oppilasrakenne	3
Organisaatiokulttuuri	3
Siirtymät seuraavalle asteelle	3
Opettajan osallisuus	2
Oppilashuollon tehtävien lisääminen	2
Sivistys	2
Yhteiskuntaan kuuluminen	2
Lakimuutokset	1
Sitoutuminen	1

Hallituksen esityksen temaattisten painotusten selkeyttämiseksi pelkistin teemoja yhdistämällä niitä yläteemoiksi. Pelkistysvaiheessa nimesin kuusi yläteemaa: hyvinvointi, koulutuksen yhdenvertaisuus, yhteiskunnallinen toimijuus, strategia ja organisointi, juridiset kysymykset ja kansantalous. Jaoin alkuperäisen teemoittelun mukaiset teemat yläteemoihin siten, että yksi teema kuului ainoastaan yhteen yläteemaan. Oppilashuoltolakiesityksen tematiikka on kokonaisuus, jossa kaikki liittyy lopulta jollain tavalla kaikkeen, ja huomasin, että edellä mainittu tapa jakaa teemat yläteemoihin oli paras tapa saada esityksen temaattinen luonne näkyväksi. Esimerkiksi kaikki hyvinvointiin liittyvät teemat voidaan nähdä myös kansantaloudellisina kysymyksinä, mutta olen pitänyt nämä teemat erillään. Näin ollen kansantalouden yläteemaan kuuluvat teemat ovat lähinnä kustannuksiin ja säästöihin liittyviä. Pelkistetyt teemat olen esittänyt kuviossa 1.



Kuvio 1. Hallituksen esityksen pelkistetyt teemat.

**Strategia ja organisointi** Pelkistettyjä teemoja tarkasteltaessa voi huomata, että lakiesityksessä puhutaan paljon siitä, miten oppilashuolto halutaan organisoitavan ja mitä strategisia valintoja pidetään keskeisinä. Hallituksen esityksessä toistuvat kerta toisensa jälkeen ennaltaehkäisevän työn merkitys, moniammatillinen yhteistyö ja siirtyminen yksilöllisestä oppilashuollosta kohti yhteisöllistä oppilashuoltoa. Esityksessä luodaan vaikutelma, jossa ennaltaehkäisevä työ olisi uusi, hallituksen keksimä ratkaisu oppilashuollon ongelmiin. Ennaltaehkäisevän työn uskotaan vähentävän korjaavan työn tarvetta ja siten myös laskevan kustannuksia. Ajatus ennaltaehkäisevästä oppilashuollosta ei ole kuitenkaan uusi. Oppilashuollon ideologinen painopiste oli vahvasti ennalta ehkäisevässä toiminnassa jo kymmenen vuotta ennen peruskoululain voimaantuloa. (Mahkonen 2015, 29–30.) Vuoden 1973 oppilashuoltokomitean mietintöön (1973) on kirjattu:

*Oppilashuolto on luonteeltaan ensisijaisesti ennalta ehkäisevää, mutta kiinnittää huomiota myös korjaavaan toimintaan. Painopisteen tulee olla ennaltaehkäisevässä toiminnassa, jonka avulla pyritään toisaalta epäsuotuisten kehitystekijöiden ja vaikutusten poistamiseen ja toisaalta häiriöiden mahdollisimman varhaiseen toteamiseen. Korjaavan oppilashuollon tarve riippuu suurelta osin ennaltaehkäisevän oppilashuollon tehokkuudesta. Toisaalta korjaavan toiminnan tarve on yhteydessä yleisiin asunto- ynnä muihin sosiaalisiin, terveys- ja työolosuhteisiin sekä myös koulun ulkopuolisten sosiaali- ja terveyspalvelujen määrään ja laatuun.*

Vertaa hallituksenesitys:

*Esityksen tavoitteena on siirtää opiskeluhuoltotyön painopistettä nykyistä enemmän yhteisölliseen työhön nykyisestä yksilökeskeisestä työstä ja ennaltaehkäisevään työhön nykyisen korjaavan työn sijaan.*

Oppilashuollon painopiste on siis ainakin asiakirjatasolla ollut ennaltaehkäisevässä työssä jo vuosikymmenten ajan. Mahkonen (2015, 44) ei usko, että uusi oppilashuoltolaki poistaisi ongelmat ennaltaehkäisevällä otteellaan. Mahkosen mukaan korjaavia toimia tullaan edelleen tarvitsemaan. Hän ottaa vertailukohtaksi lastensuojelun ennalta ehkäisevän työn, jonka lisäämisestä huolimatta huostaanotot ja sijaishuollon järjestelyt ovat lisääntyneet. Mahkonen myöntää kuitenkin, että ilman ennaltaehkäisevää työtä kasvu olisi voinut olla voimakkaampaa.

Yhteisöllisen oppilashuollon käsitteeseen ei ole uusi. Perusopetuslaissa oppilashuollon painopiste on ollut yhteisöllisessä oppilashuollossa koko 2000-luvun ajan (Perusopetuslaki 31§). Jos pykälässä olisi puhuttu oppilaiden ja oppilashuollon lisäksi opiskelijoista ja opiskelijahuollosta, kuvaisi se hyvin nykyistä ideologiaa. Mahkosen (2015, 35) mielestä tällainen ideologia voi osoittautua lakitekstissä ongelmalliseksi. Samoin kuin ennaltaehkäisevä, myös yhteisöllinen näkökulma oppilashuoltoon on juridiikalle vieras. Arkijuridiikassa pääpaino ei ole ehkäisevässä työssä vaan jälkikäteen korjaavissa keinoissa ja yksilön oikeusturvan takaamisessa. Tämä saattaa aiheuttaa ristiriitaa oikeudellisten normien ja opetustoimen sisäisten pelisääntöjen tai opetussuunnitelmallisten periaatteiden välillä.

***Koulutuksen yhdenvertaisuus*** Toinen merkittävä teemakokonaisuus esityksessä on koulutuksen yhdenvertaisuus. Esityksellä pyritään vaikuttamaan erityisesti alueelliseen ja koulutusasteiden yhdenvertaisuuteen. Eniten esityksessä ovat esillä alueelliset erot oppilashuollon palvelujen toteutumisessa.

*Selvityksistä käy muun muassa ilmi, että oppilaille ja opiskelijoille järjestettävä psykososiaalinen tuki on parantunut ainakin peruskouluissa, mutta on edelleen riittämätöntä ja se on jakautunut maantieteellisesti epätasaisesti.*

Hallituksen esityksen tärkeimpiä ehdotuksia on opiskelijahuollon järjestämisestä ammatillisessa koulutuksessa. Esityksessä uudistuksesta on tehty tasa-arvokysymys. Oppilashuol-

toa on ennestään toteutettu peruskouluissa ja toisella asteella myös lukioissa, ja nyt ammatillista koulutusta antavat oppilaitokset halutaan yhdenvertaisesti palvelujen piiriin.

*Esityksessä ehdotetaan, että toisen asteen opiskelijat saisivat vastaavat opiskelu- huollon kuraattori- ja psykologipalvelut kuin perusasteen oppilaat.*

Useita mainintoja on myös palvelujen saatavuudesta yleensä. Ongelmat eivät välttämättä ole sidoksissa alueelliseen väestörakenteeseen vaan saattavat johtua myös suunnitelmallisuuden puutteesta tai puutteellisesta ohjeistuksesta.

*Lasten ja nuorten epätasa-arvoisuus oppilashuollollisen tuen saamisessa johtaa myös koulutukselliseen epätasa-arvoisuuteen, joka puolestaan lisää eriarvoisuutta yhteiskunnassa. Suunnitelmallisuuden puute ja toiminnan jäsentymättömyys eivät myöskään tue joustavaa siirtymistä esiopetuksesta perusasteelle ja toiselle asteelle.*

Oppilashuollon kehittämisessä vedotaan myös oppilaiden lisääntyneisiin yksilöllisiin tarpeisiin. Yksilölliset tarpeet voivat olla monista – eivätkä välttämättä yksiselitteisistä – tekijöistä johtuvia. Oppilaan oppimisen esteenä voivat olla esimerkiksi oppilaan omaan fyysiseen tai psyykkiseen terveyteen liittyvät tekijät, erilaiset oppimisvaikeudet tai erilaiset sosiaaliset ongelmat kotona tai kaveripiirissä. Varsinkin ongelmien kasautuessa tietyille oppilaille kysyntä monenlaisille yksilöllisille oppilashuoltopalveluille kasvaa.

*Psykologi osallistuu kodin ja koulun välisen yhteistyön kehittämiseen niin yksittäisten oppilaiden ja opiskelijoiden, luokan kuin kouluyhteisön tasoilla. Psykologi tarjoaa tukea perheille lapsen tai nuoren kehitykseen, vanhemmuuteen tai perheen ongelmatilanteisiin liittyvissä kysymyksissä. Tarpeen mukaan psykologi ohjaa oppilaan, opiskelijan tai perheen koulun ulkopuolisen tuen piiriin sekä tekee yhteistyötä oppilasta tai opiskelijaa tutkivien tai hoitavien tahojen kanssa.*

**Hyvinvointi** Hyvinvoinnin teemat saavat kolmanneksi eniten tilaa hallituksen esityksessä. Eniten esillä ovat mielenterveyden ongelmat ja sosiaalinen hyvinvointi. Myös kouluyhteisön hyvinvointi ja turvallisuus ovat paljon esillä.

*Uuden oppilas- ja opiskelijahuoltolain edellyttämä yhteisöllisyys lisääsi lasten ja nuorten turvallisuutta ja hyvinvointia. Yhteisöön kuulumisen ja vuorovaikutus ihmisten välillä ovat hyvinvoinnin, terveyden ja elämänhallinnan perusedellytyksiä. Yhteisöllisyyden tuloksena lapselle muodostuu myös sosiaalista pääomaa aikuisuuden tueksi. Vanhempien ja huoltajien osallisuuden vahvistaminen tukisi pitkäjänteisesti lapsen kehitystä ja kasvua sekä luottamusta aikuisiin.*

Kaiken kaikkiaan hyvinvointi on hallituksen esityksessä esillä monipuolisesti. Hyvinvoinnin diskurssi kattaa yhtäältä hyvinvoinnin yhteisöllisen ja yksilöllisen ulottuvuuden ja toisaalta jaottelun fyysiseen, psyykkiseen ja sosiaaliseen hyvinvointiin eri ulottuvuuksineen. Olen analyysissäni sisällyttänyt hyvinvoinnin yläteemaan myös sivistyksen ja oppimisen teemat, mutta esityksen arvomaailman kannalta on mielenkiintoista, että ne esiintyvät hallituksen esityksessä yhteensä alle kymmenen kertaa.

**Juridiset kysymykset** Juridiset teemat liittyvät enimmäkseen oppilashuollon järjestämis- ja toteuttamisvastuuseen sekä oppilaan tietosuojaan.

*Arvioinnin perusteella on nähtävissä, että toisella asteella koulukuraattori- ja psykologipalvelut ovat siirtyneet koulutuksen järjestäjien vastuulle, vaikka opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 31 §:n mukaan yksikköhintan laskennassa huomiotta jätettäviä kustannuksia ovat mm. psykologi- ja kuraattoripalvelujen kustannukset. Toisella asteella psykologi- ja kuraattoripalvelujen saatavuus riippuu koulutuksen järjestäjän taloudellisesta tilanteesta ja halukkuudesta järjestää näitä palveluja opiskelijoille. Tämä on opiskelijoiden yhdenvertaisuuden kannalta merkittävä ongelma.*

On siis arvioitu, että toisen asteen psykologi- ja kuraattoripalvelujen saatavuus riippuu koulutuksen järjestäjän halusta ja mahdollisuuksista järjestää kyseisiä palveluja. Hallitus esittääkin, että palvelujen varmistamiseksi niiden järjestämisvastuu siirtyisi koulutuksen järjestäjiltä kunnille. Järjestämisvastuun siirtäminen kunnille on herättänyt esityksen lausuntokierroksella monenlaista keskustelua. Monet kunnat ovat jo ennestään taloudellisesti ahtaalla, minkä vuoksi lisävastuiden langettamisesta ei olla kunnissa mielissään. Toisaalta hyvin palvelunsa järjestäneet yksityiset oppilaitokset haluaisivat järjestää palvelunsa jatkossakin itse niiden laadun varmistamiseksi.

Toinen merkittävä juridinen seikka hallituksen esityksessä on oppilashuoltopalveluita käyttävien oppilaiden tietosuojaan liittyvät muutosehdotukset. Oppilastietojen käsittely moniammatillisissa työryhmissä nähdään ongelmallisena, koska niissä tietoa jaetaan myös henkilöille, jotka eivät välittömästi osallistu kyseisen oppilaan asioiden hoitamiseen.

*Tietosuojavaikuttettu kiinnitti lausunnossaan syksyllä 2010 huomiota tietosuojaajaa koskeviin puutteisiin oppilashuollossa. Oppilashuoltoa koskevat säännökset ovat puutteelliset ja niitä on tietosuojavaikuttetun mukaan syytä tarkistaa, jotta oppilaat voivat käyttää oppilashuollon palveluita. Sekä oppilashuoltopalveluita käyttävien että palveluita antavien oikeusturva edellyttää, että henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset ovat selkeitä ja riittävän yksityiskohtaisia.*

Yksi lakimuutoksen tärkeistä tavoitteista on lainsäädännön selkeyttäminen kokoamalla yhteen lainsäädännössä hajallaan olevia säädöksiä. Tavoitteena on siis laki, joka on yhtenäinen esimerkiksi kaikille moniammatillista oppilashuoltoa toteuttaville ammattiryhmille. Mahkonen (2015, 61–62) suhtautuu tavoitteisiin kriittisesti. Hänen mielestään ei voida lähteä siitä, että uusi laki selkiyttäisi juridisia käsitteitä. Mahkosen näkemyksen mukaan oppilas- ja opiskelijahuoltolaki on päinvastoin hämärtänyt käsitteistöä ja monimutkaistanut normistoa.

**Kansantalous** Kansantaloudellisia teemoja esityksessä ovat oppilashuollon kustannukset, oppilashuollon kehittämisellä saavutettavat säästöt sekä aiemmin tehdyt panostukset oppilashuoltoon. Huomattavaa on, että taloudelliset tekijät ovat esillä huomattavasti vähemmän kuin esimerkiksi koulutuksen yhdenvertaisuuden teemat. Oppilashuolto vie huomattavia määriä yhteiskunnan varoja, joten on mielenkiintoista, miksi talousasiat ole enemmän esillä. Yksi syy on varmasti se, että raha on arka asia lasten hyvinvointipalveluista päätettäessä. Toisaalta esityksen lähes koko tematiikka voidaan yhdistää kansantalouden kontekstiin, eikä taloudesta tarvitse puhua muuten kuin ilmoitettaessa arvioidut kustannukset ja aiheutuneet säästöt. Hallituksen esityksessä taloudelliset argumentit tulevatkin esiin muun tematiikan lomassa, kuten seuraavassa:

*Esityksen tavoitteena on niin ikään siirtää toiminnan painopistettä nykyisestä ongelma-keskeisestä toiminnasta ennaltaehkäisevään suuntaan. Opiskelu- ja oppilashuoltona oppilaat ja opiskelijat voisivat saada matalan kynnyksen tukea. Turvaamalla varhainen tuki oppilaille ja opiskelijoille koulussa voitaisiin välttää raskaampia toimenpiteitä ja sitä kautta saada myös kustannussäästöjä.*

Puhe strategisista valinnoista, kuten ennaltaehkäisystä ja matalan kynnyksen palveluista kääntyy lopulta säästöillä argumentoinniksi. Samoin psykologi- ja kuraattoripalveluiden tarjoaminen on lopulta keino säästää lastensuojelun kustannuksista. Argumentoinnin keskiössä ei ole siis oppilas tai oppiminen vaan keinot, joilla säästää julkisen sektorin kustannuksissa.

*Edellä mainitun opiskelu- ja oppilashuollon psykologi- ja kuraattoripalvelujen laajentamisen lisäksi kustannuksia aiheuttaisivat myös lakiesityksen mukaiset määräajat henkilökohtaisen keskustelun järjestämiseksi psykologin tai kuraattorin kanssa. Psykologi- ja kuraattoritarpeen arvioidaan esitykseen sisältyvien määräaikaisten vuoksi kasvavan jonkin verran, mutta vastaavasti lastensuojelun asiakasmäärien ja lastensuojelun selvitystarpeiden väheneminen säästäisi kuntien menoja. Selvitystarpeiden vä-*

*henemisestä on arvioitu aiheutuvan vuosittain noin 3,6 miljoonan euromääräinen säästö, jolla katettaisiin arviolta 25 koulupsykologin ja 45 koulukuraattorin palkkauksesta aiheutuvat kustannukset.*

**Yhteiskunnallinen toimijuus** Yhteiskunnallinen toimijuus ja yksilön kyky toimia yhteiskunnan jäsenenä ovat hyvinvointipolitiikkaa ohjaavia yhteiskunnallisia tavoitteita, ja siksi olen analyysissä erottanut yhteiskunnallisen toimijuuden teeman muista hyvinvoinnin teemoista. Yhteiskunnallinen toimijuus saa huomattavan vähän näkyvyyttä hallituksen esityksessä, mikä on nuorisotyöttömyyden ja koulutuspuudokkaiden aikana yllättävää. Tutkimuksen suorittamisesta on tullut yhä tärkeämpää, joten seuraavanlaisen argumentaation voisi olettaa olevan olennainen osa hallituksen esitystä.

*Yhtenäisillä oppilas- ja opiskelijahuollon palveluilla pystyttäisiin ehkäisemään alkanutta eriarvoistumiskehitystä. Tämä olisi tärkeää, koska samanaikaisesti opiskelijoiden monimuotoisuus on lisääntynyt. Opiskelijoissa on kulttuurisen ja sosioekonomisen taustansa, oppimisvalmiuksiensa ja opiskelumotivaationsa suhteen entistä suurempia eroja. Koulutuksen ja tutkimuksen suorittamisen merkitys korostuu koko ajan yhteiskunnassa sekä työelämässä; ilman tutkintoa on mahdotonta sijoittua työelämään.*

**Vaietut teemat hallituksen esityksessä** Hallituksen esityksessä esiintyvien teemojen lisäksi yhtä tärkeää voi olla se, mitä esitykseen ei ole kirjoitettu. Vaikeneminen voi on kannanotto, ja se saattaa kertoa jotain esityksen arvoista ja päämääristä. Eräs tärkeä hallituksen esityksestä puuttuva elementti on se, että oppilas- ja opiskelijahuoltolaki ei lopulta näytä velvoittavan mihinkään. Esityksen uskottavuus kärsisi, jos siinä kerrottaisiin suoraan, että lain toteutumista ja noudattamista ei valvo ketään eikä sen rikkomisesta joudu vastuuseen. Hallituksen esityksen sisältö on ehdotelma ja toive siitä, miten asioiden pitäisi olla, koska lain noudattaminen perustuu valvonnan ja rangaistusten puuttuessa vapaaehtoisuuteen ja hyvään tahtoon.

*Yksityisen ja valtion järjestämän koulutuksen hallinnosta annetun lain (634/1998) 6 §:n mukaan aluehallintovirasto voi kantelun perusteella tutkia, onko koulutusta järjestettäessä toimittu säännösten ja määräysten mukaan. Kuntalain (365/1995) 8 §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Molemmissa lainkohdissa edellytetään, että tutkiminen tapahtuu kantelun perusteella. Jotta aluehallintovirastot voisivat halutessaan toimia myös oma-aloitteisesti, pykälän 3 momenttiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännös, jonka mukaan aluehallintovirastoilla olisi oikeus myös oma-aloitteisesti ottaa tutkittavaksi, onko koulutuksen järjestäjä järjestänyt 6 §:ssä säädetyt opetussuunnitelman mukaisen opiskeluhuollon tämän lain mukaisesti.*



Lain velvoittavuus näyttää olevan kevyttä. Jos oppilashuollon järjestäjien omavalvonnan lisäksi valvonta perustuu ainoastaan aluehallintavirastojen oma-aloitteisuuteen, valvonta tulee olemaan alueellisesti epätasa-arvoista, mikä johtaa todennäköisesti jälleen myös palvelujen alueelliseen epätasa-arvoisuuteen. Kun laissa ei ole mainintoja säädetyistä rangais-  
tuksista, voidaan miettiä, onko laki edes tarkoitettu noudatettavaksi? Kuntien varat ovat rajalliset, ja kun rahaa ei ole kaikkeen, onko helpointa säästää siitä, minkä laiminlyömisestä välittömiä seurauksia ei tule.

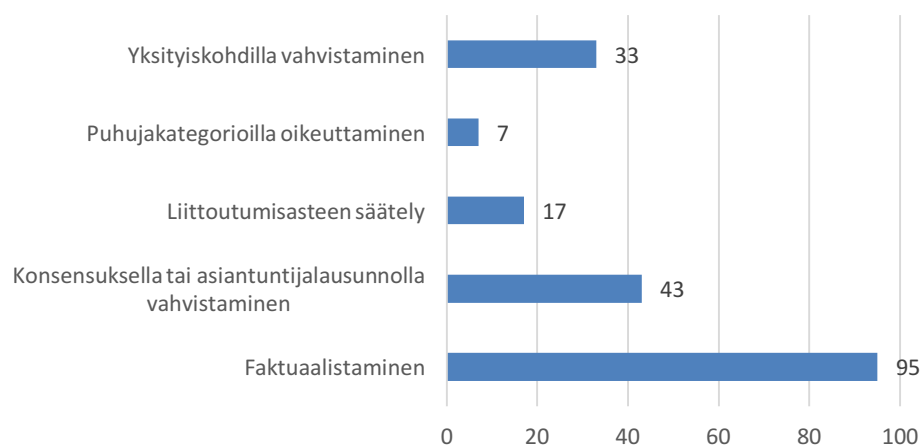
Hallituksen esityksen tematiikan selkiytyessä siirryn pelkän tekstin tarkastelusta diskurs-  
sien tarkastelun tasolle, mikä tarkoittaa tematiikan analysointia yhteiskunnallisessa kon-  
tekstissaan. Pragmaattisessa analyysissä selvitän, millaista yhteiskunnallista tarinaa esityk-  
sessä kerrotaan ja millaisessa yhteiskunnallisessa tilanteessa esitys on kirjoitettu. Temaatti-  
sen analyysin perusteella keskeisiä aiheita tarinassa ovat ainakin alueellinen epätasa-arvo  
sekä monimuotoinen huoli lasten ja nuorten hyvinvoinnista ja siitä, kuinka kalliiksi ongel-  
mat tulevat yhteiskunnalle. Temaattisen analyysin perusteella sen sijaan oppiminen ja si-  
vistys – siis ne joiden tukemiseksi oppilashuoltoa virallisesti järjestetään – jäävät esityk-  
sessä muiden hyvinvointipoliittisten teemojen varjoon. Ennen tarkempaa pragmaattista  
analyysia tarkastelen kuitenkin hallituksen esityksen retoriikkaa selvittääkseni, miten dis-  
kurssit hallituksen esityksessä muodostuvat.

## **6.2 Retoristen keinojen käyttö hallituksen esityksessä**

Selvitettyäni, mitä teemoja hallituksen esitykseen on kirjoitettu, tarkastelen sitä, mitä reto-  
risia keinoja tekstissä käytetään lukijan vakuuttamiseksi. Tekstin retorisen luonteen ku-  
vaamiseksi luokittelin temaattisessa analyysissä käsittelemäni aineiston aiemmin esittele-  
mieni retoristen keinojen mukaan. Retorisessa analyysissä käytin temaattisen analyysin ta-  
paan analyysiyksikkönä tekstin kappaletta, jotka koodasin retoristen keinojen mukaan si-  
ten, että tarvittaessa koodasin yhden kappaleen useammalla retorisella keinolla. Retorisia  
keinoja käytetään tekstissä usein rinnakkain ja toisiaan tukevina. Aineistoa lukiessani  
huomasin, että koko hallituksen esitys on kirjoitettu niin, että sisältö on etäännytetty kir-  
joittajan – tai hallituksen – omista intresseistä. Tämän vuoksi olen jättänyt kyseisen retori-  
sen keinon luokitteluni ulkopuolelle. Omista intresseistä etäännyttäminen on kuitenkin ol-

lut olennainen piirre tavassa kirjoittaa hallituksen esitystä, joten huomioin sen analyysissäni, vaikka olen jättänyt sen luokittelun ulkopuolelle.

Esityksen retoriikka noudatti selkeää kaavaa. Nykytilan kuvauksessa ja arvioinnissa käytettiin paljon asiantuntijaryhmien raportteja ja selvityksiä, ja asiantuntevaa vaikutelmaa vahvistettiin sisällyttämällä tekstiin runsaasti yksityiskohtia. Esityksen tavoitteiden esittelyssä ja vaikutusten arvioinnissa lähes pelkästään faktuaalistettiin asioita. Liittoutumisasteen säätelyn ero asiantuntija lausunnolla vahvistamiseen oli monin paikoin häilyvä. Olisinkin voinut korvata liittoutumisasteen säätelyt monessa kohtaa asiantuntijalausunnolla vahvistamisella. Toisaalta olen tulkinnut jotkin viittaukset lakiteksteihin konsensuksella vahvistamiseksi, joten retoristen keinojen esiintymismäärien keskinäiset suhteet kuvaavat aineistoa hyvin. Retoristen keinojen käyttökerrat aineistossa olen havainnollistanut kuviossa 2. Kuvioista huomaa, että hallituksen esityksen retoriikka perustuu pitkälti asioiden faktuaalistamiseen sekä konsensuksella ja asiantuntijalausunnoilla vahvistamiseen. Myös yksityiskohdilla vakuuttamista käytetään. Seuraavassa tulkitsen retoristen keinojen käyttöä hallituksen esityksessä.



Kuvio 2. Retoristen keinojen käyttökerrat hallituksen esityksessä.

### 6.2.1 Yksityiskohdilla vahvistaminen

Hallituksen esityksen argumentaatiota vahvistetaan yksityiskohtaista tilastotietoa esittämällä. Etenkin nykytilan kuvauksessa yksityiskohtia tuodaan esiin jopa siinä määrin, että tekstin lukeminen käy työlääksi. Toisaalta tilastojen esittäminen on perusteltua tilannekuvan luomiseksi, mutta toisaalta välillä yksityiskohtien esiin tuominen etäännyttää lukijan kokonaistilanteesta. Kun kokonaistilanteen yksityiskohtainen kuvaus muuttuu yksittäistapausten kuvaukseksi, herää tunne, että lukijan huomiota ollaan siirtämässä epäolennaiseen tai kokonaiskuvaa pyritään jopa vääristämään.

Yksityiskohtaisen tilastotiedon esittäminen on tarkoituksenmukaista hallituksen esityksen uskottavuuden parantamiseksi, mutta kvantifiointi on myös tapa faktuaalista asiasisältöä. Tilastojen runsasta luettelua voidaan toisaalta käyttää lukijan väsyttämiseksi. Perusteellinen perehtyminen tilastoihin vaatii lukijalta aikaa ja kykyä tarkastella dataa kriittisesti. Kuitenkin tilastotieto jo olemassa olollaan tuo tekstille uskottavuutta, vaikka niiden lukeminen jäisikin lopulta pintapuoliseksi.

### 6.2.2 Liittoutumisasteen säätely

Hallituksen esityksessä kirjoittaja siis etäännyttää itsensä ja hallituksen intresseineen tekstistä. Ilmeisin etäännyttämisen keino on passiivin käyttö. Kun teksti kirjoitetaan passiivisissa, tekijä ja sen myötä vastuu häivytetään. Lisäksi passiivia käyttämällä kirjoittajan mielipide saadaan näyttämään yleisesti hyväksytyltä totuudelta.

Toinen keino etäännyttää kirjoittaja tekstistä on liittoutumisasteen säätely. Hallituksen esityksessä liittoutumisasteen säätely tarkoittaa erilaisiin asiantuntijaryhmiin ja selvityksiin viittaamista. Viittaamalla muihin teksteihin tai tahoihin kirjoittaja tekee itsestään ainoastaan tiedon välittäjän sen sijaan, että olisi itse aktiivinen vaikuttaja. Hallituksen esityksen kirjoittaja siis kertoo, miten asia jonkun toisen mielestä on, ottamatta itse kantaa esitettyyn tietoon. Näin kirjoittaja väistää vastuun tiedosta ja toisaalta tulee käyttäneeksi niin sanottua vaihtoehdottomuuden retoriikkaa (ks. Jokinen 1999, 140).

### 6.2.3 Puhujakategorioilla oikeuttaminen

Hallituksen esityksessä käytetään puhujakategorioilla oikeuttamista retorisenä keinona varsin vähän, vain seitsemän kertaa. Käytettyjä puhujakategorioita ovat esimerkiksi oikeuskanslerin ja tietosuojavaltuutetun kategoriat.

*Oikeuskansleri on todennut 30.1.2012 opetus- ja kulttuuriministeriölle sekä sosiaali- ja terveysministeriölle antamassaan päätöksessä, että oppilashuollon asianmukainen toteutuminen edellyttää nykyistä velvoittavampia ja oppilashuollon sisältöjä täsmällisemmin määritteleviä säädöksiä sekä toimivaa valvontajärjestelmää.*

Edellä esitetty argumentti lausutaan harkitusti käytetystä oikeuskanslerin kategoriasta, mikä antaa asialle enemmän painoarvoa kuin passiivissa esitetty toteamus. Oikeuskanslerin kategoriaa vastaavat asiantuntijakategoriat olisivat retorisesti vakuuttavia hallituksen esityksen kaltaisessa tekstissä, mutta jostain syystä niitä ei ole käytetty tekstissä enempää. ”Elävien puhujien” lisäksi olen retorisessa analyysissäni laskenut arvossa pidetyt asiakirjat, kuten Suomen perustuslain ja lapsenoikeuksien yleissopimuksen.

### 6.2.4 Konsensuksella ja asiantuntijalausunnolla vahvistaminen

Hallituksen esityksessä argumentaatiota rakennetaan erilaisten asiantuntijaryhmien selvitysten varaan. Esityksen argumentaatiota pyritään vahvistamaan viittaamalla muun muassa Koulutuksen arviointineuvoston, oppilashuoltoon liittyvän lainsäädännön uudistamistyöryhmän, sosiaali- ja terveysministeriön sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen selvityksiin. Tieteen näkökulmasta on mielenkiintoista, että kaikilla edellä mainituilla organisaatioilla ja asiantuntijaryhmillä on kytköksiä poliittisiin puolueisiin ja päivänpolitiikkaan. Näiden tahojen lausunnot eivät siis ole poliittisesti neutraaleja, eivätkä tieteellisen tutkimuksen periaatteet velvoita niitä tiettyyn tapaan julkaista tietoa. Varsinaista tieteellistä tutkimusta hallituksen esityksessä ei käytetä juuri lainkaan. Tekstissä viitataan ainoastaan kerran tieteelliseen julkaisuun eli Annarilla Ahtolan väitöskirjaan hyvinvointia edistävästä ja ongelmia ennalta ehkäisevästä oppilashuoltotyöstä esi- ja perusopetuksessa.

### 6.2.5 Faktuaalistaminen

Varsinkin hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnissa käytetään retorisenä keinona lähes yksinomaan asioiden faktuaalistamista. Hallitus uskoo lakimuutoksensa lisäävän lasten ja

nuorten hyvinvointia ja säästävän runsaasti julkisia varoja korjaavassa oppilashuolto- ja lastensuojelutyössä. Nämä vaikutukset esitetään niin kuin ne olisivat ennalta varmoja. Todellisuudessa vaikutusten arviointi on vain spekulatiota ja arvioita lakimuutoksen mahdollisista vaikutuksista. Numeeriset säästöarviot yhdistettynä faktuaalistamisen retoriikkaan antavat luottavaisen ja asiantuntevan vaikutelman, mikä todennäköisesti lisää hallituksen esityksen kannatusta.

### 6.2.6 Klassisen retoriikan näkökulma: *Pathos*

Hallituksen esityksen kieli on niukkaa ja varsinkin käytetyn sanaston näkökulmasta retorisesti väritöntä. Vaikka lakiesityksissä kieli pyritään pitämään asiallisena ja tunnetasoltaan neutraalina, sen on pystyttävä voittamaan lukija puolelleen. Siksi sen on vedottava ainakin jollain tavalla lukijan tunteisiin. Esimerkiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolaki on sekä valtiolle että kunnille huomattavia kustannuksia aiheuttava laki, joten esityksessä pitää olla jotain, jonka painoarvo on aiheutuvien kustannusten painoarvoa merkittävämpi. Hallituksen esitys oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi onkin eräänlaisen hyvepuheen täyttämä. Esityksen taustalla kuljetetaan tarinaa, jonka keskiössä on oppilaan hyvinvointi. Tarinassa koko oppilashuoltokoneisto, koulun muu henkilökunta ja erilaiset sidosryhmät toimivat saumattomassa yhteistyössä oppilaan parhaaksi.

Aristoteles esitti puhetaidon oppikirjassaan *Retoriikka*, retoristen keinojen kolmijaon: *ethos*, *logos* ja *pathos*. Näistä *pathos* viittaa yleisön tunteisiin vaikuttamiseen, joka yhdessä varsinaisen asiiasällön (*logos*) kanssa tehostaa puhujan uskottavuutta (*ethos*). *Pathos* tarkoittaa yleisön vastaanottokykyä, mielentilaa tai tunteita, jotka vaikuttavat argumentin vastaanottamisen tapaan ja arvioon. (Kakkuri-Knuutila 1998, 233.) Hallituksen esityksen tekstissä esiintyy paljon sanoja, joilla viitataan suomalaisessa yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyihin ja kannatettaviin arvoihin kuten hyvinvointiin, tasa-arvoon, eriarvoisuuden poistamiseen, sivistykseen, terveyteen tai turvallisuuteen. Näillä viittauksilla vahvistetaan hallituksen esityksen *pathosta*. Kun lukija on viritetty tilaan, jossa tämä uskoo lakimuutoksen edistävän edellä mainittuja ehdoita kannatettavia arvoja, myös varsinainen asiiasältö (*logos*) hyväksytään helpommin (Kakkuri-Knuutila 1998, 233).

### 6.2.7 Muut retoriset keinot hallituksen esityksessä

Jo mainitsemieni keinojen lisäksi havaitsin hallituksen esityksessä keinoja, joilla lukija pyritään saamaan lukija kannattamaan esitystä. Yksi näkyvimmistä on toisto. Tietyt asiat ja teemat – esimerkiksi ennalta ehkäisevän työn ja yhteisöllisen oppilashuollon tärkeys tai alueellinen tasa-arvo palvelujen saatavuudessa – toistuvat luvusta ja kappaleesta toiseen. Näin valituista teemoista muodostuu eräänlainen mantra, joka toistettuna muuttuu vähitellen totuudeksi.

Hallituksen esityksen argumentaatiota vahvistetaan myös siten, että ikävämmät asiat tuodaan esiin toivottuja asioita vähäeleisemmin. Esimerkiksi säästöjen korostaminen on hyvinvointipolitiikassa vahvaa retoriikkaa, koska ne ovat mitattavia, tavoiteltavia asioita. Kustannuksista taas kerrotaan neutraalimmin. Ne ovat yhtä konkreettisia mutta vähemmän toivottuja. Hallituksen esityksessä esimerkiksi kuntien lisäntyvistä oppilashuollon kustannuksista ilmoitetaan kertomalla, että valtio kaikesta huolimatta maksaa puolet. Sitä, että valtio lisää jo ennestään taloudellisesti hankalassa tilanteessa olevien kuntien velvoitteita, ei sanota suoraan.

## 6.3 Hallituksen esityksen kirjoittamiseen vaikuttaneet tekijät

Aineiston pragmaattisissa analyysissä selvitän, miksi hallituksen esitys on kirjoitettu niin kuin se on kirjoitettu. Lähestyn kysymystä tekstistä käsin enkä niinkään tekstin kirjoittajasta käsin. Etsin tekstiin kirjoittuvia tarkoituksia ja päämääriä sekä pohdin asiakirjatekstien kirjoittamiseen ja lukemiseen liittyviä rajoituksia ja reunaehtoja.

Analyysi tukeutuu teoreettisesti pragmatiikan ajatusten varaan. Pragmatiikka on perusteiltaan monitieteinen ja monitahoinen kielentutkimuksen alue, eikä sitä näin ollen ole helppo määritellä yksiselitteisesti. Pragmatiikka pyrkii vastaamaan kysymykseen, miksi ihmiset käyttävät kieltä niin kuin käyttävät. (Kääriäinen 2003, 127.)

Kääriäisen (2003, 127–129) tapaan aloitan pragmaattisen analyysini erittelemällä hallituksen *kontekstuaalisia* ulottuvuuksia. Tämän jälkeen analysoin hallituksen esityksen *interkontekstuaalisuutta* eli sen suhdetta muihin lakiteksteihin ja dokumentteihin. Lopuksi etsin tekstiin kirjoittuvia tarkoituksia sekä päämääriä ja pohdin tekstien *intentionaalisuutta*.

### 6.3.1 Hallituksen esityksen kontekstuaalisuus

Norman Fairclough (1997, 85) jakaa viestintätilanteen kontekstuaalisuutta analysoidessaan kontekstin kolmeen kontekstitasoon, jotka ovat välitön *tilannekonteksti* tai tilannetta ympäröivien *institutionaalisten käytäntöjen konteksti* tai jopa yhteiskunnan ja kulttuurin kokonaiskehys eli *sosiokulttuurinen konteksti*. Koska Fairclough'n mukaan jonkin tietyn tilanteen ymmärtämiseksi voi olla tarkoituksenmukaista selvittää kaikkien tasojen kontekstit, tarkastelen hallituksen esityksen kontekstuaalisuutta näiden kontekstitasojen mukaisesti. Hallituksen esityksen laatimiseen vaikuttavien kontekstuaalisten ulottuvuuksien selvittäminen on keino tehdä tekstin tuottamisen prosessia näkyväksi. Taulukossa 2 esittelen tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet tekstin synnyssä.

Taulukko 2. Hallituksen esityksen kontekstit luokiteltuna Kääriäistä (2003, 131) mukaillen.

Tilannekonteksti	Institutionaalisten käytäntöiden konteksti	Sosiokulttuurinen konteksti
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kirjoittamisen tavoite</li> <li>• Kenen tavoite?</li> <li>• Kirjoittamisprosessi</li> <li>• Kirjoituksen aihe</li> <li>• Kiire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lainvalmistelu ja -käsittely</li> <li>• Lainsäädäntö</li> <li>• Hallitusohjelma</li> <li>• Opitut kirjoittamisen tavat</li> <li>• Lakimiehet tekstien tarkastajina</li> <li>• Eettiset ohjeet ja normit</li> <li>• Virkamiesten ja poliitikkojen keskinäiset roolit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yhteiskunnassa vallitsevat arvot</li> <li>• Poliittiset ideologiat</li> <li>• Lasten ja nuorten yhteiskunnallinen asema</li> <li>• Aika</li> </ul>

**Tilannekonteksti** Kaiken kirjoittamisen tapaan hallituksen esityksen syntyyn on vaikuttanut välitön kirjoittamistilanne. Kirjoittamistilanteeseen vaikuttavat kirjoittamisprosessin eteneminen aikatauluineen sekä kirjoittamisen aihe ja tavoitteet. Kirjoittamisen aihe on opilas- ja opiskelijahuoltolaki, ja tekstin *genre* hallituksen eduskunnalle tekemä lakiesitys. Genrelle tyypillisesti aiheen lisäksi kirjoitusta muokkaavat prosessiin osallistuvien poliittiset ideologiat ja tavoitteet. Hallituksen esityksen kirjoittamisprosessiin on osallistunut usei-

ta virkamiehiä. Lisäksi erilaiset asiantuntijat ja osapuolet ovat kommentoineet esitysluonnosta lausuntokierroksella. Hallituksen esityksen mukaan lainvalmisteluvaiheessa esitysluonnoksesta pyydettiin lausunto 53 taholta. Lisäksi esitysluonnos on ollut avoimesti kommentoitavana opetus- ja kulttuuriministeriön internet-sivuilla, jotta kaikilla halukkailla on ollut mahdollisuus antaa lausuntonsa.

Lausuntoja on saatu yhteensä 50 taholta. Lausuntoja ovat antaneet esimerkiksi kunnat, ammattiliitot ja työnantajien edustajat, aluehallintavirastot ja kolmannen sektorin toimijat kuten Mannerheimin lastensuojeluliitto. Opiskelijanäkökulmaa lausunnoissa edustavat Suomen lukiolaisten liitto ja Ammattiin opiskelevien liitto SAKKI ry, joista ensiksi mainitun edustajaa on myös kuultu asiantuntijana eduskunnan sivistysvaliokunnassa. Oppilas- huoltopalveluiden käyttäjien osallistamisen kannalta merkittävää on ollut kokemusasiantuntijoiden kuuleminen lainvalmistelussa. Kuulemisen teemat liittyivät muun muassa heidän kokemuksiinsa oppilas- ja opiskelijahuollosta, kouluaikaisen tuen riittävydestä ja osallistumisen mahdollisuuksista koulussa.

Yleensä varsinaista lakiesitystä edeltää vuosiakin kestävä asiantuntijoiden ja virkamiesten valmistelu. Näin ollen esityksen sisältöä ei voida yksioikoisesti liittää osaksi hallituksen tai vastaavan ministerin puoluepolitiikkaa ja ideologiaa. Viimeinen tekstiversio on lakimiehien tarkistama, ja tekstin sisältöön on kirjoittajien lisäksi prosessin aikana vaikuttaneet lukuisat kommentoijat. Näin ollen eri henkilöiden ja sidosryhmien äänet saattavat kuulua tekstissä. Varmuutta siitä, kenen ääni ja tavoitteet tekstiä määrittävät, ei voida lopulta tarkasti tietää. Oleellista kuitenkin on, että viime kädessä lopullinen esitys on Suomen hallituksen virallinen ja lopullinen näkemys ja tahto.

***Institutionaalisten käytänteiden konteksti*** Lainvalmistelu ja lakiesitysten kirjoittaminen ovat poliittisen vallan käyttöä, johon osallistuu useita tahoja virkamiehistä poliitikkoihin. Oppilas- ja opiskelijahuoltolain lakiesitykseen ovat Asiakirjojen sisältöön vaikuttavat lukuisat ideologiat, virkamieskäytännöt, lainsäädäntö, hyvinvoinnin ja tasa-arvon ideaalit sekä taloudelliset reunaehdot. Poliittisten asiakirjojen laatiminen noudattaa usein tiettyä kaavaa, joten institutionaalisten käytänteiden konteksti on tekstin tulkinnan kannalta merkittävä. Kuten aiemmin mainitsin, lainvalmisteluun ja -käsittelyyn osallistuu useita osapuolia omine intresseineen, lopullinen teksti on usein jonkinlainen eri äänten neuvottelema kompromissi. Koska hallituksen esitysten kirjoittamista ohjaavat opitut, yhtenäiset kirjoittamisen



tavat, joille ominaista on näiden äänien häivyttäminen tekstistä, lopputuloksena on sävyllään neutraali teksti. Kun hallituksen esitysten kirjoittamista ohjaavat lisäksi eettiset normit, on kirjoittajan saatava lukija puolelleen suurempia tunteita herättämättä.

Hallituksen esityksen tavoitteena on saada lukija kannattamaan esityksen sisältöä, joten tekstin retoriikan on oltava vahvaa. Poliittiselle tekstile ominaisesti argumentointi on faktuaalistavaa, ja asioita tuodaan esille valikoiden (ks. Jokinen 1999, 140). Kirjoittaja käyttääkin merkittävää valtaa tehdessään valintoja esimerkiksi sen suhteen, mitä kertoo lukijalle tai mitä vastaavasti jättää kertomatta. Kirjoittaja voi myös ohjata lukijan huomion pois olennaisesta maalamalla tunteisiin vetoavaa kehyskertomusta ydinasian ympärille. Hallituksen esityksessä tällaisena kehyksenä toimii puhe hyvinvoinnista ja yhdenvertaisuudesta. Häivyttävää ydintä taas ovat kustannukset ja velvoitteet.

Hallituksen esityksen kirjoittamista ohjaavat myös lainsäädäntö ja kulloinkin toteutettava hallitusohjelma. Hallituksen esitykset toteuttavat hallitusohjelmaa, ja niiden tulee olla muun lainsäädännön mukaisia. Oppilashuoltolakiesityksen yhteyttä hallitusohjelmaan ja muuhun lainsäädäntöön tarkastelen lisää intertekstuaalisuuden analyysissä.

Poliittisten asiakirjojen kirjoittamisessa olennaista on poliitikkojen ja virkamiesten keskinäiset valtasuhteet. Kuten olen maininnut, Suomessa virkamiehet käyttävät merkittävää valtaa politiikan toteuttamisessa. Ministerien ja virkamiesten ääntä on kuitenkin mahdotonta eritellä hallituksen esityksen tekstistä, jolloin epäselväksi jää kuka tekstissä lopulta käyttää valtaa. Edelleen oleellista on, että virallisesti valta ja vastuu ovat Suomen hallituksella, jonka hallitusohjelmaa esityksellä toteutetaan, eikä virkamiehillä, jotka lain ovat valmistelleet.

**Sosiokulttuurinen konteksti** Kirjoittamiseen vaikuttaa aina vallitseva sosiokulttuurinen konteksti, joka muodostuu vallitsevien yhteiskunnallisten arvojen ja poliittisten ideologioiden ympärille. Lisäksi se on aina sidoksissa aikaan. Sosiokulttuurinen konteksti on historian muovaama ja aina määriteltävä suhteessa nykyhetkeen. Hallituksen esityksen sosiokulttuurista kontekstia tarkasteltaessa tämä tarkoittaa sitä, että toisessa ajassa sama teksti saisi erilaisia tulkintoja.

Yhteiskunnan vallitsevien arvojen toteaminen on haastavaa, koska mitään yhtenäistä valtaväestön omaksumaa arvomaailmaa ei näyttäisi enää olevan. Hallituksen esitykseen vaikuttavaa arvomaailmaa ja poliittista ideologiaa voidaan kuitenkin analysoida hallitusohjelmaa tarkastelemalla. Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa (2011, 33) oppilas- ja opiskelija-huoltolain uudistaminen kytkeytyy osaksi sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelujen muodostamaa hyvinvointipoliittista kokonaisuutta. Koulutuspolitiikalla on siis koulutuksen toteutumisen lisäksi laajempi hyvinvointipoliittinen tehtävä yhteiskunnassa, ja se on sidoksissa hallituspolitiikkaan kokonaisvaltaisemmin. Hallituksen esityksen analysoinnin kannalta tämä tarkoittaa sitä, että esitys saattaa heijastella laajemminkin vallitsevaa poliittista tahtoa ja ideologista ilmapiiriä. Ainakin viime vuosikymmenten uusliberalistinen ideologia on löytänyt tiensä myös koulutus- ja hyvinvointipolitiikkaan. Aikakaudella ja poliittisella ympäristöllä on suuri merkitys diskurssintutkimuksessa. Esimerkiksi hyvinvointikäsitteen määrittely on ratkaisevalla tavalla riippuvainen ideologiasta. Jos politiikka todetaan uusliberalistikseksi, myös hyvinvointi on määriteltävä uusliberalistisesta näkökulmasta, jotta voidaan päästä perille siitä, mitä kyseisiä käsitteitä käyttämällä esityksessä halutaan lopulta sanoa.

### **6.3.2 Hallituksen esityksen intertekstuaalisuus**

Intertekstuaalisuudella viitataan tekstien välisiin suhteisiin. Intertekstuaalisuuden käsite voidaan jakaa avoimeen ja perustavaan intertekstuaalisuuteen. Avoimessa intertekstuaalisuudessa toiset tekstit ovat avoimesti läsnä erotettuna esimerkiksi lainausmerkein. Perustavassa intertekstuaalisuudessa taas on kyse tekstin suhteesta muihin teksteihin ilman, että niihin viitataan näkyvästi. (Heikkinen 2000, 70–77.) Saukkonen (2001, 19) toteaa, että mikään teksti ei luo kokonaan uutta todellisuutta, vaan kuvaa osittain jo olemassa olevaa todellisuutta. Tekstit rakentuvat toisten tekstien varaan, ja samalla ne myös keskustelevat toisten tekstien kanssa.

Intertekstuaalisen analyysin tarkastelun kohteena on se, kuinka tekstejä tuotettaessa ja käytettäessä nojaututaan tarjolla oleviin tekstilajeihin ja kielenkäytön tapoihin, sekä se, kuinka tekstit muuntuvat ja sisältyvät edelleen toisiin teksteihin. John Frow (1991, 46) painottaa kulttuuristen koodien löytämistä tekstistä. Tutkimukseni aineistona olevaa hallituksen esitystä analysoidessani tämä tarkoittaa esityksen tematiikan liittämistä tässä ajassa käytävään yhteiskunnalliseen keskusteluun. Näiden keskustelujen aiheita voivat olla mm. yksilön vas-

tuu itsestään ja mahdollisuuksien tasa-arvo, hyvinvointiyhteiskunnan alasajo, yhteisöllisyyden ja yhtenäiskulttuurin häviäminen tai eriarvoisuuden ja syrjäytymisen lisääntyminen. Intertekstuaalisessa analyysissä tarkastelen, näkyvätkö nämä aikalaiskeskustelut myös oppilas- ja opiskelijahuoltolakiesityksessä. Frow (1991, 46) muistuttaa, että analyysitulkitoihin tulee suhtautua kriittisesti ja välttää faktojen esittämistä.

Hallituksen esityksessä viitataan avoimesti moniin teksteihin. Esityksen perustelut ja nykytilan arviointi rakentuvat pitkälti sosiaali- ja terveysministeriön oppilashuoltolainsäädännön uudistamistyöryhmän muistioihin. Oppilas- ja opiskelijahuoltolain rinnalla kuljetetaan kautta linjan siihen läheisesti liittyviä lakeja kuten lastensuojelulakia ja perusopetuslakia. Myös uuteen perusopetuksen opetussuunnitelmaan viitataan paikoin. Näkymättömämpi tekstiviite on hallitusohjelma, jonka tavoitteisiin koko lakiuudistus viime kädessä perustuu.

Hallituksen esityksessä intertekstuaalisuus näkyy siis erilaisten tutkimusten ja selvitysten referointina. Lähdeviitteiden puuttuessa voidaan kysyä, kuinka rehellisesti referointi säilyttää alkuperäisen tekstin viestin. Alkuperäistekstejä tarkasteltuani näyttää siltä, että yksittäiset tiedot ovat siirtyneet hallituksen esitykseen sellaisenaan, mutta tietoja on siirretty valikoiden. Siihen on toki käytännöllisiä syitä, sillä satojen raporttisivujen kattava siirtäminen hallituksen esitykseen on mahdotonta. Toisaalta valikointiin voi liittyä strateginen motivaatio. (ks. Fairclough 2003, 40–44.) Siirrettävää tietoa valikoidessaan esityksen laatija käyttää valtaa nostamalla esiin pyrkimyksiään parhaiten tukevia argumentteja. Intertekstuaaliset viittaukset ovat ylipäättään osa hallituksen esityksen argumentaatiota. Viittaamalla toisiin teksteihin esityksen laatija etäännyttää itsensä tekstistä ja toimii ikään kuin viestin välittäjänä. Tämä lisää vaikutelmaa esityksen laatijan vilpittömyydestä.

Koska tarkastelen oppilashuoltoa ja siihen liittyvää uutta lainsäädäntöä osana 2010-luvun suomalaista hyvinvointipoliittikkaa, suoria ja avoimia intertekstuaalisia viittauksia oleellisempaa ja mielenkiintoisempaa on pohtia, miten yhteiskunnallisen keskustelun teemat näkyvät hallituksen esityksessä. Hallituksen esitys oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi on hyvä esimerkki siitä, miten yhteiskunnallisen keskustelun – siis kielen käytön – luoma todellisuus vaikuttaa poliittiseen tekstiin, ja päinvastoin. Yhteiskunnassa käytävä keskustelu voi heijastua tiedostamatta poliittiseen tekstiin, mutta sen teemoja voidaan helposti käyttää tutuudessaan tehokkaina retorisina keinoina.

Laajempi keskustelu yhteiskunnan eriarvoistumisesta näkyy selvästi hallituksen esityksessä, samoin keskustelu yhteisöllisyyden ja yhtenäiskulttuurin katoamisesta. Esityksen perusteluissa tuodaan tiheästi esiin etenkin alueellinen eriarvoistuminen, mikä tekee oppilas- ja opiskelijahuollon järjestämisestä aluepoliittisen kysymyksen. Ratkaisuehdotusten keskiössä taas on yhteiskunnallisessa keskustelussa usein kaivattu yhteisöllisyys ja yhteisönä selviäminen.

### 6.3.3 Hallituksen esityksen intentionaalisuus

Hallituksen esityksen kirjoittamista voidaan pitää tarkoituksellisena toimintana. Tekstin syntyyn vaikuttavat todelliset ihmiset, joilla on todellisia tarkoitusperiä, ja on todennäköistä, että osa näistä tarkoitusperistä kirjoittuu myös tekstiin (Heikkinen 1999, 216). Kääriäinen (2003, 148) viittaa Bahtiniin, jonka mukaan tekstin intentioiden yksiselitteinen analysointi on kuitenkin mahdotonta. Tekstit tulevat luetuiksi tietyssä ajassa ja saavat uudelleen painotuksia sekä kirjoittamis- että lukuhetken mukaan. Osa näistä on sellaisia, joita kirjoittaja ei ole edes tarkoittanut.

Hallituksen esitykseen kirjoittuu monenlaisia intentioita. Esitys itsessään on intentio muuttaa lainsäädäntöä. Lainsäädännön muuttamisen takana taas voi olla erilaisia intentioita, joiden erittely totuutena on mahdotonta. Olen tästä huolimatta poiminut tekstistä siihen kirjoitettavia laajempia poliittisia linjauksia, joiden näen osaltaan vaikuttaneen hallituksen esityksen syntyyn.

Uuden oppilas- ja opiskelijahuoltolain tarkoituksena on koota hajanainen lainsäädäntö yhteen lakiin. Samalla tavoitteena on käytäntöjen yhtenäistäminen. Käytäntöjen yhtenäistämällä tavoitellaan alueellista tasa-arvoa mutta myös oppilas- ja opiskelijahuollon järjestämisvelvoitteen siirtämistä yksiselitteisesti valtiolta ja yksityisiltä toimijoilta kunnille. Esityksessä mainitaan, että valtion osuus oppilas- ja opiskelijahuollon kustannuksista on noin puolet, joten lakimuutoksen myötä paineita kustannusten noususta siirretään ilmoitusluontoisesti myös kunnille.

Hallituksen esitys on osa hallituksen hyvinvointipolitiikka, ja sen tavoitteena on säästää verovarvoja investoimalla ennaltaehkäiseviin hyvinvointipalveluihin. Vallitseva yhteiskunnallinen hyvinvointikäsite perustuu kansantalouden kasvuun, ja korjaavat toimet rasittavat

kansantaloutta myös välillisesti. Oppilashuollon järjestämisen tärkeimpiä tavoitteita näyttää hallituksen esityksen perusteella olevan korjaavista palveluista aiheutuneiden välittömien kustannusten minimointi sekä terveen, toimintakykyisen ja koulutetun työvoiman tuottaminen.

## **6.4 Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki hyvinvointipoliittisen historian jatkumossa**

Tähän asti olen tarkastellut aineiston kielenkäyttöä ja konteksteja kriittisen diskurssianalyysin keinoin. Tekemäni analyysin tarkoituksena on ollut selvittää, minkälaisia yhteiskunnallisia kertomuksia hallituksen esitykseen on kirjoitettu, ja miten esityksessä on käytetty valtaa erilaisten retoristen keinojen avulla. Pragmaattisessa analyysissäni olen selvittänyt esityksen syntyyn vaikuttaneita käytänteitä ja sosiokulttuurisia tekijöitä. Seuraavassa koosan yhteen analyysini keskeiset tulokset ja asemoin tarkastelemani oppilashuoltolakiuudistuksen osaksi oppilashuollon ja hyvinvointipoliittikan historiallista jatkumoa. Toisin sanoen pyrin selittämään, miten hallituksen esitys heijastelee kirjoitushetkensä yhteiskunnallista tilannetta, ja mitä yhtymäkohtia sillä toisaalta on oppilashuollon historiaan.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain (2013) mukaan lain tarkoituksena on *edistää opiskelijoiden oppimista, terveyttä ja hyvinvointia sekä osallisuutta ja ehkäistä ongelmien syntymistä* (Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 2013, 2§). Poliittisia päätöksiä analysoitaessa on hyvä miettiä, miksi jokin asia on koettu tärkeäksi ja tavoittelemisen arvoiseksi. Miksi opiskelijoiden oppimisen, terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen ja ongelmien ehkäisy ovat yhteiskuntapolitiikan näkökulmasta tärkeitä tavoitteita juuri nyt?

### **6.4.1 Ongelmien monimuotoisuus**

Kuten olen edellä historiaosuudessa esittänyt, oppilashuollon toimenpiteillä on vuosikymmenten mittaan pyritty vastaamaan kullekin ajalle tyypillisiin yhteiskunnallisiin ongelmiin. Monet menneiden aikojen sosiaaliset ongelmat ovat pitkälti kadonneet Suomesta vaurastumisen ja hyvinvointivaltion myötä. Yhteiskunnan kehittyminen on kuitenkin luonut edellytyksiä uudenlaisten sosiaalisten ongelmien synnylle, ja yhteiskunnan monimutkaistuessa muuttuvat myös vaatimukset jokapäiväiselle selviytymiselle. Esimerkiksi peruskoulun jälkeisen koulutuksen suorittaminen on työmarkkinoilla muuttunut kilpailuedusta välttämät-

tömyydeksi samalla, kun oppimisvaikeudet heijastuvat yhä voimakkaammin koko työuraan. Monet aikuisiän sosiaaliset ongelmat juontavatkin juurensa koulu-aikaan. (Simpura ym. 2008, 250–251.)

Alkuvuosinaan oppilashuolto oli osa köyhäinapua, ja myöhemmin se on yhä enemmän ollut kouluterveydenhuollon rinnalla tukemassa oppilaiden hyvinvointia. 1970-luvulla Oppilashuoltokomitea (1973) satoi oppilashuollon osaksi hyvinvointipoliittista kokonaisuutta toteuttamalla, että oppilashuolto ei ole irrallinen, koulumaailman oma tukimuoto, vaan tukimuoto, jonka on tarkoitus täydentää sosiaali- ja terveyspalvelujen verkkoa. Näin oppilashuollon tavoitteet liittyivät osaksi laajempaa hyvinvointipoliittista tavoitetta.

2000-luvulla lasten ja nuorten ongelmat ovat monimuotoistuneet, ja hallituksen esityksellä yritetään löytää ratkaisuja monimuotoiseen ja laajaan ongelmakenttään. Laajasti levinneen käsityksen mukaan yhä useammalla lapsella ja nuorella on havaittavissa jonkinlaista häiriökäyttäytymistä tai mielenterveyden ongelmia. Tilastot eivät kuitenkaan yksiselitteisesti tue tätä käsitystä (Wahlbeck 2004, 60). Wahlbeckin mukaan mielenterveyspalvelujen käyttö on sen sijaan lisääntynyt, ja väestön fyysisen terveyden parantuessa mielenterveysongelmien osuus kansallisesta terveystaakasta on kasvanut. Lisäksi yhä suuremman osuuden sairauspoissaoloista ja eläköitymisistä katsotaan johtuvan psyykkisistä ongelmista. Vuoden 2012 lopussa vammaistukea maksettiin mielenterveyden tai käyttäytymisen häiriöiden vuoksi 15 535 alle 16-vuotiaalle, mikä on yli 40 prosenttia enemmän kuin vuoden 2000 lopussa (Kansaneläkelaitoksen Kelasto-raportit). Oppilaiden lisäksi ongelmia on heidän lähipiirillään. Taloudellinen ahdinko, päihdeongelmat tai perheen yhteisen ajan puute ovat osa monien perheiden arkea, jonka keskiössä on lapsi, jota ei voi vastuuttaa omista ongelmistaan. (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2015.) Tämä kaikki asettaa oppilashuollon järjestämiselle uudenlaisia vaatimuksia. Oppilashuoltoa toteuttavan henkilöstön on oltava yhä moniammatillisempaa ja ongelmien lisääntyessä resursseja ja suunnittelua tarvitaan enemmän.

Lasten ja nuorten pahoinvoinnin lisääntyminen ei ole kuitenkaan ainoastaan koulun ja koulutuksen ongelma. Alueellinen eriarvoistuminen on hyvinvointipoliittikkaa kokonaisvaltaisemmin läpäisevä ongelma. Ongelmilla on tapana kasautua yksilötasolla mutta myös alueellisesti. Koulutuksen alueellinen eriarvoistuminen onkin keskeisimpiä aiheita perusopetuksesta keskusteltaessa. Esimerkiksi ulkomaalaistaustaisten oppilaiden sijoittumisen kes-

kitetysti tiettyihin kouluihin voidaan nähdä eriyttävän perusopetusta. Simpuran ym. (2008, 251) mielestä vaarana on, että Suomeen syntyy yhteisöjä, joilla ei ole käytännössä mitään vuorovaikutusta työssäkäyvän keskiluokan kanssa. Valtakunnan tasolla taas palvelujen saatavuus asettaa oppilaat eriarvoiseen asemaan, koska suurissa kaupungeissa oppilashuoltopalvelut ovat paremmin saatavilla. Hallituksen esityksen tärkeänä tavoitteena onkin palveluiden tarjoamisen alueellinen tasa-arvo. Puoluepoliittisesta näkökulmasta on mielenkiintoista, että oppilashuollon uudistamista ryhdyttiin suunnittelemaan Matti Vanhasen keskustajohtoisen hallituksen kaudella. Maakuntien hyvinvointipalvelut ovat perinteisesti olleet juuri Keskustan politiikan keskiössä.

#### **6.4.2 Vaikea taloudellinen tilanne**

Oppilaiden ongelmien lisääntyminen ei ole pelkästään alueellinen ongelma. Syrjäytyminen ja nuorisotyöttömyys ovat lisääntyneet, mikä on saattanut lisätä painetta kehittää oppilas- ja opiskelijahuoltoa. Nuorisotyöttömyys ja syrjäytyminen ovat merkittäviä kansantaloudellisia ongelmia, sillä ne heikentävät huoltosuhdetta väestön jäädessä yhä nuorempana työelämän ulkopuolelle. Hallitus näkee ennaltaehkäisevän oppilashuollon mahdollisuutena vähentää kustannuksia korjaavista toimenpiteistä kuten lastensuojelusta ja nuorisotyöttömyyden aiheuttamista suorista ja epäsuorista kustannuksista.

Suomen taloudellinen tilanne on muuttunut oppilashuollon uudistamishankkeen toteuttamisen aikana. 2000-luvun alussa Suomen bruttokansantuote kasvoi jatkuvasti, mutta oppilas- ja opiskelijahuoltolakia hyväksyttäessä Suomen kansantalouden kasvu oli kääntynyt negatiiviseksi (Tilastokeskus & Valtioneuvoston kanslia 2017). Poliitikka tehtiin talouden ehdoilla, mikä näkyy myös hallituksen esityksen retoriikassa. Hallituksen esityksen retorisesti tehokkaimmassa osuudessa, vaikutusten arvioinnissa, esitetään yksioikoisesti faktuaalistaen, kuinka paljon milläkin toimenpiteellä säästetään julkisia varoja. Esitetyt luvut ovat tietysti myös arvioita, mutta säästöistä kertomisen tehosta vakuuttuneena ne on kirjattu esitykseen väistämättöminä totuuksina.

Heikko taloudellinen tilanne on siis osaltaan ohjannut oppilas- ja opiskelijahuoltolain uudistusta. Lisääntyvät hyvinvointipoliittiset ongelmat, kuten koulupudokkuus ja siihen liittyvä nuorisotyöttömyys ja syrjäytyminen, ovat haitanneet talouden kasvua entisestään.

Hallituksen esityksessä nimenomaan näihin inhimillisiin ja ajankohtaisiin ongelmiin vetoamalla häivytetään kovat taloudelliset arvot.

Politiikkaa arvostellaan usein siitä, että päätökset tehdään taloudellisista lähtökohdista inhimillisyyden unohtaen. Hallituksen esitys onkin täytetty hyvepuheella, joka vie huomion pois talouden realiteeteista. Yhdenvertaisuus ja hyvinvointi ovat esillä toistuvasti eri muodoissa, jolloin lukijalle syntyy käsitys, että esitys on hyväntahtoinen, pyyteetön ja siten vastustamaton. Hallituksen esityksestä syntyvä vaikutelma olisi huomattavasti erilainen, jos siihen olisi kirjoitettu, että opiskelijat pitää saada valmistumaan ammattiin, jotta heistä saadaan työmarkkinoilla maksimaalinen hyöty kansantaloudelle.

### **6.4.3 Vaatimukset tietosuojasta**

Lakiuudistuksen keskeisiä teemoja olivat juridiset seikat, erityisesti oppilaan tietosuojaan liittyvät säädökset. Tietoyhteiskunnan myötä arkaluontoisten tietojen ja asiakirjojen käsittelyyn on jouduttu kiinnittämään huomiota eri tavalla kuin ennen. Oppilashuollon tietosuojan kehittäminen on hyvä esimerkki käytännöstä, joka sitoo hallituksen esityksen kirjoitusajankohtaansa. Oppilaiden hyvinvointiin liittyvät ongelmat ja taloudelliset realiteetit ovat olleet aina keskiössä oppilashuoltoa toteutettaessa, ja oppilashuollon organisointiin liittyvät strategiatkin pysyneet samoina jo vuosikymmenien ajan. Tietosuojan parantaminen sen sijaan on nimenomaan lakiuudistuksen aikaan liittyvä uudistus.

### **6.4.4 Kytkökset hallitusohjelmaan**

Hallituksen esitys oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi liittyy osaksi aikansa hyvinvointipolitiikkaa Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman kautta. Hallitusohjelmassa oppilas- ja opiskelijahuollon uudistaminen on kirjattu osaksi sosiaali- ja terveystalouden ja koulutuksen kehittämistä. Sosiaali- ja terveystalouden piirissä oppilashuollon nähdään lisäävän perheiden, lasten ja nuorten hyvinvointia. Koulutuspolitiikassa oppilashuollon kehittämistä taas perustellaan syrjäytymisen ehkäisemisellä. Oppilas- ja opiskelijahuolto auttaa niin sanotun nuorisotakuun toteutumista. Nuorisotakuu tarkoittaa sitä, että jokaiselle alle 25-vuotiaalle nuorelle ja alle 30-vuotiaalle vastavalmistuneelle tarjotaan työ-, harjoittelu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikka viimeistään kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta. Jyrki Kataisen hallitus sitoutui ohjelmassaan toteuttamaan nuorisotakuun, ja se tulikin voimaan vuoden 2013 alussa. (Turja & Ruusu 2014.) Hallituksen koulutuspo-



liittisissäkin tavoitteissa oppilashuolto nähdään osana sosiaalipalveluja. Sen sijaan oppilashuollon rooli oppimisen tukemisessa ja sivistyksen edistäjänä ei saa näkyvyyttä hallitusohjelmassa eikä hallituksen esityksessä. Oppilashuollon kehittämisen tärkeys ei ainakaan näissä asiakirjoissa perustu sivistyksen itseisarvoon.

Hallitus kytkee esityksessään oppilashuollon osaksi hyvinvointipolitiikkaansa. Jo pelkätään juridisesti oppilashuolto on osa laajempaa hyvinvointipalvelujen verkostoa. Oppilas- ja opiskelijahuoltolakimuutos vaikuttaa suoraan muuhun lainsäädäntöön – esimerkiksi perusopetuslaki, lastensuojelulaki, terveydenhuoltolaki ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki muuttuivat oppilas- ja opiskelijahuoltolain tullessa voimaan. Oppilashuollolla on merkittävä hyvinvointipoliittinen tehtävä, ja sen odotetaan pienentävän muun muassa lastensuojelun aiheuttamia kustannuksia. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (KASTE) tavoitteena oli vuosina 2008–2011 vähentää kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrää suhteessa ikäryhmään. Lastensuojelutilastojen mukaan lastensuojelun piirissä olevien asiakkaiden määrä on kuitenkin kasvanut sekä avohuollossa että sijaishuollossa. Vuonna 2010 lastensuojelun avohuollon piirissä oli alle 18-vuotiaita lapsia ja nuoria lähes 22 prosenttia enemmän ja kodin ulkopuolelle sijoitettuja alaikäisiä oli kuusi prosenttia enemmän kuin vuonna 2007. Vuoden 2010 aikana kodin ulkopuolelle oli sijoitettu kaikkiaan noin 17 100 lasta ja nuorta ja avohuollon toimenpiteiden piirissä oli lähes 78 600 lasta ja nuorta. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2012, 1.)

Hyvinvointipolitiikka on resurssien jakoa. Kyse on siis pohjimmiltaan rahan käytöstä, ja kustannukset pyritään pitämään mahdollisimman pieninä. Hyvinvointipolitiikassa on tehtävä valintoja rahankäytön kohteista, ja useimmiten valinnoilla pyritään säästöihin jollain muulla sektorilla. Esimerkiksi oppilashuolto nähdään edullisempänä investointikohteena kuin lastensuojelu, jossa kustannukset ovat korkeammat. Samalla oppilashuollon toivotaan vähentävän lastensuojelun tarvetta. Oppilashuollon asema osana hyvinvointipolitiikan kokonaisuutta herättää kysymyksen, onko oppilashuolto enemmän keino säästää yhteiskunnan varoja kuin keino tukea yksilön koulunkäyntiä ja oppimista. Onko ensisijaisena tavoitteena terve ja hyvinvoiva yksilö vai tuottava yhteiskunta? Toisaalta voidaan kysyä, onko tuottavaa yhteiskuntaa ilman hyvinvoivia yksilöitä. Kysymys hallituksen esityksen ensisijaisesta tavoitteesta ei ehkä ole käytännössä tarpeellinen, mutta analyysini tarkoitus on miettiä nimenomaan oppilashuollon laajempaa hyvinvointipoliittista merkitystä. Hallitusohjelman mukaan vakaa ja terveellä pohjalla oleva julkinen talous takaa kestävän

hyvinvoinnin, ja julkisen talouden kestävyuden kannalta on välttämätöntä, että mahdollisimman moni työikäinen on mukana työelämässä (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012, 7). Tämä oli siis Jyrki Kataisen hallituksen hyvinvointipolitiikan keskeinen tavoite, jonka saavuttamiseksi myös oppilashuoltoa uudistettiin.

#### **6.4.5 Yhtenäiskulttuurin vaaliminen**

Yksi hallituksen esityksen teemoista on yhteisöllisen oppilashuollon kehittäminen. Ajatus oppilashuollon painottumisesta yksilöllisten palvelujen sijaan kouluyhteisön hoitamiseen ei ole uusi, vaan se on kirjattu jo vuoden 1973 oppilashuoltokomitean mietintöön. Ajatus yhteisöllisyydestä ja sen merkityksestä yksilön hyvinvoinnille on kuitenkin ollut viime vuosina ajankohtainen. Uusliberalistissa yhteiskunnassa yksilö tarpeet ja oikeudet ovat korostuneet, ja globalisaation myötä yksilöt verkostoituvat uudella tavalla mieltymystensä mukaan, minkä seurauksena perinteinen kansallinen yhteisöllisyys ja yhtenäiskulttuuri ovat menettäneet merkitystään. Kaipuuta solidaariseen, yhteisölliseen Suomeen ilmenee silti edelleen. Sen lisäksi, että yhteisöllinen toiminta on varteenotettava oppilashuollon toteuttamisstrategia, yhteisöllisyyden teeman toistaminen hallituksen esityksessä saattaa olla myös keino vedota tähän kaipuuseen.

#### **6.4.6 Maahanmuuton vaikutus oppilashuoltopalveluihin**

Tämän hetken keskustelluimpia yhteiskunnallisia kysymyksiä on maahanmuutosta seuraneisiin tarpeisiin vastaaminen. Hotulaisen ym. (2006; 12–13, 43, 62) tutkimuksen mukaan maahanmuuttajataustaisten oppilaiden onnistunut siirtyminen toisen asteen opintoihin on tärkeää heidän integroitumiselleen suomalaiseen yhteiskuntaan. Tutkimuksessa suositellaankin erityisen huomion kiinnittämistä maahanmuuttajataustaisten oppilaiden tukitoimien riittävyyteen etenkin kielten oppimisen osalta. Ylipäätään kantaväestöön kuuluvien ja maahanmuuttajataustaisten oppilaiden väliset erot oppimisessa, arvosanoissa ja toiselle asteelle siirtymisessä tulisi tutkimuksen mukaan asettaa keskiöön kehitettäessä koulua niin koulun ja kunnan kuin koko maan tasolla. Maahanmuuton aiheuttamista ajankohtaisista koulutuksellisista haasteista huolimatta maahanmuuton teemaa ei huomioida hallituksen esityksessä käytännössä lainkaan. Maahanmuuttajien tai Suomessa syntyneiden, maahanmuuttajataustaisten oppilaiden oppimisedellytyksistä huolehtiminen on kuitenkin sekä yk-

silön hyvinvoinnin että yhteiskunnan edun mukaista, ja muuta kuin suomen kieltä kotikielenään puhuvien oppilaiden määrä ei näytä tulevaisuudessa ainakaan vähenevän.

## 7 Luotettavuus

Luotettavuustarkastelussa suhteutan tutkimustulokset teoriataustaan ja sen perustalta asetettuun tutkimustehtävään. Tärkeää on tuoda lukijalle selväksi, mitä olen tehnyt tutkimukseni luotettavuuden takaamiseksi. Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa keskiöön asetetaan tutkija itse (Eskola ja Suoranta 2003, 210). Laadullisen tutkimuksen tärkeimpiä työvälineitä on tutkijan ammattitaito ja kokemus. Tutkimusta ohjaavat aineiston lisäksi vahvasti tutkijan ennakkokäsitykset ja -oletukset sekä metodologinen osaaminen. Tutkimukseni luotettavuutta tarkasteltaessa minun on tuotava avoimesti esille se, että käyttämäni metodologia ei ollut minulle ennestään tuttu. Teoreettinen viitekehyskin toki kaipaa monipuolista ja runsasta perehtymistä, mutta kriittiseen diskurssianalyysiin kuuluvan ajattelutavan ja tavan tarkastella todellisuutta omaksuminen on ollut odotettuakin työläämpää, ja tarkkojen menetelmällisten ohjeiden puuttuessa oman tutkimuksen suunnitteluun on täytynyt etsiä todella paljon tukea aiemmasta tutkimuksesta. Tutkimustani suoraan vastaava aiempaa tutkimusta ei ollut, joten käytetyn menetelmän soveltaminen ja sovittaminen aineistooni on ollut monessa kohtaa omien valintojeni varassa.

Puutteet kokemuksessa pyrin paikkaamaan tutkimusprosessin tarkalla kuvauksella ja dokumentoinnilla sekä valintojen perustelulla tutkimuksen uskottavuuden parantamiseksi. Toistettavuus on tieteellisen tutkimuksen olennainen vaatimus, ja siksi etenkin laadullisessa tutkimuksessa tutkijan oma ajattelu ja logiikka on saatava raportissa mahdollisimman näkyväksi (Corti & Thompson 2004, 304-305).

Diskurssianalyytikko ei tutkimuksessaan tavoittele tulkinnoilleen universaalien faktan statusta. Diskurssia ei koskaan voi tutkia kokonaisuudessaan. Tutkija voi jäljittää niistä vain johtolankoja riippumatta siitä, miten paljon aineistoa kerätään. Tällöin tutkimusprojekti on aina ja tietoisesti ”vajaa” ja keskeneräinen. Myös analyysin tulkinnallinen luonne tarkoittaa sitä, ettei tavoitteena ole selittää kaikkea vaan kuvata, tulkita ja tätä kautta luoda käsitys siitä, miten ihmiset käyttävät kieltä. (Juhila & Suoninen 1999, 234.) Tutkimukseni tuloksissa esiin nostamani asiat perustuvat omille valinnoilleni, mikä korostaa omaa rooliani tutkimuksen luotettavuustarkastelussa (ks. Eskola ja Suoranta 2003, 210). Toinen tutkija olisi voinut tehdä saman aineiston perusteella erilaisen analyyseja esimerkiksi eri diskurssieja tutkimalla. Tutkimukseni – kuten laadulliset tutkimukset usein ovat – onkin usein

määrällisiä tutkimuksia henkilökohtaisempia, ja tätäkin tutkimusta ovat ohjanneet ne asiat, joita itse olen pitänyt tutkimuskysymysteni kannalta oleellisina.

Politiikka voi olla hyvinkin tunteita herättävää. Tutkimuksessani olen kokenut tärkeäksi pitää aineiston jatkuvasti riittävän etäällä itsestäni, jotta poliittinen identiteettini ei pääse vaikuttamaan tutkimustuloksiin. Vaikka aineistoa on ollut tarkoitus analysoida kriittisesti, tutkimuksen tarkoituksena ei ole ollut ottaa kantaa siihen, onko hallituksen esityksen politiikka oikeaa tai väärää, koska tieteellisestä tutkimuksesta ei saa muodostua tutkijan poliittista manifestia.

Tutkimukseni aihe, aineisto ja metodologia muodostavat kokonaisuuden, johon verrattavaa tutkimusta ei ole aiemmin tehty, eikä tutkimukseni sellaisenaan saa siten vahvistusta tiedeyhteisöstä. Tutkimusprosessin aikana olen kuitenkin lukenut lukuisia tutkimuksia, joissa erialaisia aineistoja kaunokirjallisuudesta puolueohjelmiin on analysoitu diskursiivisin menetelmin. Vaikka hallituksen esityksiä ei ole ilmeisesti juurikaan tutkittu kriittisen diskursianalyysin mukaisesti, olen diskursiiviseen tutkimukseen tutustuessani saanut vahvistusta sille, että menetelmälliset ratkaisuni ovat olleet perusteltuja.

Tutkimuksen uskottavuuden kannalta on mielenkiintoista, että totuus hallituksen esityksen taustalla olevista intentioista ja poliittisista tavoitteista on lopulta tutkijan saavuttamattomissa. Tekemäni johtopäätökset ovat omaa tulkintaani hallituksen esityksen kielessä rakentuvan todellisuuden ja oman sosiokulttuurisen kontekstini muodostamasta kokonaisuudesta. Olen pyrkinyt vähentämään ennakkoasenteideni vaikutusta tutkimukseen perehtymällä laajasti aiempaan diskurssintutkimukseen ja teoreettiseen viitekehykseen ja siten lisäämään tutkimukseni uskottavuutta.

Tutkimusasetelmani on erityinen, koska aineisto on tietyllä tapaa ainutkertainen ja sosiokulttuurinen ympäristö, jossa sitä sovelletaan, on maailmanlaajuisessa mittakaavassa pieni. Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen historiallinen osuus on suomalaisen yhteiskuntaan sidottu eikä sellaisenaan sovellu vastaavaan kansainväliseen tutkimukseen. Olen kuitenkin kuvannut tutkimukseni toteutuksen ja metodologisen viitekehyksen niin tarkasti, että menetelmä on hyödynnettävissä monenlaisiin poliittisiin aineistoihin eri puolilla maailmaa.

## 8 Pohdintaa

Tutkimukseni tarkoituksena on ollut liittää vuonna 2014 voimaan tullut oppilas- ja opiskelijahuoltolaki osaksi suomalaisen hyvinvointipolitiikan kokonaisuutta ja historian jatku-moa. Tavoitteen saavuttamiseksi olen analysoinut hallituksen esitystä oppilas- ja opiskeli-jahuoltolaiksi kriittisen diskurssianalyysin kolmivaiheisen mallin mukaisesti.

Hallituksen esityksen tematiikka keskittyy teemojen kvantifioinnin perusteella pitkälti op-pilashuoltopalvelujen organisoimiseen ja strategiaan valintoihin. Hyvinvointipoliittisista teemoista merkittävimmin näkyvyyttä esityksessä saavat koulutuksellisen yhdenvertaisuu-den, hyvinvoinnin sekä kansantalouden teemat, ja toisaalta jotkin teemat, kuten maahan-muutto ja lain valvonnasta ja seuraamuksista määrääminen, puuttuvat hallituksen esityk-sestä kokonaan. Esityksen retoriikka on poliittiselle tekstille tyypillisesti asioita faktuaalis-tavaa ja kirjoittajan omista intresseistä etäännyttävää, mikä tekee hallituksen esityksen liit-tämisestä oman aikansa yhteiskunnalliseen kontekstiin jossain määrin haastavaa (ks. Joki-nen 1999, 140). Faktuaalistava retoriikka luo hallituksen esityksessä vaihtoehdottoman to-dellisuuden, joka ei koskaan ole yhteneväinen ympäröivien yhteiskunnallisten todellisuuk-sien kanssa. Puolueettoman, tieteellisen tiedon runsaampi käyttäminen esityksen argumen-taatiossa saattaisi lähentää näitä todellisuuksia. Vaihtoehdottomuuden retoriikan ongelma-na on myös se, että se ei jätä tilaa moraalille keskustelulle, jota ei pitäisi unohtaa ihmisen elämänsä kannalta tärkeitä päätöksiä tehtäessä. Toisaalta tutkimuksen tarkoitus on ollut tarkastella hallituksen esityksessä rakentuvaa todellisuutta, ja tehtäväkseni on jäänyt ni-menomaan yhtymäkohtien etsiminen sen ja muualla yhteiskunnassa rakentuvien todelli-suuksien välillä.

Lasten ja nuorten hyvinvoinnissa ei yleisen käsityksen vastaisesti ole tapahtunut merkittä-vää muutosta 2000-luvulla. Tutkimukset eivät kuitenkaan kerro ongelmien jakautumisesta, ja voikin olla, että ongelmat ovat kasaantuneet yhä enemmän heikommin pärjääville. Joka tapauksessa palveluiden ja tukien piiriin hakeudutaan yhä useammin, mikä rasittaa julkista taloutta. Oppilas- ja opiskelijahuoltolain yhtenä tarkoituksena onkin rahan säästö. Talou-dellisesta taantumasta huolimatta hallituksen hyvinvointiretoriikassa taloudelliset kysy-mykset pyritään pitämään kuitenkin taustalla ja oppilas- ja opiskelijahuollon järjestämisen taloudellisista edellytyksistä puhutaan vain vähän. Kustannuksilla ja säästöillä argumen-

tointi ei varmasti ole poliittisesti järkevää, kun on kyse lasten hyvinvointipalveluista. Hyvinvointi ja tasa-arvo ovat sen sijaan parempia teemoja. Niillä on itseisarvoa, mutta toisaalta ne ovat myös välineitä taloudelliseen menestykseen. Hyvinvoivat kansalaiset eivät rasita julkista taloutta samalla tavalla kuin esimerkiksi työkyvyttömät syrjäytyneet. Päinvastoin, hyvinvoiva yhteiskunta hyödyntää resurssejaan paremmin. Hallituksen esitystä lukiessa huomio kiinnittyy tähän hyvepuheeseen, jossa ”lapsen paras” ja yhdenvertainen koulutus on asetettu yhteiskunnan taloudellisen edun edelle. Hyvepuhe on täynnä vastaansanomattomia argumentteja, joilla lukija pehmitetään numeerisen tietotulvan keskellä. Lopuksi lukijalle esitetään selkeästi esityksen tavoitteet, jotka lopulta ovat lakimuutoksella saavutettavia säästöjä. Mielenkiintoista on, että Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan talouskasvu on väline hyvinvoinnin ylläpitämiseen, mutta hallituksen esityksen retoriikassa tilanne näyttää olevan päinvastoin.

Aiempien tutkimusten mukaan oppilashuollon historia Suomessa heijastelee hyvinvointikäsityksen ja yhteiskuntapoliittisen historian vaihteita. Aluksi oppilashuolto ollut taistelua taloudellista puutetta vastaan, mutta aineellisen ja fyysisen hyvinvoinnin lisääntyessä psykososiaaliset ongelmat ovat saaneet enemmän huomiota. Oppilas- ja opiskelijahuolto siis on ollut – ja tutkimukseni mukaan on yhä – osa hyvinvointipoliittista kokonaisuutta, jonka päämääränä on yhteiskunnan hyvinvoinnin maksimointi. (mm. Koskela 2009; 20, 28; Jauhiainen 1993; ks. myös Korkeakoski 2005, 125–126.) Koska hyvinvointi ei ole absoluuttinen suure tai ominaisuus vaan ideologisesti määräytyvä käsite, hyvinvointipolitiikankin tavoitteet muuttuvat ajassa vallanpitäjien vaihtuessa ja yhteiskunnan muuttuessa. Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan ajan talouskasvusta on tehty yhteiskunnan kokonaishyvinvoinnin mittari, ja hyvinvointipolitiikassa on väitelty lähinnä siitä, millä keinoilla suurin talouskasvu saavutetaan. Oppilas- ja opiskelijahuoltolain hyvinvointipoliittista roolia analysoitaessa olennainen kysymys onkin se, minkälaisen hyvinvointikäsityksen pohjalta laki esitys on tehty. Onko esitystä tehtäessä ajateltu oppilaan hyvinvointia tämän käydessä koulua vai yhteiskunnan kilpailukykyä tai hyvinvointia tulevaisuudessa? Onko oppilaan hyvinvoinnilla nähty olevan itseisarvoa vai mitataanko hyvinvoivan oppilaan arvo aikuisiällä työmarkkinoilla? Voidaan myös miettiä, onko kysymys relevantti. Onko taustalla vaikuttavalla arvomaailmalla väliä, jos hyvää tapahtuu? Kyllä on. Jos ensisijainen tavoite ei toteudu, toissijainen menettää merkityksensä. Esimerkiksi oppilashuoltoon investoinnit voidaan nähdä kannattamattomina, mikäli niille ei saada taloudellista vastinetta.

Oppilas- ja opiskelijahuolto on lapsille ja nuorille suunnattu sosiaalipalvelu, joka muiden yhteiskunnan tukitoimien tapaan kuluttaa julkisia varoja. Se näyttää siitä huolimatta saavan varauksetonta kannatusta toisin kuin valtaosa yhteiskunnan tarjoamista sosiaaliavuksista. Oppilashuolto voidaan nähdä koulumaailman – lasten maailman – ennaltaehkäisevänä sosiaalipoliittikkana. Työikäisten sosiaalipoliittisia instituutioita vastustetaan näkyvämmiin. Yksilön heikkous nähdään usein itseaiheutettuna, eikä terveen, työssä käyvän väestön velvollisuus ole maksaa toisten virheistä tai saamattomuudesta. Vaikka lasten psykiatriset ongelmat nähdään edelleen usein kurittomuutena ja ilkeytenä, heikompiosaista lasta pidetään kuitenkin yleensä uhrina, eikä tätä vastuuteta oppimisvaikeuksistaan. Toisaalta lapsissa nähdään potentiaali, johon kannattaa investoida. Jos ongelmat jatkuvat aikuisiällä, yhteiskunta ei ole enää yhtä suojea.

Oppilashuoltopalvelujen tarkoituksena on edistää koulutuksen yhdenvertaisuutta ja taata kaikille tasapuoliset edellytykset koulunkäyntiin. Kyse on perustuslaissa taattujen sivistyksellisten oikeuksien toteutumisesta. Tutkimukseni tulokset herättävät kysymyksen siitä, onko koulutuksella, sivistyksellä ja yksilön kehittymisellä yhteiskunnan näkökulmasta itseisarvoa vai onko koulutus ainoastaan hyvinvointipoliittikan työkalu ja työelämän palvelija. Onko sivistys itsessään tarpeellista vai riittävätkö työelämässä tarvittavat taidot yhteiskunnan inhimillisen pääoman ylläpitämiseen? Mitä itse asiassa tarkoittavat yhtäläiset sivistykselliset oikeudet ja toteutuvatko ne nykyisellään? Tässä palaan kontekstin merkitykseen. Hyvinvointipoliittisessa kontekstissa koulutuksella on enimmäkseen välinearvo talouskasvun synnyttämisessä, kun taas kouluympäristössä oppiminen ja yksilön kehittyminen saavat aivan erilaisia merkityksiä.

Oppilashuollossa on odotettavissa muutoksia myös lähitulevaisuudessa. Tuleva sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutos tulee vaikuttamaan myös oppilashuoltoon, mutta tulevan palvelujärjestelmän yksityiskohdista ja palvelujen tuottamisen tavoista ei ole vielä varmuutta. Nähtäväksi jää, miten esimerkiksi psykologi- ja terapiapalvelut aiotaan tulevaisuudessa järjestää. Esimerkiksi palvelujen yksityistäminen tai valinnan vapauden periaate saattavat aiheuttaa sen, että tietyt erityispalvelut karkaavat vähävaraisemman väestön ulottumattomiin, ja vastuu lasten, nuorten ja jopa heidän vanhempiensa auttamisesta siirtyy entistä enemmän oppilashuollon kannettavaksi. Tällöin oppilashuollossa palattaisiin soteuudistuksen myötä eräässä mielessä köyhäin avun aikaan?



Diskurssi on aikaan sidottua. Tämänkin tutkimuksen tulokset näyttäisivät samalla aineistolakin erilaisilta esimerkiksi kymmenen vuoden päästä, koska historiallinen konteksti muokkaa diskurssia. Koska poliittisten asiakirjojen teksti on yleensä neutraalia ja väritöntä, niiden analysointi jättää aina paljon kysymyksiä ilmaan. Siksi oppilas- ja opiskelijahuollon uudistusta olisi mielenkiintoista tutkia myös muilla menetelmillä. Poliitikkojen ja virkamiesten haastattelut esimerkiksi laadullisen asennetutkimuksen keinoin täydentäisivät tätä tutkimusta, koska haastatteluaineistot eivät ole asiakirjojen tapaan hiottuja ja ovat henkilökohtaisempia kuin kasvottomat hallituksen esitykset.

Vaikka aineistoni jättääkin kysymyksiä ilmaan, olen onnistunut tutkimusprosessin aikana yhdistelemään aiemmin käytettyjä tapoja toteuttaa kriittistä diskurssianalyysia ja siten luomaan tarkoituksenmukaisen menetelmän tutkimukseni toteuttamiseksi. Menetelmän avulla en ole pelkästään analysoinut oppilas- ja opiskelijahuoltolain sisältöä vaan myös sitä, minkälaisessa yhteiskunnallisessa kontekstissa lakia on lähdetty muuttamaan, ja minkälaisessa prosessissa oppilas- ja opiskelijahuoltolain kieli on ympäröivää todellisuutta muokannut. Oppilashuollon näkeminen hyvinvointipoliittisena vallankäyttönä tuo kaivatun, entistä kriittisemmän näkökulman keskusteluun oppilas- ja opiskelijahuollon järjestämisestä.

Olen pohtinut yksilön hyvinvoinnin ja yhteiskunnan taloudellisen hyvinvoinnin välistä suhdetta ja asettanut ne välillä ikään kuin vastakkain. Kyse on ollut kuitenkin analyttisestä lähestymisestä hallituksen esityksen teemoihin ja kontekstiin. Käytännössä erottelu ei ole kuitenkaan kovin tarpeellista. Yksilön ja yhteiskunnan hyvinvoinnit palvelevat toinen toisiaan. Hyvinvoivat yhteiskunnan toimintaan osallistuvat kansalaiset muodostavat hyvinvoivan yhteiskunnan. Vastaavasti hyvinvoiva yhteiskunta tukee heikoimpia yksilöitä tehokkaammin. Kuitenkin, oppilashuolto ei ole ainoastaan yksilön oppimista tukeva institutio vaan yksi osa ja työkalu hyvinvointipolitiikan koneistossa, joka nykyjärjestelmässä pyrkii maksimoimaan hyvinvoinnin tärkeimmän mittarin, talouskasvun. Hyvinvointipolitiikka on poliittista toimintaa, ja siihen liittyy aina vallankäyttö ja joidenkin ryhmien etujen ja poliittisten ideologioiden ajaminen. Tutkimukseni tarkoituksena on ollut tuoda tämä näkökulma oppilashuoltokeskusteluun. Politiikka ei ole aina sitä, miltä se ensisilmäyksellä näyttää.

## Lähteet

- Allardt, E. 1976. *Hyvinvoinnin ulottuvuuksia*. Helsinki: WSOY.
- Anttonen, A. & Sipilä, J. 2000. *Suomalaista sosiaalipolitiikkaa*. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.
- Corti, L. & Thompson, P. 2004. Secondary analysis of archived data. Teoksessa C. Seale; G. Gobo; J. F. Gubrium & D. Silverman. *Qualitative Research Practice*, 297–313.
- Doyal, L. & Gough, I. 1991. *A Theory of Human Need*. London: Macmillan.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 2003. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Jyväskylä: Vastapaino.
- Fairclough, N. 1997. *Miten media puhuu*. Tampere: Vastapaino.
- Fairclough, N. 2003. *Analysing Discourse - Textual analysis for social research*. London: Routledge.
- Foucault, M. 1980. *Tarkkailla ja rangaista*. Helsinki: Otava.
- Frow, J. 1991. Intertextuality and Ontology. Teoksessa M. Worton & J. Still. *Intertextuality. Theories and Practices*. Manchester: Manchester University Press, 45–55.
- Heikkinen, V. 1999. *Ideologinen merkitys kriittisen tekstintutkimuksen teoriassa ja käytännössä*. Oulun yliopisto. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.
- Heikkinen, V. 2000. Tekstuaalinen pirunnyrkki. Teoksessa V. Heikkinen; P. Hiidenmaa; & U. Tiililä (toim.) *Teksti työnä, virka kielenä*. Helsinki: Gaudeamus, 63–115.
- Hellsten, K. 1990. Hyvinvointivaltio ja oikeus toimeentuloon. Sosiaaliturvan kehityksestä Suomessa. Teoksessa P. Takala (toim.) *Hyvinvointi ja muutosten Suomi : juhla kirja Olavi Riihisen täyttäessä 60 vuotta 9.4.1990*. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Hiidenmaa, P. 2000. Lingvistinen tekstintutkimus. Teoksessa K. Sajavaara & A. Piirainen-Marsh (toim.) *Kieli, diskurssi & yhteisö*. Jyväskylä: Soveltavan kielentutkimuksen keskus, Jyväskylän yliopisto, 161–190.
- Honkanen, E. & Suomala, A. 2009. *Oppilashuollon käsikirja*. 1.-2. painos . Helsinki: Tammi.
- Hotulainen, R.; Rimpelä, A.; Karvonen, S.; Kupiainen, S.; Lindfors, P.; Kinnunen, J. M.; Minkkinen, J.; Vainikainen, M-P. & Wallenius, T. 2016. *Metropolialueen nuorten siirtyminen yläkoulusta toiselle asteelle: osaaminen ja hyvinvointi*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

- Jauhiainen, A. 1993. Koulu, oppilaiden huolto ja hyvinvointivaltio - Suomen oppivelvollisuuskoulun oppilashuollon ja sen asiantuntijajärjestelmien muotoutuminen 1800-luvun lopulta 1990-luvulle. Turun yliopisto, Kasvatustieteiden laitos. Turku: Turun yliopisto.
- Jokinen, A. 1999. Vakuuttelevan ja suostuttelevan retoriikan analysoiminen. Teoksessa A. Jokinen; K. Juhila & E. Suoninen. *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Tampere: Vastapaino, 126–159.
- Jokinen, A.; Juhila, K. & Suoninen, E. 2016. *Diskurssianalyysi - Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö*. Tampere: Vastapaino.
- Jokinen, K. & Saaristo, K. 2006. *Suomalainen yhteiskunta*. 2. uudistettu painos. WSOY.
- Juhila, K. & Suoninen, E. 1999. Kymmenen kysymystä diskurssianalyysistä. Teoksessa A. Jokinen; K. Juhila & E. Suoninen. *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Tampere: Vastapaino, 233–252.
- Kääriäinen, A. 2003. *Lastensuojelun sosiaalityö asiakirjoina - Dokumentoinnin ja tiedonmuodostuksen dynamiikka*. Sosiaalipolitiikan laitos, Valtiotieteellinen tiedekunta. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Kajanoja, J. 2003. Sosiaalipolitiikka ja talusteoria. Teoksessa T. Helne; R. Julkunen; J. Kajanoja; S. Laitinen-Kuikka; T. Silvasti & J. Simpura. *Sosiaalinen politiikka*. Helsinki: WSOY.
- Kajanoja, J. 2005. Hyvinvointi ja hyvinvointivaltio - Len Doyalin ja Ian Goughin hyvinvointiteoria. Teoksessa J. Saari (toim.) *Hyvinvointivaltio - Suomen mallia analysoimassa*. Helsinki: Yliopistopaino Kustannus, 93–121.
- Kakkuri-Knuuttila, M-L. 1998. Retoriikka. Teoksessa M-L. Kakkuri-Knuuttila (toim.) *Argumentti ja kritiikki. Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot*. Tallinna: Gaudeamus Helsinki University Press, Oy Yliopistokustannus, HYY-yhtymä, 233–272.
- Kansaneläkelaitos. *Kelasto-raportit. Vammaisetuuden saajat sairauden mukaan. Mielen-terveyden ja käyttäytymisen häiriöt*. Luettu 5.4. 2017. Saatavissa: [http://raportit.kela.fi/ibi\\_apps/WFServlet?IBIF\\_ex=NIT147BL](http://raportit.kela.fi/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=NIT147BL).
- Karisto, A.; Takala, P. & Haapola, I. 2003. *Matkalla nykyaikaan. Elintason, elämäntavan ja sosiaalipolitiikan muutos Suomessa*. Helsinki: WSOY.
- Ketola, T. & Kokkonen, T. 1996. *Sosiaalialan työn lähtökohtia*. Tampere: Kirjayhtymä Oy.
- Konu, A. 2002. *Oppilaiden hyvinvointi koulussa*. Terveystieteen laitos, Lääketieteellinen tiedekunta. Tampere: Tampereen yliopistopaino.
- Korkeakoski, E. 2005. *Koulutuksen perusturva ja oppimisen tuki perusopetuksessa - Osaraportti 3: Syventävät artikkelit*. Koulutuksen arviointineuvosto, Jyväskylä.

- Koskela, T. 2009. *Perusopetuksen oppilashuolto Lapissa opettajien käsityksen mukaan*. Lapin yliopisto, Kasvatustieteiden tiedekunta. Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- Kosonen, P. 1998. *Pohjoismaiset mallit murroksessa*. Tampere: Vastapaino.
- Lampinen, O.; Laukkanen, E.; Poropudas, O.; Ravantti, H.; Rinne, R. & Volanen, M. V. 2003. *Kohti asiantuntijayhteiskunnan koulutuspolitiikkaa*. Helsinki: Kirja kerrallaan.
- Lehtonen, M. 1998. *Merkitysten maailma*. Toinen painos. Tampere: Vastapaino.
- Luukka, M-R. 2000. Näkökulma luo kohteen: diskurssintutkimuksen taustaoletukset. Teoksessa K. Sajavaara & A. Piirainen-Marsh (toim.) *Kieli, diskurssi ja yhteisö*. Jyväskylä: Soveltavan kielentutkimuksen keskus, Jyväskylän yliopisto, 133–160.
- Mahkonen, S. 2015. *Uusi oppilashuoltolaki työvälteenä*. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Meriläinen, R. 2008. Tasa-arvon narratiivi 1990-luvun koulutuspoliittisessa keskustelussa. Teoksessa J. Kauranne; M. T. Kuikka; E. Merimaa & J. Rantala (toim.) *Koulutuksen aatteita, rakenteita ja toimijoita*. Suomen koulutushistoriallinen seura, 54–74.
- Murto, E. 2014. *Virkamiesvaltaa? - Ministerien ja virkamiesten väliset valtasuhteet Suomessa viime vuosikymmenten aikana*. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2012. *Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016 - Kehittämissuunnitelma*. Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Oppilashuoltokomitean mietintö. Komiteamietintö 1973:151. Helsinki.
- Perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen oppilashuoltotyöryhmä. 2002. *Oppilaan hyvinvointi ja oppilashuolto*. Helsinki: Opetusministeriö.
- POPS. 2014. *Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014*. Helsinki: Opetushallitus.
- Perusopetuslaki 628/1998. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Perustuslaki 731/1999. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Pietikäinen, S. 2000. Kriittinen diskurssintutkimus. Teoksessa K. Sajavaara & A. Piirainen-Marsh (toim.) *Kieli, diskurssi & yhteisö*. Jyväskylä: Soveltuvan kielentutkimuksen keskus, Jyväskylän yliopisto, 191–217.
- Pietikäinen, S. & Mäntynen, A. 2009. *Kurssi kohti diskurssia*. Tampere: Vastapaino.
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. 2011. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

- Sahlberg, P. 2015. *Suomalaisen koulun menestystarina ja mitä muut voivat siitä oppia*. Helsinki: Into Kustannus Oy.
- Saukkonen, P. 2001. *Maailman hahmottaminen teksteinä. Tekstirakenteen ja tekstilajien teoriaa ja analyysiä*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Silvennoinen, H. 2002. *Koulutus marginalisaation hallintana*. Helsinki: Gaudeamus.
- Simpura, J.; Moisio, P.; Karvonen, S. & Heikkilä, M. 2008. Uudet ja vanhat sosiaaliset ongelmat. Teoksessa P. Moisio; S. Karvonen; J. Simpura & M. Heikkilä (toim.) *Suomalaisten hyvinvointi 2008*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus ja kehittämiskeskus, 250–255.
- Stewen, R. 1991. Julia Kristeva & teksti. Teoksessa A. Viikari (toim.) *Intertekstuaalisuus - Suuntia ja sovelluksia*. Tampere: Suomalaisen kirjallisuuden seura, 128–144.
- Suoninen, E. 1999. Näkökulma sosiaalisen todellisuuden rakentumiseen. Teoksessa A. Jokinen; K. Juhila & E. Suoninen. *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Tampere: Vastapaino, 17–36.
- Taskinen, S. 2004. Lasten ja lapsiperheiden palvelut. Teoksessa M. Heikkilä & M. Roos (toim.) *Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2005*. Saarijärvi: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, 20–34.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2015). *Kouluterveyskyselyn tulokset*. Luettu 11.4.2017. Saatavissa: <https://www.thl.fi/fi/tutkimus-ja-asiantuntijatyo/vaestotutkimukset/kouluterveyskysely/tulokset/tulokset-aiheittain/elinolot-ja-sosiaaliset-ongelmat>
- Tilastokeskus & Valtioneuvoston kanslia. 2017. *Bruttokansantuotteen volyymin muutos neljänneksittäin 1991Q1-2016Q4*. Luettu: 7.4. 2017. Saatavilla: <http://findikaattori.fi/fi/3>.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2009. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Kustannusosakehtiö Tammi.
- Turja, T. & Ruusu, P. 2014. *Nuorisotakuu*. Eduskunnan verkkosivut. Luettu: 5.4.2017 Saatavilla: [https://www.eduskunta.fi/FI/tietoeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kotimainen\\_oikeus/LATI/Sivut/nuorisotakuu.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/tietoeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/nuorisotakuu.aspx)
- Wahlbeck, K. 2004. Mielenterveyspalvelut. Teoksessa M. Heikkilä & M. Roos (toim.) *Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2005*. Saarijärvi: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, 60–75.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2012. *Lastensuojelun tuloksellisuustarkastuskertomus*. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 6/2012. Helsinki: Edita Prima Oy.

- Waris, H. 1980. *Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalipolitiikka: Johdatus sosiaalipolitiikkaan*. Porvoo, Helsinki, Juva: Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja.
- Winton, S. 2013. Rhetorical analysis in critical policy research. *International Journal of Qualitative Studies in Education Vol.26(2)*, 158-177.
- Voithofer, R. 2006. Studying intertextuality, discourse and narratives to conceptualize and contextualize online learning environments. *International Journal of Qualitative Studies in Education Vol.19(2)*, 201-219.