

**PAKOLAISTAUSTAISET NUORET KOULUTUKSEN
NORMIOHJAUKSESSA**

Jouni Helin
Pro gradu -tutkielma
Yhteiskuntapolitiikka
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Jyväskylän yliopisto
Syksy 2017

TIIVISTELMÄ

PAKOLAISTAUSTAISET NUORET KOULUTUKSEN NORMIOHJAUKSESSA

Jouni Helin

Pro gradu -tutkielma

Yhteiskuntapolitiikka

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Ohjaajat: Tiina Silvasti ja Eveliina Lyytinen

Syksy 2017

Sivumäärä: 99 sivua + 1 liite

Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää, miten pakolaistaustaiset nuoret huomioidaan koulutuksen normiohjauksessa Suomessa. Tutkimuksen keskiössä ovat koulutuksellinen tasa-arvo, koulutusasteiden väliset nivelvaiheet sekä koulutuksen yhteiskunnalliset tehtävät opetussuunnitelmien perusteiden valossa. Tarkasteluni kattaa kaikki koulutusasteet perusopetuksesta korkeakoulutukseen sekä nivelvaiheiden ja kotoutumisen koulutukset. Aineisto koostuu keskeisistä koulutuksen normiohjauksen asiakirjoista, eli laeista, asetuksista ja opetussuunnitelmien perusteista. Aineiston analyysissä sovellan sekä tulkitsevaa politiikka-analyysia että teoriaohjaavaa sisällönanalyysia.

Tutkielmani keskeisin havainto on, ettei pakolaistaustaisia nuoria huomioida koulutuksen normiohjauksessa erillisenä ryhmänä, vaan heidät sisällytetään osaksi laajempia ja heterogeenisempia ”maahanmuuttajat” tai ”vieraskieliset” -kategorioita. Tulkintani perusteella suomalaisen koulutuspolitiikan lähtökohtana on universalismi, jolloin koulutuksen tavoitteita ja erilaisia koulunkäynnin tukimuotoja lähestytään usein tiettyihin vähemmistöryhmiin kohdistamisen sijasta yksilöllisten tarpeiden näkökulmasta. Poikkeuksena ovat nivelvaiheiden valmistavat koulutukset sekä kotoutumiskoulutus, jotka ovat keskeisimpiä maahanmuuttajiin kohdistuvia järjestelmätason koulutuspoliittisia toimia. Nivelvaiheiden koulutusten tavoitteena on edistää opiskeluvalmiuksia, kiinnittymistä työelämään ja kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan, mutta politiikka-analyysini perusteella normiohjaus ei kuitenkaan takaa pakolaistaustaisten nuorten alueellisesti yhdenvertaista kohtelua.

Koulutuksellisen tasa-arvon eetos on suomalaisessa koulutuspolitiikassa edelleen vahva. Opetussuunnitelmien perusteiden valossa pakolaistaustaisten nuorten koulutuksessa painotetaan erityisesti koulutuksen kvalifikaatio- sekä integraatiotehtävää, ja julkilausutut tavoitteet noudattavat multikulturalistista kotouttamispolitiikkaa. Oppimisen itseohjautuvuuden ja yksilöllisten oikeuksien korostuminen sekä hallinta-ajatteluun perustuvat, laajan paikallistason autonomian takaavat toimintamekanismit voivat politiikka-analyysini perusteella kuitenkin johtaa alueellisesti epätasa-arvoisiin käytäntöihin, suomen kielen painottamiseen oppilaan oman äidinkielen opetuksen kustannuksella ja jopa segregaaation edistämiseen niin koulujärjestelmän sisällä kuin työmarkkinoillakin. Lisäksi eri koulutuskokonaisuuksien tukimuotojen saatavuus sekä opintosisällölliset tekijät johtavat siihen, että etenkin oppivelvollisuusiän ylittäneinä maahan tulleet pakolaistaustaiset nuoret voivat olla muita heikommassa asemassa.

Avainsanat: pakolaiset, koulutuspolitiikka, normiohjaus, koulutuksellinen tasa-arvo, politiikka-analyysi

SISÄLLYS

LYHENNELUETTELO	1
1. JOHDANTO	2
2. PAKOLAISET JA KOULUTUS	5
2.1 Pakolaistaustaiset nuoret maahanmuuttajina Suomessa	5
2.2 Kotouttamispolitiikka	7
2.3 Koulutuspoliittiset haasteet ja mahdollisuudet	10
3. KOULUTUSPOLITIikka	14
3.1 Koulutuspolitiikka osana yhteiskuntapolitiikkaa	14
3.2 Koulutuksen yhteiskunnalliset funktiot	15
3.2.1 Kvalifikaatiofunktio	16
3.2.2 Valikointi- ja integrointifunktio	17
3.2.3 Varastointifunktio	19
3.2.4 Emansipoiva funktio	20
3.3 Koulutuksellinen tasa-arvo	20
3.4 Koulutuspolitiikka Suomessa	22
3.4.1 Hallinnosta hallintaan	22
3.4.2 Koulutuspoliittinen käänne Suomessa	23
3.4.3 Koulutuksen ohjausjärjestelmä Suomessa	25
4. AINEISTO JA MENETELMÄT	27
4.1 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset	27
4.2 Aineisto	28
4.3 Poliitiikka-analyysi	30
4.4 Sisällönanalyysi	32
5. TULOKSET	36
5.1 Pakolaistaustaiset nuoret koulutuksen normiohjauksessa	36
5.1.1 Tavoitteena koulutusmahdollisuuksien tasa-arvo?	36
5.1.2 Pakolaistaustaiset nuoret koulutuksen nivelvaiheissa	40
5.2 Pakolaistaustaiset nuoret opetussuunnitelmien perusteissa	45
5.2.1 Koulutus työvoiman tuottajana	46
5.2.2 Kasvu monikulttuurisen yhteiskunnan jäsenyyteen	51
5.2.3 Yhteiskunnallisen aseman valinta?	60
5.2.4 Pakolaistaustaiset nuoret koulutusjärjestelmän varastossa	62
5.3 Koulutusmahdollisuuksien tasoittaminen	64
5.3.1 Oppimisen ja koulunkäynnin tuki	64
5.3.2 Opiskeluhoito	69
5.3.3 Koulu ja koti kasvatuskumppaneina	71
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	74
6.1. Pakolaistaustaiset nuoret ja koulutuksellinen tasa-arvo	74
6.2 Pakolaistaustaiset nuoret koulutuksen nivelvaiheissa	76
6.3 Koulutuksen yhteiskunnalliset tehtävät opetussuunnitelmien perusteissa	77
6.3.1 Kohti elinikäistä oppimista	78
6.3.2 Kotoutuminen monikulttuuriseen yhteiskuntaan	79

6.3.3 Sosiaalinen liikkuvuus ja realistiset valinnat.....	81
6.3.4 Pitkäaikainen ja lyhytaikainen säilytys	82
6.3.5 Kokonaisvaltainen tuki ja hyvinvointi.....	83
6.4 Pohdinta	85
6.5 Lopuksi	88
LÄHTEET.....	90
LIITTEET	100
Liite 1. Tutkielmassa käytetty aineisto	100
KUVIO 1: Integraation kentät ja osa-alueet (Ager & Strang 2008)	8
KUVIO 2: Koulutuksen yhteiskunnallisten funktioiden risteävyys	86

LYHENNELUETTELO

KARVI	Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
KOPS	Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet
LKOPS	Aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen opetussuunnitelman perusteet
LOPS	Lukion opetussuunnitelman perusteet
LUVA	Lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen opetussuunnitelman perusteet
OKM	Opetus- ja kulttuuriministeriö
PEVA	Perusopetukseen valmistavan opetuksen perusteet
PLOPS	Perusopetuksen lisäopetuksen opetussuunnitelman perusteet
POPS	Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet
UTH	Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi -tutkimus
VALMA	Ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavan koulutuksen perusteet
VTV	Valtiontalouden tarkastusvirasto

1. JOHDANTO

Suomesta turvapaikkaa hakevien määrä on 2000-luvulla vaihdellut 1 500 ja 6 000 henkilön välillä. Syyrian, Afganistanin ja Irakin sotilaalliset konfliktit sekä Afrikan sarven ja Länsi-Afrikan kriisit vaikuttivat osaltaan siihen, että viimeisten kolmen vuoden aikana Eurooppaan on kohdistunut suurin muuttoliike sitten toisen maailmansodan – yli kaksi miljoona turvapaikanhakijaa. Suomeenkin saapui vuonna 2015 yli 32 000 turvapaikanhakijaa, joista noin 80 prosenttia alle 35-vuotiaita ja lähes neljännes alaikäisiä (Maahanmuuttovirasto 2017b). Pakolaisasema tai muu kansainvälisen suojelun asema myönnettiin vuosina 2015–2016 keskimäärin neljäsosalle turvapaikanhakijoista, kun yksin tulleiden alaikäisen osalta luku oli jopa yli 80 prosenttia. Pakolaisten määrä on siis lisääntynyt Suomessa suhteellisen paljon viimeisten kolmen vuoden aikana, ja ikäjakauman johdosta on odotettavissa, että moni on siirtynyt tai siirtyy lähitulevaisuudessa koulutusjärjestelmämme piiriin. Yhteiskuntapoliittisesti olennainen kysymys on, miten koulutusjärjestelmämme kykenee vastaamaan pakolaistaustaisten nuorten tarpeisiin.

Suomalainen koulutusjärjestelmä rakentuu tasa-arvon periaatteelle, eli kaikilla tulisi olla taustoistaan riippumatta yhdenvertainen mahdollisuus koulutukseen. Sen lisäksi, että koulutuksella on pyritty vastaamaan laajemmin yhteiskunnan sosiaalisiin ja taloudellisiin ongelmiin, koulutus on myös yksi merkittävimmistä maahanmuuttajien kotoutumista edistävästä toimenpiteistä. Pakolaistaustaisten nuorten koulumenestys ja koulutustaso ovat kuitenkin heikoimmat sekä valtaväestöön että muihin maahanmuuttajiin suhteutettuna. Erot koulumenestyksessä ovat lisäksi keskimäärin suurempia kuin muissa Pohjoismaissa. (Teräs & Kilpi-Jakonen 2013; VTV 2015.) Pakolaisten alhainen koulutusaste, kielitaito, ikärakenne sekä psyko-sosiaaliset ongelmat selittävät taas muista maahanmuuttajista ja valtaväestöstä heikompaa työmarkkina-asemaa (Linnanmäki-Koskela 2011; Nieminen, Sutela & Hannula 2015).

Kansainvälisissä tutkimuksissa on havaittu, ettei pakolaisiin yleensä kohdisteta erityisiä koulutuspoliittisia tavoitteita, vaan heidät joko liitetään osaksi laajempia kategorioita, kuten maahanmuuttajat tai vieraskieliset opiskelijat, tai ei mainita ollenkaan (Taylor & Sidhu 2012, 43; Arnot & Pinson 2005). Pakolaisten diskursiivinen näkymättömyys koulutuspolitiikoissa estää sellaisten kohdistettujen politiikkatoimien, rahoituksen ja järjestelmätason puitteiden muodostumisen, jotka tarttuisivat pakolaisten kohtaamiin koulutuksellisiin esteisiin (Taylor & Sidhu 2012, 42; Pinson & Arnot 2010, 253). Ilman

kohdennettuja politiikkatavoitteita ja niiden vaatimia resursseja yksittäisillä oppilaitoksilla ja niiden henkilökunnalla voi olla huomattavia vaikeuksia soveltaa koulutukseen liitetyt sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja yhteiskunnallisen tasa-arvon ihanteet toimiviksi käytänteiksi. Diskursiivinen näkymättömyys voi näin ollen hankaloittaa myös pakolaisten kulttuurista, sosiaalista ja taloudellista integraatiota (Taylor & Sidhu 2012, 42, 46).

Tutkielmani tarkoituksena on selvittää, miten pakolaistaustaiset nuoret huomioidaan suomalaisessa koulutuspolitiikassa. Pakolaistaustaisilla nuorilla viitataan tässä kaikkiin niihin alle 30-vuotiaisiin¹ nuoriin, joille on myönnetty pakolaisasema tai muun kansainvälisen suojelun asema Suomessa. Tutkimuskysymykseni ovat seuraavat:

- i. Miten pakolaistaustaisten nuorten koulutuksellista tasa-arvoa edistetään koulutuksen normiohjauksella?
- ii. Miten pakolaistaustaisia nuoria tuetaan eri koulutusasteiden välisissä nivelvaiheissa?
- iii. Miten koulutuksen yhteiskunnalliset funktiot näyttäytyvät pakolaistaustaisia nuoria koskevissa opetussuunnitelmien perusteissa?

Politiikka-analyysissäni tarkastelen valtakunnallisen tason normatiivista ohjausta perusasteelta korkea-asteen koulutukseen ja aineistoni koostuu pääasiassa koulutusta käsittelevästä lainsäädännöstä, asetuksista sekä opetussuunnitelmien perusteista. Tutkimusasetelman muotoutumiseen ja rajaukseen vaikutti osaltaan se, että tutkielmani yhtenä tarkoituksena on tuottaa tietoa pakolaistaustaisiin nuoriin kohdistuvasta koulutuspolitiikasta Siirtolaisuusinstituutin² käyttöön pohjoismaisen *Coming of Age in Exile* (CAGE) -konsortiohankkeen yhteydessä. Politiikka-analyysini on luonteeltaan tulkitseva, eli keskityn käytäntöön (mitä tapahtuu) ja merkityksiin (mitä se merkitsee). Politiikka-

¹ Esimerkiksi Nuorisotakuussa jokaiselle alle 25-vuotiaalle nuorelle ja alle 30-vuotiaalle vastavalmistuneelle tarjotaan työ-, työkokeilu- opiskelu, työpaja- tai kuntoutuspaikka viimeistään kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi ilmoittautumisesta (Nuorisotakuu, 2017). Nuorisolaissa (1285/2016 §3) nuorilla tarkoitetaan alle 29-vuotiaita ja UTH-tutkimuksessa (Tilastokeskus, 2014) 'nuorilla' viitataan niin alle 25, 30 kuin 35-vuotiaisiin. Pakolaistaustaisen 'nuoren' määritelmä ei siis ole yksiselitteinen, mutta tarkan ikähaarukan määrittelemisen ei ole tämän tutkielman kannalta merkityksellistä. 'Nuoruus' tässä yhteydessä implikoi tarkoitustani kohdistaa tarkastelu sellaisiin pakolaistaustaisiin henkilöihin, joiden voidaan ajatella olevan elämässään vielä kouluttautumisvaiheessa.

² Siirtolaisuusinstituutti on Turussa vuonna 1974 toimintansa aloittanut ainoa sekä muuttoliikkeiden tutkimiseen että dokumentoimiseen erikoistunut laitos Suomessa (<http://www.migrationinstitute.fi/fi/esittely>).

analyysini tarkoituksena ei ole antaa politiikkasuosituksia, mutta koulutuksen normiohjauksen analyysi voi osittain auttaa selittämään pakolaisten suhteellisesti heikompaa yhteiskunnallista asemaa. Sovellan aineiston analyysissä sisällönanalyysia, koulutuksen yhteiskunnallisten funktioiden teoriaa sekä olemassa olevaa tutkimuskirjallisuutta.

Tutkielmani etenee seuraavasti: luvussa kaksi määrittelen tutkielmani kannalta keskeisimpiä käsitteitä, kuten pakolaiset ja kotouttaminen. Kolmannessa luvussa taustoitan koulutuksen yhteiskuntapoliittista roolia ja suomalaisen koulutuspolitiikan muutosta viimeisten kahdenkymmenenviiden vuoden aikana. Lisäksi käsittelen koulutuksen ohjausjärjestelmän rakennetta Suomessa ja esittelen tutkielmani teoreettisen viitekehyksen. Neljännessä luvussa kuvaan tutkielman toteutusta ja esittelen käyttämäni aineiston sekä analyysissä soveltamani politiikka-analyysi ja sisällönanalyysi -menetelmät. Viides luku koostuu aineiston analyysin tuloksista ja viimeisessä luvussa esittelen tulosteni keskeisimmät johtopäätökset sekä pohdin tuloksia yhteiskuntapoliittisesta näkökulmasta.

2. PAKOLAISET JA KOULUTUS

Tämän luvun tarkoituksena on avata tutkielman kannalta keskeisiä käsitteitä, kuten maahanmuuttaja, pakolainen, pakolaisasema, kansainvälinen suojelu ja kotouttamispolitiikka. Lisäksi esittelen pakolaistaustaisten nuorten koulutusta ja kotoutumista käsittelevää aikaisempaa tutkimuskirjallisuutta. Tarkoitukseni on tuoda esiin pakolaistaustaisia nuoria koskevia koulutuspoliittisia haasteita ja mahdollisuuksia suomalaisessa kontekstissa.

2.1 Pakolaistaustaiset nuoret maahanmuuttajina Suomessa

Maahanmuuttajien määrä on lisääntynyt Suomessa 1990-luvulta lähtien. Maahanmuuttajalla tarkoitetaan tässä yhteydessä ulkomailla syntynyttä, Suomeen toistaiseksi tai pysyvästi muuttanutta henkilöä (Martikainen & Haikola 2010, 10). Tilastokeskuksen (2016) mukaan ulkomaalaistaustaisten osuus Suomen väestöstä on kasvanut 0,8 prosentista 6,2 prosenttiin vuosien 1990–2015 välisenä aikana. Ulkomaalaistaustaisia, eli henkilöitä joiden molemmat vanhemmat tai ainoa tiedossa oleva vanhempi on syntynyt ulkomailla, asui Suomessa vuonna 2015 noin 339 000 henkilöä (emt.). Pakolaisuus on yksi maahanmuuton muodoista. Pakolaisella tarkoitetaan henkilöä, jolla on

[...] perustellusti aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi. (Ulkomaalaislaki 2004/301 §87).

Pakolaisen määritelmä ja pakolaisasema pohjautuvat Yhdistyneiden kansakuntien (YK) Geneven pakolaissopimukseen vuodelta 1951. Turvapaikanhakijalla tarkoitetaan henkilöä, joka hakee suojelua ja oleskeluoikeutta, eli pakolaisasemaa vieraasta valtiosta (Maahanmuuttovirasto 2015a). Turvapaikanhakijalle voidaan pakolaisaseman lisäksi kansainvälisen suojelun perusteella myöntää oleskelupa myös toissijaiseen suojeluun vedoten. Toissijainen suojeluasema voidaan myöntää vaikka pakolaisaseman edellytykset eivät täyty, jos on perusteltua olettaa henkilön kärsivän vakavia haittoja hänen palatessaan kotimaahansa. Vakavilla haitoilla tarkoitetaan esimerkiksi kuolemanrangaistusta, teloitusta, kidutusta tai muuta epäinhimillistä tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua tai rangaistusta. (Maahanmuuttovirasto 2015a; Ulkomaalaislaki 2004/301.) Kolmas, ympäristökatastrofin ja huonon turvallisuustilanteen, eli humanitaarisin perustein myönnetyn oleskeluluvan mahdollisuus poistettiin Suomessa 16.5.2015 (Maahanmuuttovirasto 2015a).

Suomi ottaa osana kansainvälistä suojelua vastaan myös niin sanottuja kiintiöpakolaisia. Näillä henkilöillä on Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestön (UNHCR) myöntämä turvapaikka toisessa maassa, mutta heidät sijoitetaan uudelleen kolmanteen maahan. Kiintiöpakolaisia ovat sitoutuneet vastaanottamaan 37 maata Suomi mukaan lukien. (Maahanmuuttovirasto 2016; UNHCR 2017.) Suomessa kiintiöpakolaisia vastaanotetaan 750 henkilöä vuodessa, mutta eduskunta voi tarvittaessa päättää lisäkiintiöistä (Maahanmuuttovirasto 2016). Tässä tutkielmassa pakolaistaustaisilla viitataan kaikkiin niihin henkilöihin, joille on myönnetty joko pakolaisasema tai oleskelulupa kansainvälisen suojelun perusteella.

Turvapaikkaa hakevien määrät ovat 2000-luvulla vaihdelleet 1 500 ja 6 000 hakijan välillä (Sisäministeriö 2015). Suomeen saapui vuonna 2015 yli 32 000 turvapaikanhakijaa, joista noin 20 prosenttia oli alaikäisiä (Maahanmuuttovirasto 2015b; Nissilä 2015). Yksinään saapuneiden alaikäisten osuus oli yhteensä 3 024, ja heistä 92 prosenttia tuli Irakista, Afganistanista ja Somaliasta. Pakolaisten osuus kaikista maahanmuuttajista on verrattain pieni. Esimerkiksi vuonna 2015 myönnettiin ensimmäisiä oleskelulupia yhteensä 20 709 kappaletta, joista 1 628 kansainvälisen suojelun perusteella ja 1 034 kiintiöpakolaisille (Maahanmuuttovirasto 2015b). Vuonna 2016 myönnettyistä 29 465 ensimmäisestä oleskeluluvasta 6 375 myönnettiin kansainvälisen suojelun perusteella ja 749 kiintiöpakolaisille (Maahanmuuttovirasto 2017a). Kaikista Suomessa vuonna 2014 asuneista 15–64-vuotiaista ulkomaalaistaustaisista henkilöistä 11 prosenttia oli tullut maahan pakolaisena (Sutela & Larja 2015, 34).

Oleskeluluvan saaneen henkilön perheenjäsenet voivat hakea oleskelulupaa Suomeen perhesiteen perusteella. Yhtenä perheenyhdistämisen hyväksymisen edellytyksenä on turvattu toimeentulo, mutta tämä ei ole aiemmin koskenut kansainvälistä suojelua saaneita henkilöitä. Perheenyhdistämisen ehtoja kuitenkin kiristettiin 1.7.2016 siten, että turvattua toimeentuloa edellytetään myös kansainvälistä suojelua saaneilta perheiltä. Erityisen painava syy tai lapsen etu mahdollistaa toimeentuloedellytyksestä poikkeamisen. Lisäksi pakolaisaseman saanut henkilö voi hakea perheenyhdistämistä ilman toimeentuloedellytystä kolmen kuukauden sisään myönteisestä turvapaikkapäätöksestä. (Sisäministeriö 2016.)

Kaikista vuosina 2015–2016 tehdyistä turvapaikkapäätöksistä myönteisiä oli noin 27 prosenttia. Yksin tulleista alaikäisistä turvapaikanhakijoista myönteisen päätöksen sai noin 84 prosenttia, kun perheen mukana tulleiden alaikäisten vastaava luku oli noin 32 prosenttia.

(Maahanmuuttovirasto 2017b.) Pakolaisten määrän nopea kasvu asettaa luonnollisesti erilaisia yhteiskuntapoliittisia haasteita. Koulutuksella on iso rooli kotouttamispolitiikassa ja sitä kautta pakolaistaustaisten nuorten onnistuneen kotouttamisen sekä hyvinvoinnin edistämisen kannalta (ks. esim. Martikainen & Haikkola 2010, 37). Käsittelen seuraavassa alaluvussa lyhyesti kotouttamispolitiikan keskeistä käsitteistöä.

2.2 Kotouttamispolitiikka

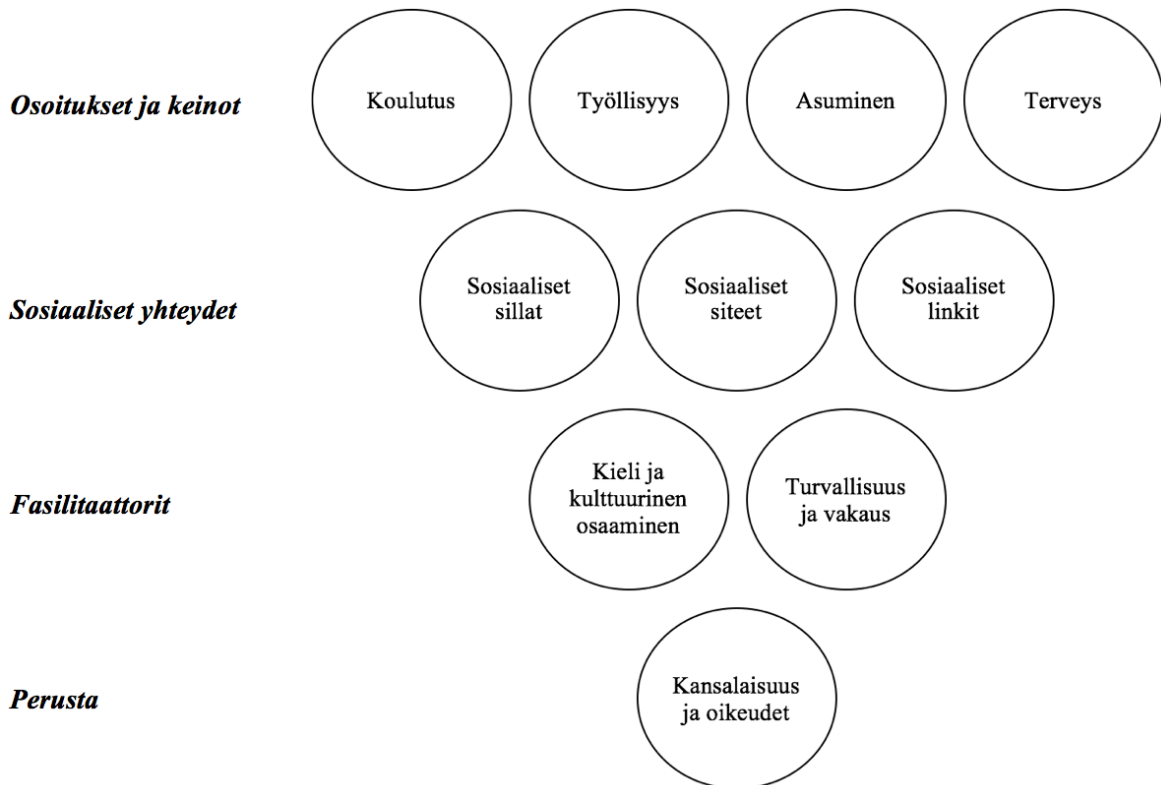
Maahanmuuttajapolitiikka on kattokäsite, joka kuvaa kaikkia sellaisia julkisen vallan poliittisia ja hallinnollisia toimia, jotka kohdistuvat maassa pysyvästi tai pitkäaikaisesti oleskeleviin maahanmuuttajiin, kuten pakolaistaustaisiin nuoriin. (Saukkonen 2007, 206; 2013a, 83). Keskeisin maahanmuuttajapolitiikan malli on integraatiopolitiikka, jolla tarkoitetaan Saukkosen (2013a, 83; 2013b, 65) mukaan sellaisia julkisen vallan poliittisia toimia, jotka tähtäävät maahanmuuttajien sopeutumiseen uudessa yhteiskunnassa. Suomessa integraatiopolitiikkaan viitataan yleisesti käsitteellä kotouttamispolitiikka (Saukkonen 2013b, 66). Suomessa kotoutumisen tukemiseen ja edistämiseen tähtäävistä toimenpiteistä säädetään laissa kotoutumisen edistämiseksi (1386/2010; myöh. kotoutumislaki). Kotoutumislaisissa (1386/2010 §34) säädetään muun muassa valtion kotouttamisohjelmasta, jossa tulee linjata kotouttamisen valtakunnalliset painopisteet, tavoitteet, toimenpiteet, vastuut ja resurssit hallituskausittain. Paikallistasolla myös kuntien on laadittava kotouttamisohjelma, joka tarkistetaan vähintään neljän vuoden välein (Kotoutumislaki 1386/2010 §32).

Integraation käsitteellä viitataan lisäksi usein kehitykseen, jossa maahanmuuttajat sopeutuvat ja osin sulautuvat kohdemaan kulttuuriin säilyttäen samalla yksilötasolla oikeuden omaan kieleen ja kulttuuri-identiteettiin sekä niiden mukaisiin käytäntöihin. Samalla maahanmuuttajat muovaavat kohdemaan kulttuuria ja yhteiskuntaa. Tästä syystä integraatiota kuvataan kaksisuuntaiseksi prosessiksi. (Strang & Ager 2010, Coello & Brins 2010, 16; Saukkonen 2007; 208; 2013b, 65).

Agerin ja Strangin (2008, 167) mukaan integraatio on keskeinen pakolaisiin ja muihin maahanmuuttajiin kohdistettu politiikkatavoite, mutta käsitteelle ei ole olemassa mitään yksittäistä, yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Kotoutumislaisissa (1386/2010 §3) kotoutuminen määritellään ”maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteiseksi kehitykseksi, jonka tavoitteena on antaa maahanmuuttajalle yhteiskunnassa ja työelämässä

tarvittavia tietoja ja taitoja samalla kun tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen”, kun taas kotouttaminen tarkoittaa ”kotoutumisen monialaista edistämistä ja tukemista viranomaisten ja muiden tahojen toimenpiteillä ja palveluilla”.

Kuviossa 1 havainnollistan, kuinka Ager ja Strang (2008) käsitteellistävät integraation neljän kentän (osoitukset ja keinot, sosiaaliset yhteydet, fasilitaattorit ja perusta) sekä niihin sisältyvien osa-alueiden kautta.



KUVIO 1: Integraation kentät ja osa-alueet (Ager & Strang 2008)

Kansalaisuus ja siihen liitettävät oikeudet sekä velvollisuudet muodostavat Agerin ja Strangin (2008) mukaan perustan integraatiolle. Fasilitaattorit, eli kielelliset ja kulttuuriset valmiudet sekä turvallisuus ja vakaus ovat tekijöitä, jotka mahdollistavat sosiaalisten yhteyksien rakentumisen eri ihmisten, ryhmien, yhteisöjen ja yhteiskunnan sisällä ja välillä. Tällaiset sosiaaliset yhteydet taas edistävät kotoutumista etenkin paikallisella tasolla. Koulutus, työllisyys, asuminen ja terveys ovat osoituksia yhteiskunnallisesta aktiivisuudesta ja siten onnistuneen kotoutumisen indikaattoreita, mutta myös keinoja integraation edistämiseksi. (Ager & Strang 2008.) Ager ja Strang (2008, 185–186) huomauttavat, että jaottelusta huolimatta integraation eri osa-alueet ovat vahvasti keskinäisriippuvaisia. Esimerkiksi koulutuksella voi olla merkittäviä vaikutuksia pakolaistaustaisten nuorten

sosiaalisten yhteyksien rakentumiseen, kielitaidon ja kulttuurisen osaamisen kehittymiseen sekä turvallisuuden ja osallisuuden tunteeseen (emt., 172).

Saukkosen (2013a, 84) mukaan integraatiopolitiikan strategiset ääripäät ovat assimilaatio ja multikulturalismi. Assimilaatio viittaa yksisuuntaiseen prosessiin, jossa maahanmuuttajan odotetaan sulautuvan kohdemaan kulttuuriin ja luopuvan omasta kulttuuri-identiteetistään. Etnisiä tai kielivähemmistöjä ei tunnusteta, vaan kaikki jakavat yhden kansallisen identiteetin. (Coello & Brins 2010, 16; Saukkonen 2007, 208; 2010, 7; 2013a, 84–85.)

Integraatiopolitiikan multikulturalistisessa strategiassa yksilöiden kieli- ja kulttuuri-identiteetin tukemisen lisäksi myös yhteisöillä katsotaan olevan yhteiskunnallisia oikeuksia. Julkisella vallalla on velvollisuus tukea etnisiä ja kulttuurisia yhteisöjä sekä lieventää vähemmistöryhmään kuulumisesta kumpuavaa eriarvoisuutta. Esimerkiksi Suomessa oikeusministeriö on kehittänyt sekä hankerahoituksen avulla että osana Etnisen suhteiden neuvottelukunnan työtä niin sanottua hyvien väestösuhteiden politiikkaa, jolla pyritään osallistamaan eri väestöryhmiin kuuluvia ihmisiä yhteiskunnan toimintaan ja ehkäisemään syrjintää sekä muita sosiaaliin suhteisiin liittyviä kielteisiä ilmiöitä (ks. esim. Oikeusministeriö 2017). Multikulturalismi esitetäänkin usein assimilaatiopolitiikan ideologisenä vastakohtana, sillä yhteiskunnan jakautuminen monikulttuurisiin yhteisöihin hyväksytään eikä yksilöiden oleteta sulautuvan kohdemaan kulttuuriin. Lähestymistapaa kannatetaan toisaalta siksi, että yhteiskunnan monikulttuurisuus nähdään itsessään arvokkaana ja merkityksellisenä, toisaalta multikulturalistisen strategian uskotaan parhaiten edistävän yksilöiden kotoutumista ja yhteiskunnan toimintaedellytyksiä. (Saukkonen 2007, 208; 2013b, 68.)

Maahanmuuttajapolitiikka voi johtaa myös segregatioon tai marginalisaatioon. Segregatio kuvaa tilannetta, jossa yhteiskunta on jakautunut eri väestöryhmiin etnisen tai kulttuurisen taustan mukaan ja sosiaaliset suhteet rajoittuvat näiden ryhmien sisälle. Segregatio eroaa multikulturalistisesta eriytymisestä siten, että maahanmuuttajayhteisöt irtautuvat täydellisesti muusta yhteiskunnasta. (Saukkonen 2007, 208; 2010, 7). Marginalisaatiolla tarkoitetaan, että maahanmuuttaja etäännyy sekä omasta että kohdemaan kulttuurista syrjinnän ja poissulkemisen seurauksena (Jokisaari 2006, 10).

Käytän tässä tutkielmassa Saukkosen (2013b) tavoin termiä multikulturalismi viitatessani edellä kuvattuun kotouttamispoliittiseen strategiaan, ja termiä monikulttuurisuus viitatessani

yhteiskunnan etniseen ja kulttuuriseen diversiteettiin. Etenkin julkisessa keskustelussa monikulttuurisuus-käsitteellä viitataan toisinaan multikulturalismiin, mutta näen tarpeellisenä tällä tavoin erottaa politiikan suunnan (multikulturalismi) väestöllisestä faktasta (monikulttuurisuus).

2.3 Koulutuspoliittiset haasteet ja mahdollisuudet

Tässä alaluvussa kuvailen pakolaistaustaisia nuoria koskevia koulutuspoliittisia haasteita ja mahdollisuuksia. Laajoissa suomalaisissa koulumenestystä käsittelevissä tutkimuksissa ei yleensä erotella pakolaistaustaisia omana ryhmänään, vaan maahanmuuttajia käsitellään pääasiassa yhtenä ryhmänä, tai jaoteltuna ensimmäisen ja toisen polven maahanmuuttajiin. Esille tuomani koulutuspoliittiset haasteet ovat tästä ryhmittelyn rajoittuneisuudesta huolimatta valideja myös pakolaistaustaisten nuorten osalta.

Maahanmuuttajien koulutus on Teräksen ja Kilpi-Jakosen (2013, 184) mukaan sekä kotoutumis- että yhdenvertaisuuskysymys. Suomalainen koulutusjärjestelmä rakentuu tasa-arvon periaatteelle, eli kaikilla tulisi olla taustoistaan riippumatta yhdenvertainen mahdollisuus koulutukseen. Maahanmuuttajataustaisten lapsien koulumenestys ja koulutustaso ovat kuitenkin yleensä heikommat kuin valtaväestön lapsilla. Koulutuseroja voidaan selittää esimerkiksi vanhempien sosioekonomisella asemalla, kielellisillä valmiuksilla ja suhtautumisella koulutukseen. Lisäksi koulutuseroja voidaan selittää ympäristötekijöillä, kuten yhteiskuntarakenteella ja yhteiskunnallisilla olosuhteilla. (Teräs & Kilpi-Jakonen 2013.)

Valtion tarkastusviraston (2015) raportin mukaan maahanmuuttajaoppilaiden tasavertaiset mahdollisuudet suhteessa valtaväestön oppilaisiin eivät toteudu perusopetuksen osalta. Koulujen erityisenä haasteena on tukea sellaisia maahanmuuttajanuorten perustaitoja, kuten lasku-, luku- ja kirjoitustaitoja sekä ongelmanratkaisua, jotka ovat välttämättömiä opinnoissa ja työelämässä etenemisen kannalta (Teräs, Lasonen & Sannio 2010, 87). PISA-tulosten eurooppalainen vertailu osoittaa, että vaikka maahanmuuttajanuorten asenteet koulua kohtaan ovat myönteisempiä kuin valtaväestöön kuuluvien, he suoriutuvat valtaväestön oppilaita heikommin niin luonnontieteissä, matematiikassa, lukutaidossa kuin ongelmanratkaisussakin (Teräs, Lasonen & Sannio 2010, 88; Valtion tarkastusvirasto 2015). Erityisen ongelmallista on, että huono menestyminen matematiikassa ja lukemisessa on

yhteydessä vaikeuksiin jatkokoulutukseen pääsemisessä ja menestymisessä (ks. esim. Teräs, Lasonen & Sannio 2010, 88).

Erot koulumenestyksessä kantaväestön ja maahanmuuttajaoppilaiden välillä ovat Suomessa keskimäärin suurempia kuin muissa Pohjoismaissa ja monissa Pohjois-Euroopan maissa. Taustatekijöiden, eli sukupuolen, sosioekonomisen taustan, luokka-asteen, kotona puhutun kielen ja maahantuloian vakiointikaan ei poistanut osaamisten välistä eroa. (Valtion tarkastusvirasto 2015.) Sen sijaan yhtä merkittäviä eroja maahanmuuttajanuorten ja kantaväestön oppilaiden koulumenestyksessä ei ollut havaittavissa perinteisimpien siirtolaismaiden, kuten Australian, Kanadan ja Uuden Seelannin yhteydessä (Teräs, Lasonen & Sannio 2010, 90).

Maahanmuuttajanuoret kokevat kouluilmapiirin ja työolot heikommaksi sekä lintsaavat koulusta useammin kuin valtaväestön lapset. Lisäksi ensimmäisen polven maahanmuuttajanuoret kokivat saavaansa muita harvemmin apua koulunkäyntiin ja opiskeluun liittyvissä vaikeuksissa. Maahanmuuttajanuoret kokevat myös koulu-uupumusta, koulukiusaamista ja fyysistä uhkailua muita nuoria enemmän. Koulun ja oppilashuollon palveluiden vastaanottaminen saatetaan kokea häpeälliseksi tai niistä ei olla aina edes tietoisia. Kouluyhteisöllä on merkittävä rooli näiden epäkohtien ratkaisemisessa ja yhteisöllisyyden vahvistamisessa. (Matikka ym. 2014.)

Kilpi (2010) toteaa perusasteen ja toisen asteen nivelvaiheita käsittelevässä tutkimuksessaan, että maahanmuuttajanuorilla on valtaväestön nuoria suurempi todennäköisyys jäädä toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle. Tämä selittyy pitkälti maahanmuuttajanuorten heikommalla koulumenestyksellä sekä vanhempien korkeammalla työttömyysasteella. Maahanmuuttajanuoret hakeutuvat muita todennäköisemmin ammattikouluun lukion sijasta, mutta kun opintomenestys ja vanhempien resurssit vakioidaan, asetelma kääntyykin päinvastaiseksi. (Kilpi 2010.)

Linnanmäki-Koskelan (2011, 20–22) mukaan oleellimmat maahanmuuttajien työmarkkinamenestystä selittävät yksilölliset tekijät ovat inhimillinen pääoma, etupäässä kielitaito, työkokemus ja ammattitaito sekä kulttuurinen pääoma. Yksilöllisten tekijöiden lisäksi maahanmuuttajien työmarkkinamenestykseen vaikuttavat rakenteelliset tekijät, kuten työmarkkinoiden rakenne, ikä, sukupuoli ja syrjintä. Vaikka koulutuksella on vahva yhteys maahanmuuttajien työmarkkina-asemaan, niin se ei yksinään kykene ennustamaan

työmarkkinamenestystä. (Linnanmäki-Koskela 2010, 22–25, 31). Ahmadin (2005) mukaan sosiaalisilla verkostoilla on iso merkitys työpaikan löytymisessä. Maahanmuuttajien sosiaaliset verkostot saattavat ohjata heitä koulutusta vastaamattomille matalapalkka-aloille (emt.). Heikoiten työmarkkinoilla pärjäävät pakolaistaustaiset maahanmuuttajat, joilla on muita maahanmuuttajaryhmiä korkeammat työttömyysluvut. Tätä selittää muun muassa pakolaistaustaisten maahanmuuttajien alhainen koulutusaste, kielitaito, nuorempi ikärakenne sekä psyykkisen hyvinvoinnin ja työkyvyn ongelmat. Pakolaistaustaiset ovat toisaalta aktiivisimpia itsensä työllistäjiä. (Linnanmäki-Koskela, 23–24; Nieminen, Sutela & Hannula 2015, 194).

Osalla pakolaistaustaisista nuorista voi olla ulkomailla suoritettu tutkinto ja eri taustoista saapuvat maahanmuuttajat voivat saada koulutukselleen erilaiset vasteet suomalaisilla työmarkkinoilla. Forsanderin (2002) mukaan sekä pakolaistaustaiset miehet että naiset saivat kaikkein heikoimman vasteen koulutukselleen. Pakolaistaustaisten koulutustaso myös vaihtelee merkittävästi lähtömaan mukaan, sillä yhteiskunnallinen tilanne voi olla paikoittain sellainen, ettei koulunkäynnin mahdollisuuksia ole. Esimerkiksi Afganistanista, Iranista, Irakista, Syyriasta ja Somaliasta lähtöisin olevat pakolaiset ovat yleensä vähemmän koulutettuja kuin muut maahanmuuttajaryhmät (European Migration Network 2015, 9–10).

Strandbergin ja Stordellin (2016, 17) Suomessa yli 16-vuotialle turvapaikanhakijoille teettämässä kartoituksessa keskimäärin joka toinen ilmoitti suorittaneensa peruskoulun jälkeisiä opintoja tai tutkinnon. Yhteensä 27 prosentilla oli takana korkeakouluopintoja, 16 prosenttia ilmoitti suorittaneensa korkeakoulututkinnon ja seitsemällä prosentilla ei ollut koulutusta ollenkaan (emt., 17). Sutelan ja Larjan (2015, 34) mukaan Suomessa vuonna 2014 asuneista pakolaistaustaisista 25–45-vuotiaista 40 prosenttia oli suorittanut korkeintaan peruskoulun tai vastaavan perusasteen oppimäärän ja 18 prosentilla oli korkea-asteen tutkinto, kun keskimäärin maahanmuuttajilla vastaavat osuudet olivat 17 ja 40 prosenttia. Pakolaistaustaisten maahanmuuttajien kouluttautumistaso on siis muita maahanmuuttajia selvästi alhaisempi. Pakolaistaustaisten tutkinnoista noin joka viidennes oli Suomessa suoritettu (emt., 37). Pakolaistaustaisista maahanmuuttajista 88 prosenttia oli osallistunut kielikurssille, kun kaikista maahanmuuttajista vastaava osuus oli 62 prosenttia (Nieminen & Larja 2015, 48). Niemisen ja Larjan (2015, 49) mukaan syynä on todennäköisesti erityisesti pakolaistaustaisille kohdennetut kielikurssit.

Koulutuspolitiikassa on otettava huomioon, että maahanmuuttajat eivät ole homogeeninen ryhmä. Perhetaustat ja elämäntilanteet eroavat, ja jotkin maahanmuuttajaryhmät pärjäävät koulussa keskimäärin valtaväestöä paremmin (Teräs & Kilpi-Jakonen 2013, 190; Kuusela ym. 2008, 10). Eroja on äidinkielen ja kulttuurin lisäksi myös yksilöllisissä erityistarpeissa, tavoitteissa ja odotuksissa (Kuusela ym. 2008, 3). Eri maahanmuuttajaryhmistä heikoiten koulussa pärjäävät Euroopan unionin ulkopuolelta tulevat ensimmäisen polven maahanmuuttajat, kuten pakolaiset. (emt., 184.) Pakolaisia ja muita maahanmuuttajia on erityisesti suurissa kaupungeissa sekä paikkakunnilla, joissa sijaitsee vastaanottokeskus (OKM 2016, 11).

Pakolaisilla on lisäksi suurimmat riskit altistua kokemuksille, joita pidetään yleisesti traumatisoivina. Pakolaiset ovat usein lähtöisin konfliktialueilta ja ajautuvat helposti erilleen muista perheenjäsenistä. Jo pelkästään vieraaseen maahan muuttaminen voi kuormittaa psyykettä, mutta ilman omia vanhempia tai muita lähiomaisia, pakolaisnuoret voivat lisäksi kokea merkittävää turvattomuuden tunnetta. Myös pitkät pakomatkat ja väkivallan uhka voivat aiheuttaa järkytystä ja kauhua. Koulutuspolitiikassa olennaista on huomioida, että tällaisilla traumaattisilla kokemuksilla voi olla yhteys lapsen häiriökäyttäytymiseen, rauhattomuuteen ja oppimisen vaikeuksiin. Turvallinen ja vakaa toimintaympäristö on ensisijaisen tärkeä traumatisoituneen lapsen toipumisen kannalta. (Schubert 2009.)

Kansainvälisissä tutkimuksissa on esitetty, että pakolaistaustaisten nuorten koulutuksessa tulisi kiinnittää huomiota muun muassa koulun eetokseen, inklusiiviseen lähestymistapaan, kohdennettuihin politiikkatoimiin ja tukeen, oppimisen ja hyvinvoinnin holistiseen lähestymistapaan sekä vanhempien ja yhteisön osallistamiseen (Taylor & Sidhu 2012; Arnot & Pinson 2005; Block, Cross, Riggs & Gibbs 2014). Koulun eetoksella viitataan monimuotoisuuden hyväksyvään, syrjinnästä vapaaseen ilmapiiriin, joka saa pakolaistaustaisen nuoren kokemaan itsensä tervetulleeksi ja osaksi kouluyhteisöä (Block ym. 2014, 1349). Inklusiivisen lähestymistavan tavoitteena on tarjota pakolaistaustaisille nuorille tarvittava tuki, kuitenkin toiseuttamatta heitä. Inklusiivinen lähestymistapa tukee myös osallisuuden kokemusta, yhteisöllisyyttä ja sosiaalista koheesiota. (Taylor & Sidhu 2012, 53–54; Block ym. 2014, 1349.) Holistinen lähestymistapa tarkoittaa, että koulutuksessa tulisi huomioida kokonaisvaltaisesti pakolaistaustaisten nuorten oppimisen ja psykososiaalisen tuen tarpeet (Taylor & Sidhu 2012, 45).

3. KOULUTUSPOLITIikka

Tässä luvussa perustelen aluksi tutkielmani yhteiskuntapoliittista merkitystä tarkastelemalla koulutuspolitiikkaa yhteiskuntatieteellisessä kehyksessä. Tämän jälkeen esittelen tutkielmani teoreettisen viitekehyksen, eli koulutuksen yhteiskunnalliset funktiot ja erilaiset koulutukselliset tasa-arvokäsitykset. Lopuksi käsittelen vielä suomalaista koulutuspolitiikkaa ja sen viimeisimpiä käännteitä sekä koulutuksen ohjausjärjestelmää.

3.1 Koulutuspolitiikka osana yhteiskuntapolitiikkaa

Koulutuspolitiikkaa voidaan lähestyä monella eri tapaa. Sosiologisessa näkökulmassa huomio kiinnitetään koulutusrakenteisiin ja niissä toimiviin valtasuhteisiin. Sosiologinen koulutuspolitiikan kuvaus on usein kriittistä ja koulutusinstituutiota sen yhteiskunnallisessa kontekstissa tarkkailevaa. Koulutusjärjestelmää ja sen eri osia voidaan tarkastella myös organisaatioina, jolloin niiden toimintaa jäsennetään organisaatioteorian kautta. Systemiteoreettisessa lähestymistavassa koulutusta ja koulutuspolitiikkaa kuvataan vastaavasti järjestelminä ja niiden osajärjestelminä. Koulutusta voidaan tarkastella myös tulevaisuuden hallintaan tähtäävänä toimintana, jolloin koulutuspolitiikka näyttäytyy tulevaisuuden ennakkointia. (Lehtisalo & Raivola 1999, 11, 14.)

Koulutusta ja koulutuspolitiikkaa tulisi tarkastella aina osana laajempaa yhteiskuntapoliittista kehystä, sillä koulutuksella pyritään yleensä vastaamaan yhteiskunnan sosiaalisiin ja taloudellisiin ongelmiin (Ball 1990, 3; Lehtisalo & Raivola 1999, 22). Tulevaisuuden yhteiskuntapoliittiset haasteet, kuten talouden globalisoituminen, työ- ja elinkeinoelämän muutos, väestön ikärakenne ja sosiaalisen eriarvoisuuden lisääntyminen, ovat muutostekijöitä joihin koulutuspolitiikan on kyettävä vastaamaan. Tällaisten muutostekijöiden tunnistaminen ja niiden vaikutusten ymmärtäminen ovat koulutuspolitiikan kehittämisen lähtökohta. (Lehtisalo & Raivola 1999, 15–17.)

Historiallisesti tarkasteltuna koulutuspolitiikassa on ollut kyse työvoiman uusintamisesta. Koulun tehtävänä oli asenteiden muokkaaminen ja taitojen kehittäminen siten, että se mahdollisti samalla omasta elannosta huolehtimisen ja jälkeläisten hankkimisen. Koululaitos ja oppivelvollisuuden säätäminen olivat sekä sosiaalipoliittista että koulupoliittista toimintaa, sillä siinä yhdistyivät opetustehtävän lisäksi huolenpidolliset tehtävät naisten siirtyessä laajemmin työelämään. (Lehtisalo & Raivola 1999, 23–24.)

Teollistumisen mukanaan tuoma yhteiskunnallinen vauraus mahdollisti koulutuksen järjestämisen laajalle kansanjoukolle. Taloudellisten edellytysten lisäksi tämä vaati myös poliittisten edellytysten saavuttamisen yhteiskunnan demokratisoitumisen myötä. Hallitsevan ryhmän etuoikeus koulutukseen mureni ja aiemmin alistettujen ryhmien ohjausvalta koulutukseen lisääntyi, mutta sosiaalinen eriytyminen säilyi rinnakkaiskoulujärjestelmän, eli oppikoulun ja kansakoulun muodossa. Olennaista tässä muutoksessa oli se, että koulutus alettiin nähdä poliittisena toimintana, jonka avulla voitiin tietoisesti vaikuttaa yhteiskunnan taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen. Koulutusjärjestelmä on historiallisesti tarkasteltuna muotoutunut eri eturyhmien päämääristä ja tavoitteista käydyin kamppailun tuloksena. (emt., 25–26.)

Koska koulutuspolitiikassa on kyse myös vallan käytöstä, on syytä huomioida, ettei valta ole jakautunut yhteiskunnassa tasaisesti. Vallankäyttöä ymmärtääkseen on pureuduttava yksilöiden ja ryhmien toiminnan tarkastelun sijaan niiden väliseen vuorovaikutukseen. Koulutuspoliittisilla, kuten kaikilla poliittisilla päätöksillä on aina hyötyjänsä ja häviäjänsä, jolloin olennaiseksi kysymykseksi nousee se, miten koulutukselliset ja yhteiskunnalliset mahdollisuudet jakautuvat väestön kesken. (Lehtisalo & Raivola 1999, 30–31; Ball 1990, 3–9.) Vallankäyttöä painottavan jakopolitiikan lisäksi koulutuspolitiikka on myös toimintaa ja tekemistä, eli niitä keinoja joilla asetetut tavoitteet saavutetaan (policy). Koulutusjärjestelmä on koulutuspolitiikan toteuttamisen instrumentti ja näiden toimenpiteiden valintaan sisältyy myös potentiaalinen vallankäytön mahdollisuus. (emt., 31–32.)

3.2 Koulutuksen yhteiskunnalliset funktiot

Jotta voidaan arvioida, miten onnistuneesti koulutus on saavuttanut sille asetettuja yhteiskuntapoliittisia tavoitteita, on tarkasteltava koulutuksen tehtäviä. Koulutuksen yhteiskunnallisten tehtävien tarkastelu viittaa funktionalistiseen selitysmalliin, jossa Antikaisen, Rinteen ja Kosken (2013, 154) mukaan ”*yksittäisen sosiaalisen ilmiön toimintaa ja olemassaoloa selitetään tuon toiminnan yhteydellä ja myötävaikutuksella laajempaan sosiaalisen ilmiön, instituution tai yhteiskunnan toimintaan*”. Funktionalismi rakentuu ajatukselle, jonka mukaan sosiaalisilla instituutiolla, kuten koululaitoksella, on aina jokin tehtävä eli funktio, jolla tähdätään jonkin tavoitteen saavuttamiseen (Antikainen, Rinne & Koski 2013 154; Durkheim 1956; Parsons 1961; Davis & Moore 1945).

Lehtisalo ja Raivola (1999, 38) jaottelevat koulutuksen tehtävät taloudellisiin funktioihin, valikointifunktioihin ja kulttuurinsiirtämisfunktioon. Näihin tehtäviin sisältyy oletus niiden tasa-arvoa lisäävästä vaikutuksesta, jota Lehtisalo ja Raivola (emt., 38) nimittävät koulutuksen emansipoivaksi funktioksi. Lisäksi koulutuksella on keskeisenä työvoiman tarjontaan vaikuttavana sääntelijänä varastointifunktio, jonka merkitys on korostunut erityisesti taloudellisten taantumien aikana (emt., 64). Biesta (2010, 19–21) taas jakaa koulutuksen yhteiskunnalliset tehtävät kvalifikaatioon, sosialisatioon ja subjektifikaatioon. Yksi yleisemmin käytetyistä tavoista on luokitella koulutuksen yhteiskunnalliset funktiot kvalifiointi-, valikointi-, integrointi- ja varastointifunktioihin (ks. esim. Antikainen, Rinne & Koski 2013, 156). Tässä luokittelussa kvalifiointifunktio vastaa taloudellisia funktioita ja integrointifunktio kulttuurinsiirtämisfunktioita. Käytännössä nämä koulutuksen yhteiskunnalliset tehtävät risteävät monilta osin, mutta jaottelu on hyödyllinen apuväline analyyttisessä tarkastelussa (emt., 156). Esittelen seuraavaksi koulutuksen yhteiskunnallisia funktioita tarkemmin.

3.2.1 Kvalifikaatiofunktio

Yhtenä keskeisimmistä koulutuksen funktioista on pidetty sen taloudellista funktiota työvoiman tuottajana (ks. esim. Biesta 2010, 19–21). Antikainen, Rinne ja Koski (2013, 158) viittaavat työvoiman tuottamiseen kvalifikaatiofunktioilla, eli sellaisten tietojen, taitojen ja osaamisen tuottamisella, jotka ovat tarpeellisia työmarkkinoilla. Yksilön saavuttamaa tietoa ja taitotasoa, siis muodollista pätevyyttä, kuvaavat muodolliset kvalifikaatiot, eli käytännössä erilaiset tutkintotodistukset ja niissä annetut arvosanat (Antikainen, Rinne & Koski 2013, 159).

Koulutuspoliittisesti tarkasteltuna kvalifikaatioiden tuottaminen tarkoittaa ensinnäkin tulevaisuuden osaamistarpeiden ennakointia. Ennakointia voidaan lähestyä analyyttisesti esimerkiksi maailmantalouden, työelämän ja teknologisen murroksen trendejä tulkitsemalla. Empiirinen ennakointi perustuu pitkälti työnantajilta kerättyyn informaatioon tulevaisuuden osaamistarpeista. Ennakointia voidaan lähestyä myös poliittisten puolueiden, komiteoiden tai erilaisten eturyhmien ohjelmajulistuksissa esitetyistä osaamisvaateista. (Lehtisalo & Raivola 1999, 40–41).

Nopeasti muuttuva elinkeinorakenne on vaikuttanut siihen, että ihmisiä koulutetaan tietyn tehtävän sijaan jonkin sektorin työvoimaksi. (Lehtisalo & Raivola 1999, 40.) Tämä haastaa

myös perinteisten kvalifikaatioiden tuottamisen ja saattaa vähentää muodollisten kvalifikaatioiden arvoa (Antikainen, Rinne ja Koski 2013, 163). Työvoiman joustavuudesta on tullut keskeinen termi työmarkkinapoliittisessa keskustelussa. Osaamistarpeiden ennakoinnin lisäksi keskeistä on arvioida työvoiman määrällinen tarve ja vastata siihen strategisesti. Työn muuttuvan luonteen johdosta työn ja koulutuksen vuorottelu sekä elinikäisen oppiminen merkitys korostuvat myös työvoiman tarpeen ennakoinnissa. (Lehtisalo & Raivola 1999, 41–42.)

Työmarkkinoiden polarisaatio asettaa haasteita koulutuksen tehokkuuden ja tasa-arvo vaatimusten välille. Polarisaatiolla viitataan tässä työelämän osaamisvaatimusten jyrkkenevään kahtiajakautumiseen. (Lehtisalo & Raivola 1999, 42–43.) Lehtisalo ja Raivola (1999, 44–45) väittävät, että määrällisesti eniten lisääntyvät työt tehtävähierarkian alapäässä, mutta suhteellisesti nopeimmin kasvavat korkea koulutusta vaativat tehtävät. Bergerin ja Freyn (2016, 13) mukaan vain korkean osaamisen työt lisääntyivät Suomessa vuosien 1993 ja 2010 välillä. Toisaalta Maczulskijin ja Kauhasen (2016, 286) mukaan korkeapalkkaisten ammattien lisäksi myös matalapalkkaisten ammattien työvoimaosuudet kasvoivat jonkin verran Suomessa vuosien 1995 ja 2009 välisenä aikana. Vastaavia tuloksia esittää myös Mitrunen (2013). Samalla kun uusi teknologia luo uusia työpaikkoja, automatisaation kehittyminen uhkaa myös vähentää merkittävästi erityisesti matalan ja keskitason osaamisen työpaikkoja (Pajarinen, Rouvinen & Ekeland 2015; Frey & Osborne 2017; Rinne & Salmi 1998, 167). Työvoiman kohdentumiseen liittyvät ongelmat ovat yleisesti ottaen seurausta työ- ja koulutusmarkkinoiden epätahtisesta kehittymisestä. (Lehtisalo & Raivola 1999, 44–45.)

3.2.2 Valikointi- ja integrointifunktio

Valikointi- ja integrointifunktio ovat koulutuksen sosialisaatiotehtäviä. Yhteiskunnassa tarvitaan erilaisia kykyjä ja taitoja, ja valikointifunktio viittaa koulutuksen rooliin tässä yhteiskunnallisen valinnan suorittamisessa ja sosiaalisessa stratifikaatiossa (Davis & Moore 1945). Ihanteellisessa tilanteessa ihmisten toiveet ja yhteiskunnan vaatimukset kohtaavat, mutta vertikaaliseen työnjakoon sekä erisuuruisiin sosiaalisiin ja taloudellisiin palkkioihin pohjautuvassa yhteiskunnassa valintaprosessi on välttämätön. Siksi huomio on syytä kiinnittää siihen, miten valinta perustellaan. (Lehtisalo & Raivola 1999, 55–57).

Lehtisalonen ja Raivolan (1999, 58) mukaan ihmisten kyvyt eriytyvät, eikä rakenteellista eriyttämistä tule itsessään vastustaa. Individualistisesta näkökulmasta lahjakkailla yksilöillä on oikeus käyttää lahjakkuuttaan ja saada korvaus sen tuottamasta hyödystä. Vastaavasti kollektivistisesta näkökulmasta yhteiskunnalla on oikeus saada parhaat mahdolliset kyvyt käyttöönsä, sillä siitä hyötyvät muutkin yhteiskunnan jäsenet. Lahjakkuutta löytyy kaikista yhteiskuntaluokista, jolloin universalistinen ja egalitaarinen koulutusjärjestelmä mahdollistaisi sosiaalisen nousun. (emt., 56–58.) Toisaalta Bourdieu ja Passeron (1977) väittävät, että kouluissa toimivat symbolisen väkivallan käytännöt kuitenkin uusintavat oppilaiden sosiaalista asemaa, ja että tässä luokittelujärjestelmässä sosiaalinen eriarvoisuus kääntyy puheeksi lahjakkuuseroista ja yksilöllisistä kyvyistä.

Sosialisaatioon liittyy myös koulutuksen integraatiofunktio. Arvokkaana pidetyn kulttuuriperinnön siirtäminen tuleville sukupolville on koulutuksen vanhimpia tehtäviä (Durkheim 1956; Biesta 2010, 19–21; Parsons 1961). Lehtisalonen ja Raivolan (1999, 59) mukaan koulutuspolitiikalla on ollut vahva assimilaatio- ja enkulturaatiofunktio. Yhtenäisen ja jakamattoman kulttuurin ajatusta levittäessään koulu toimii ensisijaisesti akkulturaatiota edistävänä konservatiivisena laitoksena. Näiden taustalla vaikuttaa myös yhteiskunnassa vallitsevien arvojen integrointi ja valtasuhteiden legitimointi, eli poliittinen sosialisaatio. (Lehtisalo & Raivola 1999, 59.) Yksilön sosiaalistamista ja sopeuttamista yhteiskunnassa vallitseviin arvoihin ja sääntöihin voidaan pitää funktionaalisen koulutusajattelun keskeisimpänä ajatuksena (Antikainen, Rinne & Koski 2013, 172; Durkheim 1956).

Koulutuksen integrointifunktiota voidaan lähestyä myös yhteiskunnallisen jatkuvuuden turvaamisen näkökulmasta. Kulttuuriperinnön siirtäminen, yhteiskunnallinen eheys ja yhteisöllisyyden kokemukset luovat edellytykset yhtenäisen kansakunnan rakentumisen lisäksi sen säilyvyydelle. Integrointifunktiota on syytä tarkastella aina sen hetkisessä yhteiskunnallisessa kontekstissa. Esimerkiksi Suomessa perusopetuksen sisällössä perinteisen kansallisen näkökulman rinnalle on noussut Euroopan unioniin liittymisen myötä eurooppalainen ulottuvuus. (Antikainen, Rinne & Koski 2013, 171–172.)

Koulutus siis muovaa oppilaista kansallisvaltion ja kansakunnan jäseniä sekä toimii sosiaalisena lajittelijana. Opetus perustuu kielenkäytöltään ja sosiaalisten suhteiden malleiltaan vahvasti keskiluokkaiseen kulttuuriin, jolloin se on myös keskiluokkaisille lapsille helpommin omaksuttavissa ja ymmärrettävissä. (Antikainen, Rinne & Koski 2013, 169). Kriittisestä näkökulmasta tarkasteltuna on vaara, että koulutuksen hyödyt kasautuvat

tietyyn yhteiskuntaluokan etuoikeudeksi, jonka avulla tätä taloudellista ja sosiaalista hegemoniaa uusinnetaan. Koulutuksesta tulee tällöin tuotantoelämän sosiaalisten suhteiden ja yhteiskunnallisen jaon uusintaja. (Lehtisalo & Raivola 1999, 60.) Koululaitos kuitenkin koetaan useasti luonnostaan puolueettomana ja oikeudenmukaisena, jolloin sen sukupuolen, yhteiskuntaluokan tai etnisyyden perusteella luokitettavaa merkitystä ei tunnisteta. Tällöin esimerkiksi oppimisvaikeudet tai häiriökäyttäytyminen tulkitaan helposti yksilöllisiksi ongelmiksi. (Antikainen, Rinne & Koski 2013, 174–175.)

3.2.3 Varastointifunktio

Lapsityövoiman käytön kieltäminen 1800-luvulla johti siihen, että lapset jäivät vanhempien työssäkäynnin ajaksi ilman valvontaa. Varsinkin kasvavissa kaupungeissa joutilaina liikkuneet työläisperhetaustaiset lapsijoukot alettiin nähdä uhkana yleisen järjestyksen ja yhteiskuntarauhan säilymisen kannalta. (Antikainen, Rinne & Koski 2013, 175.) Historiallisesti tarkasteltuna oppivelvollisuuden säätämisessä on ollut osittain kyse joutilaiden lapsijoukkojen säilömisestä kouluun (emt., 175; Lehtisalo & Raivola 1999, 64).

Nyky-yhteiskunnassakin koulu mahdollistaa vanhempien työssäkäynnin eräänlaisena päivähoitopaikkana. Jokainen koulutuksen piirissä oleva työkelpoinen myös vähentää työvoiman tarjontaa. Nämä kuvaavat koulutuksen varastointifunktiota. (Lehtisalo & Raivola 1999, 64; Antikainen, Rinne & Koski 2013, 176.) Työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainottaminen korostuu varsinkin taloudellisten taantumien aikana. Koulutustaso on lisäksi vahvasti yhteydessä työttömyyteen ja sen keston: mitä korkeampi koulutus, sitä pienempi pitkäkestoisen työttömyyden riski. Koulutuspolitiikan avulla voidaan siis rajoitetusti hoitaa myös työvoimapolitiikkaa. (Lehtisalo & Raivola 1999, 64–65.)

Koulutukseen varastoinnilla katsotaan olevan positiivisia vaikutuksia esimerkiksi syrjäytymisen ehkäisyssä ja pitkäaikaistyöttömien uudelleen sosiaalistamisessa. Työttömän työmarkkina-asemaa on mahdollista parantaa koulutuksen avulla, jolloin puhutaan niin sanotusti työvoimapoliittisesta koulutuksesta. Pitkäaikaistyöttömyyden katkeamista siirryttäessä työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen piiriin voidaan toisaalta pitää tilastojen kaunisteluna. (Lehtisalo & Raivola 1999, 64–65; Antikainen, Rinne & Koski 2013, 176) Pitkäaikaistyöttömät voidaan myös nähdä lapsijoukkoihin verrattavissa olevina joutilaina kansalaisina, jotka halutaan sitoa perustellulta vaikuttavan tekemisen pariin. Tällöin koulutukseen varastoinnissa on uusien kvalifikaatioiden hankkimisen sijaan kyse

enemminkin yksilön aktivoinnista ja näköalattomuuteen puuttumisesta. (Antikainen, Rinne & Koski 2013, 177).

3.2.4 Emansipoiva funktio

Lehtisalon ja Raivolan (1999, 67) mukaan koulutus on ehkä merkittävin yksilön kontrolloitavissa oleva tekijä, joka mahdollistaa sosiaalisen liikkuvuuden. Koulutuksella on emansipoiva vaikutus kaikkialla, missä yksilöitä suljetaan poliittisen, sosiaalisen, taloudellisen tai kulttuurisen vallankäytön ulkopuolelle (emt., 67). Biesta (2010) nimittää koulutuksen emansipoivaa tehtävää subjektifikaatioksi. Emansipoiva vaikutus syntyy siitä, kun tietoisuuden kasvaessa yksilö alkaa nähdä ympärillään enemmän toiminnallisia mahdollisuuksia ja kykenee analysoimaan niitä kriittisesti, itsenäisesti ja reflektiivisesti (Biesta 2010, 19–21; Lehtisalo & Raivola 1999, 67–68).

Koulutuksen emansipoiva vaikutus siis tuottaa yksilöitä, jotka kykenevät aktiivisesti muovaamaan ympäröivää yhteiskuntaa tasa-arvoisempaan ja demokraattisempaan suuntaan (Biesta 2010, 21). Tällaista luovan ajattelun ja toimintakyvyn lisääntymistä kuvataan toisinaan valtautumisen (*empowerment*) käsitteen avulla. Koulutuksen emansipoiva funktio on osittain ristiriidassa sen valtasuhteita uusintavien sosiaalisten funktioiden kanssa. Kriittisen näkemyksen mukaan yksilön vapautuminen ei ole mahdollista ilman koulun tiedollisen yksinoikeuden purkamista. Joidenkin näkemysten mukaan internet on jo murttanut koulun tiedonvälittämisen monopolin. (Lehtisalo & Raivola 1999, 67–68.)

3.3 Koulutuksellinen tasa-arvo

Suomalaisen koulutuspolitiikan keskeisimpiä tavoitteita erityisesti 1970- ja 1980-luvuilla oli pyrkimys yhteiskunnalliseen tasa-arvoon (Antikainen & Rinne 2012, 476). Suomessa yhdenvertaisuuslaki (1325/2014), laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986 myöh. tasa-arvolaki) ja perustuslaki (731/1999) takaavat muodollisen tasa-arvon toteutumisen, mutta monet kansalliset ja kansainväliset vertailut osoittavat kuitenkin eri väestöryhmien koulutuspolkujen ja oppimistulosten eriytyvän (kts. esim. Laiho 2013; Seppänen, Rinne & Sairanen 2012).

Yhteiskunnallinen konteksti vaikuttaa aina siihen, millaisia merkityksiä ja tulkintoja tasa-arvon käsitteestä muodostetaan (Kalalahti & Varjo 2012). Suppean tulkinnan mukaan tasa-arvo toteutuu, kun koulutukseen pääsyyllä ei ole muodollisia esteitä. Laajan tulkinnan

mukaan tasa-arvon saavuttaminen vaatii lisäksi koulutusmahdollisuuksiin vaikuttavien kulttuuristen, sosiaalisten ja kielellisten lähtökohtien tasoittamista. (Antikainen & Rinne 2012, 476.) Käsitehistoriallisesti tasa-arvoa voidaan lähestyä myös esimerkiksi konservatiivisen, liberaalin, radikaalin ja uusliberaalin tasa-arvon näkökulmista.

Konservatiivinen tasa-arvokäsitys korostaa mahdollisuuksien tasa-arvoa, eli jokaisella ihmisellä tulisi olla yhtäläinen mahdollisuus koulutukseen. Konservatiivisessa tasa-arvon näkemyksessä painotetaan muodollista tai juridista tasa-arvoa, sillä ihmisten välisiä eroja pidetään luonnollisina sekä välttämättöminä taloudelliselle kasvulle ja yhteiskunnalliselle järjestykselle. (Lehtisalo & Raivola 1999, 71; Laiho 2013, 29.)

Konservatiivista tasa-arvonäkemyksestä lähellä on tasa-arvon liberaali tulkinta, jossa korostuu mahdollisuuksien tasa-arvon lisäksi koulutuksen potentiaali olemassa olevien erojen kaventamiseksi (Laiho 2013, 29). Synnynnäisten erojen lisäksi tunnustetaan ympäristötekijöiden vaikutus, joita on mahdollista kompensoida koulutuspoliittisilla toimilla. Liberaalin tasa-arvonäkemyksen mukaan kaikilla pitäisi olla mahdollisuus lähteä samalta viivalta ja edetä siitä omien kykyjensä mukaan (Kalalahti & Varjo 2012, 43).

Radikaali tasa-arvokäsitys viittaa lopputulosten tasa-arvoon, eli siihen kuinka ihmisillä tulisi yksilöllisistä taustoista riippumatta olla mahdollisuus päästä samanlaiseen lopputulokseen (Laiho 2013, 29). Kaikkien kouluttautumisen esteiden raivaamisen lisäksi radikaaliin tasa-arvonäkemykseen kuuluu olennaisesti positiivinen diskriminointi, kuten esimerkiksi vähemmistöjen suhteelliset kiintiöpaikat oppilaitoksissa (Lehtisalo & Raivola 1999, 77).

Uusliberaalissa tasa-arvokäsityksessä pidetään ensisijaisena yksilön oikeutta edetä omien kykyjen ja tavoitteiden mukaisesti. Kaikilla tulisi olla tasa-arvoinen mahdollisuus tehdä koulutuksellisia valintoja. (Kalalahti & Varjo 2012, 48.) Yksilöllisyyden huomioiminen vaatisi koulujärjestelmältä entistä enemmän joustavuutta sekä valinnanmahdollisuuksien kasvattamista, jonka seurauksena tasa-arvon toteutuminen jää helposti yksilön vastuulle (Kalalahti & Varjo 2012, 48; Laiho 2013, 29).

Suomessa, kuten yleisesti Pohjoismaissa, koulutukselliseen tasa-arvoon on kuulunut piirteitä radikaalista tasa-arvokäsityksestä (Antikainen & Rinne 2012, 476). Koulutusmahdollisuuksien tasoittamisen lisäksi esimerkiksi 1970-luvulla koulutuspolitiikan tavoitteena oli mahdollisimman laaja yhdenvertaisuus myös oppimistulosten osalta (Ahonen 2003, 201). Suomalaista koulutuksellisen tasa-arvohankkeen tuotosta, eli kaikille yhteistä

oppivelvollisuuskoulua on erityisesti 1990-luvulta lähtien syytetty tasapäästämisestä ja lahjakkaita lannistavaksi (Ahonen 2003). Näin koulutusmahdollisuuksien tasa-arvoa korostava radikaali näkemys on saanut rinnalleen yksilöllisiä valinnanmahdollisuuksia ja kouluvalintojen vapauttamista painottavan uusliberaalin näkemyksen (Kalalahti & Varjo 2012, 51).

3.4 Koulutuspolitiikka Suomessa

Tämän luvun tarkoituksena on esitellä viimeisten kolmenkymmenen vuoden aikana tapahtunutta hallinnollista ja ideologista muutosta suomalaisessa koulutuspolitiikassa. Globalisaation sekä kansallisen kilpailukyvyyn rakentumisen ja säilyttämisen kannalta välttämättöminä esitetyillä uudistuksilla on merkitystä koulutuksellisen tasa-arvon ja kouluttautumisen mahdollisuuksien toteutumisen kannalta. Sekä hallinnolliset muutokset että yksilön valinnanmahdollisuuksien kasvattamiseen tähdänneet uudistukset vaikuttavat oleellisesti myös pakolaistaustaisten nuorten koulutusmahdollisuuksiin. Aluksi esittelen sitä kansainvälistä trendiä mukailevaa valtion roolin muutosta, joka on erityisesti koulutuksen hallinnollisten reformien taustalla. Tämän jälkeen käyn läpi Suomessa 1990-luvulla tapahtunutta koulutuspoliittista käännettä sekä koulutuksen ohjausjärjestelmän nykytilaa.

3.4.1 Hallinnosta hallintaan

Julkisen hallinnon toimintatapojen muutosta 1980-luvulta lähtien kuvataan yleisesti siirtymänä hallinnosta (*government*) hallintaan (*governance*). Hallinto- ja hallintajärjestelmät pyrkivät saavuttamaan asetettuja tavoitteita ohjaamalla toimintaa erilaisten ohjausmekanismien kautta. Valtiollisen hallinnon ohjausmekanismit perustuvat asetuksien ja perustuslain kaltaisiin virallisiin vallankäytön välineisiin. Hallinnan ohjausmekanismit taas perustuvat esimerkiksi epämuodollisiin sopimuksiin ja toistuviin käytäntöihin, ja siksi ne nähdään tehokkaampina kuin hallinnon ohjausmekanismit. (Rosenau 2002, 72.)

Hallinnan käsitteellä viitataan usein valtiollisen hallinnon roolin muutokseen sekä julkisen sektorin reformeihin, joilla on mahdollistettu uudenlaiset hallinnan toimintamallit, kuten esimerkiksi tilaaja-tuottajamalli tai uusi julkisjohtaminen (*New Public Management*) (Bevir 2007, 364; Bevir 2011, 8). Yhteistä hallinnan eri toimintamalleilla on julkisen sektorin yhteistyö yksityisen sektorin tai kansalaisyhteiskunnan kanssa. Tätä hallinnan

horizontaalista ulottuvuutta kuvaa se, että kansallisvaltioiden rinnalle keskeisiksi poliittisiksi toimijoiksi ovat nousseet niin paikallisen tason toimijat kuin transnationaaliset instituutiot (Haveri 2007, 165, 170). Monitasohallinnan käsitteellä taas viitataan vertikaaliseen ulottuvuuteen, eli eri tasolla toimivien instituutioiden tai toimijoiden välisiin hallintasuhteisiin (emt., 172).

Suomessa hallinnon uudistushankkeilla 1980- ja 1990-luvuilla on tähdätty hallinnon hajauttamiseen, sääntelyn purkamiseen sekä yrityskulttuuria jäljittelevään markkinaohjautuvuuteen ja asiakaslähtöisyyteen (Haveri 2007, 164). Hallinta-ajattelun mukaisesti nykyiset ohjausmekanismit perustuvat aiemman hierarkisen valtionhallinnollisen ohjauksen sijaan enemmän yhteistyöhön ja kumppanuuteen muiden toimijoiden kanssa. Valtiokeskeisyyden vähentäminen tarkoittaa samalla sitä, että valtio on jakanut julkista vastuuta paikallistason julkisyhteisöille sekä osittain myös yksityiselle sektorille (emt., 164–167).

Haverin (2007, 169) mukaan julkinen hallinto ei ole kuitenkaan menettänyt merkitystään, vaan hallinnan käsitteellä pyritään pääasiassa kuvaamaan julkisyhteisöjen toimintatapojen muutosta. Julkisen hallinnon toimintatapojen muutoksella ollaan tavoiteltu muun muassa tuottavuuden, tehokkuuden ja kilpailun lisäämistä julkisten menojen hillitsemiseksi ja palveluiden laadun parantamiseksi (kts. esim. Komulainen 2010). Yliaskan (2010, 373–374) mukaan hallinnan hajauttamiseen tähdänneet toimet kasvattivat kuitenkin julkilausuttujen tavoitteiden sijaan myös ministeriöiden virkamiesten valtaa budjettiohjauksen kautta.

3.4.2 Koulutuspoliittinen käänne Suomessa

Varjon (2007) mukaan suomalainen koulutuspolitiikka, koulutuksen ohjausjärjestelmä sekä koko koulujärjestelmä muuttuivat huomattavasti 1990-luvulla. Tasa-arvoa ja normatiivista lainsäädäntöä painottavasta kulttuurista siirryttiin hallinta-ajattelun mukaisesti yksilöllisyyden ja markkinatyypisten mekanismien korostamiseen. Markkinavetoista koulutuspolitiikkaa toteutetaan muun muassa paikallisen päätäntävällän lisäämiseen, oppilaitosten väliseen kilpailuun, toimintojen tehokkuuteen ja yksilöllisten valintojen laajentamiseen tärkeinä uudistuksina (Varjo 2007; Lehtisalo & Raivola 1999, 51, 53). Koululainsäädäntöä muutettiin useaan otteeseen 1990-luvulla uuden julkisjohtamisen tavoitteiden mukaisesti siten, että suoraa ja sitovaa valtakunnallista ohjausta on vähennetty ja hallintoa hajautettu (Varjo 2007). Keskeisimpiä paikallisen päätäntävällän kasvattamiseen

tähdänneitä toimia ovat olleet valtionosuusjärjestelmän muutokset, joilla rahoituksen kohdentaminen on merkittävin osin luovutettu kuntien vastuulle (Kivirauma 2001, 78).

Yksilöllisyyden painottaminen ja laajoihin, mutta joustaviin yleistavoitteisiin siirtyminen heikentävät itsessään mahdollisuuksia tiukan normatiiviseen keskusjohtoiseen ohjaukseen (Lehtisalo & Raivola 1999, 34). Keskeisin oppilaan ja hänen vanhempiansa valinnanvapautta ja asemaa koulutuspalveluiden kuluttajana edistänyt toimenpide oli kouluvalintaoikeuden lisääminen. Samalla koulutuksen järjestämiseen liittyvää sääntelyä purettiin, osin byrokratian vähentämiseksi, osin mahdollistamaan markkinamekanismien toiminnan, kuten yksilöllisten ja houkuttelevien koulutuspalveluiden tarjoamisen oppilaille. (Varjo 2007; Lehtisalo & Raivola 1999, 52.) Koulutus on näin ollen esitetty aiempaa enemmän markkinahyödykkeenä (Lehtisalo & Raivola 1999, 51).

Globalisaation edetessä koulutusjärjestelmä alettiin nähdä myös keskeisenä osana kansallista kilpailukykyä, ja koulutuspolitiikan uudistamista pidettiin välttämättömänä kilpailukyvyn rakentumisen ja ylläpitämisen kannalta. Uudistusten taustalla on ajatus, että kansallisvaltion taloudellinen menestys ja pärjääminen kansainvälisessä kilpailussa vaatii korkeasti koulutettua osaavaa työvoimaa. Kilpailukyvyn rakentaminen ja ylläpito onkin alkanut haastaa tasa-arvoa koulutuspolitiikan keskeisenä julkilausuttuna tavoitteena. (Simola, Rinne & Kiviluoma 2002, 250–251; Varjo 2007.) Varjo (2007, 65–66) kuvaa tätä siirtymänä hyvinvointivaltion koulutuspolitiikasta kilpailukykyvaltion koulutuspolitiikkaan. Talouskasvun ja kilpailukyvyn edistämiseen tähtävään koulutuspolitiikan muodostumiseen ovat vaikuttaneet keskeisesti Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) sekä Euroopan unionin kaltaisten ylikansallisten toimijoiden politiikkasuositukset (Varjo, Simola & Rinne 2016, 125).

Kivirauman (2001, 77) mukaan huippuosaamiseen panostamisen välttämättömyyttä korostavassa puheessa koulutuspolitiikka näyttäytyy täysin taloudellisille tehtäville alisteisena. Koulutuspolitiikan muutosta eivät ohjaa niinkään ongelmat suomalaisessa koulutusjärjestelmässä, vaan ulkopuolelta tuleva paine, kansainvälisen toimintaympäristön muutos, johon on sopeuduttava (emt., 87–88). Yksilöllisyyttä ja huippuosaamista korostava koulutuspolitiikka voi vaarantaa koulutuksellisen tasa-arvon sekä johtaa nuorten eriarvoistumiseen ja syrjäytymiseen (Kivirauma 2001; Rinne 2001). Yksilöllisten oikeuksien korostaminen ja koulujen eriytymisen salliminen ovat osittain ristiriidassa tasa-arvoisten mahdollisuuksien kanssa. Mitä suuremmat erot oppimistuloksissa ovat koulujen

välillä ja mitä enemmän eritasoisia koulutuspolkuja on, sitä voimakkaammat ovat luokkataustan vaikutukset (Antikainen & Rinne 2012, 476). Seppäsen (2001, 199) mukaan koulutuspoliittista käännettä tarkasteltaessa olennainen kysymys on, että ”*edistävätkö markkinaprosessit joidenkin yksilöiden tai ryhmien asemaa toisten kustannuksella?*”

3.4.3 Koulutuksen ohjausjärjestelmä Suomessa

Nyyssölän (2013, 11) mukaan ohjauksen käsitteellä viitataan yleisesti

”[...] virallisen auktoriteetin omaavan tahon pyrkimyksenä vaikuttaa päättämällään tavalla kohteisiin, joihin sillä on lupa vaikuttaa [tai] sellaisiin aktiviteettien muotoihin, joiden avulla pyritään muovaamaan, ohjaamaan tai vaikuttamaan ihmisten tai ihmisryhmien käyttäytymiseen.”

Ohjaus voidaan määritellä myös demokraattiseen päätöksentekoon perustuvan politiikan toteuttamiseen tähtääväksi hallinnolliseksi toiminnaksi (Nyyssölä 2013, 17). Yhteiskuntapoliittisessa kontekstissa ohjauksen mekanismit voidaan jakaa esimerkiksi normiohjaukseen, resurssiohjaukseen ja informaatio-ohjaukseen. Koulutuksen osalta resurssiohjaus tarkoittaa esimerkiksi valtionosuusjärjestelmän kautta tapahtuvaa taloudellista ohjausta, kun taas informaatio-ohjaus perustuu tiedon välittämiseen, eikä ole näin ollen velvoittavaa. Tässä tutkielmassa keskitytään pääasiassa normiohjaukseen, eli velvoittavien lakien ja normiluontoisten dokumenttien, kuten valtakunnallisten opetussuunnitelmien perusteiden kautta toteutettavaan ohjaukseen. (emt., 13.)

Koulutuspolitiikan valmistelusta ja toimeenpanosta Suomessa vastaa opetus- ja kulttuuriministeriö valtioneuvoston linjausten mukaisesti (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2016b). Vaikka virallisesti lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle ja toimeenpanovalta valtioneuvostolle, ministeriöiden virkamiehillä ja asiantuntijoilla voidaan Varjon (2007, 133) mukaan katsoa olevan vaikutusvaltaa ohjauspolitiikkojen muotoutumiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuudessa toimiva Opetushallitus on asiantuntijakeskusvirasto, jonka vastuulla on monia perusopetuksen, lukion ja ammatillisen koulutuksen hallinnollisia ja kehittämiseen liittyviä tehtäviä. Opetushallitus esimerkiksi laatii tämän tutkielman kannalta keskeiset perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen valtakunnalliset opetussuunnitelmien perusteet sekä valmistavan opetuksen perusteet.

Opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuudessa toimivat lisäksi aluehallintovirastot, jotka valvovat esimerkiksi koulutuspalveluiden lainmukaista toteutumista, sekä elinkeino-,

liikenne ja ympäristökeskukset (ELY), jotka muun muassa seuraavat työelämän ja koulutuksen kohtaantoa. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2016c; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2016d.) Yliopistoille ja muille korkeakouluille on myönnetty itsehallinto-oikeus, mutta opetus- ja kulttuuriministeriö ohjaa niiden toimintaa tulos- ja tavoiteohjauksella (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2016c).

Koulutuksen järjestämisestä ja niihin johtavista tutkinnoista säädetään eri koulutusasteilla lakien, asetusten ja opetussuunnitelmien kautta. Kaikilla koulutusasteilla on lisäksi huomioitava perustuslain (731/1999), tasa-arvolain (609/1986) ja yhdenvertaisuuslain (1325/2014) asettamat oikeudet ja velvollisuudet. Koulutuspoliittiset tavoitteet määritellään valtakunnallisen tason lainsäädännössä ja asetuksissa, ja näiden tavoitteiden saavuttaminen jätetään käytännössä koulutuksen järjestäjien vastuulle. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2016c.) Kunnat ovat velvoitettuja perusopetuksen järjestämiseen, mutta toisen asteen koulutusta voivat kuntien lisäksi järjestää myös kuntayhtymät, valtio sekä rekisteröidyt yhtiöt ja säätiöt. Keskusjohtoisen ja yksityiskohtaisen normatiivisen ohjauksen sijaan nykyisin painotetaan enemmän yleisiä tavoitteita ja käytännön toteutuksen arviointia. Arvioinnista onkin tullut keskeinen osa koulutuksen laadun valvomista ja kehittämistä. (Simola, Rinne & Kiviluoma 2002, 253.)

On syytä huomioida, että nykyinen koululainsäädäntö on luonteeltaan puitelaki, joka mahdollistaa joustavamman reagoinnin ympäröivän yhteiskunnan muutoksiin ja lisää koulutuksen järjestäjien autonomiaa. Selkeämmin valtiollisen hallinnon koulutukselle asettamat ajankohtaiset tavoitteet näkyvät valtioneuvoston asetuksissa sekä opetussuunnitelmien perusteissa. Se, onko tavoitteet määritetty yksiselitteisesti vai monitulkintaisesti, vaikuttaa olennaisesti myös siihen miten tavoitteiden toteutumista kyetään arvioimaan. (Lahtinen & Lankinen 2015, 111; Nyyslö 2013, 30.) Nyyslön (2013, 29–30) mukaan koululainsäädännön määrää on vähennetty merkittävästi siirtymällä oppilaitoskohtaisesta ohjauksesta eri koulutusasteita ja -muotoja koskevan ohjauksen suuntaan. Samalla informaatio-ohjauksen määrää on pyritty lisäämään. Normatiivista ohjausta voidaan kuitenkin pitää edelleen merkittävimpänä koulutuksen ohjauksen mekanismina (emt., 29).

4. AINEISTO JA MENETELMÄT

Tämän tutkielman tarkoituksena on arvioida, miten pakolaistaustaiset nuoret otetaan huomioon suomalaisessa koulutuspolitiikassa. Tarkasteluni keskittyy valtakunnallisen tason koulutuspoliittiseen normiohjaukseen, eli käytännössä keskeisimpiin koulutusta koskeviin lakeihin ja muihin normiluonteisiin asiakirjoihin. Tutkielman toteutuksessa sovellan laadulliseen tutkimusperinteeseen nojaavia politiikka-analyysin sekä sisällönanalyysin menetelmiä. Tämä luku etenee siten, että aluksi esittelen tutkielmani tutkimustehtävän sekä tarkentavat tutkimuskysymykset. Toisessa alaluvussa kuvaan aineistonkeruun vaiheet ja esittelen keräämäni aineiston. Lopuksi avaan soveltamiani analyysimenetelmiä sekä kerron tutkielman toteutuksesta.

4.1 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset

Tutkielmani tarkoituksena on selvittää, miten pakolaistaustaiset nuoret otetaan huomioon suomalaisessa koulutuksen normiohjauksessa. Tarkastelen normiohjausta kaikilla koulutusasteilla perusopetuksesta korkeakoulutukseen sekä koulutuksen nivelvaiheissa. Tarkasteluni ulkopuolelle jäävät näin ollen varhaiskasvatus, aikuiskasvatus ja kansalaisopistot sekä muu vapaa sivistystyö. Tutkimuskysymykseni ovat seuraavat:

- i. Miten pakolaistaustaisten nuorten koulutuksellista tasa-arvoa edistetään koulutuksen normiohjauksella?
- ii. Miten pakolaistaustaisia nuoria tuetaan eri koulutusasteiden välisissä nivelvaiheissa?
- iii. Miten koulutuksen yhteiskunnalliset funktiot näyttäytyvät pakolaistaustaisia nuoria koskevissa opetussuunnitelmien perusteissa?

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen osalta tarkastelen koulutuksellisen tasa-arvon edistämistä sekä koulutusjärjestelmätasolla että opetuksen sisällöllisellä tasolla. Kiinnitän huomiota siihen, miten pakolaistaustaisten nuorten oppimisen edellytyksiä, opinnoista suoriutumista, kouluttautumismahdollisuuksia ja yhdenvertaisuutta edistetään. Samalla pyrin selvittämään, millainen tasa-arvokäsitys näiden politiikkatoimien ja toimintamallien taustalla vaikuttaa. Toisessa tutkimuskysymyksessä nostan keskiöön sellaiset koulujärjestelmätason politiikkatoimet ja toimintamallit, jotka kohdistuvat pakolaistaustaisiin nuoriin eri koulutusasteiden välisissä nivelvaiheissa, eli perinteisen

koulujärjestelmän reuna-alueella. Kolmannessa tutkimuskysymyksessä tarkastelen pakolaistaustaisten nuorten huomioimista koulu- ja yksilötasolla analysoimalla valtakunnallisia opetussuunnitelmien perusteita koulutuksen yhteiskunnallisten funktioiden viitekehyksessä.

4.2 Aineisto

Aineistoni koostuu relevanteista pakolaistaustaisten nuorten koulutusta koskevista ajantasaisista laeista ja asetuksista, opetussuunnitelmien perusteista sekä muista normiluonteisista ohjausasiakirjoista. Tässä alaluvussa esittelen aineistonkeruun vaiheita ja taustoja sekä perustelen tekemiäni rajoituksia. Tarkka listaus tutkielmassani käytetystä aineistoista löytyy liitteestä 1.

Lainsäädännön osalta olen käyttänyt aineistonkeruun tukena Lahtisen ja Lankisen (2015, 31–39) sekä opetus- ja kulttuuriministeriön verkkosivuilta löytyviä listauksia koulutusta koskevasta lainsäädännöstä. Lakien lisäksi aineistossa on mukana lakeja vastaavat asetukset, joissa täydennetään ja täsmennetään lakeja. Rajasin aineistoista pois vapaata sivistystyötä, taiteen perusopetusta, valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnon sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevat lait ja asetukset, sillä ne eivät sisällä tutkimustehtävän kannalta oleellista informaatiota. Vaikka tutkimukseni ei käsittele kotoutumista, on kotoutumisen edistämiseksi asetetussa laissa (1386/2010) myös koulutusta koskevia pykäläitä, joten sen sisällyttäminen aineistoon on perusteltua. Samalla perusteella olen sisällyttänyt aineistooni myös perustuslain (731/1999), tasa-arvolain (609/1986) sekä yhdenvertaisuuslain (1325/2014). Yhteensä aineistoni sisältää 20 lakia, asetusta tai määräystä (Liite 1).

Normatiivista ohjausta toteutetaan lainsäädännön ja asetusten lisäksi myös muilla normiluontoisilla asiakirjoilla, joita koulutuksen osalta edustavat erilaiset opetussuunnitelman perusteet. Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen sekä luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen opetussuunnitelmien perusteet koskevat oppivelvollisuusiän ylittäneitä maahanmuuttajia, joten olen sisällyttänyt ne aineistooni, koska tarkasteluni kohteena ovat kaikki alle 30-vuotiaat pakolaistaustaiset nuoret. Rajasin aineiston ulkopuolelle työhön ja itsenäiseen elämään valmentavan koulutuksen opetussuunnitelman perusteet (TELMA), sillä kyseisen koulutuksen kohderyhmänä ovat sairauden tai vamman vuoksi erityistä tukea tarvitsevat oppilaat.

Lisäksi aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteiden uudistaminen oli käynnissä tutkielmani teon aikana. Uudistuksen myötä aikuisten perusopetukseen yhdistyvät perusopetukseen valmistava koulutus sekä luku- ja kirjoitustaidon koulutus. Tällä pyritään vastaamaan erityisesti oppivelvollisuusiän ylittäneiden maahanmuuttajien tarpeisiin. (OKM 2016f.) Uudet aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet hyväksyttiin vasta tutkielmani viimeistelyvaiheen aikana kesäkuussa 2017 (Opetushallitus 2017), joten tästä syystä se on rajattu aineiston ulkopuolelle. Uudistusprosessista tietoisena en myöskään kokenut perusteltuna sisällyttää aineistooni tutkielman tekoprosessin aikana vanhenevaa aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteita vuodelta 2015.

Ammatillisen koulutuksen opetussuunnitelmien perusteet ovat alakohtaisia, joten niitä löytyi yhteensä 58 kappaletta. Minulla ei ole tämän tutkielman puitteissa mahdollisuuksia niiden kaikkien kattavaan analyysiin, joten pidän perusteltuna ratkaisuna rajata alakohtaiset opetussuunnitelmien perusteet aineiston ulkopuolelle. Ammatillisen koulutuksen osalta tarkasteluni keskittyy näin ollen asianomaisten lakien ja asetusten lisäksi ammatilliseen perusopetukseen valmentavan koulutuksen perusteisiin. Opetussuunnitelmien perusteita sisältyy aineistooni yhteensä kahdeksan kappaletta (liite 1).

Olen pyrkinyt keräämään kaikki valtakunnallisen tason koulutuksen lainsäädännön ja normiluontoisen ohjauksen asiakirjat, jotka koskevat maahanmuuttajien koulutusta, tai joilla on keskeisesti vaikutusta pakolaistaustaisten nuorten koulutukseen. Olen hyödyntänyt Lahtisen ja Lankisen (2015) sekä Nyyssölän (2013) teosten lisäksi Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen verkkosivuja sekä opetussuunnitelmien perusteiden viittauksia lakeihin ja asetuksiin systemaattisen ja kattavan aineistonkeruun toteuttamiseksi. Edellä mainituista lähteistä keräämäni listaukset normatiivisista ohjausmekanismeista olivat varsin yhdenmukaisia, joten voin melko luotettavasti olettaa aineistoni sisältävän tutkimustehtävän kannalta keskeisimmät aihetta käsittelevät asiakirjat.

Aineistoni lait, asetukset ja määräykset ovat tulkintani mukaan koulutuksen normiohjauksen makrotasoa. Niissä säädetään esimerkiksi jonkin tietyn koulutuksen järjestämisestä Suomessa sekä koulutuksen yleisistä ja ajankohtaisista tavoitteista ja periaatteista. Valtakunnallisilla opetussuunnitelmien perusteilla ohjataan vastaavasti lainsäädännössä ja asetuksissa koulutukselle asetettujen tavoitteiden käytännön toteutusta, eli määritellään koulutuksen sisältö sekä laajemmin että yksityiskohtaisemmin. Viittaan tässä tutkielmassa opetussuunnitelmien perusteisiin mikrotason normiohjauksena.

4.3 Poliittika-analyysi

Hallintoinstituutioiden rooli on muuttunut poliittisten päätösten teosta ja toimeenpanosta toimintamahdollisuuksia luovaan suuntaan. Julkisen hallinnon ja sen instituutioiden toimintatapojen muutosta kuvataan usein siirtymänä hallinnosta hallintaan. Muutoksessa olennaista on ajatus hallinnan hajauttamisesta ja yhteistoiminta muiden toimijoiden kanssa, jolla pyritään laajentamaan politiikan toimeenpanoon osallistuvien joukkoa. Tällainen yhteiskunnallinen muutos vaatii politiikkaprosessien tarkastelua uudella tavalla. (Häikiö & Leino 2014, 11–14.)

Politiikkaprosessilla kuvataan sitä poliittisen ja hallinnollisen toiminnan kehittymistä ja tapahtumaketjua, joka johtaa harjoitettavaan julkiseen politiikkaan. Valtio ja kunnat ovat keskeisimpiä julkisen politiikan toimijoita, jotka tulisi nykyään nähdä yhdessä muiden toimijoiden kanssa toimivana verkostona. (Harisalo ym. 2007, 172). Niin sanotussa *policy cycle* -mallissa politiikkaprosessia voidaan kuvata aikajärjestyksessä etenevänä prosessina (Jann & Wegrich 2007, 43). Poliitiikkaprosessin kronologiset vaiheet voidaan jaotella *policy cycle* -mallin perusteella seuraavasti:

- agendalle asettaminen (*agenda setting*)
- politiikan muotoilu (*policy formulation*)
- päätöksenteko (*decision making*)
- toimeenpano (*implementation*)
- arviointi (*evaluation*)

Agendalle asettamisen lähtökohtana on jonkin yhteiskunnallisen ongelman tunnistaminen, johon politiikkatoimella pyritään vaikuttamaan. Jotta tunnistettuun ongelmaan reagoitaisiin tarvittavilla toimenpiteillä, tulisi se lisäksi asettaa julkisen toiminnan agendalistalle. Ensimmäisessä vaiheessa on tiivistettynä kyse ongelman tunnistamisesta ja määrittämisestä. (Jann & Wegrich 2007, 45–46.) Poliitiikan muotoilun ja päätöksenteon vaiheissa on kyse ongelmien sulauttamisesta osaksi hallinnallisia ohjelmia, eli määritellään ongelman kannalta keskeiset tavoitteet ja valitaan ne politiikkatoimet, joilla nämä tavoitteet pyritään saavuttamaan (emt., 48).

Implementaatio eli toimeenpanovaihe viittaa siihen mitä tapahtuu tavoitteiden asettamisen ja toiminnan lopputuloksen välillä. Implementaatio siis kuvaa valitun politiikan

toimeenpanoa, yleensä vastuunalaisen julkisen instituution toimesta. (emt., 51.) Poliittikkaprosessin viimeinen vaihe on toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi, eli saavutettiinko toiminnalle asetetut tavoitteet. Arviointi ei kohdistu vain johonkin tiettyyn poliittikkaprosessin vaiheeseen, vaan tarkoituksena on arvioida kokonaisuuden onnistumista. Lisäksi arvioinnissa pyritään huomioimaan myös ajoituksellinen perspektiivi, *ex-ante* ja *ex-post* arviointi. (emt., 53.) *Policy cycle* -malli voidaan esittää myös syklisessä muodossa, jotta eri vaiheiden kytkeytyminen toisiinsa ja poliittikkaprosessin luonne jatkuvana prosessina tulisi paremmin ilmi. Vaikka malli on yksinkertaistava ja siinä on omat rajoitteensa, on siitä tullut hyvin suosittu viitekehys poliittikka-analyysin jäsennyksen tueksi (Jann & Wegrich 2007, 45).

Poliittikka-analyysi syntyi kiinnostuksesta ymmärtää poliittikkatoimien taustalla olevia prosesseja, sekä tarpeesta tuottaa informaatiota päätöksenteon tueksi (Fischer, Miller & Sydney 2007). Poliittikka-analyysi voidaan Spickerin (2006) mukaan määrittää, joko poliittikkatoimien taustalla olevien rakenteiden ja prosessien ymmärtämiseksi (*analysis of policy*), tai poliittikkatoimien arvioinniksi ja suositusten tekemiseksi (*analysis for policy*). Harisalo ym. (2007) kutsuvat *analysis for policy* -lähestymistapaa **mahdollistavaksi** poliittikka-analyysiksi. Mahdollistavan poliittikka-analyysin tavoitteena on edistää päätöksentekoa tunnistamalla yhteiskunnallisia ongelmia ja mahdollisuuksia, tuomalla esille erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja sekä arvioimalla näiden vaihtoehtojen vaikutuksia. Arvioinnin tulisi olla kriittistä, riippumatonta ja rakentavaa, jotta se edistäisi parhaan mahdollisen vaihtoehdon valintaa. (Harisalo ym. (2007, 53, 55–57.)

Häikiön ja Leinon (2014, 20) mukaan poliittikka-analyysin tavoitteena on jonkin yhteiskunnallisen ilmiön politisoitumisen ja epäpolitisoitumisen välisen dynamiikan varaan rakentuvien poliittikkaprosessien ymmärtäminen ja selittäminen. Tällaisesta *analysis of policy* -lähestymistavasta Häikiö ja Leino (2014) käyttävät nimitystä **tulkitseva** poliittikka-analyysi. Tulkitseva poliittikka-analyysi keskittyy toimijoihin, käytäntöihin ja merkityksiin sekä siihen, miten ne muokkaavat ihmisten toimintaa ja instituutioita (Häikiö & Leino 2014, 10).

Tulkitsevassa poliittikka-analyysissä olennaisempi kysymys, kuin mitä pitäisi tapahtua ja miten tavoitteet saavutetaan, on se, mitä tapahtuu ja mitä se merkitsee. Sekä poliittikkaprosessit että niiden analyysit ovat normatiivisia, eli toisin sanoen sisältävät aina toimijoiden tekemiä valintoja. (Häikiö & Leino 2014, 17–19.) Tulkitsevassa poliittikka-

analyysissa voidaan myös tuoda esiin valtasuhteet, eli keiden näkemykset ohjaavat politiikkaprosessia ja keiden ääni ei kuulu (emt., 20). Tulkitseva politiikka-analyysi on yhteiskunnallisesti merkittävää, sillä politiikkaprosessia muovaavien merkityksien ja valtasuhteiden esiin tuominen mahdollistaa erilaisten vaihtoehtojen tarkastelemisen (emt., 30).

Berndtsonin (2005, 252) mukaan politiikka-analyysia tulisi pitää enemmän tutkimusalueena, kuin yksittäisenä metodina tai teoriana. Poliitiikka-analyysissa voidaan soveltaa monia erilaisia analyysitapoja, kuten esimerkiksi sisällönanalyysia, diskurssianalyysia ja toimintatutkimusta. Poliitiikka-analyysi on siis empiricalähtöinen ja tutkijan tehtävänä on valita soveltuvin ja käyttökelpoisin metodinen toteuttamistapa. (Häikiö & Leino 2014, 23.)

Tässä tutkielmassa keskityn *policy cycle* -mallin kahteen viimeiseen vaiheeseen, eli politiikan toimeenpanoon ja arviointiin. Tavoitteenani on käsitellä koulutuksen normiohjausta kolmen eri koulutusasteen sekä niiden välisten nivelvaiheiden osalta, jolloin asiakirja-aineisto kasvaa melko laajaksi. Näin ollen minulla ei ole pro gradu –tutkielman asettamissa rajoissa mahdollista tutkia politiikkaprosessien taustalla vaikuttaneita valtasuhteita tai rakenteita. Tutkielmani tarkoituksena ei ole myöskään tuottaa ohjeita tai politiikkasuosituksia.

Poliitiikka-analyysini lähestymistapa on tulkitseva, eli mielenkiintoni kohdistuu Häikiötä ja Leinoa (2014) lainaten siihen, mitä tapahtuu ja mitä se merkitsee. Koulutuspolitiikan toimeenpanon, eli normiohjauksen asiakirjojen analyysissa sovellan sisällönanalyysia (*mitä tapahtuu*). Normiohjauksen arvioinnissa hyödynnän sisällönanalyysin lisäksi olemassa olevaa tutkimuskirjallisuutta koulutuspolitiikan vaikutuksista. Tulkintani (*mitä se merkitsee*) pohjautuu näin ollen normiohjauksen sisällönanalyysin ja olemassa olevan tutkimustiedon synteisiin.

4.4 Sisällönanalyysi

Sisällönanalyysi on monipuolinen ja perinteinen laadullisessa tutkimuksessa käytetty analyysimenetelmä. Laadulliselle eli kvalitatiiviselle sisällönanalyysille ominaista on erilaisten merkityksien tulkitseminen, tilannekohtaisuus ja refleksiivisyys (Schreier 2012, 20–23). Krippendorff (2013, 24) määrittelee sisällönanalyysin menetelmäksi, jonka avulla

tekstistä pyritään muodostamaan toistettavia ja valideja päätelmiä tutkijan käyttötarkoituksiin. Sisällönanalyysin tarkoituksena on jäsentää aineisto tulkittavaan muotoon, jotta tutkittavasta ilmiöstä voidaan muodostaa tiivis ja selkeä kuvaus informaatioarvon lisäämiseksi (Tuomi & Sarajärvi 2009, 103, 108). Sisällönanalyysi on tutkimustehtäväni kannalta käyttökelpoinen analyysimetodi, sillä tarkoitukseni on selvittää, mitä koulutuksen normiohjaus merkitsee³ pakolaistaustaisten nuorten kannalta.

Laadullisen tutkimuksen prosessi on usein lomittainen, eli tutkimuksen eri vaiheet ja elementit voivat muuttua ja kehittyä vuorovaikutuksessa toistensa kanssa (Kiviniemi 2010; Alasuutari 2011). Tämän tutkielman osalta olen esimerkiksi täsmentänyt tutkimuskysymyksiä tutkimusprosessin edetessä ja analysoinut aineistoa jo osittain aineistonkeruun edetessä. Lisäksi täydensin tutkielman koulutuspolitiikkaa käsittelevää lukua koulutuksellisen tasa-arvon osalta tutustuttuani aineistoon.

Sisällönanalyysissa aineisto koostuu tekstistä, josta tutkija analyysissa etsii inhimillisiä merkityksiä ja kuvaa niitä sanallisesti (Tuomi & Sarajärvi 2009, 104–106). Kirjoitetun tekstin lisäksi aineisto voi koostua myös muusta tekstimuotoon muutettavasta materiaalista, kuten haastatteluista (Silvasti 2014, 36; Rantala 2011, 111). Krippendorff (2013, 28–29) korostaa, ettei teksteillä ole lukijasta riippumattomia ominaisuuksia, joten niistä ei ole myöskään löydettävissä tai tunnistettavissa vain yhtä ja oikeaa yksittäistä merkitystä. Tekstin monitulkinnallisuus edellyttää, että tutkija johtaa päätelmänsä tietyn ennalta määritellyn kontekstin puitteissa (emt., 30). Tässä tutkielmassa tarkastelen aineistoa yhteiskuntatieteilijän näkökulmasta yhteiskuntapoliittisessa kontekstissa, erityisesti koulutuksen yhteiskunnallisten funktioiden kontekstissa.

Sisällönanalyysi voidaan jaotella aineistolähtöiseen, teorialähtöiseen tai teoriaohjaavaan sisällönanalyysiin (Tuomi & Sarajärvi 2009). Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissa tutkija antaa aineiston ohjata analyysia ilman teoreettisia tai tiedollisia ennako-oletuksia. Toisaalta on hankala kontrolloida sitä, mikä on puhtaasti tai objektiivisesti aineistosta nousevaa ja mikä tutkijan ennako-oletusten ohjaamaa. (emt., 95–96.) Teorialähtöisessä mallissa tällaista ongelmaa ei esiinny, sillä analyysia ohjaa aiemmasta tutkimuksesta johdettu teoria tai käsitejärjestelmä (emt., 97, 113). Teoriaohjaava sisällönanalyysi yhdistelee edellä

³ vrt. diskurssianalyysissä ollaan kiinnostuneita siitä, miten merkityksiä tuotetaan (Tuomi & Sarajärvi 2009, 104)

mainittuja malleja. Teoriaohjaava sisällönanalyysi on aineisto-ohjaavaa, mutta aineisto kiinnitetään teoriapohjaisiin käsitteisiin, eikä käsitteitä muodosteta aineiston pohjalta kuten aineistolähtöisessä mallissa (emt., 117).

Sisällönanalyysi etenee karkeasti ilmaistuna siten, että *”aineisto hajotetaan osiin, käsitteellistetään ja kootaan uudestaan uudella tavalla loogiseksi kokonaisuudeksi”* (Tuomi & Sarajärvi 2009, 108). Analyysin ensimmäisessä vaiheessa aineisto yleensä luokitellaan ja jäsennetään purkamalla aineisto osiin. Tätä vaihetta kutsutaan koodaamiseksi. Koodit ovat niitä merkityksiä, jotka tutkija löytää aineistosta ja jotka ovat tutkimustehtävän kannalta oleellisia – usein käsitteitä tai ilmaisuja. Koodien muodostamiseen vaikuttaa se, lähestytäänkö tutkittavaa ilmiötä aineistolähtöisesti, teorialähtöisesti vai teoriaohjaavasti. Aineistolähtöisessä mallissa koodit nousevat aineistosta, kun teorialähtöisessä mallissa ne ovat valmiiksi johdettuja jonkin teorian pohjalta. Vaihetta, jossa koodit johdetaan teoriasta, kutsutaan operationalisoinniksi. Teoriaohjaavassa mallissa operationalisoitujen koodien lisäksi voidaan huomioida myös mahdollisia aineistosta esiin nousevia koodeja. Koodien määrä on näin ollen ennalta rajattu vain teorialähtöisessä mallissa. (Silvasti 2014.)

Toisessa vaiheessa koodit järjestetään joko luokittelemalla, tyypittelemällä tai teemoittamalla loogisiksi kokonaisuuksiksi. Luokittelussa koodeista johdetaan luokkia, kun taas tyypittelyssä koodeista muodostetaan yleistämällä tietynlaisia tyyppiesimerkkejä. Teemoittelussa on kyse koodien ryhmittelystä temaattisten aihepiirien mukaan. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 93.) Teemoittelua käytetään varsinkin aineistolähtöisissä ja teoriaohjaavissa sisällönanalyyseissa (Silvasti 2014). Olennaista on Tuomen ja Sarajärven (2009, 103) mukaan ymmärtää, että jäsennetty aineisto ei itsessään ole analyysin tulos, vaan tutkijan siitä johtamat johtopäätökset.

Sisällönanalyysini on luonteeltaan teoriaohjaavaa, sillä olen pääosin kiinnittänyt aineiston teoriapohjaisiin käsitteisiin. Aloitin analyysin lukemalla aineiston kertaalleen läpi etsien mainintoja pakolaisista, maahanmuuttajista, vieraskielisistä tai muista vastaavista viittauksista pakolaistaustaisiin nuoriin. Asiakirja-aineistostani muodostui hyvin laaja, joten keskityin jäsentelyssä osioihin, jotka koskivat erityisesti maahanmuuttajien tai vieraskielisten koulutusta. Tavoitteenani oli rajata laajaa aineistoa siten, että pystyn sen pohjalta vastaamaan luotettavasti tutkimuskysymyksiini. Esimerkiksi Tuomen ja Sarajärven (2009, 92) mukaan aineistosta voidaan rajata tällä tavoin tutkimustehtävän kannalta oleelliset osat.

Opetussuunnitelmien perusteiden osalta päädyin rajaamaan tarkastelun ulkopuolelle yksittäisten oppiaineiden tai opintojaksojen tavoitteet, sisältökuvaukset ja arviointiperusteet, lukuun ottamatta oppilaan oman äidinkielen opetuksen tavoitteita. Perustelen rajausta ensinnäkin sillä, ettei minulla aineiston laajuudesta johtuen ole mahdollista tämän tutkielman puitteissa analysoida niitä kattavasti. Toisekseen en kokenut läpiluvun jälkeen yksittäisten oppiaineiden kuvausten tuottavan merkittävää lisäinformaatioarvoa tutkimuskysymyksiin vastaamisen osalta. Vaikka aineisto on oppiaine- ja oppijaksokohtaisen sisällön poisrajauksenkin jälkeen hyvin laaja, eri opetussuunnitelmien perusteissa tavoitteiden muotoilu on sisällöltään hyvin samankaltaista, toisinaan jopa sanasta sanaan yhteneväistä.

Toinen aineiston laajuuden suhteen huomioitava asia on, että opetussuunnitelmien perusteet laaditaan aina koulutusastekohtaisen lain ja asetuksen sekä valtioneuvoston tavoitteet ja tuntijaon määrittävän asetuksen pohjalta. Niinpä looginen ennako-oletus koulutusastekohtaisten lakien ja asetusten sekä opetussuunnitelmien perusteiden laajasta sisällöllisestä vastaavuudesta vahvistui lähilukuni aikana. Viittaan analyysissäni ensisijaisesti opetussuunnitelmien perusteisiin, sillä se kuvaa parhaiten ajankohtaisia valtiollisen hallinnon koulutukselle asettamia tavoitteita (ks. esim. Nyysölä 2013, 32–33; Lahtinen & Lankinen 2015, 111).

Toisella lukukerralla hyödynsin koodaamisessa koulutuksen yhteiskunnallisten funktioiden teoriaa. Jäsentelin aineiston kvalifikaatio-, integrointi-, valikointi-, varastointi-, ja emansipaatiofunktioiden jaottelua hyödyntäen koodeihin. Tämän jälkeen kokosin aineistossa esiintyvät koodit loogisiksi kokonaisuuksiksi koulutuksen yhteiskunnallisista funktioista johdettua teemoittelua hyödyntäen. Tätäkin tutkielmaa lukiessa on syytä huomioida, että analyysi sisältää aina tutkijan tekemiä valintoja, jotka vaikuttavat analyysin tuloksiin (Ruusuvoori, Nikander & Hyvärinen 2010, 29). Laajaa aineistoa tiivistäessä olen luonnollisesti joutunut tekemään valintoja erityisesti rajauksen ja jäsentelyn osalta. Pyrin opetussuunnitelmien perusteiden analyysissäni keskittymään erityisesti sellaisiin pakolaistaustaisten nuorten näkökulmasta olennaisiin teemoihin, jotka nousivat tutkielmani kirjallisuuskatsauksessa esiin.

5. TULOKSET

Tässä luvussa esittelen politiikka-analyysini tulokset. Luku rakentuu siten, että ensimmäisessä alaluvussa tarkastelen suomalaista koulutusjärjestelmää makrotasolla pakolaistaustaisten nuorten näkökulmasta. Keskiössä ovat tällöin institutionaaliset ja opintososiaaliset ratkaisut sekä koulutuksellisen tasa-arvon rakentuminen eri koulutusasteilla ja niiden välisissä nivelvaiheissa. Toisessa alaluvussa keskityn siihen, miten pakolaistaustaiset nuoret huomioidaan mikrotasolla opetussuunnitelmien perusteissa. Keskiössä ovat tällöin eri koulutusasteiden ja nivelvaiheiden koulutusten sisällöt koulutuksen yhteiskunnallisten funktioiden viitekehyksessä. Kolmannessa ja viimeisessä alaluvussa tarkastelen erilaisia pakolaistaustaisten nuorten koulutuksellista tasa-arvoa ja kokonaisvaltaista hyvinvointia edistäviä tukimuotoja koulutusten sisällä.

5.1 Pakolaistaustaiset nuoret koulutuksen normiohjauksessa

Tarkastelen aluksi, miten pakolaistaustaisten nuorten koulutuksellista tasa-arvoa edistetään koulutuksen normiohjauksella makrotasolla, eli vastaan osittain ensimmäiseen tutkimuskysymykseeni. Tämän jälkeen vastaan makrotasolla toiseen tutkimuskysymykseeni, eli miten pakolaistaustaisia nuoria tuetaan eri koulutusasteiden välisissä nivelvaiheissa. Ensimmäisen ja toisen tutkimuskysymyksen vastauksiin tarvittava tieto kumuloituu analyysin edetessä mikrotasolle opetussuunnitelmien perusteisiin ja tästä syystä täydennän vastauksiani seuraavissa analyysiluvuissa.

5.1.1 Tavoitteena koulutusmahdollisuuksien tasa-arvo?

Maahanmuuttajien koulutuksen tavoitteena on antaa Suomeen muuttaville valmiuksia toimia tasavertaisina jäseninä suomalaisessa yhteiskunnassa. Maahanmuuttajille pyritään antamaan yhtä hyvät mahdollisuudet koulutukseen kuin suomalaisille. (Opetushallitus 2011, 7)

Historiallisesti tarkasteltuna suomalaisen koulutuspolitiikan keskeisimpiä tavoitteita on ollut pyrkimys tasa-arvoon. Koulutuksellisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden vahvistaminen sekä edistäminen ovat sisällönanalyysini perusteella edelleen vahvoja julkilausuttuja toimintaperiaatteita koulutuksen normiohjauksessa (ks. esim. LOPS 2015, 25; POPS 2014, 17). Eri koulutusasteiden opetussuunnitelmien perusteiden arvopohjissa mainitaan yleensä perustuslain (731/1999) kaikille oppilaille turvaamat tasa-arvoiset ja yhdenvertaiset

oikeudet. Lisäksi koulutuksellisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämistä velvoittavat niin tasa-arvolaki (609/1986 §4, §5) kuin yhdenvertaisuuslakikin (1325/2014 §6). Koulutuksen järjestämisen osalta tasa-arvolla viitataan yleensä alueelliseen ja sukupuolten väliseen tasa-arvoon sekä taloudellisesta asemasta tai muusta henkilökohtaisista ominaisuuksista riippumattomaan tasa-arvoon (ks. esim. LUVA 2015, 9). Koulutuspolitiikan yhteiskunnallisten tasa-arvotavoitteiden mukaisesti pakolaistaustaisille nuorille olisi pyrittävä antamaan tasavertaiset mahdollisuudet koulutukseen.

Maahanmuuttajataustaisten lapsien koulumenestys ja koulutustaso ovat kuitenkin yhdenvertaisuustavoitteista huolimatta yleensä heikommalla kuin valtaväestön lapsilla (Teräs & Kilpi-Jakonen 2013; Kilpi 2010). Tämä koskee erityisesti EU-maiden ulkopuolelta tulevia ensimmäisen polven maahanmuuttajia, kuten pakolaistaustaisia nuoria. Heillä on valtaväestön lapsiin verrattuna kolminkertainen riski jäädä toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle ja näin ollen myös vaille korkeakoulututkintoa. (Karppinen 2008, 185.) Lisäksi pakolaistaustaiset maahanmuuttajat työllistyvät muita väestöryhmiä useammin niin sanotuille sekundaarityömarkkinoille⁴, esimerkiksi ravintola- ja siivousalalle (Linnanmäki-Koskela 2010).

Tässä tutkielmassa keskeisenä tehtävänäni on selvittää, miten pakolaistaustaiset nuoret huomioidaan koulutuspoliittisessa normiohjauksessa. Sisällönanalyysini merkittävin huomio on, että pakolaistaustaisia nuoria *ei huomioida* valtakunnallisessa koulutuksen normiohjauksessa muista maahanmuuttajista erillisenä ryhmänä. Pakolaistaustaisille nuorille ei siis ole määritelty kohdennettuja tavoitteita opetuksen tai muun koulunkäyntiin liittyvän toiminnan osalta yhdessäkään analysoimistani asiakirjoista. Yleisopetuksessa noudatetaan kaikkien oppilaiden kohdalla universalistisia tavoitteita ja periaatteita, mutta oppilaiden kielelliset valmiudet ja kulttuuritausta otetaan huomioon (POPS 2014, 86; LOPS 2015, 28). Pakolaistaustaiset nuoret ovat siis julkilausuttujen tavoitteiden mukaisesti osana tavallisia yleisopetuksen ryhmiä, mutta paikallistasolla koulutuksen järjestäjän on opetusta suunniteltaessa huomioitava kieleen ja kulttuuriin liittyvät erityiskysymykset (ks. esim. POPS 2014, 88). Kulttuuritaustan huomioimisella tarkoitetaan pääasiassa oppilaan oman kieli- ja kulttuuri-identiteetin tukemista sekä suomalaisen opiskelukulttuurin ja

⁴ Sekundaarisilla työmarkkinoilla työttömyysriski on korkeampi, työsuhteet ovat epävarmempia ja työolot huonompia kuin primaarityömarkkinoilla (Linnanmäki-Koskela 2010, 16)

monikulttuurisen yhteiskunnan tuntemusta (LOPS 2015, 30). Kielellisten valmiuksien, erityisesti suomen (tai ruotsin) kielen hallinnan edistäminen on keskeisin aineistossani esiintyvä erityisesti maahanmuuttajiin, ja näin ollen myös pakolaistaustaisiin nuoriin kohdistettu koulutuspoliittinen toimi.

Kaikki Suomessa vakituisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia, eli heidän on osallistuttava perusopetukseen tai saatava muulla tavoin perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot (Perusopetuslaki 628/1998 §26). Oppivelvollisuus alkaa sinä vuonna, kun lapsi täyttää seitsemän vuotta ja päättyy, kun perusopetuksen oppimäärä on suoritettu tai oppivelvollisuuden alkamisesta on kulunut 10 vuotta (Perusopetuslaki 628/1998 §25). Yli 17-vuotiaina Suomeen saapuneet pakolaistaustaiset nuoret eivät siis ole oppivelvollisia, mutta heidän mahdollista koulutustarvettaan perusopetuksen osalta selvitetään paikallisen työ- ja elinkeinotoimiston suorittamassa alkukartoituksessa (Kotoutumislaki 1386/2010 §9, §10).

Maksuttoman opetuksen, erilaisten opintososiaalisten etujen sekä tukien tavoitteena on taata kaikille tasavertainen mahdollisuus kouluttautua perheen varallisuudesta riippumatta. Opetus on pääosin maksutonta kaikilla koulutusasteilla lainsäädäntöön perustuen⁵. Lisäksi perusopetuksessa oppikirjat ja muu oppimateriaali sekä työvälineet ja -aineet ovat oppilaille maksuttomia⁶. Oppilaille on perusasteen ja toisen asteen osalta myös tietyin ehdoin oikeus maksuttomaan opiskeluhooltoon, koulukuljetukseen, kouluruokailuun ja majoitukseen⁷. Lukion ylioppilastutkinnon kokeista voidaan periä maksuja, kun taas korkeakoulujen valintakokeet ovat maksuttomia⁸. Oppivelvollisuuden jälkeisiin päätoimisiin opintoihin on mahdollista saada opintotukea⁹. Lisäksi oppimisen ja koulunkäynnin tuen, opiskeluhoillon sekä muiden ohjaus- ja tukimuotojen tavoitteena on edistää opinnoista suoriutumista ja näin ollen myös koulutusmahdollisuuksien tasa-arvoa.

Koulutusmahdollisuuksien tasoittamisen lisäksi suomalaisen liberaaliin käsitykseen koulutuksellisesta tasa-arvosta on kuulunut piirteitä lopputulosten tasa-arvoon viittaavasta

⁵Perusopetuslaki 628/1998 §31; Lukiolaki 629/1998 §28; Laki ammatillisesta peruskoulutuksesta 630/1998 §37; Ammattikorkeakoululaki 932/2014 §12; Yliopistolaki 558/2009 §8

⁶ Perusopetuslaki 628/1998 §31

⁷ Perusopetuslaki 628/1998 §31, §32, §33; Lukiolaki 629/1998 §28; Laki ammatillisesta peruskoulutuksesta 630/1998 §37; Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 1287/2013 §9

⁸ Lukiolaki 629/1998 §28; Ammattikorkeakoululaki 932/2014 §12; Yliopistolaki 558/2009 §8

⁹ Opintotukilaki 65/1994 §1

radikaalista tasa-arvokäsityksestä (Antikainen & Rinne 2012, 476; Kalalahti & Varjo 2012, 46). Kalalahden ja Varjon (2012, 51) mukaan tämän perinteisen näkemyksen rinnalle on noussut yksilöllisyyttä korostava uusliberalistinen tasa-arvokäsitys. Ahonen (2003) esittää vastaavasti, että 1990-luvulta lähtien erityisesti poliittisessa oikeistossa koulutukseen on alettu suhtautua yksilöllisenä eikä yhteisöllisenä voimavarana. Yhteiseen oppivelvollisuuskouluun kohdistettu tasapäistämisen kritiikki (emt.) sekä individualismin ja yhteisöllisyyden välinen tasapainottelu tulevat ilmi myös koulutuksen normiohjauksessa:

Samanarvoisuus ei merkitse samanlaisuutta. Yhdenvertainen kohtelu edellyttää sekä perusoikeuksien ja osallistumisen mahdollisuuksien turvaamista kaikille että yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista. (POPS 2014, 28.)

Uusliberalistiseen tasa-arvokäsitykseen liitetyt yksilöllisyyden huomioiminen, yksilölliset valinnan mahdollisuudet sekä yksilön oikeus edetä kykyjensä ja tavoitteidensa mukaisesti ovat näkyvästi esillä opetussuunnitelmien perusteissa (ks. esim. POPS 2014, 34, 69, 95; LOPS 2015, 9, 14, 19; PEVA 2015, 6, 9; LUVA 2015, 11). Toisaalta yksilöllisyyden rinnalla opetussuunnitelmien perusteissa esiintyy myös toiminnallista ja symbolista yhteisöllisyyttä. Koulun toimintakulttuuri rakentuu yleissivistävässä ja valmistavassa opetuksessa oppivan yhteisön periaatteelle, jonka esitetään tukevan kaikkien yhteisön jäsenten hyvinvointia ja oppimista (LOPS 2015, 7–8; PEVA 2015, 8; LUVA 2015, 10). Yhteisen toimintakulttuurin luominen ja kehittäminen nähdään tärkeänä, koska oppilaat ovat lähtöisin hyvin erilaisista taustoista ja kulttuureista (PEVA 2015, 8; LUVA 2015, 10). Myös yhteisöllisyyden ja yhteenkuuluvuuden tunteen merkitys sekä keskinäisen tuen ja vertaisoppimisen tärkeys nousevat aineistossa esiin (LUVA 2015, 10; VALMA 2015, 12).

Pakolaistaustaisten nuorten näkökulmasta koulutuspoliittisessa normiohjauksessa on viitteitä tasa-arvon liberaalin tulkinnan mukaisesti koulutusmahdollisuuksiin vaikuttavien kulttuuristen, sosiaalisten ja kielellisten lähtökohtien tasoittamisesta (ks. esim. POPS 2014, 88). Merkittäviä viitteitä radikaalin tasa-arvokäsityksen mukaisesta oppimistulosten tasaamisesta en aineistosta löytänyt, mutta esimerkiksi yleissivistävässä koulutuksessa arvioinnissa tulisi huomioida kielelliset taitotasot ja mahdollistaa monipuoliset sekä joustavat tavat osoittaa osaamista ja edistymistä (POPS 2014, 48; LOPS 2015, 229). Maahanmuuttajille suunnatut perinteisen koulujärjestelmän reuna-alueella toimivat valmistavat koulutukset pyrkivät tulkintani mukaan tasoittamaan pakolaistaustaisten ja kantaväestön oppilaiden välisiä todellisia koulutusmahdollisuuksia. Toisaalta

koulutuspolitiikan normiohjauksessa painotetaan myös yksilöllisistä oikeuksista edetä omien edellytysten ja tarpeiden mukaan, sekä tehdä koulutuksellisia valintoja osana monikulttuurista koulu yhteisöä. Koulutuksellinen tasa-arvo näyttäytyy siis tulkintani mukaan normiohjauksen asiakirjoissa eräänlaisena kompromissina, jossa on piirteitä sekä liberaalista, uusliberalistisesta että radikaalista tasa-arvokäsityksestä, joskin pääpaino on kahdella ensin mainitulla.

Tulkitsevan politiikka-analyysin näkökulmasta olennaista on huomioida, että niin maahanmuuttajat kuin pakolaistaustaiset nuoretkin ovat varsin heterogeeninen ryhmä. Niinpä yksilöllisten lähtökohtien ja tarpeiden huomioiminen opetuksessa kuin muussakin koulun toiminnassa voidaan nähdä positiivisena, pakolaistaustaisten nuorten koulutuksellista tasa-arvoa edistävänä kehityskulkuna. Toisaalta, mitä korkeammin koulutettuja oppilaan vanhemmat ovat, sitä paremmin he tuntevat suomalaisen koulutusjärjestelmän rakenteen ja tiedostavat kouluttautumisen merkityksen työmarkkinoilla, ja kykenevät näin ollen paremmin tukemaan lastaan koulutuksellisissa valinnoissa (ks. esim. Saari, Aarnio & Rytönen 2015). Koulutus periytyykin Suomessa vahvasti myös ulkomaalaistaustaisilla (Larja, Sutela & Witting 2015, 62–63) Pakolaistaustaiset nuoret saattavat tulla maahan ilman perhettään, eikä korkeakoulututkinnon lähtömaassa suorittaneilla huoltajillakaan ole todennäköisesti entuudestaan tuntemusta suomalaisesta koulutusjärjestelmästä. Pakolaistaustaisten nuorten näkökulmasta yksilöllisyyden korostamisella voi olla myös varjopuoli: koulutusmahdollisuuksien tasa-arvon kaventuminen.

5.1.2 Pakolaistaustaiset nuoret koulutuksen nivelvaiheissa

Koulutuksen normiohjauksessa maahanmuuttajien tasavertaisiin koulutusmahdollisuuksiin kiinnitetään erityistä huomiota koulutuksen nivelvaiheissa, eli siirtymissä eri koulutusasteiden välillä. Ensimmäinen nivelvaihe on perusasteen ja toisen asteen koulutuksen välillä ja toinen nivelvaihe vastaavasti toisen asteen ja korkeakoulutuksen välillä (Saari 2015, 11). Pääasiassa maahanmuuttajille suunnattujen nivelvaiheiden valmistavien koulutusten tavoitteena on antaa tarvittavat kielelliset ja muut opiskeluvälmiudet edetä koulutuspolulla ja suoriutua opinnoista sekä edistää tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan (PEVA 2015, 5,7; LUVA 2015, 5; VALMA 2015, 11–12). Ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavan opetuksen

perusteissa tavoitteiksi mainitaan lisäksi ammatillisen peruskoulutuksen läpäisyn lisääminen ja nivelvaiheen sujuvuuden edistäminen (VALMA 2015, 11).

Korkeakoulutukseen valmistavasta opetuksesta ei ole säädetty opetussuunnitelmien perusteita valtakunnallisella tasolla. Ammattikorkeakoululaissa (932/2014 §10) säädetään ammattikorkeakoulujen mahdollisuudesta järjestää maahanmuuttajille maksutonta valmistavaa koulutusta, ja tällaista koulutusta on järjestetty vuosien 2010–2017 välisenä aikana yhteensä kolmessatoista ammattikorkeakoulussa (KARVI 2017). Yliopistolaissa valmistavan koulutuksen järjestämisestä ei ole säädetty, eivätkä yliopistot ole Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen selvityksen (2017) mukaan sellaisia järjestäneetkään. Oppivelvollisuusiän ylittäneille maahanmuuttajille tarjottavat kotoutumiskoulutus sekä luku- ja kirjoitustaidon koulutus pyrkivät aikuisille suunnattuina työvoimapolitiittisina koulutuksina antamaan valmiuksia ensisijaisesti työelämään siirtymistä varten.

Perusopetukseen valmistava opetus

Oppivelvollisuusikäisille pakolaistaustaisille nuorille voidaan järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta, jonka laajuus vastaa keskimäärin vähintään yhden vuoden oppimäärää. (Perusopetuslaki 628/1998 §5, §9). Valmistavaa opetusta voidaan antaa myös yksittäiselle oppilaalle, mutta muodostamisesta päättää opetuksen järjestäjä eikä järjestämisvelvoitetta näin ole (ks. esim. PEVA 2015, 5). Oppivelvollisuusiän ylittäneille perusopetukseen valmistavaa opetusta ei järjestetä, vaan heille tarjotaan osaamistarpeen mukaan alku- ja/tai päättövaiheen perusopetusta¹⁰ (Perusopetuslaki §46).

Koska oppilaiden lähtötaso vaihtelee, perusopetukseen valmistavaa opetusta varten ei ole säädetty valtakunnallista tuntijakoa, vaan jokaiselle oppilaalle laaditaan oma opinto-ohjelma (emt., 9) Opetus *pyritään* järjestämään niin, että oppilaiden eroavat lähtötasot, opiskeluvalmiudet ja tarpeet otetaan huomioon, ja esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidon omaksumiseen varataan *riittävästi* aikaa (PEVA 2015, 2, 9). Yhtenä oppilasohjan heterogeenisyyden huomioimisen keinona on opetuksen eriyttäminen ikä- ja kehitysvaiheiden mukaan, toisaalta oppilaita pyritään samalla integroimaan esi- tai

¹⁰ Kesäkuussa 2017 voimaan tulleessa uudistettuun aikuisten perusopetukseen sisältyy myös perusopetukseen valmistavaa opetusta sekä luku- ja kirjoitustaidon koulutus (OKM 2016f; Opetushallitus 2017)

perusopetukseen, sillä sen nähdään edistävän opiskeluvalmiuksia ja kotoutumista (PEVA 2015, 5–6, 9).

Toisen asteen valmentavat koulutukset

Lukioon valmistava koulutukseen voivat osallistua vain maahanmuuttajat ja vieraskieliset, mutta ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavaan koulutukseen voidaan ottaa opiskelijoiksi kaikki sellaiset perusopetuksen päättäneet henkilöt, jotka tarvitsevat opiskeluvalmiuksien vahvistamista sekä erityistä ohjausta ja tukea ammatilliseen koulutukseen siirtymiseksi (LUVA 2015, 5; VALMA 2015, 11). Toisen asteen koulutuksiin valmentavien koulutusten opintosisältö ja -laajuus ovat määritelty perusopetuksen vastaavia tarkemmin. Lukioon valmistavan koulutuksen laajuus on 25 kurssia, joista kuusi valinnaista, ja se tulee suorittaa yhdessä vuodessa (LUVA 2015, 6). Koulutuksen alussa laaditaan oppilaan aikaisempiin tietoihin ja taitoihin pohjautuva henkilökohtainen opintosuunnitelma (emt., 11). Ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavan koulutuksen laajuus on 60 osaamispistettä, joista valinnaisen osa 50 osaamispistettä. (VALMA 2015, 2). Valinnaisuuden suhteellisuuden suuri osuus koulutuksessa mahdollistaa yksilölliset opintopolut ja joustavoittaa siirtymistä tutkintotavoitteiseen ammatilliseen koulutukseen tai oppisopimuskoulutukseen (VALMA 2015, 1, 11).

Kotoutumiskoulutus sekä luku- ja kirjoitustaidon koulutus

Kotoutumiskoulutuksesta säädetään kotoutumislaisissa (1386/2010). Kotoutumiskoulutus eroaa muista koulutuksen muodoista siten, että se on tarkoitettu erityisesti oppivelvollisuusiän ylittäneille maahanmuuttajille (Kotoutumislaki 1386/2010 §20). Pakolaistaustaisia maahanmuuttajia ei kuitenkaan huomioida kotoutumiskoulutuksenkaan yhteydessä muista maahanmuuttajista erillisenä ryhmänä. Kotoutumiskoulutuksella on yleissivistävää koulutusta vahvempi työvoimapoliittinen pohjavire: kotoutumiskoulutukseen ohjaamisesta vastaavat paikalliset työ- ja elinkeinotoimistot ja kotoutumiskoulutusta annetaan pääasiassa työvoimapoliittisena aikuiskoulutuksena (Kotoutumislaki 1386/2010 §21).

Primaarilukutaidottomille sekä sekundaari- tai semilukutaitoisille aikuisille maahanmuuttajille tarjotaan lisäksi erillistä luku- ja kirjoitustaidon opetusta joko omaehtoisena opiskeluna tai työvoimapoliittisena koulutuksena aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen opetussuunnitelmien perusteiden mukaisesti (LKOPS

2012). Luku- ja kirjoitustaidon koulutuksesta voidaan siirtyä esimerkiksi kotoutumiskoulutukseen, aikuisten perusopetukseen tai työelämään (LKOPS 2012, 8). Työvoimapoliittisessa kotoutumiskoulutuksessa opetusta annetaan yksilöllisten tarpeiden mukaan, kuitenkin enintään 60 opintoviikon laajuudessa aikuisten maahanmuuttajien opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti (KOPS 2012, 11).

Työvoimapoliittisesta kotoutumiskoulutuksesta sekä luku- ja kirjoitustaidon koulutuksesta vastaavat työ- ja elinkeinoministeriö, ja sen alaiset paikalliset elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset vastaavat koulutuksen hankinnasta kilpailutukseen perustuvan hankintamenettelyn kautta (OKM 2016, 16). Kotoutumiskoulutuksen sekä luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen hankintamenettely onkin suomalaisen koulutusjärjestelmän piirissä poikkeuksellinen esimerkki hallinta-ajatteluun liittyvästä palveluiden tuottamisen ulkoistamisesta yksityiselle tai kolmannelle sektorille, sillä muu koulutus järjestetään järjestämisluvan puitteissa vakiintuneissa oppilaitoksissa.

Opetusalan ammattijärjestö OAJ on kritisoinut kilpailutukseen perustuvan järjestelmän heikentävän kotoutumiskoulutuksen laatua sekä opettajien työehtoja (Korkeakivi 2015, 7). Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksen (2016, 17) mukaan myös koulutuksen järjestäjät ovat huolissaan hankintamenettelyn vaikutuksesta kotouttamiskoulutuksen laatuun. Toisaalta suurin osa opiskelijoista kokee koulutuksen hyväksi tai erinomaiseksi, ja hankintamenettelyn on nähty myös mahdollistavan laajamittaisen koulutuksen hankinnan (OKM 2016, 16; Työ- ja elinkeinoministeriö 2013, 23). Perusopetukseen valmistavan koulutuksen tavoin kotoutumiskoulutuksen opettajille ei ole säädetty erityisiä kelpoisuusvaatimuksia, ja tehtäviä hoitavan opetushenkilöstön taustat vaihtelevatkin huomattavasti (Asetus opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 1998/986; Työ- ja elinkeinoministeriö 2013, 29).

Positiivisesta opiskelijapalautteesta huolimatta pakolaistaustaiset nuoret voivat tulkintani mukaan siis saada hyvin eritasoista kotoutumiskoulutusta, mikä on koulutuksellisen tase-arvon näkökulmasta ongelmallista. Koska kotoutumiskoulutukseen osallistuvilla ei todennäköisesti ole aiempaa kokemusta suomalaisesta koulutusjärjestelmästä, on laadun arviointiin pelkästään opiskelijan kokemuksen perusteella suhtauduttava mielestäni varovaisesti. Maakuntauudistus ja siihen liittyen käynnissä oleva kotoutumislain uudistus (Työ- ja elinkeinoministeriö 2017) voivat nostaa esille uusia kysymyksiä kotoutumiskoulutuksen vastuiden kantamisen ja laadun varmistamisen näkökulmasta.

Nivelvaiheet ja koulutukseen valikointi

Perusopetuksen osalta kunta osoittaa oppilaalle ensisijaisen lähikoulun, mutta nykyinen perusopetuslaki (628/1998 §6, §28) mahdollistaa hakemisen myös johonkin toiseen kouluun. Maahanmuuttajataustaiset perheet keskittyvät etenkin suurimmissa kaupungeissa tietyille alueille, jolloin myös peruskoulujen väliset oppilasohjat eriytyvät ja vieraskielisten oppilaiden osuus koulussa saattaa olla jopa yli 50 prosenttia kaikista oppilaista (ks. esim. Bernelius 2011 & 2013; Vilkama 2010; OKM 2016, 11). Lähikouluperiaatteen johdosta peruskoulujen välisessä eriytymisessä on siis pitkälti kysymys alue- ja asuntopoliitikasta.

Pakolaistaustaisilla nuorilla on oikeus vapaasti hakea haluamiinsa toisen ja korkea-asteen koulutuksiin, mutta oppilaitokset päättävät viime kädessä oppilas- ja opiskelijavalinnan perusteista. Oppilas- ja opiskelijavalinnassa on noudatettava yhdenvertaisia valintaperusteita. (Lukiolaki 629/1998 §20; Laki ammatillisesta peruskoulutuksesta 630/1998 §27; Yliopistolaki 558/2009 §36; Ammattikorkeakoululaki 932/2014 §28.) Toisen asteen koulutuksen pääsykriteerinä on tavallisesti perusasteen päättötodistus. Opiskelijaksi voidaan ottaa myös henkilö, jolla ei ole peruskoulun oppimäärää suoritettu, mutta katsotaan muutoin olevan riittävät edellytykset opinnoista suoriutumiseen. Koulutuksen järjestäjä päättää muista opiskelijaksi ottamisen perusteista sekä mahdollisesti järjestettävistä pääsy- tai soveltuvuuskokeista. (Lukiolaki 629/1998 §20; Laki ammatillisesta peruskoulutuksesta 630/1998 §27.) Mahdollisuus hakeutua toisen asteen koulutukseen ilman peruskoulun päättötodistusta parantaa etenkin peruskoulun päättövaiheessa maahan tulleiden pakolaistaustaisten nuorten kouluttautumismahdollisuuksia. Myös yliopistolaki (558/2009 §36) sekä ammattikorkeakoululaki (932/2014 §28) mahdollistavat tietyn rajoituksen positiivisen erityiskohtelun opiskelijavalinnassa.

Maahanmuuttajien mahdollisuuksia hakeutua jatko-opintoihin pyritään edistämään toisen asteen valmistavien koulutusten avulla. Myös ammattikorkeakoululaissa (932/2014 §10) säädetään mahdollisuudesta järjestää maahanmuuttajille kielellisiä ja muita opintojen edellyttämiä valmiuksia edistävää maksutonta valmistavaa koulutusta. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (2017) selvityksen mukaan ammattikorkeakoulujen valmentavat koulutukset parantavat osallistujien mahdollisuuksia saavuttaa opiskelupaikka korkeakoulussa. Tällaisia valmistavia koulutuksia on kuitenkin tarjolla niukasti (Häkkinen, Käyhkö & Bogdanoff 2017, 47; KARVI 2017).

Keskeisimmät haasteet pakolaistaustaisten nuorten korkeakouluopintoihin hakeutumisessa liittyvät kielellisiin valmiuksiin, joista näkyvimpänä esimerkkinä kirjallista ilmaisua painottava valintakoejärjestelmä (KARVI 2017, 18). Häkkisen, Käyhkön ja Bogdanoffin (2017, 46) mukaan korkeakoulujen tulisikin panostaa monipuolisempaan osaamisen arviointiin. Sen sijaan opetus- ja kulttuuriministeriö on esittänyt ylioppilastutkinnon painoarvon kasvattamista korkeakoulujen opiskelijavalinnassa (OKM 2016e). Toistaiseksi on epäselvää, miten tämä tulee vaikuttamaan ammatillisen perusopetuksen korkeakouluväylään. Perusopetuksen, toisen asteen koulutuksen tai korkeakoulututkinnon kokonaan tai osittain lähtömaassaan suorittaneiden pakolaistaustaisten nuorten osalta olennaista on myös aiemmin hankitun osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen (ns. AHOT-käytäntö). Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (2015, 80–81) mukaan aiemmin hankitun osaamisen tunnustamisen osalta haasteena ovat usein puuttuvat kirjalliset todistukset sekä kotimaisten ja ulkomailla suoritettujen opintojen ja tutkintojen vertailtavuus ja vastaavuus.

Oman haasteensa pakolaistaustaisten nuorten korkeakouluopintoihin etenemiselle asettaa syksyllä 2017 englanninkielisissä tutkinto-ohjelmissa käyttöön otetut lukukausimaksut EU- ja ETA-maiden ulkopuolelta tuleville opiskelijoille. Pakolaistaustaiset nuoret ovat pääasiassa lähtöisin juuri EU- ja ETA-maiden ulkopuolelta, ja heidän osaltaan olisi erityisesti tarvetta alempaan korkeakoulututkintoon johtaville englanninkielisille tutkinto-ohjelmille (ks. esim. Häkkinen, Käyhkö & Bogdanoff 2017, 46).

5.2 Pakolaistaustaiset nuoret opetussuunnitelmien perusteissa

Tässä luvussa vastaan kolmanteen tutkimuskysymykseeni, eli miten koulutuksen yhteiskunnalliset funktiot esiintyvät pakolaistaustaisia nuoria koskevissa opetussuunnitelmien perusteissa. Samalla täydennän vastauksiani ensimmäiseen ja toiseen tutkimuskysymykseen opintojen sisältöä koskevin osin. Olen jakanut luvun neljään alalukuun mukaillen koulutuksen yhteiskunnallisia funktioita, jolloin ensimmäinen käsittelee kvalifikaatiofunktioita, toinen integraatiofunktioita, kolmas valikointifunktioita ja viimeinen varastointifunktioita. Nostan analyysin edetessä esiin myös sen huomion, että koulutuksen yhteiskunnalliset funktiot risteävät monilta osin. Analyysissa esiin nousseita teemoja ei voi siis yksiselitteisesti kategorioida jonkin tietyn funktion alle, vaan luvun

funktioihin perustuvan jaottelun pääasiallisena tarkoituksena on jäsentää tulokset helpommin lähestyttävään muotoon.

5.2.1 Koulutus työvoiman tuottajana

Kielelliset valmiudet

Opetuskielenä perusasteen ja toisen asteen koulutuksessa voi olla suomi, ruotsi, saame, romani tai viittomakieli. Osa opetuksesta voidaan antaa myös muulla kielellä, jos se ei vaaranna oppilaan mahdollisuuksia seurata opetusta. Tämän lisäksi erillisessä opetusryhmässä tai koulussa opetus voidaan järjestää kokonaan muulla kielellä. (Perusopetuslaki 628/1998 §10; Laki ammatillisesta peruskoulutuksesta 630/1998 §11; Lukiolaki 629/1998 §6.)

Maahanmuuttajien kielellisten valmiuksien huomioiminen ja edistäminen nousevat sisällönanalyysissä esiin kaikissa aineiston opetussuunnitelmien perusteissa. Yleissivistävässä koulutuksessa maahanmuuttajien ja muiden vieraskielisten oppilaiden kielelliset valmiudet *otetaan huomioon*, ja paikallisessa opetussuunnitelmassa ratkaistaan, miten opetus järjestetään (POPS 2014 86, 88; LOPS 2015, 28). Jos pakolaistaustaisen nuoren peruskielitaidossa on puutteita, hänelle voidaan yleissivistävässä koulutuksessa opettaa suomen tai ruotsin kieltä erityisesti maahanmuuttajille tarkoitetun suomi tai ruotsi toisena kielenä -oppimäärän mukaisesti (POPS 2014, 88; LOPS 2015, 30). Kielten opetuksen nähdään edistävän tasavertaisten oppimisvalmiuksien saavuttamista (ks. esim. POPS 2014, 88). Myös valmistavissa koulutuksissa sekä kotoutumiskoulutuksessa kielellisten valmiuksien edistäminen, eli käytännössä suomen tai ruotsin kielen opetus, on keskeisessä roolissa (PEVA 2015, 2, 3; LUVA 2015, 5, 7; VALMA 2015, 11; KOPS 2012, 12).

Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden (KOPS 2012, 23) mukaan kieli- sekä viestintätaitoja tarvitaan arkielämässä, suomalaisessa yhteiskunnassa, työelämässä ja jatko-opinnoissa toimiessa. Toimiva peruskielitaito nähdään lisäksi kotoutumisprosessin keskeisenä edellytyksenä (emt., 23). Suomen tai ruotsin kielen perustaidolla on siis kotoutumiskoulutuksessa varsin funktionaalinen rooli, johon viitataan myös yhtenä työelämävalmiuksista (ks. esim. KOPS 2012, 12). Luku- ja kirjoitustaidon koulutus taas keskittyy pelkästään suomen tai ruotsin kielen opetukseen (LKOPS 2012, 8). Luku- ja kirjoitustaidon koulutuksessa (LKOPS 2012, 7) luku- ja kirjoitustaito nähdään erityisesti kansalaisen perusvalmiutena, jota ilman osallistuminen yhteiskuntaan sen täysipainoisena

jäsenenä ei ole mahdollista. Puutteellinen luku- ja kirjoitustaito voi olla jopa elämänlaatua ja itsetuntoa alentava tekijä (LKOPS 2012, 19). Lukioon valmistavan koulutuksen opetussuunnitelman perusteissa nostetaan esiin jopa kielen merkityksiä ja todellisuutta rakentava rooli. (LUVA 2015, 9).

Kielellisten valmiuksien edistäminen on keskeisin maahanmuuttajiin kohdistettu, ja näin ollen myös pakolaistaustaisia nuoria koskeva koulutuksen kvalifikaatiotehtävä. Luku- ja kirjoitustaito sekä opetuskielen hallinta ovat keskeinen edellytys myös muiden yhteiskunnassa välttämättömien kvalifikaatioiden oppimiselle. Kielellisten valmiuksien edistäminen on lisäksi yhteydessä koulutuksen valikointitehtävään, sillä koulutusjärjestelmä jaottelee ihmiset erilaisille koulutus- ja urapoluille sen tuottaminen kvalifikaatioiden kautta. (vrt. Antikainen, Rinne & Koski 2013, 158). Suomen tai ruotsin kielen opetus voidaan tulkita myös osaksi koulutuksen integraatio- sekä emansipaatiotehtäviä, sillä toimiva kielitaito on yksi kotoutumisen edellytyksistä, mutta myös välttämätöntä yhteiskunnassa toimimisen kannalta (KARVI 2015, 85).

Tulkitsevan politiikka-analyysin kehyksessä olennaista on kysyä, mitä tapahtuu ja mitä se merkitsee. Painotus kielenopetukseen kuvastaa kielellisten valmiuksien merkitystä muiden oppiaineiden opiskelussa: tasavertainen osallistuminen koulutukseen ei ole mahdollista ilman riittävää opetuskielen hallintaa. Suomenkielinen vuorovaikutus ja suomenkielisessä ympäristössä toimiminen tukevat Begbomin ja Giordianin (2007, 67) mukaan kielitaidon kehittymistä. Kielitaidon taas on havaittu olevan yhteydessä maahanmuuttajan työmarkkina-asemaan (Tarnanen & Pöyhönen 2011, 139). Puutteellinen suomen kielen taito tai epäily puutteellisesta kielitaidosta voi heikentää työllistymis- ja kouluttautumismahdollisuuksia (Begbom & Giorgiani 2007, 66). Tarnanen ja Pöyhönen (2011) kuitenkin huomauttavat, että kokemus *riittävästä* kielitaidosta on myös subjektiivinen.

Yhtenä maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden yleisimpänä syynä keskeyttää ammatti- ja tai lukio-opinnot on puutteellinen opetuskielen taito (Kilpinen 2009, 71–72). Riski opintojen keskeyttämiseen on erityisen suuri muutaman vuoden Suomessa asuneilla pakolaistaustaisilla nuorilla. Heidän kohdallaan erityisesti kielelliset taidot ja sopeutuminen erilaiseen koulutusjärjestelmään ja opiskelukulttuuriin ovat haasteita. (Kilpinen 2009, 72.) Myös Karpisen (2008, 185) mukaan Euroopan unionin ulkopuolilta tulevilla ensimmäisen polven maahanmuuttajilla on moninkertainen riski jäädä toisen asteen koulutuksen

ulkopuolelle suhteessa kantaväestöön. Pääimmäisenä syynä on, ettei opiskelupaikka avaudu yhteishaussa (emt., 185.)

Maahantuloikä vaikuttaa luonnollisesti siihen, kuinka paljon tukea kielenopiskelussa tarvitaan. Esimerkiksi perusopetuksen päättövaiheessa maahan tullut nuori voi tarvita huomattavasti enemmän tukea verrattuna maahanmuuttajaan, joka on ollut suomalaisen koulutusjärjestelmän piirissä varhaiskasvatuksesta asti. Myöhään maahan tulleille nuorille kielen lisäopetus toisella asteella nähdään erittäin tarpeellisena, mutta resursseja ei koeta riittäviksi (KARVI 2015, 95). Kunnat saavat korotettua valtionosuutta vieraskielisistä kunnan asukkaista, jonka lisäksi on mahdollista hakea Opetushallitukselta erillistä valtionavustusta vieraskielisten oppilaiden opetukseen. Kielitaidon kehittymisen kannalta erillinen suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetus olisi tärkeää, mutta arviolta noin neljäsosa maahanmuuttajista ei saa sitä perusopetuksessa ollenkaan. (OKM 2016, 14; KARVI 2015, 88.) Toisen asteen koulutuksessa arviolta 80 prosenttia maahanmuuttajataustaisista opiskelijoista on saanut suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetusta (KARVI 2015, 92–94). Tulkitsevan politiikka-analyysini johtopäätöksenä on, että koska suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetuksen järjestämiseen ei velvoiteta, taloudellisen resurssiohjauksen merkitys painottuu, ja syntyy alueellista epätasa-arvoa.

Elinikäinen oppiminen

Vaikka elinikäinen oppiminen on esiintynyt terminä jo 1960-luvulla, sen nykyinen merkitys muotoutui Euroopan unionin ja OECD:n kaltaisten ylikansallisten politiikan toimijoiden nostaessa käsitteen agendoilleen 1990-luvulla (Jauhiainen 2010, 143). Elinikäinen oppiminen perustuu ajatukselle, että globalisoituvissa tietoyhteiskunnissa oppimisen on laajennuttava perinteisen kouluinstituution ulkopuolella (emt., 143). Elinikäinen oppiminen on laaja käsite, mutta tiivistettynä kyse on yksilön elämänmittaisesta oppimisesta ja uudelleen koulutautumisesta (Saari 2016, 4). Elinikäistä oppimista perusteellaan niin yksilön työmarkkinakelpoisuutta ja hyvinvointia kuin valtioiden kilpailukykyä edistävänä toimintana (Saari 2016, 4).

Sisällönanalyysini perusteella opetussuunnitelmien perusteissa kvalifikaatioiden tuottamisessa korostuukin elinikäinen oppiminen, johon liitetään usein myös aktiivisen oppijan ja vuorovaikutteisen oppimisen ihanteet (ks. esim. POPS 2014, 17). Aktiivinen oppija kykenee kehittämään itseään sekä itsenäisesti että vuorovaikutuksessa muiden kanssa

(emt., 17). Koulutuksen yhteys muuttuvaan työelämään sijoittumisessa tulee ilmi myös perusopetuksen laaja-alaisissa osaamiskokonaisuuksissa. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden (2014, 23–24) mukaan globalisaatio ja teknologinen kehitys vaativat tulevalta työvoimalta aloitteellisuutta ja joustavuutta sekä avointa suhtautumista ja valmiuksia sopeutua muutostilanteisiin. Myös oppilaanohjauksessa näkyy koulun yhteiskunnallinen kvalifikaatiotehtävä osaavan työvoiman tuottajana:

Oppilaanohjauksessa kehittyvät tiedot ja taidot edistävät osaltaan osaavan työvoiman saatavuutta sekä osaamisen kysynnän ja tarjonnan yhteensovittamista tulevaisuuden työelämässä. (POPS 2014, 150.)

Kotoutumiskoulutuksessa kielitaidon opetuksen lisäksi keskeisenä tavoitteena on ammatillisten valmiuksien edistäminen (KOPS 2012, 12). Suomen tai ruotsin kielen sekä työelämä- ja yhteiskuntataitojen sisältökokonaisuudet muodostavat merkittävimmän osan kotoutumiskoulutuksen opintolaajuudesta (emt., 11–12) Opetuksen tavoitteena on edistää työelämään tai jatko-opintoihin pääsyä sekä *”yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja elämänhallintaan liittyviä valmiuksia”* (emt., 23). Kotoutumiskoulutus on työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena kuitenkin ensisijaisesti ammatillisia valmiuksia edistävää koulutusta (emt., 12).

Työelämä- ja yhteiskuntataitojen opintoihin sisältyy vähintään yksi työelämäjakso, jonka suorituspaikkojen valinnassa painotetaan työllistymisnäkökulmaa (KOPS 2012, 12, 22). Kotoutumiskoulutukseen voidaan sisällyttää myös valinnaisia opintoja, joiden tavoitteena on auttaa opiskelijaa *”kohti työelämää, jatko-opintoja ja yhteiskuntaan kotoutumista”* (emt., 39). Kieli- ja yrittäjyysopintojen lisäksi koulutukseen sopivista valinnaisista opinnoista tarjotaan esimerkkeinä muun muassa anniskelupassia, hitsaajan pätevyyskokeita, hygieniaosaamistodistusta, trukkikorttia, tulityökorttia, työturvallisuuskorttia sekä taiteen ja liikunnan opintoja (emt., 39). Kotoutumiskoulutus kykenee siis tulkintani mukaan laajuutensa puitteissa tuottamaan kvalifikaatioita pääasiassa sekundaarisilla työmarkkinoilla toimimiseen.

Aktiivisen oppijan ja elinikäisen oppimisen ihanteet korostavat oppimaan oppimista ja yksilön vastuuta omasta oppimisestaan, ja opettajan rooli esitetään oppimisen ohjaajana (ks. esim. PEVA 2015, 8; LUVA 2015, 10, 25) Tavoitteet opintoaikojen lyhentämisestä (ks. esim. Valtioneuvoston kanslia 2017) antavat viitteitä siitä, että elinikäisen oppimisen tulisi tapahtua koulutusjärjestelmän sijaan ensisijaisesti työpaikoilla. Tietyissä mielessä

paradoksaalista on, että elinikäisen oppimisen myötä koulutuksen kvalifikaatiotehtävä siirtyy yhä enemmän koulun ulkopuolelle ja koulun päällimmäiseksi tehtäväksi jää itseohjautuvaan oppimiseen opettaminen.

Tulkitsevan politiikka-analyysin kehyksessä olennainen kysymys on, mitä itseohjautuvuuteen ja elinikäiseen oppimiseen perustuva kvalifikaatioiden tuottaminen merkitsee pakolaistaustaisten nuorten näkökulmasta. Saaren (2016) mukaan elinikäinen oppiminen voidaan tulkita hallintavaltana, jonka tavoitteena on rohkaista yksilöitä kantamaan vastuuta omasta oppimisestaan jälkiteollisen yhteiskunnan nopeasti muuttuvilla työmarkkinoilla. Vastuu oppimisesta ja sen tavoitteellisuudesta siirretään ainakin osittain julkiselta taholta (koulu/opettaja) yksilölle (oppilas). Julkusen (2006) mukaan itsevastuullisuuden kasvattamisen yhtenä tarkoituksena on ohjata ihmiset omien valintojensa seurauksista vastaaviksi, itsensä ja perheensä (sosiaaliriippumattomasti) elättäviksi työntekijäkansalaisiksi. Tätä näkemystä tukee myös se, että koulutuksen tavoitteisiin sisältyy muun muassa terveellisten elintapojen sekä toiminta- ja työkyvyn ylläpitäminen (LOPS 2015, 8; VALMA 2015, 13).

Aktiivisen ja itsestään vastuuta kantavan kansalaisen kasvattaminen voidaan tulkita osaksi yksilön toimintamahdollisuuksia ja riippumattomuutta edistävää koulutuksen emansipovaa tehtävää. Toimintamahdollisuuksien luomisen painottaminen pakottavien käytäntöjen sijaan on tyypillistä myös hallinta-ajattelulle. Toisaalta tällaista uusliberalistista tavoitetta vapauttaa kansalainen valtiorippuvuudesta, voidaan pitää myös yksilön hylkäämisenä ja kollektiivisten suojamekanismien tietoisena purkamisena (ks. esim. Julkunen 2008; Saastamoinen 2010). Emansipaation näkökulmasta keskeinen kysymys on, että kykenevätkö pakolaistaustaiset nuoret kantamaan vastuun omasta oppimisestaan?

Johtopäätökseni on, että kokonaisvaltaista tukea mahdollisesti kaipaavien pakolaistaustaisten nuorten voi olla vaikea sopeutua itseohjautuvan aktiivisen oppijan muottiin (vrt. Leppiniemi 2016, 50–52). Lisäksi kykenemättömyys toimia koulutusjärjestelmän odotusten mukaan voi tuottaa ulkopuolisuuden ja kyvyttömyyden tunnetta sekä leimautumista ”epänormaaliksi”. Kouluttautumisen vastuun siirtäminen julkiselta taholta yksilölle on tulkintani mukaan ongelmallista myös koulutuksellisen tasa-arvon edistämisen näkökulmasta. Ensinnäkin, oppimisen itseohjautuvuuden korostuessa on vaarana, että koulutus kasautuu entistä enemmän korkeasti koulutetuille yksilöille (ks. esim. Silvennoinen, Kalalahti & Varjo 2016). Toisekseen, jos julkisen koulujärjestelmän rooli on

toimia hallinta-ajattelun mukaisesti oppimisen mahdollistavana instituutiona, menestyminen tai menestymättömyys näyttäytyy yksilön tahdosta ja ominaisuuksista riippuvaisena. Tiukan individualistinen lähestymistapa tekee näkymättömäksi sellaiset rakenteelliset esteet, joita etniset vähemmistöt voivat kohdata koulutusjärjestelmässä ja työmarkkinoilla toimiessaan.

5.2.2 Kasvu monikulttuurisen yhteiskunnan jäsenyyteen

Yksilön sopeuttaminen osaksi yhteiskuntaa on koulutuksen vanhimpia funktiota ja historiallisesti tarkasteltuna koulu on instituutiona tukenut assimilaatiota (Lehtisalo & Raivola 1999, 58–59). Koulutuksella on ollut keskeinen integraatiotehtävä kansallisvaltioiden edellyttämän kansalaisuuden rakentajana, jossa kulttuurimuodoltaan ja ominaisuuksiltaan poikkeavat yksilöt ja ryhmät ovat pakotettu sulautumaan osaksi yhteisenä nähtyä korkeakulttuuria (emt., 59.) Yhtenäisyyskulttuuriin sulauttamisen tai pakottamisen sijaan nykyajan koulu opetussuunnitelmien perusteiden julkilausuttujen tavoitteiden mukaan tukee oppilaiden kieli- ja kulttuuri-identiteettiä ja ”antaa valmiuksia” aktiiviseen yhteiskunnan jäsenyyteen. Hieman samalla tapaa julkisen hallinnon rooli on hallinta-ajattelun myötä muuttunut politiikan toimeenpanosta toimintamahdollisuuksia luovaan suuntaan (ks. esim. Häikiö & Leino 2014, 11–14). Käsittelen tässä alaluvussa koulutuksen integraatiotehtävää pakolaistaustaisten nuorten näkökulmasta.

Yhteisöllisyys ja aktiivinen kansalaisuus

Agerin ja Strangin (2008) mukaan kansalaisuus sekä siihen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet muodostavat kotoutumisen perustan. Pakolaistaustaisten nuorten ja koulutuksen integrointitehtävän näkökulmasta on näin ollen merkityksellistä, millä tavoin ja millaista kansalaisuuskäsitystä opetussuunnitelmien perusteissa rakennetaan. Yleissivistävän koulutuksen opetussuunnitelmien perusteissa opetus ja koulun toimintakulttuuri luovat sisällönanalyysini mukaan perustaa kasvulle ”aktiiviseksi kansalaisiksi” (LOPS 2015, 16; POPS 2014, 24). Aktiivista kansalaisuutta ei määritellä tarkemmin, mutta siihen liitetään usein osallistuminen, toimijuus ja vaikuttaminen kansalaisyhteiskunnassa, yhteisöissä, demokraattisessa päätöksenteossa tai laajemmin yhteiskunnassa ja jopa globaalilla tasolla (POPS 2014, 16, 24; LOPS 2015, 13, 16). Aktiivisen kansalaisuuden kansalaisuuskäsityksessä on näin ollen vahvoja piirteitä aktiivista yhteiskunnallista toimijuutta korostavasta republikanistisesta kansalaisuuskäsityksestä, erotuksena liberalistisen perinteen yksilön oikeuksia ja vapauksia korostavasta passiivisesta

kansalaisuudesta (Beiner 1995, 13–15; Isin & Wood 1999, 7–9; Keinänen & Mäkeläinen 2009, 185–186).

Aktiiviseen kansalaisuuteen liittyy vahvasti ajatus osallisuudesta, jonka edistäminen on yksi koulutuksen tärkeimmistä tavoitteista (POPS 2014, 24; LOPS 2015, 16). Oppilaita ja heidän huoltajiaan pyritään esimerkiksi osallistamaan opetuksen ja toimintatapojen suunnitteluun ja kehittämiseen sekä oppilaitoksen päätöksentekoon (ks. esim. POPS 2014, 10; LOPS 2015, 16; VALMA 2015, 13). Kansalaisuuden rakentuminen aktiivisen osallistumisen ja toimijuuden kautta tarkoittaa sitä, ettei kansalaisuus ole sidottu kansallisvaltion tai tiettyyn yhtenäiskulttuuriin. Tähän viittaavat myös opetussuunnitelmien perusteiden maininnat maailmankansalaisuudesta (POPS 2014, 16; LOPS 2015, 13). Näin ollen pakolaistaustaisilla nuorilla olisi multikulturalistisen integraatiopolitiikan mukaisesti mahdollisuus samalla sekä säilyttää oma kieli- ja kulttuuri-identiteetti että kokea itsensä suomalaisen yhteiskunnan jäseniksi.

Aktiivisen kansalaisuuden sijaan opetussuunnitelmien perusteissa puhutaankin pääosin aktiivisesta yhteiskunnan jäsenyydestä, johon liitetään osallisuuden ja toimijuuden lisäksi usein yhteisöllisyys. Antikaisen, Rinteen ja Kosken (2013, 14) mukaan yhteisöllisyys voidaan määrittää joko toiminnalliseksi tai symboliseksi. Toiminnallinen yhteisöllisyys viittaa yhteistoimintaan jaettujen päämäärien saavuttamiseksi, kun taas symbolinen yhteisöllisyys muodostuu yhteenkuuluvuuden tunteesta (emt., 14–15).

Opetussuunnitelmien perusteissa painottuu sisällönanalyysini perusteella erityisesti toiminnallinen yhteisöllisyys. Eri koulutusasteiden ja valmistavien koulutusten toimintakulttuuri rakentuu ”oppivan yhteisön” periaatteelle, jonka esitetään tukevan kaikkien yhteisön jäsenten hyvinvointia ja oppimista (LOPS 2015, 7–8; PEVA 2015, 8; LUVA 2015, 10). Oppivan yhteisön periaatteen mukaisesti oppiminen on opettajien, oppilaiden ja muiden toimijoiden väliseen sosiaaliseen vuorovaikutukseen pohjautuva prosessi (LOPS 2015, 6; LUVA 2015, 9). Työtavat kehittävät ensinnäkin oppilaiden kykyä toimia yhteisön jäsenenä, mutta myös itsenäisinä yksilöinä (PEVA 2015, 8). Vaikka opetussuunnitelmien perusteissa nousee esiin myös symbolinen yhteisöllisyys, kuten yhteenkuuluvuuden tunteen merkitys ja keskinäinen tuki, on painotus kuitenkin selvästi toiminnallisessa yhteisöllisyydessä (LUVA 2015, 10; VALMA 2015, 12).

Yhteisöllisen toiminnallisuuden painottuminen symbolista enemmän tukee näkemystä koulutusideologian muutoksesta, jossa kansallisista ja yhteisöllisistä arvoista on siirrytty kohti kansainvälisyyttä ja yksilöllisyyttä korostavia arvoja (ks. esim. Launonen 2002; Saukkonen 2003). Yhteisöllisyys näyttäytyy opetussuunnitelmien perusteissa ennen kaikkea (yksilön) oppimista, sosiaalisia vuorovaikutustaitoja ja hyvinvointia edistävänä välineenä, kuin arvona itsessään. Aktiivinen yhteiskunnan jäsen on sekä aktiivinen kansalainen että itseohjautuva oppija, joka kykenee kantamaan vastuun itsestään. Toisin sanoen, aktiivisessa yhteiskunnan jäsenyydessä on samaan aikaan läsnä sekä individualistisia että kollektivistisia piirteitä.

Tulkitsevan politiikka-analyysin kehityksessä mielenkiinto kohdistuu aktiivisen kansalaisuuskäsityksen merkitykseen pakolaistaustaisten nuorten näkökulmasta. Esimerkiksi Keinänen ja Mäkeläinen (2009, 187–189, 202) pitävät aktiivista kansalaisuutta kotoutumisen edellytyksenä, sillä kansallisen yhteisön jäsenyyteen perustuva passiivinen kansalaisuuskäsitys tuottaa yksikulttuurista yhteiskuntaa, jossa maahanmuuttajuus nähdään toiseutena. Toisaalta aktiivinen yhteiskunnan jäsenyys merkitsee pakolaistaustaisen nuoren näkökulmasta sitä, että hän on entistä enemmän itse vastuussa kotoutumisestaan, oppimisestaan ja esimerkiksi kieli- ja kulttuuri-identiteettinsä ylläpitämisestä.

Opetussuunnitelmien perusteissa toistuva toimintakulttuurinen näkemys koulusta oppivana yhteisönä voidaan tulkintani mukaan liittää myös uudelle julkiselle hallinnalle tyypilliseksi kumppanuusajatteluksi. Opettajat, oppilaat ja heidän huoltajansa sekä muut koulun ulkopuoliset kumppanit toimivat yhteistyössä yhteisen päämäärän, eli oppimisen ja hyvinvoinnin saavuttamiseksi. Oppivan yhteisön toimintakulttuuri tukee samalla koulun ulkopuolisten toimijoiden osallistamista koulun toimintaan ja luo perustan oppilaiden kasvulle aktiivisiksi kansalaisiksi. Tällainen julkisen hallinnon ulkopuolisten toimijoiden osallistaminen erilaisten ongelmien ratkaisuun on tuttua myös hallinta-ajattelusta (Kulovaara & Nousiainen 2016, 8).

Monikulttuurinen koulu yhteisö

Perusopetus rakentuu moninaiselle suomalaiselle kulttuuriperinnölle. Se on muodostunut ja muotoutuu eri kulttuureiden vuorovaikutuksessa. Opetus tukee oppilaiden oman kulttuuri-identiteetin rakentumista ja kasvua aktiivisiksi toimijoiksi omassa kulttuurissaan ja yhteisössään sekä kiinnostusta muita kulttuureita kohtaan. (POPS 2014, 16.)

Perusopetuksen ja lukion opetussuunnitelmien perusteissa suomalainen yhteiskunta ja koululaitos esiintyvät kulttuurisesti monimuotoisina ja opetuksen julkilausuttuna tavoitteena on monikulttuurisuuden arvostaminen ja tukeminen (POPS 2014, 86; LOPS 2015, 16–17, 30). Oppilaita kannustetaan yhteisöllisyyteen, joka kunnioittaa ja suhtautuu myönteisesti kulttuuriseen monimuotoisuuteen eikä hyväksy kiusaamista, rasismia tai muuta syrjintää (POPS 2014, 21, 27; LOPS 2015, 16). Tällä tavoin suomalaisessa koulujärjestelmässä pyritään rakentamaan monikulttuurisuuden hyväksyvää ja syrjintään kielteisesti suhtautuvaa ilmapiiriä, jota esimerkiksi Block ja kumppanit (2014, 1349) pitävät tärkeänä pakolaistaustaisten nuorten koulutusmahdollisuuksia edistävänä toimenä.

Perusopetuksen ja lukion sekä niihin valmistavien koulutusten opetussuunnitelmien perusteissa koulutus tukee kasvua suomalaisen yhteiskunnan jäsenyyteen tukien samalla oppilaiden omaa kieli- ja kulttuuri-identiteettiä (LOPS 2015, 28, 34; POPS 2014, 18–19; PEVA 2015, 1; LUVA 2015, 12). Kotoutumiskoulutuksen tavoitteena on edistää maahanmuuttajien mahdollisuuksia osallistua suomalaiseen yhteiskuntaan aktiivisena jäsenenä sekä tukea *”opiskelijan oman kulttuurin ylläpitämistä ja sen yhteensovittamista ympäröivään kulttuuriin”* (KOPS 2012, 23). Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteissa kotoutumiseen viitataan myös maahanmuuttajien ja kantaväestön välisenä vuorovaikutuksellisenä, siis kaksisuuntaisena prosessina (emt., 11). Opetussuunnitelmien perusteiden julkilausutuissa tavoitteissa integraatiopolitiikka noudattaa siis tulkintani mukaan multikulturalismistrategiaa.

Koulutuksen integraatiotehtävän näkökulmasta on kuitenkin syytä huomioida, että kotoutumiskoulutus ja valmistavat koulutukset toimivat välivaiheen koulutuksina virallisen koulujärjestelmän reuna-alueella, jolloin niihin osallistuminen näyttäytyy normaalista poikkeava toimintana (ks. esim. Selkivuori 2015, 133). Vaikka valmistavien koulutusten ja kotoutumiskoulutuksen yhtenä tavoitteena on edistää kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan, perinteisen koulujärjestelmän ulkopuolelle eriytetty koulutuksen järjestämismalli on pikemminkin segregoiva kuin inklusiivinen tai integroiva.

Koulun toimintakulttuuri

Launosen ja Pulkkinen (2004, 57) mukaan koulun toimintakulttuuri rakentuu kaikista virallisista ja epävirallisista säännöistä, toiminnan ja käyttäytymisen malleista sekä arvoista, normeista ja periaatteista. Koulun toimintakulttuuri liittyy sosialisatioprosessiin ja näin

ollen koulutuksen integrointifunktioon, sillä toimintakulttuurin kautta oppilas omaksuu yhteisön arvot ja normit sekä muut ajatus- ja toimintamallit. Lukion opetussuunnitelmien perusteissa (2015, 5) todetaan, että toimintakulttuuri on ”käytännön tulkinta opetus- ja kasvatustehtävästä”.

Antikaisen, Rinteen ja Kosken (2013, 169) mukaan koulu perustuu vahvasti keskiluokkaiseen kulttuuriin, joka tekee opetuksesta keskiluokkaisille lapsille helpommin omaksuttavaa ja ymmärrettävää. Opetuksen toimintakulttuurin sosiaalinen rakentuminen ja sen omaksumisen haasteet kulttuuritaustaltaan eroaville oppilaille tiedostetaan myös valmistavan opetuksen opetussuunnitelmien perusteissa. Koska oppilaat ovat lähtöisin hyvin erilaisista taustoista ja kulttuureista, yhteisen toimintakulttuurin luominen ja kehittäminen nähdään tärkeänä (PEVA 2015, 8; LUVA 2015, 10). Koulun toimintakulttuurin luominen ja kehittäminen yhdessä on tulkintani mukaan myös yksi tapa osallistaa ja aktivoida oppilaita.

Tulkitsevassa politiikka-analyysissä voidaan Häikön ja Leinon (2014, 20) mukaan tuoda esiin se, keiden ääni ei kuulu ja mitä yhteiskunnallista merkitystä tällä on. Opetussuunnitelmien perusteissa koulun toimintakulttuuri esitetään historiallisesti ja kulttuurisesti muotoutuneena ja samalla jatkuvassa muutoksessa olevana, tietoisesti kehitettävänä tapana toimia:

Yhteisön toimintakulttuuri on sen historiallisesti ja kulttuurisesti muotoutunut tapa toimia. Koska perusopetukseen valmistavan opetuksen oppilaat tulevat hyvinkin erilaisista kulttuureista ja koulukulttuureista, on tärkeää luoda ja kehittää yhteistä toimintakulttuuria. (PEVA 2015, 8.)

Opetussuunnitelmien perusteista ei kuitenkaan käy ilmi, kenen ehdoilla tätä yhteistä toimintakulttuuria tulisi luoda ja kehittää. Opetukseen osallistuminen edellyttää aina jonkin asteista mukautumista koulun työtapoihin (PEVA 2015, 8; LUVA 2015, 10). Toimintakulttuurin kehittäminen perustuu vuorovaikutussuhteisiin, joihin sisältyy Antikaisen, Rinteen ja Kosken (2013, 31) mukaan aina vallankäyttöä, joka ilmenee yhteisön arvoista ja normeista poikkeavan käyttäytymisen sosiaalisena kontrollointina.

Tulkitsevan politiikka-analyysin kehiksessä huomio keskittyy pakolaistaustaisten nuorten mahdollisuuksiin osallistua toimintakulttuurin muotoutumiseen. Niemi (2015, 50) kirjoittaa uusliberalistisen koulutuspolitiikan inkluusiokäsityksestä, jossa yksilön odotetaan sopeutuvan ”normaaliin” opiskeluympäristöön sen sijaan, että mukautumiskykyä

vaadittaisiin oppilaitoksilta. Pakolaistaustaisten nuorten ja heidän huoltajiensa kielellisistä valmiuksista johtuen osallistaminen tai aktiivinen toimijuus voi typistyä osallistumiseksi, eli läsnäoloksi muiden määrittelemissä tilanteissa (vrt. Niemi 2015, 50). Samalla tapaa kotoutuminen määritellään kaksisuuntaiseksi prosessiksi, mutta todellisuudessa vastuu mukautumisesta jää usein maahanmuuttajien vastuulle (ks. esim. Varjonen 2003).

Johtopäätökseni on, että opetussuunnitelmien perusteiden julkilausutusta multikulturalismin edistämisen tavoitteesta huolimatta koulutus voi toimia osittain assimilaatiota ja jopa segregaatiota edistävästi. Ristiriitaisuuden taustalla on toimintakulttuurin lisäksi paikallistason autonomian kasvattamiseen tähtäävät tavoitteiden monitulkintainen muotoilu ja velvoittavuuden puute tietyissä opetuksen järjestämiseen liittyvissä käytänteissä. Näistä käytänteistä nostan tässä alaluvussa esiin oppilaan oman äidinkielen opetuksen sekä opetusryhmien muodostamisen.

Oman äidinkielen opetus

Kuten edelletä totesin, yhtenä koulutuksen julkilausutuista tavoitteista on integroida maahanmuuttajat suomalaiseen yhteiskuntaan ja samalla tukea heidän omaa kieli- ja kulttuuri-identiteettiä. Oman kielen ja kulttuurin ylläpitäminen on myös jokaisen perustuslaillinen oikeus (perustuslaki 731/1999 §17). Pakolaistaustaisten nuorten kieli- ja kulttuuri-identiteetin tukemisen näkökulmasta oppilaan oman äidinkielen opetuksella on tärkeä rooli:

Opiskelijan oman äidinkielen opetuksen tarkoituksena on tukea opiskelijan aktiivisen monikielisyyden kehittymistä sekä kiinnostusta kielitaidon elinikäiseen kehittämiseen. Opiskelijan oman äidinkielen opetus tukee opiskelijan osallisuutta sekä oman kieli- ja kulttuuriyhteisönsä että suomalaisen kieli- ja kulttuuriyhteisön aktiivisena ja tasapainoisena jäsenenä sekä globaaliksi toimijana. [...] Näin opiskelijan oman äidinkielen oppiminen ja käyttö tukevat eri oppiaineiden sisällön omaksumista ja opiskelijat oppivat viestimään lukiokoulutuksen oppiainesisällöistä omalla äidinkielellään. (LOPS 2015, 272.)

Opetussuunnitelmien perusteissa oppilaan oman äidinkielen opiskelulla nähdään olevan merkittäviä positiivisia vaikutuksia. Omalla äidinkielellä annettu opetus ja tuki edistävät oppilaiden opiskelua ja muiden oppiaineiden sisällön omaksumista, kotoutumista, oman kulttuurin tuntemusta, monikielisyyden kehittymistä ja kasvua monikulttuurisen yhteiskunnan jäsenyyteen. Oppilaan oman äidinkielen opetus näyttää opetussuunnitelmien

perusteiden valossa toteuttavan koulutuksen integraatiotehtävän lisäksi myös kvalifikaatiotehtävää.

Oppilaan oman äidinkielen opetusvelvoitetta ei kuitenkaan ole, vaan sitä *pyritään* järjestämään tai järjestetään *mahdollisuuksien* mukaan täydentävänä koulutuksena¹¹. (POPS 2014, 87; LOPS 2015 30–31, 272; PEVA 2015, 5, 7; LUVA 2015, 14). Oppilaiden oman äidinkielen opetuksesta ja mahdollisesta yhteistyöstä sen järjestämiseksi päättävät koulutuksen järjestäjät (ks. esim. LOPS 2015, 30–31). Kotoutumiskoulutuksen pakollisiin opintojaksoihin sisältyy nimellisesti maahanmuuttajan kulttuuri-identiteettiä tukevaa opintosisältöä, mutta oppilaan oman äidinkielen opetusta ei vaadita järjestettäväksi (KOPS 2012, 38). Opiskelija voi sisällyttää oman äidinkielen opintoja valinnaisiin opintoihin, mutta vieraiden kielten opetuksen tarjonta voi olla varsinkin kasvukeskusten ulkopuolella varsin rajoittunutta. Alueellisten resurssien ja opiskelijamäärien vaikutukset koulutustarjontaan tunnistetaan myös kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelmien perusteissa (emt., 12,14).

Oman äidinkielen opetus on niin kutsuttua täydentävää opetusta, jota voidaan järjestää erillisen valtionavustuksen turvin (POPS 2014, liite 4). Ammatillisessa peruskoulutuksessa ei myönnetä erillistä valtionavustusta oppilaan oman äidinkielen opetukseen ja tämän on todettu vaikeuttavan opetuksen järjestämistä (KARVI 2015, 5.) Vaikka oppilaan oman äidinkielen opetuksen sisällöstä säädetään normiohjauksella, sen järjestämistä ohjataan käytännössä vahvasti resurssiohjauksen keinoin. Myös Saukkonen (2013b, 90) huomauttaa tällaisesta kotouttamisen julkisten tavoitteiden ja käytännön edellytysten, etenkin saatavilla olevien resurssien välisestä ristiriidasta.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (2015) on selvittänyt kyselyn avulla oppilaan oman äidinkielen opetuksen järjestämistä sellaisissa kunnissa, joissa on maahanmuuttajaoppilaita. Kyselyn mukaan maahanmuuttajille oman äidinkielen opetusta tarjoaa noin puolet perusopetuksen ja noin neljäsosa lukiokoulutuksen järjestäjistä (KARVI 2015, 99–101). Kuitenkin 60 prosenttia lukion maahanmuuttajaoppilaista vastasi, että heillä on mahdollisuus saada oman äidinkielen opetusta (emt., 102). Tulokset viittaavat siihen, että opetusta järjestetään usein yhteistyössä eri oppilaitosten kanssa. Yhteistyö on taloudellisesti järkevää, mutta tavoitteiden kannalta ongelmallista, sillä oman äidinkielen opetukseen

¹¹ vrt. Saamelaisten kotiseutualueella asuvien ja saamen kieltä osaavien oppilaiden opetus tulee antaa pääasiassa saamen kielellä (Perusopetuslaki 628/1998 §10)

osallistutaan heikosti, jos se edellyttää siirtymistä toiseen oppilaitokseen (Ikonen & Jääskeläinen 2008).

Oman äidinkielen opetuksen saatavuus on heikkoa erityisesti ammatillisessa peruskoulutuksessa, jossa koulutuksen järjestäjistä vain noin seitsemän prosenttia tarjoaa maahanmuuttajille oman äidinkielen opetusta (KARVI 2015, 103; Kilpinen & Salonen 2011, 46). Syyt oppilaan oman äidinkielen opetuksen tarjoamisen niukkuuteen olivat järjestäjien mukaan muun muassa opiskelijoiden puhumien eri äidinkielten suuri määrä ja pienet oppilasmäärät sekä se, että opiskelijoiden toivotaan ensisijaisesti oppivan suomen tai ruotsin kieltä (KARVI 2015, 103; Kilpinen & Salonen 2011, 46). Erillisen valtionavustuksen puuttuminen yhdistettynä pieniin oppilasmääriin tekee oman äidinkielen opetuksen tarjoamisesta ammatillisen peruskoulutuksen yhteydessä usein taloudellisesti mahdotonta (Kilpinen & Salonen 2011, 46). Pakolaistaustaisen nuoren mahdollisuudet kehittää omaa kieli- ja kulttuuri-identiteettiään oman äidinkielen opetuksen kautta on siis pitkälti resurssikysymys, joka voi johtaa erityisesti opetustarjonnan alueelliseen eriarvoisuuteen.

Häikiön ja Leinon (2014, 17–19) mukaan politiikkaprosessit ovat aina normatiivisia, eli sisältävät toimijoiden tekemiä valintoja. Suomen (tai ruotsin) kielen opetuksen painottaminen opetussuunnitelmien perusteissa ja vastaavasti oppilaan oman äidinkielen opetusvelvoitteen puute viittaisi siihen, että suomen tai ruotsin kielen opetusta pidetään koulutuksen ensisijaisena, ja oppilaan oman äidinkielen opettamista siihen nähden toissijaisena tehtävänä. Koska suomen tai ruotsin kielen taito nähdään välttämättömänä edellytyksenä yhteiskunnan täyspainoisena jäsenenä toimimiseksi (ks. esim. LKOPS 2012, 7), niukat resurssit kohdennetaan todennäköisesti mieluummin suomen tai ruotsin kielen opettamiseen.

Erityisesti yksin maahan tulleella pakolaisnuorella on todennäköisesti heikot mahdollisuudet kehittää omaa kieli- ja kulttuuri-identiteettiään, mikäli oman äidinkielen opetusta ei tarjota maksuttoman koulutusjärjestelmän piirissä:

[Oppilaan oman äidinkielen] opetuksessa hyödynnetään opiskelijoiden mahdollisuutta kehittää kielitaitoaan vapaa-aikanaan. (LOPS 2015, 272.)

Vapaa-aikana, eli usein koulupäivän jälkeen suoritettu omaehtoinen äidinkielen opiskelu voi lisäksi olla raskasta ja perheellisille jopa mahdotonta. Koulutuksen julkilausutut multikulturalismin edistämisen tavoitteet ovat tulkitsevan politiikka-analyysini perusteella

ristiriidassa toteutuksen kanssa, jos pakolaistaustaisten nuorten kieli- ja kulttuuri-identiteetin ylläpitäminen oman äidinkielen oppimisen kautta jää opetusvelvoitteen puuttumisen ja resurssivajeen johdosta oppilaan omalle vastuulle.

Opetusryhmien muodostaminen

Se, miten pakolaistaustaiset nuoret sijoittuvat opetusryhmiin oppilastosten sisällä, voi tulkintani mukaan edistää joko integraatiota tai segregatiota. Segregatiota edistäisi pakolaistaustaisten nuorten eriyttäminen tiettyihin opetusryhmiin, kun vastaavasti integraatiopolitiikan mukaista olisi oppilas pohjien monimuotoisuus. Tarkastelen seuraavaksi, mitä normiohjauksessa säädetään opetusryhmien muodostamisesta.

Opetusryhmien muodostamisesta ei ole erikseen säädetty toisen asteen koulutuksen osalta. Suomessa lukio on niin sanotusti luokaton, eli opetusryhmät vaihtelevat aineittain eikä etenemistä ole sidottu vuosiluokkiin (ks. esim. Opetushallitus 2000). Perusopetuksessa opetusryhmät tulisi muodostaa siten, että opetuksessa voidaan ”saavuttaa opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet” (POPS 2014, 14). Perusopetus järjestetään pääasiassa vuosiluokittain, mutta tarvittaessa opetusryhmässä voi olla myös eri vuosiluokilla olevia eri-ikäisiä oppilaita (POPS 2014, 38–39).

Käytännössä opetusryhmien muodostamisesta vastaa siis koulutuksen järjestäjä ja normiohjaus antaa tähän melko vapaat kädet. Kunnan näkökulmasta voi olla taloudellisesti houkuttelevaa sijoittaa pakolaistaustaiset nuoret samaan opetusryhmään, sillä tällöin esimerkiksi tulkkauspalvelut voidaan kohdistaa yhdelle opetusryhmälle usean sijaan. Tämä korostuu erityisesti kunnissa, joissa pakolaistaustaisten oppilaiden osuus on pieni. Opetusryhmien muodostamisessa on kuitenkin huomioitava sekä yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) että perustuslaki (731/1999). Esimerkiksi Helsingissä Syrjintälautakunta puuttui Aurinkolahden peruskoulun toimintaan jakaa oppilaat luokkiin oppilaiden äidinkielen perusteella, ilman kielen taitotason testausta (Syrjintälautakunta 2006).

Tarkkaa tietoa pakolaistaustaisten nuorten sijoittumisesta opetusryhmiin ei käsittääkseni ole saatavilla. Valtan (2016, 36–38) Pro gradu -tutkielmassaan tekemistä pääkaupunkiseudun opettajien haastatteluista selviää, että osassa kouluista maahanmuuttajat oli sijoitettu tasaisesti eri yleisopetuksen ryhmiin, osassa taas maahanmuuttajat oli keskitetty samalle luokalle. Vaikka koulujen väliset osaamiserot ovat Suomessa pienet, luokkien väliset erot ovat huomattavasti suuremmat (Yang Hansen, Gustafsson & Rosén 2014). Tämä antaisi

viitteitä siitä, että oppilaita sijoitetaan opetusryhmiin ainakin osittain osaamisen perusteella. Oppilaiden tasoryhmittely taas vaikuttaa negatiivisesti erityisesti heikompien oppilaiden oppimistuloksiin (Hanushek & Wössmann 2006).

Pakolaistaustaisten nuorten keskittäminen tiettyihin opetusryhmiin voi lisäksi hankaloittaa Agerin ja Strangin (2008) tärkeinä pitämien sosiaalisten yhteyksien rakentumista kantaväestön vertaisryhmiin. Oppilasmäärien ja resurssien pienentyessä kunnissa on myös supistettu kouluverkkoja ja kasvatettu ryhmäkokoja. Pienempi luokkakoko kuitenkin mahdollistaisi yksilöllisemmän tuen ja edistäisi sekä maahanmuuttajien oppimista että viihtymistä koulussa. (Laaksonen 2007.) Opetusryhmien muodostamisella voi siis olla merkittäviä vaikutuksia pakolaistaustaisten nuorten kotoutumiseen ja oppimistuloksiin, ja sitä kautta koulutukselliseen tasa-arvoon. Poliittika-analyysini johtopäätös näiltä osin on, että mahdollistaessaan vaihtelevat paikalliset toimintatavat, normiohjaus voi samalla synnyttää alueellista eriarvoisuutta ja edistää segregatiota.

5.2.3 Yhteiskunnallisen aseman valinta?

Valikointitehtävä viittaa koulutuksen rooliin ihmisiä yhteiskunnan hierarkkisiin rakenteisiin, kuten työmarkkinoille, sijoittavana instituutiona. Koulutuksen valikointitehtävää toteutetaan vaiheittain koko koulutuspolun aikana, ja se on vahvasti yhteydessä koulutuksen tuottamiin kvalifikaatioihin (Antikainen, Rinne & Koski 2013, 166–168). Työkykyiset ja työhaluiset erotellaan muista, ja tätä ”normaalien” joukkoa lajitellaan vielä edelleen eritasoisten muodollisten kvalifikaatioiden kautta eritasoihin yhteiskunnallisiin asemiin. Julkilausutuista koulutusmahdollisuuksien tasa-arvon tavoitteista huolimatta koulutukseen on kriittisen näkökulman mukaan sisäänrakennettu valtaapitävän kulttuurin ohjaama luokitusjärjestelmä, joka osaltaan uusintaa yhteiskunnassa vallitsevia sosiaalisia jakoja. (emt., 166–168, 170.)

Koulutuksen valikointitehtävä kääntyy kuitenkin opetussuunnitelmien perusteissa oppilaan itsensä tekemäksi vapaaksi ja rationaaliseksi, omien kiinnostuksen kohteiden ohjaamaksi ammatilliseksi valinnaksi:

Oppilaita tuetaan tunnistamaan ammatillisia kiinnostuksen kohteitaan sekä tekemään jatko-opintovalintansa perustellusti ja omista lähtökohdistaan, perinteisten sukupuoliroolien ja muiden roolimallien vaikutukset tiedostaen. (POPS 2014, 24)

Valinnanvapauden lisääntyminen edellyttää tulevilta kansalaisilta kykyä tehdä oman elämän kannalta merkityksellisiä valintoja, jolloin valinnan tekemisen taito näyttäytyy yhtenä koulutuksen tuottamista kvalifikaatioista. Oppilaan valinnan tekemisen taitoja kartutetaan jo perusasteelta lähtien valinnaisten opintojen kautta (POPS 2014, 95). Koulun ja erityisesti opinto-ohjauksen tarkoituksena on tukea, ei ohjata, oppilaan tekemiä valintoja (POPS 2014, 150). Koulutusvalinnan redusointi yksilön omaksi valinnaksi peittää kuitenkin koulutusjärjestelmän roolin yhteiskunnallisten jakojen uusintajana. Toisaalta esimerkiksi erityisen tuen piirissä olevien oppilaiden rajalliset mahdollisuudet tehdä koulutustaan koskevia valintoja sekä ympäröivän kulttuurin valintoja ohjaava vaikutus huomioidaan (POPS 2014, 62, 150).

Valintojen tekemisen lisäksi myös yksilön vastuu omista valinnoistaan kasvaa opintopolun edetessä. Perusopetuksen päättäminen ja siirtyminen seuraavaan koulutusvaiheeseen ”edellyttää nuorilta lisääntyvää elämänhallintaa, itsenäisyyttä ja vastuullisuutta” (POPS 2014, 281). Lukiossa opinto-ohjauksen yhtenä tavoitteena on lisätä opiskelijoiden ymmärrystä lukioaikaisten valintojen vaikutuksesta heidän tulevaisuudelleen (LOPS 2015, 19). Toisaalta opinto-ohjauksen nähdään myös edistävän koulutuksen yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa sekä ehkäisevän syrjäytymistä (LOPS 2015, 18).

Pakolaistaustaisen nuoren ja/tai hänen huoltajiensa mahdollisesti rajoittunut tietämys suomalaisesta koulutusjärjestelmästä antaa vastuuta ja näin ollen myös merkittävää ohjausvaltaa koululle. Tietoa koulutusjärjestelmästä ja sen vaatimuksista pyritään antamaan esimerkiksi koulun ja kodin välisellä yhteistyöllä sekä oppilaanohjauksella (ks. esim. LUVA 2015, 6). Vaikka opetussuunnitelmien perusteissa jatko-opintoihin suuntautuminen näyttäytyy oppilaan itsensä tekemänä valintana, Niemen (2015, 48) mukaan maahanmuuttajataustaisia nuoria ohjataan erityisesti hoiva-alalle. Kun yleissivistävän koulutuksen opetussuunnitelmien perusteissa korostetaan oppilaan omia lähtökohtia ja kiinnostuksen kohteita, lukioon ja ammatilliseen koulutukseen valmistavissa koulutuksissa kiinnitetään huomiota jatko-opintotavoitteiden ”realistisuuteen” ja ”toteuttamiskelpoisuuteen” (LUVA 2015, 6, 25; VALMA 2015 3–4).

Erot valmistavan ja yleissivistävän koulutusten opetussuunnitelmien perusteiden välisessä nuotoilussa antavat viitteitä siitä, että valmistavaan koulutukseen osallistuvilla olisi suhteellisesti useammin epärealistisia käsityksiä omista opiskelumahdollisuuksistaan. Tutkimuksissa on havaittu, että etenkin maahanmuuttajien vanhemmilla on usein

epärealistisia odotuksia lastensa koulutuksen suhteen, johtuen puutteellisista tiedoista suomalaisesta koulutusjärjestelmästä ja sen vaatimuksista (ks. esim. Kyntölä 2011; Alitolppa-Niitamo 2004). Maahanmuuttajat saattavat myös yli- tai aliarvioida omaa osaamistaan (Haahtela & Soininen 2014).

Tulkitsevassa politiikka-analyysissä olennaista on kohdistaa huomio siihen, mitä realististen vaihtoehtojen korostaminen merkitsee pakolaistaustaisten nuorten näkökulmasta. Realistisuuden punnitseminen on tiettyyn pisteeseen asti järkevää, sillä oman taitotason yläpuolella olevaan koulutukseen hakeutuminen voi johtaa opintojen keskeytymiseen. Oppilaan ohjaaminen hänen toiveidensa vastaiselle alalle voi kuitenkin johtaa samaan lopputulokseen. (Niemi 2015, 54). Toisaalta on myös vaarana, että pakolaistaustaisia nuoria ohjataan heidän taitotasoonsa suhteutettuna liian alhaiseen koulutukseen etnisen taustan perusteella. Niemen (2015, 64) mukaan erityistä tukea vastaanottavien sekä ammatilliseen perusopetukseen valmistavan koulutuksen oppilaiden ohjauksessa kannustetaan erityisesti matalan sisäänpääsykynnyksen aloille korostaen ”realistisia” ja ”varmoina pidettyjä” valintoja.

Matalan sisääntulokynnyksen ammatit mahdollistavat maahanmuuttajille kielitaidon sekä muiden työelämän valmiuksien kehittämisen, joiden avulla voi tulevaisuudessa hakeutua omaa koulutusta ja toiveita paremmin vastaavien töiden pariin. Näistä niin kutsutuista sisääntuloammateista voi kuitenkin muodostua liikkuvuusansoja, jolloin pakolaistaustaiset nuoret voivat jäädä potentiaalistaan huolimatta pysyvästi sekundaarisille työmarkkinoille. (Forsander 2013, 222.) Korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien jäädessä sekundaarityömarkkinoille voidaan Koskinen-Sinisalon (2015, 210) mukaan puhua jopa ”aivotuhlauksesta”. Mikäli pakolaistaustaisia nuoria ohjataan lisäksi aloille, joissa maahanmuuttajataustaisten työntekijöiden osuus on jo ennestään suhteellisen suuri (ks. esim. Niemi 2015), voi seurauksena olla työmarkkinoiden etninen lohkoutuminen.

5.2.4 Pakolaistaustaiset nuoret koulutusjärjestelmän varastossa

Koulutuksen varastointitehtävän tavoitteena on sitoa joutilaiksi tulkitut ihmiset koulutusjärjestelmän piiriin perustellulta vaikuttavan tekemisen pariin (Antikainen, Rinne & Koski 2013; Lehtisalo & Raivola 1999). Varastointitehtävä ei nouse sisällönanalyysini perusteella yleissivistävän koulutuksen opetussuunnitelmien perusteissa esiin varsinaisesti julkilausuttuna tavoitteena, mutta kaikille yhteinen oppivelvollisuuskoulu on kuitenkin

selkeä esimerkki koulutuksesta varastona. Myös toiselle asteelle valmistavat koulutukset sekä perusopetuksen lisäopetus toteuttavat käytännössä koulutuksen varastointifunktiota: ne ovat säilytyspaikka nuorille, joiden koulutus keskeytyi, jotka haluavat mietintäaikaan jatko-opintojen suhteen tai joille jatko-opiskelupaikka ei avautunut (ks. esim. VALMA 2015, 11; PLOPS 2014, 16).

Ammatillisen koulutuspaikan saamisen tielle nousevat Niemen (2015, 48) mukaan usein rakenteelliset esteet, kuten aloituspaikkojen määrä, sisäänpääsyvaatimukset sekä oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarjonta. Voidaan olettaa, että vastaavia rakenteellisia esteitä on myös lukio- ja korkeakoulutuksen kohdalla. Tulkintani mukaan toisen asteen valmistavien koulutusten ja perusopetuksen lisäopetuksen tavoitteena on jatko-opiskeluvalmiuksien parantamisen lisäksi kiinnittää koulutuspaikkaa vaille jääneet nuoret vielä koulutusjärjestelmän piiriin, sillä pelkän peruskoulutuksen varassa olevat jäävät nykyisen helposti työelämän ulkopuolelle¹² (Aro 2014, 26 vrt. Nuorisotakuu 2017).

Myös kotoutumiskoulutus toteuttaa tulkintani mukaan koulutuksen yhteiskunnallista varastointitehtävää. Koulutukseen sijoitetaan ensisijaisesti työttömät maahanmuuttajat, joilla ei katsota olevan tarvittavia valmiuksia työmarkkinoilla toimimiseksi. Työssä käyvät maahanmuuttajat voivat hakeutua työvoimapolitiittiseen kotoutumiskoulutukseen vain erityisissä tilanteissa (KOPS 2012, 8). Kotoutumiskoulutukseen sijoittamisella nähdään olevan lisäksi syrjäytymistä ehkäiseviä vaikutuksia (KOPS 2012, 10). Työttömät pakolaistaustaiset nuoret nähdään tällöin Antikaiseen, Rinteeseen ja Koskeen (2013, 177) viitaten joutilaina ja mahdollisesti näköalattomina kansalaisina, jotka halutaan aktivoivan toiminnan piiriin. Etenkin peruskoulun jälkeisissä valmistavissa koulutuksissa ja kotoutumiskoulutuksessa varastoinnilla on vahva työvoimapolitiittinen pohjavire. Toisaalta syrjäytymisen ehkäiseminen voidaan tulkita myös emansipatoriseksi tavoitteeksi.

Erilaiset opintoaikojen rajoittamiseen liittyvät ohjausmekanismit sekä tavoitteet työelämään siirtymisen nopeuttamisesta¹³ viittaavat siihen, että koulutuksen ”varastointiaika” pyritään pitämään mahdollisimman lyhyenä. Mitä vanhempana pakolaistaustainen nuori saapuu Suomeen, sitä nopeammin hänet todennäköisesti pyritään siirtämään lyhyiden koulutusten

¹² Julkisessa keskustelussa on myös viime aikoina noussut esiin ehdotuksia oppivelvollisuuden pidentämisestä kattamaan toisen asteen koulutus (ks. esim. SAK 9.5.2017)

¹³ ks. esim. Valtioneuvoston kanslia 2017; KOPS 2012, 11; PEVA 2015, 2, 6; LUVA 2015, 6

kautta työelämään. Kotoutumiskoulutuksen kaltaiset lyhyet koulutukset pystyvät kuitenkin tuottamaan rajatusti kvalifikaatioita, jolloin etenkin alhaisen koulutustaustan omaavien pakolaistaustaisten nuorten edellytykset toimia muilla kuin sekundaarityömarkkinoilla ovat heikot.

5.3 Koulutusmahdollisuuksien tasoittaminen

Tässä luvussa täydennän vastauksiani kaikkien kolmen tutkimuskysymyksen osalta. Tarkastelen koulutuksen erilaisia tukimuotoja, eli oppimisen ja koulunkäynnin tukea, opiskeluhoitoa sekä koulun ja kodin välistä yhteistyötä pakolaistaustaisten nuorten koulutuksellisen tasa-arvon näkökulmasta. Lisäksi pohdin näiden tukimuotojen roolia suhteessa koulutuksen yhteiskunnallisiin tehtäviin.

Kilpisen (2009, 71–72) mukaan maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden yleisimmät syyt opintojen keskeyttämiseen ovat puutteellinen opetuskielen taito, heikot opiskelunvalmiudet, motivaatio-ongelmat sekä perhe- ja elämäntilanne. Pakolaistaustaisilla nuorilla voi olla lisäksi erityistä psykososiaalisen tuen tarvetta (ks. esim. Schubert 2009; KARVI 2015, 135). Taylorin ja Sidhun (2012, 45) mukaan koulutuksessa tulisikin huomioida kokonaisvaltaisesti pakolaistaustaisten nuorten oppimisen ja hyvinvoinnin tuen tarpeet. Maahanmuuttajien kohdalla painotetaan erityisesti suomen kielen opetusta, mutta muunkin oppimisen ja koulunkäynnin tuen merkitys koulutusmahdollisuuksien tasoittamisessa huomioidaan:

Oppilaille annetaan tarvittaessa tukea myös muilla oppimisen osa-alueilla tasavertaisten oppimisvalmiuksien saavuttamiseksi. (POPS 2014, 88.)

5.3.1 Oppimisen ja koulunkäynnin tuki

Oppimisen ja koulunkäynnin tuen tavoitteena on sisällönanalyysini perusteella tukea oppilaita siten, että he kykenevät suoriutumaan opinnoistaan (ks. esim. LOPS 2015, 20). Pakolaistaustaisille nuorille, maahanmuuttajille tai muille vähemmistöryhmille ei ole määritelty kohdennettuja tavoitteita, vaan oppimisen ja koulunkäynnin tukea lähestytään universaalisesti yksilöllisten tarpeiden näkökulmasta (PEVA 2015, 5; VALMA 2015, 12; LUVA 2015, 12). Luvun edetessä tuon tulkitsevan politiikka-analyysin mukaisesti esiin sen, mitä merkitystä kohdennettujen tavoitteiden puuttumisella voi olla.

Oppimisen ja koulunkäynnin tuen tavoitteet ja käytännön soveltaminen muotoillaan opetussuunnitelmien perusteissa hyvin monitulkintaisesti. Perusopetukseen valmistavassa koulutuksessa tukea annetaan ”oppilaalle parhaiten soveltuvalla tavalla” (PEVA 2015, 5) ja lukioon valmistavassa koulutuksessa tukitoimet määritellään tarkemmin paikallisessa opetussuunnitelmassa ja oppilaan lähtötason huomioivassa henkilökohtaisessa opiskelusuunnitelmassa (LUVA 2015, 11–12). Ammatilliseen perusopetukseen valmentavassa koulutuksessa oppimisen ja koulunkäynnin tuki voidaan osittain ulkoistaa koulun ulkopuolella järjestettävän kokonaiskuntoutuksen yhteyteen (VALMA 2015, 12). Vastaavanlaisesta yhteistyöstä oppimisen tuen järjestämiseksi mainitaan myös kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelmien perusteissa (KOPS 2012, 20). Henkilökohtaisen opiskelusuunnitelman laadinnan lisäksi kotoutumiskoulutuksessa annetaan myös ammatillista ohjausta (emt., 21–22).

Päätösvalta tuen järjestämisestä ja tukimuodoista on siis vahvasti paikallistasolla koulutuksen järjestäjillä, ja tähän normiohjauksen ohjeistuksen ja tavoitteiden monitulkintainen muotoilu antaa melko vapaat kädet:

Mikäli opiskelun alussa tai aikana havaitaan joitakin opiskelijoiden fyysiseen, psyykkiseen tai sosiaaliseen tilanteeseen liittyviä seikkoja, jotka tulisivat vaikeuttamaan opinnoissa etenemistä, on tilanne selvitettävä mahdollisimman pian ja pyrittävä löytämään keinoja opiskelijan tukemiseen. Koulutuksen järjestäjä etsii ratkaisuja tukitoimiin aina opiskelijan tilanteesta riippuen. (KOPS 2012, 20)

Oppimisen ja koulunkäynnin tuen arvioinnin näkökulmasta on haasteellista, että aiheesta on melko vähän ajankohtaista tutkimustietoa saatavilla. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (2015, 150) selvityksen mukaan 88 prosenttia koulutuksen järjestäjistä antaa ylimääräistä tukiopetusta kunnissa, joiden lukioissa on maahanmuuttajaoppilaita. Vastaavasti 64 prosenttia kyselyyn vastanneista lukioiden maahanmuuttajaoppilaita ilmoittaa, että heillä on tarjolla tukiopetusta. Tukiopetuksen tarpeen nähdään korostuvan maahanmuuttajaoppilaiden määrän kasvaessa. (emt., 150). Ammatillisessa perusopetuksessa oppimisen tuki koetaan selvästi tarpeellisempänä kuin lukiokoulutuksessa, ja jopa 97 prosenttia järjestäjistä ilmoitti tarjoavansa ylimääräistä tukiopetusta maahanmuuttajaoppilaille. Maahanmuuttajaoppilaat arvioivat tukiopetuksen olevan erittäin tarpeellista ja kokivat opetuksen lisäksi erittäin hyödylliseksi. (emt., 151–152).

Kattavimmin oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestämistä ohjataan perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteissa. Kattavuus selittyy todennäköisesti sillä, että aikaisen puuttumisen nähdään ehkäisevän oppimisen ongelmien kasvamista ja kehittymistä tulevaisuudessa:

Tukea annetaan niin kauan sekä sen tasoisena ja muotoisena kuin se on tarpeellista. [...] Tuen tehtävänä on ehkäistä ongelmien monimuotoistumista ja syvenemistä sekä pitkäaikaisvaikutuksia. (POPS 2014, 61)

Perusopetuksessa oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarpeisiin pyritään vastaamaan kolmiportaisen, asteittain tiivistyvän tuen kautta (POPS 2014, 61). Yleinen tuki on ensisijainen tukimuoto, joka tarkoittaa yleensä yksittäisiä pedagogisia sekä ohjaus- ja tukitoimia, eikä edellytä erityisiä tutkimuksia tai päätöksiä (POPS 2014, 63). Tehostettua tukea annetaan oppilaalle, joka ”tarvitsee oppimisessaan tai koulunkäynnissään säännöllistä tukea tai samanaikaisesti useita tukimuotoja” (POPS 2014, 63). Erityinen tuki on kokonaisvaltaista erityisopetusta ja tukea, jonka tavoitteena on tukea oppilaan kasvua, kehitystä ja oppimista niin, että hän kykenee suorittamaan oppivelvollisuutensa ja hakeutumaan jatko-opintoihin. Sekä tehostettu että erityinen tuki perustuvat aina pedagogiseen selvitykseen ja oppilaalle laadittavaan henkilökohtaiseen opetuksen järjestämistä koskevaan suunnitelmaan. (emt., 63–67.)

Tukemisen muotoja ovat tukiopetus, osa-aikainen erityisopetus sekä opetuksen osallistumisen edellyttämät palvelut ja apuvälineet (emt., 72–74). Pakolaistaustaisilla nuorilla on muiden oppilaiden tavoin oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkkaus- ja avustajapalvelut (emt., 74). Lisäksi oppilaan mahdolliset kielelliset tai muut erityisen tuen tarpeet huomioidaan tapauskohtaisesti paikallisella tasolla. Tarvittaessa pakolaistaustaiselle oppilaalle voidaan laatia henkilökohtainen oppimissuunnitelma, jossa sovelletaan samoja periaatteita kuin niin sanotun tehostetun tuen oppimissuunnitelmassa (POPS 2014, 86).

Globaalisti tarkasteltuna vähemmistöryhmät ovat yliedustettuina erityisopetuksessa ja myös Suomessa maahanmuuttajat päätyvät kantaväestön lapsia todennäköisemmin erityisopetuksen piiriin. Lisäksi erityisopetusta vastaanottavien oppilaiden määrä kasvoi merkittävästi 2000-luvulla, mutta kääntyi laskuun kolmiportaisen tuen käyttöönoton myötä. Samalla tehostettua tukea vastaanottavien oppilaiden osuus on kuitenkin kasvanut. (Laaksonen 2007, 169–170; Tuittu & Klemelä 2012, 158; OKM 2014, 97.)

Pakolaistaustaisten nuorten osalta on ongelmallista, että usein maahanmuuttajien etninen tausta nähdään oppimisvaikeuksia ja koulunkäynnin ongelmia tuottavaksi tekijäksi sen sijaan, että syytä lähdettäisiin etsimään koulun toimintakulttuurista (ks. esim. Vidgren 2003).

Kielellisten valmiuksien puute ei saisi olla perusteena oppilaan siirtämiseksi erityisopetukseen, vaikka näin on joissakin kouluissa toimittu (Laaksonen 2007, 14). Pakolaistaustaisten nuorten oppimisen ja koulunkäynnin ongelmien taustalla voivat olla muun muassa vähäinen koulutausta tai traumaattiset kokemukset. Oppimisvaikeuksilla taas tarkoitetaan erilaisia keskushermoston kehityksen poikkeavuuksista johtuvia häiriöitä, jotka näkyvät yksilön taitojen oppimisen ja käyttäymisen ongelmina (Tuittu & Klemelä 2012, 258). Perttulan (2001) mukaan esimerkiksi maahanmuuttajien puutteellinen kielitaito voidaan sekoittaa kielen oppimisen ongelmiin, jolloin siirto erityisopetukseen tehdään väärän diagnoosin perusteella (ks. myös Tuittu & Klemelä 2012, 158). Oppimisvaikeuksien ja kielellisten valmiuksien erottamiseen olisi siis kiinnitettävä erityisesti huomiota niiden oppilaiden kohdalla, joille opetuskieli ei ole oma äidinkieli.

Se, miten tukea tarvitsevien oppilaiden opetus järjestetään, voi osaltaan edistää joko integraatiota tai segregatiota. Oppimisen ja koulunkäynnin tukea pyritään ensisijaisesti antamaan omassa opetusryhmässä (POPS 2014, 61). Integraatiopolitiikan tavoitteiden mukaista olisi, että pakolaistaustaiset nuoret saisivat oppimiseensa tukea omassa yleisopetuksen ryhmässään, mutta tehokkaan yksilöllisen tuen näkökulmasta opetusryhmän koko asettaa kuitenkin rajoituksia (ks. esim. Laaksonen 2007, 14). Opetus pienessä eriytetyssä ryhmässä voi muun muassa kielitaidon kautta tukea oppimista paremmin. Toisaalta siirto erityisopetuksen piiriin leimaa oppilaan helposti ”normaalista” poikkeavaksi (Tuittu & Klemelä 2012, 164). Opetuksen osittainen eriyttäminen voi olla siis pedagogisesti perusteltua, mutta pakolaistaustaisten nuorten kohdalla on huomioitava kaksinkertaisen segregoitumisen riski, eli kantaväestöstä eroava kulttuuri-identiteetti ja erityisoppilaita yhdistävä kokemus epäonnistumisesta ja poikkeavuudesta.

Oppimisen tuessa on myös olennaista sen saatavuus ja riittävyys. KARVI:n (2015, 224) kyselyn mukaan opetuksen järjestäjät arvioivat kyenneensä tunnistamaan maahanmuuttajataustaisten oppilaiden oppimisen tuen tarpeet varsin hyvin kaikilla koulutusasteilla. Opetuksen järjestäjät katsovat myös kyenneensä järjestämään oppimisen tukea hyvin (emt., 224). Yleisemmin tuen saatavuutta on kuitenkin arvioitu yleisellä tasolla,

eikä siis erityisesti maahanmuuttajaoppilaiden näkökulmasta. Opetus- ja kulttuuriministeriön (2014, 43) selvityksen mukaan opetustoimen johto pitää tuen resursointia riittävänä, ja että oppimisen tukea annetaan lakisääteisesti oppilaan tarpeen mukaan. Opetushallituksen (OKM 2014, 46) kyselyssä vuonna 2013 vain kahdeksan prosenttia kunnista on sitä mieltä, että paikallisesti osoitetuissa oppimisen tuen resursseissa olisi puutteita.

Sen sijaan lähes 80 prosenttia rehtoreista pitää resursseja riittämättöminä. Merkittävin syy puutteellisille resursseille oli rehtorien arvion mukaan kunnan perusopetuksen rahoituksen vähäisyys. (emt 46–47.) Opetusalan ammattijärjestön OAJ:n (2017) opettajille suunnatun kyselyn mukaan vain 66 prosenttia erityisen tuen oppilaista saa tarpeiden mukaista erityisopetusta. Erityisen ongelmallisena nähdään tehostetun tuen piiriin kuuluva osa-aikainen erityisopetus, jonka resursseja 70 prosenttia vastaajista piti riittämättöminä. Osa-aikaisen erityisopetuksen puutteelliset resurssit tulevat esiin myös Jahnukaisen ja Pulkkisen (2013; OKM 2014, 99 mukaan) tutkimuksessa. Opetusalan ammattijärjestön (OAJ 2017) mukaan koulun taloudelliset resurssit vaikuttavat olennaisesti tuen riittävyteen ja koulujen välisissä resursseissa on merkittäviä eroja. Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto (2015, 7) toteaa, että erityisopetuksen saatavuus vaihtelee sekä kunnittain että ikäryhmittäin. Samoihin oppimisvaikeuksiin annettu oppimisen tuki vaihtelee kunnittain jopa suhteellisen paljon (emt., 7).

Pakolaistaustaisten nuorten osalta oppimisen ja koulunkäynnin tuki nivoutuu lähes kaikkiin koulutuksen yhteiskunnallisiin tehtäviin. Sekä kielellisten että muiden oppimisen valmiuksien tukeminen edistävät pakolaistaustaisten nuorten mahdollisuuksia hankkia muodolliset kvalifikaatiot, joilla on merkittävä rooli jatkokoulutukseen valikoitumisessa. Ja koska kouluttautumisella on yhteys parempaan työmarkkina-asemaan ja palkkatuloihin, on oppimisen ja koulunkäynnin tuella myös emansipatorinen ulottuvuus. Tulkitsevan politiikka-analyysini perusteella vaikuttaisi kuitenkin siltä, että oppimisen tukea ei ole kaikkialla tasavertaisesti saatavilla. Lisäksi voidaan todeta, että resurssiohjaus näyttelee merkittävää roolia myös oppimisen tuen järjestämisen kohdalla, ja etenkin kotoutumiskoulutuksen ja toisen asteen valmistavien koulutusten osalta oppimisen tuen tavoitteiden ja toteutuksen monitulkintaisuus mahdollistaa varsin vaihtelevien käytäntöjen muodostumisen. Näin ollen alueellisen epätasa-arvon lisäksi ne tukea kaipaavat oppivelvollisuusiän ylittäneet pakolaistaustaiset nuoret, jotka eivät pääse perusopetuksen

varhaisen ja kattavan oppimisen ja koulunkäynnin tuen piiriin, voivat olla muita heikommassa asemassa.

5.3.2 Opiskeluhoito

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013 §3) mukaan opiskeluhoitolla tarkoitetaan opiskelijan oppimisen, psyykkisen ja fyysisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä ja ylläpitämistä sekä niiden edellytyksiä lisäävää toimintaa oppilaitosyhteisössä. Opiskeluhoitoa on sekä perusopetuslaissa (628/1998) tarkoitettu oppilashuolto että lukiolaissa (629/1998) ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998) tarkoitettu opiskelijahuolto (Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 1287/2013 §3). Opiskeluhoitoon sisältyvät koulutuksen järjestäjän hyväksymän opetussuunnitelman mukainen opiskeluhoito, psykologi- ja kuraattoripalvelut sekä kouluterveydenhuollon palvelut (Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 1287/2013 §3).

Opetussuunnitelmien mukaisella opiskeluhoitolla tarkoitetaan koululaitoksen toimintakulttuuria, joka tukee ja edistää yhteisöllistä ja yksilöllistä hyvinvointia, mielenterveyttä sekä terveellistä ja turvallista opiskeluympäristöä ja ehkäisee syrjäytymistä. Opiskeluhoiton tarkoituksena on lisäksi tukea oppimista sekä varhaisen puuttumisen periaatteen mukaisesti tunnistaa, lieventää ja ehkäistä oppimisen esteitä, oppimisvaikeuksia ja muita opiskeluun liittyviä ongelmia. (Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 1287/2013 §6.)

Opiskeluhoito jaotellaan yhteisölliseen ja yksilölliseen opiskeluhoitoon. Yhteisöllinen opiskeluhoito viittaa oppilaitosyhteisön toimintakulttuuriin, jolla edistetään opiskelijoiden oppimista, kokonaisvaltaista hyvinvointia, vuorovaikutusta ja osallisuutta sekä opiskeluympäristön terveellisyyttä, turvallisuutta ja esteettömyyttä (Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 1287/2013 §4). Yhteisöllisessä opiskeluhoitossa painotetaan erityisesti ennaltaehkäisevää toimintaa. Yksilöllinen opiskeluhoito kohdistuu yksittäiseen oppilaaseen ja sisältää kuraattorin, psykologin ja kouluterveydenhuollon palvelut sekä monialaisen yksilökohtaisen opiskeluhoiton. (Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 1287/2013 §3, §5). Yksilökohtaisen oppilashuollon tavoitteena on tukea oppilaan kokonaisvaltaista kehitystä, oppimista, terveyttä ja hyvinvointia, ja se perustuu aina oppilaan ja/tai huoltajan suostumukseen (POPS 2014, 79–80). Kouluterveydenhuollon perusopetuksessa suorittamat terveystarkastukset ovat esimerkki yksilöllisestä opiskeluhoitosta. Vastaavasti

terveystarkastusten tuottama tieto antaa suuntaa yhteisöllisen opiskeluhuollon kehittämiseen. (POPS 2014, 79.)

Jokaisella perusopetuksen ja toisen asteen sekä niihin valmistavan koulutuksen oppilailta on oikeus saada maksutta sellainen opiskeluhuolto, jota opetukseen tai koulutukseen osallistuminen edellyttää, lukuun ottamatta täysi-ikäisten opiskelijoiden sairaanhoitopalveluita (Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 1287/2013 §9). Opiskeluhuoltoa ei velvoiteta järjestämään oppivelvollisuuden jo suorittaneille henkilöille perusopetuksessa, eikä toisen asteen ja valmistavan opetuksen aikuisopiskelijoille. (emt. 1§). Oppilashuolto toteutetaan yhteistyössä opetustoimen, sosiaali- ja terveydenhuollon, oppilaan ja hänen huoltajansa sekä tarvittaessa muiden toimijoiden kanssa (emt. 3§).

Pakolaistaustaisten nuorten kohdalla uuteen kulttuuriin sopeutuminen sekä mahdolliset traumaattiset kokemukset ja/tai lähiverkoston puute voivat synnyttää huomattavan suuren psykososiaalisen tuen ja opinto-ohjauksen tarpeen (ks. esim. Schubert 2009; KARVI 2015, 135). Suikkasen (2010, 7) selvityksen mukaan Suomeen saapuneista alle 24-vuotiaista turvapaikanhakijanuorista lähes kolmasosa on vaikeasti traumatisoituneita tai näkyvästi oireilevia. Opiskeluhuollon palveluiden järjestämisvelvollisuuden rajaaminen aikuisopiskelijoilta on tästä näkökulmasta katsottuna ongelmallista.

Opiskeluhuollon yhtenä merkittävimmistä ongelmista on pidetty riittämättömiä henkilöresursseja erityisesti alueilla, joilla maahanmuuttajataustaisten oppilaiden osuus on suuri (Säävälä 2012, 20). Lisäksi Pöyhösen ja kumppaneiden (2013, 313) mukaan opiskeluhuollon palvelut eivät ole yhdenvertaisesti saatavilla, vaan vaihtelevat oppilaitoksittain. Säävälän (2012, 39–41) mukaan oppilashuollon henkilökunta kokee haasteelliseksi tunnistaa maahanmuuttajataustaisten oppilaiden psyykkiset ongelmat, sillä heidän ja kantaväestön tavat käsitteellistää mielenterveyden ongelmia eroavat, ja maahanmuuttajataustaisilla nuorilla on suurempi tarve ylläpitää ”onnellisuusmuuria”.

Janhunen (2013, 95) nostaa kouluhyvinvoinnin rakentamisessa keskeiseen asemaan kodin ja koulun välisen yhteistyön sekä oppilaan sosiaaliset suhteet vertaisryhmään. Maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten on havaittu olevan jonkin verran useammin sekä kiusaajina että kiusaamisen uhreina verrattuna kantaväestön oppilaisiin (Säävälä 2012, 23). Kososen (2008) mukaan erityisesti nuorena koettu kiusaaminen ja syrjintä ovat yhteydessä maahanmuuttajataustaisten psyykkiseen pahoinvointiin. Yhteisöllisen

opiskeluhoollon rooli kannustavan ja positiivisen ilmapiirin luomisessa sekä syrjimyksen ja kiusaamisen ehkäisemässä on siis merkityksellinen pakolaistaustaisten nuorten hyvinvoinnin edistämisen suhteen (vrt. myös Block ym. 2014).

Opiskeluhoolto sekä edellä käsitelty oppimisen ja koulunkäynnin tuki muodostavat pakolaistaustaisen nuoren näkökulmasta erittäin tarpeellisen tuen kokonaisuuden. Opiskeluhoollon merkitys korostuu etenkin ammatillisessa peruskoulutuksessa ja siihen valmentavassa koulutuksessa, sillä koulutuksen ja hyvinvointitaitojen periytyvyyden johdosta niihin hakeutuu suhteellisesti enemmän nuoria, jotka kaipaavat tukea hyvinvoinnin osalta (OKM 2016a, 23). Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki (1287/2013) astui voimaan vuonna 2013, joten lain vaikutuksista ja toteutumisesta ei tästä syystä ole juurikaan tutkimuksia vielä saatavilla. Tuoreille tutkimuksille olisi kuitenkin tarvetta, sillä uuden lain myötä oppilashuoltoa koskeva lainsäädäntö muuttui velvoittavammaksi ja painottaa aiempaa enemmän yhteisöllisyyttä ja ennaltaehkäisevää toimintaa (OKM 2016a, 60; Pippuri 2015, 94). Opetus- ja kulttuuriministeriön tilaama selvitys, jossa huomioidaan erityisesti palveluiden toteutuminen maahanmuuttajaoppilaiden osalta, valmistuu keväällä 2018 (emt., 24).

Vaikka opiskeluhoolto on yhteydessä niin koulutuksen kvalifikaatio-, integrointi- kuin emansipaatiotehtäviin, sillä vaikuttaisi olevan erityinen sosiaali- ja terveystieteellinen tehtävä hyvinvoinnin edistämiseksi (Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 1287/2013 §6). Tulkitsevan politiikka-analyysini perusteella oppilaiden hyvinvoinnin edistämällä on toisaalta itseisarvo (oikeus fyysiseen, psyykkiseen ja sosiaaliseen hyvinvointiin ja turvalliseen ympäristöön) ja toisaalta kvalifikaatio- ja integraatiotehtäviin viittaava välineellinen arvo (edistää oppimista, ehkäisee syrjäytymistä, parantaa ja ylläpitää työkykyä tulevaisuudessa). Mikäli yhteiskunnallinen eriarvoisuus lisääntyy, korostuu opiskeluhoollon sosiaali- ja terveystieteellinen tehtävä erityisesti heikoimmassa asemassa olevien, kuten pakolaistaustaisten nuorten hyvinvoinnin edistämisen suhteen.

5.3.3 Koulu ja koti kasvatuskumppaneina

Koulun ja kodin välisellä yhteistyöllä tarkoitetaan karkeasti ilmaistuna opetushenkilöstön ja oppilaan huoltajien välistä vuorovaikutusta. Sisällönanalyysini perusteella koulun ja kodin välisen yhteistyön merkitystä ja positiivisia vaikutuksia korostetaan opetussuunnitelmien perusteissa. Huoltajilla on ensinnäkin oikeus saada tietoa oppilaan opiskeluun ja opetukseen

liittyvistä asioista. Toiseksi huoltajien toivotaan ottavan osaa opetuksen suunnitteluun sekä yleisesti koulun toimintakulttuurin kehittämiseen. Kodin ja koulun välisen vuorovaikutuksen nähdään edistävän oppilaan yksilöllisiin tarpeisiin vastaavaa kasvatusta ja opetusta sekä koko kouluyhteisön hyvinvointia ja turvallisuutta. Yhteistyö nähdään erityisen tärkeänä koulutuksen nivelvaiheissa sekä oppimisen tuen tarpeiden ilmaantuessa. (POPS 2014, 10, 35; LOPS 2015, 18; Opetushallitus 2014a; 2014b.) Toisen asteen koulutuksessa nostetaan esiin täysi-ikäisen oppilaan oikeus ja vastuu itsenäiseen päätöksentekoon (LOPS 2015, 18; Opetushallitus 2014a; 2014b).

Julkilausuttujen tavoitteiden mukaan yhteistyössä pitäisi huomioida perheiden moninaisuus sekä erilaiset tiedon ja tuen tarpeet (LOPS 2015, 18; POPS 2014, 35; Opetushallitus 2014a; 2014b). Koulun ja kodin välisessä yhteistyössä odotetaan koulun henkilökunnalta avointa ja kunnioittavaa suhtautumista erilaisiin uskontoihin, katsomuksiin, perinteisiin ja kasvatusnäkömyksiin (POPS 2014, 15). Lisäksi aloitteellisuus vuorovaikutukseen tulisi lähteä koulun suunnalta (POPS 2014, 35). Länsimainen lapsikeskeinen kasvatuskäsitys ja kasvatuskumppanuus-ajattelu voi olla pakolaistaustaisten nuorten vanhemmille vieras lähtökohta. Yhteiskunnissa, joista pakolaiset tyypillisesti ovat lähtöisin, kasvatuskulttuuri on usein auktoriteettikeskeinen ja koti sekä koulu nähdään toisistaan irrallisina instituutioina. Kulttuurisen erilaisuuden huomioiminen vuorovaikutuksessa vaikuttaa näin ollen merkittävästi toimivan yhteistyön ja luottamuksen syntymiseen. (Säävälä 2013, 119–121.)

Yhtenä kodin ja koulun välisen yhteistyön keskeisenä tavoitteena on kodin osallistaminen kasvatusta ja opetustehtävään, siis ajatus eräänlaisesta kasvatuskumppanuudesta (ks. esim. Opetushallitus 2014a). Perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteissa jopa muistutetaan, ettei kasvatustehtävä ole ensisijaisesti koulun vastuulla, vaan koulu ”tukee kotien kasvatustehtävää” (POPS 2014, 35). Kasvatuskumppanuusajattelua voidaan tulkintani mukaan pitää eräänlaisena monitasohallinnan muotona, kasvatustehtävän jakamisesta koulu- ja perheinstituutioiden välille. Haverin (2007, 172) mukaan monitasohallinta viittaa hallinnan vertikaaliseen ulottuvuuteen, eli eri tasolla toimivien instituutioiden väliseen yhteistyöhön ja kumppanuuteen.

Tulkitsevan politiikka-analyysin kehyksessä oleellinen kysymys on, mitä merkitystä kasvatuskumppanuudella on pakolaistaustaisten nuoren näkökulmasta. Kodin ja koulun välisen aktiivisen yhteistyön on todettu edistävän koulumenestystä ja ehkäisevän syrjäytymistä (Säävälä 2013, 117). Toisaalta kodin ongelmat voivat heijastua koulunkäynnin

ongelmiin, kuten häiriökäyttäytymiseen (Ojala & Launonen 2003). Oppimisen tukemisen lisäksi koulun ja kodin välisessä yhteistyössä korostuukin oppilaan kokonaisvaltainen hyvinvointi (ks. esim. POPS 2014, 15). Lisäksi koulutuksellisen tasa-arvon näkökulmasta on erittäin tärkeää jakaa pakolaistaustaisten nuorten huoltajille tietoa suomalaisesta koulujärjestelmästä ja heidän mahdollisuuksistaan ja oikeuksistaan sen piirissä. Kulttuuristen lähtökohtien lisäksi merkittävä haaste aktiiviselle yhteistyölle voi olla yhteisen kielen ja viestintäkanavien tuntemuksen puute. Tiedotusta ja viestintää ei kuitenkaan velvoiteta järjestämään muilla kuin koulun opetuskielillä (POPS 2014, 89).

Yhteisen kielen ja viestintäkanavien puute korostuu etenkin ensimmäisinä vuosina maahan saapumisen jälkeen. Pakolaistaustaisten nuorten vanhempien kielitaito ei aina riitä vastaanottamaan kirjallisia ja sähköisiä viestejä, eikä niitä välttämättä osata nähdä tärkeinä. Lisäksi sähköisten järjestelmien käytössä on haasteita sekä taitojen että tarvittavien laitteiden ja yhteyksien osalta. Jos yhteydenpito vaati tulkkausta, ovat henkilökohtaiset tapaamiset usein ainoa mahdollinen tapa viestiä varsinkin monimutkaisemmissa asioissa. Tulkkauspalvelujen saatavuus on kuitenkin heikkoa pienemmillä paikkakunnilla eikä reagointi ole tulkkien saatavuuden viiveestä johtuen välttämättä kovin nopeaa ja välitöntä. (Säävälä 2012, 69–71; Säävälä 2013, 129.)

Säävälän (2012, 84) mukaan kielikysymysten johdosta opettajat eivät välttämättä ole yhteydessä huoltajiin tarpeeksi varhaisessa vaiheessa. Koulun ja kodin etäinen suhde voi ongelmien ilmaantuessa johtaa tunnelatauksen vuoksi vuorovaikutustilanteiden kärjistymiseen oppilashuollon toimijoiden kanssa (emt., 84). Maahanmuuttajaoppilaiden vanhemmat kokivat Säävälän (2012, 86) mukaan koulun ja kodin välisen yhteydenpidon tärkeänä, ja toivoivat jopa enemmän yhteydenottoja erityisesti myönteisissä asioissa.

Koska koulun ja kodin välisellä yhteistyöllä voi olla merkittäviä positiivisia vaikutuksia oppilaan koulumenestykseen ja kokonaisvaltaiseen hyvinvointiin, olisi pakolaistaustaisten nuorten huoltajien vuorovaikutusmahdollisuuksien edistäminen tärkeää yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Huoltajien kielelliset ja tietotekniset taidot, tulkkauspalvelujen saatavuus ja erilaiset kulttuuriset taustat kuitenkin viittaisivat politiikka-analyysini perusteella siihen, että aktiivisen yhteistyön toteutumisessa voi olla sekä alueellista että oppilaskohtaista vaihtelua.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkielman tarkoituksena oli selvittää, miten pakolaistaustaiset nuoret huomioidaan koulutuksen normiohjauksessa Suomessa. Lähestyin kysymystä sekä makro- että mikrotasolla soveltamalla politiikka-analyysia ja koulutuksen yhteiskunnallisten funktioiden teoriaa. Tässä luvussa esittelen analyysini keskeisimmät johtopäätökset siten, että kahdessa ensimmäisessä alaluvussa käsittelen järjestelmätasolla koulutuksellista tasa-arvoa sekä nivelvaiheiden koulutusta ja kolmannessa alaluvussa keskityn opetussuunnitelmien perusteisiin. Lopuksi pohdin tutkielman tuloksia laajemmassa kontekstissa ja esitän mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

6.1. Pakolaistaustaiset nuoret ja koulutuksellinen tasa-arvo

Politiikka-analyysini keskeisin huomio on, ettei koulutuksen normiohjauksessa esiinny erityisesti pakolaistaustaisiin nuoriin kohdistettuja politiikkatoimia tai tavoitteita. Pakolaistaustaisia nuoria ei huomioida muista maahanmuuttajista erillisenä ryhmänä edes erityisesti maahanmuuttajille kohdennetuissa valmistavaa koulutusta käsittelevissä asiakirjoissa. Muutamissa kansainvälisissä tutkimuksissa (ks. esim. Taylor & Sidhu 2012; Arnot & Pinson 2005) tehty huomio pakolaisten diskursiivisesta näkymättömyydestä koulutuksen normiohjauksellisissa asiakirjoissa pätee tämän tutkielman perusteella myös Suomen osalta. Diskursiivinen näkymättömyys on tulkintani mukaan ainakin osittain seurausta universaalista lähestymistavasta sekä oppilaiden yksilöllisten tarpeiden painottumisesta. Vieraskielisten oppilaiden kielelliset valmiudet sekä kulttuuritausta tulisi kuitenkin ottaa opetuksessa huomioon.

Pääosin maksuton koulutus kaikilla koulutusasteilla, opintososiaaliset etuudet ja tuet, toiselle asteelle ulottuvat maksuttomat kouluruokailut, kuljetukset sekä majoitus ovat merkittävimmät aineistosta esiin nousseet järjestelmätason politiikkatoimet, joilla pyritään edistämään universaalisti oppilaiden koulutuksellista tasa-arvoa. Oppilaitostasolla opinnoista suoriutumista ja sitä kautta koulutuksellista tasa-arvoa pyritään edistämään pääasiassa oppimisen ja koulunkäynnin tuen, opiskeluhuollon sekä kodin ja koulun välisen yhteistyön kautta. Makrotason normiohjauksessa ainoastaan valmistavat koulutukset, kotoutumiskoulutus sekä luku- ja kirjoitustaidon koulutus ovat kohdistettu erityisesti maahanmuuttajille.

Suomalaisen koulutuspolitiikan keskeisimpiä tavoitteita on ollut pyrkimys tasa-arvoon, ja politiikka-analyysini perusteella koulutuksen normiohjauksen julkilausutuissa tavoitteissa maahanmuuttajien koulutuksellisen tasa-arvon edistäminen esiintyvät edelleen vahvasti. Liberaalin tasa-arvokäsityksen rinnalla on viitteitä sekä yksilöllisyyttä korostavasta uusliberalistisesta että radikaalista tasa-arvokäsityksestä, joskin paino kahdella ensin mainitulla. Kun huomioidaan että niin pakolaistaustaiset nuoret kuin maahanmuuttajat yleisestikin ovat varsin heterogeenisiä ryhmiä, yksilöllisiin tarpeisiin reagoiminen voidaan nähdä tärkeänä asiana. Toisaalta etenkin yksilöllisten valintojen merkityksen painottumisella voi olla koulutuksellista tasa-arvoa heikentävä vaikutus. Koulutusvalintojen tekeminen edellyttää tietoa suomalaisesta koulu- ja opiskelukulttuurista sekä koulutusjärjestelmästä, jota pakolaistaustaisilla nuorilla tai heidän huoltajillaan ei välttämättä ole ehtinyt kertyä lyhyen maassaolon aikana.

Dumčiuksen ja kumppaneiden (2013) mukaan tiettyihin maahanmuuttajaryhmiin kohdennettujen tukitoimien sijaan tärkeämpää olisi katsoa koulutusjärjestelmää kokonaisuutena. Kaikkia heikosti suoriutuvia oppilaita universaalisti tukevat mekanismit voivat olla integraatiopolitiikan näkökulmasta jopa tehokkaampia kuin tiettyyn maahanmuuttajaryhmään kohdistetut mekanismit (emt.). Suomalainen koulutusjärjestelmä muistuttaa vahvasti tällaista universalistista mallia.

Yksilöllisyyden painottamiseen liittyvä diskursiivinen näkymättömyys voi Taylorin ja Sidhhun (2012) mukaan kuitenkin muodostaa esteen pakolaisten kulttuuriselle, sosiaaliselle ja taloudelliselle integraatiolle, sillä opetushenkilöstöllä voi olla vaikea sovittaa sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ihanteita toimiviksi käytänteiksi ilman pakolaistaustaisiin oppilaisiin kohdennettuja politiikkatavoitteita. Myös Dumčius ja kumppanit (2013) pitävät liian yleisluontoisia kansallisia tavoitteita yhdistettynä laajaan paikallistason autonomiaan ongelmallisina. Koulutuksen normiohjausta leimaava monitulkintaisuus mahdollistaa joustavan reagoinnin yksilöllisiin tarpeisiin, mutta toisaalta tavoitteiden monitulkintaiset muotoilut voivat johtaa varsin vaihteleviin käytäntöihin paikallisella tasolla. Alueellinen epätasa-arvoisuus nousikin opetussuunnitelmien perusteiden analyysissäni suhteellisen usein esiin.

6.2 Pakolaistaustaiset nuoret koulutuksen nivelvaiheissa

Keskeisimpiä erityisesti maahanmuuttajiin, ja siten myös pakolaistaustaisiin nuoriin kohdennetuista koulutuspoliittisista järjestelmätason toimista ovat eri koulutusasteille valmistavat koulutukset sekä kotoutumiskoulutus ja siihen läheisesti liittyvä luku- ja kirjoitustaidon koulutus. Näiden nivelvaiheiden ja kotoutumisen koulutusten tavoitteena on edistää maahanmuuttajien kielellisiä ja muita opiskeluvalmiuksia, ja siten tukea koulutuksellista tasa-arvoa ja kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Kotoutumisen edistämisen näkökulmasta on kuitenkin syytä huomioida, että tällaisiin perinteisestä koulujärjestelmästä eriytettyihin koulutuksina osallistuminen voi näyttäytyä erityiskouluihin verraten ”normaalista” poikkeavana toimintana.

Lainsäädäntö mahdollistaa valmistavan koulutuksen järjestämisen kaikissa nivelvaiheissa, mutta opetusta annetaan pääosin vain perusasteen ja toisen asteen osalta. Valtakunnalliset opetussuunnitelmien perusteet ovat säädetty erikseen perusasteelle, lukioon ja ammatilliseen perusopetukseen valmistaviin koulutuksiin. Valmistavaa opetusta voidaan antaa yksittäisellekin oppilaalle, mutta lakiin kirjattua velvoitetta valmistavien koulutusten järjestämisestä ei ole, vaan toteutuksesta päättävät paikallisesti koulutuksen järjestäjät.

Oppivelvollisuusiän ylittäneille maahanmuuttajille kohdennetuista kotoutumiskoulutuksesta sekä luku- ja kirjoitustaidon koulutuksesta säädetään kotoutumislaisissa (1386/2010). Luku- ja kirjoitustaidon koulutus on suunnattu primaarilukutaidottomille, sekundaari- tai semilukutaitoisille aikuisille maahanmuuttajille. Näistä pääosin työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena annettavista koulutuksista vastaavat muusta koulutuksesta poiketen työ- ja elinkeinoministeriö, ja niiden hankinta perustuu paikallisten elinkeino, liikenne ja ympäristökeskusten toteuttamaan kilpailutukseen. Kotoutumiskoulutuksella sekä ammatilliseen perusopetukseen valmistavalla koulutuksella on yleissivistävää ja niihin valmistavia koulutuksia vahvempi työelämälähtöinen pohjavire.

Pakolaistaustaisten nuorten koulutustaso jää tällä hetkellä kantaväestöä matalammaksi ja keskeisimpiä jatkokouluttautumista rajoittavia tekijöitä ovat kielitaito sekä heikompi opintomenestys suhteessa kantaväestön oppilaisiin (Kilpinen 2009; Kilpi 2010; Teräs & Kilpi-Jakonen 2013). Kielellisten ja muiden opiskeluvalmiuksien edistämiseen tähtäävät nivelvaiheiden valmistavat koulutukset, kotoutumiskoulutus sekä luku- ja kirjoitustaidon koulutus ovat tärkeässä asemassa, mikäli tavoitteena on parantaa pakolaistaustaisten nuorten

koulutusmahdollisuuksien tasa-arvoa. Kotoutumiskoulutuksen kilpailutukseen perustuva hankintamenettely yhdistettynä opettajien kelpoisuusvaatimusten puuttumiseen voivat kuitenkin johtaa alueellisesti eritasoiseen opetukseen. Vastaavasti myös valmistavien koulutusten järjestämisvelvoitteen puuttuminen on ongelmallista alueellisen tasa-arvon toteutumisen näkökulmasta.

Toisen asteen koulutuksen ja korkeakoulutuksen osalta oppilaat voivat hakeutua haluamaansa oppilaitokseen. Viime kädessä kuitenkin oppilaitokset päättävät sisäänoton periaatteista, jolloin oppilaitosten ja oppilaiden toiveet eivät välttämättä kohtaa. Meriittipohjainen sisäänotto yhdistettynä pakolaistaustaisten nuorten kantaväestöä keskimääräisesti heikompaan opintomenestykseen tarkoittaa, että pakolaistaustaiset nuoret sijoittuvat todennäköisesti suhteellisesti useammin matalamman sisäänpääsykynnyksen oppilaitoksiin. Lisäksi aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamiseen liittyvät ongelmat sekä lukukausimaksut korkeakoulujen englanninkielisiin tutkinto-ohjelmiin EU- ja ETA-maiden ulkopuolelta tuleville opiskelijoille voivat nousta esteiksi jatkokoulutukseen hakeutumisessa. Poliittika-analyysini johtopäätöksenä nivelvaiheiden koulutuspolitiikan osalta on siis se, että normatiivinen ohjaus ei kaikilta osin varmista pakolaistaustaisten nuorten yhdenvertaista kohtelua.

6.3 Koulutuksen yhteiskunnalliset tehtävät opetussuunnitelmien perusteissa

Koulutuksen yhteiskunnallisten tehtävien teoria rakentuu funktionalistisesta selitysmallista, jonka mukaan koulutusjärjestelmällä on aina laajempien yhteiskunnallisen tavoitteiden saavuttamiseen tähtäviä tehtäviä eli funktioita (Antikainen, Rinne & Koski 2013; Lehtisalo & Raivola 1999). Tässä luvussa esittelen kolmannen tutkimuskysymykseni mukaisesti keskeisimmät johtopäätökset siitä, miten koulutuksen yhteiskunnalliset tehtävät näyttäytyvät opetussuunnitelmien perusteissa pakolaistaustaisten nuorten näkökulmasta. Ensimmäinen alaluku käsittelee kvalifikaatiofunktioita, eli koulutuksen roolia työvoiman tuottajana. Toisessa ja kolmannessa alaluvussa keskiössä ovat koulutuksen sosiaaliset tehtävät eli integrointifunktio ja valikointifunktio. Neljäs alaluku koskee koulutuksen varastointifunktioita ja viimeinen eli viides alaluku käsittää koulutuksen emansipovaa funktiota.

6.3.1 Kohti elinikäistä oppimista

Maahanmuuttajien kielellisten valmiuksien huomioiminen nousee jossakin muodossa esiin kaikissa aineistoni opetussuunnitelmien perusteissa, ja on keskeisin pakolaistaustaisiin nuoriin kohdistetuista koulutuksen kvalifikaatiotehtävistä. Kielellisten valmiuksien huomioimisella tarkoitetaan pääasiassa opetuskielen (yleensä suomi tai ruotsi) opetusta ja oppilaan oman äidinkielen opetusta. Suomen tai ruotsin kielenopetuksen tarkoituksena on edistää peruskielitaidon ja opiskelunvalmiuksien kehittymistä. Mikäli pakolaistaustaisen nuorten peruskielitaidossa on puutteita, hänelle voidaan yleissivistävässä koulutuksessa antaa erityisesti maahanmuuttajille suunnattua suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetusta. Suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetuksen järjestämisvelvoitteen puuttuminen voi kuitenkin korostaa taloudellisen resurssiohjauksen merkitystä ja synnyttää alueellista epätasa-arvoa.

Suomen tai ruotsin kielen opetus on tulkintani mukaan yhteydessä varastointia lukuun ottamatta kaikkiin koulutuksen yhteiskunnallisiin tehtäviin. Luku ja -kirjoitustaito ovat ensinnäkin perusvalmiuksia, joita ilman osallistuminen koulutukseen, työelämään tai yhteiskuntaan ei ole mahdollista. Lisäksi kielen opetus heijastuu muiden oppiaineiden opiskeluun, sillä tasavertaiset oppimismahdollisuudet edellyttävät riittävää opetuskielen hallintaa. Kielen opetus on myös keskeisimpiä integraatiopolitiikan välineitä.

Koulutuksen yhteiskunnallinen tehtävä työvoiman tuottajana näkyy opetussuunnitelmien perusteissa esiin nousevissa elinikäisen oppimisen ja aktiivisen oppijan ihanteissa. Niin globalisaatio kuin teknologinen kehitysikin edellyttävät tulevalta työvoimalta joustavuutta ja sopeutumista muutokseen, toisin sanoen kykyä kehittää itseään jatkuvasti. Aktiiviseen ja tavoitteelliseen oppimiseen sisältyy myös oppilaan vastuu omasta oppimisestaan ja kehityksestään. Elinikäinen ja aktiivinen oppiminen voidaan tulkita hallintavaltana, jonka tavoitteena on osittain siirtää vastuuta oppimisesta julkiselta taholta yksilölle itselleen. Elinikäisessä itseohjautuvassa oppimisessä on yhtymäkohtia uusliberalistiseen hallinta-ajatteluun, jonka yhtenä tarkoituksena on Julkusen (2006; 2008) mukaan kasvattaa ihmisistä valtioriippumattomia, itsensä elättäviä työntekijäkansalaisia. Vaikka yksilön toimintamahdollisuuksien edistäminen ja valtioriippumattomuus voidaan nähdä emansipatorisina tavoitteina, itseohjautuvan ja aktiivisen kansalaisen kasvattamisessa voi toisaalta olla kyse myös kollektiivisten suojausmekanismien tietoisesta purusta.

6.3.2 Kotoutuminen monikulttuuriseen yhteiskuntaan

Agerin ja Strangin (2008) mukaan kansalaisuus sekä siihen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet muodostavat kotoutumisen perustan, jolloin kansalaisuuden rakentuminen koulutuksen normiohjauksessa on pakolaistaustaisten nuorten näkökulmasta merkityksellistä. Opetussuunnitelmien perusteissa rakennetaan kuvaa republikanistiseen kansalaisuuskäsitykseen nojaavasta aktiivisesta kansalaisesta tai laajemmin tarkasteltuna aktiivisesta yhteiskunnan jäsenestä. Aktiivinen kansalaisuus määritellään osallisuutena, toimijuutena ja vaikuttamisena kansalaisyhteiskunnassa, yhteisöissä, demokraattisessa päätöksenteossa tai laajemmin yhteiskunnassa ja jopa globaalilla tasolla. Aktiivista kansalaisuutta tuottaa myös oppivan yhteisön -periaatteelle rakentuva koulun toimintakulttuuri, jonka mukaan oppimisprosessi rakentuu toiminnallisen yhteisöllisyyden kautta. Toiminnallisuuden kautta rakentuessaan kansalaisuus ei ole sidottu tiettyyn yhtenäiskulttuuriin, jolloin pakolaistaustaisilla nuorilla on multikulturalistisen integraatiopolitiikan tavoitteiden mukaisesti mahdollisuus samalla sekä säilyttää oma kieli- ja kulttuuri-identiteettinsä että kokea itsensä suomalaisen yhteiskunnan täysvaltaiseksi jäseneksi (ks. esim. Keinänen & Mäkeläinen 2009).

Aktiiviseen yhteiskunnan jäsenyyteen liittyy läheisesti myös toiminnallinen yhteisöllisyys. Kansalaisuuteen läheisesti liittyvällä yhteisöllisyydellä on opetussuunnitelmien perusteissa pääasiassa välineellistä arvoa yksilön oppimisen, vuorovaikutustaitojen ja hyvinvoinnin edistäjänä. Yleissivistävän ja valmistavien koulutusten toimintakulttuuri rakentuu oppivan yhteisön -periaatteelle, jonka mukaan oppimisprosessi pohjautuu kouluyhteisön jäsenten väliseen vuorovaikutukseen. Opetussuunnitelmien perusteissa esiintyvät globaali maailmankansalaisuus, toiminnallisen yhteisöllisyyden välineellinen arvo sekä symbolisen yhteisöllisyyden marginaalisuus toisaalta tukevat muun muassa Launosen (2002) ja Saukkosen (2003) väitettä koulutusideologisesta muutoksesta, jossa kansallisista ja yhteisöllisistä arvoista on siirrytty kohti kansainvälisyyttä ja yksilöllisyyttä korostavia arvoja.

Opetussuunnitelmien perusteiden julkilausuttu tavoite multikulturalismin tukemisesta on tulkintani mukaan osa koulutuksen yhteiskunnallista integraatiotehtävää. Oppilaita kannustetaan kunnioittamaan ja suhtautumaan myönteisesti suomalaisen yhteiskunnan ja koululaitoksen kulttuurisen monimuotoisuuteen, eikä kiusaamista, rasismia, tai muuta syrjintää hyväksyttyä. Sekä Taylor ja Sidhu (2012) että Block ja kumppanit (2015) pitävät

tällaista kulttuurisen monimuotoisuuden hyväksyvää ja syrjinnästä vapaata koulun eetosta tärkeänä pakolaistaustaisten nuorten onnistuneen kotoutumisen ja koulutuksellisen tasa-arvon edellytyksenä. Tämän lisäksi koulutuksen julkilausuttuna tavoitteena on tukea oppilaan omaa kieli- ja kulttuuri-identiteettiä, ja kotoutumisprosessin vuorovaikutuksellisuus tunnistetaan.

Sen lisäksi, että pakolaistaustaisilla nuorilla on perustuslaillinen oikeus ylläpitää omaa kieltä ja kulttuuriaan, oppilaan oman äidinkielen opiskelun nähdään edistävän muun muassa oppimista, kotoutumista, oman kulttuurin tuntemusta ja monikielisyyden kehittymistä. Oman äidinkielen opetusvelvoitetta ei kuitenkaan ole, vaan sitä järjestetään mahdollisuuksien mukaan esimerkiksi täydentävänä koulutuksena erillisen valtionavustuksen turvin. Poliittika-analyysini perusteella oppilaan oman äidinkielen opetuksen saatavuus on heikkoa etenkin ammatillisessa peruskoulutuksessa, jonne erillistä valtionavustusta ei myönnetä (KARVI 2015). Resurssiohjauksen ja opiskelijamäärien vaikutukset oppilaan oman äidinkielen opetuksen tarjontaan voivat johtaa siihen, että eri paikkakuntien pakolaistaustaiset nuoret eivät ole tasa-arvoisessa asemassa. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta on erityisen ongelmallista, mikäli oman äidinkielen ylläpitäminen jää oppilaan omalle vastuulle vapaa-aikana toteutettavaksi.

Koulutuksen integraatiotehtävän näkökulmasta on myös tärkeä huomioida, miten normiohjauksessa säädetään opetusryhmien muodostamisesta. Kun toisen asteen koulutuksessa opetusryhmien muodostaminen perustuu aine- ja alavalintoihin, perusasteella paikallistason autonomian mahdollistava normiohjaus on poliittika-analyysini perusteella johtanut varsin vaihteleviin käytäntöihin maahanmuuttajataustaisten oppilaiden sijoittamisessa opetusryhmiin. Osassa kunnista on taloudellisen tilanteen johdosta päädytty myös supistamaan kouluverkkoa ja kasvattamaan ryhmäkokoja. Pakolaistaustaisten nuorten keskittäminen tiettyihin luokkiin, tasoryhmittely sekä suuri luokkakoko voivat kuitenkin haitata niin oppimista kuin kotoutumistakin (Hanushek & Wössmann 2006; Laaksonen 2007).

Julkilausutuista multikulturalismin tavoitteista huolimatta paikallistason autonomian takaava tavoitteiden ja toteutuksen monitulkintainen muotoilu sekä oppilaan oman äidinkielen opetuksen järjestämisen velvoittavuuden puute voivat johtaa pakolaistaustaisia nuoria segregoiviin käytäntöihin, heikompiin oppimistuloksiin sekä alueelliseen eriarvoisuuteen. Kulttuuritaustaltaan eroavilla nuorilla voi olla lisäksi heikot mahdollisuudet

vaikuttaa koulun keskiluokkaiseksi kuvaillun toimintakulttuurin muotoutumiseen. Tällöin on vaarana, että pakolaistaustaisten nuorten osallistaminen typistyy osallistumiseksi ja sitä kautta sopeutumiseksi ”normaaliin” opiskeluympäristöön. Tällaiset kotouttamisen julkilausuttujen tavoitteiden ja käytännön edellytysten sekä toteutuksen väliset ristiriidat ovat nostaneet esiin myös Saukkonen (2013b) ja Varjonen (2003).

6.3.3 Sosiaalinen liikkuvuus ja realistiset valinnat

Koulutuksen valikointifunktio viittaa koulutuksen rooliin ihmisiä yhteiskunnan eritasoisiin yhteiskunnallisiin asemiin lajittelevana instituutiona. Kriittisen näkemyksen mukaan koulutuksen sisäänrakennettu valtaapitävän kulttuurin ohjaamaa luokitusjärjestelmä osaltaan uusintaa yhteiskunnassa vallitsevia sosiaalisia jakoja (Antikainen, Rinne & Koski 2013; Bourdieu & Passeron 1977). Perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteissa koulutusvalinta näyttäytyy kuitenkin sisällönanalyysini perusteella yksilön mielenkiinnon ohjaamana, vapaana ja rationaalisenä valintana, jota koulun tehtävänä on. Valitsemisen taitoja harjoitellaan perusasteelta lähtien valinnaisten opintojen kautta ja valintojen tekemisen taito näyttäytyykin sisällönanalyysini perusteella yhtenä koulutuksen tuottamista kvalifikaatioista.

Uusissa opetussuunnitelmien perusteissa painotettu osaamisen monipuolinen on tärkeää etenkin pakolaistaustaisten nuorten kielellisten valmiuksien näkökulmasta, sillä meriittipohjaisessa valikointijärjestelmässä muodollisella opintomenestyksellä on suuri vaikutus. Myös oppilaan ohjauksella on tärkeä rooli valikointitehtävässä, sillä etenkin lyhyen aikaa maassa olleilla pakolaistaustaisilla nuorilla tai heidän huoltajillaan on rajoittunut tietämys suomalaisen koulutusjärjestelmän toiminnasta ja etenemismahdollisuuksista sen piirissä (ks. esim. Kyntölä 2011; Alitolppa-Niitamo 2004).

Pääasiassa maahanmuuttajille suunnatuissa valmistavissa koulutuksissa painotetaan erikseen koulutusvalinnan realistisuutta. Muun muassa Niemen (2015) mukaan maahanmuuttajaoppilaita kannustetaan usein ”toteuttamiskelpoisina” pidettyihin, matalan sisääntulokynnyksen omaaviin ammatteihin. Oman taitotason yläpuolella olevaan koulutukseen ohjaaminen voi johtaa opintojen keskeyttämiseen, mutta toisaalta pakolaistaustaisia nuoria voidaan etnisen taustan perusteella ohjata myös taitotasoon suhteutettuna liian alhaiseen koulutukseen sekä sekundaarityömarkkinoille, joissa maahanmuuttajataustaisten työntekijöiden osuus on jo ennestään suhteellisen korkea.

Politiikka-analyysini perusteella realististen mahdollisuuksien korostaminen etenkin maahanmuuttajille suunnatuissa koulutuksissa voi osaltaan johtaa yhteiskunnassa vallitsevien sosiaalisen jakojen uusiutumiseen sekä työmarkkinoiden etniseen lohkoutumiseen.

6.3.4 Pitkäaikainen ja lyhytaikainen säilytys

Vaikka kaikki koulutukset toteuttavat osaltaan koulutuksen varastointitehtävää, nostin tarkasteluni keskiöön valmistavat koulutukset, kotoutumiskoulutuksen sekä luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen, sillä ne ovat erityisesti maahanmuuttajille kohdistettuja ”varastoja”. Näiden nivelvaiheiden koulutusten julkilausuttuina tavoitteina on maahanmuuttajien opiskeluvalmiuksien edistäminen. Perusopetukseen valmistavan opetuksen sekä luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen osalta varastointitehtävä perustuikin vahvasti opinnoissa tai yhteiskunnassa välttämättöminä pidettyjen kvalifikaatioiden tuottamiseen.

Koulutuksen varastointitehtävä näyttäytyy sekä toisen asteen valmistavien koulutusten että kotoutumiskoulutuksen osalta toimintana, jonka tarkoituksena on oppimis- ja työelämävalmiuksien edistämisen lisäksi näköalattomiksi tulkittujen yksilöiden aktivointi ja osallistuminen (vrt. Lehtisalo & Raivola 1999, 64–65; Antikainen, Rinne & Koski 2013, 176). Toisen asteen valmistavat koulutukset toimivat varastopaikkana pakolaistaustaisille nuorille, joiden koulutus on keskeytynyt, jotka haluavat mietintäaikaa jatko-opintojen suhteen tai ovat vailla jatko-opintopaikkaa. Opiskeluvalmiuksien edistämisen lisäksi toisen asteen valmistavien koulutusten epäsuorana tavoitteena on tulkintani mukaan kiinnittää koulutuspaikkaa vaille olevat nuoret koulutusjärjestelmän piiriin, sillä pelkän peruskoulutuksen varaan jäävien työllistymismahdollisuudet ovat erittäin heikot. Myös kotoutumiskoulutus on vahvasti yhteydessä työvoimapolitiikkaan, sillä se on kohdistettu ensisijaisesti työttömille maahanmuuttajille, joilla ei nähdä olevan työmarkkinoilla toimimisen edellyttämiä valmiuksia.

Osallistaminen ja syrjäytymisen ehkäiseminen voidaan nähdä työvoimapolitiikan lisäksi myös varastointifunktion emansipatorisena ulottuvuutena. Kilpailukykyyn ja työvoimapolitiikkaan kytkeytyvät tavoitteet mahdollisimman nopeasta siirtymisestä koulutuksesta työmarkkinoille kohdistavat kuitenkin paineita varastointitehtävää kohtaan. Politiikka-analyysini johtopäätös näiltä osin on, että mitä myöhemmässä ikävaiheessa

pakolaistaustainen nuori maahan tulee, sitä todennäköisemmin hänet ohjataan lyhytkestoiseen ja työelämälähtöiseen koulutukseen. Varastoinnin kesto on taas yhteydessä koulutuksen valikointifunktioon, sillä kotoutumiskoulutuksen kaltaiset lyhyet koulutukset kykenevät tuottamaan pääosin vain sekundaarisilla työmarkkinoilla toimimisen mahdollistavia kvalifikaatioita.

6.3.5 Kokonaisvaltainen tuki ja hyvinvointi

Taylor ja Sidhu (2012) korostavat, että pakolaistaustaisten nuorten koulutuksessa tulisi huomioida kokonaisvaltaisesti oppimisen ja hyvinvoinnin tuen tarpeet. Kuten edellä olen tuonut esiin, koulutuksen emansipaatiotehtävä linkittyy vahvasti muihin koulutuksen yhteiskunnallisiin tehtäviin. Niin kielten opetuksella, kotouttamista edistävillä toimilla, valmistavilla koulutuksilla, kotoutumiskoulutuksella kuin koulutusvalinnoillakin on vahva emansipatorinen ulottuvuus. Tässä alaluvussa käsitelen sellaisia opetussuunnitelmien perusteissa esiintyviä oppimisen ja hyvinvoinnin tuen muotoja, jotka tulkintani mukaan toteuttavat ensisijaisesti koulutuksen emansipatorista tehtävää: oppimisen ja koulunkäynnin tukea, oppilashuoltoa sekä koulun ja kodin välistä yhteistyötä.

Oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarkoituksena on tukea oppilaita suoriutumaan opinnoistaan, mutta tuen tavoitteita ja käytännön toteutusta käsitellään perusopetusta lukuun ottamatta hyvin suppeasti ja monitulkintaisesti. Normiohjaus antaa siis samalla tapaa, kuin esimerkiksi kieli- ja kulttuuri-identiteetin tukemisen ja opetusryhmien muodostamisen osalta paljon päätäntävaltaa ja liikkumatilaa paikalliselle tasolle. Perusopetuksen kohdalla annettava kolmiportainen ja asteittain tiivistyvä tuki on kattavinta oppimisen ja koulunkäynnin tukea suomalaisessa koulutusjärjestelmässä. Kirjavaisen ja Pulkkinen (2017) mukaan perusasteen koulutuksessa onkin onnistuttu tukemaan erityisesti osaamistasoltaan heikoimpien ensimmäisen polven maahanmuuttajien oppimista.

Normiohjauksen monitulkintainen muotoilu sekä resurssiohjaus voivat kuitenkin synnyttää oppimisen ja koulunkäynnin tuen saatavuudessa alueellista epätasa-arvoa kaikilla koulutusasteilla. Lisäksi politiikka-analyysissäni nousi esiin, että etninen tausta nähdään usein oppimisvaikeuksia ja koulunkäynnin ongelmia tuottavaksi tekijäksi, jolloin huomio siirtyy pois koulun toimintakulttuurin vaikutuksista (ks. esim. Vidgren 2003). Puutteellinen kielitaito voidaan sekoittaa oppimisen ongelmiin, jolloin pakolaistaustainen nuori voidaan siirtää esimerkiksi erityisopetukseen väärän diagnoosin pohjalta (Perttula 2001; Tuittu &

Klemelä 2012). Vaikka eriytetty opetus olisikin pedagogisesti perusteltua, siirto erityisopetukseen voi tuottaa kokemuksen toiseudesta jo ennestään kulttuuriselta taustaltaan kantaväestöstä poikkeaville pakolaistaustaisille nuorille, (Laaksonen 2007; Tuittu & Klemelä 2012).

Resurssiohjauksesta kumpuavaa alueellista epätasa-arvoa esiintyy myös yksilöllisen opiskeluhuollon saatavuudessa (Säävälä 2012; Pöyhönen ym. 2013). Tämä on ongelmallista etenkin pakolaistaustaisten nuorten näkökulmasta, sillä heillä voi olla muita useammin kokonaisvaltaisen psykososiaalisen tuen tarpeita (Schubert 2009; Suikkanen 2010; KARVI 2015). Yhteisöllinen opiskeluhoito kiinnittää huomiota positiivisen ja kannustavan sekä syrjinnästä vapaan ilmapiirin rakentumiseen, jota esimerkiksi Taylor ja Sidhu (2012) sekä Block ja kumppanit pitävät tärkeänä elementtinä pakolaistaustaisten nuorten koulutuksessa ja kotoutumisessa. Opiskeluhoollolla voi siis olla tärkeä yhteiskunnallista eriarvoisuutta tasoittava sosiaali- ja terveystieteellinen rooli.

Koulun ja kodin välisen yhteistyön nähdään edistävän yksilöllisiin tarpeisiin vastaavaa opetusta, koulun toimintakulttuurin kehitystä sekä koko kouluyhteisön hyvinvointia ja turvallisuutta. Koulutuksellisen tasa-arvon näkökulmasta on tärkeää jakaa pakolaistaustaisille nuorille ja heidän huoltajilleen tietoa suomalaisesta koulutusjärjestelmästä. Yksi koulun ja kodin välisen yhteistyön tavoitteista on tällaisen informaation jakaminen. Poliittika-analyysini perusteella kodin ja koulun välisessä yhteistyössä on kyse myös huoltajien osallistamisesta koulun opetus- ja kasvatustehtävään, eli eräänlaisesta uuden julkisjohtamisen mukaisesta monitasohallinnasta tai kumppanuusajattelusta (vrt. Haveri 2007, 172).

Pakolaistaustaiset nuoret ovat yleensä lähtöisin maista, joissa kasvatuskulttuuri on auktoriteettikeskeinen ja koti sekä koulu nähdään toisistaan irrallisina instituutioina (ks. esim. Säävälä 2013, 119–121). Koulun ja kodin välinen vuorovaikutus vaatiikin koulun henkilökunnalta kykyä huomioida perheiden moninaisuus ja suhtautua avoimesti sekä kunnioittavasti erilaisiin kasvatuskäsityksiin ja perinteisiin. Pakolaistaustaisten nuorten näkökulmasta on kuitenkin ongelmallista, ettei tiedostusta ja viestintää velvoiteta järjestämään muilla kuin opetuskielillä. Yhteisen kielen ja viestintätaitojen puute sekä sähköisten viestintäjärjestelmien käyttötaidot korostuvat etenkin maahantulon ensimmäisten vuosien aikana. Oman haasteensa tuo myös tulkkaukspalvelujen saatavuus etenkin pienemmällä paikkakunnilla (Säävälä 2012, 69–71; Säävälä 2013, 129). Poliittika-

analyysini kodin ja koulun välisestä yhteistyöstä päättyy samaan johtopäätökseen kuin oppimisen ja koulunkäynnin tuen sekä opiskeluhuollon osalta: pakolaistaustaiset nuoret eivät ole todennäköisesti alueellisesti yhdenvertaisessa asemassa.

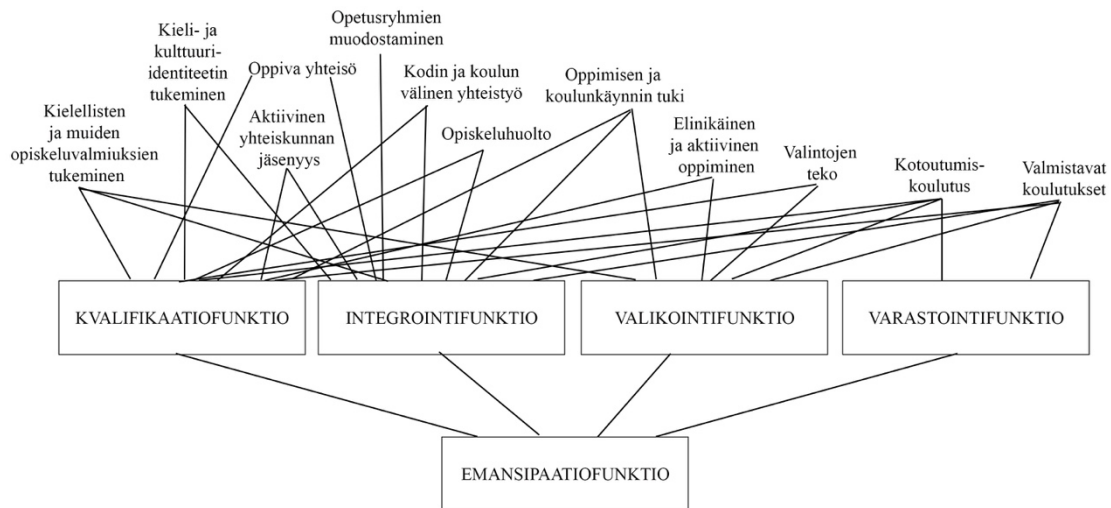
6.4 Pohdinta

Koulutuksellisen tasa-arvon eetos on edelleen vahva suomalaisessa koulutusjärjestelmässä. Universalismiin ja yksilöllisiin tarpeisiin perustuvat tukimuodot ovat tulkintani mukaan johtaneet siihen, että pakolaistaustaiset nuoret ovat kuitenkin diskursiivisesti näkymättömiä koulutuksen normiohjauksessa. Pakolaistaustaiset nuoret sisällytetään laajempiin ja heterogeenisempiin vähemmistökatgorioihin: ”maahanmuuttajat” tai ”vieraskieliset”.

Politiikka-analyysini perusteella maahanmuuttajiin tai vieraskielisiin oppilaisiin kohdenneet tavoitteet toteuttavat suorasti vain koulutuksen kvalifikaatiotehtävää (kielellisten ja muiden opiskelunvalmiuksien edistäminen) sekä integraatiotehtävää (oman kieli- ja kulttuuri-identiteetin tukeminen, kotoutuminen). Nämä ovat kuitenkin epäsuorasti yhteydessä sekä koulutuksen valikointitehtävään (kvalifikaatioiden merkitys meriittipohjaisessa luokittelujärjestelmässä) että emansipaatiotehtävään (yhteiskunnan täysvaltaisena jäsenenä toimiminen ei ole mahdollista ilman kielen hallintaa). Koulutuksen varastointitehtävä näyttäytyy muista yhteiskunnallisista funktioista poiketen vain institutionaalaisella tasolla. Valmistavat koulutukset sekä kotoutumiskoulutus ovat erityisesti maahanmuuttajille kohdennettuja ”varastoja”, joiden tarkoituksena on kiinnittää työttömät tai vaille jatkokoulutuspaikkaa jääneet nuoret aktivoivan toiminnan piiriin. Varastoinnin tavoitteena on näiltä osin pakolaistaustaisten nuorten syrjäytymisen ehkäiseminen, joka on vastaavasti yhteydessä koulutuksen integrointi- ja emansipaatiotehtävään.

Edellä kuvaamani yhteydet antavat vain kapean kuvan kokonaisuudesta, sillä koulutuksen yhteiskunnalliset funktiot risteävät monilta muiltakin osin. Tasa-arvoa painottavassa koulutuspolitiikassa koulutuksen emansipatorinen tehtävä kytkeytyy ainakin epäsuorasti kaikkiin muihin koulutuksen yhteiskunnallisiin tehtäviin. Voidaan tulkita, että emansipaation tavoitteena on vapauttaa pakolaistaustaiset nuoret ja muut maahanmuuttajat epäoikeudenmukaisesta yhteiskunnallisesta asemasta, eli mahdollistaa sosiaalinen liikkuvuus (vrt. Lehtisalo & Raivola 1999, 67). Lisäksi, mikäli tasa-arvo nähdään koulutuksen normatiivisena perustana, muut koulutuksen yhteiskunnalliset funktiot voidaan tulkita emansipatoriselle tehtävälle alisteisena. Toisin sanoen, kvalifikaatio-, integrointi-,

valikointi- ja varastointitehtävät toteuttavat viime kädessä koulutuksen emansipaatiotehtävää (vrt. Lehtisalo & Raivola 1999, 38). Näitä politiikka-analyysissäni esiin nousseiden teemojen ja yhteiskunnallisten funktioiden välisiä yhteyksiä ja risteävyyksiä havainnollistan kuviossa 2.



KUVIO 2: Koulutuksen yhteiskunnallisten funktioiden risteävyys

Kuviosta 2 voidaan havaita myös, että pakolaistaustaisten nuorten näkökulmasta opetussuunnitelmien perusteissa painottuvat etenkin koulutuksen integrointitehtävä sekä kvalifikaatiotehtävä, jota Lehtisalo ja Raivola (1999, 38) kutsuvat koulutuksen taloudelliseksi tehtäväksi. Integrointitehtävän osalta on huomioitava, että monet pakolaistaustaisten nuorten omaa kieli- ja kulttuuri-identiteettiä tukevat toimet eivät ole velvoittavia. Tulokseni tukevat näiltä osin Kivirauman (2011, 77) väitettä siitä, että koulutuspolitiikka näyttäytyy usein taloudellisille tehtäville alisteisena.

Kuviota 2 tulkitessa on lisäksi muistettava, että koulutuksen valikointifunktio on osittain ristiriidassa emansipaatiofunktion kanssa, sillä koulutusjärjestelmä jaottelee ihmiset eritasoihin yhteiskunnallisiin asemiin (Lehtisalo & Raivola 1999, 67–68). Tästä näkökulmasta koulutuksen emansipaatio näyttäytyy ennen kaikkea yksilön vapautena edetä omien tavoitteidensa ja kykyjensä mukaisesti. Pakolaistaustaisten koulutuksen periytyminen ja muita väestöryhmiä heikompi työmarkkina-asema kertovat siitä, ettei suomalainen koulutusjärjestelmä kykene tuottamaan emansipaatiota eri väestöryhmille tasaisesti.

Ajatus emansipaatioon kytkeytyvästä valtaistumisesta sisältyy myös koulutuspolitiikkaa ohjaavaan hallinta-ajatteluun (Hakari 2013; Häikiö & Leino 2014). Poliitiikka-analyysini

perusteella vaikuttaisi siltä, että hallinnan mekanismit ovat koulutuspolitiikan ohjauksen lisäksi tulleet osaksi eri koulutusasteiden toimintakulttuuria ja -tapoja. Niin maahanmuuttajille suunnattujen valmistavien koulutusten, oppilaan ohjauksen ja opetuksen, opiskeluhuollon kuin koulun ja kodin välisen yhteistyönkin tavoitteena on edistää oppilaan valmiuksia suoriutua jostakin, siis luoda toimintamahdollisuuksia. Oppivan yhteisön toimintaperiaatteet, opiskelijälähtöisyys ja kasvatuskumppanuus pyrkivät osallistamaan, eli toisin sanoen laajentamaan opetuksen toimeenpanoon osallistuvien joukkoa (vrt. Häikiö & Leino 2014, 11–14). Aktiivisen oppijan ja elinikäisen oppimisen periaatteiden mukaisesti ihanteellinen opiskelija pyrkii jatkuvasti kehittämään itseään ja kykenee ottamaan vastuun omasta oppimisestaan, myös koulutuspolun päättymisen jälkeen. Kasvatuskumppanuus perustuu osittain ajatukseen siitä, ettei kasvatustehtävä ole ensisijaisesti koulun vastuulla. Sen lisäksi, että yhteiskunta on hallinta-ajattelun mukaisesti siirtänyt vastuuta koulutuksen järjestämisestä paikalliselle tasolle, yhteiskunta myös siirtää vastuuta oppimisesta ja opetuksesta koulutusinstituution ulkopuolelle, pakolaistaustaiselle nuorelle itselleen ja tämän huoltajille (vrt. Haveri 2007, 167). Itseohjautuvuutta ja elinikäistä oppimista korostavan diskurssin keskellä herää kysymys, onko yhteiskunnalla edellytyksiä kantaa vastuu pakolaistaustaisista nuorista?

Vaikka minulla ei ollut tämän tutkielman puitteissa mahdollista tarkastella implementointia edeltänyttä, koulutuspolitiikan muotoutumiseen kytkeytyvää eri intressitahojen välistä valtakamppailua, lopputuloksessa huokuu monilta osin kompromissi. Opetussuunnitelmien perusteissa esiintyy toistuvasti tasapainottelua tietyllä tapaa vastakkaisten painotusten kanssa, jotka voidaan tulkintani mukaan tiivistää dikotomioihin yksilöllisyys–yhteisöllisyys sekä sivistysperiaate–työelämälähtöisyys. Poliittika-analyysini perusteella perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa ja lukioon valmistavassa koulutuksessa on vahva yleissivistyksellinen pohjavire, kun taas ammatillinen peruskoulutus ja siihen valmistava koulutus sekä kotoutumiskoulutus ovat huomattavasti enemmän työelämälähtöisiä. Se miten yksilöllisyyttä ja yhteisöllisyyttä painotetaan, on tulkintani perusteella myös yhteydessä koulutuksellisen tasa-arvon monimerkityksellisyyteen. Kuitenkin, kuten Kalalahti ja Varjo (2012, 51) huomauttavat, yksilöllisten oikeuksien toteuttaminen edellyttää aina jonkin asteisia koulutusmahdollisuuksien tasa-arvoa ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta rajoittavia muutoksia koulutusjärjestelmässä.

6.5 Lopuksi

Tämän tutkielman tavoitteena oli selvittää, kuinka pakolaistaustaiset nuoret huomioidaan koulutuksen normiohjauksessa. Johtopäätöksiä tulkitessa on syytä huomioida tutkielman rajoitteet. Ensinnäkin, tutkielmani aineisto koostuu valtakunnallisen tason normiohjauksen asiakirjoista, joten tuloksia ei voida ulottaa koskemaan paikallista tasoa. Paikallisten opetussuunnitelmien analyysi voisi tuoda arvokasta lisätietoa normiohjauksen näkökulmaan. Tärkeää olisi tutkia myös sitä, miten pakolaistaustaiset nuoret itse kokevat koulutuksen vastaavan heidän tarpeisiinsa.

Toiseksi, pakolaistaustaisia nuoria voidaan tukea myös normiohjauksen ulkopuolella, esimerkiksi resurssiohjauksen keinoin (ks. esim. Silliman 2017) tai erilaisten hankkeiden ja ohjelmien avulla (ks. esim. SIMHE-hanke). Politiikka-analyysini antaa viitteitä siitä, että etenkin resurssiohjauksella voi olla merkittävä rooli pakolaistaustaisten nuorten koulutuksessa. Jatkotutkimuksen näkökulmasta voisikin olla mielenkiintoista kohdistaa huomio muihin pakolaistaustaisiin nuoriin kohdistuviin koulutuksen ohjausmekanismeihin.

Kolmanneksi, tavoitteenani oli hyvää tieteellistä käytäntöä ja tutkimuksen eettisiä periaatteita noudattaen muodostaa mahdollisimman kattava kuva pakolaistaustaisen nuorten huomioimisesta koulutuksen normiohjauksessa. Laajaa aineistoa tiivistäessä olen väistämättä joutunut tekemään rajauksia ja valintoja analyysissäni esiin nostettavista teemoista. Validiteetin varmistamiseksi hyödynsin rajauksen tukena tutkimuskirjallisuutta tunnistaakseni sellaiset teemat, jotka ovat pakolaistaustaisten nuorten näkökulmasta merkityksellisiä.

Lopuksi, yhteiskuntapoliittisen valmistelun, päätöksenteon ja toimeenpanon tulisi perustua tutkittuun tietoon¹⁴, mutta pakolaistaustaisten nuorten koulutusta käsittelevää tutkimusta on kuitenkin toistaiseksi tehty Suomessa suhteellisen vähän. Jos pakolaistaustaisia nuoria ei ole huomioitu muista maahanmuuttajista erillisenä ryhmänä koulutuksen normiohjauksessa, ei sitä ole juuri tehty tieteellisen tutkimuksenkaan piirissä. Tämä tutkielma pyrkii osaltaan paikkaamaan näitä tiedollisia aukkoja ja voi auttaa ymmärtämään pakolaistaustaisten

¹⁴ Raivio, K. 2014. Näyttöön perustuva päätöksenteko – suomalainen neuvonantojärjestelmä. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 3/14.

nuorten suhteellisesti heikompaa yhteiskunnallista asemaa. Toisaalta koulun ja yhteiskunnan välisiä suhteita kriittisesti tarkastelevalla tutkimuksella voi olla myös pakolaistaustaisia nuoria emansipoiva vaikutus. Jyväskylän yliopiston latinankielistä mottoa lainatakseni, amica veritas. Totuus on ystävä.

LÄHTEET

- Ager, A. & Strang, A. 2008. Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 166–191.
- Ahmad, A. 2005. Getting a job in Finland: The social networks of immigrants from the Indian subcontinent in the Helsinki metropolitan labour market. Helsinki: University of Helsinki.
- Ahonen, S. 2003. Yhteinen koulu: Tasa-arvoa vai tasapäisyyttä? Koulutuksellinen tasa-arvo Suomessa Snellmanista tähän päivään. Tampere: Vastapaino.
- Alasuutari, P. 2011. Laadullinen tutkimus 2.0 (4. uudistettu painos). Tampere: Vastapaino.
- Alitolppa-Niitamo, A. 2004. The Icebreakers - Somali Speaking Youth in Metropolitan Helsinki with a Focus on the Context of Formal Education. Helsinki: Väestöliitto.
- Antikainen, A., Rinne, R. & Koski, L. 2013. Kasvatussosiologia. 5. uudistettu painos. Juva: Bookwell Oy.
- Antikainen, A. & Rinne, R. 2012. Ylikansalliset paineet, pohjoismainen malli ja suomalainen koulutus. Teoksessa: Kettunen P. & Simola H. (toim.) Tiedon ja osaamisen Suomi: kasvatus ja koulutus Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle, 441–479.
- Arnot, M. & H. Pinson. 2005. The education of asylum-seeker and refugee children: A study of LEA and school values, policies and practices. Cambridge: Faculty of Education, University of Cambridge.
- Aro, M. 2014. Koulutusinflaatio: Koulutusekspansio ja koulutuksen arvo Suomessa 1970-2008. Turku: Turun yliopisto.
- Ball, S. J. 1990. Politics and policy making in education: Explorations in policy sociology. Lontoo: Routledge.
- Beiner, R. 1995. Theorizing Citizenship. New York: State University Press of New York.
- Bergbom, B. & Giorgiani, T. 2007. Maahanmuuttajien suomen kielen taito. Teoksessa Vartia, M., Bergbom, B., Giorgiani, T., Rintala-Rasmus, A., Rajala, R. & Salminen, S. (toim.) Monikulttuurisuustyön arjessa. Työterveyslaitos. Työministeriö. Helsinki, 65–84.
- Berger, T. & Frey, C. 2016. Structural Transformation in the OECD: Digitalisation, Deindustrialisation and the Future of Work. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 193. Pariisi: OECD Publishing.
- Berndtson, E. 2005. Poliittika tieteenä. Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Bernelius, V. 2011. Osoitteenmukaisia oppimistuloksia? Kaupunkikoulujen eriytmisen vaikutus peruskoululaisten oppimistuloksiin Helsingissä. *Yhteiskuntapolitiikka*, 76(5), 479–493.
- Bernelius, V. 2013. Eriytyvät kaupunkikoulut: Helsingin peruskoulujen oppilasohjan erot, perheiden kouluvalinnat ja oppimistuloksiin liittyvät aluevaikutukset osana kaupungin eriytymiskehitystä. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Bevir, M. (2007) Encyclopedia of governance. (Vols. 1–2). SAGE Publications, Thousand Oaks.

- Bevir, M. 2011. Governance as theory, practice, and dilemma. Teoksessa: Bevir, M. (toim.) The SAGE handbook of global governance.
- Biesta, G. J. J. 2010. Good education in an age of measurement: Ethics, politics, democracy. Boulder: Paradigm Publishers
- Bourdieu, P. & Passeron, J. 1977. Reproduction in education, society and culture. Lontoo: Sage.
- Coello, L. & Prins, B. 2010. Significant difference? A comparative analysis of multicultural policies in the United Kingdom and the Netherlands. Amsterdam: Aksant.
- Davis, K., & Moore, W. E. 1945. Some principles of stratification. *American sociological review*, 10(2), 242–249.
- Dumčius, R., Siarova, H., Nicaise, I., Huttova, J. & Balčaitė, I. 2013. Study on educational support for newly arrived migrant children. Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto.
- Durkheim, É. 1956. Education and sociology. New York: Free Press.
- European Migration Network. 2015. Integration of beneficiaries of international/humanitarian protection into the labour market: policies and good practices. Saatavilla: <http://www.emn.fi/files/1412/Synteesiraportti_integration_of_beneficiaries_of_international_protection_eu_2015.pdf> (viitattu 15.11.2016)
- Fischer, F., Miller, G. J. & Sydney, M. 2007. Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods. Florida: Taylor & Francis.
- Forsander, A. 2002. Luottamuksen ehdot: Maahanmuuttajat 1990-luvun suomalaisilla työmarkkinoilla. Helsinki: Väestöntutkimuslaitos, Väestöliitto.
- Forsander, A. 2013. Maahanmuuttajien sijoittuminen työelämään. Teoksessa: Martikainen, T., Saukkonen, P. & Säävälä, M. (toim.), Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta. Helsinki: Gaudeamus, 220–244.
- Frey, C. B. & Osborne, M. 2017. The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation? *Technological Forecasting & Social Change*, 114, 254–280.
- Haahtela, I. & Soininen, T. 2014. Ulkomailla suoritettujen tutkintojen ja pätevyyksien sekä hankitun osaamisen tunnistamisen kehittämisprojekti. TE-palvelut raportti. Saatavilla: <http://www.rakennerahastot.fi/documents/10179/308807/Ulkomailla_suoritettujen_tutkintojen_ja_p%C3%A4tevyyksien_sek%C3%A4_hankitun_osaamisen_tunnistaminen.pdf/98210efc-b714-4470-9dd9-217d223797cb> (viitattu 3.5.2017)
- Hakari, K. (2013). Uusi julkinen hallinta: kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista. Tampere: Tampere University Press.
- Hanushek, E. A. & Wössmann, L. 2006. Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Differences-in-differences Evidence across Countries. *Economic Journal*, 116(510), C63–C76.
- Harisalo, R., Aarrevaara, T., Stenvall, J. & Virtanen, P. 2007. Julkinen toiminta – Julkinen politiikka. Tampere: Tampere University Press.
- Haveri, A. 2007. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. 3. uudistettu painos. Tampere: Tampere University Press.

- Häikiö, L. & Leino, H. 2014. Tulkitsevan politiikka-analyysin lähtökohdat. Teoksessa L. Häikiö & H. Leino (toim.) *Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. Tampere: Tampere University Press, 9–32.
- Häkkinen M., Käyhkö K. & Bogdanoff, M. 2017. ”Enemmän kuin pelkkä projekti”: Supporting Immigrants in Higher Education in Finland: SIMHE-UniPID -pilotihankkeen yhteenveto. Jyväskylä: The Finnish University Partnership for International Development, Jyväskylän yliopisto.
- Ikonen, K. & Jääskeläinen, L. 2008. Maahanmuuttajien opiskelu lukiossa. Maahanmuuttajien opiskelun tuen muodot ja tarpeet nuorten lukiokoulutuksessa vuonna 2006. Opetushallitus.
- Inin, E.F. & Wood, P.K. 1999. *Citizenship & Identity*. London: Sage Publications.
- Janhunen, K. (2013). *Kouluhyvinvointi nuorten tulkitsemana*. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto.
- Jann, W. & Wegrich, K. 2007. Theories of policy cycle. Teoksessa: Fischer, F., Miller, G. J. & Sydney, M. (toim.) *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Florida: Taylor & Francis, 43–62.
- Jauhiainen, A. 2010. Koulutusyhteiskunnasta oppimisyhteiskuntaan. *Aikuiskasvatus: aikuiskasvatustieteellinen aikakauslehti*, 30(2), 141–145.
- Jokisaari, S. 2006. Kotouttamislain merkitys kotoutumisessa maahanmuuttajan näkökulmasta. Siirtolaisuusinstituutti.
- Julkunen, R. 2006. Vastuupuheen esiinmarssi. *Yhteiskuntapolitiikka*, 71(5), 533–540.
- Kalalahti, M. & Varjo, J. 2012. Tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus perusopetukseen sijoittumisessa ja valikoitumisessa. *Kasvatus & Aika*, 6(1), 39–55.
- Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. 2017. Ammattikorkeakoulujen maahanmuuttajille järjestämä korkeakouluopintoihin valmentava koulutus vuosina 2010–2017. Saatavilla: <https://karvi.fi/app/uploads/2017/06/KARVI_1517.pdf> (viitattu 14.7.2017)
- Karppinen, K. 2008. Koulumenestys, koulutukseen valikoituminen, tutkinnon suorittaminen ja työelämään siirtyminen. Teoksessa: Kuusela J., Etelälahti A., Hagman Å., Hievanen R., Karppinen K., Nissilä L., Rönneberg U. & Siniharju M. (toim.) *Maahanmuuttajaoppilaat ja koulutus - tutkimus oppimistuloksista, koulutusvalinnoista ja työllistämisestä*. Helsinki: Opetushallitus.
- Keinänen T. & Mäkeläinen K. .2009. Aktiivinen kansalaisuus kotoutumisen edellytyksenä. Teoksessa: Harinen, P., Honkasalo, V., Souko, A-M. & Suurpää, L. (toim.) *Ovet auki! Monikulttuuriset nuoret, vapaa-aika ja kansalaistoimintaan osallistuminen*. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura julkaisuja 91, 183—204.
- Kilpinen, J. 2009. Maahanmuuttajien ammatillisen peruskoulutuksen keskeyttämiselvitys. Opetushallitus. Saatavilla: <http://www.oph.fi/download/119385_Maahanmuuttajien_ammattillisen_peruskoulutuksen_keskeyttamiselvitys.pdf> (viitattu 23.3.2017)
- Kirjavainen, T. & Pulkkinen, J. 2017. Miten lähtömaa on yhteydessä maahanmuuttajataustaisten oppilaiden osaamiseen? Oppilaiden osaamiserot PISA 2012 -tutkimuksessa. *Yhteiskuntapolitiikka*, 82(4), 430–439.
- Kiviniemi, K. 2010. Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa: Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle*

- tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin (3. uudistettu painos).
 Juva: PS-kustannus, 70–85.
- Kivirauma, J. 2001. Kansainvälistymisen pakot: kohti eriarvoistavaa koulutuspolitiikkaa.
 Teoksessa: Jauhiainen, A., Rinne, R. & Tähtinen, J. (toim.), Koulutuspolitiikka
 Suomessa ja ylikansalliset mallit. Turku: Suomen Kasvatustieteellinen Seura, 73–90.
- Komulainen, M. 2010. Ulkoistaminen kunnissa: Oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen
 ilmenemismuodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistamisen rajoituksista ja sille
 asetettavista vaatimuksista yhtenä kunnallisten palvelujen tuottamismuotona. Helsinki:
 Suomen kuntaliitto.
- Korkeakivi, R. 2015. Kotoutumiskoulutuksen kilpailutus kummututtaa. *Opettaja* 15, 7.
- Koskinen-Sinisalo, K. 2015. Pitkä tie: Maahanmuuttajasta opettajaksi Suomeen.
 Kasvatustieteiden yksikkö. Tampereen yliopisto. Väitöskirja. Tampere: Tampere
 University Press.
- Kosonen, L. 2008. Growing Up Vietnamese in Finland: Looking Back 12 Years Later. The
 Wellbeing and Sociocultural Adaptation of Vietnamese as Children or Adolescents and
 as Young Adults. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Krippendorff, K. (2013). Content analysis: An introduction to its methodology (3. uudistettu
 painos). Lontoo: SAGE.
- Kulovaara, K. & Nousiainen, M. 2016. Uuden hallinnan monet kasvot. Teoksessa:
 Nousiainen, M. & Kulovaara, K. (toim.) Hallinnan ja osallistamisen politiikat.
 Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 7–21.
- Kuusela J., Etelälahti A., Hagman Å., Hievanen R., Karppinen K., Nissilä L., Rönning U.
 ja Siniharju M. 2008. Maahanmuuttajaoppilaat ja koulutus. Tutkimus
 oppimistuloksista, koulutusvalinnoista ja työllistämisestä. Helsinki: Opetushallitus.
- Kyntölä, L. 2011. Lukioon vai ei? Toisen polven maahanmuuttajanuorten koulutusvalinnat.
 Helsinki: Suomen lukiolaisten liitto.
- Laaksonen, A. 2007. Maahanmuuttajaoppilaat erityiskouluissa. Kasvatustieteiden
 tiedekunta. Turun yliopisto. Väitöskirja.
- Lahtinen, M. & Lankinen T. 2015. Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä. 9. uudistettu
 painos. Helsinki: Tietosanoma.
- Laiho, A. 2013. Sukupuolten tasa-arvo koulutuspoliittisena tavoitteena ja käsitteenä–
 erityistarkastelussa 2000-luvun politiikkadokumentit. *Kasvatus & Aika*, 7(4), 27–44.
- Larja, L., Sutela, H. & Witting, M. 2015. Nuorten kouluttautuminen. Teoksessa: Nieminen,
 T., Sutela, H. & Hannula, U. (toim.) Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi
 suomessa 2014. Helsinki: Tilastokeskus.
- Launonen, L. 2000. Eettinen kasvatusajattelu suomalaisen koulun pedagogisissa teksteissä
 1860-luvulta 1990-luvulle. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Launonen, L. & Pulkkinen, L. 2004. Koulu kasvuyhteisönä: kohti uutta toimintakulttuuria.
 Jyväskylä: PS-kustannus.
- Lehtisalo, L. & Raivola, R. 1999. Koulutus ja koulutuspolitiikka 2000-luvulle. Juva: WSOY.
- Leppiniemi, H. 2016. Ilmiö nimeltä ilmiöpohjainen oppiminen. Opettajien käsityksiä
 ilmiöpohjaisesta oppimisesta. Tampereen yliopisto. Kasvatustieteiden yksikkö. Pro
 gradu.

- Linnanmäki-Koskela, S. 2010. Maahanmuuttajien työmarkkinaintegraatio: Vuosina 1989-93 Suomeen muuttaneiden tarkastelua vuoteen 2007 asti. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Maahanmuuttovirasto. 2015b. Maahanmuuttoviraston myöntämät ensimmäiset oleskeluluvat ja Suomen kansalaisuuden saaneet 2015. Saatavilla: <http://www.migri.fi/download/64996_Tilastograafit_2015_valmis.pdf?4dec81ca7c3ed388> (viitattu 31.3.2016)
- Maahanmuuttovirasto. 2015a. Sanasto. Saatavilla: <<http://www.migri.fi/medialle/sanasto>> (viitattu 19.4.2016)
- Maahanmuuttovirasto. 2016. Kiintiöpakolaiset. Saatavilla: <http://www.migri.fi/turvapaikka_suomesta/kiintiopakolaiset> (viitattu 26.10.2016)
- Maahanmuuttovirasto. 2017a. Maahanmuuton tunnusluvut 2016. Saatavilla: <http://emn.fi/files/1528/Tilastokatsaus_2016_FI_netti.pdf> (viitattu 7.8.2017)
- Maahanmuuttovirasto. 2017b. Tilastot. Saatavilla: <<http://tilastot.migri.fi/>> (viitattu 7.8.2017)
- Maczulskij, T. & Kauhanen, M. 2016. Työmarkkinoiden polarisaatio ja työvoiman liikkuvuus: Mihin rutiininomaista työtä tekevät työntekijät päätyvät? *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 112(3), 284–296.
- Martikainen, T. & Haikkola, L. 2010. Sukupolvet maahanmuuttajatutkimuksessa. Teoksessa T. Martikainen & L. Haikkola (toim.) *Maahanmuutto ja sukupolvet*. Helsinki: SKS, 9–43.
- Matikka A, Luopa P, Kivimäki H, Jokela J & Paananen R. 2014. Maahanmuuttajataustaisten 8.- ja 9.-luokkalaisten hyvinvointi. Kouluterveyskysely 2013. Raportti 26/2014. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Mitrunen M. 2013. Työmarkkinoiden polarisaatio Suomessa. Helsinki: VATT, Muistiot 33/2013.
- Niemi, A.-M. ja Kurki, T. 2013. Amislaiseksi valmistettu, valmennettu, kuntoutettu ja ohjattu? Teoksessa: Brunila, K., Hakala, K., Lahelma, E., & Teittinen, A. (toim.) *Ammatillinen koulutus ja yhteiskunnalliset eronteot*. Helsinki: Gaudeamus, 201–215.
- Niemi, A.-M. 2015. Erityisiä koulutuspolkuja? Tutkimus erityisopetuksen käytännöistä peruskoulun jälkeen. Väitöskirja. Helsinki: Helsingin yliopisto, käyttäytymistieteen laitos.
- Nieminen, T. 2015. Työttömyys ja työvoiman ulkopuolella olevat. Teoksessa: Nieminen, T., Sutela, H. & Hannula, U. (toim.) *Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi suomessa 2014*. Helsinki: Tilastokeskus.
- Nieminen, T. & Larja, L. 2015. Kielitaito. Teoksessa: Nieminen, T., Sutela, H. & Hannula, U. (toim.) *Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi suomessa 2014*. Helsinki: Tilastokeskus.
- Nieminen, T., Sutela, H. & Hannula, U. 2015. Yhteenvedo. Teoksessa: Nieminen, T., Sutela, H. & Hannula, U. (toim.) *Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi suomessa 2014*. Helsinki: Tilastokeskus.
- Nissilä, L. 2015. Turvapaikanhakijoiden kotoutuminen on myös koulutuksen haaste. Kirjoitus Opetushallituksen blogissa 28.9.2015. Saatavilla:

- <http://oph.fi/ajankohtaista/blogi/101/0/turvapaikanhakijoiden_kotoutuminen_on_myos_koulutuksen_haaste> (viitattu 31.3.2016)
- Nuorisotakuu. 2017. Tietoa nuorisotakuusta. Saatavilla: <<http://nuorisotakuu.fi/tietoa-nuorisotakuusta>> (viitattu 10.9.2017)
- Nyyssölä, K. 2013. Koulutuksen ohjaus: Näkökulmia koulutuksen ohjausjärjestelmiin, tietoperustaisuuteen ja valintoihin. Helsinki: Opetushallitus.
- OAJ. 2017. Oppimisen tukipilarit. Miten varmistetaan oppimiselle ja koulunkäynnille riittävä tuki? Saatavilla: <http://www.oaj.fi/cs/oaj/doc/Kolmiportainen%20tuki_FINAL_sivuittain.pdf> (viitattu 20.4.2017)
- Oikeusministeriö. 2017. Hyvät väestösuhteet. Verkkosivu: <<http://oikeusministerio.fi/hyvät-vaestosuhteet>> (viitattu 24.8.2017).
- Ojala, T. & Launonen L. 2003. Kodin ja koulun yhteistyö. Pakkopullaa vai kasvatuskumppanuutta? Teoksessa O. Ikonen & P. Virtanen (toim.) HOJKS II. Yksilölliset opetussuunnitelmat ja opetus. Juva: PS-kustannus, 313-324.
- OKM. 2016a. Maahanmuuttajien koulutuspolut ja integrointi – kipupisteet ja toimenpidesitykset. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:1. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- OKM. 2016b. Koulutuspolitiikka. Saatavilla: <<http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/?lang=fi>> (viitattu 25.10.2016)
- OKM. 2016c. Koulutuksen hallinto ja päätöksenteko. Saatavilla: <http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutusjaerjestelmae/koulutuksen_hallinto_ja_paeaoeksenteko/?lang=fi> (viitattu 15.11.2016)
- OKM. 2016d. Valtioneuvoston, opetus- ja kulttuuriministeriön, Opetushallituksen sekä aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten koulutukseen liittyvät tehtävät. Saatavilla: <http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutusjaerjestelmae/koulutuksen_hallinto_ja_paeaoeksenteko/tehtavat.html?lang=fi> (viitattu 15.11.2016)
- OKM 2016e. Valmiina valintoihin. Ylioppilastutkinnon parempi hyödyntäminen korkeakoulujen opiskelijavalinnoissa. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:37. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö. Saatavilla: <<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79291/okm37.pdf>> (viitattu 6.6.2017)
- OKM 2016f. Aikuisten perusopetus uudistuu. Tiedote. Saatavilla: <http://minedu.fi/artikkeli/-/asset_publisher/aikuisten-perusopetus-uudistuu> (viitattu 24.8.2017)
- OKM. 2014. Oppimisen ja hyvinvoinnin tuki. Selvitys kolmiportaisen tuen toimeenpanosta. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:2. Saatavilla: <<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75235/okm02.pdf?sequence=1>> (viitattu 20.4.2017)
- Opetushallitus. 2000. Luokattoman lukion toimivuus. Helsinki: Opetushallitus. Saatavilla: <http://www.oph.fi/download/48977_luokattoman_lukion_toimivuus_2000.pdf> (viitattu 18.7.2017)

- Opetushallitus. 2011. Maahanmuuttajien koulutus Suomessa –tilannekatsaus. Raportit ja selvitykset 2011:3. Saatavilla: <http://www.oph.fi/download/131381_Maahanmuuttajien_koulutus_Suomessa_tilannekatsaus.pdf> (viitattu 26.10.2016)
- Opetushallitus 2014a. Määräys 94/011/2014. Saatavilla: <http://www.oph.fi/download/162475_94_011_2014_muu_maarays_01082015.pdf>
- Opetushallitus 2014b. Määräys 101/011/2014. Saatavilla: <http://www.oph.fi/download/162476_101_011_2014_muu_maarays_01082015.pdf>
- Opetushallitus 2017. Määräys. OPH-1280-2017. Saatavilla: <http://www.oph.fi/download/184338_AIPE_maarays_fi2017.pdf> (viitattu 24.8.2017)
- Pajarinen, M., Rouvinen, P. & Ekeland, A. 2015. Computerization threatens one-third of Finnish and Norwegian employment. ETLA Brief 34, 1–8.
- Parsons, T. 1961. The School Class as a Social System. Teoksessa: Halsey, A. H., Floud, J. E., & Anderson, C. A. (toim.) Education, economy, and society. New York: Free Press, 434–455.
- Perttula, M-L. 2001. Maahanmuuttajaoppilaat helsinkiläisen peruskoulun 7.–9. luokilla. Kartoitus selviytymisestä ja syrjäytymisestä. Helsingin kaupungin opetusviraston julkaisu B20: 2001.
- Pinson, H. & Arnot, M. 2010. Local conceptualisations of the education of asylum-seeking and refugee students: from hostile to holistic models. *International Journal of Inclusive Education*, 14(3), 247–267.
- Pippuri, T. 2015. Koulun sosiaalityön asiakkuudet ja asiakasprosessit. Kvantitatiivinen tutkimus espoolaisista peruskoululaisista kuraattoripalveluissa. Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö. Lisensiaatintutkimus. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Pöyhönen, S., Lappalainen, M., Haavisto, S., & Tarnanen, M. 2013. Osallisena Suomessa: Kokeiluhankkeiden satoa Jyväskylä, Helsinki: Jyväskylän yliopisto, soveltavan kielentutkimuksen keskus, Suomen kulttuurirahasto, Svenska kulturfonden.
- Rantala, I. 2011. Laadullisen aineiston analyysi tietokoneella. Teoksessa: Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin (3. uudistettu painos). Juva: PS-kustannus, 106–126.
- Rinne, R. 2001. Koulutuspolitiikan käänne ja nuorten syrjäytyminen. Teoksessa: Jauhiainen, A., Rinne, R. & Tähtinen, J. (toim.), Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. Turku: Suomen Kasvatustieteellinen Seura, 91–137.
- Rinne, R., & Salmi, E. 1998. Oppimisen uusi järjestys: Uhkien ja verkostojen maailma koulun ja elämänmittaisen opiskelun haasteena. Tampere: Vastapaino.
- Rosenau J. 2002. Governance in a new global order. Teoksessa Held D. & McGrew A. (toim.): Governing globalization: power, authority and global governance. Polity press, Padstow, 70–87.
- Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. 2010. Haastattelun analyysin vaiheet. Teoksessa: Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. (toim.) 2010. Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino, 9–36.

- Saari, J. 2015. Koulutuksen valikoituvuus koulutus- polkujen nivelvaiheissa. Teoksessa: Saari, J., Aarnio, L. & Rytönen, M. (toim.) Kolme näkökulmaa koulutuksen valikoituvuuteen. Nuorten koulutusvalinnat tilastojen ja kertomusten valossa. Helsinki: Opiskelun ja koulutuksen tutkimussäätiö Otus, 11–78.
- Saari, A. 2016. Elinikäinen oppiminen ja yksilöivä valta. *Aikuiskasvatus: aikuiskasvatustieteellinen aikakauslehti*, 36(1), 4–13.
- Saastamoinen, M. 2010. Aktiivisen kansalaisuuden vastatulkintoja. Neuroottinen ja hylätty kansalaisuus. Teoksessa: Kaisto, J. & Pyykkönen, M. (toim.) Hallintavalta: Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus, 230–253.
- SAK. 9.5.2017. Tutkijat pöllyttivät koulutuksen myyntejä. Verkkoartikkeli. Saatavilla: <<https://www.sak.fi/luottamushenkilöille/jutut/tutkijat-puhkovat-koulutuksen-myynteja--pakolla-kouluttaminen-kannattaa-2017-05-09>> (viitattu 25.7.2017)
- Silliman, M. 2017. Targeted Funding, Immigrant Background, and Educational Outcomes: Evidence from Helsinki's "Positive Discrimination" Policy. VATT Working Papers 91/2017. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Strandberg, T. & Stordell, E. 2016. Vastaanottokeskuksissa toteutettu alkuvaiheen osaamisen tunnistaminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön Testipisteeltä tilaama kartoitus. Saatavilla: <http://minedu.fi/documents/1410845/4240776/VOK-raportti_2016/86ea0123-d929-4aa6-b453-95eaa1ec2dd7> (viitattu 24.8.2017)
- Strang, A. & Ager, A. 2010. Refugee Integration: Emerging Trends and Remaining Agendas. *Journal of Refugee Studies*, 23(4), 589–607.
- Saukkonen, P. 2007. Politiikka monikulttuurisessa yhteiskunnassa. Helsinki: WSOY.
- Saukkonen, P. 2010. Kotouttaminen ja kulttuuripolitiikka: Tutkimus maahanmuutosta ja monikulttuurisuudesta suomalaisella taiteen ja kulttuurin kentällä. Helsinki: Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö.
- Saukkonen, P. 2013a. Maahanmuuttajat ja kotouttamispolitiikka. Teoksessa T. Martikainen, P. Saukkonen & M. Säävälä (toim.) Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta. Helsinki: Gaudeamus, 81–97.
- Saukkonen, P. 2013b. Erilaisuuksien Suomi: Vähemmistö- ja kotouttamispolitiikan vaihtoehdot. Helsinki: Gaudeamus.
- Saukkonen, S. (2003). Koulu ja yksilöllisyys: jännitteitä, haasteita ja mahdollisuuksia. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Schreier, M. 2012. Qualitative content analysis in practice. Thousand Oaks (Kalifornia): Sage Publications.
- Schubert, C. 2009. Traumaattisten kokemusten vaikutus oppimiseen. Teoksessa L. Nissilä & Sarlin H. (toim.) Maahanmuuttajien oppimisvaikeudet. Keuruu: Opetushallitus, 167–178.
- Seppänen, P. 2001. Kouluvalinta perusopetuksessa. Paikalliset 'julkiskoulumarkkinat' Suomessa oppilastilastojen valossa. Teoksessa Jauhiainen, A., Rinne, R. & Tähtinen, J. (toim.), Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. Turku: Suomen Kasvatustieteellinen Seura, 185–203.
- Seppänen, P., Rinne, R., & Sairanen, V. 2012. Suomalaisen yhtenäiskoulun eriytyvät koulutiet: Oppilasvalikointi perusopetuksessa, esimerkkinä Turun koulumarkkinat. *Yhteiskuntapolitiikka*, 77(1), 16–33.

- Silvasti, T. 2014. Sisällönanalyysi. Teoksessa Massa, I. Polkuja yhteiskuntatieteelliseen ympäristötutkimukseen, 33–48.
- Silvennoinen, H., Kalalahti, M. & Varjo, J. 2016. Koulutuksen tasa-arvon muuttuvat merkitykset. Turku: Suomen kasvatustieteellinen seura FERA.
- Simola, H., Rinne, R. & Kivirauma, J. 2002. Abdication of the education state or just shifting responsibilities? The appearance of a new system of reason in constructing educational governance and social exclusion/inclusion in Finland. *Scandinavian Journal of Education Research* 46(3), 247–264.
- Sisäministeriö. 2015. Turvapaikanhakijoita saapui viime vuonna ennätysmäärä. Saatavilla: <<https://www.intermin.fi/fi/maahanmuutto/turvapaikanhakijat>> (viitattu 31.3.2016)
- Sisäministeriö. 2016. Perheenyhdistämisen muutokset voimaan 1.7. Saatavilla: <http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/maahanmuutto/1/0/perheenyhdistamisen_muutokset_voimaan_1_7_68559> (viitattu 25.10.2016)
- Spicker, P. 2006. Policy analysis for practice: Applying social policy. Southampton: Policy Press.
- Sutela, H. & Larja, L. 2015. Koulutus rakenne. Teoksessa: Nieminen, T., Sutela, H. & Hannula, U. (toim.) Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014. Helsinki: Tilastokeskus.
- Syrjintälautakunta. Diaarinumero: 2732/66/2004 (31.1.2006). Saatavilla: <http://yvtltk.fi/material/attachments/ytalk/sltkntapausselosteet2006/IiN7LfBZf/38990_SLTK-tapausseloste_3112006_2732_L1_versio_2.pdf> (viitattu 26.3.2017)
- Säävälä, M. 2012. Koti, koulu ja maahan muuttaneiden lapset: Oppilashuolto ja vanhemmat hyvinvointia turvaamassa. Helsinki: Väestöliitto.
- Säävälä, M. 2013. Maahanmuuttajakoti ja koulu yhteistyössä. Teoksessa Alitolppa-Niilamo, A., Fågel, S. & Säävälä, M. (toim.) Olemme muuttaneet – ja kotoudumme. Maahanmuuttaneen kohtaaminen ammatillisessa työssä. Helsinki: Väestöliitto, 117–133.
- Tarnanen, M. & Pöyhönen, S. (2011). Maahanmuuttajien suomen kielen taidon riittävyys ja työllistymisen mahdollisuudet. *Puhe ja kieli*, 31(4), 139–152.
- Taylor, S. & Sidhu, R. K. 2012. Supporting refugee students in schools: what constitutes inclusive education? *International Journal of Inclusive Education*, 16(1), 39–56.
- Tilastokeskus. 2016. Maahanmuuttajat väestössä. Saatavilla: <<https://tilastokeskus.fi/tup/maahanmuutto/maahanmuuttajat-vaestossa>> (viitattu 26.10.2016)
- Teräs, M. & Kilpi-Jakonen, E. 2013. Maahanmuuttajien lapset ja koulutus. Teoksessa T. Martikainen, P. Saukkonen & M. Säävälä (toim.) Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta. Helsinki: Gaudeamus, 184–202.
- Teräs, M., Lasonen, J. & Sannio, A. 2010. Maahanmuuttajien lasten siirtymät koulutukseen ja työelämään. Teoksessa T. Martikainen & L. Haikkola (toim.) Maahanmuutto ja sukupolvet. Helsinki: SKS, 85–109.
- Tuittu, A., & Klemelä, K. (2012). Maahanmuuttajaoppilaat erityisopetuksessa: Tuottaako heikko suomenkielen taito poikkeavuutta? Teoksessa Silvennoinen, H. & Pihlaja, P. (toim.) Rajankäyntejä: Tutkimuksia normaaliuden, erilaisuuden ja poikkeavuuden tulkinnosta ja määrittelyistä. Turku: Turun yliopiston kasvatustieteiden laitos, 153–168.

- Tuomi, J., & Sarajärvi, A. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 5. Uudistettu painos. Helsinki: Tammi.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. 2013. Osallisena Suomessa -hankkeen arviointiraportti. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. 2017. Uusi kotoutumislaki vastaa maakunta-, sote- ja kasvupalvelu-uudistukseen. Tiedote. Saatavilla: <http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1410877/uusi-kotoutumislaki-vastaa-maakunta-sote-ja-kasvupalvelu-uudistukseen> (viitattu 1.10.2017)
- Ulkomaalaislaki 2004/301. Annettu Helsingissä 30.4.2004. Saatavilla: <<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301#a301-2004>> (viitattu 25.10.2016)
- UNHCR. 2017. Frequently Asked Questions about Resettlement. Saatavilla: <<http://www.unhcr.org/56fa35b16.pdf>> (viitattu 7.10.2017)
- Valta, M-R. 2016. Perusopetuksen opettajien kokemuksia maahanmuuttajaoppilaan kieli- ja kulttuuritaustan huomioimisesta opetuksessa. Jyväskylän yliopisto. Opettajankoulutuslaitos. Pro gradu.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2015. Maahanmuuttajaoppilaat ja perusopetuksen tuloksellisuus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 12/2015. Helsinki: VTV.
- Valtioneuvoston kanslia. 2017. Ratkaisujen Suomi: Puolivälin tarkistus Hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2017–2019. Hallituksen julkaisusarja 5/2017. Saatavilla: <http://vnk.fi/documents/10616/4610410/Toimintasuunnitelma+H_5_2017+280417.pdf> (viitattu 30.9.2017)
- Varjo, J. 2007. Kilpailukykyvaltion koululainsäädännön rakentuminen: Suomen eduskunta ja 1990-luvun koulutuspoliittinen käänne. Helsinki: Yliopistopaino.
- Varjo, J., Simola, H. & Rinne, R. 2016. Arvioida ja hallita: Perään katsomisesta informaatio-ohjaukseen suomalaisessa koulupolitiikassa. Helsinki: Suomen kasvatustieteellinen seura FERA.
- Varjonen, S. (2013). Ulkopuolinen vai osallistuja? Identiteetit, ryhmäsuhteet ja integraatio maahanmuuttajien elämäntarinoissa. Helsingin yliopisto: Sosiaalitieteiden laitoksen julkaisuja 2013(13).
- Vidgren, R. 2003. Maahanmuuttajataustaisten ja monikielisistä perheistä tulevien oppilaiden siirtäminen yleisopetuksesta erityisopetukseen. Erityispedagogiikan proseminarityö. Helsingin yliopisto.
- Vilkama, K. (2010). Kaupungin laidalla: Kantaväestön ja maahan muuttajataustaisten alueellinen eriytyminen Helsingissä. Terra 122 (4), 183–200.
- Yliaska, V. 2010. Hajautuiko valtion valta? New Public Management ja hallinnon murros (1983-1993). Yhteiskuntapolitiikka, 75(4), 361–376.
- Yang Hansen, K., Gustafsson, J. E., & Rosén, M. 2014. School performance differences and policy variations in Finland, Norway and Sweden. Teoksessa: Yang Hansen, K., Gustafsson, J. E., Rosén, M., Sulkunen, S., Nissinen, K., Kupari, P., ... Hole, A. Northern Lights on TIMSS and PIRLS 2011. Differences and similarities in the Nordic countries. Kööpenhamina: Nordic Council of Ministers, 25–48.

LIITTEET

Liite 1. Tutkielmassa käytetty aineisto

Lait, asetukset ja määräykset:

- perustuslaki (731/1999)
- yhdenvertaisuuslaki (1325/2014)
- laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986)
- perusopetuslaki (628/1998)
- lukiolaki (629/1998)
- laki ammatillisesta peruskoulutuksesta (630/1998)
- yliopistolaki (558/2009)
- ammattikorkeakoululaki (932/2014)
- perusopetusasetus (852/1998)
- valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta (422/2012)
- lukioasetus (810/1998)
- valtioneuvoston asetus lukiolaissa tarkoitetun koulutuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista ja tuntijaosta (942/2014)
- valtioneuvoston asetus ammatillisesta peruskoulutuksesta (811/1998)
- valtioneuvoston asetus ammattikorkeakouluista (1129/2014)
- valtioneuvoston asetus yliopistoista (770/2009)
- laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010)
- oppilas- ja opiskelijahuoltolaki (1287/2013)
- opintotukilaki (65/1994)
- kodin ja oppilaitoksen yhteistyön ja opiskelijahuollon keskeiset periaatteet sekä opetustoimeen kuuluvan opiskelijahuollon tavoitteet ammatilliseen perustutkintoon valmentavissa koulutuksissa (Määräys 94/011/2014, Opetushallitus 2014a)
- kodin ja oppilaitoksen yhteistyön ja opiskelijahuollon keskeiset periaatteet sekä opetustoimeen kuuluvan opiskelijahuollon tavoitteet ammatillisessa peruskoulutuksessa (Määräys 101/011/2014, Opetushallitus 2014b)

Opetussuunnitelmien perusteet:

- perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014 (POPS 2014)
- perusopetukseen valmistavan opetuksen opetussuunnitelman perusteet 2015 (PEVA 2015)
- perusopetuksen lisäopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014 (PLOPS 2014)
- lukion opetussuunnitelman perusteet 2015 (LOPS 2015)
- lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen opetussuunnitelman perusteet 2015 (LUVA 2015)
- ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavan koulutuksen perusteet 2015 (VALMA 2015)
- aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet 2012 (KOPS 2012)
- aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen opetussuunnitelman perusteet 2012 (LKOPS 2012)