



Riitta Piri

## SUOMEN KIELIOHJELMAPOLITIikka

Kansallinen ja kansainvälinen  
toimintaympäristö

Jyväskylän yliopisto  
Soveltavan kielentutkimuksen keskus

*med svenskt sammandrag . with english abstract .  
avec résumé français . mit deutscher zusammenfassung .  
с резюме на русском языке*

# **SUOMEN KIELIOHJELMAPOLITIikka**

Kansallinen ja kansainvälinen toimintaympäristö

Riitta Piri

**SUOMEN KIELIOHJELMAPOLITIikka**  
Kansallinen ja kansainvälinen toimintaympäristö

Jyväskylän yliopisto  
Soveltavan kielentutkimuksen keskus  
2001

**Suomen kieliohjelmapolitiikka**  
**Kansallinen ja kansainvälinen toimintaympäistö**

© Riitta Piri ja Jyväskylän yliopisto/Soveltavan kielentutkimuksen keskus

Julkaisija:  
Soveltavan kielentutkimuksen keskus  
PL 35  
40014 Jyväskylän yliopisto  
<http://www.solki.jyu.fi>  
[solki-info@cc.jyu.fi](mailto:solki-info@cc.jyu.fi)

ISBN 951-39-0876-3 (nid)  
ISBN 951-39-2410-6 (PDF)

Jyväskylän yliopistopaino, Jyväskylä 2001

# TIIVISTELMÄ

Piri, Riitta

Suomen kieliohjelmapolitiikka. Kansallinen ja kansainvälinen toimintaympäristö

Jyväskylä: Soveltavan kielentutkimuksen keskus, Jyväskylän yliopisto, 2001, 329 s.

ISBN 951-39-0876-3

Väitöskirja

Tässä tutkimuksessa kuvataan ja arvioidaan Suomen kieliohjelmapolitiittista suunnittelua ja päätöksentekoa kolmena viime vuosikymmenenä. Tutkimus kohdistuu peruskouluun ja lukioon. Muiden koulutusalojen kielipoliittiset ohjelmakysymykset tulevat esiin välillisesti osana opetusministeriön johtaman suunnittelun kokonaisuutta. Tutkimus rakentuu toimijoittain siten, että tarkastelun kohteena ovat poliittiset päätöksentekijät (eduskunta, valtioneuvosto, opetusministeriö), suunnitteluelimet (komiteat, toimikunnat, työryhmät), vaikuttajatahot (kielten)opettajat ja tutkimus. Suomen koulutus- ja kieliohjelmapolitiikkaa tarkastellaan myös eräiden muiden maiden politiikan taustaa vasten.

Teoreettisena koulutusta koskevan suunnittelun ja päätöksenteon kehyksenä toimii Daniel Stufflebeamin CIPP-arviointimalli (Context- Input-Process-Product). Tutkimusaineistoa hahmotetaan kuvaamalla toimintaympäristöä, resurssointia, suunnitteluprosessia ja sen tuotoksia. Kuvausta tukee poliittisen päätöksentekijän käytettävissä olevien ohjantakeinojen (instrumenttien) analysointi. Tutkimuksen jäsentämiseksi eritellään tutkijoiden eri maissa esittämiä teoreettisia malleja. Niistä valittiin tutkimuksen viitekehyyksi Suomessa kehitetty malli, koska se ottaa parhaiten huomioon yhteiskunnallisen toiminnan ja kielipolitiikan monipuoliset yhteydet ja hahmottaa lisäksi tutkimuksen osuutta. Tämän mallin kehittämisessä Suomi näyttää olleen 1970-luvun loppupuolella kielipoliittisessa suunnittelussa muuta maailmaa noin vuosikymmenen edellä.

Tutkimusaineiston muodostavat komiteanmietinnöt, työryhmien muistiot, valtiopäiväasiakirjat, valtioneuvoston ja Suomen kieltenopettajien liiton arkistoaineisto ja liiton jäsenlehden Tempuksen vuosikerrat sekä opetusministeriön koulutuspoliittiseen valmisteluun liittyvä asiakirja-aineisto ja sitä täydentävät haastattelut.

Tuloksista näkyy, miten tehokas voi asiantuntevasti toimiva aineopettajajärjestö olla, jos se toimii yksimielisesti ja johdonmukaisesti, ja miten sen vaikutus kieliohjelmapolitiikkaan muuttuu sen joutuessa sovittamaan yhteen jäsenistön näkemyksiä ja toimimaan hajautetussa hallinnossa. Tutkimuksessa tulee esiin myös, miten tärkeä osuus on ollut tutkijoilla erityi-

sesti poliittisen suunnittelun esivaiheen hahmotuksessa ja suunnittelussa mukana olevana asiantuntijatahona ja puolueettomina käsitteiden ja tavoitteiden kehittäjinä. Keskushallinnon merkitys tulee esiin valittaessa asiantuntijoita valmistelutyöhön, luotaessa perustaa poliittiselle päätöksenteolle ja luotsattaessa sitä eteenpäin.

Kielisuunnittelun konkreettisin tulos on kieliohjelmakomitean laatima kansallinen kieliohjelma elinikäisen koulutuksen periaatteen mukaisena mallina, joka sisältää maan kielipoliittiset linjaukset, määrälliset ja laadulliset tavoitteet ja kielenopetuksen yleissuunnitelman kehittämisprosessin suuntaviivat. Tämä työ hahmottuu kehittyväksi lainsäädännöksi, määräyksiksi, resurssointipäätöksiksi ja osiin jakautuneiksi erillishankkeiksi.

Johtavana kieliohjelmapolitiittisena tavoitteena on ollut koko tutkimuksen kohteena olevan ajanjakson aikana kieliohjelman monipuolisuus. Monipuolisuuden ovat eri toimijat tulkinneet eri tavoin, ja tavoissa, jolla suunnittelua on toteutettu, on tapahtunut muutoksia. Koulutuspoliittisessa toimintaympäristössä kieliohjelmapolitiittinen valmistelu tuo esiin erilaisia ongelmia käsitteiden ja asiasisällön yhteensovittamisessa. Kielipolitiikka ja kieliohjelmapolitiikka ovat edenneet tutkimusajankohtana selvästi yhdessä. Keskitetyn ohjannan ja päätöksenteon vähentyessä yhteisesti sovittujen arvojen ja tavoitteiden merkitys voi aikanaan vähentyä. Desentralisoidussa toimintaympäristössä kielipoliittinen ja kieliohjelmapolitiittinen suunnittelu vaatii vielä aikaisempaa enemmän huomiota. Tarvitaan entistä enemmän seurantaa, julkista keskustelua ja erilaista koordinoitua, jotta eri tahot tiedostaisivat oman toimintansa merkityksen kieliohjelman kokonaisuuden muotoutumisessa. Kieliohjelmapolitiittisen suunnittelun merkityksen kasvu Euroopan unionissa ja Euroopan neuvostossa ja ihmisoikeuskysymysten ymmärtäminen aikaisempaa enemmän erityisesti kielellisiksi oikeuksiksi, vaatii suomalaisen tutkimuspanostuksen lisäämistä, jotta Suomen kielipoliittiset ja kieliohjelmapolitiittiset toimijat voisivat vaikuttaa kansainvälisessä toimintaympäristössä ja saada osuutensa kielikoulutuksen kehittämisen resurssointiin kansainvälisten rahoituskanavien kautta käytettävistä voimavaroista.

Avainsanat: kielipolitiikka, kieliohjelma, kielipoliittinen suunnittelu, kieliohjelmapolitiikka, poliittisen päätöksenteon arviointi, tutkimuksen merkitys, kielisuunnittelumallit.

## ESIPUHE

Tämä tutkimustyöni on tarkoitettu niille, jotka toiminta- ja työympäristöisensä tuntevat tarvetta pohtia koulutuspoliittisia ja kieliohjelmapoliittisia kysymyksiä ja koulutuksen suunnittelua tavanomaista syvällisemmin. Tutkimuksesta voi olla hyötyä niille, joilla on voimavaroja ja mahdollisuuksia pyrkiä nostamaan yhteiskuntapolitiittisen suunnittelun tasoa myös muilla julkishallinnon alueilla. Toivon kielenopettajien ja muiden lingvistien joukosta tulevaisuudessakin nousevan asiantuntijoita, tutkijoita ja koulutuksen kehittäjiä, jotka haluavat suuntautua soveltavan kielentutkimuksen ja kielipoliittisen suunnittelun kiehtovalle alueelle.

Toiveeni on, että tutkimustyöni motivoisi opetushallinnossa kehittyntä monipuolista tutkijayhteisöä etenemään määrätietoisesti omalla tutkimussarallaan. Tällöin on meillä hallintovirkamiehillä paremmat edellytykset toimia välittäjinä yliopistojen ja hallinnon kesken ja lisätä samalla yleistä tietämystä ja ymmärrystä poliittisesta päätöksenteosta. Näin voimme myös hyödyntää paremmin eri tieteenaloilla tehtyä tutkimustyötä ja edesauttaa tutkimuksen merkitystä poliittisen päätöksenteon valmistelussa, mikä aikaa myöten lisääsi opetusministeriössä tehtävän työn laadukkuutta ja vaikuttavuutta. Tämä olisi käsittääkseni paras kiitollisuudenosoitukseni opetusministeriön kansliapäällikölle Vilho Hirvelle ja muille virkamieskoulutuksen parissa työskenteleville heidän tuestaan henkilöstön omaehtoiselle jatkokouluttautumiselle.

Tätä esipuhetta kirjoittaessani minulla on sama tunne kuin yli vuosikymmen sitten Ateenan maratonilla 38 kilometriä taivallettuani. Edessä olevat muutamat kilometrit tuntuivat raskaammilta kuin jo takana olevat. Mielessäni jyskytti kuitenkin vain yksi tavoite – tulla maaliin vaikkapa kontaten. Niin fyysisiä kuin henkisiä saavutuksia ovat edesauttaneet monet tapahtumat ja ihmiset. Tutkimustyöni osalta olen kiitollinen aiemmalle opetusministeriön kansliapäällikölle Jaakko Nummiselle siitä, että hän maankuuluna näkijänä ja komiteahaina vailla vertaa ymmärsi kielipolitiikan virtaukset ja monipuolisen kieliohjelman suunnittelun merkityksen Suomen kaltaiselle pienten kielten maalle. Kun tähän tietämykseen yhdistyi ilmiömäinen kyky ennakoita tulevaisuuden trendejä, syntyivät edellytyk-

set luoda useiden opetusministeripolvien johdolla yliopistoille mahdollisuudet tieteen tekoon ja antaa samalla kehityskelpoisille tutkijoille edellytyksiä maamme kielikoulutuksen kehittämiseen ja oman tutkijakapasiteetin jalostamiseen. Omaa opintaivaltani on helpottanut myös lähelläni työskentelevä työyhteisö, jossa on ollut näkemystä ja osaamista valtakunnan huipulta.

Kiitän Soveltavan kielentutkimuksen voimakkaan keskuksen luoja Kari Sajavaaraa siitä, miten juohevasti hän luotsasi minua soveltavan kielitieteen ja yliopiston tiedeyhteisössä. Etevää emeritusprofessoria Raimo Kontista minun on kiittäminen hänen antamastaan tuesta ja innoituksesta jatko-opinnoissani. Kielipoliittisen tietämykseni kehittymiseen on ratkaisevasti vaikuttanut Sauli Takala, joka on tehnyt Suomen kielisuunnittelun tunnetuksi maailmanlaajuisesti ja välittänyt Suomeen tietämystä kielisuunnittelun kansainvälisistä virtauksista. Samalla kiitän myös Soveltavan kielentutkimuksen keskuksen monipuolista tietämystä omaavaa tiedeyhteisöä ja keskuksen henkilökuntaa kaiken kattavasta etätutkijan työn helpottamisesta.

Opetusministeriössä ovat tutkimustyöni merkittävimpinä kannustajina toimineet ylijohtaja Markku Linna, joka rohkaisi minua jatkamaan tutkimustyötäni ja entinen esimieheni, nykyinen pääjohtaja Jukka Sarjala, joka uuteen tehtävään siirtyessään antoi käyttöni koulutuspoliittista asiakirja-aineistoaan. Hän antoi myös apuaan koulutuspolitiikan historiaan liittyvissä kysymyksissä, jotka hän hallitsee erinomaisesti aina 1866 annetusta kansakoulutoimen asetuksesta lähtien. Johtaja Kirsi Lindroos on avoimena ja alansa taitavana esimiehenäni toiminut hyvänä taustatukenani. Suuret kiitokset kuuluvat myös kollegoilleni: Teija Metsänperälle oivana designerina, Päivi Erkkilälle hänen joustavuudestaan kirjaston laina-aikojen laskeamisessa, Erkki Saloselle kirjastopalvelujen taidokkaana salapoliisina ja Leena Jaatiselle, joka vapaa-aikaansa uhraten urakoi uutterasti väitöskirjani saatamiseksi julkaisukelpoiseksi ja samalla mielenrauhani ylläpitämiseksi.

Kiitokset anopilleni Maria Pirille, jonka oppineisuuden arvostus helpotti laiminlyöntejäni sukulaisten suhteen. Haluan omistaa tämän tutkimukseni aviomiehelleni Pentti Pirille, joka eteläpohjalaiselle tyypillisellä huumorillaan on kannustanut ja tukenut minua neljän vuosikymmenen ajan elämäni myötä- ja vastoinkäymisissä. Toivon tutkimukseni kannustavan myös poikaani Pekkaa jatkamaan elinikäistä opiskelua tuntien samalla, että jokaisen sukupolven on välttämätöntä hankkia ja ylläpitää monipuolista kielitaitoa.

Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston kieltenopetuksen  
teemavuoden 2001 ensimmäisenä päivänä opetusministeriössä

Riitta Piri



# SISÄLTÖ

TIIVISTELMÄ .....	5
ESIPUHE .....	7
1 TUTKIMUKSEN TAUSTA JA TARKOITUS .....	13
1.1 Tutkimuksen lähtökohdat .....	13
1.2 Kieliohjelmapolitiikan käsitteet.....	14
2 KOULUTUSPOLIITTISEN JA KIELIPOLIITTISEN PÄÄTÖKSENTEON SUUNNITTELUN MALLIT .....	17
2.1 Tausta .....	17
2.2 Koulutuspoliittinen ja kieliohjelmapoliittinen suunnittelu.....	19
2.2.1 Kaplanin ja Takalan suunnittelumallit.....	21
2.2.2 Eräiden muiden tutkijoiden teoreettisia lähtökohtia ja näkemyksiä.....	29
2.3 Kielipoliittinen arviointi .....	35
2.3.1 Arvioinnin dimensiot .....	35
2.3.2 CIPP-malli .....	37
3 KANSALLISEN KIELIOHJELMAPOLITIIKAN TOIMIJAT .....	41
3.1 Poliittisen päätöksenteon näkökulma kieliohjelmapolitiikassa .....	41
3.2 Julkisen hallinnon suunnittelun rooli kieliohjelmapolitiikassa .....	44
3.3 Etujärjestöt koulutus- ja kieliohjelmapolitiikassa .....	50
3.4 Tutkimus ja kieliohjelmapolitiittinen suunnittelu .....	55
3.5 Muiden toimijoiden osuus kieliohjelmapolitiikassa .....	55
3.6 Kieliohjelmapolitiikan suunnittelun ja päätöksenteon toimintaympäristön muutoksia .....	56
4 TUTKIMUSTEHTÄVÄT JA TUTKIMUSAINEISTO .....	62
4.1 Tutkimustehtävät .....	62
4.2 Tutkimusaineisto .....	63
5 ERI KIELTEN ASEMA MAAILMANLAAJUISESTI .....	65
5.1 Kielten keskinäinen kilpailu ja markkinavoimat .....	65
5.2 Katsaus eri kielten asemaan kielellisen identiteetin ja kulttuurihistorian näkökulmasta .....	74
5.2.1 Tausta .....	74
5.2.2 Kielipoliitikka ja kieliohjelmat .....	79

5.2.3	Viron kielipolitiikka ja kielenopetus .....	83
5.2.4	Yhdysvaltojen kielipolitiikka ja kielenopetus .....	86
5.2.5	Sveitsin kielipoliittinen periaateohjelma .....	91
5.2.6	Alankomaiden kieliohjelma ja sen suunnittelu .....	92
5.2.7	Euroopan unionin ja talousyhteisön jäsenmaiden kielenopetus .....	96
6	SUOMEN KIELIOLOSUHTEET .....	102
6.1	Ennen itsenäisyyden aikaa .....	102
6.2	Itsenäisyyden aikana .....	106
6.2.1	Oppikoulun kielenopetus .....	113
6.2.2	Kansakoulun kielenopetus .....	114
6.2.3	Peruskoulun kielenopetus .....	115
7	KIELIOHJELMAPOLITIIKAN SUUNNITTELU KESKUSHALLINNOSSA .....	118
7.1	Kieliohjelmakomitean valmistelutyö .....	118
7.1.1	Kulttuuripolitiikan ja kielitaidon tarpeen selvitys .....	121
7.1.2	Yleistavoitteet .....	124
7.1.3	Määrälliset ja laadulliset tavoitteet .....	131
7.1.4	Maan eri osien ja alueiden kieliohjelman monipuolisuus .....	140
7.1.5	Molempien kotimaisten kielten säilyttämisen tavoite .....	140
7.1.6	Aikalaisten suhtautuminen tavoitteisiin ja ehdotuksiin .....	143
7.2	Muu kieliohjelmapiittinen suunnittelu .....	144
7.2.1	Euroopan ulkopuoliset kulttuurit ja kielet .....	145
7.2.2	Euroopan kansalliskielet ja kulttuurit .....	146
7.2.3	Peruskoulun kieliohjelman ja oppilaalle vieraalla kielellä annettavan opetuksen suunnittelu .....	148
7.2.4	Kaksikielisyyden ja kielitaidon lisääminen vieraskielisen opetuksen avulla .....	150
7.2.5	Kieltenopetuksen kehittämistoimikunta .....	155
7.3	Koulutuspoliittinen suunnittelu ja kieliohjelmakysymykset .....	157
7.3.1	Keskiasteen koulutus (lukio ja ammatillinen koulutus) .....	158
7.3.2	Lainsäädännön suunnittelu .....	166
7.3.3	Kieliohjelman suunnittelu peruskoulun ja lukion tuntijakotyöryhmässä .....	170
8	KIELIOHJELMAPOLIITTINEN PÄÄTÖKSENTEKO .....	175
8.1	Eduskunta päätöksentekijänä .....	175
8.1.1	Hallituksen esityksen valmistelu .....	175
8.1.2	Eduskunnan käsittely .....	177

8.2	Valtioneuvosto päätöksentekijänä .....	184
8.3	Eduskunnan ja valtioneuvoston päätöksenteon tarkastelu .....	189
8.4	Valtioneuvoston koulutusta ja kieliohjelmia koskevat päätökset .....	193
8.4.1	Peruskoulun ja lukion tuntijakopäätökset .....	193
8.4.2	Kielenopetuksen yleissuunnitelma vuosille 1985–1991 .....	194
8.4.3	Koulutuksen kehittämissuunnitelma ja kielenopetuksen yleissuunnitelma 1991–1996 .....	196
8.4.4	Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelma ja kieltenopetuksen ja koulutuksen kansainvälistymisen strategiaohjelma .....	198
8.5	Vuoden 1999 lainsäädäntö ja sen valmistelu .....	201
8.5.1	Eduskunta päätöksentekijänä .....	205
8.5.2	Uuden lainsäädännön valmistelu ja toimeenpanon jatkosuunnittelu .....	207
9	OPETTAJAT KIELTENOPETUKSEN VAIKUTTAJINA .....	208
9.1	SUKOL 1970-luvulla .....	211
9.2	SUKOL ja OAJ 1980- ja 1990-luvulla .....	222
9.3	Opetusalan vaikuttajat 1990-luvun lopussa .....	229
10	TUTKIMUKSEN ROOLI KIELIOHJELMATYÖSSÄ .....	233
10.1	Yleistä .....	233
10.2	Kielitaidon tarve ja tutkimukset kielitaidon tarpeesta .....	236
10.3	Tutkijoiden rooli kieliohjelmatyössä .....	242
11	KANSALLISELLE KIELIOHJELMAPOLITIIKALLE OMINAISET PIIRTEET KANSAINVÄLISESSÄ JA KOULUTUSPOLIITTISESSA TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ .....	247
11.1	Kansainvälinen ja kansallinen näkökulma Suomen kieliohjelmajärjestelmässä .....	247
11.2	Kieliohjelman suunnittelun ja koulutuspoliittisen päätöksenteon keskeiset piirteet .....	253
11.2.1	Kieliohjelma osana 1970-luvun yhteiskunta- ja koulutuspolitiikkaa .....	255
11.2.2	Kieliohjelma osana 1980-luvun yhteiskunta- ja koulutuspolitiikkaa .....	260
11.2.3	Peruskoulun ja lukion kieliohjelmia tarkistetaan .....	264
11.2.4	Kieliohjelmajärjestelmä ja koulutuspolitiikka suhteessa yksilön kieliohjelmajaan .....	265
11.2.5	SUKOLin ja tutkimuksen osuus .....	268
11.2.6	Kieliohjelmajärjestelmä suunnittelu 1990-luvulla .....	272
11.2.7	SUKOL ja tutkimus 1990-luvulla .....	274
12	OSAAMISTA JA NÄKEMYSTÄ TULEVAISUUTEEN .....	276

LÄHDELUETTELO .....	289
LIITE 1 Opetustuntien ainekohtaiset osuudet OECD maissa .....	307
LIITE 2 Oppikoulun oppilaat ensimmäisen vieraan kielen mukaan vuosina 1962–1974 sekä vastaavat %-osuudet .....	308
LIITE 3 Oppikoulussa 2., 3 ja 4. vierasta kieltä opiskelevat oppilaat sekä näiden %-osuudet lukion oppilasmääristä vuosina 1962–1974 .....	309
LIITE 4 Peruskoulun pakollisten kielten valinnat vuosina 1970–1977 .....	310
LIITE 5 Kieliohjelmapolitiikkaa käsitelleet komiteat, toimikunnat ja työryhmät kokoonpanoineen .....	311
LIITE 6 Kielenopetuksen kehittämistavoitteet ja niiden toteuttamiskeinot .....	317
SAMMANDRAG .....	318
ZUSAMMENFASSUNG .....	320
ABSTRACT .....	322
RÉSUMÉ .....	324
РЕЗЮМЕ .....	327

# 1 TUTKIMUKSEN TAUSTA JA TARKOITUS

## 1.1 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT

Tämän tutkimuksen tarkoitus on kuvata ja arvioida Suomen kieliohjelmapolitiikkaa osana yhteiskunta- ja koulutuspolitiikkaa sekä kansainvälistä toimintaympäristöä. Kieliohjelman sisällöstä riippuu pitkälti kulttuurimme yleinen suuntautuminen, tiedemaailman yhteyksien kanavat sekä valmiudet, mitkä kasvava sukupolvi saa toimintaan, työskentelyyn ja vaikuttamiseen kansainvälisessä ympäristössä. Koulujen kieliohjelma on siis tärkeä kysymys.

Tutkimuksen päähuomio on peruskoulun ja lukion kieliohjelmaa koskevassa suunnittelussa, päätöksenteossa ja toteutuksessa peruskoulun kieliohjelmapäätöksen jälkeisestä ajasta nykyaikaan. Tutkimus käsittää pääosin 1970-luvun ja lisäksi 1980- ja 1990-luvun ulottuen vuoteen 2000. Olen syventänyt ja laajentanut liseniaatin tutkimusta ja samalla kehittänyt tutkimusotetta analyyttisemmäksi ja pohdiskelevammaksi sekä kansallisen että kansainvälisen näkökulman osalta. Tutkimusaineisto on rakennettu teemakokonaisuuksina toimijoittain.

Pyrin selittämään ja tekemään ymmärrettäväksi ne linjaukset, jotka on tehty poliittis-hallinnollisessa päätöksentekoympäristössä eduskunnassa ja valtioneuvostossa sekä ministeriössä eli tässä tapauksessa opetusministeriössä. Aion pitäytyä tutkimuksessani siis valtion toimialaan kuuluvilla tasoilla. Opetushallituksen (ent. kouluhallitus), lääninhallitusten, kuntien sekä koulujen päätöksenteko tulee esiin ainoastaan välillisesti osana kansallista koulutuspolitiikkaa.

Pyrin tutkimuksessani saamaan selvitystä lähinnä siihen, millaista kieliohjelmapolitiikkaa päätöksentekijät ovat pyrkineet edistämään ja millaisia muutoksia ja jatkuvuutta on toiminnassa todettavissa. Samalla pyrin arvioimaan, miten harjoitettu kieliohjelmapolitiikka liittyy yhteiskunta- ja koulutuspolitiikkaan. Mahdolliset esiin tulevat muutokset on tarkoituksena kytkeä yhteiskunnalliseen ja poliittiseen viitekehykseen. Analyysin pääpaino on siis kansallisessa kieliohjelman suunnittelussa ja päätöksenteossa.

Kansainväliset vaikutteet nivelletään osaksi Suomen kieliohjelmapolitiikkaa. Kansainvälisen toimintaympäristön selkeyttämiseksi tutkimus käsittää myös paitsi suomen-, ruotsin ja englanninkielisen

tiedeyhteisön tutkijoiden lisäksi saksan- ja ranskankielisen tiedeyhteisön tutkijoiden käsityksiä, jotka ovat suomalaisessa tutkimusperinteessä vähemmän tunnettuja. Robert B. Kaplanin ja Richard B. Jr Baldaufin (1997, 31) mukaan enin osa tieteellisestä ja teknisestä informaatiosta on saatavilla maailmanlaajuisista ohjelmistoista englannin, ranskan, saksan ja venäjän kielellä. Pääosa julkaisuista tai ainakin niiden tiivistelmät on saatavissa englannin kielellä. Tutkimuksen kieliyhteisöjen laajuus on siis näistä näkökulmista katsoen monipuolinen.

## 1.2 KIELIOHJELMAPOLITIIKAN KÄSITTEET

Kielipolitiikkaa ja vieraita kieliä koskevia politiikan ja pedagogiikan käsitteitä käytetään usein erilaisissa merkityksissä. Robert Kaplan ja Richard Baldauf Jr. (1997, 14) katsovat tämän johtuvan siitä, että kielenkäytöllä ja kielipolitiikalla on yhteyksiä moneen tieteenalaan: politiikan tutkimukseen, sosiologiaan, kasvatustieteisiin jne. Lisäksi on kysymys ihmisen arkielämän ilmiöistä. Esimerkiksi yleisesti puhutaan kielten opetuksesta, vaikka itse asiassa tarkoitetaan vieraiden kielten opetusta. Peruskoulun opetussuunnitelmassa äidinkielen ja vieraiden kielten katsottiin kuuluvan saman termin "kielten opetus" sisään. Tiedollisen kasvatuksen sisältöalueesta puhuttaessa todettiin, että "kielten opetus differentioituu III luokalla äidinkieleksi ja vieraaksi kieleksi" (POPS I 1970, 82). Nuolijärvi (1999, 22) käyttää käsitettä ensikieli ja tarkoittaa sillä ensimmäisenä opittua kieltä.

Käsitteet kielipolitiikka [(Policy for languages, (National) language(s) policy)], vieraita kieliä koskeva politiikka (Policy for foreign languages) ja kielenopetuspolitiikka (Policy for foreign language teaching) käsitetään käytännössä usein toistensa synonyymeiksi. Niillä on kuitenkin ilmeinen käsitteellinen ero. Käsite "language policy" viittaa tietyssä maassa puhuttujen kielten viralliseen asemaan ja kysymys on yhteiskunnallisesta viestintää koskevasta politiikasta; käsite "foreign language policy" viittaa vieraiden kielten asemaan ja käyttöön tietyssä maassa ja "foreign language teaching policy" viittaa tietyssä maassa harjoitettuun kielenopetuksen kokonaislinjaukseen (van Els 1993, 3). Myös kielipolitiikka (Language policy) ja kielisuunnittelu (Language planning) ovat usein rinnakkain käytettyjä käsitteitä. Toisinaan niiden välinen yhteys ymmärretään hierarkkisesti siten,

että kielipolitiikka on yläkäsite kielisuunnittelulle. Kielisuunnittelulla pyrittiin etsimään ratkaisuja yhteiskunnan kieliongelmiin. Takala, Sajavaara ja Sajavaara (2000, 235) myös Kaplan ja Baldauf (1997, 252) ovat päätyneet kielisuunnittelun ja kielipolitiikan vuorovaikutuksen korostamiseen. Molempien käsitteiden olemassaolo antaa oikeutuksensa toisellekin. Ilman kielipolitiikkaa ei olisi vakavasti otettavaa kielisuunnitteluakaan.

Esimerkkinä saksankieliseltä kielialueelta ovat Rudolf de Cillian (1998, 141) käyttämät termit. Hän käyttää toisaalta käsitettä "Sprachenpolitik" merkityksessä kielipolitiikka ja "Sprachpolitik" korostaessaan kielenohjailun merkitystä. Kieliohjelmapolitiikasta käyttää de Cillia yleiskielenomaista termiä "Schulsprachenpolitik". Suomen kielessä päästään lähelle saksalaista ajattelutapaa, kun puhutaan kielikoulutuspolitiikasta (Takala, Sajavaara, Sajavaara 2000, 249).

Maija-Liisa Nikki (1989, 65) tarkastelee tutkimuksessaan sanan kieli erilaisia merkityssisältöjä psykologisena, lingvistisenä ja sosiaalisena ilmiönä. Hänen mukaansa kielipolitiikka merkitsee kielisuunnittelua, johon liittyy poliittista päätöksentekoa. Kielipolitiikka voi hänen mukaansa olla myös koulutuksellista kielipolitiikkaa. Tällöin kielipolitiikan sisältöalueeseen kuuluu se, mitkä kielet ovat oppiaineina koulutuksen eri tasoilla ja millä kielillä opetusta annetaan kouluissa.

Sauli Takala (1993, 54) katsoo käsitteen "policy for foreign language teaching" merkitsevän suunnitelmia ja käytännön toimenpiteitä, joiden avulla pyritään parantamaan kansalaisten vieraiden kielten taitoa. Kysymys on itse asiassa suunnittelusta, joka sijoittuu kielipolitiikan ja koulutusta toteuttavan yksikön noudattaman opetussuunnitelman välimaastoon. Se osoittaa, miten kielipolitiikan ihanteet, tavoitteet ja sisältö voidaan toteuttaa koulutuksessa ja pyrkii suhteuttamaan yleisen kielipolitiikan koulutusjärjestelmään systemaattisesti, kattavasti ja johdonmukaisesti (Takala 2000, 249, myös Baldauf 1990, 3–12). Suomessa alettiin 1970-luvun lopulla käyttää käsitettä kieliohjelmapolitiikka (Komiteanmietintö 1978:60), kun vielä valtioneuvosto vuonna 1976 asettaessaan kieliohjelmakomitean käytti käsitettä vieraiden kielten opetusohjelma (VN 9.12.1976).

Takalan mukaan (1993, 54) kielipolitiikka on kansallisen tason käsite; se on valtion kielellinen yhteiskuntamalli, joka voi olla yksikielinen, kaksikielinen tai monikielinen. Kielipolitiikka sisältää kan-

nanotot, periaatteet ja päätökset, jotka heijastavat yhteisön suhdetta sen kielelliseen repertuaariin ja viestintäpotentiaaliin. Kysymys on siis yhteiskunnan kielellistä viestintää koskevasta politiikasta. Kielisuunnittelulla tarkoitetaan yleisesti tarkoituksellista toimintaa, jonka avulla etsitään ratkaisuja yhteisön kieliongelmiin organisoimalla ja kehittämällä yhteisön kieliresursseja tietyn aikataulun puitteissa (Komiteanmietintö 1991, 4).

Kielipolitiikka-käsitteeseen on Euroopan unioniin liittymisen myötä tullut aikaisempaa vahvemmin Eurooppa-keskeistä lisäulottuvuutta. Käytetäänhän käsitettä kielipolitiikka myös puhuttaessa esimerkiksi Euroopan unionin kielipolitiikasta. Näin ollen kielipolitiikka voisi merkitä paitsi jossakin maassa myös yhteisössä tai instituutiossa käytössä olevaa kielellistä yhteiskunta- tai yhteisömallia. Samalla kielisuunnittelun voi arvioida koskettavan sekä maan rajojen sisäistä että rajat ylittävää viestintää.

Tässä tutkimuksessa käytän Takalan määrittelemän käsitteen "policy for foreign language teaching" suomenkielisenä vastineena termiä kieliohjelmapolitiikka kieliohjelmakomitean mukaisesti. Tutkimuksessani puhun kieliohjelmapolitiikasta tarkoittaessani koulujen kielenopetukseen liittyviä (koulutus)poliittisia ja strategisia toimenpiteitä.



## 2 KOULUTUSPOLIITTISEN JA KIELIPOLIITTISEN PÄÄTÖKSENTEON SUUNNITTELUN MALLIT

### 2.1 TAUSTA

Koulutuspoliittisen suunnittelun juuret voidaan johtaa toisen maailmansodan jälkeiseltä ajalta. Suunnitteluajattelu perustui siihen näkemykseen, että virkamiesasiantuntemus ja arvopohjainen poliittinen päätöksenteko on syytä erottaa toisistaan (Lampinen 1998, 169). Keskushallinnon organisaatio uudistettiin 1960- ja 1970-luvulla, ja virkamiesten määrä (corps bureaucratique) kasvoi valtionhallinnossa. Uuden poliittisen ja hallinnollisen ajattelutavan mukaan koko yhteiskuntaa voitiin kontrolloida, suunnitella ja ohjata (Ahola, Kivinen & Rinne 1992, 85). Suunnittelun arvioitiin tuovan päätöksentekoon pitkäjänteisyyttä ja rationaalisuutta. Lähdettiin siitä, että poliitikkojen tehtävänä oli suorittaa arvovalinnat ja valita tavoitteet. Suunnittelu tuottaisi tietoa, millä tavoin tavoitteet ovat saavutettavissa. Opetusministeriöön perustettiin vuonna 1971 suunnitteluosasto ja valtioneuvoston kansliaan vuonna 1973. Jälkimmäisen tehtävänä oli yhteiskuntapolitiittisen suunnittelun yhteensovittaminen (Lampinen 1998, 166–168).

Suomi näyttää seuranneen muun maailman esimerkkiä. Martti Sanisalmi (1999, 114) toteaaakin, että 1960-luvulla suunnittelu, ohjelmointi ja päätöksenteon valmistelu olivat nousussa eri puolilla maapalloa. Osmo Kivinen ja Risto Rinne (1992, 11) viittaavat tässä yhteydessä muiden hyvinvointivaltioiden, esimerkiksi Pohjoismaiden malliin, ja tuovat rinnalle myös Itä-Euroopan maiden keskitetyt suunnittelumekanismit. Niitä ei kuitenkaan sellaisenaan sovellettu Suomessa. Kysymys oli lähinnä luottamuksesta vakaaseen kehitykseen. Itä-Euroopassa oli jäykempi ja samalla ideologisesti valvottu keskitetty järjestelmä. Opetusministeriön hallinnon alalla ennakoitiin koulutettavien määriä taloudellisen kehityksen ja työmarkkinoiden odotettavissa olevan kehityksen pohjalta. Osmo Lampinen toteaa räväkästi myös, että ”suunnittelu ammensi menetelmät Yhdysvaltain armeijan kokemuksista”. Sen sijaan markkina-ajattelu ”imee vaikutteita amerikkalaisista yritystalouden oppikirjoista” (Lampinen 1998, 167, 180).

Suunnitteluun suhtauduttiin 1970- ja 1980-luvun vaihteessa eräillä tahoilla varsin penseästi. Lampinen lähtee siitä, että perimmiltään

suunnittelun ongelmat johtuivat kahden maailmankuvan ristiriidoista. Suunnittelu lähestyi ongelmia kokonaisvaltaisina, perusteellisia ratkaisuja edellyttävinä kokonaisuuksina. Päätöksenteko puolestaan eteni pienemmin askelin ja useimmiten uudistusten osina entistä korjailten. Kriittiset näkemykset perustuivat myös siihen käsitykseen, että suunnittelu kulkisi itse asian sisällöstä irrallaan. Rauno Jarnila (Muis-tio 20.12.1999, 2) selkeyttää muistikuviani todeten, että aikaisemmat koulutus-suunnittelun toimet eivät vaikuttaneet yhtä jäsentyneesti kou-lutuksen laadulliseen ennakointiin kuin määrälliseen ennakointiin, vaikkakin selvityksiä ja raportteja tulevaisuuden laadullisista koulu-tustarpeista tehtiin. Perusteena Jarnila pitää sitä, että opetushallinnon muut osapuolet tukeutuivat kuitenkin koulutuksen laadullisten en-nakointitarpeiden osalta pääosin omiin selvityksiinsä ja opetusminis-teriön ulkopuolisiin ennakointitietojen lähteisiin. Tämän ongelman syntyyn saattoi vaikuttaa opetusministeriön hallinnon organisaatio-kin, jonka perusteella suunnitteluvirkamiehet ja varsinaista päätök-sentekoa valmistelevat virkamiehet eivät yleensä saaneet käytännön kosketusta toistensa työkenttään.

Koulutusta ei ole missään jätetty kokonaan markkinavoimien vastuulle. Muutosta on tapahtunut suunnittelullisen lähestymistavan korvaamiseksi enemmänkin markkinavetoiseen suuntaan. Usko sii-hen, että suunnittelulla voitaisiin korvata markkinamekanismien tai puoluepoliitikkojen tehtävät, on hiipunut. Uudempi suunnitelmalli-nen missio on visioiden ja vaihtoehtojen tuottaminen poliittiseen pää-töksentekoon (Lampinen 1992, 55). Markkinaohjauksen korostumisen syy voidaan nähdä kahtalaisena. Ensinnäkin syynä on ollut puhtaasti julkisen rahoituksen kriisi ja toisaalta markkina-ajattelusta on tullut myös ideologia. Taloudellisessa katsannossa markkinaraha ohjautuu kysynnän ja tarjonnan perusteella, kun taas julkinen rahoitus ohja-taan poliittisin päätöksin. Koska markkinavoima-ajattelu perinteises-ti on kuulunut yritysmaailmaan, on pyritty etsimään sille sovelluksia koulutuksen puolella. Koulutuksen markkinaluonnetta on tehostettu esimerkiksi siten, että on annettu koulutuksen asiakkaille enemmän päätäntävaltaa (Lampinen 1998, 175–176).

Vaatimukset joustavuutta kohtaan lisääntyivät samalla, kun oli omaksuttu epävakaa tulevaisuuden malli. Lisääntynyt tietoisuus tu-levaisuuden ennustamisen rajoista vahvasti suunnittelussa tarvetta kehittää poliittisten päättäjien tarpeeseen soveltuvia tavoitteita ja käyt-

tää tukena rationaalisia menetelmiä tilanteiden arvaamattomuuden ja asioiden vaikeuden takia.

Vähitellen vahvistui käsitys, että suunnittelua voisi nimittää eräänlaiseksi ennakoinniksi. Syntyi käsite Forward Planning eli ennakointi. Ennakoinnissa pyritään yhdistämään perinteinen suunnittelu, strateginen suunnittelu ja määrälliset arviot. Sen edellytetään vastaavan ainakin seuraavaan kolmeen kysymykseen: Mihin haluamme suuntautua? Mihin voimme pyrkiä käytössä olevin resurssein? Mitkä ovat seuraamukset? (Forward Planning in Education in the Member States of the European Union 1999, 9). Jarnila on tulkinut ennakointia koulutustarpeen näkökulmasta (Muistio 20.12.1999, 11). Hänen mukaansa kysymys on ”jäsentyneen kuvan luomisesta yhteiskunnan ja työelämän tulevasta kehityksestä ja muutoksista. Ennakointi on aktiivista tulevaisuuden tekemistä. Samalla kun ennakoinnilla edistetään koulutuksen toimintaympäristön ja siihen vaikuttavien tekijöiden ymmärtämistä, siinä käytetään hyväksi seuranta- ja tutkimustietoja sekä kokemusperäisiä havaintoja.” Suomalaiset tutkijat (Ahola, Rinne & Kivinen 1992, 85–86) liittävät tähän yhteyteen parlamentaaristen komiteoiden vähenemisen ja niiden korvaamisen asiantuntijoista ja virkamiehistä koostuvilla työryhmillä.

Samalla kun suunnittelun sisällössä tapahtui muutoksia, muuttui myös suunnittelun terminologia. Suunnittelua koskevan termin käyttöön liittyi kielteisiä mielikuvia. Edellä mainittu käsite Forward Planning eli ennakointi voi olla tällaisesta osoituksena. Saman tapaiseen ilmiöön viittaa Stephen Linder ym. (1990, 110) poliittisia instrumentteja esitellessään (vrt. luku 3.2). Linder pitää uusien käsitteiden käyttöön ottamista länsimaisille demokratioille tyypillisenä ilmiönä. Uuden käsitteen avulla voidaan markkinoida uutta asiaa. Näin onnistutaan usein saamaan innovaatiot helpommin hyväksytyiksi ja estämään kytkennät mahdollisiin menneisiin erehdyksiin. Tavoitteena on näin rohkaista pyrkimyksiä edetä kunkin aikakauden arvossa pidettyjä päämääriä kohden.

## 2.2 KOULUTUSPOLIITTINEN JA KIELIOHJELMA-POLIITTINEN SUUNNITTELU

Käytännön pyrkimyksiä saada kasvatuksen alueella kytkentöjä yhteis-

kunnalliseen kehitykseen on esiintynyt ensimmäiseksi komitealaitoksessa. Jaakko Itälän ensimmäisenä opetusministerikautena (15.7.1970–29.10.1971) koulutuksen suunnittelun lähtökohdissa ilmeni muutoksia (Numminen 1999, 76). Itälä ymmärsi yhtäältä yhteiskuntapolitiikan ja koulutuspolitiikan kytkennän merkittävyyden. Toisaalta hän suhtautui kunnianhimoisesti laajamittaisiin ohjelmiin.

Vuonna 1971 asetettiin komitea, jonka tehtäväksi annettiin määrittellä yhteiskuntapolitiikkaa toteuttavan koulutuspolitiikan tehtävät. Itälä otti tehtäväkseen johtaa vuoden 1971 koulutuskomiteaa, jota yleisesti kutsuttiinkin Itälän komiteaksi. Tämä oli ensimmäinen komitea, jonka tehtäväksiinto sisälsi laajan koulutuspoliittista kokonaisuutta koskevan suunnitteluvaatimuksen. Komitean toimeksiantona oli määrittellä yhteiskuntapolitiikkaa toteuttavan koulutuspolitiikan tehtävät ja johtaa niistä keskiasteen koulutuksen tavoitteet ja tehdä ehdotukset näiden tavoitteiden pohjalta. Koska yhteiskuntapolitiittisia tavoitteita ei aikaisemmin ollut määriteltä, komitea katsoi itse ensimmäiseksi tehtäväkseen määrittellä ne. Komitea määritteli yleisiksi yhteiskunnalliseksi tavoitteiksi yhteiskunnan jäsenten aineellisen ja henkisen hyvinvoinnin, vapauden, turvallisuuden sekä heidän monipuolisen kehityksensä. Nämä tavoitteet oli johdettu yleisistä ihmisoikeuskäsityksistä (Komiteanmietintö 1973, 12–13). Tässä yhteydessä ne tulivat otetuiksi koulutuspolitiikan lähtökohdiksi. Kieliohjelmakomitea saattoi aikanaan kieliohjelmapolitiittisia tavoitteita asettaessaan nojautua vuoden 1971 koulutuskomitean määrittelemiin yhteiskuntapolitiittisiin ja koulutuspoliittisiin tavoitteisiin (vrt. luku 7).

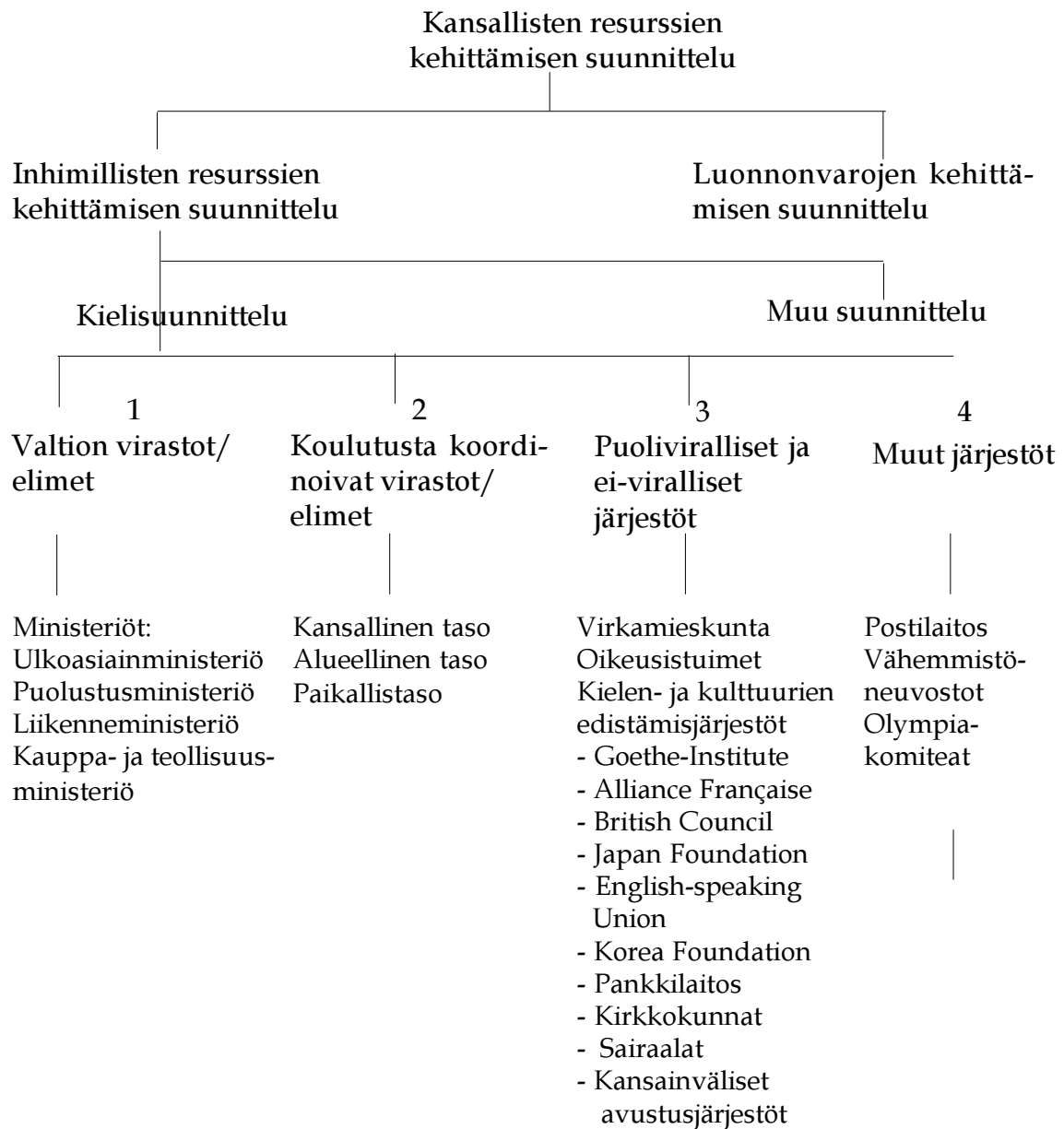
Yhteiskunta- ja koulutuspoliittisen suunnittelun käytäntöä analysoidessaan Jukka Sarjala (1981, 14) mainitsee hallinnon kolme eri tasoa: normatiivisen, strategisen ja operationaalisen tason. Normatiivisella tasolla käsitellään koulutuksen yleisiä tavoitteita, strategisella tasolla toimintalinjoja ja operationaalisella käytännön toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi. Sarjala kutsuu koulutuspolitiikan normatiivista tasoa koulutuksen poliittiseksi tasoksi, koska siinä koulutus tietoisimmin kytketään muuhun yhteiskuntapolitiikkaan. Normatiivisen koulutuksen tasoon kuuluvat Sarjalan mukaan eduskunta ja komitealaitos. Takala, Sajavaara ja Sajavaara (2000, 234) toteavat kielisuunnittelun keskittyvän yleensä lähinnä strategiseen ja operatiiviseen suunnitteluun. He jättävät ulkopuolelle normatiivisen suunnittelun, mikä onkin lähinnä yhteiskunta- ja koulutuspoliittisen päätök-

senteon taso. Koulutuksen strategisella tasolla valitaan ne menettelytavat ja periaatteet, joiden avulla normatiiviset tavoitteet pyritään saavuttamaan. Strategisia tasoja ovat valtionhallinnossa lähinnä valtioneuvosto ja keskushallinto, kun taas operatiivisia tasoja ovat lähinnä kunta ja oppilaitokset.

### 2.2.1 Kaplanin ja Takalan suunnittelumallit

#### *Kaplanin ja Baldaufin kielipoliittinen malli*

Tutkijat Kaplan ja Baldauf (1997, 6) ovat kehittäneet kielisuunnittelun teoreettisia malleja. Heidän mukaansa kielipoliittinen suunnittelu koskee yleensä laajoja ryhmiä ja kokonaisuuksia. Kaplanin taksonomiasa kielisuunnittelu (language planning) on inhimillisten voimavarojen kehittämisen osa-alue. Tämän lähtökohdan mukaista kielipoliittisen suunnittelun taksonomiaa kuvaa kuvio 1.



KUVIO 1. Kielisuunnitteluprosessin konteksti ja elementit  
(Kaplan & Baldauf 1997; myös Takala, Sajavaara, Sajavaara 2000)

Mielenkiintoisimmat ovat Kaplanin ja Baldaufin näkemykset valtioneuvoston ja opetustoimen kielisuunnittelun prosessista. Hallituksen harjoittamalla suunnittelulla tarkoitetaan tässä valtioneuvoston tasoista toimintaa, lähinnä ministeriöitä. Kaplan ja Baldauf arvioivat ministeriöiden soveltuvan kielisuunnitteluprosessin osatekijöiksi, koska tällä hallinnon tasolla näköalat ja valtuudet muokata säädöksiä ja ohjata suunnittelupäätösten resurssointia ovat laajimmat. Lisäksi Kaplan (1989, 193) katsoo, että esimerkiksi kauppaa, matkailua, puolustushallintoa ja ulkosuhteita hoitavilla ministeriöillä on mahdollisuus arvioida, mitä kieliä hallinnon eri aloilla tarvitaan. Näillä aloilla joudutaan esimerkiksi perehtymään eri alojen vieraskielisiin teknisiin manuaaleihin ja eri yhteiskunnista saatavaan tietoon sekä tekemään virallisia sopimuksia sellaisten valtioiden kanssa, joissa puhutaan erilaisia vieraita kieliä.

Usein koko kielisuunnittelun velvoite säilytetään opetustoimen sektorille (Kaplan, Baldauf 1997, 8–9). Kaplan ja Baldauf suhtautuvat tällaiseen toimintaan varauksella. Heidän mukaansa opetustoimella ei ole riittäviä valtuuksia ohjata eri kielten käyttöä yhteiskunnan eri sektoreilla eikä myöskään voimavaroja muuhun kuin oman alueensa resurssointiin. Opetustoimen alueella Kaplan ja Baldauf toteavat lähtökohdaksi sen, mitä vieraita kieliä koulujärjestelmän piirissä opetetaan, kuka opettaa, kenelle opetetaan, kuinka paljon opetetaan ja millaisiin tuloksiin pyritään. Lisäksi on hoidettava opettajien peruskoulutus, täydennyskoulutus, palkkausjärjestelmä ja työnjako koulutusjärjestelmässä. Koulutettavien osalta tarvitaan määrittelyä, mitkä oppilaat koulutetaan. Tämän jälkeen on hankittava toiminnalle vanhempien ja paikallishallinnon tuki. Lisäksi tarvitaan yhteiskunnan kielitaidon tarpeiden määrittelyä sekä päätöksiä ja toimenpiteitä eri opetusmenetelmien käytöstä ja oppimateriaalin kehittämisestä ja tuottamisesta. Lopuksi tarvitaan päätökset tämän kaiken toiminnan vaatimien aineellisten ja henkisten voimavarojen hankkimisesta ja siitä, miten toiminnasta tulee jatkuvasti itseään ylläpitävä ja täydentävä.

Kaplan (1989, 194–195, myös Baldauf 1997, 8–9) lähtee siitä, että eri yhteiskunnan sektoreiden (opetustoimi mukaan lukien) suunnittelu tapahtuu keskushallinnon tasolla. Kaplan ja Baldauf (1997, 196) nostavat esiin myös kysymyksen, palveleeko kielisuunnittelu yksilön, valtion vai järjestöjen eli kenen etuja kielisuunnittelu palvelee. Kysymys on myös ihmisten kielellisistä oikeuksista. Tähän liittyy ky-

symys (Kaplan 1989, 197), pitäisikö kielipoliittisen suunnittelun suuntautua ylhäältä alaspäin (top down planning) vai alhaalta ylöspäin (bottom up planning) eli keskushallinnon ratkaisujen viemisenä ruohonjuuritasolle vai analysoimalla kentän tarpeet ja ottamalla ne huomioon keskushallinnon päätöksenteossa. Tätä suunnittelumallia Kaplan kuvaa käsitteellä Planning Language ja edellistä Language Planning. Mahdolliseksi kielteiseksi piirteeksi ylhäältä alas suuntautuvan päätöksenteon toteuttamisessa hän arvioi sen, että päätösten tekijät voivat vedota esimerkiksi kansallisen identiteetin ja yhtenäisyyden tai monikielisuuden vaikuttavan kielteisesti oppilaiden koulusuorituksiin, jos asianosaisia kuunnellaan ja heidän toivomuksiaan toteutetaan. Lisäksi Kaplan on havainnut vedottavan taloudellisiin etuihin, kun perustellaan vain yhden kielen käyttöä työelämässä. Kaplan perustanee argumentointinsa siihen, että kansalaiset yleensä toivovat monikielisyyttä toisin kuin keskushallinnon suunnittelijat.

Kaplan asettaa etusijalle alhaalta ylöspäin suuntautuvan kieli-suunnittelun, koska sen avulla päästään hänen mielestään väestön kannalta oikeudenmukaisempiin ratkaisuihin. Tähän suunnittelutapaan ei kuitenkaan käytännössä useinkaan ole päästy, vaan esimerkiksi vähemmistöjen oikeudet omaan kieleen on usein jätetty huomiotta. Keskeisenä perusteluna on ollut yleensä taloudellisten voimavarojen puute.

Tunnusmerkkinä ylhäältä alaspäin tapahtuvassa suunnittelussa Kaplan pitää sitä, valikoiko keskushallinto keräämäänsä informaatiota tarkoitushakuisesti ja tulkitseeko se tätä informaatiota omien tarkoituseriensä mukaisesti. Toiseksi tunnusmerkiksi hän arvioi sen tiiviiden, jolla kielten opetuksen, tutkimuksen ja kielisuunnittelun asiantuntijat ovat mukana kielipoliittisen suunnittelun prosessissa; ovatko he esimerkiksi mukana ainoastaan marginaalisesti eli lähes samassa asemassa kuin muut kansalaisryhmät vai otetaanko heidät mukaan varsinaiseen neuvoa antavaan ryhmään.

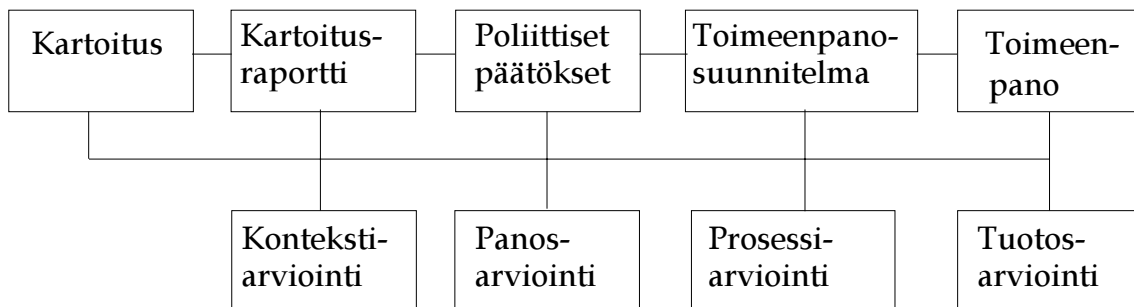
Kytkenöistä kentän ja keskushallinnon kesken esittää Frank G. Königs (1992, 87) oman näkemyksensä. Hän pitää tärkeänä jatkuvaa interaktiota ylhäältä ja alhaalta -lähestymistapojen (nicht von oben und nicht nur von unten) eli kielipoliittisten tavoitteiden ja yksilöiden kokemusten ja tietojen kesken.

Kansainväliseen toimintaympäristöönsä hyvin perehtyneenä Kaplan on kokenut kielipoliittisen suunnittelun, toisin kuin muiden



alojen suunnittelun, assosioituvan merkittävässä määrin vallassa olevaan poliittiseen puolueeseen. Muiden alojen suunnittelussa hän näkee pyrittävän hallituspuolueen ja oppositiopuolueen keskinäiseen konsensukseen. Kielisuunnittelussa sen sijaan päästään hänen mukaansa etenemään, jos vallassa olevan puolueen ideologiaan kuuluu inhimillisten voimavarojen kehittämisen suunnittelu julkisella sektorilla, ja asian eteneminen pysähtyy, kun valtaan tulee yksityissektoria suosiva puolue.

Kielisuunnittelu edellyttää myös suunnitteluprosessin ennakkoin-tia. Kaplan ja Baldauf (1997, 87; 105) näkevät tässä kaksi erilaista lähestymistapaa sosiolingvistisen kartoituksen tai spesifimmän kielikou-lutusta koskevan suunnitteluprosessin. Näistä edellinen sopii makro-tason kielisuunnitteluprosessin osaksi ja edellyttää monien eri tieteen-alojen asiantuntemusta. Jälkimmäinen soveltuu esimerkiksi tietyn kou-lumuodon kieliohjelman suunnitteluun. Tässä tarkastellaan tarkem-min edellistä, koska se soveltuu lähinnä kansallisen kieliohjelman suunnittelun lähtökohdaksi. Kielisuunnittelun eteneminen makrota-son periaatteen mukaan käy ilmi kuviosta 2.



KUVIO 2. Kielisuunnittelun malli suhteutettuna Takalan ym. arviointi-malliin (Kaplan & Baldauf 1997; myös Takala, Sajavaara, Sajavaara 2000)

Kartoitusvaiheen laajuus voi vaihdella (Kaplan & Baldauf 1997, 105–113; myös Kaplan 1989, 201). Kartoitus voi alkaa esiselvityksellä ja sisältää tavoitteiden lisäksi myös käytettäviä menetelmiä (haastatte-lu, observointi, kyselyt jne.) koskevat osuudet. Kartoituksen tulokse-na tulee esittää faktoihin perustuva kuvaus siitä, miten poliittisen pää-töksenteon on tarkoitettu etenevän ja antaa samalla kielipoliittisia suo-

situksia. Kaplan arvioi kielipoliittisen suunnitteluprosessin vaativan yleensä joitakin vuosia. Hän mainitsee esimerkkinä kolmen vuoden jakson. Ajanjakson pituuteen vaikuttaa myös käyttöön soveltuvan tutkimustiedon saatavuus ja annettujen suositusten määrä ja niiden kompleksisuus. Aikaa saattaa kulua enemmän, jos toimenpiteet edellyttävät poliittista päätöksentekoa ja lainsäädännön muutoksia.

Vaikkakin tällainen etenemistapa vaikuttaa raskaalta ja monipor- taiselta, se ei välttämättä liene käytännössä sitä. Takala ym. (2000, 259) ovat liittäneet jokaiseen vaiheeseen arvioinnin, mikä korostaa arvi- oinnin merkitystä ja vaikuttaa suunnittelun laatuun.

Kaplanin ja Baldaufin kielisuunnittelun perustana näyttää olleen pikemmin vähemmistökielien puhujien oikeuksien turvaaminen kuin kieliohjelmepoliittinen lähtökohta. Heidän näkemyksiinsä lienee vai- kuttanut lisäksi toiminta kehitysmaissa ja sellaisessa toimintaympä- ristössä, jossa kansallisella koulutuspoliittisella suunnittelulla ei ole vakiintunutta asemaa. Tällöin inhimillisten voimavarojen kehittämis- toiminta on pitänyt käynnistää alusta. Heidän näkemyksensä opetus- toimen alueesta perustuu ilmeisesti sellaiseen toimintaympäristöön, jossa kielipoliittinen tietoisuus on kehittymässä ja kielelliset oikeudet ovat vasta nousemassa kansallisen poliittisen valmistelun ja päätök- senteon asialistalle vakavaa huomiota vaativina kysymyksinä.

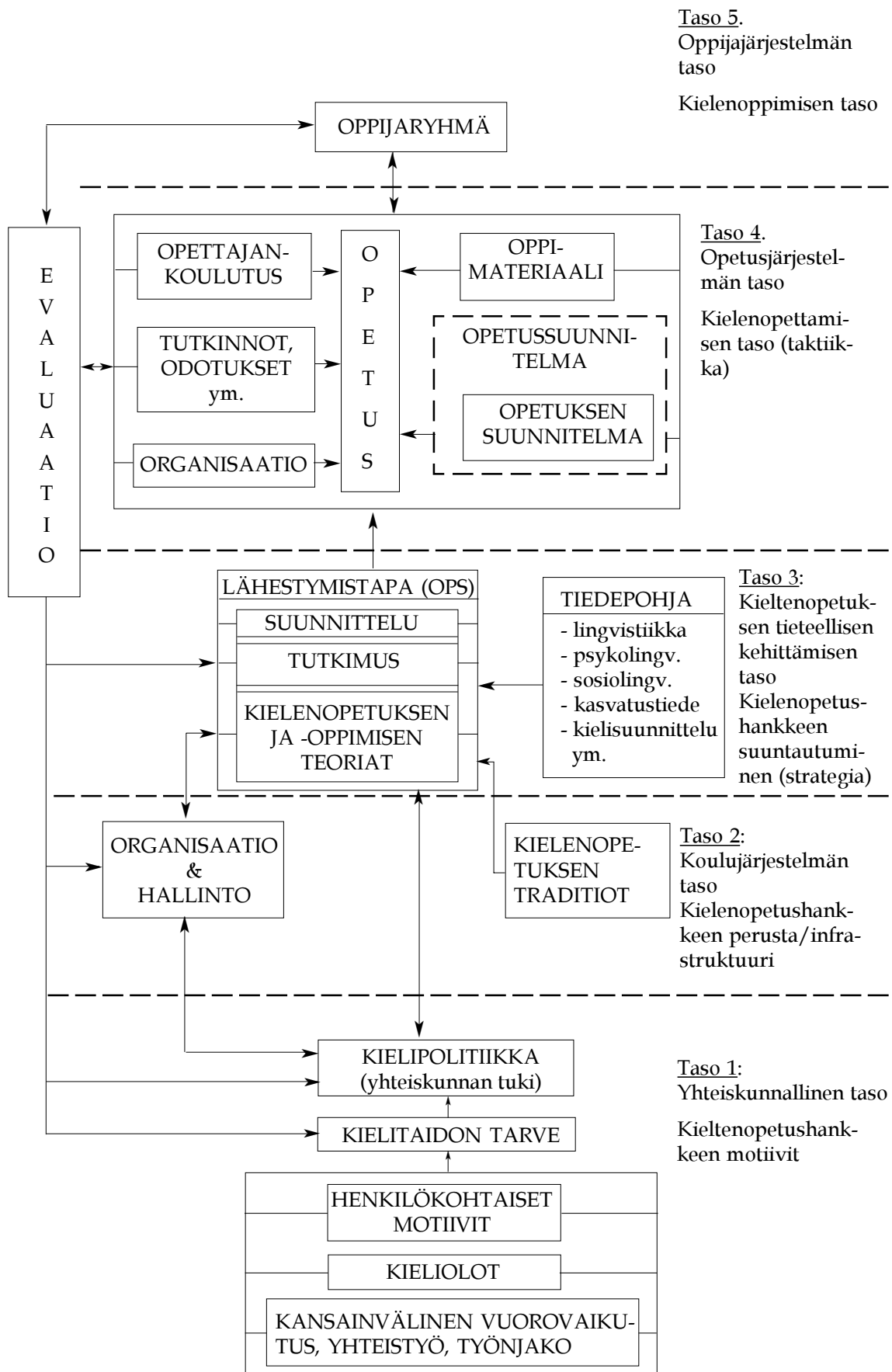
Kaplanin kielisuunnittelua kuvaava malli konkretisoi hyvin kie- likoulutusta koskevan suunnittelun asemaa yleisessä kielipolitiikas- sa. Tällöin koulutusjärjestelmän piirissä tapahtuva toiminta pyritään suhteuttamaan yleiseen kielipolitiikkaan. Kaplanin lähtökohtien kans- sa samansuuntainen kielipoliittinen suunnitteluhanke Suomessa oli lähinnä kieliturvakomitealla (Komiteanmietintö 1971:B13) 1970 -luvun alussa (tarkemmin luku 6.2), joskaan Suomessa ei vielä silloin poliit- tisilla päätöksentekijöillä ollut mahdollisuuksia käyttää hyväkseen kie- lipoliittisen suunnittelun teoreettisia suunnittelumalleja.

Kaplanin malli kuvaa lähtökohtansa laajuuden takia hyvin kieli- suunnittelukysymysten ulottumista koko yhteiskuntaan. Kaplan ei ole kuitenkaan ottanut huomioon koulutusta kokonaisuutena elinikäisen koulutuksen periaatteen mukaisesti. Näin ollen Kaplanin mallista ei saa riittävää kuvaa, kuinka tärkeätä on kiinnittää kielikoulutuksen koko järjestelmään huomiota kielenopetuksen vaikuttavuuteen pyrittäes- sä. Kaplan eivätkä muutkaan kielisuunnittelijat ole suomalaisten tut- kijoiden tavoin ottaneet arviointia mukaan kielisuunnitteluun kuulu-

vana elimellisenä osana. Yhteiskunnallisen toiminnan ja kielipolitiikan yhteydet ovat myös yleensä jääneet huomiotta.

### *Takalan kieliohjelmepoliittinen malli*

Suomessa on hahmoteltu kielipolitiikan ja kielisuunnittelun yleistä viitekehystä jo 1970-luvulta saakka. Takala ym. (2000, 233) korostaa huomion kiinnittämistä ”suunnittelun arvoihin, periaatteisiin ja menettelytapoihin (mm. tasapuolisuus, vankka faktapohja, kunnollinen seuranta ja arviointi)”. Takala pitää tärkeänä keskeisten osapuolten oikeutta osallistua ja vaikuttaa kielisuunnitteluun. Arvokysymykset esiin nostaessaan Takalaa tulkiten suunnittelun lähtökohta nousee normatiivisen (Sarjala 1981, 14) yhteiskuntapoliittisen suunnittelun tasolle. Osallistuessaan 1970-luvulla suomalaisen kieliohjelmepoliittisen päätöksenteon suunnitteluun Takala hahmotteli ”viitekehystä kielenopetuksen teoriaa varten”, jonka tarkoituksena oli aluksi luoda keskushallinnolle edellytykset aloittaa kansallisen kielipoliittisen periaateohjelman suunnittelu. Hahmottelussa Takala (1998, 422) viittaa mm. Sternin (1970) ja Strevensin (1977) ajatuksiin siitä, mitkä tieteenalat voivat tukea kielikoulutusta ja mikä voi olla tutkimuksen anti kielikoulutukselle. Näin Takala korostaa tutkimuksen monitieteisyyttä (vrt. luku 10).



KUVIO 3. Kansallisen kieliohjelmapolitiittisen suunnittelun malli (Takala 1979; myös 1998)

Kuviossa 3 esitetty suunnittelumalli käsittää viisi tasoa, jotka ovat yhteiskunnan, koulutusjärjestelmän, kieltenopetuksen tieteellisen kehittämisen, opetusjärjestelmän (kielenopettamisen) ja oppijajärjestelmän (kielenoppimisen) tasot. Kielisuunnittelumallin hahmottelussa on keskeistä samalla eri toimijoiden (eli tasojen) työnjaon tarkoituksenmukaisuus. Tällöin suunnittelu voi olla tehokasta ja vaikuttavaa. Tähän viittaa Takalan jo 1970-luvulla korostama huomio siitä, että “kieltenopetuksen tavoitteiston tulee muodostaa johdonmukaisesti etenevä ja aukoton kokonaisuus, joka ottaa huomioon itse kieltä, sen käyttöä ja sen oppimista ja opettamista koskevan tiedon suhteutettuna kielitaidon tarpeeseen” (Takala 1979, 57). Takala ottaa perustellusti huomioon eri toimijoiden tarkoituksenmukaisen työnjaon. Takalan kielisuunnittelumalli soveltuu käytettävänä olevista malleista parhaiten tämän tutkimuksen näkökulmaksi. Ensinnäkin se antaa kuvan kielikoulutuksen koko järjestelmästä ja soveltuu samalla elinikäiseen koulutusmalliin liittyvään ajattelutapaan. Mallissa hahmottuvat kaikki alueet, jotka on perusteltua sisällyttää kehittämistoiminnan piiriin kieltenopetuksen tuloksellisuuteen, tehokkuuteen sekä laadun parantamiseen pyrittäessä.

Tämä tutkimus liikkuu Takalan toimijoiden tasoilla 1–3. Tarkastellessani Suomen kieliohjelmapolitiikkaa osana yhteiskunta- ja koulutuspolitiikkaa sekä kansainvälistä toimintaympäristöä liikun pääosin tasolla 1. Tarkastellassani keskushallinnon toimia liikun pääosin tasolla 2 ja selvittäessäni tutkimuksen roolia tasolla 3. Takala liittyy arvioinnin tasolle 4, mikä on opettamisen taso. Arvioinnin takaistusvaikutus ulottuu tasolle 1 saakka. Sittemmin Takala ym. (2000, 233) korostaa kielisuunnittelun liittymistä aikaisempaa järjestelmällisemmin “yleiseen suunnitteluun koskevaan tutkimukseen (policy studies)”. Tähän liittyy myös tämän tutkimuksen arvioinnin käsitys (vrt. luku 2.3).

## 2.2.2 Eräiden muiden tutkijoiden teoreettisia lähtökohtia ja näkemyksiä

Myös muut tutkijat ovat kiinnittäneet huomiota kielisuunnittelun kysymyksiin. Ingramin mukaan (1990, 53–70) kielikoulutuksen suunnittelussa pyritään suhteuttamaan yleinen kielipolitiikka koulutusjärjes-

telmään. Kielipoliittinen suunnittelu on kurinalaista toimintaa, joka pyritään tekemään systemaattisesti, kattavasti ja johdonmukaisesti.

Nikki (1989, 13) on tarkastellut tutkimuksissaan suomalaisen koulutusjärjestelmän kielikoulutusta ja sen relevanssia poliittisista, hallintotieteellisistä, koulutussosiologisista, sosiolingvivistisistä, kognitiivisen psykologian ja didaktiikan lähtökohdista. Nikki keskittyy tutkimuksensa valtionhallintoa koskevassa osassa lähinnä kielenopetuksen yleissuunnitelman toteutumisen selvittämiseen. Hän on myös analysoinut esimerkiksi kunnan kouluhallintovirkamiesten näkemyksiä kieliohjelmasta ja kielivalintoja suorittavien oppilaiden ja heidän huoltajiensa asenteita tarjolla olevaan kielelliseen repertuaariin (Osa II 1992).

Theo van Els (1994, 35–46) näkee kieliohjelmepoliittisten tavoitteiden asettelussa kaksi keskeistä elementtiä. Ne ovat suunnittelun tavoitteiden asettaminen ja suunnitteluprosessissa keskeisten tekijöiden määrittäminen. Kontekstitekijöitä voivat olla lingvistiset, psykologiset, sosiologiset ja koulutukselliset tekijät sellaisenaan sekä prosessin ominaispiirteet. Tämä merkitsee sitä, että jokaisessa kieliohjelmepoliittisessa suunnitteluprosessissa on sekä yhteisiä tekijöitä että omat erityispiirteensä, joiden molempien tunnistaminen on varteenotettavaa.

Kontekstitekijöihin kuuluvilla lingvistisillä tekijöillä van Els tarkoittaa oppijan äidinkielen ja vieraan kielen suhdetta sekä kielisukulaisuuden vaikutusta oppimisprosessiin. Tämä johtanee yhtäältä kysymykseen siitä, onko sukulaiskielen oppiminen oppijalle helpompaa kuin sellaisen vieraan kielen, joka ei ole oppijan oman kielen kanssa saman kieliryhmän kieliä. Toisaalta voidaan lähteä myös siitä, helpottaako johonkin kieliryhmään kuuluvan vieraan kielen oppiminen toisen samaan kieliryhmään kuuluvan vieraan kielen oppimista. Van Els näyttää edustavan näkemystä, jonka mukaan tutun kieliryhmän kieliä olisi helpompi oppia kuin aivan eri ryhmiin kuuluvia.

Koulutuksellisinä tekijöinä van Els pitää opetussuunnitelmaan liittyviä seikkoja: kielenopetuksen tuntimäärä, kielenopetuksen aloitusvaihe sekä käytettävissä olevat opettajaresurssit ja oppimateriaalit. Tähän yhteyteen kuuluvat myös koulutuksen pituuteen vaikuttavat tekijät. Ne ovat tärkeitä ainakin silloin, kun on kysymys yhteiskunnan kustantamasta koulutuksesta.

Psykologisina ja sosiologisina tekijöinä pidetään kielenoppimi-

sen mahdollisia heijastusvaikutuksia oppijan asenteisiin vierasta kieltä puhuviin ihmisiin. Usein saattaa olla kysymys erilaista etnistä alkuperää ja sosiaalista taustaa olevista ihmisistä kuin oppija itse. Van Els (1993, 5) suhtautuu varauksella siihen, että erityisesti kielenopetuksella voitaisiin kehittää oppilaiden asenteita myönteisiksi vierasta kieltä puhuvaa kohtaan. Hän arvioi vieraiden kielten opetuksen vaikuttavan tässä suhteessa vastaavalla painoarvolla kuin muidenkin oppiaineiden. Van Els (1994, 5) viittaa tässä yhteydessä Wilkinsin 1980-luvun tutkimuksiin. Van Els arvioi asiaa ilmeisesti lähinnä siltä kannalta, millaisia asenteita on oppijassa asianomaisessa oppimistilanteessa tai lähinnä kouluaikana. Sen sijaan hän jättää ilmeisesti arviotaan ottamatta huomioon sen, miten kielitaito on vaikuttanut ihmisten asenteisiin, kun he ovat kehittyneet aikuisikään ja siirtyneet työelämään. Tästä on saatu tietoa Anu Sajavaaran virkamiesten kielikoulutusta koskevan arviointihankkeen yhteydessä. Sajavaaran (2000, 6) mukaan suomalaiset virkamiehet tuntevat hyvin anglosaksisen kulttuurin ja pitävät pohjoismaiden edustajien lisäksi EU-maiden englantia käyttäviä edustajia läheisimpinä yhteistyökumppaneinaan. Sen sijaan Ranska ja useimmat Välimeren maat ovat jääneet heille vieraiksi. Ratkaisevaa oli ranskan kielen osaaminen tai osaamattomuus. Kielen osaaminen näytti myös parantaneen kielen edustaman kulttuurin ja siihen liittyvien ajattelu- ja toimintatapojen ymmärtämistä. Vähäisestikin ranskan kielen taidosta näytti tutkimuksen mukaan olevan hyötyä (myös Anu Sajavaaran haastattelu 8.8.2000).

Kussakin kieliohjelmaliittisessä suunnittelutilanteessa esiin tulevina erityisinä kielipoliittisina tekijöinä van Els pitää lisäksi kielellisiä yhteyksiä, jotka ovat jollakin erityisellä tavalla läheisiä asianomaisessa kielisuunnittelukontekstissa. Tähän yhteyteen kuuluvat esimerkiksi asianomaisen maan naapurimaat ja niissä puhutut kielet. Tavoitteisiin voivat vaikuttaa myös ne kansainväliset järjestöt ja yhteisöt, joiden jäseninä asianomainen maa on sekä lisäksi maan sisäpoliittinen kielellinen tilanne. Näitä ovat maan viralliset tai kansalliset kielet sekä vähemmistöjen puhumat kielet. Lambert (1989, 92) arvioi, että tämän näkökulman huomioon ottaminen voi olla joissakin tilanteissa vaikeata ja kiusallista. On komplisoitua löytää hyväksyttävissä oleva ratkaisu samassa yhteisössä kilpailevien eri kielten kesken. Yhtä vaikeaksi kysymykseksi Lambert arvioi ainoastaan eri uskontojen väliset kiistat samassa yhteisössä asuvien kesken. Kielten osalta hänen

mukaansa tilanteen hallintaan vaikuttavat vähemmistökielten lukumäärä, kyseisiä kieliä puhuvien ryhmien sosiaalinen status ja mahdollisia etnisiä kieliä puhuvien alueellinen sijoittuminen.

Stern (1984, 274) on korostanut kontekstuaalisten tekijöiden tärkeyttä asetettaessa kieliohjelmanpoliittisia tavoitteita. Stern lähti kontekstuaalisten tekijöiden analyysissä seuraavista tekijöistä: koulut ja oppilaitokset, oppilaiden kodit ja lähiympäristö (kunta), alueellinen viitekehys (lääni) sekä kansallinen ja kansainvälinen viitekehys. Sterninkin mallin perusteella niitä tekijöitä, joilla on saattanut olla vaikutusta kielikoulutuksen suunnitteluun ovat historiallis-poliittiset, sosio-kulttuuriset, maantieteelliset, lingvistiset sekä taloudellis-teknologiset tekijät.

Kontekstuaalisten tekijöiden lisäksi van Els (1994, 40) pitää kieli-suunnittelussa oleellisena kysymyksenä myös päätöksenteon tasoa eli sitä millä hallinnon tasolla päätökset tehdään ja mitkä tahot ovat päätöksentekijöinä. Päätöksentekijöitä voivat olla oppijat itse, vanhemmat, rehtorit, koulun johtokunnat ja paikalliset, alueelliset, kansalliset ja kansainväliset elimet. Poliittinen päätöksentekijä määrittelee yleensä, montako kieltä oppilaan tulee opiskella ja montako vaihtoehtoista kielivalintatilannetta oppilaalla on koulutuksen aikana. Sen sijaan päätöksenteko siitä, mitä kieliä keskushallinnon päättämien vaihtoehtojen puitteissa oppilaalle tarjotaan koulussa, tapahtuu usein paikallisella tasolla. Oppilaan valinnat ovat yleensä hänen itsensä ja hänen vanhempiansa päätöksentekoa.

Kieliohjelman monipuolisuuden eli diversifiteetin lisääminen on usein varteenotettava kieliohjelmanpoliittisen suunnittelun tavoite. Van Els on havainnut tämän tavoitteen olevan yleinen erityisesti yleissivistävässä koulutuksessa. Yleissivistävää koulutusta annetaan eniten niissä koulutusmuodoissa, joiden varaan kaikki muu koulutus rakentuu.

Tällöin pohditaan kysymystä, montako kieltä tulisi oppilaalle voida tarjota ala-asteella tai ala-asteen koulutuksen jälkeen seuraavassa yleissivistävässä koulutuksessa. Kysymykseen tulevat sekä pakollinen että valinnainen kieliohjelma. Van Els ottaa esimerkeiksi eräät Euroopan unionin jäsenmaiden mallit. Yhden mallin mukaan oppilaalla on yksi pakollinen kieli, ja siinä asemassa voivat olla kaikki unionin jäsenmaiden kielet ja lisäksi eräät kaupallisissa ja kulttuurisuhteissa tärkeät muutkin kielet (Iso-Britannia). Toisen mallin mukaan



tavoitteena on laajentaa ensimmäisen pakollisen kielen valintoja. Siihen pyritään kuitenkin rajaamalla valintavaihtoehdot.

Van Els (1994, 64) ei juuri ole nähnyt olevan näyttöä siitä, että laaja vaihtoehtojen kirjo voisi laajentaa maan kielitaitovaratonta. Jos van Elsin näkemys perustuu sellaisiin maihin, joissa maan oma kieli on englantia ja kielivalintamahdollisuuksien kirjo hyvin laaja, on ilmeistä, että maan omalla kielellä on ollut suurempi merkitys kielivalintoihin kuin kielitarjonnan kirjolla. Van Elsin näkemys on suhtauduttava varovaisesti, koska hänellä ei ole väittämälleen esimerkkejä. Näkemys on kuitenkin varteenotettava, koska rajoittamattomasta kielivalinnasta eittämättä voi aiheutua valintojen hajautuminen niin monen kielen kesken, ettei valintoja voida käytännössä toteuttaa. Tämä kysymys liittyy myös koulutuksen tuloksellisuuteen.

Kielikoulutuksen tuloksellisuutta on tutkittu varsin vähän. Tuloksellisuustarkastelun uranuurtaja on Peter Strevens (1971), joka on todennut, ettei kustannus-tehokkuusanalyysijä ole juuri ollut. Saman suuntaisesti ovat arvioineet Takala ja Sajavaara (1998, 187) esittäessään tarpeen tarkastella kansakunnan kielikoulutusinstituutiota kokonaisuutena siten, että siihen sijoitettavat resurssit saataisiin optimaaliseen suhteeseen asetettujen tavoitteiden ja saavutettujen tulosten kanssa. Tämän suuntainen tavoitteenasettelu ei kuitenkaan ole vielä saanut kaukupohjaa kieliohjelmepoliittisessa tavoitteenasettelussa. Tätä puutetta voisivat korjata sellaiset vaikuttavuuden tutkimukset, joita on sisällynyt Suomen Akatemian tutkimusohjelmiin (esim. Raivola 1999). Nähtävissä on, miten koulutuspoliitikot reagoivat kielikoulutuksen vaikutuksia ja tuloksia käsittelevässä osuudessa esiin nostettuun kysymykseen. Tarvittaisiinko uutta kieliohjelmakomiteaa (Takala, Sajavaara, Sajavaara 1999, 228)? Tähän kysymykseen vastaamiseen vaikuttaa pitkälti, mikä normatiivinen perusta valitaan kieliohjelmalle päätettäessä lähivuosina perusopetuksen ja lukion (toisen asteen koulutuksen) yleisistä valtakunnallisista tavoitteista.

Van Els (1994, 42) kiteyttää kieliohjelmepoliittisessa suunnittelussa esitettävät kysymykset seuraavaan kolmeen: Mitä opetetaan/opitaan? Kuinka opetetaan/opitaan? Minkä edellytysten vallitessa opetetaan/opitaan. Poliittisella tasolla ei yleensä hänen mukaansa pyritä ratkaisemaan, miten opettamisen/oppimisen tulisi tapahtua. Hän pitää kuitenkin tärkeänä myös tähän kysymykseen vastaamista, koska vastauksilla on heijastusvaikutuksensa myös muihin ongelmiin. Täs-

sä van Els viittaa näkemykseen siitä, että joitakin kieliä pidetään vaikeina oppia. Kielen vaikeuden on arvioitu toisinaan muodostuvan esteeksi asianomaisen kielen ottamiselle opetussuunnitelmaan.

Kieliohjelmanpoliittinen kysymys voi myös olla, millaista kielitaitoa koulujärjestelmän kielenopetuksen edellytetään tuottavan. Toisinaan ollaan taipuvaisia asettamaan koulutusjärjestelmän kieltenopetukselle liian vaativia tavoitteita. Tähän ilmiöön viitataan myös kielikoulutuksen vaikutuksia ja tuloksia koskevassa tutkimuksessa (Takala, Sajavaara, Sajavaara 1999, 196–197). Siitä käy ilmi, miten monet seikat koulutuksen lisäksi vaikuttavat kielitaidon kehitykseen. Koulutukselta ei myöskään voi odottaa sellaista kielitaitoa, jolla voisi odottaa selvittävän kaikista työelämän tulevista kielitaitovaatimuksista. Anu Sajavaaran (2000, 168) mukaan virkamiesten kielikoulutuksesta saadut kokemukset osoittavat, että alkeista aloitetun kielen oppimistulokset jäävät usein vaatimattomiksi, vaikka asianomaisilla olisikin takana jo muiden sukulaiskielen taitoa. Tämä tukee sitä näkökulmaa, että koulussa saadusta kielenopiskelusta on hyötyä, vaikkei kaikkien kielten opiskelussa päästäkään vaativiin tavoitteisiin.

Myös asenteellisten ja motivaatioon liittyvien seikkojen voi arvioida vaikuttavan haitallisesti vieraan kielen oppimistuloksiin. Tästä voivat olla esimerkkeinä Itä- ja Keski-Euroopan maiden kansalaisten useinkin hyvin heikot tulokset venäjän kielen opiskelusta, jota heidän oli velvollisuus opiskella koulussa. Kysymys ei tässä kuitenkaan ollut ilmeisesti venäjän kielestä sinänsä, vaan sen taustalla olleesta poliittisesta järjestelmästä. Mielenkiintoiselta vaikuttaa ainakin julkisissa tiedotusvälineissä esiin nostettu nimitys pakkoruotsista. En ole havainnut esiin nostetun muiden oppilaille pakollisten aineiden kohdalla vastaavaa ilmausta. Kuitenkin on todettu oppilaiden suhtautumisen olevan eräisiin oppiaineisiin negatiivista. Lukion kurssimuotoisuutta koskevassa tutkimuksessaan toteaa Jouni Välijärvi (1993, 110) matematiikkaan kohdistuneiden asenteiden olevan selkeästi kaikkia muita aineita kielteisempiä.

Tämän tutkimuksen kannalta keskeistä on pyrkiä selvittämään, mitä kansallisen tason kielisuunnittelussa varteenotettavia yleisiä tekijöitä ja mahdollisia Suomelle ominaisia erityisiä tekijöitä on tutkimusaineistosta saatavissa esiin. Erityispiirteinä saattaisivat tulla toisaalta kysymykseen Suomen kieliolosuhteet ja geopoliittinen asema.

Toisaalta Suomi ei kansainvälistyvänä pienten kielten maana voi olla ottamatta huomioon maailman yleistä kielipoliittista tilannetta.

## 2.3 KIELIPOLIITTINEN ARVIOINTI

### 2.3.1 Arvioinnin dimensiot

Arviointia käsittelevissä eri tieteenalojen tutkimuksissa tulee esille arvioinnin monidimensionaalisuus. Arviointia on pidetty koulutuspolitiikassa suunnittelun vastakohtana. Näkemys perustuu Lampisen mukaan (1998, 171) siihen, että suunnittelussa ymmärretään valmisteltavan päätöksentekoa kattavan ja seikkaperäisen tiedon avulla. Sen sijaan arvioinnin ymmärretään tuottavan tietoa ja näkemyksiä toteutuneesta kehityksestä ja sen onnistumisesta. Arvioinnilla tarkoitetaan yleensä toimintaa, jossa määritellään erilaisten asioiden hyötyä, ansiokkuutta tai arvoa eli laatua (Takala 1997, 89; myös Vedung 1998; 20). Arviointi voi itse asiassa olla analyttistä pohdintaa ja harkintaa, mikä sopii kaikkeen kurinalaiseen ajatteluun ja käytännön toimintaan. Laukkasen (1998, 32) mukaan arvioinnissa tai evaluoinnissa asian tai ilmiön hyödyn ja/tai arvon määrittämisen tulee perustua asiasta tai ilmiöstä hankitun tiedon analysointiin. Evert Vedung on syventänyt arviointikäsitteen pohdintaa julkishallinnon näkökulmasta.

Vedung (1998, 20) painottaa arvioinnin käsitteen määrittelyssä hallinnollista ja poliittista näkökulmaa. Näistä lähtökohdista perustellaan myös koulutusta koskevan lainsäädännön normiperustetta koulutuksen arvioinnista. Sen mukaan arvioinneissa selvitetään, toteutuvatko koulutuksen tavoitteet ja opetussuunnitelma sekä onko koulutus järjestetty laadukkaasti ja taloudellisesti (Lakikokoelma 1999, HE 86/1997, 232).

Opetustoimessa ja pedagogisessa kirjallisuudessa arviointi ilmenee karkeasti jaotellen kahtalaisessa merkityksessä. Ensinnäkin käsitettä käytetään määriteltäessä toiminnan arvoa ja toiseksi suorituksen tasoa. Opetushallitus on kehittänyt opetustoimen tuloksellisuuden arvioinnin metodiikkaa (Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli 1995. Arviointi 9/95). Opetushallitus on arvioinut muun ohella lukion opetuksen tuloksellisuutta (Jakku-Sihvonen ym. 1994) ja perus-

koulun opetusta (Jakku-Sihvonen ym. 1996) sekä viimeksi aikuisten kielitaitoa (Sartoneva 1998) ja ammatillisten oppilaitosten kieltenopetusta (Väyrynen ym. 1998).

Tutkimuksen ja poliittishallinnollisen ohjauksen piirissä arvioinnilla tarkoitetaan arvottavaa tulkinnallista analyysiä. Arvioinnin perimmäisenä tarkoituksena on analysoida toiminnan arvoa, hyötyjä ja haittoja, heikkouksia ja vahvuuksia monipuolisesti (Jakku-Sihvonen 1997, 1). Arviointi voi myös kohdistua koulutuspoliittisiin toimenpiteisiin. Suoritusarvioinnissa (Takala 1997, 87) korostuu kieltenopetuksessa se, mitä kielellä osataan tehdä. Siinä arviointi kohdistuu oppilaisiin ja yleensä kieltä käyttäviin yksityisiin henkilöihin.

Suomen ylioppilastutkinto on ainutlaatuinen suorituksen tasoa koskeva koulutuksen arviointihanke. Verrattuna muihin maihin ainutlaatuista on tutkinnon keskittyneisyyden laajuus. Keskitetysti laadittu tutkinto korjataan keskitetysti opettajien alustavan korjauksen jälkeen. Muissa maissa saattaa keskittyneisyyden aste vaihdella samankin valtion sisällä kuten esimerkiksi Saksassa ja korjaaminen voi tapahtua omassa koulussa erilaisin järjestelyin, toisten koulujen opettajien toimesta tai korjaamisesta annetaan väljiä hallinnollisia suosituksia (Piri 1991, 53). Tässä tutkimuksessa ylioppilastutkinto jää tutkimuksen ulkopuolelle, vaikkakin tutkinnolla on takaistuvia vaikutuksia kieliohjelmakysymyksiin. Ylioppilastutkinnolla on koulutuspoliittisesti keskeinen merkitys.

Euroopan unionissa on kehitteillä arvioinnin tueksi monia hankkeita. Esimerkkinä suorituksen tasoa koskevasta arvioinnista voidaan mainita Jyväskylän yliopiston Soveltavan kielentutkimuksen keskuksen aloitteesta 1990-luvun loppupuoliskolla alkanut Euroopan unionin DIALANG -hanke, jossa pyritään kehittämään kielitaidon itsearviointia 14 Euroopan kielen osalta. Hankkeeseen liittyy myös kielitaidon mittaamisen kysymyksiä. Tarkoituksena on pyrkiä antamaan kielienoppijalle tieto hänen kielitaitoprofiilistaan (<http://www.jyu.fi/DIALANG/general.html>).

Euroopan unionin tavoitteena on mm. koulutuksen laadun kehittäminen jäsenvaltioiden omaa kehittämistyötä tukien. Yksi tällainen on myös indikaattorihanke. Mittauksessa esiin tulleista ongelmista huolimatta kehitteillä on myös kielitaitoa koskeva indikaattori. Kielienopetus on unionissa poliittinen kysymys ja kielitaitoa pidetään keskeisenä elementtinä, kun halutaan lisätä Euroopan kansalaisten kes-

kinäistä ymmärrystä ja eurooppalaisen kulttuuriperinteen hyödyntämistä. Euroopan unionin jäsenmaiden kielitaidon edistämiseen liittyviä toimenpiteitä on tuettu jo kymmenen vuoden ajan Lingua, Leonardo ja Sokrates ohjelmien kautta (Gutiérrez ym. 2001, 9).

### 2.3.2 CIPP-malli

Koulutuspolitiikkaan kuuluu nykyään keskeisesti arviointiin liittyvät kysymykset. Parhaimmillaan arviointi on jäsentynyttä, systemaattista ja suunnitelmallista. Samassa yhteydessä voidaan pohtia toiminnan kehittämisen tarvetta. Tämä koskee myös kielenopetuksen, kieli-ohjelmapolitiikan sekä kielisuunnittelun arviointia.

Kieli-ohjelmapolitiittista toimintaa voidaan katsoa tietyn ajanjakson tapahtumaketjuna, johon liittyy arviointi. Tutkimuksen teoreettista osuutta laajentaa Daniel A. Stufflebeamin (1975, 32) kehittämä CIPP-malli. Malli perustuu koulutusta koskevan päätöksenteon neljään arviointialueeseen: kontekstin (Context), panoksen (Input), prosessin (Process) ja tuotoksen (Product) arviointiin. Kyseisessä mallissa arviointi ja päätös ovat tiiviisti yhteydessä toisiinsa. Stufflebeam on kehittänyt arvioinnin varsin systemaattiseksi.

Stufflebeamin mukaan hallintopäätökset jakautuvat neljään eri päätöstyyppiin: suunnittelupäätöksiin, strukturointipäätöksiin, toimeenpanopäätöksiin ja toiminnan jatkamispäätöksiin. Stufflebeamin mukaan CIPP-arviointimalli soveltuvuus näihin päätöstyyppeihin käy ilmi kuvioista 4.

	Aikomukset	Tosiasialliset tulokset
Päämäärät	Suunnittelupäätökset joita tukee kontekstiarviointi	Korjauspäätökset joita tukee tuotosarviointi
Keinot	Organisointipäätökset joita tukee panosarviointi	Toteutuspäätökset joita tukee prosessiarviointi

KUVIO 4. CIPP -mallin päätöstyypit ja arviointi (Stufflebeam 1975)

Kuvio 4 osoittaa, että kontekstin arviointi liittyy suunnittelupäätösten tavoitteisiin. Panosten arviointi hyödyttää organisointipäätöksiä, joilla määritellään ohjelman ja projektin malli. Prosessin arviointi koskee toimeenpanopäätöksiä, jolloin kontrolloidaan ohjelman ja projektin vaiheita. Tuotoksen arviointi palvelee ohjelman ja projektin seurannaisvaikutuksia ja samalla myös toiminnan jatkamispäätöksiä.

Kontekstin arvioinnin tulisi Stufflebeamin mukaan olla jatkuvaa ja systemaattista, kun taas muut arvioinnin alueet voivat olla myös ad hoc -toimintaa. Tällöin ne tulevat kysymykseen lähinnä suunnittelupäätösten jälkeen ja saattavat aiheuttaa muutoksia varsinaiseen ohjelmaan. Stufflebeam (1975, 58) näkee teoriassaan kaksi keskeistä näkökulmaa. Ne ovat käytettävä arviointimalli ja arviointitoiminnan vaiheet. Arviointimalli (konteksti, panos, prosessi, tuotos) on suhteessa päätöksenteon vaiheeseen. Stufflebeamin mallin mukaiset arvioinnin peruskysymykset esitetään kuviossa 5.

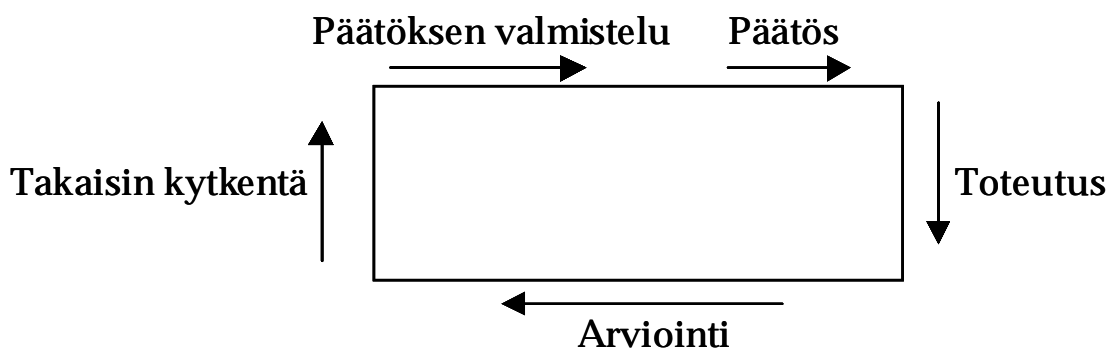
Arviointityyppi	Päätöstyypit	Kysymystyyppi
Kontekstin arviointi Panosten arviointi Prosessin arviointi	Suunnittelupäätökset Organisointipäätökset Toteutuspäätökset	Mitä olisi tehtävä? Miten olisi tehtävä Edetäänkö suunnitelman mukaan?
Tuotosten arviointi	Korjauspäätökset	Toimiko suunnitelma?

KUVIO 5. CIPP -arviointimalli päätöksen teossa (Stufflebeam 1975, 6)

Stufflebeamin teorian mukaan etenevässä arviointitoiminnassa peruskysymyksiä ovat kielikoulutuksen suunnittelun kannalta: Miten kielikoulutus tulisi suunnitella, miten se tulisi toteuttaa, miten suunnitelma etenee ja miten se toimii. Kysymyksessä on siis kieliohjelman kehittämisen näkeminen prosessina.

Stufflebeamin lisäksi esimerkiksi Johnstone ja Vedung (1995, 18) ovat käyttäneet vaiheittaista arviointimallia. Johnstone (1981, 26–27) on kehittänyt koulutusjärjestelmän kuvauksissa lähinnä kontekstialuetta. Hänen kehittämiskohteissaan on ollut myös kysymys koulutusta kuvaavien indikaattoreiden kehittämisestä. Kontekstiin sijoittuu tahto- ja tavoitetilan eroja. Hän lukee kontekstiin muun muassa poliittisen ympäristön.

Vedung perustelee vaiheittaisen etenemisen periaatetta sillä, että päätöksenteon jakaminen eri vaiheisiin helpottaa analyysiä aikaisemmista tapahtumista ja siitä, miten aikaisempi vaikuttaa tulevaan ohjantaprosessiin. Hänen arviointimallinsa on viisivaiheinen. Sitä kuvaa kuvio 6.



KUVIO 6. Vaiheittainen arviointimalli ohjantaprosessissa (Vedung 1995)

Vedung arvioi, että malli soveltuu hyvin hallinnolliseen ja poliittiseen päätöksentekoon. Perusteluna on se, että tämä päätöksenteko koskee tiettyjä valikoituja valtion tai viranomaisten johdossa olevia päätöksentekijöitä. Esille voidaan samassa yhteydessä nostaa nimenomaan niitä ongelmia ja kysymyksiä, jotka palvelevat näitä päätöksenteon tahoja. Tämä tukee samalla mahdollisuuksia arvioinnin hyväksikäyttöön.

Vedung näkee CIPP-mallissa vaaroja siinä, että päätöksentekijä saattaa saada liian konkreettista ja tilannekohtaista informaatiota päätöksentekoa varten, jolloin hän helposti estyy nousemasta riittävän yleiselle ajattelutasolle. Näin hän estyisi pääsemästä reflektoinnin ja syvällisen harkinnan tasolle. Tämä vaara on luonnollisesti olemassa. Tämä vaara on kuitenkin olemassa kaikessa toiminnassa, ja siitä on oltava tietoinen. CIPP-malli on ajatuskehikko, joka tarjoaa mahdollisuuden hahmottaa kokonaisuutta (Laukkanen 1994, 30).

Oman tutkimukseni kannalta on varteenotettavaa, että valaisen Suomen kieliohjelmapolitiikalle ominaista toimintaympäristöä (konteksti), miten tavoitteellisia ja systemaattisia suunnittelutavat ja voimavarojen suuntaaminen tavoitteiden saavuttamiseksi ovat olleet (panokset) sekä, miten suunnittelun ja päätöksenteon prosessi on edennyt ja mitä tuloksia on seurattu ja arvioitu.

Vaikka Stufflebeamin näkökulmana on paikallisen päätöksenteon taso, myös kansallisessa päätöksenteossa, jota oma tutkimukseni käsittelee, voi olla periaatteessa samat elementit kuin Stufflebeamin mallissa. Stufflebeamia käytän siis kahtalaiseen tarkoitukseen. Ensimmäisenä näin paitsi, että pyrin hahmottamaan kieliohjelmapolitiittisen päätöksenteon eri vaiheet (konteksti, panostus, prosessi, ja tuotos) pyrin lisäksi liittämään näihin vaiheisiin arviointia.

Panoksen ja prosessin analysointivaiheessa käytän hyväkseni myös lähinnä Stuart S. Nagelin (vrt. luku 3.2) esiin tuomia, poliittisen päätöksentekijän käytettävissä olevia vaikuttamisen instrumentteja. Tuotosten arvioinnin määrää päätöksenteon taso, mikä on keskushallinnon päätöksenteon taso. Tuotokseksi luetaan toiminnan arvioidut vaikutukset kieliohjelmapolitiittiseen päätöksentekoon. Tuotoksia voivat näin ollen olla lait ja muut määräykset. Tosiasia on, ettei käytettävissä ole juurikaan sellaisia välineitä, joiden avulla voitaisiin arvioida, mikä olisi tilanne, ellei kyseistä toimintaa olisi ollut.



### 3 KANSALLISEN KIELIOHJELMAPOLITIIKAN TOIMIJAT

#### 3.1 POLIITTISEN PÄÄTÖKSENTEON NÄKÖKULMA KIELIOHJELMAPOLITIIKASSA

Kansallista poliittista päätöksentekoa voi lähestyä valtion tehtävien näkökulmasta ja ottaa huomioon valtion vaikutusvallan ulottamisen yhteiskunnan eri alueille. Myös voidaan poliittisen päätöksenteon muutoksia tarkastella tulosohjauksen menettelytapojen omaksumisen ja markkinaohjaukseen siirtymisen näkökulmasta. Kolmantena lähestymistapana voi olla päätäntävallan hajauttaminen hallinnossa ja keskitetyn järjestelmän purkaminen. Julkisen ja yksityisen ero on, kuten tunnettua, ollut perinteisesti keskeinen osa poliittisia ideologioita. Lampinen (1998, 175) toteaa, ettei missään koulutusta ole kuitenkaan jätetty kokonaan markkinavoimien armoille.

Valtion tehtäviä koskevassa ideologisessa keskustelussa ja noudatetussa politiikassa on havaittavissa syklejä. Pekka Kosonen (1986, 35) arvioi, että kollektiivisuus oli vallalla 1970-luvulla, jolloin hyvinvointivaltio luotiin ja valtion tehtävät laajenivat. Kollektiivisuuden ja hyvinvointivaltion ekspansion yhdistävät myös Liekki Lehtisalo ja Reijo Raivola (1992, 95) 1960- ja 1970-luvun vaihteeseen. He katsovat nykyaikaisen koulutuspolitiikan synnyn ja nousun osuvan tuohon ajankohtaan. Kun maa vaurastui taloudellisesti, voitiin vaurastumisen vanavedessä laajentaa yhteiskunnan julkista sektoria ja kasvattaa sen valtaa.

Minimaalisemman valtion ajatus sai kannatusta 1980-luvulla, ja jouduttiin individualismin vaiheeseen. Kosonen liittää tähän yhteyteen egoismin leviämisen, privatisoitumisen ja minimaalisen valtion ajatusten mukaisesti yksityisten ihmisten oikeuksien korostamisen. Hän arvioi individualismin lisääntymisen johtuvan useista eri syistä. Erkki Berndtson (1994, 234) tulkitsee kuitenkin Kososen ajattelun taustaksi amerikkalaisen perustuslain hengen, jonka mukaan liittovaltion rooli piti rajata vain välttämättömään koordinointiin osavaltioiden kesken. Muun muassa taloustieteen nobelisti Milton Friedman ajoi 1970–1980-luvulla paitsi talouspolitiikkaa myös valtion toiminnan tiukkaa rajoittamista ja valinnanvapautta. Oletettavasti Friedmanin vaikutus

on suurempi kuin tiedostetaan. Hänellä oli mm. säännöllinen kolumni Newsweekissä, jossa hän terävästi ja retorisen taitavasti argumentoi valtion holhousta vastaan. Markkinaohjauksen ideologisena taustana on näkemys, että markkinatalous on aina ja kaikissa oloissa parempi kuin valtiollinen suunnittelu. Sinisalmi (1999, 24) nostaa esille myös New Public Management -ajattelun. Tämän ajattelun mukaan yrityselämässä sovellettavat yleispätevät johtamisen periaatteet olisivat lähes sellaisinaan siirrettävissä myös julkiseen hallintoon. Tämäntapaisen ajattelun Sinisalmi toteaa vaikuttaneen Suomen valtionhallinnossa varsin näkyvästi. Kunnallishallinnon puolella oppien lähempi tarkastelu osoitti tämän lähestymistavan vanhentuneeksi.

Huomiota on kiinnitettävä siihen, että kansallisvaltion kehittämisen vaiheessa Suomessa kaikki poliittiset puolueet suhtautuivat myönteisesti valtion laajaan tehtäväkenttään (Tiihonen 1999, 17). Näin oli muuallakin Euroopassa. Sinisalmi (1999, 114–115) laajentaa näkökulman maailmanlaajuiseksi ja yhdistää sen hyvinvointivaltion käsitteeseen. Hänen mukaansa 1960-luvun alussa tavoiteltiin tietoisesti taloudellista kasvua. ”Pyrkimys oli todellinen, yleinen ja yhtäläinen. Taloudellisen kasvun ilmapiirissä oli mahdollista lisätä julkisen vallan käyttöä yhteiskuntapolitiikassa yleensä”. Ensimmäiset peruskoulukokeilut aloitettiin 1960–1970-luvun vaihteessa ja laki koulujärjestelmän perusteista annettiin vuonna 1968 (26.7.1968/467). Eri maissa ovat vahvistuneet 1980-luvulta lähtien pyrkimykset soveltaa markkinaohjausta koulutukseen. Samalla on pyritty lisäämään koulutuksen tehokkuutta ja suorituskykyä (Lampinen 1998, 175). Poliittiseen ja hallinnolliseen kielenkäyttöön ilmaantuivat käsitteet ”tehokkuus”, ”tuloksellisuus”, ”vaikuttavuus” ja ”tilivelvollisuus”. Sittemmin alettiin puhua ”asiakaskeskeisyydestä” ja ”palveluhenkisyydestä”. Markkinaohjaus on ollut meillä, kuten useimmissa muissakin maissa, myös käytännöllisten tekijöiden aiheuttamaa, koska julkinen rahoitus on joutunut kriisiin ja kansalaisten on haluttu osallistuvan suuremmin palvelujen rahoitukseen. Markkinoiden ja yksityisen sektorin toimintaperiaatteita siirrettiin julkishallinnon sisään.

Valtion tehtävien laajuus ja hallinnon keskittyneisyys kulkevat yleensä toistensa vanavedessä. Koulutuspoliittisessa keskustelussa on 1990-luvulla ollut keskeistä valtion tehtävien purkaminen eli yksityistäminen ja samalla valtion hallinnon hajauttaminen tai purkaminen. Sarjala (1993, 224) arvioi yhteiskunnan moniarvoistumisen, erilaisten

elämäntaparatkaisujen ja kansainvälistymisen tuoneen uutta ajattelua. Kansalaiset haluavat entistä vähemmän olla muualta ohjattuja ja toisten tahdon toteuttajia. Sarjala ei näe oikeanmukaiseksi paluuta 1970-luvun mukaiseen julkisen vallan kontrolliin. Hän katsoo kuitenkin, että koulutus tarvitsee taakseen kansallisen sivistystahdon.

Hallinnon hajauttamisen taustalla on kysymys siitäkin, että kansalaisten koulutustason nousun ja yleisen valveutuneisuuden kasvun on arvioitu edesauttavan yksilön mahdollisuuksia tehdä omaehtoisia päätöksiä. Liiallinen säädöksiin ohjailu saattaisi tukahduttaa henkistä kapasiteettia (Vilho Hirven haastattelu 4.8.2000). Poliittisen päätöksenteon tasojen välillä on voinut olla havaittavissa siirtymiä siltä kannalta katsoen, mitä päätöksiä milläkin tasolla on tehty. Suomessa 1960-luvulta toteutettu koulunuudistus toi aikaisempaa keskitetyimmän ohjausjärjestelmän peruskouluun ja päätöksenteko oli hierarkkisesti rakennettua. On todettava kuitenkin, ettei Suomessa koulutuspoliittinen päätöksenteko ole koskaan ollut niin tiukasti ohjattua, ettei opettajalle olisi jäänyt liikkumatilaa opetussisältöjen ja opetusmenetelmien toteuttamisessa. Toisaalta voidaan vapauden akselilla puhua markkinavoimien ohjauksesta myös koulutuksessa.

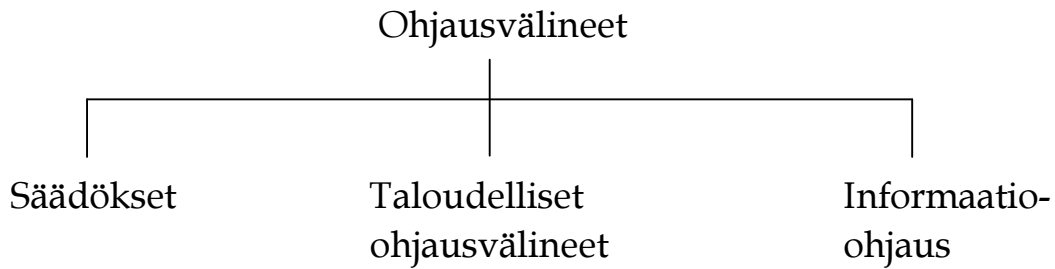
Suomessa on 1980-luvulta lukien pyritty johdonmukaisesti purkamaan keskitettyä päätöksentekoa ja hallintoa sekä siirtämään päättäntävaltaa hallinnossa alemmalle tasolle. Uuden hallintorationaliteetin keskeisiksi elementeiksi ovat tulleet autonomia, kontrolli ja tilivelvollisuus (Summa 1995, 147). Normeihin perustuvan ohjauksen vähennyttyä ja päätöksenteon desentralisoiduttua on noussut esille päätöksenteon vaikutusten seuranta, arviointi ja tilivelvollisuus. Arvioinnin kehittämisessä ovat tärkeitä deregulaatio- ja desentralisaatiopoliittikka sekä hallinnossa omaksutut tulosjohtamisen menettelyt. Tavoite- ja tulosohjaus puhtaimmillaan merkitsee, että poliitikot muotoilevat tavoitteet ja osoittavat kustannusrajat, mutta hallinto ja toimijat saavat vapauden valita tavat ja keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Arvioinnin ja seurannan avulla poliitikot voivat jälkikäteen arvioida, kuinka työ on hoidettu ja ovatko saavutetut tulokset tavoitteiden mukaisia.

### 3.2 JULKISEN HALLINNON SUUNNITTELUN ROOLI KIELIOHJELMAPOLITIIKASSA

Politiikan ja poliittisen päätöksenteon tutkimuksessa jaotellaan käsitteet ja strategiat sekä perusinstrumentit, jotka valtiolla on käytettävissä sen pyrkiessä toteuttamaan poliittisia tavoitteita monin eri tavoin. Nagelin (1990, xxi) mukaan käytetään yleensä käsitteitä data, rationaalisuus ja relatiivisuus. Datat viittaavat siihen informaatioon, jota saadaan, kun selvitetään haluttu poliittinen tavoitetilä ja käytettävissä olevat keinot asetetun tavoitetilan saavuttamiseen. Rationaalisuus viittaa tulossa olevaan prosessiin, jonka tarkoituksena on ilmeisesti johtaa tavoitteen saavuttamiseen keskimääräisessä tilanteessa. Relatiivisuuden käsite merkitsee sitä, että poliittiset ratkaisuehdotukset ovat suhteutetut oikealla tavalla tavoitteisiin, vaihtoehtoihin ja havaittuihin yhteyksiin. Tärkeimpänä Nagel pitää erityisesti yhteyttä tavoitteisiin. Samansuuntaisia ajatuksia esitti jo paljon aikaisemmin mm. Yehezkel Dror, joka jo vuonna 1971 hahmotteli kunnianhimoisesti ja aidosti tieteellistä lähestymistapaa päätöksentekoon. Drorin (1971, 50) mukaan "policy sciences" käsittelee sitä, miten systemaattinen tieto, jäsennetty rationaalisuus ja organisoitu luovuus myötävaikuttavat parempaan poliittiseen päätökseen.

Summan (1995, 147) lähtökohtana on valtionhallinnon näkökulma valtiovarainministeriöstä käsin. Hän nostaa datan, rationaalisuuden ja relatiivisuuden yläkäsitteeksi rationaliteetin, millä hän tarkoittaa "kokonaisuutta, johon sisältyy sekä tietoa että käsityksiä tosiasioista, syy- ja seuraussuhteista, käsitteistöjä ja tapoja puhua asioista, tavoitteista ja näkemyksiä toivottavasta kehityksen suunnasta". Summa katsoo, että valtionhallinnon tulosohjausuudistus on tuonut mukanaan uusia talouden hallinnan tekniikkoja, joita hän nimittää "kokonaan uudenlaiseksi hallinnan rationaliteetiksi".

Vedung (1998, 113) käyttää yksinkertaistaen kolmijaottelua, johon kuuluvat säädökset (regleringar), taloudelliset ohjausvälineet (ekonomiska styrmedel) ja informaatio-ohjaus (information). Vedung konkretisoi näitä instrumentteja kansanomaisella tavalla: keppi, porkkana ja saarna. Vedungin mukainen ohjantamalli, jonka instrumentteina ovat säädökset, resurssit ja informaatio on esitetty seuraavassa kuviossa 7:



KUVIO 7. Säädökset, taloudelliset resurssit ja informaatio-ohjaus (Vedung 1998).

Jotkut tutkijat käyttävät poliittisen tutkimuksen teoreettisena perustana poliittista asetelmaa (policy design). Esimerkiksi Stephen H. Linder ym. (1990, 105–106) lähtee siitä, että poliittinen asetelma sisältää myös poliittisten keinojen systemaattista tai vähemmän systemaattista pohdintaa. Tutkimuksella pyritään ymmärtämään, miksi tiettyjä instrumentteja on kehitetty ja millaiset vaihtoehdot ovat olleet poliittisesti mahdollisia.

Linder ryhmittelee poliittiset keinot ja välineet nelijaotteluun perustuen. Hän nimittää niitä lyhenteellä NATO eli Nodality, Authority, Treasure ja Organisation. Julkishallinnon näkökulmasta katsoen tämän Linderin jaottelun tarkoituksena on osoittaa, että esimerkiksi valtiovalta voi ongelmia korjataksaan pyrkiä käyttämään asemansa perusteella hallinnon hierarkiassa seuraavan sisältöisiä toimenpiteitä: informaatio-ohjaus, lainsäädäntö ja muut alemman asteiset määräykset, resurssit ja muodollisen organisaation vaihtoehdot. Lisänäkökulmana verrattuna Vedungiin Linder ottaa esiin organisoinnin. Taloudellisten resurssien rinnalle tulee lisätä henkiset resurssit.

Lainsäädännöllä eli lailla ja asetuksella sekä niitä alemmanasteisilla määräyksillä pyritään aina yhteiskunnallisiin vaikutuksiin. Lait ja asetukset ovat yhteiskunnallisen päätöksenteon välineitä. Lainsäädäntö on pääosin poliittista toimintaa. Säännösten tarkoituksena on ilmaista, mitä valtiovalta haluaa. Lainsäädäntöprosessi on eduskunnan ja valtioneuvoston suorittamaa päätöksentekoa (Myllymäki 1979, 9).

Sinisalmi (1999, 82–83) on käsitellyt väitöskirjassaan organisaatioteorioita. Hän arvioi organisaation voivan toimia ennaltakin tavalla, että tietoisesti ehkäistään näköpiirissä olevat epämieluisien muutosten vaikutukset. Organisoinnista voi olla kysymys silloin, kun toi-

mivalta ja tehtävät määritellään hallituksen sisällä tai siirretään jollakin hallinnon alueella eri tasoille hallintohierarkiassa jopa poliittisen päätöksenteon ulottumattomiin tai julkisen hallinnon toimivallan ulkopuolelle. Organisaatio voi merkitä eräänlaista työnjakoa myös hallinnon puolella. Ilmeisesti sellaiset päätökset, joissa odotetaan kansallista yhdenmukaisuutta, tulee tehdä keskitetysti. Tehtävien ja toimivallan jako kulkee Suomessa toisaalta valtion ja kunnan välillä ja toisaalta sekä valtion että kunnan sisällä poliittisten elinten ja virkamieskunnan välillä. Kunnallinen itsehallinto ja kansanvallan periaate ovat olleet painavia tekijöitä Suomessa, kun on päätetty toimivallan ja tehtävien delegoinnista hallinnon hierarkiassa. Toisaalta voi Sinisalmeen viitaten näkökulmana olla sekin, että keskushallinto haluaa välttyä epämieluisasta päätöksenteosta tai välttää mahdolliset ikävät seuraukset.

Julkishallinnon mahdollisuuksia vaikuttaa toimintaan ovat käytännössä säädökset, resurssointi ja informaatio-ohjaus. Julkishallinto käyttää valtaansa rahoittamalla koulutusta valtionosuuksin ja -avustuksin. Rahoituslainsäädäntö määrää hyvin usein puitteet, kuinka yksityiskohtaiseen määrittelyyn eli korvamerkintään on tarkoitus mennä jonkin toiminnan rahoituksessa. Tässä tapauksessa säädökset ja rahoitus ovat käytännössä ainakin osittain päällekkäisiä instrumentteja. Kun poliittinen päätöksentekijä varaa resursseja esimerkiksi valmisteluelimen kuten komitean tai toimikunnan asettamiseen, kysymys on samalla sekä poliittisesta ohjauksesta että resurssoinnista ja rahoituksesta. Kysymys voi olla henkisestä ja aineellisesta resurssoinnista.

Informaation tai informaatio-ohjauksen alueeseen kuuluu monenlaisia vaikuttamisyhteyksiä. Usein informaatio liitetään edellä mainittuihin muihin välineisiin. Annetaan informaatiota lainsäädännöstä, poliittisen päätöksentekijän ratkaisuihin, tehdään luentomatkoja, järjestetään neuvotteluja tai pidetään seminaareja. Jyrki Reunanen (1997, 256), joka toteaa lainsäätäjän päämääräksi kansan hyvinvoinnin, korostaa, että "Hyvettä täytyy jatkuvasti saarnata, paimentaa ja opettaa, koska se vain toistetun toiminnan kautta painuu ihmisten mieliin." Tällä Reunanen korostaa informaatio-ohjauksen tärkeyttä, Vedungin ja Linderin tavoin.

Virallisimpia ja vahvimpia informaatio-ohjauksen välineitä ovat hallituksen selonteot eduskunnalle. Hallituksen selonteko palvelee

tarpeita saada jokin merkittävä kysymys eduskunnan käsiteltäväksi ilman, että eduskunta siinä yhteydessä päättäisi hallituksen luottamuksesta. Selontekoa on käytetty koulutuspolitiikassakin (Piri 1999, 132).

Usein käytettyjä informaation välittämisen virallisia muotoja ja välineitä ovat esimerkiksi yksittäisten kansanedustajien ja hallituksen/ministeriöiden välisessä kanssakäymisessä eduskuntakysymykset, jotka voivat olla suullisia tai kirjallisia. Eduskuntakysymyksessä on (Wiberg ja Koura 1996, 198–218) mukaan nähtävissä vuorovaikutustilanne hallituksen, parlamentin ja laajan yleisön kesken. Parlamenttikysymyksiä tuskin esitetään tilanteissa, jotka ovat kaikkien näiden toimijoiden tiedossa. Kansanedustaja voi toimia yleisön puolestapuhujana. Wibergin mukaan kansanedustaja saattaa haluta itse saada informaatiota, mutta myös haluta vaikuttaa hallitukseen, ainakin opeusministeriin, ja toimia saamansa informaation välittäjänä asiasta, joka on ilmeisesti hänelle itselleenkin tärkeä. Voidaan myös haluta vaikuttaa virkamiehiin. Tutkijoiden näkemyksen mukaan oppositio pyrkii aina esittämään hallitukselle hankalia kysymyksiä. He pitävät kirjallisia kysymyksiä tehokkaina strategisina instrumentteina. Kysyjä voi samalla ilmaista ”omia käsityksiään, intressejään, arvojaan, preferenssejään tai mieltymyksiään”.

Vastaukset eduskuntakysymyksiin voivat olla usein monimielisiä. Ministerien ei sovi antaa sellaisia lupauksia vastauksissaan, joita eivät pysty lunastamaan. Toisaalta eduskuntakysymykset voivat toimia pelotteina: virkamiehet, joiden tehtävänä on aina edustaa hallitusta, tietävät, että heidän parlamenttia tyydyttämättömät tekonsa ja tekemättä jättämisensä voivat saada tilaa kyselytunneilla tai kirjallisissa kysymyksissä. Kysymyksellä voi olla ennalta ehkäisevää merkitystä.

Tutkijat viittasivat siihen, että heidän näkemyksiään olisi ollut syytä tasapainottaa realistisella todistusaineistolla parlamenttien arjesta. Pidän tätä huomautusta perusteltuna, koska tutkijoiden näkemykset tilanteesta vaikuttavat kotimaisten tapahtumien pohjalta arvioiden monelta osin vierailta. Luonnollista on, että kansanedustajilla on usein tarve kuunnella äänestäjäkuntansa näkemyksiä ja pyrkiä ajamaan heidän tärkeänä pitämiään asioita.

Kieliohjelmapolitiikkaa koskevia sekä suullisia että kirjallisia eduskuntakysymyksiä on tehty lukuisia. Viimeisimpiä on kansanedustaja

Margareta Pietikäisen kirjallinen kysymys (Vuoden 1998 valtiopäivät. Kirjalliset kysymykset n:o KK 1710/1998 vp, 1-3) kielikylypyä koskevasta opetushallituksen toimivaltaan kuuluvasta ja sen päättämästä asiasta. Ministeriöt saattavat joutua siis vastatessaan eduskuntakysymyksiin ottamaan kantaa myös alaisensa hallinnon toimenpiteisiin. Esimerkkinä suullisesta eduskuntakysymyksestä on Pekka Elon 29.5.1997 (Vuoden 1997 valtiopäivät, Pöytäkirjat 2. n:o 95, 2425) esittäjä, jossa hän suullisella kyselytunnilla tiedusteli opetusministeri Olli-Pekka Heinonselta työryhmän asettamisesta selvittämään kielenopetuksen tilannetta ja erityisesti ruotsin kielen asemaa. Kummassakin tapauksessa on kysymys hallituspuoluetta edustavasta kansanedustajasta.

Linder (1990, 108) pitää taksonomioitaan problemaattisina. Esimerkkinä hän mainitsee, että kussakin kategoriassa itsessään voi olla enemmän vaihtelua kuin eri kategorioiden kesken eivätkä kategoriat ole toisiaan poissulkevia. Yhtenä ongelmana Linder pitää sitä, että arviointimekanismien kehittäminen kuhunkin kategoriaan soveltuviksi on vaikeata. Poliittisen päätöksenteon realiteetit heijastavat hänen mukaansa pikemmin yksidimensionaalisuutta kuin monidimensionaalisuutta. Taksonomioiden monidimensionaalisuus tulee esille jo edellä mainituissa esimerkeissä NATO-käsitteiden kohdalla. Esimerkiksi rahoitukseen liittyvät kysymykset ovat yhtä hyvin lainsäädäntöä (Authority) kuin rahoitusta (Treasure). Linderin mielestä pikemminkin pitäisi arvioida poliittisia instrumentteja toiminnallisissa yhteyksissään ja kehittää mahdollisia yhteyksiä poliittisten ongelmien ja poliittisten instrumenttien välille. Tällaista käytännössä tehdäänkin. Tärkeätä olisi Linderin mukaan olla tietoinen siitä, millaiset perinteet poliittisten instrumenttien valinnassa on siinä organisaatiossa, jossa valinnat tapahtuvat. Olisi lisäksi erotettava tuottajan ja käyttäjän tieto poliittisista instrumenteista.

Linder tarkoittanee tällä, että teoretikot tuottavat instrumentteja, mutta on tuskin näyttöä siitä, tuleeko niiden sisältämä tieto varsinaisesti poliittisille päätöksentekijöille vai ainoastaan päätöksentekijöiden valmistelukoneistolle eli lähinnä virkamieskunnalle ja poliittiselle viiteryhmälle. Hänninen (1990, 25) korostaa osaltaan, että politiikka ja poliittinen päätöksenteko tuovat aina oman lisänsä tilanteeseen tai tilanteessa.

David Dery (1990, 3) arvioikin, että perinne, tavat, henkilöiden



väliset suhteet ja jatkuva taistelu vallasta asettavat rajansa sille, mitä rationaalisesti ajatellen voi toteuttaa. Poliittista päätöksentekoa dominoi lisäksi yleensä aikataulu (terminus), jonka mukaan päätökset on tehtävä ja päätökseen on edettävä sen tiedon varassa, joka siinä ajassa on saatavilla. Vedung (1998, 216) nostaa rinnalle toisen vaatimuksen. Hän korostaa, että poliittiseen päätöksentekoon kuuluu paitsi nopeuden vaatimus myös huolellinen suunnittelu. Tulevaisuuteen suuntautuvassa uudistustoiminnassa olisikin otettava huomioon, ettei nopea toiminta aina ole pääasia vaan että suunnitteluun tulisi voida varata aikaa. Toisaalta liiallinen päätöksenteon viivyttäminen antaa poliittisille vastustajille aikaa sovitella erilaiset mielipiteet yhteiseksi rintamaksi. Suunnitteluun käytetyn ajan oikea mitoittaminen on siis myös päätöksenteon onnistumisen keskeisiä edellytyksiä.

Käytännössä informaatio-ohjaus on yleensä ohjauskeinona kevyempi ja ohuempi instrumentti kuin lainsäädäntöön tai määräyksiin perustuva instrumentti. Tästä voi tulla siihen päätelmään, että informaatio-ohjauksen käyttäminen hallinnossa on omiaan vähentämään toiminnan tuloksellisuutta. Informaatio-ohjaus instrumenttina lienee parhaimmillaan muita instrumentteja täydentävänä keinona silloin, kun päätöksenteko koskettaa asiaa, joka on kohderyhmälle vaikeaselkoinen. Itsenäisenä keinona se on parhaimmillaan silloin, kun on kysymys innovoinneista ja ns. hyvien käytäntöjen levittämisestä. Informaatio-ohjauksen tehokkuutta tukee myös se, kun informaation antajana on alan auktoriteetiksi koettu henkilö tai taho ja kyseinen informaatio koetaan tarpeelliseksi. Määrämuotoiset informaatio-ohjauksen keinot (selonteko, eduskuntakysymykset) voivat oikeaan tapaan ja oikeana ajankohtana käytettyinä olla sopivia strategisia välineitä.

Edellä mainitut instrumentit ja niiden taksonomiat ovat hyödyllisiä tässä tutkimuksessa, koska tutkimus kohdistuu poliittiseen päätöksentekoon. Linderin julkisen hallinnon ohjantavälineitä kuvaava käsitteistö selventää poliittista asetelmaa myös kokonaisuutena ja on omiaan tuomaan lisää ymmärrystä mm. poliittisen päätöksenteon eri vaiheisiin liittyvien toimintojen ja vaihtoehtojen teoreettisiin pohdintoihin. Kuitenkin käytännön kokemus poliittisten instrumenttien käytöstä ja sen liittämistä koulutuspoliittisiin sisältöihin on lisäksi otettava huomioon yhtenä elementtinä.

### 3.3 ETUJÄRJESTÖT KOULUTUS- JA KIELIOHJELMAPOLITIIKASSA

Kyösti Kiuasmaan (1982, 200, 225, 271, 313) mukaan koululaitoksen pedagoginen kehittäminen yhteistyössä aineopettajajärjestöjen kanssa alkoi itsenäisyyden ensimmäisinä vuosikymmeninä. Samalla aineopettajajärjestöt pyrkivät hoitamaan etujärjestöjen toimintapolitiikkaan kuuluvia palkkauskysymyksiä. Järjestöt osallistuivat myös kansainväliseen yhteistyöhön. Suomen valtionoppikoulujen liitto päätti vuonna 1920 avustaa Saksan, Itävallan ja Unkarin hätää kärsiviä virkamiehiä ja heidän perheitään. Saksan ohella myös anglosaksinen maailma aloitti 1930-luvulla informaation levittämisen oppikoulun opettajien keskuuteen.

Koulun pedagogiseen kehittämiseen tähtäävä yhteistyö kouluhallituksen ja oppikoulunopettajien aineopettajajärjestöjen kautta tuli entistä tärkeämmäksi 1930-luvun loppupuolella. Erityisen kiinteää ja pedagogisesti tehokasta oli yhteistyö kouluhallituksen aineopetusta edustaneen tarkastustoimiston kanssa koko oppikoululaitoksen olemassa olon ajan. Molemmat osapuolet arvioivat yhteistyön hyödylliseksi. Pedagogisesta kehittämistyöstä kiinnostuneimpia opettajia palkattiinkin yleensä oman aineen ylitarkastajiksi kouluhallitukseen. Tärkeä yhteistyön kohde oli opetuksen lisäksi ylioppilastutkinto.

Aineenopettajan taustan omaavia virkamiehiä oli harvoin muissa kouluhallituksen tehtävissä kuin oman aineensa asiantuntijoina. Tämä johtui ilmeisesti siitä, että peruskoulun opetuksen kehittäminen oli lähtöisin kansakoulun opettajiston piiristä. Näiden henkilöiden asiantuntemukseen luotettiin ilmeisesti aikanaan enemmän, oli pa sitten kysymys aineenopetuksesta yhtä hyvin kuin luokanopetuksestaakin. Toisaalta voi arvioida hallinnon asennoitumisen aineenopettajan taustan omaaviin luonnolliseksi, koska näitä asiantuntijoita oli totuttu näkemään pelkästään niissä tehtävissä, jotka koskivat oman aineen kehittämistä. Aineenopetuksen asiantuntijat eivät välttämättä halunneetkaan laajentaa kompetenssiaan toisenlaiseen viitekehykseen.

Opettajajärjestöjen ja opetushallinnon yhteistyö on koulutuspoliittisen ja kieliohjelmaliittisen päätöksenteon näkökulmasta ymmärrettävissä siten, että järjestöt antavat omaa alaansa koskevaa informaatiota ja lisävalaistusta päätösten valmistelijoille ja suunnittelijoille sekä päätöksentekijöille ja muille tarvittaville kansalaispiireille ja ennen

kaikkea sitoutuvat tehtyihin valmistelupäätöksiin. Julkilausumilla, lausunnoilla, kirjelmillä ja sähköpostiviesteillä voi olla tärkeä merkitys informaation välittymisessä. Erityisen tärkeätä yhteistyö oli silloin, kun pedagoginen ja kieliohjelmapolitiittinen tutkimus oli vasta kehitysvaiheessa.

Suomessa etujärjestöjen ja kansalaisjärjestöjen vaikutusvalta on lisääntynyt, kun järjestöt ovat saaneet jalansijaa jo poliittisia päätöksiä valmistelemissä komiteoissa, toimikunnissa ja työryhmissä. Järjestöt ovat näin päässeet vaikuttamaan päätösten suunnitteluvaiheeseen. Tämän vaikutuksen laajuus on voinut eri aikoina vaihdella.

Lehtisalo ja Raivola (1992, 189) jakavat koulutuspoliittiset vallankäyttäjät poliittisiin, yhteisöllisiin (korporatiivisiin) ja virkamiespaimotteisiin (teknokraattisiin). Lehtisalo kiinnittää huomionsa myös etujärjestöihin. Koulutuspoliittisissa päätöksissä on hänen mukaansa selvästi havaittavissa vaikuttajatahoina poliittiset puolueet ja niiden alaiset järjestöt, kuntien keskusjärjestöt, virkamiehet, työmarkkina- ja opiskelijajärjestöt.

Numminen arvioi (1985, 88) etujärjestöjen vaikutusvallan kasvua valtioneuvoston päätöksenteon näkökulmasta. Hän katsoo, että tosiasialliset ratkaisut siirtyvät näin hallitusmuodon määrittämien menettelytapojen ulkopuolelle. Tässä yhteydessä Numminen tarkoittaa varsinaisia etujärjestöjä. Nummisen mukaan korporatismi yleensä ja tulopolitiikka erityisesti on vähentänyt parlamentaarisen vallankäytön merkitystä. Viimeisten vuosikymmenten koululainsäädännön uudistus on tapahtunut ryhmissä, joihin on kuulunut ministeriön lisäksi Suomen kuntaliiton, Finlands kommunförbundin ja Opetusalan Ammattijärjestön (OAJ) edustajia. Etujärjestöihin viitattaessa Numminen ei kuitenkaan tarkoita aineenopettajien järjestöjä kuten esimerkiksi Suomen kieltenopettajien liittoa. Nummisen aineenopetuksen järjestöihin suhtautumista leimasi niiden asiantuntijuuden antama arvostus. Myös Hirvi arvostaa aineopettajajärjestöjen asiantuntemusta. Hän on useassa yhteydessä korostanut opettajistomme olevan hyvin koulutettua ja että hallinnon hajauttaminen antaa tästäkin syystä opettajistollemme enemmän mahdollisuuksia uusiin innovointeihin ja henkisten resurssien täysipainoiseen hyväksi käyttöön kuin entinen säädelty hallinto.

Sarjala (1981, 159) on arvioinut koulutuspoliittista päätöksentekojärjestelmää yhteiskunnan tehtävärakenteen ja päätöksentekojärjes-

telmän osana. Hänen mukaansa työmarkkinajärjestöistä on tullut merkittäviä koulutuspoliittisia vaikuttajia, joiden intressit ulottuvat virkaehtosopimusten antaman toimivallan ulkopuolelle. Edunvalvontajärjestelmän korostuminen siten, että uudistuksia on kannatettu tai vastustettu aina sen mukaan, miten ne vaikuttavat opettajien työllisyyteen tai palvelussuhteen ehtoihin, on vähentänyt järjestöjen koulutuspoliittista uskottavuutta. Esimerkkinä hän mainitsee opettajakentän kahtiajaon suhtautumisessa yhtenäiskoulutyypin peruskouluun. Suhtautuminen jakautui jokseenkin tarkalleen kahden järjestön, toisaalta Suomen Kansakoulunopettajain Liiton ja sen ruotsinkielisen sisarjärjestön Finlands Svenska Folkskolläraförbundin sekä toisaalta Oppikoulunopettajain Keskusjärjestön, rajalinjan mukaisesti. Sarjala ei uskonut pelkästään pedagogisiin näkökohtiin kansakoulunopettajien ja oppikoulun lehtoreiden välisessä rintamassa.

Sarjala jätti esittämässään kannanotossa mainitsematta, mitkä näkökohdat olisivat ehkä vaikuttaneet pedagogisten näkemysten rinnalla opettajajärjestöjen erilaisiin kannanottoihin. Yhtenä syynä arvioisin oppikoulun opettajien puolella olleen sen, että peruskoulu-uudistuksessa siirtyi oppikoulun kaksi alinta ikäluokkaa eli 11- ja 12-vuotiaiden opetus ala-asteen yhteyteen. Oppikoulun opettajat menettivät yleensä mahdollisuuden opettaa näitä oppilaita. Opettajajärjestöjen asennoitumisen taustalla olivat siis ilmeisesti myös työllisyysnäkökohdat.

Antti Lappalainen (1985, 236) on käsitellyt väitöskirjassaan etujärjestöjen ja muiden painostusryhmiä kutsumiensa järjestöjen toimintaa. Hänen mukaansa koulunuudistus toi esiin näyttävän määrän erilaisia ryhmiä. Hän kutsuu näiden ryhmien toimintaa painostustoiminnaksi ja jakaa toiminnan yhtenäiskoulun toteuttamiskampanjaksi ja taisteluksi opetusajasta. Viimeksi mainittuun hän lukee peruskoulun kielikiistan. Hän tarkoittaa kielikiistalla poliittisen päätöksenteon valmistelua ja keskustelua siitä, onko toinen kotimainen kieli (ruotsi) peruskoulussa pakollinen vai valinnainen kieli englannin kielen rinnalla. Lappalaisen mukaan kielikiistan takana oli Ruotsalainen kansanpuolue (RKP). Lappalainen arvioi, että kiistaa käytiin kiivaimmin eduskunnassa ja tiedotusvälineissä. Painavimmat ryhmät olivat eräät elinkeinoelämän keskusjärjestöt Keskuskauppakamarin johdolla. Muita elinkeinoelämän keskusjärjestöjä oli Lappalaisen (1985, 264) mukaan Suomen Puunjalostusteollisuuden keskusliitto, Suomen Teol-

lisuusliitto, Suomen Tukkukauppiain liitto, Suomen Ulkomaankauppaliitto, Teknillisen Tuonnin Keskusliitto, ja Teollisuudenharjoittajain Liitto. Oppikoulunopettajien Keskusliitto ja Suomen kieltenopettajien liitto ottivat tuskin tuohon aikaan kantaa opetuksen sisältöihin ainakaan kovin vahvasti. Lappalainen (1985, 245) katsoo, että opetuksen sisältöihin liittyviä kysymyksiä käsiteltiin monipuolisesti ainoastaan Suomen Kansakoulunopettajain Liiton ja Finlands Svenska Folkskollära rförbundin lausunnoissa.

Lappalainen (1985, 165, 237) kuvaa painostusta tuloksekkaaksi, koska peruskouluun tuli kaksi vierasta kieltä ja alkuperäisten ideoiden mukainen peruskoulu jäi toteutumatta. Alkuperäisten ideoiden mukaisella peruskoululla hän tarkoittaa kouluviranomaisia, opettajajärjestöjä ja koulunuudistustoimikunnan enemmistön näkemystä siitä, että vain englannin kieli olisi pakollinen kieli. Näihin toimijoihin Veli Nurmi (1979, 89) on viitannut koulunuudistuksen taustatekijöitä koskevassa tutkimuksessaan. Tällöin peruskoulun opetussuunnitelmaan olisi voinut jäädä enemmän valinnaisuutta tai käytännön aineiden laajempi opettaminen olisi ollut mahdollista, ja peruskoulun opetussuunnitelma olisi ollut enemmän entisen kansakoulun opetussuunnitelman kaltainen.

Lappalaisen olisi ehkä ollut aiheellista tässä yhteydessä tarkemmin arvioida eduskunnan roolia päätöksenteossa ja suhteuttaa tämä näkökulma asiantuntijavalmisteluun. Eduskunnan äänestystulos 165-11 (Kiuasmaa 1982, 457) toisen kotimaisen kielen pakollisuuden puolesta oli vakuuttava.

Lappalainen (1985, 165-166) arvioi toisaalla, että yhden kielen kannalla olleet ja hävinneet kansanedustajat olivat sellaisia, "joiden mielessä väikkyi monia mahdollisuuksia ja vapaita valintoja tarjonnut yhtenäiskoulun idea. Kun taas eduskunnan enemmistöllä ei tällaisia mielikuvia ollut, se ratkaisi asian kaksikielisen keskikoulun kuva mielessään." Lappalainen toteaa lisäksi, että asian ratkaisuun vaikutti keskeisesti puheenjohtaja, sittemmin opetusministeri Johannes Viro-lainen (1985, 160), joka ei ollut aikaisemmin tuonut esiin kantaansa. Lappalainen (1985, 158-159) mainitsee lyhyesti presidentti Urho Kekkonen, joka oli aikaisemmin ottanut kantaa kielikysymykseen. Kekkonen oli todennut ruotsin kielen olevan tarpeellinen paitsi pohjoismaisessa yhteistyössä myös Suomen kulttuurielämän rikastuttajana. Myös eduskunnan silloinen puhemies K. A. Fagerholm oli toisen kotimai-

sen kielen kannalla. Johannes Virolainen (1999, 155–156) on itse valaissut suhtautumistaan ruotsin kieleen. Hän totesi jo “Paasikiven korostaneen jatkuvasti, että Suomen on oman etunsa vuoksi kehitettävä pohjoismaista yhteistyötä. Ruotsi on tärkein naapurimaamme, ja se tuntee suurta mielenkiintoa Suomea kohtaan myös sen vuoksi, että maassamme on merkittävä ruotsinkielinen vähemmistö. Meillä on perustuslain mukaan kaksi kansallista kieltä: suomi ja ruotsi. Näistä yleispoliittisista syistä Paasikivi katsoi, että Suomen suomenkielisen väestön edustajien on kyettävä pitämään yhteyttä Pohjoismaihin ruotsin kielellä ilman tulkkia. Kekkonen omaksui saman näkökannan, ja hänen kanssaan neuvoteltuani peruskoulun puitelain käsittely pysäytettiin ensimmäisen käsittelyn jälkeen ...”

Näyttäisi siltä, että yhden kielen kannattajat olivat toisaalta myös kansalaiskoulun perinteiden vaalijoita. Lappalainen (1985, 165) toteaa nimittäin lisäksi, että “hävinneellä puolella olivat yhtenäiskoulun alkuperäisiä ideoita kannattaneet asiantuntijat. Voittajiksi selviytyivät RKP sekä entisten perinteiden ja laajan kieliohjelman kannattajat. Eduskunnan päätös romutti suunnitellun eriyttämisohjelman.” Samalla Lappalainen katsoi kuitenkin, että keskikoulun opetussisällöt siirtyivät modernisoituina peruskouluun. “Opetusaika jaettiin samalla tavoin kuin oli menetelty varsinaisessa kansakoulussa ja keskikoulussa. Kansalaiskoulun perinnettä koulunuudistajat eivät arvostaneet.”

Edellä kuvattu voimakas argumentointi ja kirjoittaminen kieli-kiistasta sekä hävinneestä ja voittaneesta puolesta ovat osoituksena siitä, että kielenopetukseen liittyvät kysymykset olivat peruskoulua suunniteltaessa 1960-luvun lopussa merkittävällä sijalla ja tunnekuohujakin herättäviä. Veli-Matti Autio (1993, 77) pitää kuitenkin Lappalaisen näkökulmaa suhteellisen maltillisena, koska Lappalainen itse “läheltä seuranneena pedagogisena asiantuntijana lukeutuu pedagogisesti pettyneisiin”. Kuitenkin Autio kiinnittää huomion Lappalaisen päätelmiin kiistan motiiveista ja tuloksista, joita hän pitää “hieman yksioikoisina ja mustavalkoisina”. Takalan (1979, 57) mukaan yhden kielen kannattajat olivat peruskoulun kieliohjelmasta päätettäessä erityisesti kansakoulun perinnettä edustavia hallintomiehiä. Nikki (1992, 119) toteaa tutkimuksessaan oppilaiden, vanhempien ja kouluhallintovirkamiesten pitävän toisen kotimaisen kielen (ruotsin) opiskelua epätarkoituksenmukaisena.

### 3.4 TUTKIMUS JA KIELIOHJELMAPOLIITTINEN SUUNNITTELU

Kuten luvussa 2 havaittiin, kieliohjelmanpoliittinen suunnittelu ja päätöksenteko on kiinnostanut myös tutkijoita. Tutkimuksen ja tutkijoiden panos suomalaisessa kieliohjelmanpoliittisessa suunnittelussa on tarpeen ottaa myös tarkastelun kohteeksi, jopa riippumatta siitä, mikä tuo panos on ollut. Tutkimuksen näkökulma on erityisen mielenkiintoista selvittää siksi, että suomalaisessa kieliohjelmanpoliittisessa suunnittelussa tutkijoita on ollut mukana koko ajan.

### 3.5 MUIDEN TOIMIJOIDEN OSUUS KIELIOHJELMAPOLITIIKASSA

Myös muut kuin edellä luetellut tahot olisivat voineet periaatteessa olla näkyvästi mukana kieliohjelmanpoliittisessa suunnittelussa tai vaikuttamassa päätöksentekijöihin. Yhtäältä kansallinen kielipolitiikka ja siten myös kieliohjelmanpoliittinen suunnittelu voisi kiinnostaa järjestöjä ja henkilöryhmiä, joille jokin tietty kieli on tärkeä. Tällaisia olisivat saattaneet olla esimerkiksi Svenska Finlands folkting, saamelaisien järjestöt ja Suomalaisuuden liitto. Toisaalta kansallinen kielitaito- varanto voi kiinnostaa erilaisia työelämän järjestöjä, kuten ammattiliittoja, teollisuuden työnantajien keskusliittoa, kauppakamareita jne. Lappalaisen tutkimuksessa käsitellään eräiltä osin näitä toimijoita erityisesti peruskoulun kieliohjelmanpäättökseen kuvauksessa. Nämä toimijat ovat voineet osallistua kieliohjelmanpoliittisten kysymysten tarkasteluun myös peruskoulun kieliohjelman jälkeisenä aikana esimerkiksi Suomen kieltenopettajien liiton kautta, poliittisten kanaviensa (esim. folktinget), kontaktihenkilöidensä kautta ja lausunnonantajien ominaisuudessa. Saamen kielen asema kielipoliittisena tekijänä tulee esille tämän tutkimuksen taustakuvauksessa ja lainsäädäntökysymyksenä. Muiden toimijoiden vaikutuksen tarkempi selvittäminen Suomen kielten opettajien liiton lisäksi erillisinä kieliohjelmanpoliittisina vaikuttajatahoina olisi vaatinut erillisen tutkimuksen. Kieliohjelmanpolitiikan syntyä ja toteutusta voidaan hyvin kattavasti selvittää analysoimalla edellä kuvattujen toimijoiden roolia (poliittinen päätöksent-

teko, suunnittelu, opettajajärjestöt ja tutkijat) ja analysoida etu- ja kansalaisjärjestöjä lähinnä näiden toimijoiden kautta.

### 3.6 KIELIOHJELMAPOLITIIKAN SUUNNITTELUN JA PÄÄTÖKSENTEON TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSIA

Kun tarkastellaan noin kolmen vuosikymmenen kattavaa ajanjaksoa, kieliohjelmapolitiikan toimintaympäristö on muuttunut monella tavalla. Näitä muutoksia on tarpeen hieman tarkastella, jotta voitaisiin erottaa puhtaat kieliohjelmapolitiikan muutokset pelkistä toimintaympäristön muutoksista.

Suomen koulujärjestelmän kehitys voidaan karkeasti jaotellen jäsentää kehityslinjojen mukaisesti tai keskittyneisyyden ja hajautuneisuuden akselilla. Koulutuspoliittinen päätöksenteko tapahtuu hierarkkisesti ja ylemmät hallintotasot ohjaavat enemmän tai vähemmän alempien hallintotasojen toimintaa. Koulutuspoliittinen päätöksenteko ja sitä ohjaava hallinto voivat karkeasti jaotellen olla keskitettyä tai hajautettua. Koulutuspoliittinen päätöksenteko on keskitettyä, kun se tapahtuu keskushallinnosta käsin, ja hajautettua, kun päätöksenteko tapahtuu muissa päätöksentekoportaissa. Keskittyneisyyden ja hajauttavuuden aste vaihtelee eri maissa ja eri aikakausina yhteiskunnallisten muutosten myötä.

Kansallinen koulutuspoliittinen ja kieliohjelmapoliittinen suunnittelu ottaa kantaa tästä näkökulmasta myös siihen, millä hallinnon tasolla päätöksenteko tapahtuu. Kysymys on viime kädessä siitä, mikä on koulutuksen päätöksenteon tasojen eli koulutusinstituutioiden asema päätöksentekoprosessissa ja miksi se muotoutuu poliittisen päätöksenteon käytännössä.

Kehityslinjojen näkökulmasta katsoen on Suomen koulutusjärjestelmässä Lampisen (1998, 22) mukaan laajenemisen, kohoamisen ja yhdentymisen linjat. Koulutus on laajentunut määrällisesti ja koulutusinstituutioiden määrä on kasvanut. Toinen linja on kohoaminen, mikä tarkoittaa suomalaisten koulutustason nousua. Esimerkkinä kohoamisesta on lukion ja ylioppilastutkinnon suorittaneiden määrän nousu viime vuosikymmeninä. Esimerkkinä yhdentymisestä eli integroitumisesta on oppivelvollisuuskoulun uudistus, jossa oppikoulu- ja



kansakoulu yhdistettiin koko ikäluokan kattavaksi peruskouluksi. Tämä kehitys merkitsee samalla suomalaisten kielitaidon keskimääräistä kasvua.

Koulutuspolitiikkaa ja kieliohjelmapolitiikkaa voi tarkastella myös kansainvälistymiskehityksen kautta. Kansainvälisen politiikan kirjallisuudessa ja tutkimuksessa on käytetty laajasti valtioiden välisen valtataistelun teemaa. Tämän ajattelutavan lähtökohtana on, että valtiot kansainvälisillä areenoilla pyrkivät lähinnä hoitamaan omaa kansallista etuaan, mikä merkitsisi, että kansainvälinen yhteistyö olisi lähinnä taistelua vallasta ja valtioiden keskinäistä kilpailua. Tämä näkökulma heijastuu myös kielipolitiikkaan.

Vaikka valtioiden välisen valtataistelun teema on ollutkin poliittisessa tutkimuksessa vallitsevana, on olemassa vastakkaisia suuntauksia. Berndtsonin (1994, 265) mukaan vastakkaista ajattelutapaa edustavat tutkijat, jotka korostavat kansainvälisten järjestöjen myönteistä globaalia roolia. Tällöin ääripäät muodostavat kaksi poolia, joita Berndtson nimittää realismiksi ja idealismiksi. Näiden ajattelutapojen vastakkainasettelu alkoi selvästi näkyä toisen maailmansodan jälkeen. Esimerkkinä realistisen kansainvälisen politiikan kannattajista Berndtson mainitsee saksalaissyntyisen, sittemmin amerikkalaistuneen Hans Morgenthaun. Realistisen kansainvälisen politiikan kannattajat katsoivat, että jokainen valtio pyrkii päätöksenteossaan harjoittamaan nimenomaan oman kansallisen etunsa vaatimaa politiikkaa ja valtiot pyrkivät suojelemaan paitsi fyysistä ja poliittista myös kulttuurista identiteettiään muiden valtioiden uhalta. Nämä realismin edustajat pitivät idealisteina niitä, jotka uskovat ihmisluonnon periaatteelliseen hyvyyteen ja samalla kansainvälisen kasvatuksen ja yhteistyön sekä kansainvälisten järjestöjen toimintaan.

Talouselämän ja yhteiskunnan kansainvälistyminen sekä kansainvälisen vaihdon globaalistuminen ovat tuoneet muutoksia tapoihin, miten kieliä käytetään kansainvälisen viestinnän välineenä. Kansainvälinen kommunikaatio on oleellinen osa kansainvälistyvää taloutta ja kansainvälisen vuorovaikutuksen globaalistumista. Kielten käytön voi arvioida olevan samanlaisten kilpailutekijöiden ja markkinavoimien alaista kuin kaupankin. Kansainvälistyminen on tullut kielellisen suunnittelun piiriin, kun jokin kieli, kuten englanti tai vaikkapa arabia, on alkanut toimia kansainvälisen viestinnän välineenä. Tämä ei kuitenkaan välttämättä ole sattumanvaraisesti tapahtunutta. Taus-

talla voi olla tietoista ohjantaa, mikä jää yleensä asiaan paneutumattomilta ja valtaväestöltä huomaamatta.

Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen ja ihmisoikeuksia koskevien yleissopimusten seurauksena vakiintui koulutukseen kansainvälisyyskasvatus. Tällä tarkoitettiin Unescon vuonna 1974 antaman suosituksen mukaisesti kasvatusta kansainväliseen yhteisymmärrykseen, yhteistyöhön ja rauhaan sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamiseen (International Education in twelve countries, 1986, Preface). Kansainvälisyyskasvatuksen sisällölliset painotukset ovat vaihdelleet eri aikoina.

Koulutusta koskevassa käsitteistössä peruskoulun opetussuunnitelman perusteissa (1994, 30) määritellään kansainvälisyyskasvatuksen tarkoittavan ”kasvatus- ja opetustoimintaa, joka tähtää kulttuurien tuntemuksen ja kansainvälisen yhteisymmärryksen lisäämiseen, ihmisarvon ja ihmisoikeuksien turvaamiseen kaikille, rauhan vakiinnuttamiseen sekä maailman voimavarojen oikeudenmukaiseen jakoon ja kestävän kehityksen edistämiseen”.

Koulutuksessa nähdään kansainvälinen toiminta ja kansainvälisyyskasvatus myönteisenä globaalina toimintana.

Esimerkkinä kansainvälisyyskasvatuksesta mainitaan

- harjaantuminen kansainvälisen kanssakäymisen taitoihin
- rauhanomaiset konfliktien ratkaisumenetelmät
- kulttuurien tuntemus ja suvaitseva suhtautuminen erilaisuuteen
- kulttuurilukutaidon alkeet
- ihmisoikeuksien etiikan pohdinta ja harjaantuminen maailmankansalaisuuteen
- kansainvälisen kehityksen seuranta ja arviointi.

Opetushallitus on tulkinnut kansainvälistymisen yhdeksi yhteiskunnallisista muutoksista, jotka vaikuttivat 1990-luvulla opetussuunnitelman perusteiden (OPS:n perusteet 1994, 8) uudistustarpeeseen. Koulun arvoperustaa määritelllessään opetushallitus arvioi, että toimintaympäristön yleinen kansainvälistyminen, Suomen muuttuminen aikaisempaa monikulttuurisemmaksi ja Euroopan yhdentyminen edellyttävät koululta uusia sisällöllisiä painotuksia, vuorovaikutuksen lisäämistä kulttuurin eri alueilla, kieltenopiskelun monipuolistamista

sekä kansainvälisyyskasvatuksen tehostamista. Antero Penttilä (1999, 129) konkretisoi kansainvälisyyttä koulun opetussuunnitelman kannalta. Hänen mukaansa kansainvälistymisen tulisi näkyä opetussuunnitelmassa monin kohdin. Painoalueen pitäisi löytyä "koulun kieliohjelmassa, maahanmuuttajaopetuksen toteutuksessa, monikulttuurisuuden toteutuksessa osana koulun opetusta ja koko toimintaa, varsinaisessa kansainvälisyyskasvatuksessa ja koulun kansainvälisissä suhteissa".

Opetushallitus toteaa kansainvälistymisen olevan haaste suomalaiselle osaamiselle, mikä koulutuksen kannalta merkitsee ennen muuta koulutuksen kehittämistä eli koulutuksen tason nostamispyrkimystä. Jarnilalla (1998, 54) on samansuuntainen näkökulma kansainvälistymiseen lähinnä ammatillisen koulutuksen alueelta. Hän näkee kansainvälistymisen "koulutuksen muutosten monipiirteisenä ja korostuvana ulottuvuutena. Yhtäältä on kyse vieraiden kielten ja kulttuurien tuntemuksen lisäämisestä ja ammatillisen osaamisen parantamisesta. Toisaalta kyse on myös ymmärtämyksen ja suvaitsevaisuuden lisäämisestä." Tähän liittyen "koulutuksella tulee vahvistaa myös rasismin ja muukalaisvihan torjuntaa" (Koulutus ja tutkimus 2000 1996, 6-7). Kansainvälisen yhteistyön maantieteellisiksi dimensioiksi määrittellään Euroopan unioni, Pohjoismaat, Baltian maat ja muut lähialueet sekä Venäjä ja Aasia. Tähän yhteyteen olisi valtioneuvoston pitänyt liittää myös Euroopan neuvosto, joka antaa runsaasti virikkeitä sekä opetukseen että erityisesti kielenopetukseen ja suuntaa yhteistyötä unionin tuleviin jäsenmaihiin.

On nähtävissä, että kansainvälistyminen on lisääntynyt koulutuksessa kuten muillakin yhteiskunnan alueilla. Opetusministeriö arvioi kielenopetuksen ja koulutuksen kansainvälistymisen yhteenkuuluvaksi kokonaisuudeksi. Tämä näkökulma on tullut esiin kieliohjelmapolitiikan alueella esimerkiksi kielenopetuksen ja kansainvälistymisen strategiaohjelmassa (Opetusministeriö 1997).

Suomi osallistuu useiden koulutuspolitiikan alueella toimivien kansainvälisten järjestöjen toimintaan. Keskeisiä koulutuksen alueella toimivia kansainvälisiä järjestöjä ovat Euroopan unioni (EU), Euroopan neuvosto (EN), Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD) sekä Yhdistyneiden kansakuntien kasvatustiede- ja kulttuurijärjestö (UNESCO).

Koulutuspolitiikka ei kuulu Euroopan unionin painopisteisiin,

koska koulutuspoliittiset ratkaisut ovat unionin jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia asioita. Tähän liittyen Sokrates-toimintaohjelmaa koskevassa päätöksessä todetaan, että ohjelman tarkoitus on tukea ja täydentää nimenomaan jäsenvaltioiden omalla alueella toteuttamaa toimintaa ja pitää arvossa jäsenvaltioiden vastuuta opetuksen sisällöstä ja koulutusjärjestelmistä sekä myös jäsenmaiden kulttuurista ja kielellisestä monimuotoisuudesta.

Koulutuspolitiikan merkitys Euroopan unionin piirissä näyttää kasvaneen 1990-luvulla. Unionissa ymmärretään, että koulutus on nykyaikana keskeisessä asemassa pyrittäessä taloudelliseen kasvuun ja työllisyyden hoitamiseen sekä sopeutumiskyvyn, yrittäjyyskulttuurin ja tasa-arvoisten mahdollisuuksien edistämiseen. Sokrates-toimintaohjelmaa koskevasta päätöksestä käy ilmi tavoitteena olevan myös edistää Euroopan unionin kielten, erityisesti vähemmän käytettyjen ja vähemmän opettettujen kielten, määrällistä ja laadullista osaamista. Sen katsotaan johtavan Euroopan unionin kansojen keskinäisen yhteisymmärryksen ja solidaarisuuden lisääntymiseen ja edistävän koulutuksen kulttuurien välistä ulottuvuutta (Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös nro 253/2000/EY 24.1.2000 yhteisön koulutusalan Sokrates-toimintaohjelman toisesta vaiheesta).

Euroopan neuvoston toiminnan johtavina periaatteina ovat ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltionäkemyksen edistäminen. Näistä lähtökohdista käsin Euroopan neuvoston työn tuloksena syntyy jäsenmaita sitovia sopimuksia ja suosituksia. Euroopan neuvosto on tehnyt vuonna 1992 alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan sopimuksen, joka on saatettu Suomessa voimaan vuonna 1998 (SopS 23/1998, 83/1998, 84/1998). Euroopan neuvoston koulutustoimintojen avulla pyritään lähentämään Euroopan kansoja ja kehittämään tietoisuutta yhteisestä eurooppalaisesta kulttuuri-identiteetistä. Euroopan neuvostossa on noin neljän vuosikymmenen ajan kehitetty kielten oppimista ja opettamista. Tämän työn tuloksia on käytetty hyväksi koulutuksen suunnittelussa eri puolella Eurooppaa. Myös Suomen kielenopetuksen kehittämiseksi on ollut etua yhteistyöstä Euroopan neuvoston kanssa.

Itävallan Graziin perustettiin vuonna 1994 eurooppalainen uusi kielten keskus European Centre for Modern Languages (ECML). Suomi liittyi keskuksen jäseneksi vuonna 1995. Vuonna 1999 keskus sai vakinaisen aseman Euroopan neuvoston instituutiona. Keskus on

kouluttanut toimintansa ajan kieltenopetuksen vaikuttajia: kieliohjelmepoliittisen suunnittelun ja kieltenopettajien koulutuksen asiantuntijoita ja oppikirjojen tekijöitä. Viime vuosina on nähtävissä pyrkimystä syventää Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin yhteistyötä ja suunnata voimavaroja erityisesti kieliohjelmepoliittisiin toimintoihin. Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin yhteinen voimannäyte on Euroopan kielivuoden 2001 valmistelu ja toimeenpano (Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös Euroopan kielten teemavuodesta 2001. Brysselissä 24.5.2000. Kom (2000) 321 lopullinen 1999/0208 COD).

Poliittinen historia on osoittanut, että kielipoliittisissa yhteyksissä ristiriidat ovat yleisiä. Euroopan kansalliskielten ja kulttuurien toimikunta (Komiteanmietintö 1991, 93) on nostanut esiin tämän näkökulman ja todennut kansainvälisistä konfliktitilanteista seuraavan: "Poliittiset konfliktit ovat usein kielikonflikteja ja jotkut konfliktit ovat poliittisia, koska ne ovat kieliä koskevia konflikteja."

Valtataistelua ja kilpailua korostava teema voi herättää kielteisiä tunteita. Voisi arvioida tämän ajattelutavan saaneen käyttövoimaa kansainväliseen yhteistyöhön kielteisesti suhtautuvista näkemyksistä. Tähän näkökulmaan viittaa Matti Hyvärinen (1998, 177) arvioissaan valtakäsitteen poliittista käyttöä. Siitä on hänen mielestään kysymys yleensä silloin, kun halutaan vastustaa tai kritisoida jotakin toimintaa. Valtakäsitteeseen tukeutuvaa ajattelutapaa voidaan kehittää myös markkinavoimien ja kilpailuajattelun suuntaan.

## 4 TUTKIMUSTEHTÄVÄT JA TUTKIMUSAINEISTO

### 4.1 TUTKIMUSTEHTÄVÄT

Pyrin tutkimuksessani valaisemaan ja analysoimaan kolmen viime vuosikymmenen aikana Suomessa toteutettua kieliohjelmapolitiikkaa peruskoulun kieliohjelmapäätöksen jälkeen. Kuvaan Suomen kieliohjelmapolitiikalle ominaista toimintaympäristöä (konteksti), miten tavoitteellisia ja systemaattisia suunnittelutavat ja voimavarojen suuntaaminen tavoitteiden saavuttamiseksi ovat olleet (panokset) sekä, miten suunnittelun ja päätöksenteon prosessi on edennyt ja miten tuloksia on seurattu ja arvioitu. Pyrin keskittymään tutkimuksessa keskeisiin kieliohjelmapolitiittisiin tavoitteisiin ja suhteuttamaan ne yhteiskunta- ja koulutuspolitiikkaan.

Samalla esitän omia arvioitani tutkimuksen kannalta vähemmän keskeisistä koulutusta ja kielenopetusta koskevista huomioistani, joista aihepiiristä syvällisemmin kiinnostuneet lukijat voivat saada lisävalaistusta tapahtuneesta koulutuspoliittisesta ja kieliohjelmapolitiittisesta suunnittelu- ja valmistelutyöstä tai saada virikkeitä erilaisiin suunnittelu- ja valmistelutehtäviin.

Tämä tutkimus on teemoitettu seuraavasti:

- 1) Eri kielten asema maailmankielinä ja Euroopan maissa
- 2) Kieliohjelmapolitiikan suunnittelu keskushallinnossa
- 3) Kieliohjelmapolitiittinen päätöksenteko
- 4) Opettajat kieliohjelmapolitiikan vaikuttajina
- 5) Tutkimuksen rooli kieliohjelmapolitiikassa.

Ensimmäinen teema rakentuu Suomen kannalta merkittävien vieraiden kielten lähinnä englannin, ranskan ja saksan asemaan maailmanlaajuisesti ja Euroopan toimintaympäristössä. Toinen teema-alue käsittelee kansallisen kieliohjelman suunnittelulle keskeisiä, toistuvia ja erityisiä piirteitä sekä erillisenä kieliohjelman suunnitteluna että yhdessä muun koulutuspoliittisen suunnittelun yhteydessä. Kolmanneksi analysoin kansallista poliittista päätöksentekoa ja sille ominaisia piirteitä. Kaksi muuta teema-aluetta ovat opettajajärjestöjen, lähinnä

Suomen kieltenopettajien liiton ja tutkimuksen rooli kieliohjelmapolitiikan suunnittelussa ja päätöksenteossa. Pysin selvittämään tällöin, onko näillä tahoilla näyttänyt olleen vaikutusta kieliohjelmapolitiiseen suunnitteluun ja päätöksentekoon.

## 4.2 TUTKIMUSAINEISTO

Tutkimusotteen laatu määrittelee pitkälti tutkimusaineiston. Aineisto jakautuu toisaalta kansainväliseen ja kansalliseen kielisuunnittelu- ja kieliohjelmapolitiittiseen aineistoon sekä toisaalta yleiseen yhteiskunta- ja koulutuspolitiittiseen aineistoon.

Kieliohjelmapolitiittista ja kielisuunnitteluaineistoa ovat:

- kieliohjelman liittyvien komiteoiden, toimikuntien ja työryhmien mietinnöt,
- arkisto- sekä muut vastaavat asiakirjat
- eduskunnan, valtioneuvoston sekä opetusministeriön päätösten valmisteluun ja päätöksentekoon liittyvä asiakirja-aineisto.

Tutkimusajankohtaan liittyviä yhteiskunta- ja koulutuspolitiittisia valmisteluasiakirjoja ovat:

- 1970–1990-luvun koulunuudistuksia valmistelleiden komiteoiden sekä toimikuntien ja työryhmien mietinnöt
- niiden perusteella tehdyt päätökset sekä päätösten – valmisteluaineisto
- peruskoulun ja lukion lainsäädännön valmistelusta syntynyt aineisto
- lainsäädäntöasiakirjat
- valtioneuvoston kehittämissuunnitelmat
- historiankirjoitukset
- valtiopäiväasiakirjat
- hallitusohjelmat
- valtioneuvoston arkiston aineistoa ja
- Suomen kieltenopettajien liiton jäsenlehden Tempuksen vuosikerrat 1972–2000 ja liiton arkistoaineisto.

Lisäksi olen haastatellut eräitä koulutuspolitiikan parissa työskenteleviä ja päätösten valmistelussa mukana olleita virkamiehiä ja muita asiaan liittyviä henkilöitä. Haastattelujen avulla olen lähinnä tarkentanut eräitä yksityiskohtia.

Syventääkseni kansainvälisen kontekstin näkökulmaa olen tarkastellut Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston kielipolitiikkaa, useiden jäsenmaiden kieliohjelmapolitiikkaa ja analysoinut kielellistä ja kielisuunnittelua lähinnä englannin, ranskan ja saksankielisten tutkijoiden näkökulmasta.



## 5 ERI KIELTEN ASEMA MAAILMANLAAJUISESTI

### 5.1 KIELTEN KESKINÄINEN KILPAILU JA MARKKINAVOIMAT

Kielisuunnittelun tilanteeseen voi arvioida olevan merkitystä tutkimussuuntauksella, joka keskittyy laajasti globaaliin kysymykseen pääasiassa englannin ja ranskan kielen keskinäisen kilpailutilanteen näkökulmasta. Tämä heijastaa myös markkinavoimien vaikutusta. Saksan kielellä kirjoittavat tutkijat tuovat oman näkökulmansa kielinopetuksen ja kielipolitiikan suhteesta ja saksan kielen asemaan vaikuttavista tekijöistä. Käsitykseni mukaan nämä näkökulmat ovat tähänastisessa kielipoliittisessä kontekstissa ainakin Suomessa jääneet tarkastelematta. Tätä kautta voi avautua erilaisia mahdollisuuksia arvioida kielisuunnittelun tuloksellisuutta ja siihen liittyviä tekijöitä. Samalla on tilaisuus liittää koulutuksen ja kieliohjelmasuunnittelun ideologia kehikkoon suunnittelu - markkinaohjaus - kysyntä ja markkinavoimat.

Kansainvälinen kommunikaatio on epäilemättä oleellinen osa kansainvälistyvää taloutta ja kansainvälisen vuorovaikutuksen globalistumista. Kielten käyttö voi olla samanlaisten kilpailulainaisuuksien ja markkinoiden alaista kuin kauppakin. Tällä on ilmeisesti vaikutuksensa kielisuunnittelutilanteisiin. Claude Truchot (1998, 305–308) katsoo, että kaikki kansainvälisen kommunikaation areenat ovat samalla myös lingvistisen vallankäytön areenoja. Herbert Christ (1992, 55) tarkastelee saksan kielen asemaa yhteiskunnallisista, poliittisista ja taloudellisista näkökulmista. Hän toteaa saksan kielen kilpailevan muiden kielten kanssa ja tilanne kietoutuu myös poliittiseen kilpailuun. Günther Zimmermann (1992, 157) arvioi, että englannin kielen aseman edellytyksenä on anglosaksisten maiden poliittinen valta, suuri englannin kielen puhujien määrä, sen asema maailmanlaajuisissa järjestöissä, ehkä myös englannin laaja käyttö tiedotusvälineissä ja käsitys kielen helppoudesta muihin kieliin verrattuna. Zimmermann käyttää lingua franca -kieltä puhuvista nimitystä inter-society, jota voinee suomenkielellä kutsua välikieltä käyttäväksi yhteisöksi erotuksena kieliyhteisöstä (speech society). Perusteluna on lingua francaa puhuvien heterogeenisuus ja yhteisen kulttuuritaustan puuttuminen. Itse

asiassa jo edellisten käsitteiden käyttäminen kuvaa osuvasti yleiskielen käytön tilannetta, missä syntyperäinen kielenkäyttäjä tuskin päätyisi näihin käsitteisiin. Hän saattaisi valita sanan *community em. society*'n sijasta. Zimmermann arvioi tulevaisuudessa laajan *lingua francan* käytön voivan aiheuttaa nykyistä suurempiakin kielikonflikteja.

Kilpailunäkökulma on aistittavissa esimerkiksi Euroopan unionin toiminnassa. Truchot (1998, 308) ottaa esimerkiksi unionin 11 kieltä, joiden status on virallisesti sama. Kuitenkin käytännössä Truchot katsoo niiden kilpailevan seuraavasti:

- Ranska ja englantia muiden yhdeksän kielen kanssa
- Ranska englannin kanssa
- Ranska ja englantia saksan kanssa
- Laajasti käytetyt kielet (englanti, ranska, saksa, italia ja espanja) vähän käytettyjen kielten (tanska, hollanti, suomi, kreikka, portugali, ruotsi) kanssa
- Kaikki EU kielet (11 kpl) muiden kielten kanssa.

Truchot tarkastelee kielten kilpailutilannetta erityisesti niiden virallisen aseman perusteella Euroopan unionissa. Kielten valta-asemaa voi vertailla monin eri tavoin. Yksi tapa on käyttäjien määrä. Maailman kymmenen eniten puhuttua kieltä ovat: mandariinikiina (885 milj.) englantia (332 milj.), espanja (266 milj.), bengali (189 milj.), hindi (188 milj.), portugali (170 milj.), venäjä (170 milj.), japani (125 milj.), saksa (98 milj.) ja wun kiina (77 milj.). Jotakin kiinan kielen muunnosta puhuu peräti viidesosa ihmiskunnasta. Mandariinikiina on virallisena kielenä kolmessa valtiossa, kantoninkiina kahdessa (Karlsson 1998, 280). Nämä kaikki valtiot ovat Aasiassa.

Englanninkielisiä ensikielen puhujia on vähemmän kuin kiinan puhujia, mutta englannin kielen asema on silti yleismaailmallisesti ylivoimaisesti vahvempi kuin kiinan. Englanti on virallisena kielenä peräti kymmenessä valtiossa. Fred Karlsson (1998, 281) luettelee näistä valtioista mm. Australian, Yhdistyneen Kuningaskunnan, Kanadan ja Yhdysvallat sekä myös Intian, Etelä-Afrikan ja Gambian. Taulukko 1 kuvaa kieliä, jotka vuonna 1992 olivat virallisina kielinä useammasa kuin yhdessä valtiossa.

TAULUKKO 1. Useammassa kuin yhdessä valtiossa virallisina kielinä olevat kielet vuonna 1992

Valtioiden määrä	KIELI
50	englanti
28	ranska
23	arabia
21	espanja
8	portugali
5	saksa
3	hollanti, italia, malaiji, mandariinikiina, suahili
2	kantoninkiina, ketšua, korea, kreikka, persia, romania, ruotsi, serbokroaatti, tamil, turkki

Taulukko 1 osoittaa, että englannin, ranskan, arabian, espanjan, portugalin ja saksan maailmanlaajuinen relevanssi on ilmeinen, jos kielen valta-asemaa katsotaan tältä kannalta.

Katolinen maailma luokittelee kielten arvojärjestystä paavin joulutervehdyksen perusteella. Paavi pitää joulupuheensa italian kiellä. Sen jälkeen hän tervehtii maailman eri valtioiden asukkaita kaikkiaan 51 kielellä aloittaen seuraavassa järjestyksessä: englanti, ranska, espanja, portugali ja saksa. Tämän jälkeen seuraavat muut kielet aakkosjärjestyksessä (Ross 1987, 101). Werner Ross kiinnittää huomiota saksan kielen asemaan, joka sijoittuu hänen mukaansa urheilutermein ilmaistuna pistesijoille. Samalla hän korostaa saksan kielen olevan työkielenä kaikissa eurooppalaisissa organisaatioissa. Barthold C. Witte (1987, 160) toteaa saksan kielen puuttuvan Euroopan ulkopuolisten instituuttien kielivalikoimasta, mitä hän pitää Hitlerin aiheuttamana katastrofina.

Robert Phillipson (1997, 7–9) tarkastelee tilannetta mieluusti kielten sosiaalisen ulottuvuuden kautta. Hänen tavoitteenaan on lisätä tietoisuutta eri kielten aseman kompleksisuudesta. Phillipsonin ajatteluun on ilmeisesti ollut vaikutusta siinä, että hän on monikielinen ja asuu Tanskassa, jossa englannin kielellä on vahva asema kieliohjelmapolitiikassa ja koko yhteiskunnassa. Phillipson tunnustaa englannin kielen merkitystä korostavat perustelut. Hän katsoo, että argumentointi perustuu kuitenkin ainoastaan vallalla olevaan ideologiaan,

joka tehdään kaikille ymmärrettäväksi ja järkeenkäyväksi. Phillipson viittaa kuitenkin siihen, ettei minkään kielen tunnetuksi tekemiseen maailmassa ole koskaan hallitus ja yksityiset säätiöt sijoittaneet niin suuria rahasummia kuin englannin kieleen 1950–1970 luvulla. Tässä Phillipson saa tukea Rudolf C. Troiken kokemuksista. Troiken pyrkimyksenä oli tarkastella kaksikielisyyteen liittyviä kysymyksiä ja yhdistää niitä kielisuunnitteluun ja kielipolitiikkaan. Hän tarkasteli kielenoppimista sosiolingvivistisestä näkökulmasta ja korosti toimintaympäristön ja sosiaalisen taustan keskeistä merkitystä kielenoppimista-pahtumassa (Takalan haastattelu, 4.8.2000).

Toiminta englannin kielen aseman puolesta oli menestyksellistä. Englantia omaksuttiin aktiivisesti lingvivistisillä maailmanmarkkinoilla (Phillipson 1997, 7). Phillipson mainitsee Tanskan esimerkkinä vahvasti englannin kieleen suuntautuneesta maasta sekä Slovenian ja Ranskan esimerkkeinä siitä, että tilannetta on pyritty hallitsemaan nostamalla esiin omat kielet. Hän katsoo Slovenian ja Ranskan vastarinnan olleen ainoastaan osittain tuloksellista. Toiminta ilmentää pelkoa siitä, että omaan kieleen ja kulttuuriin liittyvät arvot saattavat olla vaaravyöhykkeessä. Englannin kielen opetus on Phillipsonin mukaan merkitykseltään kansainvälistä toimintaa, johon yhdistyy poliittisia, taloudellisia, militaarisia ja kulttuurisia seurannaisvaikutuksia ja monitahoisia ulottuvuuksia.

Englannin kielen opetuksen ja monet muut asiantuntijat pitävät englannin kielen oppimista itsestään selvyytensä aivan samalla tavoin kuin kielipolitiikan katsotaan olevan lähtöisin Yhdysvalloista ja Isosta-Britanniasta. Englannin kielen asema on nykyään suuressa osassa maailmaa niin vahva, ettei itse kielen levittämiseen ole enää juuriakaan tarvetta panostaa Yhdysvalloista ja Isosta-Britanniasta käsin. Englannin kielen opetuksen tarjonnasta pitää huolen sen opetuksen kysyntä eli ns. markkinavoimat. Samassa suhteessa englannin kielen taidon vaatimustaso voi nousta. Tämän käsityksen paikkansapitävyyden selvittämisestä on ehdotus luvussa 12. Suuri vaikutus suomalaiseen yhteiskuntaan ja tutkijakapasiteetin kehittymiseen on mm. 1950-luvulla perustetulla Fulbright- ja sitä aikanaan täydentäneellä Asla-ohjelmalla.

Phillipson (1997, 181, 185, 193, 199, 209, 212) luettelee keinoja parantaa englannin kielen opetuksen tuloksellisuutta. Niitä ovat: yksikielinen opetus, syntyperäinen opettaja ja varhainen opetuksen aloit-

tamisvaihe. Ei ole osoitettavissa näyttöä siitä, etteikö tämä periaate koskisi yhtä hyvin muidenkin kielten opetusta edellyttäen, että opetukseen käytettävä aika pysyy samana.

Ross (1987, 104) katsoo, että englannin valta-asemaan nousua on helpottanut sekin, ettei Yhdistynyt Kuningaskunta ole enää siirtomaavalta. Se saa kaiken hyödyn siitä, että se on aikanaan vienyt siirtomaihinsa englannin kielen. Nyt tilanne on toinen. Englanti koetaan luontevaksi kansainväliseksi keskustelukieleksi, ei enää vallanpitäjän kieleksi. Samanlainen on ranskan kielen tilanne entisissä Ranskan siirtomaissa.

Phillipsonin (1997, 98) mukaan on tärkeätä, että kouluissa on mahdollisuuksia opiskella useita kieliä – pieniäkin kieliä – koska pienet kielet lisäävät kulttuurien rikkautta ja kansallista hyvinvointia. Toisaalta Phillipson ymmärtää suuren valtakielen oppimisen merkityksen, koska näin voidaan lisätä kansojen välistä viestintää. Hän tulkitsee eri maiden poliittisten päättäjien tavoitteena olevan pohjimmiltaan estää kieliohjelman monipuolisuus. Syyt ovat hänen mukaansa taloudelliset. Phillipson näkee kieliohjelmakysymyksissä samanaikaisesti jännitteitä siinä, että alkuperäisten kielten ja maahanmuuttajien kielten kohdalla on toisaalta kysymys ihmisoikeuksista ja oikeudenmukaisuudesta. Toisaalta hän ymmärtää myös esimerkiksi Euroopan kansallisvaltioiden taipumuksen pitää kiinni omien virallisten kielten elinvoimasta, koska näin voidaan asettaa rajoja esimerkiksi englannin kielen vaikutukselle.

Kielten keskinäistä kilpailua ovat analysoineet myös tutkijat Ronald Wardhaugh (1987) ja Jean-Louis Calvet (1987). Wardhaugh (1987, vii) näkee pääasiassa englannin ja ranskan käyvän keskenään kilpailua asemastaan maailmanlaajuisesti. Häntä kiinnostavat isot kielet. Phillipson katsoo tässä olevan kysymys liberalistisesta, markkinataloudelle ominaisesta kilpailusta, jossa vapaat markkinat ratkaisevat lingvistisen kilpailun.

Toisen tutkijan Calvetin käsitysten mukaan kielelliset konfliktit koskevat erityisesti pieniä alkuperäiskieliä. Calvet (1987, 103) näkee alkuperäiskielen elämisen riippuvan keskeisesti perheestä. Perhe on pienoiskuva yhteisöstä. Huolimatta monipuolisuuden tavoitteesta kielet toimivat – elävät ja kuolevat – sosiaalisen vallankäytön seurauksena. Calvet katsoo tämän ajatusmallin soveltuvan yhtä hyvin globaaleihin markkinoihin, joilla lingvistiikka toimii usein keskittyen vallit-

sevien kielten valtaan. Calvet suhtautuu pessimistisesti Ranskan pyrkimykseen puolustaa ranskan kielen asemaa ja pitää niitä tehottomina, koska ne eivät ota huomioon ongelman ydintä. Sillä ei ole tekemistä ranskan kielen kanssa sinänsä, vaan kysymys on englannin kielestä. Tämä on ulkosyntyinen tekijä, joka perustuu enemmän politiikkaan ja taloudellisiin kytkentöihin kuin itse kieleen.

Eräät valtiot ovat kasvattaakseen oman kielensä merkitystä perustaneet kansainvälisiä laitoksia, joiden tarkoituksena on asianomaisen kielen asemasta huolehtiminen ja sen tulevaisuuden ja samalla kilpailuaseman turvaaminen. Tällainen on British Council englantia varten. Samaan tarkoitukseen pyrkii myös Yhdysvallat, jolla on joukko julkisia ja yksityisiä järjestöjä samansuuntaisia tehtäviä varten. Britannian ja Yhdysvaltojen yhteistyö on jossain määrin koordinoitua toimintaa (Phillipson 1997, 136–137). Yhteistyössä 1950-luvun puolivälistä lukien suunniteltiin rynnistys englannin kielen tekemiseksi maailmankieleksi. Perusteluna oli, että Amerikka luonnonvaroineen olisi suuri filantrooppinen sulatusuuni erikielisille ihmisille.

Vuonna 1883 perustettu Alliance Française toimii ranskan kielen hyväksi ja vastaavasti Goethe-Instituutti saksan kieltä ja kulttuuria varten. Ranska ja Saksa ovat perustaneet julkisin ja yksityisin varoin jo 1880-luvulla kouluja, joissa näitä kieliä käytetään opetuskielinä eri maissa ympäri maailmaa.

Ranska oli kiistaton diplomatian kieli ensimmäisen maailmansodan jälkeiseen aikaan asti. Tällöin sovittiin Versaillesin rauhansopimuksessa ranskan ja englannin kielten tasa-arvoisuudesta. Rauhansopimus tehtiin molemmilla kielillä huolimatta Ranskan vastahakoisuudesta. Tätä tavoitetta tuki Yhdysvallat omalla vaikutusvallallaan. Ranska oli tietoinen siitä, että nostamalla englannin ranskan kielen kanssa yhdenveroiseen asemaan ranskan kielen etuoikeuden aikakausi oli päättynyt (Phillipson 1997, 33). Käytännössä kuitenkin asenteiden muuttuminen on hidasta. Kaplan ja Baldauf (1997, 135) toteavatkin, että tarvitaan sukupolvi, ennen kuin voi odottaa kielisuunnittelun saavan aikaan muutoksia kielikäyttäytymiseen. Lisäksi tarvitaan heidän mukaansa tehokkaat suunnitelmat muutosten toimeenpanemiseksi. Samalla tulee varautua haittapuolien ja esteiden sovitteluun.

Saksa on huolestunut asemastaan toisten kielten puristuksessa. Saksan valtiollinen politiikka tähtää saksan kielen aseman vahvistamiseen koulussa opetettavana kielenä, koska yleisen käsityksen mu-

kaan kielen asema koulun opetussuunnitelmassa on osoituksena asianomaista kieltä puhuvien maiden kulttuurin, kaupan ja politiikan potentiaalista. Ross (1987, 107) arvioi pedagogisten ja poliittisten toimenpiteiden edistävän kielen aseman lujittumista. Niiden merkitys on kuitenkin toissijainen tai tukeva; tärkeämpänä hän pitää motivaatiota ja halua oppia kyseistä kieltä. Saksa on halunnut kuitenkin ilmeisesti ulkopoliittisista syistäkin tyytyä vaatimattomampaan asemaan ja liberaalimpaan politiikkaan kuin Ranska ja luovuttanut asemaansa englannin ja ranskan kielelle.

Ranskan asemaa vahvistaa se, että Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston keskeiset instituutiot sijaitsevat ranskankielisellä maaperällä Brysselissä, Luxemburgissa ja Strasbourgissa. Ross (1997, 101) katsoo saksan kielen jäämisen kolmannelle sijalla englannin ja ranskan kielen jälkeen johtuvan siitä, että ranskalaiset diplomaatit samoin kuin englantiakin äidinkielenään puhuvat pitävät huomattavasti tietoisemmin tai itsekkäämmin kiinni omasta äidinkielestään kuin saksalaiset, jotka joustavasti mukautuvat vieraan kielen käyttöön. Miljoonien saksankielisten maahanmuuttajien assimilaatiovalmius on ollut Witten (1987, 159) mukaan suurta erityisesti englanninkielisissä maissa. John Trim (1990, 4–8) on arvioinut kielitaidon tarpeen trendejä tulevassa Euroopassa ja esittänyt harkittavaksi, mikä olisi saksan kielen asema, jos syrjemmällä olevat Wien ja Berlin lähenevät toisiaan ja ottavat asemansa Keski-Euroopassa. Hän myös viittasi Saksan suurlähettilääseen, joka oli puhuessaan brittiläisille teollisuusphatoille korostanut Saksan myyvän tuotteitaan englannin kielellä, mutta ostavan saksan kielellä.

Werner Bleyhl (1992, 40–41) pohtii motivaatiota opiskella saksaa oppilaan näkökulmasta. Hän näkee saksan kielen valintoihin vaikuttavan kielteisesti seuraavat seikat:

- saksan kielelle ominainen vaikeus runsaiden kieliopillisten muotoseikkojen ja lauserakenteiden vuoksi
- liiallinen huomion kiinnittäminen opetuksessa oikeakielisyyteen, mikä vaikuttaa opiskelijan itsetuntoon kielteisesti
- mahdollisesti perinteisesti tunneseikkoihin nojautuva varauksellinen suhtautuminen Saksa kohtaan.

Lyhyesti ilmaistuna saksan kielen vaikeus, kieliopillisesti painottu-

nut opetus ja perimmäinen emotionaalinen varauksellisuus Saksaa kohtaan. Nämä argumentit kuulostavat vanhahtavilta eivätkä ole ajantasalla enempää saksan kuin muidenkaan kielten kohdalla.

Poliittiset johtajat ovat usein huolissaan nähdessään oman kielen aseman heikkenevän kansainvälisissä yhteyksissä. Esimerkiksi Euroopan unionissa ranskan kieli oli johtavassa asemassa vuoteen 1972, kunnes Irlanti, Yhdistynyt kuningaskunta ja Tanska tulivat unionin jäsenmaiksi. Tällöin ranska ja englantia tulivat molemmat työkieliksi. Saksa tunsu itsensä pakotetuksi vuonna 1984 vaatimaan, että saksalla ei ollut ainoastaan oikeutta olla tasa-arvoinen unionin kieli, vaan saksaa tuli todellakin käyttää. Suomen ja Ruotsin liittyminen unionin jäseniksi vahvisti edelleen englannin kielen asemaa. Tämä tulee esiin esimerkiksi Anu Sajavaaran (2000, 12, 114) tutkimuksesta. Sajavaaran mukaan Suomen integraatioratkaisut muuttivat merkittävästi paitsi talouden ja yritystoiminnan myös valtionhallinnon ja muun julkisen sektorin toimintaympäristöä. Asioista, jotka ennen olivat usein kansallisia, tulikin kansainvälisiä. Kyselyyn vastanneista yli 90 % ilmoitti käyttävänsä työssään eniten englannin kieltä.

Phillipsonin (1997, 35) mukaan Ison-Britannian, Yhdysvaltojen, Ranskan ja Saksan lisäksi pienemmätkin maat ovat pyrkineet edistämään omaa kieltään ja kulttuuriaan ja lisäämään arvostustaan tai yhteistyön mahdollisuuksiaan samantapaisten menetelmien (harjoittelijoiden vaihto, tutkimusprojektit, stipendit, asiantuntijavierailut, oppikirjatuotanto, av-materiaalit, kirjastopalvelut, kulttuuriesitykset) avulla.

Näyttää siltä, että Phillipson on pohjimmiltaan kovin voimakkaasti englannin kielen valta-asemaa vastaan. Siitä on esimerkkinä hänen keskeisen teoksensa nimi "Linguistic Imperialism". Hän määrittelee englannin kielen imperialismiin valta-asemaksi, joka perustuu valtaa pitävien jatkuvaan vakuutteluun siitä, kuinka ylivoimaisia kulttuurisia ja rakenteellisia eroja on englannin kielellä suhteessa muihin kieliin. Tätä kielellistä imperialismia edistävät usein elokuvat, videot ja televisio. Phillipson (1997, 59) mainitsee esimerkkinä: Pohjoismaat ja erityisesti Suomen, jossa lapset jo ennen kouluun tuloa saavat kosketuksen englannin kieleen television välityksellä.

Institut Camoes on perustettu portugalin kielen ja kulttuurin tunnetuksi tekemistä varten – Institut Cervantes vastaavasti espanjaa varten. Vaikkakin kulttuuri-instituutit antavat kuvan siitä, että kysymys



on puhtaasti kulttuuriyhteistyöstä, niiden pyrkimys tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen johtaa kuitenkin itse asiassa tavoitteeseen saada sekä kielelle että sen edustamalle kulttuurille lisää vaikutusmahdollisuuksia. British Councilin johtaja kirjoittikin vuoden 1987–1988 vuosikatsauksessaan: Britannian todellinen öljy (black gold) ei olekaan Pohjanmeren öljy (oil) vaan englannin kieli. Englanti on jo pitkään ollut kulttuurimme perusta ja on nyt kiihtyvää vauhtia tulossa liike-elämän ja tiedotuksen maailmankieleksi. Tätä haastetta meidän on tuettava täysin voimin (Phillipson 1997, 49). Tämä antaa tukea näkemykselle, että englannin kielen opetuksella on yhtä lailla sekä talouteen että ideologiaan liittyviä syitä, vaikka tätä näkemystä useissa tapauksissa pyritään vähättelemään.

Truchot (1997, 306) toteaa, että 1900-luvun jälkipuoliskolla englannin kieli voitti Euroopassa aikaisempaa enemmän jalansijaa samalla kuin talouselämä ja kulttuurielämä kansainvälistyivät. Hän näkee ensiksi tämän vaikutuksen jo 1960- ja 1970-luvulla Pohjoismaissa ja näitä maita seurasi Länsi-Eurooppa 1970- ja 1980-luvulla. Keski- ja Itä-Euroopassa on markkinatalous vasta avautumassa ja englannin kielen asema on nykytilanteessa heikompi.

Kaiken kansainvälisen aktiviteetin seurauksena englannin kielen valta-asema on kasvanut ja suuret kansainväliset yritykset ovat ottaneet englannin kielen yleiskielekseen. Markkinavoimat ovat tulleet englannin tueksi ja englannin kieli vaikuttaa jo sellaisenaan maailmanlaajuisen vaikutusvaltansa ansiosta.

Käsitykseni mukaan Truchot on jättänyt tässä yhteydessä tuomatta esiin toisen maailmansodan seurauksen, joka on vaikuttamassa taustalla siihen, että ylipäättään Yhdysvallat sai otteen Länsi-Eurooppaan. Yhdysvaltain vaikutus painottui kansainvälistymisessä ja sen kauppa ja kulttuuri saivat vahvan jalansijan Pohjoismaissa ja sittemmin muussa läntisessä Euroopassa. David Crystal (2000, 7–8) toteaaakin, että jokin kieli saavuttaa kansainvälisen aseman etupäässä ainoastaan siitä syystä, että sen puhujilla on poliittista valtaa – erityisesti sotilaallista valtaa. Poliittinen ja sotilaallinen valta luovat kuitenkin ainoastaan perustan kielen asemalla. Lisäksi tarvitaan hänen mukaansa taloudellista voimaa aseman ylläpitämiseen ja laajentamiseen.

Nähtävissä on, miten Euroopan unionin toimenpiteet ja monipuolisuutta korostava kielipolitiikka ja kieliohjelmapolitiikka sekä unionin laajeneminen tulevat aikanaan vaikuttamaan eurooppalais-

ten kielten asemaan. Vuonna 2000 Euroopan unionin kieltenopetusta tukeviin koulutusohjelmiin osallistuvia maita oli yhteensä 30 (Gutiérrez, Lang, Raasch 2001, 183). Myös kielten osalta kuten monissa muissakin toimissa on havaittavissa kansainvälisessä yhteistyössä pyrkimystä yhteistyötä korostavaan näkökulmaan, jolloin katsotaan eri kielillä olevan erilaisia tehtäviä ja mahdollisuuksia täydentää toisiaan.

## 5.2 KATSAUS ERI KIELTEN ASEMAAN KIELELLISEN IDENTITEETIN JA KULTTUURIHISTORIAN NÄKÖKULMASTA

Edellä olen kuvannut keskinäisen kilpailun ja markkinavoimien vaikutusta ja sellaisia tekijöitä, joilla olen arvioinut olevan vaikutusta eri kielten asemaan maailmankielinä tai valtakielinä. Se antaa lisävalaistusta kielipolitiikkaan, kielisuunnitteluun ja kieliohjelmien sisältöön vaikuttaviin tekijöihin. Tämä johtaa kysymykseen siitä, millaiset muut taustatekijät ovat mukana määräämässä kielisuunnittelun ja kieliohjelmapolitiikan tuloksellisuutta ja asetettujen tavoitteiden toteutumista.

Kielitilanteen tunnistaminen antaa lisävalaistusta arvioitaessa eri maiden kieliohjelman tilannetta ja eri kielten asemaa Yhdysvalloissa ja Euroopassa. Tässä yhteydessä käsittelen ensin yleisesti kielelliseen identiteettiin liittyviä lähtökohtia sekä Euroopan kielellistä kehitystä kulttuurihistorian näkökulmasta. Sen jälkeen esittelen tarkemmin Viron, Yhdysvaltojen, Sveitsin, Alankomaiden sekä Euroopan unionin maiden kielipolitiikkaan, kieliohjelmaan ja kielenopetukseen liittyviä ratkaisuja. Kieliohjelmaltaan lähemmän tarkastelun kohteiksi olen valinnut Viron, pienenä geopoliittiselta asemaltaan lähinnä Suomea vastaavana maana, Sveitsin, monikielisenä maana, Alankomaat, sen kieliohjelman suunnittelun ja Suomen yhteyksien takia, sekä Yhdysvallat, suurena maana, jonka oma kieli on maailmankieli. Lisäksi olen käsitellyt Euroopan unionin ja ETA-maiden kieliohjelmia.

### 5.2.1 Tausta

Kielellä on keskeinen merkitys yksilöille ja ihmisryhmille ja jopa ta-

vallaan myös koko valtion olemassaololle. Yhteiskunta toimii kielen varassa. Joseph Greenbergin (1963, 126) mukaan kieli on perusedellytys muiden kulttuuripiirteiden kasvulle ja niiden siirtämiselle uusille sukupolville. Sellaiset perustavaa laatua olevat ihmisyyhteisön piirteet kuin järjestäytynyt poliittinen elämä, lainsäädäntö, uskonto ja tiede ovat mahdottomia ilman tuota mitä keskeisintä ja inhimillisintä työkalua, viestinnän kielellistä järjestelmää. Kieli ei ole ainoastaan välttämättömän edellytys kulttuurille vaan se on itse osa kulttuuria. Kuten muutkin yhteiset käyttäytymisen muodot yksilö omaksuu kielen tietyn sosiaalisen yhteisön jäsenenä monivaiheisen oppimisen tuloksena.

Erik Allardtin (1981, 207) mukaan ihmisen maailma rakentuu kielelle, ennen kaikkea ensimmäisenä opitulle kielelle. Mahdollisuus ja oikeus käyttää äidinkieltä kuuluu siksi ihmisen elintärkeisiin etuihin. Tärkeä osa ihmistä on identiteetti, ja osa identiteettiä on kielellinen identiteetti. Identiteettiin kuuluvat paitsi lapsuuden kokemukset myös oman ryhmän historia. Myös Jaakko Lehtonen (1997, 29–30) nostaa esiin kielen identiteettikysymyksenä. Maan tai kansakunnan kollektiivinen kansallinen identiteetti sisältää Lehtosen mukaan kaksi elementtiä tietoisuuden valtiosta, jolla on omat rajansa, ja tietoisuuden yhteisen kielen rajaamaasta kulttuuriyhteisöstä.

Trim (1994, 2) kiinnittää huomion siihen, että Euroopan valtioista vain harvassa on sellainen tilanne, että kaikki kansalaiset puhuisivat samaa kieltä tai että yhden tietyn kielen puhuminen rajoittuisi vain tiettyyn maahan. Kansainvaellusten ja kielellisten hajaannusten seuraamukset, imperiumien ja dynastioiden hajoaminen, kansallisuusaatteet ja siirtomaapolitiikka sekä muut vastaavat voimat ovat luoneet, modifioineet, pystyttäneet ja välillä hajottaneet Euroopan kielellisiä yhteyksiä. Tästä seuraa, ettei juuri mikään maa voi välttyä kielipoliittisilta kysymyksiltä.

Kieli on ollut voimakas vallan käytön väline kautta aikojen. Sirkka Laihiala-Kankainen (1993) käsittelee väitöskirjassaan kielitilanteen kehitystä Euroopassa. Hänen mukaansa katolisen kirkon valta-aikana keskiajalla latinan kielen avulla sidottiin länsimaiseen kulttuuripiiriin laajoja alueita Sisiliasta Skandinaviaan saakka. Valtiosopimukset, kauppakirjat ja muut viralliset asiakirjat laadittiin tuolloin latinaksi. Samalla kun latina kirkon ja hallinnon kielenä yhdisti koko Euroopan, se erotti tehokkaasti oppineet ja oppimattomat. Kielitai-

dolla oli keskiajalla merkitystä sekä yhteiskunnan toiminnoille että yksilölle itselleen. Kielitaidon puute huolestutti jo silloin. Kun ihmiset eivät osanneet toistensa kieltä, keskinäinen yhteydenpito oli vaikeaa. Tätäkin taustaa vasten on ymmärrettävää, että kirkko pyrki yhdistämään kristikunnan latinan avulla. Vähitellen latinan kielen rinnalle tuli kreikan kieli.

Montaigne piti naapurin kielen osaamista tärkeänä. Hän katsoi, että oleskelu vieraassa maassa edisti paitsi kielitaitoa myös maan tapojen ja kulttuurien tuntemusta. Laihiala-Kankainen (1993, 100, 105, 115) korostaa myös Comeniuksen merkitystä. Comenius katsoi, että vieraista kielistä oli asetettava etusijalle naapurimaiden kielet. Naapurikielien ja naapurikielten opetuksen kysymykset ovat nykypäivänäkin kehittämissuunnitelmissa esimerkiksi Grazin kielikeskuksen toiminnassa.

Locke suositteli Englannissa ensimmäiseksi vieraaksi kieleksi ranskaa. Ranska tuli suurvaltakautenaan 1500- ja 1600-luvulla Euroopan esikuvamaaksi. Ranskan kielestä tuli vähitellen kansainvälisen politiikan, seuraelämän ja keittotaidon pääkieli. Samaan aikaan tapahtui kielellinen herääminen myös Saksassa ja maassa alettiin kiinnittää huomiota saksan kielen statukseen. Valistuksen aikana latina menettikin lopullisesti johtavan aseman tieteen lingua francana eli yleiskielenä. Laihiala-Kankainen (1993, 219) toteaa, että latinan tilalle olisi voinut tulla pelkästään ranskan kieli, koska ranska oli saavuttanut sivistyskielen aseman monissa Euroopan maissa jo renessanssin aikakaudella. Valistuksen aikakaudella ei kuitenkaan pidetty mahdollisena yhden kansan kielen kohottamista muiden yläpuolelle. Mieluiten ratkaisua etsittiin keinotekoisista kielistä.

Euroopan kulttuurielämässä vahvistui 1800-luvun kuluessa saksalaisuus. Leibnizin kielitieteelliset ajatukset saivat lukijoita hänen kuolemansa jälkeen. Kun koulutusta alettiin pitää tärkeänä paitsi tuleville papeille ja oppineille myös elinkeinonharjoittajille, tuli Suomessa kuten muissakin maissa mahdolliseksi jättää klassiset kielet opetuksesta ja ottaa uudet kielet niiden tilalle. Varsinkin ranskan ja saksan kielen tärkeyttä korostettiin ja todettiin niiden olevan hyödyllisiä muillekin kuin opilliselle uralle aikoville (Hanho 1947, 251). Saksan kielestä tuli 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa erityisesti tieteen yleiskieli. Saksan kielen asemaa heikensi sittemmin Saksan sotilaallinen tappio ensimmäisessä maailmansodassa ja saksaa puhuvan

Euroopan hajaannus. Samaan suuntaan vaikutti Saksan kohtalo toisessa maailmansodassa.

Yhdysvallat on pitkään ollut talouden, tutkimuksen ja kulttuuri-toiminnan alalla maailman johtavia maita eikä englannin kielen asemaa maan ainoana kielenä asetettu kyseenalaiseksi. Tuntematon määrä Amerikan alkuperäiskieliä on kuollut sukupuuttoon (Karlsson 1998, 272). Yhdysvaltojen englantipainotteinen kielipolitiikka on saanut itse asiassa sanattomaan käytäntöön nojaavan sosiaalisesti laillistuneen muodon ja perustuu perinteeseen (Takala 1993, 54).

Entisessä Neuvostoliitossa valtiollinen kielipolitiikka merkitsi aluksi leniniläisittäin, että kaikki kielet ovat tasa-arvoisia. Sittemmin venäjän kieli tehtiin ainoaksi viralliseksi kieleksi. Eri tasavalloissa käytettiin kansallista kieltä ja venäjää (Komiteanmietintö 1991, 94), vaikka Neuvostoliitto piti itseään virallisesti yksikielisenä (Lambert 1989, 99). Yhdysvaltojen tavoin Neuvostoliitto pyrki erilaisin keinoin saamaan oman kiellensä käytön ja sen mukana vaikutusvaltansa laajenemaan eri puolelle maailmaa. Sosialistisissa maissa tämä tavoite tavaltaan onnistuikin. Vuonna 1953 annettiin Itä-Saksassa Neuvostoliiton miehittämällä vyöhykkeellä (DDR) uusi yleissivistävää koulutusta koskeva lainsäädäntö, joka lopetti entisen oppikouluperinteen ja venäjän kielestä tehtiin ainoa pakollinen vieras kieli 5. luokalta lukien. Samalla säädettiin, että toisena vieraana kielenä voidaan opettaa joko ranskaa, englantia, puolaa, tšekkiä, muuta uutta kieltä tai latinaa. Kansansivistysministeriö määräsi tarkemmin, mitä kieliä sai kussakin koulussa opettaa (Schröder 1992, 145).

Kun toisen maailmansodan jälkeen läntisen maailman taloudellinen ja sotilaallinen johtoasema siirtyi Yhdysvalloille, englannin kieli vei Euroopassakin suuren osan sekä ranskan että saksan kielen asemasta kansainvälisen kaupan ja diplomatian kielenä. Englannin kielestä tuli vähittäisen kehityksen seurauksena myös vallitseva tieteen kansainvälinen kieli. Reunanen (1996, 105) on arvioinut Yhdysvaltojen kulttuurista etuoikeutta englannin kielen valta-aseman näkökulmasta. Se aiheuttaa hänen mukaansa Amerikalle verrattomia etuja ja on tehokkaampi etuoikeus kuin osataan kuvitella. Englannin kieli tuo amerikkalaisille lähes kotikielen edun Euroopan markkinoilla.

Reunanen (1996, 105) tulkitsee nykyistä eurooppalaisuutta siltä kannalta, että "on ensisijaista opetella amerikkalaiset ajatusvälineet". Hän tarkoittaa tällä lähinnä Euroopan unionin käytännön toimia. Eng-

lannin kielen vahva asema unionissa on kestänyt suhteellisen lyhyen ajanjakson. Vanhastaan EEC:n työkieli oli ranska. Englannin liittyttyä 1973 EEC:hen, se lupasi kunnioittaa ranskan kielen asemaa EEC:n työkielenä. Reunasan mukaan unionin virkamiehistä ainoastaan 8 % puhuu englantia äidinkielenään. Kuitenkin jo lähes puolet komission virkamiehistä käyttää työkielenään englantia. Englantia äidinkielenään puhuvien määrä on kasvanut. Vuoden 1998 Eurobarometritutkimuksen mukaan 15 % unionin jäsenmaiden väestöstä puhui englantia (Euroopan kielten teemavuoden 2001 tietopaketti 10.5.2000, 11).

Kielipoliittisesti arvioiden Euroopan unioni on tuonut Euroopan kielellisiin olosuhteisiin uutta ulottuvuutta ja unioni on pyrkinyt kielipolitiikallaan vaikuttamaan Euroopan kielellisiin olosuhteisiin, vaikka kielipolitiikka on kunkin jäsenmaan oma asia. Unioni on antanut useita suosituksia jäsenmaille mm. kieliohjelmepoliittisista kysymyksistä. Unioni tukee niiden maiden toimintoja, jotka pyrkivät toimimaan näiden prioriteettien mukaisesti. Unionin merkittävin kieliä koskeva ohjelma on Lingua, joka sai alkunsa vuonna 1989. Linguan avulla unioni tukee myös opiskelijoiden ja opettajien liikkuvuutta. Linguan keskeisin tavoite on tukea vähän opetettuja kieliä (van Els 1994, 46). Keskeinen kysymys on unionin kielipolitiikan kannalta se, miten unionin kielellinen monipuolisuus, diversiteetti, voitaisiin turvata. Tämä merkitsee nykytilanteessa unionin yksittäisen jäsenmaan kohdalla kunkin maan kielelle virallisesti tasaveroista asemaa muiden jäsenmaiden kielten rinnalla. Euroopan unioni ja sen jäsenmaat ovat sitoutuneet kehittämään koulujärjestelmiään osana Euroopan kielten ja kulttuurien monipuolista rikkautta (Shaw 1993, 217). Viron presidentti Lennart Meri (1999, 59) näkeekin kielten ja kulttuurien eroavaisuuden synergiatekijäksi, joka on muuttanut luonnonvaroiltaan köyhän maanosamme eurooppalaislähtöisen kulttuurin veturiksi maailmanlaajuisesti.

Ranskan ja englannin kielen muodostuminen käytännössä unionin sisäiseksi työkieliksi on lisännyt näiden kielten statusta Euroopassa ja ranskan kielen opiskelun motivaatiota ainakin Pohjoismaissa. Toisaalta Itä- ja Keski-Euroopan maiden rajojen avautuminen ja unionin laajenemistavoitteet ovat lisäämässä saksan kielen merkitystä kommunikaatiokielenä, koska näissä maissa saksan kielellä on keskimääräisesti vahvempi asema. Näin on tilanne ainakin Puolassa, Slovakiassa ja Unkarissa (Raasch 1997, 75, 92, 100; vrt. myös luku 10.2). Myös eräissä

muissa itäisen Euroopan maissa saksan kielellä on lingua francan asema. Englannin kielen vaikutus oli 1980-luvulla vielä kasvava (Schalenberg 1987, 194). Myös A. Sajavaara (2000, 166) kiinnittää huomiota saksan kielen merkityksen ilmeiseen kasvuun Euroopan unionin laajentuessa. Jäsenyyttä tavoittelevissa Keski- ja Itä-Euroopan maissa ensimmäinen vieras kieli on ollut saksa tai venäjä.

Suomessa saksan kielen hyvä taito keskittyy Sajavaaran mukaan virkamieskunnassa lähinnä vanhempaan virkamieskuntaan. Koska tilanne on ilmeisesti samansuuntainen yleensä työelämässä toimivilla, olisikin tulevaisuudessa kannettava huolta siitä, miten Suomessa voitaisiin turvata riittävän saksan taidon säilyminen ja kehittyminen tulevaisuudessakin. Itävallan opetusministeriö on perustanut Keski- ja Itä-Euroopan suhteiden hoitoon alaisuuteensa Kulturkontakt-nimisen instituutin ja Itävalta on viime vuosina pyrkinyt tehostamaan saksan opetusta naapurimaissaan (De Cillia 1998, 222). Vahva vaikutus on esimerkiksi Varsovaan ja Budapestiin perustetuilla Itävallan kulttuuri-instituuteilla. Itävallan opetusministeriö ja suomalaiset saksanopettajat ovat viime vuosina tiivistäneet suhteitaan.

### 5.2.2 Kielipoliitiikka ja kieliohjelmat

Kansallinen kielipoliitiikka on yleensä keskeinen tekijä, kun päätetään siitä, mitä kieliä kouluissa opetetaan eli mikä kielipoliittinen malli tai kieliohjelma on käytössä koulujen vieraiden kielten opetuksessa. Toinen keskeinen tekijä on kansakunnan kulttuuri ja poliittinen orientoituminen toisiin kansoihin. Tämä tekijä vaikutti ilmeisesti siihen, että useiden maiden kielenopetus koki selviä muutoksia toisen maailmansodan jälkeen ja englannin kieli syrjäytti saksan kielen vähitellen lähes kokonaan oppikoulun ja oppivelvollisuuskoulun pakollisen kielen asemasta. Myös Suomen virallinen ulkopoliittinen asenne molempia Saksoja kohtaan oli passiivinen toisen maailmansodan jälkeen. Kumpaakaan valtiota ei tunnustettu aluksi virallisesti. Toisensuuntainen vaihe alkoi 1980–1990-lukujen taitteessa, jolloin Saksat yhdistyivät ja kylmän sodan lievenemisen seurauksena Euroopan maiden keskinäinen yhteistyö syveni. Euroopan unioni laajeni pohjoiseen 1990-luvun puolivälissä. Samanaikaisesti saksan ja ranskan kielen suosio alkoi lisääntyä Suomessa kaikissa eri koulumuodoissa.

Trim (1994, 3–4) kuvaa joitakin tekijöitä, jotka vaikuttavat kieli-ohjelmaan eri maissa. Poliittiset päättäjät joutuvat hänen mukaansa eri aikoina asettamaan itselleen seuraavanlaisia kysymyksiä: Onko vieraita kieliä opetettava tai opiskeltava? Kuinka monta vierasta kieltä on opittava? Mitä kieliä on opiskeltava? Milloin opetus olisi aloitettava ja millaisin tuntimäärin? Näiden kysymysten ratkaisut ja ratkaisujen valmistelu vaihtelevat ja ovat vaihdelleet kunkin maan omasta tilanteesta käsin. Mitä keskitetympi maan hallinto on ollut, sitä suuremmat edellytykset on valtiolla ohjata kieliohjelmaa, jos siihen halutaan pyrkiä. Tällöin suuri määrä päätöksiä voidaan tehdä keskitetysti ja myös päätösten toimeenpano voi tapahtua keskushallinnon tasolla.

Yhdysvalloissa ei englannin kielen asemaa maan ainoana kielenä ole juuri ollenkaan kyseenalaistettu eikä kieliohjelmapolitiittinen ajattelu ole herännyt samanaikaisesti kuin eräissä Euroopan maissa. Vuonna 1996 englannin oli vahvistaneet ainoaksi viralliseksi kieleksi Yhdysvaltojen 50 osavaltioista 22 (Kaplan ym. 1997, 35). Lambertin (1993, 24) mukaan Yhdysvalloissa eivät ole saaneet tukea pyrkimykset, joiden tavoitteena olisi kehittää rationaalista kielivalintapolitiikkaa, eivätkä myöskään pyrkimykset kehittää systemaattista tutkimusta siitä, miten voitaisiin saada yksittäisiä kieltenopetuksen laajentamishankkeita järjestelmän piiriin. Tällöin kieltenopetuksen kumulatiiviset vaikutukset saataisiin hyödynnettyä. Koulutukseen liittyvät asiat kuuluvat Yhdysvalloissa osavaltioiden ja piirikuntien toimivaltaan.

Euroopan unionin maista Ranska on esimerkkimaa keskitetystä hallinnosta, joskin maan kielipoliittinen painopiste on ollut enemmänkin ranskan kielen aseman säilyttämisessä ja lisäämisessä kotimaassa ja ulkomailla kuin varsinaisessa kansallisessa vieraita kieliä koskevassa kieliohjelmapolitiikassa. Tilanne on ilmeisesti muuttumassa, sillä Ranskan EU-puheenjohtajakautena vuoden 1995 alkupuoliskolla ilmeni poliittista sitoutumista myös vieraan kielen opetuksen kehittämiseen. Ranskan harjoittama kielipolitiikka ranskan kielen aseman parantamiseksi on perinteisesti ollut aktiivista. Ranskan päämääränä on tehdä ranskankielisten yhteisöstä kieli- ja kulttuuriyhteistyön sekä taloudellisen ja poliittisen yhteistyön verkosto erilaisten toimielinten avulla. Ranska ei ainoastaan pyri lisäämään laajemmin ranskan kielen osaamista maailmassa, vaan se harjoittaa myös aktiivista politiikkaa tiede- ja tekniikkayhteistyön edistämiseksi ympäri maailmaa (La Francophonie 2000, 33). Tästä esimerkkinä on tammikuussa 2001 pidetty suoma-



lais-ranskalainen tietoyhteiskuntaseminaari. Seminaari on osa suomalais-ranskalaista yhteistyötä, joka käynnistyi maiden pääministerien vuonna 1998 antaman julkilausuman pohjalta (Ohjelmaluonnos 28.12.2000).

Saksassa tiedeministeriön toimivalta ulottuu liittovaltiotasolle, mutta tiedeministeriöllä ei kuitenkaan ole toimivaltaa koululaitosta koskevissa ratkaisuisa. Koululaitos on Saksassa osavaltioiden vastuulla ja päätöksenteko tapahtuu osavaltioiden opetusministeriöissä (Structures des Systèmes d'enseignement et de formation initiale 1995, 87). Päätöksenteko on näin ollen osavaltiokohtaisesti keskitettyä. Hampurin sopimuksen (Hamburger Abkommen 1964) perusteella Saksan kieliohjelman monipuolisuutta pyritään tukemaan kuitenkin koko liittovaltiossa. Kielen valintaperusteeksi on U. Bliesenerin (1998, 1) mukaan osoittautunut kolme periaatetta: kielen merkitys maailmassa (englantia, espanjaa, portugalia), kansallisessa kontekstissa (englantia, ranska) sekä raja- ja naapurialueilla (hollantia, tanska, tšekki, puola). Ingeborg Christ (2001, 43) viittaa OECD:n vuonna 2000 tekemään vieraiden kielten opetusaikaa koskevaan vertailuun ja toteaa saksalaisten 12–14-vuotiaiden opiskelevan tuntimääriin nähden koulussa vieraita kielen OECD-maista. Suomi näyttää sijoittuneen (9 %) OECD:n vertailussa häntäpäähän yhdessä Meksikon kanssa ennen Uutta Seelantia, Australiaa, Yhdysvaltoja, Irlantia ja Espanjaa (Education at a Glance 2000, 238, 357). Syynä lienee ollut pakollisen vieraan kielen pieni tuntimäärä, mahdollisesti toisen kielen puuttuminen tilastosta ja suuri valinnaisten aineiden määrä (vrt. liite 1). OECD:n maiden keskiarvo (aritmeettinen ka) oli 11 prosenttia opetusajasta.

Yhdistyneen kuningaskunnan julkinen koulutusjärjestelmä on eriytynyt Englannin, Walesin, Skotlannin sekä Pohjois-Irlannin osalta. Maassa on laajaa kielikoulutusta yksityisellä sektorilla. Keskushallinnon opetussuunnitelmallinen kontrolli on ollut vähäistä, joskin vuonna 1988 sitä on lisätty. Tuolloin vahvistettiin koulunuudistuslaki ja sitä muutettiin vuonna 1993 (The Education Reform Act and the Education Act). Laissa määriteltiin 5–16 -vuotiaita koskeva opetussuunnitelma kattavasti. Opetussuunnitelma ei sisällä määräyksiä siitä, mitä kieliä opetetaan. Opetussuunnitelma on laadittu yhteiseksi kaikille kielille sekä erikseen japania ja kiinan kielen variantteja varten (The National Curriculum 1995, 1–6). Vieraina kielinä voivat olla lähinnä kaikki Euroopan unionin maiden kielet sekä joitakin muita kulttuurin

ja kaupan kannalta tärkeitä kieliä (Hagen 1994, 118).

Systemaattiset pyrkimykset määritellä keskitetysti kieliohjelman ovat suhteellisen nuoria. Kieliohjelmapolitiikan määrittelyn tarve perustuu Takalan (1993, 54) mukaan moniin kehityspiirteisiin. Kielenopetus on laajentunut yhä suurempaan määrään väestöstä ja käsittää sekä nuoret että vanhemmat ikäluokat eikä ainoastaan oppinutta väestönosaa. Tämä merkitsee sitä, että kielitaidon katsotaan kuuluvan kaikkien yleissivistykseen. Samalla kielikoulutus on institutionaalisoitunut, organisoitunut ja systematisoitunut. Kielenopetus on moniportainen järjestelmä, ja sen ymmärtäminen edellyttää tietoisuutta erilaisista taustoista ja osajärjestelmistä ja niiden keskinäisestä suhteesta. On myös välttämätöntä suhteuttaa kielenopetus laajempaan yhteiskunta- ja koulutuspoliittiseen kontekstiin. Tämän tutkimuksen tavoitteena on pyrkiä siihen.

Useissa maissa ei ole yleispäteviä menettelytapoja eikä riittävää poliittista tahtoa hoitaa strategista päätöksentekoa kieliohjelmapolitiittisissa kysymyksissä. Koulutusta, kuten kieliohjelmanakin, koskevat kysymykset ovat saattaneet jäädä alemmalla päätöksenteon tasolla ratkaistaviksi ja kansalliset strategiset kysymykset ovat jääneet ratkaisua vaille. Kuitenkin on ilmeistä, että kommunikoinnin yleistyessä yli kielirajojen kielikysymys tulee entistä tärkeämmäksi, eivätkä poliittiset päätöksentekijät voi enää välttyä ottamasta kantaa kieliohjelmapolitiittisiin kysymyksiin. Euroopan unionin aktiivisuus kielenopetusta koskevissa kysymyksissä heijastuu väistämättä myös jäsenmaiden suhtautumiseen kieliohjelmaan.

Lambert (1993, vi) katsoo, että Euroopan kieliohjelmapolitiittisesta suunnittelusta on Yhdysvalloissa paljon oppimista, vaikka Euroopan kielisuunnittelun konteksti on erilainen kuin Yhdysvaltain. Lambert huomauttaa kuitenkin toisaalta, että Euroopan mailla on myös vastaavasti opittavaa Yhdysvaltojen paikallisista kielenopetusta koskevista kokeiluista, vieraiden kielten varhaisopetuksesta, kielikylypohjelmista, kaksikielisestä opetuksesta ja laajasti sponsoroitujen kielikoulujen verkosta. Suomessa vuonna 1996 aloitettu ns. kärkihanke kielenopetuksen monipuolistamiseksi ja kehittämiseksi 1996–2000 eli KIMMOKE-hanke muistuttaa yhdysvaltalaisista Star Schools -hanketta. Arvioisin kuitenkin sisältöjen ja toimintatapojen poikkeavan toisistaan. KIMMOKE-projektin tulosten arvioinnissa vuonna 2001 on otettava huomioon monia eri näkökulmia.

Kölnissä sijaitseva Bundesverwaltungsamt tukee Saksan ulkomaankouluja ja lähettää syntyperäisiä opettajia ja kieltenopetuksen ohjaajia eri puolelle maailmaa. Saksan ja Ranskan bilateraalin koulutusyhteistyö on lisääntynyt Suomessa myös KIMMOKE-hankkeen ansiosta. Muun muassa näiden maiden suurlähetystöt, kulttuuri-instituutit (Goethe-Institut ja Le Centre Culturel Français) ja Helsingin saksalainen koulu (Deutsche Schule) ovat olleet aktiivisesti mukana kieltenopetuksen kehitystyössä. Saksan osalta tähän on myötävaikuttanut Fachberatung -toiminnan eli saksan kielen opetuksen ohjauksen tehostuminen keskushallinnon kehittämistoimintaa edistävällä tavalla (Domisch 1998, 3–5). Myös Helsingin ranskalais-suomalainen koulu (Le lycée franco-finlandais d'Helsinki) on toiminut pitkään ranskan kielen ja kulttuurin edistämiseksi. Viime vuosina toiminta on tehostunut opetushallituksen palkattua virastoon syntyperäisen ranskalaisen.

### 5.2.3 Viron kielipolitiikka ja kielenopetus

Viron ensimmäisen itsenäisyyden aikana (1918–1940) opiskelivat kaikki oppikoulujen oppilaat saksaa. Toisen maailmansodan jälkeen oppikoulujen oppilaista opiskeli saksaa vielä kaksi kolmasosaa (Umborg 1997, 35). Urve Läänemetsin mukaan (1993, 78; ks. myös Umborg) kielipolitiikka on Virossa osa valtion politiikkaa, ja se heijastuu yhteiskunnan eri aloille. Viron kielipolitiikan tärkeät dokumentit ovat vuosien 1989 ja 1995 kielilait. Viron tasavallan virallinen kieli on viro.

Nykyisen kielilain mukaan

1. jokaisella on oikeus vironkieliseen asianhoitoon ja keskusteluun viron kielellä valtion virastoissa, paikallisissa itsehallintelimissä ja kulttuurialan itsehallinnossa, liikkeissä ja vapaisissa kansalaisjärjestöissä sekä säätiöissä, ja
2. virastojen, liikkeiden, vapaiden kansalaisjärjestöjen ja säätiöiden kaikille työntekijöille pitää taata vironkielinen työtä koskeva tieto (Jüri Valge 8.5.2000).

Koulutuspoliittisen päätöksenteon alueeseen kuuluu määritellä tarkemmin a) kielet, joilla on mahdollista saada koulutusta eri koulutus-

muodoissa ala-asteelta korkeakouluihin ja b) kielitaidon asema yhteiskunnassa ja lisäksi kuinka kielenopetus järjestetään eri oppilaitoksissa.

Viron geopoliittinen asema ja demograafinen tilanne edellyttävät, että kieliohjelma suunnitellaan huolellisesti ja kaikkien tarvittavien kielten oppiminen varmistetaan oikeassa suhteessa toisiinsa ja suhteessa olemassa oleviin hallinnollisiin rakenteisiin erilaisissa valtion ja yksityisissä oppilaitoksissa. Vieraiden kielten taito on kansalaisille tärkeää, ja kielitaidon avulla voidaan kehittää sekä yksittäisten kansalaisten että yhteiskunnan valmiuksia kansainvälisten yhteyksien ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Itsenäisen Viron kielenopetuksen ensimmäinen kehittämisohjelma valmistui vuonna 1992. Se pohjautui sekä poliittiseen päätöksentekoon että tutkimuksissa saatuihin tuloksiin.

Taustana oli vuonna 1984 suoritettu pilottitutkimus eri kielten käytöstä ja kuvaus erilaisten oppilaiden motivaatiosta opiskella vierasta kieltä. Tämän jälkeen vuonna 1985 selvitettiin kieliaineiden ja muiden aineiden osuutta peruskoulussa ja pyrittiin varmistamaan kielenopetuksen kulttuurikonteksti. Vuonna 1986 arvioitiin asiantuntijavoimin kaikkien saksan kielen ja joidenkin englannin kielen oppikirjojen sisällöt. Vuosina 1987–1988 suoritettiin tutkimus kielitaidon tarpeesta erilaisissa sosiaaliryhmissä. Samassa yhteydessä tutkittiin vironkielisen väestön kielitaidon tarve erikseen. Tässä yhteydessä tuli ilmi kielitaidon puute erityisesti tietyillä kielitaidon alueilla ja myös eri puolilla Viroa. Vuonna 1988 suoritettiin analyysi peruskoulun englannin, saksan ja venäjän oppikirjojen sisällöstä. Analyysi toi esiin epä johdonmukaisuuksia ja muita puutteita kielitaitoon liittyvistä sosiaalisista tarpeista, oppimistavoitteista ja muista tekstikirjojen sisällöistä. Tämän jälkeen laadittiin edellä saadun tiedon sekä pitkäaikaisen observoinnin tuloksien perusteella uusi vieraiden kielten opettamis- ja oppimisstrategia.

Strategian periaatteet olivat seuraavat:

- Peruskoulun oppilailla tulee olla riittävä viron kielen taito ennen vieraan kielen (= venäjän) opintojen aloittamista. Siksi venäjän kielen opiskelun aloitus siirrettiin 1. luokalta 3. luokalle.
- Toinen vieras kieli olisi englanti tai saksa, ja se aloitettaisiin 6. luokalla.

Viron itsenäistymisen jälkeen ja poliittisen tilanteen muutoksen vaikiinnuttua Viron opetusministeriö päätti vuonna 1992 muuttaa kieli-ohjelmaa. Venäjän kielen rinnalle ensimmäisen vieraan kielen asemaan tulivat vaihtoehtoisiksi kieliksi englanti, saksa ja ranska. Vieraan kielen opiskelu päätettiin edelleen aloittaa 3. luokalla. Vastaavasti edelleen 6. luokalla tulee opinto-ohjelmaan toinen pakollinen vieras kieli, jossa asemassa voivat olla englanti, saksa, ranska ja venäjä. Umborgin (1997, 36) mukaan kielivalinnat jakautuivat vuonna 1995–1996 siten, että englanti oli useimmiten valittu ensimmäinen vieras kieli (52,7 %). Toisena kielenä valittiin eniten venäjää (25,7 %) ja saksaa (19,7 %). Ranskaa opiskeltiin tarjolla olevista kielistä vähiten (1,9 %).

Viron kieli-ohjelma muistuttaa pitkälti Suomen peruskoulun ohjelmaa, ellei oteta huomioon Suomen peruskoulun toista kotimaista kieltä. Esimerkiksi Viron kielenopetuksen uudistuksessa toteutettiin A-, B- ja C-oppimäärään perustuva kielikoulutusjärjestelmä.

Läänemets (1993, 81) katsoo, että Virossa on suurempia ongelmia äidinkielen opetuksessa kuin vieraissa kielissä. Viron kielen asemasta opetuskielenä ja tieteen kielenä keskustellaan vilkkaasti. Koululain mukaan vironkielisen koulun opetuksesta voidaan antaa enintään 40 % muulla kielellä. Valgen mukaan Virossa toimii korkean tason työryhmä, jonka tehtävänä on laatia vuoden 2001 loppuun mennessä viron kielen kehittämisohjelma. Vieraiden kielten opettamista helpottaa korkea motivaatiotaso ja kansalaisten myönteinen suhtautuminen kansallisen kieli-ohjelman kehittämiseen. Myös ulkomailta saatu asiantuntija-apu on ollut eduksi kielenopetuksen kehittämisessä. Ongelmaksi koettiin aluksi venäjän kielen opiskeluun liittyvä motivaation puute, joskin Valge katsoo tämän ongelman vähentyneen viime vuosina. Läänemetsin (1993, 81) mukaan olisi eduksi, jos Viron kieli-ohjelma säilyisi mahdollisimman laajana eikä mitään hyödyllistä kieltä syrjitäisi. Hän pitää tärkeänä kieli-ohjelman monipuolisuutta, koska maa on pieni ja kansainvälisiä suhteita tarvitaan erikielisiin maihin.

Euroopan unionin laajenemisen yhteydessä on noussut keskeiseksi kysymys Viron kielipolitiikasta ja venäjänkielisen vähemmistön asemasta. Virossa asui vuonna 1996 yli 420 000 ei-virolaista. Heistä venäläisiä oli noin 75 %. Ei-virolaisista hallitsi noin neljännes hyvin viroa, ja neljännes ei puhunut sitä lainkaan (Heidmets 1998, 1).

Venäjänkielisen vähemmistön ongelmana on viron kielen taidon rinnalla myös maan kulttuurin tuntemuksen puute sekä pelot ja en-

nakkoluulot yhteiskunnallisia muutoksia kohtaan. Tämän väestönosan kielitaito on keskeinen kysymys sekä virolaisen että sitä kautta myös eurooppalaisen yhteisön kannalta. Mati Heidmets näkee Viron kontekstin muuttuneen Euroopan unioniin liittymisen valmistelujen seurauksena. Kielenopetus on tehostunut ja venäjää puhuva väestönosa saattaa toisinaan ohjata lapsensa lastentarhassa vironkieliseen opetukseen. Varsinainen kielikylpyopetus on käynnistynyt lukuvuoden 2000–2001 alussa Kanadan ja Suomen tuen turvin (Valge 8.5.2000).

Viro on osallistunut aktiivisesti Euroopan neuvoston toimintoihin kielenopetuksen kehittämiseksi. Tavoitteena on tukea Viron kieli- ja kulttuuriratkaisujen saattamista unionikelpoisuuden mukaisiksi. Esimerkiksi 20.–24.5.1998 pidettiin Grazissa kielipoliittinen seminaari (Thuchot 1999, 24), jossa visioitiin mm. tulevien unionin maiden kielipoliittisia ohjelmia. Viron ohjelmassa oli kysymys lähinnä työelämässä toimivan venäjänkielisen vähemmistön kielitaidon parantamisesta (Penttilä ja Piri 1998/muistio).

#### 5.2.4 Yhdysvaltojen kielipolitiikka ja kielenopetus

Yhdysvaltojen pinta-ala on noin 9,3 miljoonaa km<sup>2</sup> ja alueella asuu 250 miljoonaa asukasta. Koko alueella on ainoastaan yksi kieli, joka toimii käytännössä virallisen kielen tavoin. Englantia puhuu noin 90 % väestöstä. Euroopan pinta-ala, noin 10,4 miljoonaa km<sup>2</sup>, on vain vähän suurempi kuin Yhdysvaltojen. Pinta-alaan verrattuna Euroopan kielellinen ja valtiollinen kuva useine kymmenine itsenäisine valtioineen ja virallisine kielineen vaikuttaa Yhdysvaltoihin verrattuna pirstaleiselta. Koska Yhdysvalloissa puhuttu englannin kieli on maailmankieli, amerikkalainen joutuu harvemmin vieraan kielen kanssa tekemisiin kuin eurooppalaiset. Euroopassa asuvat sitä vastoin pitävät lähtökohtana kieliohjelman suunnittelussa, että vieraita kieliä tarvitaan. Kun ottaa huomioon Yhdysvaltojen kielipoliittisen tilanteen on luonnollista, että kieliohjelmapolitiikalla on toisenlaiset lähtökohdat kuin Euroopassa (Trim 1994, 1).

Jos Yhdysvaltojen kielellistä tilannetta vertaa prosentuaalisesti Suomeen, Yhdysvalloissa puhuu suurempi määrä (10 %) muuta kuin enemmistön kieltä. Suomi on kielellisesti homogeenisempi. Meillä ruotsinkielisen väestönosan osuus on vuonna 2000 alle 6 % ja muita

kieliä puhuvia on alle 2 % (www.tilastokeskus.fi). Kyseisestä Yhdysvaltojen kymmenyksestä puhuu noin 8 % espanjan kieltä.

Yhdysvaltojen osavaltiot ja paikallishallinto voivat itsenäisesti päättää koulujen ja muun opetustoimen kieliohjelmasta. Kieliohjelman infrastruktuuriin kuuluu erilaisia yliopistojen ja collegeiden\*) kielenopetuksen hankkeita. Monet oppilaitoksista kuuluvat osavaltion ja paikallistason hallinnon alaisuuteen. Lambertin (1993, 17–18) mukaan nimenomaan alueelliset toimintapolitiikan muutokset ovat edellytyksenä valtakunnan tason muutoksiin. Yhdysvaltain kieliohjelmapolitiikan kolme ajankohtaisinta kysymystä ovat a) kielivalintojen monipuolistaminen, b) kielenopetusjärjestelmän kattavuus ja c) kielenopetuksen tulosten arviointi.

Vuosisadan vaihteessa latina oli myös Yhdysvalloissa eniten opiskeltu vieras kieli. Latinaa pidettiin tuolloin sivistyneen henkilön valmiutena useisiin tehtäviin. Latinan kielen tuntemus edesauttoi selviytymistä vaativasta englanninkielisestä keskustelusta, koska siinä esiintyi latinasta peräisin olevaa terminologiaa (Haugen 1972, 8).

Seuraavina vuosikymmeninä opiskeltiin eniten saksaa. Sitten siirtyivät valinnat ranskan kieleen ja nykyään on espanja eniten opiskeltu kieli. Espanjan kielen vahva asema on ymmärrettävissä siitäkin syystä, että Yhdysvalloissa asuu noin 20 miljoonaa henkilöä, joilla on espanjankielinen tausta. Kymmenessä vuodessa espanjankielisen väestön kasvu on ollut noin 34 % (Komiteanmietintö 1991, 94). Lambertin (1989, 97) mukaan viime aikojen kehitys saattaa aiheuttaa muutoksia Yhdysvaltojen kielipolitiikkaan. Espanjankielinen väestö pyrkii keskittymään eräisiin osavaltioihin. Tämä on vaikuttanut kielipoliittiseen keskusteluun siitä, pitäisikö näiden osavaltioiden (Kalifornia, Florida) olla mieluummin virallisestikin kaksikielisiä kuin yksikielisiä. Toisaalta 1990-luvulla on Yhdysvalloissa ollut voimakasta pyrkimystä muuttaa maan perustuslakia siten, että englanti vahvistettaisiin viralliseksi kieleksi. Jopa 22 osavaltiota 50:stä on jo hyväksynyt englanti "vain" lainsäädännön (Kaplan ym. 1997, 35).

Työelämässä nykyisin toimivien kansalaisten kouluissa opittujen kielten taito on vapaiden markkinoiden tuote viime vuosikymmeniltä. Nyttemmin opiskelijoiden valinnat rajoittuvat espanjaan, ranskaan ja saksaan 95 %:sti kaikissa oppilaitoksissa ja kaikilla koulutus-

---

\*) Osa collegeista vastaa lähinnä ammattikorkeakouluja

tasoilla. Lisäksi opiskellaan myös italiaa. Japanin kielen valinnat ovat ohittaneet venäjän.

Yhdysvalloissa kielivalinnat eivät ole muodostuneet kansallisella tasolla koulutuspoliittisiksi kysymyksiksi. Yhdysvalloissa vallitsevat täysin vapaat markkinat, jos on kysymys siitä, mitä kieliä opetetaan ja mitä kieliä opiskelijoiden kieliohjelman pitäisi sisältää. Maassa ei ole herännyt laajaa kiinnostusta siihen, vastaavatko opiskellut kielet ja aikuisten kielitaito maan kielitaidon tarvetta. Myöskään ei ole systemaattisesti hankittua tietoa siitä, millä perusteella opiskelijat valitsevat vieraita kieliä. Lambertin (1993, 18–19) mukaan Yhdysvalloissa pitäisi olla enemmän rationaalista argumentointia siitä, millaisen amerikkalaisten vieraiden kielten taidon pitäisi olla tulevaisuudessa ja millä perusteella kielitarjonnan pitäisi tapahtua. Lambert katsoo, että kielivalintojen perusteleminen on Euroopassa helpompaa ja argumentointi erilaista kuin Yhdysvalloissa. Yhdysvalloissa opiskelijat valitsevat kieltensä sen perusteella, mitä käyttöä eri kielillä olisi Euroopan toimintaympäristössä.

Lambert (1993, 19) näkee Yhdysvaltojen kieltenopetuksen kehittämisessä yhteiskunnallisiakin syitä. Hän mainitsee esimerkin jo toisen maailmansodan ajan vaikutuksesta. Tällöin syntyi tarve kouluttaa suuri määrä upseereja, jotka selviytyvät suullisesti vieraalla kielellä. Kylmä sota toimi samaan suuntaan ja antoi osaltaan lisävirikettä aktiivisen kielitaidon opettamiseen ja mittaamiseen.

Sekä liittovaltio- että osavaltiotasoisia kieltenopetushankkeita on Yhdysvalloissa ollut suhteellisen harvoja. Merkittävä on kuitenkin vähän opetettujen kielten eli Länsi-Euroopan ulkopuolisten kielten oppimisen edistämistä koskeva hanke. Kongressi oli aikanaan vakuutunut siitä, ettei amerikkalaisia olisi pystytty niin täydellisesti yllättämään Sputnikin lähettämässä avaruuteen, elleivät kansalaiset olisi olleet ummikkoja venäjän kielessä. Tässä tarkoituksessa säädettiin National Defence Education Act (NDEA), sittemmin Higher Education Act (HEA). Witten (1987, 165) mukaan tämä sputnikin aiheuttama heilahdus kielitaidon tarpeen kokemisessa oli kuitenkin ohimenevää. Lainsäädännön hyväksymistä tuki havaittavissa ollut kielitaidon kriisi, josta edellä mainittu Sputnik oli yksi esimerkki. Lainsäädännön tavoite oli tuottaa joukko korkeatasoisia kieliasiantuntijoita kansalliseksi varannoksi ja läntisen Euroopan ulkopuolisten kielten opettajiksi. Ohjelma koski pääasiassa korkeakouluissa suoritettavia opinto-



ja. Suomalaiseen kieliohjelmanpoliittiseen suunnitteluun verrattuna yhdysvaltalainen tavoite on kapea.

Alkeiden opiskelun ja nuorisoasteen opiskelun kieliopintoja on tukenut rahasto nimeltään Secretary's Discretionary Fund (Lambert 1993, 21-23). Rahaston tuen piiriin kuuluu myös kriittisiksi kieliksi nimetty kielten ryhmä. Käsitteellisesti oli Yhdysvalloissa erilaisia tulkintoja siitä, mitkä kielet ovat kriittisiä kieliä. Kansallinen tiedeneuvosto yhdisti erilaiset tulkinnat siitä, ja sai kokoon kaikkiaan 156 kieltä. Tähän ryhmään kuuluviksi kieliksi luettiin aluksi ensisijaisesti arabia, kiina, japani, venäjä ja korea. Järjestöjen ja viranomaisten vastustuksen seurauksena ensisijaisten kielten luetteloa täydennettiin käsittelemään lisäksi ranskan, saksan, italian, portugalilain ja espanjan kielet. Kysymykseen tulivat periaatteessa kaikki muut kielet paitsi englanti.

Kielenopetuksen tarjontaa on pyritty laajentamaan myös ns. tähtikouluhankkein (star schools). Näihin kouluihin voidaan ottaa opiskelijoita, joiden oma koulu ei pysty tarjoamaan tietyn kielen opetusta. Julkista tukea annetaan muun muassa venäjän, japanin ja kiinan opintoihin.

Huomio kiinnittyy siihen, että tähtikouluhankkeen piiriin kuuluvien koulujen opetuksen erikoistumisala on matemaattis-luonnontieteellinen opetus ja kielet ovat ainoastaan yksi oppiainekokonaisuus. Maassa on lisäksi muitakin rahastoja, joiden kautta kieliohjelman laajentamishankkeet voivat saada tukea. Kielenopiskelun tukeminen matemaattis-luonnontieteisiin oppiaineisiin erikoistuvissa kouluissa osoittaa käsittääkseni ymmärrystä sitä näkemystä kohtaan, että matemaattis-luonnontieteellisiin aineisiin syventyneet tai niitä harrastavat opiskelijat tarvitsevat myös hyvää kielitaitoa.

Noin 38 % high schoolia käyvistä opiskelijoista saa vieraan kielen opetusta (Lambert 1993, 24). Kaksi kolmannesta korkeampiin opintoihin tulevista on saanut koulussa vähintään kahden vuoden ajan kielen opetusta. Noin puolet college-opiskelijoista saa jonkinlaista ohjausta vieraassa kielessä. Kansallisen kyselyn perusteella vuonna 1987 noin 22 % tiedeyliopistoista 13 % laaja-alaisista yliopistoista (comprehensive universities) ja 11 % ylioppilaspohjaisista collegeista (baccalaureate colleges) sekä ainoastaan 1 % kaksivuotisista collegeista vaati sisäänpääsyn ehtona aikaisempia kieliopintoja. Loppututkintoa varten nelivuotisista ylioppilaspohjaisista collegeista tai yliopistoista noin 69 % vaati opiskelijoiltaan joitakin kieliopintoja.

Näille oppilaitoksille riitti kuitenkin yleensä, että vieraita kieliä oli opiskeltu vapaaehtoisina opintoina. Ainoastaan 9 % tiedeyliopistoista vaati kaikilta opiskelijoilta pakollisia kieliopintoja loppututkintoa varten ja vain 22 % nelivuotisista collegeista. Kielivaatimukset riippuivat yleensä tieteenalasta. Esimerkiksi 90 % humanististen alojen pääaineopiskelijoista ja 73 % sosiaalitieteen opiskelijoista joutui opiskelemaan vieraita kieliä tutkinnossaan. Ainoastaan 50 % luonnontieteellisten aineiden pääaineopiskelijoista, 22 % kaupallisten aineiden opiskelijoista ja 8 % insinööritieteiden opiskelijoista joutui antamaan ennen pääaineen tutkinnon suorittamista näytön vieraan kielen osaamisestaan.

Kieliopinnot ovat yleensä varsin lyhytkestoisia. Humanistisen alan opinnoista noin kolmannes kestää ainoastaan yhden tai kaksi lukukautta. Tällä alalla on kuitenkin määrällisesti enemmän kieliopintoja kuin muilla tieteenaloilla. Insinööritieteissä 60 % opinnoista kestää enintään vuoden. Eräissä oppilaitoksissa kahden vuoden mittaiset kieliopinnot voidaan suorittaa opiskelemalla peräkkäisinä vuosina eri kieliä. Arviolta noin 50 % opiskelijoista keskeyttää opinnot seuraavalle asteelle tultaessa. Opetuskurssien määrä on collegeissa varsin vaatimaton. Lyhyet opinnot pienin opetusmäärin johtavat vain johdannomaiseen opetukseen ja vaatimattomaan kielen alkeiden hallintaan.

Yhdysvalloissa on tehty aloitteita systemaattisemman kieliohjelmanpolitiikan aikaansaamiseksi. Kielten asiantuntijayhteisön tavoitteena on kielenopetuksen laajentaminen. Satunnaisesti kieliohjelmasuunnittelua on jo esiintynyt koko liittovaltiota koskevana. Osavaltioissa kieliohjelman suunnittelu on ollut laajempaa. Näin on ollut esimerkiksi Georgiassa sekä high schoolia että college-opetusta koskevana. Kaliforniassa kohteena on ollut korkeampi opetus. New Yorkissa ja Kolumbiassa on koko ikäluokka saanut kieltenopetusta. Kielenopiskelua koskevia vaatimuksia sovelletaan 18 muussa osavaltiossa vain joihinkin oppilasryhmiin. Neljässä osavaltiossa on pakollista kieltenopetusta jopa varhaisopetuksessa. Lähes kaikki edellä olevat esimerkit ovat 1980-luvulta.

Varhaisen kielenopetuksen tulokset ovat olleet myönteisiä, joskin määrällisesti marginaalisia. Kieliohjelmaliittisten pyrkimysten tulevaisuuden tavoitteena on lähes kauttaaltaan kielenopetuksen laajentaminen koskemaan entistä suurempia oppilasjoukkoja. Sen sijaan

huomiota ei ole juuri kiinnitetty siihen, kuinka perusteellisia kieliopin-toja vaadittaisiin erilaisilta opiskelijaryhmiltä.

Lambert (1993, 15–27) pitää puutteena, ettei Yhdysvalloissa ole syntynyt kattavaa kieliohjelmepoliittista keskustelua toisaalta kielenopetuksen laajentamisesta suurempaan osaan ikäluokasta eikä toisaalta kielenopetuksen opetusajan lisäämisestä niille, jotka jo saavat opetusta.

### 5.2.5 Sveitsin kielipoliittinen periaateohjelma

Esimerkkinä monikielisen maan kielipoliittisesta suunnittelusta on Sveitsi. Sveitsissä koulutuspoliittinen päätöksenteko tapahtuu periaatteessa kantonin tasolla eikä koko maata koskevana. Kieliohjelman suunnittelua on kuitenkin pyritty koordinoimaan keskitetysti. Koko maata varten laadittiin “Gesamtsprachenkonzept” kieliohjelmepoliittinen periaateohjelma (Sprachenkonzept Schweiz, 1998). Suunnitelma on tiettävästi poliittisessa valmistelussa. Kysymys maan perustuslain muuttamisesta siten, että kantonien tulisi opettaa maan virallista kieltä englannin kielen sijasta, tulee parlamentin käsittelyyn vuoden 2001 kevätistuntokaudella (The Economist 18.11.2000).

Kieliohjelman lähtökohdaksi on suunnitelmassa määritelty monikielisyys ja monikulttuurisuus Sveitsin ja Euroopan historiallisen tradition ja tulevaisuuden strategian perusteella. Ohjelma sisältää osavaltion kielen määrittelyn sekä opettavien vieraiden kielen määrän ja nimeämisen. Lisäksi ohjelma sisältää kielenopetuksen tavoitteet, alkamisvaiheen, järjestyksen, arvioinnin sekä opettajan koulutukseen ja oppimateriaaleihin liittyvät kysymykset.

Periaateohjelman mukaan jokaisen oppilaan tulisi pakollisina kouluvuosinaan opiskella vähintään kolmea kieltä. Vieraan kielen opetus alkaisi viimeistään toisena kouluvuonna. Lisäksi oppilaalle tulisi tarjota vähintään kahta vapaaehtoista kieltä. Pakolliset kielet olisivat kantonin kieli (voi olla myös vieras kieli), yksi maan virallinen kieli ja englanti. Lisäksi vapaaehtoisena kielenä tulisi tarjota aina kolmatta maan virallista kieltä ja muita kieliä. Jokaisen kantonin minimiohjelman tulisi sisältää kantonin omaa kieltä, toista ja kolmatta maan virallista kieltä sekä maahanmuuttajien kieltä. Lisäksi vapaaehtoisena kielenä voitaisiin tarjota muita vieraita kieliä.

Vaativimmat tavoitteet olisivat kantonin kielessä ja maan toisessa virallisessa kielessä. Englannissa ja kolmannessa maan virallisessa kielessä tulisi olla samantasoiset tavoitteet; mutta kolmannessa virallisessa kielessä tavoitteet voisivat olla vaatimattomammat puheen tuottamisessa ja kirjallisessa tuottamisessa. Tukena tavoitteiden saavuttamisessa voitaisiin käyttää kielikylypyopetusta tai muuta vieraskielistä opetusta ja mm. kehittää lapsessa jo alle kouluikäisenä herkkyyttä vieraan kielen omaksumiseen.

Käytännössä tämä merkitsisi sitä, että saksankielisellä alueella (64 % väestöstä) oppilaan pakolliset kielet olisivat saksa, ranska/italia ja englantia. Hänelle tulisi tarjota valittavaksi ranskaa/italiaa tai retoromaania sekä muita kieliä, mm. maahanmuuttajien kieltä. Vastava ohjelma olisi ranskankielisellä (n. 20 % väestöstä), italiankielisellä (n. 8 % väestöstä) sekä retoromaanisella (n. 0,6 % väestöstä) alueella. Kantonit voisivat omalla päätöksellään määrätä oppilaalle neljänneksi pakolliseksi kieleksi jonkin maan virallisista kielistä. Tästä seuraisi, että sveitsiläinen oppilas opiskelisi yleensä pakollisena joko saksa, ranska/italiaa ja englantia tai kantonin päätöksenteon perusteella pakollisena aineena kaikkia neljää kieltä sekä lisäksi muita kieliä.

Sveitsin kieliohjelma on suunniteltu varsin vaativaksi. Ohjelman hyväksyminen olisi osoituksena toisaalta vahvasta koulutuspoliittisesta tahdosta tehdä Sveitsi monikielisemmäksi sekä samalla lisätä kansallista yhtenäisyyttä. Tämä käy ilmi myös ohjelman perusteluista. Taustalla on tietävästi huoli siitä, että sveitsiläiset eivät käytännössä ole olleet erityisen motivoituneita opiskelemaan maan muita virallisia kieliä vaan ovat opiskelleet mieluummin englantia. Sveitsiläisillä on suuria puutteita maan muiden virallisten kielten taidossa.

#### 5.2.6 Alankomaiden kieliohjelma ja sen suunnittelu

On perusteltua syventyä Alankomaiden kieliohjelmaan tässä tutkimuksessa melko laajasti, koska kysymyksessä on pienen kielialueen kieli ja maassa on myös pyritty kehittämään kansallinen kielenopetuksen toimintaohjelma (Lambert 1994, 15). Ajantasaisin tieto Alankomaiden kieliohjelmasta on saatavissa Euroopan unionin Eurydice tietokannasta (The position of foreign languages in European education systems 2000, 22; Key Data on education in Europe 2000, 159). Kie-

liohjelman kehitystä syventää vertailu vastaavaan vuodelta 1992 peräisin olevaan julkaisuun (The Teaching of Modern Foreign Languages in Primary and Secondary Education in the European Community, 49-53).

Pakollinen koulutus kestää Alankomaissa 12 vuoden ajan 5-vuotiaasta 17 vuoden ikään. Yhtenäinen perusopetus päättyy 12-vuotiaana, jolloin koulutus eriytyy. Poikkeuksena on kaksikielinen opetus, joka kestää 5-vuotiaasta 18 vuoden ikään saakka. Kaikille pakollinen kieli, joksi valittiin englanti, tuli perusopetukseen vuonna 1986. Englannin opetus alkaa yleensä 10-vuoden iässä lyhyin opetustuokioin. Van Elsin (1994, 49) mukaan opetuksen tavoitteet ovat tuolloin vielä vaatimattomat ja opetusta annetaan 2-3 opetustuokiota viikossa (kukin 20 minuuttia eli enintään yhteensä 1 viikkotunti) kahden vuoden ajan. Koulutusväylien eriytyessä valittavana on erilaisia vaihtoehtoja myös kieliohjelman osalta.

Toisen ja kolmannen asteen (lower/upper secondary) koulutuksessa (12-17/18-vuotiaat) voidaan opiskella seuraavien päävaihtoehtojen ja kieliohjelmien mukaisesti:

- yliopisto-opintoihin valmentava koulutus (Voorbereidend Wetenschappelijk Onderwijs-VWO), jonka kesto on kuusi vuotta. Kieliä on yleensä 3
- yleinen yleissivistävä koulutus (Hoger Voortgezet Onderwijs-HAVO), jonka kesto on viisi vuotta. Pakollisia kieliä on yleensä 3-2
- ammatilliseen koulutukseen valmentava opetus (Voorbereidend Middelbaar Beroepsonderwijs-VMBO), jonka kesto on 4 vuotta. Kieliä on yleensä 2-1.

Kieliohjelmassa on lisäksi mahdollisuus 12 ikävuodesta alkaen olla kokonaan opiskelematta vierasta kieltä, mutta jokainen on kuitenkin osallistunut kahden vuoden kielenopetustuokioihin. Yleissivistäväsä opetuksessa kielenopetusta annetaan runsaasti 12-15-vuotiaille englannissa, ranskassa, saksassa ja espanjassa, vähemmän myös venäjässä, arabianssa ja turkissa. Alankomaiden kieliohjelmalle on tunnusmerkittävä sen painottuminen 12-15-vuotiaisiin, minkä jälkeen kie-

liohjelmaa voidaan keventää. Tämä johtuu siitä, että kolmannen vaiheen koulutuksessa valmistaudutaan loppututkintoon. Tutkintoon kuuluu ainoastaan yksi kieli, joskin toisen kielen pakollisuutta on suunniteltu koko 1990-luvun ajan.

Van Els (1994, 51) on johtanut maan kieliohjelman suunnittelua. Hänen työryhmänsä tavoitteena on ollut kielivalintojen rajaaminen siten, että oppilailta olisi yleissivistävässä koulutuksessa kolme pakollista kieltä englanti, saksa ja ranska. Eryrydice-tieto (Key data 2000, 160–161) osoittaa kuitenkin, ettei ehdotus ole toteutunut. Esimerkiksi ranskaa ja saksaa luetaan Alankomaissa suhteellisesti vähemmän kuin Suomessa.

Kieliohjelmepoliittinen suunnittelutyö alkoi Alankomaissa noin runsas vuosikymmen suomalaisen kehittämistyön jälkeen, ja näin huomioon voitiin ottaa myös Suomessa tehty suunnittelumalli (vrt. luku 2.2.2). Van Els jättää kuitenkin mainitsematta suomalaisen vaikutuksen, vaikka se on ilmeinen. Keskushallinnosta toimitettiin hollantilaisten käyttöön mm. Suomessa tehtyjä selvityksiä. Alankomaiden suunnittelutyö tehtiin työryhmässä, joka teki työn alkuvaiheessa selvityksen aikuisten kielitaidon tarpeesta. Tavoitteena oli samalla lisätä motivaatiota ja antaa informaatiota käynnissä olevasta uudistuksesta.

Verratessaan kielipoliittisen suunnittelun tilannetta eri maissa Lambert (1994, 8) toteaa, että Alankomaissa kieliohjelmää koskevasta käsitteistöä on ollut suhteellisen yksinkertaista päästä yksimielisyyteen, koska maa on virallisesti yksikielinen. Myös van Els (1994, 47–48) viittaa tähän näkemykseen kuvatessaan tehtyä kielisuunnittelutyötä. Hän tuo samalla esiin, että friisin kieltä opetetaan toisena kieleenä, vaikka sitä ei näy, ilmeisesti epävirallisen aseman takia, kansallisissa kieliohjelman kuvauksissa. Hollannin kieli on englannin ja saksan kielen lähisukulainen, joten kielenoppiminen on hollantilaiselle huomattavasti helpompaa kuin esimerkiksi suomalaiselle (vrt. luku 5.2.7). Tämä heijastunee kieliohjelman rakenteessa siinä, että opetus keskittyy voittopuolisesti yli 12-vuotiaisiin oppilaisiin. Kielen alkeiden oppiminen ei ääntämisenkään osalta ilmeisesti edellytä niin paljon opetusta kuin Suomessa. Toisaalta Alankomaiden koulutusjärjestelmän monimuotoisuus helpottaa vaihtoehtoisten mallien toteutumista. Kieliohjelman suunnittelusta oltiin Alankomaissa laajasti yhtä mieltä 1980-luvun loppupuolella. Suunnittelu perustui opetus-, kauppa-

ja ulkoministeriöiden yhteiseen sopimukseen. Työryhmän asettamisen jälkeen suunnitteluun kytkettiin mukaan neljä tutkijaa ilmeisesti kielitaidon tarpeiden kartoittamiseksi (van Els 1994, 54–57). Työryhmää täydensi laaja neuvoa antava asiantuntijaryhmä (45 jäsentä). Kieltenopettajia haastateltiin epävirallisesti, mutta he eivät osallistuneet suunnittelutyöhön. Van Elsin (1994, 62) mukaan opettajajärjestön vaikutusmahdollisuudet tulevat toisaalta otetuiksi huomioon poliittisessa päätöksentekovaiheessa, ja toisaalta useiden eri kielten opettajista koostuva järjestö ei pysty sitoutumaan päätöksiin, koska suunnittelun voi tulkita heikentävän jonkin kielen asemaa. Kielitaidon tarvetta koskevassa tutkimuksessa tuli esiin erityisesti englannin, saksan, ranskan ja näiden jälkeen espanjan osaamisen tarve.

Työryhmä teki useita ehdotuksia. Niistä pääehdotuksina van Els pitää opetuksen eri tasojen välistä työnjakoa ja kielenopetuksen laadun kohottamista opetuksen määrää lisäämällä ja tuotosten laatua parantamalla, silloin kun opetusmahdollisuuksien (esim. tuntien määrän) lisääminen ei ole mahdollista.

Van Elsin mukaan tärkeintä oli kuitenkin saada varmuus siitä, että työryhmän laatima kansallisen tason kieliohjelmanpoliittinen suunnitelma saisi osakseen jonkinlaisen poliittisen käsittelyn ja pitäisi elinkeinoelämän kiinnostuksen vireillä kielenopetusta kohtaan. Erityisen myönteisenä lopputuloksena pidettiin sitä, että maan hallitus kiinnitti kieliohjelman huomiota ja että ohjelmaa käsiteltiin parlamentin sivistysvaliokunnassa. Opetushallinnon suhtautuminen oli kuitenkin varauksellista, sillä samanaikaisesti oli vireillä muitakin koulutuspoliittisia uudistuksia.

Myönteisin tulos oli van Elsin mukaan eräänlaisen kielenopetuksen neuvottelukunnan asettaminen. Neuvottelukunnan tehtävänä oli kieliohjelmaa koskevan keskustelun ylläpitäminen, pienimuotoisten tutkimusten tekeminen ja konferenssien järjestäminen. Neuvottelukunta sai käyttöönsä kaksi päätoimista henkilöä. Van Els toteaa kielipoliittisen suunnittelutyön saaneen osakseen suurta arvostusta. Samalla havaittiin kuitenkin, kuinka vaikeaa on poliittinen päätöksenteko tällaisissa asioissa. Van Els toteaa Lamberttiin viitaten, että siinä missä Yhdysvaltojen kielipolitiikassa noudatetaan antaa mennä periaatetta (*laissez-faire*), Alankomaissa kielivalinnoissa on hyvin organisoitu kielivaihtoehtojen ja kielitaidon tarpeiden yhteensopiva kokoelma.

## 5.2.7 Euroopan unionin ja talousyhteisön jäsenmaiden kieltenopetus

### *Ensimmäisen asteen kielenopetus (6–12-vuotiaat)*

Euroopan unionin maiden kieliohjelmista on koottu erityyppisiä tilastoja 1990-luvun aikana. Näistä tuoreimmat ovat Key data on education in Europe 2000, Eurostat 1999 ja Eurydicen The position of foreign languages in European education systems 1999–2000. Tiedot perustuvat lähinnä näihin asiakirjoihin.

Ala-asteen kielenopetus on yleistynyt useimmissa maissa. Maat, joissa on useampia virallisia kieliä tai joiden oma tai omat kielet ovat vähän puhuttuja ovat aloittaneet koko ikäluokan kielenopetuksen muita maita aikaisemmin. Tämä koskee lähinnä Belgiaa, Luxemburgia, Ruotsia, Tanskaa ja Suomea sekä Islantia ja Norjaa (ETA maat). Näistä kahdeksanteen ikävuoteen mennessä pakollinen opetus on käynnistynyt tai voi käynnistyä osassa Belgiaa, Luxemburgissa, Suomessa ja Norjassa. Noin 10-vuoden iässä mukaan tulevat lisäksi Tanska, Kreikka, Espanja, Italia, Itävalta, Portugal sekä Liechtenstein (ETA-maa). Suomi, Ruotsi ja Skotlanti ovat poikkeavia siinä mielessä, että aloittamisiässä on paikallista joustavuutta. Itävallassa on tehty päätös siitä, että vuonna 2002 kielenopetuksen pitäisi alkaa pakollisena 6-vuotiaille (Eurydice 2000, 23).

Luxemburgissa ensimmäinen vieras kieli (saksa) on pakollinen ensimmäisestä kouluvuodesta (6-vuotiaat) ja toisen pakollisen vieraan kielen (ranska) opetus alkaa toisen kouluvuoden puolivälissä. Nämä kaksi kansallista kieltä ovat käytännössä oppilaille yleensä vieraita kieliä. Niitä käytetään siitä huolimatta myös opetuskielinä joidenkin oppiaineiden tunneilla. Oppilaiden äidinkieli on letzeburgesch, joka on koulun varsinainen opetuskieli koulun käynnin alkuvaiheessa.

Belgiassa ensimmäisen vieraan kielen opetus alkaa kolmantena kouluvuonna (8-vuotiaat) pakollisena Brysselissä, kaksikielisillä ja saksankielisillä alueilla sekä vapaaehtoisena joskin vahvasti suositeltuna viidentenä kouluvuonna muualla maassa. Ensimmäinen vieras kieli on Belgian flaaminkielisessä yhteisössä ranska, saksankielisessä ja ranskankielisessä joko ranska, flaami, saksa tai englanti.

Ruotsissa, Alankomaissa, Tanskassa ja Portugalissa ensimmäinen



vieras kieli on pakollinen kaikille oppilaille. Tämä kieli on Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Alankomaissa ainoastaan englanti, Portugalissa lähinnä englanti ja ranska. Espanjassa vieras kieli on yleensä englanti, saksa tai ranska. Kreikassa pakollinen kielenopetus, lähinnä englanti tai ranska, alkaa 9-vuotiaana. Kreikassa, Saksassa ja Portugalissa on lisäksi vapaaehtoisena opetettavien kielten kokeiluja ja Englannissa ja Walesissa pilottiprojekteja kielen alkeisopintoihin. Skotlannissa hallitus suosii vahvasti vieraan kielen opetusta. Opetus alkaa käytännössä lähes kattavasti 10 vuoden iässä. Kielenä on ranska tai saksa. Italiassa opetetaan pakollisena kielenä englantia, ranskaa, italiaa, kroatiaa, sloveniaa, unkaria, tšekkiä ja slovakiaa.

Irlannissa opetetaan pakollisena kielenä sekä englantia että iiriä, mutta varsinaista vierasta kieltä ei opeteta pakollisena. Irlannissa on vuodesta 1998 pyritty tukemaan vieraiden kielten opetusta erityisesti ranskan, saksan, italian ja espanjan kieliä pilottiprojektein. Espanjassa, alueilla, joissa oppilaiden kotikieli on muu kuin espanja, opetetaan sekä kotikieltä että espanjaa jo ala-asteella.

Ranskassa kielenopetus on pakollinen oppiaine alaluokilla vuodesta 2000 lukien. Joustavuutta kuitenkin sallitaan alueittain (Eurydice 2000, 18). Eniten opetetaan italiaa, portugalia, englantia ja saksaa. Vieraita kieliä opetetaan yleensä 2–3 viikkotuntia. Joillakin alueilla Belgiassa ja Luxemburgissa opetusta annetaan jopa 5–8 tuntia. Belgiassa on esikoulussa ja ala-asteella kielikylpykokeiluja ranskaa puhuville oppilaille englannin ja flaamin kielessä.

#### *Toisen asteen opetus (10–12–18 -vuotiaat)*

Jäsenmaiden oppilailla on tilaisuus saada opetusta toisen asteen koulutuksessa ainakin yhdessä vieraassa kielessä. Irlantia lukuun ottamatta (pakollisena iiri ja englanti) ensimmäinen vieras kieli on lähes kattavasti pakollinen. Kun oppilaat ovat saavuttaneet 13 vuoden iän kaikissa EU maissa ja ETA maissa opetetaan vierasta kieltä lukuun ottamatta Irlantia.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa pakollinen kielenopetus toisen asteen koulutuksessa tuli lukuvuonna 1992–1993 opetussuunnitelmaan. Julkinen koulutusjärjestelmä on maassa eriytynyt Englannin, Walesin, Skotlannin sekä Pohjois-Irlannin osalta. Englantia ja Walesia

varten vahvistetussa kansallisessa opetussuunnitelmassa kielenopetus alkaa jo 11-vuotiaana ja jatkuu toisen asteen koulutuksen loppuun, joskin opetus on Walesissa vapaaehtoista 14. ikävuoden jälkeen. Opetussuunnitelma ei sisällä määräyksiä siitä, mitä kieliä opetetaan. Käytännössä opetetaan yleensä Euroopan unionin jäsenmaiden kieliä. Opetussuunnitelmassa on muista kielistä poikkeava sovellus kiinan ja japanin kielen opinnoille.

Muissa maissa kielenopetus on pakollista ainakin yleissivistävän toisen asteen koulutuksen loppuvaiheessa. Unionin jäsenmaiden tarkempi esittely osoittaa, että Belgiassa, Itävallassa, Kreikassa, Espanjassa, Ranskassa, Ruotsissa, Luxemburgissa, Tanskassa, Portugalissa ja Saksassa ensimmäisen vieraan kielen opetus jatkuu yleissivistävän koulutuksen loppuun tai päättyy viimeistä edellisenä vuonna. Alankomaissa vaaditaan yksi vieras kieli loppututkinnossa pakollisena aineena. Tämä kieli voi vaihdella. Italiassa kieli on pakollinen ainoastaan joidenkin toisen asteen koulujen ylimmillä luokilla ja opetus jatkuu muissa koulutyypeissä pilottiprojekteina. Pakollinen kielenopetus ei ole edennyt Italiassa kaikkia oppilaita koskevaksi, vaikkakin se on opetussuunnitelman mukaan pakollinen oppiaine.

Kreikassa on jo valmisteltu kahden pakollisen kielen opettamista kaikille oppilaille. Portugalissa toinen vieras kieli on pakollinen kaikille oppilaille toisen asteen koulutuksen alkupuolella. Oppilaat voivat myös siirtää toisen vieraan kielen aloittamisen oppivelvollisuuskoulutuksen jälkeiseen koulutukseen. Ranskassa oppilaat voivat toisen asteen alkuvaiheessa valita joko ensimmäisen vieraan kielen laajennetun oppimäärän tai toisen vieraan kielen alkeisopinnot.

Monissa maissa esimerkiksi Saksassa, Espanjassa, Irlannissa, Italiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa toinen vieras kieli voi olla eräissä toisen asteen kouluissa tai linjoilla pakollisena tai vapaaehtoisena aineena. Huomioon on otettava, että Irlannissa katsotaan englantikin usein vieraaksi kieleksi.

Yleisimmin opiskeltu kieli myös toisen asteen koulutuksessa on englanti. Englannin kieli opiskellaan kattavimmin Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Suomessa. Alankomaat kuuluu myös englantia suosivien EU maiden joukkoon. Vähiten englantia luetaan Belgiassa, Italiassa, Luxemburgissa, Portugalissa, Kreikassa ja Islannissa.

Englannin jälkeen yleisin kieli on ranska, joka kuuluu lähes kaikkien unionin jäsenmaiden kieliohjelman. Ranskaa opetetaan keski-

määrin jäsenmaissa noin 35 %:lle ikäluokasta. Ranska on yleisimmin pakollisena opetettu kieli englantia puhuvissa maissa, mutta näissä maissa opetetaan myös saksaa ja espanjaa. Vähiten ranskaa opetetaan Tanskassa, Alankomaissa, Itävallassa, Suomessa ja Islannissa. Muita kieliä, kuten italiaa, opetetaan vähäisemmässä määrin. Saksaa opiskellaan kaikissa maissa, joissa se ei ole maan oma kieli, eniten Luxemburgissa, Alankomaissa, Irlannissa, Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Islannissa. Espanjaa opiskellaan eniten Ranskassa ja Luxemburgissa.

Toiseksi vieraaksi kieleksi valitaan saksan, espanjan, italian, englannin ja ranskan lisäksi eräissä tapauksissa venäjä tai jokin muu kieli. Englanti on pakollinen kolmas kieli Luxemburgissa. Muualla kolmas vieras kieli on valinnainen, ja kysymykseen tulevat samat kielet kuin toisena kielenä ja lisäksi vielä espanja, italia ja venäjä.

Luxemburgissa oppilaat voivat opiskella vapaaehtoisena aineena neljättä vierasta kieltä (espanja tai italia) lukioasteella. Saksan kieli jatkuu opetuskielenä toisen asteen alimmilla luokilla ja ranskan kieli ylimmillä.

Useissa maissa on tavoitteena monipuolistaa kieliohjelmaa. Usein opettajien puute vaikeuttaa kieliohjelman laajentamista, mutta yleisemmin syynä on kuitenkin eräiden kielten vähäisempi suosio oppilaiden, heidän vanhempiansa, opetusviranomaisten tai elinkeinoelämän silmissä. Euroopan unionin maiden kieliohjelmien kuvaukset osoittavat kokonaisuutena, että valinnanvaraa on useimmissa tapauksissa enemmän, jos on kysymyksessä vapaaehtoinen kuin pakollinen kieli. Pakollisena kielenä opiskellaan yleensä valtakieltä/valtakieliä. Kieliohjelmaltaan kapeimmat maat ovat Tanska, Alankomaat, Norja ja Ruotsi. Niissä on pakollisena kielenä ainoastaan englanti.

Kielenopetuksen kehittyminen Euroopan unionin jäsenmaissa on niin nopeaa, että tilastot ovat jo ilmestyessään osittain vanhentuneita. Kuitenkin yleissivistävän koulutuksen kieliohjelmasta on saatavissa suhteellisen kattavaa tietoa. Myös on eräistä EU maista ollut koottavissa tietoa oppilaalle vieraiden kielen opiskelun lukumääriä koskevista keskiarvoista. Nämä tiedot eivät kuitenkaan ole kovin kattavia. Seuraava taulukko 2 antaa kuitenkin lisäinformaatiota kieliohjelman oppilaskohtaisesta kielten lukumäärästä (aritmeettinen ka) yleissivistävässä koulutuksessa 12 unionin maassa. Keskiarvo kuvaa peruskoulun yläastetta ja lukiota vastaavan koulumuodon yhteistä keskiarvoa

(Endbericht über Statistiken zum Fremdsprachenlernen 2000, 27).

TAULUKKO 2. Oppilaskohtainen kielenopetuksen määrällinen keskiarvo eräissä EU maissa 1999

Maa/ Alue	Opiskeltujen kielten keskiarvo
Luxemburg	2,9
Suomi	2,4
Tanska	1,9
Belgia (flaaminkielinen yhteisö)	1,9
Ruotsi	1,7
Ranska	1,7
Kreikka	1,5
Belgia (ranskankielinen yhteisö)	1,4
Portugali	1,3
Saksa	1,2
Italia	1,1
Espanja	1,1
Irlanti	1,0
EU (aritimeettinen ka)	1,4

Taulukko 2 osoittaa, että useimpia vieraita kieliä opiskellaan Luxemburgissa, Suomessa, Tanskassa ja Belgian flaaminkielisessä yhteisössä. Luxemburgissa, Suomessa ja Belgiassa (flaaminkielinen yhteisö) on enemmän kuin yksi virallinen tai kansallinen kieli. Suomen osalta mukana on myös toinen kotimainen kieli. Huomio kiinnittyy Irlannin keskiarvoon, joka antaa käsityksen siitä, että luvussa saattaa olla mukana englannin kieli sellaisilla oppilailla, jotka opiskelevat iirin kieltä äidinkielenään. Tämä näkemys saa tukea uusimmasta Key data -selvityksestä, jossa todetaan, että Irlannissa oppilaat opiskelevat sekä iiriä että englantia koko oppivelvollisuutensa ajan. Keskiarvon käsittävästä taulukosta 2 puuttuvat Alankomaat, Itävalta ja Yhdistyneet kuningaskunnat.

EU:n jäsenmaiden kieliohjelman yleinen tarkastelu osoittaa, että päätöksiä on jo tehty tai ainakin päätöksenteko on vahvasti edennyt siihen suuntaan, että kaikilla oppilailla olisi oppivelvollisuuskoulus-

sa kaksi pakollista vierasta kieltä. Luxemburg on ainoa kolmen pakollisen vieraan kielen maa. Kysymys ei ole kuitenkaan koko ikäluokasta. Useimmissa Euroopan unionin jäsenmaissa on kolmen pakollisen vieraan kielen opetusta ainakin eräissä koulumuodoissa lähinnä lukiota vastaavassa koulussa. Näin ollen Suomen kahden pakollisen oppilaalle vieraan kielen opetus ei enää nykyisessä Euroopassa ole ainutlaatua, kuten tilanne oli 1970-luvulla. Suomen kieliohjelma saattaa olla erityisesti lukion osalta liian ohut, jos lähtökohtana on lukion tehtävä yleisen korkeakoulukelpoisuuden antavana koulutusmuotona. Lukion kieliohjelma on muualla yleensä monipuolisempi kuin Suomessa. Ongelma käy ilmi kielikoulutuksen vaikutuksia ja tuloksia käsittelevässä tutkimuksessa (Takala, S., Sajavaara A., ja Sajavaara, K., 1999, 227). Lukion kieliohjelman kapeus on jo havaittavissa yliopistoissa. Suomi on Alankomaiden, Ruotsin ja Tanskan jälkeen Euroopan unionin kärkimaa kieliohjelman suuntautumisessa englannin kieleen. Toisen kotimaisen kielen pakollisuus on saattanut Suomessa osittain vaikuttaa tilanteeseen.

Euroopan unionin jäsenmaat, joiden kieliohjelmia edellä on kuvattu, ovat kaikki maita, joiden oma kieli on indoeurooppalainen kieli. Näiden maiden opiskelijoiden on helpompi omaksua vieraita kieliä kuin suomalaisten, joiden äidinkieli ei ole kouluissa opiskeltujen kielten sukulaiskieli. Venäjää lukuunottamatta Suomen peruskouluissa ja lähes kaikki lukiossa opiskeltavat vieraat kielet ovat unionin maiden kieliä.

Vaikkakaan tieteellistä tutkimusta ei ole siitä, millainen kieli on oppilaalle helppoa tai vaikeaa omaksua, on Suomessa kuitenkin jonkin verran empiiristä tietoa asiasta. Ylioppilastutkimuksen tulokset osoittavat nimittäin, että maamme ruotsinkielisten koulujen oppilaat menestyvät ylioppilastutkimuksen, erityisesti sukulaiskielten, kielikokeissa paremmin kuin suomenkielisten koulujen oppilaat. Parempi menestyminen johtuu siitä, että he saavuttavat paitsi suomen kielessä myös muissa vieraissa kielissä parempia tuloksia kuin suomenkieliset. Tästä voi päätellä, että ruotsinkielisten, joiden äidinkieli on yleensä kouluissa opetettujen kielten sukulaiskieli, on helpompi oppia vieraita kieliä kuin suomenkielisten, joiden oma ei ole sukua koulussa opetetulle kielelle. Samankaltaisia tuloksia on myös saanut Håkan Ringbom (1987, 109) vertailevissa tutkimuksissaan.

## 6 SUOMEN KIELIOLOSUHTEET

### 6.1 ENNEN ITSENÄISYYDEN AIKAA

Kansainväliset kulttuuri- ja kielikysymykset ovat kautta aikojen heijastuneet Suomeen. Suomessa on perinteisesti asunut ihmisiä, joiden äidinkieli on ollut jokin muu kuin suomi. Lisäksi Suomella on ollut omat kielelliset ja kulttuuriset erityispiirteensä. Kielikysymykset ovat olleet pohjoismaisessakin ympäristössä tärkeitä. Ruotsin vaikutusvallan kasvu alkoi Suomessa tietoisena pyrkimyksenä 1600-luvulla. Hallitus pyrki keskittämään hallintojärjestelmän ja yhdenmukaistamaan valtakunnan (Kieliohjelmakomitea 1978, 86). Kun Suomi vuonna 1809 liitettiin Venäjään sisäisesti autonomisena Suomen suuriruhtinaskuntana, yhteydet Ruotsiin vähenivät. Aslak Lindström (1998, 42) katsoo, että irtautuminen Ruotsista loi kansallisuusaatteen syntymiselle samanlaisen pohjan kuin Napoleonin vallan nostattamat vapaustaistelut monissa muissa maissa. Silloinen ruotsinkielinen säätyläistö ja sivistyneistö olivat keskeisesti rakentamassa suomalaista kansallistuntoa (Allardt 1997, 45). Itse asiassa muutos Suomen asemassa Suomen ja Ruotsin teiden erotessa ei ollut kovin jyrkkä. Venäjän Aleksanteri oli Holstein-Gottorpin sukua kuten viimeinen yhteinen kuninkaamme Kustaa IV Adolf (Siikala 1988, 302).

Autonomian kaudella eli keisarivallan aikana Venäjän ja Suomen välinen kulttuurivuorovaikutus kehittyi nopeasti ja kauppasuhteet vilkastuivat. Myös koulujen kieliohjelmassa näkyi Venäjän koululaitoksen vaikutus. Havaittiin, että venäjän kielen osaamisesta oli hyötyä. Hyödyn tavoittelu alkoi olla kielenopetuksen tavoitteena. Venäjänkielisen alueen läheisyys vaikutti erityisesti Viipurin läänissä ja naapurikieltä haluttiin oppia. Kouluissa alettiin kreikan rinnalla opettaa myös venäjän kieltä (Hanho 1947, 347, 351).

Autonomian ajanjaksolla oli monia myönteisiä vaikutuksia Suomeen. Suomalaiset tutkijat saattoivat ylläpitää tiedeyhteyksiä laajaan imperiumiin. Tuloksena he pystyivät esimerkiksi osoittamaan suomen kielen sukulaisuuden useisiin Venäjän kansojen puhumiin kielisiin. Tähän ajanjaksoon liittyy myös kansallisromantiikan kausi ja sille ominainen kielellinen herääminen. Maaperä oli otollinen kansalli-

selle heräämiselle, koska Suomen suojattu asema Venäjän suuriruhtinaskuntana mahdollisti koko 1800-luvun ajan maan sisäisen kansallisen kehityksen. Väkiluku nousi. Kun Suomessa vuonna 1820 oli Viipurin lääniä lukuun ottamatta 1,09 miljoonaa ihmistä, vuonna 1870 väkiluku oli jo 1,79 miljoonaa ja 1910 noin 2,8 miljoonaa (Suomen tilastollinen vuosikirja 2000, 106). Sivistyselämä vahvistui samalla ja vuosisadan lopulla saattoi suomen kielen jo katsoa saavuttaneen sivistyskielen mitat, vaikkakin ruotsin kieli säilytti asemansa sivistyneistön kielenä.

Kansallistunteen herättyä ja vahvistuttua 1800-luvun jälkipuoliskolla kielellisille olosuhteille antoi leimaa kielitaistelu, joka koski suomen kielen asemaa suhteessa ruotsin kieleen. Kielipoliittista keskustelua käytiin 1860-luvulta lähtien. Ylemmän sosiaaliluokan perheet jakautuivat fennomaaneihin ja svekomaaneihin sen perusteella, miten he suhtautuivat suomen kieleen. Suomalaisen ja suomenruotsalaisen kansallisuusaatteen korostuminen johti siihen, että suomen- ja ruotsinkieliset tietoisesti eristäytyivät toisistaan 1800-luvun lopussa ja 1900-luvun alussa (Kieli ja sen kieliopit 1994, 246). Osa ruotsin kielistä puhuneista ylemmistä kansankerroksista siirtyi puhumaan suomea ja muutti nimensä suomenkieliseksi. Itse asiassa sivistyneistön suomalaistuminen merkitsi kuitenkin aina kaksikielisyyttä (Klinge 1986, 139).

Erik Allardt (1981, 185) pitää kiinnostavana ja merkityksellisenä sitä nopeutta, millä suomen kielestä tuli vastarinnasta huolimatta paitsi virallinen kieli myös maan valtakieli. Suomen kieli sai virallisen aseman vuoden 1863 kieliasetuksessa, kun se julistettiin tasavertaiseksi ruotsin kanssa kaikessa, mikä koski suomenkielistä väestöä. Kahdenkymmenen vuoden kuluessa eli vuoden 1883 loppuun mennessä tuli tasavertaisuusperiaatteen olla täysin toteutunut niin, että tuomioistuimet ja virastot olivat velvollisia laatimaan asiakirjat ja pöytäkirjat suomeksi. Allardt arvioi kestäneen vuoteen 1902 saakka, ennen kuin ruotsin kielen johtoaseman voi katsoa murtuneen. Tuolloin vahvistetut kuntien kielelliset periaatteet muodostivat perustan itsenäisyyden ajan kielilainsäädännölle.

Matti Klinge (1996, 296) valaisee Suomen monikielisyyttä käytännön esimerkein vuoden 1882 maapäivien avajaisista. Kenraalikuvernööri luki keisarin avajaispuheen venäjäksi. Senaattori luki saman puheen ruotsinkielisen ja suomenkielisen käännöksen. Maamarsalk-

ka vastasi puheeseen ranskaksi. Pappissäädyn ja talonpoikaissäädyn edustajat vastasivat omalta osaltaan suomeksi ja porvarissäädyn edustaja ruotsiksi.

Vieraiden kielten katsottiin olevan oppikoulun vaativin aineryhmä. Kieltenopetuksella oli keskeinen osuus koulujen lukusuunnitelmissa. Kiuasmaa (1982, 55, 57, 77, 628) toteaa, että reaalilyseo toi “uudenaikaiset, elävät kielet” lyseon opetusohjelmaan. Tärkeimmän uuden kielen, saksan, tuntimäärä pidettiin varovaisuussyistä kuitenkin suhteellisen vähäisenä, sillä klassisten kielten taitoa ei rohjettu heikentää. Esimerkiksi autonomian ajan suomenkielisten reaalilyseoiden ja klassisen lyseon (poikaoppikoulu) sekä tyttölyseon lukusuunnitelman (lukukaavan) oppiainejakaumat olivat seuraavat:

TAULUKKO 3. Oppikoulun aineryhmien osuudet autonomian loppupuoliskolla

Aineryhmät	Lyseo v. 1873 %	Reaalilyseo v. 1983 %	Klass. lyseo v. 1914 %	Tyttölyseo v. 1915 %
1. Suomen kieli	4,9	5,6	8,4	9,7
2. Lukuaineet	23,2	22,5	22,7	23,3
3. Matemaattiset aineet	20,1	21,2	14,3	16,5
4. Kielet	50,1	35,3	42,2	28,1
5. Harjoitusaineet	1,7	15,4	12,4	22,4

Pakollisissa kielissä oli reaalilyseoissa esimerkiksi vuonna 1883 ennen sortokautta seuraavat viikkotuntimäärät: ruotsi (28 vt.), venäjä (21–22 vt.), saksa (17–16 vt.), englantia (6vt) ja ranska (12 vt.). Vähäisintä oli kieltenopetus tyttölyseoissa 28,1 %. Oppikoulun ohjelma oli oppilaalle vaativa ja tähtäsi ennen muuta akateemisiin opintoihin. Sen ajan oppiaineiden arvostusta kuvaa, että vaativia opintoja (kielet) poikien katsottiin voivan opiskella enemmän kuin tyttöjen, joilla puolestaan saattoi olla enemmän matematiikkaa. Tyttöillä oli eniten myös käytännön aineita.

Senaatti antoi vuonna 1871 Suomen oppi-, reaali- ja kansakoulun opetuskieltä koskevan julistuksen. Julistuksen mukaan niissä oli käy-



tettävä vain yhtä opetuskieltä ja toista kotimaista kieltä oli käytettävä ylemmillä luokilla asianomaisen aineen opetuksessa (Kiuasmaa 1982, 78, 81). Sitten vuonna 1883 senaatti määräsi, että Suomen historiaa ja kirkkohistoriaa oli opetettava suomenkielisissä kouluissa ruotsiksi ja tasapuolisuuden vuoksi ruotsinkielisissä kouluissa suomeksi. Tämä herätti fennomaaneissa vastustusta ja vuonna 1903 määräys kumottiin panslavistisen koulutuspolitiikan saatua jalansijaa. Suomalaisuuden kielellinen vahvistuminen kesti vuosikymmenen, kunnes Senaatti määräsi historian ja maantieteen opetusta annettavaksi venäjän kielellä. Tavoitteena oli ensisijaisesti keskeisten oppiaineiden siirtäminen ”sopiviksi katsotuille, luotettaville venäjän kielen opettajille”.

Halukkuus venäjän kielen opiskeluun väheni tuntuvasti 1800–1900-luvun vaihteessa. Siihen vaikuttivat Venäjän sortotoimenpiteet. Ensimmäisen sortokauden aikana vuonna 1900 määrättiin kieliasetuksen avulla lisäksi, että venäjän kieli on asetettava senaatin ja virastojen kieleksi. Toisen sortokauden aikana vuonna 1912 venäjän kielen käytön velvoitteita lisättiin edelleen. Venäjän kielen ja kirjallisuuden opetusta annettiin reaalityyseoissa enimmillään (vuonna 1903) 40 viikkotuntia (Kiuasmaa 1982, 59). Tämä opetus oli kuitenkin ilmeisesti suomalaisen opettajiston hoitamaa.

Suomen kulttuurielämä suuntautui vuosisadan vaihteesta lähtien voimakkaasti saksankieliseen maailmaan. Suomen ja Saksan välille oli kehittynyt moninaista kulttuurivaihtoa. Saksan kielen asema 1930-luvun Suomessa oli vahva myös tieteen kielenä, ja tiede oli voimakkaasti suuntautunut saksankieliselle alueelle. Maan sivistyneistö hallitsi saksan kielen ja tunsikin saksan kulttuurin keskeiset piirteet (Hiedanniemi 1980, 10). Osoituksena tästä on, että Helsingin yliopiston professoreista osasi 1930-luvun lopulla vain viisi tai kuusi englannin kieltä ja muut puhuivat ja kirjoittivat saksaa (Numminen 1987, 380). Ringbom (Hbl 3.1.1997) näkee saksan kielen ja saksalaisuuden vaikutuksen suomenkieliseen väestönosaan merkittävämmäksi kuin ruotsinkieliseen, jonka frankofiilinen orientoituminen sen sijaan oli vuosisadan vaihteessa huomattavampaa kuin suomenkielisillä. Suomenkieliset näkivät Ringbomin mukaan Saksan nationalismissa esikuvia suomenkielisen Suomen luomiseen. Heijastusta jyrkästäkin kielipoliittisesta asennoitumisesta oli oppikoulukomitean kanta, että englannin kieltä kou-

luissa lisättäisiin ruotsin kustannuksella, mutta saksan asema tieteen kielenä säilytettäisiin ennallaan (Hiedanniemi 1980, 251).

## 6.2 ITSENÄISYYDEN AIKANA

Suomen kielipolitiikan taustana on ollut toisaalta maassamme asuvan ruotsinkielisen väestönosan oikeuksien turvaaminen oman kielen käyttöön ja suomenkielisen väestönosan oikeuksien turvaaminen oman kielen käyttöön ruotsinkielisessä ympäristössä. Tämä tavoite on legitimoitunut kielilainsäädännössämme. Suomi on osa Pohjolaa ja Pohjoismaita ja perinteisesti tiiviitä yhteyksiä Pohjoismaihin on haluttu vaalia. Tämä on tarkoittanut, että on haluttu edelleen pitää kielsiteitä Pohjoismaihin, koska katsotaan kielisiteiden edesauttavavan yhteistyötä näiden maiden kanssa. Ruotsin kielen taidolla katsotaan olevan kahtalainen käyttötarkoitus selvitä kielellisissä kontakteissa kotimaassa ja myös pohjoismaisessa toimintaympäristössä. Tämä näkemys tuli esille peruskoulun kieliohjelman suunnittelussa 1960-luvun lopussa. Suomi on ollut kiinnostunut myös suomen kielen asemasta Ruotsissa, vaikkakin suomenkielisen asujaimiston asema on historiallisesti Ruotsissa toisenlainen kuin ruotsinkielisen asujaimiston Suomessa. Pääosa Ruotsissa suomea puhuvista henkilöistä on Suomesta varsin äskettäin siirtyneitä maahanmuuttajia. Suomen kielen asema on Ruotsin historiallisena vähemmistökielenä parantunut ja meän kieli on saanut virallisen aseman Tornionjokilaaksossa. Suomen kielen statukseen on vaikuttanut se, että suomi on Ruotsissa perinteisesti ollut työväestön kieli. Valistumaton mielipide katsoo suomen kielen pikemmin kiusaksi kuin vaalimisen arvoiseksi (Siikala 1988, 303). Suomen on poliittisesti helpompi ylläpitää kielisuhteita Pohjoismaihin, jos muualla Pohjolassa puolestaan osoitetaan ymmärtämistä suomen kielen asemaa kohtaan ja pidetään huolta tarpeellisista koulutus- ja tulkkipalveluista.

Suomen ruotsinkieliset eivät ole maassamme tavanomainen maahanmuuttajaryhmä. Ruotsinkielisen väestön olemassaolo perustuu nimittäin siihen, että koko tunnetun historiamme ajan on kulkenut väestövirtoja kumpaankin suuntaan yli Pohjanlahden, Ahvenanmeren ja Itämeren. Suomessa on ollut ilmeisesti ruotsinkielistä väestöä ainakin kauan ennen 1000-lukua (Allardt ym. 1981, 101). Vertailevas-

ta näkökulmasta suomenruotsalaiset ovat harvinaisen voimakkaasti ankkuroituneet maahansa ja kansakuntaansa (Lönnqvist 1997, 58). Heidän nimityksensäkin suomenruotsalaiset/finlandssvenskar ilmaisee yhtä hyvin molemmilla kielillä ensin, mistä maasta he ovat ja mihin maahan he kuuluvat. Allardt (1981, 96–97) pitää tätä integroitumista harvinaisen vahvana verrattuna Euroopan vähemmistöihin. Toisaalta tilanne on helppo ymmärtää historiasta käsin. Suomi ei ole koskaan ollut Ruotsin alusmaa, siirtomaa, sotasaalis tai uhri. Suomen asemaa Ruotsin valtakunnassa ei voi tarkastella kansallisena kysymyksenä, koska kansallisvaltion käsite on alkanut vaikuttaa vasta Ranskan vallankumouksesta lähtien. Parhaiten voi Kalervo Siikalan (1988, 302) mukaan ymmärtää Ruotsi-Suomen tilannetta keskuksen ja periferian vastakohtaisuuksien ja vuorovaikutuksien perusteella. Periferiaa olivat tällöin “Savo ja Taalainmaa, Norrlanti ja Karjala”. Tukholma ja Turku olivat vanhan valtakunnan perusakseli.

Nykyiset suomenruotsalaiset eivät yleensä polveudu Ruotsista siinä mielessä, että heillä olisi yksittäisiä ruotsalaisia esi-isiä. Osalla on esi-isiä Ruotsissa, mutta heidän siirtymisensä on tapahtunut niin kauan sitten, että on merkityksetöntä puhua juurista Ruotsiin. Monet Etelä-Suomen ruotsia puhuvat polveutuvat Virosta, muista Baltian maista, Pietarista ja Saksasta. Klinge (1989, 30–31) on määritellyt suomalaisuuden ja venäläisyyden rajan. Se on hänen mukaansa suomalaisille paljolti saksalaisuutta, ranskalaisuutta ja eurooppalaisuutta. Klinge korostaa samalla, että suomalaisuus on suuressa määrin myös ruotsalaisuutta.

Suomen kielellinen kehitys on 1900-luvun ajan ollut melko stabiili. Virallisia tilastoja Suomen väestön kielellisestä jakaumasta on pidetty 1880-luvulta lähtien (Tilastokeskus: Suomen tilastollinen vuosikirja 1976). Ruotsinkielisiä oli väestöstä 11,6 % vuonna 1910 eli suomenkielisten osuus oli tuolloin alle 89 %. Samana ajankohtana venäjänkielisiä oli ainoastaan 0,2 % sekä saamen- ja muunkielisiä 0,2 %. Vuoden 1998 päättyessä ruotsinkielisen väestön osuus oli 5,7 % ja muunkielisten osuus 1,7 %. Näistä saamenkielisiä oli noin 0,03 % (Suomen tilastollinen vuosikirja 1999, 80). Vaikka Suomessa asuvien vieraita kieliä puhuvien kokonaismäärä on kasvanut viime vuosina, heidän prosentuaalinen osuutensa on kuitenkin ollut pitkään samaa suuruusluokkaa. Tämä johtuu siitä, että suomea puhuvien määrä on kasvanut absoluuttisesti eniten.

Suomea pidetään yleensä kielellisesti varsin homogeenisena maana. Vaikka Suomi on virallisesti kaksikielinen maa, se on kielellisesti homogeenisimpia (Karlsson 1999, 283). Nuolijärven (1999, 22) mukaan tämä käsitys perustuu paljolti siihen, että suomen kielivähemmistöt ovat olleet absoluuttiselta ja suhteelliselta määrältään paljon pienempiä kuin muualla Euroopassa. Suomen kieliolot ovat kuitenkin koko ajan muuttuneet. Muutoksia on aiheutunut maasta muutosta ja maahan muutosta sekä myös maan sisäisesti muuttoliikkeestä.

Vuonna 1998 Suomessa kaksikymmentä puhutuinta kieltä olivat tilastokeskuksen mukaan seuraavat:

suomi	4 778 604	albania	2 556
ruotsi	293 269	kurdi	2 419
venäjä	29 220	turkki	2 270
viro	9 654	serbokroatia	1 831
englanti	6 322	espanja	1 755
somali	5 910	saame	1 688
arabia	4 240	ranska	1 412
vietnam	3 319	thai	1 194
saksa	3 130	puola	1 142
kiina	2 656	persia	996

Vuoden 1999 alussa Suomessa oli kaikkiaan 86 000 ulkomaan kansalaista (Nuolijärvi 1999, 23) Useilla näillä henkilöillä suomen kieli on ns. toisen kielen asemassa suomenruotsalaisia lukuun ottamatta. Heille suomi on toinen kotimainen kieli.

Kielilainsäädäntömme perustui jo itsenäisyytemme alkuvaiheista hallitusmuotoon (HM 17.7.1919/94). Uusi Suomen perustuslaki (11.6.1999/731) tuli voimaan 1.3.2000. Perustuslaissa määritellään edelleen Suomen kansallisiksi kieliksi suomi ja ruotsi. Perustuslaki turvaa suomen- ja ruotsinkielisten oikeudet omaan äidinkieleen. Julkiselta vallalta edellytetään, että se huolehtii maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja taloudellisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Kielilaki (L 1.6.1922/148) määrittelee kuntien kielellisen statuksen joko yksikielisiin (suomen- tai ruotsinkielisiin) tai kaksikielisiin (sekä suomen- että ruotsinkielisiin) kuntiin. Lisäksi on säädetty virkamiehiltä vaadittavista kielitutkinnoista (L 1.6.1922/149). Nykyisessä kielilainsäädännössä yhdistyvät siis alueperiaate ja yksilöperiaate. Alueperiaate koskee kunnan kieliolosuhteita ja yksilö-

periaate tuomioistuimia ja valtion viranomaisia. Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa on säädetty vuodesta 1992 lähtien (L 8.3.1991/516). Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet on nekin turvattu.

Svenska Finlands folkting on ollut aloitteellinen kielilainsäädännön uudistamisen nopeuttamiseksi. Kansankäräjät julkaisi vuonna 1999 ruotsin kielen tulevaisuutta koskevan ns. kielimanifestin "Finlands väg till 2000-talet" (Folktinget 5.3.1999). Sen tarkoituksena oli osoittaa poliittisille päätöksentekijöille, mitä edellytyksiä on olemassa maamme säilymiselle kaksikielisenä ja kuulumiselle edelleen pohjoismaiseen kulttuuriyhteisöön. Edellytykset on kiteytetty kuudeksi pilariksi, jotka koskevat ruotsinkielistä koulutusjärjestelmää, maantieteellisesti muotoutuneiden ruotsinkielisen väestön asuttamien alueiden säilymistä, hallinnon ja oikeuslaitoksen kieliolosuhteita, suomenkielisten oppilaitosten ruotsinopetusta, kulttuuritoimintoja kuten ruotsinkielisiä TV- ja radio-ohjelmia, sanomalehdistöä, teattereita sekä ruotsinkielisten instituutioiden kuten sosiaali- ja terveystalveluiden, hiipakunnan ja armeijan säilymistä (Piri 1999, 76).

Kielilaista ja muista kielilainsäädännön säännöksistä huolimatta viranomaisten toiminnassa tulee esiin ongelmia, jotka johtuvat virkamiesten riittämättömästä ruotsin kielen taidosta. Käytännössä ilmenneiden epäkohtien on katsottu luovan epätasa-arvoisuutta kieliryhmien välille ja niiden on katsottu myös heikentävän kansalaisten käsitystä maan kaksikielisyydestä. Ongelmaan on viime vuosina kiinnitetty huomiota. Muun muassa näin ovat tehneet valtioneuvoston kanslia ja eduskunnan oikeusasiamies. Kielilainsäädäntöä ja sen uudistamisen tarvetta on käsitelty myös kansalaisten keskuudessa, lehdistössä, tutkimuksissa ja virkamiestasolla (OM/lainvalmisteluosasto 17.8.1999).

Valtioneuvosto asetti 26.8.1999 (Asettamispäätös: OM 0469:00/06/06/1999) komitean valmistelemaan kielilain ja siihen liittyvien säännösten uudistamista. Komitean määräaika on 31.4.2001. Komitean keskeisinä tavoitteina on kielellisen yhdenvertaisuuden takaaminen, kielilainsäädännön selkeyttäminen ja käytännön epäkohtien poistaminen. Komitean tehtävänä on valmistella ehdotus uudeksi Suomen kansal-

liskieliä, suomea ja ruotsia, koskevaksi kielilainaksi ja siihen liittyväksi muuksi lainsäädännöksi. Komitean tehtävänä on myös arvioida nykyinen kielilaki ja siihen liittyvä lainsäädäntö perustuslain perusoikeuksien ja Suomen kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden valossa ja selkeyttää lainsäädäntö systemaattisesti ja kielellisesti. Komitean tehtävänä on myös tehdä käytännön ehdotuksia kielellisten oikeuksien toteuttamista edistäviksi toimenpiteiksi.

Käytännössä ruotsin kielen asema Suomessa on yhä enemmän muuttunut vähemmistökielen suuntaan. Tämä ilmenee jo siitä, että ruotsinkieliset ovat yhä enemmän kaksikielisiä, mutta sen sijaan vain osa suomenkielisistä kykenee ilmaisemaan itsensä ruotsiksi (Allardt ym.1981, 96). Tällainen on tilanne nykypäivinä muissakin maissa. Vähemmistökielen puhujat kehittyvät pikemmin kaksikieliseksi kuin yleensä enemmistön käyttämää kieltä puhuvat (Trim 1992, 150).

Suomen ruotsinkielisen väestön suomen kielen osaamisesta ja suomalaisten kaksikielisyydestä ei ole enemmistökieltä puhuvilla välttämättä tietoa. Siitä syystä tilanteen selventäminen edesauttaa Suomen kieliolosuhteiden ymmärtämistä. Tarkkaa määrällistä tietoa suomalaisten kaksikielisyydestä ei ole saatavissa. Kysymys on pitkälti kaksikielisyyden määritelmästä. Esimerkiksi tarkoitetaanko kaksikielisyydellä syntyperään perustuvaa kaksikielisyyttä vaiko myös koulutuksella ja työllä tai muuten elämässä hankittua kielitaitoa. Ala-asteen (luokat 1–6) osalta opetushallituksessa on tilastoa vuodelta 1998, jonka mukaan oppilaista 30 % on syntyperäisesti (kotoa) kaksikielisiä ja lisäksi 9 % ympäristöstä suomea oppineita. Pelkästään ruotsia puhuvia ala-asteen oppilaita on 53 %. Syntyperältään täysin suomenkielisiä on ruotsinkielisissä ala-asteen kouluissa noin 5 %, muunkielisiä noin 3 %. Näistä luvuista puuttuu Ahvenanmaa.

Koko suomenruotsalaisessa (eli ruotsinkielisiksi rekisteröityneessä) väestössä syntyperäisesti kaksikielisiä on ilmeisesti huomattavasti vähemmän kuin koululaisten 30 %, koska kaksikielisten lukumäärä alkoi kasvaa Suomessa 1960–1970-luvulla monien kaksikielisten avioliittojen myötä. Toisaalta muulla tavoin esimerkiksi työn ja koulutuksen kautta kaksikieliseksi tulleita on aikuisten joukossa ilmeisesti enemmän.

Pelkästään ruotsinkielisiä (ei lainkaan suomea osaavia) aikuisia on joidenkin satunnaisotantojen perusteella maaseudulla ja pienissä rannikkokaupungeissa noin 30 % väestöstä, mutta suurissa kaksikiel-

lisissä kaupungeissa varmaankin vähemmän. Erilaisten tilastojen vertailun kautta on päädytty siihen, että nykyään 15 prosenttia maan ruotsinkielisestä väestöstä ei juuri osaa suomea. Heistä suurin osa on ilmeisesti sellaista, jotka ovat yli 40-vuotiaita eikä heillä ole ollut mahdollisuutta saada kattavaa toisen kotimaisen kielen opetusta peruskoulussa (Selvitys Erik Geber/12.12.2000).

Ruotsinkielisiä ahvenanmaalaisia on Suomen tilastollisen vuosikirjan 1999 (tilanne 31.12.1998) mukaan 24 068 (suomenkielisiä 1 216), mikä tekee 8,6 % kaikista Suomen ruotsinkielisiksi rekisteröityneistä. Heidän suomen kielen taidostaan ja mahdollisesta kaksikielisyydestään ei ole tarkkaa tietoa, mutta on otettava huomioon, että noin 90 % heistä on opiskellut suomea jollekin tasolle koulussa ja että Ahvenanmaalla asuu myös huomattava määrä muualla syntyneitä ja koulunkäynejä suomenruotsalaisia. Kaiken kaikkiaan suomi on ainakin Maa-rianhaminassa huomattavasti yleisempi kieli kuin eräissä Pohjanmaan ruotsinkielisissä kunnissa. Tätä tosiasiaa ei yleensä tiedosteta.

Suomen kielilainsäädännön tapaista vahvaa vähemmistön asemaa turvaavaa lainsäädäntöä ei tiettävästi ole muualla maailmassa. Suomen kielilainsäädäntö turvaa paitsi enemmistökielisen myös vähemmistökielisen väestönosan kielelliset oikeudet koko maassa kaikilla yhteiskunnan aloilla. Allardtin (1981, 76) mukaan kuva vähemmistön suojasta on kuitenkin jossain määrin idealisoitu ja hän pitää vähemmistön asemaa todellisuudessa hyvin haavoittuvana. Ruotsinkielisiksi lasketaan ne, jotka väestölaskennan aikana asuvat maassa ja ilmoittavat ruotsin pääkielekseen. Vähemmistöillä ei ole nykypäivinä eloon jäämisen mahdollisuuksia, elleivät ne saa erityisiä takeita ja oikeuksia enemmän kuin heidän lukumääränsä edellyttäisi. Tätä positiivisen diskriminoinnin periaatetta noudatetaan myös maassamme asuvan saamenkielisen vähemmistön kohdalla. Myös Euroopan unioni tukee koulutusohjelmissaan vähemmistökieltä.

Eräissä maissa on yritetty perustaa vähemmistökielisten väestölaskenta syntyperälle. Saamelaiset edustavat Suomessa vanhaa alkuperäisväestöä. Saamelaisia laskettaessa käytettiin esimerkiksi vuonna 1962 eräänlaista muunnelmaa. Saamelaisiksi laskettiin ne, joiden vanhemmista tai isovanhemmista ainakin toinen oli oppinut saamea ensimmäisenä kielenään sekä lisäksi ne, jotka olivat oppineet saamea ensimmäisenä kielenään, siis äidinkielenään (Allardt ym.1981, 53–54).

Ahvenanmaata lukuun ottamatta ruotsin kielellä ei ole tiukasti

määrättyä vähemmistösuojaa kuten ei myöskään suomen kielellä yksikielisesti ruotsinkielisissä kunnissa. Tämä on aika ajoin herättänyt julkisuudessa arvostelua. Kielilainsäädäntömme on heikkouksistaan huolimatta edistyksellisimpiä maailmassa. Ahvenanmaahan kohdistuva kansainvälinen kiinnostus on tästä yksi hyvä esimerkki (Komiteanmietintö 1991, 5–6).

Oikeus saamenkielen käyttämiseen rajoittuu pääosin saamelais-ten kotiseutualueelle. Virkamiehiltä ei vaadita saamen kielen taitoa. Asioiden käsittelyssä voidaan käyttää saamelaisen pyynnöstä tulkkausta ja käännöstä. Saamelaisia erityisesti koskevat säännökset tulee kääntää saamen kielelle (L 8.3.1991/516). Opetusministeriössä ei ole tiedossa, että kukaan saamelainen olisi edellyttänyt tulkkauksen järjestämistä neuvotellessaan viranomaisen kanssa. Sen sijaan on tavanomaista, että lait ja asetukset käännetään suomen ja ruotsin kielen lisäksi saameksi ja että tulkkaus saamesta suomen kieleen toimii saamelais-ten hallinnollisissa yhteisöissä.

Suomen yleisen kielipolitiikan käsittelyä varten toimi 1960–1970 luvun vaihteessa komitea neljän vuoden ajan (Komiteanmietintö 1971:B 13). Kieliturvakomitean nimen ottaneen komitean tehtävänä oli selvittää maamme kielellisten vähemmistöjen ja erityisesti ruotsinkielisen väestön erityiset tarpeet. Tehtävänä oli myös tutkia ja laatia parannusehdotuksia, joita tarvittaisiin vähemmistöjen ja erityisesti ruotsinkielisen väestön aseman turvaamiseksi. Lisäksi tuli määritellä periaatteet, joiden mukaan ruotsinkielisille turvataan oikeus saada opetusta omalla äidinkielellään sekä oikeus harjoittaa kulttuuritoimintaa ja osallistua siihen. Komitean tuli myös tutkia mahdollisuuksia kehittää ruotsinkielisen väestönosan oikeuksia käyttää omaa kieltään viranomaisten luona asioidessaan.

Komitean ehdotukset koskivat kielilainsäädäntöä, koulutusta, radiota ja televisiota, kirkkoa ja puolustuslaitosta sekä kieliturva-eli-miä. Kysymys oli sekä ruotsinkielisestä että suomenkielisestä väes-tönosasta. Komitean mietintö on kattava kartoitus kaksikielisen yhti-teisön kielitilanteesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä eri hallinnon aloilla ja muussa toiminnassa. Komitean koulutukseen liittyvät eh-dotukset koskivat lähinnä peruskoulun jälkeistä ruotsinkielistä kou-lutusta ja suomenkielistä koulutusta enemmistöltään ruotsinkielisis-sä kunnissa. Ainakin nämä koulutusta koskevat kehittämissuositukset ovat käytännössä toteutuneet.



## 6.2.1 Oppikoulun kielenopetus

Vieraiden kielten taidon katsottiin aikaisemmin kuuluvan akateemisille kansalaisille, ja kieliä opetettiin siitä syystä lähes ainoastaan oppikouluissa. Latina ja kreikka olivat oppikoulujen perinteiset vieraat kielet ja lisäksi opiskeltiin uusia kieliä. Kulttuuriopetus käsitettiin pääasiassa menneisyyden kuvaukseksi. Kielenopetusta koskevia periaatteellisia uusia suunnitelmia ei tehty itsenäisyytemme ensimmäisinä vuosikymmeninä lukuun ottamatta venäjän kielen aseman huomattavaa heikentämistä (Kiuasmaa 1982, 122, 633–636).

Muutoksia tilanteeseen alkoi tulla 1940-luvulla. Ennen kuin 1940-luvun alussa päätetyt lukusuunnitelmat olivat ehtineet vakiintua, opetusministeriö päätti aloittaa vuonna 1943 ”kokeilutarkoituksessa ja muista tähdellisistä syistä” uudentyyppisten kieliohjelmien toimeenpanon (Kiuasmaa 1982, 366). Eräässä valtion koulussa hyväksyttiin erityinen kielivoittoinen luokkasarja, jossa opetettiin ranskaa yhteensä 40 viikkotuntia. Tämä osoittaa selvää koulutus- ja kulttuuripoliittista kannanottoa saksan aseman heikentämiseksi ja ranskan aseman vahvistamiseksi. Taustalla arvioidaan olleen Olympiakisoihin valmistautumisen.

Sodan jälkeen oli kieliohjelma Kiuasmaan (1982, 367) mukaan ”yleisistä poliittisista syistä” uudelleen arvioinnin kohteena. Kouluhallitus ehdotti opetusministeriölle englannin ja venäjän kielen aseman parantamista. Opetusministeriö kiinnitti kuitenkin huomiota samalla saksan ja ruotsin kieleen ja antoi kielten opetuksen järjestämistä koskevat ohjeet (Meinander ym. 1968, 50–52). Näissä ohjeissa eri kielten asema riippui osittain siitä, mikä koulutyyppi oli kysymyksessä: poika- ja yhteislyseo, klassinen lyseo, tyttölyseo, tyttökoulu vai normaalilyseo. Kaikissa koulutyypeissä ensimmäinen oppilaalle vieras kieli oli toinen kotimainen kieli ja sen opetus alkoi oppikoulun ensimmäisellä luokalla. Ensimmäinen vieras kieli oli poika- ja yhteislyseoissa englanti, saksa tai venäjä ja tyttölyseoissa englanti tai saksa sekä klassisissa lyseoissa latina. Toinen vieras kieli oli englanti, latina, saksa tai venäjä, joskus ranska. Kolmas vieras kieli oli yleensä ranska tai latina. Klassisissa lyseoissa olivat valittavina myös englanti ja kreikka.

Toisen vieraan kielen opiskelu alkoi yleensä lukion alimmalla luokalla lukuun ottamatta tyttölyseoita ja klassisia lyseoita, joissa se

alkoi jo 3. (klassiset lyseot) tai 4. (tyttölyseot) luokalla.

1960-luvulla tuli englannin kielen opiskelun aloittaminen mahdolliseksi jo oppikoulun ensimmäisellä luokalla. Tämä johtui siitä, että kansakoulussa kieltenopiskelun aloittaneita alkoi siirtyä oppikouluun. Katsottiin tarkoituksenmukaiseksi, että heille järjestetään englannin opiskelun jatkomahdollisuuksia. Samalla toisen kotimaisen kielen opiskelu siirtyi toisella luokalla aloitettavaksi. Muussa tapauksessa varsinainen vieras kieli alkoi oppikoulun toisella luokalla.

Yksityisoppikouluissa lukusuunnitelmat olivat päälinjauksiltaan samanlaiset kuin valtion kouluissa. Ensimmäisenä vieraana kielenä niissä oli yleensä englanti tai saksa. Eri kielten valintojen jakautumisesta oppikoulussa saa kuvan liitteenä (Liite 2 ja 3) olevista tilastollisista tiedoista.

Vuonna 1962 oppilaista 56,9 prosenttia opiskeli englantia ensimmäisenä vieraana kielenä. Saksa opiskeli 42,6 prosenttia. Ranskaa ja venäjää opiskeltiin molempia keskikoulussa vähän, kumpaakin erikseen ainoastaan 0,1 prosenttia. Latinan opiskelijoita oli 0,3 prosenttia. Kotimaisia kieliä, ruotsia ja suomea, opiskelivat periaatteessa kaikki oppilaat. Eri kielten opiskelumäärien kehitys osoittaa lisäksi, että vuonna 1974 saksan kielen opiskelijoiden osuus verrattuna vuoteen 1962 oli laskenut noin 57 %:sta 8 %:iin. Sen sijaan ranskan, latinan ja venäjän osuus oli ollut koko ajan yhteensä noin 1 prosentin verran. Englannin kielen asema ensimmäisenä vieraana kielenä oli vahvistunut ja eniten oli heikentynyt saksan kielen asema.

Eri kieliä lukeneiden oppilaiden määrät osoittavat, että saksan kieli oli oppikoulussa selvästi yleisin vieras kieli toisena, kolmantena ja neljäntenä vieraana kielenä, kun englanti oli yleistynyt ensimmäisenä vieraana kielenä. Seuraavaksi yleisin saksan jälkeen oli aluksi latina ja sittemmin ranska. Venäjän kielen opiskelu kasvoi oppikoulussa 1970-luvun alkupuolella.

## 6.2.2 Kansakoulun kielenopetus

Kansakoulussa ei ollut säännöksissä velvoitetta opettaa oppilaalle vierasta kieltä, ennen kuin velvoitteesta säädettiin 1960-luvulla. Tällöin systemaattinen kielenopetus tuli mahdolliseksi. Kansakoulussa voitiin aiemminkin opettaa paitsi kaikille yhteistä kieltä myös vapaaeh-

toisia aineita, joista yksi saattoi olla toinen kieli. Oppilaalle vieraan kielen opetuksesta voitiin päättää kunnan ohjesäännössä (KkL 1.7.1957/247;13.7.1964/398; KkA 23.7.1958/321). Aution (1990, 136) mukaan kielenopetuksen puuttumisen kansakoulusta, katsottiin hidadastavan kansakoulun ja keskikoulun opetussuunnitelmien rinnastamista toisiinsa. Suomen Kansakoulunopettajain Liitto korosti vuoden 1957 koulupoliittisessa ohjelmassaan oppivelvollisuuskoulun kehittämisen tavoitteiksi, että kansakoulussa ja kansalaiskoulussa annettavan vieraan kielen tai toisen kotimaisen kielen opetuksen tulee olla vapaaehtoista ja opetuksessa tulee ottaa oppilaiden yksilöllinen lahjakkuus huomioon. Samassa ohjelmassaan liitto ehdotti myös, että "ensi tilassa pantaisiin toimeen opetuskokeilu, joka käsittäisi sekä maa-seutu- että kaupunkikouluja ja jonka tulokset voitaisiin ottaa huomioon opetussuunnitelmien laadinnassa" (Rinne 1973, 508-509).

Vapaaehtoinen kieltenopetus käynnistyi kansakoulussa 1960-luvun alussa nopeasti. Liitto asettiikin pian pakollisen kielenopetuksen kannalle. Kouluhallitus oli tehnyt opetusministeriölle esityksen vuonna 1963 kansakoulun pakollisesta kielenopetuksesta (Lappalainen 1985, 62). Opetusministerinä vuosina 1962-1963 toiminut Armi Hosia saikin empineen Ahti Karjalaisen hallituksen asettamaan komitean, jonka puheenjohtajaksi määrättiin kouluneuvos Urho Somerkiivi. Komitean tehtävänä oli mm. ajanmukaistaa opetussuunnitelmat ja järjestää toisen kotimaisen ja vieraan kielen opetus.

Komitea tuskin ehti päästä työn alkuun, kun se vuonna 1963 ehdotti toisen kotimaisen kielen tai vieraan kielen opetuksen siirtämistä kansa- ja kansalaiskoulun pakolliseksi oppiaineeksi. Kansakouluasetuksen mukaan kansakoulun kieli oli joko toinen kotimainen kieli tai sellainen kansainvälisesti tärkeä kieli, jonka oppimiseen oppilailla oli heidän kehitysvaiheensa huomioon ottaen riittävät edellytykset (A 30.4.1964/513). Oppilaan opinto-ohjelmaan saattoi kuulua jo varsinaisen kansakoulun puolella molemmat kielet, joskin se oli käytännössä harvinaista suomenkielisissä kouluissa (Komiteanmietintö 1978, 20).

### 6.2.3 Peruskoulun kielenopetus

Eri oppiaineiden osuuksien muutoksista siirryttäessä rinnakkaiskoulujärjestelmästä peruskoulujärjestelmään saa kuvan vertaamalla kes-

kikoulun ja peruskoulun vastaavien luokkien aineryhmien jakautumaa (Kiuasmaa 1982, 461; PoPS II 1970, 24).

TAULUKKO 4. Keskikoulun ja peruskoulun aineryhmien osuudet

Aineryhmät	Keskikoulu I-V luokat %	Peruskoulu 5.-9. luokat %
Uskonto	6	4
Oppilaalle vieraat kielet	20	18
Matemaattiset aineet	15	18
Yhteiskuntaan orientoitavat aineet	20	25
Äidinkieli	11	12
Taitoaineet	28	23
YHTEENSÄ	100	100

Peruskoulussa päädyttiin kahteen pakolliseen kieleen, joista toinen oli aina toinen kotimainen kieli. Perusteluina olivat eduskunnan sivistysvaliokunnan mukaan pohjoismaisten yhteyksien tärkeys ja halu vaalia kulttuuriperinteitä. Kotimaisten kielten katsottiin turvaavan myös maan virallisen kaksikielisyyden (Komiteanmietintö 1978, 15). Kunnallisen päätöksenteon varaan jätettiin kysymys siitä, olisiko ensimmäisenä oppilaalle vieraana kielenä opetettava kieli toinen kotimainen kieli (ruotsi tai suomi) vai englanti. Valtioneuvoston päätöksellä voitiin saada lupa myös saksan, ranskan tai venäjän kielen opetukseen. Ehtona oli, että koulujen sijainti, toimintaolosuhteet ja riittävä oppilasmäärä sekä jatko-opintomahdollisuudet tekivät sen mahdolliseksi. Ruotsinkielisten koulujen kieliohjelma oli laajempi. Ruotsinkielisissä kouluissa voitiin ala-asteella opettaa sekä vierasta kieltä että suomen kieltä (PkA 26.6.1970/443). Muiden kuin englannin kielen valitseminen oli tehty vaikeaksi, sillä siihen tarvittiin poliittisen päätöksentekijän eli valtioneuvoston lupa.

Peruskoulun kieltenopetusta koskevat tiedot (Liite 4) osoittavat, ettei kokeiluperuskouluissa eikä varsinaisessa peruskoulussa luettu aluksi muita oppilaalle vieraita kieliä kuin englantia ja toista kotimaista

kieltä eli ruotsia ja suomea. Vasta peruskoulun opetussuunnitelman edettyä etelään alkoi ilmaantua pieniä määriä muitakin kieliä opiskelevia. Esimerkiksi vuoden 1974 syyslukukauden tilastojen mukaan saksaa opiskeli 0,4 prosenttia peruskoululaisista ja syyslukukauden 1975 alusta lukien 0,1 prosenttia opiskeli venäjää. Ranskan kieli ilmaantui tilastoihin syyslukukauden 1977 alussa, kun peruskoulu oli edennyt maan eteläisiin osiin. Kokeiluperuskouluissa ja kunnallisissa keskikouluissa ei opiskeltu ollenkaan ranskaa, saksaa tai venäjää ensimmäisenä vieraana kielenä.

Kun peruskoulun eri kielten valintoja vertaa aikaisempiin oppikoulun kielten valintoihin huomaa, että vuosina 1970–1974 oli saksan osuus 8–20 prosenttiyksikköä ja myös ranskan ja venäjän kielen opiskelu oli oppikoulussa hiukan yleisempää.

## 7 KIELIOHJELMAPOLITIIKAN SUUNNITTELU KESKUSHALLINNOSSA

Kieliohjelmaa koskevat kysymykset nousivat tärkeiksi valmisteltaessa peruskoulun uudistusta. Siinä yhteydessä oli jo nähtävissä opetussuunnitelmien kehittämisen rinnalla kieliohjelman suunnittelutoimintaa. Kysymys oli kuitenkin ainoastaan yhtä koulumuotoa koskevasta suunnittelusta. Varsinaisen kieliohjelmepoliittisen suunnittelun voi katsoa alkaneen vasta 1970-luvulla.

Peruskoulun uudistamista koskevan poliittisen päätöksenteon jälkeen toimi 1970-luvun alussa monia komiteoita ja työryhmiä käsittelemässä kysymyksiä, joilla oli liittymäkohtia kieliohjelmiin ja kielinopetukseen. Koulutuksen tavoitteiden asettamisen kannalta oli näistä laajin vuoden 1971 koulutuskomitea eli Itälän komitea. Se pyrki sekä määrittelemään yhteiskuntapoliittiset tavoitteet että johtamaan niistä koulutuspoliittiset tavoitteet. Näiden perusteella komitean tehtävänä oli johtaa keski- ja nuorisoasteen koulutuksen tavoitteet ja tehdä ehdotus koulutusjärjestelmäksi (Komiteanmietintö 1973:52).

Ensimmäinen kansallinen hanke, jonka tavoitteena oli etsiä ratkaisuja kieliohjelmaan kiinnittämällä huomiota eri kielten asemaan, oli 1970 asetettu kielitaidon laajentamiskomitea (Komiteanmietintö 1972:A22). Sen tehtävänä oli lähinnä tehdä arvio venäjän ja eräiden muiden harvinaisina luettujen kielten opetuksen tarpeesta. Komitean mielestä Suomessa tuli opettaa enemmän ranskaa, saksaa ja venäjää ensimmäisenä vieraana kielenä. Monet muutkin komitean ehdotukset koskivat näiden kielten opetuksen laajentamista. Eräät komitean ehdotuksista toteutuivatkin, mutta niiden ei kuitenkaan katsottu lisäävän kieliohjelman monipuolisuutta riittävästi lukuun ottamatta peruskoulun valinnaisen kielen opetusta. Siinä asemassa englannin, saksan, ranskan ja venäjän opiskelu vankentui peruskoulussa ja oppimäärä nivoutui viisivuotiseksi kokonaisuudeksi yhdessä lukion oppimäärän kanssa (Komiteanmietintö 1978, 121).

### 7.1 KIELIOHJELMAKOMITEAN VALMISTELUTYÖ

Kielitaidon laajentamiskomitean ehdotuksiin kieliohjelman monipuolistamisesta suhtauduttiin myönteisesti. Ehdotusten vaikutusten kat-

sottiin kuitenkin olevan riittämättömät. Varsinaisen kieliohjelman suunnittelun lähtökohtana voidaan pitää Miettusen toisen hallituksen (30.11.1975–29.9.1976) ajankohtaa. Hallitusohjelmaan sisältyi yhtenä osana kielenopetukseen liittyvä osuus (Eduskunnan ohjelmakopio 2.1.1999, 8–9).

Ohjelmassa todetaan seuraavaa: “Hallitus selvittää peruskoulun, lukion ja ammatillisen koulutuksen kielenopetuksen aseman ja tarpeet sekä mahdollisuudet nykyisen kielenopetuksen monipuolistamiseen. Turvataan peruskouluopintojen aloittaminen saamen kielellä. Hallitus valmistaa kokonaisvaltaisen ohjelman maamme kaksikielisyysden turvaamiseksi ja edistämiseksi. Vahvistetaan ruotsin kielen asemaa yleensä opetuksessa ja turvataan toisen kotimaisen kielen opetus keskiasteen uudistuksessa sekä lukiossa ja sitä vastaavassa ammatillisessa opetuksessa.”

Suunnittelutyötä toteuttamaan asetettiin komitea. Komitea oli siihen aikaan yleisempi työskentelymuoto kuin myöhemmin. Komitealaitos edustaa normatiivisen päätöksenteon tasoa. Periaatteena oli siitä syystä, että valtionhallinnon tärkeimpiä valmistelu- ja suunnittelu-tehtäviä käsiteltiin nimenomaan komiteoissa. Komitealaitos oli samalla osa valtioneuvoston ja ministeriön suunnitteluorganisaatiota. Päätös komitean asettamisesta tehdään valtioneuvoston yleisistunnossa. Kieliohjelman suunnittelun nostaminen komiteatasolle osoittaa, että kieliohjelmanpolitiikka koettiin merkittäväksi ja sen suunnittelun katsottiin koskevan muutakin hallinnonala kuin vain opetussektoria. Suunnittelutyö haluttiin näin vahvan ja laajan poliittisen päätöksentekijän vastuulle. Samalla istuva hallitus sai ennakoivaa informaatiota kyseisestä yhteiskunta- ja koulutuspolitiikan alan uudistushankkeesta.

Komitean asettaminen 9.12.1976 siirtyi Miettusen kolmannelle hallitukselle (29.9.1976–15.5.1977). Tällöin opetusministerinä oli Marjatta Väänänen (Piri 1999, 96). Komitean asettamisen tarve kytkettiin (Esittelymuistio 9.12.1976/Lehtonen) hallitusohjelmaan seuraavasti: “Hallitusohjelman mukaan selvitetään peruskoulun, lukion ja ammatillisen koulutuksen kielenopetuksen asema ja tarpeet sekä mahdollisuudet nykyisen kielenopetuksen monipuolistamiseen.” Sen sijaan komitean tehtäväksi annossa ei ole mainintaa ruotsin kielen opetuksen vahvistamisesta, joskin tehtäväksi anto ilmaisee kuitenkin sen, ettei ruotsin kielen opetusta ole syytä heikentää. Saamen kieli ei myöskään ollut tässä yhteydessä mukana. Komitean asettaminen oli ainakin kah-

deksan kuukautta valmisteltavana (OPM:n lausuntopyyntö VVM:n järjestelyosastolle 23.4.1976). Valmisteluajan pituus ja toimeksiannon monet linjaukset osoittavat, että komitean asettamiseen liittyi erilaisia käsityksiä.

Komitean avulla poliittinen päätöksentekijä sai suunnittelutyöhön kytketyksi paitsi valtion hallinnon eri tasot myös etu- ja ammattiryhmien, kunnallishallinnon, yliopistolaitoksen ja tutkimuksen asiantuntijoita. Maan eri osien ja kieliryhmien edustus voitiin lisäksi ottaa huomioon. Maan eri osien edustusta oli kieliohjelmakomiteassa pääkaupunkiseudun lisäksi Lapista, Varsinais-Suomesta ja Itä-Uudelta maalta.

Kieliohjelmakomitean tehtävänä oli olemassa olevan opetus- ja koulujärjestelmän kielenopetustilanteen selvittäminen. Tästä lähtökohdasta tuli valmistella ehdotus, joka perustuisi maan kulttuuripolitiikkaan ja kielitaidon tarpeeseen. Ehdotus edellytti siis kontekstitekkijöiden huomioon ottamista. Ehdotuksen tuli suuntautua toisen kotimaisen kielen ja vieraiden kielen opetusohjelmaan koko maan koulujärjestelmässä ja muussa opetustoiminnassa. Ehdotuksen tuli myös turvata samalla näiden kielten opetuksen monipuolisuus. Kysymys oli kielipoliittisen periaateohjelman laatimisesta. Siinä piti ottaa huomioon sekä koulujärjestelmään kuuluva eli julkinen koulutus että muu opetustoiminta. Nykyisen terminologian mukaisesti oli kysymys elinikäisen koulutuksen periaatteen toteuttamisesta (vrt. luku 10).

Ehdotukselle asetti poliittinen päätöksentekijä (valtioneuvosto) rajoittavia ehtoja. Ehdotuksella ei saisi vaarantaa peruskoulun muiden tavoitteiden toteutumista. Lisäksi ehdotuksessa piti ottaa mahdollisimman suuressa määrin huomioon maan eri osien erityispiirteet ja alueellisen tasapuolisuuden asettamat vaatimukset.

Ajatus peruskoulun muiden tavoitteiden vaarantumisen estämisestä saattoi ilmeisesti saada alkunsa pelosta. On oletettavissa, että kieliohjelmakomiteaa asetettaessa esiintyi epäilyjä siitä, että tämä ainoastaan kielenopetuksen suunnitteluun tarkoitettu komitea pyrki esittämään kielten opetuksen lisäämistä, kun toisaalta esimerkiksi siihen mennessä jo pitkään toimineessa lukion opetussuunnitelmatoimikunnassa oli pyrkimyksiä päinvastaiseen eli kielten tuntimäärien vähentämiseen. Peruskoulun kieliohjelmapäätöksen jälkeen oli olemassa laajalle levinneitä käsityksiä siitä, että kahden pakollisen oppilaalle vieraan kielen ratkaisu oli peruskoulussa liian vaativa, ja toisaalta lu-



kion opetussuunnitelmatoimikunta valmisteli parhaillaan opetussuunnitelmaehdotusta, jossa kielenopetuksen osuus oli osoittautunut ongelmalliseksi.

### 7.1.1 Kulttuuripolitiikan ja kielitaidon tarpeen selvitys

Kieliohjelmakomitean tuli tehdä ehdotuksensa kielenopetuksen periaateohjelmasta kielitaidon tarpeen ja kulttuuripoliittisten suhteiden pohjalta. Se merkitsi velvoitetta ottaa huomioon olemassa olevat olosuhteet ja mahdollisuuksien mukaan tehdä myös tulevaisuutta koskevat linjaukset.

Suomen kulttuuri- ja kielioloja selvitettiin historiallisesta taustasta lähtien. Näkemyksenä oli, että maan kulttuurisuhteista sekä maantieteellisestä ja poliittisesta asemasta riippuu, mikä merkitys eri vierailuilla kielillä on maan kieltenopetuksessa (Kieliohjelmakomitea 1978, 85).

Huomioon on nykytilanteessa otettava se, että Suomen poliittinen asema oli tuona kylmän sodan aikana hyvin sensitiivinen. Kun Suomen puolueettomuusasema toisen maailmansodan jälkeen oli vakiintunut, osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön oli tullut mahdolliseksi kaikkien valtioiden kanssa. Kuitenkin suhtauduttiin varovaisesti kaikkeen sellaiseen, jonka pelättiin voivan vaikuttavaa negatiivisesti tasapainotilanteeseen. Suomen ulkopolitiikan kannalta merkityksellisiä maita olivat erityisesti molemmat naapurimaat. Neuvostoliiton kanssa myönteiset suhteet nojautuivat ystävyys-, yhteistyö- ja avunantosopimukseen. Neuvostoliiton reaktioita aristeltiin. Suhteet läntiseen naapuriin olivat siihen verrattuna ongelmattomammat. Lisäksi Suomi oli ilmoittanut haluavansa ylläpitää hyviä suhteita kaikkiin muihin maihin riippumatta siitä, mihin valtioryhmään ne kuuluivat.

Toisen maailmansodan jälkeen elettiin myös Suomen ja Saksojen (BRD ja DDR) suhteissa ongelmallista aikaa. Molempien Saksojen kanssa pyrittiin kehittämään perinteiltään rikkaita tiede-, kulttuuri- ja taloussuhteita. Ongelmia tuotti mm. poliittisten suhteiden vakiintumattomuus, kunnes Suomi länsimaisena edelläkävijänä vuonna 1973 tunnusti molempien Saksojen valtiollisen aseman ja solmi niiden kanssa vakaat diplomaattiset suhteet. Tämän seurauksena mahdollistui Suo-

melle jälleen koko saksankielisen Euroopan kanssa käytävä sekä yksityisluonteinen sekä virallinen yhteydenpito niin talous- kuin myös kulttuurisuhteiden hoidossa. DDR:n tavoitteisiin kuului pyrkiä tekemään mahdollisimman runsaasti erilaisia virallisia sopimuksia ja pöytäkirjoja (Putensen 2000, 304). DDR:n kanssa solmittiin kulttuurisopimus vuonna 1977 ja liittotasavalta seurasi esimerkkiä 1978. Niin kauan kuin elettiin kahden Saksan kautta vuoteen 1990, vallitsi Saksojen välillä kilpailua Suomeen suunnatussa kulttuurivaihdossa. Liittotasavallalla ei ollut missään muussa saman suuruisessa valtiossa kuin Suomessa neljä Goethe-instituuttia. Saksojen yhdistymisen seurauksena on kulttuurivaihtoon vaikuttanut kielteisesti taloudellisten resurssien kaventuminen. Esimerkiksi saksan kielen toisen aineneuvojan (Fachberater) virka on lakkautettu ja maassa toimii ainoastaan yksi Goethe-instituutti.

Lähtökohtana kulttuurisuhteiden edellyttämän kielitaidon kartoittamisessa olivat ensimmäisellä sijalla pohjoismaiset kulttuurisuhteet. Tällöin nousi esiin ruotsin kielen tarve johtavana pohjoismaisena kielinä ja läntisen naapurimaamme kielinä, jolla on myös kotimainen konteksti.

Venäjän kieltä katsottiin tarvittavan, koska se oli itäisen naapurimaan kieli. Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenyyden myötä korostuivat järjestön viralliset kielet: englanti, espanja, kiina, ranska, venäjä ja arabia. YK:n rauhanturvajoukoissa oli englanti komento- ja työkieli, joskin ranskaa tarvittiin osittaisena komentokielenä sekä ruotsia ja saksaa ainakin sosiaalisissa kontakteissa.

Helsingissä vuonna 1975 pidetty Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi (ETYK) korosti päätösasiakirjassaan vieraiden kielten ja kulttuurien opetuksen merkitystä. Päätösasiakirjat laadittiin alunperin englannin, espanjan, italian, ranskan, saksan ja venäjän kielellä. Nämä kielet oli siis katsottava merkittävimmiksi Euroopan kieliksi. Tähän tapahtumaan ja päätösasiakirjaan nojautuu myös Barthold C. Witte (1987, 166) todetessaan, että saksan kieli oli yksi ETYKin (KSZE) konferenssin ja siinä tehdyn sopimuksen kieliä. Hän viittaa samassa yhteydessä myös Euroopan aseistariisuntakonferenssiin.

Ulkoasiainhallinnon kielitaitovaatimukseen oli kirjattu suomen ja ruotsin kielen lisäksi englannin, espanjan, ranskan, saksan ja venäjän kieli. Samat kielet esiintyivät myös erilaisin painotuksin puolustus- hallinnon alalla.

Elinkeinoelämän (kauppasuhteet, -yhdistykset, tullisopimukset, projektivienti, matkailu) kannalta tarvittiin erilaisin painotuksin ruotsin, englannin, saksan, venäjän, ranskan ja espanjan kieltä.

Multilateraaliin sopimuksiin perustuvissa kulttuurisuhteissa oli tuohon aikaan tärkeällä sijalla Unesco. Sen kieliä ovat YK:n tavoin englantia, espanja, kiina, ranska, venäjä ja arabia. Pohjoismaisessa kulttuuriyhteistyössä kieli oli pääasiassa ruotsi. Nykyään tulkkauksen käyttö on vähentänyt virallisten kokousten kielitaitovaatimuksia.

Kulttuurisuhteita hoitavat paitsi järjestöt ja laitokset ennen kaikkea yksityiset kansalaiset. Sekä markkinatalousmaat että sosialistiset maat olivat asettaneet omia kielitaitovaatimuksiaan kulttuurivaihtoon osallistuville henkilöille. Suomella oli bilateraalaisia kulttuurisuhteita tuohon aikaan lähes 40 maan kanssa. Markkinatalousmaiden kulttuurivaihdossa kysymykseen tulivat lähinnä maan omat kielet ja sosialististen maiden kohdalla saksan, englannin, ranskan ja venäjän kielet.

Komitea perehtyi myös Euroopan kulttuuriyleissopimuksen (CDCC), Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) ja Keskinäisen taloudellisen neuvoston (SEV), ulkomaanyhdistysten ja -seurojen, ystävyyskuntatoiminnan ja vapaamuotoisen yhteistyön kielitaitovaatimuksiin. Samoin analysoitiin ulkomailla opiskelua, korkeakoulujen kurssikirjallisuutta, tiedettä, kaunokirjallisuutta, taiteita ja urheilun, kansankirkkojen ja muitakin yksilöiden kielitaidon tarpeita. Latinan kielen taitoa katsottiin tarvittavan ”yhteyksien säilyttämiseksi antiikin kulttuurin ja myös latinan kielen yleisen kielitieteellisen ja kulttuurisen merkityksen vuoksi” (Kieliohjelmakomitea 1978, 151).

Kielitaidon tarpeen arviota edesauttoivat myös 1970-luvulla tehdyt tutkimukset ja selvitykset (Piri 1999, 87). Ne antoivat yhdensuuntaista tietoa työelämässä vaadittavasta kielitaidosta. Tutkimukset olivat kohdistuneet teollisuuden, kaupan ja eräiden palveluelinkeinojen kielitaidon tarpeeseen. Ne antoivat tietoa siitä, että Suomessa tarvittiin eniten ruotsin kieltä taitavia, sitten englantia ja saksaa ja näiden jälkeen venäjää ja ranskaa. Korkeakoulututkinnon suorittaneille näytti englantia olevan ruotsia tarpeellisempi.

Kun otettiin huomioon edellä kuvatut eri kulttuurisuhteiden ja yksityiskohtaisten kontaktien edellyttämät kielitaidon tarpeet ja kielitaidon tarpeesta tehtyjen tutkimusten ja selvitysten tulokset, nousivat molemmissa yhteyksissä samat kielet tärkeimmiksi. Tutkimusten to-

dettiin osoittaneen myös sen, että vastuunalaisissa tehtävissä toimiville ei riitä kotimaisten kielten lisäksi ainoastaan yhden vieraan kielen taito, vaan tarvitaan ainakin kahden maailmankielen taitoa (Kieliohjelmakomitea 1978, 72–116).

Molempien tarvekokonaisuuksien pohjalta komitea päätyi siihen, että “suomalaiset ovat kansainvälisessä kanssakäymisessä riippuvaisia kielitaidosta. Vieraiden kielten taito tekee mahdolliseksi tiedon ja vaikutteiden vastaanottamisen, kansallisen kulttuurin kehittämisen sekä aloitteiden tekemisen ja vaikuttamisen kansainvälisessä yhteistyössä. Vieraan kielen taito on myös kaupan ja politiikan väline sekä keino henkilökohtaisen elämän rikastuttamisessa” (Kieliohjelmakomitea 1978, 117).

Edellä kuvattu kieliohjelmapolitiittisen suunnittelun ja valmistelun vaihe oli varsin seikkaperäinen. Kansainvälisen tutkimuksen ja kokemusten perusteella näyttää selvältä, ettei missään muualla maailmassa ole tehty yhtä laajaa kielipoliittisen suunnittelun lähtökohtia koskevaa selvitystyötä jo 1970-luvulla. Näin ollen D.E. Ingramin (1994, 157) esittämä näkemys suomalaisen kieliohjelman suunnittelusta vaikuttaa selvästi virheelliseltä. Hänen mukaansa kysymys oli ainoastaan ruotsin kielen kohdalla yhteiskunnan kulttuurinäkemuksiin ja -arvoihin perustuvasta suunnittelusta ja muiden kielten suunnittelussa olisi Suomessa kiinnitetty huomiota ainoastaan maan kaupallisiin ja taloudellisiin intresseihin ja huomiotta olisi jätetty yksilön kielitaidon tarve ja klassisten kielten kulttuuriarvot. Nämä kaikki alueet tulivat vastoin Ingramin käsityksiä otetuiksi tietoisesti huomioon kieliohjelmapolitiittisessa suunnittelutyössä.

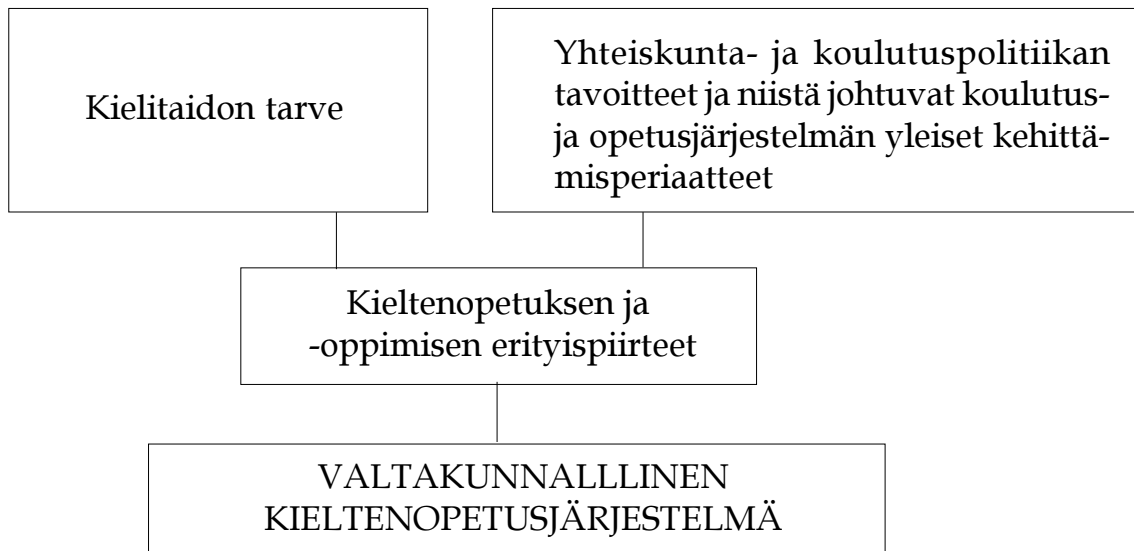
### 7.1.2 Yleistavoitteet

Peruskoulun kieliohjelman taustana olivat yhteiskunta- ja koulutuspoliittiset näkemykset kansanopetuksen kehittämisestä ja käsitys koko ikäluokalle tarpeellisesta pohjasivistyksestä. Opetustoiminnan kansainvälisen näkökulman merkitystä korosti aikanaan esimerkiksi UNESCO:n suomalaisessa toiminnassa urauurtavaa työtä tehnyt kouluhallituksen pääjohtaja Reino Oittinen (Autio 1995, 87). Oittinen painotti erityisesti teknis-luonnontieteellisten sivistystarpeiden kasvua. Kansainvälisyyttä puoltava arvomaailma toi myös oman sävynsä ja

heijastumansa Oittiseen ja 1960- ja 1970-lukujen koulunuudistukseen. Konkreettisenä näyttönä on hänen opetusministeriajaltaan (1966–1968) koottu arkisto, joka sisältää suomen-, ruotsin-, saksan-, englannin- ja ranskankielisiä puheluonnoksia (valtioneuvoston arkisto).

Kieliohjelmakomitean käsityksen mukaan kansallisen kielenopetuksen ensisijaisena tehtävänä on tuottaa tehokkaasti ja samalla taroituksenmukaisesti maan tarvetta vastaava kielitaito. Komitea lähti siitä, että kieltenopetuksen tehtävät ja tavoitteet sekä kielenoppiminen poikkeavat muista opiskeltavista oppiaineista ja muusta oppimisesta. Tästä syystä ei kielenopetukseen ole useinkaan mahdollista kaavamaisesti soveltaa muiden aineiden opetusjärjestelyjä tai ratkaisuja (Kieliohjelmakomitea 1978, 147). Komitea esitti kielenopetuksen kehittämistavoitteet ja niiden toteuttamiskeinot ja otti tässä kokonaisuudessa huomioon kielenopetuksen tehtävän maan tarvetta vastaavan kielitaidon tuottamiseksi. Tämä kokonaisuus käsittää viisi tasoa (vrt. kuvio 3 luku 2.2.1). Se sisältää normatiiviset, strategiset ja operatiiviset tavoitteet kieltenopetukselle osana maan koulutusjärjestelmää. Lisäksi se sisältää keinot tavoitteiden toteuttamiseksi ja ehdotukset eri hallintotasojen sekä koulutus- ja opetusmuotojen työnjaoksi tavoitteisiin pyrittäessä. Opetusministeriön tehtävänä on tavoitteiden mukaisesti huolehtia kielivalikoiman tarjonnan riittävydestä hallinnollisin määräyksin ja tukea järjestelyjä, jotka edistävät kielivalintojen monipuolistumista. Opetusministeriön tulisi siis käyttää toimivaltansa säännösten ja määräysten antamiseksi (authority, input) sekä edesauttaa erilaisin panostuksin (input, informaatio-ohjaus) kieliohjelman monipuolistumista.

Kieliohjelmakomitean kehittämismallin pääkohtia havainnollistaa kuvio 8.



KUVIO 8. Kieliohjelman kehittämismalli  
(Kieliohjelmakomitea 1998, 147)

Yhteiskunta- ja koulutuspolitiikan tavoitteet pohjautuvat vuoden 1971 koulutuskomiteaan eli puheenjohtajansa nimen mukaan kutsuttuun Itälän komiteaan (Komiteanmietintö 1973:52). Kytkeä kieltenopetukseen tapahtui seuraavan linjauksen mukaisesti:

- Kieltenopetus tuottaa kielitaitoa, joka edistää yhteiskunnan jäsenten henkistä ja aineellista hyvinvointia, viihtyvyyttä sekä monipuolista kehitystä.
- Tehokas ja tarkoituksenmukainen kieltenopetus luo osaltaan mahdollisuuksia taloudellisen kehityksen ja tuottavuuden kasvulle.
- Samoin se tukee kansallisen sivistyselämän kehittämistä sopu- soinnussa kulttuurin kansainvälisen kehityksen kanssa.
- Erityisen selvästi kieltenopetus tukee kansainvälisen kanss- käymisen ja yhteisymmärryksen edistämistä.
- Kieltenopetus voidaan myös järjestää niin, että se edistää hen- kisten ja aineellisten etujen nykyistä tasaisempaa ja oikeuden- mukaisempaa jakautumista ja lisää samalla yhteiskunnan jä- senten demokraattisia toiminta- ja vaikutusmahdollisuuksia (Kieliohjelmakomitea 1978, 148).

“Kieltenopetuksen osuutta yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteuttamisessa ei tulisi yliarvioida eikä ylikorostaa.” Tämän kieliohjelmakomitea totesi siitä huolimatta, vaikka se katsoi kielenopetuksen tehävän soveltuvan asetettuihin tavoitteisiin luontevasti.

Kieliohjelmakomitea nosti Itälän komitean koulutuspoliittisista tavoitteista kielenopetuksen kannalta tärkeimmiksi:

- väestön koulutustason kohottamisen
- koulutuksen tasa-arvoisuuden lisäämisen ja
- koulutuksen sisällön uudistamisen.

Tältä pohjalta kieliohjelmakomitea kytki kielipoliittiset tavoitteet yhteiskunta- ja koulutuspoliittisiin tavoitteisiin todeten “kielenopetuksella on oma osuutensa yhteiskuntapoliittisten ja koulutuspoliittisten tavoitteiden toteuttamisessa, mikäli sellaisina pidetään esimerkiksi vuoden 1971 koulutuskomitean ja opetussuunnitelmakomitean (Komiteanmietintö 1975:33) kannanottoja.”

Kielitaidon tarpeen täyttymiseksi ja kielitaitovarannon ylläpitämiseksi komitea kiinnitti huomion eri kielten mahdollisuuteen täyttää maan kielitaidon tarve. Komitea totesi, että eri kielillä on erilainen asema tärkeitä kieliyhteyksiä ja viestintätehtäviä hoidettaessa, ja niiden kesken voidaan saada aikaan hyödyllinen työnjako. Tässä suhteessa kotimaiset kielet, suomi ja ruotsi, katsottiin tärkeiksi Suomessa, mutta kattavuudeltaan hyvin rajalliseksi kansainvälisesti katsotuna. Ruotsin kielen avulla voidaan hoitaa yleensä yhteydet Pohjoismaihin. Pohjoismaiden ulkopuolelta tuleva ja niiden ulkopuolelle suuntautuva viestintä joudutaan kuitenkin hoitamaan pääasiassa muiden kielten kuin suomen ja ruotsin kielen avulla. Suomessa yleisimmin opiskeltaville vieraille kielille katsottiin olevan yhteistä, että niitä käytetään laajasti kansainvälisen viestinnän välineenä. Tämän toteamuksensa tukena kieliohjelmakomitealla oli oman työnsä perusteella muovautuneet näkemykset kulttuuripolitiikan kielitaidon tarpeesta sekä korkeakoulujen ja eräiden muiden tahojen tekemät tutkimukset ja selvitykset (vrt. luku 10).

Komitea teki myös ehdotuksensa siitä, miten kielenopetusjärjestelmästä voisi kehittyä itseään tarkkaileva, ohjaava ja korjaava. Yksi edellytys oli vireä tutkimus-, kehittämis-, suunnittelu- ja kokeilutoi-

minta ja kiinteä vuorovaikutus tutkimuksen ja käytännön välillä (Kieliohjelmakomitea 1978, 148).

Kehittämismallissa (Kuvio 8) kielitaidon tarve ja yhteiskunta- ja koulutuspolitiikka tasa-arvoisina yläkäsitteinä kuvaavat komitean näkemystä siitä, miten kielitaidon tarve on selvitettävissä tutkimuspohjaisesti ja on siis asiantuntijatietoon perustuva. Sen sijaan yhteiskunta- ja koulutuspolitiikka ovat tahdonvallan asioita ja poliittisten päätöksentekijöiden harkintaan perustuvia. Tässä kieliohjelmakomitean suunnitteluprosessi osoitti, ettei se tyytynyt pelkistä asiantuntijoiden tavoitteellisista näkökulmista johtamaan kieliohjelmia koskevia ehdotuksiaan. Ehdotuksiin päästiin sekä olemassa olevan kielitaidon tarpeen että poliittisen tahdon huomioon ottamisella ja niihin tuli yhdistää kielenopetuksen ja -oppimisen erityispiirteet. Kieltenopetukseen ja -oppimiseen liittyy erityispiirteitä, jotka eivät koske yhtä lailla muuta opetusta. Ne liittyvät vahvaan sisältöriippuvuuteen. Sisältöriippuvuus tarkoittaa sitä, että kieli tarvitsee toimiakseen aiheen/ajatuksia, joita kielellä välitetään. Sisällöt vaikuttavat, millaista sanastoa ja rakenteita tarvitaan. Irralliset sanat ja rakenteet eivät yleensä riitä. Tältä pohjalta syntyisi kielenopetusjärjestelmä eli maan kieliohjelma (Kalevi Pohjalan haastattelu 11.12.2000). Tässä kehittämismallissa käy selkeästi ilmi erityisesti Takalan kehittämä viisitasoinen suunnittelumalli, johon liittyy tiiviisti myös arviointi (vrt. luku 2.2.1). Kieltenopetuksen kehittämistavoitteet ja niiden toteuttamiskeinot (Komiteamietintö 1978, 269) käyvät kokonaisuudessaan yksityiskohtaisemmin ilmi Takalan laatimasta kaaviosta, joka on tämän tutkimuksen liitteenä (Liite 5). Myös yleistavoitteiden valmistelussa näkyy voimakkaasti Takalan ajattelun jälki.

Erityisen vilkkaan keskustelun kohteena olivat tuolloin koulutuksen tasa-arvo ja tasa-arvon tulkinnat. Itälän komitea oli arvioinut tasa-arvoon päästävän koulutuskustannuksia, koulutusmahdollisuuksia ja yleensä kehitysolosuhteita tasoittamalla ja oppimisvaikeuksien voittamisen edellytyksiä parantamalla. Raimo Hovi ym. (1989, 184–185) viittaa myös komitealaitosta, koulutusmietintöjä ja koulutuspolitiikan oikeutuksia käsittelevässä teoksessa tasa-arvoisuusperiaatteen taustoihin ja toteaa, että Suomen kansainvälisen kilpailukyvyn kannalta tärkeä kysymys on lahjakkuusreservien täysimääräinen mobiilisointi. Se edellyttää puolestaan myös koulutuksellisen tasa-arvoisuuden toteuttamista”.



Eriäviä mielipiteitä jätettiin Itälän komiteassa kaikkiaan kahdeksan: Erik Allardt, Jukka Lehtinen, Jaakko Numminen, Reijo Wilenius, Viljo Kuuskoski, Lauri Korpelainen, Jouko Matilainen ja Ilkka Hakalehto. Niissä puututtiin muun muassa komitean esittämiin tavoitteisiin ja erityisesti tasa-arvoisuuteen siltä kannalta, ettei yhteiskuntapoliittisista tavoitteista voitaisi johtaa suoraan koulutuksen käytännön toimenpiteitä. Komitea kokonaisuudessaan hyväksyi tasa-arvon mahdollisuuksien tasa-arvona. Sen sijaan saavutettiin ainoastaan osittainen yksimielisyys niistä keinoista, joihin tasa-arvon toteuttamiseksi tulisi ryhtyä.

Komitean jäsenistä ainoastaan kuusi, sen puheenjohtaja Jaakko Itälä ja Pekka Aukia, Yrjö Engesström, Voitto Kallio, Liekki Lehtisalo ja Reijo Virtanen, olivat yksimielisiä mietinnön ehdotuksista. He muodostivat komiteassa vähemmistön. Eriävät mielipiteet jakautuivat kuitenkin viiteen erilaiseen, joten eriävää näkemystä edustavista ei soviteltu yksimielistä kannanottoa. Eriävän mielipiteen esittäjistä olisi muodostunut enemmistö. Itälän komitean entisen sihteerin Leevi Melametsän (Haastattelu 17.4.2000) kertoman mukaan erilaiset näkemykset selkiintyivät vasta työskentelyn loppuvaiheessa. Silloin kävi ilmi, että itse kukin komitean jäsen oli tulkinnut mielessään asetetut tavoitteet omalta kannaltaan ja johtanut niistä koulutusjärjestelmän uudistusperiaatteet omalla tavallaan. Kieltenopetuksen kannalta Melametsä näki Itälän komitean työn seuraukseksi sen, että Suomessa niinkin varhain kuin jo 1970-luvulla hyväksyttiin kaikkeen ammatilliseen koulutukseen yhtenäisiin perusteisiin rakentuva kieliohjelma. Sen mukaan pääsääntöisesti kaikille oppilaille tuli kaksi pakollista kieltä: toinen kotimainen kieli ja yksi vieras kieli.

Kieliohjelmakomiteassa esiintyi hiljaista aprikointia Itälän komitean määrittelemien yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden merkityksestä koulutuspolitiikan muotoilijana. Asiasta en muista kuitenkaan keskustellun. Kuitenkin muistan Takalan käyttäneen aikaansa runsaasti selvittäessään minulle tutkijoiden erilaisia tulkintoja tasa-arvokäsitteestä. Myös komitean istuntojen väliajalla Takala syvensi tasa-arvon erilaisia tulkintamahdollisuuksia komitean jäsenille. Muistan erityisesti komitean puheenjohtajan syventyneen asiaan hyvin kiinnostuneesti. Takalan muotoilut hyväksyttiin sittemmin komiteassa ilman kommentteja.

Allardt (1995, 144; 148–149) toteaa runsas 20 vuotta myöhemmin

osallistumisestaan Itälän komitean työhön sen työn olleen “radikaalin rationalismin ilmaus”. Komitean tehtäväksi annosta heijastui hänen mukaansa käsitys, että koko koulutuksesta on kehitettävä vahva, yhtenäinen kokonaisuus. Radikaalilla rationalismilla Allardt tarkoitti ruotsalaisiin tutkijoihin Björn Wittrockiin ja Stefan Lindströmiin viitaten tavoitteellisia ohjelmia, jotka pyrkivät lopullisiin ratkaisuihin yhteiskunnallisissa kysymyksissä. Itse Allardt kertoo olleensa inkrementalismiksi kutsutun pienten ja asteittaisten parannusten politiikan kannattaja, vaikkei pidäkään inkrementalistista lähestymistapaa yksinään riittävänä. Hän katsoo tarvittavan myös kokonaisuutta koskevia analyysejä organisaatioista, organisaatioiden tavoitteista ja välineistä.

Itälän komitean yhteiskuntapoliittisena tavoitteena mainitaan “kansojen välisen kanssakäymisen ja yhteisymmärryksen edistäminen”. Tästä tavoitteesta on johdettavissa myös kieliohjelman monipuolisuuden/monipuolistamisen tavoite. Monipuolisuuden tavoitteeseen komitea päätyi myös analysoidessaan kulttuuripoliittisten suhteiden vaikutusta kielitaidon tarpeeseen ja kielitaidon tarpeesta tehtyjen tutkimusten tuloksia (vrt. luku 10).

Myös seuraava peruskoulun opetussuunnitelmakomitean (1970 I, 88) näkemys, vaikkei se tuekaan kahden vieraan kielen opettamista kaikille, implikoi kuitenkin suomalaisen yhteiskunnan kannalta useiden vieraiden kielten taidon tärkeyttä eli kielitaidon monipuolisuuden ideologiaa: ”Uutena ongelmana kohoaa esiin se, pitäisikö opiskelun differentoitua (lue yläasteella) kahdeksi oppilaalle vieraaksi kieleksi. Yhden vieraan kielen opiskelua voidaan nyky maailmassa pitää kaikille yleisen yleissivistyksen osana. Vaikka yhteiskunnan kannalta on välttämätöntä, että on useita vieraita kieliä taitavia kansalaisia, ei tämä merkitse sitä, että vieraiden kielten taidon tulisi – tai olisi edes edullista – jakaantua sillä tavoin, että jokainen osaisi kahta vierasta kieltä.”

Peruskoulua koskevan lainsäädännön puolella ei kuitenkaan vielä tuohon aikaan näkynyt koulutuspoliittisena tavoitteenasetteluna kansainvälistä näkökulmaa. Kansainvälistäminen oli saanut ilmaisunsa alemmantasoisissa määräyksissä. Samanlainen on tilanne oppikoulua ja lukiotakin koskevissa säännöksissä, vaikka näiden koulumuotojen opetussuunnitelmissa kieltenopetuksella oli merkittävä asema.

Kieliohjelmakomitean tekemää kieliohjelman kytkentää yhteis-

kuntapoliittisiin ja koulutuspoliittisiin tavoitteisiin ja opetuksen sisällöllisen suuntautumisen määrittelyä voidaan pitää ensimmäisenä laatuun. Kieliohjelmakomitea ei tyytynyt Itälän komitean tavoin johtamaan ehdotuksiaan pelkästään tavoitteellisista lausumista vaan kytki ehdotukset kielitaidon tarpeeseen eli yhteiskunnalliseen, kulttuuripoliittiseen ja yksilölliseen viitekehykseen, kuten poliittinen päätöksentekijä kieliohjelmakomiteaa asettaessaan oli edellyttänyt. Lisäksi komitean pyrkimyksenä oli määritellä eri kielten asema niiden erilaisten käyttöyhteyksien ja työnjaon kautta. Tämä yhteistyön periaate on toiminut linjauksena myös kansainvälisissä suhteissamme. Tätä voitaneen kutsua myös konsensusperiaatteeksi tai Berndtsonin (vrt. luku 3.6) kuvaamaksi idealistiseksi suuntaukseksi. Tämä periaate kuvaa vieläkin kansainvälisiä suhteitamme.

### 7.1.3 Määrälliset ja laadulliset tavoitteet

Kieliohjelmakomitea pyrki hahmottamaan yleiset puitteet kielitaidon määrälle, laadulle ja monipuolisuudelle. Lähtökohtana komitean toimeksiannossa oli, että tulevan ehdotuksen tuli perustua tietoon olemassa olevasta tilanteesta ja kielitaidon tarpeesta. Ehdotuksen tuli turvata myös kieliohjelman monipuolisuus. Monipuolisten suhteiden merkitys oli toisaalta ymmärretty jo mm. ulkopoliitikassa ja kansainvälisessä yhteistyössä. Myös Itälän komitean yhteiskuntapoliittisissa tavoitteissa oli tullut esille monipuolisuuden ja moniarvoisuuden näkökulma. Monipuolisuuden vaatimus ei siis syntynyt pelkästään irrallisena ilman kontekstisidonnaisuutta.

Numminen ym. (1998, 9) toteaa monipuolisuustavoitteesta peruskoulun uudistuksessa seuraavasti: "Peruskoulun kieliohjelma sisälsi vieraan kielen osalta sen merkittävän kannanoton, että siinä asetuttiin vieraan kielen tarjonnassa monipuolisuuden kannalle." Näin ei ollut muissa Pohjoismaissa. Suomen peruskouluissa oli mahdollista valita pakolliseksi vieraaksi kieleksi muukin kieli kuin englanti, nimittäin saksa, ranska ja venäjä. Autio (1993, 76) kertoo opetusministerinä toimineen Oittisen halunneen järjestää venäjän, saksan tai ranskan opetusta nimenomaan suurille paikkakunnille. Näiden kielten valitseminen tehtiin mahdolliseksi, joskin kuitenkin vaikeaksi, sillä saksan, ranskan ja venäjän kielen tarjoaminen vaihtoehtoiseksi kieleksi

englannin ja toisen kotimaisen kielen rinnalla vaati valtioneuvoston luvan. Luvan saamisen edellytyksenä oli peruskouluasetuksen (26.6.1970/444) 9 §:n mukaan se, että koulujen sijainti, toimintaolosuhteet ja riittävä oppilasmäärä sekä jatko-opintomahdollisuudet sallivat sen. Monipuolisuuden tavoite oli siis olemassa (de jure) peruskoulun suunnittelijoiden ja päätöksentekijöiden mielessä.

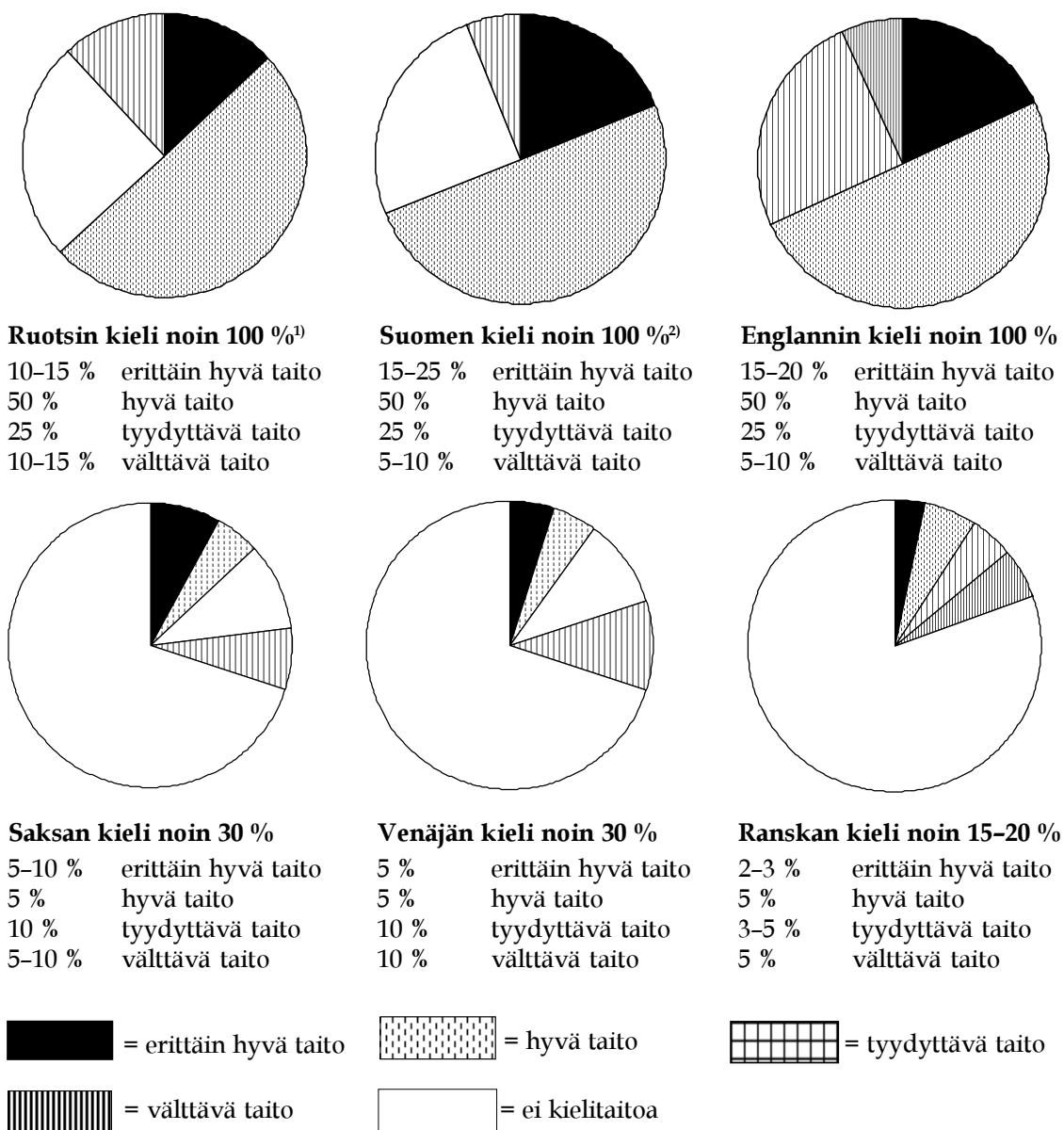
Edellä on käynyt ilmi, että kieltenopettajat sekä elinkeino- ja kulttuurielämän edustajat pitivät peruskoulujärjestelmää sinänsä syynä siihen, että englannin kieli nousi valta-asemaan. Perusteluna oli lähinnä lainsäädäntö, jolla muiden kielten valitseminen oli tehty vaikeaksi. Kuitenkin myös tuon ajan oppikoulujen kieltenopetusta koskevat tilastot osoittivat englannin opetuksen olleen lisääntymässä ja erityisesti saksan opetuksen vähenemässä. Itse asiassa ei voikaan lähteä siitä, että koulunuudistus ja peruskoulujärjestelmä olisivat sinänsä johtaneet englannin opetuksen lisääntymiseen. Suomen ulkopuolelta tuli kansainvälisiä paineita.

British Council oli saanut vuoden 1940–1941 vuosikertomuksen mukaan perustamisluvan. Sen tehtäväksi oli määritelty Yhdistyneen kuningaskunnan ja englannin kielen aseman edistäminen ulkomailla ja samalla aikaisempaa tiiviimpien kulttuurisuhteiden kehittäminen Yhdistyneen kuningaskunnan ja muiden maiden välillä tarkoituksena kansainyhteisön kaikinpuolinen hyvinvointi (Phillipson 1997, 139). Englannin kielen asema vahvistui nimenomaan saksan kielen kustannuksella, kuten tapahtui maailmansodan jälkeen muissakin maissa ja nopeimmin Pohjoismaissa. Nähtävissä on myös nimenomaan ohjattua poliittista toimintaa, vaikkakaan sitä ei väestö tiedostanut.

Suomessa olivat kieltenopettajajärjestöt ja eräät elinkeino- ja kulttuurielämän edustajat kiinnittäneet julkisesti huomiota kieliohjelman monipuolisuuden merkitykseen. Uusia tuulia puhalsi myös turvallisuutta ja yhteistyötä korostavassa kansainvälisessä toiminnassa. Helsingissä järjestetyssä Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökokouksessa puututtiin vuonna 1975 kieltenopetukseen kansainvälisen politiikan foorumilla (ETYK 1975). Tällöin eri valtioiden edustajat ilmoittivat aikovansa edelleen rohkaista vieraiden kielten ja kulttuurien opetusta, koska se on tärkeä keino lisätä kansojen välisiä yhteyksiä, opettaa erilaiset ihmiset tuntemaan toisiaan ja vahvistaa samalla kansainvälistä yhteistyötä. Kieltenopetusta päätettiin ETYK-päätösasiakirjassa parantaa ja lisätä opettavien kielten valinnan mahdollisuuksia erityisesti

vähän levinneissä ja opiskelluissa kielissä (Siikala 1976, 274).

Kieliohjelmakomitea (1978, 150) määritteli tavoitteeksi määrälliset kiintiöt ruotsin, suomen, englannin, saksan, ranskan ja venäjän kielen erilaisille kielitaidon tasoille. Taitotasoja oli neljä: välttävä, tyydyttävä, hyvä, erittäin hyvä. Ruotsin, suomen, englannin, saksan, ranskan ja venäjän kielen määrälliset kiintiöt ja taitotasot käyvät ilmi seuraavasta kuvioista 9.



<sup>1)</sup> Ruotsin kieltä koskevat tavoitteet tarkoittavat suomenkielistä väestönosaa

<sup>2)</sup> Suomen kieltä koskevat tavoitteet tarkoittavat ruotsinkielistä väestönosaa

KUVIO 9. Eri kielten määrälliset ja laadulliset tavoitteet (Kieliohjelmakomitea 1978, 152)

Kieliohjelmakomitea katsoi tulevaisuuteen, ja määrälliset tavoitteet hahmoteltiin pitkälle aikavälille. Ne tarkoitettiin koskemaan aikaa, jolloin tuolloin suunnitteilla olleet "perusastetta ja keskiastetta koskevat suunnitelmat, korkeakoulutuksen tutkinnon uudistus ja aikuiskoulutuksen uudistaminen" olivat toteutuneet. Tavoitteet tarkoittivat työssä käyvää aikuisväestöä (20–63-vuotiaat). Tavoitteen komitea arvioi toteutuvan 30–40 vuoden kuluessa vuosina 2010–2020.

Määrälliset pitkän tähtäimen eri kieliä koskevat tavoitteet olivat suomen, ruotsin ja englannin kielessä noin 100 %:lla eli kaikilla suomalaisilla tuli olla näiden kielten taitoa. Saksan ja venäjän kielen taitoa tuli olla noin 30 %:lla ja ranskan kielen taitoa noin 15–20 %:lla.

Pitkän aikavälin tavoitteet ovat perusteltuja, kun ottaa huomioon, että ehdotukset koskevat työelämässä toimivaa koko ikäluokan käsitettävää väestöä ja suunniteltavana oli useita koulutuspoliittisia uudistuksia, joissa kieliohjelmakysymys oli keskeisessä asemassa.

Kahden oppilaalle vieraan kielen opiskelu tuli mahdolliseksi koko ikäluokalle kattavasti vasta peruskoulu-uudistuksen toteuduttua koko maassa eli vuodesta 1977 lähtien. Esimerkiksi vuonna 1989 tehdyn tilaston mukaan Suomessa oli vajaat 600 000 sellaista 30–49-vuotiasta, joiden pohjakouluna oli ainoastaan kansakoulu tai kansalaiskoulu (Aikuiskielityöryhmä 1992, 2). Aikuiskoulutusta koskevan selvityksen (Sartoneva 1998, 48) mukaan vuonna 1995 noin 900 000 aikuista ei oman arvionsa mukaan osannut yhtään vierasta kieltä. Tämä merkinnee sitä, ettei heillä ollut mahdollisuuksia saada systemaattista opetusta kahdessa oppilaalle vieraassa kielessä, kuten peruskoulua käyneet saivat. Vuonna 2000 nuorimmat sellaiset työikäiset henkilöt, joilta puuttuu peruskoulussa tai systemaattisesti kansakoulussa annettu kielenopetus, ovat karkeasti arvioiden vasta noin 40-vuotiaita ja he ovat työelämässä vielä seuraavat 20 vuotta. Tietenkin osa tästä väestöstä on hankkinut itselleen kielitaitoa muita koulutusmahdollisuuksia hyväksi käyttäen ja on saattanut arvioida kielitaitonsa liian vaatimattomaksi. Koska koulutus harvemmin kasautuu kouluttamattomille vaan jo koulutetulle väestön osalle, voi kuitenkin lähteä siitä, että komitean pitkän tähtäimen tavoitteen asettaminen vuoteen 2010–2020 saakka oli asianmukainen.

Miten määrälliset tavoitteet saavutettaisiin ja miten ne liittyvät laatuun? Määrälliset ja laadulliset tavoitteet komitea ehdotti toteutettaviksi parhaiten pyrkimällä lisäämään peruskoulussa niin sanottuna

pitkänä vieraana kielenä muuta kuin englannin kieltä lukevien määrää. Pitkän englannin osuuden tuli aikanaan vähentyä 70 %:iin ja muiden kielten osuuden tuli vastaavasti nousta. Tämä merkitsi aikanaan koko ikäluokasta ruotsin kielen osuuden nousemista noin 15 prosenttiin, saksan ja venäjän molempien erikseen nousemista 5–7 prosenttiin ja ranskan 2–3 prosenttiin.

Laadun arvion perustana oli kielenopetuksen pituus. Jos kielenopetus aloitetaan varhaisessa vaiheessa, opiskelu voi jatkua koulussa mahdollisimman pitkän ajan. IEA:n (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) tekemässä tutkimuksessa, joka koski ajanjaksoa 1966–1972, on todettu, että oppilaiden oppimistuloksiin vaikuttaa suuresti se, kuinka pitkään he ovat opiskelleet kyseistä vierasta kieltä, ja että aikainen alkamisaika yleensä merkitsee pitempää opiskeluaikaa. Tässäkin suhteessa komitean tavoitteen asetelu on perusteltu.

Kielitaidon kannalta merkittävä kysymys on, mitä kieltä tai kieliä tulisi opettaa. Komitea perusti tavoitteenasettelun kielitaidon tarpeeseen ja laati tavoitteet molempia kotimaisia kieliä varten sekä englannin, saksan, ranskan ja venäjän kielille. Komitean omat selvitykset ja kielitaidon tarvetutkimukset olivat osoittaneet näitä kieliä tarvittavan työelämässä eniten.

Komitean tehtäväksi annossa oli mainittu, että kysymyksessä piti olla sekä toisen kotimaisen kielen että vieraiden kielten monipuolisen opetusohjelman turvaaminen koulujärjestelmässä ja muussa opetus-toiminnassa. Toinen kotimainen kieli oli siis tarkoitettu poliittisen asettajan taholta osaksi monipuolista kieliohjelmaa.

Tehtävään liittyi myös se rajoittava ehto, että kieltenopetusta koskevilla muutoksilla ei vaaranneta peruskoulun muiden tavoitteiden saavuttamista. Tämä rajoitus oli parhaiten ymmärrettävissä siten, ettei kielten opetuksen aikaa toivottu ehdotettavan lisättäväksi. Näin ollen ensimmäisen vieraan kielen opetuksen monipuolistaminen oli käytännössä ainoa tästä lähtökohdasta mahdollinen ehdotus. Muut kielet olivat valinnaisia, ja valinnaisten kielten lisääminen merkitsee eittämättä opiskeluajan lisäämistä muiden aineiden kustannuksella. Lisäksi se merkitsee epävarmuutta kieliohjelman toteutumisen kohdalla. Monipuolistaminenhan olisi tuolloin perustunut oppilaiden valintoihin ja kilpailutilanteeseen muiden oppiaineiden kanssa. Numminen on (1982, 56) perustellut ehdotusta käsityksellä siitä, että ”kie-

litaidon muodostumiselle on tärkeitä nimenomaan ensimmäisenä opittava vieras kieli ja että juuri sen tähden olisi kehitystä ohjattava siihen suuntaan, että mahdollisimman moni valitsisi jo ensimmäiseksi vieraaksi kielekseen ruotsin, saksan, ranskan tai venäjän. Tähän liittyy myös käsitys siitä, että ainakin venäjän kielen ja ranskan kielen oppiminen edellyttää suomalaisessa kulttuuripiirissä niin pitkää opiskelua, että se olisi pyrittävä aloittamaan jo mahdollisimman varhaisella asteella.”

Lisäksi edellyttää perusteluja se, miten komitean ehdotus siitä, että kaikkien tulisi vastaisuudessa osata ainakin välttävästi englannin kieltä, on sopusoinnussa sen esityksen kanssa, että englannin kielen opiskelun määrällistä osuutta laskettaisiin ensimmäisenä vieraana kielenä vähitellen 70 %:iin. Tätä komitea perusteli sillä, että myös valinnaisen kielen opiskelulla on merkitystä peruskoulussa. Se ehdotti myös toisen vieraan kielen säilyttämistä lukiossa pakollisena kielenä, vaikka lukion uuden opetussuunnitelman valmistelussa oli tultu toisenlaiseen esitykseen. Lisäksi korostettiin kolmannen vieraan kielen merkitystä lukiossa (Kieliohjelmakomitea 1978, 156, 164, 176). Niiden, jotka eivät olleet lukeneet englannin kieltä ensimmäisenä tai toisena pakollisena kielenä, tuli opiskella englantia peruskoulun valinnaisena kielenä tai lukiossa alkavana kielenä. Koska englanti säilyisi kuitenkin enemmistön pakollisena kielenä, olivat valinnaiset kielet tärkeässä asemassa kieliohjelman monipuolisuuden kannalta. Valinnaisina kielinä opiskeltiin eniten saksaa, ranskaa ja venäjää.

Komitea analysoi työnsä aikana yhteensä kahdeksaa (A–H) vaihtoehtoista mallia, joita se pohti monipuolisuuden ja kielipoliittisen kontekstin kannalta. Vaihtoehdot olivat seuraavat (Kieliohjelmakomitea, 157–165):

A-vaihtoehdossa peruskoulun kieliohjelmaan ei tehtäisi muutoksia. Kieliohjelman monipuolistamiseen pyritäisiin ensimmäisen vieraan kielen osalta siten, että suurempia kuntia ohjattaisiin järjestämään toisen kotimaisen kielen, englannin, ranskan, saksan ja venäjän opetusta ensimmäisenä vieraana kielenä aikaisempaa monipuolisemmin.

B-vaihtoehdon mukaan englannin kieli poistettaisiin kokonaan ensimmäisen vieraan kielen asemasta ja siirrettäisiin kaikille pakolliseksi toiseksi vieraaksi kieleksi. Pääsääntöinen ensimmäinen vieras kieli olisi toinen kotimainen kieli ja suuremmat kunnat ohjattaisiin järjestämään toisen kotimaisen kielen lisäksi ranskan, saksan ja venä-



jän kielen opetusta.

C-vaihtoehdon mukaan toinen kotimainen kieli poistettaisiin ensimmäisen vieraan kielen asemasta. Ensimmäisenä vieraana kielenä olisivat englanti, ranska, saksa ja venäjä. Suurempia kuntia ohjattaisiin järjestämään ranskan, saksan ja venäjän kielen opetusta aikaisempaa monipuolisemmin.

D-vaihtoehdon mukaan ensimmäisenä vieraana kielenä opiskeltaisiin ainoastaan englantia. Toisena pakollisena kielenä voisivat olla pääosin toinen kotimainen kieli, mutta lisäksi myös ranska, saksa ja venäjä. Suurempia kuntia ohjattaisiin järjestämään ranskan, saksan ja venäjän kielen opetusta.

E- ja F -vaihtoehtojen mukaan peruskoulun ensimmäisenä vieraana kielenä olisi ainoastaan englanti ja toisena pakollisena kielenä olisi ainoastaan toinen kotimainen kieli. E-vaihtoehdossa valinnaisina kielinä olisivat saksa, venäjä ja latina sekä F-vaihtoehdossa valinnaisena kielenä myös ranska. Ranskan kielen opetus alkaisi E-vaihtoehdossa vasta lukiossa.

G-vaihtoehdon mukaan ensimmäisenä vieraana kielenä olisivat ainoastaan englanti ja toinen kotimainen kieli. Samat kielet olisivat myös toisena pakollisena kielenä. Valinnaisina kielinä olisivat ranska, saksa, venäjä ja latina.

H-vaihtoehdon mukaan ensimmäisenä vieraana kielenä olisivat englanti, saksa ja toinen kotimainen kieli ja toisena pakollisena kielenä toinen kotimainen kieli ja venäjä. Tietyt kokoiset kunnat ohjattaisiin järjestämään englannin kielen lisäksi toisen kotimaisen kielen ja/ tai saksan kielen opetusta.

Kaikissa vaihtoehdoissa olivat siis periaatteessa mukana samat kielet: molemmat kotimaiset kielet sekä englanti, ranska, saksa, venäjä ja latina erilaisin yhdistelmin. Vaihtoehdoissa oli lähtökohtana suurimpien kuntien ohjaaminen monipuolistamaan kieliohjelmaansa. Toiminnassa haluttiin siis käytettävän informaatio-ohjauksen (Nodality) instrumenttia, ei oppilaan pakollisuuteen perustuvaa kieliohjelmaa (Authority).

Komitea nosti tarkempaan pohdintaan kaksi vaihtoehtoa. Toinen (C-vaihtoehto) perustui siihen, että toinen kotimainen kieli olisi edelleen pakollinen kaikille, mutta sen opetus alkaisi vasta peruskoulun yläasteella (7. luokalla). Tämä malli sai komiteassa pienemmän kannatuksen kuin voimassa oleva vaihtoehto. Haittapuoleksi arvioitiin

se, että kieliohjelman monipuolistaminen tapahtuisi toisen kotimaisen kielen kustannuksella. Toisen kotimaisen kielen opiskelu ensimmäisen vieraan kielen asemassa oli määrällisesti suosituinta kaksikielisissä kunnissa eli oppilaat ovat niillä paikkakunnilla motivoituneita ruotsin kielen valitsemiseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Sellaisesta tarjonnasta luopumista ei pidetty viisaana. Ruotsin kielen aloittamisen rajaaminen vain yläasteelle ilman tuntimäärän korotusta olisi merkinnyt lisäksi toiselle kotimaiselle kielelle pienempää opetusaikaa. Tästä olisi loogisesti seurannut ilmeinen toisen kotimaisen kielen oppimistulosten heikentyminen.

Parhaimpana rakenteellisenä vaihtoehtona komitea piti siis voimassa olevaa peruskoulun kieliohjelmää, koska se tarjosi säännökselliset puitteet ”mahdollisimman laajan kieliohjelman toteuttamiseen”. Tällöin voitiin opettaa ensimmäisen vieraan kielen asemassa edelleen paitsi englantia ja toista kotimaista kieltä myös ranskaa, saksaa ja venäjää ja toisen vieraan kielen asemassa sekä toista kotimaista kieltä että myös englantia. Tätä vaihtoehtoa katsottiin mahdolliseksi kehittää säännöksin ja ohjein siihen suuntaan, että toista kotimaista kieltä, ranskaa, saksaa ja venäjää ensimmäisenä vieraana kielenä lukevien määrä nousisi. Tästä seuraisi näiden kielten opetuksen tuloksena korkeatasoisempaa kielitaitoa kuin aikaisemmin.

Samaan yhteyteen liittyi myös ehdotus siitä, että valinnaisten kielten asema säilyisi edelleen ennallaan. Englannin tuli kuitenkin aina kuulua kunnan kieliohjelmaan, kun kunnassa opiskeltiin ensimmäisenä vieraana kielenä muita kieliä kuin englantia. Lisäksi tulisi ranskan, saksan ja venäjän koulukohtaista tarjontaa rajoittaa. Perusteluna oli se, että valinnat hajautuisivat tällöin harvemman kielen osalle ja ryhmät muodostuisivat tästä syystä suuremmiksi.

Toiseksi jäänyttä vaihtoehtoa (C-vaihtoehto), jossa toinen kotimainen kieli olisi aloitettu vasta yläasteella, komitea piti hyvänä siksi, että kieliohjelma olisi hallinnollisesti yksinkertaisempi ja saksan, ranskan ja venäjän valintojen lisääminen ensimmäisenä kielenä olisi helpompaa. Koska komitea ei katsonut voivansa esittää toisen kotimaisen kielen tuntimäärien lisäystä yläasteella eli tavoitetaso säilymistä ainakin siihenastisena, se luopui kyseisestä vaihtoehdosta. Toisen kotimaisen kielen taito olisi väestössä heikentynyt, ellei tätä kieltä olisi voinut enää lukea ensimmäisenä oppilaalle vieraana kielenä eikä kielen tuntimäärää olisi voitu yläasteella lisätä. Komitean toimeksianto-

han edellytti jo sinänsä toisen kotimaisen kielen aseman turvaamista.

Komitean työn tuloksia sittemmin arvioitaessa on käynyt ilmi, että itse asiassa kieltenopetusta koskevien määrällisten ja laadullisten tavoitteiden esittäminen oli siihen aikaan rohkea ja pitkälle viety ehdotus, mikä osoittaa Suomen kieliohjelman poliittisen suunnittelun laadukkuutta. Komitean on arvioitu olleen huomattavasti aikaansa edellä (Takala 2000, 254). Komitean ehdotukset herättivät kansainvälises-tikin huomiota. Esimerkiksi komitean puheenjohtajaa pyydettiin esit-telemään kansainvälisissä seminaareissa komitean ehdotuksia. Näin tapahtui mm. vuonna 1980 Urbinossa.

Jo peruskoulun kieliohjelmasta käsiteltäessä oli käynyt ilmi, että Suomessa halutaan tarjota kieliohjelmassa vaihtoehtoja ja että kaikille tulee opettaa vähintään kahta oppilaalle vierasta kieltä. Kieliohjelmakomitea (1978, 149) lähti siitä, että kielivalinnat eivät saa muodostaa esteitä jatko-opinnoille. Peruskoulun kieliohjelmasta pidettiin tärkeänä, koska katsottiin, että sen varaan rakentuu kaikki muu kieltenopis-kele. Vieraan kielen opiskelun tärkeyttä osoitti komitean mielestä se, että aloitetun kielen opetus luo pohjaa muiden koulumuotojen vie-raan kielen opetukselle eli peruskoulussa valittu kieli suuntaa tule-vaisuuden kielivalintoja ja lisäksi ohjaa kansainvälisten suhteiden suuntaa. Tämä ehdotus sopi elinikäisen koulutuksen ja oppimisen ideo-logiaan.

Monipuolisuuden vaatimuksen korostamiseen aikaisemmin kuin muissa maissa ja vahvemmin kuin esimerkiksi naapurimaassa Ruot-sissa on ilmeisesti vaikuttanut Suomen maantieteellinen asema idän ja lännen välimaastossa sekä myös maailmansodan kokemukset. Li-säksi ovat suomalaiset kautta aikojen pyrkineet ylläpitämään kielisi-teitä ja hyviä suhteita mahdollisimman moneen maahan. Monipuolis-ten suhteiden merkitys on painottunut ulkopoliitikassa. Kansallises-sa keskustelussa on tullut esiin näkemys, jonka mukaan toisen ym-märtäminen eli kielitaito tukee kulttuurisuhteiden luomista ja ylläpi-tämistä ja myönteisten asenteiden omaksumista kyseistä kieltä puhu-viin ihmisiin.

Pidettiin siis luonnollisena myös sitä, että Suomen kaltaisessa maassa on odotettavissa enemmän tukea kielenopetukselle ja kielioh-jelman monipuolisuudelle kuin sellaisessa maassa, jonka oma kieli on maailmankieli, jolla voi edellyttää selvittävän kansainvälisissä yhteyk-sissä. Suomen kieltä puhuu vain noin viisi miljoonaa ihmistä ja sillä

tulee toimeen lähinnä omassa maassa. Maan toisella kansallisella kielellä voi yleensä odottaa selviävänsä ainoastaan Pohjoismaissa. Suomessa on perinteisesti vastustettu sitä, että sitouduttaisiin liiaksi yhdeltä kulttuurialueelta tuleviin vaikutteisiin.

#### 7.1.4 Maan eri osien ja alueiden kieliohjelman monipuolisuus

Kieliohjelmakomitea (1978, 172) katsoi, ettei kieliohjelman monipuolisuustavoitteen asettamisen tarkoituksena olisi, että monipuolisuutta tulisi edellyttää kaikilta alueilta ja kunnilta samassa mittakaavassa. Paikkakuntien erityispiirteet tulisi ottaa huomioon. Varsinkin kaksikielissä kunnissa olisi pyrittävä toisen kotimaisen kielen opettamiseen ensimmäisenä oppilaalle vieraana kielenä, ennen kuin saksaa, ranskaa tai venäjää aloitettaisiin opettaa.

Kieliohjelman monipuolisuuteen pyrittäisiin siten, että kunnat ohjattaisiin mahdollisimman monipuolisen kieliohjelman toteuttamiseen niiden koon perusteella. Laajimman kieliohjelman tulisi olla peruskoulun ensimmäisessä vieraassa kielessä suurimmissa vähintään 100 000 asukkaan kunnissa. Näissä kunnissa tulisi olla mahdollisuus toisen kotimaisen kielen ja englannin kielen lisäksi opiskella kolmea muuta vierasta kieltä: saksaa, ranskaa ja venäjää.

Jos kunnassa olisi vähintään 50 000 asukasta, niissä tulisi olla mahdollisuus opiskella toisen kotimaisen kielen ja englannin kielen lisäksi ainakin kahta kieltä ryhmästä: saksa, ranska ja venäjä.

Jos kunnassa olisi vähintään 20 000 asukasta, tulisi niissä olla mahdollisuus opiskella toisen kotimaisen kielen ja englannin kielen lisäksi ainakin yhtä kieltä ryhmästä: saksa, ranska ja venäjä.

Esitettyä laajemman tai suppeamman kieliohjelman järjestämiseen peruskoulun ensimmäisessä vieraassa kielessä tulisi saada lupa kouluhallitukselta. Lisäksi komitea korosti valinnaisen kielen opetuksen monipuolistamisen tärkeyttä sekä peruskoulussa että lukiossa kaiken kokoisissa kunnissa.

#### 7.1.5 Molempien kotimaisten kielten säilyttämisen tavoite

Toinen kotimainen kieli tuli peruskoulun uudistuksessa kaikille pa-

kolliseksi oppiaineeksi. Sitä ennen ruotsi oli pakollinen oppiaine ainoastaan oppikoulua käyville. Tavallisimpia perusteluja oli ruotsin välttämättömyys pohjoismaisessa yhteistyössä, tarve samaistua skandinaaviseen yhteisöön, Ruotsin ja Suomen yhteinen menneisyys ja maan virallinen kaksikielisyys. Toisen kotimaisen kielen pakollisuus toi samalla kaksi pakollista oppilaalle vierasta kieltä peruskouluun. Kahden pakollisen kielen sisällyttäminen opetussuunnitelmaan oli vaativa tavoite, ja se edellytti vahvaa pedagogista kehittämistä (Numminen & Piri 1998, 9).

Vuonna 1976 toimintansa aloittaneen hallituksen ohjelmaan kuului ”kokonaisvaltaisen ohjelman valmistaminen maamme kaksikielisyyden turvaamiseksi ja edistämiseksi”. Samalla oli tavoitteena ”vahvistaa ruotsin kielen asemaa yleensä opetuksessa ja turvata toisen kotimaisen kielen opetuskeskiasteen uudistuksessa sekä lukiossa että sitä vastaavassa ammatillisessa opetuksessa.”

Kun valtioneuvosto samana vuonna 1976 asetti kieliohjelmakomitean se ilmoittikin jo tehtävää antaessaan lähdettäväksi olemassa olevasta tilanteesta toisen kotimaisen kielen opetuksessa. Tämä oli osoitus valtioneuvoston halusta ylläpitää toisen kotimaisen kielen asemaa ainakin entisenä ja kehittää sen opetusta muiden oppilaalle vieraiden kielten rinnalla.

Kieliohjelmakomitea (1978, 117–118) arvioi suomalaisten tarvitsemien kielten asemaa ja tehtäviä sekä kotimaassa että ulkomaihin suuntautuvassa viestinnässä. Toisen kotimaisen kielen taitoa pidettiin suomalaisille olennaisen tärkeänä. Tämän kielen taidon parantamiselle oli kaksi perustetta, jotka molemmat katsottiin tärkeiksi: maan kaksikielisyys ja vilkkaat pohjoismaiset yhteydet. Toista kotimaista kieltä arvioitiin tarvittavan Suomessa koko julkishallinnossa ja työelämässä. Lähtökohtana oli silloisen hallitusmuodon 14 §, joka sisälsi maamme kielioloja koskevat yleisperiaatteet. Hallitusmuoto toteutti, että ”suomi ja ruotsi ovat tasavallan kansalliskielet. Julkisen vallan tulee tyydyttää suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisiä ja taloudellisia tarpeita samanlaisten perusteiden mukaan”.

Aluksi komiteassa ei ollut toisena kotimaisena kielenä opetettavan ruotsin kielen opetuksen asiantuntijaa. Komitea päätyi kuitenkin vahvistamaan kesken toimintansa tämän kielen opetuksen asiantuntemusta ja kutsui pysyvästi kokouksiin ruotsin kielen edustajaksi Armas Paavolan. Lähdeaineistosta ei käy ilmi, tuliko komiteal-

le asiaa koskeva toivomus joltain ulkopuoliselta taholta. Muistikuvani viittaavat ainakin siihen, ettei komitealle esitetty henkilön nimeä koskevaa toivomusta, vaan se oli jätetty komitean harkittavaksi. Esillä oli kaksi vaihtoehtoa ja opetushallinnosta tuleva edustaja hävisi kannatuksessa kieltenopettajien liitosta tulleelle ehdotukselle.

Pohjoismaisessa yhteistyössä oli periaatteena, että suomenkielisen väestön tulisi myös voida osallistua tähän yhteistyöhön. Kielitaidon tarvetutkimusten tulosten lisäksi komitean omat selvitykset osoittivat, että ruotsin kieltä tarvittiin pohjoismaisessa yhteistyössä. Esimerkiksi vuoden 1977 tilastojen mukaan Suomen ulkomaankaupasta suuntautui noin 25 % ruotsinkieliselle kauppalueelle Pohjoismaihin. Matkustustase osoitti, että tärkeimpien valuuttojen joukossa 1970-luvulla oli Ruotsin kruunu ensimmäisellä sijalla.

Komitea toi esille myös sen, että suomen kielen taito on tärkeää suomenruotsalaisille. Toisena kotimaisena kielenä opetettavan suomen kielen (finska) merkitys tuli esille myös Svenska Finlands lärarförbundin opetusministeriölle 11.12.1976 lähettämässä kirjeessä, jossa korostettiin, että asetetussa komiteassa tulee olla myös finskan opetuksen asiantuntemus. Perusteluna mainittiin, että suomen kielen opetuksella on ruotsinkielisissä kouluissa hyvin tärkeä asema. Tämä johtuu siitä, että suomenruotsalaisten on Suomen kielellisten erityispiirteiden takia opittava hyvin suomea.

Komitea päättikin (kokouksen pöytäkirja 31.1.1977) valitessaan sivutoimisia sihteereitä ottaa Riitta Pirin ja Simo Juvan ohella kolmanneksi sihteeriksi Christina Anderssonin, joka hoiti kouluhallituksessa toisena kotimaisena kielenä opetettavan suomen kielen ylitarkastajan virkaa ja oli koulutukseltaan tämän kielen opettaja. Järjestön kirje tuotti siis tulosta.

Kieliohjelmakomitea ohitti finskan maininnalla: "Äidinkieleltään ruotsinkielisille on suomen kielen taito erittäin tärkeätä." Finskan aseman korostamiseen ei ole ollut yleensä sellaista tarvetta kuin ruotsin kielen aseman korostamiseen, koska suomen kielen taidon tarvetta maan ruotsinkielisille ei ole kyseenalaistettu. Finskan opetuksen pedagogista kehittämistä on pidetty perinteisesti tärkeänä. Ainoastaan Ahvenanmaalla on suhtautumisessa suomen kieleen erilaisia mielipiteitä.

Kieliohjelmakomitea näki toisen kotimaisen kielen taidon Suomessa eräänlaiseksi kielellis-oikeudelliseksi kysymykseksi ja sekä suo-

men- että ruotsinkielisten suomalaisten tasa-arvokysymyksenä. Ruotsin kielen taidon voidaan arvioida mielletyn tasa-arvokysymykseksi myös pohjoismaisissa suhteissa. Komitea katsoi, ettei pelkästään maan ruotsinkielisillä tulisi olla kielitaitonsa ansiosta mahdollisuuksia osallistua pohjoismaiseen yhteistyöhön, vaan mahdollisuudet tulisi olla myös maan suomenkielisillä. Tämän tavoitteen toteutumista edesauttaisi ruotsin kielen opiskelu. Pohjoismaisessa yhteistyössä käytetyimmät kielet ovat pohjoismaiset kielet. Toisen kotimaisen kielen taidon voi arvioida kuuluvan kielellisiin oikeuksiin siinäkin, että suomenkielisen enemmistön ruotsin kielen taidon avulla voidaan varmistaa erilaisten palvelujen toimiminen vähemmistön äidinkielellä. Komitea otti vastaavasti esille myös vastavuoroisen tarpeen suomenkielisten oikeuksien turvaamisesta käyttää suomen kieltä ruotsinkielisillä paikkakunnilla.

Komitean ehdottamissa määrällisissä ja laadullisissa kielitaitoa koskevissa tavoitteissa konkretisoituivat komitean näkemykset sekä ruotsin että suomen kielestä. Ehdotuksen mukaan sekä suomen että ruotsin kieltä tuli kaikkien osata.

Pohjoismaisen yhteistyön merkityksen korostamiseksi komitea kiinnitti huomiota myös muiden Skandinaviassa puhuttujen kielten merkitykseen. Komitea ehdotti esimerkiksi, että puhuttua ja kirjoitettua tanskan ja norjan kieltä kumpaakin tuli ymmärtää noin 15–20 prosenttia väestöstä hyvin tai erittäin hyvin. Komitea arvioikin pohjoismaisen yhteistyön olevan vilkasta ja laajalle levinnyttä sekä virallisella että myös epävirallisella tasolla. Suomi oli liittynyt vuonna 1955 jäseneksi Pohjoismaiseen neuvostoon, joka toimii edelleen neuvoa antavana elimenä hallitusten ja eduskuntien yhteisiä pääasiassa hallinnollisia, sivistyksellisiä ja taloudellisia kysymyksiä käsiteltäessä.

#### 7.1.6 Aikalaisten suhtautuminen tavoitteisiin ja ehdotuksiin

Poliittista suunnittelutyötä koskevaan valmisteluprosessiin liittyy lausuntokierros, jonka laajuuden ratkaisee opetusministeriö. Suhtautumisesta ehdotuksiin voi usein ennakoida mahdollisuuksia onnistua päätösten poliittisessa toimeenpanossa.

Suhtautuminen kieliohjelmakomitean esittämiin tavoitteisiin ja ehdotuksiin kävi ilmi annetuista lausunnoista. Niitä saatiin kaikkiaan

64 taholta (Könnölän muistio 14.2.1980 ja annetut 64 lausuntoa). Lausunnoista kävi ilmi, että lähtökohtana ollut kielenopetuksen monipuolistamisen tavoite hyväksyttiin yleisesti. Ansiona pidettiin myös sitä, että ehdotukset perustuivat kulttuuripolitiikkaan ja kielitaidon tarpeeseen ja että ehdotukset koskivat sekä kotimaisia että vieraita kieliä. Monipuolistamista voittopuolisesti ensimmäisessä vieraassa kielessä pitivät useimmat lausunnonantajat kannatettavana. Eräissä lausunnoissa tuotiin kuitenkin esille mahdollisuus käyttää valinnaisena kieltä monipuolistajana. Myös peruskoulun silloista kieliohjelman rakennetta pitivät useimmat lausunnonantajat kannatettavana. Eräät pitivät kuitenkin parempana ruotsin kielen siirtämistä kauttaaltaan yläasteella alkavaksi kieleksi.

Huomio kiinnittyy siihen, etteivät lausunnon antaneet useinkaan ymmärtäneet ehdotuksia kokonaisuutena. Tavoite oli pyrkiä kieliohjelman monipuolisuuteen sekä ensimmäisen vieraan kielen että valinnaisen kielen osalta. Lukion toisen vieraan kielen pakollisuutta piti suurin osa lausunnonantajista parempana vaihtoehtona kuin valinnaisuutta.

Keskiasteen uudistuksen myötä pidettiin oikeana kieliohjelman laajentamista myös ammatillisessa koulutuksessa. Myös kielitutkin-  
tojärjestelmän kehittämistä aikuisopetukseen pidettiin tärkeänä.

## 7.2 MUU KIELIOHJELMAPOLIITTINEN SUUNNITTELU

Kieliohjelmakomitean suunnittelutyön valmistuttua opetusministeriö jatkoi maan kieliohjelmapolitiikan suunnittelua. Katsottiin, että Suomessa pitäisi suunnitella muidenkin kuin kouluissa tavallisesti opettujen Euroopan kielten ohjelmaa ja että kieliohjelman systemaattista suunnittelua pitäisi suunnata myös Euroopan ulkopuolisiin kieliin ja edistää myös näiden kielten edustamien kulttuurien tuntemusta.

Kysymys oli esimerkiksi arabian, norjan ja tanskan, kiinan tai japanin osaamisesta. Näiden kielten taidon tarpeeseen oli jo viitattu lyhyesti kieliohjelmakomitean ehdotuksissa. Kieliohjelmapolitiittista suunnittelua jatkamaan opetusministeriö asettikin Euroopan ulkopuolisten kulttuurien ja kielten toimikunnan (Komiteanmietintö 1986:1) ja myöhemmin Euroopan kansalliskielten ja kulttuurien toimikunnan (Komiteanmietintö 1991:6).



Näissä tapauksissa kielisuunnittelutyö annettiin toimikuntien tehtäväksi. Toimikunnat eroavat komiteoista siinä, että ne asettaa asianomainen ministeriö. Asettamispäätöksen valmistelussa tulee kuitenkin pyytää valtiovarainministeriön raha-asiaivaliokunnan lausunto. Tämä antaa muille ministeriöille mahdollisuuden vaikuttaa toimikunnan toimeksiantoon ja kokoonpanoon. Toimikuntien toimeksiannot ovat suppeampia kuin komiteoiden (Numminen 1999, 72).

### 7.2.1 Euroopan ulkopuoliset kulttuurit ja kielet

Euroopan ulkopuolisten kielten ja kulttuurien selvitys- ja suunnittelutyö alkoi Gustav Björkstrandin ollessa ministerinä. Euroopan ulkopuolisten kulttuurien ja kielten toimikunta asetettiin 20.6.1984. Mietintö valmistui 31.1.1986 (Komiteamietintö 1986:1).

Selvitystyö kohdistettiin Euroopan ulkopuolella puhuttuja kieliä koskevaan opetukseen ja näiden kielten tutkimuksen tilaan ja tarpeeseen Suomessa. Tämän selvitystyön pohjalta oli tarkoitus tehdä ehdotus näiden kielten opetuksen ja tutkimuksen järjestämisestä korkeakoululaitoksessa. Peruskouluun ja lukioon tämä suunnittelutyö heijastui siinä, että lisäksi tuli tehdä ehdotus Euroopan ulkopuolella puhuttavien kielten ja niiden välittämien kulttuurien tutkimuksen kehittämistä sekä käytännön kielitaitoon ja kulttuurintuntemukseen tähtäävän opetuksen järjestämisestä maassamme.

Euroopan ulkopuolisista kielistä voitiin tuolloin opettaa ainoastaan espanjaa, joka on samalla myös eurooppalainen kieli. Espanjaa voitiin opettaa lukiossa valinnaisena kielenä. Sitä opiskeltiin harvemmin kuin muita kieliä eikä se yleensä kuulunut lukioiden kieliohjelmaan. Kielitaidon tarvetutkimukset osoittivat, että espanja oli englannin, ranskan, saksan ja venäjän kielen jälkeen eniten tarvittu vieras kieli. Toimikunnan selvitystyö osoitti, että usean peruskoulun ja lukion oppiaineen opetussuunnitelmaan sisältyi Euroopan ulkopuolisia kulttuureja käsittelevää ainesta. Tämä koski ainakin uskonnon/elämänkatsomustiedon, maantiedon ja historian ja myös äidinkielen ja kirjallisuuden sekä taito- ja taideaineiden opetusta. Koulussa toteutettavista aihekokonaisuuksista kansainvälisyyskasvatukseen todettiin olevan tärkeä Euroopan ulkopuolisten kulttuurien kannalta (Komiteamietintö 1986, 183–184). Kansainvälisyyskasvatukseen liittyy Unescon

tukema ASPRO-ohjelma, jonka kautta jo pitkään eräillä kouluilla (vuonna 1996 yhteensä 54 koulua) on ollut kontakteja Euroopan ulkopuolisiin maihin (Elo 1996, 7).

Tämän toimikunnan työ ei koskettanut peruskoulun eikä lukion kielisuunnittelun kysymyksiä kovinkaan laajasti. Toimikunnan ehdotuksista oli keskeisin Euroopan ulkopuolisten kulttuurien ja kielten opetuksen ja tutkimuksen kehittämisohjelma, joka ajoittui vuosiin 1987–1995. Toimikunnan asettaminen osoittaa kuitenkin, että kielisuunnittelun tärkeys ymmärrettiin opetusministeriössä ja kielipoliittinen suunnittelu oli Suomessa tuohon aikaan varsin kattavaa. Huomion kiinnittäminen Euroopan ulkopuolelle osoittautuikin myöhemmin tärkeäksi esimerkiksi kauppasuhteiden kehityksen, kulttuurivaihdon, sotien sekä pakolais- ja siirtolaisongelmien lisättyä keskeisten Euroopan ulkopuolisten kielten ja kulttuurien riittävän tutkimuksen ja tuntemuksen merkitystä (Numminen ja Piri 1998, 16).

Tämän toimikunnan ehdotusten seuranta varten toimi opetusministeriössä työryhmä vuoteen 1989 (Työryhmänmuistio 1989:65). Ohjelmaa toteutettiin sittemmin yliopistojen, opetusministeriön ja Suomen Akatemian yhteisvoimin, joskin lama ja säästötoimet ovat asettaneet omat rajoituksensa. Toisaalta ammattikorkeakouluissa on toteutettu Euroopan ulkopuolisiin maihin suuntautuneita kansainvälistämishjelmia.

## 7.2.2 Euroopan kansalliskielet ja kulttuurit

Opetusministeriö piti tärkeänä, että Suomessa osattaisiin kattavammin Euroopan muita kieliä kuin vain peruskoulussa ja lukiossa perinteisesti opetettuja. Opetusministeri Christoffer Taxellin aikana alkoi Euroopan kansalliskielten ja kulttuurien opetuksen suunnittelutyö 5.4.1989 asetetussa toimikunnassa. Tämä työ täydensi ja laajensi aikaisempaa suunnittelutyötä. Alun pitäen oli tehtävästä suljettu pois tavallisimmat koulussa opetetut vieraat kielet eli englanti, ranska, saksa ja venäjä. Toimikunta päätti kuitenkin samalla ottaa suunniteltavaksi kieltenopetuksen kokonaistilanteen laajemmin kuin sen tehtävässä oli määritelty. Tämä johtui siitä, että Euroopassa oli 1990-luvun vaihteessa tapahtumassa kansainvälistä poliittinen muutos, mikä ei ollut tiedossa toimikuntaa asettaessa. Lisäksi oli kulunut yli vuosikymmen ai-

kaisemmin tehdystä laajasta selvityksestä.

Toimikunta (1991:6) käsitteli kuitenkin pääasiassa, kuten toimeksiannossa edellytetäänkin, eurooppalaisten valtakielten varjoon jäävien kielten asemaa ja niiden taidon tarvetta. Kielitaidon tarpeen todettiin muuttuneen. Syynä oli eri kieliä puhuvien kontaktien määrän ja laadun muuttuminen. Siksi toimikunta piti tärkeänä kielitaidon tarpeen jatkuvaa seurantaa. Kansainvälistymisestä aiheutuvat vaikutukset eri kielten osaamiseen olivat lisääntyneet liikkuvuuden lisääntyessä.

Kielitaidon tarpeen arvioinnissa tämä toimikunta otti lähtökohdaksi elinkeinoelämän, opetus- ja tutkimustoiminnan ja kulttuuritoiminnan sekä näiden lisäksi eurooppalaisen identiteetin. Eurooppalaisen identiteetin ja eurooppalaisuuden tunnusmerkeiksi arvioitiin monikielisyys ja monikulttuurisuus. Näkökulma oli sama kuin kieli-ohjelmakomiteallakin joskin selvemmin Eurooppa-keskeinen. Toimikunta korosti, että kielet ja kulttuurit kilpailevat jatkuvasti vaikutusvallasta, joka on sekä aineellista että henkistä. Tässä toimikunta nosti esiin valtataistelun näkökulman kansainvälisissä suhteissa. Kysymys oli kuitenkin Euroopan sisäisistä suhteista eikä Suomen sisäistä kieli-tilannetta analysoitu suhteessa valtataistelun teemaan (Komiteanmietintö 1991, 99–108).

Suomessa nähtiin maan sisäisen tilanteen aiheuttavan koulujen kieliohjelmalle erityisen suuria haasteita, koska Suomen kieliolosuhteet ovat monessa suhteessa erikoiset. Toimikunta arvioikin, etteivät eräät koulutuspoliittista suunnittelua varten asetetut toimikunnat, välttämättä riittävästi tiedostaneet Suomen kieliolosuhteiden erikoislaatuisuutta (Komiteanmietintö 1991, 18). Kritiikki kohdistui siihen, että eräät muut suunnitteluelimet vertailivat Suomen tilannetta maihin, joiden olosuhteet poikkeavat tuntuvasti omistamme. Tässä viittaus sopii erityisesti 1970-luvulla toimineeseen lukion opetussuunnitelma-toimikuntaan, joka esitti lukion toisen kielen siirrettäväksi valinnaisiin aineisiin ja lisäksi vähennettäväksi kielen opetuksen opetusaikaa. Argumentteina olivat käytännössä ainoastaan kansainväliset vertailut ja kieliohjelman raskaus useimpiin muihin maihin verrattuna.

Euroopan kansalliskielten ja -kulttuurien toimikunta totesi kieli-suunnittelussa "jo pitkään lähdetyn siitä, että maassamme tulisi olla runsaasti eri kieliä hyvin osaavia henkilöitä. Toisin kuin eräissä muissa maissa ei Suomessa ole asetettu hallinnollisin toimenpitein yhtä

kieltä valtakielen asemaan” (1991, 110). Toimikunta myös korosti, että Suomen kaltaisessa maassa kieliohjelma on nähtävä osana “laajempaa yhteiskunta-, talous-, sivistys- ja kulttuuripolitiikkaa. Olisi varottava ottamasta kapeaa perspektiiviä. Hallinnon yksinkertaisuus, taloudellinen edullisuus tai kapeat tarve- ja hyötynäkökohdat eivät saa kohtuuttomasti sanella kieliohjelmaa ja sen toteuttamismuotoja.” Tässä yhteydessä käy ilmi monipuolisuutta korostava tavoitteen asettelu.

Eri kielten osalta ehdotettiin

- espanjan ja italian kielen opetuksen vahvistamista peruskoulussa ja lukiossa
- lukion kieliohjelman vahvistamista peruskoulussa alkaneen valinnaisen kielen sekä lukiossa alkavan kielen osalta ja
- huomion kiinnittämistä oppilaiden taktikointiin matematiikan ja valinnaisen kielen opiskelun kesken.

Ennen kuin toimikunnan mietintö ehti valmistua (25.3.1991), peruskouluasetusta muutettiin siten, että peruskoulun valinnaisia kieliä koskevat rajoitukset poistettiin (PA 176/25.1.1991). Tämän seurauksena tuli mahdolliseksi opettaa espanjaa ja italiaa valinnaisena kieleinä peruskoulussa.

Mielenkiintoinen taustaselvitys oli toimikunnan vertailu edellisen vuosikymmenen ajalta, jossa kävi ilmi kieliohjelman valinnaisuuden lisäämisen seuraamukset. Lukion kielenopiskelu oli 1970-luvun lopusta 1980-luvun loppuvaiheeseen mennessä vähentynyt huomattavasti. Ennen valinnaisuuden lisääntymistä lukivat kaikki oppilaat (100 %) toista kotimaista kieltä ja lisäksi 25 % kolmatta vierasta kieltä. Noin vuosikymmen myöhemmin koko ikäluokasta luki ensimmäisen vieraan kielen lisäksi ainoastaan 81 prosenttia muuta vierasta kieltä (Komiteanmietintö 1991, 111). Takala, Sajavaara ja Sajavaara (1999, 227) ovat todenneet tämän ajankohdan jälkeisen luokattomassa lukiossa tapahtuneen kehityksen edelleen supistaneen kieltenopiskelua.

### 7.2.3 Peruskoulun kieliohjelman ja oppilaalle vieraalla kielellä annettavan opetuksen suunnittelu

Kieliohjelman monipuolistuminen eteni hitaasti ja muita kieliä kuin

englantia ja toista kotimaista kieltä opiskelivat suhteelliset pienet määrät oppilaita. Opetusministeri Taxell kiinnitti huomiota kieliohjelmakysymykseen ja aika oli vilkasta kielisuunnittelun ja kieliohjelman kehittämisen aikaa. Holkerin hallituksen (30.4.1987–26.4.1991) ohjelma sisälsi tavoitteen kehittää toisen kotimaisen kielen opetusta kaksikielisille lapsille, mutta opetusministeriö linjasi suunnittelun laajemmaksi. Vuoden 1989 alussa opetusministeriö asetti työryhmän, jonka yhtenä tehtävänä oli selvittää kieliohjelman monipuolistamista ja vieraalla kielellä annettavaa opetusta. Yhtenä tehtävänä oli nimenomaan valmistella säännökset jo eräissä kaupungeissa kokeiltavana olevaan (PM 23.10.1987/Laukkanen, kouluhallitus), 5. luokalta alkavaan vapaaehtoiseen kieleen. Tämän kielityöryhmän työ valmistui 29.9.1989 (Muistio 1989:47). Kysymys oli opetusministeriön päätöksellä tehtävästä suunnitteluprosessista.

Edellä kuvatussa kieliohjelman monipuolistamiskokeilussa oli selvitettävänä, missä määrin 5. luokalta alkavan englannin opiskelun mahdollisuus lisäisi peruskoulun ensimmäisen vieraan kielen monipuolistamista. Kaarina Suonio (2000, 57) käsittelee muistellessaan opetusministerikauttaan 5. luokalta alkavan englannin kielen lisäämistä peruskoulun kieliohjelmassa. Hän toteaa uudistuksen olleen ”nerokkaan”, kun niille jotka valitsevat muun kuin englannin A-kieleksi, tarjottiin vapaaehtoinen englanti viidenneltä luokalta. Hän muisteli uudistuksen alkaneen kokeiluna 1980-luvun puolivälissä. ”Jos englannin kielen sitten saa joka tapauksessa, kun se on sellainen henkivaikutus, niin silloin uskalletaan mennä”, hän toteaa. Opetusministeri Suonio patisteli aikanaan virkamiehiä valmistelemaan tätä kokeilua. Virkamiehet aristelivat, koska suhtautuivat varauksella kieliohjelman osuuden kasvamiseen. Sarjala analysoikin Suonion ollessa opetusministerinä tätä vaihtoehtoa. ”Järjestely olisi huomattava koulutuspoliittinen muutos nykyiseen tilanteeseen. Järjestely vaatii lain, asetuksen, tuntijakopäätöksen muutoksen. Niin ikään olisi syytä pohtia, miten mielekästä on asettaa kunnille velvoitteita usean A-kielen opetuksen tarjontaan. Velvoite voitaisiin ulottaa koskemaan 5. luokalta alkavan kielen tarjontaa” (Kielenopetuksen monipuolistaminen 1986). Suhtautuminen vuonna 1986 oli siis varovainen. Poliittinen päätöksentekijä ryhtyi kuitenkin kokeilutoimiin. Lisätunnit piti ottaa muiden oppiainesten opetuksesta. Siitä huolimatta eri paikkakunnilla oli halukkuutta käynnistää kokeilu.

Lukuvuoteen 1988–1989 ulottunut, viidestä kunnasta kerätty kokeilujen seurantalasto osoitti, että ruotsin, ranskan, saksan ja venäjän valinnat lisääntyivät selvästi, kun oppilaille avattiin mahdollisuus opiskella englantia muiden kielten valinnan jälkeen jo 5. luokalta alkaen. Varsinaisen kieliohjelman mukaisesti valinnaisen kielen opiskelu voitiin aloittaa yleensä vasta 8. luokalla.

Asetettu työryhmä suunnitteli 5. luokalta alkavan englannin kielen opetuksen aloittamisen peruskoulussa myös suomenkielisille oppilaille. Lisäksi se ehdotti, että oppilaan viikkotuntimäärää tuli voida korottaa kokonaisuutena, jotta englannin opetus voisi jatkaa koko peruskoulun ajan. Ehdotettiin siis selvästi mahdollisuutta lisätä kielenopetuksen opetusaikaa peruskoulussa. Tähän ei ollut poliittisen päätöksen tekijän näkökulmasta mahdollisuutta vielä vuonna 1976, kun kieliohjelmakomitea asetettiin.

Lisäksi ehdotettiin lisättäväksi kieliohjelmaa koskevaa valtakunnallista tiedotusta, koska keskushallinnon tiedotustoiminnan on havaittu lisäävän ruotsin, saksan, ranskan ja venäjän valintoja. Myös kielenopetukseen tulevia taloudellisia resursseja tuli työryhmän mukaan lisätä. Keinoksi ehdotettiin siis informaatio-ohjantaa, säännöksiä (Authority, Input) ja rahoitusvälinettä (Treasure, Input).

Kielityöryhmän tavoite perustui kielisuunnittelussa ensimmäistä kertaa julkituotun periaatteeseen, että kielistä kiinnostuneilla oppilaille voisi olla tilaisuus peruskoulussa saada enemmän opetusta kuin muilla eli heiltä voisi vaatia enemmän kuin muilta. He saisivat samalla suomenkielisissä kouluissa yhtä paljon opetusta kuin ruotsinkieliset oppilaat ruotsinkielisissä kouluissa.

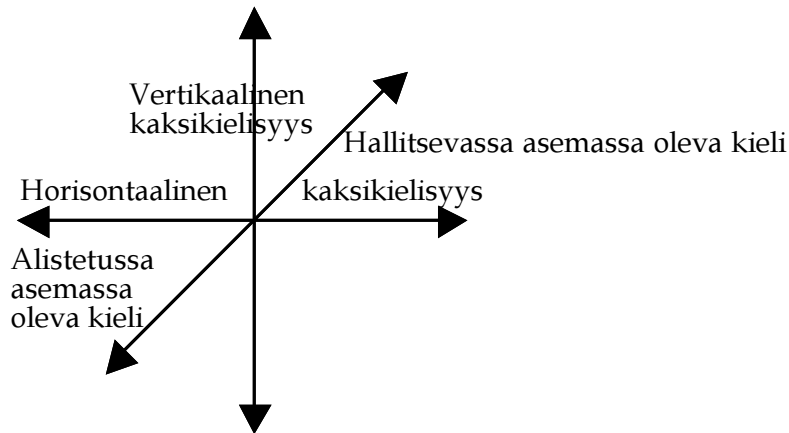
Merkittävä avaus oli myös vieraalla kielellä opettamisen tuominen selkeästi kielitaidon parantamista koskevaksi tavoitteeksi ja kielisuunnittelun suuntaaminen vieraalla kielellä opettamistakin koskevaan tavoitteeseen. Tätä tavoitetta palveli myös toimeksiannossa annettu valtuutus valmistella mahdollisuutta laajentaa vieraskielisten koulujen verkkoa (vrt. luku 7.2.4).

#### 7.2.4 Kaksikielisyyden ja kielitaidon lisääminen vieraskielisen opetuksen avulla

Vieraalla kielellä tapahtuva opetus pohjautuu kansainväliseen perin-

teeseen. Latina oli pitkään opetuskieli, ja joissakin entisissä siirtomaissa erityisesti alkeisopetusta seuraava opetus tapahtuu edelleenkin usein entisen “emämaan” kielellä (Takala ym. 1998, 139). Norjalais-amerikkalainen lingvisti Einar Haugen (1972, 1-12) on tuonut esiin kaksikielisyyden sekä sosiaalisena että henkilökohtaisena haasteena. Haugen on lisäksi tutkinut erityisesti sitä, miten kaksikielinen henkilö pystyy säilyttämään erilliset koodit molempia kieliä varten ilman, että kielet sekoittuvat toisiinsa.

Lingvististen kysymysten lisäksi Haugen on arvioinut kaksikielisyttä sosiaalisten ja kulttuuristen tehtävien kannalta. Hän katsoo, että eri kieliä puhuvat, toisiaan lähekkäin asuvat samankin maan kansalaiset kehittyvät usein toisilleen etäisiksi, ääritapauksessa vihamielisiksi, jos he näkevät vastakkaisen ryhmän toimivan heidän etujensa vastaisesti. Tällöin kaksikieliset henkilöt toimivat usein sillanrakentajina näiden ryhmien välillä. Heillä on kielitaidon lisäksi myös molempien kieliryhmien kulttuurien erityispiirteiden tuntemusta. Sosiaalisena haasteena kaksikielisyys on nähtävissä eri kieliyhteisöjen kilpailuna samoista eduista. Yksilön kannalta katsoen Haugen omasta kokemuksestaan kertoo kaksikielisyys olevan sekä haasteellista ja mielenkiintoista että myös erittäin palkitsevaa. Hän arvioi kaksikielisyys koskevan ja koskettavan miljoonia ihmisiä ympäri maailmaa. Haugenin (myös Piri 1999, 128) näkemyksiä kaksikielisyudesta valaisee seuraava kuvio 10.



KUVIO 10. Kaksikielisuuden ulottuvuudet (Haugen 1972)

Horisontaalisessa kaksikielisydessä kysymyksessä on kaksi vastaa- van statuksen omaavaa kieliryhmää, jotka arvostavat toisiaan ja ke- hittyvät samalla eri asteisesti kaksikielisiksi ja kahta kulttuuria edus- taviksi. Näin voi tapahtua kumman tahansa kielen taustan omaavien henkilöiden kohdalla. Tällaisesta kieliyhteisöstä Haugen mainitsee esimerkkinä Sveitsin (1970-luvulla). Useimmissa kaksikielisissä mais- sa Haugen näkee kieliyhteisöjen keskinäisen tilanteen kuitenkin toi- senlaisiksi. Toista kieltä puhuva yhteisö saattaa dominoida toista so- siaalisesti, taloudellisesti tai poliittisesti. Näin on tapahtunut usein sodan seurauksena, jos maan ovat valloittaneet toista kieltä puhuvat. Tällaisessa tapauksessa vaaka kallistuu hallitsevan yhteisön kielen eduksi ja kaksikielisiksi kehittyvät lähinnä ainoastaan vallankäyttäji- en taholta vähemmän arvostusta saavaa kieltä puhuvat. Valtaa käyttä- vät pitävät välttämättömänä oman kielensä osaamista. Haugen ottaa esimerkiksi Kanadassa puhutun ranskan. Ranskaa puhuvista on suu- rempi osa (30 %) kaksikielisiä kuin englannin kielisistä (5 %). Suomes- sa kaksikielisiä on ruotsinkielisistä vieläkin huomattavampi osa huo- limatta kielilainsäädännöstämme (vrt. luku 6.2). Neuvostoliiton aikai- sessa Virossa virolaiset puhuivat yleensä venäjää ja venäläiset jäivät pelkästään venäjänkielisiksi.

Kehitys jatkuu yleensä siten, että vähemmistökieltä edustava ryh- mä muuttuu entistä kattavammin kaksikieliseksi ja lopuksi luopuu ainakin kielen kattavasta käyttämisestä. Vähemmistökielen puhujat saattavat jatkaa oman kielen käyttöä tietyissä tilanteissa (kotona, tut- tavien kesken jne.) ja kielet saattavat olla vertikaalisessa suhteessa. Toisaalta voi arkielämässä käytetystä kielestä kehittyä oma kielivari-



anttinsa. Tästä soveltuu esimerkiksi sveitsiläisten arkikielen variantti Sveitsin saksa (schwyzertütsch), kun taas kirjakielen saksa (hochdeutsch) käytetään virallisissa yhteyksissä. Vertikaalisessa suhteessa oleva kieli voi näin kehittyä ”diglossiaksi” eli sitä ei käytetä kaikkiin tarkoituksiin. Haugen jopa pitää kirjoitetun englannin kielen muodostuvan useimmille lapsille diglossia-kokemukseksi, kun he ovat oppineet kotona ja toisten lasten kanssa leikkiessään ainoastaan puhuttua englantia. Haugen (1972, 3–8) katsoo eräänlaiseen vertikaaliseen suhteeseen päästävän esimerkiksi koulujen kielenopetuksessa ja saavutettu vieraan kielen taito muodostuu sivistyneen ihmisen varustukseksi kohtaamaan vaativampiakin tehtäviä vieraalla kielellä.

Kaksikielisyyden kehittämiseksi on useimmiten käytetty erilaisista kielikylpyopetusta (immersion précoce totale, partielle ou tardive) (Truchot 1998, 22). Suomalaisista tutkijoista kielikylpyopetukseen ovat syvällisimmin paneutuneet Christer Laurén ja hänen ympärilleen muodostunut kielikylpyopedagogisen tutkimuksen asiantuntijajoukko (Karlsson ym. 1999, 286). Laurén on todennut, että yhtenä positiivisena piirteenä on ollut tutkimustulosten mukaan kielikylpyoppilaiden kognitiivinen kehitys. Se on ollut suotuisampaa kuin muilla oppilailta. Myönteisen yllätyksen muodostavat myös kielikylpyoppilaiden sosiaalinen kehitys ja edistyminen yli odotusten sekä äidinkielessä että vieraassa kielessä. Laurénin tutkimustyön ansiosta on syntynyt Vaasan yliopistoon aktiivisten kielikylpytutkijoiden joukko, joista mainittakoon mm. Siv Björklund, Martina Buss ja Karita Mård (1998, 171–185). He ovat esittäneet mm. katsauksen, miten kielikylvyn avulla voi oppia vierasta kieltä. Silvén & Holma (1998, 319–328) ovat kuvanneet kaksikielisyyden kehittymistä. He toteavat, että lapsella ovat kielen perusteet vakiintuneet neljänteen ikävuoteen mennessä. Terveet lapset voivat suotuisissa oloissa oppia kahta tai joskus useampaa kieltä ilman muodollista koulutusta. Vieraskielistä opetusta (Content and Language Integrated Learning) esim. EU:n puitteissa on kehittänyt myös David Marsh ym. Jyväskylän yliopistosta. Mukana on ollut asiantuntijoita 17 Euroopan maasta (Marsh D, Langé, G. 1999, 7).

Suomessa on pitkään toiminut vieraskielisiä erikoiskouluja, joissa käytetään opetuskielenä asianomaista vierasta kieltä eli annetaan kielikylvynomaista opetusta. Deutsche Schule Helsinki, on vanhin vieraskielinen koulu. Se on perustettu jo 1880-luvulla. Pitkään toimineita kouluja ovat myös Englantilainen koulu, Helsingin ranskalais-suoma-

lainen koulu, Suomalais-venäläinen koulu ja Kansainvälinen koulu. Vieraskielinen opetus on alkanut jo yleensä näiden koulujen yhteyteen kuuluvassa esikoulussa. Peruskoulunuudistuksen yhteydessä kielikoulut jatkoivat toimintaansa oman lainsäädännön turvin ja sittemmin muuhun lainsäädäntöön sisällytettynä. Koulutuspoliittista tahtoa osoittaa, että koulujen asema säilytettiin vähäisin muutoksin huolimatta muuten yhtenäisestä koululaitoksesta. Ritva Markkula ehdotti jo 1970-luvun puolivälissä kaksikielisten koulujen lisäämistä. Hänen mielestään piti perustaa erityisesti suomalais-ruotsalaisia kouluja. Markkulan ehdotus ei saanut tuolloin vastakaikua (vrt. luku 9.2).

Markkula oli kielten opettajien järjestön (SUKOL) puheenjohtaja. Vieraalla kielellä opettaminen on tavallaan kuitenkin kielten opettajien reviirin ulkopuolella. Vieraskielinen opetus soveltuu kielitaitoiselle aineenopetuksen asiantuntijalle tai luokanopettajalle, erityisesti myös syntyperäiselle kielenpuhujalle. Ajatus oli tuolloin ilmeisesti täysin vieras kieltenopettajille, koska ei tullut esiin vastustustakaan. Samantapaisen esityksen teki myös Jaakko Itälä, opetusministerinä toimiessaan ja häntä pidettiin tuolloin asiantuntemattomana. Markkula sekä Itälä olivat liikkeellä väärään aikaan ja väärällä foorumilla. He osoittivat kuitenkin kykyä kielipoliittiseen tavoitteenasetteluun ja molemmat lisäksi kykyä irtaantua oman ajan ajattelutavasta.

Kieliohjelmakomitea (1978, 183) analysoi neljän vieraskielisen koulun toimintaa. Arviona oli, että nämä koulut sopivat erityisesti kieliä harrastaville oppilaille. Äidinkieleltään suomen- ja ruotsinkielisille oppilaille näiden koulujen katsottiin olevan vaativampia kuin tavallisten peruskoulujen, koska niissä on painotettu kieliohjelma ja tavoitteet ovat kuitenkin yhtä laajoja kuin peruskoulujen. Suomalais-ruotsalaisten koulujen perustamismahdollisuutta katsottiin kuitenkin tarpeelliseksi tutkia. Myös arvioitiin toisen suomalais-venäläisen koulun perustamiseen ja englanninkielisen lukion perustamiseen syntyvän tarvetta. Molemmat perustettiin 1990-luvulla. Vieraskielinen opetus ei kuitenkaan noussut erityisen painavasti esille koulutuspoliittisena eikä kielipoliittisena kysymyksenä. Vasta Taxellin ollessa opetusministerinä mielipiteet olivat kypsyneet siten, että tällaiset ehdotukset saivat kannatusta.

Ministeri Taxellille laaditusta asiakirja-aineistosta (Kielenopetuksen nykytilanne 1989) käy ilmi tavoite selvittää vieraskielistä opetusta. Tätä tarvetta perustettiin kansainvälisen toiminnan lisääntymisel-

lä ja Euroopan yhtenäistymiskehityksellä. Näiden toimintojen katsottiin aiheuttavan elinkeinoelämälle ja koko yhteiskunnalle uusia kieli-taitoa koskevia vaatimuksia.

Samanaikaisesti kieliohjelman monipuolistamista ja vieraalla kie-lellä opettamista koskevan suunnittelutyöryhmän kanssa toimi kak-sikielisyystyöryhmä. Opetusministeriön asettaman työryhmän tuli kartoittaa kaksikielisten oppilaiden osuus ja lukumäärä sekä suomen-että ruotsinkielisissä kouluissa ja esittää toimenpiteitä näiden oppilai-den opetuksen kehittämiseksi kotimaisissa kielissä. Ruotsinkielisissä kouluissa kaksikielisiä oppilaita oli 25–50% ja suomenkielisissä noin 3%. Työryhmän ehdotukset koskivat lähinnä suomen kielen opetusta lähenevän oppimäärän ja opetusmenetelmien kehittämistä. Näin läh-ti liikkeelle äidinkielen (suomi tai ruotsi) opetusta lähenevän oppimää-rän ja opetusmenetelmien kehittäminen (Komiteanmietintö 1990, 29). Kielikasvatuksen parantamista päiväkodeissa ja esiopetuksessa ja yh-teistyön lisäämistä suomen- ja ruotsinkielisten koulujen kesken toi-vottiin tehostettavan (Opetusministeriön työryhmän muistio 1990:16). Tällä hetkellä vieraskielinen opetus on sekä EU:n että Euroopan neu-voston edistämää toimintaa.

### 7.2.5 Kieltenopetuksen kehittämistoimikunta

Vieraskielisen opetuksen kehittämisen suunnittelua jatkoi opetusmi-nisteri Ole Norrback. Hän asetti 21.3.1991 kieltenopetuksen kehittä-mistoimikunnan. Sen puheenjohtajana toimi professori Christer Laurén. Asiaan liittyvää arvostusta haluttiin lisätä siten, että asiaa tut-kimaan asetettiin toimikuntatasoinen elin. Tässäkin yhteydessä ehdo-tettiin sellaisten koulujen perustamista, joissa molemmat kotimaiset kielet olisivat opetuskielinä. Eri aineiden opetuksen antamiseen luon-tevasti kotimaisilla kielillä olisi hyvät mahdollisuudet, jos opettajien vaihtoa saataisiin aikaan suomen- ja ruotsinkielisten koulujen kesken. Samassa yhteydessä viitattiin kielikylypohjelmista saatuihin hyviin kokemuksiin ja arvioitiin vieraan kielen omaksumista suhteessa op-pijan ikään (Komiteanmietintö 1992, 20–21).

Työssä tuli esille, että esimerkiksi jo päiväkoulussa voitaisiin tut-kimusten mukaan käyttää muuta kuin äidinkieltä opetuskielenä. Täl-löin muodollista kieltenopetusta ei olisi tarkoituksenmukaista aloit-

taa hyvin varhain. Kokonaisuudessaan olisi koulun kieliohjelmaa harkittava uudestaan kaksivaiheisena. Ensinnä kieltä käytettäisiin päiväkodissa ja jokapäiväisessä toiminnassa ainakin osittain ja muodollinen kielenopetus alkaisi lyhyinä tuokioina alaluokilla (Komiteanmietintö 1992, 13). Kouluhallituksessa valmistelin 1980-luvulla lyhyistä alaluokkien opetustuokioista niin sanotun yleiskirjeen kunnille. Tämä ajattelutapa ei kuitenkaan näyttänyt saaneen kannatusta silloinkaan, vaikka tutkimuksista oli saatu tällaiselle esitykselle tukea.

Tämän toimikunnan työn tuloksista ei ollut juurikaan keskustelua. Käytännössä virkamieskunta pyrki informaatio-ohjauksen keinoin lisäämään oppilaalle vieraalla kielellä annettua opetusta ja kielikylpyopetusta. Lainsäädäntöä kehitettiin siten, ettei se ollut esteenä opetuksen toteuttamiseksi. Vieraskielistä opetusta alettiin antaa myös päiväkodeissa, joskaan niiden puolelle ei opetusministeriön alaisella hallinnolla ollut toimivaltaa. Tieto kuitenkin kulki. Muistan Olli-Pekka Heinosen toivomuksesta kirjoittaneeni Helsingin kaupungin opetusvirastolle kirjeen, jossa toivottiin kielikylpyopetuksen jatkamista koululaitoksen puolella päiväkodeista peruskouluun siirryttäessä. Näin onkin tapahtunut.

Uusien kaksikielisten koulujen perustamista ei harkittu, vaan lainsäädännössä tehtiin mahdolliseksi perustaa erillisiä luokkia peruskouluun, jossa opetusta annetaan oppilaalle vieraalla kielellä. Toisaalta koulutuspolitiikan lähtökohtia Suomessa on, että koululaitoksemme on kaksikielinen, jossa molemmille kieliryhmille on omat koulunsa. Tätä pidetään tärkeänä vähemmän puhutun kielen, Suomessa siis ruotsin kohdalla. Kielipoliittinen tosiasia on, että ”tvåspråkighet leder till enspråkighet” eli kaksikielisissä laitoksissa vahvempi kieli yleensä kasvattaa osuuttaan ja johtaa vähitellen toisen syrjäytymiseen eli yksikielisyyteen (Erik Geberin haastattelu 29.7.2000 vrt. myös Haugen, kuvio 11). Ruotsinkielisille tarkoitettu erillinen koululaitos toteuttaa koulutuspoliittista periaatettamme, joka on yksi kielilainsäädäntömme kulmakiviä. Muualla maailmassa olevat vähemmistöt arvostavat tätä ratkaisumallia.

Saamenkielinen vähemmistö toimii sekin aktiivisesti siihen suuntaan, että opetusta annettaisiin mahdollisimman paljon omalla kielellä. Myös on ollut esillä yksinomaan saamenkielisen peruskoulun perustaminen. Sen sijaan kansainvälisesti ei yleensä olla tietoisia siitä, että Suomessa ruotsin kieli on jäänyt käytännössä suomenkieliselle

enemmistölle vieraan kielen kaltaiseksi, joskin samantapainen suuntaus on osittain lisääntymässä Sveitsissäkin. Voimakkaasti suomenkielisessä ympäristössä (esim. Vantaa ja Oulu) ruotsinkielisten koulujen ruotsin kieli on erityisen kehittämisen tarpeessa, koska ruotsinkielisissä kouluissa on runsaasti sellaisia oppilaita, jotka puhuvat suomea paremmin kuin ruotsia.

### 7.3 KOULUTUSPOLIITTINEN SUUNNITTELU JA KIELIOHJELMAKYSYMYKSET

Koulutukseen liittyviä kysymyksiä suunnittelivat 1970–1990-luvulla useat komiteat, toimikunnat ja työryhmät. Tässä luvussa käsitellään sellaisten peruskoulun ja lukion opetuksen suunnitteluelinten tekemiä linjauksia, joilla on keskeistä merkitystä myös kieliohjelman kannalta. Niitä ovat lukion opetussuunnitelmatoimikunta ja keskiasteen koulunuudistuksen johtoryhmä ja niitä seuranneet lainsäädännön valmisteluryhmät sekä peruskoulun ja lukion tuntijakotyöryhmä.

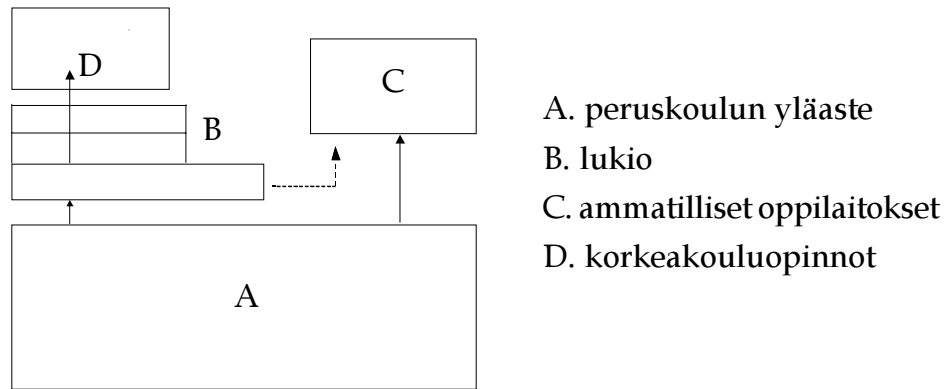
Ennen keskiasteen koulutuksen suunnittelun käynnistymistä toimikunnissa valtioneuvosto teki päätöksen suunnittelu- ja kehittämisperiaatteista (VN 30.5.1974). Periaatepäätös koski ammatillisia oppilaitoksia ja lukiota. Näitä koulutusmuotoja nimitettiin siihen aikaan keskiasteen koulutukseksi. Keskiasteen koulutus tuli niveltää toisaalta peruskouluun ja toisaalta korkeakouluihin. Tavoitteisiin tuli edetä osittaisuudistuksin (VN 30.5.1974/Pöytäkirja 226/1974. Liite 8). Yksi suunnittelussa noudatettavista periaatteista oli ammatillisen koulutuksen organisoiminen laaja-alaisiksi peruslinjoiksi, joilla olisi yhteinen yleisjakso. Lukiota piti kehittää kolmivuotisena yleissivistävänä koulutuksena siten, että sen ensimmäinen lukuvuosi muodostaisi yleisjakson.

Yhden lukuvuoden käsittävä yleisjakso on käsitettävissä eräänlaiseksi välivaiheeksi vuoden 1971 koulutuskomitean ehdotukselle. Sen mukaan uudessa koulutusjärjestelmässä olisi yleissivistävä 12-vuotinen koulutus, jossa viimeinen vuosi voi tapahtua ammatillisen koulutuksen yhteydessä sektorijaksona (Komiteanmietintö 1973, 61–62, 89). Toteutus alkaisi siten, että peruskoulu pidennettäisiin vuodela ja sitä lähennettäisiin lukioon. Lukio muodostuisi kaksivuotiseksi.

### 7.3.1 Keskiasteen koulutus (lukio ja ammatillinen koulutus)

Lukion uuden opetussuunnitelman valmistelu aloitettiin vuonna 1974 lukion opetussuunnitelmatoimikunnassa. Toimikunnan tehtäväksi oli määritelty lukion opetussuunnitelman uudistaminen. Toimikunnan asettaminen ajoittui Sorsan ensimmäiseen hallituskauteen (4.9.1972–13.6.1975). Opetusministerinä oli Ulf Sundqvist (vs 1974 Voitto Kalio). Hallitusohjelma ei sisältänyt kieltenopetusta koskevia linjauksia. Sen sijaan hallitusohjelma antoi taustaa keskiasteen uudistukselle, jonka osana oli lukion opetussuunnitelman uudistus. Hallitusohjelman mukaan koulutusjärjestelmän yhtenäistämiseksi ryhdyttäisiin laatimaan koulujärjestelmälakia ja jatkettaisiin toimenpiteitä opistotasoisesta koulutuksen ohjelman aikaansaamiseksi (Sorsan hallituksen ohjelma 4.9.1972 kohta 36).

On arvioitavissa, että toisaalta hallituksen tavoitteena oli pyrkiä uudistamaan koko koulutusjärjestelmä 12-vuotisen yhtenäiskoulujärjestelmän mukaisesti. Ohjelman jälkimmäinen osuus, jossa todetaan jatkettavaksi ”toimenpiteitä opistotasoisesta koulutuksen uudistamiseksi”, saattoi antaa toisaalta suuntaa toisenlaisellekin tavoitteelle. Lukio-toimikunnan yhdeksi tehtäväksi oli asetettu ehdotuksen tekeminen peruskoulun oppimäärälle rakentuvaksi lukion opetussuunnitelmaksi. Siinä piti erityisesti ottaa huomioon lukion ensimmäisen lukuvuoden muodostaminen lukion yleisjaksoksi (Jukka Sarjalan haastattelu 26.4.2000). Valtioneuvoston vuoden 1974 periaatepäätöstä ammatillisen koulutuksen ja lukion niveltämiseksi peruskouluun ja korkeakouluopetukseen kuvaa kuvio 11.



KUVIO 11. Keskiasteen koulutuksen kehittämisperiaatteet 1974

Hanna Jaakkola ym. (1975, 188) esittelee edellä todettuun päätökseen liittyviä linjauksia lukion kieliohjelman lähtökohdista kouluhallituksen vieraiden kielten ylitarkastajan ominaisuudessa. Hän toteaa, ettei lukioon tulevia oppilaita enää jatkossa “voitane vaatia opiskelemaan pakollisena kolmea vierasta kieltä” Perusteluna on se tosiasia, että lukion ensimmäinen vuosi tulisi muodostamaan ammattikoulujen kanssa vertailukelpoisen yleisjakson. Toisaalta ammattioppilaitosten kieliohjelmasta laajennettaneen. Kolmannen vieraan kielen alkeisoppimäärän aloittaminen lukion toisena lukuvuotena saattoi Jaakkolan mukaan olla yksi harkittava kysymys. Oppilaiden tulisi myös voida jatkaa lukiossa tarkoituksenmukaisella tavalla peruskoulussa alkamaansa kielenopiskelua. Samalla Jaakkola toteaa lisäksi, että laajasta pakollisesta kieliohjelmasta luopuminen kaventaisi oppilaan valinnanmahdollisuuksia juuri niiden kielten osalta, joiden lisäämiseen pyritään. Vaikeasti ratkaistavana kysymyksenä Jaakkola piti sitä, minkä kielen oppilaat saisivat pudottaa kieliohjelmastaan. Myös hän aprikoi, tuleeko ehkä tulevaisuudessa lukion alin luokka siirrettäväksi peruskoulun kymmenenneksi.

Liinamaan virkamieshallituksen aikana (13.6.1975–30.11.1975), jolloin opetusministerinä toimi Lauri Posti, lukion opetussuunnitelmatoimikunta asetti runsaan vuoden toimittuaan muiden aikaisemmin asettamiensa jaostojen rinnalle 9.8.1975 vieraiden kielten jaoston. Jaoston tehtäväksi tuli selvittää oppilaalle vieraiden kielten sisältöaluetta koskevia kysymyksiä ja toimia kielten oppimääräsuunnitelmia laativien työryhmien koordinaatiojaostona (Komiteanmietintö 1977, 2). Toimikunnassa oli siis havaittu kieltenopetuksen asiantunte-

muksen tarve. Oli myös ilmeistä tarvetta arvioida kieliohjelmaa laajemmin ja kokonaisvaltaisemmin kuin kutakin kieltä erikseen edustavat kielikohtaiset suunnittelujaostot olivat tekemässä. Jaostossa oli mukana myös tutkimuksen edustus (vrt. Liite 5).

Tämä jaosto näyttää edesauttaneen ratkaisevasti kielisuunnittelun syntymisprosessia Suomessa. Jaosto selkeytti kielipoliittisen suunnittelun käsitteellistä lähtökohtaa. Jaosto päätyi nimittäin lähettämään 11.5.1976 opetusministeriölle kirjeen, jossa kiinnitettiin huomiota kielisuunnittelun tärkeyteen. Samalla jaosto katsoi, että olisi saatava aikaan ”valtakunnallinen kielipoliittinen periaateohjelma”. Perusteluna oli, että kielenopetusta koskevat ratkaisut, joita oli edellisinä vuosina tehty, olivat koskeneet vain yhtä koulutusjärjestelmän osaa kerrallaan. Jaosto tarkoitti esimerkiksi peruskoulun kieliohjelmapäätöstä, joka oli tehty peruskoulun uudistuksen yhteydessä, ja joitakin muita peruskoulua koskevia erillistarkistuksia sekä lukion kieliohjelmaa koskevaa päätöksentekoa vuonna 1975 (23.4.1975/279) ja vuonna 1976 (14.4.1976/324). Samalla jaosto totesi myös, että ohjelmassa piti ottaa elinikäisen koulutuksen periaatteet huomioon. Kyseinen kielipoliittinen periaateohjelma piti jaoston mukaan ottaa sen jälkeen laajapohjaisesti keskusteltavaksi ja käsitellä myös eduskunnassa. Jaosto perehtyi asiaan niin huolellisesti, että se pystyi luettelemaan Sauli Takalan valmistelun perusteella kysymykset, joihin piti etsiä vastauksia (vrt. luku 10).

Lukion opetussuunnitelmaa koskevat ehdotukset valmistuivat 31.1.1977 (Komiteanmietintö 1977:2). Kieliohjelmakomitea oli aloittanut työnsä vajaat pari kuukautta sitä ennen. Lukion opetussuunnitelman valmisteluun liittyi pyrkimys vertailla eri maiden vastaavien oppilaitosmuotojen opetussuunnitelmia. Ehdotukseen sisältyykin kansainvälistä vertailevaa aineistoa. Se käsittää lähinnä huomioita pohjoismaiden lukiokoulutuksen keskeisistä perusteista, kehityslinjauksista ja tavoitteista (1977, 57, 124–125). Lisäksi toimikunnan käytettävissä oli vuodelta 1969 peräisin oleva OECD:n laatima ”yleiskoulujen oppisisältöjen suhteellinen jakauma Suomessa ja muissa maissa” (OECD 1969, 38, 48). OECD:n tietojen perusteella voitiin aineistosta erottaa vieraiden kielten, matematiikan ja luonnontieteiden sekä taideaineiden ja äidinkielen suhteelliset osuudet. Mukana oli myös Neuvostoliiton, DDR:n opetuksen ja IEA-tutkimuksen analysointia (Komiteanmietintö 1977, 146). Tarkoituksena oli selvittää tiettyjen yhteis-



kunnallisten, taloudellisten ja opetuksellisten tekijöiden yhteyttä oppimistuloksiin. Käytettävissä olleen aineiston perusteella toimikunta päätyi toteamaan, että ”pakollisten kieliaineiden (äidinkieli mukaan luettuna) osuus on noin 40 % kaikkien oppilaiden opinto-ohjelmasta. Äidinkielen osuus on vajaat 10 %.” Lukusuunnitelman todettiin olevan ”voimakkaasti kielivoittoinen ja painottuu vieraiden kielten suuntaan.”

Toimikunnan käsityksen mukaan yleiseen korkeakoulukelpoisuuteen kuuluivat korkea-asteen opintojen lähtöedellytyksinä olevat tiedot ja valmiudet mm. yhdessä vieraassa kielessä. Tästä syystä lukusuunnitelmaan tulisi kuulua jokin vieras kieli. Yhden maailmankielen hallinta riitti korkea-asteen opintojen lähtötasovaatimukseksi vieraiden kielten osalta. Käytännössä tämä kieli olisi yleensä se, jonka oppilas oli peruskoulussa valinnut ensimmäiseksi vieraaksi kieleksi. Tässä yhteydessä viitataan tuona ajankohtana valmisteilla olleisiin eri tieteenaloja koskeviin tutkintoasetuksiin, joiden mukaan kaikkiin uusiin korkeakoulututkintoihin oli suunniteltu sisällytettäväksi kaikissa tapauksissa sekä toisen kotimaisen kielen että yhden tai kahden vieraan kielen opinnot. Tämä suunnitelma toteutui 1980-luvun alussa (Takala ym.1999, 200).

Peruskoulun ja sen jälkeisten koulutusmuotojen kieliohjelmaa kehitettäessä oli toimikunnan mukaan erityisesti pidettävä huolta siitä, ettei yksipuolisesti sitouduta yhteen maailmankieleen ja siihen liittyvään kulttuuriin. Englannin kieltä taitavien lisäksi maassa tuli olla kyllin runsaasti myös muita maailmankieliä puhuvia. Kansainvälisten kontaktien kannalta erityisen tärkeitä kieliä olivat englannin lisäksi saksa, venäjä ja ranska. Tässä yhteydessä tuotiin vahvasti esille monipuolisen kieliohjelman tarve.

Ruotsinkielisissä lukioissa suomen kielellä olisi maan pääkielenä erityinen asema. Ruotsin kielellä toisena kotimaisena kielenä olisi erityisasema suomenkielisissä lukioissa (tässä viitattiin valtion virkamiehiltä vaadittavaan kielitaitoon). Ruotsin kieli oli tarpeen työelämässä ja pohjoismaisessa yhteydenpidossa.

Toimikunta päätyi ehdottamaan ensimmäistä vierasta kieltä ja toista kotimaista kieltä kaikille pakollisiksi aineiksi lukiossa. Sen sijaan toinen vieras kieli ehdotettiin siirrettäväksi valinnaiseksi aineeksi, vaikka toimikunta oli korostanut saksan, venäjän ja ranskan kielen erityistä tärkeyttä. Toisaalta toimikunta valmisti tällä ehdotuksella

maaperää sille tavoitteelle, että ensimmäisessä vieraassa kielessä tulisi olla monipuolisuutta korostava kieliohjelma. Perimmäisenä tavoitteena saattoi kuitenkin aluksi olla kieliohjelman mukauttaminen paremmin yleisjaksoon soveltuvaksi. Sitä ei kuitenkaan lausuttu julki ja siitä loppujen lopuksi luovuttiinkin (vrt. luku 11). Huomio kiinnittyy siihen, että Jaakkolalla olisi ollut ratkaisu tähänkin seikkaan, sillä hänen näkemyksensä mukaan pakollinen toinen vieras kieli olisi voitu sijoittaa tuolloin alkavaksi lukion toisella luokalla.

Lukion opetussuunnitelmatoimikunta perusteli ehdotusta kuvaamalla eri sisältöalueiden merkitystä lukion yleistavoitteiden kannalta. Oppilaalle vieraiden kielten osuutta perusteltiin suomalaisen yhteiskunnan tarpeilla, maamme asemalla maailmassa, kaksikielisyydellä, talouden ja kulttuurielämän suuntautumisella kansainvälisissä kontakteissa eri tahoille. Tämä vaati englannin lisäksi saksan, venäjän ja ranskan kielen taitoa (Lukion opetussuunnitelmatoimikunta 1977, 101–103). Kielenopetuksen katsottiin lisäävän myös suvaitsevuuksia ja edistävän kasvatusta rauhaan ja kansainväliseen yhteistyöhön. Työelämän kielitaitovaatimusten katsottiin ulottuvan entistä laajempiin väestöryhmiin. Kielenopetuksen arvioitiin antavan myös persoonallisuuden kehitykseen voimavaroja.

Yksityiskohtaiset perustelut kieltenopetusta koskeville ehdotuksille olivat: ”Vieraiden kielten opetusohjelmaa on kevennettävä. Kansainvälisen vertailun valossa vieraiden kielten opetuksen osuus Suomen lukioissa on huomattavan suuri; toisaalta kansainvälisten kontaktien vuoksi oppilaille tulee edelleen tarjota riittävästi eri maailmankielten opiskelumahdollisuuksia” (Komiteanmietintö 1977, 145). Keventää sanan käyttö tuntuu tässä yhteydessä eufemistiselta ilmaukselta. Se antaa myönteisemmän kuvan kuin kielenopetuksen vähentämisestä puhuminen. Vähentämisestä oli itse asiassa kysymys. Toimikunta ei perustellut vieraan kielen opetuksen vähentämisehdotuksen loogisuutta, vaikka vähentäminen tapahtui varsin radikaalilla tavalla. Keskeisenä perusteluna oli kansainvälinen vertailu.

Toimikunta ei ollut yksimielinen ehdotuksia tehdessään. Eriävän mielipiteen esittivät Rauha Petro, Raija Lankinen ja OAJ:n puheenjohtaja Samuli Apajalahti yhdessä. Siihen yhtyi ruotsin kieltä korostavin lisäyksin myös Björn Månsson. Eriävä mielipide koski ensimmäisen vieraan kielen ja toisen vieraan kielen opiskeluajan vähentämistä ja toisen vieraan kielen valinnaisuutta. Mielipiteen mukaan toisen vie-

raan kielen valinnaisuuden vaikutuksia tulisi selvittää tarkkaan. Selvitystä vaatisi myös valinnaisuuden toteutumisen varalta alkeisopin-tojen siirtyminen toisessa vieraassa kielessä korkea-asteelle. Lisäksi Månsson katsoi, että toisen kotimaisen kielen asemaa olisi tullut vahvistaa lukiossa ja yleensäkin keskiasteen koulutuksessa kaksikielisyyden ja koulutusta edellyttävien ammattien kielitaitovaatimusten takia (Komiteanmietintö 1977, 282–283). Eriävällä kannalla olleista Rauha Petro oli myös kieliohjelmakomitean jäsen.

Toimikunnan ehdotuksilla oli koulutuspoliittinen tahto, joka oli ilmaistu valtioneuvoston antamissa periaatepäätöksissä. Keskiasteen koulutuksen suunnitteluideologiaan kuuluu myös eräillä tahoilla lukion ja ammatillisen koulutuksen opetussuunnitelmien lähentäminen. Toisen vieraan kielen poistaminen pakollisista aineista tukisi tätä lähtökohtaa. Tämä tavoite tuntuu hyvin soveltuneen periaatteellisesti yhteen poliittisen tavoitteen kanssa, jonka mukaan piti luoda maaperää esim. 12-vuotiselle yleissivistävälle koululle.

Taustalla saattoi olla muitakin koulutuspoliittisia tavoitteita. Lukion opetussuunnitelmatoimikunnan selvitykset osoittavat, että oppilaat keskeyttivät usein opinnot lukiossa. Keskeyttäneitä oli esimerkiksi lukuvuonna 1972–1973 noin 7 %. Selvityksen mukaan oppilaat eivät olleet kuitenkaan erityisesti harkinneet keskeyttämisen syitä. Oppilaista osa oli sellaisia, joiden motivaatio, edellytykset tai valmiudet eivät näyttäneet riittävän yleisen korkeakoulukelpoisuuden tuottavasta opiskelusta selviytymiseen. Tilastoista saa kuvan, että luokalle jääminen oli yleistä. Saman luokan kertaajia oli 5,6 %:sta 15,3 %:iin 1970-luvun ensimmäisen puoliskon aikana. Eniten luokalle jäätiin lukion toisella luokalla. Mitään tietoja ei kuitenkaan löydy, joiden mukaan toinen vieras kieli olisi ollut luokalle jäämisen syynä. Tätä ei myöskään osoita toimikunnan mietinnön yhteyteen liitetty (1977, 288–289) selvitys lukiolaisten koulukokemuksista ja lukiotutkimusten tuloksista vuosilta 1964–1971. Selvitys osoittaa sitä vastoin, että eniten rasittuneita olivat lukiossa matematiikkalinjan tytöt ja vähiten kielilinjan pojat. Rasittavimmaksi oppiaineeksi oli mainittu varsin kattavasti historia, sitten matematiikka, uskonto ja kirkkohistoria ja vasta näiden jälkeen ruotsi, pitkä englantia, pitkä saksa, lyhyt saksa, fysiikka ja lyhyt englantia.

Koska yleisen käsityksen mukaan vieraat kielet ovat vaativia oppiaineita, voi arvioida tuohon aikaan tullun helposti johtopäätökseen,

että kielten opiskeluaikaa tulisi vähentää. Koulutuksen asiantuntijoiden mielessä väikkyi ehkä tämän ajattelun takana vuosikymmenen päässä ollut peruskoulun kieliohjelmaa koskeva keskustelu, jossa oli tullut hoetuksi toistuvasti näkemys kielenopetuksen vaikeudesta ja teoreettisuudesta. Lukion toisen vieraan kielen siirtäminen valinnaisaineeksi ei kuitenkaan ole helposti sovitettavissa tähän ajattelumalliin, koska toinen kieli ei tiettävästi tuottanut opiskelijoille erityisiä vaikeuksia. Tämä koulutuksellinen ajattelu tuki hyvin myös niiden koulutussuunnittelijoiden ajatuksia, joilla oli päätavoitteena pyrkimys selkeään lukion yleisjaksoon.

Eriävään mielipiteeseen ei sisälly kieliohjelman kannalta syvällisempää analysointia. Vaatimus seuraamusten selvittämisestä on usein esitetty keino myös ratkaisun teon lykkäämiseksi. Taustalla saattoi olla syy odottaa kieliohjelmakomitean ehdotusten valmistumista vai kielenopetuksen kannalta myönteisempää koulutuspoliittista ilmapiiriä? Yhtenä syynä saattoi olla pelkästään varovaisuus jättää selkeästi vastustavaa mielipidettä? Toisaalta on otettava huomioon myös, että kieliohjelmapolitiittinen tilanne oli silloin toinen kuin 1990-luvulla. Toisen vieraan kielen siirto valinnaiseksi aineeksi tuki kuitenkin kieliohjelman keventämisen vaatimusta, joskin se oli yhteen sopimaton toimikunnan korostaman monipuolisuusideologian kanssa. Ehdotushan koski käytännössä nimenomaan saksan, ranskan, ja venäjän opiskelua, joiden kielten taitoa oli eri tutkimuksissa todettu nimenomaan tarvittavan. Kouluhallitus oli kuitenkin tämän ajattelutavan takana, koska se vuonna 1980 omassa lukusuunnitelmaehdotuksessaan asetti myös sille kannalle, että toinen vieras kieli olisi valinnainen aine (Kiuasmaa 1982, 474).

Tuohon aikaan toisen vieraan kielen asemaan puuttuminen oli helpommin koulutuspoliittisesti hyväksyttävissä kuin lukion tehtävästä ja koulutustarpeesta eli kielikoulutustarpeesta lähtevä ratkaisu. Tätä kautta olisi voitu päätyä sellaiseenkin lopputulokseen, että lukion tehtäviin kuuluisi nimenomaan laajan kieliohjelman tarjoaminen. Lukio oli tuohon aikaan lähes ainoa koulutusväylä akateemisiin ammatteihin. Samaa problematiikkaa pohti Sarjala (1981, 141). Hän toteasi, että johdonmukaista koulutuspolitiikkaa olisi ollut valita lukion opetussuunnitelman kehittämisen lähtökohdaksi lukion tehtävä pikemmin kuin oppilasmäärä tai -aines.

Lukioon valmistellusta uudesta opetussuunnitelmasta keskustel-

tiin vilkkaasti ja sen kieliohjelmaa koskeva ehdotus viritti erilaisia kannanottoja. Yhtenä ehdotuksen perusteluna viitattiin eri yhteyksissä myös OECD:n käsityksiin. OECD:n kuvattiin ottaneen asiantuntija-arviossaan eli maaraportissaan kantaa Suomen yleissivistävän koulun kieliohjelmaan. Sama käsitys kieliohjelmasta käy esiin myös valtiopäiväasiakirjoista (Valtiopäiväasiakirjat 1990, 1825). OECD kuvaa Suomen koulutusta koskevassa maaraportissa asiaa luvussa: *Bilinguisme, minorités et diversité culturelle* (OECD 1982, 35). Siinä todetaan lähes suoraan Suomen pohja-asiakirjaan viitaten eduskunnan peruskoulua koskevasta päätöksestä, että kahden oppilaalle vieraan kielen pakollisuus aiheuttaa erilaisia vaikeuksia oppilaille. OECD viittaa samassa yhteydessä siihen, miten teoreettisten aineiden suuri määrä vaikutti opetusaikaan. Tällöin ei ollut mahdollisuuksia saada käytännön aineita eikä muita toimintoja opetussuunnitelmaan. OECD näki myös tasokurssien ongelmien aiheutuneen kieliohjelman raskaudesta. Vastaavasti lukion osalta todetaan vastaavat eri oppiaineryhmien prosentuaaliset jakaumat, jotka opetussuunnitelmatoimikunta myös esitti mietinnössään. Kannanotossa kuvataan toimikunnan asettamia tavoitteita (OECD 1982, 124), joiden mukaan kieliohjelma on raskas ja sitä aiotaan keventää siirtämällä toinen vieras kieli valinnaiseksi aineeksi. OECD asettuu tässä kannanotossa siis myönteiseksi Suomen asiakirja-aineiston tukijaksi ja analysoi pääosin peruskoulun kieliohjelmaa ei niinkään lukiota.

Lukion opetussuunnitelmaa valmistelleilla ei ollut käytännössä mahdollisuuksia saada kuulla kieliohjelman asiantuntijoiden käsityksiä tilanteesta. Lukion koulutuspoliittisten tavoitteiden ja kielipoliittisten tavoitteiden kytkentä toisiinsa tapahtui tässä suunnitteluvaiheessa siis lukiotoimikunnan sisällä. Jälkikäteen arvioiden oli tällainen eteneminen tarkoituksenmukaistakin. Kieliohjelmakomitealla oli mahdollisuus edetä asiantuntemuksen ja tutkimuksen tietojen varassa pohtimatta yhteiskunta- ja koulutuspoliittisia vivahteita.

Samanaikaisesti lukion opetussuunnitelmauudistuksen kanssa laadittiin ammatillisen keskiasteen opetussuunnitelmia. Tarkoituksena oli muun muassa saada aikaan yhteinen opetussuunnitelmallinen kehys yleissivistävän opetuksen kehittämiseen. Tähän yhteyteen sijoittui ehdotuksen tekeminen kieliohjelmasta. Asiaa valmisteleva toimikunta korosti tavoitteenasettelussaan, että "jonkin vieraan kielen hallinta" on tärkeätä. Se olisi tärkeätä sekä yksilön toimintakykyisyy-

den että yksilön itsensä kehittämisen kannalta. Toimikunta piti yhteiskunnan jäsenten monipuolista kielitaitoa myös koulutuspoliittisena päämääränä. Kaikille yhteiseen yleissivistävään opetukseen ehdotettiin sekä vierasta kieltä että toista kotimaista kieltä (Keskiasteen koulun uudistuksen johtoryhmä 1978, 48).

Kieliohjelmakomitean tuleva ehdotus ja lukiotoimikunnan ehdotukset siirtyivät poliittisen päätöksenteon jatkovalmisteluun. Tässä toteutui Mieltusen toisen hallituksen opetusministerin Paavo Väyrysen aiempi lupaus, ettei muutoksia keskiasteen opetussuunnitelmaan tehdä ennen kuin kieliohjelmakomitea on tehnyt ehdotuksensa.

### 7.3.2 Lainsäädännön suunnittelu

Koska poliittisella päätöksentekijällä oli samanaikaisesti useita opetushallintoon liittyviä koulutuspolitiikan ratkaisuja valmisteltavana, ajankohta oli otollinen kieliohjelmaa koskevien esitysten kytkemiseen koulutuspoliittiseen päätöksentekoprosessiin. Virkamies- ja asiantuntijavalmistelun jälkeen seuraa yleensä vaihe, jona aikana koulutuspolitiikassa pyritään saattamaan poliittista päätöksentekoa vaille olevat esitykset päätökseen. Reunanen (1996, 323) kutsuu tätä vaihetta praktisen järjen sovellukseksi hallinnolliseen tahdonmuodostukseen. Tässä vaiheessa siirrytään tiedon tasolta tahtotasolle. Prosessissa tarvitaan sekä taloudellisten että poliittisten mahdollisuuksien huomiointia ja erilaisten näkemysten yhteensovittamista. Vasta tämän jälkeen voidaan edetä lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin tai alempitaisoihin määräyksiin.

Valmisteluvaiheen jälkeen ehdotukset saavat poliittisessa päätöksenteossa yleensä ainakin osittain toisenlaisen toteuttamismuodon kuin valmistelussa pyrittiin; toisinaan ehdotukset jäävät ainakin toislaiseksi toteuttamatta. Tämä näkökulma tarjoaa mielenkiintoisen lähtökohdan kieliohjelmakomitean ehdotusten tarkastelulle.

Uuden lainsäädännön valmisteluprosessi käynnistyi koululakityöryhmässä (Opetusministeriö 1979, numerotta), jonka puheenjohtajana toimi opetusministeriön kouluosaston osastopäällikkö Voitto Kallio. Valmistelu aloitettiin suunnittelemalla peruskoulua sekä kunnallisia ja yksityisiä lukioita koskeva lainsäädäntö ja laadittiin lakien perusteluosa. Asiaa varten asetettiin 21.5.1976 työryhmä ajankohtana,

jolloin peruskoulu-uudistuksen toimeenpano oli etenemässä maan eteläisimpiin osiin.

Työryhmä teki päätöksen siitä, että se pidättäytyy laajoilta koulutuspoliittisilta kannanotoilta. Tällaisina se piti koulujärjestelmän rakenteeseen, koulutuksen pituuteen, koulunkäynnin aloittamisikään ja opetussuunnitelmiin liittyviä kannanottoja. Niin ikään työryhmä jätti tarkastelun ulkopuolelle tehtävien ja toimivallan laaja-alaiseen siirtämiseen liittyvät kysymykset sekä kouluhallinnon ja muun samaan hallintotasoon kuuluvan hallinnon väliset suhteet. Työryhmä kiinnitti huomion myös siihen, ettei se selvittänyt koulutuspoliittisten kannanottojen lisäksi peruskoulun ja lukion kieliohjelman monipuolistamisen edellyttämää säännösten muutostarvetta eikä lukion pakollista kieliohjelmää eikä niiden kummankaan toteuttamismahdollisuuksia. Opetussuunnitelmaan kuuluvista kysymyksistä jäi selvittämättä myös uskonnon ja etiikan opetuksen järjestäminen vähemmistöryhmille (Koululakityöryhmän kirje 21.5.1979 opetusministeriölle).

Kannanotto osoittaa, että kieliohjelman ja uskonnonopetukseen liittyvät kysymykset ovat sellaisia, joihin kohdistuu yleensä erilaisia näkemyksiä. Kieliohjelma on monille myös vaikeaselkoinen kysymys ja lisäksi sen katsotaan yleensä vaativan taloudellista panostusta, vaikka kieliohjelmakomitean ehdotukset eivät sinänsä vaatineet taloudellisten resurssien lisäämistä. Siksi virkamiesten varovaisuus oli luonnollista, vaikka kieliohjelmakomitean ehdotukset eivät sinänsä merkinneet taloudellisten resurssien lisäämistä. Kannanoton ottamiseen ei myöskään ollut kiirettä, koska ilmeisesti tiedossa oli Sorsan toisen hallituksen (15.5.1977–26.5.1979) kaatuminen. Se tapahtui viisi päivää myöhemmin. Opetusministerin salkku siirtyi tällöin Jaakko Itälältä Pär Stenbäckille.

Koululakityöryhmän valmistumisen jälkeen lainsäädännön uudistustyö jatkui 18.9.1979 asetetussa koululainsäädännön valmisteluryhmässä (Komiteanmietintö 1981, 34). Sen puheenjohtajana oli kansliapäällikkö Jaakko Numminen. Työryhmän tehtävään kuului yhtenä kohtana tehdä ehdotus peruskoulun ja lukion kieliohjelmaksi. Työryhmän avuksi opetusministeriö asetti asiantuntijaryhmän, jonka puheenjohtajana toimi osastopäällikkö Voitto Kallio. Sen tehtävänä oli käsitellä ja selvittää koululakityöryhmässä avoimeksi jääneitä kysymyksiä. Asiantuntijaryhmä ei laatinut muistiota.

Koululainsäädännön valmisteluryhmä lähti ehdotuksessaan kie-

liohjelmakomitean työn pohjalta. Numminen (1982, 56) kuvaa valmistelua: "Työryhmä ehdotti, että peruskoulun yhteisenä opittava kieli voi olla toinen kotimainen kieli, englanti, saksa, ranska tai venäjä. Uutta ehdotuksessa oli sen sijaan, että kunta voitaisiin velvoittaa ottamaan opetussuunnitelmaansa, sen mukaan kuin asetuksella säädettäisiin, näitä kieliä ja että kunta siis olisi velvollinen tarjoamaan näitä kieliä oppilaille. Asetuksessa sanottaisiin, kuinka monta kieltä minkin kokoisessa kunnassa olisi tarjottava opetettavaksi. Laaditun asetusluonnoksen mukaan vähintään 20 000 asukkaan kunnassa oli tarjottava toista kotimaista kieltä, englannin kieltä ja vähintään yhtä muuta vierasta kieltä, vähintään 50 000 asukkaan kunnassa taas toista kotimaista kieltä, englannin kieltä ja vähintään kahta muuta mainituista kielistä sekä vähintään 70 000 asukkaan kunnassa vastaavasti toista kotimaista kieltä, englannin kieltä ja kaikkia muita mainittuja kieliä. Kunnan kieliohjelmaa laadittaessa määrättäisiin, mitä kieliä missäkin kunnassa opetettaisiin".

Kieliohjelmaan liittyi myös peruskoulun vapaaehtoisen aineen opetus. Ala-asteen vapaaehtoisesta aineesta ehdotettiin säädettäväksi erikseen ruotsinkielistä ja suomenkielistä koulutusta varten. Sen mukaan ruotsinkielisen peruskoulun ala-asteen ja saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevan ala-asteen opetussuunnitelmaan voisi kuulua yksi vapaaehtoinen aine.

Muiden ala-asteiden opetussuunnitelmaan voisi sisältyä ainoastaan erityisestä syystä yksi vapaaehtoinen aine. Vapaaehtoisen aineen opettamiseen tarvittaisiin lääninhallituksen lupa. Perusteluna oli se, että suomenkielisessä peruskoulussa on tarpeen opettaa vapaaehtoisia aineita nimenomaan silloin, kun yksikielisellä ruotsinkielisellä alueella on kunnassa vähintään 13 suomenkielistä oppilasta. Kunta olisi velvollinen järjestämään näille oppilaille suomenkielistä opetusta. Vapaaehtoinen aine voisi olla tarjottavana myös silloin, jos kunta ilman velvoitetta oli järjestänyt kielelliselle vähemmistölle suomenkielistä ala-asteen opetusta. Työryhmä arvioi, että muussa tapauksessa nämä oppilaat saattaisivat joutua yläasteen kouluun, jossa kolmannella luokalla aloitettu kieli oli toinen kuin heidän kotikunnassaan aloitettu kieli. Vapaaehtoisena kielenä aloitettu toinen kotimainen kieli tai vieras kieli takaisi heille maan muissa osissa asuvien suomenkielisten kanssa tasavertaiset asemat. Tässä lähtökohtana oli suomenkielisten keskinäinen tasavertaisuus. Sen sijaan ei tavoiteltu suomenkie-



listen ja ruotsinkielisten keskinäistä tasavertaisuutta (Komiteanmietintö 1981, 25).

Tähän kohtaan jätti työryhmän jäsen, istuvan opetusministerin poliittinen erityisavustaja Thomas Rehula eriävän kannanoton. Hänen mukaansa kielenopetus olisi toteutettava siten, että ala-asteella oppilaalle pakollinen kieli olisi kaksikielisissä kunnissa toinen kotimainen kieli, suomenkielisissä kunnissa vieras kieli ja ruotsinkielisissä kunnissa toinen kotimainen kieli. Lisäksi Rehulan mielestä olisi suomenkielisellä ala-asteella aina voitava opettaa vapaaehtoista ainetta (Numminen 1982, 56).

Lukion opetussuunnitelman oppiaineluettelossa mainitaan säännöshdotuksessa toinen kotimainen kieli ja vieraat kielet luettelemalla vieraat kielet nimeltä. Lisäksi todetaan, että matematiikan laajan oppimäärän mukaan opiskeleville on toinen vieras kieli valinnainen aine (Komiteanmietintö 1981, 164–165).

Merkillepantavaa on, että vieraskielinen opetus tuli tässä yhteydessä esille sekä peruskoulun että lukion säännösluonnoksissa. Luonnokset kuuluivat seuraavasti: "Toisen kotimaisen kielen ja vieraan kielen opetuksessa saadaan käyttää tätä kieltä opetuskielenä. Muiden aineiden opetuksessa saadaan tilapäisesti käyttää opetuskielenä muuta kieltä kuin peruskoulun opetuskieltä kouluhallituksen ohjeiden mukaan". Säännöstä perusteltiin peruskoulun puolella sillä, että säännös oli uusi ja vieraskielinen opetus muiden aineiden kuin kielten opetuksessa oli tarkoituksenmukaista jättää kouluhallituksen ohjeiden varaan.

Lukion puolella todettiin, että aikaisemmin oli asetuksella määrätty oppiaineittain ja tuntimäärittäin, milloin muuta kuin koulun opetuskieltä saatiin käyttää opetuskielenä. Tämän menettelyn perusteluna oli siis lainsäädännön keventäminen siten, että asia siirrettiin kouluhallituksen ohjeiden varaan. Samalla asia siirtyi poliittiselta päätöksentekijältä hallinnolliseksi päätökseksi.

Aikaisempi vieraskielistä opetusta koskeva säännös vuodelta 1970 (A 26.6.1970/444) oli rajoittava. Siinä todettiin, että toisen kotimaisen kielen ja asianomaisen vieraan kielen opetuksen lisäksi saatiin oppikoulun muilla kuin peruskoulua korvaavilla luokilla harjoitusaineiden opetuksessa käyttää muuta kieltä kuin koulun opetuskieltä kullakin luokalla enintään puolet luokan tähän opetukseen käytetystä viikkotuntimäärästä. Peruskoulu oli siis aikanaan jätetty kokonaan vie-

raskielisen opetuksen ulkopuolelle. Oppikoulussa se oli tuolloin mahdollista vain osittain lukioasteella harjoitusaineissa. Tässä yhteydessä Jaakko Itälän ja Ritva Markkulan aikaisemmat keskustelun avaukset vieraskielisestä opetuksesta saivat taustaa lainsäädännöstä.

Pidän outona ehdotusta, jonka mukaan pitäisi ylipäätään säätää siitä, että vieraan kielen opetuksessa saadaan käyttää opetuskielenä vierasta kieltä. Mielestäni on luonnollista, että vieraan kielen opetuksessa saadaan opettaa vieraalla kielellä. Saattaakohan säännöstaustaan ollut vaikuttamassa sekä fennomaanien että sittemmin sortokaudelta periytynyt varauksellisuus vieraalla kielellä opettamista kohtaan. Tähän näkemykseen saa tukea Kiuasmaan (1982, 81–83) historian kirjoituksesta. Hänen mukaansa fennomaanien oli vaikea hyväksyä sellaista näkemystä, että maan menneisyyttä eli Suomen historiaa voitaisiin opettaa ruotsin kielellä. Sen sijaan ruotsia, saksaa, kirkkohistoriaa ja ranskaa saattoi ajatella opetettavaksi ruotsin kielellä suomalaisessa koulussa 1880-luvulla. Kun siirryttiin 1910-luvun alkuun, venäjän kielen ja kirjallisuuden opetuksen lisäksi historian ja maantieteen opetus määrättiin opetettavaksi venäjän kielellä. Määräyksen takana oli tuolloin ajatus tuoda maahan Venäjältä syntyperäisiä opettajia. Vuonna 1917 kumottiin maan itsenäistyessä määräykset venäjän kielen käytämisestä historian ja maantieteen opetuskielenä.

Tämä työryhmä oli ensimmäinen, joka suunnittelussaan otti kantaa myös toimivallan siirtoon liittyviin kysymyksiin. Keskitettyä hallintojärjestelmää alettiin tässä vaiheessa purkaa. Samaan ajankohtaan viittaa myös Lampinen (1998, 188) tulkitessaan lainsäädännön kehitystä. Suurehko toimivallan muutos oli ryhmäjakosäännöksistä tunti-kehysjärjestelmään siirtyminen ja tasokursseista luopuminen.

### 7.3.3 Kieliohjelman suunnittelu peruskoulun ja lukion tuntijakotyöryhmässä

Toisen kotimaisen kielen asema herätti 1980- ja 1990-luvun vaihteessa eduskunnassa keskustelun, kun käsiteltiin koulutuspoliittista selontekoa. Aution mukaan (1997, 88) eduskuntakeskustelut ruotsin kielen pakollisuudesta muistuttivat pienoisen kielitaistelun piirteitä peruskoulu-uudistuksen tapaan. Ruotsin kielen valinnaisuutta koskevaa kamppailua johti kansanedustaja Riitta Uosukainen, joka ei kuiten-

kaan saanut eduskunnan enemmistöä asian taakse. Sivistysvaliokunnan puheenjohtajana tuolloin toiminut kansanedustaja Erkki Pystynen pahoitteli esitellessään sivistysvaliokunnan kannanottoa 28.11.1990 (Vuoden 1990 valtiopäivät, 4 575–4 892) eduskunnan yleisistunnolle, että toisesta kotimaisesta kielestä oli noussut tässä yhteydessä julkisuudessa sellainen keskustelunaihe, joka oli jättänyt varjoon lähes koko muun koulutuspolitiikan. Pystysen kannan voi ymmärtää, koska hän oli arvostellut opetusministeriötä nuorisokouluvisioiden takia (Finlandia-talon seminaari 1989). Hän oli edellyttänyt opetusministeriltä selonteon antamista nimenomaan näiden visioiden takia.

Aika ajoin meilläkin esiintyvä varauksellinen suhtautuminen vähemmistön kieleen ei ole loppujen lopuksi mikään perisuomalainen asenne. Tutkijoiden mukaan kielikonfliktien syntyminen on kaikkein yleisintä lähellä asuvien kanssa. Muun muassa Haugen (vrt. luku 7.2.4) on korostanutkin kaksikielisten henkilöiden toimivan usein sillanrakentajina eri kieliä puhuvien lähekkäin asuvien samankin maan kansalaisten välillä. Toisaalta haluan tuoda esiin tässä yhteydessä senkin, että Uosukaisen suhtautuminen ruotsinkieliseen vähemmistöön oli myönteistä ja hän itse mielellään käytti ruotsin kieltä. Suuri osa ruotsinkielistä vähemmistöä mielsi kuitenkin Uosukaisen samalla vierastavan heitäkin, koska heidän kielensä pakollisuutta vierastettiin.

Edustaja Uosukaisen siirryttyä vuonna 1991 Holkerin hallituksen opetusministeriksi, asia nousi uudelleen esille peruskoulun ja lukion tuntijaon valmistelussa. Opetusministeriö asetti 2.8.1991 työryhmän valmistelemaan valtioneuvostolle uudet peruskoulun ja lukion tuntijaot. Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin apulaisosastopäällikkö Jukka Sarjala. Työryhmän ehdotukset tuntijaon osalta valmistuivat 9.3.1992 (Työryhmän muistio 1992:9).

Ehdotuksen oli tarkoitus sisältää neljä kokonaisuutta, jotka olivat:

- valinnaisuuden lisääminen
- kieliohjelman uudistus
- matemaattis-luonnontieteellisen opetuksen vahvistaminen ja
- katsomusaineiden opetuksen uudistaminen.

Työryhmä ehdotti, että peruskoulussa voisi olla kaksi pakollista kieltä, joista toinen olisi englanti ja toinen kieli olisi oppilaan valittavissa koulun tarjoamien vaihtoehtojen mukaisesti. Käytännössä ehdotus

merkitsi sitä, että toisena kotimaisena kielenä opetettava ruotsin kieli siirtyisi peruskoulussa vaihtoehtoiseksi kieleksi samaan tapaan kuin saksa, ranska ja venäjä koulun tarjoamassa kieliohjelmassa. Ylläpitäjille ehdotettiin kuitenkin velvoitetta tarjota oppilaille toisen kotimaisen kielen opiskelumahdollisuus yläasteella. Sen sijaan lukiossa tulisi jokaisen oppilaan opinto-ohjelmaan kuulua toinen kotimainen kieli pakollisena kielenä. Tämä saattoi merkitä käytännössä ruotsin opetuksen aloittamista lukiossa, ellei oppilas olisi valinnut ruotsia jo peruskoulussa. Ruotsinkielisten koulujen kieliohjelman katsottiin voivan poiketa suomenkielisten koulujen ohjelmasta. Työryhmä katsoi, että silloin vallitsevaa käytäntöä voitaisiin jatkaa ja aloittaa ruotsinkielisten koulujen opetus suomen kielellä ja englannin opetus alkaisi myöhemmin. Toisaalla todettiin, että kielivalikoimasta päättäminen olisi koulun ylläpitäjän vallassa.

Tuntijakotyöryhmä (Sarjalan haastattelu 13.12.2000) lähti siitä, että englannin kieli on ylivoimaisesti tärkein kieli (internet, lentokenttäkuulutukset maailman äärillä, käyttöohjeet, kansainvälinen uutispalvelu, nuorisokulttuuri). Siksi se tulisi määrätä pakolliseksi kieleksi koko maahan. Tämä olisi selkeyttänyt järjestelmää. Sen sijaan toisessa pakollisessa kielessä voisi olla valinnanvaraa. Kunnalla olisi ollut oikeus päättää, mikä kieli olisi toisena vieraana kielenä. Koska ruotsin kieli on kielipoliittisesti tärkeä, tulisi kunnalla olla velvoite ruotsin kielen tarjoamiseen, joskin oppilaalle olisi jäänyt mahdollisuus valita vieras kieli kunnan ja koulun kieliohjelman puitteissa. Samalla olisi ala-asteelta alkanut valinnainen kieli voitu ottaa peruskoulun kieliohjelmaan.

Ehdotuksen toteutuminen olisi merkinnyt kieliohjelmaa koskevan päätösvallan siirtymistä kunnille lukuun ottamatta englannin kieltä, joka olisi kaikille pakollinen pitkä kieli. Ehdotuksen toteutuminen olisi myös saattanut merkintä muutosta koulutuspoliittiseen ajatteluun. Suomenkielisten ja ruotsinkielisten oppilaitosten kieliohjelmat olisivat poikenneet toisistaan. Tähän oli aikaisemmin suhtauduttu torjuen.

Työryhmä perusteli muistiossaan ehdotusta sillä, että tavoitteena on pyrkiä selkeyttämään, yksinkertaistamaan ja monipuolistamaan kieliohjelmia. Lisäksi mainittiin, että kansainvälistyminen edellyttää suomalaisilta muidenkin maailmankielten kuin englannin opetuksen tehostamista (Tuntijakotyöryhmä 1992, 38). Ilmeisesti tätä tavoitetta

työryhmä pyrki edistämään siten, että peruskoulun pakolliseen kieli-ohjelmaan tulisi lisää vaihtoehtoisuutta. Vaihtoehtoisuus olisi merkinnyt ruotsin kielen siirtämistä muiden kielten rinnalle vaihtoehtoiseksi valinnaksi. Muutoksen katsottiin myös saavan aikaan resurssien säästöä tai ainakin estävän koulutuksen kustannusten kasvua. Lukiossa toisen kotimaisen kielen opetus olisi kuitenkin työryhmän mukaan "välttämätöntä" (1992, 33).

Työryhmän jäsenellä, ylijohdaja Samuel Lindgrénillä (Tuntijako-työryhmä 1992, 41) oli työryhmän enemmistön kannasta poikkeava käsitys. Se koski toisen kotimaisen kielen eli ruotsin poistamista peruskoulun pakollisen kielen asemasta. Hän katsoi, että ehdotuksessa poikettiin yhtenäisen pohjakoulutuksen periaatteesta ruotsinkielisten ja suomenkielisten välillä. Hänen käsityksensä mukaan ehdotuksen toteuttaminen lisäisi eritasoisten opetusryhmien tarvetta peruskouluissa ja lukiossa. Ammatillisen koulutuksen saaneiden ruotsin kielen taidon tarve oli lisäksi jätetty ehdotuksessa ottamatta huomioon.

Suhtautuminen kieliohjelmaa koskeviin ehdotuksiin käy ilmi anetuista lausunnoista (40 pyydettyä lausuntoa). Niissä mielipiteet ruotsin kielen osalta jakoutuivat. Sekä pakollisuutta että valinnaisuutta kannatettiin. Lisäksi useissa lausunnoissa suhtauduttiin kielteisesti siihen, että ainoastaan englannin kieli olisi kaikille pakollinen kieli. Tämä näkemys tuli esille sekä suomenkielisten että ruotsinkielisten lausunnon antajien käsityksissä (Opetusministeriön päiväämätön muistio: palautetta tuntijaosta). Lisäksi opetusministeriöön saapui lukuisia kirjallisia kannanottoja, joissa sekä tuettiin että vastustettiin englannin kielen pakollisuutta ja ruotsin kielen valinnaisuutta.

Työryhmän ehdotusta ei toteutettu, vaan ruotsin kieli säilyi peruskoulussa pakollisena kielenä. Tuntijakoa koskevan ehdotuksen tultua hallituksen käsittelyyn, asiasta nousi vilkas keskustelu. Se painottui ruotsin ja englannin kielen opetukseen. Lopuksi opetusministeri Uosukainen joutui luopumaan kannastaan siirtää toisena kotimaisena kielenä opetettava ruotsin kieli vaihtoehtoiseksi kieleksi. Tämän aiheutti se, että pääministeri Aho julkisesti ilmoitti puoltavansa ruotsin kielen opetuksen säilyttämistä pakollisena (Autio 1997, 89). Pääministeri antoi ilmoituksensa Ruotsin vierailun yhteydessä.

Työryhmän esitys oli kieliohjelman osalta keskittynyt lähinnä ainoastaan englannin ja ruotsin kieleen. Muut kieliohjelman linjaukset oli jätetty tekemättä, erityisesti peruskoulun kielten oppimäärän ni-

veltäminen lukioon. Vaikka työryhmän ehdotukset olisi hyväksytty, esitys olisi vaatinut muita kieliohjelmaliittisiä linjauksia ja laajahkoa valmistelua. Itse asiassa olisi jatkovalmistelu ollut tarpeen sekä lainsäädännön että muiden normien osalta. Suunnittelussa oli jätetty ottamatta huomioon lukion kieliohjelman kokonaisuus. Olisiko lukioon palautettu kolme pakollista oppilaalle vierasta kieltä? Toinen kotimainen kieli olisi ollut yksi näistä, jos sen opetus olisi alkanut lukiossa. Kannanottoa vaille oli jäänyt myös peruskoulun toisen vieraan kielen ja mahdollisesti kolmannen kielen jatkuminen lukiossa. Olisiko toinen vieras kieli ollut pakollinen kieli vai valinnainen? Näihin kysymyksiin saa osittain vastauksia Sarjalan haastattelua kuvaavasta lehtiartikkelista Ruotsista valinnainen aine peruskoulussa (Tempus 4/1992, 4-5). Siinä todetaan, ettei tarkoituksena ollut toteuttaa kaikkia ehdotuksia yhtä aikaa. Sama aine voisi olla sekä pakollinen että valinnainen. Esimerkiksi hän mainitsee English drama -nimisen opetussisällön sekä sen, että kielellisesti lahjakkaat voisivat keskittyä kieleen. Samalla Sarjala lupaili, että ehdotuksissa olisi tarkistamisen varaa. Miten käy A-saksan, -ranskan ja -venäjän, kysytään lehdessä samalla.

## 8 KIELIOHJELMAPOLIITTINEN PÄÄTÖKSENTEKO

Aikaisemmin on käynyt ilmi, että kieliohjelman suunnittelun eri vaiheissa poliittinen päätöksentekijä, valtioneuvosto ja/tai opetusministeriö on ollut ratkaisevassa asemassa tehdessään päätöksen aloittaa kieliohjelman suunnitteluprosessin ja linjata suunnittelun puitteet. Tässä luvussa käsitellään kieliohjelmapolitiittista päätöksentekoa. Tällöin käy ilmi, miten poliittinen päättäjä on suhtautunut kieliohjelman suunnittelussa esitettyihin ehdotuksiin ja mihin toimenpiteisiin päätöksentekijä on mahdollisesti ehdotusten osalta ryhtynyt. Samalla voidaan arvioida, onko suhtautumisessa ollut eroja eri päätöksentekijöiden kesken.

### 8.1 EDUSKUNTA PÄÄTÖKSENTEKIJÄNÄ

#### 8.1.1 Hallituksen esityksen valmistelu

Hallitus oli peruskoulun ja lukion lainsäädännön uudistukseen liittyvää esitystä (HE 30/1982 vp) valmistellessaan pyrkinyt liittämään kieliohjelmapolitiittiset ja koulutuspolitiittiset uudistukset yhtenäiseksi kokonaisuudeksi sekä peruskoulun että lukion lainsäädännössä. Hallitus määritteli yleisellä tasolla tavoitteet eli kasvatuspäämäärät, joihin opetuksessa tulisi pyrkiä. Esityksessä lueteltiin valmiuksia, joita peruskoulun ja lukion suorittaneella tulisi olla. Niiden mukaan oppilaan tulisi kasvaa yhteistyökykyiseksi ja rauhantahtoiseksi.

Näihin tavoitteisiin pyrkiminen tapahtuisi siten, että

- oppilasta kehitetään suvaitsevuteen ja sellaisiin ajattelutapoihin ja valmiuksiin, jotka ovat tarpeellisia yksilöiden, ryhmien ja kansojen väliselle yhteistoiminnalle, ja
- koulu edistäisi oppilaissa kansainväliseen yhteistyöhön, yhteisymmärrykseen ja rauhaan tähtäävien arvojen kehittymistä.

Hallitus arvioi esityksessään yhteiskunnallisesti merkittäviä uudistuksia olevan kaikkiaan kuusi. Näistä kuudesta seuraavat kaksi liitty-

vät kieltenopetukseen:

- peruskoulun erilaajuisista oppimääristä eli tasokursseista luopuminen
- yleissivistävien oppilaitosten kieliohjelman järjestelyt (Koululait 1983a, 14).

Jälkimmäisessä uudistuksessa on kysymys eri kielten asemasta yleissivistävässä koulussa eli tämän tutkimuksen kannalta keskeisestä asiasta. Sen sijaan tasokurssikysymykset eivät kuulu tämän tutkimuksen piiriin. Niissä on kysymys koulutuspoliittisista ratkaisuksista, mutta ei kieliohjelmaratkaisusta.

Kieliohjelmakomitea ja sen perusteella koululainsäädännön uudistuksen johtoryhmä olivat päätyneet siihen, että kieliohjelman monipuolistamiseksi tarvitaan erityisesti ensimmäisessä vieraassa kielessä monipuolistamista ja muissa asemassa olevat kielet ovat tukemassa monipuolistamisen tavoitetta, mutta ovat kuitenkin toissijaisia tässä tilanteessa. Näkemys perustui siihen, että ensimmäinen vieras kieli on hyvin tärkeä, koska sitä luettaisiin pisimmän aikaa. Pisimmän aikaa opiskeltu kieli on yleensä – usein koko elämän ajan – kieli, joka suuntaa kansainvälisiä kontakteja. Lisäksi komitea katsoi, että valinnainen kieli on yleensä toisessa asemassa, koska sitä luetaan pienemmin tuntimäärin ja lyhyemmän ajan eikä siihen useimmiten pystytä paneutumaan riittävän syvästi. Valinnaisen kielen tuntimäärien lisäämiseen ei myöskään katsottu olleen mahdollisuuksia.

Koululainsäädännön uudistusta valmistelleen työryhmän jälkeen hallituksen esitystä valmisteli viime vaiheessa ministeriryhmä, johon kuuluivat opetusministeri Pär Stenbäck, ministeri Kalevi Kivistö, ministeri Ulf Sundqvist (sittemmin ministeri Mauno Forsman) ja ministeri Paavo Väyrynen (Numminen 1982, 19). Tämä ryhmä poisti lakiesityksen luonnoksesta säädöksen, jonka mukaan kunnille olisi asetettu velvoite tarjota oppilaille peruskoulun ala-asteelta alkaen useita vaihtoehtoisia vieraita kieliä yhteisenä aineena. Sen sijaan lakiesityksessä säilyi velvoite kieliohjelman laatimiseen.

Hallituksen esityksen (Koululait 1983a, 16) mukaan kunnan koululaitokseen kuuluvia kouluja ja peruskoulua korvaavia kouluja varten sekä yksityisiä lukioita ja iltalukioita varten on kunnanvaltuuston hyväksyttävä kunnan kieliohjelma. Kunnan kieliohjelmassa määrätään, mitä kieliä peruskouluissa ja peruskoulua korvaavissa kouluissa opis-



kellaan valinnaisena aineena sekä lukioissa ja iltalukioissa vieraina kielinä. Samalla määrätään niistä osuuksista, jotka ovat tavoitteena kunkin kielen opiskelijoiden määräksi. Kunnan kieliohjelman on perustuttava läänin kieliohjelmaan ja läänin kieliohjelman puolestaan valtioneuvoston hyväksymään kielenopetuksen yleissuunnitelmaan. Kouluhallitus kohdentaa lääneittäin valtioneuvoston hyväksymän yleissuunnitelman.

### 8.1.2 Eduskunnan käsittely

Hallituksen esityksen käsittely eduskunnassa kesti pitkään. Käsitteilyn aikana sivistysvaliokunta kävi asiantuntijakerroksen, johon osallistui yhteensä 116 henkilöä opetusministeristä opetusministeriön, kouluhallituksen ja lääninhallituksen sekä kuntien virkamiehiin ja eri opettajajärjestöjen, -yhdistysten ja kansalaisjärjestöjen edustajiin. Sivistysvaliokunta pyysi 29.10.1982 lausunnon myös eduskunnan perustuslakivaliokunnalta. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto sivistysvaliokunnalle valmistui 20.1.1983 (Koululait 1983b, 128–137). Lausunto koski useita kokonaisuuksia, joista oppiaineiden kannalta keskeisimmät olivat kieltenopetuksen ja uskonnon opetuksen järjestäminen sekä uskontotiedon ja etiikan opetus. Kieltenopetuksessa sivistysvaliokuntaa askarrutti, oliko hallitusmuodon yhdenvertaisuutta koskevan periaatteen kanssa ristiriidassa, että kouluviranomaiset määräisivät pakolliseksi kieleksi peruskoulupiirin oppilaille jonkin sellaisen kielen, jota hänen holhoojansa eivät haluaisi valita.

Perustuslakivaliokunta antoi asiasta lausunnon. Lausunnossa se ilmoitti ymmärtävänsä peruskoululain asianomaisen kohdan tulkinnan ja sovelluksen siten, ettei kaikille lapsille voida tarjota yhtä laajaa tai samanlaista vieraiden kielten opiskelumahdollisuutta. Periaatteessa olisi silloin sellainen oppilas, joka jossakin osassa maata voi valita haluamansa vieraan kielen, eräällä tavalla paremmassa asemassa kuin oppilas, jolla ei ole tähän mahdollisuutta. Perustuslakivaliokunnan kannaksi muodostui, että ”tämä on eriarvoisuutta, jota voidaan perustella pakottavalla yleisellä edulla, koska opetustointa ei käytettävissä olevat voimavarat huomioon ottaen voida toisin järjestää” (Koululait 1983, 130–131).

Perustuslakivaliokunta arvioi samalla, ettei tarkoituksena olisi kansalaisten asettaminen tietoisesti eriarvoiseen asemaan. Kieltenopetuksen järjestelyjen ei myöskään katsottu perustuslakivaliokunnassa olevan mielivaltaisia, vaan ne olivat koulutoimen järjestelyjen kannalta asialliset ja turvaisivat oppilaalle jatko-opintojen kannalta yhdenvertaisen aseman. Tässä perustuslakivaliokunta korosti arvostavansa samalla yhtäläisen jatko-opintomahdollisuuden järjestämistä sekä tosiasiallisesti että muodollisesti. Jatko-opintoihin ei saanut vaikuttaa, mitä kieltä oppilas oli opiskellut. Jos oppilas voisi jatko-opinnoissa vapautua sen vieraan kielen opiskelusta, jota hänellä ei ollut mahdollisuutta opiskella peruskoulussa, asiasta ei olisi perustuslakivaliokunnan mukaan huomauttamista. Jälkimmäinen kannanotto on kieltenopetuksen jatkuvuuden näkökulmasta ja yksittäisen oppilaan kielitaidon kehittämisen kannalta mielestäni jossain määrin arveluttava.

Sivistysvaliokunnan käsittelyn seurauksena keskeiset kieltenopetusta koskevat säännökset kirjoitettiin eduskunnassa hallituksen esitykseen verrattuna uuteen muotoon. Sivistysvaliokunta perusteli asiaa laajasti. Jo koululainsäädännön yleiskeskustelussa opetusministerinä silloin toiminut Kivistö (Sorsa III 19.2.1982–6.5.1983) oli viitannut eduskunnassa mahdollisesti esiintyvään muutostarpeeseen, koska "eduskunnassa on toisenlaiset poliittiset voimasuhteet kuin hallituksessa ja näin ollen voi esiintyä erilaisia tavoitteita koulutuksen ja kasvatuksen suhteen". Hän vakuutti kuitenkin myös samalla, että hallituksen valmistelujen perinpohjaisuus oli merkinnyt myös erilaisten yhteiskunnallisten ja poliittistenkin näkemysten huomioon ottamista eri vaiheissa. Kivistö näyttää aavistaneen muutospaineiden olemassaolon ja yritti tukea hallituksen esityksen kitkatonta etenemistä.

Sivistysvaliokunta (Koululait 1983. SiVM, 42) korosti mietinnössään kieltenopetuksessa seuraavia tavoitteenomaisia näkökohtia:

- Kansalaisten hyvä kielitaito on merkityksellinen kansainvälisen yhteistyön lisääntytyä.
- Oppilaan opinto-ohjelmaan on edelleen sisällytettävä vieras kieli ja toinen kotimainen kieli.
- Vieraiden kielten opetusta on peruskoulussa monipuolistettava ja siitä syystä säännöksiä on muutettava.

- Suuremmissa kunnissa tulee opetussuunnitelmaan sisällyttää useampia kieliä.
- Koulupiirejä koskevaa säännöstä perustellaan kieltenopetuksen järjestelyin.
- Asetuksessa tulee tarkentaa kieliohjelman monipuolistamisen perusteita.
- Tasa-arvon turvaamiseksi haja-asutusalueella, pienimmissä kunnissa ja vähemmistön kouluissa sallitaan pienempiä opetusryhmiä aloitettaessa vähemmän opiskeltujen kielten opetusta.
- Oppilaiden huoltajien tulisi innostaa ja rohkaista lapsiaan valitsemaan ensimmäiseksi kieleksi muitakin kieliä kuin englantia.
- Kouluviranomaisten tulisi pyrkiä toimenpiteillään, laatiesaan ja hyväksyessään valtakunnallista kieltenopetuksen yleissuunnitelmaa, läänin kieliohjelmia ja niihin perustuvia kunnan kieliohjelmia, ohjaamaan kieltenopetusta monipuolisemmaksi.
- Valiokunta arvioi, että vieraan kielen opetus voitaisiin siirtää 4. tai jopa 5. luokalle; asiaa pitäisi selvittää äidinkielenkin taitojen kannalta; kieltenopetusta myöhemmin mahdollisesti siirrettäessä oli kuitenkin tuntimäärä pidettävä ennallaan.
- Tulisi pyrkiä turvaamaan monipuolisen kieliohjelman jatkuminen lukiossa ja keskiasteen koulutuksessa.

Kieltenopetus ei ollut ainoa oppiainesisältö, jossa sivistysvaliokunta muutti hallituksen esitystä. Sivistysvaliokunta täsmensi kannanotoissaan hallituksen esitystä myös historian ja yhteiskuntaopin, opinto-ohjauksen, kotitalouden, käsityönopetuksen, liikunnan, taito- ja taideaineiden sekä uskonnon ja elämänkatsomustiedon opetuksesta.

Eduskunnassa samassa yhteydessä valmistuneessa kunnan kouluhallintoa koskevassa laissa hallitukselle tuli päätettäväksi uutena normiasiakirjana kieltenopetuksen yleissuunnitelma. Kyseinen sään-

nös hyväksyttiin eduskunnassa siten, että kunnan kieliohjelmaan tulisi sisältyä myös ensimmäinen vieras kieli ja että suuremmissa kunnissa opetussuunnitelmaan tuli ottaa useampia vieraita kieliä. Avoimeksi jäi, kuinka suuria kuntia velvoite koskisi. Sivistysvaliokunta (Koululait 1983. SiVM, 78) korosti tämänkin lain kohdalla tahtoaan toteuttaa monipuolista kieliohjelmaa. Eduskunta linjasi näin pitkälti kieliohjelman sisältöä ja kielenopetuksen yleissuunnitelman valtakunnallisen toimeenpanon sisältöä, strategiaa ja prosessia.

Kielenopetuksen yleissuunnitelman säännökset siirrettiin vuonna 1992 lakia muuttamalla (L 3.8.1992/707) peruskoululakiin, ja samalla kumottiin laki kunnan kouluhallinnosta. Hallitus katsoi tuolloin, että kieliohjelmakysymys on osa kunnan opetussuunnitelmaa eikä siis enää erillinen päätös. Tässä yhteydessä kumoutuivat kouluhallituksen ja lääninhallituksen osuudet kielten yleissuunnitelman prosessissa. Asiasisältö jäi kuitenkin tuossa yhteydessä edelleen voimaan.

Sivistysvaliokunnan muuttamassa peruskoululaissa yksilöitiin, mitä kieliä peruskoulun ala-asteella voidaan opettaa kaikille yhteisenä eli pakollisina kielinä. Säännös merkitsi sitä, että kunkin oppilaan opetusohjelmaan tuli sisältyä kaksi vierasta kieltä, jotka olivat toinen kotimainen kieli ja toinen englanti, saksa, ranska tai venäjä. Hallitus oli halunnut kaikki pakolliset kielet vieraat kielet -nimikkeeseen alle mainitsematta vieraita kieliä tarkemmin lukuun ottamatta toista kotimaista kieltä.

Eduskunta delegoi valtioneuvostolle päätettäväksi eli asetustasolle perusteet, joiden mukaan kunnassa tulee opettaa yhteisenä eli pakollisena aineena yhtä tai useampaa näistä kielistä siten, että ne ovat oppilaalle vaihtoehtoisia. Eduskunta katsoi peruslinjana olevan, että asetuksella säädetyn suuruisissa kunnissa olisi aina tarjottava tietty määrä vieraita kieliä.

Samalla säädettiin myös, että ruotsinkielisen koulun ja saame-laisten kotiseutualueella sijaitsevan ala-asteen opetukseen voi kuulua yksi vapaaehtoinen aine ja että suomenkielisen peruskoulun ala-asteen opetukseen voi kuulua erityisestä syystä lääninhallituksen luvalla yksi vapaaehtoinen aine. Tämä säännös sisältyi jo hallituksen esitykseen. Sivistysvaliokunta ei puuttanut siihen. Lääninhallituksen oli mahdollista antaa lupa suomenkieliselle koululle lainsäädännön perustelujen (Koululait 1983, 39) mukaan jos "yksikielisellä ruotsinkielisellä alueella on kunnassa vähintään kolmetoista suomenkielistä op-

pilasta, joille kunta on velvollinen järjestämään opetusta, tai kun kunta on muutoin järjestänyt koulutuksen kielelliselle vähemmistölle suomen kielellä. Nämä oppilaat saattavat joutua yläasteen kouluun, jossa kolmannella luokalla aloitettu kieli on toinen kuin heidän kotikunnassaan aloitettu kieli. Vapaaehtoisena aineena aloitettu toinen kotimainen kieli tai vieras kieli takaa heille maan muissa osissa asuvien suomenkielisten kanssa tasavertaiset asemat.”

Näin turvattiin ruotsinkieliselle peruskoululle edelleen mahdollisuus opettaa ala-asteelta lukien sekä vierasta kieltä että toista kotimaista kieltä eli finskaa. Ruotsinkielisissä kouluissa oli ollut tämä mahdollisuus jo peruskoulun puitelaisissa (26.7.1968/467, 6 §). Sen sijaan saamelaisalueelle tuli tässä yhteydessä uutena asiana mahdollisuus saamen kielen opetukseen. Suomenkielisten koulujen oli vaikea saada lupia lääninhallituksilta, koska mahdollisuus oli tarkasti rajattu tiettyihin ruotsinkielisiin kuntiin. Tasavertaisuutta perusteltiin viittaamalla yläasteen tilanteeseen. Sen sijaan suomenkielisten tasavertaisuutta ruotsinkielisen väestön kanssa ei tässä yhteydessä tavoiteltu.

Hallitus teki kesken lainsäädännön eduskuntakäsittelyn vuonna 1983 uuden esityksen (Hallituksen esitys 1983, 1-12). Esitys koski peruskoulua ja lukiota. Muutoksen piti olla pelkästään lakitekniinen siten, että tuntikehysjärjestelmän edellyttämä resurssointi siirrettäisiin asian tärkeyden vuoksi asetuksesta lain puolelle eli eduskunnan peukalon alle. Samalla oli tarkoitus lykätä uuden lainsäädännön voimaan tuloa vuodella. Tavoitteena hallituksella oli saada näin aikaan kustannusten säästöä. Hallitus katsoi esityksensä sisältävän riittävästi opetuksen resurssointia, joka oli otettu huomioon jo tulo- ja menoarvioesityksessä.

Sivistysvaliokunta (SiVM 1983, n:o 13, 1-13) otti kuitenkin kieliohjelmakysymyksen esille. Valiokunta totesi ”eräitä erityistarpeita, joita hallituksen esityksessä ei olisi riittävästi otettu huomioon”. Näitä erityistarpeita olivat

- peruskoulun ja lukion laajennetun kieliohjelman turvaaminen
- peruskoulun vapaaehtoisen aineen opetus
- saamelaisalueiden erityisongelmat ja
- erikoislukioiden tarpeet.

Sivistysvaliokunta oli kuullut tässä yhteydessä asiantuntijoina muun muassa opetusalan asiantuntijoista Opettajien Ammattijärjestön osastopäällikköä Aslak Lindströmiä, Suomen kieltenopettajain liitto ry:n toiminnanjohtajaa Terttu-Liisa Ertolaa ja Tempus-lehden päätoimittajaa rehtori Armas Paavolaa.

Lisärahoitusta tarvittiin sittemmin sivistysvaliokunnan käsityksen mukaan

- kielenopetuksen tukiovetusta varten, kun oppilas on esimerkiksi muuttanut kuntaan, jossa ei voi jatkaa aloittamansa kielen opiskelua
- peruskoulun ja lukion kielenopetuksen järjestämiseen, kun kunnalla on velvollisuus järjestää ensimmäisenä vieraana kielenä kahden tai useamman kielen opetusta, jolloin lisätunnit sidotaan kunnan kieliohjelmaan ja
- ala-asteen vapaaehtoisena aineena opetetun vieraan kielen ja saamen kielen opetukseen.

Sivistysvaliokunta laati oman ehdotuksensa peruskoulua koskeviksi säännöksiksi. Valiokunta sisällytti lakiin velvoitteen, jonka mukaan peruskoulun opetuksen resursseja tulisi voida käyttää kieliohjelman monipuolistamistavoitteen saavuttamiseen. Hallituksen esitys sisälsi samassa yhteydessä siirtymisen tuntikehysjärjestelmään, joten ryhmän kokoa koskevista säännöksistä oltiin luopumassa. Sivistysvaliokunta mitoitti muutoksensa samalla tuntikehysjärjestelmän systematiikan mukaiseksi korotukseksi. Sivistysvaliokunta halusi tuntikehystä korotettavaksi silloin, kun kunnalla oli velvoite opettaa kokonsa perusteella useampia kieliä kuin ainoastaan englantia ja toista kotimaista kieltä. Tarkemmin säännöksen sanamuoto jätettiin asetuksella päätettäväksi. Lisärahoituksesta päätettiin vastaavasti myös vapaaehtoisen aineen varalta. Vastaava resurssin turvaava säännös kirjoitettiin myös lukiota koskevaan lakiin.

Sivistysvaliokunnassa oli erilaisia mielipiteitä, ja kannanottoon liittyi vastalauseita. Niitä oli kokoomuksen eduskuntaryhmällä, Suomen kristillisen liiton edustajalla sekä SKDL:n kahdella kansanedustajalla. Kokoomuksen eduskuntaryhmä ja SKDL:n kansanedustajat ottivat vastalauseessaan molemmat kantaa kieliohjelmaan.

Kokoomus edellytti, että monipuolinen kieliohjelma turvattaisiin lisärahoituksella silloinkin, kun peruskoulun kieliohjelma on "kunnan kieliohjelmaa laajempi". Tämä koski perustelujen mukaan erityisesti ensimmäisen vieraan kielen tarjontaa asutuskeskusten suurilla ala-asteilla. Myös erityisesti lukion laajaan kieliohjelmaan oli saatava lisärahoitusta. Rahoitusta tarvittaisiin lisää ensimmäiseen vieraaseen kieleen ja valinnaisiin kieliin.

Kristillisen liiton vastalause kohdistui ainoastaan lähinnä saamen kieleen ja saamenkielisen opetuksen parantamiseen. Kristillinen liitto ei ottanut muuten kantaa kieliohjelmaan. Sen sijaan SKDL:ää kiinnosti myös lukion kieliohjelma ja sen vaatima rahoitus. Kieliohjelman tuli olla laaja ja siihen olisi varattava riittävä rahoitus. SKDL katsoi, että ensimmäisen vieraan kielen tarjonnan lisäksi oli ehdottomasti turvattava valinnaisten kielten opetusmahdollisuudet. Kielenopetusta koskevien säännösten tuli myös olla väljiä, jotta paikkakunnittain olisi tilanteiden mukaan mahdollisuus monipuolistaa joko pakollisen tai valinnaisen kielen opetusta. Jos saksaa, ranskaa ja venäjää ei valita riittävästi ensimmäiseksi vieraaksi kieleksi, tulisi vastaavasti tukea näiden kielten opetusta peruskoulun valinnaisena vieraana kielenä.

Eduskuntakäsittelyn aikana sivistysvaliokunnan kanta pysyi vastalauseista huolimatta, ja hallituksen esityksen sisältö oli muuttunut eduskunnan käsittelyssä huomattavasti peruskoulun kieliohjelmaa koskevien säännösten osalta.

Koululakeja koskeva esitys oli alunperin annettu eduskunnalle 19.3.1982. Lait valmistuivat eduskunnassa 27.5.1983 siinä muodossa, kuin ne tulisivat voimaan lukuvuoden 1984–1985 alusta. Hallitus teki kuitenkin 30.9.1983 opetusministeri Kaarina Suonion aikana (Sorsa IV 6.5.1983–30.4.1987) eduskunnalle muutosesityksen lakien voimaantumisen siirtämiseksi vuodella. Eduskunta hyväksyi tämän esityksen, ja uusi lainsäädäntö tuli siis voimaan vasta 1.8.1985. Kieliohjelmapolitiittisten kysymysten suunnittelussa ja lainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelussa oli tullut kuluneeksi noin vuosikymmen.

Eduskunta tuki vahvemmin kuin hallitus kieliohjelman monipuolisuuden tavoitetta. Eduskunta halusi saada tahtonsa tueksi lakiin vastaavat säännökset. Sen sijaan lainsäädännön voimaantumisen siirrossa vuotta myöhemmäksi toteutui alun pitäen hallituksen tahto.

## 8.2 VALTIONEUVOSTO PÄÄTÖKSENTEKIJÄNÄ

Eduskunta oli tehnyt (vrt. luku 8.1) tulevien asetusten ja alemman asteisten määräysten strategioista linjauksia valtioneuvostolle. Jotkin linjaukset koskivat myös kuntia ja oppilaiden huoltajia. Vaikka eduskunta on itse asiassa normatiivinen päätöksentekijä, se päätyi kuitenkin tässä yhteydessä toimenpide-ehdotuksissaan strategisiinkin kannanottoihin.

Koululakeja vastaavat asetukset valmistuivat vuonna 1984 (12.10.1984/718 ja 12.10.1984/719). Valtioneuvoston käsittelyaineistosta käy ilmi, millaisia vaiheita asetusten valmistelu käy yleensä lävitse ennen päätöksentekoa. Valtioneuvostolle ilmoitetaan sidosryhmät, joiden kanssa asetusluonnoksista on neuvoteltu. Sidoryhmiä olivat yleensä kuntia ja opettajia edustavat järjestöt. Tällä menettelyllä ministeriöjohtoinen valmistelu halusi saattaa poliittisten päätöksentekijöiden tietoon, että opetustoimen keskeisille sidoryhmille oli varattu mahdollisuus sanoa mielipiteensä asiasta ennen päätöksentekoa. Kuitenkaan ei tuotu esiin, oliko sidoryhmillä ollut asiasta samat vai erilaiset näkemykset kuin ministeriöllä. Tapa, jolla etujärjestöt kytketään valmisteluun mukaan, tuo esiin päätöksentekoprosessin kulun ja sen, että etujärjestöjä ja sidoryhmiä kuullaan, mutta päätöksen tekee poliittinen päättäjä.

Lisäksi hallitukselle selvennettiin rahoituksen perusteita. Rahoitus jäi tuolloin vielä asetuksen varaan. Säädöksen mukaan laajennettuun kieliohjelmaan suunnattiin varoja tuntikehyksen korotuksen kautta jokaista vaihtoehtoista ensimmäistä vierasta kieltä kohden. Samalla esitettiin arvio siitä, kuinka monessa kunnassa laajennettua kieliohjelmaa toteutettaisiin. Lukumäärä arvioitiin 70 kunnaksi. Vuonna 1987–1988 kerättyjen tietojen yhteydessä osoittautui sittemmin, että noita kuntia oli jopa 90. Tosiasiassa kunnat halusivat monipuolistaa kieliohjelmaansa laajemmin, kuin oli arvioitu tapahtuvaksi.

Peruskouluasetuksessa (12.10.1984/718) säädettiin lisäksi, että vähintään 30 000 samankielisen asukkaan kunnassa, tuli yhteisenä aineena opetettavana kielenä tarjota toista kotimaista kieltä ja englantia, saksaa, ranskaa sekä venäjää. Sellaisessa kunnassa, jossa oli vähemmän kuin 30 000 samankielistä asukasta, voitiin tarjota toisen kotimaisen kielen ja englannin lisäksi saksaa, ranskaa ja venäjää, yhtä tai useampaa niistä. Samalla annettiin koulun johtokunnalle mahdolli-



suus muuttaa kielivalinta englannin kieleksi tai toiseksi kotimaiseksi kieleksi, jollei "koulun työn taloudellisen tai tarkoituksenmukaisen järjestämisen vuoksi huoltajan valitseman kummankaan kielen opetusta voida järjestää". Kielivalinnan muutoksen yhteydessä tuli kuitenkin ennen päätöksentekoa kuulla huoltajaa. Kielen vaihtamista ei saanut kuitenkaan tehdä, jos asianomaisen kielen ensisijaisesti valintoja on vähintään 12.

Poikkeuksellista on, että asetuksessa haluttiin nimenomaan tässä kohden säätää ryhmäkoosta, kun oppilasmääriä koskevat säännökset oli muuten tuntikehysjärjestelmään siirtymisen kautta poistettu ja ryhmien koko oli jäänyt koulutuksen järjestäjien päätöksenteon varaan. Tämä on yhtenä osoituksena siitä, että toimeenpanotasolla oli varauksellisuutta kieliohjelman monipuolistamista kohtaan. Tämä oli ainoa peruskoulua koskeva ryhmäkoon säännös erityisopetusta lukuun ottamatta. Sen avulla pystyttiin niin haluttaessa taktikoimaan ja estämään ensimmäisen vieraan kielen monipuolistumista vuoden 1998 loppuun. Säännöstä kritisoitiin toistuvasti vähemmän opiskeltavia kieliä haluavien taholta, ja opetusministerit joutuivat asiaa toistuvasti perustelemaan. Sen käsityksen sai yleensä säännöksen kritisoijien kirjeistä, että kysymys oli usein kuntien opetushallinnon taktikoinnista. Niissä kunnissa, joissa suhtautuminen kieliohjelman monipuolistamiseen oli myönteistä, pystyttiin opetus toteuttamaan ainakin yhdessä vähän valitussa kielessä riittävän suurena ryhmänä. Opetusministeriö ei kuitenkaan pyrkinyt kumoamaan säännöstä. Ministeriöllä ei ollut tahtoa jättää tätä kysymystä täysin kunnallispoliittisen päätöksentekijän varaan.

Tässä lainsäädännön uudistusvaiheessa ei ratkaistu, miltä luokalta kielenopetus aloitettaisiin. Perusteluina ilmoitettiin, että vieraan kielen aloitusikä tulee esille siinä yhteydessä, kun valtioneuvosto antaa tuntijaon. Samalla todettiin kuitenkin, että kielenopetuksen siirtäminen neljännelle luokalle tai myöhempään ei ilmeisesti ehtisi tuntijaonkaan yhteydessä vielä ratkaistavaksi, vaan aloitusikäkysymystä olisi selvitettävä erikseen.

Samassa yhteydessä täsmennettiin ala-asteen vapaaehtoisen aineen asemaa. Vapaaehtoisen aineen opetus voisi alkaa viidennellä luokalla. Vapaaehtoinen aine on ruotsinkielisessä ala-asteen koulussa yhteisenä aineena opetettavan suomen kielen lisäksi englannin kieli tai suomen kieli ala-asteella aloitetun englannin kielen lisäksi. Suo-

menkielisessä ala-asteen koulussa olisivat vastaavat säännökset voimassa ruotsin kielen ja vieraan kielen osalta. Suomenkielisissä kouluissa tarvittaisiin kuitenkin vapaaehtoisen aineen opettamiseen lääninhallituksen lupa.

Säädetty oli siis sekä siitä, missä kielessä opetusta voidaan antaa vapaaehtoisen aineen nimikkeellä että siitä, millä luokalla opetus voisi alkaa. Asetuksen perusteluissa todettiin kuitenkin edelleen, että vapaaehtoinen aine koski englannin kieltä kaksikielisissä kunnissa, joissa suomenkieliset oppilaat ala-asteella olivat yleensä lukeneet ruotsin kieltä. Kun he siirtyvät toiseen kuntaan yläasteelle, he joutuvat yleensä vaihtamaan kielen englannin kieleksi. Lääninhallitukset toimivatkin käytännössä asetuksen perustelujen mukaan, vaikka perustelujen linjaukset eivät olekaan sitovia.

Suomenkieliset peruskoululaiset jäivät siis tässä suhteessa erilaiseen asemaan kuin ruotsinkieliset. Päätöstä voi arvioida sekä asiiasällön että rahoituksen kannalta. Poliittinen päätöksentekijä oli tässä ilmeisesti sitä mieltä, että ruotsinkieliselle väestönosalle kahden oppilaalle vieraan kielen opettaminen ala-asteelta lukien on tärkeämpää kuin suomenkielisille. Ruotsinkielisillä toinen näistä kielistä on suomen kieli (finska), joka ehkä arvioitiin tärkeämmäksi kuin ruotsi suomenkielisille. Toisaalta ruotsinkielisiä kouluja on huomattavasti vähemmän kuin suomenkielisiä, jolloin taloudelliset panostukset jäävät vähäisemmiksi kuin saman mahdollisuuden tarjoaminen molempien kieliryhmien peruskoululaisille. Eniten huomiota herättää kuitenkin se, ettei tätä eroa perusteltu. Oliko ehkä kysymys siitä, ettei kielten opetusaikaa eli ns. peruskoulun kielipainotteisuutta haluttu lisätä?

Ala-asteella alkanut kielenopetus jatkui säännösten mukaan yläasteella. Kieliohjelma laajeni yläasteella, koska toinen oppilaalle pakollinen kieli tuli kieliohjelmaan siinä vaiheessa. Säännösten mukaan yläasteella yhteisenä aineena kaikille opetettiin toista kotimaista kieltä ja vierasta kieltä. Vieras kieli täsmennettiin englanniksi. Se saattoi kuitenkin myös olla englannin sijasta ala-asteella aloitettu kieli eli saksa, ranska, venäjä tai toinen kotimainen kieli.

Valinnaisten aineiden opetus alkoi yläasteella. Säännösten mukaan yläasteen kahdeksannella ja yhdeksännellä vuosiluokalla tarjottiin oppilaille muitakin valinnaisia aineita. Opetussuunnitelmaan tuli kuulua valinnaisena aineena myös vierasta kieltä. Saamelaisten kotiseutualueella tuli valinnaisaineena olla saamen kieltä.

Yläasteella valinnaisena aineena tarjottavat vieraat kielet nimettiin nekin asetuksessa. Ne olivat englanti, ranska, saksa ja venäjä. Valinnaisaineena tarjottavia kieliä sai olla kaksi, jos peruskoulun opetusryhmien lukumäärä oli enintään neljä. Milloin opetusryhmiä oli vähintään viisi, saivat valinnaisaineena olla kaikki kolme kieltä. Milloin englannin kielen sijasta yhteisenä aineena opetettiin muuta vierasta kieltä, tuli valinnaisaineena olla lisäksi aina englannin kieli. Perusteluina rajoitukseen oli pyrkimys valinnaisten kielten "jakaantumisen lisäämiseen saksan, ranskan ja venäjän kesken ja monipuolistamaan kielitaitoa".

Tarkemmin sanoen pyrittiin siihen, että kieliryhmät saataisiin näin suuremmiksi, mikä vähentäisi kustannuksia. Tällöin toki kieliohjelman monipuolistamiseen päästäisiin edullisemmin kuin useissa pienissä ryhmissä. Valinnaisten kielten lukumäärää koskevat rajoitukset poistettiin kuitenkin jo vuonna 1988 (1.7.1988/631), kun lainsäädännön purkamista koskeva ideologia alkoi vaikuttaa laajemmin.

Latinan kielen opettaminen tehtiin mahdolliseksi edelleen valinnaisaineena. Edellytyksenä oli, että koulun sijainti, toimintaolosuhteet ja oppilasmäärä sekä jatko-opintomahdollisuudet sen sallivat. Latinan opettamiseen tarvittiin kouluhallituksen lupa. Latinan kieltä tuli siinä tapauksessa opettaa kaikilla yläasteen vuosiluokilla. Luvan antaminen siirrettiin tässä yhteydessä valtioneuvostolta kouluhallitukselle. Latinan kieltä koskeva rajoituspykälä poistettiin sittemmin vuonna 1991 (A 25.1.1991).

Peruskouluasetukseen sisällytettiin tarkka säännös kieliohjelmaa koskevasta kunnan tiedottamisvelvollisuudesta. Koululautakunnan oli ilmoitettava jokaiselle seuraavana lukuvuonna kielen opiskelun aloitettavan oppilaan huoltajalle, mitä kieliä kunnan oppilaille tarjotaan. Huoltaja taas velvoitettiin ilmoittamaan, mitä kieltä hän haluaa ensisijaisesti ja mitä kieltä toissijaisesti lapselle opetettavan. Myös valinnaisaineista oli kunnalla vastaavanlainen velvoite tiedottaa ja huoltajalla velvoite vastata. Valinnaisaineina oli vieraiden kielten lisäksi myös muita oppiaineita.

Lukion kielten opetuksesta oli omat säännöksensä. Opetussuunnitelmaan tuli kuulua kaikille oppilaille yhteisenä aineena (12.10.1984/719) toista kotimaista kieltä ja ensimmäistä sekä toista vierasta kieltä. Ensimmäisenä kielenä säädettiin mahdolliseksi opettaa osalle oppilaista englannin, osalle ranskan, osalle saksan ja osalle venäjän kieltä.

Samassa lukiossa opettujien kielten määrä oli rajattu. Enintään voitiin opettaa kahta vierasta kieltä. Kysymys oli siis peruskoulussa aloitetun pakollisen vieraan kielen jatko-opiskelun turvaaminen lukiossa.

Toisena vieraana kielenä voitiin opettaa osalle oppilaista englannin, osalle latinan, osalle ranskan, osalle saksan ja osalle venäjän kieltä. Samassa lukiossa voitiin kuitenkin opettaa englannin kieltä ja enintään kahta muuta vierasta kieltä. Opetus voitiin aloittaa lukiossa joko peruskoulussa alkaneen tai lukiossa alkavan oppimäärän mukaan. Asetuksessa säädettiin myös, että matematiikan laajaa oppimäärää opiskeleville toinen vieras kieli voi olla valinnaisaineena. Tässä oli velvoittava viesti lukion tuntijaon valmistelua varten.

Eduskunnassa ei ilmeisesti käyty toisesta vieraasta kielestä keskustelua. Kouluhallitus oli tehnyt opetusministeriölle esityksen toisen vieraan kielen valinnaisuudesta. Samalla kannalla oli ennen kouluhallitusta ollut lukion opetussuunnitelmatoimikunta. Kieliohjelma-komitea oli ollut pakollisuuden kannalla. Tässä päädyttiin ilmeisesti kompromissiin. Kiuasmaan (1982, 474) mukaan OAJ kannatti kouluhallituksen ehdottamaa toisen vieraan kielen siirtämistä valinnaiseksi aineeksi.

Opetussuunnitelmaan tuli kuulua valinnaisaineena kolmaskin vieras kieli. Kolmantena vieraana kielenä voitiin opettaa osalle oppilaista espanjan, osalle italian, osalle ranskan, osalle saksan, osalle venäjän sekä osalle latinan ja osalle kreikan kieltä. Samassa lukiossa voitiin kuitenkin opettaa valinnaisena kolmantena vieraana kielenä enintään kolmea kieltä. Saamen kieltä voitiin opettaa valinnaisena kielenä edellä mainittujen kielten lisäksi. Muutosta oli aikaisempaan siinä, että englanti ei voinut enää olla lukiossa alkava kieli. Tämä rajoitus ei kuitenkaan käytännössä yleensä toteutunut ja säännös kumottiinkin myöhemmin.

Lukiossa rajattiin kielivalintaa siten, että toisena ja kolmantena vieraana kielenä ei opeteta lukiossa alkavan oppimäärän mukaan oppilaalle sellaista kieltä, jonka opiskelun hän oli aloittanut jo peruskoulussa. Koulun johtokunnalla oli kuitenkin mahdollisuus myöntää tästä perussäännöstä poikkeus. Poikkeukseen piti johtokunnalla olla erityinen syy. Tämä oli myös muutos aikaisempaan. Tämä säännös sopii esimerkiksi liian tarkasta säätämisestä, jonka noudattaminen ei ole valvottavissa, koska "erityisen syyn" painavuuden arvioiminen

oli delegoitu paikalliselle päätöksentekijälle. Tarkoituksena lienee kuitenkin ollut ainakin osoittaa poliittisen päätöksentekijän taholta, että kielivalinta tehdään riittävästi harkiten ja että kielen opiskeluun sitoudutaan tavoitteellisesti.

Opetusministeriöllä oli lisäksi mahdollisuus myöntää poikkeuksia vieraiden kielten lukumäärää koskevista säännöksistä. Siihen tarvittiin erityinen syy.

### 8.3 EDUSKUNNAN JA VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSENTEON TARKASTELU

Eduskunta teki keskeisiä muutoksia kielten asemaa koskeviin hallituksen säännösehdotuksiin. Huomio kiinnittyy myös kieliohjelmakäsitteen selkiintymiseen. Sekä sivistysvaliokunnan kannanotossa, että yksittäisissä vastalauseissa käytetään käsitettä kieliohjelma sen sijaan, että puhuttaisiin kieltenopetuksesta. Sen sijaan käytetään kieliohjelman lisämääreenä sanoja "laaja", "laajennettu" tai "laajempi", kun tarkoitetaan muiden kielten kuin englannin ja toisen kotimaisen kielen opetusta ja tarjontaa.

Yleisenä huomiona on, että eduskunnan linjaukset kieliohjelmakysymyksissä olivat laajemmat kuin muissa oppiaineissa. Eduskunta halusi siis selvästi monipuolistaa ja kehittää maan kieliohjelmapolitiikkaa perusteellisemmin kuin istuva hallitus. Hallituksen esityksessä ei esimerkiksi mainittu vieraita kieliä nimeltä. Eduskunta halusi lisätä maininnat englannin, saksan, ranskan ja venäjän kielestä. Tulevassa asetuksessa myös edellytettiin säädettäväksi kunnan suuruuteen perustuvista velvoitteista, kun vaihtoehtoja tarjottiin pakollisissa kielissä. Tämäkin oli jätetty hallituksen esityksestä pois vastoin lainsäädännön valmisteluryhmän kantaa. Tämä osoittaa ministeriön valmisteluportaassa ja poliittisessa portaassa olleen erilaisia käsityksiä, mikä ennusti vaikeuksia jatkon osalta.

Numminen (1982, 57) perusteleekin asiaa siten, että monipuolisen kielitaidon muodostumisesta oli olemassa koululainsäädännön valmistelutyöryhmässä esille tulleen mielipiteen sijasta toinenkin mielipide. "Sen mukaan yhden vieraan kielen avulla voidaan edetä toiseen vieraaseen kieleen. Tämän mukaisesti olisi monipuolista kielitaitoa edistettävä erityisesti lisäämällä kielten tarjontaa ja valinnan mah-

dollisuuksia peruskoulun yläasteella ja lukiossa”. Lisäksi hän totesi monien kouluhallintomiesten jatkuvasti huomauttaneen, että sisäisen muuttoliikkeen jatkuessa voimakkaana saattaa jatkomahdollisuuden turvaaminen muodostua vaikeaksi eri kieliä opiskeleville oppilaille ja johtaa monimutkaisiin ja kalliisiin koulukuljetuksiin.

Huomioni on kiinnittynyt siihen, että kieliohjelmakomitean jäsenistössä ei ollut ministeriön silloisen kouluosaston edustajaa, kuten ei myöskään ollut silloisen korkeakoulu- ja tiedeosaston edustajaa. Kouluosaston tehtävänä oli vastata mm. peruskoulun ja lukion päätöksenteon valmistelusta. Kieliohjelmakomitean työn kuluessa mahdollisesti tapahtunut ajattelutavan kehittyminen ja asiaan sitoutuminen oli oleva vaikeaa kieliohjelman vaikeaselkoisuudenkin huomioon ottaen. Vastakkaista mielipidettä edustikin juuri koululakityöryhmä, jota johti kouluosaston päällikkö Voitto Kallio. Kallion alainen yleissivistävän linjan apulaisosastopäällikkö Jukka Sarjala kuului myös koululakityöryhmään. Sarjala (Haastattelu 3.5.2000) toteaa, että ”kouluosasto oli aiheellisesti loukkaantunut, että sen ylitse käveltiin ministeriössä, vaikka kouluosasto aavisti, että sen väellä saattaisi olla toisenlaisia käsityksiä kuin kielenopetusjärjestöjen nokkamiehillä. Mutta siihen aikaan kai oli tapana, että jo komitean toimeksiannolla ja kokoonpanolla haluttiin saada aikaan odotusten mukainen mietintö”. Lisäksi Sarjala korostaa, että hän ei ollut alkuunkaan monipuolisen kieliohjelman vastustaja, mutta menettelytavoista hän oli eri mieltä. Hän epäileekin olleensa peruskoulun syntyhistorian uhri. ”Etujoukkoja aina tarvitaan”, totesi Sarjala. Sarjala onkin pyrkinyt sittemmin 1990-luvun loppupuoliskolla monipuolistamaan kieliohjelmää valinnaisen kielen avulla. Siihen on ollut 1990-luvulla monia hyviä mahdollisuuksia.

Sivistysvaliokunta keskusteli päätöksentekoa valmistellessaan peruskoulun kielenopetuksen aloittamisista ja odotti ilmeisesti asiantuntijoilta vastausta. Opetusministeriö pyrki samaan asiasta tietoa kouluhallitukselta (OPM:n kirje KH:lle 1982, 23.6.1982, nro 8271/27/82). Kouluhallitus katsoi kuitenkin kannanottonsa edellyttävän kokeilu- ja tutkimustoimintaa (KH:n kirje OPM:lle 30.11.1982, nro 8640/KH 10474/300 1982). Opetusministeri toisti toivomuksen (OPM:n vastauskirje 24.3.1983. Nro 8271/27/83) ”toimenpiteiden valmistelusta, jotka tähtäävät peruskoulun ensimmäisen vieraan kielen siirtämiseen lähitulevaisuudessa.” Alkamisikään ei saatu selvyyttä siinä vaiheessa

ja asia jäikin eduskunnan lopullista päätöstä vaille. Eduskunta edellytti kuitenkin, että asia pitää jatkossa selvittää. Kieliohjelmakomitea oli aikanaan keskustellut asiasta perusteellisesti ja ehdottanut kokeilulla (Komiteanmietintö 1978; 165–166). Kielenopetuksen aloittamisikään liittyviä toimenpiteitä seurattiin myös SUKOLissa (vrt. luku 9).

Lukion toisen vieraan kielen asemasta sivistysvaliokunta ja eduskunta eivät keskustelleet. Toinen vieras kieli tuli asetuksessa lukioon valinnaiseksi kieleksi pitkän matematiikan valinneille. Kysymys oli ilmeisesti poliittisesta kompromissista. Kiuasmaan (1982, 474) historiankirjoitus selventää tilannetta. Hän arvioi toisen vieraan kielen siirtämisen valinnaiseksi perustuneen tavoitteeseen vähentää lukion kielipainotteisuutta. Lisäksi haluttiin tehdä lukion suoritus mahdolliseksi erityisesti niille oppilaille, joilla oli ollut vaikeuksia selviytyä kielten opiskelusta, mutta joilla olisi kykyä ja halua luonnontieteis-teknisestä koulutuksesta selviytymiseen. Kiuasmaa viittaa perusteluun pyrkimyksestä poikien saamisesta lukio-opiskeluun. Kiuasmaa tuntuu yhtyvän itse näkemykseen siitä, että ”1980-luvun kansainvälistyvässä ilmapiirissä myös soveltavan teknisen alan edustajat tarvitsisivat välttämättä hyvää vieraiden kielten taitoa”. Valtioneuvosto asettikin vuonna 1987 matemaattis-luonnontieteellisen perussivistyksen komitean pohtimaan matemaattis-luonnontieteellisen perussivistyksen tilaa. Tämän komitean työ valmistui vuonna 1989 (Komiteanmietintö 1989:30).

Sivistysvaliokunta käytti lisäksi norminantomahdollisuuttaan sen strategian toteuttamiseen, että peruskoulussa voisi olla ns. päällekkäisiä koulupiirejä koskeva säännös, jolloin sama alue voisi harvinaisen kielen opetuksen takia kuulua samanaikaisesti kahteen tai useampaan koulupiiriin. Näin oppilas voisi päästä muuhunkin kuin lähimpään kouluun kielivalinnan takia. Mahdollisuus oli kuitenkin vain päästä sellaiseen kouluun, joka kuului päällekkäisen koulupiirin alueeseen.

Eri kielten opiskelumääriä koskeva tavoitteen asettelu tuli sekin poliittisen päättäjän hyväksymäksi. Määrällinen näkökulma oli siihen aikaan koulutuspolitiikassa erityisesti keskiasteen eli lukion ja ammatillisen koulutuksen alueella keskeinen. Sen sijaan määrällisten tavoitteiden asettaminen eri kielten opetukseen oli ainutlaatuista.

Eduskunnan kanta mainita vieraat kielet, joita ovat englanti, sak-

sa, ranska ja venäjä, nimeltä osoittaa, että normatiivisen päätöksenteon taso halusi käyttää keinona monipuolisuustavoitteen saavuttamiseksi kielten yksilöimistä ja rajaamista. Lisäksi se tehtävien organisoitiperiaatetta noudattaen päätti kunnan suuruuteen perustuvista normeista monipuolistumistavoitteen toteuttamiseksi. Huomattava on samalla, että poliittinen päättäjä vapautti valtion vastuusta niissä kysymyksissä, jotka lopullisesti ratkaisevat ohjelman toteutumisen eli sen, mitä kieliä opetetaan ja opiskellaan. Kysymys oli ainoastaan mahdollisuuden tarjoamisesta oppilaille. Velvollisuus opettaa kieltä tuli mukaan vasta, jos 12 oppilasta halusi tiettyä kieltä. Kuntia ei näin ollen haluttu velvoittaa suoraan opetuksen järjestämiseen. Velvoite kohdistui ainoastaan kielten tarjontaan. Kunnan päätöksentekijöillä ja virkamiehillä oli kuitenkin velvoite tiedottaa kielten tarjonnasta ja kieli-valinnan prosessista.

Huomio kiinnittyy myös siihen, että kieliohjelmakomitea oli halunnut rajoittaa tarkemmin kuntien kokoon perustuvaa kielivalikoidmaa. Valtioneuvosto sääti kaikille 30 000 asukkaan kaupungeille velvollisuuden tarjota viiden kielen opetusta. Kieliohjelmakomitea oli ehdottanut viiden kielen tarjontavelvollisuutta ainoastaan suurimmille eli yli 100 000 asukkaan kaupungeille. Pienemmille 50 000 ja 20 000 asukkaan kaupungeilla olisi tullut olla komitean näkemyksen mukaan ainoastaan toisaalta neljän kielen ja toisaalta kolmen kielen tarjontavelvollisuus. Jos kuntia koskeva velvoite olisi ollut rajoitetumpi kielten lukumäärän osalta, olisi ollut suurempi mahdollisuus siihen, että monipuolisuuden vaatimukset olisivat käytännössä toteutuneet. Tällöin olisi voitu estää opetusryhmien muodostuminen liian pieniksi ja 12 oppilaan minimiraja olisi saattanut aiheuttaa harvemmin kunta- ja kielikohtaista taktikointia.

Kyseisessä lainsäädännössä oli yhtenä organisaatioperiaatteena toimivallan siirtäminen kouluhallinnon hierarkiassa sekä valtion että kunnallishallinnon kesken. Taustalla oli yhteiskuntapoliittinen ja koulutuspoliittinen yleisperiaate. Tämä periaate on sopusoinnussa aikaisemmin käsitellyn Kososen syklijattelun kanssa. Keskitettyä hallintojärjestelmää oli aloitettu vähitellen purkaa.



## 8.4 VALTIONEUVOSTON KOULUTUSTA JA KIELIOHJELMAA KOSKEVAT PÄÄTÖKSET

Valtioneuvosto teki sen jälkeen uuden lainsäädännön edellyttämät päätökset peruskoulun ja lukion tuntijoista ja kielenopetuksen yleissuunnitelmasta. Kieliohjelman monipuolisuutta korostettiin myös koulutuksen kehittämissuunnitelmissa.

### 8.4.1 Peruskoulun ja lukion tuntijakopäätökset

Valtioneuvosto päätti 8.2.1985 peruskoulun ja lukion tuntijaoista (VN Yleisistunnon esittelylista 8.2.1985/Sarjala/opetusministeriö). Esityksen liitteenä olevan muistion mukaan peruskoulun kielenopetuksen aloitusvaihe jätettiin tässä vaiheessa entiselleen, koska "tutkimusten perusteella ei voida esittää optimaalista kielenopetuksen aloitusikää. Kuntien erilainen kouluverkon rakenne ja muut olosuhteet vaikuttavat siihen, että aloittamisajankohdan myöhentämisen vaikutukset olisivat erilaisia. Kokeiluja asiasta jatketaan ja samalla selvitetään, voitaisiinko päätäntävaltaa asiasta jättää kunnille."

Lukion osalta toinen vieras kieli siirrettiin tällä päätöksellä valinnaisten oppiaineiden ryhmään sillä rajoituksella, että se on pakollinen matematiikan yleistä eli lyhyttä oppimäärää lukeville. Kieltenopettajien järjestö SUKOL oli huolestunut päätöksestä siirtää toinen vieras kieli osittainkin valinnaiseksi. Muistion mukaan oli tietyin järjestelyin pyritty helpottamaan laajan matematiikan valinneiden mahdollisuuksia opiskella toista vierasta kieltä.

Valinnaisuuden vaikutukset kielivalintoihin olivat sittemmin seuraavanlaiset:

Lukion C-kielen (peruskoulusta alkanut valinnainen kieli) valintoja lukion 1. luokalla (luokalliset suomenkieliset päivälukiot) oli 42,5 % lukuvuonna 1981-1982 ja lukuvuonna 1989-1990 38,8 %. Valinnat vähenivät noin 4 prosenttiyksikköä. Lukion 2. luokalla C-kielen valintoja oli lukuvuonna 1981-1982 kaikkiaan 46,9 % ja lukuvuonna 1989-1990 valitsijoiden osuus oli pudonnut 36,5 %:iin. Se merkitsee noin 10 prosenttiyksikön vähenemistä. Lukion 3. luokalla C-kielen valintoja lukuvuonna 1989-1990 oli 50,8 % ja lukuvuonna 1989-1990 osuus oli pudonnut 24,8 %:iin, mikä merkitsee noin 25 prosenttiysi-

kön putoamista.

Lukion D-kielen (lukiossa alkava kieli) valintoja oli lukion 1. luokalla 51,0 % lukuvuonna 1982–1983 ja 38,2 % lukuvuonna 1989–1990. Tämä merkitsee noin 13 prosenttiyksikön putoamista. D-kielen valintoja oli lukuvuonna 1981–1982 lukion 2. luokalla kaikkiaan 74,3 % ja prosenttimäärä oli lukuvuonna 1989–1990 pudonnut 38,0 %:iin, eli putoaminen oli noin 26 prosenttiyksikköä. Lukion 3. luokalla valinnat putosivat lukuvuoden 1982–1983 prosentista 73,8 lukuvuonna 1989–1990 prosenttiin 29,8. Tämä merkitsee noin 43 prosenttiyksikköä (Komiteanmietintö 1991, 157–159).

Lukion 2. vieraan kielen siirtäminen valinnaiseksi aineeksi vähensi siis huomattavasti kielivalintoja. Erityisen jyrkkää valintojen väheneminen oli lukiossa alkavassa kielessä. Koska kysymyksessä oli yleensä saksan, ranskan tai venäjän kieli, joiden taitoa oli maassamme tavoitteena lisätä, kielen tekeminen valinnaiseksi vaikutti aivan päinvastaiseen suuntaan.

Samalla voi todeta opiskelun tavoitteellisuuden vähentyneen. Tämä näkyy siinä, että erityisen paljon putosivat opiskelijoiden valinnat lukion ylimmällä luokalla ja siinä, että ylioppilastutkinnon ylimääräiseen kielikokeeseen osallistuneiden suhteellinen osuus väheni. Eniten väheni saksan kielitutkintoon osallistuneiden määrä. Oppilaiden määrä putosi saksan kielessä yli 16 000:sta noin 8000:een (Komiteanmietintö 1991, 164).

#### 8.4.2 Kielenopetuksen yleissuunnitelma vuosille 1985–1991

Kieliohjelmakomitean suunnittelu ja siihen pohjautuneet eduskunnan linjaukset olivat valtakunnallisen kielenopetuksen yleissuunnitelman (Valtioneuvosto 1984/19.12.1984) perusteena. Päätös ajoittuu Sorsan neljänteen hallituskauteen (6.5.1983–30.4.1987). Opetusministerinä oli tällöin Kaarina Suonio. Yleissuunnitelma koski peruskoulua ja lukiota, ja siinä määriteltiin kielenopetuksen yleiset periaatteet ja määrälliset tavoitteet. Laadullisia tavoitteita ei määritelty, vaikka lainsäädäntö edellytti sitäkin. Ilmeisesti katsottiin yleisten periaatteiden määrittelyn tarkoittavan samalla laadullisia tavoitteita. Tavoitteena oli kieli-ohjelman monipuolistaminen peruskoulussa ja lukiossa.

Keskeiset periaatteet olivat seuraavat:

- Suomenkielisten peruskoulujen ala-asteilla pyritään opettamaan aiempaa suuremmalle osalle ikäluokasta ensimmäisenä vieraana kielenä ruotsia, saksaa, ranskaa tai venäjää yhteisenä eli pakollisena aineena.
- Ruotsinkielisissä kouluissa opetetaan yhteisenä aineena edelleen pääasiallisesti suomea, mutta englannin osuutta pyritään hieman lisäämään.
- Peruskoulun yläasteella tulee pyrkiä siihen, että vähintään 35 prosenttia kahdeksannen vuosiluokan oppilaista valitsee yläasteella alkavan kielen valinnaiseksi aineeksi ja että täksi kieleksi valitaan aikaisempaa useammin ranskan tai venäjän kieli.
- Kaikkien oppilaiden, jotka ovat aloittaneet peruskoulun ala-asteella pakollisena kielenä muun kuin englannin kielen tai toisen kotimaisen kielen opiskelun, tulisi ottaa yläasteella englannin kieli valinnaisaineeksi.
- Lukiossa tulee pyrkiä siihen, että peruskoulun kahdeksanneltä luokalta aloitettua kieltä ja lukion ensimmäiseltä vuosiluokalta aloitettua kieltä yhteensä opiskelee vähintään 95 prosenttia lukion ensimmäisen luokan oppilaista. Lukiossa aloitettavaksi kieleksi tulisi entistä useammin valita ranskan tai venäjän kieli.

Lisäksi valtioneuvosto määritteli kielenopetuksen määrälliset tavoitteet prosentuaalisina eri kieliä koskevinä osuuksina. Osuudet olivat ohjeellisia. Englannin kielen osuus saisi olla enintään 81,5 %. Jäljelle jäänyt 18,5 % jakautuisi ruotsin 9 %, suomen 4,5 %, ranskan 1,5 %, saksan 2 % ja venäjän 1,5 % kesken. Yläasteen valinnaisen kielen prosentuaaliset osuudet olisivat englanti 3 %, ranska 7 %, saksa 21,0 %, venäjä 4 % ja latina 0,3 %. Lukion toinen ja kolmas vieras kieli jakautuivat: englanti 3 %, ranska 20 %, saksa 62 %, venäjä 10,0 %, latina, italia ja kreikka yhteensä 1,5 %.

Kouluhallituksen tehtävänä oli jakaa kielenopetuksen valtakunnalliset tavoitteet eri läänien tavoitteiksi. Tavoitteet tuli pyrkiä saavuttamaan lukuvuonna 1991-1992.

Tämän yleissuunnitelman toteutumista arvioitiin vuonna 1992 peruskoulun ja lukion kieliohjelman tavoitteiden pohjalta (Muistio 22.10.1992/Piri). Tällöin voitiin todeta, että yleissuunnitelma oli toteutunut ensimmäisenä vieraana kielenä opetettavan saksan kielen osalta yli odotusten. Saksan osuus oli noussut 0,6 prosentista 3,1 prosenttiin. Tavoitteena oli ollut 2,0 prosenttia. Myös ranskan kielen osuus oli noussut sekä ensimmäisenä vieraana kielenä että valinnaisena kielenä.

Yleissuunnitelman voimassa oloaika oli kuitenkin niin lyhyt, ettei sen perusteella voitu vielä arvioida, mikä vaikutus 5. luokalta alkavan vapaaehtoisen englannin kielen tarjoamisella oli ollut kieliohjelman monipuolistumiseen. Yleissuunnitelma oli ollut ristiriitainen siltä osin, että suomenkielisissä kouluissa oli pyritty vähentämään englannin kielen opetusta peruskoulun ensimmäisenä vieraana kielenä ja ruotsinkielisessä opetuksessa oli pyritty lisäämään englannin valintoja.

Ongelmallisin tulos oli venäjän kielen kohdalla, jonka opiskelu oli edelleen hyvin vähäistä sekä ensimmäisenä vieraana kielenä että valinnaisena kielenä. Valinnaisena kielenä sen osuus oli jopa vähentynyt. Saksan kielen opiskelu oli lisääntynyt runsaasta 33 prosentista lähes 43 prosenttiin. Samalla saatiin näyttöä siitä, että harvinaisen kielen valinneet opiskelijat siirtyivät yleensä jatkamaan lukioon.

#### 8.4.3 Koulutuksen kehittämissuunnitelma ja kielenopetuksen yleissuunnitelma 1991–1996

Valtioneuvosto hyväksyi hallituskaudelleen (26.4.1991–13.4.1995) vuonna 1991 koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelman vuosille 1991–1996 (Vnp. 20.11.1991). Opetusministerinä toimi Riitta Uosukainen. Kehittämissuunnitelmassa todetaan tavoitteeksi monipuolistaa peruskoulujen ja lukioiden kieliohjelmia ja edistää kansainvälisyyskasvatusta. Vieraskielistä opetusta lisätään koulutusjärjestelmän kaikilla asteilla. Koulutuksen kehittämissuunnitelmaa tarkistettiin 1993 (Vnp. 18.6.1993) ja tarkistuksessa todetaan, että "kieltenopetusta, kulttuurien tuntemusta, vieraskielistä opetusta sekä muuta kansainvälistyvän työelämän ja lisääntyvän kanssakäymisen kannalta tärkeää opetusta lisätään ja kehitetään

koulutusjärjestelmän kaikilla asteilla”.

Kehittämissuunnitelmaan liittyen valtioneuvosto antoi vuonna 1992 kieliohjelmaa koskevan toisen yleissuunnitelman (Vnp. 22.10.1992). Yleissuunnitelma oli samansuuntainen edellisen kanssa, ja tavoitteena oli edelleen kielenopetuksen monipuolistaminen. Suunnittelua oli kevennetty kuitenkin siten, ettei prosentuaalisia kielikohdaisia tavoitteita enää asetettu. Poikkeuksena on kuitenkin englantia. Suunnitelmassa todetaan, että vähintään 90 prosentin peruskoulun oppilaista tulisi opiskella englantia joko pakollisena, valinnaisena tai vapaaehtoisena kielenä. Määrällisiä oppimääräkohtaisia tavoitteita asetettiin prosentuaalisina osuuksina.

Yläasteen valinnaisen kielen opetuksen tavoitteena oli, että sen valitsisi 40 % oppilaista. Lukion oppilaista tuli 90 prosentin opiskella valinnaista kieltä. Sukupuolten välinen tasa-arvo oli tullut mukaan suunnitteluun siten, että kielivalintojen toivottiin jakautuvan mahdollisimman tasaisesti sukupuolten kesken. Lisäksi toivottiin vieraalla kielellä annettavaa opetusta lisättävän. Eräät miespuoliset hallintovirkamiehet suhtautuivat tuolloin nuivasti sukupuolten välistä tasa-arvoa koskevan tavoitteen asettamiseen, vaikkakin tavoitteen sisältö oli maltillinen.

Sajavaaran (2000, 149, 167) tutkimus osoittaa, että kynnys käyttää ranskan kieltä on virkamiesten keskuudessa korkeampi kuin esimerkiksi kynnys käyttää englantia. Lisäksi todetaan, että ranskaa osaavat ovat voittopuolisesti (noin 75%) 1960-luvulla syntyneitä eli keskita-soa selvästi nuorempia (Anu Sajavaaran haastattelu 8.8.2000).

Kielenopetuksen yleissuunnitelma oli tarkoitettu strategiseksi perustaksi, ja se osoitti suunnan, mihin kieliohjelmaa toteutettaessa tuli pyrkiä. Lisäksi oli kiinnitetty huomiota niihin keinoihin ja seurantamuotoihin, joiden avulla yleissuunnitelman toteutumista voidaan edistää. Kielenopetuksen yleissuunnitelman toteutumisen seuranta siirtyi opetushallituksen tehtäväksi. Samalla todettiin, että valtakunnallinen tiedotustoiminta olisi organisoitava siten, että kouluhallinto, järjestöt ja elinkeinoelämä toimivat säännöllisin väliajoin yhteistyössä kielivalintojen monipuolistumisen lisäämiseksi. Kunnissa ja kouluissa olisivat avainasemassa kouluhallintoviranomaiset, rehtorit, opettajat, opinto-ohjaajat ja ohjaavat opettajat.

Edelleen pyrittiin edistämään maan kaksikielisyyden hyödyntämistä. Lisäksi pohjoismaisia suhteita sekä yhteyksiä saksan-, ranskan-

ja venäjänkielisiin maihin tuli pyrkiä lisäämään (muistio 23.10.1992/Piri).

#### 8.4.4 Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelma ja kieltenopetuksen ja koulutuksen kansainvälistymisen strategiaohjelma

Valtioneuvosto antoi vuonna 1995 hallituskaudelleen (Lipponen I 13.4.1995–15.4.1999) kehittämissuunnitelman nimeltään Koulutus ja tutkimus 2000 (vnp. 21.12.1995). Opetusministerinä toimi Olli-Pekka Heinonen. Suunnitelmassa todetaan seuraavaa:

- Kielenopetusta kehitetään ja monipuolistetaan elinikäisen oppimisen periaatteiden mukaisesti.
- Erityisesti saksan, ranskan ja venäjän kielen opetusta tuetaan koko koulutusjärjestelmässä.
- Peruskoulussa valintoja monipuolistetaan erityisesti ala-asteen ja yläasteen valinnaisten kielten avulla.
- Kielivalinnoissa otetaan huomioon alueelliset erityispiirteet ja sukupuolten välinen tasa-arvo.
- Vähän opiskeltujen kielten ja etenkin suurten ulkoeurooppalaisten kielten riittävä osaaminen varmistetaan.
- Vieraalla kielellä annettavaa opetusta lisätään. Kannustetaan kielikylpytyyppistä toimintaa etenkin molemmilla kotimaisilla kielillä.
- Kielenopetuksessa korostetaan myös eri kulttuurien tuntemusta. Maahanmuuttajien osaamista hyödynnetään tähän tarkoitukseen.

Kehittämissuunnitelmassa todettiin lisäksi, että voimassa olevia peruskoulun ja lukion tuntijakoja noudatetaan suunnittelukauden ajan. Tämä valtioneuvoston toteamus pysytti samalla kieliohjelman, toinen kotimainen kieli mukaan lukien, ennallaan. Päätöstä oli edeltänyt vuonna 1994 toista kotimaista kieltä koskeva kieliohjelmaliittinen keskustelu, jonka ministeri Uosukainen oli käynnistänyt. Kun Uosukainen siirtyi opetusministerin tehtävästä eduskunnan puhemieheksi ja

opetusministeriksi tuli Olli-Pekka Heinonen, tämä joutui välittömästi ilmoittamaan kantansa ruotsin kielen asemaan. Heinonen totesi eduskunnan ja hallituksen keskustelleen asiasta ja saaneen keskustelun päätökseen. Heinonen katsoi, että asia oli katsottava hänen ministerikautensa osalta loppuun käsitellyksi. Hän ilmoitti näillä sanoillaan ruotsin kielen opetuksen säilyvän pakollisena hänen hallituskautensa ajan. Kun Heinosen toinen hallituskausi oli meneillään ensimmäistä vuotta, valtioneuvosto päätti hyväksyessään koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelman, että voimassa olevia peruskoulun ja lukion tuntijakoja noudatetaan koko suunnittelukauden ajan (VN 1995, 8-9). Näin koko hallitus oli hyväksynyt opetusministerin kannan myös toisen kotimaisen kielen osalta.

Kehittämissuunnitelmaan liittyen opetusministeriö päätti vuonna 1997 kieltenopetuksen ja koulutuksen kansainvälistymisen strategiaohjelmasta Suomi kansainvälistyy - kieltenopetus vastaa haasteeseen. Ohjelman pääkohdat ovat: ohjelman tavoite, uusi toimintaympäristö, uudet lähtökohdat, koulutuksen kansainvälistymisen, vieraiden kielten ja kulttuurien kehittämisen lähtökohdat, nykyiset ongelmat, tavoitteet vuodelle 2000, kehittämistoimenpiteet ja ohjelman arviointi. Kehittämisohjelma päätettiin arvioida vuonna 2001.

Erityisesti kiinnittää strategiaohjelmassa huomiota kielenkäyttö ja uusi-sanan korostaminen useassa yhteydessä. Se tuo esiin halun osoittaa linjauksien muutoksia tapahtuneen. Sisällön tarkastelu yksityiskohtaisemmin osoittaa kuitenkin, ettei kieliohjelmapolitiikan sisältö ollut muuttunut, vaikkakin suunnittelutapa oli muuttunut kuten hallinnon suunnittelutavat muutenkin.

Ohjelman perusteella käynnistettiin mm. opetusministeriön ja opetushallituksen tulossopimukseen liittyen KIMMOKE-hanke; se merkitsee lähinnä kieliohjelman monipuolistamis- ja kehittämishanketta. Tällöin tuleekin arvioinnin kohteeksi koulutusjärjestelmän kielikoulutus kokonaisuudessaan. Opetusministeriön strategiaohjelman mukaan vuonna 2000 tavoitteena oli, että peruskoululaisista 50 % opiskelee 2-3 (valinnaista) vierasta kieltä ja lukiolaisista 90 %.

Vuotta 1999 koskevat toteutuneet kielivalinnat osoittavat peruskoulun alaluokilla (1.-6. luokat) valinnaisen kielen osuuden olevan yhteensä noin 7 % (ranska, saksa, venäjä ja muu kieli) sekä muilla peruskoululuokilla (7.-9. luokat) noin 15 % (ranska, saksa, venäjä ja muu kieli). Lukiossa noin 42 % opiskelee lukiossa alkavaa valinnaista

kieltä (ranska, saksa, venäjä, espanja, italia, muu kieli) ja noin 39 % (englanti, ranska, saksa, venäjä, latina) peruskoulusta jatkuvaa valinnaista kieltä. Valinnaisen kielen osuuden yhteismäärään (noin 81 %) vaikuttaa merkittävästi ennen strategiaohjelman alkua peruskoulussa suhteellisen runsaasti valinnaista vierasta kieltä opiskelleiden määrä. Samana ajankohtana peruskoulun ylemmillä luokilla olevien oppilaiden pakollisen ja valinnaisen pitkän kielen (1.-6. luokilla alkanut opetus) osuuksien määrä osoittaa myönteisyyttä (saksa 12,5 %, ranska 2,7 %) erityisesti saksan kielen kohdalla (OPH 18.9.1999 ja 21.10.1999). Nähtäväksi jää, kuinka suurelle määrälle oppilaista riittää motivaatiota jatkaa kieliopintoja lukiossa, koska näiden osuuksien taustalla on osa valinnaista opiskelua.

KIMMOKE- hankkeen aikana toteutuneet kielivalintatilastot osoittavat peruskoulussa sellaista kehitystä, että lukion kieliohjelma tulee lähivuosina entisestään yksipuolistumaan, ellei tilanteeseen tule muutosta. Nähtäväksi jää, kuinka maamme taloudellisen tilanteen paraneminen ja kuntien käytettävissä olevien valtionosuuksien palauttaminen lähivuosina todellisten kustannusten tasolle, vaikuttaa mahdollisuuksiin tarjota oppilaille mahdollisuuksia entistä laajempaan kielinopiskeluun. Jos lukiokoulutusta arvioi pelkästään kieliohjelmakäytöksenä, olisi toisen vieraan kielen siirtämisellä takaisin yhteisiin aineisiin merkittävä vaikutus lukion kieliohjelman monipuolistumiseen ja sitä kautta maan kielitaitovarannon monipuolistumiseen.

Nähtäväksi jää lisäksi, miten ammattikorkeakoulujen perustaminen ja siihen liittyvä kieliohjelman kehittäminen heijastuu maan kielitaitovarantoon 2010-luvun jälkeen (Työryhmän muistio 1999:25). Opetusministeriö on teettänyt Jyväskylän yliopistossa selvityksen ammattikorkeakoulujen kieltenopetuksen tilasta ja ongelmista (Sajavaara 1999).

Ilmeistä on, ettei opetusministeriön strategiaohjelman eikä siihen liittyvän KIMMOKE-ohjelman arviointi tule vuonna 2001 osoittamaan peruskoulun ja lukion osalta niin myönteisiä tuloksia, kuin niitä laadittaessa toivottiin. Toisaalta voi olla, että tilanne olisi huomattavasti huolestuttavampi, ellei näitä ohjelmia olisi ollut.

Pääasia on huolehtia siitä, että kieliohjelman monipuolistamishankkeen arviointi suoritetaan huolellisesti ja luotettavasti. Heikkoudet ja vahvuudet tunnustetaan ja selvitetään, miten tilanteessa tulisi edetä ja mihin toimenpiteisiin olisi syytä ryhtyä.



Samalla haluan nostaa esiin kysymyksen siitä, onko arviointi ja seurantamenetelmä niin laajassa mittakaavassa ja merkittävänä valvontakeinona käytettynä kuin tarkoituksena on, riittävän nopea ja tehokas instrumentti, kun ottaa huomioon poliittisen päätöksenteon valmistelun, itse päätöksenteon vaatiman ajan, poliittisen toimintaympäristön vaihtuvuuden ja käytettävissä olevien henkilö- ja muiden voimavarojen määrän. Samalla esitän myös kysymyksen siitä, käytetäänkö arviointia riittävässä määrin hyväksi virkamiesten päätöksenteon valmistelussa ja tiedotetaanko arviointituloksista avoimesti.

## 8.5 VUODEN 1999 LAINSÄÄDÄNTÖ JA SEN VALMISTELU

1980-luvun yhteiskunta- ja koulutuspolitiikassa oli alkanut näkyä pyrkimys siirtää koulutuspoliittista päätöksentekoa hallinnossa kunnallisen päätöksen teon tasolle ja samalla keventää suunnitteluprosessia. Ideologisenä perusteluna oli halu antaa aikaisempaa enemmän mahdollisuuksia kunta- ja koulukohtaisille sovelluksille. Tällä katsottiin turvattavan koululaitokselle mahdollisuus reagoida joustavasti ja vastata yhteiskunnan muutoksiin. Jotta joustavaan toimintaan päästäisiin, oli tarve yksinkertaistaa lainsäädäntöä.

Jo 1990-luvun alussa päätetyillä koululainsäädännön osittaisilla uudistuksilla pyrittiin koulutoimen ohjauksessa keskitetystä hajautettuun ohjaukseen. Samalla haluttiin rajoittaa "yhteiskunnan ja yksilön kannalta keskeisten tavoitteiden asettamiseen, koulutuksen rakenteiden määrittämiseen, tarvittavien voimavarojen varmistamiseen sekä yksilön opiskeluedellytysten yleisten puitteiden turvaamiseen". Tähän pyrittiin, koska koulutoimen tiukan sääntelyn arveltiin rajoittaneen paikallisiin olosuhteisiin tarkoituksenmukaisten hallinto-, opetus- ja muiden järjestelyiden käyttöönottoa. Kuntien kouluhallinto- virkamiesten ja opettajien korkeaa koulutustasoa ja ammattitaitoa arvioitiin keskitetyn lainsäädännön takia jääneen käyttämättä ja hyödyntämättä.

Vuonna 1985 voimaan tullut koulutusta koskeva lainsäädäntö oli muotoutunut hyvin pirstaleiseksi. Sitä oli jouduttu muuttamaan toistuvasti. Esimerkiksi peruskoululakia oli ennetetty muuttaa ennen sen kumoamista noin 25 eri kertaa (Matti Lahtinen 11.1.1999).

Opetusministeriö aloitti uuden lainsäädännön valmisteluproses-

sin vuonna 1993. Suunnittelukäytänteitä ei kuitenkaan tässä yhteydessä muutettu. Prosessi eteni totuttujen strategioiden mukaisesti siten, että opetusministeri Uosukainen asetti aluksi virkamiestyöryhmän. Opetusministeri ilmoitti kirjeessään (9.9.1993) asettavansa "hankkeen" ja antoi "hankkeelle" tiettyjä selvitystehtäviä. Tämä nimityskäytäntö työryhmän sijasta oli muutosta aikaisempaan. Nimellä hanke pyrittiin ilmeisesti alunperin kuvaamaan tavoitetta tai projektia uudistaa lainsäädäntö kokonaisuudessaan. Ajan hengen mukaisesti kielenkäytössä yksinkertaisuuteen ja lyhyeen ilmaisuun pyritäessä nimitys lyheni hankkeeksi. Työtä arvostettiin, koska aikaisemmin lainsäädäntöä ei ole pyritty uudistamaan niin laajasti kodifioiden. Sen sijaan hanke-sanana käyttö saa aikaan jälkikäteen tarkasteltuna humoristisiakin vivahteita. Sellaisia tuntemuksia ei kuitenkaan tuona aikana aistittu. Oltiin tekemässä vaativaa uudistustyötä.

Itse asiassa oli kysymys työryhmänomaisesta suunnitteluryhmästä, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus koulutusta koskeväksi lainsäädännöksi. Nimellä haluttiin ilmeisesti ilmaista, että odotettavissa on uutta. Toiminta aloitettiin arvioimalla voimassa olevan koulutusta koskevan lainsäädännön rakennetta ja sisältöä. Tehtävänä oli myös valmistella säädös- ja muut tarvittavat ehdotukset lainsäädännön yhtenäistämiseksi ja pelkistämiseksi. Virkamiesryhmää johti kansliapäällikkö Jaakko Numminen ja työ valmistui 20.1.1995. Työryhmän muistion kansilehdellä oli kuitenkin hanke saanut sisällön "Koulutusta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus" (Muistio 1995:1).

Tämä virkamiesryhmä (Työryhmänmuistio 1995, kuvailulehti) päätyi ehdottamaan, että koulutusta koskeva säätelyjärjestelmä uudistetaan kokonaisuudessaan. Siirrytään institutionaalisen lainsäädännön sijasta "koulutuksen tavoitteisiin ja sisältöihin, koulutusasteisiin sekä opiskelijoiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin perustuvaan aikaisempaa suppeempaan ja keskitetympään lainsäädäntöön." Tarkoituksena oli kuitenkin säilyttää koulutuksen tavoitteet ja sisällöt entisellään. Koulutuksen laatu ja valtakunnallinen yhtenäisyys turvattaisiin arvioinnilla. Tämän toteuttamisen katsottiin edellyttävän koulutuksen arviointia koskevaa säädöstyötä.

Opetussisällöistä todettiin, että oppiaineet pysyisivät sekä peruskoulussa että lukiossa ennallaan. Niistä päätettäisiin tuntijaossa. Päätös tuntijaosta tehtäisiin valtioneuvoston yleisistunnossa eikä opetusministeriössä. Näin päätös nostettaisiin strategiselle tasolle eli peri-

aatteessa asetustasolle. Päätöstä tuntijaosta ei siis voisi ratkaista pelkästään opetusministeri vaan valtioneuvoston yleisistunto eli koko istuva hallitus.

Uusissa perusopetusta (eli peruskoulua) ja lukio-opetusta koskevissa säännösluonnoksissa mainittiin, että asianomaisen koulutusasteen oppimäärä sisältäisi mm. toisen kotimaisen kielen ja vieraita kieliä. Nämä ovat ainoita kohtia, missä oppilaalle vieraat kielet tulivat hankkeen valmistelemissä esityksissä jollakin tavalla esiin.

Tämän jälkeen uudistuksen valmistelu siirtyi virkamiestyöryhmästä poliittiseen valmisteluun. Opetusministeri Olli-Pekka Heinonen asetti hankkeen valmistumisen jälkeen 26.1.1995 Esko Ahon hallituskaudella (26.4.1991–13.4.1995) toimikunnan jatkamaan hankkeen aloittamaa lainsäädännön uudistustyötä. Tämä lainsäädännön kokonaisuudistusta selvittänyt toimikunta oli parlamentaarinen; sen jäsenet olivat eduskunnassa edustettuina olevien puolueiden nimeämiä. Toimikunnan tehtävänä oli selvittää koulutusta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen toteuttamisen edellytykset, arvioida aiemman hankkeen tekemien sisällöllisten uudistusehdotusten toteuttaminen sekä jatkaa selvitystyötä ja uudistuksen valmistelua. Tämän toimikunnan puheenjohtajana oli kansliapäällikkö Vilho Hirvi. Toimikunnan työ (Komiteanmietintö 1996: 4) valmistui 19.3.1996 Lipposen ensimmäisellä hallituskaudella (13.4.1995–15.4.1999).

Tämä toimikunta perusteli lainsäädännön kokonaisuudistuksen taustaa ja tarvetta periaatteessa lähes samoin sanavalinnoin kuin virkamiesryhmä. Samalla voi arvioida poliittisten kysymysten olleen joko taka-alalla tämän vaiheen lainsäädäntöuudistuksessa, tai edellinen virkamiesryhmä oli ollut hyvin perillä vallalla olevista poliittisistä näkemyksistä. Asettuisin kuitenkin sille kannalle, että toisaalta vasta poliittisessa päätöksentekovaiheessa valtioneuvostossa ja sen poliittisissa ryhmissä varsinaiset poliittiset kannanotot lyödään lukkoon ja että toisaalta asiantuntijoina käytetyt poliitikot olivat tästä syystä aikaisempaa varovaisempia koulutuspoliittisessa valmistelutyössään. Lainsäädännön valmistelussa on vaikeuksia sekä poliittisen päätöksentekijän että virkamiesvalmistelijan kohdalla (Haastattelu Arto Sulonen 29.12.2000). Tähän yhteyteen sopii hyvin Sinisalmen (1999, 55) tutkimuksessa esiintuotu toteamus siitä, että hallinnon periaatteissa vaikuttaa sama objektiivisuus kuin tieteessä. Poliitikko sen sijaan elää intressien ja ideologioiden maailmassa. Poliitikon päämäärä voi olla

oikea ainoastaan niin pitkälle kuin ihmiset hyväksyvät.

Merkittävimpinä sisällöllisinä uudistuksina mainitaan useita (11 kpl). Niistä voi arvioida yhden liittyvän tätä tutkimusta lähellä olevaan peruskoulun ja lukion kieliohjelmaan. Kyseessä oli vähemmistökielten asema opetuskielenä ja äidinkielenä. Sillä tarkoitetaan lähinnä vieraskielisten lasten äidinkielen opetusta eikä se liity suoranaisesti vieraiden kielten opetukseen (Komiteanmietintö 1996, 59).

Perusopetusta koskevissa säännösten perusteluissa (Komiteanmietintö 1996, 103) todettiin oppiaineiden osalta tässä valmisteluryhmässä noudatetun samaa periaatetta kuin edellisessäkin. Perusopetuksesta ja lukio-opetuksesta todettiin, että tarkoituksena on säilyttää oppiaineet entisinä. Opetukseen käytettävän ajan jakaminen eri oppiaineisiin eli tuntijakoa koskeva päätös säilyisi entiseen tapaan valtioneuvoston päätösvallassa. Muutoksena olisi kuitenkin, että valtioneuvosto päättäisi myös yleisistä valtakunnallisista tavoitteista. Samalla katsottiin, että entiseen kielenopetuksen yleissuunnitelmaan sisältyviä tavoitemäärityksiä voitaisiin sisällyttää samaan yhteyteen.

Lisäksi mainittiin, että kielenopetuksen tavoitteet on määritelty koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa. Opetussuunnitelman perusteita koskevan säännöksen perusteluissa viitattiin muun muassa siihen, että tämän säännöksen perusteella voitaisiin määrätä yksittäisiin oppiaineisiin erilaisia oppimääriä. Esimerkkinä oli, että kielen opetukseen voidaan entiseen tapaan vahvistaa oppimäärä erikseen perusopetuksen kuuden ensimmäisen vuoden aikana alkavaa laajaa oppimäärää ja kolmen viimeisen vuoden aikana alkavaa suppeaa oppimäärää varten. Toisena esimerkkinä mainittiin äidinkieli ja toinen kotimainen kieli. Niitä varten voidaan säännöksen perusteella edelleen vahvistaa esimerkiksi erillinen oppimäärä äidinkieleen ja toiseen kotimaiseen kielen kaksikielisiä oppilaita varten ja vieraskielisille oppilaille tarkoitettua toista kotimaista kieltä varten.

Säännösluonnoksissa mainittiin sekä perusopetuksen että lukio-opetuksen kohdalla, että oppimäärään sisältyy sekä toista kotimaista kieltä että vieraita kieliä. Saamen kieltä olisi mahdollisuus opettaa paitsi äidinkielenä myös vieraana kielenä muille kuin saamea äidinkielenä puhuville. Mielenkiintoista on todeta, että saamen kielen kohdalla oli tarve täsmentää opetusmahdollisuus näin tarkasti. Tämä on osoituk-

sena siitä, että Suomessa pidetään hyvin tärkeänä erityisen huomion kiinnittämistä saamen kielen asemaan.

### 8.5.1 Eduskunta päätöksentekijänä

Hallitus teki 23.5.1997 eduskunnalle esityksen (He 86 vp. 1997) koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi. Sivistysvaliokunta aloitti esityksen käsittelyn 10.6.1997 (SiVM 3/1998). Se pyysi käsittelynsä aikana lausunnot valtiovarainvaliokunnalta ja hallintovaliokunnalta. Valiokuntakäsittelyn yhteydessä eduskunnassa tehtiin kaikkiaan lähes 40 lakitai toivomusaloitetta. Perusopetusta ja lukio-opetusta koskevia toivomusaloitteita oli mm. ajo-opetuksesta, liikennekasvatuksesta, hiihtotaidosta, yrittäjäyyskasvatuksesta, rasististen asenteiden vastustamisesta, laskutaidosta, tapakasvatuksesta ja tietotekniikasta.

Sivistysvaliokunnan käsittelyssä tuli kirjatuksi muistioon myönteinen käsitys viittomakielen lisäämisestä säännöksiin. Lisäksi sivistysvaliokunta ehdotti suomi (ruotsi) toisena kielenä -nimisestä oppisisällöstä lausumaa. Sivistysvaliokunta ei pitänyt riittävänä entistä järjestelmää, koska se ei turvannut maahanmuuttajille mahdollisuuksia oppia "täydellisesti" suomea tai ruotsia (1998, 37).

Täydellisyyden vaatiminen arvioitaessa koulun mahdollisuuksia tuottaa kielitaitoa antaa viitettä taipumuksesta asettaa ylipäättään liiallisia vaatimuksia koululaitoksen antamalle opetukselle ja erityisesti kieltenopetukselle. Samaa ovat todenneet myös tässä tutkimuksessa aikaisemmin mainitut eri maiden kielisuunnittelun asiantuntijat. Parempien mahdollisuuksien korostaminen olisi ehkä soveltunut tähänkin yhteyteen. On myös erilaisia näkemyksiä siitä, mikä on täydellinen kielitaito. Näyttää siltä, että vähemmistöjen oikeudet omaan kieleen ja suomen kieleen ovat nousemassa aikaisempaa vahvemmin esiin. Tämä suuntaus näkyy sekä maahanmuuttajien että viittomakielisten kohdalla.

Opetuksen tavoitteena on sivistysvaliokunnan mukaan perusopetuksessa "tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen ja antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja. Tasa-arvoa korostetaan edelleen "Opetuksen tulee edistää sivistystä ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä oppilaiden edellytyksiä osallistua koulutukseen ja muutoin kehittää itseään

elämänsä aikana. Opetuksen tavoitteena on lisäksi turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella.”

Perusteluosassa sivistysvaliokunta viittasi entisen lainsäädännön tavoitesäännöksiin, jossa mainitaan muun ohella, että tavoitteena on antaa oppilaan persoonallisuuden monipuoliseksi kehittämiseksi kansainvälisen yhteistyön ja rauhan edistämisen ja monikulttuurisen yhteisön kannalta tarpeellisia valmiuksia.

Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että lainsäädännön perustelut eivät ole tuleville päätöksentekijöille sitovia normeja. Tästä syystä voi päätyä arvioon kansainvälisyysaspektin painoarvon vähenyneen. Aikaisemmin kansainvälisyyden merkitystä oli korostettu säädöstasolla. Nyt kansainvälisyys on ilmeisesti itsestään selvää.

Lukiokoulutuksen piti ”tukea opiskelijoiden kasvamista hyviksi, tasapainoisiksi ja sivistyneiksi ihmisiksi ja yhteiskunnan jäseniksi sekä antaa opiskelijoille jatko-opintojen, työelämän, harrastusten sekä persoonallisuuden monipuolisen kehittämisen kannalta tarpeellisia tietoja ja taitoja. Lisäksi koulutuksen tulee tukea opiskelijoiden edellytyksiä elinikäiseen oppimiseen ja itsensä kehittämiseen elämänsä aikana.”

Perusopetuksen ja lukion kieliohjelmaan ei tullut eduskunnassa muutoksia eikä täsmennyksiä. Säännöksissä todetaan edelleen perusopetuksen ja lukion oppimäärään kuuluvan toista kotimaista kieltä ja vieraita kieliä. Lukiossa sivistysvaliokunta vahvensi äidinkielen ja kirjallisuuden sekä toisen kotimaisen kielen asemaa siten, että niiden pakollisuudesta ei saanut poiketa kokeilutarkoituksessakaan.

Valiokunta lisäsi muistioonsa lopuksi kaikkiaan 20 lausumaa. Niistä lausumat 6 ja 20 liittyvät jollain tavalla kieliaineeseen. Lausumassa 6 eduskunta edellyttää, että hallitus tekisi suomen tai ruotsin kielen opetuksen järjestämisestä maahanmuuttajien lapsille selvityksen, ottaako opetus huomioon lasten kielellisen lähtötason. Tavoitteena oli, että maahanmuuttajien lapset voivat oppia suomea tai ruotsia mahdollisimman hyvin. Lausumassa 20 eduskunta edellyttää, että hallitus kiirehtisi sellaisen rahoitusjärjestelmän aikaansaamista, joka turvaisi saamen kielen ja saamenkielisen opetuksen myönteisen kehityksen jatkumisen.

## 8.5.2 Lainsäädännön valmistelu ja toimeenpanon jatkosuunnittelu

Lainsäädännön valmistelussa tuli esiin peruslähtökohtana, että koulutuksen tavoitteita ja keskeisiä asioita koskevat säännökset säilyisivät ennallaan (HE 86/97). Tarkoituksena olisi lähinnä lainsäädännön tekninen uudistus. Tavoitteiden toteutumista seurattaisiin koulutuksen arviointitoiminnan avulla.

Huomio kiinnittyy arvo- ja tavoitekeskustelun puuttumiseen. Arvo- ja tavoitekeskustelujen mahdollisen pohdinnan voi arvioida siirtyvän valtioneuvostolle, kun se aikanaan päättää tuntijaosta eli perusopetuslain (L 1998. 21.8.1998 14 §) mukaisista "opetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä perusopetukseen tai lukio-opetukseen käytettävän ajan jakamisesta eri oppiaineiden ja aineryhmien opetukseen ja oppilaanohjaukseen". Toisena kansallisena päätöstentteon foorumina on opetushallitus, jonka tehtävänä on "päättää perusopetuksen ja lukio-opetuksen eri oppiaineiden ja aihekokonaisuuksien sekä oppilaanohjauksen ja muun opetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä (opetussuunnitelman perusteet)." Vuosia 1999–2004 koskevan kehittämissuunnitelman mukaan seuraavan tuntijaon ja opetussuunnitelmauudistuksen aikataulu määräytyy siten, että uusittu opetussuunnitelma otetaan käyttöön asteittain lukuvuodesta 2002–2003 alkaen (Kehittämissuunnitelma 29.12.1999, 29–30).

Uuden lainsäädännön valmistelussa esiin tulleita näkemyksiä kieliohjelmasta voi arvioida sivistysvaliokunnan saamien muutosehdotusten ja kommenttien pohjalta (SiV sihteerin 18.3.1998) sekä sivistysvaliokunnan mietinnöstä. Sivistysvaliokunnan sihteerin mukaan ainoa kieliohjelmaan liittynyt kysymys koski vieraskielistä opetusta. Se oli äidinkielen opettajien liiton kannanotto vieraskieliseen opetukseen. Kehittämissuunnitelmassa todetaankin, että seuraavassa opetussuunnitelmauudistuksessa otetaan huomioon myös vieraskielinen opetus ja kielikylpy. Sivistysvaliokunta kuuli kaikkiaan noin 380 asiantuntijaa. Asiantuntijoiden suureen määrään vaikutti se, että kysymyksessä oli lainsäädäntö, joka koski samalla kertaa paitsi perusopetusta ja lukio-opetusta lisäksi myös aikuiskoulutusta ja ammatillista koulutusta (vrt. luku 9.3).

## 9 OPETTAJAT KIELTENOPETUKSEN VAIKUTTAJINA

Ammattijärjestöt ja etujärjestöt ovat pyrkinneet vaikuttamaan poliittisiin päätöksiin. Tämän toteaa tutkimuksessaan myös Lappalainen (1985, 21) ja tuo esiin, etteivät opetusalan etujärjestöt yleensä pyri vaikuttamaan suoraan opetukseen, vaan ne kohdistavat toimintansa yhteiskunnan poliittisiin päätöksentekijöihin. Sen sijaan hajautetun opetushallinnon maissa paikalliset intressiryhmät saattavat seurata aktiivisesti myös käytännön koulutyötä. Valtakunnanhallinto, paikallis- hallinto ja opettajat muodostavat kolmion, jonka muoto muuttuu, jos yhden osapuolen valtaa lisätään tai vähennetään.

Opetustoimen kannalta keskeisiä opettajajärjestöjä olivat peruskoulun uudistuksen vaiheilla Suomen Kansakoulunopettajain Liitto ja Oppikoulunopettajain Keskusjärjestö. Oppikoulunopettajat olivat jakautuneet eri aineita edustaviin järjestöihin, jotka eivät sanottavasti osallistuneet järjestöjen toimintaan (Lappalainen 1985, 69). Kiuasmaan (1982, 425, 430) mukaan vuonna 1951 perustettu Oppikoulunopettajain Keskusjärjestö toimi nimenomaan työmarkkinayhteisönä ja etujärjestönä. Sen tehtävänä oli ”edistää oppikoulunopettajien yhteishenkeä ja kasvatustopillisia harrastuksia sekä valvoa heidän taloudellisia etujaan ja toimia heidän yhteiskunnallisen asemansa parantamiseksi”. Kiuasmaa näkee järjestön toiminnassa myönteisenä piirteenä sen, että samalla kun järjestö taisteli oppikoulun opettajien puolesta, se pyrki myös löytämään peruskoulua koskevista uudistussuunnitelmista rakentavia ja käyttökelpoisia elementtejä. Sittemmin järjestön toimintaa terävöitettiin vuonna 1967 ja tehtäviin liitettiin myös yhteistyön hoitaminen aineopettajien järjestöihin. Järjestö asetti erityisen pedagogisen toimikunnan, jonka jäsenistä oli osa määrättävä aineopettajajärjestöistä. Jo vuonna 1964 oli perustettu Oppikoulujärjestöjen yhteistyötoimikunta, jonka tehtävänä oli tiivistää oppikoulun opettajien yhteistyötä ja kantaa samalla huolta koulutuspolitiikasta.

OAJ:n ja aineopettajien yhteistyötä 1970-luvun alkupuolella kehitettäessä SUKOLin hallitus hyväksyi toiminnanjohtajan esityksen siitä, että jokainen kieliyhdistys katsottaisiin erikseen aineopettajajärjestöksi ja SUKOL itse jättäytyisi ulkopuolelle. Näin saatiin yhteiseen oppikoulun opettajista koostuvaan aineopettajajärjestöön suurempi määrä kielenopettajia – mikä merkitsi tuohon aikaan 12 edustajaa – SUKOLille yksinään kuuluvan kahden sijasta. Tilanne on pysynyt vas-



taavana nykypäiviin saakka ja edesauttoi aikanaan eri kielten opettajien vaikutusmahdollisuuksien lisääntymistä. SUKOLin tehtäväksi on jäänyt huolen pitäminen siitä, että edustajat ovat riittävän ”sukoltie-toisia”.

Kiuasmaa (1982, 416–418) ottaa oppikoulun historiaa tarkastellessaan esille aineopettajajärjestöjen toiminnan syntymisen syyn. Hänen näkemyksensä mukaan sodan jälkeisen ajan kieliohjelmakysymykseen liittyneet koulutuspoliittiset uudistukset johtivat kieltenopettajien yhdistystoiminnan aloittamiseen. Englannin ja ruotsin kielen saatua lisätunteja lukusuunnitelmaan vuonna 1948 näiden kielten pedagoginen kehittämistoiminta aktivoitui. Samana vuonna perustettiin sekä Suomenkielisten Oppikoulujen Ruotsinopettajain Yhdistys sekä Suomen Englanninkielen Opettajien Yhdistys. Vaikka saksan kieli oli alkanut menettää valta-asemaansa, Suomen Saksankielen Opettajien Yhdistys perustettiin vasta vuonna 1955. Suomen Ranskanopettajain Yhdistys oli perustettu sitä ennen vuonna 1950. Suomen Venäjänkielen Opettajien Yhdistys perustettiin 1969. Kieliyhdistysten perustamisjärjestyskin osoittaa, ettei tavoitteena ollut tuohon aikaan etujärjestötyyppinen toiminta. Sellaisen toiminnan ei katsottu tuolloin kuuluvan akateemisen sivistyksen saaneen henkilön ideologiaan. Kiuasmaa (1982, 420) toteaa, että kieliyhdistysten taustalla oli sangen vahva ammatillinen tavoite ja huolta tunnettiin ennen muuta oman ammattialan asemasta muuttuvassa opetustyön kentässä.

Suomen kieltenopettajien liitto ry perustettiin vuonna 1957; järjestö on toiminut yli neljän vuosikymmenen ajan. Liiton perustaminen ajoittuu kieliohjelman kannalta katsoen ajankohtaan, jolloin systemaattista kielenopetusta annettiin ainoastaan oppikouluissa eikä kielenopetus ollut vielä tullut kattavasti kansakoulun opetussuunnitelmaan. SUKOLin perustamisen taustalla oli tavoite yhtenäistää eri kieliyhdistysten toimintaa ja vähentää toiminnan päällekkäisyyksiä (Kiuasmaa 1982, 419).

Suomen kieltenopettajien liiton tehtävänä on sääntöjensä mukaan ”edistää kieltenopettajien yhteistä toimintaa kielenopetuksen hyväksi, valvoa heidän oikeudellisia ja palkallisia etujaan ja toimia heidän yhteiskunnallisen asemansa ja työolosuhteidensa parantamiseksi”. SUKOLin kuuden jäsenyhdistyksen: suomen (finskan), ruotsin, englannin, saksan, ranskan ja venäjän opettajien lisäksi 1990-luvulla tuli jäsenyhdistyksiä kaksi lisää. Ne ovat vuonna 1980 perustettu Suomen

espanjanopettajat ry (Yhdistyksen sihteerin Sara Favénin haastattelu 30.12.2000) ja samana vuonna perustettu Suomen italianopettajien yhdistys ry (yhdistyksen sihteerin Tuulikki Ramsayn haastattelu 31.7.2000). Lisäksi SUKOLilla on alueellisesti organisoitua toimintaa. Eri kielten yhdistykset ja alueelliset kieliyhdistykset (30) ovat rekisteröityjä. SUKOLissa osallistuvat päätöksentekoon sekä kieliyhdistykset että alueelliset piirit. SUKOLin jäsenmäärä vuoden 1999 päättyessä oli 6 025 (toiminnanjohtaja Sari Saarinen 16.2.2000).

Oppikoulujen katsottiin aikanaan valmistavan oppilaita akateemisiin ammatteihin. Kielitaitoa pidettiin perinteisesti keskeisenä akateemisuuden tunnusmerkkinä. Oppikoulunopettajat eräitä opettajaryhmiä lukuun ottamatta olivat akateemisen tutkinnon suorittaneita. Suuri osa oppikoulunopettajista oli nimenomaan eri kielten opettajia, koska kieliä opetettiin varsin runsaasti oppikoulussa. Tästä seuraa, että Suomen kieltenopettajien liiton jäsenistö koostui toiminnan ensimmäisinä vuosina oppikoulun opettajista. Liiton perustivat aikanaan normaalilyseoissa toimivat yliopettajat. SUKOL keskittyi aluksi kieltenopetuksen didaktiseen kehittämiseen. Esimerkiksi kansainvälisen kieltenopettajien liiton (Fédération internationale des professeurs de langues vivantes FIPLV) Wienissä vuonna 1962 pidettyyn kokoukseen osallistuivat sekä saksan kielen yliopettaja Vilho Puttonen että englannin kielen yliopettaja Eeva Riikonen (Tempus 7/1987, 13–14). Molemmat pitivät siellä esitelmän. Riikonen toimi SUKOLin puheenjohtajana vuosina 1957–1958 ja Puttonen vuosina 1958–1965.

Vuonna 1965 SUKOLissa tehtiin ”nuorten vallankumous.” Tämä tapahtui ajallisesti vuosi Oppikoulujärjestöjen yhteistyötoimikunnan muodostamisen jälkeen. Normaalilyseoiden yliopettajat joutuivat pois hallituksesta ja tilalle nousi muiden oppikoulujen opettajia. Ensimmäinen tämän ajan puheenjohtaja oli kouluneuvos, rehtori Jarmo Anttila (Tempus 8/1987, 15). Anttila, joka oli ranskan opettaja, toimi puheenjohtajana vuosina 1965–1970. Tämän jälkeen puheenjohtajana toimi vuosina 1970–1972 ruotsin kielen lehtori, sittemmin kansanedustaja Elsi Hetemäki (1987, 16). 1960-luvun loppupuolella alkoikin SUKOLin toiminnassa näkyä muutosta. Liiton vaikutusvaltaa lisäsi 1970-luvun alussa sen puheenjohtajan nousu eduskuntaan.

Sen sijaan kielitaidon ja yleissivistyksen yhteys oli aikanaan kansakoulun opettajille ja heidän edustamalleen liitolle uusi asia, kun kansakoulussa aikaisemmin oli suomalaiskansallinen ihmisihanne eikä

kielitaitoa välttämättä pidetty elämälle tarpeellisena tietona ja taitona. Vaikka kansakoulun opettajia edustava liitto alkoi peruskoulun suunnitteluvaiheessa pitää kielitaitoa kansalaisen elämässä tarpeellisena, on luonnollista, etteivät käytännön työssä toimivat opettajat, jotka tuona aikana olivat ilman akateemista koulutusta, välttämättä osoittaneet ymmärrystä kieltenopetukselle. Kysymyshän oli heille vieraasta oppiaineesta. Yleensä heiltä itseltään puuttui vieraiden kielten taito. Tästä ilmiöstä on nähtävissä merkkejä vielä 1980-luvulla peruskoulun kieliohjelmapäätösten kuvauksissa (Takala 1979, 57; myös Piri 1999, 20).

## 9.1 SUKOL 1970-LUVULLA

SUKOLin linjauksia edustavat järjestön luottamuselinten kannanotot. Ne tulevat esiin puheenjohtajan ja päätoimittajan kirjoituksissa jäsenlehdessä. Liitto otti 1970-luvulla vahvasti kantaa valtakunnallisiin kieliohjelmapolitiittisiin kysymyksiin. Tämä tapahtui ennen muuta liiton läsenlehden Tempuksen välityksellä pitkäaikaisen päätoimittajan lehtori, sittemmin rehtori Armas Paavolan (päätoimittajana 1970–1993) pääkirjoituksissa (Haastattelu 27.8.2000). Aluksi huomiota herätti liiton toimeenpanema koerajoitus. SUKOL suositti, että kielten opettajat pitävät arvostelujen välillä ainoastaan yhden kielitaidon eri osaluaita mittaavan kokeen.

Liiton puheenjohtaja Ritva Markkula (vuosina 1972–1974) totesi pääkirjoituksessaan Kieliohjelmat ja kieltenopettajat (Tempus 6/1974, 3), että peruskoulun kieliohjelma on kehittynyt “vaarallisen yksipuoliseksi” ja että siitä on muodostumassa “myös vakava kieltenopettajien työllisyyskysymys”. Markkula edellytti myös, että “ruotsia, englantia, saksaa, ranskaa ja venäjää olisi opetettava tasapuolisemmin nimenomaan edellä olevassa tutkimusten osoittamassa tarvejärjestyksessä. Kaksikielisyyden säilyttäminen on ensimmäinen edellytys”. Samalla hän ehdotti, että “olisi harkittava sellaisia opetusohjelmia, jotka asteittain laajenisivat kaksikieliseksi”. Tällaisia suomalais-ruotsalaisia peruskouluja Markkula piti askeleena luontevaan kaksikielisyyteen. Lisäksi Markkula ehdotti “kaksikielisten erityisperuskoulujen perustamista eri puolelle Suomea”. Hän vetosi molempien kieliryhmien tiiviiseen yhteistyöhön, joskin hän toteaa, että lainsäädäntöön perustu-

vat opetusohjelmien muutokset ovat ensisijaisesti riippuvaisia poliittisista päätöksentekijöistä.

Kieltenopetuksen monipuolistamisen linja jatkui SUKOLin seuraavan puheenjohtajan (vuosina 1974–1980) Marja Wuorenheimon aikana (Tempus 7/1974, 3). Lehden pääkirjoituksessa Linjanvetoa hän arvioi SUKOLin tehtäviä ja jakaa ne kolmeen ryhmään. Ensimmäisenä tehtävänä hän mainitsee ”laajan kieliohjelman ajamisen eriasteisessa koulutuksessa siten, että sen tuloksena tulevana vuosikymmeninä suomalainen nainen ja mies osaa puhua muitakin kieliä kuin englantia”. Samassa lehdessä eroava puheenjohtaja Markkula artikkelissaan Ohjelmat ja organisaatio (Tempus 7/1974, 9–10) ottaa kantaa kieliohjelman yksipuolisuuteen. Hän vetoaa ensinnäkin siihen, että 20-miljoonaisen Skandinavian kommunikaatiokieli on ruotsi ja toteaa lisäksi, että maamme luontevaa lukeutumista pohjoismaiseen yhteistyöhön on vaikeuttanut ruotsin kielen taidon puute. Samassa yhteydessä hän korostaa tarvetta saksan, ranskan ja venäjän markkinointiin ja pahoittelee, etteivät vanhemmat valitse muita kieliä riittävästi englannin sijasta. Syyllisinä hän piti joukkotiedotusvälineitä, jotka eivät välitä tietoa todellisesta kielitaidon tarpeesta. Hän vetosi kieltenopettajien vaikutusvaltaan ja pohti myös järjestön sisäistä toimintaa toteamalla, että SUKOLin tulisi vastata tasapuolisesti eri kieliä koskevasta informaatiomateriaalista. Tuohon aikaan eri kielten yhdistykset laativat itsenäisesti tiedotusmateriaalin pelkästään edustamaansa kieltä varten.

SUKOL lähestyi myös ylimpiä poliittisia päätöksentekijöitä (Tempus 8/1975,19). Tempuksen pääkirjoituksessa Syyspäivä Kangasalalla Paavola (Tempus 8/1975, 3) luetteli kaikkiaan viisi ruotsinkielen asemaa koskevaa kysymystä, jotka ”eivät kieltenopettajia juuri ilahduttaneet.” Lähtökohtana huolestuneisuudelle oli kouluhallituksen pääjohtajan Erkki Ahon liiton syyspäivillä pitämä luento koulun kieltenopetuksen lähtökohdista (Tempus 8/1975, 6–8). Tässä luennossa Aho muun muassa totesi, että vieraan kielen opiskelu on pitkään ollut eräänlainen tabu, johon ei ole uskallettu koskea ja että nyt olisi tartuttava asiaan ”kokonaisvaltaisesti ja nimenomaan rationalisointimielessä”.

SUKOLin edustajat kävivät 31.8.1976 silloisen opetusministerin Paavo Väyrysen luona ja toivoivat, ettei lukion kieltenopetusta supisteta. Huolena oli erityisesti se mahdollisuus, että lukion toinen vieras

kieli tulisi valinnaiseksi. Se johtaisi saksan, ranskan ja venäjän opiskelun jyrkkään vähenemiseen ja näiden kielten opettajien työttömyyteen. Opetusministeri lupasi liiton edustajille, ettei muutoksia luku-suunnitelmaan tehdä, "ennen kuin lähiaikoina asetettava kieltenopetusta pohtiva komitea on lopettanut työskentelynsä".

Lisäksi liiton edustajat kävivät 30.10.1975 eduskunnassa ja jättivät ruotsin kielen asemaa koskevan julkilausuman Ruotsin kieli uhatuna. Julkilausuman mukaan liitto piti "käsittämättömänä", että ammatillisessa koulutuksessa aiottiin jättää ruotsin kieli pois ensimmäisen vuoden yleissivistävien aineiden opetusohjelmasta.

Perusteluna ruotsin kielelle liitto piti seuraavia:

- Ruotsi on maamme toinen virallinen kieli.
- Ruotsi on pätevyysvaatimuksena moniin kunnan ja valtion virkoihin.
- Turun yliopiston sosiologian laitoksen tarvetutkimukset osoittavat, että suomen jälkeen tarvitaan eniten ruotsia.
- Ennusteet elinkeinoelämän rakenteesta ja kehityksestä osoittavat, että palvelualojen kehitys kasvaa 1980- ja 1990-luvulla.
- Amatit, joissa ruotsia tarvitaan, ovat palveluammatteja.
- Ulkomaankirjeistä enemmän kuin puolet menee pohjoismaihin.
- Viime vuosina Ruotsi on ollut huomattavimpia kauppakumppaneita.
- Henkilöliikenne on Suomen ja Ruotsin välillä erittäin vilkasta.
- Pohjoismainen yhteistyö on kulttuurin, politiikan ja tieteen aloilla voimistunut.
- Kaiken edellä esitetyn toiminnan ehdottomana edellytyksenä on, että ruotsin kieli kuuluu opetukseen peruskoulussa ja keskiasteen koulutuksessa sekä lukiossa että ammatillisissa oppilaitoksissa.

Tämän jälkeen seurasi vielä vetoamus päätöksentekijöihin ja kaikkiin kansalaispiireihin seuraavin sanoin: Ruotsin kielen asema tulee säi-

lyttää kielten opetusohjelmassa (Tempus 8/1975, 13).

Kirjoituksen mukaan kansanedustaja Elsi Hetemäki, SUKOLin entinen puheenjohtaja (vuosina 1970–1972) ja ruotsin kielen opettaja, lupasi tässä yhteydessä esittää kirjallisen kysymyksen hallitukselle. Paikalla olevat eri puolueiden edustajat lupasivat allekirjoittaa kysymyksen.

Valtiopäiväasiakirjoista (Vuoden 1975 II valtiopäivät. Kirjalliset kysymykset n:o 1179/75, 1–4) käy ilmi, että Hetemäki 35:n muun kaikkia keskeisiä puolueita edustavien kansanedustajien kanssa tekikin 4.11.1975 kirjallisen kysymyksen ruotsin kielen taidon merkityksestä palveluammateissa ja ruotsin kielen opetuksen säilyttämisestä ammatillisten oppilaitosten opetussuunnitelmissa. Opetusministeri Paavo Väyrysen 1.12.1975 antamassa vastauksessa todettiin mm., että ammatillisten oppilaitosten opetussuunnitelmatyön valmistumisen jälkeen “voidaan ottaa harkittavaksi, voidaanko tulevaisuudessa tyytyä ammatillisissa oppilaitoksissa annettavan ruotsin kielen opetuksen nykyisen aseman säilyttämiseen vai onko sen asemaa nykyisestään vahvistettava”. Samalla mainittiin tehtyjen suunnitelmien selvästi viittaavan siihen, että käynnissä oleva ammatillisten oppilaitosten opetussuunnitelmien uudistus tulisi vahvistamaan ruotsin kielen asemaa ammattikasvatuksessa.

Kieliohjelmakomitea asetettiin kolme kuukautta tuon opetusministeriössä käynnin jälkeen. SUKOL oli jo ehtinyt kiirehtiä opetusministerin lupaaman komitean asettamista ja edellyttää, että liiton edustajat nimettäisiin tähän komiteaan. Liitto kertoi samalla toivoneensa, ettei lukion lukusuunnitelmaan tehtäisi kielten osalta muutoksia ennen kuin kyseinen komitea oli kartoittanut kieliohjelman kokonaistavoitteet ja tehnyt esityksensä niiden valossa (Tempus 1/1977, 7–8).

Sittemmin kiinnitettiin huomiota myös saksan kielen asemaan. Saksanopettajien puheenjohtaja Kalevi Kaski kirjoitti artikkelissa Kieltenopetuksen hätätila (Tempus 1/1977, 3–4), että Suomi alkaa olla yhden kielen maa. Tällä hän tarkoittaa englannin kieltä, vaikkei mainitsekaan kieltä nimeltä. Tästä syystä “vieraiden kielten opettajilla alkaa olla edessään vaikeat ajat. Alan vaihto on uhkaamassa, ellei valtakunnallisin toimenpitein ruveta monipuolistamaan ja tehostamaan kieltenopetusta. Syynä ovat suunnitelmat tehdä lukion toinen vieras kieli valinnaiseksi aineeksi. Tuossa asemassa opiskellaan nimenomaan saksaa, ranskaa ja venäjää.” Kaski vetosi kieltenopettajiin siinä, että ylei-

nen mielipide ja viranomaiset olisi herätettävä huomaamaan maamme uhkaavan kielellisen eriytymisen ympäröivästä Euroopasta ja siitä aiheutuvat vakavat seuraamukset. Hän ehdotti, että kieltenopettajat tekisivät aloitteita elinkeinoelämälle ja pyrkisivät vaikuttamaan päätöksentekijöihin sekä kiinnittämään elinkeinoelämän järjestöjen huomiota uhkaavaan kielitaidon kaventumiseen. Maassa oli hänen mukaansa saatava aikaan mahdollisimman monipuolinen kieliohjelma. Valtakunnan kokonaisetua ajatellen tulisi samalla huolehditaksi kieltenopettajien työllisyyskysymyksistä.

Kaski olikin ensimmäinen, joka jäsenlehden palstoilla nosti esille eurooppalaisuuden yhtenä kieltenopetuksen ulottuvuutena. Hänen huolestumisensa heijasti saksan, ranskan ja venäjän kielen opettajien tunnelmia aikana, jolloin lukion opetussuunnitelmatoimikunta valmisteli ehdotustaan toisen vieraan kielen siirtämiseksi lukion valinnaisaineeksi. SUKOLin jäsenlehden Tempuksen kirjoitukset antavat kuvan poliittisten päätöksentekijöiden ja liiton edustajien eri kielten asemaa koskevasta keskustelusta ja SUKOLin esittämistä toiveista eri kielten aseman puolesta.

Myös muulla tavoin edistettiin kieliohjelman monipuolistamista. Tempuksessa (Tempus 2/1974, 19) julkaistiin toiminnanjohtajan laatima hakemusmalli Näin anotaan peruskoulun kieliohjelman laajentamista. Tämä hakemusmalli oli tarkoitettu helpottamaan kunnan viranomaisten työtä heidän valmistellessaan valtioneuvostolle hakemusta kieliohjelmansa laajentamiseen. Syynä mallin laatimiseen oli se, että eri puolilla maata asuvat kieltenopettajat moittivat kuntansa koulutoimen virkamiehiä siitä, etteivät nämä olleet riittävän ripeitä valmistelemaan päätöksentekijöille valtioneuvostolle lähetettävää hakemusta. Hakemuksen tekeminen saattoi olla vaikeaa ja työlästä kielinopetukseen perehtymättömälle kunnan virkamiehelle. Kyseistä hakemusmallia laatiessani tarkistin sitä ennen hakemuksen sanamuodon opetusministeriöstä.

Kieliohjelman laajentamista ja monipuolistamista käsiteltäessä kieltenopetuksen johtohenkilöt useimmiten perustelivat asiaa työllisyysargumentein. Viitattiin myös pohjoismaiseen yhteistyöhön ja lisäksi myös eristäytymiseen Euroopasta. Perusteluna olivat lisäksi elinkeinoelämän tarpeet eli eri ammateissa tarvittavat kielitaitovaatimukset. Elinkeinoelämän vaatimuksista liitto oli perillä, koska kielitaidon tarvetutkimuksia oli alettu tehdä 1970-luvun alussa. Niistä kävivät ilmi

työelämän vaatimukset ruotsin, englannin, saksan, ranskan ja venäjän kielen taidon tarpeesta. SUKOL pyrki tarkastelemaan kielikysymystä sekä yhteiskunnan että yksilön kielitaidon tarpeen kannalta. Tempus-lehden kirjoituksissa on nähtävissä huomion kiinnittäminen nimenomaan muiden kielten kuin englannin kielen asemaan. Tätä tavoitetta tuki myös huolenpito lukion toisen vieraan kielen asemasta. Opetuksen pakollisuus- ja valinnaisuuskysymykset, eri kielten asema ja niiden osuus opetussuunnitelmassa olivat luonnollisesti SUKOLille keskeisiä.

Ranskan, saksan ja venäjän asemaa pyrittiin parantamaan vaikuttamalla myös opetusryhmien kokoon. Esimerkiksi 11.2.1975 kävivät SUKOLin puheenjohtaja Marja Wuorenheimo ja eri kieliä edustavat Ritva Allinen (venäjä), Jarmo Anttila (ranska), Inkeri Grönqvist - Sandberg (finska), Kalevi Kaski (saksa), Signild Nylund (ruotsi) ja toiminnanjohtaja Riitta Piri jättämässä opetusministeriön kansliapäällikölle esityksen ryhmäjakosäännöksistä. Säännöksiä ehdotettiin muutettavaksi siten, että peruskoulun 3. luokalla tarvitaan opetuksen aloittamiseen 12 oppilasta ja lukiossa kuusi (Tempus 3/1975, 7, myös 7/1997, 10). Peruskoulun kieliryhmän perustamisen vähimmäisraja oli tuohon aikaan 20 (PkA 19 § 2 mom.) ja lukion vähimmäiskokoa oli aikomus nostaa kuudesta 12:ta (OPM:n ohje nro: 2538/223/1975).

Tempuksen (3/1975, 3) pääkirjoituksessa Opetusryhmien koko arvosteli venäjän kielen opettajien yhdistyksen sihteeri Sakari Kaila samaan aikaan opetusministeriön pyrkimystä nostaa lukion ryhmäkoko. Hän pahoittelee tämän seurauksena suomalaisten kielitaidon heikkenevän ja monipuolistamisen vaikeutuvan ja erityisesti ranskan ja venäjän kielen opettajien työllisyyden heikkenevän. "Sanomattakin on selvää, mitä tämä päätös merkitsee latinan, italian ja espanjan opetukselle", Kaila toteaa. Kaila tuo ensimmäisenä Tempuksen palstoilla esiin latinan, espanjan ja italian opetuksen. Lisäksi hän ihmettelee sitä, että valtion virkamiehille annetaan työaikana ilmaista kielikoulutusta. "Vasen käsi ei tiedä, mitä oikea tekee", Kaila kirjoittaa. Hän viittaa ryhmäkoon noston suunnittelun lykkäytyneen vuodella "venäjänopettajien toimeenpaneman eduskuntakysymyksen ja SUKOLin kirjelmän ansiosta." Saman toteaa liiton puheenjohtaja Wuorenheimo 15.2.1975 SUKOLin talvikokouksen avaussanoissaan Pienet opetusryhmät kieltenopetuksen onnistumisen edellytyksiä (3/1975, 6). Liiton toiminta oli ollut siis ainakin tältä osin tuloksekasta.



Takaisku lukion saksan, ranskan ja venäjän opetuksen kannalta oli linjajaon poistaminen lukiosta vuonna 1975 (A 279/1975). Tämä merkitsi sitä, että kolmas vieras kieli poistui pakollisen kielen asemasta. Ennen muutosta kolmas vieras kieli oli ollut pakollinen kieli kielilinjajan oppilaille. Muutos jotenkin hyväksyttiin SUKOLissa linjajaon poistamiseen liittyvänä erityispiirteenä. Tuona ajankohtana oli lukion opetussuunnitelmatoimikunnan ja keskiasteen ammatillisen koulutuksen kielenopetusta käsittelevän toimikunnan työ alkanut, joten SUKOLin päähuomio oli suuntautumassa siihen uudistukseen. Tempuksessa (8/1975, 20) kerrotaankin Kieltenopettajat mukana -nimisessä kirjoituksessa kielenopettajien edustajia pyydetyn mukaan toimikunnan oppilaalle vieraiden kielten jaostoon. Edustajiksi oli valittu Kalevi Kaske, Rauni Paakkunainen ja Inkeri Grönqvist-Sandberg.

Tempus toimi myös ajankohtaisen tutkimusta koskevan tiedon välittäjänä. Anna-Liisa Leino (8/1974, 3) totesi pääkirjoituksessa Uutta tietoa tarvitaan kielitieteen ja oppimisteorioiden kehittyneen. Siksi opettajille olisi hyödyksi tietää, miten kielitiede voi auttaa ongelmanratkaisuisissa. Hän piti tärkeänä nimenomaan sitä, kuka välittää tietoja opettajille. Parhaimpana tiedonvälittäjänä hän piti Tempusta, koska näin voidaan välttyä yksipuolisen tiedon jakamiselta. Samalla Leino pahoitteli, etteivät opettajat saa kouluun uusia kotimaisia ja ulkomaisia julkaisuja eivätkä komitean mietintöjä. Vuonna 1974 Tempuksen teemanumero (8/1974) sisälsikin useiden korkeakoulujen tutkijoiden artikkeleita. Eräät niistä herättivät kriittisiä vastineita. Tutkijoita arvosteltiin mm. siitä, että he vaativat opettajilta liikaa, koska edellyttävät lähes täydellistä kielenoppimista oppilaalta tai siitä, että heidän suosittelemansa kokeiden korjaustavat näännyttävät opettajat työtaakan alle. Tämä asennoituminen kuvaa kentän kielenopettajien ja tutkijoiden suhdetta 1970-luvun alkupuolella. Leinon näkemykset hyväksyttiin. Hän oli tunnettu kielenopettaja ja osasi lähestyä opettajia näiden hyväksymällä tavalla.

Välttämättä ei tiedostetakaan yleensä kuin kielenopettajien itsensä kokemana, kuinka vaativaa ja raskasta kielikokeiden tarkastaminen on erityisesti lukiossa. Vielä vaativampaa oli jo tuolloin kielikokeiden laadinta, jos työ tehtiin asiantuntevasti. Opettajat käyttivät tuohon aikaan laajasti itse laatimiaan kokeita.

Leino toimi aktiivisesti toteuttaakseen liiton johdon toivomuksen saada aikaan suomalaiset kieliolosuhteet huomioon ottava kie-

lenopetuksen perusteos. Perusteoksen valmistelemiseen perustettiin toimikunta. Käsikirjatoimikunnan mukaan (Käsikirjan käyttäjälle 1975, 3) kirjoittajat olivat "alan parhaita asiantuntijoita - vuosia opetustyössä, opettajankoulutuksessa ja kouluhallinnossa toimineita henkilöitä". Artikkelit perustuivat "mahdollisuuksien mukaan tieteellisiin tutkimuksiin". Leinon (Vieraiden kielten opetuksen didaktisia periaatteita 1975, 21-25) ja liiton puheenjohtajan Markkulan (Koulutus ja ammattijärjestöt 1975, 9-12) lisäksi asiantuntijoiksi tulivat hyväksytyiksi: Rauha Petro (Kielenopetuksen tavoitteet yleissivistävässä koulussa 1975, 13-20), Rauno Piirtola (Opetusmenetelmistä 1975, 26-33), Marja Wuorenheimo (Opetuksen aloittaminen ensimmäinen vieras kieli 1975, 34-44), Urho Ylä-Outinen (Opetuksen aloittaminen toinen kieli 1975, 45-50), Ilkka Nuotio (Opetuksen aloittaminen kolmas kieli 1975, 51-57), Syke Nieminen (Lukiassa alkavat kielet 1975, 58-64), Olavi Alaniva (Rakenneseikkojen opettaminen 1975, 65-73), Ritva Vesalainen (Kuullun ymmärtämisen harjoittelu, 1975, 74-79), Kalevi Kaski (Luetun ymmärtämisen harjoittelu 1975, 80-88), Reijo Niemi (Puhumisen harjoittaminen 1975, 89-94), Anja Franssila (Kirjallinen tuottaminen 1975, 95-104), Hanna Jaakkola (Ryhmätyö 1975, 105-114), Kerttu Koironen - Kaisu Mansner (Opetuksen eriyttäminen ja yksilöiminen 1975, 115-124), Marja-Liisa Eerola - Pekka Kärnä (Kielenopetus yhdysluokassa 1975, 125-134), Eeva Tuokko (Tukiopetus 1975 135-141), Armas Paavola (Oppikirja ja muu kirjallinen materiaali 1975, 156-161), Rauni Arponen (Kielenopetus ja AV-välineet 1975, 162-171), Sauli Takala (Oppimistulosten arvioiminen 1975, 172-190) ja Hanna Jaakkola - Jouko A. Räihä (Kieltenopetuksen tulevaisuuden näkymiä 1975, 182-190). Käsikirjan kirjoittajien suuri määrä antaa kuvan liiton asiantuntijoiden kokemuksen laajuudesta ja kielenopettajia askarruttavista kysymyksistä. Kirjan tavoitteena oli ensisijaisesti kielenopettajan työn tukeminen.

Monipuolisen kielitaidon tarve ja kieliohjelman monipuolistaminen nousivat johdonmukaisesti kielenopettajien toiminnassa esille 1970-luvulla. Tutkimusaineistosto osoittaa, että SUKOLin johto puuttui hyvin aktiivisesti keskeisiin koulutuspoliittisiin kysymyksiin ja liiton vaikutusmahdollisuudet valmistelussa ja suunnittelussa olivat varsin suuret. Keskeiset asiat, joita lehden palstoilla toivottiin, saivat myös vastakaikua viranomaisissa. Liiton jäsenistön koostumus edusti tasa-arvoisesti eri kieliä ja pystyttiin luontevasti ja johdonmukaisesti toi-

mimaan yksituumaisesti. Kirstein (ent. Wuorenheimo) toteaakin puheenjohtajakauttaan koskevassa haastattelussa (Tasokurssit puhuttivat (Tempus 7/1997, 12): ”Vaikka ajat olivat meille kieltenopettajille raskaat, emme lannistuneet. Vedimme yhtä köyttä ja annoimme arvoa toisillemme.” Markkula toteaa kirjoituksessaan Kaikki oppii kaiken (Tempus 7/1997, 9) ”SUKOLin perustelleen näkemyksiään hie-man toisin kuin Itälän komitea” ja muistelee oppimisvaikeuksien voittamisen periaatetta. Markkulan puheenjohtajakaudella SUKOL antoi varsin laajan lausunnon vuoden 1971 koulutuskomitean mietinnöstä. SUKOLin oli vaikea hyväksyä Itälän komitean ehdotuksia. Kysymys oli siis vahvasti yhteiskunta- ja koulutuspoliittisesta kannanotosta eikä ainoastaan kieltenopetuksesta. Vastaavasti Markkula kiinnitti huomio-ta opettajankoulutukseen (Markkula 1975, 9-12).

Markkula muistelee kirjoituksessa Kielenopettajan toimenkuva laadittiin SUKOLin toiminnan olleen ”suoraa toimintaa, kävimme ope-tusministerin puheilla, keskustelimme kouluhallituksen pääjohtajan kanssa ja vierailimme jopa verohallituksen pääjohtajan puheilla” (Tem-pus 7/87, 17-18; myös 7/97, 9). Mikko Laaksosen luona käydessään liiton edustajat esittivät toivomuksia kieltenopettajien ulkomaanopin-tomatkojen verovähennysten huomioon ottamisesta. Verovähennys-käytäntö vakiintuikin pian sen jälkeen eri puolella maata.

Kuten aiemmin todettiin, SUKOL kiirehti opetusministeriötä mi-nisterin mainitseman kieltenopetusta pohtivan työryhmän asettami- sessa (Tempus 1/1977, 8). Myöhemmin liiton edustajat esittivät ope-tusministeriölle toivomuksen, että he saisivat edustajansa mukaan työ-ryhmään. Asia eteni ripeästi, koska samaan lehteen oli jo ehtinyt tieto kieliohjelmakomitean asettamisesta.

Kieliohjelmakomitean kokoonpano heijastaa SUKOLin vahvuut-ta. Komitean jäseniksi tulivat SUKOLin johtohenkilöistä apulaisreh-tori Kalevi Kaski (saksa), lehtori Ilkka Nuotio (ranska ja saksa), SU-KOLin istuva puheenjohtaja Marja Wuorenheimo ja lehtori Ritva Markkula OAJ (ent. SUKOLin pj). Pysyväksi asiantuntijaksi komitea pyysi rehtori Armas Paavolan, joka oli paitsi ruotsin kielen opettajien johtohenkilö, myös jäsenlehden Tempuksen päätoimittaja. Täydentä-minen asiantuntijamenettelyin johtui siitä, että komitean ulkopuolel-ta esitettiin huolestuneisuus ruotsin kielen opetuksen asiantuntijan puuttumisesta. SUKOL ei rohjennut aluksi toivoa omien edustajien lisäämistä.

Lisäksi komiteaan nimitettiin kouluhallituksesta ylitarkastajat Rauha Petro ja Risto Rönkä sekä sivutoimiseksi sihteeriksi ylitarkastaja Christina Andersson, kun huomiota oli komitean ulkopuolelta kiinnitetty finskan opetuksen asiantuntemuksen puutteeseen komiteassa. Lapin lääninhallituksesta nimitettiin jäseneksi koulutoimentarkastaja Aila Rintamäki. Yliopistoja edusti saksan kielen professori Kurt Nyholm. Kouluhallituksen edustajan ehdotuksesta sihteeriksi ja sittemmin päätoimiseksi sihteeriksi nimitettiin koulutoimentarkastaja Riitta Piri (SUKOLin ent. toiminnanjohtaja) ja sihteeriksi tutkija Sauli Takala.

Vähemmistön muodostivat komiteassa muut kuin kieltenopettajat. He muodostivat komitean puheenjohtajiston: opetusministeriön kansliapäällikkö Jaakko Numminen puheenjohtajana ja varapuheenjohtajat kouluhallituksen ylitarkastaja Mauri E. Virtanen ja ammattikasvatushallituksen ylitarkastaja Annette Liljeström. Lisäksi komiteaan kuului Keskuskauppakamarin osastopäällikkö Marianne Huttunen, pysyvä asiantuntija Finlandssvenska kommunförbundetista Margareta Nygård ja osan aikaa sivutoiminen sihteeri Simo Juva. Vuosien mittaan minua on askarruttanut useissa eri yhteyksissä ajatus siitä, että jatkovalmistelulle ja asian luotsaamiselle olisi saattanut olla eduksi se, että mukana komiteassa olisi ollut useampia opetusministeriön virkamiehiä ainakin kouluosastosta.

SUKOLin toiminnan tuloksellisuutta monipuolisen kieliohjelman edistämiseksi tuki se, että sen ajan kieltenopettajien vaikuttajissa oli kaikkien keskeisten kielten edustajia. Tämän asiantuntijajoukon kokemukseen kuuluikin myös muiden kuin englannin kielen opettaminen ensimmäisenä vieraana kielenä. Varsinaista kieltenopetuksen syvällisempää ja kokemusperäisempää asiantuntemusta tuskin vielä silloin olikaan muualla.

Voi esittää kysymyksen, missä määrin SUKOL ajoi omaa työllisyyspolitiikkaansa ja missä määrin oli kysymys aidosta huolesta yhteiskunnan kielitaidon tarpeesta. Kysymykseen on sinänsä helppoa vastata 1970-luvun kielenopetuksen näkökulmasta. Kielitaidon tarvetutkimukset olivat osoittaneet sen, etteivät kielitaidon tarve ja kielivallinnat olleet sopusoinnussa, vaan puutteita oli olemassa esimerkiksi kielivarannon monipuolisuudessa. Tutkimustulokset tukivat SUKOLin esittämiä kannanottoja. Toiminnassa ei tullut esiin uskottavuusongelmia, koska SUKOLin kieliohjelmalliset tavoitteet ja jäsenis-

tön työllisyystavoitteet olivat yhteensopivia keskenään. Koulutuspoliittisten päätöksentekijöiden oli helppoa yhtyä SUKOLin näkemyksiin, koska myös kielitaidon tarpeesta tehtyjen tutkimusten tulokset osoittivat SUKOLin näkemykset oikeutetuiksi.

Englannin statuksen puolesta ei SUKOLin jäsenlehden palstoilla esiintynyt kirjoituksia. Liiton hallituksessa vuonna 1974 oli 11 jäsenestä 2–3 englannin opettajaa (esim. *Tempus* 7/1974, 2). Hallituksen enemmistön etujen mukaista oli työllisyyskysymystenkin kannalta monipuolisen kieliohjelman tavoite. Kielitaidon tarvetutkimukset antoivat heille konkreettista tutkimukseen perustuvaa tietoa. Kielenopetuksen ja kielitaidon tarvetutkimusten arvostusta viranomaisissa osoittaa se, että opetusministeriö tuki Turun yliopiston sosiologian laitoksella tehtyjä kielitaidon tarvetutkimuksia. Tämä käy ilmi kielitaidon laajentamiskomitean kirjeestä opetusministeriölle 30.11.1972 (Komiteanmietintö 1972:A22).

On arvioitavissa, että 1970-luvun puolivälissä oli noussut poliittinen tahto kieliohjelman tavoitteiden asettamiseen. Siihen vaikuttivat kaikesta päättäen kielitaidon tarpeesta tehdyt tutkimukset. Lisäksi ajankohtaan liittyi aktiivinen koulutuspoliittisten päätösten valmistelu, mikä edellytti kieliohjelmepoliittista asiantuntemusta.

Tahtotilan syntymisen takana oli käsitykseni mukaan kieltenopettajien oman piirin lisäksi myös vaikutusvaltaisia asiaan vihkiytyneitä muita poliitikkoja, virkamiehiä ja kansalaisia, joissa yhdistyi yhteiskuntapolitiikan, opetuksen, kulttuurin ja elinkeinoelämän asiantuntemusta ja jotka olivat omissa järjestöissään ja sidosryhmissään keskeisissä asemissa. Tällaiseksi järjestöksi muistan esimerkiksi Suomen Ulkomaankauppaliiton ja Keskuskauppakamarin. Jälkimmäisestä oli edustaja kieliohjelmakomiteassa. Lappalainen (1985, 104) toteaa kyseisten järjestöjen toimineen aktiivisesti ruotsin opetuksen puolesta ja 1960-luvulla. SUKOL toimi tiedonvälittäjänä heidänkin suuntaansa. Marja Kristein ent. Wuorenheimo (Tasokurssit puhuttivat. *Tempus* 7/1997, 12) kertookin ”Etsimme asiallemme tukea monelta taholta. Kävimme puhumassa kieltenopetuksesta yliopistojen ja korkeakoulujen rehtoreille, STK:n ja SAK:n edustajille, liike-elämän johtajille, poliittisille vaikuttajille jne. SUKOL tarvitsi niiden tahojen tukea, jotka antavat arvoa maan monipuoliselle kieliohjelmalle ja korkeatasoiselle kieltenopetukselle. Kaikkialla vastaanotto oli erittäin myönteinen; kielten merkitys ymmärrettiin ja kieltenopetuksen supistamisia pidettiin

käsittämättöminä.” Myös käytettävissä ollut tilastollinen aines sekä kielitaidon tarvetutkimukset olivat antaneet asiaan liittyvää tietoa. Yleisen mielipiteen (volonté générale) olemassaolo kieltenopetuksen monipuolistamiseksi saa tukea myös komitean kuulemien asiantuntijoiden lausunnoista. Komitean käyttämät asiantuntijat edustivat monipuolisesti eri ministeriöitä, erityisesti asiantuntijat olivat ministeriöiden kansliapäälliköitä ja valtiosihteereitä sekä ministeriöiden alaisia toimintoja edustavaa johtoa muun muassa puolustusvoimia.

Jälkimmäinen puolisko 1970-luvulla oli lukion tuntijakoa koskevien ehdotusten valmistelun takia kieliohjelman monipuolisuuden kannalta kielteistä aikaa. Saksan, ranskan ja venäjän kielen opetuksen vähentyminen alkoi lukion linjajaon poistamisen seurauksena vuonna 1975. Lyhyen kielen opiskelun tavoitteellisuuden vähenemistä osoittaa se, että saksan kielen ylimääräiseen kielikokeen osallistuneiden määrä väheni merkittävästi (Komiteanmietintö 1991, 163) 1970- ja 1980-luvun vaihteessa. Tämän päivän näkökulmasta katsoen toisen vieraan kielen tekeminen valinnaiseksi aineeksi esti erityisesti saksan, ranskan ja venäjän taidon kehittymistä.

## 9.2 SUKOL JA OAJ 1980- JA 1990-LUVULLA

Seuraava vuosikymmen, 1980-luku, oli koulutuspoliittisessa ja kieliohjelmepoliittisessa päätöksenteossa aktiivista aikaa. SUKOL pyrki vaikuttamaan omista lähtökohdistaan tilanteeseen. Tempus-lehden päätoimittaja Armas Paavola kuvaa liiton toimintaa pääkirjoituksessa Kolmekymmentä SUKOLin vuotta (Tempus 7/1987, 3) seuraavasti: ”Kieltenopetuksessa on tehty viime vuosikymmeninä tuskin yhtään ratkaisua kysymättä liiton kantaa. On sitten eri asia, onko kantamme aina päässyt vaikuttamaan tehtyihin päätöksiin. Joka tapauksessa kehityksen päälinjat ovat olleet sangen myönteiset ja liittomme voi tyytyväisenä, jopa ylpeänä viettää 30-vuotisjuhlaansa.”

Kielenopetuksen osuuden vähentäminen oli 1980-luvulla rajua. Tempuksen pääkirjoituksessa Tuntijako kielten kustannuksella Paavola (Tempus 2B/1985, 3) kuvaa tilannetta seuraavasti: ”A-kieli menetti, B-kieli säilytti, peruskoulun C-kieleen tuli tunti lisää, A-kieli menetti kaksi kurssia lukiossa, D-kieli menetti yhden kurssin. Toinen vieras kieli siirtyi valinnaiseksi pitkän matematiikan lukijoille. Valtioneu-

voston (vrt. luku 8.3.1) tehtyä peruskoulun ja lukion tuntijakoa koskevat ratkaisut Pirkko-Sisko Häkinen, joka toimi liiton puheenjohtajana vuosina 1980–1986 totesi kirjoituksessaan (Tempus 3/1985, 5–6), Tähän emme voi tyytyä, hallituksen leikanneen tuntijakopäätöksillään sekä tuntimääriä että poistaneen yhden kielen kokonaan. Samalla hän vetosi siihen, että SUKOLia oli muistutettu lainsäädännön uudistuksen ja tuntijaon uudistuksen yhteydessä siitä, että liiton tehtäviin kuuluvat ainoastaan pedagogiset kysymykset eikä tuntijakoon saa puuttua. Häkinen muistelee myös vuonna 1997 SUKOLin viettäessä 40-vuotisjuhliansa kirjoituksessaan Kielet menettivät (Tempus 8/1997, 13) puheenjohtaja-aikansa merkinneen lausuntoja ja yhteistyötä Opettajan ammattijärjestön pedagogisten järjestöjen kanssa. “Oli raskas isku, että koululainsäädännöstä ei tullut kieltenopetukselle edullista ja että tuntijakopäätöksessä kielten tuntimäärät vähenivät.”

Häkisen puheenjohtajakautteen liittyy SUKOLille raskas päätös lukion toisen vieraan kielen siirtämisestä valinnaiseksi. Kieltenopettajien vaikutuksen seuraukseksi lienee kuitenkin arvioitavissa ratkaisu siitä, että valinnaisuus koski ainoastaan pitkää matematiikkaa opiskelevia, vaikka OAJ oli kouluhallituksen kantaan yhtyen kannattanut täydellistä valinnaisuutta (Kiuasmaa 1982, 474). Häkisen kirjoitus osoittaa kuitenkin, ettei hän ilmeisesti ollut tietoinen OAJ:n kannasta.

Kieltenopetuksen alkamisajankohta oli toistuvasti esillä SUKOLissa. Alkamisajankohta ei muuttunut. Siitä pitivät huolta erityisesti SUKOLin ala-asteen kieliohjelman asiantuntijat puheenjohtaja Wuorenheimon ja Häkisen johdolla: “Komitean jäsenenä vastustin jyrkästi kieltenopetuksen aloittamisiän myöhentämistä. Alkamisajankohtaa ei muutettu” (Kirsten ent. Wuorenhimo. Tempus 7/1997, 12).

Häkisen puheenjohtajakautena pidettiin kansanedustajille, elinkeinoelämän ja kouluhallinnon edustajille “Kielitietty vieras kieli ystäväksi” -kampanja. Sen yhteydessä oli myös keskustelutilaisuus, jossa esiteltiin tilastojen avulla päättäjille huoli kielivalintojen, erityisesti ranskan, saksan ja venäjän, vähenemisestä ja englannin kielen ylivallan jatkumisesta. Häkinen toteaaakin “Yhä harvemmat oppivat yhä vähemmän” kuvatessaan eduskunnassa 6.2.1986 pidettyä tilaisuutta (Tempus 3/1986, 4–6). Paavola kiinnitti huomiota pääkirjoituksessaan Kielenopetuksen kriisi (Tempus 3/1986, 3) samojen kielten asemaan ja toi esille myös espanjan, portugalin ja kiinan kielen tarpeen.

Tässä yhteydessä SUKOL otti myös esiin kielenopetuksen lisää-

misen tavoitteen. Kirjoituksessa todettiin, että suomenkielisissä kouluissa tulisi olla ala-asteelta alkava vapaaehtoinen kieli, koska kielen oppimisoikeudet pitäisi saada suomenkielisille oppilaille yhdenvertaisiksi verrattuna ruotsinkielisiin oppilaisiin. Päättäjiltä vaadittiin uskallusta ja realistisuutta tässä kysymyksessä. Ajan henki oli muuttumassa niin, että kielenopetuksen osuuden lisäämistä peruskoulun opetussuunnitelmassa katsottiin voitavan esittää. Ehdotus kuvaa itse asiassa koulutuspoliittisen ilmapiirin muutoksen heijastelua. Kielellinen lahjakkuus tai kieliin suuntautuneisuus pyrittiin ottamaan esiin. Perusteluna tuotiin kuitenkin julki ainoastaan suomenkielisten ja ruotsinkielisten yhdenvertaisuus.

SUKOLin kannanotto näyttää aiheuttaneen pohdintoja opetusministeriössä, sillä jo kaksi kuukautta myöhemmin (Kielenopetuksen monipuolistaminen 1986. Muistio 16.4.1986) Sarjala totesi ilmeisesti opetusministerille laatimassaan muistiossa, "jos edelleen pidetään tavoitteena kieliohjelman monipuolistamista" on harkittava säännösten muuttamista. Vaihtoehto, jonka kannalle Sarjala varovaisesti asettui, oli, että "englantia A-kielenä opiskeleville annetaan mahdollisuus lukea ala-asteen vapaaehtoisena aineena saksaa, ranskaa tai venäjää". Oppilaan viikkotuntimäärä ei kuitenkaan saisi ylittää asetuksen sallimaa määrää eli kielitunnit olisi vähennettävä muiden aineiden opetuksesta.

Mielenkiintoisen vastakkainasettelun tuo esiin Tempus-lehden kansainvälinen englanninkielinen numero. Se ilmestyi Helsingissä pidetyn FIPLV-konferenssin (kieltenopettajien kansainvälinen järjestö) takia. Silloinen kouluhallituksen ylitarkastaja Riitta Piri kuvaa kirjoituksessaan "Language program committee recommends a wide choice" ....kieliohjelmakomitean ehdotuksia monipuolisen kieliohjelman tärkeydestä (5/1985, 4-6). Seuraavalla aukeamalla jatkaa liiton puheenjohtaja Pirkko-Sisko Häkinen: "New school act: But the government cuts down on resources" (Tempus 5/1985, 7).

Samaa linjaa edustaa pari vuotta myöhemmin lehden päätoimitajan Armas Paavolan laatima pääkirjoitus Kielitaitomme yksipuolistuu hälyttävästi (7/1988, 3). "Kielitaidon monipuolistaminen on ollut päättäjienkin mielestä kannatettavaa, mutta silti tehdyt päätökset eivät ole asiaa tukeneet. Laajan matematiikan lukijoiden vapauttaminen toisesta vieraasta kielestä oli erehdys. Liittomme on toistamiseen toistanut, kuinka tärkeätä varsinkin saksan mutta myös ranskan ja



venäjän nykyistä laajempi taitaminen maassamme on. Tämän asianhan toi perusteellisesti julki myös kieliohjelmakomitean mietintö. On paradoksaalista, että näistä kielistä joudutaan koululaitoksessamme jatkuvasti puhumaan eksoottisina tai harvinaisina kielinä.”

SUKOLin puheenjohtaja Terttu Valojärvi kuvaa Tempus-lehden pääkirjoituksessa Neljä vuosikymmentä kielten opetusta (Tempus 7/1997, 3) 40-vuotisen toiminnan virstanpylväitä ja takaiskuja. ”Peruskoulun tuntijakopäätöksessä kielten tuntimäärät vähenivät. Myös kurssimuotoisen lukion myötä kurssimäärää pienennettiin, ja lopulta lukion valinnaisista kielistä tuli kokonaan vapaaehtoisia. Näin kieliohjelmamme käytännössä kapeni samaan aikaan kun yhä useammalla taholla alettiin vaatia yhä parempaa ja monipuolisempaa kielitaitoa.” Valojärven tulkinta on oikeaan osunut, koska koulutuspolitiikan tavoitteena oli monipuolisen kielitaidon kehittäminen.

Tuota ajanjaksoa SUKOLin takaiskuista muistelee puheenjohtajana 1986–1988 toiminut lehtori Sirkka Talari kirjoituksessaan Yo-tutkinto uudistui, kieliohjelma kapeni (Tempus 7/1977, 14). Kielitaidon yksipuolistuminen ja englannin kielen ylivalta huolestutti SUKOLia. ”Eri kielten opettajat eivät suinkaan olleet yksimielisiä siitä, miten ongelma voitaisiin ratkaista. Jotkut halusivat tarjota englantia viidenneltä luokalta alkaen niille, jotka valitsivat jonkun muun kielen pakolliseksi kieleksi; toiset ehdottivat, että ranska, saksa ja venäjä siirrettäisiin yläasteen ja/tai lukion kieliksi ja ala-asteella opetettaisiin Suomen kouluissa vain englantia ja ruotsia”. Talari pitääkin hyvänä sitä, että kieltenopettajien aktiivisuuden ansiosta on saatu melko hyvä ratkaisu, kun kouluissa voi opiskella melkein niin monta kieltä kuin haluaa; tuntimääristä Talari kuitenkin kaipasi edelleen keskustelua.

Tässä yhteydessä tulee esille kieltenopettajien erimielisyys. Eri kieliohjelmaliittisiä ratkaisuja kannattavat joukot hajosivat ilmeisesti paitsi sen kielen perusteella, mitä kukin itse opetti ja minkä asiantuntija tunsivat olevansa, myös sen perusteella, millä asteella itse opetti. Enää ei ollut järjestössä sitä yksituumaisuutta, mikä oli ominaista 1970-luvulle. Tässä tutkimuksessa on aikaisemmin käynyt ilmi, että samantapaista erimielisyyttä vallitsi myös virkamiehistöissä. SUKOLin erimielisyys siis ilmeisesti osaltaan vähensi sen vaikutusvaltaa, koska virkamiesvalmistelijoille ja poliittisille päätöksentekijöille ei näin tullut selkeitä toiveita SUKOLin taholta.

Samanlaisia kokemuksia kuin Talarilla näyttää olleen myös seu-

raavalla puheenjohtajalla, Leena Tuomiharjulla, joka oli puheenjohtajana vuosina 1989–1995). Hän toteaa omasta kaudestaan: “Jatkuvasti puhuttanut asia on ollut ruotsin kielen asema peruskoulussa yhteisenä aineena” ja kertoo vuoden 1993 tuntijaon valmistelusta: “Liiton kantaa asiaan tiukattiin useaan otteeseen. Pitkien keskustelujen jälkeen silloinen SUKOLin hallitus päätti kannastaan. Ruotsin kieli voi olla valinnainen, kuitenkin niin, että yhteisinä aineina oppilas opiskelee peruskoulussa kahta itselleen vierasta kieltä” (Tempus 7/1997, 15). On käynyt toisaalla tässä tutkimuksessa ilmi, että tämä kanta tulikin tuntijakotyöryhmän ehdotuksessa esiin. SUKOLin edustaja oli kyseisessä työryhmässä Suomen ruotsinopettajat ry:n puheenjohtaja Ulla Liljeström, joka näin saattoi pysyä tuntijakotyöryhmän linjausten takana. Liljeström esitti Tempuksen keskustelupalstalla artikkelissa Opetamme mielellämme ruotsia (Tempus 3/1992, 16) kritiikkiä OAJ:ta kohtaan sen korostettua päivälehdessä pohjoismaisen yhteistyön vähenevän.

Edelleen 1980-luvun kieliohjelmaa käsittelevissä työryhmissä, joissa pohdittiin peruskoulun ja lukion kieliohjelmaa, oli Sukolin edustajia mukana. Tempus-lehden puheenjohtajan palstalla kirjoittaa puheenjohtaja Tuomiharju kirjoituksessaan otsikolla Asiantuntemustamme tarvitaan (Tempus 4/1989,13): “Viisas uudistaja kuuntelee myös kokemuksen ääntä. Opetusministeriö onkin asettanut useita työryhmiä, joissa kieltenopetusta pohditaan, ja niissä on mukana kieltenopettajien edustajia. Merkittävin näistä on kielityöryhmä, jonka tehtävänä on kieliohjelman monipuolistaminen ja oppilaalle vieraalla kielellä annettavan opetuksen lisääminen. Toinen työryhmä pohtii kaksikielisten oppilaiden kotimaisten kielten taidon kehittämistä”. Samalla hän kuvaa päätöksenteon tasojen muuttumista siinä, että toiseksi merkittäväksi foorumiksi valtion rinnalle on tullut kukin kunta. “Sukolin olisi kyettävä entistä enemmän jakamaan tietoa jokaiseen kouluun, jokaiselle opettajalle valtakunnallisen päätöksenteon rinnalla.”

Tempuksen pääkirjoitukset tukivat kielityöryhmän linjauksia. Pääkirjoituksessa E-englanti kieliohjelmaa monipuolistamaan (Tempus 1/1990, 3) Paavola toteaa, että järjestely on innostanut oppilaita valitsemaan muitakin kieliä kuin englannin ensimmäiseksi vieraaksi kieleksi. Englanti on tuntunut muun kielen jälkeen helpolta oppia ja etenemistä on tukenut äidinkielen taitojen vankentuminen. “Tämä on ilmeisesti ainoa keino, jolla kielitaitoa pystytään monipuolistamaan”,

todetaan kirjoituksessa. Saman vuoden myöhemmässä kirjoituksessa Kansainvälistyminen kiihtyy kielitaidon tarve kasvaa (Tempus 8/1990, 6-7) STK:n apulaisjohtaja Heikki Hirvinen kirjoittaa elinkeinoelämän näkemyksenä siitä, että ranskan, saksan ja englannin kielen lisäksi tarvitaan Suomessa myös venäjän kielen taitoa. Venäjän kielen taito näyttää olevan hänen mukaansa kasvusuuntainen. Numminen kuvaa artikkelissaan Kielitaidon tarve Suomessa 1990-luvulla (Tempus 8/1990, 4-5) ranskan, saksan ja venäjän kielen valintojen lisääntymistä sen seurauksena, kun englannin kieltä tarjotaan ala-asteelta alkavana kieleinä.

Tuomiharju kommentoi pääkirjoituksessa Kapeneeko kielitaito (Tempus 4/1992, 3) opetusministeriön peruskoulun ja lukion tuntijakoja pohtivan työryhmän ehdotuksia (vrt. luku 7.3.3). Työryhmä on pyrkinyt "yksinkertaistamaan, selkeyttämään ja tehostamaan" kieli-ohjelmaa, mutta ehdotuksissa ei ole kuitenkaan päästy näihin päämääriin. Ehdotusten toteutuminen johtaisi entistä pintapuolisempaan kielitaitoon. "Näilläkö eväillä olisi nuorten selviydyttävä kansainvälistyvässä maailmassa", kysyy Tuomiharju. Sittenkin kävi selväksi, etteivät työryhmän ehdotukset toteudu eikä ruotsin kielestä tule valinnaista ainetta peruskouluun. Tällöin Paavola Tempuksen pääkirjoituksessa Ruotsi pysyi pakollisena (Tempus 3/1993, 3) kummeksui sitä keskustelua, mikä peruskoulun yhdestä pakollisesta oppiaineesta on syntynyt. Samassa lehdessä professori Kaj B. Lindgren artikkelissaan Mitä kieliä peruskoulussa (Tempus 3/1993, 16) vertaili, ylioppilastutkinnon saksan kielen tuloksia ja aprikoi, miksi pitkää saksaa lukeneet osaavat myös erinomaisesti englantia. Hänen mukaansa on näkyvissä se, etteivät pitkää englantia lukeneet enää opikaan hyvin saksaa vaan ainoastaan tyydyttävästi.

Oppikoulun opettajien liitto (OK) ja sittemmin Opettajien ammattijärjestö (OAJ) antoi SUKOLin toimia varsinkin itsenäisesti kieliohjelman ja kieltenopetuksen kehittämiseksi. Sen kuitenkin Tempus-lehdestä voi havaita, että palkkauskysymysten kohdalla suuntautui edunvalvonta OAJ:n suuntaan. Toiminta oli siis suoraa lähinnä pedagogisten ja 1980-luvun puolivälin tienoille kieliohjelmapolitiittisten kysymysten kohdalla. OAJ:n vaikutusvallan lisääntyminen myös kieliohjelmapolitiittisten kysymysten kohdalla alkaa näkyä selvästi 1980-luvun jälkipuoliskolla. Tätä ennen OAJ lienee keskittynyt enemmän järjestötoimintansa yhtenäistämiseen ja varsinaiseen edunvalvontaan osastopäällikkö

Pentti Jänkälän johdolla. Koulutuspolitiikkaa hoitavassa pedagogisten järjestöjen edustajistossa oli osittain samoja henkilöitä kuin SUKOLissa ja asioiden hoitamisesta voitiin sopia epävirallisissa yhteyksissä. OAJ:n koulutuspoliittisen otteen vahvistumista kuvaa esimerkiksi puheenjohtaja Häkisen kannanotto (Tempus 7/1997, 13) siitä, että koululainsäädännön uudistuksen aika merkitsi lausuntoja ja yhteistyötä Opettajien Ammattijärjestön pedagogisten järjestöjen kanssa. OAJ:n koulutuspoliittisista kannanotoista alkoi kantaa vastuuta osastopäällikkö Aslak Lindström.

Opetusministeriössäkin alkoi samoihin aikoihin aprikointi siitä, voiko pyytää SUKOLilta suoraan edustajaa työryhmiin vai pitääkö osoittaa pyyntö OAJ:lle. Vuonna 1986 SUKOL esittikin OAJ:lle (Tempus 6/86, 15) kannanottojaan ylioppilastutkinnon kehittämiseen. Enää ei kantoja annettu suoraan ylioppilastutkintolautakunnalle tai opetusministeriölle. Aikaa myöten alettiin OAJ:n taholta toivoa ja sittemmin vaatia, että koulutuspoliittiset kysymykset pitää tuoda OAJ:n kautta. Järjestö oli alkanut vahvistaa asiantuntemustaan pedagogisten kysymysten kohdalla perustettuaan 1970-luvun loppupuolella POE:n eli Pedagogisten aineopettajajärjestöjen liiton (nykyään Pedagogisten opettajajärjestöjen Edustajisto).

Säröjä ja erituumaisuutta näkyi Tempus-lehdessäkin. Paavolan pääkirjoituksessa Monipuolistuvatko kielivalinnat (3/1988, 3) kummastellaan: "OAJ on ehdottanut kieliohjelmatoimikunnan nimeämistä tarkistamaan kieliohjelmaa. Hämmästyttävää on, että ammattijärjestömme mielestä toimikunnan jäsenistä saisi olla vain puolet kielenopetuksen edustajia." OAJ koki ilmeisesti SUKOLin vaikutusvallan valtion suuntaan liian voimakkaaksi.

Toisaalta 1980–1990-luvun vaihteesta alkoi OAJ:n asiantuntemus kieliohjelmakysymyksissä tulla näkyviin. Kouluasiainsihteerin, sittemmin apulaisosastopäällikkö Aune Blümchen, kielenopettaja itsekin, osoittautui erinomaiseksi kieliohjelmakysymysten asiantuntijaksi. Häntä kuuntelivat sekä SUKOL, OAJ että opetusministeriö ja kouluhallitus/opetushallitus asiantuntemuksen ja tulevaisuuteenkin näkemisen takia. Aune Blümchen oli 1990-luvun aikana monissa opetushallinnon koulutuspolitiikan, kielenopetuksen ja myös muita peruskoulun ja lukion opetukseen liittyviä kysymyksiä pohtivien työryhmien jäsenenä ja OAJ:n lausuntojen vastuuhenkilönä.

### 9.3 OPETUSALAN VAIKUTTAJAT 1990-LUVUN LOPUSSA

Kieltenopettajien järjestön SUKOLin vaikutusmahdollisuuksista ja vaikuttamisen pyrkimyksistä koulutuspoliittiseen päätöksentekoon ja sen valmisteluun 1990-luvun lopussa saa käsityksen esimerkiksi arviointaessa eduskunnan sivistysvaliokunnan kuulemia asiantuntijoita uuden koulutusta koskevan lainsäädännön valmistelussa. Sivistysvaliokunta kuuli ainoastaan yhtä SUKOLin asiantuntijaa eli sen puheenjohtajaa Terttu Valojärveä, kun kuultuja oli kaikkiaan noin 40. Ilmeistä on, ettei kieliohjelmapolitiikan eikä kieltenopetuksen osalta koettu olevan lainsäädännössä ongelmakohtia, eikä kansanedustajilla ollut tarvetta siitä syystä kuulla kieltenopettajia. Ilmeisesti ei kieltenopettajien piirissä ollut myöskään useita koulutus- tai kielipoliittisia asiantuntijoita (Sivistysvaliokunta 1998 vp, 3–10).

Tempuksesta sai kuitenkin kuvan, että kieliohjelma askarrutti edelleen SUKOLia. Peruskoulun ala-asteen kieliohjelman muututtua siten, että 5. luokalta alkavan kielen rajaaminen pelkästään englannin kieleksi poistuisi, toiminnanjohtaja Virpi Häyrinen käsitteli asiaa pääkirjoituksessa A2 kieli monipuolistaa kieliohjelmaa (Tempus 5/1997, 3). Hän totesi, ettei A2 kieleksi englanti tuottanutkaan toivottua tulosta. Englannin kielen rinnalle on tuotu monipuolisempi ohjelma. Valinnanvaraa ja vaihtoehtoja riittää. Ongelmana on, ettei oikein tiedetä, miten kieliohjelma jatkuu yläasteelle. Häyrinen kuvaa tilannetta "ellei sekavaksi niin ainakin erittäin kirjavaksi". Samassa lehdessä Riitta-Liisa Simonen kuvasi tunnelmia Oulun seudulta kirjoituksessaan Saksa suosituin kieli Oulun seudulla (Tempus 5/1997, 7–8). Oulun läänin maaherran järjestämässä tilaisuudessa oli todettu, että 60 % A2 kielen valinnoista suuntautuu saksaan, ja ranskaa myös valitaan. Venäjä ei kuitenkaan kiinnosta. Kansanedustaja Pekka Elo (ent. kielenopettaja) pyrki sittemmin nostamaan keskusteluun mahdollisuuden valita toinen kotimainen kieli (ruotsi) pois peruskoulun kieliohjelmasta (Vuoden 1997 valtiopäivät. Kirjalliset kysymykset n:o 311/1997, 3–4). Ruotsin kielen asemasta ei kuitenkaan ole noussut julkista keskustelua vuoden 1993 tuntijakopäätöksen jälkeen.

Vuoden 1999 alkupuolella tilanne näyttää muuttuneen SUKOLin kannalta huolestuttavaksi A2 kielen kohdalla (Tempus 2/1999, 9). Opetushallituksen mukaan KIMMOKE -kouluista tulee hälyttäviä tietoja. Vanhemmat haluavat lastensa opiskelevan kieliä, mutta kunnat

supistavat, todetaan kirjoituksessa. Alku on suotuisaa ja kieliä valitaan; saksa ja englantia toteutuvat 90 prosenttisesti, ruotsi ja ranska toteutuu kolmessa koulussa neljästä ja venäjä tai espanja noin joka toisessa koulussa. Ongelmat ilmaantuvat siinä, että kielestä luovutaan peruskoulun aikana. Kun kieli on vapaaehtoinen, siitä helposti luovutaan. SUKOLin omien kokemusten mukaan eroja ei tullut esiin KIM-MOKE- koulujen ja muiden koulujen kesken.

Liiton huolenaiheesta poliitikkojen suuntaan saa kuvan myös eduskunnalle jätetyistä kannanotoista (Tempus 1/1998, 5). Ne koskivat opettajien kelpoisuuksia. Lisäksi SUKOL pyysi kansanedustajia vaikuttamaan paikalliseen päätöksen tekoon. Eduskunnalle esitettiin siis SUKOLin taholta toivomuksia, jotka olisivat kuuluneet toiselle foorumille. Kieltenopettajien tärkeimmät huolenaiheet keskittyivät kuntien päätöksentekoon. Kansallisesta kieliohjelmasta ei ollut sivistysvaliokunnalle esitettävää, vaikkakin Tempuksessa niitä oli tullut esiin.

Opetusalan ammattijärjestön alainen Aineopettajaliitto esitti sivistysvaliokunnalle oman näkemyksensä koululakien uudistuksesta. Lausunnossa esitettiin kannanotto aineenopettajien käytön tärkeydestä ja opettajien asiantuntijuuden korostamisesta esitystä vahvemmin. Samalla korostettiin pienten ja sopivin pedagogisin perustein määriteltyjen kouluyksikköjen ja opetusryhmien merkitystä sekä pienten koulujen turvaamista.

Vieraalla kielellä opettaminen oli myös huolenaihe. Siinä yhteydessä aineenopettajat pitivät tärkeänä tuoda esiin oppilaan oikeuden omaan äidinkieleen ja kulttuuriin sekä oppilaan kehitystason, opetusjakson pituuden sekä opetettavan oppiaineen huomioon ottamisen. Oli myös turvattava oppilaan persoonallisuuden kehittyminen, ajattelutaito ja käsitteiden muodostamiskyky. Oppilaan osallistumisen vieraskieliseen opetukseen oli oltava vapaaehtoista. Opettajalla tuli olla erinomainen kielitaito, aineenhallinta ja opetustaito. Katsottiin, että tulosten saavuttamiseksi vieraskielinen opetus vaatisi perusteellista suunnittelua, riittäviä resursseja ja asianmukaisia oppimateriaaleja. Vieraskielisen opetuksen perusteista tulisi säätää asetuksessa (Tempus 3/1997, 22-23).

Lisäksi puheenjohtaja Terttu Valojärvi otti jäsenlehdissä (Tempus 3/1998 ja Tempus 7/1998) kantaa uusien koululakien mukanaan tuomaan arviointivelvoitteeseen. Liitto antaisi käytännön asiantunteuksensa kielten opetuksen arviointiin lähinnä kielikokeita tuotta-

malla. Kielikokeet ovat kunnissa ja kouluissa varsin arvostettuja ja kokeet ovat tulonlähde SUKOLille.

Tämä asiakirja-aineisto antaa kuvan opetuksen ja kielten asiantuntijoiden suhtautumisesta valmisteilla olevaan lainsäädäntöön. Kysymykset, jotka huolestuttivat opettajia ja erityisesti kieltenopettajia, olivat lähinnä sellaisia, jotka eivät kuuluneet eduskunnan päätettäväksi. Niistä huolehtiminen kuuluu kunnallispoliitikoille. Itse asiassa saa sen kuvan, että opettajat olivat vahvasti kiinni nykypäivässä. Sen sijaan koulutusta koskevassa lainsäädännössä tulee pyrkiä kiinnittämään huomiota tulevaisuudenkin ennakkointiin. Koulutuspoliittisten ja kieliohjelmepoliittisten kantojen ottaminen oli kaiken kaikkiaan niukkaa. Saattaa olla niinkin, ettei SUKOL voinut osana OAJ:tä enää harjoittaa suoraa toimintaa poliittisten päätöksentekijöiden suuntaan.

SUKOLin kansallisen vaikutusvallan vähenemiseen 1900-luvun loppupuoliskolla näyttää vaikuttaneen ainakin neljä tekijää: 1) päätöksenteon siirtyminen opetukseen liittyvissä kysymyksissä kansalliselta taholta kuntiin ja kouluihin ja keskitetyn hallinnon hajautuminen, 2) OAJ:n otteen tiivistyminen aineopettajajärjestöjen suuntaan, 3) Pedagogisen ja erityisesti kielipoliittisen suunnittelun asiantuntemuksen kasvaminen yliopistoissa, 4) Kieliohjelmepoliittisen asiantuntemuksen siirtyminen kansainväliseen yhteistyöhön erityisesti Euroopan unionin ohjelmien kautta.

Keskitetysti päätettävät koulutuspoliittisesti ja kieliohjelmepoliittisesti merkittävät kysymykset eivät näytä tavoittavan enää opettajantehtävissä toimivaa luottamustoimista liittoa. Eri kieliyhdistykset toimivat Pedagogisten Opettajajärjestöjen Edustajiston osana. Tämän joukon osana joudutaan etsimään kehittämistavoitteita, jotka koskevat kaikkia järjestöjä, kuten opettajien kelpoisuudet, vieraalla kielellä opettaminen ja arviointikysymykset. Itsenäisen informaation hakeminen on vaikeata, koska hallintokin on hajautettu. Eduskunnassa on useissa puolueissa koulutuspoliittista ja kieliohjelmepoliittista asiantuntemusta ja näistä kysymyksistä tietoa ja kiinnostusta omaavia kansanedustajia. Tutkimuksesta ei käy ilmi, onko SUKOL pitänyt heihin kiinteitä yhteyksiä.

Kehitys on kulkenut entistä voimakkaammin siihen suuntaan, minkä Tuomiharju ennakoi 1990-luvun alussa. Hän totesi, että SUKOLin olisi kyettävä tulevaisuudessa jakamaan tietoa entistä enemmän sekä valtakunnan päättäjille että jokaiselle paikkakunnalle ja oppilai-

den huoltajille. Tähän pääseminen vaatisi paitsi kansalliseen koulutuspolitiikkaan myös kieliohjelmapolitiikkaan ja samalla kunnalliseen päätöksentekoprosessiin perehtymistä. Lisäksi tarvittaisiin laajaa yhteydenpitoa eri puolueita edustaviin poliitikkoihin.



## 10 TUTKIMUKSEN ROOLI KIELIOHJELMATYÖSSÄ

### 10.1 YLEISTÄ

Tämän tutkimuksen kannalta omaksi tutkimusteemaksi voidaan nostaa myös kysymys siitä, millainen rooli tutkimuksella on ollut koulutuksen ja kielikoulutuksen suunnittelussa. Koulutuksen tutkimuksen perinne voidaan jakaa karkeasti arviointitutkimukseen, opettamisen ja oppimisen kysymysten tutkimiseen ja koulutuspoliittisen päätöksenteon tutkimiseen. Tutkijoiden osallistumista kielisuunnittelun teoreettisten mallien kehittämiseen on käsitelty aiemmin (vrt. luku 2.2).

Raimo Konttisen (Kasvatus 1–1995, 6–14) mukaan koulutusta koskeva tutkimus oli maassamme aluksi pääasiassa arviointitutkimusta. Se liittyi yhtäältä oppilasarvosteluun ja toisaalta psykologiseen ja kasvatustieteelliseen mittaamiseen. Konttisen näkemyksen mukaan 1950-luvun koulutusta koskevan tutkimuksen keskeinen tavoite oli nostaa kasvatustiede eksaktien tieteiden tasolle. Mukana oli näin ollen myös kasvatustiedepoliittista tavoitetta. Yrjö Männistö (1997, 81) toteaa kasvatustieteellisen tutkimuksen ja kouluhallinnon vuorovaikutuksen olleen 1970-luvun alkuvuosiin saakka epäsystemaattista ja vähäistä, joskin hän katsoo muutamien vahvojen kasvatustieteen edustajien antaneen jo ennen sitä huomattavia panoksia koulujärjestelmän ja opetussuunnitelmien kehittämiseen.

Lähinnä sosiaalitieteisiin perustuva tutkimussuuntaus jaottelee tutkimuksen ja poliittisen päätöksenteon vuorovaikutuksen kolmena ulottuvuutena, jos lähtökohtana on tutkimuksen hyväksikäyttö koulutuspoliittisessa päätöksenteossa. Lampinen (1992, 29–44; myös 1998, 162) toteaa, että instrumentaalissa hyväksikäytössä tutkimus tuottaa ratkaisuja, jotka voidaan suoraan toteuttaa poliittisessa päätöksenteossa. Käsitteellisessä hyväksikäytössä tutkimus auttaa päätöksentekijöitä käsitteiden ja ajattelutapojen selkeyttämisessä ja uusien perspektiivien saamisessa päätöksenteon kohteena olevasta asiasta. Symbolisessa tai poliittisessa hyväksikäytössä tutkimusta käytetään legitimaationa päätöksille, jotka on tehty muilla perusteilla.

Numminen (1987, 254–259) on pohtinut tutkimuksen antia käytännön koulutuspolitiikan näkökulmasta ja pahoitellut sitä, ettei maan

tutkijoilta saatu vastauksia koulutuspoliittisten kysymysten ratkaisuun. Näin oli esimerkiksi Nummisen mukaan kieliohjelmakomitean tutkijoille esittämien kysymysten kohdalla. Sittemmin tutkijoiden vastaukset ovat kuitenkin kehittäneet näkemystä tutkimuksen ja poliittisen päätöksenteon työnjaosta.

Numminen päätyi arvioon, että kasvatustieteiden pohtimiseen tulisi saada enemmän mukaan muidenkin tieteiden kuin kasvatustieteiden edustajien, erityisesti filosofian, historian, yhteiskuntatieteiden ja teologian näkemyksiä. Numminen piti tärkeänä tehokkaiden toimintatapojen kehittämistä kasvatustieteellisen tutkimuksen, koulun kehittäjien ja itse opetustyössä toimivien kesken. Numminen korosti siis monitieteisyyden ja tieteiden välisen yhteistyön tärkeyttä. Tutkimuksen hyväksikäytön osalta Nummisen kysymyksenasettelussa tullaan lähelle toisaalta tutkimuksen instrumentaalista hyväksi käyttöä ja toisaalta tutkimus-kehittämistyö-hyödyntämisen (research-development-diffusion-adoption) mallia. Se merkitsisi yksinkertaistaen sitä, että tutkimuksen tulosten pohjalta aloitetaan kehittämistyö ja tulos siirretään käytäntöön (Konttinen 1990, 6; myös 1995, 9).

Konttisen tavoin voi toisaalta todeta, että tämän mallin soveltaminen koulutuspoliittiseen päätöksentekoon on ongelmallista, koska inhimillinen toiminta ei useinkaan ole rationaalista eikä poliittinen päätöksentekijä voi toimia mekaanisesti. Poliittisessa päätöksenteossa tarvitaan toisenlaista asiantuntijuutta kuin tutkimuksessa. Päätöksenteon käytännössä tavoitteet ja toiminta kietoutuvat toisiinsa ja muodostavat ratkaisun, jossa tyydytään optimaaliseen tulokseen (Laukkanen 1998, 47). Eduksi olisi, jos tieteidenvälisestä lähestymistavasta voitaisiin saada nykyistä laajemmin kokemusta. Nummisen vaatimus oli ilmeisen oikeansuuntainen, joskin ehdotus oli päätöksenteon realiteetit huomioon ottaen kunnianhimoinen. Sittemmin Jyväskylän yliopistossa kehitetty soveltava kielitiede on jo sellaisenaan esimerkki tieteenalasta, jossa voi havaita tieteidenvälisyyttä. Arviointikysymyksiä tutkinut Laukkanen (1994, 69) korostaa, ettei arviointitiedon käyttäminen perustu automatiikkaan. Siitä huolimatta se voi olla käyttökelpoista. Laukkanen mainitsee esimerkkeinä tuen saamisen suunnitelmille, linjavalinnan ratkaisemisen muodostamaan yleistä näkemystä asiasta tai kontrolloimaan toimintaa.

Yhden esimerkin tutkimuksen käytön mahdollisuuksista koulutuksen alueella tarjoaa Yrjö Yrjönsuuren tutkimus (1990) eri ikäisten

opettajien käsityksistä koulutuksen riittävydestä. Tutkimuksen tulokset voivat antaa osviittaa opettajankoulutuksen kehitystyölle. Tässä on kysymys enemmän koulutuksen sisällöllisistä linjauksista kuin koulutuspoliittisesta päätöksenteosta.

Poliittisten päätöksentekijöiden ja keskushallinnon yhteistyö tutkijoiden kanssa käynnistyi peruskouluratkaisun jälkeen. Kysymyksessä oli ensinnä yhteistyö Jyväskylän yliopiston yhteydessä toimineen Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen (KTL, nykyisin Koulutuksen tutkimuslaitos) ja kouluhallituksen (nykyisin opetushallitus) kanssa. Viime kädessä oli kysymys lähinnä opetusministeriön kouluosaston alaisen koulutuksen ja opettajankoulutuksen tutkimuksesta. Kouluhallituksen rahoittama tutkimus oli koulutuksen kehittämisen väline. Eriytisesti matematiikan, äidinkielen, ruotsin ja englannin kielen opetuksen kehittämisessä tutkimustiedon käyttö oli runsasta ja monipuolista. Männistön (1997, 7 ja 227) mukaan tämä johtui osittain siitä, että kouluhallitus rahoitti jatkuvasti näiden oppiaineiden tutkimuksia. Tarve käyttää tutkimustietoa kielenopetuksen pedagogiseen kehittämiseen oli peruskoulun kieliohjelmapäätöksen jälkeen suuri. Kahden vieraan kielen opettaminen koko ikäluokalle edellytti vahvaa pedagogista kehittämisotetta (Numminen & Piri 1998, 9). Tämä haaste vaikutti kielisuunnittelukysymysten esiin nousuun ja samalla osaltaan soveltavan kielitieteen alueen syntymiseen kasvatustieteen- ja yhteiskuntatieteen väliseksi tieteen alaksi. Soveltavan kielitieteen merkityksen kasvuun onkin vaikuttanut valtiovallan kiinnostus panostaa kieltenoppimisen ja opetuksen tutkimiseen ja tehostamiseen (Karlsson & Enkvist 2000, 285). Kielikoulutuksen alalla oli selvästi tarvetta yhteiskunnallisesti relevantista tutkimuksesta ja sen aikaansaamista on edesauttanut tutkijakapasiteetin olemassa olo ja jatkuva kehittyminen. Tämä voi aikaa myöten vähentää uskomuksenvaraisen tiedon ja tiedonvaraisen tiedon jännitettä.

Toisaalta alkoi 1970-luvulla kehittyä Suomessa myös kielitaidon tarvetta koskeva tutkimus, mitä mm. poliittiset päätöksentekijät pitivät tärkeänä kieliohjelmepoliittisessa valmistelutyössä ja Suomen kieltenopettajien liitto luodessaan omia toimintastrategioitaan.

## 10.2 KIELITAIDON TARVE JA TUTKIMUKSET KIELITAIDON TARPEESTA

Tutkijat ovat määritelleet tarpeen eri tavoin. Kielen suhde erilaisiin yhteisöihin, muiden tarpeisiin ja vaatimuksiin sekä yhteiskuntaan laajemminkin on monen soveltavan kielentutkimuksen kysymyksenasettelujen taustalla (Sajavaara & Piirainen – Marsh 2000, 7). Sosiologi Allardt on pohtinut tarvetta sosiologisesta näkökulmasta (1976, 13–31). Hän kytkee ajatuksen hyvästä yhteiskunnasta hyvinvoinnin käsitteeseen. Hyvinvointi on tila, jossa ihmisellä on mahdollisuus saada keskeiset tarpeet tyydytyiksi. Von Wright (1985, 152–168) on määritellyt tarpeen siksi, mitä ilman on paha olla.

Poliittisen päätöksenteon valmistelussa ja itse päätöksenteossa on oleellista, että ymmärretään, mitkä ovat kohderyhmien tarpeet, mutta että samalla pystytään irrottautumaan kohderyhmien ilmaisemista välittömistä tarvetottumuksista ja arvioimaan tilannetta myös yhteiskunnan ja tulevaisuuden perspektiivistä. Tulisi löytää tasapainotila ajankohtaisten tarpeiden ja tulevaisuuden kehityksen välillä.

Kielitaidon merkitystä ja tarvetta voidaan arvioida esimerkiksi siltä kannalta, kuinka välttämätön jonkin kielen osaaminen on ihmiselle ja yhteiskunnalle. Yksimielisyys on vallinnut jo pitkään siitä, että äidinkieli on välttämätön yksilölle ja omakielinen kulttuuri on tärkeä yhteiskunnalle (Piri 1998, 11). Greenbergin (1963, 126–138) mukaan kieli on perusedellytys muiden kulttuuripiirteiden kasvulle ja niiden siirtämiselle sukupolvelta toiselle.

Allardt (1976, 331) katsoo, että ystävyyssuhteet liittyvät onneen ja viihtyvyyteen. Ystävyyssuhteet ovat olemassa hänen mukaansa kielessä. Juuri kielen avulla ihmiset voivat kohdata suorassa yhteydessä. Ystävyyssuhteet edellyttävät yhteistä kieltä ja kykyä asettua toisen ihmisen asemaan. Elintason ja yhteisyyteen liittyvät arvot eivät edusta vain erilaisia tarpeita, vaan myös erilaisia näkökulmia ihmisen todellisuudessa: materiaalisia ja kielellisiä.

Monissa muissa maissa tarve osata vieraita kieliä on syntynyt vasta myöhemmin kuin Suomessa. Kielitaidon tarve on suhteessa mm. siihen, kuinka laajasti asianomaisen maan oman kielen avulla voidaan tulla toimeen vieraassa kulttuurissa ja kuinka laajasti maassa on tarjolla omakielistä käännöskirjallisuutta. Euroopan unionin laajenemisen myötä on vieraan kielen opetus vasta viime vuosina alkanut kat-

tavasti maissa, joissa maan oma kieli on kansainvälisissä yhteyksissä käytetty kieli. Hirsjärvi (1997, 16) katsoo, että "ihmisen yleissivistykseen kuuluu välttämättä kommunikaatiotaito, keskeisimpänä kielitaito. Suomalaisen, joka haluaa esiintyä sivistyneenä eurooppalaisena, olisi osattava useita kieliä". Hirsjärven mukaan englantia ja ruotsia jo osataankin, mutta kansainvälistymisen lisääntyessä erityisesti Keski-Euroopan alueella tämä ei enää riitä.

Kielitaidon tarpeen peruslähtökohtana on Takalan (1979, 63) mukaan, että henkilö syystä tai toisesta joutuu tilanteeseen, jossa hän kohtaa vieraskielisen viestin tai viestijän. Tällöin hänellä on kontakti vieraaseen kieleen, jota hän ei voi kokonaan sivuuttaa. Ingram (1994, 94) korostaa, että kielipoliittiseen suunnitteluun kuuluu elimellisenä osana kielitaidon tarpeen analysointi yhteiskunnan (kohderyhmän) ja yksilön tasolla.

Suomessa kielitaidon tarvetta koskevia tutkimuksia tai selvityksiä on tehty useita erityisesti 1970- ja 1980-luvulla. Niissä on kartoitettu yleensä työelämässä tarvittavaa kielitaitoa. Laajoja hankkeita olivat 1970-luvulla Turun yliopiston sosiologian laitoksella tehdyt tutkimusprojektit, kuten Väinö Roinisen Elinkeinoelämän vieraiden kielten määrällisestä ja laadullisesta tarpeesta sekä Teollisuuden, kaupan ja eräiden palveluelinkeinojen ammateissa tarvittavasta vieraiden kielten taidosta. Tähän projektiin kuuluvat myös Arja Laitisen Ruotsin kielen tarve Suomessa. Projektin päätutkimus on Roinisen Vieraiden kielten tarve Suomessa sekä Pirkko Kososen ja Roinisen Vieraiden kielten tarve eräillä palvelualoilla.

Venäjän kieltä osaavien työllisyystutkimus 1970-luvulta palveli myös osaltaan kielitaidon tarveanalysointia. Se perustui sellaisten työnantajien arvioon, joilla arvioitiin olevan kaupallistaloudellisia, tieteellisteknisiä tai kulttuurin vaihtoon liittyviä suhteita sen ajan Neuvostoliittoon.

Lappeenrannan teknillisen korkeakoulun kielikeskuksessa valmistui Ola Bergrenin Teollisuuden palveluksessa toimivien insinöörien kielitaidon tarve 1970-luvulla sekä Bergrenin Vieraiden kielten käyttö ja tarve teollisuuden insinööritehtävissä 1980-luvulla. Kouluhallituksen asettama oppilaalle vieraiden kielten kehittämisryhmä teki 1970-luvulla kielitaidon tarvetta koskevan kartoituksen. Sen tulokset ilmesivät kouluhallituksen kielten perustavoite-ehdotuksessa (Piri 1988, 15-16).

Edellä mainitut Kososen, Laitisen ja Roinisen tutkimukset Turun yliopistolta, Bergrenin tutkimus Lappeenrannan teknillisestä korkeakoulusta ja venäjän kieltä osaavien työllisyystutkimus sekä kouluhallituksen oppilaalle vieraiden kielten kehittämisryhmän kartoitus olivat Kieliohjelmakomitean käytettävissä ehdotuksia tehtäessä (Komiteanmietintö 1978, 73–79).

Jyväskylän yliopistossa käynnistyi vuonna 1980-luvun jälkipuoliskolla kielitaidon tarpeesta laaja tutkimusprojekti. Projektista valmistuivat Mehtäläisen tutkimukset Teollisuuden toimihenkilöiden kielitaidon tarve, Helsingin kaupungin henkilöstön kielitaidon tarve ja Suomen kunnallisliittoon kuuluvien kuntien viran- ja toimenhaltijoiden kielitaidon tarve. Lisäksi valmistui Mehtäläisen Kaupan henkilöstön kielitaidon tarve. Mehtäläinen ja Takala laativat yhteistyönä vuonna 1990 kokooma-artikkelin kielitaidon tarpeesta kaupan ja teollisuuden piirissä.

Tässä yhteydessä syvennettiin samalla kielitaidon tarvetutkimusten metodologiaa, vieraiden kielten taidon ja viestintätaidon koostumusta arvioivia menetelmiä ja analysoitiin kaksikielisyyden merkitystä ja sisältöä maassamme (Piri 1999, 85–86).

Uusimmat suomalaiset hankkeet ovat Marjukka Sinkkosen (1997) Valtionhallinnon kielitaidon riittävyys ja tarpeet kansainvälisessä yhteistyössä, joka tehtiin kielikoulutuksen vaikuttavuus-tutkimusprojektin osahankkeena Jyväskylän yliopiston Soveltavan kielentutkimuksen keskuksessa sekä Sinkkosen katsaus työelämän kielitaidon tarvetutkimuksista (1998).

Myös muissa Euroopan maissa on tehty kielitaidon tarvetta käsitteleviä tutkimuksia. Suomen, Belgian ja Saksan liittotasavallan eräiden yliopistojen opiskelijoiden kielitaidon tarpeesta, kieltenopetuksen monipuolistamisesta sekä kielten oppimisen motivaatiosta on tehty vertaileva tutkimus (Luukkainen M. & Schröder K. 1981, 59–81). Tässä eri maiden yliopistoissa tehdyssä tutkimuksessa tuli esille se, että suomalaiset kokivat vieraan kielen taidon tärkeämmäksi kuin Belgian ja Saksan liittotasavallan korkeakouluopiskelijat. Suomalaiset olivat lisäksi halukkaita käyttämään henkilökohtaisia varojaan kielitaidon hankkimiseen huomattavasti enemmän kuin esimerkiksi saksalaiset.

Euroopan eri maita koskevasta kielitaidon tarvetutkimuksesta tarjoaa esimerkin Lingua-ohjelman puitteissa koordinoitu FLAIR-projekti. Siinä tutkittiin Euroopan liike-elämässä käytettyjä kieliä ja nii-

den taidon tarvetta (Hagen 1993). Tässä hankkeessa arvioitiin Baden-Württembergin (Saksa), Baskimaan (Espanja), Englannin pohjoisosan, Alankomaiden pohjoisosan sekä Tanskan eteläisen osan pienten ja keskisuurten yritysten kielitaidon tarvetta. Tutkimus osoitti, että eurooppalainen liike-elämä toimii monikielisesti. Eräänlaisina yleiskielinä lingua francana toimivat sekä englantia, ranskaa että saksa. Keskivahvoja kieliä olivat italia ja espanja. Kolmannen kategorian muodostivat: portugali, kreikka, ruotsi, norja, hollanti, arabia, japani, kiina ja venäjä. Tavoitteena kaikissa yrityksissä oli käyttää asiakkaan kieltä. Yhden kielen taito ei yleensä riittänyt liike-elämän tehtävissä.

Eri kielten taidon tarve riippui pitkälti yrityksen sijaintimaasta. Esimerkiksi saksaä käytettiin enemmän kuin englantia tai ranskaa sekä Hollannissa että Tanskassa. Sen sijaan Englannissa oli ranskan kieli käytetympi kuin saksan kieli. Saksan kielen taidon tarve heijastui suurimpana pohjoisen Englannin kaupallisessa yhteistyössä. Yritykset katsoivat keskuudessaan olevan eniten puutetta englannintaitoisista (33 %) sekä seuraavaksi saksan (27 %) ja ranskan (25 %) kielen taitoisista. Seuraavina kielinä tulivat italia ja espanja, joiden molempien taidon puute oli lähes yhtä suuri (6–7 %).

Luonnollinen seuraus englannin kielen aseman vahvistumisesta on ollut, että muut kielet ovat saaneet enemmän tai vähemmän englannin kieltä täydentävän tehtävän. Tämä on tullut esiin useissa kansainvälisissä tutkimuksissa. Truchot (1998, 306) mainitsee tästä esimerkkinä saksan ja ranskan kielen aseman monikansallisissa yrityksissä ja kuvaa erästä työpaikkailmoituksia koskevaa kielitaidon kartoitusta. Se on tehty Isossa-Britanniassa, Espanjassa, Ranskassa, Italiassa, Unkarissa ja Puolassa. Eri maiden kielitaidon tarvetta koskevat vaatimukset käyvät ilmi taulukosta 5. Siinä prosenttiluvut kuvaavat, kuinka usein kyseisen maan työpaikkailmoituksissa edellytettiin vieraiden kielten taitoa. Rivien prosenttilukujen summat ovat pienempiä kuin 100, sillä osaan monikansallisten yritysten työpaikoista ei edellytetty mitään vieraan kielen taitoa.

TAULUKKO 5. Yritysten vieraiden kielten tarve eräissä Euroopan maissa

Maa	Englanti %	Ranska %	Saksa %	Espanja %	Prosentit yhteensä
Iso-Britannia		15	7	5	27
Espanja	60	21	7		88
Ranska	71		11	5	87
Italia	69	9	6		84
Puola	46	7	26		79
Unkari	37	3	40		80

Kartoitus osoittaa, että englannin kielellä vieraana kielenä on lähes yhtä vahva asema Espanjassa, Italiassa ja Ranskassa. Sen sijaan Keski- ja Itä-Euroopan eräissä maissa on saksan kysyntä lähes yhtä laajaa kuin englannin. Vaikkakaan Truchot ei tarkemmin analysoi kartoituksen tuloksia, voisi niitä tulkita siltäkin kannalta, että toisaalta Ison-Britannian tuloksessa näkyy englanninkielisen maan suunnaton etulyöntiasema oman kielen ansiosta. Vieraiden kielten taidon tarve on siellä vähäisin. Toisaalta prosenttien yhteenlasku maittain osoittaa eri vieraiden kielten tarvetta kuvaavan yhteisen prosenttimäärän olevan varsin tasaisen kaikissa maissa. Jos Iso-Britannia jätetään huomiotta, vaihteluväli on ainoastaan 79 %:n ja 88 %:n haarukassa eli noin 10 prosenttiyksikön luokkaa. Kartoituksen tuloksista ei käy ilmi kyseisten prosenttien pohjana olevat ilmoitusten määrät.

Tuloksissa on yhtäläisyyksiä Suomessa tehtyihin tutkimuksiin siinä, että englannin kielen jälkeen suurin tarve näyttää muissakin maissa kuin Suomessa vallitsevan saksantaitoisista henkilöistä. Lisäksi maan maantieteellinen sijainti tulee esiin. Tämä heijastuu eräissä Euroopan maissa suurempana italian ja espanjan kielen tarpeena kuin suomalaisissa tutkimuksissa.

Kansainvälisistä ja kansallisista kielitaidon tarpeesta tehtyjen tutkimusten tuloksista saa lisävalaistusta kielisuunnitteluun vaikuttaviin tekijöihin. Kielitaidon tarvetta koskeviin tutkimuksiin liittyy monia piirteitä, joiden takia niiden tuloksiin on syytä suhtautua varovaisesti. Ensinnäkin tutkimukseen liittyy aina otoksen edustavuuteen liittyvät kysymykset. Suomalaisista tutkimuksista vain osa perustuu kie-



lellisten kontaktien tutkimiseen kielenkäyttäjiltä itseltään. Haastattelututkimuksen luotettavuus paranee, jos tutkimuksen kohteena ovat kielitaidon tarpeen arvioinneissa asiantuntijoita eli ovatko tutkimuksissa haastatellut olleet tietoisia yrityksen henkilökunnan kielitaidon tarpeesta. Kielitaidon tarpeen arvioinneissa ja tutkimuksissa on nähtävissä myös se virhelähde, että saatavilla oleva kielitaitoisten henkilöiden määrä ja heidän kielitaitonsa taso vaikuttaa arviointiin. Käytännössä katsotaan ilmeisesti tarvittavan niitä kieliä, joita jo osataan, ja selvittävän niiden kielten heikollakin taidolla, joita ei yleensä osata. Koettu tarve ja todellinen tarve eivät välttämättä ole toisiaan vastaavia. Ilmiö, että jonkin kielen tarvetta vähätellään, jos sitä ei itse osata, on merkitsevä virhelähde. Nämä näkökulmat saattavat heikentää tutkimuksesta saatavaa tietoutta.

Yhtenä kielitaidon tarvetta käsittelevien tutkimusten heikkoutena on lisäksi, että niihin liittyy usein tulevaisuutta koskevia arvioita. Tulevaisuuden ennustamisessa on yleensä vaikeuksia. Tämä johtuu esimerkiksi siitä, ettei voida tietää, mitkä ovat ne vaihtoehdot, joiden kesken tulevaisuuden valinnat tapahtuvat. Lähtökohtana voi olla oletus, että kyseisen ajankohdan säännönmukaisuudet jatkuvat myös tulevaisuudessa. Esimerkiksi yllättäen tapahtunut 1980- ja 1990-luvun vaihteen Euroopan poliittinen kehitys vaikutti Euroopan eri kielten statuksen suhteellisen vakiintuneeseen tilaan. Saksan kielen taidon tarve lisääntyi samalla, kun motivaatio saksan opiskelua kohtaan lisääntyi. Motivaatiota saattoi lisätä se, että julkisissa tiedotusvälineissä alkoivat käyttää saksan kieltä aikaisempaa enemmän muutkin kuin saksaa äidinkielenä puhuvat eli saksan kieli alkoi toimia kansainvälisen viestinnän välineenä. Saksan poliittisen painoarvon ja saksan kielen motivaation lisääntyä aiheutui yllättävää kasvua saksan kielen opettajien tarpeessa. Tähän ei Suomessa ollut varauduttu.

Näiden kielitaidon tarpeesta tehtyjen tutkimusten käyttökelpoisuus ja luotettavuus korostuvat siinä, että saatu tieto eri kielten keskinäisestä tärkeysjärjestyksestä on suhteellisen yksisuuntaista. Suomessa tarvitaan työelämässä eniten englantia ja ruotsia. Kolmanneksi eniten tarvitaan saksaa, sitten ranskaa. Esiin tulee myös venäjän tarve. Muualla Euroopassa koetaan tarvittavan enemmän espanjan ja italian kieltä. Suomessa kielten keskinäinen järjestys on riippunut osittain ammattialoista, joihin tutkimus on kohdistunut. Ruotsin kielen tarve on ollut suurempaa palveluelinkeinoissa kuin englannin tarve. A. Saja-

vaaran (2000, 115) mukaan valtion virkamiehet tarvitsevat toiseksi eniten ruotsin taitoa. Englannin kieltä tarvittiin enemmän korkeampaa koulutusta vaativissa ammateissa. Englannin ja ruotsin jälkeen ovat seuranneet saksa, ranska, venäjä ja espanja tärkeimpinä kielinä. Selvityksistä on johdonmukaisesti käynyt ilmi myös se, että Suomessa työpaikat ovat keskimäärin varsin pieniä ja henkilökunta vähäistä. Tämä on johtanut myös siihen, että sama henkilö tarvitsee työpaikallaan useiden kielten taitoa, joskin kieliyhdistelmät ovat erilaisia (Piri 1988, 17).

### 10.3 TUTKIJOIDEN ROOLI KIELIOHJELMATYÖSSÄ

Tutkimuksen ja tutkijoiden rooli kieliohjelmapolitiikassa on aikojen kuluessa vaihdellut. Kieliohjelmapoliittisen päätöksenteon suunnittelun ja tutkimuksen systemaattinen yhteistyö käynnistyi Suomessa jo 1970-luvun puolivälissä. Kansainvälinen tieteellinen järjestö IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) oli jo vuosina 1966–1972 tehnyt kielenoppimiseen liittyviä vertailevia tutkimuksia, joissa Jyväskylän yliopiston Kasvatustieteiden tutkimuslaitos oli Suomea koskevien tutkimusten toimeenpanijana. Samalla tutkimuslaitos kehitti asiantuntemustaan kielenopettamisen ja oppimisen kysymysten tarkasteluun. Opetushallinnon myötävaikutuksella tutkijat osallistuivat kansainvälisiin kokouksiin ja seminaareihin (Piri 1999, 181). Samalla heillä oli tilaisuus saada käytännön kokemusta ja kehittää tutkimuskapasiteettia peruskoulun kieliohjelman toimeenpanossa ja kokeilujen hyödyntämisessä. Hedelmälliseksi kehittyi esimerkiksi jo noin 40 vuotta jatkunut yhteistyö Euroopan neuvoston kanssa. Englannin kielen maailmanlaajuinen leviäminen ja levittäminen edellyttivät puolestaan anglosaksisessa maailmassa englantia vieraana kielenä/toisena kielenä olevan tutkijakapasiteetin kehittämistä ja perehtymistä kielenoppimisen ja -opettamisen kysymyksiin. Tämä tutkijoiden joukko hyötyi myös Suomen tutkijoiden yhteistyöstä.

Kuten aikaisemmin on käynyt ilmi (luku 2.2), tutkijoiden rooli on ollut merkittävä kielipoliittisen suunnittelun mallien kehittämisessä. Alunpitäen kieliohjelmapoliittinen suunnittelutyö lähti Suomessa liikkeelle tutkijan (Sauli Takala vuonna 1976) pohjatyön avulla. Takalan

kieliohjelmanpoliittisen suunnittelun malli olikin huomattavasti aikaansa edellä.

Lukion uutta opetussuunnitelmaa valmisteleva toimikunta halusi käyttää hyväksi tutkimuksessa saavutettua tietoutta asettaessaan oppilaalle vieraiden kielten jaoston selvittämään vieraiden kielten opetukseen liittyviä kysymyksiä (vrt. luku 7.3.1). Kysymykset koskettivat syitä opettaa vieraita kieliä. Mitä kieliä tulisi opettaa, kenelle ja milloin vieraita kieliä tulisi opettaa ja miten opetus organisoitava? Myös esitettiin selvittettäväksi, olisiko syytä asettaa eri kielille tavoitteellisia opiskelijamääriä ja mikä toimija päättäisi viime kädessä oppilaan kieliohjelmasta. Samassa yhteydessä tuotiin esille myös se, että ratkaistessa kysymyksiä, kenelle, missä vaiheessa ja kuinka kauan vieraita kieliä tulisi opettaa ja mahdollisista tavoitteellisista opiskelijamääristä, tarvitaan vankkaa kieltenopetuksen teoreettista, käytännön ja opetussuunnitelman tuntemusta. Kielenopetuksen teoreettisella tuntemuksella tarkoitettiin tuolloin tutkimusta.

Kieliohjelman suunnittelun alkaminen ja kehittyminen Suomessa perustui muun ohella ilmeisesti Suomen kansainvälisesti arvioiden ainutlaatuisiin kokemuksiin ja poliitikoille asetettuihin haasteisiin hoitaa menestyksellä ja monipuolisesti suhteita muihin maihin. Tämä vaatimus loi poliittisille päätöksentekijöille ja opetusministeriön korkeimmalle virkamiesjohdolle edellytyksiä panostaa yhteiskunnan aineellisia ja henkisiä voimavaroja kieliohjelmanpoliittisten strategioiden kehittämiseen. Pyrkimys tehdä laadukasta työtä herätti tarpeen kehittää yhteistyötä kieliohjelmalla valmistelevien virkamiesten ja tutkimuksen kesken.

Kieliohjelmakomitea otti esiin kielipoliittisen suunnittelun keskeiset kysymykset järjestäessään peruskoulun, lukion, ammatillisten oppilaitosten, korkeakoulujen sekä vapaan sivistystyön asiantuntijaseminaarin 3.-4.10.1977. Alustajina toimivat kieli-instituutin johtaja Roland Freihoff, filosofian lisensiaatti Eero Laine, apulaisprofessori Raija Markkanen, professori Isto Ruoppila, apulaisprofessori Mirja Saari, filosofian lisensiaatti Tove Skutnabb-Kangas, tutkija Sauli Takala sekä filosofian maisteri Seija Tiisala. Heistä pääosa oli kielentutkimuksen edustajia. Komitea kuuli muussa yhteydessä asiantuntijana myös muita tutkimuksen edustajia, muun muassa apulaisprofessori Anna-Liisa Leinoa, filosofian tohtori Aarne Mattilaa ja rehtori Markku Mannerkoskea. Seminaarin jälkeen kutsuttiin 1.11.1977 alka-

en tutkija Sauli Takala komitean sihteeristöön (Komiteanmietintö 1978, 4). Näin varmistettiin mahdollisuus käyttää tutkimustietoa jatkuvasti kielipoliittisen päätöksenteon valmistelun tukena. Samalla voi arvioida ensimmäisen kerran koulutuspoliittisen päätöksenteon alueella pyrityn vakavasti olemassa olevan tutkimuksen hyväksikäyttöön. Tutkijan työ oli kysymyksiä käsitteellisesti selkeyttävää ja keskeisiä ongelmia esiin ottavaa. Muualla maailmassa ja Euroopassa on vasta viime vuosikymmenen aikana havaittu asiantuntija- sekä tutkijapiireissä olevan syytä etsiä vastauksia tuolloin jo Suomessa esitettyihin ongelmiin (Piri 1999, 95). Tuossa vaiheessa ei ollut vielä muiden kielten opetuksen tai muun opetuksen asiantuntijoiden taholla edellytyksiä hahmottaa kieliohjelman kokonaisuutta elinikäisen koulutuksen viitekehysten pohjalta ja samalla ottaa mukaan yhteiskunnan vaatimukset ja tutkimuksesta saadut näkökohdat.

Myös kaksikielisyys on kiinnostanut tutkijoita. Kiinnostus kaksikielisyyttä ja siihen liittyvää varhaista kielenopetusta kohtaan tuli esille esimerkiksi laajassa kansainvälisessä Grännan opetussuunnitelmaseminaarissa vuonna 1971, jossa painotettiin suunnittelun merkitystä kielenopetuksen järjestämisessä. Seminaarin suosituksissa korostui myös kielitaidon tarvetta koskevan tutkimuksen osuus. Seminaarin mukaan tulisi laatia kielipoliittinen ohjelma, jossa vieraiden kielten opetus hahmoteltaisiin peruskoulusta (esikoulu/lastentarha mukaan lukien) korkeakoulutukseen ja aikuiskoulutukseen sekä samalla otettaisiin huomioon myös harvinaisten kielten opiskelu (Takala 1979, 67).

Tutkijoiden rooli Suomen kieliohjelman kehittämistyössä voidaan jäsentää Takalan kehittämän kielisuunnittelun mallin (vrt. luku 2.2) pohjalta seuraavasti:

## 1. Poliittisen tason ja tutkimuksen yhteistyö

Kontekstin käsitteellistäminen kielitaidon tarpeen osalta ja kielitaidon tarpeiden selvittäminen tutkimusten ja selvitysten perusteella; rajan selkeyttäminen poliittisen päätöksentekijän ja tutkimuksen roolin välillä

## 2. Koulujärjestelmän ja tutkimuksen yhteistyö

Tiedon välittäminen kielenopetuksen ja -oppimisen teorioista käyttä-

en hyväksi lingvistiikan, sosiolingvistiikan, psykolingvistiikan, kasvatustieteen ja kielisuunnittelun tutkimustietoa

### 3. Opetusjärjestelmän ja tutkimuksen yhteistyö

Opetusmenetelmiä koskevan tutkimustiedon välittäminen opetussuunnitelman laatijoille, oppimateriaalin tekijöille ja opettajankouluttajille; kielitaidon mittaamiseen liittyvä tutkimustieto

### 4. Oppijakohtainen ja tutkimuksen yhteistyö

Tutkimustiedon hyödyntäminen oppimisprosessin suunnittelussa ja ohjannassa.

Oman kokonaisuuden muodostaa koulutuksen arviointiin liittyvä tutkimus. Jotta kielipolitiikan ja kielisuunnittelun toteutumisesta ja toiminnasta saataisiin tietoa, on sitä syytä arvioida systemaattisesti (Takala ym. 2000, 255). Kieliohjelmakomitea (1978, 201) korostikin suunnittelun, tutkimuksen ja seurannan koordinoitua ja kehittämistä. Järjestelmällinen seuranta todettiin tuolloin puutteelliseksi. Jatkossakin kielitaidon tutkimuksen ja hallinnon yhteistyö keskittyi edelleen siihen, että komiteoissa, toimikunnissa ja työryhmissä oli mukana tutkimuksen edustus. Seuranta tapahtui lähinnä näiden elinten työn kuluessa taustojen selvityksenä ja tutkimuksen tulosten kartoittamisena. Kielivalintojen tilastollinen keruu on ollut varsin systemaattista, mikä on edesauttanut sekä virkamiehiä että tutkijoita seuraamaan eri kielten valintojen määriä.

Vuonna 1992 jatkettaessa vuosia 1984–1991 koskevaa kielenopetuksen yleissuunnitelmaa koottiin lähinnä määrällisiä tietoja yleissuunnitelman toteutumisesta (Muistio 22.10.1992/Piri). Yleissuunnitelma perustuikin määrälliseen tavoitteenasetteluun. Uusien tutkimushankkeiden käynnistämistä on rajannut ennen kaikkea taloudellisten resurssien niukkuus ja myös hallinnon toimintaympäristön muutos. Tämän muutoksen seurauksena keskitettyä suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmää on purettu systemaattisesti 1990-luvun aikana. Opetusministeriön ja opetushallituksen sopimuksen perusteella on englannin oppimistuloksia arvioitu vuonna 2000 ja tarkoituksena on vuonna 2001 arvioida ruotsin ja suomen kielen oppimistuloksia. Opetusministeriön Suomi kansainvälistyy – kielten opetus vastaa haasteisiin

-niminen kieltenopetuksen ja koulutuksen kansainvälistymisen strategiaohjelma (1997) sisältää velvoitteen arvioida ohjelman vaikutuksia vuonna 2001. Toimijoiksi on suunniteltu keskushallinnon lisäksi yliopistot ja tutkimuslaitokset (Strategiaohjelma 1997, 4).

Viime vuosina arviointitutkimus ja koulutuksen laadun arviointi on kehittynyt opetustoimen alueella ja kehittämistoimintaa on edelleen vireillä. Kehittäminen on tapahtunut pitkälti koulutuksen tuloksellisuuden arviointimallin pohjalta (Opetushallitus 1995). Tavoitteena on tuottaa arviointia hyväksi käyttäen hallinnolle ja poliitikoille tietoa, jota voidaan käyttää hyväksi koulutuksen kehittämisessä. Esimerkiksi asettaessaan perusopetuksen tuntijaon suunnittelua varten työryhmän opetusministeriö kiinnitti huomiota siihen, että arvioinnista saatava asiantuntemus on otettava huomioon tuntijakoehdotusta laadittaessa.

Vaasan yliopisto on erikoistunut pohjoismaisten kielten tutkimukseen ja erityisesti viime vuosikymmenenä kielikylpypedagogiikkaan. Kielikylpyopetusta on annettu Suomessa jo peruskoulun ja lukion puolella runsaan vuosikymmenien ajan ja tutkijoiden mukaan siinä on saatu hyviä tuloksia. Myös kielikylpyopetukseen perehtyneet suomen kielen asiantuntijoiden näkemykset (esim. Nuolijärvi) ovat olleet myönteisiä. Myös oppilaiden vanhemmat ovat tunteneet kiinnostusta kielikylpymenetelmää kohtaan. Viime aikoina kaksikielisyyskoulutukseen ja tutkimuksen liittämiseen tämän koulutuksen arviointiin on noussut kiinnostusta myös Euroopan neuvostossa ja Euroopan unionissa. Aika ajoin kielikylpy-menetelmä on herättänyt kieli-poliittista sävyä saanutta keskustelua, jonka taustalla arvioisin olleen Suomen historiaan liittyviä paineita ja asenteellisia tekijöitä. Ruotsinkielisen koulutuksen puolella ei ole sellaista kiinnostusta kielikylpyyn kuin suomenkielisellä, koska enemmistökielen vaikutus vähemmistökieleen on yleensä voimakasta. Tutkijoiden myönteiset käsitykset ovat edesauttaneet kielikylpyopetuksen kehittämistä koskevaa päätöksentekoa suomenkielisen koulutuksen puolella. Kuitenkin myös ruotsinkielisen koulutuksen puolella on ainakin yksi kielikylpyopetusta antava peruskoulu.

## 11 KANSALLISELLE KIELIOHJELMAPOLITIIKALLE OMINAISET PIIRTEET KANSAINVÄLISESSÄ JA KOULUTUSPOLIITTISESSA TOIMINTAYMPÄRIS- TÖSSÄ

Tässä luvussa pyrin analysoimaan, selittämään ja kokoamaan yhteen Suomen kieliohjelmapolitiikalle ominaisia ja keskeisiä piirteitä. Tavoitteena on selvittää kieliohjelmapolitiikan suunnittelua ja päätöksentekoa ja sen yhtymäkohtia yhteiskunta- ja koulutuspolitiikkaan. Tarkastelun näkökulmana toimii sekä kansallinen että kansainvälinen toimintaympäristö.

Pyrin yhdistämään tutkimuksen teemakokonaisuudet asiakokonaisuuksiksi. Koska koulutuspoliittinen ja kieliohjelmapoliittinen suunnittelu ovat edenneet sekä peräkkäin että rinnakkain, olen pyrkinyt mahdollisuuksien mukaan välttämään päällekkäisyyttä. Arvioin samalla myös, mitä päätöksentekijöiden käytössä olevia instrumentteja on pyritty käyttämään.

### 11.1 KANSAINVÄLINEN JA KANSALLINEN NÄKÖKULMA SUOMEN KIELIOHJELMAPOLIITTISESSA TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ

Kielten asemaan kansainvälisessä toimintaympäristössä näyttää olevan suuri vaikutus niiden maiden poliittisella ja taloudellisella vallalla, joissa kyseistä kieltä käytetään virallisen kielen tavoin. Oman kielen edistäminen ja sen heijastaman kulttuurin tunnetuksi tekeminen on ollut perimmiltään tietoista toimintaa. Erityisen laajaa oli tämä toiminta englannin kielen tunnetuksi tekemisessä Euroopassa toisen maailmansodan jälkeen. Markkinavoimat tulivat osaltaan englannin tueksi sen jälkeen.

Aktiivista toimintaa on ollut myös ranskan kielen ja ranskalaisen kulttuurin esille tuonti. Samanlainen on tilanne ollut jossain määrin saksan kielen osalta, mutta Saksan poliittisen painopisteen muuttuminen 1990-luvulla on aiheuttanut voimavarojen siirtämisen itärajan takana oleviin unionin tuleviin jäsenmaihiin ja muihin entisiin sosialistisiin maihin. Suomessa Saksojen yhdentymisen jälkeen tapahtui liittotasavallan kulttuurialan taloudellisissa resursseissa väheneminen no-

peasti tietoisin poliittisin päätöksin. Yhteyksiään entisiin sosialistisiin maiden on laajentanut myös Itävalta, jonka keskeisenä tavoitteena on Kaakkois-Euroopan tilanteen vakauttaminen. Tämä näkyy myös Itävallan kielipolitiikan ja koulutuksen toiminnoissa.

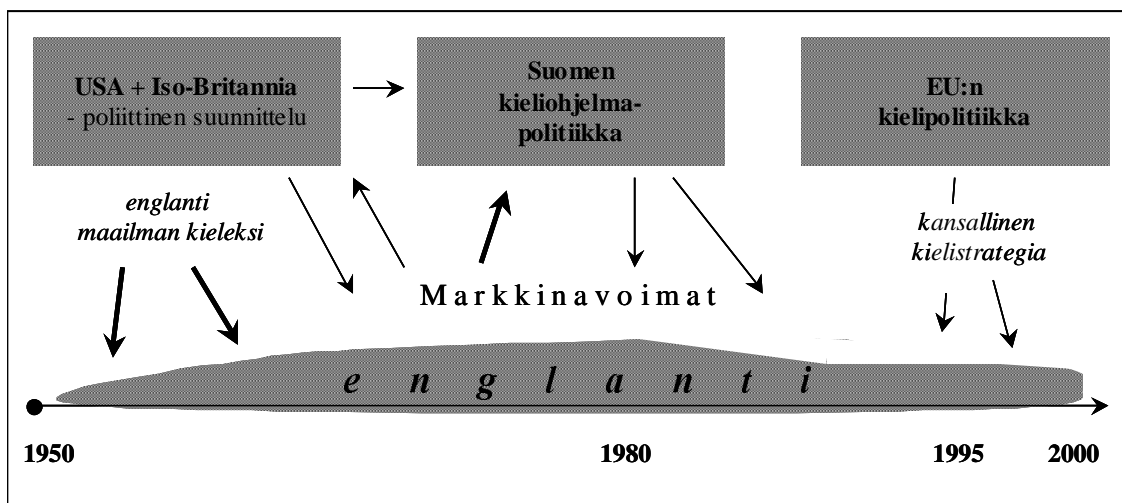
Venäjän kielen osalta käsittely on jäänyt ohueksi. Venäjän kielen edistämistoimet ja kielipoliittinen suunnittelu oli aktiivista erityisesti entisen Neuvostoliiton aikana. Venäjällä on edelleen merkitystä itäisen Euroopan *lingua francana* eli yleiskielenä.

Eri kielten aseman perusteleminen on hyvin kompleksinen tehtävä, jossa vaikuttavat monet tekijät. Taloudelliset voimavarat näyttävät selvästi edesauttaneen eri kielten mahdollisuuksia yleistyä kansainvälisessä yhteistyössä. Tiedotusvälineet toimivat perinteisesti maailmanlaajuisesti. Lehdistöllä, elokuvilla, televisiolla ja viihdeteollisuudella on mahdollisuus käyttää koko maapalloa kilpailun ja samalla eri kielten käytön areenana. Euroopan julkisessa ja yksityisessä tiedotustoiminnassa voidaan edistää esimerkiksi ranskan- ja saksankielisen ohjelmiston saavutettavuutta ja näiden kielten käyttöä myös eräänlaisena *lingua francana*, vaikkakin sitä tapahtuu huomattavasti vähäisemmässä määrin kuin englannin kohdalla.

Tutkimuksen kohteena olleena kautena englannin kieli oli tulossa Suomessa koulujen valtakieleksi. Näin oli käynyt jo tätä ennen Pohjoismaissa, erityisesti Ruotsissa. Muualla Euroopassa on kehitys ollut samansuuntaista, mutta hitaampaa. Valtakielen aseman saavuttamisen yhdeksi tekijäksi on arvioitu elokuvien ja television välittämän alkuperäiskielen, mikä tekee tämän kielen tutuksi lapselle jo ennen kouluikää. Näin on maissa, joissa elokuvien ja television alkuperäiskieltä ei äänitetä jälkeinpäin, kuten esimerkiksi Suomessa. Vieraan kielen opetuksen varhainen aloittaminen koko ikäluokan koulutuksessa ja kielitaidon arvostuksen nousu toisen maailmansodan jälkeen Suomessa ja muissa Pohjoismaissa koko ikäluokan koulutuksessa osui samaan ajankohtaan, jolloin englantia tietoisesti levitettiin ympäri maailmaa. Kielen leviämistä kansainvälisenä yleiskielenä edistävät lisäksi ylikansalliset järjestöt ja yritykset ja niissä käytetyt kielet.

Seuraavassa kuviossa 12 on hahmoteltu kielipoliittisen suunnittelun ja päätöksenteon sekä markkinavoimien vuorovaikutusta. Kuviossa pyritään osoittamaan toisaalta, että kielisuunnittelun tosiasialliset mahdollisuudet ohjata markkinavoimia ovat olleet rajalliset 1970–1990-luvulla.





KUVIO 12. Kielipoliittinen suunnittelu ja markkinavoimat

Nämä kaikki seikat vaikuttavat siihen, miten tärkeänä kyseisten kielten osaamista pidetään ja millainen sosiaalinen status ja käyttöarvo asianomaisen kielen taidolla koetaan olevan kansainvälisessä yhteistyössä. Tämä heijastuu puolestaan poliittisten päätöksentekijöiden kielipoliittisiin ja kieliohjelmapolitiittisiin päätöksiin ja kielivalintojen suuntautumiseen.

Ratkaisevaa ei näytä olevan, kuinka suuri on asianomaista kieltä käyttävien ihmisten määrä. Jonkinlaista merkitystä on kuitenkin sillä, kuinka monessa maassa kyseinen kieli on virallisen kielen asemassa. Tällöin on otettava huomioon samalla kyseisen maan asema ns. sivistysvaltiona. Ilmeistä on kuitenkin, että jo virallisen kielen aseman saavuttaminen useissa valtioissa on aikanaan edellyttänyt näiltä valtioilta arvostettua asemaa. Kieli on tällöin myös usein vallankäyttäjien kieli. Kielen suureen suosioon ei näytä sen sijaan ratkaisevasti vaikuttaneen sen käyttäminen kirjallisissa merkkiteoksissa. Näillä seikoilla on kuitenkin vaikutuksensa eri vieraiden kielten asemaan ja kielivalintojen suuntautumiseen valtakieltä tukevina osatekijöinä tai pienempien ihmisryhmien poikkeavaa kielikäyttäytymistä määräävinä tekijöinä.

Esimerkiksi jonkin kielen kokemista helpoksi tai vaikeaksi, ei ole helppoa selittää vakuuttavasti. Kielen rakenteellisilla seikoilla tai sillä, onko kielen ääntäminen tai kirjoittaminen helppoa, ei näytä olevan oleellista merkitystä kielen nousuun maailmankieleksi. Eräät tutkijat pitävät erityisesti saksan muotorikkautta syynä siihen, ettei sak-

saa opiskella joissakin maissa suuremmissa määrin. Myös ranskaa pitävät monet vaikeana kielenä. Tälle näkemykselle ei kuitenkaan ilmeisesti ollut perusteita aikanaan, kun ranska ja saksa olivat maailmankieliä. Englannin kielen äänneasu ja kirjoitusasu poikkeavat suuresti toisistaan ja tekevät siten englannin oikeinkirjoituksen vaikeaksi. Siitä huolimatta on yleensä vallalla käsitys, että pientenkin lasten on helppoa oppia englantia. Tutkimukset ja kokemukset viittaavat kuitenkin siihen, että kielisukulaisuus (ainakin äidinkielenä puhuttu kieli) tukee toisen sukulaiskielen opiskelua.

Maan oman kielen käyttömahdollisuuksien laajuus, maantieteellinen ja poliittinen asema sekä kulttuuriperinne suhteessa maihin, joissa kieltä puhutaan, näyttää vaikuttaneen ratkaisevasti maakohtaiseen kielipolitiikkaan ja kieliohjelmaan.

Yhdysvalloissa puhuttu englannin kieli toimii maassa käytännössä virallisen kielen tavoin eikä sen asemaa ole ollut tarpeen vahvistaa. Sen sijaan ainakin pienissä itsenäisyyden saavuttaneissa maissa virallisen kielen tai kielten vahvistaminen on hoidettu nopeasti. Näin on tapahtunut ainakin Suomessa ja Virossa.

Vähiten vieraita kieliä opiskellaan maissa, joissa englannin kieli on yleensä äidinkielenä. Näitä maita ovat esimerkiksi Yhdysvallat (myös lähes koko Kanada), Iso-Britannia ja Irlanti. Yhdysvalloissa ei ole noussut myöskään tarvetta määrittellä maan kieliohjelmaa tai kieliohjelma toimii hyvin väljän määrittelyn mukaisesti (Iso-Britannia). Yhdysvaltalaisen kokemukset vieraista kielistä arkielämässä liittyvät ainakin kontakteihin maan vieraskielisiin vähemmistöihin. Näistä suurin ryhmä ovat espanjaa puhuvat. Vähemmistöjen sosiaalinen status, vaikuttaa kuitenkin siihen, syntyykö laajamittaista motivaatiota opiskella vähemmistön kieltä, kuten espanjaa Yhdysvalloissa. Useissa (22) osavaltioissa on jopa päädytty säätämään ainoastaan englannin kielen virallisesta asemasta. Yhdysvaltalaisen kielenoppimiselle on ominaista lyhytjännitteisyys ja systemaattisuuden puute.

Toisenlaisen kuvan antaa Viron kieliohjelma. Viron kielellisissä olosuhteissa ja geopoliittisessa asemassa on monia yhtäläisyyksiä Suomen tilanteeseen. Toisaalta historiallinen perinne ja kielen sosiaalinen status ovat vaikuttaneet siihen, ettei venäjän kieli ole saanut virallista asemaa maan toisena kielenä toisin kuin ruotsin kieli Suomessa. Suuntautuminen Euroopan unionin jäsenyyteen ja unionin huomion kohdistuminen kielikysymykseen ihmisoikeuskysymyksenä

vaikuttanee Viron kielipoliittiseen päätöksentekoon. Viron kieliohjelma on määritelty kansallisesti ja ensimmäisessä vieraassa kielessä ovat vaihtoehtoina englanti, ranska, saksa ja venäjä.

Sveitsin kieliohjelmepoliittisessa suunnittelussa näkyy pyrkimys koordinoida kieliohjelmaa kansallisesti huolimatta siitä, että koulutuspoliittinen päätöksenteko tapahtuu aluetasolla. Suunnitelmien mukaan kaikkien oppilaiden tulisi opiskella kolmea pakollista kieltä, joista yksi olisi englanti ja muut kaksi maan virallista kieltä: ranska, saksa tai italia. Poliittinen valmistelu suunnitella keskitetysti kieliohjelmaa pyritään selittämään sekä tarpeella tehdä Sveitsiä kansainvälisemmäksi että lisätä samalla kansallista yhtenäisyyttä.

Jos Sveitsin kielipoliittiset pyrkimykset toteutuvat kieliohjelmasa, olisi Sveitsillä yhtäläisyyttä Luxemburgin kieliohjelmaan. Luxemburgissa kaikki oppilaat lukevat vieraana kielenä molempia kansallisia kieliä, saksaa jo ensimmäisenä kouluvuonna ja ranskaa toisena. Euroopan unionin maista Luxemburgissa opiskellaan useimpia vieraita kieliä yleissivistävässä koulutuksessa. Oppilaan pakollisten ja vapaaehtoisten vieraiden kielten lukumäärä on korkein (keskimäärin 2,9), Suomi on toisena (keskiarvo 2.4) sekä Tanska kolmantena (keskiarvo 1,9). Unionin maiden kielten opiskelun keskiarvo (aritmeettinen keskiarvo) on 1.4.

Euroopan unionin maiden kieliohjelmien kokonaistarkastelu osoittaa, että sellaiset maat, joissa on useampia kansallisia kieliä tai joiden kieli on vähän puhuttu kieli, ovat aloittaneet kaikille pakollisen kielenopetuksen muita maita aikaisemmin. Tähän ryhmään kuuluvat Luxemburgin lisäksi Belgia, Suomi, Ruotsi ja Tanska sekä Norja ja Islanti (ETA-maat).

Vähäisintä kielenopetus on Irlannissa, jossa vierasta kieltä ei opeteta pakollisena. Irlanti tosin katsoo englannin olevan virallisesti vieras kieli, koska korostetaan kielipoliittisesti iirin kielen asemaa. Yhdistyneen kuningaskunnan osalta Skotlannissa viranomaiset kannustavat vahvasti yhden vieraan kielen opiskeluun. Englannissa ja Walesissa vieras kieli, vaikkakin se kuuluu pakollisena kieliohjelmaan, jää tai jätetään toisinaan toteuttamatta tai opiskelusta vapaudutaan helposti.

Eniten opiskellaan EU ja ETA-maissa pakollisena kielenä englantia. Yksipuolisin kieliohjelma (vain englanti) ensimmäisenä vieraana kielenä on Alankomaissa, Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa.

Englannin jälkeen pakollisen koulutuksen alkuvaiheessa toinen vieras kieli vaihtelee. Belgiassa (ranskankielinen yhteisö) opiskellaan eniten saksaa tai hollantia. Luxemburgissa, Ranskassa, Ruotsissa ja Suomessa saksa on valtakielenä. Ruotsia opiskellaan eniten Suomessa ja tanskaa Islannissa.

Myöhemmin koulutuksessa englannin kielen jälkeen yleisimmät pakolliset kielet ovat ranska, saksa ja espanja. Luxemburgin jälkeen saksaa opiskellaan eniten Tanskassa, Irlannissa, Alankomaissa, Suomessa ja Ruotsissa. Ranskaa opiskellaan vähiten Tanskassa, Alankomaissa, Itävallassa ja Suomessa.

Kansainvälispoliittisesti arvioiden myös kielen ja kulttuurin leviittämisessä käytetään osaksi samoja instrumentteja kuin kansallisessa kieliohjelmapolitiikan päätöksissä. Keskeisellä sijalla ovat taloudelliset panostukset (Treasure), joskaan ne eivät suoranaisesti perustu lainsäädäntöön. Lisäksi käytetään informaatio-ohjausta (Nodality) ja organisointia (Organisation). Markkinavoimat tulevat mukaan myöhemmin, jolloin instrumenttien käyttö siirtyy vahvemmin muuhun toimintaympäristöön.

Maailman ja Euroopan kielellistä tilannetta käsittelevä katsaus luo kehyksen kieliohjelmapolitiiselle ja koulutuspolitiiselle tarkastelulle Suomen kannalta ja toimii kontekstitekijänä. Keskeistä Suomen kieliohjelmapolitiikassa, on paitsi omien kielten (suomen ja ruotsin) vähäiset käyttömahdollisuudet kansainvälisesti, myös venäjän kielen kuuluminen kieliohjelman ensimmäisen vieraan kielen vaihtoehtona. Tämä ei koske maita, joissa kieliohjelmalla ei ole rajattu (esimerkiksi Iso-Britannia). Muissa Pohjoismaissa, Suomea lukuunottamatta, on ainoastaan englantia ensimmäisenä vieraana kielenä.

Suomella on omat ominaispiirteet suhteessa läntiseen naapurimaahan Ruotsiin ja ruotsin kieleen maan oman historian ja perinteiden perusteella. Vastaavasti Suomella on omat erityispiirteensä suhteessa itäiseen naapurimaahan Venäjään ja venäjän kieleen. Kulttuuriperinne näyttää yhtenä tekijänä vaikuttaneen Suomessa suhteellisen vahvaan saksan kielen asemaan.

Suomessa on perinteisesti opiskeltu useita uusia vieraita kieliä, erityisesti englantia, saksaa ja vähäisessä määrin ranskaa ja venäjää. Englannin kieli on uusin laajamittaisesti opiskeltu vieras kieli, joskin se on levinnyt nopeammin koulujen kieliohjelmiin pohjoismaisessa ympäristössä kuin muualla Euroopassa. Englannin kielen leviäminen

Suomeen muuta Eurooppaa nopeammin on selitettävissä käsitykseni mukaan Suomen kansan enemmistön selkeällä pyrkimyksellä toisen maailmansodan jälkeen tulla mielletyksi läntiseen valtapiiriin kuuluvaksi demokratiaksi. Kaikille yhtenäisen pohjasivistyksen antaminen, johon yhtenä osana miellettiin kuuluvaksi kielitaito, sai aikanaan maaperää Suomessa pohjoismaiden myönteisten, erityisesti Ruotsin esimerkin mukaan. Suomen ja ruotsin kielen vähäinen käyttöarvo kansainvälisesti lisäsivät maassamme korkeaa poliittista tahtoa sisällyttää Islannin tavoin kieliohjelmaan jo varhain kaikille oppilaille kaksi pakollista kieltä.

Eri maiden kieliolosuhteiden tarkastelu osoittaa, että merkittävät muutokset kielten asemassa kansainvälisesti arvioiden tapahtuvat suhteellisen hitaasti – noin vuosisadan tai ainakin useiden vuosikymmenien aikana.

## 11.2 KIELIOHJELMAN SUUNNITTELUN JA KOULUTUSPOLIITTISEN PÄÄTÖKSENTEON KESKEISET PIIRTEET

Tutkimuksessa on käsitelty luvuissa 7 ja 8 kieliohjelmapoliittista suunnittelua ja päätöksentekoa erillisenä kieliohjelmapoliittisena sekä osana muuta koulutuspoliittista suunnittelua. Keskeisimmät koulutuspoliittisen päätöksenteon kohteet, joissa oli kysymys myös kieliohjelmapoliittisista, olivat 1980-luvulla yleissivistävän koulutuksen (peruskoulun ja lukion) lainsäädännön uudistus ja lukion sekä ammatillisen koulutuksen opetussuunnitelmien uudistus. Erillisen kieliohjelman suunnittelun tavoitteena oli 1970-luvulla kieliohjelman monipuolistamisen lisäksi valmistella ja edesauttaa näiden uudistusten toteuttamista.

Tutkimuksen kohteena olevaan ajanjaksoon osuu tosin toinenkin vielä laajempi koulutusta koskevan lainsäädännön uudistus, mutta tässä 1990-luvun koulutusta koskevassa lainsäädännön uudistuksessa ei kieliohjelmaa suunniteltu erillisalueena eivätkä perinteiset kieliohjelmapoliittiset, toisen kotimaisen kielen asema eikä kieliohjelman monipuolisuus nousseet esille.

Vertailtaessa eri yhteyksissä syntyneiden suunnittelupäätösten sisältöjä toisiinsa tulee esiin eroavuuksia. Suunnittelu ei ollut 1970-

1980-luvun lainsäädännön valmistelun yhteydessä kaikilta osin systemaattista. Koulutuspoliittisen kokonaisuuden yhteydessä tapahtui valmistelu kolmena eri vaiheena: osastopäällikön johtama virkamiesvalmistelu, kansliapäällikön johtama virkamiesvalmistelu ja opetusministerin johtama poliittinen valmistelu. Päätöksenteko tapahtui eduskunnassa. Eroavuudet johtuvat siitä, että päätöksiä jouduttiin tekemään erilaisissa konteksteissa. Esimerkiksi esillä olleet opetussuunnitelmakokonaisuudet olivat erilaisia, ja työtä olivat tekemässä eri asiantuntijat ja päätöksiä eri poliitikot. Lisäksi on otettava huomioon, että suunnittelun ja sen lainsäädännöllisten ja muiden poliittista päätöksentekoa edellyttävien ehdotusten valmistelun välillä kului useita vuosia.

Tutkimuksessa tuli esiin, että tavoitteita oli huomattavasti helpompi asettaa kuin muuttaa niitä toimeenpanoksi eli konkreettisiksi panostuksiksi ja prosesseiksi. Suunnittelua voidaan edistää jo perusermerkitykseltään myönteiseen sävyyn ja muuten taitavasti kirjoitettujen ilmaisujen avulla kuten esimerkiksi sanoilla ”keventää”, ”parantaa” ja ”kehittää”. Toimeenpanossa tulevat esiin uudistusten resursointi ja esimerkiksi opetusajan jakamisen ongelmat. Suunnittelussa ei välttämättä pystytä arvioimaan, mitä kielteisiä reaktioita jonkin osa-alueen lisäpanostus saattaa aiheuttaa sellaisen osa-alueen edunvalvojisissa tai asiantuntijoissa, joille tätä hyvää ei jaetakaan. Eri vieraat kielet käyvät keskinäistä kamppailua ja lisäksi kamppailua muiden opettusisältöjen kanssa. Esiin nousee siis näistä näkökulmista yleisen koulutuspolitiikan ja kieliohjelmapolitiikan yhteensovittamisen vaikeudet. Tämän tutkimuksen kohdeaikana peruskoulua ja lukiota koskeva koulutuspoliittinen uudistustyö oli laajaa ja poliittisten päätöksentekijöiden ja virkamieskunnan mielipiteissä oli nähtävissä eroavuuksia.

Kyseessä arvioidaan olevan usein oman ja yleisen hyvän yhteensovittaminen. Toisaalta näkemykset yleisestä hyvästä vaihtelevat. Asia koskettaa myös etujärjestöjen, tässä tapauksessa SUKOLin, toimintaa. Tällöin on kysymys lähinnä järjestön näkemysten selkeyttämisestä ja yhteensovittamisen ongelmasta. Tilanne on ollut vaikea, koska liitolle on monia itsenäisiä eri kielten asiaa edistäviä kieliyhdistyksiä. Näiden kieliyhdistysten edustajilla on takanaan joukkovoimaa eri suhteissa. Etujärjestöt eivät voi useinkaan toimia johdonmukaisesti eivätkä puolueettomasti.

Vaikka tämä tutkimus käsittelee peruskoulun ja lukion sekä josain määrin myös ammatillisen koulutuksen kieliohjelmaa, se sivuaa myös muuta kieliohjelman suunnittelua: Euroopan ulkopuolella käytettyjä kieliä ja Euroopan kansalliskieliä. Tältä osin on kosketeltu lähinnä korkeakoululaitosta ja aikuiskoulutusta. Näin on täydentynyt kuva opetusministeriön kielisuunnittelun kattavuudesta ja sen ulottumisesta elinikäisen koulutuksen koko alueelle.

Kieliohjelmapoliittinen suunnittelu on edennyt toisinaan samanaikaisesti, toisinaan peräkkäin koulutuspoliittisen suunnittelun kanssa. Seuraavassa pyritään kokoamaan yleiskuvaa uudistushankkeista.

### 11.2.1 Kieliohjelma osana 1970-luvun yhteiskunta- ja koulutuspolitiikkaa

#### *Lukion opetussuunnitelmatoimikunta*

Lukion opetussuunnitelman kehittämisessä (1974–1977) kieliohjelma koettiin vaikeaksi kysymykseksi, eikä siitä päästy yhteisymmärrykseen. Kielten asiantuntijoiden käsityksen mukaan lukion opetussuunnitelmatoimikunnan (Komiteanmietintö 1977:2) työ näytti epäonnistuvan mm. siitä syystä, että toimikunta vertaili eri maiden opetussuunnitelmia, jotka eivät ottaneet huomioon Suomen kansallisia erityispiirteitä. Lukion opetussuunnitelmatoimikunnan vaikeudet kieliohjelman suunnittelussa näyttävät osaltaan kasvattaneen tarvetta asettaa erillinen komitea kieliohjelman suunnitteluun.

Valtioneuvosto oli tehnyt ennen toimikunnan asettamista periaatepäätöksen, jonka mukaan tavoitteena oli kehittää lukiota yleissivistävänä kolmivuotisena kouluna siten, että sen ensimmäinen lukuvuosi muodostaa yleisjakson, jonka jälkeen osa oppilaista voisi jättää lukio-opinnot ja siirtyä ammatilliseen koulutukseen. Pyrittiin ilmeisesti siihen, että lukion opetussuunnitelma kehitettäisiin mahdollisimman pitkälle keskeisten yleissivistävien aineiden osalta (Komiteanmietintö 1977:17) yhtenäiseksi ammatillisen koulutuksen ensimmäisen luokan kanssa. Ammatillisessa koulutuksessa ei vieraita kieliä ollut mahdollista opettaa siinä määrin kuin lukiossa eikä ainakaan kattavasti kahta vierasta kieltä toisen kotimaisen kielen lisäksi. Samalla halut-

tiin lisätä ammatillisen koulutuksen kilpailukykyisyyttä lukioon nähdessä.

Opetussuunnitelmatoimikunta esitti kielenopetusta vähennettäväksi, joskin se kutsui tavoitetta myönteiseen sävyyn keventämiseksi. Kansainvälisten vertailujen perusteella oli tultu siihen tulokseen, että kielenopetuksen osuus oli Suomen lukioissa huomattavan suuri. Toimikunta myös totesi, että yhden vieraan kielen taito riittää korkeakouluopintojen aloittamiseen. Samalla toimikunta korosti, että oppilailla tulee olla mahdollisuuksia opiskella "riittävästi" eri maailmankieliä ja toi esiin saksan, ranskan ja venäjän kielen merkityksen.

Käsitettä riittävä voidaan pitää lähes eufemistisena ilmauksena kieliohjelmadokumenteissa ja muissakin hallinnollisissa suunnitteluasiakirjoissa, joissa ei ole kysymys norminannosta. Lainsäädännön normi käsitteistössä "riittävä" on erittäin avoin ja tulkinnanvarainen. Käsite on usein käyttökelpoinen tai ainoa mahdollinen käsite, joka osoittaa lainsäätäjän tahtoa kiinnittää asiaan huomiota. Käsite ei sido kaikissa tapauksissa konkreettisiin ratkaisuihin, mutta siihen voidaan, jos niin halutaan, nojautua päätöksenteossa.

"Riittävän maailmankielten osaamisen" korostamisesta huolimatta opetussuunnitelma toimikunta esitti, että toinen vieras kieli siirretään valinnaiseksi aineeksi. Tämän ehdotuksen käytännön seurausten, saksan, ranskan ja venäjän opiskelun vähenemisen, täytyi olla ennakoitavissa. Esitys konkretisoi toisaalta sitä, että osa toimikunnan jäsenistä saattoi pyrkiä siihen, että ennen pitkää, osa lukiolaisista siirtyisi lukion ensimmäisen luokan käytyään ammatilliseen koulutukseen. Tällöin lukio saattaisi aikaa myöten muuttua kaksivuotiseksi. Osa pyrki siihen, että lukiolaisista ainakin pojat voisivat olla opiskelematta toista vierasta kieltä. Tässä sukupuoleen liittyvä stereotyyppinen suhtautumistapa näyttää vaikuttaneen koulutusratkaisuihin.

Lukion opetussuunnitelman suunnittelussa ei tuotu ehdotusten perusteluissa esiin lukion ja ammatillisen koulutuksen lähentämiseen tähtäävää koulutuspoliittista tahtoa, vaikkakin se oli mainittu toimikunnan toimeksiannossa. Ilmeistä on, että kysymys oli koulutuspoliittinen: toinen vahva hallituspuolue tavoitteli lukiolle edelleen itsenäistä asemaa. Toinen vahva hallituspuolue tavoitteli aluksi 12-vuotista yleissivistävää yhtenäiskoulua. Kompromissin tuloksena oli syntynyt aikanaan lukion ja ammatillisen koulutuksen ensimmäisen vuosiluokan tavoitteiden lähentäminen, jolle jo alun pitäen hymähdeltiin.



Tästä tavoitteesta luovuttiin käytännössä jo opetussuunnitelmatoimikunnan työn aikana. Päätöksentekotilanteessa oli vaikuttamassa ratkaisuun myös OAJ.

Kieliohjelmakomitean suunnitelmien niveltäminen peruskouluun ja lukioon eteni osana lainsäädännön kokonaisuudistusta. Ensin toimineessa koululakityöryhmässä (1976–1979) ehdotuksiin jätettiin ottamatta kantaa, ja kieliohjelmaa koskevat säädökset laadittiin entisen lainsäädännön mukaan. Toinen vieras kieli oli kuitenkin suunnitelmissa siirretty valinnaiseksi kieleksi.

### *Kieliohjelmakomitea*

Varsinaisen kieliohjelman suunnittelun lähtökohtana on 1970-luvun puoliväli. Suunnittelu kulminoitui kieliohjelmakomitean (1976–1978) mietinnössä (Komiteanmietintö 1978:60). Poliittiset päätöksentekijät ymmärsivät kieliohjelman kehittämisen elinikäisen koulutuksen periaatteen mukaisesti merkittäväksi kysymykseksi ja pitivät asiaa myös kulttuuri- ja koulupoliittisesti tärkeänä. Taustalla saattoi ilmeisesti olla myös ulkopoliittista ulottuvuutta. Hallitusohjelmaan oli ennen komitean asettamista sisällytetty maininnat maan kaksikielisyyden edistämisestä, toisen kotimaisen kielen turvaamisesta opetuksessa ja kieliohjelman monipuolisuudesta peruskoulussa, lukiossa ja ammatillisessa koulutuksessa. Samanaikaisesti oli etenemässä keskiasteen (lukion ja ammatillisen koulutuksen) uudistus, joka oli yhteiskunta- ja koulupoliittisesti laaja hanke. Mikään muu osaaminen ei niin vahvasti erottanut lukion ja ammatillisen koulutuksen käyneitä toisistaan kuin kielitaito. Suuri osa ammatillisen koulutuksen edustajista ei pitänyt tuolloin kielitaitoa tarpeellisena kaikissa ammateissa.

Tähän yhteyteen toi oman värityksensä toisen kotimaisen kielen, erityisesti ruotsin asema, jolle peruskoulun uudistuksen jälkeen pyrittiin raivaamaan tilaa keskiasteen ammatillisen koulutuksen opetussuunnitelmaan.

Kieliohjelmakysymys koettiin kielten asiantuntijapiirin ulkopuolella vaikeaksi sekä poliittisesti että hallinnollisesti. Mielellään vedottiin kieliohjelman keventämisen, selkeyttämisen ja yksinkertaistamisen tarpeeseen. Nämä myönteiseltä kuulostavat tavoitteet tarkoittivat käytännössä kielenopetuksen osuuden vähentämistä ja erilaisten op-

pimäärien karsimista. Tämä suuntaus olisi kaventava kieliohjelman monipuolisuutta. Ristiriitaa pyrittiin sovitteluun aluksi lukion ope-  
tussuunnitelmatoimikunnassa.

Edellä kuvatusta aiheutunut paine johti siihen, että valtioneuvosto käynnisti kieliohjelman suunnittelun erilliskysymyksenä asettamalla kieliohjelmakomitean. Hallitus ohjasi kieliohjelman kehittämisen suun-  
taa jo komiteaa asettaessaan. Se edellytti komitean toimivan kulttuu-  
ri- ja koulutuspoliittisessa viitekehyksessä. Ehdotusten tuli pohjautua  
maan kulttuuripolitiikkaan ja kielitaidon tarpeeseen, ja niiden tuli  
koskea toisen kotimaisen kielen ja vieraiden kielten monipuolisuus-  
den turvaamista. Elinikäisen koulutuksen periaatetta korostaen ko-  
miteatyön tuli koskea maan koulutusjärjestelmää ja myös muuta ope-  
tustoimintaa.

Rajoituksena oli, ettei komitea saisi ehdotuksillaan vaarantaa pe-  
ruskoulun muiden tavoitteiden toteutumista. Huomioon tuli ottaa  
myös maan eri osien erityispiirteet ja alueellisen tasapuolisuuden vaa-  
timukset. Alueellisella tasapuolisuudella voitiin yhtäältä ymmärtää,  
että vanhempien ja oppilaiden koulutuksellisten valintapäätösten piti  
olla mahdollisimman tasapuolisesti toteutettavissa eri puolella maa-  
ta. Kielitaidon tarpeet saattoivat alueellisesti kuitenkin vaihdella, jol-  
loin toisaalta kieliohjelmaan kaivattiin myös erilaistumisen mahdolli-  
suuksia.

Komitean kulttuuripoliittisten selvitysten ja käytettävissä olevi-  
en kielitaidon tarvetutkimusten perusteella kieliohjelmakomitea pää-  
tyi ehdottamaan peruskoulun ja lukion kieliohjelman rakenteen säi-  
lyttämistä ennallaan. Tarkasteltavana oli kahdeksan erilaista vaihto-  
ehtoa. Esillä oli myös vaihtoehto, jossa toinen kotimainen kieli olisi  
ollut pakollinen, mutta sen opetus olisi alkanut vasta yläasteella.

Toisen kotimaisen kielen ohjelmassa säilyttämiseen katsottiin ole-  
van kaksi perusteltua syytä. Toisaalta kansallisesta näkökulmasta ha-  
luttiin maa pitää kaksikielisenä ja toisaalta sitä puolsivat perinteiset  
pohjoismaiset naapurisuhteet. Vieraiden kielten vaihtoehtoina tuli-  
vat esiin läntisen maailman suuret kielet: englanti, saksa ja ranska.  
Lisäksi kieliohjelmaan tuli kuulua itäisen naapurimaan kieli venäjä.  
Venäjä ja myös saksa olivat itäisen Euroopan valtakieliä ja Suomi oli  
vakiinnuttanut suhteensa molempiin Saksoihin. Ranskan opiskelu oli  
Suomessa aina ollut mahdollista pakollisena kielenä, joskin sitä oli  
perinteisesti opiskeltu vähän. Lisäksi peruskoulun kieliohjelmaan tuli

kuulua edelleen valinnaisen kielen, jona tuli olla edellä mainittujen vieraiden kielten ja luvanvaraisesti latinan. Lukiossa tuli toisen vieraan kielen olla pakollisena kielenä, jonka opiskelusta vapauttaminen voisi olla mahdollista erityisistä syistä. Kieliohjelmakomitea laati hyvin kattavan kansallisen kielenopetuksen periaate- ja kehittämissuunnitelman. Siinä yhdistyivät kielitaidon tarve, yhteiskunta- ja koulutuspoliittiset tavoitteet, kieliohjelmapolitiikka, tutkimus ja muut kielenopetuksen keskeiset erityispiirteet. Kieliohjelmapolitiittiset tavoitteet pyrittiin kytkemään sekä kielitaidon tarpeeseen että yhteiskunta- että koulutuspolitiikkaan.

Taustalla olivat yhteiskunta- ja koulutuspoliittiset näkemykset koko ikäluokalle tarpeellisesta pohjasivistyksestä. Haluttiin saada kokonaan lahjakkuusreservit täysimääräisesti koulutukseen myös kielitaidon osalta. Tasa-arvon tavoite tarkoitti kieliohjelmakomitean mielestä tasavertaisia koulutusmahdollisuuksia. Tasa-arvon kannalta komitea piti tärkeänä kielivalintaa ja oppimääräkysymystä.

Tasa-arvon katsottiin toteutuvan kielivalintojen ja oppimäärien osalta siinä tapauksessa, että erilaiset kieliohjelmat eivät aiheuta ilmeisiä vaikeuksia jatko-opinnoissa tai työelämässä. Toinen tasa-arvoa koskeva kysymys oli toisen kotimaisen kielen asema suhteessa suomen- ja ruotsinkieliseen väestöön sekä myös suomen- ja ruotsinkielisten mahdollisuudet osallistua pohjoismaiseen yhteistyöhön. Kotimaassa tämä kysymys nähtiin kielipoliittisesti oikeudelliseksi, ja se liittyi äidinkielen käyttämisen mahdollisuuksiin sekä suomen- että ruotsinkielisillä paikkakunnilla. Maan eri osien erityispiirteet ja alueellisen tasapuolisuuden vaatimukset otettiin huomioon erikokoisten ja erilaisessa toimintaympäristössä olevien kuntien kieliohjelmien monipuolisuuden velvoitteissa, joskin ne olivat joustavia. Peruskoulun muiden tavoitteiden vaarantuminen haluttiin estää pysyttämällä peruskoulun kielten tuntimäärä entisellään. Lisäyksiä ei rohjettu esittää.

Kieliohjelmakomitean ehdotusten lähtökohtana oli sekä kansallinen että kansainvälinen toimintaympäristö (konteksti). Peruskoulun ja lukion kieliohjelmaa ehdotettiin kehitettäväksi monipuolisemmaksi komitean asettamien määrällisten ja laadullisten tavoitteiden mukaisesti. Lukion yhdeksi tehtäväksi nähtiin edelleen hyvän ja monipuolisen kielitaidon antaminen. Ammatillisen koulutuksen kieliohjelma rakennettiin peruskoulun kieliohjelman pohjalta.

Komitea katsoi, ettei koulussa voi yleensä saavuttaa niin hyvää kielitaitoa, että sillä pystyttäisiin selviämään kaikissa tulevissa ammateissa. Sen sijaan on eduksi hankkia peruskoulun ja lukion aikana mahdollisimman monissa kielissä vaatimatontakin kielitaitoa, josta on aina hyötyä. Koulun antaman kielitaidon pohjalle voidaan elinikäisen koulutuksen periaatteiden mukaisesti rakentaa lisäosaamista. Aivan uuden kielen opiskelu on aikuisiässä työtehtävien ohella erittäin vaativaa ja siinä vain harvat onnistuvat.

Kieliohjelmakomitean ja lukion opetussuunnitelmatoimikunnan asettamat kielitaitoa koskevat tavoitteet olivat päälinjauksiltaan sopusoinnussa keskenään. Kuitenkin näiden suunnitteluelinten tavoitteenasettelu ja toimenpide-ehdotukset olivat toisenlaiset. Eroavuuksia voi perustella yleisen edun tulkinnan erilaisuuksina erilaisissa toimintaympäristöissä. Myös asiantuntemuksen erilaisuus selittää tulkintojen eroavuuksia ja on yhtenä syynä ristiriitaisuuksiin lukion opetussuunnitelmatoimikunnan toimissa.

### 11.2.2 Kieliohjelma osana 1980-luvun yhteiskunta- ja koulutuspolitiikkaa

#### *Peruskoulun ja lukion lainsäädännön uudistus*

Koululakityöryhmän jälkeen (vrt. luku 11.2.1) lainsäädännön suunnittelu siirtyi koululainsäädännön valmisteluryhmään (1979–1981). Tässä työryhmässä päädyttiin kieliohjelmakomitean ehdotuksen mukaisiin linjauksiin. Oppilaan ensimmäiseksi vieraaksi kieleksi määriteltiin edelleen toinen kotimainen kieli, englanti, saksa, ranska ja venäjä. Kunnat velvoitettaisiin tarjoamaan asukasmäärän perusteella eri laajuisia kieliohjelmia oppilaiden valittavaksi. Ehdotuksessa laajin kieliohjelmavelvoite asetettiin vähintään 70 000 asukkaan kunnille. Niiden tuli tarjota oppilaille kaikkien viiden kielen opiskelumahdollisuus. Kieliohjelmakomitea oli esittänyt laajinta velvoitetta ainoastaan 100 000 asukkaan kunnille.

Kielenopetuksen osuuden lisäämistä siten, että myös suomenkielisillä olisi mahdollisuus lukea peruskoulussa vapaaehtoista kieltä 5. luokalta, ehdotettiin luvanvaraisesti suomenkieliseen peruskouluun,

vaikkakin se mahdollisuus säilyi kattavasti ruotsinkielisessä koulussa. Toinen vieras kieli ehdotettiin valinnaiseksi niille oppilaille, jotka opiskelisivat laajaa matematiikkaa. Vieraskielistä opetusta katsottiin voitavan antaa kouluhallituksen ohjeiden mukaan.

Koululainsäädännön valmisteluryhmän jälkeen hallitus antoi esityksensä vuonna 1982. Hallituksen esityksessä eduskunnalle uudeksi yleissivistävää koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi olivat kieli-ohjelmakysymykset keskeisiä poliittisen valmistelun kohteita. Tähän liittyi edelleen erilaisia näkemyksiä.

Hallituksen esitys ja eduskunnan linjaukset poikkesivat toisistaan. Yhteistä oli se, että oppilaan kieliohjelmaan tuli kuulua peruskoulussa edelleen kaksi pakollista kieltä, joista toisen tuli olla toinen kotimainen kieli. Samaa mieltä oltiin siitä, että kaikkien tulisi osata englantia, mutta englannin ei kaikkien mielestä olisi välttämättä oltava parhaiten osattu kieli tai ettei ainakaan pitäisi edistää muiden kielten kuin englannin opiskelua ensimmäisenä vieraana kielenä. Yksimielisiä oltiin siitä, että ruotsinkielisissä kouluissa saattoi jo ala-asteella olla vapaaehtoinenkin kieli. Sen sijaan suomenkielisissä kouluissa vapaaehtoinen kieli saattoi kuulua kieliohjelmaan ainoastaan lääninhallituksen luvalla. Lisäksi lääninhallituksen päätöksentekoa pyrittiin rajaamaan lainsäädännön perusteluissa.

Kieliohjelman sisällölliset linjaukset liittyivät eduskunnassa ensinnäkin ala-asteen pakolliseen kieleen. Hallituksen esityksessä ei mainittu nimeltä vieraita kieliä, joita peruskoulussa ja lukiossa voitaisiin opettaa, mutta eduskunnassa täydennettiin peruskoululakia siten, että ensimmäisenä vieraana kielenä voivat olla vaihtoehtoina toinen kotimainen kieli, englanti, ranska, saksa tai venäjä.

Lukion kieliohjelman peruslinjaukset olivat sekä valtioneuvostolla että eduskunnalla yhdensuuntaiset. Peruskoulun kieliohjelman monipuolisuus mahdollisti monipuolisen kieliohjelman jatkumisen lukiossa pakollisen vieraan kielen osalta. Sekä valtioneuvosto että eduskunta olivat yksimielisiä siitä, että lukion toisen vieraan kielen tuli olla valinnainen pitkää matematiikkaa opiskeleville oppilaille.

Kieliohjelman monipuolistamisen strategiasta vallitsi yksimielinen käsitys siten, että kunnille säädetään kieliohjelman laadintaan velvoite, jonka tulee kohdistua erilaisena erikokoisiin kuntiin. Kieliohjelman monipuolisuuteen pyrittäisiin siten, että valtioneuvosto hyväksyisi kielenopetuksen yleissuunnitelman, jonka kouluhallitus koh-

dentaisi lääneittäin. Lääninhallitukset ohjaisivat tämän jälkeen alueensa kuntia kieliohjelman oikeaan kohdentamiseen kielikohtaisesti asettamalla eri kieliä opiskelevien oppilaiden osalta määrällisiä tavoitteita.

Tavoitteiden sisällössä hallituksen ja eduskunnan näkemykset erosivat siinä, missä asemassa olevat kielet joutuisivat kieliohjelmavelvoitteen kohteiksi. Hallitus katsoi, että peruskoulussa kieliohjelman sisältyisivät ainoastaan valinnaiset kielet, joista oppilaat saattoivat valita yhden peruskoulun kahdella ylimmällä luokalla. Valitsijoita oli jo ilman velvoitteita noin kolmas osa oppilaista, mikä oli jo sellaisenaan varsin suuri osuus ikäluokasta. Lukiossa kieliohjelma koskisi kaikkia kieliä.

Sen sijaan eduskunta katsoi, että kieliohjelman ohjaamisen tuli kohdistua sekä toiseen kotimaiseen kieleen että vieraisiin kieliin riippumatta siitä, olivatko oppilaalle vieraat kielet pakollisia vai valinnaisia. Pakollisen kielen kohdalla eduskunta katsoi saatuaan perustuslakivaliokunnan tuen näkemykselleen, että oppilaalla voi olla asuinpaikkakuntansa perusteella erilaisia kielivaihtoehtoja. Alun pitäen kieliohjelmakomiteasta lähtenyt näkemys todettiin näin perustuslain mukaiseksi. Lisäksi eduskunta edellytti, että kieliohjelman monipuolistamiseksi kouluviranomaiset sekä keskushallinnossa, lääneissä ja kunnissa toimenpiteillään ohjaavat kielivalintoja. Heidän tuli myös innostaa ja rohkaista vanhempia valitsemaan lapsensa pakolliseksi kieleksi muitakin kieliä kuin englantia. Eduskunta edellytti myös lisäresurssien varaamista monipuolisen kieliohjelman toteuttamiseen.

Eduskunnan päätöksentekoprosessin valmistuttua hallitus sisällytti asetuksiin eduskunnan ilmaiset kieliohjelman tavoitteet. Eduskunta oli jättänyt eräitä kysymyksiä avoimiksi, joiden osalta hallitus teki päätökset oman harkintansa mukaan. Se lisäsi niiden kuntien lukumäärää, jotka joutuivat kieliohjelmaa koskevien velvoitteiden piiriin ja alensi kuntien asukkaiden vähimmäismäärän 30 000:ksi. Hallitus pienensi laajimman velvoitteen piiriin tulevien kuntien asukasmäärään kohdistuvaa velvoitetta, koska se katsoi, että jos tuloksia halutaan saada aikaan, tulee laajan velvoitteen piiriin kuulua useampia kuntia. Toisaalta kieliohjelmakomitea oli halunnut rajoittaa velvoitteen kohteeksi joutuneiden kuntien määrää ja säätää pienemmille kunnille vähempiä velvoitteita, koska se toivoi kieliohjelman suunnitteluun tarkoituksenmukaisia rajoituksia. Se oli katsonut myös, että kunnat voisivat monipuolistaa ohjelmaa myös vapaaehtoisesti. Lisäksi

valtioneuvosto sääti oppilasryhmän perustamiselle velvoittavan alarajan, mikä oli 12 oppilasta. Opetusryhmän kokoa koskeva vaatimus oli poikkeuksellinen, koska se oli koulutuspoliittisesti tuntikehysjärjestelmän periaatteiden vastainen.

Asetukseen sisällytettiin valinnaisen kielen kohdalla sekä peruskoulussa että lukiossa monia lukumääriä koskevia rajoituksia siihen, mitä kieliä voitiin opiskella valinnaisina kielinä ja kuinka monta kieltä sai samassa koulussa enintään opettaa. Poikkeuksia saattoi myöntää joko opetusministeriö tai kouluhallitus.

Rajoituksia purettiin sittemmin vähitellen lainsäädännön yksinkertaistamiseksi. Oppilaan velvoittaminen jatkamaan vapaaehtoisesti valitsemaansa ylimääräistä kieltä edes koko peruskouluajan puhumattakaan lukioon jatkuvana oppimääränä, ei käytännössä toteutunut. Vahinko oli, että ei pyritty vähentämään oppilaiden taktikointia lukiossa pitkän matematiikan ja valinnaisen kielen välillä. Päinvastoin keskushallinnon toimenpiteet ohjasivat siihen käytännössä. Tausalla oli näkemys, että pojat jättäisivät muuten lukio-opinnot kesken.

Vaikka eduskunta korosti vahvasti kieliohjelman monipuolisuuden merkitystä ja lukion valinnaisen kielen aseman tärkeyttä, se ei kuitenkaan edellyttänyt valtioneuvostoa muuttamaan toista vierasta kieltä pakolliseksi. Valinnaisuudesta pitkän matematiikan lukijoille näytti vallitsevan yksimielisyys.

Eduskunta siis korosti 1980-luvulla voimaan tullessa yleissivistävää koulutusta koskevassa lainsäädännössä tahtoaan toteuttaa monipuolista kieliohjelmia sekä peruskoulussa että lukiossa. Tähän tavoitteeseen oli tarkoitus pyrkiä säädöksin, rahoitusta lisäämällä ja ohjaamalla valintoja asianmukaisia tietoja välittäen. Eduskunta määräsi pitkälti kieliohjelman sisältöä ja kieliohjelman monipuolistamista koskevan strategian. Kieliohjelman monipuolistamisen velvoite koski ainoastaan kuntien kieliohjelman tarjontamahdollisuuksia, kuten kieliohjelmakomiteakin oli esittänyt. Sen sijaan oppilaalle jäi mahdollisuus valita, mitä kieltä hän haluaa opiskella vieraana kielenä oman koulun tai kunnan kieliohjelman tarjonnan ja oppilasryhmän vähimmäiskoon rajoissa. Toisen kotimaisen kielen valintaan jäi joustavuutta siinä, aloittaako oppilas vai aloitetaanko kunnassa tai koulussa toisen kotimaisen kielen opiskelu jo ala-asteella vai yläasteella.

Poliittinen päätöksentekijä pyrki lisäksi eri tavoin antamaan säädöksissä ja niiden perusteissa viestin siitä, että valinnaisen kielen ot-

taminen opinto-ohjelmaan tehdään harkitusti ja opiskeluun sitoudutaan koko yleissivistävän koulutuksen ajaksi. Saadut kokemukset ovat kuitenkin osoittaneet, ettei kyseinen periaate useinkaan toteudu käytännössä. Lainsäädännön uudistuksessa käytettiin 1980-luvulla vielä suhteellisen monia säädöksiä ja määräyksiä. Samalla käytettiin myös rahoitus- ja informaatio-ohjantaa. Informaatio-ohjannan antaminen nähtiin eduskunnassa pääosin kunnan velvollisuudeksi.

### 11.2.3 Peruskoulun ja lukion kieliohjelmaa tarkistetaan

Peruskoulun ja lukion kielisuunnittelu oli 1980- ja 1990-luvun vaihteessa vilkasta. Kansainvälistyminen lisääntyi sekä perinteisen läntisen Euroopan toimintaympäristössä että Keski- ja Itä-Euroopan maiden kanssa tehtävässä yhteistyössä. Monipuolisen kielitaidon kehittäminen kaikkia kansalaisia koskevana haasteena oli tuolloin kulttuuripiirien, koulutuspoliitikkojen ja koulutuksen asiantuntijoiden sisäistävä tavoite.

Euroopan kansallisten kielten ja kulttuurien opetuksen suunnittelutyön aikana Euroopassa tapahtui suuria muutoksia. Kielitaidon tarpeen arvioinnissa lähtökohtana oli elinkeinoelämän, opetuksen ja tutkimuksen sekä kulttuuritoiminnan lisäksi eurooppalainen identiteetti. Eurooppalaisuuden tunnusmerkiksi arvioitiin monikielisyys ja monikulttuurisuus. Peruskouluun ja lukioon haluttiin aikaisempaa enemmän espanjan ja italian kielen opetusta. Peruskoulussa ei näitä kieliä ollut kuitenkaan mahdollista opettaa. Suunnittelu tuottikin tulosta, sillä lainsäädäntöä muutettiin jo ennen ehdotusten julkistamista.

Valtioneuvosto oli sitoutunut kieliohjelman monipuolistamiseen kielenopetuksen yleissuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Kieliohjelman monipuolistamisen tehostaminen, vieraskielinen opetus ja kaksikielisyiden edistäminen tulivat ajankohtaisiksi 1980-luvun ja 1990-luvun vaihteessa. Tässä yhteydessä poliittiset päätöksentekijät viitoittivat suuntaa myös kielten opetuksen tuntien lisäämiselle peruskoulussa. Kaksikielisyiden vahvistamiseen pyrittiin mahdollistamalla peruskoulussa toisen kotimaisen kielen opiskelu vaativan opetussuunnitelman mukaan (Työryhmän muistio 1990:16). Tarve tähän oli suomenkielisessä peruskoulussa kuitenkin pientä.



Tähän ajankohtaan osuu kaksi merkittävää kielipoliittista painopistealuetta. Ensinnäkin kielisuunnittelussa (Työryhmän muistio 1989:47) tuotiin ensimmäistä kertaa avoimesti esille mahdollisuus opettaa jo peruskoulussa kielellisesti suuntautuneille suomenkielisille oppilaille yhtä paljon vierasta kieltä kuin ruotsinkieliselle oppilaille. Tavoitetta noudatettiin siten, että peruskoulun viidennellä luokalla alkavan englannin kielen opiskelu tehtiin mahdolliseksi niille oppilaille, jotka aloittivat ensimmäisen vieraan kielen opinnot muulla kuin englannin kielellä. Koska suunnitteluvaiheessa kävi ilmi, ettei keskuhallinnossa ollut innostusta asiaan, uudistus alkoi ainoastaan kokeiluna. Kokeilua vaikeutti se, että peruskoulun muiden aineiden opetusta tuli vastaavasti vähentää laajennetun kieliohjelman vuoksi. Tämä aiheutti erimielisyyttä muiden aineiden opettajien keskuudessa. Kokeilun päästyä käyntiin kävi ilmi, että kieliohjelma alkoi kuitenkin monipuolistua.

Toinen keskeinen kysymys oli eduskunnassa tehty aloite toisen kotimaisen kielen pakollisuuden poistamiseksi. Se tapahtui koulutuspoliittisen selonteon yhteydessä. Alkuperäisenä tavoitteena oli koulutuspoliittisen selonteon yhteydessä saada eduskunnan ja hallituksen kesken keskustelua muista yhteiskunta- ja koulutuspoliittisista kysymyksistä. Kieliohjelmaan liittyvien kysymysten oli määrä olla ainoastaan osana hallituksen harjoittamaa yhteiskunta- ja koulutuspoliittista uudistustyötä. Yllätykseksi nousi sivistysvaliokunnassa esitys saada toinen kotimainen kieli poistetuksi peruskoulun pakollisten aineiden joukosta. Sivistysvaliokunnan enemmistö asetti toisen kotimaisen kielen (ruotsin) poistamisen kannalle. Toinen kotimainen kieli jäi kuitenkin yleisistunnossa tapahtuneen äänestyksen jälkeen peruskouluun. Tästä asiasta käytiin niin laajaa keskustelua, että koulutuspoliittisen periaatekeskustelun katsottiin kärsineen toisen kotimaisen kielen vietyä liian paljon aikaa ja huomiota.

#### 11.2.4 Kieliohjelmapolitiikka ja koulutuspolitiikka suhteessa yksilön kieliohjelmaan

Kielisuunnittelussa asetettiin sekä kvantitatiivisia että kvalitatiivisia kieliohjelman tavoitteita. Suunnittelukäytäntö perustui keskiasteella, ammatillisessa koulutuksessa ja lukiossa määrällisiin tavoitteisiin.

Näiden koulumuotojen määrällinen suunnittelu kohdistui oppilaiden lukumääriin ja oli tiukemmin toteutettua kuin eri kielten määriä koskeva tavoitteenasettelu. Poliittiseen päätöksentekoon perustuva kieli-suunnittelu (Kielenopetuksen yleissuunnitelma) oli ohjeellista ja hallinnon eri tasojenkin kesken oli joustavuutta.

Yksilökohtaisena tavoitteena oli elinikäisen koulutuksen näkökulmasta, että suomalaisten tulisi osata vähintään kahta vierasta kieltä, joista toisen tuli olla toinen kotimainen kieli. Kielitaidon enimmäismäärälle ei katsottu olevan syytä asettaa rajoituksia. Tämä perustui siihen, ettei Suomessa tai muualla maailmassa tehdyistä tutkimuksista saatu tukea sille, että eri kielten osaamisen ja oppimisen määrällä olisi jokin yksilökohtainen yleispätevä raja. Kieltenopetuksen määrä edellyttää poliittisen päätöksentekijän ratkaisua. Ratkaisun tulisi perustua yhteiskunta- ja koulutuspoliittiseen näkemykseen kielitaidon tarpeesta. Huomioon on otettava koulumuotojen työnjako ja koulutukseen käytettävä kokonaisaika.

Peruskoulun koulutuspoliittinen päätöksenteko edellytti peruskoulussa opiskeltavien kielten määrän rajoittamista myös maksimin osalta. Oppilaalle katsottiin mahdolliseksi tarjota peruskoulussa yleensä enintään kolmen eri kielen opiskelumahdollisuus. Eräissä tapauksissa kieliä voisi olla neljä (latina). Lukion kieliohjelman suunnittelussa pidettiin vähimmäistavoitteena kolmen kielen opiskelua ja eräissä tapauksissa myös neljän.

Lisäksi määriteltiin suunnittelun lähtökohdaksi, kuinka suuria määriä eri vieraiden kielten osaamista tulisi suomalaisessa yhteiskunnassa olla erityisesti työelämässä toimivassa väestössä. Tällöin toiset osaisivat eri tasoisesti useampia kieliä ja toiset vähintään eri tasoisesti kahta kieltä. Kielitaidon laatua koskevat tavoitteet määriteltiin suunnittelussa osaamisen tasona suomen, ruotsin, englannin, saksan, ranskan ja venäjän kielessä. Tavoitteiden asettaminen kohdistui tässä yhteydessä lähinnä työelämässä toimivaan väestöön. Lisäksi asetettiin monia erilaisia ja eritasoisia tavoitteita, joiden arvioitiin tutkimuksen perusteella vaikuttavan kielitaidon laatuun.

Tavoitteiden asettelua ohjasi näkemys siitä, ettei oppilas vielä kouluaikana tiedä, mitä kieliä hänen aikuiselämässä edellytetään osaan ja mitä etua hänelle saattaa tulla jonkin kielen osaamisesta. Kielitaidon jatkuva kehittäminen on helpompaa muussa koulutuksessa ja työelämässä, jos kouluaikana on ollut mahdollisuuksia saada edes

kielen alkeiden opetusta. Eräiden yksilölle ja yhteiskunnalle tärkeiden kielten taidon alkeiden opettamista ei pitäisi siirtää peruskoulusta ja lukiosta muissa koulutusmuodoissa, esimerkiksi korkeakouluissa, opetettaviksi.

Tarkoituksena oli, että kielitaito jakautuisi siten, että kaikkien tulisi osata kotimaisia kieliä, suomea ja ruotsia. Samoin kaikkien pitäisi osata englantia. Kuitenkaan englannin ei tarvitsisi olla kaikilla oppilailta ensimmäisenä vieraana kielenä, vaan kielivalintojen tulisi monipuolisemmin jakautua muiden kielten, kuten kotimaisten kielten sekä saksan, ranskan ja venäjän, osalle. Taustalla oli tavoite turvata suomalaisten kielitaidon monipuolisuus siten, että kansalaiset osaisivat parhaana kielenään tasaisemmin eri kieliä. Saksan ja venäjän kielen taitoa tulisi koko työelämässä toimivassa väestössä olla molempia noin 30 prosentilla ja ranskan taitoa noin 15–20 prosentilla väestöstä.

Suunnittelussa ei 1970–1980-luvuilla pyritty missään yhteydessä täysin vapaaseen kielivalintaan. Lainsäädännön tulisi sisältää maininnat niistä kielistä, joita peruskoulussa ja lukiossa voitaisiin opettaa. Erityisen tärkeää tämän katsottiin olevan pakollisten kielten kohdalla. Tätä näkemystä ohjasi käsitys siitä, että täysin vapaa kielivalinta johtaisi kansallisen kieliohjelmapolitiikan hajoamiseen. Samansuuntainen käsitys on tullut esille kielipoliittista suunnittelua koskevissa tutkimuksissa. Vapaa valinta eli jättäytyminen markkinaohjauksen varaan saattaisi vaikeuttaa systemaattisen opetuksen toteutumista ja myös tuottaa vaikeuksia sekä opintojen jatkuvuudessa että opettaja-järjestelyissä. Tarvitaan koordinaatiota. Pätevän opettajiston saaminen tehtäviin eri puolelle maata edellyttää yleensä pysyvän työsuhteen tarjoamista.

Tavoitteiden toteuttamiseksi sekä suunnittelussa että poliittisessa päätöksenteossa (valtioneuvosto ja eduskunta) ehdotettiin käytettäväksi erilaisia poliittisen päätöksen tekijälle mahdollisia päätöksenteon instrumentteja: aluksi pääosin normeja tai määräyksiä sekä erilaisin painotuksin aineellista ja henkistä panostusta. Tähän pyrittiin sekä virkamiesten että poliittisen päätöksentekijän taholla ja voimakkaimmin järjestöjen voimin. Erilaisia organisoitintapoja tuotiin esille. Informaatio-ohjaus oli myös instrumenttina mukana, joskin keskuksellinnossa yhdistettynä muihin päätöksenteon välineisiin, lähinnä lainsäädäntöön.

## 11.2.5 SUKOLin ja tutkimuksen osuus

### *SUKOL ja tutkimus 1970-luvulla*

Suomen kieltenopettajien liitto (SUKOL) otti 1970-luvulla voimakkaasti kantaa valtakunnallisiin kieliohjelmanpoliittisiin kysymyksiin. Liiton vaikutusvaltaa lisäsi sen entisen puheenjohtajan nousu kansanedustajaksi ja liiton yksimielisyys kielipoliittisissa linjauksissa. Yhteisvoimin oli puheenjohtaja saatu parlamenttiin, ja työ näytti ainakin ulospäin saumattomalta. SUKOLin puheenjohtajat ja Tempuksen päätoimittaja paneutuivat tuona aikana aktiivisesti yhteiskunnallisiin ja koulutuspoliittisiin kysymyksiin ja seurasivat keskushallinnon tapahtumia kiinteästi. Liitto hoiti yhteydet keskushallintoon ja toisiin järjestöihin. Yleensä oli kysymys järjestöistä, joiden jäsenten ymmärrettiin tarvitsevan työssään vieraita kieliä.

Kielenopetuksen asiantuntemus keskittyi lähes kokonaan SUKOLin johtohenkilöihin ja eräisiin vaikuttajayksilöihin. Liiton vaikutusvaltaa tuki hallinnon keskittyneisyys ja Opettajien ammattijärjestön pedagogisen toiminnan vaatimattomuus. Lisäksi SUKOLin ajama kieliohjelman monipuolistamisen tavoite tuki samalla kieltenopettajien työllisyyttä. Jäsenistöhan koostui pääosin yläasteen ja lukion opettajista, ja heissä oli runsaasti saksan, ranskan ja venäjän opettajia, joita työllisyysnäkömät huolestuttivat.

Liiton levittämät tiedot kieliohjelman monipuolisuuden tarpeesta saivat hyvin julkisuutta, sillä SUKOL sai paitsi jäsenlehtensä myös muuten kannanottonsa hyvin julkisuuteen. Koska kuntien hallinnossa ei yleensä silloin yhdistynyt koululainsäädännön ja kieltenopetuksen asiantuntemusta, opasti SUKOL jäsenlehdessään, millä tavoin kunnat voivat hakea valtioneuvostolta lupaa monipuolisen kieliohjelman järjestämiseen.

SUKOL kiinnitti huomiota myös kieliryhmien kokoon ja erityisesti saksan, ranskan ja venäjän opetuksen aloittamiseen edellyttämiin oppilasmääriin. Siihen aikaan kielten opetusryhmien kokoa koskevat vaatimukset olivat yleensä opetusministeriön ohjeiden varassa.

Kieliohjelman monipuolisuuden edistämiseen sopi hyvin kieliohjelmakomitean tapainen elin, ja siitä syystä SUKOL kiirehti sitä. Pyrittiin myös toisen kotimaisen kielen aseman turvaamiseen ammatil-

lisessa koulutuksessa. Kielitaidon tutkimuksista saadut tulokset osoittivat liiton esittämien näkemysten olevan sopusoinnussa myös tutkimustulosten kanssa. Monipuolisen kieliohjelman takana oli ajan henki ja yleinen mielipide. Tämä kävi ilmi myös siitä, että elinkeinoelämä ja kulttuuripiirit tukivat näitä tavoitteita. Nähtävissä olivat lisäksi tiedot peruskoulun kielivalinnoista, jotka lähes pelkästään keskittyivät englannin kieleen.

SUKOL sai tietoa siitä, että samanaikaisesti valmisteltavan lukion opetussuunnitelmauudistuksen yhteydessä oli pyrkimystä kielenopetuksen vähentämiseen ja toisen vieraan kielen tekemiseen valinnaiseksi aineeksi. SUKOL oli vuonna 1975 pyrkinyt ymmärtämään poliittisten päätöksentekijöiden ratkaisua siirtää linjajaon poistamisen yhteydessä kolmas vieras kieli lukiossa valinnaiseksi kaikille oppilaille. Ennen tämä vieras kieli oli ollut pakollinen kielilinjan oppilaille. Liiton lehdessä ei juuri kritisoitu kielilinjan poistamista, huolta kannettiin sen sijaan kieliryhmien koosta ja pakollisen ja valinnaisen kielen eli kolmannen ja toisen vieraan kielen opettamisesta samassa ryhmässä.

Liiton edustajat olivat käytännössä lähes ainoita kielenopetuksen asiantuntijoita, koska 1970-luvulla alan tutkimusta oli niukasti. Tietoa ulkomailla tehdystä tutkimuksesta oli vaikea saada eikä sen välttämättä katsottu soveltuvan suomalaiseen käyttöön. Tutkimuksessa olivat etusijalla kielen oppimisen ja opettamisen ongelmat. Peruskoulun uudistus edellytti nimenomaan eri oppiaineiden didaktiikan tuntemusta.

SUKOLin johtohenkilöt ja kielten opetuksen vaikuttajat arvostivat tutkimuksen kautta saatua näkemystä. SUKOLin aloitteesta oli laadittu jo 1970-luvun puolivälissä kielenopettajien ja kielenopettajiksi koulutettavien tarpeeseen käsikirja, johon oli koottu liiton arvostamien kokeneiden kielenopetuksen tuntijoiden kirjoituksia. Rivijäsenet pitivät usein tutkijoita, kuten virkamiehiäkin, liian teoreettisina ja kielenopetuksen käytännölle vieraina. Taustalla väikkyi myös oppikoulun asiantuntemuksen omaavien aikaisempi nihkeä suhtautuminen peruskouluun.

SUKOLin vaikutus heijastui kieliohjelmakomitean kokoonpanossa. Komitean jäsenistä suurin osa oli liiton johtohenkilöitä. Kieliohjelmakomiteassa ja komitean kuulemissa asiantuntijoissa oli myös elinkeinoelämän tuntemusta. Asiantuntijoiden joukko oli hyvin monipuol-

linen ja laaja.

Näihin aikoihin Jyväskylässä oli jo alkanut kehittyä oppimisen ja opetuksen asiantuntemuksen rinnalla myös kiinnostus ja asiantuntemus kieliohjelmepoliittisiin kysymyksiin. Tämä tuli esiin jo komitean asettamisen suunnittelussa ja elinikäisen koulutuksen hahmottamisessa. Konkreettinen aloite komitean asettamiseen tuli lukion opetussuunnitelmatoimikunnan sisältä vieraiden kielten opetuksen jaostosta tutkijan muotoileman kirjeen muodossa.

Komitean työn alkuvaiheessa todettiin tarpeelliseksi saada tutkija mukaan suunnittelutyöhön, jotta tutkimuksen kautta saataisiin viitettä eri koulumuotojen tehtävästä yksilön kielitaidon kehittämisessä ja kaikesta siitä, mitä tarvitaan kansallisen kielitaitovarannon kehittämiseen. Tutkimuksen panos oli käsitteellisesti hahmottavaa ja myös lisäksi opettamisen ja oppimisen kokonaisuutta valaisevaa. Tutkimuksen ja tutkijan panos oli keskeistä ja vaikutti oleellisesti työn laatuun kieliohjelman määrällisten ja laadullisten tavoitteiden asettelussa sekä kieliohjelman kytkennöissä yhteiskunta- ja koulutuspoliittisiin tavoitteisiin. Kieliohjelmakomiteassa tutkijalla oli osallistujan rooli. Komiteatyöstä saatu kokemus edisti myös tutkijayhteisön kehittymistä Jyväskylään.

### *SUKOL ja tutkimus 1980-luvulla*

SUKOLin vaikutusmahdollisuuksia 1980-luvun kieliohjelmepoliittiseen päätöksentekoon eduskunnassa tuki edelleen paitsi sen entisen puheenjohtajan mahdollisuudet vaikuttaa eduskunnan sisällä päätöksentekoon myös muihin puolueisiin kuuluvat sivistysvaliokunnan edustajat, joiden ajattelua ohjasi yhteiskunta- ja koulutuspoliittinen näkemys monipuolisen kielitaidon tarpeellisuudesta. Myös liiton jäsenlehdessä Tempuksen linjaukset olivat edelleen määrätietoisesti monipuolisen kieliohjelman toteutumisen kannalla. SUKOLin edustajat korostivat tätä tavoitetta eduskunnassa ja julkisuudessa toistuvasti. Liiton yhteydenpito Opettajien ammattijärjestön pedagogisten järjestöjen kanssa alkoi tiivistyä.

SUKOL taisteli johdonmukaisesti ala-asteen kielenopetuksen alkamisajankohdan säilyttämisen puolesta 3. luokalla eikä kielenopetuksen aloittamisikään tehtykään muutoksia. Liiton julkilausumissa

alkoi aikaisempaa useammin esiintyä viittauksia toisen kotimaisen kielen, englannin, saksan, ranskan ja venäjän kielen lisäksi myös lähinnä espanjan ja italian merkitykseen. Näille kielille perustettiin omat yhdistykset 1980-luvulla.

Tempus-lehdessä alkoi 1980-luvun puolivälin jälkeen olla pohdiskelua siitä, miksi suomenkielisen peruskoulun ala-asteella ei voinut opiskella yhtä laajasti kahta oppilaalle vierasta kieltä kuin ruotsinkielisissä peruskouluissa. Tempuksen pääkirjoitus otti tähän myös kantaa. Lehden perusteluna oli kuitenkin ainoastaan suomen- ja ruotsinkielisten oppilaiden yhdenvertaisuus. Tuolloin ei ilmeisesti rohjettu vielä puhua avoimesti kielellisesti suuntautuneista, kieliä harrastavista oppilaista, puhumattakaan lahjakkaista oppilaista. Muistissa lie nee ollut 1970-luku, jolloin tällaisten ajatusten esittämisen arveltiin ärsyttävän virkamiehistöä ja poliitikkoja.

SUKOLin ehdotus vapaaehtoisesta kielestä näyttääkin vaikuttaneen poliitikkoihin, koska pian sen jälkeen opetusministeriössä valmisteltiin asiaa koskeva muistio, jossa asetuttiin varovaisesti esityksen kannalle. Edellytyksenä kuitenkin oli virkamiesvalmistelun mukaan, että kielitunnit vähennettäisiin muiden aineiden opetuksesta. Tämä merkitsi sitä, että peruskoulussa annettaisiin kaikille sama määrä opetusta. Toisille opetus ei voisi olla laajempaa eikä kieliohjelman takia tulisi aiheutua kustannusten lisäyksiä.

Vuosikymmenen loppupuolella näkyy SUKOLin toiminnassa yksituumaisuuden rakoilua. Kieliohjelman monipuolisuutta korostetaan, mutta monipuolisuuden toteuttamisen tavasta ei olla enää yksimielisiä. Toiset haluavat monipuolisuutta jo peruskoulun ala-asteella, toiset vasta yläasteella tai lukiossa. Puheenjohtaja kiittelikin tilannetta jäsenlehdessä, koska kaikki voivat olla tyytyväisiä, kun kouluissa voi opiskella lähes kaikkia kieliä.

Samalla alkoi SUKOLin vaikutusvalta vähentyä. Mielenpitoissa heijastuu SUKOLin jäsenistön muutos. Pääosa saksan, ranskan ja venäjän opettajista oli siirtynyt yläasteelle ja lukioon, lähtenyt työelämästä tai ainakin jättäytynyt johtotehtävistä. SUKOLin jäsenten edunmukaista oli pitää huolta ennen kaikkea yläasteiden ja lukioiden monipuolisesta kieliohjelmasta.

Ala-asteella oli pääosin englannin ja toisen kotimaisen kielen opettajia, joiden edun mukaiselta ei tuntunut muiden kielten osuuden lisääminen. Liiton toiminnassa ei enää vallinnut yleistä yhteiskunnal-

lista eikä koulutuspoliittista ajattelua. Yhteiskunnallis-koulutuspoliittinen kehitys johti siihen, että poliittisen päätöksenteon vahvaksi tahoksi valtion rinnalle tulikin kunta. SUKOL joutui keskittymään molempiin päätöksenteon tasoihin. Se on alueyhdistyksissä luottamusmiesvoimin toimivalle SUKOLille vaativa haaste.

Valtakunnallisessa kielisuunnittelussa painopisteenä oli 1980-luvulla Euroopan ulkopuolisten kulttuurien ja kielten (1984–1985, Komiteanmietintö 1986:1) sekä Euroopan kansalliskielten ja kulttuurien opetuksen (1989–1991, Komiteanmietintö 1991:6) ja niiden tutkimuksen tilan selvittäminen ja edistäminen. Näiden toimikuntien jäsenistössä oli runsaasti eri korkeakoulujen asianomaisten kielten professorikuntaa. Euroopan kansalliskielten ja kulttuurien opetuksen suunnittelussa oli myös mukana kielisuunnittelun ja tutkimuksen asiantuntemusta. Ehdotusten taustakuvaus käsittääkin laajan katsauksen Suomen kielisuunnittelun vaiheisiin 1900-luvun jälkipuoliskolla.

Tavaksi oli myös jo tullut, että kaikissa peruskoulun ja lukion kieliohjelmia käsittelevissä yhteyksissä oli mukana kielisuunnittelun tutkimuksen edustaja useimmiten Jyväskylän yliopistosta. Tämä oli tärkeää myös kaksikielisyyttä ja vieraalla kielellä opettamista koskevassa kielisuunnittelutyössä (1991–1992, Komiteanmietintö 1992:16). Mukaan tuli myös Vaasan yliopisto. Vieraalla kielellä annettava opetus oli varsin uutta Suomen peruskouluissa ja lukioissa vieraskielisiä erikoiskouluja lukuun ottamatta. Vaasan yliopistossa oli perehdytty kielikylpyopetukseen ja sen tutkimukseen.

## 11.2.6 Kieliohjelmepoliittinen suunnittelu 1990-luvulla

### *Kieliohjelmepoliittinen suunnittelutapa muuttuu*

Kielipoliittinen suunnittelu eteni 1980- ja 1990-luvun vaihteeseen saakka sekä erilliskysymyksenä että osana yhteiskunta- ja koulutuspolitiikkaa. Lainsäädännön purkaminen ja päätöksenteon siirtäminen hallintohierarkiassa kuntiin ja kouluihin vaikutti osaltaan erillisen peruskoulun ja lukion kieliohjelmepoliittisen suunnittelun loppumiseen 1990-luvulla. Kieliohjelmepoliittisia linjauksia sisältyi kuitenkin valtioneuvoston hallituskausia koskeviin kehittämissuunnitelmiin koko



vuosikymmenen ajan. Yleinen luottamus suunnittelun vaikutukseen ja valtiovallan ohjailuun alkoi hiipua.

Tosin 1990-luvun alkuvaiheessa (1991–1992) nousivat peruskoulun ja lukion kieliohjelmakysymykset esille suunniteltaessa peruskoulun ja lukion tuntijakoa. Tässä yhteydessä pyrittiin uudelleen toisen kotimaisen kielen siirtämiseen valinnaisen kielen asemaan peruskoulussa. Toisena tavoitteena oli englannin kielen säätäminen ainoaksi ensimmäiseksi vieraaksi kieleksi. Perusteluina käytettiin edelleen myönteissävytteisiä ilmaisuja: lisätä valinnaisuutta, selkeyttä, yksinkertaistaa ja monipuolistaa kieliohjelmaa. Myös kustannusten säästöihin vedottiin.

Näiden suunnitelmien hyväksyminen olisi saattanut muuttaa täysin aikaisempia strategisia linjauksia siltäkin osin, että ruotsinkielisen väestön kieliohjelman olisi katsottu voivan poiketa suomenkielisten ohjelmasta. Suunnittelu oli yleispiirteittäistä, koska tavoitteena ilmeisesti oli kokonaisuohjelman laatiminen, johon edettäisiin asteittain. Peruslinjauksetkin jäivät vaille hallituksen hyväksymistä, joten esitystä toisen kotimaisen kielen poistamisesta ei valmisteltu eduskunnan käsittelyyn.

Peruskoulun kieliohjelma jäi ennalleen ja lukion osalta muutoksena oli, että toinen vieras kieli siirtyi kokonaan valinnaiseksi ja kytkeä matematiikan laajuuteen poistettiin. Lukion ratkaisun on todettu vähentäneen kielivalintoja.

Kieliohjelmakysymykset tulivat 1990-luvulla esiin erikoiskoulujen suunnittelussa. Näitä olivat yksityiset vieraskieliset koulut (Deutsche Schule, English School ja International School), erityisesti niiden niveltäminen valtionosuusjärjestelmään, IB- (International Baccalauréat) koulutuksen kehittäminen englanninkieliseen ylioppilastutkintoon valmentavana lukiokoulutuksena sekä Itä-Suomen koulun suunnittelu, jossa keskityttiin venäjän kielen taidon kehittämiseen ja opetuksen antamiseen osittain venäjän kielellä.

### *Vuoden 1999 koulutusta koskevan lainsäädännön uudistus*

Koulutusta koskeva lainsäädäntö päätettiin uudistaa kokonaisuudessaan 1990-luvulla (Työryhmän muistio 1995:1; Komiteanmietintö 1996:4). Lainsäädännön uudistuksen tavoitteena oli säädösten purka-

misen jatkaminen ja lainsäädännön kodifioiminen käyttäen uutta sää-  
tämistapaa. Koulutoimen tiukan säätelyn arvioitiin rajoittaneen ja es-  
täneen tarkoituksenmukaisten, paikallisiin olosuhteisiin soveltuvien  
hallinto-, opetus- ja muiden järjestelyjen käyttöön ottoa. Arveltiin, et-  
tei kuntien hallintovirkamiesten ja opettajien korkeaa koulutustasoa  
ja ammattitaitoa ollut hyödynnetty riittävästi entisen lainsäädännön  
aikana.

Kieliohjelmaa koskeva säädöstapa muuttui kieliohjelman osalta.  
Säännösten perusteluissa todetaan, että peruskoulun ja lukion oppi-  
aineet pysyvät ennallaan. Tämä toimi lainsäädännön valmisteluvai-  
heessa perusteluna sille, ettei pakollisten kielten vaihtoehtoja ole tar-  
koituksena muuttaa. Koska perustelut eivät ole päätöksentekijöitä si-  
tovia, voidaan kieliohjelmasta päättää tulevaisuudessa ilman edus-  
kunnan myötävaikutusta, ellei eduskunta oma-aloitteisesti nosta asi-  
aa esille. Säädetty on ainoastaan siitä, että toista kotimaista kieltä ope-  
tetaan sekä peruskoulussa että lukiossa ja että myös vieraita kieliä ope-  
tetaan.

Eduskunnan sivistysvaliokunta kiinnitti lainsäädännön käsitte-  
lyssä kielenopetuksen osalta huomiota vähemmistökielten opettami-  
seen ja maahanmuuttajien kielitaitoon. Mainintoja oli myös vieraskie-  
lisestä opetuksesta. Eduskunta on edellyttänyt, että tuntijako ja ope-  
tussuunnitelman perusteet varmistavat myös tulevaisuudessa opetuk-  
sen riittävän valtakunnallisen yhtenäisyyden ja jatko-opintokelpoisuu-  
den.

### 11.2.7 SUKOL ja tutkimus 1990-luvulla

SUKOL in taholta ei esitetty 1990-luvun koulutusta koskevan lainsäädännön yhteydessä kansalliseen kieliohjelmapolitiikkaan liittyviä kannanottoja poliittisille päätöksentekijöille. Keskitetyn hallinnon purkaminen ja siirto valtionhallinnosta paikallishallintoon on ilmeisesti vaikuttanut osaltaan siihen, että myös opetuksesta yleensä ja kielenopetuksesta erikseen huolta kantaneiden etujärjestöjen vaikutusmahdollisuudet ovat vähentyneet ja samalla pyrkimykset vaikuttaa koulutus- ja kielipolitiikkaan ovat heikentyneet. Tutkimukselle on jäänyt runsaasti tehtävää ja vastuuta koulutuspolitiikan ja kieliohjelmapolitiikan vaikuttavuuden, tuloksellisuuden ja tehokkuuden seuraamisessa

arviointitoiminnan välinein. Kieliohjelman keskeisissä tavoitteissa, jotka koskevat toisen kotimaisen kielen asemaa ja pyrkimystä toteuttaa monipuolista kieliohjelmää, ei ole havaittavissa sanottavasti koulutuspolitiikan suunnanmuutoksia. Maahanmuuttajien suomen kielen oppimiseen näkyy kiinnitettävän enenevää huomiota. Ennen muuta kuitenkin tavat, joilla keskushallinnossa tavoitteisiin pyritään, ovat huomattavasti muuttuneet.

## 12 OSAAMISTA JA NÄKEMYSTÄ TULEVAISUUTEEN

Suomen liittyttyä Euroopan unionin jäseneksi ja kansainvälistymisen lisääntyttyä kielitaito sekä eri kulttuurien ymmärtäminen ja kielen käyttöön liittyvien asenteiden tunnistaminen ovat tulleet entistä tärkeämmiksi ja ne koskettavat laajaa osaa väestöstä. Opetusministeriön kehittämissuunnitelman (1995–2000) mukaan tarkoituksena on tarjota 60–65 prosentille ikäluokasta mahdollisuus opiskella korkeakoulussa. Tämä merkitsee sitä, että yli puolet suomalaisista tulee lähivuosikymmeninä suorittamaan korkeakoulututkinnon joko yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa. Näin pitkälle koulutetun väestön, elinkeinoelämän ja myös kulttuurielämän vaikuttajien kielipoliittinen tietämys ja kielitaidon kehittymiseen vaikuttavien tekijöiden ja asenteiden ymmärtäminen on ala, joka selvästi kaipaa vahvistamista.

Esimerkkinä voi mainita suhtautumisen omaan äidinkieleemme. Suomalaisten kansalliskielet, suomi ja ruotsi, ovat molemmat vähän puhuttuja kieliä. Pienen kielen kannalta on erittäin tärkeää, että sen kehittymisestä pidetään huolta. Kansainvälisessä ja akateemisessa toimintaympäristössä työskentelevät kantavat tosiasiallisen vastuun siitä, että kansainvälisille ja eri tieteenalojen uusille käsitteille luodaan oma-kieliset vastineet ja niitä käytetään aktiivisesti.

Suomessa ei myöskään voida lähteä siitä, että kansainvälisen yhteistyön arjessa suurten kieliyhteisöjen, kuten saksan- ja ranskankielisen yhteisön, edustajat pitävät vieraiden käyttöä yhtä luonnollisena kuin me. Näitä kieliä käyttävät eurooppalaiset eivät ole kuitenkaan kansainvälisen yhteistyön häiriköitä, jos he edellyttävät oman kielensä laajaa käyttöä kansainvälisessä yhteistyössä. Suomalaisilta edellytetään useiden vieraiden kielten osaamista. Raskaan kieliohjelman hokemasta, olisikin jo syytä luopua ja ymmärtää välttämättömyys etuna eli mitä kaikkea hyötyä ja tyydytystä voimme saada vastineeksi ponnisteluista monipuolisen kielitaidon hyväksi. Toisaalta kieliohjelmaamme ei enää voidakaan pitää raskaana. Erityisesti lukiossa kieliohjelma on itse asiassa pikemminkin ohut. Peruskoulun kieliohjelman toteutuminen osoittaa kielivalintojen vähentyneen viime vuosina. Kun tämän hetken peruskoulun ylimpien luokkien oppilaat siirtyvät luki-oon, kielivalinnat kapenevat entisestään, ellei lukio-opintojen osalta tapahdu muutoksia.

Maamme ruotsinkielisen yhteisön suurimman päivälehden kir-

joitusten jatkuva seuraaminen on havahduttanut huomaamaan, että maamme ruotsinkielisen väestön kulttuuri- ja kouluelämän vaikuttajilla on huomattavasti laajempi näkemys paitsi oman äidinkielen tärkeydestä samalla myös muiden vieraiden kielten taidon vaalimisen merkityksestä kuin enemmistökieliselä väestöllä. Erityisesti Vaasan yliopisto on luonut kielentutkimuksen perinnettä, joka rikastuttaa ja kehittää omalta osaltaan maan kielipedagogiikan tutkimusta ja kaksikielistä yhteiskunnallista elämää.

Nähdäkseni 2000-luvun haasteisiin kuuluu Jyväskylän yliopiston soveltavan kielitieteen, kielitaidon arvioinnin ja kielisuunnittelun voimakkaan keskuksen infrastruktuurin ylläpitäminen ja kehittäminen. Pidän soveltavan kielitieteen perinteen kehittämistä välttämättömänä. Soveltavan kielitieteen alan tuntemuksen tarpeen ja vaikuttavuuden voi ennakoida entisestään kasvavan. Tämä näkyy jo virkamiesten kielitaitoa koskevan selvitystyön yhteydessä.

Vaikka mahdollisuus harjoittaa kansainvälistä yhteistyötä rauhanomaisissa oloissa on jättänyt poliitikoillemme tilaa osallistua ulkopoliittisiin hankkeisiin aikaisempaa väljemmin, maantieteelliset raja-alueet ovat kuitenkin kaikissa oloissa edelleen tärkeitä ja eri kielten kohtaamispaikkoja. Yhteyksiä naapurimaahan Ruotsiin ja muuhun Pohjolaan, Venäjään ja Viroon ja Itämeren ympärysmaihin on edelleenkin kehitettävä ja kielisiteitä ylläpidettävä.

Muualla Euroopassa ja erityisesti Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston toimissa on kieliohjelman suunnittelun kapasiteetti kehittynyt vahvasti. Eurooppalaiset kielentutkijat pystyvät yleensä toimimaan aktiivisesti ranskan-, saksan- ja englanninkielisessä kieliyhteisössä. Siksi olisi huolehdittava siitä, että suomalaisissakin asiantuntijoissa olisi sellaisia, jotka kykenevät osallistumaan kansainväliseen yhteistyöhön paitsi englannin kieltä käyttäen myös ranskan- ja saksankielisten sekä espanjan- ja venäjänkielisten tutkijoiden ja muiden toimijoiden tapoja ymmärtäen ja heidän tutkimus- ja kulttuuriperinteestään tietoja ammentaen.

Ministeriöiden, erityisesti opetusministeriön, ja Jyväskylän yliopiston pitkäaikaisen ja hedelmällisen yhteistyön jatkuminen on tärkeää, jotta pystymme tehostamaan elinikäisen koulutuksen periaatteen mukaista kielen oppimisen ja opetuksen tutkimusta ja hyödyntää sen antia määrätietoissa kielisuunnittelussa. Tämä yhteistyö edellyttää myös aikaisempaa laajempaa perehtymistä politiikkatieteiden

antiin, joka näyttää hyvin sopivan soveltavan kielitieteen alueeseen. Yhteistyötä varten saattaisi olla eduksi luoda joustava organisaatio jonkinlainen pyöreän pöydän tai "viisaiden" neuvotteluryhmä, jossa käsiteltäisiin kielipolitiikkaa ja kieliohjelmia koskevia kysymyksiä ja pohdittaisiin kielisuunnittelun ja koulutuspoliittisen tutkimuksen asiantuntemuksen käyttöä tulevien ratkaisujen taustojen hahmottamisessa.

Olisi myös huolehdittava siitä, että valtionhallinnon ja muiden suurten työnantajien kielikoulutuksen suunnitteluun voitaisiin osoittaa asiaan perehtynyttä henkilökuntaa ja kielikoulutusta varten voitaisiin kehittää tutkimustietoutteen pohjautuva periaate- ja toimintaohjelma.

Oppikoulun sekä peruskoulun ja lukion historiankirjoituksen ja tutkimusaineiston perusteella on havaittavissa, että koulutusta koskevissa lainsäädännön ja tuntijaon uudistuksissa vuoden 1872 koulujärjestyksestä lähtien peruskoulun ja lukion (tai oppikoulun) kieliohjelma on noussut keskeiseksi koulutuspoliittisen keskustelun kohteeksi. Näin on tapahtunut, olipa uudistuksen kohteena koko lainsäädäntö tai ainoastaan tuntijako (lukukaava).

Poikkeuksen muodostaa vuoden 1999 koulutusta koskeva lainsäädäntö. Kieliohjelmapolitiittisen keskustelun puuttuminen saattoi johtua asiaan perehtyneen kansalaiskapasiteetin vähenemisestä. Hyljaisuuden syynä lienee ollut pikemmin sen, että poliittiset päätöksentekijät olivat tietoisia siitä, ettei koulutus- ja kielipoliittisia linjauksia ole tarkoituksenaan muuttaa. Samat yleistavoitteet on siirretty ainoastaan muussa yhteydessä päätettäväksi. Tulevaisuus näyttää, varmistuuko kansalliselle koulutuspolitiikalle ja kieliohjelmapolitiikalle riittävän vankka normatiivinen perusta.

Aikoinaan oppikoulujen lukusuunnitelmissa poikakoulujen kieliohjelma oli tärkeämpi kuin tyttökoulujen. Poliittiset päätöksentekijät pitivät poikien kielitaitoa erittäin merkityksellisenä. Koska kielenopetus valmensi akateemisiin opintoihin siirtyviä, tuli pojille mahdollistaa tärkeimpien kielten oppiminen. Milloin ensisijaisia olivat klassiset kielet, milloin venäjän kieli, sittemmin saksa ja ranska. Sitä mitä poliittiset päätöksentekijät ja asiantuntijat pitivät tärkeänä, sitä yleensä myös haluttiin oppia. Tällöin ei katsottu, että kielet olisivat pojille vaikeampia kuin tytöille. Tälle käsitykselle ei olekaan riittävää tutkimuksellista pohjaa. Kysymys on lähinnä ympäristön arvostuksesta ja kiel-

tenopiskelua vierastavien tai vähättelevien opetuksen miespuolisten suunnittelijoiden asenteiden leviämisestä viimeisen neljännesvuosisadan aikana. Julkisuudessa ei ole kyseenalaistettu tätä näkemystä huolimatta siitä, että pojat ovat vuodesta 1996 lähtien menestyneet ylioppilastutkinnon pakollisessa englannin kokeessa paremmin kuin tytöt. Käsitykseni mukaan olisi aihetta tutkia monipuolisesti (poikien) kielten oppimistuloksiin vaikuttavia tekijöitä.

Pidän vahinkona sitä, että kielten opetukseen perinteisesti perehtynyt ja tottunut aineopetuksen asiantuntemus koulutuspoliittisista syistä jäi aikoinaan lähes kokonaan peruskoulun uudistuksen valmistelutyön ulkopuolelle, vaikka loppujen lopuksi kaikki poliittiset puolueet olivat eduskunnan tehdessä päätöstä peruskoulu-uudistuksen tarpeellisuudesta yhtä mieltä. Vei useiden vuosien ajan, ennen kuin kouluhallinto sai yleistä koulutuspolitiikkaa hoitamaan riittävästi aineopetuksen asiantuntijoita. Nyttemmin vanhat rintamalinjat peruskoulua kannattaneiden kansakoulun opettajien ja aluksi sitä vierastaneiden oppikoulun opettajien piirissä ovat häviämässä.

Perusteltua ei kuitenkaan ole ollut, että lukioon ja peruskoulun ylempien luokkien aineopetukseen suuntautuvaa asiantuntemusta ei ole enää 1990-luvulla kattavasti kehitetty keskushallinnossa. Mielestäni keskushallinnossa tulisi olla jokaisessa oppiaineessa tai oppisisällössä ja jokaisessa keskeisessä vieraassa kielessä päätoiminen virkamiesasiantuntija, jonka tulisi koordinoida kyseisen aineen opetuksen kehittämistä, seurata aktiivisesti alan tutkimustuloksia ja hyödyntää saatuja kokemuksia sekä kansainvälisessä että kansallisessa toimintaympäristössä. Tämän alansa näkyvänä edustajana henkilön tulisi pyrkiä siihen, että toiminta olisi enemmän ennakoivaa kuin reagoivaa. Näin voitaisiin kehittää aikaa myöten koulutusta koskevaa tutkimusta, tehostaa myös kieliohjelmiin liittyvien kysymysten käsitteilyä sekä vahvistaa ja monipuolistaa ammatillista näkemystä koulutuspoliittisessa ja kieliohjelmepoliittisessa valmistelutyössä.

Toinen vieras kieli siirrettiin aikoinaan valinnaiseksi pitkää matematiikkaa lukeville, sittemmin päädyttiin siihen, että toinen vieras kieli olisi kaikille valinnainen kieli. Tällä välin hallinnollisin toimin oppilaitoksia ohjattiin siihen, missä vaiheessa laajan matematiikan voisi vaihtaa lyhyeeseen ja kuitenkin vältyä kokonaan opiskelemasta toista vierasta kieltä. Yleisesti tunnettu perustelu menettelylle oli, "jotta pojilla olisi mahdollisuus onnistua lukio-opinnoissa". Samalla annet-

tiin informaatiota siitä, että on parempi oppia yksi kieli kunnolla kuin useita heikommin. Informaation antajat eivät olleet tietoisia siitä, että koulu ei pysty suotuisimmissakaan oloissa tuottamaan sellaista kielitaitoa, jolla selviäsi eri ammattien kielitaidon vaatimuksista. Ylioppilastutkinnon tilastot eivät osoita, että kielen tekeminen valinnaiseksi olisi vaikuttanut kieliopintojen tavoitteellisuuteen siten, että motivaatio osallistua ylioppilastutkinnon kielikokeisiin olisi lisääntynyt tai edes pysynyt ennallaan – päinvastoin.

Sen jälkeen, kun lukion toinen vieras kieli siirrettiin valinnaiseksi aineeksi, sitä lukevien määrä väheni huomattavasti. Toisina vieraina kielinä luettuja kieliä kohtaan tunnettu arvostus oli kadonnut ja kykyä oppia vieraita kieliä alettiin pitää tytöille ja naisille ominaisena. Samalla kun olemme voineet olla ylpeitä peruskoulun kieliohjelmasta, meidän pitäisi olla huolissamme lukion kieliohjelmasta. Lukio on edelleen pääasiallinen väylä korkeakouluopintoihin ja eniten kansainvälisiä valmiuksia edellyttäviin ammatteihin. Lukion kieliohjelman 1970- ja 1980-luvulla tapahtunut kaventuminen näkyy jo nykyisen nuoren virkamieskunnan kielitaidossa ja kielen käyttöä koskevissa asenteissa.

Lisäksi on käynyt ilmi, että lukiossa ja peruskoulussakin on kasvamassa lyhyiden kurssien (1 kurssi; 1/2 kurssia; 1/4 kurssia) ”käte-lyoppimääriä”. Kun jokin kieli alkaa edellyttää oppimiseen paneutumista, opiskelu jätetään kesken ja aloitetaan toinen kieli. Luovuttamiseen totutaan ja kehä jatkuu. Maamme laaja kielenopetuskokemus tai tutkimus eivät anna tukea sille, että näin lyhyenä aikana syntyisi mitään toiminnallista kielitaidon pohjaa, jolle voitaisiin rakentaa elinikäisen oppimisen perustaa. Käsitykseni mukaan samantapaisia ilmiöitä esiintyy muussakin opetuksessa. Valtakunnallisessa ja paikallisessa suunnittelussa olisi syytä rakentaa sellaisia kokonaisuuksia, joissa asianmukainen tieto- ja taitokokonaisuus on tutkimuksen mukaan mahdollista saavuttaa.

Koulutuspoliittiseksi periaatteeksi on poliittisessa päätöksenteossa muotoutunut elinikäisen koulutuksen periaate. Kielitaito vaatii ylläpitämistä ja kehittämistä koko elämän ajan. Tämä edellyttää sekä yhteiskunnan että yksilön panostusta. Viime vuosina on ammatillisen koulutuksen, ammattikorkeakoulujen ja aikuiskoulutuksen kieliopintoihin kohdistunut aikaisempaa enemmän koulutuspoliittista huomiota ja kehittämishankkeita. Kielellisten valmiuksien kehittymi-



nen ja edellytysten luominen niiden ylläpitämiseen vaatii vankkaa perustaa jo varhaislapsuudessa, peruskoulussa, lukiossa ja ammatillisessa koulutuksessa. Opiskelu on tällöin yleensä eräänlainen lapsen ja nuoren päätoiminen virka. Mahdollisimman monen kielen perusopintojen aloittaminen ja niiden kunnollinen mitoitus päätoimisessa opiskeluvaiheessa on kaikin puolin tehokkainta ja tuloksellisinta toimintaa.

Koulutuksen kehittämissuunnitelmassa (Koulutus ja tutkimus vuosina 1999–2004) lähivuosien yhtenä keskeisenä kehittämisen alueena ovat kansainvälistyminen, kansainvälinen yhteistyö ja yhteiskunnan monikulttuuristuminen. Tästä lähtökohdasta arvioituna uusia vaatimuksia aiheutuu erityisesti kieli- ja viestintätaidoille, suvaitsevaisuudelle, kulttuurien tuntemukselle ja monipuoliselle yleissivistykselle. Tämä edellyttää kielitaidolta aikaisempaa parempaa laatua ja aikaisempaa useampia kieliä tulisi osata.

Peruskoulun opetuksen kehittämisen strategioissaan poliittinen päätöksentekijä on korostanut toisen kotimaisen kielen tärkeyttä ja vieraalla kielellä opettamisen merkitystä. Peruskoulun ja lukion vieraskielinen opetus ja kielikylyopetus tehokkaimmillaankin koskee ilmeisesti pientä osaa ikäluokasta. Joka tapauksessa ne ovat vaativia järjestelmiä, ja niiden toteuttamisen laadusta on kannettava asianmukaista huolta. Tutkimus- ja kehittämistyötä on syytä jatkaa määrätietoisesti. Tällaisen menettelyn pohjalta näyttäisi tulevaisuudessa olevan mahdollisuuksia panostaa aikaisempaa enemmän kielistä kiinnostuneiden ja kielitaitoa arvostavien oppilaiden kielitaidon kehittämiseen.

Virkamiesten kielitaitoa koskeva tutkimus osoittaa puolestaan, että virkamiesten kielitaito on syventynyt, mutta kaventunut. Englantia osataan laajalti ja varsin hyvin, mutta ruotsia ja saksaa hyvin osavien nuoremman polven virkamiesten määrä on vähenemässä. Ranskan kielen taidon taso on jäänyt aikuiskoulutuksesta huolimatta vähäiseksi. Italian, espanjan ja venäjän taitajia ei juuri ole. Tämä suuntaus tulee käytännössä jatkumaan ja syvenemään, ellei aikuiskoulutuksen ja korkeakoulutuksen kielikoulutusta tehosteta ja ellei peruskoululaisten ja lukiolaisten kieliohjelma laajene. Nähtäväksi jää, mitkä vaikutukset esimerkiksi maamme venäjää puhuvilla maahanmuuttajilla tulee olemaan kielitaitovarannon kasvamiseen.

Ministeriöiden virkamieskuntaa koskeva selvitys osoitti samalla,

että tulevaisuudessa näiden kielten taitoa tarvitaan aikaisempaakin enemmän. Kun samanlainen kielitaidon kehityksen suunta näkyy muuallakin yhteiskunnassa, on syytä vakavaan huoleen. Nähtäväksi jää, missä määrin Euroopan unionin kielipolitiikka ja koulutusohjelmien pluralistinen kieliohjelmapolitiikka edesauttaa eurooppalaisen koulutusalueen kieliohjelmien monipuolistumista.

Kuluvana vuosikymmenenä on nähtävissä myös, missä määrin unionin suurten jäsenmaiden lähinnä Saksan ja Ranskan poliittinen painoarvo unionin laajentuessa lisääntyy ja miten tämä vaikuttaa näiden maiden vaikutusvallan aikaisempaa suurempaan kasvuun. Tämä vaikuttaa kielitaidon tarpeen kasvamiseen ja edesauttaa näiden kielten opiskelumotivaation lisääntymistä.

Ministeriöiden virkamieskunnan ja sen perusteella muidenkin suomalaisten kielitaidossa esiin tulleet puutteet korostuvat, kun samassa tutkimuksessa tuli ilmi, että kielitaidolla ja eri kielten osaamisella oli selvä vaikutus siihen, mitkä olivat ne EU:n jäsenvaltiot, joiden kanssa tehtiin yhteistyötä tai joiden kansalaisia vierastettiin. Myös selvityksen tausta-aineisto antoi viitettä naispuolisten virkamiesten paremmista valmiuksista kohdata monikielisyyden ja monikulttuurisuuden haasteet. Virkamiesten kielikoulutuksen tarpeesta saadut selvitykset osoittavat, että valtionhallintoon tarvitaan lisää kielisuunnittelun asiantuntemusta, jonka avulla voitaisiin pyrkiä luomaan tarkoituksenmukainen järjestelmä kielikoulutuksen tehostamiseen, seurantaan ja periaatteellisten linjausten aikaansaamiseen.

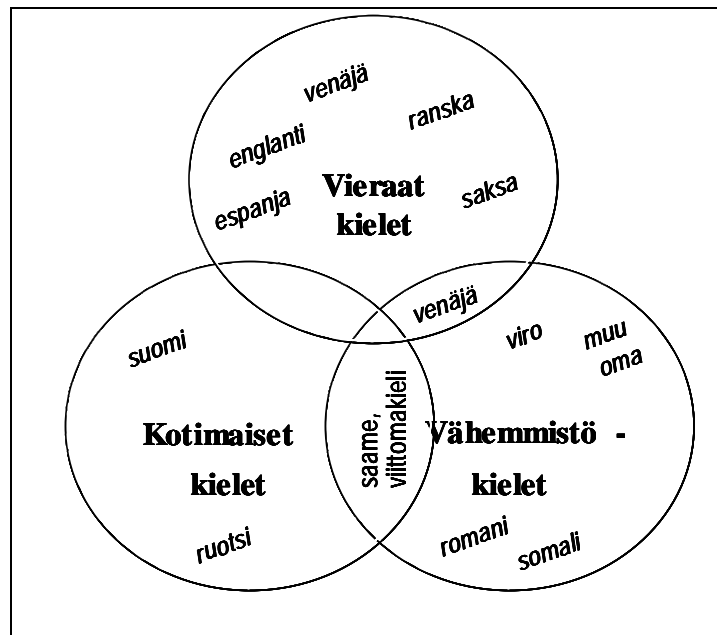
Koululaitoksessa olisi peruskoulun englannin ja toisen kotimaisen kielen oppimisen arvioinnin jälkeen otettava kohteeksi ranska, saksa, venäjä ja mahdollisesti muutkin peruskoulussa ja lukiossa vähemmän opetetut tärkeät valtakielet ja niiden oppimistulosten arviointi. Näihin kieliin tulisi Suomessa tulevaisuudessakin panostaa ja niiden kapasiteettia tulisi korkeakoulutuksessa kehittää. Huomio on kiinnitettävä siihen, että Suomi voi kehittyä maana, jossa työelämässä on riittävästi kielitaitoa hoitamaan suhteita keskeisiin Euroopan maihin sekä myös edelleen itäisiin ja läntisiin naapurimaihin. Samalla on kannettava huolta siitä, että myös Suomella on valmiudet osallistua näiden kielten asiantuntijoiden kansainväliseen yhteistyöhön.

Poliittiset päätöksentekijät ovat linjanneet lähivuosien koulutuksen kehittämisstrategian siten, että maamme kielipoliittisena lähtökohdiana on edelleen kaksikielisyyden, eli suomen ja ruotsin kielet pysyvät

kansalliskielinämme. Tarkoitus on kehittää kotimaisten kielten osaamista edelleen. Koulujen opetuskielinä ovat edelleen pääasiassa suomi ja ruotsi. Peruskoulussa ja lukiossa opetetaan lähitulevaisuudessaakin toista kotimaista kieltä ja vieraita kieliä. Tämä perustuu vuoden 1999 alussa tulleeseen perusopetuslakiin, jonka muuttamisesta ei ole suunnitelmia. Lisäksi on olemassa meille perinteiset vähemmistökielien saame ja romani sekä viittomakieltä käyttävät. Saame on edelleen joidenkin oppilaiden osittaisena opetuskielenä ja voi olla myös vieraan kielen asemassa.

Maahamme on muuttanut viime vuosina aikaisempaa enemmän ihmisiä, joiden äidinkieli on muu kieli kuin suomi, ruotsi tai saame. Lähtökohtana on, että lapsen äidinkielen ja kulttuuri-identiteetin säilyttämiseen pyritään vapaaehtoisuuden pohjalta. Tämä merkitsee sitä, että maan varsinaiset kansalliset kielet, suomi ja ruotsi, ovat maahan muuttaneiden lapsille aluksi enemmän aikaa myöten vähemmän vieraan kielen ja toisen kielen asemassa. Lähtökohtana on edelleen, että oppilaalle varataan mahdollisuudet oppia suomen ja ruotsin kieltä hyvin jo koulussa. Näin vahvistetaan hänen mahdollisuuksiaan kotoutua Suomeen. Keskeinen periaate on erilaisilla ratkaisuilla viestiä, että maahanmuuttajien kieltä ja kulttuuria arvostetaan. Lähtökohdaksi voimme ottaa, että kohtelemme maassamme olevia ulkomaalaisia siten, kuin toivomme itseämme ja lapsiamme kohdeltavan muissa maissa. Tällöin voimme edellyttää, että maahanmuuttajat arvostavat maan alkuperäisväestön kulttuuria, arvoja ja elämäntapoja. Tulevat peruskoulun ja lukion tuntijaot on tarkoituksena laatia lähivuosina näiden periaatteiden pohjalta.

Näiden lähtökohtien pohjalta peruskoulun ja lukion kieliohjelmassa näytävät korostuvan lähitulevaisuudessa seuraavat kolme aineryhmää, jotka ovat kotimaisten kielten, vähemmistökielten ja vieraiden kielten aineryhmä. Ryhmissä on päällekkäisyyksiä ja ne ovat vuorovaikutuksessa keskenään yksilö- ja paikkakuntakohtaisesti. Tätä vuorovaikutusta voi havainnollistaa seuraavan kuvion 12 avulla.



KUVIO 12. Kielet peruskoulun ja lukion aineryhminä

Kotimaisten kielten aineryhmä käsittäisi kaikille peruskoululaisille ja lukiolaisille suomen ja ruotsin kielen opetusta sekä äidinkielenä että toisena kotimaisena kielenä. Lisäksi opetusta annettaisiin osalle oppilaista molemmilla näillä kielillä. Lähes samanveroiseen ryhmään kuuluisi saamelaisille myös saamen kieli. Vähemmistökielten aineryhmä käsittäisi maahan muuttaneiden kieliohjelman erityisosaamisen. Siihen kuuluisi oma vähemmistökieli ja ainakin toinen kotimainen kieli sekä vähintään yksi vieras kieli. Vieraiden kielten sisältöalue käsittäisi vähintään yhden vieraan kielen ja muita vieraita kieliä. Näiden ryhmien kesken olisi jatkuvaa vuorovaikutusta ja hallittua joustavuutta paikkakunnan luonteen ja oppilaan edellytysten ja valmiuksien mukaisesti. Erityinen huomio kiinnitettäisiin motivaation lisäämiseen ja alisuoriutumisen estämiseen.

Opetusministeriön tulisi laatia arvioinnin kokonaissuunnitelma. Yhdessä opetushallituksen ja Jyväskylän yliopiston kanssa tulisi koota esimerkiksi tutkimus- ja toimintaohjelma ylioppilastutkinnon hyväksi käytöstä koulutuksen ja erityisesti kielikoulutuksen arviointitoiminnassa. Ylioppilastutkinnon suhteellinen arvostelutapa ei takaa eri ajankohtina tapahtuneen arvioinnin vertailtavuutta. Arvioinnin paikkansa pitävyyttä tulisi käsitykseni mukaan tutkia esimerkiksi arvioimalla 1980-luvun ja 1990–2000-luvun ylioppilastutkinnon kieliko-

keet ja vertailla arvosanojen vastaavuutta. Vastaava tutkimus olisi syytä tehdä ruotsin kielen ja muiden kielten ylioppilastutkintokokeiden kohdalla ja esimerkiksi äidinkielessä. Näin voitaisiin saada tietoa koulutuksen laatua koskevan päätöksenteon taustaksi.

Maassamme olisi perusteltua selvittää kielikoulutuksen keskeisen työväliseen eli taitotasoasteikon nykyistä laajemman käytön mahdollisuuksia. Ylioppilastutkinnossa on oppilaiden kielitaidon mittaamisessa erilaisia ongelmakohtia erityisesti silloin, kun kokelasjoukko on pieni ja se koostuu heterogeenisen kieli- ja opiskelutaustan omaavista kokelaista (esim. venäjä). Taitotasoasteikon käyttäminen saattaisi olla monessa yhteydessä luontevaa ja parantaa todistuksen näyttövoimaa. Yleisiä kielitutkintoja tulisi kehittää myös virkamiesten kielitaidon osoittamisen perustana.

Takalan (1979) ja Cooperin (1989) kielisuunnittelun malleja soveltaen olen laatinut seuraavan elinikäisen koulutuksen yksinkertaisesti suunnittelukaavion painottaen keskushallinnon toimia (ei niinkään koulujen ja opettajien):

Toimijat	VN ; erityisesti OPM (ja muut ministeriöt) ; Opetushallitus Jyväskylän yliopisto ja muut korkeakoulut
Tavoite	Monikielisuuden ja -kulttuurisuuden edistäminen
Kohderyhmä	Perus-, keskitason ja korkeakoulujen sekä yliopistojen oppilaat/ opiskelijat ja aktiivinen työvoima
Miksi	Motivaation ja valmiuksien lisääminen toimia ja vaikuttaa kansainvälistyvässä toimintaympäristössä ja monikielisen tutkijakapasiteetin kehittäminen
Missä olosuhteissa	Koulutusjärjestelmässä, työelämässä (täsmäkoulutus) ja vapaa- aikana
Keinot	Säädökset, tulossopimusjärjestelmä; tarpeiden tunnistaminen, informaatio; palkkiot, kannustukset ja sanktiot
Toimet	Kieliopintojen huomioon ottaminen (lisäpisteet) korkeakoulujen ja yliopistojen opiskelijavalinnoissa (kotimaiset kielet, väh. 2 vierasta kieltä) Virkojen kelpoisuusvaatimukset, kielitaidon mittaaminen, kielitaito ja palkkaus; yksilön omat päätökset
Arviointi	Vaikuttavuusarviointi (panos-tuotos-suhteen selvitys); tutkimus- ja toimintaohjelman laadinta ylioppilastutkinnon hyväksikäytöstä arviointitoiminnassa

### KUVIO 13. Elinikäisen koulutuksen suunnittelukaavio

Kielikoulutuksen toteuttaminen elinikäisen koulutuksen periaatteen mukaisesti vaatii kustannuksia kaikissa koulutusvaiheissa. Siksi on tärkeätä, että kielenopetus suunnitellaan tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Suomen Akatemian tutkimusprojektin yhteydessä selvitettiin koulutuksen vaikuttavuutta. Koulutuksen vaikuttavuuden tutkiminen taloudelliselta kannalta osoittautui vaativaksi tehtäväksi, jolle kyseinen selvitys antaa hyvät lähtökohdat. Selvitystä olisi täydennettävä yleissivistävän koulutuksen osalta.

Koulutuksen valtionosuuksia koskevissa selvityksissä on osoittautunut ongelmalliseksi arvioida, miksi peruskoulua käyvän oppilaan kustannukset saattavat poiketa suuresti sellaistenkin kuntien kesken, jotka ovat asutusrakenteen ja kokonsa puolesta samanlaisia. Sen sijaan peruskoulun ja lukion keskimääräiset oppilaskohtaiset kielen-

opetuksen kustannukset ovat helposti arvioitavissa. Kustannusten ja tuotosten suhde ei varmaankaan ole kovin tehokas, jos opiskelu keskeytyy. Tämä on varsin yleistä valinnaisten kielten kohdalla. Mikä on panos-tuotos -suhde silloin, kun opetus aloitetaan ja keskeytyy erilaisista syistä? Mikä on panos-tuotos-suhde silloin, jos opetetaan jotakin kieltä ainoastaan muutaman viikon tutustumisjaksona? Tällaisessa opiskelussa voisi uusi teknologia tulla avuksi tarjoamalla erilaisia suppeita paketteja internetin avulla itseopiskelun pohjaksi. Muutenkin uuden teknologian mahdollisuuksia on syytä selvittää määrätietoisesti.

Kielikoulutuksen kustannuksiin on viime vuosikymmeninä toistuvasti vedottu, kun on karsastettu kieliohjelman monipuolisuuden tavoitetta. Peruskoulun ja lukion osalta on todettava, että kielenopetus aiheuttaa oppilaskohtaisia keskimääräisiä kustannuksia opetuksen osuuden mukaisesti. Arviolta peruskoululaisen ja lukiolaisen kielenopetuksen osuus keskimääräisten kustannusten perusteella vuosittain on noin 3 000 markkaa oppilasta kohden. Edellä olevassa markkamäärässä peruskoulua käyvän oppilaan kielikoulutus maksaa keskimääräisesti enemmän kuin lukiolaisen. Luvussa on mukana ainoastaan opetuksen kustannukset.

Kun ottaa huomioon, mitä kustannuksia ja työajan menetyksiä on aiheutunut ja, mitä tuloksia voidaan saavuttaa työpaikkakoulutuksessa erityisesti aivan uuden kielen alkeiden opiskelussa, saa sen käsityksen, ettei elinikäisen oppimisen hanke ole ollut tarkoituksenmukaisesti toteutettua. Vaikka peruskoulussa ja lukiossa ei voida yleensä saavuttaa sellaista kielitaitoa, mikä tekisi työpaikkakoulutuksen ja omaehtoisen jatkuvan kielitaidon ylläpitämisen ja kehittämisen tarpeettomaksi, aikuisiän koulutustarvetta voidaan aikaisemmassa elinikäisen koulutuksen vaiheessa vähentää.

Tämän opinnäytteen parissa työskentely on tuonut esiin kieli-suunnittelun ja kielipolitiikan kiehtovuuden ja samalla monitahoisuuden ja vaativuuden. Samalla on voimistunut käsitys siitä, että kieli-suunnittelua tarvitaan monilla tahoilla ja tasoilla. Käsitykseni mukaan olisi syytä harkita nykyistä laajemman opintokokonaisuuden tai -kokonaisuuksien kehittämistä, luontevimmin soveltavan kielitieteen piirissä. Sellaisen opintopohjan olemassa olo tasoittaisi tulevan opiskelijapolven opinnäytetöiden laatimista ja opintojen tuloksellisuutta. Tarvitsemme sekä kansallisesti että kansainvälisesti jatkuvaa ja systemaattista tutkimusta siitä, kuka tekee kielisuunnittelun ja -politiikan alu-

eella, mitä, kenelle ja miksi, missäkin olosuhteissa ja millä vaikutuksella.

On välttämätöntä, että meillä on riippumatonta asiantuntemusta, joka kykenee antamaan poliittisille päätöksentekijöille tutkimukseen ja kokemukseen perustuvaa tietoa eri ratkaisuvaihtoehtojen ennakoitavissa olevista seuraamuksista. Päätöksentekijöiden tehtävänä on sen jälkeen valita oma toimintapolitiikkansa oman arvoperustansa pohjalta. Eduksi on, jos päätöksentekijöillä on kykyä ja valmiutta itsensä tutkiskeluun ja riittävää muutoshakuisuutta asenteiden ja arvojen tarkistamiseen.



# LÄHTEET

## 1. Kirjallisuus

- Aho, E. 1975. Koulun kielenopetuksen lähtökohdista. *Tempus* 8/1975, 6–8.
- Ahola, S., Kivinen, O. & Rinne, R. 1992. The Problems of State Educational Planning. Teoksessa O. Kivinen & R. Rinne (toim.) *Educational strategies in Finland in the 1990s*. University of Turku, Research Unit for the Sociology of Education Research Reports 8, 85–109.
- Alaniva, O., Franssila, A., Kaski, K., Niemi, R., Vesalainen, R. 1975. Kielitaidon eri osa-alueiden harjoittaminen. Teoksessa I. Nuotio, A.-L. Leino, A. Paavola, R. Piri, U. Ylä-Outinen (toim.) *Kielenopettajan käsikirja*. Suomen kieltenopettajien liiton käsikirjatoimikunta. Helsinki: WSOY, 65–104.
- Allardt, E. 1976. *Hyönteiden ulottuvuuksia*. Helsinki: WSOY.
- Allardt, E. ja Starck, C. 1981. *Vähemmistö, kieli ja yhteiskunta*. Helsinki: WSOY.
- Allardt, E. 1995. *Suunnistuksia ja kulttuurisokkeja*. Helsinki: Otava.
- Allardt, E. 1997. Kaksikielisyys, suomalaisten asenteet sekä ruotsinkielen asema ja tulevaisuus Suomessa. Teoksessa *Vårt land vårt språk. Kahden kielen kansa*. Helsingfors: Svenska Finlands folkting.
- Anttila, J. 1987. Kielistudiot tulivat, koerajoitus julistettiin. *Tempus* 7/1987, 15.
- Arponen, R. 1975. Kielenopetus ja AV- välineet. Teoksessa I. Nuotio, A.-L. Leino, A. Paavola, R. Piri, U. Ylä-Outinen (toim.) *Kielenopettajan käsikirja*. Suomen kieltenopettajien liiton käsikirjatoimikunta. Helsinki: WSOY, 162–171.
- Autio, V.-M. ja Heikkilä, M. 1990. Jälleenrakennuksen ja kasvun kulttuuripolitiikka 1945–1965. *Opetusministeriön historia 5*. Helsinki: Opetusministeriö.
- Autio, V.-M. 1993. Suurjärjestelmien aika koittaa 1966–1980. *Opetusministeriön historia 6*. Helsinki: Opetusministeriö.
- Autio, V.-M. 1997. Vakiintuneisuudesta uusien muutosten etsimiseen 1981–1995. *Opetusministeriön historia 7*. Helsinki: Opetusministeriö.
- Baldauf Jr., R.B. 1990. Language Planning: Corpus Planning. *Annual Review of Applied Linguistics* 10, 3–12.
- Berndtson, E. 1994. *Politiikka tieteenä*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.
- Bleyhl, W. 1992. Politik und Fremdsprachenunterricht. Teoksessa K.-R. Bausch/H. Christ/H.-J. Krumm (toim.) *Fremdsprachenunterricht und Sprachenpolitik als Gegenstand der Forschung*. Manuskripte zur Sprachlehrforschung. Band 40. Bochum 1992: Universitätsverlag Dr. N. Brockmeyer, 87–95.
- Bliesener, U. 1998. Fremdsprachenunterricht in Deutschland. *Bildung und Wissenschaft* 4/1998. Bonn: Inter Nationes e.V., 2–32.
- Buss, M., Mård, K. 1999. Ruotsin ja suomen kielen kielikylvyn karttoitus Suomen peruskouluissa lukuvuonna 1998/99. Selvityksiä ja raportteja 46. Vaasan yliopiston julkaisuja.
- Calvet, L.-H. 1987. *La Guerre des Langues et les politiques linguistiques*. Paris: Payot.
- Christ, H. 1992. Sprachenpolitik als Bedingung der Möglichkeit des Fremdsprachenunterrichts. Teoksessa K.-R. Bausch/H. Christ/H.-J. Krumm (toim.) *Fremdsprachenunterricht und Sprachenpolitik als Gegenstand der Forschung*. Manuskripte zur Sprachlehrforschung. Band 40. Bochum 1992: Universitätsverlag Dr. N. Brockmeyer, 55–61.

- Christ, I. 2001. Mehrsprachigkeit - Lernziel für die Schule. Taugen die Strukturen des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland für den Erwerb von Mehrsprachigkeit der Jugendlichen? Julkaisussa Carmen Gutiérrez, Betina Lang, Albert Raasch unter Mitarbeit von Andrea Wille (toim.) *Zehn Jahre europäische Sprachenförderung in Lingua, Leonardo, Sokrates 1990-2000*. Europäisches Jahr der Sprachen. Bildung und Kultur. Saarbrücken: NATALI. bmb+f. Bundesministerium für Bildung und Forschung. Bonn, 41-60.
- Cooper, R.L. 1989. *Language Planning and social change*. Cambridge University press.
- Crystal, D. 2000. *English as a Global Language*. Cambridge University Press.
- De Cillia, R. 1998. *Sprachenpolitik und gesellschaftliche Mehrsprachigkeit in Österreich*. Burenwurscht bleibt Burenwurscht. Klagenfurt: Drava.
- Dery, D. 1990. Data in Policy. Teoksessa Nagel, S.S. (toim.) *Policy Theory and Policy Evaluation. Concepts, Knowledge, Causes and Norms*. Contributions in Political Science. 258. New York: Greenwood Press, 3-9.
- Domisch, R. 1998. Fachberatung für Deutsch in Finnland. Tätigkeitsbericht über das Schuljahr 1997/98. Helsinki: Opetushallitus.
- Eerola, M.-L., Kärnä, P. 1975. Kielenopetus Yhdysvalloissa. Teoksessa I. Nuotio, A.-L. Leino, A. Paavola, R. Piri, U. Ylä-Outinen (toim.) *Kielenopettajan käsikirja*. Suomen kielenopettajien liiton käsikirjatoimikunta. Helsinki: WSOY, 125-134.
- Elo, P. 1996. ASP in Finland - future oriented and innovate. Julkaisussa P. Elo, J. Pöysti & J. Savolainen (toim.) *The Finnish ASP Companion 1997*. Publication of the Finnish National Commission for Unesco no 71. Helsinki 1996: Yliopistopaino, 7-8.
- Greenberg, J.H. 1963. Language and Linguistics. Teoksessa Berelson B. (toim.) *The behavioural sciences today*. New York: Harper & Row, 126-138.
- Gutiérrez, C., Lang, B. 2001. Vorwort. Mehrsprachigkeit - Lernziel für die Schule. Taugen die Strukturen des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland für den Erwerb von Mehrsprachigkeit der Jugendlichen? Teoksessa Carmen Gutiérrez, Betina Lang, Albert Raasch unter Mitarbeit von Andrea Wille (toim.) *Zehn Jahre europäische Sprachenförderung in Lingua, Leonardo, Sokrates 1990-2000*. Europäisches Jahr der Sprachen. Bildung und Kultur. Saarbrücken: NATALI. bmb+f. Bundesministerium für Bildung und Forschung. Bonn, 9-11.
- Hagen, S. 1993. *Languages in European Business*. Hagen, S. (toim.) London: CILT.
- Hagen, S. 1994. Language Policy and Planning for Business in Great Britain. Teoksessa Lambert, R.D (toim.) *Language Planning around to world: Contexts and systematic change*. Washington: The National foreign languages Centre at the John Hopkins University, 111-129.
- Hanho, J.T. *Suomen oppikoululaitoksen historia* I 1947; II 1955. Helsinki: WSOY.
- Haugen, E. 1972. Bilingualism as a Social and Personal Problem. Teoksessa Filipovic R. (toim.) *Active Methods and Modern Aids in the Teaching of Foreign languages*. London: Oxford University Press, 1-14.
- Heidmets, M. 1993. Integraatio - miksi ja miten? Helsinki: Monikulttuurinen Viro -seminaarin esitelmä 26.9.1998.
- Hetemäki, E. 1987. Heräämisen aika. *Tempus* 7/1987, 16.
- Hiedanniemi, B. 1980. *Kulttuuriin verhottua politiikkaa*. Kansallissosialistisen Saksan kulttuuripropaganda Suomessa 1933-1940. Helsinki: Otava.

- Hirsjärvi, S. 1997. Sivistysihanteet koulutuksen arviointiperusteena. Teoksessa R. Jakku-Sihvonen (toim.) *Onnistuuko oppiminen – Oppimistuloksien ja opetuksen laadun arviointiperusteita peruskoulussa ja lukiossa*. Arviointi 3/1997. Helsinki: Opetushallitus, 5–17.
- Hirvinen, H. 1990. Kansainvälistyminen kiihtyy, kielitaidon tarve kasvaa. *Tempus* 8/1990, 6–7.
- Hovi, R., Kivinen, O. ja Rinne, R. 1989. *Komitealaitos, koulutusmietinnöt ja koulutuspolitiikan oikeutus*. Sarja C osa 73. Koulutussosiologian yksikkö. Turun yliopiston julkaisuja.
- Hyldegard-Jensen, K. 1987. Die Rolle der Deutschlehrerverbände bei der Verbreitung der deutschen Sprache. Teoksessa D. Sturm (toim.) *Deutsch als Fremdsprache weltweit. Situationen und Tendenzen*. München: Max Hüber Verlag, 223–228.
- Hyvärinen, M. 1998. Vallan retorinen konstruointi. Teoksessa K. Palonen, H. Summa (toim.) *Pelkkää retoriikkaa*. Tampere: Vastapaino, 175–193.
- Häkinen, P.-S. 1985a. Tähän emme voi tyytyä. *Tempus* 3/1985, 5–6.
- Häkinen, P.-S. 1985b. New Schoolact: But the government cuts on resources. *Tempus* 5/1985, 7.
- Häkinen, P.-S. 1986. Yhä harvemmat oppivat yhä vähemmän. *Tempus* 3/1986, 4–6.
- Häkinen, P.-S. 1997. Kielet menettivät. *Tempus* 7/1997, 13.
- Hänninen, S. 1990. Language, Power, Legitimation. Teoksessa Hänninen, S. and Palonen, K. (toim.) *Texts, Contexts, Concept. Studies on Politics and Power in Language*. Jyväskylä: The Finnish Political Science Association, 22–34.
- Häyrinen, V. 1997. A2 -kieli monipuolistaa kieliohjelmää. *Tempus* 5/1997, 3.
- Ingram, D. 1994. Language Policy in Australia in the 1990s. Teoksessa Lambert, R.D. (toim.) *Language Planning around the World. Contexts and Systematic Change*. Washington: The National Foreign Language Center at The John Hopkins University, 69–110.
- Jaakkola, H. 1975. Ryhmätyö. Teoksessa I. Nuotio, A.-L. Leino, A. Paavola, R. Piri, U. Ylä-Outinen (toim.) *Kielenopettajan käsikirja*. Suomen kieltenopettajien liiton käsikirjatoimikunta. Helsinki: WSOY, 105–114.
- Jaakkola, H., Räihä, J.A. 1975. Kielenopetuksen tulevaisuuden näkymiä. Julkaisussa I. Nuotio, A.-L. Leino, A. Paavola, R. Piri, U. Ylä-Outinen (toim.) *Kielenopettajan käsikirja*. Suomen kieltenopettajien liitto. Helsinki: WSOY, 182–190.
- Jakku-Sihvonen, R., Blom, H. 1994. *Lukion tila 1994*. 5 arviointi ja seuranta. Helsinki: Opetushallitus.
- Jakku-Sihvonen, R., Lindström, A., Lipsanen, S. (toim.) *Toteuttaako peruskoulu tasa-arvoa?* Arviointi 1/96. Helsinki: Opetushallitus.
- Jakku-Sihvonen, R. 1997. Johdanto. Teoksessa R. Jakku-Sihvonen (toim.) *Onnistuuko oppiminen. – Oppimistuloksien ja opetuksen laadun arviointiperusteita peruskoulussa ja lukiossa*. Arviointi 3/1997. Helsinki: Opetushallitus, 1–2.
- Jakku-Sihvonen, R. 1998. *Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli*. Arviointi 7/1998. Helsinki: Opetushallitus.
- Jarnila, R. 1998. *Menestyvän ammatillisen oppilaitoksen profiili*. Acta Universitatis Tamperensis 592. Opettajankoulutuslaitos, Hämeenlinna.
- Jarnila, R. 1999. *Koulutustarpeiden ennakkoinnin kehittäminen*. Opetusministeriö. Muistio 20.12.1999.

- Johnstone, J.N. 1981. *Indicators of Education Systems*. London: Kogan & Page.
- Kaila, S. 1975. Opetusryhmien koko. *Tempus* 3/1975, 3.
- Kaplan, R.B. 1989. Language Planning v. Planning Language. Teoksessa Candlin, C.N. and McNamara, T.F. (toim.) *Language Learning and Community*. Macquarie University Sydney, NSW 2109: National Centre for English Teaching and Research, 193–203.
- Kaplan, R.B. & Baldauf Jr., R.B. 1997. *Language Planning From Practice to Theory*. Clevedon: Multilingual Matters 108.
- Karlsson, F. 1998. *Yleinen kielitiede*. Yliopistopaino. Helsinki University Press.
- Karlsson, F. & Enkvist, N. E. 2000. Kielitieteet. Teoksessa P. Tommila (päätoim.) *Suomen tieteen historia 2. Humanistiset ja yhteiskuntatieteet*. Porvoo: WSOY ja kirjoittajat 2000, 226–295.
- Kaski, K. 1977. Kieltenopetuksen hätätila. *Tempus* 1/1977, 3–4.
- Kirstein ent. Wuorenheimo, M. 1997. Tasokurssit puhuttivat. *Tempus* 7/1997, 12.
- Kivinen, O. & Rinne, R. 1992. Education in Transition. Teoksessa O. Kivinen & R. Rinne (toim.) *Educational Strategies in Finland in the 1990s*. University of Turku, Research Unit for the Sociology of Education Research Reports 8, 11–15.
- Kiuasmaa, K. 1982. *Oppikoulu 1880–1980. Oppikoulu ja sen opettajat koulujärjestyksestä peruskouluun*. Oulu: Kustannusosakeyhtiö Pohjoinen.
- Klinge, M. 1986. *Senaatintorin sanoma*. Tutkielmia suuriruhtinaskunnan ajalta. Helsinki: Otava.
- Klinge, M. 1996. *Finlands historia 3*. Helsingfors: Schildt.
- Koiranen, K., Mansner, K. 1975. Opetuksen eriyttäminen ja yksilöiminen. Teoksessa I. Nuotio, A.-L. Leino, A. Paavola, R. Piri, U. Ylä-Outinen (toim.) *Kielenopettajan käsikirja*. Suomen kieltenopettajien liiton käsikirjatoimikunta. Helsinki: WSOY, 115–124.
- Konttinen, R. 1990. Työvelvollisuuskokeilun seurannan tausta ja tehtävät. Julkaisussa Raimo Konttinen – Jussi Välimaa (toim.) *Pedagogiaa vai byrokratiaa. Työvelvollisuuskokeilun alku Jyväskylän yliopistossa*. Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen julkaisusarja B. Teoriaa ja käytäntöä 49, 4–16.
- Konttinen, R. 1995. Arvostelusta näyttöön. Koulutuksen arvioinnin kehityspiirteistä Suomessa. *Suomen kasvatustieteellinen aikakauskirja Kasvatus* 1/1995. Jyväskylän yliopisto, Kasvatustieteiden tutkimuslaitos, 6–14.
- Kosonen, P. 1986. Yksityisen ja julkisen rajanveto hyvinvointivaltiossa. Julkaisussa *Politiikka* 1/1986. Helsingin yliopiston yleisen valtionopin laitos, 31–39.
- Königs, F.G. 1992. "Nicht von oben und nicht nur von unten". Überlegungen zum Verhältnis von Fremdsprachendidaktik und Sprachlehrforschung. Teoksessa K.-R. Bausch/H. Christ/H.-J. Krumm (toim.) *Fremdsprachenunterricht und Sprachenpolitik als Gegenstand der Forschung*. Manuskripte zur Sprachlehrforschung. Band 40. Bochum: Universitätsverlag Dr. N. Brockmeyer, 87–95.
- Laihiala-Kankainen, S. 1993. *Formaalinen ja funktionaalinen traditio kieltenopetuksessa. Kieltenopetuksen oppihistoriallinen tausta antiikista valistukseen*. Jyväskylä studies in Education Psychology and social research. 99. Jyväskylän yliopisto.
- Lambert, R.D. 1989. Issues in national language policy. *Bilans et perspectives Actes des états généraux des langues. Volume 1*. 1992. Paris Hachette, 91–107.

- Lambert, R.D. 1993. Foreign Language Planning in the United States. Teoksessa Kari Sajavaara, Sauli Takala, Richard D. Lambert, Christine A. Morfit (toim.) *National Foreign Language Planning: Practices and Prospects*. University of Jyväskylä, Institute for Educational research, 15–30.
- Lampinen, O. 1992. The Utilization of Social Science Research in Public Policy. Suomen Akatemian julkaisuja 4/92. Publications of the Academy of Finland. VAPK-Kustannus.
- Lampinen, O. 1998. *Suomen koulutusjärjestelmän kehitys*. Osmo Lampinen ja Gaudeamus Kirja/Oy. Tampere: Yliopistokustannus University Press Finland Ltd.
- Lappalainen, A. 1985. *Peruskoulun opetussuunnitelman syntyprosessi ja peruskoulun johtamisjärjestelmän muotoutuminen*. Tutkimuksia 8. Helsingin yliopiston opettajankoulutuslaitos.
- Laukkanen, R. 1994. *Koulutuksen tuloksellisuuden arvioinnin keskeiset kysymykset ja trendit keskushallinnon näkökulmasta*. Jyväskylän yliopisto, Kasvatustieteiden tutkimuslaitos. Lisensiaattitutkimus.
- Laukkanen, R. 1998. *Opetustoimen keskushallinnon evaluaatioajattelun kehitys Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*. Jyväskylän yliopisto, Koulutuksen tutkimuslaitos.
- Laukkanen, R. 1998. Mitä OECD:n työtävät voisivat antaa julkishallinnon evaluaatioon Suomessa? *Hallinnon tutkimus* 4. 1998. Tampere: Hallinnon tutkimuksen seura.
- Lehtisalo, L. & Raivola, R. 1992. *Koulutuspolitiikka*. Helsinki: WSOY.
- Lehtonen, J. 1997. Kansallinen identiteetti ja yhteisidentiteetti. Käsitteitä ja käsitteitä. Teoksessa Kalle Virtapohja (toim.) *Puheenvoroja identiteetistä. Johdatusta yhteisöllisyyden ymmärtämiseen*. Atena. Kustannus Oy. Jyväskylä, 21–36.
- Leino, A.-L. 1974. Uutta tietoa tarvitaan. *Tempus* 8/1974, 3.
- Leino, A.-L. 1975. Vieraiden kielten opetuksen didaktisia periaatteita. Teoksessa I. Nuotio, A.-L. Leino, A. Paavola, R. Piri, U. Ylä-Outinen (toim.) *Kielenopettajan käsikirja*. Suomen kieltenopettajien liiton käsikirjatoimikunta. Helsinki: WSOY, 21–25.
- Liljeström, U. 1992. Opetamme mielellämme ruotsia. *Tempus* 3/1992, 16.
- Linder, S.H., Peters, G. 1990. The Design of Instruments for Public Policy. Teoksessa Nagel, S.S. (toim.) *Policy Theory and Policy Evaluation. Concepts, Knowledge, Causes and Norms. Contributions in Political Science*. Number 258. New York: Greenwood Press, 103–119.
- Lindgren, K.B. 1992. Mitä kieliä peruskoulussa? *Tempus* 3/1992, 16.
- Lindström, A. 1998. *Ylioppilastutkinnon muotoutuminen autonomian aikana*. Jyväskylän yliopisto, Koulutuksen tutkimuslaitos.
- Luukkainen, M., Schröder, K. 1981. *Diversifikation und Motivation im Fremdsprachenunterricht*. Eine vergleichende Studie zwischen Finnland und der Bundesrepublik Deutschland, 59–81.
- Läänemets, U. 1993. Languages and Policy in Estonia. Teoksessa Kari Sajavaara, Sauli Takala, Richard D. Lambert, Christine A. Morfit (toim.) *National Foreign Language Planning: Practices and Prospects*. University of Jyväskylä, Institute for Educational Research, 77–81.

- Lönnqvist, B. 1997. Suomenruotsalaisten etninen identiteetti. Teoksessa Kalle Virtapohja (toim.) *Puheenvuoroja identiteetistä. Johdatusta yhteisöllisyyden ymmärtämiseen*. Atena. Kustannus Oy. Jyväskylä, 55–62.
- Markkula, R. 1974a. Kieliohjelmat ja kielenopettajat. *Tempus* 6/1974, 3.
- Markkula, R. 1974b. Ohjelmat ja organisaatio. *Tempus* 7/1974, 9–10.
- Markkula, R. 1975. Koulutus ja ammattijärjestöt. Teoksessa I. Nuotio, A-L. Leino, R. Piri, U. Ylä-Outinen (toim.) *Kielenopettajan käsikirja*. Suomen kielenopettajien liiton käsikirjatoimikunta. Helsinki: WSOY, 9–12.
- Markkula, R. 1987. Kielenopettajan toimenkuva laadittiin. *Tempus* 7/1987, 17–18.
- Markkula, R. 1997. Kaikki oppii kaiken. *Tempus* 7/1997, 9.
- Marsh, D. & Langé, G. (toim.) 1999. Using Languages to Learn and Learning to Use Languages, UniCOM, University of Jyväskylä, Finland on behalf of TIE - CLIL.
- Meinander, R., Aatonen, T. 1968. *Oppikoulun hallinto*. 5. painos. Porvoo. WSOY.
- Meri, L. 1999. Onko pienillä kielillä ja kulttuureilla tulevaisuutta Euroopassa? Teoksessa *Studia Generalia. Suomi EU:n puheenjohtajana, suomi Euroopan kielenä*. Helsingin yliopiston vapaan sivistystyön toimikunta 2000. Yliopistopaino. Helsinki 2000, 57–67.
- Myllymäki, A. 1979. *Etujärjestöt, tulopolitiikka ja ylemmät valtioelimet*. Finn publishers Oy, Tampere.
- Männistö, Y. 1997. *Kouluhallitus koulututkimuksen rahoittajana ja tutkimustiedon käyttäjänä*. Tutkimuksia 181. Helsingin yliopiston opettajankoulutuslaitos.
- Nagel, S.S. 1990. Bridging Theory and Practice in Policy Evaluation. Teoksessa Nagel, S.S. (toim.) *Policy Theory and Policy Evaluation. Concepts, Knowledge Causes and Norms*. Contributions in Political Science Number 258. New York: Greenwood Press, ix-xiv.
- Nikki, M.-L. 1989. *Suomalaisen koulutusjärjestelmän kielikoulutus ja sen relevanssi* Osa I. Tutkimuksia 33. Jyväskylä, Kasvatustieteellisen tutkimuslaitoksen julkaisusarja A.
- Nikki, M.-L. 1992. *Suomalaisen koulutusjärjestelmän kielikoulutus ja sen relevanssi* Osa II. Studies in Education, Psychology and Social Research 86. University of Jyväskylä.
- Numminen, J. 1982. *Koululainsäädännön uudistus*. Keuruu: Jaakko Numminen ja Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Numminen, J. 1985. *Valtioneuvoston ongelmia*. Helsinki: Otava.
- Numminen, J. 1987. *Yliopistokysymys*. Helsinki: Otava.
- Numminen, J. 1990. Kielitaidon tarve Suomessa 1990-luvulla. *Tempus* 8/1990, 4–5.
- Numminen, J. & Piri, R. 1998. Kieliohjelman suunnittelu Suomessa. Teoksessa Takala, S. ja Sajavaara, K. (toim.) *Kielikoulutus Suomessa*. Jyväskylän yliopisto, Soveltavan kielentutkimuksen keskus, 7–25.
- Numminen, J. 1999. Valtioneuvosto. Teoksessa Jorma Selovuori (toim.) *Valta ja byrokraatia Suomessa 1809–1998*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 41–93.
- Nuolijärvi, P. 1999. Suomen kielitilanne 2000-luvulla. Julkaisussa *Tieteessä tapahtuu* 1/1999. Helsinki: Tieteellisten seurain valtuuskunta, 22–28.
- Nurmi, V. *Koulunuudistusten taustatekijöistä II*. Tutkimuksia 79. Helsingin yliopiston kasvatustieteen laitos.
- Paavola, A. 1975a. Syyspäivä Kangasalalla. *Tempus* 8/1975, 3.

- Paavola, A. 1975b. Oppikirja ja muu kirjallinen materiaali. Teoksessa I. Nuotio, A.-L. Leino, A. Paavola, R. Piri, U. Ylä-Outinen (toim.) *Kielenopettajan käsikirja*. Suomen kieltenopettajien liiton käsikirjatoimikunta. Helsinki: WSOY, 156–161.
- Paavola, A. 1985. Tuntijako kielten kustannuksella. *Tempus* 2B/1985, 3.
- Paavola, A. 1986. Kielenopetuksen kriisi. *Tempus* 6/1986, 3.
- Paavola, A. 1987. Kolmekymmentä SUKOLin vuotta. *Tempus* 7/1987, 3.
- Paavola, A. 1988a. Monipuolistuvatko kielivalinnat? *Tempus* 3/1988, 3.
- Paavola, A. 1988b. Kielitaitomme yksipuolistuu hälyttävästi. *Tempus* 7/1988, 3.
- Paavola, A. 1990. E-englanti kieliohjelmaa monipuolistamaan. *Tempus* 1/1990, 3.
- Paavola, A. 1993. Ruotsi säilyi pakollisena. *Tempus* 3/1993, 3.
- Penttilä, S., Piri, R. 1998. Muistio 24.5.1998 Grazissa pidetystä kielipoliittisesta seminaarista.
- Penttilä, A. 1999. Kansainvälistyvä koulu. Teoksessa *Koulun ja kirjan maailma. Jukka Sarjalan juhlakirja 1999*. Helsinki: Kustannusosakeyhdistys Ajatus, 127–134.
- Petro, R. 1975. Kielenopetuksen tavoitteet yleissivistävässä koulussa. Teoksessa I. Nuotio, A.-L. Leino, A. Paavola, R. Piri, U. Ylä-Outinen (toim.) *Kielenopettajan käsikirja*. Suomen kieltenopettajien liiton käsikirjatoimikunta. Helsinki: WSOY, 13–20.
- Phillipson, R. 1997. *Linguistic Imperialism*. Oxford Applied Linguistics. Oxford University Press.
- Piirtola, R. 1975. Opetusmenetelmistä. Teoksessa I. Nuotio, S.-L. Leino, A. Paavola, R. Piri, U. Ylä-Outinen (toim.) *Kielenopettajan käsikirja*. Suomen kieltenopettajien liiton käsikirjatoimikunta. Helsinki: WSOY, 26–33.
- Piri, P. 1991. *Suomen ja Saksan (esimerkkinä Baijeri) laajan matematiikan ylioppilastutkintojen vertailu*. Helsingin yliopisto, Filosofian tiedekunta. Matemaattis-luonnontieteellinen osasto. Pro Gradu -tutkielma.
- Piri, R. 1985. Language program committee recommends a wide choice. *Tempus* 5/1985, 4–6.
- Piri, R. 1988. *Toisen kotimaisen kielen ja vieraan kielen hallinnollinen suunnittelu peruskoulun ja lukion opetussuunnitelman osalta vuosina 1974–1985*. Helsingin yliopisto, Kasvatustieteiden osasto. Kasvatustieteen laudatur -tutkielma.
- Piri, R. 1999. *Kieliohjelmanpoliittinen suunnittelu ja päätöksenteko osana yhteiskunta- ja koulutuspolitiikkaa*. Jyväskylän yliopisto, Soveltavan kielentutkimuksen keskus. Lisensiaatintutkimus.
- Putensen, D. 2000. *Im Konfliktfeld zwischen Ost und West. Finnland, der Kalte Krieg und die deutsche Frage (1947-1973)*. Schriftenreihe der Deutsch – Finnischen Gesellschaft. Berlin: Berlin Verl. A. Spitz, 2000.
- Raasch, A. 1997. *Sprachenpolitik Deutsch als Fremdsprache*. Amsterdam: Herrlitz Universität Utrecht.
- Raasch, A. 1998. *Die Sprachen unserer Nachbarn - unsere Sprachen*. Saarbrücken: Universität des Saarlandes.
- Raasch, A. 1998. *Fremdsprachendidaktik für Grenzregionen*. Saarbrücken: Universität des Saarlandes.
- Raivola, R., Valtonen P., Vuorensyrjä M. Käsitteet, mallit ja indikaattorit koulutuksen tehokkuutta ja vaikuttavuutta arvioitaessa. Teoksessa R. Raivola

- (toim.) *Vaikuttavuutta koulutukseen*. Suomen Akatemian koulutuksen vaikuttavuusohjelman tutkimuksia. Suomen Akatemian julkaisuja 2/2000. Helsinki 2000: Edita, 11–28.
- Reunanen, J. 1997. *Asiantuntijavalta. Asiantuntijavalmistelu ministeriöissä ja asiantuntijavallan idean kehittäminen vanhaeurooppalaisen filosofian perustalta*. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus.
- Riikonen, E. 1987. Neuvottelupäivät olivat suosittuja. *Tempus* 7/1987, 13–14.
- Ringbom, H. 1987. *The Role of the First Language in Foreign Language Learning*. Clevedon. Philadelphia: Multilingual Matters LTD.
- Rinne, M. 1973. *80 Suomen Opettajain Liitto*. Helsinki: Suomen Opettajain Liitto.
- Rohe, K. and Dörner, A. 1990. Political Culture and Concepts of Politics. Teoksessa Hänninen, S. and Palonen, K. (toim) *Texts, Contexts, Concepts. Studies on Politics and Power in Language*. Jyväskylä, The Finnish Political Science Association, 50–68.
- Ross, W. 1987. Wettkampf der Sprachen. Zur Rolle des Deutschen in der Welt. Teoksessa D. Sturm (toim) *Deutsch als Fremdsprache weltweit. Situationen und Tendenzen*. München: Max Hüber Verlag, 101–107.
- Sajavaara, A. 1998. *EU-puheenjohtajuusvalmennukseen sisältyvän kielikoulutuksen arviointihanke*. Jyväskylän yliopisto, Soveltavan kielentutkimuksen keskus. Väliraportti. 31.12.1998.
- Sajavaara, A. 2000. *Virkamies ja vieraat kielet. Virkamiesten kielikoulutuksen arviointihankkeen loppuraportti*. Jyväskylän yliopisto, Soveltavan kielentutkimuksen keskus.
- Sajavaara, K. 1999. *Kieliopinnot ammattikorkeakoulussa. Opetusministeriön työryhmän toimeksiannosta laadittu selvitys*. Jyväskylän yliopisto, Soveltavan kielentutkimuksen keskus.
- Sajavaara, K. 2000. Soveltava kielentutkimus. Teoksessa: K. Sajavaara, A. Piirainen – Marsh (toim.) *Näkökulmia soveltavaan kielentutkimukseen*. Soveltavaa kielentutkimuksen teoriaa ja käytäntöä. Jyväskylän yliopisto, Soveltavan kielentutkimuksen keskus, 13–30.
- Sajavaara, P. 2000. Kielenohjailu. Teoksessa K. Sajavaara & A. Piirainen – Marsh (toim.) *Kieli, diskurssi & yhteisö*. Soveltavan kielentutkimuksen teoriaa ja käytäntöä. Jyväskylän yliopisto, Soveltavan kielentutkimuksen keskus, 67–106.
- Sarjala, J. 1981. *Suomalainen koulutuspolitiikka*. Helsinki: WSOY.
- Sarjala, J. 1993. Julkinen valta ja koulutus. Julkaisussa *Oikeus* 1993:2. Helsinki: Suomen Demokraattiset lakimiehet & Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen yhdistys, 220–226.
- Sartoneva, P. (toim.) 1998. *Vieraiden kielten osaaminen Suomessa. Aikuisten kielitaidon arviointi*. Arviointi 6/98. Helsinki: Opetushallitus.
- Schallenberg, W. 1992. Die Rolle der deutschen Sprache in der Auslandskulturpolitik Österreichs. Teoksessa D. Sturm (toim.) *Deutsch als Fremdsprache weltweit. Situationen und Tendenzen*. München: Max Hüber Verlag, 191–196.
- Schröder, K. 1992 Die Geschichte des Fremdsprachenunterrichts der DDR ist noch nicht geschrieben. Reflexionen und ein historiographischer Versuch zum Fremdsprachenunterricht in SBZ und DDR, 1945–1965. Teoksessa Konrad Schröder (toim.) *Situationen und Probleme des Fremdsprachenunterrichts und*



- der Fremdsprachenlehrerbildung in den neuen Bundesländern.* (Kursiivi kuten oli) Augsburger I & I-Schriften. Band 62. Th. Finkenstaedt und K. Schröder (toim.) Universität Augsburg, 125–165.
- Shaw, A. 1993. The European Community's Lingua Program. Teoksessa Sajavaara et al. (toim.) *National Foreign Language Planning. Practices and Prospects.* Institute for Educational Research University of Jyväskylä, 215–226.
- Siikala, K. 1976. *Suomen kansainväliset kulttuurisuhteet.* Helsinki: Yhteiskirjapaino Oy.
- Siikala, K. 1988. Pohjola ja Eurooppa – Millaiset rajat, millaiset arvot. Helsinki: *Kanava* 5/88, 302–305.
- Silvén, M. - Holma, P.S. 1998. Miten lapsi oppii kaksi äidinkieltä? Suomen kasvatustieteellinen aikakauskirja. *Kasvatus* 3/1998. Jyväskylän yliopisto, Koulutuksen tutkimuslaitos, 319–328.
- Simonen, R.-L. 1997. Saksa suosituin kieli Oulun seudulla. *Tempus* 5/1997, 7–8.
- Sinisalmi, M. 1999. *Suomen kaupunkien keskushallinto 1927-1998. Tutkimus kaupunkien keskushallinnon järjestämisestä sekä valtasuhteiden muutoksesta demokration ja päätöksenteon näkökulmasta.* Tampereen yliopisto.
- Sinkkonen, M. 1997. *Valtionhallinnon henkilöstön kielitaidon riittävyys ja tarpeet kansainvälisessä yhteistyössä. Kielikoulutuksen vaikuttavuustutkimusprojektin osahanke.* Jyväskylän yliopisto, Soveltavan kielentutkimuksen keskus.
- Sinkkonen, M. 1998. Kielitaidon tarvetutkimukset työelämässä. Teoksessa S. Takala ja K. Sajavaara (toim.) *Kielikoulutus Suomessa.* Jyväskylän yliopisto, Soveltavan kielentutkimuksen keskus, 47–72.
- Stern, H.H. 1970. Directions in language teaching theory and research. Teoksessa Jacques Qvigstaad, Helge Schwartz, Henning Spang-Hansen (toim.), 61–108.
- Stern, H.H. 1983. *Fundamental Concepts of Language Teaching.* Oxford University Press.
- Stevens, P. 1971. Where has all money gone? The need for cost-effectiveness studies in the teaching of foreign languages. George E. Perren – John L.M. Trim (toim.) *Applications of linguistics. Selected papers of the Second International Congress of Applied Linguistics.* Cambridge 1969, 399–405.
- Stevens, P. 1977. *New orientations in the teaching of English.* London: OUP.
- Stufflebeam, D.L. 1975. *The CIPP – model of Evaluation.* Evaluation Center College of Education. Kalamazoo: Western Michigan University.
- Sturm, D. 1987. Deutsch als Fremdsprache im Ausland. Teoksessa D. Sturm (toim.) *Deutsch als Fremdsprache weltweit. Situationen und Tendenzen.* München: Max Hüber Verlag, 11–26.
- Summa, H. 1995. Tulosohjaus hallinnan rationaliteettina ja tekniikoina. Arvioita tulosohjauksen valtionhallintoon jättämisestä jäljistä. *Hallinnon tutkimus* 2.1995. Tampere: Hallinnon tutkimuksen seura, 143–151.
- Suonio, K. 2000. Delegoinnin ensimmäinen aalto. Teoksessa Sirpa Wass (toim.) *Onko peruskoulu romuttunut. Peruskoulu 25 vuotta.* Opetus-, kasvatustieteiden ja koulutusalojen säätiö: Suomen Luokanopettajaliitto ry, 52–59.
- Takala, S. 1975. Oppimistulosten arvioiminen. Teoksessa I. Nuotio, A.-L. Leino, A. Paavola, R. Piri, U. Ylä-Outinen (toim.) *Kielenopettajan käsikirja.* Suomen kieltenopettajien liiton käsikirjatoimikunta. Helsinki: WSOY, 172–181.

- Takala, S. 1979. 129/1979 *Kielisuunnittelun kysymyksiä*. Jyväskylän yliopisto, Kasvatustieteiden tutkimuslaitos. Selosteita ja tiedotteita 129.
- Takala, S. 1993. Language Policy and Language Teaching Policy in Finland. Teoksessa Kari Sajavaara (toim.) *National Foreign Language Planning: Practices and Prospects*. University of Jyväskylä, Institute of Educational Research, 54–71.
- Takala, S. 1997. Vieraan kielen kehittymisen arviointiperusteita. Teoksessa Ritva Jakku-Sihvonen (toim.) *Onnistuuko oppiminen – oppimistuloksien ja opetuksen laadun arviointiperusteita peruskoulussa ja lukiossa*. Arviointi 3/1997. Helsinki: Opetushallitus, 87–114.
- Takala, S. 1998a. Language Teaching Policy effects – a case study of Finland. Teoksessa Kari Sajavaara, Sauli Takala, Richard D. Lambert, Christine A. Morfit (toim.) *Festschrift for Kari Sajavaara on his sixtieth birthday*. *Studia Angelica Posnaniensia* XXXIII, 1998, 421–430.
- Takala, S., Marsh, D. & Nikula, T. 1998b. Vieraskielinen opetus Suomessa. Julkaisussa Sauli Takala, Kari Sajavaara (toim.) *Kielikoulutus Suomessa*. Jyväskylän yliopisto, Soveltavan kielentutkimuksen keskus, 139–170.
- Takala, S. & Sajavaara, K. 1998. Kielikoulutuksen tuloksellisuuskeskustelun vaiheita. Julkaisussa Sauli Takala, Kari Sajavaara (toim.) *Kielikoulutus Suomessa*. Jyväskylän yliopisto, Soveltavan kielentutkimuksen keskus, 187–193.
- Takala, S., Sajavaara, A., Sajavaara, K. 1999. Kielikoulutuksen vaikutus ja tulokset Suomessa. Teoksessa Reijo Raivola (toim.) *Vaikutavuutta koulutukseen. Suomen Akatemian koulutuksen vaikuttavuusohjelman tutkimuksia*. Helsinki: Suomen Akatemian julkaisuja 2/00, 195–230.
- Takala, S., Sajavaara, K. & Sajavaara, P. 2000. Kielipolitiikka ja kielisuunnittelu. Teoksessa K. Sajavaara, A. Piirainen-Marsh (toim.) *Näkökulmia soveltavaan kielentutkimukseen*. Jyväskylä, Soveltavan kielentutkimuksen keskus, 231–271.
- Talari, S. 1997. Yo-tutkinto uudistui, kieliohjelma kapeni. *Tempus* 7/1997, 14.
- Tiihonen, S. 1999. Suomalaisen hallitsemismallin juuret ja kehitys. Teoksessa Jorma Selovuori (toim.) *Valta ja byrokratia Suomessa 1809–1998*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia ja Edita, 23–39.
- Trim, J.L.M. 1990. Language teaching in Europe in the 1990s. Which languages will be used? *Tempus* 5/1990, 4–8.
- Trim, J.L.M. 1992. Languages and International Cooperation. Teoksessa *Bilans et perspectives. Stock-taking and perspectives Proceedings of the International Symposium on Language Teaching and Learning*. Paris: L'Association pour les Etats Généraux des Langues, 147–157.
- Trim, J.L.M. 1994. Some Factors Influencing National Foreign Language Policy-making in Europe. Erillinen artikkeli, 1–16.
- Truchot, C. 1997. Languages in the International marketplace: The languages of Europe in the globalisation of exchanges. Julkaisussa *Modern language learning and teaching in central and eastern Europe: Which diversification and how can it be achieved?* Strasbourg: Council of Europe 1998, 305–312.
- Truchot, C. 1998. Introduction a la politique linguistique. Rapport Atelier No 8/98, Graz 20–24. mai 1998. Centre Européen pour les langues vivantes (CELV/ECML) CC-ED/GRAZ (98) ATELIER 8. CONSEIL DE L'EUROPE.

- Tuokko, E. 1975. Tukiopetus. Teoksessa I. Nuotio, A.-L. Leino, A. Paavola, R. Piri, U. Ylä-Outinen (toim.) *Kielenopettajan käsikirja*. Suomen kieltenopettajien liiton käsikirjatoimikunta. Helsinki: WSOY, 135–141.
- Tuomiharju, L. 1989. Asiantuntemustamme tarvitaan. *Tempus* 4/1989, 13.
- Tuomiharju, L. 1992. Kapeneeko kielitaito. *Tempus* 4/1992, 3.
- Tuomiharju, L. 1997. Opetusvelvollisuutta huojennettiin. *Tempus* 7/1997, 15.
- Umborg, V. 1997. Die Fremdsprachen und speziell das Deutsche in Estland. Teoksessa Raasch, A (toim.) *Sprachenpolitik Deutsch als Fremdsprache*. Amsterdam: Herrlitz Universität Utrecht.
- Van Els, T.J.M. 1993. Foreign Languages Teaching Policy: Some Planning Issues. Teoksessa Kari Sajavaara (toim.) *National Foreign Language Planning: Practices and Prospects*. University Jyväskylä, Institute for Educational Research, 3–14.
- Van Els, T.J.M. 1994. Foreign Language Planning in the Netherlands. Teoksessa Lambert, R.D. (toim.) *Language Planning around the World. Contexts and Systematic Change*. Washington: The National Foreign Language Center at The John Hopkins University, 47–68.
- Van Els, T.J.M. 1994. Language Planning. Erillinen artikkeli, 1-6.
- Van Els, T.J.M. 1994. Planning Foreign Language Teaching in a Small Country. *Annals of The American Academy, AAPSS*, 532.
- Valojärvi, T. 1997. Neljä vuosikymmentä kieltenopetusta. *Tempus* 7/1997, 3.
- Valojärvi, T. 1998a. Kouluopetuksen arviointi alkaa. *Tempus* 3/1998, 6–7.
- Valojärvi, T. 1998b. Arviointi ja itsearviointi. *Tempus* 7/1998, 8–9.
- Vedung, E. 1995. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Vedung, E. 1998. *Utvärdering i politik och förvaltning*. 2. painos, Lund: Evert Vedung och Studentlitteratur.
- Virolainen, J. 1999. Opetusministerinä Kekkonen valtakaudesta. Teoksessa *Koulun ja Kirjan maailma. Jukka Sarjalan juhlakirja 1999*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Ajatus, 152–159.
- Von Wright, G.H. 1985. *Filosofisia tutkielmia*. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Väljjarvi, J. 1993. *Kurssimuotoisuus opetussuunnitelman moduulirakenteen sovelluksena lukiossa*. Jyväskylän yliopisto, Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen julkaisusarja A. Tutkimuksia 54.
- Väyrynen, P., Räisänen, A., Geber, E., Koski, L. ja Pernu, M.-L. 1998. *Kieliäkö ammatissa – Ammatillisten oppilaitosten nykytila ja kehittämistarpeet*. Arviointi 8/1998. Helsinki: Opetushallitus.
- Wardhaugh, R. 1987. *Languages in Competition*. Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- Wiberg, M., Koura, A. 1996. Kansanedustajat ovat kyselevinä ja ministerit vastaavinaan. Parlamenttikysymysten logiikka. Teoksessa K. Palovaara & H. Summa (toim.) *Pelkkää retoriikkaa*. Tampere: Vastapaino, 197–219.
- Witte, B. 1987. Förderung der deutschen Sprache als Teil auswärtiger Kulturpolitik. Teoksessa D. Sturm (toim.) *Deutsch als Fremdsprache weltweit. Situationen und Tendenzen*. München: Max Hüber Verlag, 159–171.
- Wuorenheimo, M. 1974. Linjanvetoa. *Tempus* 7/1974, 3.
- Wuorenheimo, M. 1975. Pienet opetusryhmät kieltenopetuksen onnistumisen edellytyksiä. *Tempus* 3/1975, 5–7.

- Wuoreneimo, M., Ylä-Outinen, U., Nuotio, I., Nieminen, S. 1975. Opetuksen aloittaminen. Teoksessa I. Nuotio, A.-L. Leino, A. Paavola, R. Piri, U. Ylä-Outinen (toim.) *Kielenopettajan käsikirja*. Suomen kieltenopettajien liiton käsikirjatoimikunta. Helsinki: WSOY, 34–64.
- Yrjönsuuri, Y. 1990. *Peruskoulun eri-ikäisten opettajien käsityksiä koulutuksensa riittävydestä*. Tutkimuksia 126. Helsingin yliopiston kasvatustieteen laitos.
- Zapp, F. 1979. *Foreign language Policy in Europe an Outline of the Problem*. Brussels: European Cooperation Fund.
- Zimmermann, G. 1992. Wissenschaftler und Sprachenpolitiker. Anmerkungen zur Rolle des Fachdidaktikers. Teoksessa K.-R. Bausch/H. Christ/H.-J. Krumm (toim.) *Fremdsprachenunterricht und Sprachenpolitik als Gegenstand der Forschung*. Manuskripte zur Sprachlehrforschung. Band 40. Bochum: Universitätsverlag Dr. N. Brockmeyer, 157–169.

## 2. Mietinnöt, muistiot, valtiopäiväasiakirjat, ohjelmat

- Aikuislukiotyöryhmän muistio 1992*. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1992:3. Helsinki: Opetusministeriö.
- Aineopettajaliitto koululakien uudistuksesta 1997. *Tempus 8/1997*, 22–23.
- Education at a Glance 2000 Edition. OECD Indicators. Education and skills. Paris: OECD 2000.
- Endbericht über Statistiken zum Fremdsprachenlernen 2000. Brüssel. Europäische Kommission 6.3.2000.
- Euroopan kansalliskielten ja kulttuurien toimikunnan mietintö 1991*. Komiteanmietintö 1991:2. Helsinki: Opetusministeriö.
- Euroopan kielten temavuoden 2001 tietopaketti. Kom (2000). Bryssel. 10.5.2000.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös nro 253/2000 yhteisön koulutusalan Sokrates-toimintaohjelman toisesta vaiheesta. EY 24.1.2000
- Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös Euroopan kielten temavuodesta 2001. Kom (2000) 321 lopullinen 1999/02 08 COD. Brysselissä 24.5.2000.
- Euroopan ulkopuolisten kulttuurien ja kielten toimikunnan mietintö 1986*. Komiteanmietintö 1986:1. Helsinki: Opetusministeriö.
- Euroopan ulkopuolisten kulttuurien ja kielten opetuksen ja tutkimuksen kehittäminen. Vuosia 1985–89 koskevan kehittämissuunnitelman seurantatyöryhmän loppuraportti 1989*. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1989:65.
- Finlands väg till 2000-talet. Svenska Finlands folkting 5.3.1999.
- Forward Planning in Education in the Member States of the EU. Result of the European Union survey prepared by the European Unit for the Eurydice. Council of Ministers of Education meeting on 7 June 1999 in Luxembourg.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle peruskoululaiksi ja lukiolaiksi sekä niihin liittyväksi lainsäädännöksi. HE 30/1982 vp. Teoksessa *Koululait 1983*. Lakikokoelma 13. Valtion painatuskeskus, 11–25.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle n:o 89/1983. Vuoden 1983 valtiopäivät. Asiakirjat A3 Hallitukset esitykset 67-175. Eduskunta: Helsinki, 1–12.
- I.E.A. *Kuuden oppiaineen tutkimus: Englanti oppilaalle vieraana kielenä*. International Association for the Evaluation of Educational Achievement. Jyväskylän yliopisto, Kasvatustieteiden tutkimuslaitos, Evaluaatio-osasto. Päiväämätön julkaisu.

International Education in twelve Countries 1986. *Publications of the Finnish National Commission for Unesco No 37*. Jyväskylä 1987: Gummerus Oy.

*Kaksikielisyystyöryhmän muistio*. Opetusministeriön työryhmän muistioita 1990:16. Opetusministeriö. Helsinki.

Kannanotto ylioppilastutkinnon kehittämiseen. *Tempus 6/1986*, 15.

Keisarillisen Suomen Senaatin Kirkollistoimituskunnan ja Opetusministeriön matrikkeli 1809–1993. Veli-Matti Autio (toim.) *Suomen sukututkimusseuran julkaisuja – Genealogiska Samfundets i Finland skrifter 48*.

*Keskiasteen koulunuudistuksen johtoryhmän mietintö 1978*. Komiteanmietintö 1978:47. Helsinki: Opetusministeriö.

Keskiasteen koulutuksen kehittämisohjelma vuosille 1982–1983. 1981. Helsinki: Opetusministeriö.

Keskiasteen koulutuksen kehittämisohjelma vuosille 1984–1985. 1983. Helsinki: Opetusministeriö.

Keskiasteen koulutuksen kehittämisohjelma vuosille 1989–1991. 1988. Valtioneuvoston 19.5.1988 hyväksymä. Kouluosasto. Helsinki: Opetusministeriö.

Key data on Education in the European Union. Belgium/Luxembourg European Commission. Eurydice 1997.

Key data on education in Europe. Education and Culture. Eurydice eurostat. European Commission. Brussels/Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000.

Kielenopetuksen monipuolistaminen 1986. Jukka Sarjalan muistio 16.4.1986.

Kielenopetuksen nykytilanne 1989. Opetusministeriön kouluosaston muistio 12.1.1989.

*Kieli ja sen kieliopit. Opetuksen suuntaaviivoja*. 1994. Helsinki: Opetusministeriö.

Kieliohjelmakomitean kokouksen pöytäkirja 31.1.1977. Valtioneuvoston arkisto.

*Kieliohjelmakomitean mietintö 1978*. Komiteanmietintö 1978:60. Helsinki: Opetusministeriö.

Kielitaidon laajentamiskomitean kirje 30.11.1972 opetusministeriölle.

*Kielitaidon laajentamiskomitean mietintö 1972*. Komiteanmietintö 1972:A22. Helsinki: Opetusministeriö.

Kieltenopettajat mukana 1975. *Tempus 8/1975*, 20.

*Kieltenopetuksen kehittäminen ammattikorkeakouluissa 1999*. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1999:25. Helsinki: Opetusministeriö.

*Kieltenopetuksen kehittämistoimikunnan mietintö 1992*. Komiteanmietintö 1992:16. Helsinki: Opetusministeriö.

Kieltenopetuksen yleissuunnitelman toteuttaminen 1992. Muistio 22.10.1992/Piri. Komitean asettaminen valmistelemaan kielilain ja siihen liittyvän sääntelyn uudistamista 1999. Oikeusministeriö. Lainvalmisteluosasto. Muistio 17.8.1999.

Kouluhallituksen ehdotus opetusministeriölle 1982.30.11.1982. N:o 8640/KH 104/74/300 1982. Helsinki. Valtioneuvoston arkisto.

*Koululainsäädännön valmistelutyöryhmän mietintö 1981*. Komiteanmietintö 1981:34. Helsinki: Opetusministeriö.

Koululait 1983a. Lakikokoelma 13. HE n:o 30 1982 vp ja HE 179 1982 vp. Helsinki 1983: Valtion painatuskeskus, 9–127.

Koululait 1983b. Lakikokoelma 13. Perustuslakivaliokunnan lausunto sivistysvaliokunnalle. Helsinki 1983: Valtion painatuskeskus, 128–137.

- Koululakityöryhmän kirje 21.5.1979 opetusministeriölle.
- Koululakityöryhmän mietintö 1979*. Helsinki: Opetusministeriö.
- Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 1991–1996. Koulutus- ja tiedepolitiikan linja. Helsinki: Opetusministeriö. Valtioneuvoston hyväksymä 20.11.1991.
- Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 1991–1996 (1993) Helsinki: Opetusministeriö. Vp. 18.6.1993.
- Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus 1996*. Komiteanmietintö 1996:4. Helsinki: Opetusministeriö.
- Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli 1995*. Arviointi 9/1995. Helsinki: Opetushallitus.
- Koulutusta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus 1995*. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1995. Opetusministeriö. Helsinki 1995.
- Koulutus ja tutkimus 2000. 1996. Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 1995–2000. Helsinki: Opetusministeriö. Valtioneuvoston päätös 21.12.1995.
- Koulutus ja tutkimus vuosina 1999–2004. 1999. Helsinki: Opetusministeriö. Kehittämissuunnitelma 29.12.1999.
- Koulutusta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus*. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1:1995. Helsinki: Opetusministeriö.
- Käsikirjan käyttäjälle 1975. Teoksessa *Kielenopettajan käsikirja 1975*. I. Nuotio, S.-L. Leino, A. Paavola, R. Piri, U. Ylä-Outinen (toim.) Suomen kieltenopettajien liiton käsikirjatoimikunta Helsinki: WSOY, 3.
- La Francophonie 1999. Julkaisussa *La France*. Paris: Agence Francaise diplomatique et parlementaire.
- Lakikokoelma 1999. Hallituksen esitys Eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi. HE 86/1997 vp. *Koulusäädökset*. Helsinki: Edita, 203–287.
- Languages of Europe in the Globalisation of exchanges. Julkaisussa *Modern language learning and teaching in central and eastern Europe. Which diversification and how can it be achieved?* Strasbourg: Council of Europe 1998, 305–312.
- Lausunnot kieliohjelmakomitean mietinnöstä ja niihin liittyvä muistio. Valtioneuvoston arkisto. Könnölä 14.2.1980.
- Lukiokoulutuksen oppimäärän suorittaneiden kielivalinnat (A1 ja A2) ajanjaksolta 1.8.1998–30.6.1999 maakunnittain ja lääneittäin. OPH SU/PT ÅH 21.10.1999.
- Lukiokoulutuksen oppimäärän suorittaneiden kielivalinnat (B 1) ajanjaksolta 1.8.1998–30.6.1999 maakunnittain ja lääneittäin. OPH SU/PT ÅH 21.10.1999.
- Lukiokoulutuksen oppimäärän suorittaneiden kielivalinnat (B 2) ajanjaksolta 1.8.1998–30.6.1999 maakunnittain ja lääneittäin. OPH SU/PT ÅH 21.10.1999.
- Lukiokoulutuksen oppimäärän suorittaneiden kielivalinnat (B 3) ajanjaksolta 1.8.1998–30.6.1999 maakunnittain ja lääneittäin. OPH SU/PT ÅH 21.10.1999.
- Lukiokoulutuksen oppimäärän suorittaneiden kielivalinnat (alle B 3) ajanjaksolta 1.8.1998–30.6.1999 maakunnittain ja lääneittäin. OPH SU/PT ÅH 21.10.1999.

- Lukion opetussuunnitelmatoimikunnan mietinnöt I ja II B.* 1977. Komiteamietinnöt 1977:2. Keskiasteen koulunuudistus 13. Helsinki: valtion painatuskeskus.
- Lukion toisen vieraan kielen pakollisuus 1977. *Tempus* 1/1977, 7-8.
- Mietinnön II ja III hallituksen ohjelman kopio. Eduskunta 2.1.1999.
- Näin anotaan peruskoulun kieliohjelman laajentamista 1974. *Tempus* 2/1974, 19.
- OECD 1969. Curriculum Improvement and Educational Development.
- OECD 1982. Examens des Politiques Nationales de l' Education. Finlande. Paris: CEDEX.
- Opetusministeriön kirje kouluhallitukselle 1982.23.6.1982. N:o 8271/27/82. Helsinki. Valtioneuvoston arkisto.
- Opetusministeriön kirje 25.6.1982 (nro 8271/27/82) kouluhallitukselle opetussuunnitelmien laatimiseen ja hyväksymiseen liittyvistä uudistuksista.
- Opetusministeriön päätös 25.4.1975/2538/223/75 lukion opetusryhmien muodostamisen perusteista.
- Opetusministeriön vastauskirje kouluhallitukselle 1983. 24.3.1983. N:o 8271/27/83. Helsinki. Valtionarkisto.
- Opetussuunnitelmakomitean I välimietintö* 1975. Komiteamietintö 1975:33. Helsinki.
- Palautetta tuntijaosta. Päiväämätön muistio. Opetusministeriö.
- Peruskoulun opetussuunnitelmakomitean mietintö.* 1970. Komiteamietintö 1970: A4. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Perusopetuksen vuosiluokkien 1-6 yhteiset kielivalinnat (A 1) vuonna 1999 maakunnittain ja lääneittäin. OPH SU/PT ÅH 18.9.2000.
- Perusopetuksen vuosiluokkien 1-6 yhteiset kielivalinnat (A 2) vuonna 1999 maakunnittain ja lääneittäin. OPH SU/PT ÅH 18.9.2000.
- Perusopetuksen vuosiluokkien 7-9 yhteiset kielivalinnat (A 1 ja A2) vuonna 1999 maakunnittain ja lääneittäin. OPH SU/PT ÅH 18.9.2000.
- Perusopetuksen vuosiluokkien 7-9 yhteiset kielivalinnat (B 1) vuonna 1999 maakunnittain ja lääneittäin. OPH SU/PT ÅH 18.9.2000.
- Perusopetuksen vuosiluokkien 7-9 yhteiset kielivalinnat (B 2) vuonna 1999 maakunnittain ja lääneittäin. OPH SU/PT ÅH 18.9.2000.
- Perusopetuksen vuosiluokkien 7-9 yhteiset kielivalinnat (alle B 2) vuonna 1999 maakunnittain ja lääneittäin. OPH SU/PT ÅH 18.9.2000.
- Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet* 1994. Helsinki: Opetushallitus.
- Ruotsin kieli uhattuna 1975. *Tempus* 8/1975, 19.
- Ruotsista valinnainen aine peruskoulussa 1992. J. Sarjalan haastattelu. *Tempus* 4/1992, 4-5.
- Sivistysvaliokunnalle asiantuntijakuulemisen yhteydessä esitetyt muutosehdotukset ja kommentit. HE 86/1997 1998. Sivistysvaliokunnan sihteeri 18.3.1998.
- Sivistysvaliokunnan mietintö SiVM n:o 13. Vuoden 1983 valtiopäivät. Asiakirjat C2 Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot. Eduskunta: Helsinki, 1-13.
- Sivistysvaliokunnan mietintö 3/1998 vp. Hallituksen esitys koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi. SiVM 3/19987 vp - HE 86/1997 vp, 3-10.
- Sorsa 56. hallituksen ohjelma VN 4.9.1972.
- Sprachenkonzept Schweiz. 1998. *Bericht einer von der Kommission für allgemeine Bildung eingesetzten Expertengruppe Gesamtsprachenkonzept.* Bern: 15.7.1998 An die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren.





- Vuoden 1971 koulutuskomitea.* Komiteanmietintö 1973: 52. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Vuoden 1975 toiset valtiopäivät. Asiakirjat F Kirjalliset kysymykset. 1975 II vp.1179/75. Ed. Hetemäen kirjallinen kysymys n:o 32 ruotsin kielen taidon merkityksestä ja asemasta ja hallituksen vastaus. Helsinki: Valtion painatuskeskus, 1-4.
- Vuoden 1990 valtiopäivät. Pöytäkirjat 2. Istunnot 39-83. 20.4.-19.6.1990. Eduskunta.
- Vuoden 1990 valtiopäivät. Pöytäkirjat 5. Istunnot 135-162. 28.11.-20.12.1990. Eduskunta: Helsinki, 4 575-4 892.
- Vuoden 1997 valtiopäivät. Pöytäkirjat 2. Istunnot 48-81. 22.4.-5.6.1997. Ed. Elon suullinen kysymys nro 95. Ruotsin kielen opetus. Suullisia kysymyksiä. Eduskunta: Helsinki, 2 425.
- Vuoden 1998 valtiopäivät. Asiakirjat A1. Hallituksen esitykset 1-30.
- Vuoden 1989 valtiopäivät. Asiakirjat F7. Kirjalliset kysymykset 1 511-1 745. Ed. Pietikäisen kysymys KK nro 1710/1978 Vieraskielisen opetuksen järjestämistä koskevasta opetushallituksen raportista 1999. Eduskunta: Helsinki 1-3.
- Vuoden 1990 valtiopäivät 1990. Pöytäkirjat 5. Istunnot 135-162. 28.11.-20.12.1990. Eduskunta: Helsinki, 4 575-4 892.

### 3. Lait ja asetukset

- Asetus kunnallisista ja yksityisistä oppikouluista 1970. 26.6.1970/444.
- Asetus lukion ja oppikoulun lukioasteen lukusuunnitelmasta 1975 ja 1976. 23.4.1975/279 ja 14.4.1976/324.
- Kansakoululaki 1957 ja 1964. 1.7.1957/247 ja 13.7.1964/398.
- Kansakouluasetus 1958 ja 1964. 23.7.1958/321 ja 30.4.1964/513
- Kielenopetusasetus 1965 ja 1969. 30.4.1965/251 ja 25.7.1969/513.
- Kielilaki 1922. 1.6.1922/148 .
- Laki koulujärjestelmän perusteista 1968. 26.7.1968/467.
- Laki saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa 1991. 8.3.1991/516.
- Laki valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta 1922. 311/1.6.1922.
- Laki virkamiehiltä vaadittavista kielitutkinnoista 1922. 1.6.1922/149.
- Lukioasetus 1984. 12.10.1984/719.
- Peruskouluasetus 1970,1984, 1988 ja 1991. 26.6.1970/443, 12.10.1984/718, 1.7.1988/631 ja 25.1.1991/176
- Peruskoululaki 1991. 25.1.1991/171 ja 1992. 3.8.1992/707.
- Perusopetuslaki 1998. 21.8.1998.
- Suomen Hallitusmuoto 1919. 94/17.7.1919.
- Suomen Perustuslaki 1999. 11.6.1999/731.

#### 4. Haastattelut ja sähköpostikeskustelut

Sara Favén	30.12.2000
Erik Geber	29.07.2000 ja 12.12.2000
Vilho Hirvi	04.08.2000
Matti Lahtinen	11.01.1999
Leevi Melametsä	17.04.2000
Armas Paavola	27.08.2000
Kalevi Pohjala	11.12.2000
Tuulikki Ramsay	31.07.2000
Sari Saarinen	16.02.2000
Anu Sajavaara	08.08.2000
Jukka Sarjala	useita haastatteluja aikana 26.04. - 13.12.2000
Arto Sulonen	29.12.2000
Sauli Takala	04.08.2000
Jüri Valge	08.05.2000
Matti Väisänen	05.09.2000

## OPETUSTUNTtien AINEKOHTAISET OSUUKDET OECD MAISSA\*)

	Äidin- kieli**)	Mate- matiikka	Luonnon- tieteet	Historia	Vieraat kielet	Tekno- logia	Taide- aineet	Liikunta	Us- konto	Ammatti- taito- aineet	Muut	Pakollinen osuus	Joustava osuus
Australia	13	13	10	10	6	8	8	7	n	n	3	77	23
Belgia (flaa- minkielinen yhteisö)	13	13	3	6	14	6	3	6	6	n	n	70	30
Belgia (rans- kankielinen yhteisö)	15	14	7	11	12	2	2	8	6	n	7	82	18
Englanti	12	12	14	11	11	12	10	8	4	1	5	100	n
Espanja	19	12	11	11	8	5	14	9	x	n	2	90	10
Hollanti	10	10	8	11	14	5	7	9	n	n	3	78	22
Irlanti	23	12	9	19	x	x	x	5	7	x	2	77	23
Italia	23	10	10	14	11	9	13	7	3	n	n	100	n
Itävalta	12	15	14	12	10	6	12	11	6	n	n	100	n
Japani	14	12	11	12	13	8	11	10	n	n	8	100	n
Korea	14	12	12	11	12	5	10	9	n	4	6	93	7
Kreikka	12	11	10	10	15	5	6	8	6	1	16	100	n
Mexico	14	14	19	18	9	9	6	6	n	3	3	100	n
Norja	16	13	9	11	16	n	8	10	7	n	10	100	n
Portugali	13	13	15	17	10	n	10	10	3	n	10	100	n
Ranska	17	14	12	13	11	7	8	11	n	n	n	93	7
Ruotsi	22	14	12	13	12	x	7	7	x	4	n	93	7
Saksa	14	13	11	11	21	x	9	9	x	x	8	95	5
Skotlanti	10	10	10	10	10	10	10	5	5	n	n	80	20
Suomi	18	11	10	10	9	x	6	8	4	n	22	100	n
Tanska	20	13	12	11	10	n	9	7	3	n	3	90	10
Tsekki	14	14	13	18	11	n	9	7	n	4	5	94	6
Turkki	17	13	10	7	13	n	3	3	7	10	17	99	n
Unkari	13	13	13	10	10	n	6	6	n	3	3	78	22
Uusi Seelanti	18	16	14	14	4	8	4	11	n	5	n	93	7
Yhdysvallat	17	16	14	12	7	3	7	12	1	5	7	100	n
<b>Keskiarvo (maittain)</b>	<b>15</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>92</b>	<b>8</b>

\*) Koskee 12-14-vuotiaita

\*\*) Äidinkielen opetukseen on sisällytetty myös toisen kielen opetus  
LÄHDE: Education at a Glance 2000, 238; 357-360

OPPIKOULUN OPPILAAT ENSIMMÄISEN VIERAAN KIELEN MUKAAN VUOSINA 1962-1974  
SEKÄ VASTAAVAT %-OSUUDET \*)

Syysluku- kausi	Englanti		Saksa		Ranska		Latina		Venäjä		Yhteensä	
	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%
1962	110 521	56,9	82 769	42,6	187	0,1	487	0,3	134	0,1	194 098	100
1964	122 153	58,5	84 212	42,6	400	0,2	1 826	0,9	209	0,1	208 800	100
1965	129 114	60,3	82 682	38,6	379	0,2	1 406	0,7	458	0,2	214 039	100
1966	142 426	63,6	79 518	35,5	415	0,2	1 360	0,6	319	0,1	224 038	100
1969	195 000	74,8	63 300	24,3	422	0,2	1 350	0,5	517	0,2	260 589	100
1970	211 400	78,9	54 200	20,2	438	0,2	1 390	0,5	528	0,2	267 956	100
1971	229 800	82,5	46 300	16,6	493	0,2	1 400	0,5	564	0,2	278 557	100
1972	238 290	85,9	36 560	13,2	517	0,2	1 157	0,4	852	0,3	277 376	100
1973	232 095	88,7	26 937	10,3	508	0,2	1 255	0,5	739	0,3	261 534	100
1974	198 015	90,7	18 369	8,4	539	0,2	793	0,4	690	0,3	218 406	100

\*) Kieliohjelmakomitea (1978, 47)

OPPIKOULUSSA 2., 3. JA 4. VIERASTA KIELTÄ OPISKELEVAT OPPILAAT SEKÄ  
NÄIDEN %-OSUUDET LUKION OPPILASMÄÄRISTÄ VUOSINA 1962-1974\*)

Syys- luku- kausi	Englanti		Saksa		Ranska		Latina		Venäjä		Kreikka	Espanja	Italia	Heprea	YHT.
	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	Määrä	Määrä	Määrä	
1962	26 125	59	38 387	87	6 702	15	10 325	24	267	1	57	8	-	-	43 911
1964	29 255	53	35 994	66	8 812	16	12 738	23	825	2	43	7	-	-	54 875
1965	30 706	52	38 202	65	9 800	17	13 305	23	1 117	2	50	2	-	-	58 494
1966	31 008	49	40 141	64	10 199	16	13 847	22	1 342	2	49	-	-	-	62 421
1969	29 500	40	51 000	71	12 500	17	12 200	17	3 000	4	22	25	-	-	72 287
1970	28 600	37	57 000	73	13 750	18	10 700	14	3 600	5	24	70	11	-	78 041
1971	27 200	33	63 000	75	15 100	18	8 940	11	4 550	5	14	58	-	-	83 578
1972	24 060	27	66 670	75	16 090	18	7 600	9	6 060	7	35	105	-	-	88 416
1973	19 411	21	69 784	77	16 414	18	5 931	7	7 741	8	17	209	-	-	91 150
1974	14 195	15	71 340	77	16 128	17	4 930	5	8 816	10	1	151	-	31	92 761

\*) Kieliohjelmakomitea (1978, 47)

PERUSKOULUN PAKOLLISTEN KIELTEN VALINNAT VUOSINA 1970–1977\*)

Koulu	Oppimäärä	Syys- luku- kausi	Englanti		Ruotsi		Suomi		Saksa		Ranska		Venäjä		Yhteensä	
			N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Perus- koulut KjL**)	1.oppilaalle vieras kieli	1972	28 896	88,9	3 124	9,6	471	1,5	-	-	-	-	-	-	32 491	100,0
		1973	71 475	86,5	5 764	7,0	5 364	6,5	-	-	-	-	-	-	82 603	100,0
		1974	146 721	91,6	5 636	3,5	7 409	4,6	371	0,3	-	-	-	-	160 137	100,0
		1975	227 344	91,9	6 728	2,7	12 672	5,1	499	0,2	-	-	41	0,1	247 284	100,0
		1976	312 376	92,9	7 373	2,2	15 673	4,6	650	0,2	-	-	171	0,1	336 243	100,0
		1977	370 684	91,7	12 418	3,1	18 668	4,6	1 472	0,4	313	0,1	783	0,1	404 338	100,0
	2.oppilaalle vieraskieli	1972	2 330	48,0	2 318	47,7	208	4,3	-	-	-	-	-	-	4 856	100,0
		1973	5 333	40,8	7 428	56,9	304	2,3	-	-	-	-	-	-	13 065	100,0
		1974	6 003	18,0	26 837	80,3	555	1,7	-	-	-	-	-	-	333 395	100,0
		1975	7 316	11,3	56 537	87,5	743	1,2	-	-	-	-	-	-	64 596	100,0
		1976	7 694	8,1	86 934	90,9	959	1,0	-	-	-	-	-	-	95 587	100,0
		1977	8 090	6,5	114 844	92,7	1 000	0,8	-	-	-	-	-	-	123 934	100,0
	Vapaaehtoi- nen kieli (ruots.kiel. koulut)	1972	43	36,4	-	-	75	63,6	-	-	-	-	-	-	118	100,0
		1973	1 608	97,7	-	-	38	2,3	-	-	-	-	-	-	1 646	100,0
		1974	2 200	89,3	-	-	263	10,7	-	-	-	-	-	-	2 463	100,0
		1975	3 716	90,0	-	-	415	10,0	-	-	-	-	-	-	4 131	100,0
		1976	4 537	91,1	-	-	442	8,9	-	-	-	-	-	-	4 979	100,0
		1977	6 202	92,0	-	-	540	8,0	-	-	-	-	-	-	6 742	100,0
Kokeilu- perus- koulut	1.oppilaalle vieraskieli	1970	21 645	64,7	7 612	22,8	4 199	12,5	-	-	-	-	-	-	33 456	100,0
		1971	30 449	68,6	6 687	15,1	7 214	16,3	-	-	-	-	-	-	44 350	100,0
		1972	36 125	75,9	3 188	6,7	8 277	17,4	-	-	-	-	-	-	47 590	100,0
		1973	37 835	85,3	1 622	3,6	4 923	11,1	-	-	-	-	-	-	44 380	100,0
		1974	26 766	82,5	1 296	4,6	4 059	12,5	-	-	-	-	-	-	32 432	100,0
		1975	9 827	95,4	-	-	328	3,2	-	-	-	-	-	-	10 299	100,0
		1976	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

\*) Kieliohjelmakomitea(1978, 43)

\*\*\*) Laki koulujärjestelmän perusteista 1968. 26.7.1968/467

KIELIOHJELMAPOLITIikkaA KÄSITELLEET  
KOMITEAT, TOIMIKUNNAT JA TYÖRYHMÄT  
KOKOONPANOINEEN

- \* KIELITAIDON LAAJENTAMISKOMITEA 1970-1972  
(Komiteanmietintö 1972: A 22)

Opetusministeri Jaakko Itälä  
Puheenjohtaja Kansliapäällikkö Heikki Hosia  
Jäsenet: Filosofian maisteri Kaarlo af Heurlin  
Lehtori Vilho Kallioinen  
Osastopäällikkö Matti Lind  
Professori Lauri Posti  
Humanististen tieteiden kandidaatti  
Helena Raumolin  
Filosofian maisteri Risto Rönkä  
Kouluneuvos Olli Sampola  
Opintosihteeri Sulo Suvanto  
Professori Igor Vahros  
Lehtori Erkki Vierikko

Sihteeri: Humanististen tieteiden kandidaatti  
Helena Raumolin

- \* LUKION OPETUSSUUNNITELMATOIMIKUNTA 1974-1977  
(Komiteanmietintö 1977:2)

Opetusministeri Ulf Sundqvist  
Puheenjohtaja Toimistopäällikkö Tuomo Häyhä

- \* LUKION OPETUSSUUNNITELMATOIMIKUNNAN  
OPPILAALLE VIERAIDEN KIELTEN JAOSTO 1975-1976

Puheenjohtaja : Ylitarkastaja Rauha Petro  
Jäsenet: Ylitarkastaja Christina Andersson  
Rehtori Jarmo Anttila  
Lehtori Inkeri Grönqvist-Sandberg

Lehtori Maija-Leena Kallela  
Lehtori Kalevi Kaski  
Lehtori Marja-Liisa Mäkinen  
Lehtori Raija Lankinen  
Lehtori Rauni Paakkunainen  
Koulutoimentarkastaja Riitta Piri  
Ylitarkastaja Risto Rönkä  
Osastonjohtaja Sauli Takala  
Sihteerit: Osastonjohtaja Sauli Takala  
Lehtori Anja Wikström

\* KIELIOHJELMAKOMITEA 1976–1978  
(Komiteanmietintö 1978:60)

Opetusministeri Marjatta Väänänen  
Puheenjohtaja: Kansliapäällikkö Jaakko Numminen  
Jäsenet: Osastopäällikkö Marianne Huttunen  
Apulaisrehtori Kalevi Kaski  
Ylitarkastaja Annette Liljeström  
(varapuheenjohtaja)  
Lehtori Ritva Markkula  
Lehtori Ilkka Nuotio  
Professori Kurt Nyholm  
Ylitarkastaja Rauha Petro  
Koulutoimentarkastaja Aila Rintamäki  
Ylitarkastaja Risto Rönkä  
Ylitarkastaja Mauri E. Virtanen  
(varapuheenjohtaja)  
Filosofian maisteri Marja Wuorenheimo

Pysyvät asiantuntijat  
Valtiotieteen kandidaatti Margaretha Nygård  
Rehtori Armas Paavola  
Sihteerit: Koulutoimentarkastaja Riitta Piri  
Ylitarkastaja Christina Andersson  
Tutkija Sauli Takala

\* EUROOPAN ULKOPUOLISTEN KULTTUURIEN JA KIELTEN  
TOIMIKUNNAN MIETINTÖ 1984–1986  
(Komiteanmietintö:1986:1)

Ministeri Gustav Björkstrand



Puheenjohtaja Kansliapäällikkö Jaakko Numminen  
Jäsenet: Dosentti Henri Broms  
Johtaja Jaakko Harjula  
Professori Tapani Harviainen  
Filosofian lisensiaatti Juha Janhunen  
Professori Heikki Palva, varapuheenjohtaja  
Professori Asko Parpola  
Kielikeskuksen johtaja Marja Renkonen  
Professori Timo Riiho  
Ulkoasiainneuvos Risto Rekola  
Professori Marja-Liisa Schwantz  
Sihteerit: Filosofian kandidaatti  
Helena Hallenberg-Lyytikäinen  
Esittelijä Marita Savola

\* KIELIOHJELMAN MONIPUOLISTAMISTA JA OPPILAALLE  
VIERAALLA KIELELLÄ ANNETTAVAA OPETUSTA  
SELVITTÄNYT TYÖRYHMÄ (KIELITYÖRYHMÄ) 1989  
(Työryhmän muistio 1989:47)

Opetusministeri Christoffer Taxell  
Puheenjohtaja Osastopäällikkö Pekka Silventoinen  
Jäsenet: Opetusasiainsihteeri Taina Jussila  
Jaostopäällikkö Margareta Nygård  
Opetusneuvos Riitta Piri (varapuheenjohtaja)  
Ylitarkastaja Kalevi Pohjala  
Lääninkouluttaja Marja Soini  
Dosentti Sauli Takala  
Apulaisosastopäällikkö Esko Toivonen  
Lehtori Leena Tuomiharju  
Sihteerit: Suunnittelija Virpi Einola- Pekkinen  
Suunnittelija Eija Haapanen  
Ylitarkastaja Nina Rekola

\* KANSAINVÄLINEN YLIOPPILASTUTKINTO (IB ) 1989–1990  
(Työryhmän muistio 1990:9)

Opetusministeri Christoffer Taxell  
Puheenjohtaja Hallitusneuvos Zoe Pohjanvirta  
Jäsenet: Rehtori Hilding Klingenberg  
Ylitarkastaja Riitta Lampola

Korkeakouluneuvos Anneli Mäkinen  
Ylitarkastaja Antti-Jukka Oksanen  
Professori Olli Välikangas  
Pysyvä asiantuntija Rehtori Vesa Nikunen  
Sihteeri Filosofian maisteri Anneli Roman

\* KAKSIKIELISYYSTYÖRYHMÄN MUISTIO 1989-1990  
(Työryhmän muistio 1990:16)

Opetusministeri Christoffer Taxell  
Puheenjohtaja Osastopäällikkö Samuel Lindgrén  
Jäsenet: Johtaja Marja-Liisa Karppinen  
Lehtori Raija Lehto  
Opetusneuvos Lars Nyström  
Lehtori Leila Sand  
Sihteerit Koulutoimenjohtaja Seppo Sarvimäki  
Opetusneuvos Erik Geber  
Ylitarkastaja Sakari Kaila

\* EUROOPAN KANSALLISKIELTEN JA KULTTUURIEN  
TOIMIKUNTA 1989 -1991 (Komiteanmietintö 1991:6)

Opetusministeri Christoffer Taxell  
Puheenjohtaja Kansliapäällikkö Jaakko Numminen  
Jäsenet: Osastopäällikkö Marianne Huttunen  
Professori Veli-Mikko Korhonen  
Professori Jouko Lindstedt  
Opetusneuvos Riitta Piri (varapuheenjohtaja)  
Professori Timo Riiho  
Lehtori Kai S. Saanila  
Dosentti Sauli Takala  
Sihteerit: Dosentti Sauli Takala  
Fil.maist. Anita Lehikoinen  
Varatuomari Arja-Hannele Lilja  
Huk Helena Priha

\* KIELTENOPETUKSEN KEHITTÄMISTOIMIKUNTA 1991-1992  
(Komiteanmietintö 1992:16)

Opetusministeri Ole Norrback  
Puheenjohtaja Professori Christer Laurén

Jäsenet:	Koulutuspoliittinen sihteeri Aune Blümchen Opetusneuvos Erik Geber Lehtori Hanna Jaakkola Opetusneuvos Riitta Lampola, varapuheenjohtaja Opetuspäällikkö Auli Luukkonen Koulutoimenjohtaja Alpo Reinivaara Dosentti Sauli Takala
Pysyvä asiantuntija	Opetusneuvos Kalevi Pohjala
Sihteeri	Toimistopäällikkö Arja Hovila

\* VIERASKIELISTEN KOULUJEN LAINSÄÄDÄNTÖTYÖRYHMÄ  
1992–1993 (Työryhmän muistio 1993:18)

Opetusministeri	Riitta Uosukainen
Puheenjohtaja	Hallitusneuvos Zoe Pohjanvirta
Jäsenet	Yleissivistävän koulutuksen päällikkö Taina Jussila Rehtori Biruta Meirans Ministerineuvos Uwe Siemen Johtaja Pentti Takala Johtokunnan jäsen Jennie Tiderman Virastopäällikkö Lauri Turja
Sihteeri	Taloustarkastaja Jari Merklin

\* ITÄSUOMEN KOULU 1995–1996 (Työryhmän muistio 1996:15)

Opetusministeri	Olli-Pekka Heinonen
Puheenjohtaja	Pääjohtaja Jukka Sarjala
Jäsenet	Koulutoimenjohtaja Pentti Jormanainen Ylijohtaja Aslak Lindström, varapuheenjohtaja Opetusneuvos Riitta Piri Hallitusneuvos Zoe Pohjanvirta Koulutoimenjohtaja Jorma Puhakka Koulutoimenjohtaja Tuija Willberg
Asiantuntijat	Lääninkouluneuvos Markku Hulkko Vanhempi hallitussihteeri Matti Lahtinen Opetusneuvos Anna-Kaisa Strömmer
Sihteeri	Opetusneuvos Martti Apajalahti

\* KIELTENOPETUKSEN KEHITTÄMINEN AMMATTIKORKEA-  
KOULUISSA 1998-1999 (Työryhmän muistio 1999:25)

Opetusministeri	Olli-Pekka Heinonen
Puheenjohtaja	Opetusneuvos Anita Lehikoinen
Jäsenet	Yliopettaja Anneli Airola
	Opetusneuvos Juha Arhinmäki
	Lehtori Peter Björkroth
	Yliopettaja Taina Juurakko
	Yliopettaja Eija Mustonen
	Rehtori Mauri Panhelainen
	Lehtori John Petrie
	Päätoiminen tuntiopettaja Marketta Rosenqvist
	Lehtori Hanna Ruska-Becker
	Professori Kari Sajavaara
Sihteeri	Suunnittelija Ulla-Jill Kalsson

KIELTENOPETUKSEN KEHITTÄMISTAVOITTEET JA NIIDEN TOTEUTTAMISKEINOT\*)

\*) Kieliohjelmakomitea (1978, 289)

## SAMMANDRAG

Piri, Riitta

Språkprogramspolitik. Nationell och internationell kontext

Jyväskylä: Centralen för tillämpad språkforskning, Jyväskylä universitet, 2001, 329 s.

ISBN 951-39-0876-3

Diss.

Syftet med denna undersökning är att återge och utvärdera planeringen och beslutsprocessen inom finländsk språkprogramspolitik under de senaste tre decennierna. Undersökningen gäller grundskolan och gymnasiet. Frågor i anslutning till språkpolitiska program inom andra utbildningsområden framkommer indirekt som en del av undervisningsministeriets förvaltningsområde. Undersökningen är uppbyggd enligt aktörer så, att föremålet för granskningen är politiska beslutsfattare (riksdagen, statsrådet, undervisningsministeriet), planeringsorgan (kommittéer, kommissioner, arbetsgrupper), påverkare (språk)lärare samt forskning. Finlands utbildnings- och språkprogramspolitik granskas mot bakgrunden av några andra länders motsvarande politik.

Som teoretisk ram för planering och beslutsprocesser på utbildningens område tillämpas Daniel Stufflebeams utvärderingsmodell CIPP (Context, Input-Process-Product). Undersökningsmaterialet är disponerat utifrån planeringens verksamhetsmiljö, resurser, process och resultat. Beskrivningen stöds av en analys av de styrmedel (instrument) som de politiska beslutsfattarna förfogar över. Som referensram för undersökningen valdes en modell som utvecklats i Finland. Jämfört med de andra alternativen tar denna modell bättre hänsyn till den samhälleliga verksamheten och till språkpolitikens mångskiftande kontaktytor. Dessutom kan den påvisa forskningens betydelse. I och med utvecklingen av denna modell befann sig Finland i slutet av 1970-talet ungefär ett årtionde före den övriga världen vad gäller språkpolitisk planering.

Källmaterialet består av kommittébetänkanden, arbetsgruppernas promemorior, riksdagshandlingar, statsrådets och Språkläraryrket i Finlands arkivmaterial, årgångar av förbundets medlemstidning (Tempus) samt dokument som uppstått vid undervisningsministeriets utbildningspolitiska beredning jämte kompletterande intervjuer.

Resultaten visar hur effektiv en sakkunnigt fungerande ämnesläroorganisation kan vara om den är enhällig och konsekvent och hur dess inverkan på språkprogrampolitiken förändras då den måste sammanjämka medlemmarnas synpunkter och fungera i en decentraliserad förvaltning. Undersökningen påvisar även den viktiga roll som forskarna i egenskap av sakkunniga och som parter i begreppsutformningen och

måluppställningen innehaft särskilt i uppläggningsen och planeringen av den politiska planeringens inledande skede. Centralförvaltningens betydelse accentueras, när man väljer sakkunniga för beredningsarbetet och i beredningen och befordrandet av politiska beslut

Språkplaneringens mest konkreta resultat är det nationella språkprogram som utarbetats av språkprogramskommittén. Modellen följer principen om livslångt lärande och innehåller landets språkpolitiska linjeringar, kvantitativa och kvalitativa mål samt processen för utvecklingen av en helhetsplan för språkundervisningen. Arbetet konkretiseras i lagar och i förordningar som ständigt utvecklas och i beslut om resursbehov och i uppdelade, nya särprojekt.

Det primära politiska målet har under hela undersökningsperioden varit ett mångsidigt språkprogram. Beträffande mångsidigheten har tolkningarna varierat bland aktörerna; det har även skett förändringar i planeringsmetod. Den språkprogrampolitiska beredningen ådagalägger varierade problem vid koordineringen av begrepp och sakinnehåll i den utbildningspolitiska verksamhetsmiljön. Språkpolitiken och språkprogrampolitiken har under undersökningsperioden framskridit sida vid sida. Samtidigt som en centraliserad styrning och beslutsprocess reduceras kan även betydelsen av gemensamt överenskomna värden och mål med tiden minska. I en decentraliserad verksamhetsomgivning kräver den språkpolitiska och språkprogrampolitiska planeringen en ännu större uppmärksamhet än tidigare. Vad som behövs är en intensivare uppföljning, en offentlig diskussion och en annan typ av koordinering för att de olika parterna ska bli medvetna om betydelsen av att de själva utformar språkprogrammet i sin helhet. Den politiska planeringens ökade betydelse i Europeiska unionen och Europarådet och en större förståelse för människorättsfrågor, speciellt för språkliga rättigheter förutsätter en ökad finländsk forskningsinsats. Detta är ett villkor om de finländska aktörerna inom språkpolitik och språkprogrampolitik vill vara med om att påverka en internationell verksamhetsomgivning och via internationella finansieringskanaler komma i åtnjutande av resurser för utvecklingen av språkundervisningen.

Nyckelord: språkpolitik, språkprogram, språkpolitisk planering, språkprogramspolitik, utvärdering av politiska beslut, forskningens roll, modeller för språkplanering

## ZUSAMMENFASSUNG

Piri, Riitta

Finnische Sprachenprogrammpolitik (Schulsprachenpolitik)

Nationaler und internationaler Kontext

Jyväskylä: Zentrum für angewandte Linguistik, Universität Jyväskylä, 2001, 329 S.

ISBN 951-39-0876-3

Diss.

In vorliegender Studie werden die sprachpolitischen Planungsaktivitäten und Entscheidungen, die in Finnland während der letzten drei Jahrzehnte getroffen wurden, verfolgt und evaluiert. Die Untersuchung erstreckte sich auf die Bereiche von der Grundschule bis zur gymnasialen Oberstufe. Sprachenpolitische Fragen anderer Bereiche wurden nur im Zusammenhang mit globalen Planungsaktivitäten des finnischen Unterrichtsministeriums gestreift. Die Aktivitäten wurden getrennt nach den Ebenen der politischen Entscheidungsträger (Parlament, Regierung, Unterrichtsministerium), der Planungsorgane (Komitees, Ausschüsse, Arbeitsgruppen) und Interessenvertreter [(Sprachen-)Lehrer und Forscher] betrachtet. Die finnische Sprachenpolitik wurde schließlich auch mit der einiger anderer Länder verglichen.

Als theoretischer Rahmen für die Untersuchung der Planungsaktivitäten und Entscheidungen im Bildungsbereich diente Daniel Stufflebeams CIPP-Evaluierungsmodell (Context-Input-Process-Product). Das Untersuchungsmaterial wurde dementsprechend nach Handlungskontext, Bereitstellung von Mitteln, Planungsprozess und seinen Ergebnissen aufgeschlüsselt. Außerdem wurden die Instrumente, die den politischen Entscheidungsträgern für die Durchsetzung ihrer Beschlüsse zur Verfügung stehen, betrachtet. Ausgehend von einer Gegenüberstellung verschiedener Modelle zur Planung der Sprachenpolitik wurde für die vorliegende Untersuchung ein finnisches Modell gewählt, weil es am besten die vielfältigen Beziehungen zwischen gesellschaftlichen Handlungen und Sprachenpolitik berücksichtigt und außerdem die Bedeutung der Forschung beachtet. Finnland scheint diesem Modell entsprechend in der Planung der Sprachenpolitik Ende der 70-er Jahre anderen Ländern gegenüber rund 10 Jahre voraus zu sein.

Das Untersuchungsmaterial besteht aus Memoranden von Komitees, Berichten von Arbeitsgruppen, Parlaments- und Regierungsdokumenten, Archivunterlagen des Verbandes Finnischer Sprachenlehrer und Beiträgen seiner Mitgliederzeitschrift TEMPUS sowie Unterlagen des Unterrichtsministeriums zur Sprachenplanung mit ergänzenden Interviews.

Die Ergebnisse zeigen, wie effektiv ein professioneller Fachlehrer-



verband sein kann, wenn er einstimmig und folgerichtig vorgeht, und wie sich sein Einfluss auf die Schulsprachenpolitik ändert, wenn er zwischen den unterschiedlichen Ansichten der Mitglieder vermitteln und mit einer dezentralisierten Verwaltung agieren muss. Weiterhin wird deutlich, dass Forscher in der Vorphase der sprachpolitischen Planung eine wichtige Rolle als unparteiische Experten der Begriffsbildung und Postulierung von Zielen spielen. Die Bedeutung einer zentralisierten Verwaltung wird augenscheinlich bei der Wahl von Experten für Planungsaufgaben sowie bei der Schaffung von Grundlagen für politische Entscheidungen und deren Durchsetzung.

Konkretestes Ergebnis der sprachpolitischen Planung war das Ende der 70-er Jahre entwickelte nationale Sprachenprogramm, das ausgehend vom Grundsatz lebensbegleitenden Lernens sprachpolitische Linien, quantitative und qualitative Ziele sowie allgemeine Grundsätze zur Entwicklung des Schulsprachenunterrichts beinhaltet. Diese Arbeit schlug sich in Form von Gesetzgebung, Verordnungserlassen, Beschlüssen über die Vergabe von Mitteln bis zur Durchführung kleinerer Projekte nieder.

Leitendes sprachpolitisches Ziel war im gesamten Untersuchungszeitraum die Vielfalt des Sprachenprogramms. Sprachenvielfalt wurde dabei von verschiedenen Instanzen unterschiedlich interpretiert, und die Art und Weise der Umsetzung der Pläne hat sich im Laufe der Zeit geändert. Sprachpolitische Planungsarbeit wirft im bildungspolitischen Handlungskontext verschiedenen Fragen der Kompatibilität von Begriffen und Inhalten auf. Sprachenpolitik und Sprachenprogrammpolitik schritten im Untersuchungszeitraum deutlich aufeinander abgestimmt voran. Mit abnehmender zentraler Leitung und Beschlussfassung kann jedoch auch die Bedeutung gemeinsamer Werte und Ziele abnehmen. In dezentralisiertem Handlungskontext müssen sprachpolitischer und sprachprogrammpolitischer Planung größere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Es werden mehr Beobachtungen, öffentliche Diskussionen und verschiedene Koordinierungsmaßnahmen benötigt, um die Bedeutung der Aktivitäten einzelner Instanzen für das globale Sprachenprogramm zu erkennen. Die zunehmende Bedeutung der Planung von sprachpolitischen Programmen innerhalb der EU und im Europarat sowie die Ausdehnung von Menschenrechtsfragen auf sprachliche Rechte setzt verstärkte Forschungsaktivitäten voraus, wenn finnische Sprachenpolitik und Sprachenprogrammpolitik Einfluss auf den internationalen Handlungskontext nehmen und ihren Anteil an der Verteilung von internationalen Ressourcen für die Entwicklung des Sprachenunterrichts erlangen wollen.

Schlüsselwörter: Sprachenpolitik, Sprachenprogramm (Schulsprachenpolitik), sprachpolitische Planung, Sprachenprogrammpolitik, Evaluation politischer Beschlussfassung, Rolle der Forschung, Modelle für sprachpolitische Planung

## ABSTRACT

Piri, Riitta

Foreign Language Teaching Policy in Finland. National and International Context

Jyväskylä: Centre for Applied Language Studies. University of Jyväskylä 2001, 329 p.

ISBN 951-39-0876-3

Diss.

The research reported here describes and evaluates national language policy and planning activities in Finland during the period of the last three decades. The research focuses on general education, ie. the comprehensive school and the senior secondary school. Other educational branches and stages are dealt with only briefly when the whole context of the planning activities of the Ministry of Education is referred to. The research is structured so that the various actors involved in planning and policy making are subjected to systematic analysis: political decision makers (Parliament, the Cabinet, Ministry of Education), planning bodies (commissions, task forces, working groups), interest groups (teachers, especially language teachers, and researchers). The analysis highlights both the international context and the national activities by the actors chosen for scrutiny.

Daniel Stufflebeam's CIPP-model (Context, Input, Process, Product) was used as the main framework for analysing the planning and decision making related to schooling. Accordingly, the research material is dealt with by describing their context, resource allocation, process and outcomes. This description is complemented by an analysis of the instruments available for decision makers to direct activities. As a further contribution to the conceptual organization of the research, several models of language planning suggested by researchers are presented and discussed. Out of these the most appropriate for the present study was deemed to be a model developed in Finland, since it seems to accommodate best the multiple and complex relationships between societal influences and language planning and it also takes the role of research into account. It appears that in applying this model, Finland was about ten years ahead of other countries.

The research material consists of commission reports, task force and working group reports, parliamentary records, cabinet records, archives of the Federation of Foreign Language Teachers in Finland, editorials and other policy statements published in the Federation's journal *Tempus*, language planning documents of the Ministry of Education and interviews related to them.

The research shows how effective a teachers' professional association can be if it pursues a unanimous and consistent policy but also how its influence on language teaching policy changes when it needs to

accommodate the members' views and operate in a decentralised administration. The research also indicates the important role of researchers, especially in the initial stages, when they as independent domain experts contribute to the critical discussion of the goals of planning and its conceptual framework. The key role of central administration is evident when experts are chosen for the preparatory planning tasks and, at a later stage, when the preparations are made for actual decision making, and finally when they are being implemented.

The most notable outcome of national language planning in the period covered is the national language program published in the late 1970s, which is based on the principle of lifelong learning and which defines the overall language teaching policy, sets qualitative and quantitative targets for language proficiency, and outlines the process for implementing and developing the planning for language teaching policy. This work has been concretized in developing language legislation, statutory instruments and directives, decisions concerning resource allocation and several smaller-scale development projects.

Throughout the thirty-year period, the leading goal of the national language teaching policy has been diversification of the language teaching provision and language study. Diversification has been interpreted in a somewhat different way by different agents, and there has also been shifts in the planning procedures. Within the broader context of general policy making related to all schooling, there have been some problems accommodating concepts and content related specifically to language teaching and learning. Language policy and language teaching policy have been clearly integrated during the period covered. However, when centralized control and decision making have been strongly reduced, the role of jointly agreed values and goals may diminish. In a decentralized operating milieu, the planning of language policy and language teaching policy requires enhanced attention. There is a need for more systematic monitoring, more public discussion and debate, and more coordination, so that different parties (actors) would be fully aware of the impact of their own actions on the shaping of the actualized language program. The growing interest within the European Union and the Council of Europe in language policy matters and the increasingly stronger trend in viewing human rights as specifically also a matter of language rights require that Finland takes more active steps in promoting relevant research. This is necessary if Finnish actors in the area of language policy and language planning wish to have an adequate impact in international fora and if they wish to obtain their fair share of the resources channeled through international institutions and organizations.

Keywords: language policy, language program, language planning, language teaching policy, political decision making and evaluation, role of research, models for language planning

## RÉSUMÉ

Piri, Riitta

Politique d'enseignement des langues en Finlande. Milieu d'activité national et international

Jyväskylä: Centre de recherche de linguistique appliquée, Université de Jyväskylä, 2001, 329 p.

ISBN 951-39-0876-3

Thèse de doctorat

La présente recherche décrit et évalue la planification de la politique finlandaise d'enseignement des langues ainsi que la prise de décision durant les trente dernières années. La présente recherche porte sur l'école de base (primaire et collège) et le lycée. Les problèmes de programme de politique linguistique des autres branches de l'éducation apparaîtront indirectement en tant que sous-partie de l'ensemble de la planification dirigée par le ministère de l'Éducation. La recherche est composée de manière à ce que les différents responsables impliqués dans la planification sont sujets à une analyse systématique: les décideurs politiques (le Parlement, le Conseil des ministres, le ministère de l'Éducation), les organismes de planification (les comités, les commissions, les groupes de travail), les milieux influents (les professeurs; plus particulièrement les professeurs de langue ainsi que les chercheurs). La politique d'éducation et d'enseignement des langues est examinée aussi en comparaison avec la politique de certains autres pays.

Le cadre théorique utilisé pour la planification et la prise de décision concernant l'éducation a été le modèle d'évaluation CIPP de Daniel Stufflebeam (Context-Input-Process-Product). Le matériel de recherche est déterminé par la description du contexte, des ressources, du processus de planification et de production. Cette description est appuyée par l'analyse des instruments à la disposition des décideurs politiques. Pour mieux encore analyser la recherche, plusieurs modèles de planification linguistique proposés par des chercheurs dans différents pays ont été présentés et discutés. Le système de référence retenu pour notre recherche a été un modèle développé en Finlande car il semble prendre le mieux en compte les relations complexes entre influences sociétales et planification linguistique. De plus, il permet de prendre en compte le rôle important de la recherche. Il semblerait qu'avec ce modèle la Finlande se trouvait, dans les années -70, une dizaine d'années en avance par rapport au reste du monde.

Le matériel de recherche se compose des rapports des comités, des mémoires des groupes de travail, des actes du Parlement, des archives du Conseil des ministres et du syndicat des professeurs de langue, de la revue

Tempus publiée par ce même syndicat ainsi que des dossiers du ministère de l' Education concernant la planification de l'enseignement et les interviews qui les complètent.

Les résultats de la recherche nous montrent à quel point une association professionnelle d'enseignants peut être efficace si elle suit une politique unanime et logique mais aussi comment son influence sur la politique d'enseignement des langues peut changer lorsqu'il s'agit de concilier les différentes opinions des membres et de travailler dans une administration décentralisée. La recherche met en évidence également le rôle primordial des chercheurs, particulièrement dans les premières phases où, en tant qu'experts d'un domaine spécifique, ils contribuent à la discussion critique sur les objectifs de la planification ainsi que sur sa structure conceptuelle. Le rôle clé de l'administration centrale apparaît quand on choisit des experts pour le travail de préparation de la planification et, plus tard, lors des préparations de prise de décision à proprement parler et, finalement, au moment de leur mise en œuvre.

Le résultat le plus significatif de la planification linguistique est le programme national d'enseignement des langues publié à la fin des années 70 qui est basé sur le principe d'un apprentissage qui dure toute la vie. Il définit la politique linguistique générale, fixe les objectifs qualitatifs et quantitatifs et trace les grandes lignes pour la mise en œuvre et le développement de la politique d'enseignement des langues. Ce travail se concrétise dans le développement d'une législation linguistique, dans la mise en place de directives, dans des décisions concernant l'attribution de ressources et dans d'autres projets de développement distincts.

Durant la période de trente ans sur laquelle porte la recherche, l'objectif principal de la politique nationale d'enseignement des langues a été la diversification du programme d'enseignement. Cette diversification a été interprétée de différentes façons par les divers responsables et des changements ont eu lieu concernant les manières de réalisation de la planification. Dans le contexte plus large de la politique d'éducation, certains problèmes ont surgi concernant la compatibilité entre les concepts et les contenus liés à l'enseignement et à l'apprentissage des langues. L'intégration de la politique linguistique et de la politique d'enseignement des langues a été nette pendant toute la période sur laquelle porte la recherche. Cependant, quand le contrôle et la prise de décision centralisés diminuent, l'importance des valeurs et des objectifs fixé en commun accord risque de diminuer aussi par la suite. Dans un milieu d'activité décentralisé la planification linguistique et d'enseignement des langues exige une attention encore plus importante. Le besoin se fait ressentir d'intensifier le suivi, de multiplier les discussions et les débats publiques, d'augmenter la coordination afin que les différents acteurs soient parfaitement conscients de l'importance de leur action dans le développement de l'ensemble du programme d'enseignement des langues. L'importance accrue de la planification de la politique d'enseignement des langues au sein de L' Union Européenne et

du Conseil de l'Europe ainsi que la tendance croissante à considérer les problèmes des droits de l'homme en tant que droits linguistiques exigent de la Finlande des efforts toujours plus importants dans le domaine de la recherche. Ceci est nécessaire si les responsables finlandais de politique linguistique et d'enseignement des langues veulent avoir un rôle influent sur le plan international et obtenir leur part des ressources internationales pour le développement d'éducation linguistique.

Mots-clés: politique linguistique, planification linguistique, politique d'enseignement des langues, évaluation de la prise de décision politique, rôle de la recherche, modèles de planification linguistique

## РЕЗЮМЕ

Пири, Риитта

Политика языковых программ в области преподавания языков в Финляндии. Национальный и международный контекст

Ювяскюля: Центр прикладного языкознания, Университет Ювяскюля 2001, 329 с.

ISBN 951-39-0876-3

ДИСС.

В настоящем исследовании рассматривается и анализируется система планирования и принятия решений в области языковой политики Финляндии за последние 30 лет. Исследование проводилось на материале основной школы и гимназии. Языковая политика в отношении прочих образовательных институтов рассматривается фрагментарно в контексте руководимой Министерством образования программы. Объектом настоящего исследования являются различные инстанции, принимающие политические решения (парламент, государственный совет, министерство образования), органы планирования (комитеты, комиссии, рабочие группы), органы общественного влияния (преподаватели, учителя, исследователи). Основные темы исследования представлены в международном контексте, а вопросы национальной политики в области образования и языков рассматриваются с точки зрения функционеров - информантов настоящего исследования.

Теоретической моделью планирования и принятия решений в области образования служит аналитическая модель Стафлбима CIPR (Содержание, Внедрение - Процесс - Продукт). Материал исследования представлен в виде описания условий, ресурсов, процессов и результатов деятельности. Картину дополняет анализ средств (инструментов) управления, находящихся в распоряжении политиков, принимающих решения. В диссертации описываются теоретические модели различных исследователей из разных стран. Они стали основой для выбора получившей в Финляндии развитие особой модели, так как именно она наилучшим образом учитывает многосторонние связи общественной деятельности и языковой политики. Развивая эту модель, Финляндия в конце 70-х годов, очевидно, опередила почти на десять лет другие страны.

Материал исследования состоит из отчетов комитетов, протоколов заседаний рабочих групп, государственных документов, архивных материалов Государственного совета и Союза преподавателей иностранных языков Финляндии, а также годовых подшивок журнала Темпус. Кроме этого в исследовании использованы документы Министерства образования в части подготовки политических решений в области образования и дополнительные интервью с участниками процесса подготовки и принятия решений.

В результате проведенного исследования становится ясным, насколько эффективной может быть деятельность общественной организации преподавателей, если ее члены действуют единодушно и целенаправленно. Влияние такой организации на языковую политику меняется в зависимости от того, как она способствует совпадению взглядов ее членов с интересами общественного блага. В исследовании подчеркивается важная роль ученых как специалистов и независимых экспертов, особенно на этапе концептуальной разработки и планирования политического решения. Значение центральных органов управления становится очевидным при выборе специалистов для подготовительного этапа и разработки политического решения.

Самым конкретным результатом планирования в области языковой политики является Национальная языковая программа, разработанная специальной комиссией. Эта программа представляет собой модель непрерывного образования. Она состоит из основных принципов языковой политики, оценочных и конкретных задач, а также особенностей развития образовательной программы преподавания иностранных языков. Этот труд стал основой для законотворческой и исполнительской деятельности, решений кадровой и финансовой политики, а также различных проектов.

Основной политической задачей языковой программы в период проведения настоящего исследования оставалась задача языковой вариативности в образовании. Эта вариативность трактуется различными функционерами по-разному и в процессе проектирования также произошли изменения. Подготовка политических решений в области преподавания иностранных языков выдвигает на передний план проблемы согласования понятийного аппарата и содержания. В период проведения настоящего исследования отмечалось параллельное развитие языковой политики и программной политики преподавания иностранных языков. Значение согласованных ценностных ориентаций и целевых задач может уменьшаться при снижении уровня руководства и принятия решения. Исследование показывает, что в процессе проектирования и подготовки решения участвует большее количество функционеров не только в национальных, но и международных организациях. В условиях децентрализованной деятельности



политическое планирование требует еще большего внимания. Необходимы мониторинг, общественные обсуждения и координационная деятельность, при которых инстанции смогут осознать значимость своей работы по формированию целостной политической программы в области преподавания иностранных языков. Рост значения разработки политической программы в области преподавания иностранных языков в странах ЕЭС и ЕС и понимание вопросов прав человека больше, чем раньше, как языковых прав, требует от Финляндии больших усилий в области научного исследования этих проблем в том случае, если финские функционеры, принимающие решения в области языковой политики, не останутся в стороне от международных процессов и таким образом получают возможность влиять на развитие языкового образования через различные международные финансовые каналы.

Ключевые понятия: языковая политика, языковая программа, проектирование в области языковой политики, политическая программа в области преподавания иностранных языков, анализ принятия политического решения, использование результатов исследования, модели проектирования в области языковой политики