

This is a self-archived – parallel-published version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details. When using please cite the original.

**AUTHOR** Isopahkala-Bouret Ulpukka, Haltia Nina, Peura Marja

**TITLE** Valintamekanismit, oikeudenmukaisuus ja korkeakoulujen autonomia: Analyysi toimijoiden välisistä merkityskamppailuista opiskelijavalintauudistuksessa

**YEAR** 2021

**VERSION** Final draft

**Book** In: Varjo Janne, Kauko Jaakko, Silvennoinen Heikki (Eds.), Koulutuksen politiikat : Kasvatussosiologian vuosikirja 3, s. 345-380. Kasvatusalan tutkimuksia 83. 978-952-7411-17-9, 978-952-7411-18-6

Copyright (c) kirjoittajat ja Suomen kasvatustieteellinen seura ry.

Tämä työ on lisensoitu CC-BY (Nimeä 4.0 Kansainvälinen CC-BY 4.0) –lisenssillä.

**Valintamekanismit, oikeudenmukaisuus ja korkeakoulujen autonomia.  
Analyysi toimijoiden välisistä merkityskamppailuista  
opiskelijavalintauudistuksessa**

**Ulpukka Isopahkala-Bouret, Nina Haltia & Marja Peura**

**Johdanto**

Korkeakoulutus tarjoaa portin korkeampiin, turvatumpiin ja arvostetumpiin ammatillisiin ja yhteiskunnallisiin asemiin. Verrattuna matalammin koulutettuihin, korkeakoulutuksen saaneet voidaan nähdä yhteiskunnassa etuoikeutettuna ryhmänä. Opiskelijavalintakäytännöt on puolestaan se konkreettinen portinvartijamekanismi, jolla määritetään ketkä pääsevät osallisiksi korkeakoulutuksesta. Opiskelijavalintapolitiikkaa ja -käytäntöjä on Suomessa pyritty toteuttamaan niin, että kaikilla kansalaisilla on taustoista riippumatta tasa-arvoiset mahdollisuudet päästä opiskelemaan. Kilpailu korkeakoulupaikoista on kovaa, joten se, miten korkeakoulupaikat jaetaan, on keskeinen oikeudenmukaisuuden tajua koetteleva kysymys.

Opiskelijavalinnat ovat olleet Suomessa uudistusten kohteena koko 2010-luvun ajan. Uudistuksen toteutusta ohjaavaksi rationaaliteetiksi on määrittynyt opiskelijavalinnan sujuvoittaminen ja tehostaminen. Tavoitteena on ennen kaikkea nopeuttaa toisen ja korkeasteen välistä nivelvaihetta ja saada nuoret jatkamaan opintojaan heti lukion jälkeen ilman välivuotia. Uudistuksen toimeenpanoa on viety eteenpäin erilaisin toimin, joista keskeisimmiksi olemme aiemmassa tutkimuksessamme tunnistaneet valtakunnallisen sähköisen hakujärjestelmän luomisen, niin kutsuttujen ensikertalaiskiintiöiden muodostamisen sekä todistuksen painoarvon lisäämisen valinnoissa (Haltia, Isopahkala-Bouret & Jauhiainen 2019). Nämä ovat olleet ajallisesti toisiaan seuraavia politiikkaprosessin vaiheita, jotka ovat rakentuneet päällekkäisiksi ja toisiinsa nojaaviksi uudistuksen elementeiksi.

Otamme tässä luvussa tarkasteluun opiskelijavalintauudistuksen ja kohdennamme katseemme kahteen edellä mainituista politiikkatoimenpiteistä. Tutkimusta opiskelijavalintauudistuksesta politiikkaprosessina ja keskeisten toimijoiden välisenä diskursiivisena merkitysneuvotteluna ei ole aikaisemmin tehty. Empiirisenä aineistona käytämme uudistuksen yhteydessä tuotettuja politiikkadokumentteja, joita analysoimme tulkitsevan politiikka-analyysin kehyksessä (Häikiö & Leino 2014). Analysoimme, millaisia neuvotteluja eri toimijatahot käyvät uudistukseen liittyvistä merkityksistä ja miten uudistuksen erilaisille toimenpiteille haetaan legitimaatiota. Tarkastelemme myös sitä, millä tavoin korkeakoulujen ja valtiovallan väliset suhteet ja toimija-asetat muotoutuvat politiikkaprosessissa.

Uudistuksessa ei ole kysymys vain yksittäisten valintakäytänteiden muutoksesta, vaan sen avulla muutetaan koko toimintaympäristöä, jossa korkeakoulujen opiskelijavalintoja tehdään. Laajemmassa mittakaavassa opiskelijavalintojen uudistus on keskeisellä tavalla uudelleen määrittämässä myös koulutusmahdollisuuksien tasa-arvoa ja sitä, millaisena korkeakoulutuksen merkitys ja rooli yhteiskunnassa ylipäätään nähdään.

### **Aikaisempi opiskelijavalintoja koskeva tutkimus**

Opiskelijavalintatutkimuksen päälinja kytkeytyy käytännölliseen pyrkimykseen löytää ne valintamenetelmät, joilla pystytään seulomaan opintoihin parhaiten sopivat ja opinnoistaan sujuvimmin selviytyvät opiskelijat. Aiempaa tutkimusta on tehty esimerkiksi siitä näkökulmasta, miten erilaiset valintamenetelmät ovat yhteydessä valittujen opiskelijoiden opiskelumenestykseen ja opintojen etenemiseen (esim. Mankki, Mäkinen & Rähkä 2018; Kupiainen, Marjanen & Ouakrim-Soivio 2018).

Sosiologisesta näkökulmasta tehty tutkimus on keskittynyt niihin sosiaalisesti määrittäytyneisiin mekanismeihin, jotka vaikuttavat korkeakoulutukseen hakeutumiseen ja valituksi tulemiseen (esim. Voigt 2007; Reay, David & Ball 2005). Tutkimusten mukaan valintaprosessit näyttävät kohtelevan erilaisista taustoista tulevia hakijoita eri tavoin. On muun muassa osoitettu, että Suomessa opiskelijavalinnat näyttävät toimivan niin, että nuoret saavat opiskelupaikan todennäköisemmin kuin vanhemmat hakijat, kaupunkilaiset todennäköisemmin kuin maaseudulla asuvat ja korkeammin koulutettujen vanhempien lapset useammin kuin matalamman koulutustaustan perheistä tulevat (Nori 2011).

Tutkimuksissa on myös tarkasteltu erilaisia valintamenetelmiä sekä verrattu, miten ne vaikuttavat aliedustettujen ryhmien sisäänpääsyyn (esim. Orr & Hovdhaugen 2014). Valintamekanismeissa on nähty olevan eroa sen suhteen suosivatko ne hakijoita korkean sosioekonomisen ja kulttuurisen taustan perusteella. Suomalaisen järjestelmän olennaisena piirteenä on meritokraattisesti määrittynyt opiskelijavalintaprosessi, jossa hakijoita ei taustan perusteella jaotella erilaisiin ryhmiin, eikä eri ryhmiin sovelleta erityiskohtelua (Isopahkala-Bouret ym. 2018). Suomessa sosiaalisen taustan mukaisia eroja on pyritty tasaamaan erityisesti politiikalla, jossa kaikki toisen asteen tutkinnot tuottavat yleisen korkeakoulukelpoisuuden, kaikki tutkintokoulutus on osallistujalle maksutonta ja opiskelijoiden elinkustannuksia kompensoidaan opintorahalla ja valtion takaamalla opintolainalla.

Politiikkanäkökulmasta opiskelijavalintojen tarkastelu on ollut toistaiseksi vähäisempää. Analyysyjä on kuitenkin tehty muun muassa sanomalehtien palstoilla käytävästä opiskelijavalintauudistusta koskevasta keskustelusta (Ahola & Spoof 2018) ja avoimen yliopiston väylää koskeneesta keskustelusta (Haltia 2015). Jonkin verran on tehty tutkimusta myös opiskelijavalintojen liepeillä tapahtuvasta valmennuskurssitoiminnasta (Ahola, Asplund & Vanhala 2017, 2018; Kosunen, Haltia, Jokila 2015; Kosunen & Haltia 2018), yksityisten toimijoiden usein piiloon jäävästä vaikutuksesta (Kosunen 2018) sekä korkeakoulutuksen markkinoitumisen mahdollisista vaikutuksista valitsematta jääneiden hakijoiden myöhempiin valintoihin (Isopahkala-Bouret 2019).

### **Merkitysten ja toimija-asemien muotoutuminen koulutuspoliittisissa uudistuksissa**

Paikannamme tutkimuksemme opiskelijavalintauudistuksesta monitieteisen, tulkitsevan politiikka-analyysin kentälle (*interpretative policy analysis*), jossa kiinnostuksen kohteena on politiikkaprosessien käytäntö- ja toimijalähtöinen tarkastelu (Häikiö & Leino 2014).

Koulutuspoliittisten uudistusten avulla toimijat pyrkivät muuttamaan jotain suhteellisen vakiintunutta käytäntöä, toimintatapaa ja jaettua käsitystä asioista. Koulutuspolitiikan analyysi käytännöllisenä toimintana tarkoittaa yhteiskunnallisen tahdonilmaisun syntymisen ja päätöksenteon prosessien näkyväksi tekemistä (vrt. tämän kirjan johdanto).

Pyrkimyksenämme on ymmärtää opiskelijavalintapolitiikkaan osallistuvien toimijoiden välisiä neuvotteluja ja merkityskamppailuja siitä, kuinka politiikkatoimien kohteet

määritellään (mikä on ongelma), miten ongelmia tulisi ratkoa, sekä ylipäätään kuinka kyseistä politiikkaa harjoitetaan (uudistuksen eteneminen).

Häikiön ja Leinon (2014) mukaan tulkitseva näkökulma kehittyi kritiikkinä perinteisemmälle politiikka-analyysille, jossa on keskitytty vakiintuneiden poliittisten instituutioiden toimintaan ja yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Virallisten instituutioiden toiminta poliittisten päätösten valmistelijoina, päätöksentekijöinä ja toimeenpanijoina perustuu edustuksellisuuteen ja asiantuntijuuteen. Siirryttäessä hallinnosta hallintaan poliittisten prosessien muotoutuminen edellyttää hallintoinstituutioiden välistä yhteistyötä ja lisääntyvää yhteistoimintaa myös monien muiden toimijoiden kesken. Olennainen osa politiikkaprosessien tulkitsevaa analyysia on keskeisten toimijoiden tunnistaminen. Korkeakoulupolitiikan kentällä aikaisempi tutkimus on tunnistanut tärkeimmiksi toimijoiksi opetusministeriön, yliopistot, työmarkkinajärjestöt ja opiskelijajärjestöt (Välimaa 2005, 263-264).

Opiskelijavalintojen suhteen kaikkein keskeisin toimija ovat korkeakoulut. Opiskelijavalinnat kuuluvat korkeakoulujen perustuslaissa säädetyn autonomian piiriin eli ovat suurelta osin niiden päätäntävällässä olevia asioita. Korkeakoulujen opiskelijavalintoja koskevia keskeisiä toimijatahoja ovat tietenkin myös poliittiset päättäjät ja opetus- sekä kulttuuriministeriö päätöksiä toimeenpanevana tahona. Ministeriössä valmistellaan säädökset, asetetaan työryhmät ja ohjataan koulutuspolitiikkaa erilaisin toimin. Ministeriön tuottamat tai sen ohjauksessa tuotetut dokumentit ovat totutusti keskeisiä aineistoja politiikkatutkimuksessa. Keskushallinnosta käsin ei voida suoraan määritellä opiskelijavalintoihin liittyviä asioita, saati esittää korkeakouluille asiaa koskevia määräyksiä. Korkeakoulujen toimintaa ohjaaviin reunaehtoihin voidaan kuitenkin vaikuttaa lainsäädännöllä, rahoitusmallilla ja tulossopimuksilla. Lisäksi informaatio-ohjauksen avulla korkeakoulut saadaan sitoutumaan yhteisiin linjauksiin. Näiden keinojen avulla valtiovalta rajaa sitä itsenäistä toimintatilaa, mikä korkeakouluilla opiskelijavalintojen suhteen on.

Korkeakoulut siis valitsevat opiskelijansa ja niillä on omat intressinsä sen suhteen, millaisia opiskelijoita ne pyrkivät valintatoimillaan saamaan. Korkeakoulukenttä ei kuitenkaan ole yksi yhteinen intressiryhmä, vaan sen sisällä on monenlaisia jakoja, sekä instituutioiden välillä että niiden sisällä. Perusjako suomalaisessa korkeakoulukentässä noudattaa yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen välistä jakoa, sillä näillä kahdella korkeakoulusektorilla on omat

historiansa ja tehtävänsä. Toinen merkittävä jako noudattaa tieteenalojen tai oppialojen välisiä eroja, ja erityisesti yliopistosektorin sisällä voidaan nähdä alojen eriytymistä statuksen mukaan yhtäältä ”elitistisempiin” ja toisaalta ”kansanomaisempiin” aloihin (Nori 2011). Kolmantena jakolinjana voidaan vielä nähdä maantieteellinen ulottuvuus, jolla on vaikutusta opiskelijoiden valintoihin ja sisäänpääsyn todennäköisyyteen. Korkeakoulukenttä on siten jakautunut erilaisiin lohkoihin. Korkeakoulujen ja eri alojen intressit opiskelijavalintojen suhteen vaihtelevat sen mukaan, kuinka haluttuja ja kilpailtuja hakukohteita ne ovat.

Korkeakouluihin sidoksissa on joukko erilaisia toimijatahoja, joista suuri osa on erilaisia työelämän etujärjestöjä. Professoriliitto, Tieteentekijöiden liitto ja Yliopistojen opetusalan liitto ovat esimerkkejä toimijatahoista, jotka ovat tiiviisti sidoksissa yliopistoihin, sillä ne edustavat yliopistojen sisällä erilaisia toimijoita. Työntekijäjärjestöistä esimerkiksi Suomen Lakimiesliitto ja Lääkäriliitto ovat akateemisia professioita edustavia ammattijärjestöjä, kun taas esimerkiksi Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö (SAK) edustaa pääasiassa muita kuin akateemisesti koulutettuja ammattiryhmiä. Työnantajapuolen näkökulmaa edustaa esimerkiksi Elinkeinoelämän keskusliitto (EK), jonka intressit liittyvät lähinnä koulutetun ja osaavan työvoiman saantiin ja siihen, miten korkeakoulut toteuttavat työvoimatarjontaan liittyvää tehtäväänsä.

Monet toimijatahot ovat asemassa, jossa ne voidaan nähdä samanaikaisesti erilaisten intressien kautta. Professoriliitto on samaan aikaan professoreiden ammattijärjestö, mutta myös taho, joka asettuu edustamaan yliopistoja. Samoin esimerkiksi Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) on opiskelijoiden etujärjestö ja sen intressissä ovat yliopisto-opiskelijoiden asiat, mutta samaan aikaan se asettuu osaksi yliopistojen akateemista kenttää. Opiskelijavalintoihin on omat intressinsä myös toisen asteen koulutuksen järjestäjillä, sillä ne ovat niitä tahoja, jotka tuottavat korkeakoulukelpoisuuksia ja valmistavat opiskelijoita korkea-asteelle. Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjillä on kuitenkin kummallakin omat näkökulmansa korkeakoulujen opiskelijavalintoihin. Lisäksi esimerkiksi Suomen opinto-ohjaajat ry on opinto-ohjaajien edunvalvoja ja asettuu puhumaan opinto-ohjaustyön näkökulmasta, mutta myös opinto-ohjausta tarvitsevien intressien kautta. Opiskelijavalintoihin liittyvinä tahoina voidaan tunnistaa myös erilaisia yksityisiä toimijoita, kuten valintakokeisiin tai ylioppilaskokeisiin maksullista valmennusta järjestävät yritykset (Kosunen 2018; Välimaa 2005, 265).

Kansalaisen rooli voi erilaisissa poliittisissa prosesseissa olla erilainen. Joissakin tapauksissa kansalaiset voivat olla hyvin aktiivisia toimijoita ja osallisina mukana tekemässä esimerkiksi yhteisöään tai asumisympäristöään koskevia päätöksiä. Joissakin tapauksissa taas kansalaisia ei ole osallistettu eikä heillä ole varsinaisesti vaikutuskanavia tehtäviin päätöksiin. Viime kädessä kansalaiset ovat kuitenkin mukana vähintään politiikan ”lukijoina” ja tulkitsijoina, joiden silmissä politiikat näyttävät enemmän tai vähemmän legitiimeinä. Olennainen kysymys on, miten oikeudenmukaisina kansalaiset pitävät tehtyjä päätöksiä tai luotuja käytäntöjä. (Häikiö & Leino 2014, 19.)

### **Tutkimuskysymykset ja -menetelmät**

Opiskelijavalinnat isona kysymyksenä on ollut tietynlaisen vakiintuneen yhteisymmärryksen piirissä, sillä vaikka ympäröivällä yhteiskunnalla ja keskushallinnolla on ehkä ollut toiveita vaikuttaa valintakäytäntöihin, ei muutoksia ole juuri toteutettu. Eri vuosikymmeninä työryhmät ja selvitysmiehet ovat tarkastelleet asiaa ja esittäneet erilaisia ratkaisuja muun muassa ylioppilassuman purkamiseksi (esim. Ahola 2004; Jussila 1996). Perustuslain turvaama korkeakoulujen asema ja autonomia opiskelijavalintojen suhteen on ollut suoja muualta yhteiskunnasta nousevia vaatimuksia kohtaan. 2010-luvun taitteessa kysymys opiskelijavalinnoista kuitenkin politisoitui uudella tavalla. Tässä luvussa tarkastelemme tuota politisoitumista eli opiskelijavalintojen avautumista keskustelulle.

Opiskelijavalintauudistus poliittisena prosessina muodostaa sen kehyksen, jonka sisällä keskustellaan erilaisista valintamekanismeista ja tullaan samalla määrittäneeksi myös valintoihin osallistuvien toimijoiden rooleja ja suhteita. Tästä näkökulmasta on kiinnostavaa kysyä, miten opiskelijavalintauudistus poliittisena ongelmana määritellään ja kehystetään, sekä kuinka ongelmanmäärittelyt rajaavat ehdotettujen ratkaisujen luonnetta (Bacchi 2009). Toisaalta on kiinnostava kysyä, millaisia toisilleen vastakkaisia näkemyksiä prosessiin osallistuvilla toimijoilla on ja millaisia artikulaatiokamppailuja toimijat käyvät keskenään politiikkaprosessin aikana (Häikiö & Leino 2014). Pohdimme tutkimuksessamme myös uudistuksen laajempaa merkitystä ja sitä, miten se uudelleen rakentaa eri toimijatahojen välisiä suhteita ja korkeakoulutuksen yhteiskunnallista asemaa. Tutkimuskysymyksemme ovat:

- 1) Millaisia toisilleen vastakkaisia näkemyksiä eri toimijat esittävät kiistellessään opiskelijavalintauudistuksesta ja sen kohteista eli ensikertalaisikiintiöstä ja todistusvalinnasta?

Ensimmäisen tutkimusongelman kohdalla analysoimme, kuinka poliittinen ongelma esitetään ja kuinka eri toimijat käyvät neuvotteluja ehdotettujen ratkaisuehdotusten puolesta ja vastaan. Prosessin tarkastelussa pyrimme tekemään näkyväksi sitä, kuinka uudistustoimenpiteiden ympärille rakentuu moraalinen perustelu ja vaihtoehdottomuus.

- 2) Miten hallituksen käynnistämän opiskelijavalintauudistusprosessin aikana käydyt merkitysneuvottelut määrittävät erityisesti korkeakoulujen asemaa autonomisina toimijoina?

Toisen tutkimuskysymyksen kohdalla analysoimme politiikkaprosessiin osallistuvien tahojen toimija-asemia ja erityisesti valtiovallan ja korkeakoulujen välistä suhdetta liittyen korkeakoulujen autonomiaan valita omat opiskelijansa.

### *Tutkimusaineisto*

Empiirisenä aineistona tutkimuksessamme tarkastelemme 2010-luvun aikana tuotettuja valintauudistukseen liittyviä koulutuspolitiikkadokumentteja. Näitä ovat hallitusohjelmat ja niihin kytkeytyvät suunnitelmadokumentit (VN 2011, 2015, 2016; OKM 2012), kaksi Kataisen hallituskaudella valmisteltua ja hyväksyttyä lakiesitystä (HE 44/2012 vp; HE 244/2014 vp) sekä kolme eri aikoina tuotettua työryhmämietintöä (OPM 2010; OKM 2016; OKM 2017a). Poliittikkatekstit selittävät, tulkitsevat ja perustelevat opiskelijavalintoihin liittyviä suuntalinjoja ja toimintasuunnitelmia<sup>1</sup>. Nämä ovat dokumentteja, joiden kautta uudistuksen etenemistä voidaan jäljittää ja muodostaa ne keskeiset kehityskulut, joita uudistuksessa on tapahtunut. Näistä dokumenteista otamme tässä artikkelissa tarkempaan analyysiin edellä mainitut lakiesitykset, joista analysoimme sekä luonnosvaiheen tekstit (OKM 2011, 2014) että valmiit hallituksen esitykset (HE 44/2012 vp; HE 244/2014 vp).

---

<sup>1</sup> Näiden esille pantujen tahdonilmausten lisäksi on tärkeää kysyä myös, millaisia vaiettuja tai piilotettuja merkityksiä neutraaleina näyttäytyvissä politiikkateksteissä on (Bacchi 2009). Varsinaisen sisällön lisäksi on siis kysyttävä, mitä tekstistä puuttuu ja mistä hiljaisuudet kertovat (Chouliariki & Fairclough 1999).

Lisäksi analysoimme Valmiina valintoihin -mietinnön (OKM 2016). Lakiesitykset liittyvät ensikertalaiskiintiön valmisteluun ja niitä koskevan säädöksen muotoiluun. Valmiina valintoihin -työryhmän työ taas liittyy todistusvalintojen toimeenpanoon ja sitä koskevaan keskusteluun.

Sekä lakiesitykset että työryhmämietintö lähetettiin lausuntokierrokselle. Nämä lausunnot ovat myös keskeinen osa aineistoamme.<sup>2</sup> Osana poliittista valmistelua lausuntoja pyydettiin keskeisiltä sidosryhmiltä ja sellaisilta toimijatahoilta, joilla on jokin intressi käsiteltävään asiaan. Lausuntoja saivat antaa myös toimijat, joilta lausuntoa ei erikseen pyydetty. Koulutusta koskevissa asioissa lausuntoja pyydetään tyypillisesti ainakin koulutuksen järjestäjiltä, muilta hallinnonaloilta, ammattijärjestöiltä ja opiskelijajärjestöiltä. Lausunnot ovat luonteeltaan julkisia asiakirjoja, joiden voidaan katsoa edustavan kyseisen tahon virallista kantaa. Niitä voidaan lukea organisaation tuottamina teksteinä, ja niiden varsinainen kirjoittaja saattaa jäädä piiloon. (ks. Haltia 2015.) Lausunnonantajista tarkemmin analysoimiamme intressitahoja ovat korkeakoulut ja niihin läheisesti sidoksissa olevat yhteisöt.

Aineistonamme ovat vain ne sisällöt ja ilmaisutavat, jotka ovat päätyneet lopullisiin politiikkateksteihin. Taustalla vaikuttaneista toimijoista ja vaikuttimista voimme saada tietoa vain niiltä osin kuin niihin avoimesti viitataan (esimerkiksi mainitsemalla työryhmämietinnön lähdemateriaalia tuottaneet tahot) tai niitä tuodaan tekstissä muuten esiin. Virallisten politiikkadokumenttien taustalla on monia selvityksiä, esityksiä, kirjeenvaihtoa ja luonnostekstejä – sekä työryhmän jäsenten kesken, että monien ulkopuolisten vaikuttajatahojen kesken. Poliitiikan teon vuorovaikutteinen luonne ja keskeiseksi tunnistamiemme toimijatahojen äänet tulevat näkyväksi paljolti juuri analysoimiemme lausuntojen kautta. Lausuntokierrokselta saatujen palautteiden ja kannanottojen muodossa eri lausunnonantajatahot kommentoivat työryhmämietintöjä ja lakiluonnoksia. Lausunnonantajat mukailevat, vastustavat tai uudelleen muotoilevat virallisissa esityksessä politisoituja teemoja. Toki lausunnotkaan eivät ole säröttömiä ja yhtenäisiä tekstejä, vaan myös virallisten

---

<sup>2</sup> Lausunnot ovat luettavissa valtion hankesivuilla. Ensimmäiseen lakiesitykseen liittyvät lausunnot löytyvät osoitteesta <https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM097:00/2011>, toiseen lakiesitykseen liittyvät lausunnot osoitteesta <https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM045:00/2014> sekä työryhmämietintöön liittyvät lausunnot osoitteesta <https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM027:00/2016>.

lausuntodokumenttien takana on joukko vaikuttajia, vuorovaikutusverkostoja ja väittelyjä, joihin tutkijalla ei ole pelkän tekstiaineiston avulla pääsyä.

### *Tulkitseva, diskursiivinen analyysi*

Valitsemamme tulkinnallinen näkökulma edellyttää politiikan diskursiivisen luonteen tunnistamista (ks. Haltia ym. 2019). Poliitiikan tarkasteleminen diskursiivisena toimintana painottaa politiikkatekstien ja niissä käytettyjen puhetaipojen todellisuutta tuottavaa ja muokkaavaa vaikutusta (vrt. Ball 1994; tämän kirjan johdanto). Ajatus politiikasta diskurssina perustuu Michel Foucault'ltä lainattuun vallan käsitteeseen. Diskursiiviset merkityskamppailut kietoutuvat vallankäyttöön, joka muovaa yhtä aikaa kaikkia osallisina ja toimijoina olevia osapuolia (Isopahkala-Bouret & Brunila 2014). Ilman toimijoiden välisiä valtasuhteita huomioivaa politiikkaprosessien teoretisointia analyysi jää vain koulutusuudistusten teknisen toteutuksen kuvauksiksi.

Politiikan diskursiivisuus ohjaa kiinnittämään kriittistä huomiota kielenkäyttöön, sanavalintoihin, kielikuviin ja asiayhteyksiin, joilla uudistusten pakottavuutta kehystetään (Chouliariki & Faiclough 1999). Poliittisia merkityksenantoja rakennetaan kielellisesti erilaisten vastakkainasettelujen, luonnehdintojen ja luokittelujen näkökulmasta (vrt. Juhila 2004). Samalla rakennetaan käsityksiä erilaisista toimijaryhmistä ja niiden välisistä eroista. Tähän liittyy keskeisesti mukaan ottamisen ja poissulkemisen käytännöt (Isopahkala-Bouret & Brunila 2014). Analyysitapa auttaa ymmärtämään, että politiikkaprosessit tarjoavat mukana oleville ihmisille toimija-asemia, joihin he voivat sitoutua ja samaistua (Leino 2006). Juuri tämä osallistuvien toimijoiden moninaisuus ja heidän näkökulmiensa monitulkintaisuus on tulkitsevan politiikka-analyysin keskiössä.

Politiikkaprosessien analyttinen tarkastelu edellyttää suhteellisen selkeärajaisten käsitteellisten apuvälineiden määrittelyä (Mikkola & Häikiö 2014, 56). Samasta politiikkadokumenttiaineistosta voidaan tunnistaa useita erilaisia politiikkaprosesseja riippuen käytetyistä näkökulmista ja käsitteistä. Oma analyysitapamme ammentaa post-strukturalistista diskurssianalyysiä soveltavan politiikkatutkimuksen perinteestä. Ensinnäkin hyödynnämme Carol Bacchin kehittelemää lähestymistapaa *What's the problem represented to be* (WPR) (Bacchi 2009). Tapa, jolla uudistusten tavoitteita ja toimenpiteitä muotoillaan ei suinkaan tarkoita vain ratkaisujen etsimistä olemassa oleviin yhteiskunnallisiin epäkohtiin.

Kyseessä on pitkälti prosessi, jonka lopputulemana muovataan käsitys siitä, mikä opiskelijavalinnoissa on ongelmallista. Samalla ongelmanmäärittelyt mahdollistavat erilaisia toimija-asemia ja määrittävät sitä, ketkä tulevat huomioituiksi ja ketkä saavat olla vaikuttamassa asioihin.

Lisäksi sovellamme Liisa Häikiön (2005; Mikola & Häikiö 2014) laclaulaisen diskurssianalyysin pohjalta kehittämää *diskursiivisen avauman* käsitettä. Avauma tarkoittaa tilannetta, jossa jokin asia nousee tärkeänä ja ajankohtaisena poliittiseksi ongelmaksi. Poliittikaprosessin osapuolten tulkinnat keskeisistä ideoista ja käsitteistä eroavat toisistaan ja asiaa koskevista merkityksistä käydään määrittelykamppailuja. Tavoitteena on horjuttaa vallitsevia käsityksiä uudistusten aikaansaamiseksi ja vakiinnuttaa oma tulkintatapa hallitsevaksi. Tilanteita, joissa kiistanalaiset, toisilleen vastakkaiset merkitykset tiivistyvät voidaan metaforisesti kutsua politiikan 'solmukohdiksi' (Häikiö 2005). Näemme, että uudistuksen keskeiset toimenpiteet eli ensikertalaiskiintiön luominen ja todistusvalinnan hyväksyttäminen ovat tällaisia kiinnostavia solmukohtia.

Esitämme, että tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus toimivat valintauudistuksen solmukohdissa 'tyhjinä merkitsijöinä' (Laclau & Mouffe 2014; ks. myös Tervasmäki 2018; Häikiö 2005), joilla ei ole erityistä sisältöä, vaan joille eri toimijat pyrkivät antamaan oman merkityssisältönsä poliittikaprosessin merkityskamppailuissa. Ensikertalaiskiintiöistä ja todistusvalinnasta puhutaan joko tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta edistävinä tai niitä heikentävinä toimenpiteinä. Tasa-arvosta 'tyhjänä merkitsijänä' ja sen erityisestä merkityksestä on suomalaisessa koulutuspolitiikassa käyty kamppailua myös muissa yhteyksissä (Tervasmäki 2018). Toimijat käyttävät hyväkseen tyhjiä merkitsijöitä ja pyrkivät kiinnittämään niihin erilaisia merkityssisältöjä tukeakseen omaa toimija-asemaansa ja tulkintaansa tilanteesta. Toimijat pyrkivät vakiinnuttamaan oman tulkintatapansa hallitsevaksi.

Toimijat, jotka onnistuvat vakuuttamaan muut parhaasta tavasta määritellä ongelma, vakiinnuttavat samalla asioiden uudet merkitykset (Mikola & Häikiö 2014). Osapuolet hyväksyvät yhteisen ongelmanmäärittelyn ja ratkaisuehdotuksen sekä niiden rajaamat toiminnan ehdot. Toimijat voivat edelleen olla eri mieltä joistain asioista ja yksityiskohdista, mutta ne rajautuvat varsinaisen poliittikaprosessin ulkopuolelle. Poliittiseksi nostettu kysymys 'sulkeutuu'.

## Opiskelijavalintauudistuksen vaiheittainen eteneminen ja toimijoiden väliset merkityskamppailut

Kuvaamme seuraavassa, miten uudistus on edennyt, millaisia merkitysneuvotteluja sen aikana on käyty sekä miten opiskelijavalintoihin liittyviä käytänteitä on politiikkaprosessin myötä muutettu (vrt. tekijät, 2019; tekijät, *käsikirjoitus*). Kuviossa 1 esitetään uudistuksen päävaiheet, ajallinen eteneminen ja uudistukseen liittyvät keskeiset politiikkadokumentit, jotka olemme analysoineet.



Kuvio 1: Opiskelijavalintauudistuksen eteneminen ja keskeiset politiikkadokumentit

Lähtölaukauksena korkeakoulujen opiskelijavalintojen uudistukselle oli korkeakoulutukseen siirtymistä ja tutkinnon suorittamista pohtineen työryhmän muistio ”Ei paikoillanne, vaan valmiit, hep!” (OPM 2010). Ministeriön työryhmä kehysti opiskelijavalinnan ongelmat ennen kaikkea kahteen teemaan: hitaaseen siirtymään toiselta asteelta korkeakouluopintoihin sekä moninkertaiseen korkeakoulututkintojen hankkimiseen. Työryhmän mukaan paikkojen turvaaminen mahdollisimman laajasti heille, jotka olivat tulossa korkeakoulutukseen ensimmäistä kertaa, ohjaisi hakijavirtoja paitsi tehokkaammin, myös tasa-arvoisemmin ja oikeudenmukaisemmin. Myös todistusvalintojen lisääminen oli keskeinen työryhmän esille nostama asia. (OPM 2010.) Tämä mietintö oli dokumentti, jossa paljolti suunniteltiin tulevan

uudistuksen linjat ja keskeiset toimenpiteet. Mietintö ei itsessään kuitenkaan ollut toimeenpanemassa muutoksia, vaan eri toimenpiteitä toteutettiin vuosikymmenen kuluessa toimenpide kerrallaan.

Seuraavaksi analysoimme tarkemmin kahta keskeisintä toimenpidettä, ensikertalaiskiintiön muodostamista ja todistusvalintojen painoarvon kasvattamista sekä niiden ympärillä käytyjä merkitysneuvotteluja. Ensikertalaiskiintiön muodostamiseen liittyvä työ tehtiin pääministeri Kataisen hallituskaudella (2011–2015), jolloin valmisteltiin ja hyväksyttiin niihin liittyvät säädösmuutokset. Todistusvalintojen painoarvon kasvattamiseen tähtäävät toimet käynnistettiin pääministeri Sipilän hallituskaudella (2015–2019).

### ***Ensikertalaiskiintiön asettaminen***

Kataisen hallitus muodostettiin vuonna 2011 ja sen ohjelmaan (2011, 34) kirjattiin tavoite korkeakouluopintoihin pääsyn sujuvoittamisesta ja päävalintojen varaamisesta ”*hakijoille, joilla ei ole aiempaa vastaavan tasoista tutkintoa tai opinto-oikeutta*”. Kataisen hallitusohjelman linjaus, jonka mukaan yhteisvalinnan paikat varattaisiin ensikertalaisille, muotoutui kehittämissuunnitelmaan (OKM 2012) suunnitelmaksi muutoksen toteuttamisesta vaiheittain. Ensin muodostettaisiin yhteisvalintaan ensikertalaisille oma kiintiönsä ja tämän jälkeen vietäisiin muutos päätökseen niin, että koko yhteisvalinta olisi varattu heille ja kaikki muut hakijaryhmät ohjattaisiin erillisvalintoihin.

Uudistusten läpivientiin tarvittiin lainmuutos. Ensimmäisen lakiesityksen (HE 44/2012 vp) sisältönä oli pelkistetysti kuvattuna asettaa ensikertalaisille tarkoitetut kiintiöt mahdollisiksi. Opiskelijavalintojen ongelmaksi määritettiin ennen kaikkea se, että nuoret siirtyivät korkeakoulutukseen hitaasti eivätkä hakeutuneet tai päässeet opiskelemaan heti toisen asteen koulutuksen päätyttyä. Huolipuhetta vahvistettiin kansainvälisillä vertailuilla ja suosituksilla (OKM 2011, 11–15; HE 44/2012 vp, 11–16). Ensikertalaisuus rakennettiin uudistuksen keskiössä olevaksi moraaliseksi positioksi, jonka kannalta järjestelmän oikeudenmukaisuutta peilattiin.

Ongelmana nähtiin se, että sellaiset henkilöt, joilla oli jo jokin korkeakoulututkinto tai opiskelupaikka korkeakoulussa, veivät paikkoja ”aidosti uusilta” opiskelijoilta. Näin tekstissä rakennettiin erilaisia hakijapositioita, jotka olivat eri tavoin oikeutettuja opiskelupaikkaan.

*”Laskennallisesti uusille ylioppilaille pitäisi kuitenkin löytyä jatko-opiskelupaikka”* (OKM 2011, 15), mutta koska muita hakijoita oli niin paljon, ei paikkoja riittänyt kaikille. Muiksi ryhmiksi määrittyivät alan vaihtajat ja siirtyvät, jotka olivat jo suorittaneet korkeakouluopintoja (OKM 2011, 6; HE 44/2012 vp, 7). Ensikertalaisuudesta luotiin moraalinen kysymys, joka perustui itsestäänselvyytenä pidettyyn ajatukseen siitä, että nuorilla piti olla mahdollisuus löytää nopeasti sopiva opiskelupaikka (Haltia, Isopahkala-Bouret & Peura, *käsikirjoitus*). Poliittinen ongelma kehystettiin tätä kautta myös ikäluokan sisäiseksi tasa-arvokysymykseksi.

*”Korkeakouluopintoihin pääsyä halutaan sujuvoittaa edistämällä ilman korkeakoulupaikkaa olevien mahdollisuuksia hakea ja päästä korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen. Tavoitteena on, että mahdollisimman moni ensimmäistä korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaansa hakeva tulisi valituksi korkeakouluun. Tavoitteena on siten vaikuttaa koulutuksen tasa-arvoisuuden lisääntymiseen, kun periytyväksi havaittu korkeakoulutus olisi yhä useamman saatavilla.”* (OKM 2011, 20; HE 44/2012, 21)

Lakiesityksen perusteluosassa tuotiin esiin, että kiintiöiden oli tarkoitus olla uudistuksen toteutuksessa vain välivaihe, ja seuraavassa vaiheessa tarkoituksena oli varata koko päävalinta ensikertalaisille. Lakiesityksissä ja niiden luonnoksissa uudistuksen toteutus rakennettiin KESUssa linjatun logiikan mukaisesti vaiheittain eteneväksi (ks. OKM 2011, 24; HE 44/2012 vp, 24–25), mutta samaan aikaan sekä jo ensimmäisen että toisen vaiheen lakiesitysluonnoksissa näistä puhuttiin myös toistensa vaihtoehtoina.

Ensimmäiseksi vaihtoehdoksi esitettiin kiintiömallia:

*”Korkeakoulu voisi päättää varata yhteisvalinnan hakukohteen aloituspaikoista vähimmäismäärän pelkästään ensimmäistä opiskelupaikkaansa hakeville ja loput hakukohteenaloituspaikoista olisivat yhtäläisin valintaperustein tarjolle myös muille hakijoille.”* (OKM 2011, 21; HE 44/2012 vp, 22)

Toisena vaihtoehtona taas esitettiin koko yhteisvalinnan varaaminen ensikertalaisille:

*”Vaihtoehtoisesti laissa voitaisiin säätää, että yhteishaun opiskelupaikat varataan kokonaan vain ensimmäistä tutkintoon johtavaa opiskelupaikkaansa hakeville. Perustuslain sivistyksellisiä oikeuksia ja yhdenvertaisuutta koskevien säännösten*

*toteutumisen varmistamiseksi alan vaihtaminen jäisi korkeakoulujen järjestettäväksi erilaisilla siirtomenettelyillä ja muilla erillisillä valintakäytännöillä.” (OKM 2011, 21; HE 44/2012 vp, 22.)*

Luonnos lähetettiin laajalle lausuntokierrokselle. Edellä esitetyn logiikan mukaisesti lausunnonantajat ikään kuin asetettiin ottamaan kantaa kiintiömallin ja koko yhteisvalinnan ensikertalaisille varaamisen välillä. Lausunnonantajat myös vastasivat tämän logiikan mukaisesti ja hyväksyivät suurelta osin ensikertalaisuuden moraalisen järjestyksen. Enemmistö asettui kannattamaan kiintiövaihtoehtoa ja vain vähemmistö asettui kannattamaan uudistuksen molempien vaiheiden läpiviemistä niin, että koko päävalinta lopulta varattaisiin ensikertalaisille. Lisäksi yksittäisissä lausunnoissa astuttiin annetun asetelman ulkopuolelle, kieltäydyttiin valitsemasta annettujen vaihtoehtojen välillä ja vastustettiin koko ensikertalaisuuskategorian käyttöönottoa.

Ensikertalaisuutta kehystettiin lakiesityksessä puhumalla uusista ylioppilaista (ks. Haltia ym. 2019). Lausunnonantajat eivät juuri kyseenalaistaneet näin tuotettua kuvaa ensikertalaisesta nuorena ylioppilaana. Ainoastaan muutamassa lausunnossa otettiin kantaa siihen, että ensikertalaisuus tuli nähdä laajemmin. Elinkeinoelämän keskusliitto, EK nosti lausunnossaan esiin aikuiset: ”eri-ikäiset ilman tutkintoa tai opiskelupaikkaa olevat löytäisivät tien korkeakouluun mahdollisimman sujuvasti” (EK, ensimmäisen vaiheen lausuntokierros). Avoimen yliopiston foorumin lausunnossa huomioitiin myös hakijaryhmän monimuotoisuus: ”Hakijaryhmänä ensimmäinen on paljon laajempi kuin jälkimmäinen ja käsittää myös esim. aiemmin hakeneet, mutta ei-hyväksytyt tai saadusta koulutuspaikasta kieltäytyneet nuoret ja työelämässä jo olevat, vailla korkeakoulututkintoa olevat aikuishakijat” (Avoin yliopisto, ensimmäisen vaiheen lausuntokierros). Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö, SAK ja Suomen Ammattiin opiskelevien järjestö, SAKKI ottivat kantaa ammattiin valmistuneiden (ei-ylioppilaiden) puolesta:

*”SAK katsoo, että on tärkeää huolehtia siitä, ettei ammatillista väylää etenevien jatko-opintomahdollisuuksia miltyään osin heikennetä” (SAK, ensimmäisen vaiheen lausuntokierros).*

*”Ylioppilastutkinnon suorittaneita tai ammattiin valmistuneita ei saa asettaa vastakkain” (SAKKI ry, ensimmäisen vaiheen lausuntokierros).*

Merkitysneuvottelujen näkökulmasta on kiinnostavaa tarkastella kamppailua siitä, kuka saa päättää opiskelijavalinnoista. Jo lakiesitystekstissä viitattiin korkeakoulujen autonomiaan ja siihen, että kiintiöiden suuruudesta säättäminen saattaisi olla autonomian vastaista. Kiintiöt hyväksyttiin, mutta samalla korkeakoulujen ja niihin yhteydessä olevien tahojen yhteisesti tuottama ymmärrys oli, että kiintiöiden suuruudesta ja myös käyttöönotosta pitäisi korkeakoulujen voida itsenäisesti päättää.

Vaikka yleinen kanta oli, että ensikertalaisten suosiminen on periaatteen tasolla moraalisesti oikeutettua, oli lausunnoista kuitenkin luettavissa selkeästi tähän näkökulmaan liittyvää kritiikkiä ja epäilyä. Ensikertalaisikiintiön kritisointi oli erityisesti vetovoimaisten korkeakouluinstituutioiden ja -alojen puhetta. Näitä kriittisiä merkityksenantoja vahvistamassa olivat myös korkeakouluja lähellä olevat vaikutusvaltaiset tahot, kuten korkeakoulutettujen ammattijärjestöt. Ensikertalaisten suosimisessa ja valintojen tehostamisessa nähtiin uhkakuvana, että ne voivat ”heikentää tutkintojen laatua ja nakertaa aikaa myöten ammattikunnan arvostusta” (Suomen Lakimiesliitto, ensimmäisen vaiheen lausuntokierros). Pääsykoe, jossa kaikki hakijat asettuivat kilpailuun samoista opiskelupaikoista, näyttäytyi legitimiinä keinona seuloa hakijoista motivoituneimmat ja soveltuvimmat. Varsinkin ensikertalaisten suosimisen vastapainoksi luotavat siirto- ym. erilliset valinnat herättivät epäilyksiä.

Toisena kriittisenä näkökulmana lausunnoista oli erotettavissa puhetta, jossa asiaa tarkasteltiin hakijoiden näkökulmasta ja perusteltiin kiintiöiden ongelmaa vetoamalla valintojen oikeudenmukaisuuteen. Esimerkiksi Suomen ylioppilaskuntien liiton (SYL) lausunnossa ensikertalaisten suosiminen asettui ongelmaksi, koska ensikertalaisen aseman menetettyään yksilö siirtyi toiseen hakijaryhmään, jonka sisäänpääsyn mahdollisuudet näyttäytyivät rajallisempina. Nuoruus oli etsimisen aikaa ja nuorille tulisi sallia myös virhevalintojen tekeminen, kokeileminen ja oman alan löytäminen mutkien kautta. Jos ensikertalaisuusaseman menettäminen vaikutti nuoren mahdollisuuksiin, vaikutti se nuorten käyttäytymiseen valintatilanteissa. Voi olla, että nuoret eivät ottaisi vastaan paikkoja, jotka eivät vastaisi heidän ensisijaisia tavoitteitaan ja jäisivät viettämään välivuotia. Vaikka uudistuksen tavoitteeksi oli määritetty tasa-arvon lisääminen, oli joidenkin lausunnonantajien näkökulmasta vaikutus päinvastainen. Jos nuorena tehtävien päätösten merkitys korostui aiempaa enemmän, tulivat kodin tuki ja erilaiset resurssit entistä tärkeämmiksi.

*”Olemme myös erittäin skeptisiä sen suhteen, johtaako esitetty päävalintojen rajaaminen ensimmäistä korkeakoulupaikkaansa hakeville periytyvyyden vähenemiseen. Todellisuudessa on ennemminkin perusteet uskoa päin vastaista: jos päävalinnat varataan ensimmäistä paikkaansa hakeville, kasvaa ensimmäisen hakukerran ja ’ensimmäisellä kerralla oikeaan osumisen’ merkitys selvästi. Tämä suosii niiden perheiden lapsia, joissa nuorilla on korkea kulttuurinen pääoma ja kodin tuki koulutusvalintojen tekemiseen heti ensimmäisellä kerralla – eli juuri korkeasti koulutettujen perheiden lapsia. Onkin siis ennemmin luultavaa, että päävalintojen varaaminen tällä tavalla itse asiassa vahvistaa periytyvyyttä.”* (SYL, ensimmäisen vaiheen lausuntokierros)

Korkeakoulujen ja niitä lähellä olevien tahojen lausunnoissaan ilmaisema kritiikki oli hyvin ilmeistä, ja lakiesityksen perusteluissa tämä otettiin myös huomioon. Varsinainen lakiesitys jätti kiintiöinnin korkeakoulujen päätäntävaltaan, eli korkeakouluja ei vielä tässä vaiheessa velvoitettu kiintiöiden käyttöönottoon. Varsinaiseen lakitekstiin tuli uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa seuraava muotoilu:

*”Yliopisto päättää opiskelijavalinnan perusteista. Osa haettavista opiskelupaikoista voidaan varata henkilöille, jotka eivät ole aikaisemmin suorittaneet Suomen koulutusjärjestelmän mukaista korkeakoulututkintoa eivätkä vastaanottaneet korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa.”* (HE 44/2012 vp, 60.)

Ensimmäisen vaiheen jälkeen korkeakouluille siis mahdollistettiin kiintiöiden käyttöönotto. Säädosmuutokset tulivat voimaan vuoden 2014 alusta, ja samana vuonna valmisteltiin toisen vaiheen lakiesitys. Tässä vaiheessa korkeakoulut eivät kuitenkaan ottaneet kiintiöitä käyttöön. Toisen vaiheen lakiesitysluonnoksessa todettiin, että toisen vaiheen läheisyys luultavasti oli ollut tähän syynä (OKM 2014, 4; HE 244/2014 vp, 4).

Uudistuksen toisen vaiheen toteutus oli edellisellä lausuntokierroksella tyrmätty, eikä toisen vaiheen valmistelussa enää suunniteltukaan koko päävalinnan varaamista ensikertalaisille. Kiintiövaihtoehdon todettiin saaneen enemmän kannatusta, ja myös lakiesityksen perusteluosassa katsottiin, että se vaikutti ”hakijoiden kannalta selkeämmältä vaihtoehdolta” (OKM 2014, 13; HE 244/2014 vp, 11). Näin ollen toisen vaiheen lakiesitys jatkoi kiintiömallin toimeenpanoa. Erona ensimmäisen vaiheen säädosmuutokseen oli, että nyt kiintiöt pyrittiin kiinnittämään lähtökohtaisesti kaikkiin yhteishaun hakukohteisiin.

Poikkeuksina voisivat olla pienet hakukohteet ja sellaiset koulutukset, joissa hakuaika olisi muista poikkeava. Paikkojen määrästä säilyisi päätös edelleen korkeakoululla, vaikka luonnosvaiheessa oli esillä, että tarkempia säännöksiä kiintiöistä voitaisiin antaa myös asetuksella.

Toisen vaiheen valmistelussa tapahtui myös toinen ajatuskäännö. Ensimmäisessä vaiheessa taustalogiikkana oli ollut, että valinnat ”eivät lähtökohtaisesti asettaisi ensimmäistä korkeakoulupaikkaansa hakevia tai juuri toiselta asteelta valmistuneita muita heikompaan asemaan” (HE44/2012, 21). Toisen vaiheen lakiesityksessä teksti olikin muotoiltu niin, että ajatus näyttäytyi perustelutekstissä toisesta suunnasta käsin: ”Lähtökohtaisesti kaikille ryhmille on oltava tarjolla aloituspaikkoja siten, että minkään ryhmän asema ei muodostu kohtuuttomasti heikommaksi kuin ensimmäistä paikkaansa hakevien” (OKM 2014, 13; HE 244/2014 vp, 10). Ensimmäistä paikkaansa hakevien lisäksi muiksi ryhmiksi tunnistettiin siirtyjät, eli kesken opintojen toiseen koulutukseen vaihtavat, sekä tutkinnon jo suorittaneet (OKM 2014, 13; HE 244/2014 vp, 10). Kysymys erillisvalinnoista asettui nyt eri tavoin kuin uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa, sillä alkuperäinen ajatus kaikkien muiden kuin ensikertalaisten valitsemisesta erillisvalinnoissa täytyi nyt muokata kiintiömalliin sopivaksi (OKM 2014, 16; HE 244/2014 vp, 13).

Toisen vaiheen lakiesitysluonnokseen tuli vähemmän ensikertalaiskiintiötä koskevia lausuntoja kuin ensimmäisen vaiheen lausuntokierroksella. Kiintiövelvoite hyväksyttiin melko yksimielisesti. Samalla korkeakoulut kuitenkin taas korostivat, että niiden on voitava itsenäisesti päättää kiintiöiden koosta ja kohdentamisesta. Lausunnoissa nousivat esiin samat perustelulinjat ja puhutavat kuin ensimmäisessä vaiheessa. Osa korkeakoulujen edustajista piti ensikertalaisten suosimista edelleen ongelmallisena, sillä se saattoi vaikeuttaa parhaimpien opiskelijoiden valintaa.

Puhe korkeakoulujen autonomiasta oli jaettua. Toisaalta jotkut vähemmän haluttujen alojen edustajat olivat huolissaan siitä, että itsenäisen päätäntävällän takia eri statuksen omaavat korkeakoulut valitsisivat keskenään erilaiset toimintalinjat, jolloin uudistuksen tavoitteet eivät toteutuisikaan tai ne toteutuisivat vain osassa korkeakoulutusta. Autonomian rajoja haettiin erityisesti, kun puhuttiin siitä, miten korkeakouluja voitaisiin ohjata tavoitteen saavuttamiseen. Lakimuutoksella korkeakoulut pakotettiin asettamaan kiintiöitä, mutta siihen, miten suuriksi kiintiöt tulisivat, ei lakiesityksessä kajottu. Luonnosvaiheessa lakiesityksessä

mainittiin, että viime kädessä kiintiöiden suuruudesta voitaisiin säätää asetuksella, mutta useat korkeakoulujen lausunnonantajat kiinnittivät tähän huomiota ja totesivat, että tämä kohta tuli lakiesityksestä poistaa. Näin toimittiinkin, sillä varsinaisessa lakiesityksessä tätä mainintaa ei enää ollut. Korkeakouluille jätettiin lopulta suuri päätäntävalta sen suhteen, miten minkäkin ryhmän valintatapa järjestetään ja miten suuriksi kiintiöt asetetaan (ks. HE 44/2012 vp; HE 244/2014 vp).

### **Todistusvalinnan legitimointi**

Sipilän hallitus muodostettiin vuonna 2015, ja sen ohjelmaan kirjattiin tavoite korkeakoulujen valintamenettelyn uudistamisesta (VN 2015, 18). Valtioneuvosto luopui kehittämissuunnitelmasta ja hallitusohjelmaa ryhdyttiin toteuttamaan niin kutsutuilla kärkihankkeilla. Toiselta asteelta korkeakouluihin siirtymisen nopeuttamiseksi toimintasuunnitelmaan kirjattiin:

*”OKM ohjaa rahoituksella korkeakouluja luopumaan pitkäkestoisesta pääsykokeisiin valmistautumisesta, jolloin tarve osallistua valmennuskursseille vähenee oleellisesti. Ylioppilastutkintolautakunta ja korkeakoulut laativat toimenpideohjelman ylioppilastutkinnon paremmaksi hyödyntämiseksi valintamenettelyssä.”* (VN 2016, 38.)

Hallitusohjelman toteuttamissuunnitelman toimeenpanoa varten ministeriö päätti 4.5.2016 asettaa työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin toimenpideohjelman laatiminen ylioppilastutkinnon paremmaksi hyödyntämiseksi korkeakoulujen opiskelijavalinnoissa. Työryhmän puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä kaksi työryhmän jäsentä tulivat opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Ministeriön lisäksi työryhmään kutsuttiin jäseniksi korkeakoulujen edustajat Aalto-yliopistosta, Metropolia Ammattikorkeakoulusta, Jyväskylän yliopistosta sekä Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry:stä. Toisen asteen oppilaitoksia, lähinnä lukiota edustivat asiantuntijat Suomen rehtorit ry:stä, Suomen Lukiolaisten Liitto ry:stä, Helsingin Suomalaisesta Yhteiskoulusta sekä kaksi edustajaa Ylioppilastutkintolautakunnasta. Suomen opinto-ohjaajat ry oli myös edustettuna. Lisäksi työryhmään kutsuttiin erityisasiantuntijat Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta ja Opetushallituksesta. (OKM 2016, 5.) Osallistuvat ryhmät edustivat monipuolisesti järjestäytyneitä yhteiskunnallisia opiskelijavalintaa koskevia intressejä. Osallistujajoukon

valinnassa korostui työryhmän tehtävä eli lukiosta korkeakoulutukseen siirtymisen sujuvoittaminen.

Työryhmän mietintö valmistui marraskuussa 2016. Päälinjauksena oli, että korkeakoulujen tulisi jatkossa valita pääosa uusista opiskelijoista pelkän ylioppilastutkintotodistuksen perusteella. (OKM 2016.) Todistusvalintojen laajentamisen määräajaksi asetettiin vuosi 2020.

*”Erillisten pääsykokeiden vähentäminen lisää ylioppilastutkinnon painoarvoa ja palauttaa takaisin sen merkityksen tutkintona, jonka perusteella arvioidaan jatko-opintokelpoisuutta korkeakouluissa.”* (OKM 2016, 11.)

Jo työryhmän toimeksiantona oli pohtia keinoja ylioppilastutkinnon paremmaksi hyödyntämiseksi, joten linjaus todistusten painoarvon kasvattamisesta valinnoissa ei ollut yllättävä. Mietintöä voidaan lukea tekstinä, jossa tätä päämäärää pyrittiin oikeuttamaan niin, että todistusvalintojen lisääminen näyttäytyi ainoana järkevänä tapana kehittää opiskelijavalintoja. Mietintötekstin luennassa paljastui vastakkainasettelu, jossa valintakokeet ja todistusvalinta asetettiin toistensa vastakohtiksi. Valintakokeista puhuttaessa ne liitettiin erilaisiin ongelmiin ja haittoihin, kun taas todistusvalintaan liitettiin myönteisiä asioita. (OKM 2016, 9–10.)

Pääsykokeiden todettiin muun muassa hidastavan siirtymää ja muodostavan eräänlaisen pullonkaulan korkeakoulujen porteille (OKM 2016, 17, 47). Pääsykokeiden syyksi luettiin myös, että monet lähtivät opiskelemaan ulkomaille. Lisäksi niiden todettiin mahdollistavan hakumahdollisuuksia eriarvoistavat valmennuskurssit. (OKM 2016, 30–31.) Tässä argumentaatioissa nojattiin paljon Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen VATT:n julkaisemaan raporttiin (*policy brief*) ”Parempi tapa valita korkeakouluopiskelijat” (Pekkarinen & Sarvimäki 2016), josta työryhmä lainasi mietintöönsä usean sivun verran sisältöä (OKM 2016, 53–56). Raportin kirjoittajista Matti Sarvimäki oli myös jäsenenä työryhmässä. Raportissaan Tuomas Pekkarinen ja Sarvimäki nostivat esiin useita epäkohtia nykyisessä valintajärjestelmässä.

*”Uudistusta tarvitaan. Hyvä opiskelijavalintajärjestelmä ei pakota hakijaa tasapainottelemaan todellisten toiveidensa ja sisäänpääsyn todennäköisyyksien välillä. Hyvä järjestelmä myös kohtelee hakijoita yhdenvertaisesti, on tehokas eikä rankaise huonosta onnesta.”* (Pekkarinen & Sarvimäki 2016, 1).

Vaihtoehtoisesti Pekkarinen & Sarvimäki (2016) perustelivat miksi ylioppilasarvosanoihin, keskitettyyn hakurekisteriin ja älykkääseen algoritmiin perustuva järjestelmä olisi ylivertainen vaihtoehto pääsykokeisiin perustuvalla opiskelijavalinnalla. Esitystä perusteltiin taloustieteen nobelistin Alvin E. Rothin (Roth 2015) kaksisuuntaisten markkinoiden teorian (*two-sided matching markets*) toimintaperiaatteilla. Kaksisuuntaisten markkinoiden teorian näkökulmasta opiskelijat valitsevat itselleen parhaan opiskelupaikan ja korkeakouluinstituutiot valitsivat hakijoista parhaat opiskelijoikseen. Opiskelijat ilmaisevat toiveensa preferenssijärjestyksessä ja korkeakoulut määrittelevät omat hakukriteerinsä. Älykkäät tietokoneohjelmat yhdistävät hakijat ja hakukohteet annettujen kriteerien mukaan parhaalla mahdollisella tavalla.

Pekkarisen ja Sarvimäen (2016) mukaan nykyinen valintakoesysteemi pakotti hakijat taktikoimaan tarpeettomasti sen välillä, mihin he halusivat hakea ja mihin heidän kannatti hakea eli missä hakukohteessa olisi suurin todennäköisyys päästä sisään. Koska pääsykokeet olivat jokaisessa hakukohteessa erilaiset ja oli haastavaa valmistautua riittävän hyvin useaan eri alan pääsykokeeseen, hakijan ei välttämättä kannattanut hakea sitä opiskelupaikkaa, jossa hän mieluiten opiskelisi. Systeemi myös rankaisi vääristä valinnoista siinä mielessä, että jos ei päässyt ensimmäiseen hakukohteeseen, siihen valintakokeeseen valmistautumiseen käytetty aika ja resurssit heikensivät toissijaiseen hakukohteeseen käytettävissä olevien resurssien määrää. Jos sen sijaan eri alat käyttäisivät valinnoissaan ylioppilaskirjoitusten arvosanoja, ensisijainen valinta ei vähentäisi todennäköisyyttä päästä sitä seuraaviin hakukohteisiin. Hakijat uskaltaisivat ilmaista yhteishaussa todelliset toiveensa ilman laskelmointia. Nämä perustelut siirtyivät sellaisenaan ministeriön työryhmän mietintöön (OKM 2016).

Ylioppilastutkinto näyttäytyi tekstissä kaiken kaikkiaan hyvin neutraalina valintakriteerinä, joka kohteli kaikkia hakijoita samalla tavalla: ”Ylioppilastutkinto alueellisesti kattavasti järjestettyine kokeineen ja yhdenmukaisine arvostelujärjestelmineen on tasa-arvon ja korkeakoulutuksen saavutettavuuden näkökulmasta selkeästi paras lähtökohta opiskelijavalinnoille” (OKM 2016, 9.) Ylioppilastutkinnon näyttäytyminen oikeudenmukaisena valintakriteerinä rakentui tekstistä tunnistettavien hiljaisuuksien kautta. Työryhmä ei missään vaiheessa pohtinut eri-ikäisinä ja eri aikoina suoritettujen ylioppilaskokeiden asemaa valinnoissa (Haltia ym. 2019). Myös ylioppilastutkinnon arvosanan korottamisesta puhuttiin ongelmattomana asiana, vaikka oletettavasti se tarkoitti

hyvin erilaista ponnistusta riippuen siitä, miten kauan aikaa oman yo-tutkinnon suorittamisesta oli.

Mietintöteksti poliittisessa päätöksentekoprosessissa on luonteeltaan valmistelevaa ja perustelevaa. Mietinnöt eivät itsessään ole sitovia asiakirjoja, vaan lähinnä nostavat keskusteluun erilaisia vaihtoehtoja ja rajaavat legitiimeinä pidettyjä ratkaisuja. Mietintötekstissä kuitenkin näkyi pyrkimys siihen, että työryhmän linjaukset siirtyisivät myös todellisiksi päätöksiksi ja toimenpiteiksi. Työryhmä muotoili ehdotuksensa 13-kohtaiseksi toimenpideohjelmaksi (ks. liite 1), jossa keskeistä oli eri tavoin edesauttaa todistusvalintojen ja etenkin yo-todistusten perusteella tehtävien valintojen lisäämistä. Työryhmä myös toivoi ehdotuksilleen vaikuttavuutta: ”Korkeakoulujen ja opetus- ja kulttuuriministeriön olisi hyvä lausuntokierroksen tulosten perusteella valmistella tarvittavat toimenpiteet ja hankkeet valintojen kehittämiseksi tämän mukaisesti. Näin tässä raportissa esitetty toimenpideohjelma muuttuisi jatkotoimiksi.” (OKM 2016, 4.)

Suurin osa esitetyistä toimenpiteistä oli luonteeltaan abstrakteja ja yleisluonteisia. Esimerkiksi toteamus siitä, että ”pääosa opiskelijoista valitaan toisen asteen koulutuksen todistusten perusteella ja valtaosin ylioppilastutkinnon koetuloksien perusteella” (OKM 2016, 11) jätti avoimeksi sen, miten suurista osuuksista puhuttiin. Myös kohta, jossa todettiin, että uudistetaan myös ”toissijaisia valintamenettelyjä” (emt. 11) jätti täsmentämättä, mitä niillä käytännössä tarkoitettiin ja miten laajoja tällaiset valintamenettelyt voisivat olla.

Yksi ehdotetuista toimenpiteistä erottui joukosta konkreettisuudessaan. Ehdotus liittyi ylioppilastutkinnon pisteytysmallien kehittämiseen. ”Yliopistot ja ammattikorkeakoulut valmistelevat vuoden 2017 aikana suositukset ylioppilastutkinnon pisteytysmalleiksi yhdessä Ylioppilastutkintolautakunnan kanssa.” (OKM 2016, 11). Yhteisten pisteytysmallien valmistelulle annettiin selkeä aikaraami ja suunnittelutyölle osoitettiin ministeriöstä myös taloudellinen tuki.

Kuten mietinnöt tavallisesti, myös tämä mietintö lähetettiin julkaisunsa jälkeen lausuntokierrokselle. Lausunnot kerättiin strukturoidulla webropol-lomakkeella, jossa lausunnonantajia pyydettiin reagoimaan raportin eri luvuissa esitettyihin kuvauksiin valintojen nykytilanteesta sekä kuhunkin toimenpideohjelman erilliseen kohtaan. Jokaisessa

kohdassa lausunnonantajilla oli myös mahdollisuus kirjoittaa tekstimuodossa näkemyksiään kommentoitavasta asiasta.

Lausunnoissa suhtauduttiin periaatteen tasolla myönteisesti todistusvalintojen lisäämiseen. Korkeakoulut katsoivat pääsääntöisesti, että todistusvalintojen lisääminen oli mahdollista, mutta että valintakokeita tai muita soveltuvuuden arvioinnin menetelmiä tarvittiin edelleen etenkin taidealoilla sekä hakupainealoilla. Toissijaisten valintamenetelmien kehittämiseen suhtauduttiin lausunnoissa vaihtelevasti. Osa totesi, että niitä voidaan kehittää ja on jo kehitettykin, osa taas katsoo, että valintakokeet toteuttivat parhaiten opiskelijavalinnan tehtävää, eikä niiden lisäksi ollut tarpeellista luoda uusia käytäntöjä.

Kun katsotaan lausunnonantajien vastauksia erityisesti toimenpideohjelman esitykseen yhteisten valintapisteytysmallien toteuttamisesta, on havaittavissa, että lausunnonantajat asettuivat suurimmaksi osaksi kannattamaan yhteisten pisteytysmallien laatimista (OKM 2017b). Tämä on kiinnostava merkitysneuvotteluiden tiivistymä lausunnoissa.

Pisteytysmallien laatiminen oli toimenpideohjelmassa esitetyistä toimenpiteistä yksityiskohtaisin ja se oli myös asia, jota ilman uudistus ei voinut toteutua.

Politiikkaprosessin analyysin näkökulmasta se asettui siis erilaiseen asemaan suhteessa muihin, uudistuksen kannalta toissijaisempiin toimenpide-ehdotuksiin. Oliko niin, että nimenomaan juuri tälle toimenpiteelle haettiin lausuntokierroksella korkeakoulutoimijoiden hyväksyntää, jotta todistusvalintoja voitaisiin alkaa toteuttaa käytännössä?

Lähes kaikki lausunnonantajat olivat yhteisten pisteytysmallien kannalla edellyttäen, että ne olivat hakijan kannalta selkeät. Yhteistä huolta ilmaistiin aikataulun kireydestä ja eri vuosina suoritettujen tutkintojen pisteytyksen huomioimisesta. Myös ylioppilastutkinnon erottelukyvyn lisäämistä kannatettiin yleisesti. Vastustavalle kannalle asettui kolme yliopistoa, kaksi ammattikorkeakoulua, yksi työntekijäjärjestö (JHL) ja yksi opiskelijajärjestö (Samok), joka ei kannattanut todistusvalintaa eikä siten myöskään pisteytysmalleja. Kielteistä kantaa perusteltiin periaatteen tasolla kansallisesti yhtenäisten mallien sopimattomuudella kaikilla aloilla sekä käytännön syillä eli pisteytysmallien laatimisen kiireisellä aikataululla. Osa yleisesti myönteisesti pisteytysmalleihin suhtautuvista yliopistoista, ammattikorkeakouluista, korkeakoulujen alakohtaisista yhteistyöverkostoista sekä akateemisista työntekijäjärjestöistä kannatti vastustajien tavoin alakohtaisia pisteytysmalleja.

Samoin ammatillisten tutkintojen aseman huomioimista korostivat myös osa ammattikorkeakouluista sekä työntekijä- ja opiskelijajärjestöistä.

Ministeriön työryhmän mukaan korkeakoulujen autonomia opiskelijavalintojen suhteen säilyisi, sillä oppilaitoksilla olisi valta päättää, mitä ylioppilaskirjoitusten aineita ne arvostaisivat ja kuinka paljon. Silti lausuntoteksteistä oli erotettavissa huolta autonomisen opiskelijavalinnan asemasta, jota vahvistettiin akateemisella puheella parhaiden opiskelijoiden valitsemisen tärkeydestä. Lausunnoista löytyi myös eräänlainen avoimien mahdollisuuksien diskurssi, jossa korostettiin erilaisista taustoista ja erilaisia polkuja pitkin korkeakouluun hakeutuvien yhdenvertaisuutta. Avoimia mahdollisuuksia painottava näkökulma korosti sitä, että koulutukseen voi olla erilaisia sisääntuloreittejä.

Korkeakoulujen autonomiaa korostava näkökulma näkyi puolestaan eniten odotetusti yliopistojen sekä lähellä olevien tahojen lausunnoissa. Esimerkiksi Yliopistojen rehtorineuvoston (Unifi) lausunnossa muistutettiin yliopistojen halusta saada opiskelijoikseen motivoituneimmat ja kyvykkäimmät.

*”Yliopistojen oikeus valita opiskelijansa on keskeinen yliopistojen autonomian ulottuvuus. Kuten muistiossa todetaan, Suomessa on pidetty kansallisesti tärkeänä sitä, että korkeakoulut päättävät opiskelijavalinnan perusteista itse. Yliopistojen kannalta on olennaista, että tästä laeissakin ilmaistusta periaatteesta pidetään kiinni myös jatkossa. Yliopistot käyvät mielellään tutkittuun tietoon perustuvaa keskustelua siitä, millä tavalla opiskelijavalinta on mielekäs järjestää, jotta motivoituneimmat ja kyvykkäimmät henkilöt saadaan rekrytoitua korkeakouluopiskelijoiksi koulutukseen, joissa he menestyvät opinnoissaan.” (Unifin lausunto)*

Ammatillisen tutkinnon aseman ottaminen huomioon opiskelijavalinnoissa oli teema, joka lausunnoissa tuli toistuvasti esiin. Lausunnonantajat olivat yksimielisiä siitä, että raportti korosti valintoja lukiokoulutuksen näkökulmasta ja jätti muut toisen asteen tutkinnot lähes huomiotta. Kaikki lausunnonantajat olivat pääsääntöisesti yhtä mieltä siitä, että ei-ylioppilaiden mahdollisuudet hakeutua korkeakoulutukseen oli taattava, ja ammatillisen tutkinnon tuli jatkossakin tuottaa korkeakoulukelpoisuus. Lisäksi suurin osa oli tasa-arvoon vedoten sitä mieltä, että ammatillisesta koulutuksesta valmistuneilta ei voitu vaatia ylioppilastutkinnon tai sen osien suorittamista. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen antamat lausunnot poikkesivat kuitenkin toisistaan tavassa, jolla nämä huomiot tuotiin esiin.

Ammattikorkeakoulut ja niiden rinnalla monet työntekijä- ja työnantajajärjestöt sekä ammatillinen opiskelijajärjestö korostivat ponnekkaisesti sitä, ettei ammatillinen tutkinto saanut muodostua esteeksi korkeakoulutukseen hakeutumiselle.

Yliopistot, osa korkeakoulujen yhteistyöverkostoista ja useimmat opiskelijajärjestöt tyytyivät toteamaan ammattikoulunäkökulman puutteen raportista tai mainitsivat ammatillisen tutkinnon hyödyntämisen opiskelijavalinnoissa vaativan lisäselvityksiä. Osa näki ammatilliseen tutkintoon perustuvan opiskelijavalinnan vaikeana tai jopa mahdottomana toteuttaa vedoten tutkintojen vertailukelvottomuuteen ja ammatillisen koulutuksen lukiokoulutuksesta eroaviin tavoitteisiin. Lausunnonantajat eivät juurikaan pohtineet, mitä jatkotyö ammatillisen tutkinnon aseman huomioimiseksi voisi sisältää, tai miten tutkinnon vertailukelpoisuutta voisi kehittää, vaan vetivät melko ykskantaan johtopäätöksen, että valintakokeet olivat tasapuolinen ja kustannustehokkain valintaperuste. Vaihtoehtoisten väylien kehittäminen ei-ylioppilaille nähtiin mahdollisena vähemmän kilpailluilla aloilla, mutta ei muilla. Etenkin hakupainealoja edustavat korkeakoulujen yhteistyöverkostot ja työntekijäjärjestöt suhtautuivat kielteisesti ammatillisen koulutuksen tutkinnon hyödyntämistä koskevaan jatkotyöhön. He puolustivat valintakokeen asemaa tasa-arvoisena valintatapana.

*”Muita toisen asteen tutkintoja tai vanhempia yliopistotutkintoja ei ehdotetussa mallissa huomioida kunnolla, jolloin koulutuksellinen tasa-arvo toistaiseksi toteutuu parhaiten kaikille yhteisillä valintakokeilla.” (Itä-Suomen yliopiston lausunto)*

*”...kauppatieteellisellä alalla pidetään valintakoetta tasapuolisena valintaperusteena ammatillisen koulutuksen suorittaneille.” (Kauppatieteellisen alan yhteisvalinta – verkoston lausunto)*

Ammatillisen tutkinnon suorittaneiden asemasta ja ammatillisten tutkintojen hyödyntämisestä valinnoissa käynnistettiin myöhemmin jatkotyö. Tätä varten asetettiin oma työryhmänsä (OKM 2017a). Lausunnoissa esitetty kritiikki toimenpiteiden yksityiskohdista ja ongelmista siirrettiin kuitenkin varsinaisen politiikkaprosessin 'reunoille' tai jatkokehittämisen piiriin. Lausuntokierroksen jälkeen Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittaman Yliopistojen opiskelijavalintojen uudistamishankkeen (2017–2020) tehtäväksi tuli kehittää

valintayhteistyön mallia sekä muodostaa yhteisesti sovellettavat pisteytysmallit opiskelijavalintojen käyttöön (OHA-Forum 2019).

### **Mikä opiskelijavalintauudistuksessa muuttui?**

Olemme tässä luvussa analysoineet korkeakoulujen opiskelijavalintojen uudistusta politiikkaprosessina, jossa eri toimijat neuvottelivat paitsi niistä mekanismeista ja säännöistä, joiden mukaan korkeakoulupaikat jaetaan, myös siitä, millaisina näyttäytyvät oikeudenmukaiset koulutukseen liittyvät linjaukset ja mikä on korkeakoulujen asema yhteiskunnassa. Toimijoiden välisissä merkitysneuvotteluissa korkeakoulutukseen pääsyn tasa-arvoisuutta ja valintamekanismien oikeudenmukaisuutta käytettiin sekä tukemaan ensikertalaiskiintiötä ja todistusvalintaa, että vastustamaan niitä. Ne toimijatahot, joiden näkemykset hyväksyttiin yleisesti, vahvistivat toimija-asemaansa ja vaikutusvaltaansa.

Analyysimme keskittyi kahteen politiikan solmukohtaan, joiden suhteen toimijoilla oli erilaisia intressejä ja joiden tarkemmasta merkitysisällöstä ne kiistelivät. Ensikertalaisuus ja todistusvalinta olivat luonteeltaan erilaisia prosesseja ja niistä oli saatavilla aineistoksemme erilaisia poliittisia dokumentteja. Ensikertalaiskiintiön asettamisessa oli kysymys lainvalmistelusta ja lakiesityksestä. Se on politiikan areenalla merkittävä prosessi, sillä kun jostain asiasta ollaan tekemässä säädöstä, ollaan määrittelemässä jotain, josta tulee lain ja asetusten nojalla pakottavia sääntöjä. Sovittuun toimenpiteeseen on tämän jälkeen pakko mukautua. Kun lakiesitys tulee lausuntokierrokselle, lausunnonantajien pyrkimyksenä on vaikuttaa myös itse lain muotoiluun ja siihen, millaisena säädös lopulta tulee voimaan. Toimme analyysissämme näkyväksi, että lainsäätäjien ja lausunnonantajien merkityskamppailun dynamiikalla oli vaikutusta lain lopulliseen muotoiluun. Ensikertalaisille ei varattu koko päävalintaa, vaan heille asetettiin omat kiintiöt.

Todistusvalinnan edistämässä oli kyse poliittisessa mielessä vähemmän pakottavasta prosessista kuin lakiesityksessä. Ministeriö asetti työryhmän laatimaan toimenpideehdotuksen ylioppilastodistuksen paremmasta hyödyntämisestä opiskelijavalinnoissa ja kutsui työryhmän jäseniksi ministeriön edustajia sekä muita toimijoita. Lausuntokierroksella eri toimijatahojen oli mahdollista vaikuttaa asiaan. Kiinnostavaa analyysimme kannalta oli tarkastella esityksen ja lausuntojen yhteydessä, millaisia olivat luonteeltaan ne asiat, joihin eri toimijat pyrkivät vaikuttamaan. Kuinka yksityiskohtaisia ehdotetut toimenpiteet ja niihin

kohdistuva kritiikki olivat? Miten todistusvalintoihin siirtyminen kehystettiin? Toimenpide-ehdotuksista ylioppilastodistuksen pisteytysmallin valmistelu erottui muista yksityiskohtaisuudellaan. Sille määriteltiin aikataulu, osoitettiin rahalliset resurssit, ja se myös toteutettiin.

Läpi koko tarkastelemamme politiikkaprosessin korkeakoulut ja valtiovalta kävivät neuvottelua korkeakoulujen autonomiasta ja itsenäisestä päätöksentekovallasta suhteessa opiskelijavalintoihin. Keskushallinnon näkökulmasta korkeakoulut ovat jähmeitä instituutioita, joiden ohjaaminen on hidasta ja vaivalloista. Perustuslakiin kirjattu autonomia on asia, johon ulkoa päin halutut uudistukset usein kilpistyvät. Osa osa korkeakouluja edustavista lausunnonantajista oli huolissaan siitä, että kiintiöitä ei ehkä toteutettaisi, jos niistä ei sovita korkeakoulujen kesken yhteisesti. Korkeakoulusektori tarvitsi näiden lausunnonantajien näkökulmasta valtion taholta ohjausta, jotta uudistus toteutuisi yhdenmukaisesti. Instituutioiden ja alojen väliset vetovoimaerot näkyivät näissä keskusteluissa, kuten myös korkeakoulujen ja muiden toimijoiden väliset suhteet. Korkeakoulujen kritiikki ensikertalaisten suosimista ja todistusvalintaa kohtaan oli oman autonomian puolustamista. Ensikertalaisten asemaa ei tullut ajaa 'parhaiden' opiskelijoiden kustannuksella; varsinkin hakupainealoilla tuli voida edelleen käyttää pääsykokeita sopivimpien ja motivoituneimpien opiskelijoiden valintaan. Puolustaessaan autonomista oikeuttaan valita itselleen parhaat opiskelijat, korkeakoulut tulivat samalla korostaneeksi erillisvalintojen ja -järjestelyjen ongelmallisuutta ja epäilyjään korkeasti koulutettujen ammattikuntien arvostuksen murenemisestä.

Yllättävintä tarkastelemassamme politiikkaprosessissa oli kuitenkin politiikan tekemisen tapa ja toimija-asemissa tapahtuneet muutokset, erityisesti muutos valtiovalan ja korkeakouluinstituutioiden valtasuhteissa. Ministeriön ehdotusta päävalintojen varaamisesta kokonaan ensikertalaisille voidaan pitää radikaalina. Se olisi Suomessa tarkoittanut melkoista muutosta opiskelijavalintojen logiikkaan. Tämä ehdotus jäi kuitenkin toteutumatta, ja ensikertalaisten suosimiseen päädyttiin muodostamalla ensikertalaisille oma kiintiö. Oliko kyseessä koulutuspoliittisesti kunnianhimoisen uudistuksen vesittyminen vai ovela tempu, jossa alun pitäenkin tavoiteltiin nimenomaan kiintiöiden asettamista ja saatiin korkeakoulut hyväksymään muutos kehystämällä se ikään kuin korkeakoulujen omaksi valinnaksi?

Ihmetystä aiheutti myös se, että todistusvalintaan siirtymistä ja valintakokeiden laajamittaisesta käytöstä luopumista ei politisoitu suurena periaatteellisena kysymyksenä. Uudistus verhottiin prosessin aikana 13-kohtaisen toimenpideohjelman sisään ja korkeakoulut saatiin uudistuksen taakse ohjaamalla keskustelu ylioppilastutkinnon yhteisen pisteytysmallin menetelmälliseen ja tekniseen toteutukseen. Perusteltua kritiikkiä todistusvalintaa kohtaan esitettiin, mutta se siirtyi ikään kuin prosessin reunoille ja ulkopuolelle, jatkokehittämisen piiriin.

Opiskelijavalinta uudistuksen nopea aikataulu ja paine saavuttaa jaettu ymmärrys aikaansaivat tilanteen, jossa ministeriö onnistui esittämään oman kantansa oikeudenmukaisimpana. Se sai moraalisen legitimaation, joka ikään kuin sulki poliittisen prosessin. Poliittiseksi nostettu kysymys saatiin vakiinnutettua (Mikola & Häikiö 2014). Kiista aiheen ympärillä laantui ja uudistus voitiin toteuttaa.

## Lähteet

Ahola, S. & Spoof, J. 2018. Mikä olisi paras tapa valita korkeakouluopiskelijat? – opiskelijavalintojen uudistamiseen liittyvän keskustelun jakolinjat. *Tiedepolitiikka* 43 (3), 7–21.

Ahola, S. 2004. Yhteishausta yhteisvalintaan. Yliopistojen opiskelijavalinnan kehittäminen. Helsinki: Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004:9.

Ahola, S., Asplund, R. & Vanhala, P. 2017. Pääseekö yliopistoon, jos käy valmennuskurssin? – alustavia havaintoja. *Tiedepolitiikka* 42 (2), 62–65.

Ahola, S., Asplund, R. & Vanhala, P. 2018. Opiskelijavalinnat ja korkeakouluopintojen nopeuttaminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 25/2018.

Bacchi, C.L. 2009. *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Frenchs Forest: Pearson.

Ball, S. 1994. *Education reform: a critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press.

Chouliariki, L. & Fairclough, N. 1999. *Discourse in late modernity. Rethinking critical discourse analysis*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Haltia, N. 2015. Avoimen yliopiston tutkintoväylä koulutuspoliittisessa keskustelussa. *Aikuiskasvatus* 35 (4), 254–265.

Haltia, N., Isopahkala-Bouret & Jauhiainen, A. 2019. Korkeakoulujen opiskelijavalintauudistus ja aikuisopiskelijan opiskelumahdollisuudet. *Aikuiskasvatus* 39 (4), 276-289.

Haltia, N., Isopahkala-Bouret & Peura, M. (käsikirjoitus) Ensikertalaisuuskiintiöt – kohti oikeudenmukaisempaa opiskelijavalintaa?

HE 244/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta.

HE 44/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yliopistolain 36 ja 38 §:n, ammattikorkeakoululain sekä opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain muuttamisesta.

Häikiö, L. & Leino, H. 2014. Tulkitsevan politiikka-analyysin lähtökohdat. Teoksessa L. Häikiö & H. Leino (toim.) *Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. Tampere: Tampere University Press, 9–30.

Häikiö, L. 2005. *Osallistumisen rajat: valta-analyysi kestävän kehityksen suunnittelusta Tampereella*. Tampere: Tampere University Press.

Isopahkala-Bouret, U. 2019. Troublesome Access: Non-Admission Experiences in the Competitive Finnish Higher Education. *Social Sciences* 8, 302.

Isopahkala-Bouret, U. & Brunila, K. 2014. On aika puhua marginaalista. Teoksessa K. Brunila & U. Isopahkala-Bouret (toim.) *Marginaalin voima! Aikuiskasvatuksen 51.vuosikirja*. Helsinki: Kansanvalistusseura, 11–19.

Isopahkala-Bouret, U., Börjesson, M., Beach, D., Haltia, N., Jónasson, J. T., Jauhiainen, A., Jauhiainen, A., Kosunen, S., Nori, H. & Vabø, A. 2018. Access and Stratification in Nordic Higher Education. A review of cross-cutting research themes and issues. *Education Inquiry* 9 (1), 142–154.

Juhila, K. 2004. Leimattu identiteetti ja vastapuhe. Teoksessa A. Jokinen, L. Huttunen & A. Kulmala (toim.) Puhua vastaan ja vaieta: neuvottelu kulttuurisista marginaaleista. Helsinki: Gaudeamus, 20–32.

Jussila, M. 1996. Korkeakoulujen opiskelijavalinnat. Kehittämisen haasteita ja mahdollisuuksia. Koulutus- ja tiedepolitiikan linjan julkaisusarja 34. Helsinki: Opetusministeriö.

Kosunen, S. & Haltia, N. 2018. Valmennuskurssit ja koulutuskuluttajuus: tutkimus kurssijärjestäjien puhetoivoista. *Sosiologia* 55 (2), 167–183.

Kosunen, S. 2018. Access to higher education in Finland: emerging processes of hidden privatization. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy* 4 (2), 67–77.

Kosunen, S., Haltia, N. & Jokila, S. 2015. Valmennuskurssit ja mahdollisuuksien tasa-arvo yliopistokoulutukseen hakeutumisessa. *Kasvatus* 46 (4), 334–348.

Kupiainen, S., Marjanen, J. & Ouakrim-Soivio, N. 2018. *Ylioppilas valintojen pyörteissä. Lukio-opinnot, ylioppilastutkinto ja korkeakoulujen opiskelijavalinta*. Helsinki: Suomen ainedidaktinen tutkimusseura.

Laclau, E. & Mouffe, C. 2014. [1985] *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*. London: Verso.

Mankki, V., Mäkinen, M. & Rähä, P. 2018. Todistusvalinnan ennustevaliditeetti korkeakoulujen opiskelijavalinnassa – esimerkkinä luokanopettajakoulutus. *Tiedepolitiikka* 43(2), 7–15.

Mikola, E. & Häikiö, L. 2014. Merkitysten muodostuminen politiikkaprosesseissa: Päästökaupan kansalliset kamppailut ja tarinalinjat. Teoksessa L. Häikiö & H. Leino (toim.) Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin. Tampere: Tampere University Press, 56–83.

Nori, H. 2011. *Keille yliopiston portit avautuvat? Tutkimus suomalaisiin yliopistoihin ja eri tieteenaloille valikoitumisesta 2000-luvun alussa*. Turku: Turun yliopiston julkaisuja C 309.

OHA-Forum 2019: <http://oha-forum.fi/hankkeet/karkihanke/>

OKM 2011. Yliopistolain 36 ja 38 §:n, ammattikorkeakoululain sekä opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain muuttaminen. (<https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM097:00/2011>)

OKM. 2012. Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016. Kehittämissuunnitelma. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:1.

OKM 2014. Lausuntopyyntö Hallituksen esitykset laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta. (<https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM045:00/2014>)

OKM. 2016:37. Valmiina valintoihin. Ylioppilastutkinnon parempi hyödyntäminen korkeakoulujen opiskelijavalinnoissa. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:37.

OKM. 2017a. Valmiina valintoihin II. Ammatillisesta koulutuksesta korkeakouluun. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:25.

OKM. 2017b. Lausuntoyhteenvedo OKM:n työryhmäraportista Valmiina valintoihin I - Ylioppilastutkinnon parempi hyödyntäminen korkeakoulujen opiskelijavalinnoissa. (<https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM027:00/2016>)

OPM. 2010:11. Ei paikoillanne, vaan valmiit hep! Koulutukseen siirtymistä ja tutkinnon suorittamista pohtineen työryhmän mietintö. Helsinki: Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:11.

Orr, D. & Hovdhaugen, E. 2014. 'Second chance' routes into higher education: Sweden, Norway and Germany compared. *International Journal of Lifelong Education* 33 (1), 45–61.

Pekkarinen, T. & Sarvimäki, M. 2016. Parempi tapa valita korkeakouluopiskelijat. VATT Policy Brief 1-2016. <https://vatt.fi/parempi-tapa-valita-korkeakouluopiskelijat> (luettu 22.10.2019.)

Reay, D., David, M. & Ball, S. 2005. *Degrees of Choice. Class, Race, Gender and Higher Education*. Stoke on Trent: Trentham Books.

Roth, A.E. 2015. *Who gets what - and why: the new economics of matchmaking and market design*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt.

Tervasmäki, T. 2018. Tasa-arvoa yksilö vai yhteisö edellä? Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden 2014 tasa-arvokäsitys. Teoksessa R. Rinne, N. Haltia, S. Lempinen & T. Kaunisto (toim.) Eriarvoistuva maailma- tasa-arvoistava koulu? Jyväskylä: Suomen Kasvatustieteellinen Seura, 123–144.

Valtioneuvosto 2011. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Helsinki: Hallituksen julkaisusarja 1/2011.

Valtioneuvosto 2015. Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Helsinki: Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

Valtioneuvosto 2016:2. Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi 2015–2019. Helsinki: Hallituksen julkaisusarja 2/2016.

Voigt, K. 2007. Individual choice and unequal participation in higher education. *Theory and Research in Education*, 5 (1), 87–112.

Välimaa, J. 2005. Social dynamics of higher education reforms: The case of Finland. In Å. Gornitzka, M. Kogan, A. Amaral (Eds.) *Reform and change in higher education. Analysing policy implementation*. Dordrecht: Springer, 245-267.

**Liite 1. Valmiina valintoihin –mietinnössä esitetty 13-kohtainen toimenpideohjelma (OKM 2016:37, 11-12) (tiivistetty versio)**

- 1) Korkeakoulut ottavat vuoteen 2018 mennessä käyttöön opiskelijavalinnan, joka ei edellytä hakijalta pitkää valmentautumista. (...)
- 2) (...) Korkeakoulut kehittävät valintojen kokonaisuutta siten, että hakukäyttäytyminen itsessään heijastaa hakijoiden motivaatiota eikä sitä tarvitse erikseen mitata yksittäisillä kokeilla. (...)
- 3) (...) Korkeakoulut lisäävät todistusvalintoja siten, että vuoteen 2020 mennessä pääosa opiskelijoista valitaan toisen asteen koulutuksen todistusten perusteella ja valtaosin ylioppilastutkinnon koetuloksien perusteella.
- 4) Korkeakoulut muuttavat valintaperusteiden päivitysrytmiä siten, että erityisesti todistusten hyödyntämisen osalta valintaperusteet ovat nykyistä pysyvämpiä. (...)
- 5) Lisättäessä ylioppilastutkintoon perustuvia todistusvalintoja korkeakoulut uudistavat toissijaisia valintamenettelyjä hakeutumismahdollisuuksien varmistamiseksi erilaisissa elämäntilanteissa oleville. (...)
- 6) Yliopistot ja ammattikorkeakoulut valmistelevat vuoden 2017 aikana suositukset ylioppilastutkinnon yhteisiksi pisteytysmalleiksi yhdessä Ylioppilastutkintolautakunnan kanssa. (...) Opetus- ja kulttuuriministeriö tukee kehitystyötä taloudellisesti. (...)
- 7) Korkeakoulut huomioivat valintaperusteiden signaalivaikutukset lukioaikaisiin ainevalintoihin. (...)
- 8) Ammatillisten tutkintojen hyödyntämisestä ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen valinnoissa käynnistetään jatkotyö, (...)
- 9) Niissä tapauksissa, joissa korkeakoulu haluaa edellyttää kaikilta hakijoilta vertailukelpoista näyttöä akateemisesta osaamisesta, voisi se oman pääsykokeen sijasta käyttää valintaperusteena yhtä, kahta tai kolmea ylioppilastutkinnon koetta myös ammatillisen tutkinnon suorittaneilta. (...)
- 10) Opetus- ja kulttuuriministeriö valmistelee lainsäädäntöön edellisen kohdan edellyttävät muutokset (...)
- 11) Soveltuvuuden mittaamisen kehittämisessä korkeakouluissa tulee lähtökohtana olla nykyistä tarkempi, mahdollisuuksien mukaan tutkimusnäyttöön perustuva, määrittely siitä, mitä soveltuvuudella tarkoitetaan ja miten sitä on syytä arvioida.
- 12) Ammattikorkeakoulut selvittävät vuonna 2017 kansainvälisten testien hyödyntämistä laajasti I syklin vieraskielisen korkeakoulutuksen opiskelijavalinnoissa ulkomaisten tutkinnon suorittaneiden osalta.
- 13) Opetus- ja kulttuuriministeriö laatii jatkotyönä suunnitelman yhdessä korkeakoulujen kanssa opiskelijavalintojen kehittämistä tukevan tutkimuksen tarpeesta. (...)