



29.5.2020

Opetus- ja kulttuuriministeriö
kirjaamo@minedu.fi

Lausuntopyyntö 30.4.2020 VN/1985/2020-OKM-1

Luonnos hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö on lähettänyt lausuntokierrokselle luonnoksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja siihen liittyväksi muuksi lainsäädännöksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi oppivelvollisuuslaki ja laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi näihin uusiin annettaviin lakeihin liittyen useita muita lakeja.

Hallituksen esitys liittyy hallitusohjelman kirjauksiin oppivelvollisuusiän korottamisesta 18 ikävuoteen, ohjauksen vahvistamisesta, toisen asteen koulutuksen maksuttomuudesta sekä toisen asteen valmistavien koulutusten ja nivelvaiheen ohjauksen kehittämisestä. Esityksen tavoitteena on nostaa koulutus- ja osaamistasoa sekä varmistaa jokaiselle mahdollisuus toisen asteen tutkinnon suorittamiseen.

Esityksen mukaan oppivelvollisuutta laajennetaan koskemaan perusopetuksen jälkeistä toisen asteen koulutusta siihen asti, kun henkilö täyttää 18 vuotta. Perusopetuksen jälkeen oppivelvollisuutta suoritettaisiin lukiokoulutuksessa, ammatillisessa koulutuksessa tai perusopetuksen jälkeisissä erilaisissa nivelvaiheen koulutuksissa. Oppivelvollisella olisi perusopetuksen päättymisen jälkeen hakeutumisvelvollisuus toisen asteen koulutukseen. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjille sekä oppivelvollisen asuinkunnalle ehdotetaan uusia oppivelvollisen ohjaus- ja valvontavastuita, joilla vahvistettaisiin alle 18-vuotiaan nuoren saamaa ohjausta ja tukea erityisesti koulutukseen hakeutumisvaiheessa ja mahdollisissa keskeyttämistilanteissa. Nuoren eheän koulupolun takaamiseksi koulujen/oppilaitosten vaihtaminen toteutetaan ns. ”saattaen vaihtaen”.

Lakiesityksen mukaan toisen asteen koulutuksesta tulisi kokonaisuudessaan maksutonta. Perusopetuksen jälkeen suoritettava ammatillinen tutkinto tai lukiokoulutus ja sen päätteeksi suoritettava ylioppilastutkinto olisivat jatkossa täysin maksuttomia sen kalenterivuoden loppuun saakka, jona henkilö täyttää 20 vuotta. Maksuttomia olisivat opetuksessa tarvittavat oppimateriaalit sekä työvälineet, -asut ja -aineet. Lisäksi yli viiden kilometrin koulumatkat olisivat maksuttomia. Koulumatkojen maksuttomuus toteutettaisiin nykyisen Kelan koulumatkatukijärjestelmän puitteissa muuttamalla koulumatkatukilakia.



29.5.2020

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös uusi laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta. Tutkintokoulutukseen valmentavaan koulutukseen yhdistettäisiin nykyiset perusopetuksen ja toisen asteen tutkintotavoitteisen koulutuksen väliin sijoittuvat nivelvaiheen koulutukset: perusopetuksen lisäopetus, lukiokoulutukseen valmistava koulutus ja ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus. Uuden koulutuskokonaisuuden tavoitteena olisi antaa valmiuksia tutkintotavoitteiseen koulutukseen hakeutumiseen ja tutkinnon suorittamiseen sekä selkeyttää opiskelijan jatko-opinto- ja urasuunnitelmia. Uusi valmentavan koulutuksen koulutuskokonaisuus olisi tarkoitettu sekä oppivelvollisille että muille valmiuksia tarvitseville henkilöille. Vaikeimmin vammaisille opiskelijoille tarkoitettu työhön ja itsenäiseen elämään valmentava koulutus säilyisi nykyisellään.

Siilinjärven kunnan lausunto

Pidämme keskeisenä koulutuspoliittisena tavoitteena, että jokainen perusopetuksen päättävä nuori suorittaa vähintään toisen asteen koulutuksen tai tutkinnon. Tämä edellyttää sitä, että jokaisella perusopetuksen päättävällä nuorella tulee olla tosiasialliset valmiudet toisen asteen opiskeluun ammatillisessa tai lukiokoulutuksessa. Tällä hetkellä liian moni perusopetuksen oppilas jää ilman perusopetuksen päättötodistusta tai on käytännössä syrjäytynyt opinnoista ja yhteiskunnasta, vaikka hän saisikin päättötodistuksen. Tällaisen nuoren osalta toisen asteen tutkinnon suorittaminen ei ole käytännössä mahdollista. Oppivelvollisuuden laajentaminen edellyttää, että perusopetusta ja sen rakenteita kehitetään sekä järjestämisen joustavoittamiseen pyritään nykyistä voimallisemmin koulutusjatkumon vahvistamiseksi. Mekaanisena toimenpiteenä tehtävän oppivelvollisuusiän korottamisen lisäksi tarvitaan perusopetuksen rakenteellisia uudistuksia, jotka mahdollistavat nuorille nykyistä paremmin joustavat oppimisen polut ja tien toisen asteen tutkintoon. Oppivelvollisuusiän nostamiseen tarvittava rahoitus tai kehittämistyö ei voi olla poissa perusopetuksen rahoituksesta ja kehittämisestä.

Lakiesityksen mukaista nuoren "saattaen vaihtamista" koulusta/oppilaitoksesta toiseen tai opintonsa keskeyttäneiden ohjausta on pidettävä perusteltuna ratkaisuna. Se palvelee tavoitetta saada kaikki nuoret suorittamaan vähintään toisen asteen koulutus ja tutkinto. On kuitenkin huomioitava se, että tämä vaatii kunnissa ja oppilaitoksissa ohjaavan henkilöstön lisäämistä. Mikäli oppivelvollinen keskeyttää toisen asteen opinnot, lakiesityksen mukaan kunnan tulee viimesijaisena vaihtoehtona määrätä oppilas jatkamaan opiskelua kunnan osoittamassa valmistavassa opetuksessa. Kiinnitämme huomiota siihen, että kyseessä on yksilön oikeusasemaan merkittävästi vaikuttava toimenpide, jolla kavennetaan yksilön itsemääräämisoikeutta. Näin ollen säännöksen perustuslainmukaisuus tulee arvioida yksityiskohtaisesti. Lisäksi tulee arvioida, voiko kyseistä hallinnollista pakkoa käyttää viranhaltija vai edellyttääkö toimenpide monijäsenisen toimielimen päätöstä.

Opiskelijoiden syrjäytymisen ehkäisyn näkökulmasta lakiesityksessä on yksi selkeä puute. Lakiesitys ei sisällä koulupakkoa perusopetukseen tai toisen asteen



29.5.2020

opintoihin, vaan oppivelvollisuus on mahdollista suorittaa ns. kotiopetuksena. Lakiesityksen mukaan oppivelvollisuuden edistymisen seuranta perusopetuksessa olisi jatkossakin kotikunnan tehtävä, kuten nykyisin. Toisen asteen opintojen osalta lakiesityksessä ei ole määrätty viranomaistahoa, joka seuraa, että oppivelvollisuuden suoritus etenee. Tällöin on vaarana se, että kotiopetuksesta tulee syrjäytyneiden nuorten pakopaikka ja lakiesityksen hyvä tavoite vesittyy.

Lakiesitys sisältää uudenlaisen tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen. Kyseessä on merkittävä rakenteellinen uudistus, jolla edesautetaan perusopetuksen päättävien oppilaiden ja jo päättäneiden opiskelijoiden mahdollisuuksia suorittaa toisen asteen tutkinto yksilöllisten opintopolkujen avulla. Valmentavan koulutuksen järjestämistä ei ole kuitenkaan lakiesityksessä osoitettu minkään tahon velvollisuudeksi. Kunta voi halutessaan järjestää ko. koulutusta, samoin toisen asteen koulutuksen järjestäjät voivat hakemuksen perusteella järjestää koulutusta. Pidämme todennäköisenä, että harvaan asutuilla alueilla valmistavan koulutuksen järjestäminen tulee tosiasiallisesti kunnan tehtäväksi. Muutoin on vaarana, että oppivelvollisten alueellinen tasa-arvoisuus ei toteudu perustuslain edellyttämällä tavalla.

Esityksen mukainen koulumatkojen korvaaminen Kelan koulumatkatukijärjestelmän puitteissa on kannatettava. Pidämme hyvänä sitä, että kunnalle tai koulutuksen järjestäjälle ei aseteta velvollisuutta järjestää koulukuljetuksia. Kiinnitämme kuitenkin huomiota siihen, että tämä asettaa toisen asteen opiskelijat keskenään eriarvoiseen asemaan. Harvaan asutuilla aluilla, jossa ei ole yleistä joukkoliikennettä, perheille syntyy tosiasiallinen velvollisuus järjestää nuoren koulumatkat. Koska valittu säätelymalli johtaa perheiden kesken eriarvoiseen tilanteeseen, tulee säännöksen perustuslainmukaisuus arvioida yksityiskohtaisesti.

Lakiesityksen mukaan toisen asteen koulutuksen maksuttomuus koskee myös oppimateriaaleja (esim. oppikirjoja, lukiolaisen tietokonetta). Esityksessä oppimateriaalin hankinta on määrätty koulutuksen järjestäjän tehtäväksi. Toisen asteen oppimateriaalien maksuttomuus voitaisiin kuitenkin toteuttaa vastaavasti, kuin koulumatkojen maksuttomuus Kelan myöntämän etuuden avulla. Koulutuksen järjestäjän näkökulmasta tämä olisi selkeästi parempi ratkaisu.

Lakiesityksen vaatimus toisen asteen opetuksen maksuttomuudesta tulee vähentämään lukioden kansainvälistä toimintaa. Tämä on ristiriitaista suhteessa lukion uuteen opetussuunnitelmaan, missä kansainvälisten valmiuksien merkitys korostuu entisestään. Tällä hetkellä valtaosassa lukioita on KV-toimintaa, joka rahoitetaan joko Opetushallituksen liikkuvuushankkeiden kautta tai opiskelijat rahoittavat itsenäisesti ko. toiminnan. Lakiesityksen mukaan jatkossa ei ole käytännössä mahdollista, että opiskelijat rahoittavat itse liikkuvuutta. Koulutuksen järjestäjät eivät pysty osoittamaan tähän määrärahoja, joten on oletettavaa, että kansainvälinen liikkuvuus tulee vähentymään. Kansainvälisiä valmiuksia pystytään harjoittamaan myös verkkovälitteisesti, mutta näin ei kuitenkaan ole mahdollista korvata aitoa kulttuurien välistä kanssakäymistä.



29.5.2020

Lukioissa lisävaikeuksia tulee myös opetussuunnitelman edellyttämissä jatko-opinto- ja työelämävalmiuksien vahvistamisessa. Näilläkin osa-alueilla oppiminen vain verkkovälitteisesti jää ohueksi. Tällä hetkellä opiskelijat ovat itse rahoittaneet opintovierailujaan esimerkiksi eri korkeakouluihin. Tämän mahdollisuuden poistuessa tulee vierailujen määrä todennäköisesti vähenemään. Samalla alueellinen tasa-arvo jatko-opintoihin ohjaamisessa heikkenee, mikä voi entisestään vähentää korkeakouluihin hakeutumista matalan koulutustason maaseutualueilta.

Kiinnitämme huomiota siihen, että lakiesityksen kustannuslaskentaa ovat useat tahot pitäneet epärealistisena. Kustannukset on tarkistettava oikealle tasolle ja kustannukset on korvattava täysimääräisesti kunnille sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjille.

Oppivelvollisuuslaki ja siihen liittyvät muut muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2021. Aikataulu on erittäin kireä. Lailla on merkittäviä taloudellisia vaikutuksia kunnille ja koulutuksen järjestäjille. Lain säätämisen aikataulu ja kunnallinen talousarviovalmistelu eivät tule kulkemaan käsi kädessä. Kuntien on varauduttava uusiin kustannuksiin tilanteessa, jossa eduskunta ei ole vielä säätänyt kustannuksiin liittyvää lainsäädäntöä. Pidämme tämän tyyppistä kiireellistä lainvalmistelua ei-kiireellisessä asiassa erittäin huonona hallintona.

Lukioiden oppimateriaalihankintojen kannalta lakimuutoksen aikataulu on haastava. Oppivelvollisuuslain voimaantulo tapahtuisi vuonna 2021 samaan aikaan lukion uuden opetussuunnitelman käyttöönoton kanssa. Käytännössä opetuksen järjestäjät joutuisivat kilpailuttamaan ja tekemään hankintasopimuksia materiaaleista, joita ei vielä ole edes julkaistu. Myös kustantajien tarjoamat mallit digimateriaalien joukkolisensseistä ovat vielä vasta suunnitteilla.

Lausunnon keskeinen sisältö

Uudistuksen toteuttamisen kustannukset tulee arvioida uudelleen. Kustannukset on kompensoitava kunnille ja koulutuksen järjestäjille täysimääräisesti. Mikäli hallitus ei varaa uudistuksen toteuttamiseksi riittävää rahoitusta, ei uudistusta tule toteuttaa.

Opetuksen maksuttomuuden toteuttamistapaa tulee tarkastella uudelleen oppimateriaalin osalta. Tältä osin maksuttomuus tulee toteuttaa Kelan myöntämän etuuden pohjalta, vastaavasti kuin koulumatkojen maksuttomuus. Lisäksi tulee selvittää, miten lukioiden nykyisen kaltainen kansainvälinen toimintaa voidaan toteuttaa jatkossa.

Esityksen perustuslainmukaisuus on arvioitava tarkoin. Tämä on vaativa tehtävä, koska kyseessä on nykyisen osin maksullisen koulutusrakenteen muuttaminen maksuttomaksi ja velvoittavaksi. Edellä on esitetty muutamia yksityiskohtia, jotka mahdollisesti aiheuttavat kunnille kustannuksia, kun niiden perustuslainmukaisuus arvioidaan ja ratkaistaan. On ilmeistä, että lakiesityksessä on myös muita vastaavia



29.5.2020

yksityiskohtia. Nämä kustannukset tulee olla selvillä ennen kuin laki säädetään, jotta ne pystytään korvaamaan kunnille ja koulutuksen järjestäjille.

Lakiesityksen tavoitteen (kaikki suorittavat toisen asteen opinnot) toteuttaminen, tulee edellyttämään uudenlaisia tukimuotoja ja valvontakeinoja. Toisen asteen kotiopetuksen osalta lakiesitys ei sisällä viranomaisvalvontaa, mitä on pidettävä puutteena.

Lain toimeenpanolle on varattava riittävästi aikaa. Tämä tarkoittaa, että uudistus voi tulla voimaan aikaisintaan 1.8.2022.

Postiosoite

Siilinjärven kunta
PL 5
71801 Siilinjärvi

Käyntiosoite

Kasurilantie 1
www.siilinjarvi.fi

Puhelin

017 401 111
Faksi
017 401 132

Sähköposti

etunimi.sukunimi@siilinjarvi.fi
kirjaamo@siilinjarvi.fi
Y-tunnus 0172718-0