

Luonnos oppivelvollisuuden laajentamisen suuntaviivoiksi joulukuun 2019 työpajoja ja verkkokyselyä varten

OPPIVELVOLLISUUDEN LAAJENTAMISEN SUUNTAVIIVAT

1 Lähtökohdat

Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelmassa keskeisenä tavoitteena on, että koulutus- ja osaamistaso nousevat kaikilla koulutusasteilla, oppimiserot kaventuvat ja koulutuksellinen tasa-arvo lisääntyy. Hallitusohjelmassa on linjattu, että jokainen peruskoulun päättävä suorittaa toisen asteen koulutuksen. Oppivelvollisuusikä korotetaan 18 ikävuoteen. Lisäksi vahvistetaan ohjausta ja oppilashuollon palveluita sekä peruskoulun mahdollisuuksia tarjota jokaiselle riittävät valmiudet suoriutua toisen asteen koulutuksesta.

Oppivelvollisuuden laajentamisesta linjataan hallitusohjelmassa seuraavasti:

- Oppivelvollisuuden sisään rakennetaan erilaisia opinto- ja tukimuotoja, jotka voidaan sisällyttää toisen asteen tutkintoihin (esim. kymppiluokat, kansanopistot, työpajatoiminta, kuntoutus, valmentavat koulutukset).
- Kehitetään toisen asteen valmistavia koulutuksia ja nivelvaiheen ohjausta helpottamaan siirtymistä toisen asteen koulutukseen.
- Valmistelun yhteydessä käydään läpi keskeyttämisen syyt ja ryhdytään tarvittaviin toimenpiteisiin niiden korjaamiseksi.
- Oppivelvollisuuden laajentaminen edellyttää toisen asteen koulutuksen maksuttomuutta.
- Tehdään selvitys maksuttomasta toisen asteen koulutuksesta ja oppimateriaalikustannusten alentamisesta. Ryhdytään tarvittaviin toimenpiteisiin aidosti maksuttoman toisen asteen koulutuksen toteuttamiseksi.
- Määräraharapheet varmistetaan jokaisen opinto- ja tukimuodon kohdalla.
- Eri koulutusmuotojen järjestäjille korvataan täysimääräisesti oppivelvollisuustehtävään liittyvät kustannukset.
- Opinto-ohjausta eri koulutusasteilla vahvistetaan ja selvitetään sitovat mitoitukset opinto-ohjaajien määrästä toisen asteen koulutuksessa ja jälkiohjausvelvoitteen ulottamisesta ammatilliseen koulutukseen sekä tukiohjaus peruskoulusta toiselle asteelle osana oppivelvollisuusiän korotuksen ja maksuttoman toisen asteen koulutuksen valmistelua.
- Lisäksi vahvistetaan opiskeluhuollon palveluita sekä peruskoulun mahdollisuuksia tarjota jokaiselle riittävät valmiudet suoriutua toisen asteen koulutuksesta. Sitovista mitoituksista psykologi- ja kuraattoripalvelujen osalta säädetään toiselle asteelle. Samalla vahvistetaan oppilaitosten yhteisöllistä toimintakulttuuria sekä oppilaiden roolia ja vaikutusmahdollisuuksia kouluyhteisössä. Kiusaamiselle asetetaan nollatoleranssi.
- Valmistelussa huomioidaan eri kieliryhmät ja muut erityisryhmät.

Oppivelvollisuusiän nostaminen 18 vuoteen ja oppivelvollisuuden laajentaminen toiselle asteelle edellyttää, että perusasteen aikana varmistetaan, että kaikilla perusopetuksen päättävillä on toisen asteen opinnoissa tarvittavat tiedot, taidot ja osaaminen. Riittävät valmiudet toisen asteen opintoihin ovat edellytys sille, että jokainen perusasteen päättävä pystyy hallituksen tavoitteen mukaisesti suorittamaan toisen asteen tutkinnon.

Hallitusohjelmassa on varauduttu oppivelvollisuusiän nostamiseen ja maksuttomaan toiseen asteeseen myös taloudellisesti yhteensä 107 miljoonan euron pysyvällä menolisäyksellä vuoden 2023 tasossa.

2 Suuntaviivaluonnoksia, ratkaisuehdotuksia ja -vaihtoehtoja

2.1 Oppivelvollisuusiän määrittäminen

- Säädetään erillinen oppivelvollisuuslaki. Perusopetuslaissa nyt olevat oppivelvollisuutta koskevat säännökset siirretään uuteen oppivelvollisuuslakiin. Toisen asteen koulutuksessa suoritettavan oppivelvollisuuden erityispiirteet otetaan huomioon lakia säädettäessä.
- Oppivelvollisuus alkaisi kuten nykyisinkin sinä vuonna, jona lapsi täyttää seitsemän vuotta. Esiopetus ei edelleenkään kuuluisi oppivelvollisuuteen.
- Oppivelvollisuus päättyisi aina viimeistään silloin, kun lukiolaissa tai ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettu tutkinto on suoritettu.
- Oppivelvollisuuden päättyminen sidottaisiin edellä mainitun tutkinnon suorittamisen ohella myös tiettyyn enimmäisikään, ajankohtaan taikka vuosimäärään kuten nykyisinkin.
- Oppivelvollisuuden päättymisajankohta on mahdollista määritellä useammalla vaihtoehtoisella tavalla:
 - a. Oppivelvollisuus päättyisi, kun oppivelvollinen täyttää 18 vuotta ja tulee täysi-ikäiseksi. Tämä vastaisi parhaiten hallitusohjelman sanamuotoa ja olisi tulkinnallisesti selkeä ratkaisu. Toisaalta tällöin vuoden alussa syntyneen oppivelvollisuuden kesto olisi jopa vuoden lyhyempi kuin vuoden lopussa syntyneen. Yhdenvertainen kohtelu saattaisi puoltaa velvollisuuden ajallisesti yhtä laajaa kesto.
 - b. Oppivelvollisuus päättyisi kesäkuun alussa sinä vuonna, jolloin oppivelvollinen täyttää 18 vuotta. Tämä vastaisi perusopetuslaissa nyt olevaa määritelmää oppivelvollisuuden päättymisestä ja varmistaisi sen, että oppivelvollisuus olisi kaikilla oppivelvollisilla ajallisesti yhtä laaja.
 - c. Oppivelvollisuus päättyisi sen vuoden joulukuunlopussa, jolloin oppivelvollinen täyttää 18 vuotta. Myös tämä vaihtoehto varmistaisi sen, että oppivelvollisuus kestää kaikilla oppivelvollisilla ajallisesti yhtä kauan. Lisäksi tässä vaihtoehdossa oppivelvollisuus jatkuisi pisimpään ja mahdollistaisi muita vaihtoehtoja paremmin sen, että toisen asteen tutkinto tulee joko kokonaan tai lähes kokonaan suoritetuksi oppivelvollisuuden aikana.

Oppivelvollisuuden keston ja päättymisen säätämiskäytäntöä on harkittava perustuslain kannalta. Mikäli laissa säädettäisiin siten, että opiskelijan oikeudet mm. maksuttomaan opiskeluun ja muihin etuihin eivät olisi riippuvaisia oppivelvollisuuden jatkumisesta eikä oppivelvollisuus tosiasiallisesti merkittävästi rajoittaisi oppivelvollisen oikeuksia, ei ajallisen keston eroavaisuus välttämättä muodosta perustuslain vastaista tilannetta. Oppivelvollisuuden päättyminen henkilön täysi-ikäiseksi tulemiseen voidaan nähdä myös omasta elatuksestaan ja päätöksenteostaan itsenäisesti vastaavan henkilön itsemääräämisoikeutta vähemmän rajoittavana ratkaisuna. Asia edellyttää vielä tarkempaa selvittelyä.

- Tavoitteena on, että nykyistä laajempi oppivelvollisuus tulisi voimaan vuonna 2021. Sitä sovellettaisiin ensimmäisen kerran oppivelvollisiin, joiden oppivelvollisuuslain voimaan tullessa voimassa olleen lain mukainen oppivelvollisuus olisi päätymässä vuonna 2021 (lukuvuonna 2020–2021 perusopetuksen 9. luokkaa käyviin).

2.2 Oppivelvollisuuden suorittaminen

- Oppivelvollisuus ei jatkossakaan tarkoittaisi koulupakkoa, vaan velvollisuutta kehittää osaamistaan niin, että tavoitteena on viime kädessä toisen asteen tutkinto.
- Erilaiset osaamisen hankkimisen ja tutkinnon suorittamisen tavat (ml. oppisopimuskoulutus, näytöt ja erityinen tutkinto) olisivat lähtökohtaisesti käytettävissä oppivelvollisuutta suoritettaessa.
- Oppivelvollisen tulisi osallistua oppivelvollisuuskoulutukseen henkilökohtaisen suunnitelman edellyttämällä tavalla, ellei hänen poissaololleen ole perusteltua syytä.
- Perusopetuksen jälkeinen oppivelvollisuus suoritettaisiin pääsääntöisesti lukiokoulutuksessa tai ammatillisessa koulutuksessa siten, että tavoitteena olisi toisen asteen tutkinnon suorittaminen.
- Oppivelvollisuutta voisi suorittaa myös aikuisten perusopetuksessa taikka perusopetuksen ja toisen asteen nivelvaiheen koulutuksissa (ks. tarkemmin kohta 2.4 Perusopetuksen ja toisen asteen nivelvaihe) sekä kansanopistojen ns. pitkillä linjoilla. Nämä ovat hyviä vaihtoehtoja opiskelijoille, joilla on tarve parantaa perustaitoja ja opiskeluvaihtoehtoja tai jotka eivät vielä tiedä, mitä tulevaisuudessa haluavat tehdä.
- Oppivelvollisuuden suorittaminen kansanopistojen pitkillä linjoilla edellyttäisi, että näille pitkille linjoille määriteltäisiin opetussuunnitelmien perusteet tai selkeät osaamistavoitteet, jotka ovat julkisesti saatavissa.
- Valmistelussa selvitetään, olisiko tarkoituksenmukaista, että oppivelvollisuutta voisi suorittaa myös osallistumalla kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettussa kotoutumissuunnitelmassa määriteltyyn koulutukseen.
- Nivelvaiheen koulutuksissa ja kansanopistojen pitkillä linjoilla oppivelvollisuutta voisi pääsääntöisesti suorittaa maksimissaan 1 vuoden ajan. Poikkeuksena voisivat olla henkilöt, jotka erittäin vaikean vamman tai sairauden vuoksi eivät kykene suorittamaan koko tutkintoa. Tällöin nivelvaiheen koulutuksen tavoitteena olisi valmentaa heidät työhön ja itsenäiseen elämään, ja koulutus voisi kestää yksilöllisten tarpeiden mukaisesti 1–3 vuotta (nykyistä työhön ja itsenäiseen elämään valmistavaa koulutusta eli Telmaa vastaava koulutuskokonaisuus).
- Työpajat voisivat toimia oppivelvollisuuskoulutusten oppimisympäristönä, jolloin osaamista olisi mahdollista hankkia ja osa tai osia koulutuksesta suorittaa työpajalla. Luvan saanut koulutuksen järjestäjä päättäisi oppivelvollisten koulutuksen järjestämisestä työpajoissa. Työpajat ovat erinomaisia oppimisympäristöjä etenkin haastavassa elämäntilanteessa oleville nuorille.
- Oppivelvollisuuden suorittamisen edellyttämän koulutuksen ja osaamisen hankkimisen tulisi olla lähtökohtaisesti päätoimista ja edistystä riittävästi.
- Jos oppivelvollinen ei sairauden, vamman, äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan taikka muun niihin rinnastettavan painavan syyn vuoksi kykenisi osallistumaan oppivelvollisuuden suorittamisen edellyttämään koulutukseen, hän voisi vapautua oppivelvollisuuden suorittamisesta määräajaksi tai toisella asteella keskeyttää opintonsa väliaikaisesti.
- Alaikäisen oppivelvollisen huoltajan tai muun laillisen edustajan on huolehdittava siitä, että oppivelvollisuus tulee suoritettua.

2.3 Hakeutuminen

- Nykyisin jokaisella on oikeus hakeutua haluamaansa koulutukseen. Vapaa hakeutumisoikeus säilytettäisiin myös oppivelvollisuutta laajennettaessa.
- Oppivelvolliset hakisivat perusopetuksen jälkeiseen oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaan koulutukseen lähtökohtaisesti yhteishaussa. Hakeutumiselvelvollisuus säädettäisiin osaksi oppivelvollisuutta.
- Perusopetuksen järjestäjällä (kunta, valtio, yliopisto tai yksityinen yhteisö) olisi velvollisuus ohjata ja valvoa, että oppivelvollinen hakee perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen perusopetuksen aikana.

- Yhteishaun lisäksi oppivelvollisten käytössä olisi jatkuva koulutukseen hakeutuminen, jossa hyödynnettäisiin mahdollisimman laajasti sähköisiä hakupalveluita.
- Jotta oppivelvollinen voisi saada koulutuspaikan, koulutustarjonnan tulee olla alueellisesti kattavaa.
- Lähtökohtana olisi, että opetushallinnon rahoittama avoimesti haettavana oleva koulutus olisi kattavasti Opintopolku.fi-palvelussa.
- Koulutuksen järjestäjien käyttöön kehitettäisiin ja jalkautettaisiin ympärivuotista ja jatkuvaa hakeutumista edistäviä yhteisiä menettelytapoja, jotka mahdollistaisivat sujuvan siirtymisen koulutukseen tai tarvittaessa koulutuksen vaihtamisen niin, että koulutuspolku ei katkea.
- Mikäli oppivelvollinen ei sairauden, vamman tai muun niihin rinnastettavan painavan syyn vuoksi kykenisi hakemaan perusopetuksen jälkeiseen oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaan koulutukseen yhteishaun aikana, hän olisi velvollinen hakeutumaan koulutukseen jatkuvassa haussa heti, kun hänen kuntonsa sen sallii.
- Perusopetuksen päättymisen jälkeen vastuu oppivelvollisuuden suorittamisen ohjauksesta, tuesta ja valvonnasta olisi perusopetuksen järjestäjällä siihen saakka, kunnes oppivelvollinen ottaa opiskelupaikan vastaan perusopetuksen jälkeisessä koulutuksessa tai viimeistään perusopetuksen päättymisvuonna järjestettävän yhteishaun päättyessä.
- Kunnan tehtävänä olisi varmistaa jokaiselle oppivelvolliselle koulutuspaikka ohjaamalla yhteishaun päättymisen jälkeen ilman koulutuspaikkaa jääneitä oppivelvollisia ja hakemalla heille soveltuvaa koulutuspaikkaa yhteistyössä oppivelvollisen ja tämän huoltajien sekä koulutuksen järjestäjien kanssa.
- Mikäli soveltuvaa koulutuspaikkaa ei ohjauksesta ja yhteistyöstä huolimatta löytyisi, kunnalla olisi osoittamisvelvollisuus opiskelijalle soveltuvaan koulutukseen, joka olisi lähtökohtaisesti nivelvaiheen koulutus. Nivelvaiheen koulutusta järjestävällä koulutuksen järjestäjällä olisi velvollisuus ottaa opiskelijaksi kunnan nivelvaiheen koulutukseen osoittama, yhteishaussa ilman koulutuspaikkaa jäänyt oppivelvollisuuden piiriin kuuluva opiskelija.
- Valmistelussa ratkaistaan yksilöllistettyjen arvosanojen perusteella hakeutuvien oppilaiden opiskelijavalinta siten, että opiskelijavalinta on yhdenvertainen ja oppilas tulee valituksi koulutukseen, jonka suorittamiseen hänellä on tarvittavat valmiudet.

2.4 Perusopetuksen ja toisen asteen nivelvaihe

- Perusopetuksen aikana opiskelijoiden ohjauksesta ja valvonnasta vastaa perusopetuksen järjestäjä.
- Koulutuksen järjestäjällä on vastuu oppivelvollisuuden suorittamisen ohjauksesta, tuesta ja valvonnasta niissä tilanteissa, joissa opiskelija on aikeissa keskeyttää opinnot tai haluaa siirtyä toiseen koulutukseen.
- Varmistetaan, että tuen ja valvonnan järjestämisvastuu on selkeästi määritelty tilanteessa, jossa oppivelvollinen ei perusopetuksen jälkeen aloita koulutuksessa, johon hänet on otettu opiskelijaksi, taikka katoaa koulutuksen aloitettuaan. Oppivelvollisen kunnalla on parhaat edellytykset kantaa asiassa viranomaisvastuu. Tässä kunnan tukena toimivat mm. sosiaalitoimi ja nuorisotyön palvelut, kuten etsivä nuorisotyö. Perusopetuksen järjestäjän ohjausvastuun päättymisen jälkeen vastuu oppivelvollisuuden suorittamisen ohjauksesta, tuesta ja valvonnasta olisi kunnalla siihen saakka, kun oppivelvollinen aloittaa perusopetuksen jälkeisessä koulutuksessa.
- Säädetään oikeudesta tarpeen mukaiseen henkilökohtaiseen ohjaukseen perusopetuksen aikana sekä ilman koulutuspaikkaa oleville myös sen jälkeen.
- Oppivelvollisten ohjaamisen tueksi vahvistetaan perusasteen ja toisen asteen nivelvaiheen yhteistyötä. Olemassa on jo useita paikallisia tai alueellisia toimintamalleja.
- Tiedonkulku oppivelvollisen tilanteesta tulee eri toimijoiden välillä säännöksin varmistaa.
- Oppivelvollisuuden laajentamisen valmistelussa selvitetään, onko syytä yhdistää nivelvaiheen koulutukset ja muuttaa ne moduuliperusteisiksi, jotta ne olisivat saavutettavampia ja vastaisivat

nykyistä joustavammin ja opiskelijalähtöisemmin opiskelijoiden tarpeisiin. Nivelvaiheen koulutuksen tulisi edistää toisen asteen tutkinnon suorittamista.

- Nivelvaiheen uudistaminen edellyttää lakimuutosten lisäksi myös muutoksia opetussuunnitelmiin ja rahoitukseen sekä sen arvioimista, mitkä tahot voisivat tällaista laaja-alaista koulutusta järjestää.
- Nivelvaiheen koulutusten yhdistäminen yhdeksi kokonaisuudeksi edellyttää siirtymävaihetta.

2.5 Keskeyttämisen ehkäisy

- Ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen voimassa olevissa säännöksissä on säädetty koulutuksen järjestäjille veloitteita henkilökohtaisten suunnitelmien laatimiseen jokaiselle opiskelijalle. Lisäksi säännöksissä on velvoite pitää huolta niistä, jotka koulutuksen järjestäjä on ottanut opiskelijoiksi. Koulutuksen järjestäjän tehtävänä on muun muassa ohjata hakija hakeutumaan toisen koulutuksen järjestäjän järjestämään koulutukseen taikka tarvittaessa muun tarkoituksenmukaisen palvelun piiriin, jos koulutuksen järjestäjä ei ota tätä opiskelijaksi tai jos koulutuksen järjestäjä arvioi yhdessä hakijan tai opiskelijan kanssa, että joku muu tutkinto tai koulutus olisi hakijalle soveltuvampi (saattaen vaihtaminen). Valmistelun aikana käydään läpi ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen säännökset näiltä osin ja yhtenäistetään niitä tarvittaessa. Säännösten yhtenäistäminen edistäisi opiskelijoiden tasapuolista kohtelua ja helpottaisi myös koulutuksen järjestäjien työtä.
- Ammatillisen koulutuksen henkilökohtaiseen osaamisen kehittämissuunnitelmaan sisältyy urasuunnittelu. Säädöksistä puuttuu kuitenkin velvoite jatko-ohjaukseen ammatillisen tutkinnon suorittamisen jälkeen. Ammatilliseen koulutukseen säädetään vastaava jatko-ohjausvelvoite kuin lukiolaissa on. Velvoite tukee opiskelijan sitoutumista opintoihin, kun hän tietää, että häntä autetaan ja tuetaan vielä opintojen päättymisen jälkeenkin.

2.6 Maksuttomuus

- Perustuslain mukaan oppivelvollisuutta laajennettaessa laajenee myös velvollisuus antaa maksutonta opetusta.
- Lähtökohtana on, että kun yhteiskunta asettaa velvollisuuden, tulee sen maksaa velvollisuuden täyttämisestä aiheutuvat kustannukset. Opetuksen maksuttomuus merkitsee sitä, että opetusta on voitava saada ilman opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia. Opetuksen ohella olisi siten myös välttämättömien opetusvälineiden oltava opiskelijalle maksuttomia. Opetuksen maksuttomuus tarkoittaisi myös tarpeellisia koulukuljetuksia ja riittävää ravintoa.
- Valmistelussa selvitetään tarkemmin, miten vapaa hakeutumisoikeus ja mahdolliset asumisjärjestelyt sekä oppivelvollisten ikä ja kehitystaso tulee ottaa lainsäädännössä huomioon.
- Valmistelun lähtökohtana olisi, että oikeus maksuttomaan kuljetukseen järjestettäisiin pääasiallisesti koulumatkatukijärjestelmän kautta. Koulumatkatuen omavastuuosuuksia ja muiden koulumatkatuen saannin rajoituksia tulee arvioida uudelleen ja muuttaa maksuttoman opetuksen piiriin kulumien osalta.
- Hallitusohjelman mukaan toisen asteen maksuttomuus ei rajaudu vain oppivelvollisiin. Tavoitteena on, että kaikki suorittavat toisen asteen tutkinnon. Oikeus oppivelvollisuuden alaista koulutusta vastaavaan maksuttomuuteen (sisältäen opetuksen ja ravinnon lisäksi myös materiaalit, välineet ja matkat) säädettäisiin riittävän pitkäksi, jotta oppivelvollisena aloitetun toisen asteen tutkinnon voi suorittaa kohtuullisessa ajassa ottaen huomioon mahdolliset perustellut syyt opetuksen väliaikaiselle keskeyttämiselle (esim. terveydentila tai vanhempainvapaa) taikka opiskelupaikan vaihtaminen.
- Oppivelvollisuuden jälkeinen maksuttomuus olisi kustannussyistä rajattava ajallisesti esimerkiksi ikään tai tiettyyn vuosimäärään siitä, kun oppivelvollisuus taikka tutkinnon suorittaminen on alkanut.

Esityksen tulisi olla sellainen, että osallistuminen nivelvaiheen koulutukseen taikka laissa säädetyistä hyväksyttävistä syistä johtuva vapautuminen oppivelvollisuuden suorittamisesta tai väliaikainen keskeyttäminen ei vähentäisi oppivelvollisen maksuttomia tutkinnonsuorittamisvuosia. Oppivelvollisuuden ylittävän maksuttomuuden tarkemmat rajaukset ja kustannusarviot tarkentuvat valmistelun edetessä.

2.7 Kuntoutus ja muut oppivelvollisuutta tukevat sote-palvelut

- Oppivelvollisuus ja siihen sisältyvä velvollisuus hakeutua koulutukseen sekä oikeus tulla ohjatuksi soveltuvaan valmistavaan tai valmentavaan koulutukseen soveltuu lähtökohtaisesti kaikkiin Suomessa asuviin oppivelvollisuusikäisiin.
- Valmistelun aikana selvitetään vaikeasti vammaisten tai sairaiden oppivelvollisuuteen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet.
- Kaikilla oppivelvollisilla tulisi olla tai heille tulisi osoittaa paikka oppivelvollisuuteen kuuluvassa koulutuksessa. Koulutus voisi toimia myös kuntoutuksellisena toimenpiteenä. Voimassa olevan ammatillisen koulutuksen lain mukaan erityisen tuen antamisen tavoitteena on edistää opiskelijan kokonaiskuntoutusta yhteistyössä kuntoutuspalveluiden tuottajien kanssa.
- Kuntoutusjaksolle osallistuminen olisi lähtökohtaisesti hyväksyttävä syy olla määräajan vapautettuna osallistumasta opetukseen. Arvion siitä, onko oppivelvollinen kykenevä suorittamaan opintoja, tekisi lähtökohtaisesti terveydenhoidon tai sosiaalitoimen ammattilainen hyödyntäen moniammatillista yhteistyötä ja olemassa olevia yhteistyöryhmiä. Tilanteen mukaan kuntoutusjaksoilla voidaan joissain tapauksissa pyrkiä edistämään toisen asteen tutkinnon suorittamista.