

9.6.2020

Opetus- ja kulttuuriministeriö
Kirjaamo

OKM:n lausuntopyyntö 30.4.2020
VN/1985/2020
VN/1985/2020-OKM-1

LAUSUNTO

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt lausuntoa oppivelvollisuuden laajentamista koskevasta lakiluonnoksesta.

Esityksessä ehdotetaan oppivelvollisuuden laajentamista 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.

Sosiaali- ja terveysministeriö kannattaa oppivelvollisuuden laajentamista ja toisen asteen koulutuksen maksuttomuuden toteuttamista. On tärkeää, että ko. lainsäädännöllä pystyttäisiin vähentämään nuorten syrjäytymistä ja edistämään koulutuksellisen tasa-arvon toteutumista. Kaikkien nuorten saama toisen asteen koulutus edistää nuorten yhdenvertaisuutta ja vähentää vanhempien sosioekonomisesta taustasta ja nuoren kotitaustasta aiheutuvia esteitä nuoren opiskelulle. Kuten HE:ssä todetaan, vanhempien sosioekonomisella taustalla on merkittävä yhteys lasten ja nuorten hyvinvointiin ja koulutuksellisiin ratkaisuihin. Kansallinen syntymäkohortti 1987 –tutkimuksen mukaan vanhempien koulutuksen yhteys lapsen omaan kouluttautumiseen näkyy siten, että niistä ikäluokan lapsista, joiden vanhemmilla ei ollut perusasteen jälkeistä tutkintoa, 38,1 prosenttia oli itsekin vailla peruskoulun jälkeistä jatkotutkintoa seurannan päättyessä. Seurantatutkimuksen mukaan vain perusopetuksen suorittaneet kärsivät huomattavasti muita koulutusryhmiä useammin mielenterveyden häiriöistä ja saavat toimeentulotukea sekä tekevät rikoksia useammin.

Esityksessä ehdotettu nykyistä laajempi toisen asteen koulutuksen maksuttomuus on kannatettavaa ja lisää eri tilanteissa asuvien nuorten mahdollisuuksia saada haluamansa toisen asteen koulutus. Myös perusopetuksen lisäopetus sekä lukio- ja ammatilliseen koulutukseen valmentavat koulutukset ovat kannatettavia ja helpottavat ja varmistavat tutkintotavoitteiseen koulutukseen hakeutumista ja tutkinnon suorittamista.

Vaikutusarvioinnissa on hyvin kuvattu oppivelvollisuuden laajentamisen ja siihen kytkeytyvän toisen asteen koulutuksen maksuttomuuden, opinto-ohjauksen ja oppimisen tuen vahvistamisen vaikutukset ja kustannukset.

Sosiaali- ja terveysministeriöt huomiot:

Uudet opiskelijat ja heidän palvelutarpeensa

Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota siihen, että oppivelvollisuuden laajentaminen toisen asteen tutkintoihin (lukiot ja ammatillinen koulutus) tuo tällä hetkellä koulutuksen ulkopuolella olevia nuoria uusina opiskelijoina koulutuksen ja samalla myös opiskeluterveydenhuollon ja psykologi- ja kuraattoripalvelujen piiriin. Nämä nuoret ovat usein myös niitä nuoria, jotka eivät ole kyenneet syystä tai toisesta jatkamaan toisen asteen opiskelua perusopetuksen jälkeen. Osa heistä kuuluu todennäköisesti myös ryhmään, jolla on kohonnut riski opiskelun keskeyttämiseen. He tulevat tarvitsemaan erityisesti opiskeluterveydenhuollon sekä opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluja ja tukea opiskelukyvyyn varmistamiseksi ja opintojen loppuun saattamiseksi.

Jotta opiskeluun tukea tarvitsevat nuoret kykenevät suoriutumaan opinnoistaan, tulisi oppivelvollisuuslakiin sisällyttää yleissäännös oppilaitoksen velvollisuudesta järjestää tukea opiskelijalle perusopetuslain kolmiportaisen tuen tapaan. Esimerkiksi perusopetuksen erityisen tuen oppilaiden on vaikea siirtyä jatko-opintoihin ilman riittävää tukea ja heillä on suuri riski keskeyttää opinnot.

Opintojen piiriin tulisi lainmuutoksen myötä myös nuoria, jotka tällä hetkellä eivät ole jatkaneet toisen asteen koulutukseen esimerkiksi mielenterveysongelmien, päihteiden haitallisen käytön tai kotoa saadun puutteellisen tuen vuoksi. Nämä nuoret saattavat tarvita runsaasti tukea pysyäkseen opintojen piirissä. Pelkkä opiskelun tuki oppilaitoksessa ei usein myöskään yksin riitä, vaan koulunkäynnin mahdollistamiseksi tarvitaan monialaista, verkostojen kanssa tehtävää työtä, johon otetaan tiiviisti mukaan perhe. Mielenterveys- ja päihdehoidon saatavuus ja esimerkiksi ajoissa tehty neuropsykiatristen oireiden ja oppimisvaikeuksien tunnistaminen on keskeistä. Näillä lapsilla koulun käymisen haasteet alkavat näkyä yleensä viimeistään yläasteen aikana, ja jotta he hyötyisivät mahdollisimman täysipainoisesti oppivelvollisuuden laajentamisesta, myös peruskoulun aikaiseen oppilashuoltoon ja varhaiseen tukeen olisi tärkeää panostaa.

Esityksessä todetaan, ettei oppivelvollisuuden pidentäminen 18 ikävuoteen saakka pääsääntöisesti mahdollista koko toisen asteen tutkinnon suorittamista oppivelvollisuuden puitteissa, mutta sen voidaan kuitenkin ennakoida johtavan vaille toisen asteen tutkintoa jäävien ikäluokkaosuuden selvään laskuun ja vähentävän myös loppuopiskelun keskeyttämisistä merkittävästi.

Esityksessä todetaan, että opiskelijalla on oikeus yksilökohtaiseen opiskeluhuoltoon, jolla pyritään edistämään opiskelijan oppimista, terveyttä, hyvinvointia ja osallisuutta sekä ehkäisemään ongelmien syntymistä ja että opiskelijalle on järjestettävä mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti opiskeluhuollon psykologin tai kuraattorin kanssa. Esityksessä ei kuitenkaan huomioida opiskelijan oikeutta opiskeluterveydenhuollon palveluihin.

Näitä opiskelijoiden opiskelukyvyyn varmistamisen ja hyvinvoinnin edistämisen eli opiskeluhuollon (kuraattori- ja psykologipalvelut sekä opiskeluterveydenhuolto) kustannuksia ei ole vaikutusten arvioinnissa huomioitu lainkaan. Myöskään ei ole huomioitu uudistuksesta todennäköisesti aiheutuvan lastensuojelun lisätyön aiheuttamia kustannuksia, jotka kohdentuvat lastensuojelun eri osa-alueille. Oppivelvollisuuden laajentaminen saattaa kanavoida uusia nuoria lastensuojelun palveluihin sekä näkyä lastensuojelun avo-, sijais- tai jälkihuollon asiakkuuksissa olevien muuttuvina palvelutarpeina. Myös lastensuojelulain 24 §:n 2 momenttiin ehdotettu muutos (lapsen edun turvaamisen laajentaminen ja sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen edustus lapsen erottamistilanteen käsittelyssä myös perusopetuksen jälkeisessä oppilaitoksessa) lisäänee sosiaalihuollon kustannuksia.

Opiskeluhuollon palvelujen kohdentumisesta säädetään oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa sekä terveydenhuoltolaissa ja valtioneuvoston asetuksessa (338/2011) eri tavoin, joten osa uusista opiskelijoista kuuluu VnA 338/2011 mukaan jo nyt opiskeluterveydenhuollon piiriin, mutta eivät kuraattorin ja psykologin palvelujen piiriin. Esityksessä arvioidaan, että asuinkunnan ohjausvastuulle tulisi vuosittain noin 700 vailla opiskelupaikkaa perusopetuksen päättämisen jälkeen olevaa ja noin 1 700 opintonsa keskeyttänyttä oppivelvollista. Uusien opiskeluhuollon palvelujen piiriin tulevien opiskelijoiden määrästä tarvittaisiin opetus- ja kulttuuriministeriöstä tarkka luku, jotta palvelujen laajenemisen aiheuttamia kustannuksia pystyttäisiin arvioimaan sosiaali- ja terveysministeriössä.

Uusien aikaisemmin opiskeluhuollon ja opiskeluterveydenhuollon ulkopuolella olevien opiskelijoiden mukaantulon takia opiskeluterveydenhuollossa ja opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologipalveluissa tarvittaneen mahdollisesti ko. palvelujen muutakin suunnittelua ja kehittämistä.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää erittäin tärkeänä, että lastensuojelun asiakkaiden peruskoulutusta ja vähintään toisen asteen tutkinnon suorittamista tuetaan monipuolisesti ja hallinnonalojen rajat ylittävällä yhteistyöllä. Tutkimusten mukaan tiedetään, että koulu- ja opiskeluongelmat ovat tavallisia lastensuojelun avo- ja sijaishuollossa olevilla lapsilla ja huostaanototilanteissa. Koulunkäynnin vaikeudet voivat johtaa sijaishuollon tarpeeseen yhdessä muiden ongelmien kanssa. Tällä hetkellä kaikki sijaishuollossa olevat eivät saa peruskoulua suoritetuksi johtuen osittain nykyisestä kuntien korvausvelvollisuusjärjestelmästä. Jos sijaishuollossa olevan lapsen peruskoulun suorittaminen voidaan turvata ehdotetulla uudistuksella (korvausvelvollisuuden laajentaminen), sosiaali- ja terveysministeriö pitää esitystä hyvin kannatettavana.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi huoltajan valvontavastuusta (9 §), jonka mukaan oppivelvollisen huoltajan tai muun laillisen edustajan on huolehdittava siitä, että oppivelvollisuus tulee suoritettua. Esityksen mukaan oppivelvollisuuden laiminlyönnistä voisi seurata myös lastensuojeluviranomaisten arviointi tarvittavista lastensuojelulain mukaisista toimenpiteistä. Lastensuojeluilmoitusvelvollisuutta sovellettaisiin oppivelvollisuuttaan toisen asteen koulutuksessa suorittaviin.

Sosiaali- ja terveysministeriö painottaa, että hallituksen esitykseen tulisi lisätä opiskelijahuollon ensisijaisuus sekä sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaiset velvoitteet ja mahdollisuudet toimia tilanteissa, joissa oppivelvollinen laiminlyö oppivelvollisuuttaan tai tarvitsee tukea. Ohjaus- ja valvontavastuussa olevan oppilaitoksen tai –asuinkunnan

tulisi tehdä yhteistyötä opiskelijan ja hänen huoltajiensa kanssa sekä tarvittaessa ottaa yhteisymmärryksessä yhteyttä kunnan sosiaalihuoltoon tilanteen selvittämiseksi ja mahdollisen palvelutarpeen arvioinnin tekemiseksi. Opiskelijan tuen tarve ei välttämättä edellytä lastensuojelun asiakkuutta ja lastensuojelulain mukaisia toimia.

Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota huoltajan valvontavastuuta (9 §) koskevan sääntelyn muotoiluun, josta ei selkeästi ilmene sijaishuollosta vastaavien viranomaisten asema. Huostassa olevan lapsen osalta kunnan toimivaltaisilla sosiaaliviranomaisilla on oikeus päättää lapsen olinpaikasta, hoidosta, kasvatuksesta, valvonnasta, opetuksesta, terveydenhuollosta ja muusta huolenpidosta, vaikka virallinen huoltajuus säilyy edelleen lapsen huoltajilla.

Esityksestä eivät ilmene riittävällä tavalla esimerkiksi sosiaalitoimen mahdollisuudet toimia tilanteissa, joissa huostaanotetun lapsen peruskoulun jälkeinen toisen asteen opiskelu edellyttäisi sijaishuoltopaikasta toiseen kuntaan muuttamista, mutta joissa sosiaalitoimi pitää ratkaisua lapsen edun vastaisena. Miten oppivelvollisuuden ja sen valvonnan mahdolliseen laiminlyöntiin suhtauduttaisiin näissä tilanteissa? Myös oppivelvollisen valvonnan laiminlyöntiä (20 §) koskevaa sääntelyä tulee tarkentaa sijaishuollossa olevien lasten osalta.

Monialaisen yhteistyön toteutuminen

Oppivelvollisuusiän nostaminen ei ratkaise koulutuksen keskeyttämiseen liittyviä nuoren kasautuneita elämänhallinnan ongelmia. Tämän vuoksi eri hallintokuntien välistä yhteistyötä tulee edelleen kehittää, jotta erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat nuoret jotka siirtyvät oppivelvollisuuden piiriin, saavat tarvitsemansa tuen toisen asteen tutkinnon suorittamiseksi. Haavoittuvassa asemassa olevia nuoria ovat esimerkiksi lastensuojelun avo- tai sijaishuollon piirissä olevat sekä terveydentilansa vuoksi erityistä tukea tarvitsevat nuoret.

Monialaista yhteistyötä tulee edelleen kehittää niin valmentavan koulutuksen kuin varsinaisen tutkinto-opiskelunkin osalta. Erityistä huomiota tulee kiinnittää opiskelijan kiinnittymiseen toisen asteen opintoihin. Oppilaitoksen yhteisöön sitouttamisen ja opiskelijoiden osallisuuden rakentamisen suunnittelu ja toteutus tulee tehdä oppilaitoksen ja opiskelijahuollon yhteistyönä, jotta opintojen keskeytymistä voidaan ennaltaehkäistä.

Osalle oppivelvollisuuden piiriin tulevista nuorista oppilaitoksessa tapahtuva opiskelu on haasteellista ja esimerkiksi työpajatoiminnan mahdollisuuksia opinnollistamisen ympäristönä tulisi edelleen kehittää. On oletettavaa, että oppivelvollisuuden laajentuessa työpajatoimintaan ohjautuu aiempaa enemmän vahvaa monialaista tukea tarvitsevia nuoria. Työpajatoiminnassa tulee varmistaa, että nuoret saavat siellä riittävän monialaista tukea, jotta heillä on tosiasiallinen mahdollisuus opiskeluun ja oppimiseen.

Opetuksen ja koulutuksen järjestäjille sekä oppivelvollisen asuinkunnalle ehdotetaan uusia ohjaus- ja valvontavastuita, joilla vahvistettaisiin ohjausta ja tukea mahdollisissa keskeyttämistilanteissa. Jatkossa tietoja opintojen keskeyttämisestä ei luovutettaisi etsivälle nuorisotyölle, vaan oppivelvollisen kotikuntaan. On tärkeää, että nuoria tavoitellaan aktiivisesti etsien ja nuoren tilanne huomioiden myös asuinkunnan ohjaus- ja valvontavastuun toteutuksessa.

Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, että asuinkunnan tulisi tarpeen mukaan ohjata oppivelvollista hakemaan myös muita tarpeellisia tukipalveluita, kuten opiskeluhuollon palveluita, sosiaali- ja terveyspalveluita, nuorisotoimen palveluita tai Kansaneläkelaitoksen tarjoamia kuntoutuspalveluita. Jotta oppivelvollisen opintoihin liittyvät valinnat ja opiskelua tukevat kuntoutustoimet ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut muodostavat eheän kokonaisuuden, tulisi oppivelvollisen tilannetta arvioida ja tukea toteuttaa moniammatillisessa yhteistyössä. Tämän vuoksi koulutuksen järjestäjän ja asuinkunnan ohjaus- ja valvontavastuuseen liittyvässä lainsäädännössä tulisi painottaa monialaisen yhteistyön tekemistä niissä tilanteissa, joissa oppivelvollisen tilanne sitä edellyttää, tiedonsaantioikeuteen liittyvät kysymykset huomioiden.

Vaikutukset etuuslainsäädäntöön

Valmistelun kuluessa sosiaali- ja terveysministeriössä on pohdittu oppivelvollisuuden laajentamisen vaikutuksia ministeriön toimialaan kuuluvaan etuuslainsäädäntöön. Valmistelun aikana on nähty tarpeelliseksi esittää muutosta työttömyysetuuden myöntämisen ja vakuutusmaksuvelvollisuuden alaikärajiin, joita koskevat muutosehdotukset on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan ei olisi tarkoituksenmukaista, että yhteiskunta edellyttäisi oppivelvollisuuden kautta nuoren opiskelevan päätoimisesti ja samaan aikaan nuorella olisi lain mukaan mahdollisuus saada työttömyysetuutta. Työttömyysetuudet ovat syyperusteisia ja vastikkeellisia etuuksia, joiden saamisen edellytyksenä on muun muassa velvollisuus hakea ja ottaa vastaan kokoaikatyötä.



Esitysluonnoksessa esitetäänkin muutettavaksi työttömyysturvalaissa (1290/2002) säädettyä työttömyysetuuden myöntämisen alaikärajaa ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa (555/1998) säädettyä työttömyysvakuutusmaksuvelvollisuuden alaikärajaa. Työttömyysetuuden myöntämisen alaikärajaa korotettaisiin 17 vuodesta 18 vuoteen, kuitenkin siten, että 17-vuotiaalla oppivelvollisuutensa jo suorittaneella olisi oikeus työttömyysetuuteen. Työttömyysvakuutusmaksuvelvollisuuden alaikäraja korotettaisiin vastaavasti 17 vuodesta 18 vuoteen.

Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun muutoksen myötä työttömyysturvalain mukainen työttömyysetuuden myöntämisen alaikäraja ja työttömyysvakuutusvelvollisuuden alaikäraja eivät olisi kaikissa tapauksissa täysin yhdenmukaiset. Työttömyysvakuutusmaksua ei maksettaisi ajalta ennen sitä seuraavaa kalenterikuukautta, jona työntekijä täyttää 18 vuotta. Työttömyysetuus voitaisiin kuitenkin myöntää 17 vuotta täyttäneelle, joka on suorittanut oppivelvollisuutensa.

Työttömyysvakuutusmaksuvelvollisuuden ikärajat ovat tavallisesti seuranneet työttömyysetuuksien myöntämisen ikärajoja, jotta henkilöt joilla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, eivät myöskään maksaisi työttömyyspäivärahojen rahoitukseen käytettäviä työttömyysvakuutusmaksuja. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan työttömyysvakuutusmaksuvelvollisuuden sitominen oppivelvollisuuden suorittamiseen olisi toimeenpanon näkökulmasta kuitenkin tarpeettoman hankalaa, ottaen huomioon ikärajojen epäsuhtaan merkityksellisyyden.

Työttömyysvakuutusmaksuvelvollisuudesta säädettyä olisi edelleen tarkoituksenmukaista käyttää työntekijän ikään sidottua alaikärajaa. On myös perusteltua, että oppivelvollisuutensa suorittanut 17-vuotias henkilö voisi jatkossakin saada työttömyysetuutta.

Kansliapäällikkö

Kirsi Varhila

Neuvotteleva virkamies

Maire Kolimaa