

Opetus- ja kulttuuriministeriö
kirjaamo@minedu.fi
oppivelvollisuus@minedu.fi

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI OPPIVELVOLLISUUSLAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä, Riverialta lausuntoa luonnoksesta [hallituksen esitykseksi eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi](#).

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi oppivelvollisuuslaki ja laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta sekä muutettavaksi näihin uusiin annettaviin lakeihin liittyen perusopetuslakia, lukiolakia, ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia, vapaasta sivistystyöstä annettua lakia, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia, valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annettua lakia, opintotukilakia, koulumatkatukilakia, ylioppilastutkinnosta annettua lakia sekä eräitä muita lakeja. Ministeriö pyytää lausunnon antajia ilmaisemaan kantansa esitettyjen uudistusten sisältöön, laajuuteen ja voimaantulon ajankohtaan.

Oppivelvollisuuden laajentaminen ja siihen liittyvät rakenteelliset ratkaisut ovat pääministeri Sanna Marinin hallituksen keskeisimpiä koulutuspoliittisia tavoitteita. Nyt lausunnolla oleva hallituksen esitys perustuu seuraaviin hallitusohjelman kirjauksiin: oppivelvollisuusiän korottaminen 18 ikävuoteen, ohjauksen vahvistaminen, toisen asteen koulutuksen maksuttomuus sekä toisen asteen valmistavien koulutusten ja nivelvaiheen ohjauksen kehittäminen.

Oppivelvollisuusiän laajentamisen ensisijainen tavoite on nostaa suomalaisten koulutus- ja osaamistasoa sekä varmistaa jokaiselle nuorelle mahdollisuus toisen asteen tutkinnon suorittaminen. Näistä tavoitteista olemme samaa mieltä, ja pidämme niitä oikeansuuntaisina ja kannatettavina.

Riittävien oppimis- ja opiskeluvälmiuksien turvaaminen

Oppivelvollisuusiän korottamisen ohella hallitus on sitoutunut turvaamaan suomalaisen peruskoulun mahdollisuuksia tarjota jokaiselle lapselle ja nuorelle riittävät valmiudet suoriutua toisen asteen koulutuksesta ja opinnoista. Tällä hetkellä kaikilla nuorilla ei ole tosiasiallisia valmiuksia selviytyä toisen asteen opiskelusta eikä näin ollen myöskään valmiuksia suorittaa toisen asteen tutkintoa. Mielestämme oppivelvollisuusiän nosto mekaanisena toimenpiteenä tarkoittaa yhä kasvavan joukon osalta perusasteella ilmenevien ongelmien siirtymistä toiselle asteelle. Oppivelvollisuusiän nosto ei ole mielestämme ratkaisu kyseisiin ongelmiin.

Tämän vuoksi katsomme, että oppivelvollisuusiän nosto oppimispolun sujuvan jatkumisen jokaiselle nuorelle edellyttää perusopetuksen, sen rakenteiden ja käytänteiden kehittämisen kohti kohdennetumpaa opetusta, ohjausta ja tukea. On huolehdittava, että kaikki perusasteen päättötodistuksen omaavat nuoret ovat myös osaamistasoltaan ja valmiuksiltaan kykeneviä suorittamaan toisen asteen tutkinnon, etenkin kun ammatillisen toisen asteen rahoitus on entistä enemmän riippuvaista opiskelijoiden kyvyistä, halusta ja valmiuksista suorittaa tutkinto ja saadaan aikaan tutkinnonosia ja työllistyä ja/tai siirtyä jatko-opintoihin korkeasteelle.

Hakeutumisvelvollisuus ja nivelvaiheen koulutukset

Oppivelvollisuusiän 18 ikävuoteen korottamisen lisäksi hallitus esittää perusopetuksen päättävälle hakeutumisvelvollisuutta. Esityksen mukaan oppivelvollisen olisi hakeuduttava ennen perusopetuksen viimeisen vuosiluokan päättymistä toisen asteen koulutukseen, nivelvaiheen koulutukseen tai muuhun oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaan koulutukseen. Hakeutumisvelvollisuus jatkuisi niin kauan kuin saa koulutuspaikan. Se asettaa perusopetuksen järjestäjille velvoitteen ohjata ja valvoa yksilöiden hakeutumista. Lisäksi perusopetuslakiin esitetään kirjattavaksi tehostettu opinto-ohjaus, jota annetaan niille perusopetuksen oppimäärää suorittaville oppilaille, jotka tarvitsevat perusopetuksen jälkeisiin jatko-opintoihin hakeutumiseen liittyvää erityistä tukea, neuvontaa ja ohjausta. Tätä ohjauksen tehostamista ja kohdentamista perusasteella pidämme kannatettavana.

Perusopetuksen sekä toisen asteen koulutuksen järjestäjän ohjaus- ja valvontavastuu hakeutumisessa perustuisi hyvään ja vastavuoroiseen nivelvaiheen yhteistyöhön. Perusopetuksen järjestäjällä olisi velvollisuus ohjata ja valvoa oppivelvollisen hakeutumista perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen siihen saakka, kunnes oppivelvollinen olisi aloittanut opinnot toisessa oppilaitoksessa. Kun opiskelija aloittaa toisen asteen koulutuksessa, vastuu opiskelijan ohjauksesta, tuesta ja valvonnasta siirtyisi lukiokoulutuksen tai ammatillisen koulutuksen järjestäjälle. Nuori siirtyisi koulutuksen järjestäjältä toiselle ammattilaisten saattelemana. Lisäksi esitetään, että nyt erillään olevat nivelvaiheen koulutukset (perusopetuksen lisäopetus, lukiokoulutukseen valmistava koulutus ja ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus) yhdistetään uudeksi tutkinto-koulutukseen valmentavaksi koulutukseksi.

Riverian näkökulmasta hakeutumisvelvollisuus ja nivelvaiheen koulutusten yhdistäminen ovat asioita, jotka jo itsessään ovat askeleita kohti tavoitetta: varmistaa jokaiselle nuorelle mahdollisuus suorittaa vähintään toisen asteen koulutus tai tutkinto. Tämä ei mielestämme kuitenkaan edellytä oppivelvollisuusiän nostamista 18 ikävuoteen. Toki on huomattava, että ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus (VALMA) palvelee tällä hetkellä myös muita kuin perusasteen päättäviä nuoria. Näin pitää olla myös jatkossa nivelvaiheen koulutusten yhdistämisestä huolimatta.

Oppivelvollisuusiän laajentaminen ja opintojen maksuttomuus

Luonnoksessa esitetään oppivelvollisuuden laajentamista koskemaan perusopetuksen jälkeistä toisen asteen koulutusta siihen asti, kun henkilö täyttää 18 ikävuotta tai kun hän suorittaa ylioppilastutkinnon tai ammatillisen tutkinnon. Kun oppivelvollisuutta laajennetaan, laajenee myös velvollisuus antaa maksutonta opetusta. 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. Myös kaikki toisen asteen opiskelussa tarvittavat välttämättömät, tarvittavat oppimateriaalit ja työvälineet, -asut ja -aineet olisivat uudistuksen jälkeen maksuttomia. Lisäksi yli viiden kilometrin koulumatkat olisivat maksuttomia.

Koulutuksen järjestäjän toimintaedellytysten turvaamiseksi on ehdottoman tärkeää, että oppivelvollisuuteen liittyvät kustannukset korvataan sille täysimääräisesti. Edelleen eri tahot esittävät erilaisia arvioita korvattavista oppimateriaaleista, työvälineistä, -asuista ja -aineista sekä niiden kustannustasosta. Täytyy olla selkeä ja yhteinen kansallinen ymmärrys siitä, mitä ammatillisessa koulutuksessa eri tutkinnoissa korvataan ja millä kustannustasolla. Maksuttomuuden tulee kohdella tasa-arvoisesti opiskelijoita ja koulutuksen järjestäjiä eri puolilla Suomea. Esimerkiksi AMKE ry:n ja Suomen Kuntaliiton näkemyksen mukaan suunnitellut oppivelvollisuuden laajentamisen toteuttamisen kustannukset ovat alimitoitettuja. Mikäli koulutuksen järjestäjälle lakisääteisestä oppivelvollisuuden järjestämisestä ja maksuttomuudesta aiheutuu enemmän kustannuksia kuin siihen saadaan rahoitusta, uudistusta ei tule toteuttaa. Pahimmassa tapauksessa oppivelvollisuuden laajentamisesta aiheutuvat säästötoimenpiteet kohdistuvat lähiopetuksen ja -ohjauksen vähentämiseen ja heikentävät kaiken ikäisten mahdollisuuksia kehittää ammatillista osaamistaan.

Ammatillisessa koulutuksessa työelämässä oppiminen on merkittävässä roolissa oppijan osaamisen kehittämisessä. Se perustuu henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelmaan (HOKS). Tähän liittyvät matkakustannukset, annettu opetus ja ohjaus pitää olla myös maksuttomia opiskelijalle. Väljästi asutuilla alueilla, kuten Pohjois-Karjalassa, alaan liittyvä ja HOKS:iin perustuva työelämässä oppiminen voi sijaita pitkien välimatkojen päässä opiskelijan kodista. Lisäksi on huomioitava, että työelämässä oppimista järjestetään myös kansainvälisissä työpaikoissa.

Toisen asteen tutkinnon suorittaminen tulee olla tavoitteena kaikille perusasteen koulutuksen varassa oleville. Työikäisessä väestössä on tällä hetkellä lukuisa määrä perusasteen varassa olevia ihmisiä. Koulutuksellisen tasa-arvoisuuden näkökulmasta toisen asteen koulutuksen maksuttomuus tulisi olla ikäneutraali ja mahdollistaa yhtäläisesti kaikille ikäryhmille osaamisen kehittäminen.

Lisäksi maksuttomuudessa täytyy huomioida seuraavat asiat:

1. Opiskelijoiden työturvallisuus tulisi varmistaa määrittelemällä valtakunnallisesti keskitetysti, mitä turvavarusteita, suojaimia ja työasuja eri aloilla vaaditaan. Näiden tulisi olla samoja kuin työpaikoilla vaaditaan ja jotka työnantajat kustantavat työntekijöilleen.

2. Maksuttomuuteen liittyvät hankinnat tulisi kilpailuttaa valtakunnan tasolla keskitetysti parhaan hintalaatusuhteen saavuttamiseksi ja tasa-arvoisuuden varmistamiseksi. Järjestämällä hankintoihin verkko-kauppa koulutuksen järjestäjät saisivat sen integroitua omiin hankintajärjestelmiinsä niin, ettei hankinta lisäisi hallinnollista työtä.
3. Tulisi määritellä, miten ennen oppivelvollisuuden tai maksuttomuuden päättymistä opintoja vaihtaville hankitaan maksuttomia oppimateriaaleja ja työvälineitä, työasuja tai työaineita? Hankitaanko oppijalle useammat välineet maksuttomasti eri perustutkintojen perusteella vai vain yhden valitsemansa perustutkinnon osalta?
4. Oppimateriaalien käyttö vaihtelee tutkinnoittain, oppimisympäristöittäin ja koulutuksen järjestäjittäin sekä henkilökohtaisen osaamisen perusteella. Miten nämä ja muut koulutuksen järjestäjien väliset erot huomioidaan rahoituksessa? Käytännön tulisi olla yhtäläinen koulutuksen järjestäjille.
5. On määriteltävä, mihin koulutuksen järjestäjälle tuleva rahoitus perustuu. Onko se laskennallisesta vai toteutuvien kustannusten mukaista? Tuleeko rahoitus etukäteen vai jälkikäteen? Lähtökohdana tulee olla, että koulutuksen järjestäjälle kustannukset korvataan ennalta määrätyllä kustannuskatolla täysimääräisesti toteutuneiden kustannusten mukaan. On oltava yhtäläinen valtakunnallinen korvaustaso.
6. Maksuttomuuden rajaukset määriteltävä tarkemmin (esim. koulumatkatuki 5 km:n ylittävältä matkalta).

Opintojen keskeyttäminen

Hallituksen esityksessä jää edelleen epäselväksi, miten oppivelvollisuus muuttaa nuorten mahdollisuutta erota tutkintoon johtavasta koulutuksesta ja siirtyä suorittamaan toista tutkintoa. Tällä hetkellä tutkinnon vaihto tarkoittaa aina eroamista KOSKI-tiedonsiirroissa. Lisäksi keskeyttämiseen liittyvillä linjauksilla voi olla vaikutusta myös SORA-säädöksiin. Esityksessä todetaan vain, että oppivelvollinen voisi keskeyttää oppivelvollisuuden suorittamisen määräaikaisesti tai toistaiseksi perustellusta syystä, kuten oppivelvollisuuden suorittamiseen vaikuttavan sairauden tai vamman vuoksi.

Koulutuksen järjestäjän näkökulmasta haasteellisia ovat ne nuoret, jotka haluavat vaihtaa koulutusalaan ja tutkintoa useita kertoja ammatillisten opintojen aikana, koska ensimmäinen oma valinta ei usein osu oikeaan. Avainasemassa on riittävä ja monipuolinen työelämän ammatitietoisuutta edistävä ohjaus perusasteelta toiselle asteelle, jotta ”väärä” valintoja olisi nykyistä vähemmän. Esimerkiksi perusasteen TET-jaksot voitaisiin toteuttaa tutustuttamalla laajemmin eri ammattialojen käytäntöihin. Tämä voitaisiin tehdä yhteistyössä ammatillisen koulutuksen järjestäjän kanssa.

Onko oppivelvollisella rajaton oikeus vaihtaa alaa? Koulutuksen järjestäjälle ei voi yksinomaan säilyttää velvollisuutta hoitaa toistuvia ja rajoittamattomia alan vaihtoja oppivelvollisuuden aikana. Alan vaihdolla on merkitystä myös maksuttomuuden järjestelyihin. Alan, oppimisympäristön tai koulutuksen järjestäjän vaihdot ja niihin liittyvä lisääntyvä ohjaus edellyttää lisäresurssia koulutuksen järjestäjille nykytilaan verrattuna.

Toisaalta mikä oikeus tai velvollisuus koulutuksen järjestäjällä on osoittaa opiskelupaikka tarvittaessa toiselle koulutuksen järjestäjälle? Onko toisella koulutuksen järjestäjällä velvollisuus ottaa muualta ohjattu opiskelija kirjoihinsa? Opintojen keskeyttämiseen ja siihen liittyviin alan, tutkinnon ja oppilaitoksen vaihtoihin liittyy paljon avoinna olevia asioita, jotka pitäisi selkeästi linjata ennen kuin uudistus astuu voimaan.

Liian kireä aikataulu

Oppivelvollisuuslaki ja siihen liittyvät muut muutokset on esitetty tulemaan voimaan 1.8.2021. Tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettava laki ja siihen liittyvät muut muutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.8.2022.

Koska moni asia on vielä auki ja vaatii tarkempia linjauksia ja selvityksiä, pidämme oppivelvollisuuslain voimaan tulon aikataulua liian kireänä.

Lausunnon keskeinen sisältö

1. Oppivelvollisuusiän laajentamisen tavoitteet ovat oikeansuuntaisia ja kannatettavia, kun suomalaisten osaamis- ja koulutustaso nousee, oppimiserot kaventuvat, koulutuksellinen tasa-arvo lisääntyy ja jokainen peruskoulun päättävä suorittaa toisen asteen tutkinnon.
2. Perusopetusta, sen rakenteita ja käytänteitä tulisi kehittää kohti kohdennetumpaa opetusta, ohjausta ja tukea, jotta jokaisella perusopetuksen päättävällä nuorella olisi tosiasialliset valmiudet toisen asteen opiskeluun ammatillisessa tai lukiokoulutuksessa.
3. Hallituksen esityksessä hakeutumisvelvollisuus ja nivelvaiheen koulutusten yhdistäminen ovat asioita, jotka mielestämme turvaavat jokaiselle nuorelle mahdollisuuden suorittaa vähintään toisen asteen koulutus tai tutkinto eikä se sinällään edellytä oppivelvollisuusiän nostoa 18 ikävuoteen.
4. Toisen asteen tutkinnon suorittaminen tulee olla tavoitteena kaikille perusasteen koulutuksen varassa oleville. Työikäisessä väestössä on tällä hetkellä lukuisa määrä perusasteen varassa olevia ihmisiä. Koulutuksellisen tasa-arvoisuuden näkökulmasta toisen asteen koulutuksen maksuttomuus tulisi olla ikäneutraali ja mahdollistaa yhtäläisesti kaikille ikäryhmille osaamisen kehittäminen.
5. Oppivelvollisuuden laajentamista koskevan uudistuksen vaarana ammatillisessa koulutuksessa on, että maksuttomuuden aikaansaamiseksi koulutuksen järjestäjälle osoitettu rahoitus ei riitä todellisiin kustannuksiin. Tällöin tämän lakisääteisen tehtävän toteuttamiseksi koulutuksen järjestäjä etsii säästökohteensa opetuksen ja ohjauksen vähentämisestä, jolloin koulutuksen laatu heikkenee. Mikäli koulutuksen järjestäjälle lakisääteisestä oppivelvollisuuden järjestämisestä ja maksuttomuudesta aiheutuu enemmän kustannuksia kuin siihen saadaan rahoitusta, uudistusta ei tule toteuttaa.

Toisen asteen opintojen keskeyttäneiden huolestuttava määrä voi osaltaan kertoa riittämättömistä kontaktiopetuksen ja ohjauksen resursseista.

Oppivelvollisuuslain uudistuksen rinnalla on huolehdittava siitä, että perusrahoitus takaa oppilaitoksille resurssit antavat kaikille toisen asteen oppijoille riittävän kontaktiopetuksen ja ohjauksen. Tätä kautta voidaan myös vaikuttaa opintojen keskeytymisiin ja taata jokaisen opiskelijan kohdalla opintojen jatkuminen sekä tutkinnon suorittaminen.

6. Uudistuksen uhkana on, että ammatillisen koulutuksen järjestäjän toiminnan painopiste siirtyy yhä enemmän oppivelvollisuuden laajentamisen moninaiseen tehtävään työelämäyhteistyön ja työikäisen aikuisväestön osaamisen kehittämisen kustannuksella. Tämän vuoksi uudistuksen vaikutuksia tulisi vielä arvioida edelleen ja pohtia sen merkitystä tässä ajassa, jossa jatkuvalla oppimisella on yhä suurempi merkitys.
7. Oppivelvollisuuden laajentamisen onnistumisen varmistamiseksi lainsäädäntöuudistuksen aikataulun myöhäistämistä tulisi harkita. Oppivelvollisuuslain voimaantuloa voisi siirtää niin, että laki tulisi voimaan samanaikaisesti kuin laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta 1.8.2022.