

9.6.2020

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

Asia: Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Viite: Lausuntopyyntönne VN/1985/2020

OAJ:n lausunto: Oppivelvollisuuden laajentamisen lakipaketti

Oppivelvollisuuden laajentaminen on tämän hallituskauden yksi merkittävimmistä koulutuspoliittisista uudistuksista. Se rinnastuu merkittävydessään peruskoulun tai ammattikorkeakoulujärjestelmän synnyttämiseen. OAJ kannattaa oppivelvollisuuden laajentamista toisen asteen tutkinnon suorittamiseen saakka.

Peruskoulun päättötodistuksella ei enää työllisty, joten yhdenkään henkilön oppivelvollisuuden ei pitäisi loppua peruskouluun. Nyt työkäisistä 18–64 vuotiaista noin 580 000:lla on vain peruskoulun päättötodistus. Heidän työllisyysasteensa on 45–55 prosenttia. Toisen asteen suorittaneiden työllisyysaste on 75 prosenttia. Ellemme saa maamme työllisyysastetta nostettua vähintään 75 prosenttiin, on uhkana koulutusleikkausten jatkuminen.

Tulevaisuudessa 50–60 prosentilla työvoimasta on oltava korkea-asteen tutkinto. Esimerkiksi tekniikan alalla jopa 80 prosenttia työpaikoista tulee edellyttämään korkeakoulututkintoa. Sitä ei saa, ellei ensin suorita toista astetta. Yritysten ei kannata perustaa maamme työpaikkoja, ellei täällä ole osaavaa työvoimaa. Lisäksi tutkimukset osoittavat, että parantuneen työllisyyden ja pidentyneiden työurien lisäksi toisen asteen suorittaminen lisää hyvinvointia, terveyttä ja pienentää syrjäytymisriskiä sekä riskiä syyllistyä rikoksiin.

Lausunnon keskeinen sisältö

OAJ kannattaa oppivelvollisuuden laajentamista toisen asteen tutkinnon suorittamiseen saakka. Nyt lausunnolla oleva esitys ei valitettavasti anna riittäviä edellytyksiä tuon välttämättömän toisen asteen tutkinto kaikille -tavoitteen saavuttamiseen. Lakiesitys vaatii vielä merkittäviä periaatteellisia muutoksia ennen kuin OAJ voi siihen sitoutua ja tukea lakiesityksen hyväksymistä.

1. Ratkaisevaa koko oppivelvollisuuden uudistamisen kannalta on perusopetuksen vahvistaminen. Tinkimättömäksi tavoitteeksi on asetettava, että jokaisella perusopetuksen päättävällä on toisen asteen opiskelun edellyttämät taidot, tiedot ja opiskeluvalmiudet. Siksi on jatkettava arvioinnin uudistamista ja osaamiskriteerit määriteltävä myös vuosiluokille 2, 4 ja 6 arvosanoille 5, 7, 8 ja 9 sekä uudistettava kolmiportainen tuki.
2. Sosiaalipoliittinen painotus maksuttomista materiaaleista ja matkoista on siirrettävä oppimista, osaamista ja osallisuutta tukeviin toimenpiteisiin. Oppimateriaalien

9.6.2020

maksuttomuus ei ole esteenä toisen asteen opintojen suorittamiseen kuin aivan pienelle joukolle opiskelijoita. Suurin ongelma on henkilökohtaisen opetuksen, ohjauksen ja tuen riittämättömyys. Maksuttomuutta on rajattava.

3. Maksuttomien vapaaehtoisten lisäopintojen rinnalla on voitava järjestää maksullisia vaihtoehtoja myös oppivelvollisille.
4. Perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen järjestäjille säädetyt uudet tehtävät, jotka lisäävät opettajien ja esimiesten työkuormaa, on otettava mukaan kustannuslaskelmiin. Uudistuksen aiheuttamat uudet kustannukset on korvattava koulutuksen järjestäjille 100-prosenttisesti lainsäädännön ja hallitusohjelmakirjausten edellytysten mukaisesti.
5. Oppilaanohjaus ja opinto-ohjaus tarvitsevat suosituksen, että yhdellä oppilaanohjaajalla ja opinto-ohjaajalla on oltava vähemmän kuin 200 ohjattavaa. Tämä on kirjattava lain perusteluihin sekä hyvän ohjauksen laatuksiteereihin.
6. Laki edellyttää riittävän määrän opettajan virkoja tai toimia. Tätä on kansallisesti seurattava osana peruspalveluiden arviointia.
7. Ammatillisessa ja lukiokoulutuksessa on oppivelvollisella oltava yhdenvertainen oikeus opetukseen. Oppivelvolliselle on säädettävä lukion opintopisteen tapaan myös ammatilliseen koulutukseen osaamispisteelle keskimääräinen opetustuntimäärä 22 tuntia/osaamispiste.
8. Oppilaan oikeuden tukiopetukseen ja osa-aikaiseen erityisopetukseen heti tuen tarpeen ilmetessä on jatkettava myös toisella asteella ja tutkintoon valmentavassa koulutuksessa.
9. Esimiehillä ja opettajilla on oltava oikeus saada tieto salassapidon estämättä oppivelvollisen tuen tarpeesta myös toisella asteella.
10. Sosiaalitoimen ja lastensuojelun vastuuta oppivelvollisen ja huoltajan tukemisessa on selkeytettävä erityisesti tilanteissa, joissa oppivelvollinen ei käy koulua.
11. Oppimateriaalien ja -välineiden hankinnat on tehtävä yhteistyössä opettajien kanssa ja ennen päätöksentekoa on opettajia kuultava. Opettajan työnkuvaan ei kuulu oppimateriaalin valmistaminen työnantajan käyttöön.
12. Lukiokoulutukseen on laadittava laatuksiteerit vuoden 2021 aikana.
13. Uudistuksen voimaantulon on tapahduttava kokonaisuutena ennen yhteishakua 2022.
14. Nämä muutosesityksemme sekä esitykset yksittäisiin pykäliin ovat välttämättömiä ja tarvitaan vahvistamaan opetuksen ja opettajan merkitystä. Muutoin nimenomaan sen joukon osalta, jotka eivät nyt suorita toisen asteen tutkintoa, tavoite todellisuudessa jää jatkossakin saavuttamatta ja lopputuloksena lakimuutos tuottaa vain maksuttomiin oppimateriaaleihin kuluvaan kuluerän.

OAJ painottaa, että oppivelvollisuuden pidentäminen on välttämätön ratkaisu, mutta sitä on siirrettävä tulevaisuuteen, ellei lainsäädäntöön sisälly riittäviä kirjauksia toimenpiteistä, joilla nimenomaan ikäluokan viimeisetkin saadaan tuetuiksi jatkamaan opintojaan ja suorittamaan toisen asteen tutkinnon loppuun.

Emme usko myöskään siihen, että puheet ja lupaukset kohdennettujen resurssien suuntaamisesta perusopetuksen tuen tarvisijoihin johtaisivat todellisiin ja riittäviin ratkaisuihin. Niihin on ollut aikaa kymmeniä vuosia, mutta hallituspohjasta riippumatta todellisuus ei ole parantunut, inklusion ja integraation etenemisen myötä pikemminkin päinvastoin.

9.6.2020

Perustelut esityksillemme Oppivelvollisuuden laajentaminen tarvitaan

Lakiluonnoksessa esitetyt perustelut oppivelvollisuuden laajentamisen tarpeelle pitävät paikkansa. OAJ kannattaa oppivelvollisuuden pidentämistä juuri näistä syistä. Maamme osaamistason lasku on käännettävä nousuun. Suomi tarvitsee jatkossa korkeasti koulutettuja osaajia pysyäkseen elinvoimaisena. Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen visiossa on asetettu tavoite, jonka mukaan vuoteen 2030 mennessä puolet 25–34 -vuotiaista olisi suorittanut korkeakoulututkinnon. Suomi jää nyt jopa alle OECD-keskiarvon. Meillä korkeakoulutettujen osuus on noussut vain 3 prosenttiyksikköä vuodesta 2008 (38 prosenttia) vuoteen 2018 (41 prosenttia). Vastaavalla ajanjaksolla OECD-maiden keskiarvo on noussut 35 prosentista 44 prosenttiin.

Näkemyksesi tulevaisuuden työelämästä on se, että tulevaisuudessa 50–60 prosentilla työvoimasta on oltava korkea-asteen tutkinto. Esimerkiksi tekniikan alalla jopa 80 prosenttia työpaikoista tulee edellyttämään korkeakoulututkinnon. Oppivelvollisuuden laajentaminen tarvitaan, koska korkea-asteelle ei edetä, ellei ensin ole toisen asteen tutkintoa. Jo noin 20 vuoden ajan on ikäluokasta joka kuudes nuori jättänyt suorittamatta lukion tai ammatillisen koulutuksen tutkinnon.

Suomi tarvitsee myös vähintään 75 prosentin työllisyysasteen, jotta ei tehdä koulutusleikkauksia, vaan voidaan investoida kasvatukseen, koulutukseen ja tutkimukseen. OECD on todennut, että pysyvästi heikentynyt osaaminen voi vaikuttaa talouskasvuun erittäin merkittävästi. Työikäisistä 18–64 vuotiaista noin 580 000:lla on vain peruskoulun päättötodistus. Heille on koko ajan vähemmän töitä tarjolla. Heidän työllisyytensä on laskenut 20 prosenttia vuodesta 2008 vuoteen 2018. Perusasteen varassa olevien 25–64-vuotiaiden työllisyysaste on 55 prosenttia, kun toisen asteen suorittaneiden työllisyysaste on 75 prosenttia ja korkea-asteen suorittaneiden 86 prosenttia.

Useat tutkimukset pitävät koulutuksen ulkopuolelle jäämistä syrjäytymisen riskitekijänä. Sen lisäksi, että toisen asteen tutkinnon suorittaminen vähentää työttömyysriskiä ja toimeentulo-ongelmia, lisää se myös hyvinvointia ja terveyttä. Pelkän peruskoulun suorittaneilla on useissa tutkimuksissa havaittu terveyteen ja etenkin psyykkiseen hyvinvointiin liittyviä ongelmia sekä muita elämänhallinnan ongelmia. Suomalaisen tutkimuksen mukaan jo pelkkä toisen asteen koulutukseen pääseminen vähentää selvästi poikien todennäköisyyttä syyllistyä rikoksiin. Sisäänpääsyrajan juuri ja juuri ylittävistä pojista 8 prosenttia syyllistyy johonkin rikokseen viiden vuoden aikana, kun taas ilman toisen asteen opiskelupaikkaa jääneistä rikoksiin syyllistyy joka viides poika.

Arvioiden mukaan ikäluokkamme supistuvat viidenneksellä tulevan vuosikymmenen aikana. Oppivelvollisuuden pidentäminen tarkoittaakin parempaa työllisyyttä toisen asteen opettajille,

9.6.2020

kun nyt ilman tutkintoa jäävät 16 prosenttia eli noin 9 000–10 000 nuorta jatkaa opiskelua vähintään oppivelvollisuutensa loppuun eli 18-vuotiaaksi asti toisella asteella.

Koulutus on myös merkittävä osallisuuden näkökulmasta. PISA-tulokset osoittavat, että olemme ajautuneet osaamistason laskuun ja osaamiseröjen kasvuun. Tämä tarkoittaa yhä suurempaa joukkoa nuoria, joilla ei ole osaamista, jota osallisuus yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä edellyttäisi. PIAAC tulokset osoittavat, että tämä on karu totuus myös aikuisten osalta.

Oppivelvollisuuden laajentamisen onnistunut toteuttaminen edellyttää toiselle asteelle luvattuja rahoituksia ja perusopetuksesta saatua riittävää osaamista

Oppivelvollisuuden laajentamisen onnistunut toteuttaminen edellyttää, että sen lisäksi toteutetaan myös seuraavat toimet:

- Ammatillisen koulutuksen opettajien määrän lisäämiseen hallitusohjelmassa osoitettu 235 miljoonan kertaluonteinen rahoitus on jaettava kokonaan tällä hallituskaudella. Vuosille 2021 ja 2022 ei rahoitusta ole vielä päätetty, mutta se on välttämätön lisäraha opettajamäärän kasvattamiseen oppivelvollisuuden pidentämisen ensimmäisille vuosille. Samoista syistä on jaettava myös lukiokoulutukseen kohdistettu 20 miljoonaa.
- Perusopetuksen osalta arvioinnin uudistamista on jatkettava ja osaamiskriteerit määriteltävä myös vuosiluokille 2, 4 ja 6 arvosanoille 5, 7, 8 ja 9. Pidämme tärkeänä sitä, että hallitus on jo päättänyt perusopetuksen päättöarvioinnin uudistamisesta. Uudet kriteerit näille arvosanoille otetaan käyttöön 1.8.2021.
- Lapsen ja oppilaan tuki varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa on uudistettava yhteneväksi, toimivaksi kokonaisuudeksi opetusministerin nimeämässä varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen tuen työryhmässä. Tämä yhdessä arviointikriteerien uudistamisen kanssa turvaisi osaltaan sitä, että perusopetuksesta toiselle asteelle siirryttäessä on kaikilla riittävä osaaminen. Tämä on välttämätöntä, sillä mm. Jouni Välijärvi toteaa oppilaidemme keskimääräisen osaamisen taantuneen peruskoulussa päättövaiheessa kymmenen viime vuoden aikana, mutta myös alakoulussa (4. luokka). Tämä kielteinen kehitys on Suomessa voimakkaampaa kuin juuri missään muussa PISA-vertailuihin osallistuneessa 40–70 maassa. Hänen mukaansa suurin riskitekijä suomalaiselle yhteiskunnalle on heikkojen osajien osuuden voimakas kasvu ja tämän kielteisen kehityksen vahvistuva yhteys lapsen ja nuoren kasvuympäristöön. Välijärvi korostaa, että viime kädessä nämä prosessit tuottavat lisääntyvää eriarvoistumista ja kasvattavat syrjäytyneiden määrää.

Maksuttomuus on rajattava

Esityksessä pääosa rahoituksesta kohdentuu sosiaalipoliittisiin toimiin eli maksuttomiin oppimateriaaleihin sekä koulumatkoihin eikä oppimista, osaamista ja osallisuutta tukeviin asioihin. Oppivelvollisuuden pidentäminen 18 vuoteen ei edellytä laajaa, yli neljän vuoden pituista oikeutta maksuttomaan opiskeluun toisella asteella. Maksuttomuus on rajattava suppeammaksi, koska ne nuoret, jotka ovat nyt jääneet ilman toisen asteen tutkintoa ja tulevat uudistuksen myötä oppilaitoksiin, tarvitsevat enemmän lähiopetusta, tukiopetusta,

9.6.2020

erityisopetusta, ohjausta ja opiskeluhuollon palveluita sekä lisäksi erilaisia yksilöllisiä opinpolkuja ja nuoriso-, sosiaali- ja lastensuojelupalvelujen tukea. Nämä toimet puuttuvat esityksestä opinto-ohjausta koskevia uudistuksia lukuun ottamatta.

Se, että 129 miljoonasta eurosta yli 110 miljoonaa käytetään maksuttomuuteen, vaarantaa oppivelvollisuuden laajentamisen tavoitteiden toteutumisen. Opiskelijoiden oikeus saada opetusta ja tukea vaatii esityksessä vielä aivan erilaisen huomion kuin sille tähän asti on annettu.

Maksuttomien vapaaehtoisten lisäopintojen rinnalla on sallittava myös maksulliset vaihtoehdot

Oppivelvollisuuslakia on muutettava niin, että se mahdollistaa maksujen perimisen myös oppivelvollisilta sellaisista vapaaehtoisista lisäopinnoista, joille on olemassa maksuton vaihtoehto. Tällaista laintulkintaa muun muassa Opetushallitus kannatti jo perusopetukseen, kun asiaa kanteluratkaisun EOAK/1120/2018, 23.10.2019 yhteydessä selvitettiin. Mikäli esittämäämme muutosta ei tehdä, esitämme, että esityksen perusteluita täsmennetään. Niistä on käytävä yksiselitteisesti ilmi, että oikeus maksuttomuuteen ei tältä osin kestä neljää ja puolta vuotta, vaan maksuttomuus on rajattu oppivelvollisuusikään eli siihen päivään, jolloin opiskelija täyttää 18-vuotta.

Uudet velvoitteet on korvattava täysimääräisesti opetuksen ja koulutuksen järjestäjille

Perusopetuksen ja toisen asteen järjestäjille säädetään seuraavia uusia tehtäviä, jotka lisäävät opettajien ja esimiesten työkuormaa. Uusien tehtävien kustannusvaikutus on arvioitava ja korvattava se koulutuksen järjestäjille lainsäädännön ja hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti 100 prosenttisesti, jotta aiheutunut työ voidaan korvata opettajille ja esimiehille.

- Tietojen syöttäminen ja seuraaminen eri rekistereistä oppivelvollisuuteen liittyen. Tässä on vielä haasteita muun muassa tiedon keräämisen ja välittymisen osalta, jotka vaativat ratkaisemista ennen lain voimaantuloa.
- Maksuttomien oppimateriaalien hankinta, säilytys, kunnossapito, kierrätys ja jakelu opiskelijoille.
- Velvollisuus valvoa oppivelvollisen opintojen edistymistä sekä ilmoittaa huoltajalle opiskelijan aiheettomista poissaoloista tai siitä, ettei opintosuorituksia kerry opintosuunnitelman mukaisesti.
- Opiskelijan eronneeksi katsominen yhden kuukauden poissaolon jälkeen.
- Perusopetuksen järjestäjän oppivelvollisen hakeutumisvelvollisuuden ohjaus- ja valvontavastuu ministeriön päättämään ajankohtaan asti sekä ilmoitusvelvollisuus, mikäli oppivelvollinen ei tuohon ajankohtaan mennessä ole aloittanut oppivelvollisuuden suorittamista.
- toisella asteella oppivelvollisuuden suorittamisen suunnittelu ja seuranta määräaikaisen erottamisen tai opiskeluoikeuden pidättämisen aikana sekä ilmoitusvelvollisuus asuinkunnalle ja huoltajalle, jos opiskelija ei osallistu suunnitelman laadintaan tai noudata sitä.

9.6.2020

- Erytisen tutkinnon tai näytön järjestäminen niille oppivelvollisille, jotka haluavat suorittaa lukion tai ammatillisen koulutuksen osallistumatta tutkintokoulutukseen. Uutta on myös opintosuunnitelman laadinta näille ns. kotiopiskelijoille ja sen toteutumisen seuranta. Koulutuksen järjestäjillä on velvollisuus ilmoittaa oppivelvollisen kotikunnalle sekä huoltajalle, jos suunnitelman laadinnassa tai toteutumisessa ilmenee ongelmia.
- Asuinkunnan valvontavastuu aina, kun vastuu ei kuulu perusopetuksen järjestäjälle tai perusopetuksen jälkeisen oppivelvollisuuden koulutuksen järjestäjälle. Asuinkunnalla on velvollisuus ottaa yhteys oppivelvolliseen ja huoltajaan ja selvittää tilanne ja tuen tarve sekä ohjata sopivaan koulutukseen, keskeyttämään opinnot ja muihin tarvittaviin palveluihin tai viimesijassa tehdä päätös ja osoittaa paikka nivelvaiheen koulutukseen.

Asuinkunnan uusia tehtäviä ovat käytännössä muun muassa seuraavat asiat:

- valvoa perusopetusta kotikoulussa suorittavien ja uusien kuntaan muuttavien hakeutumisoikeutta,
 - ohjata tiedoksi saamiaan vailla paikkaa olevia,
 - ohjata oppivelvollisuuden 7 §:n perusteella keskeyttäneitä, jotka pystyvät jossain vaiheessa jatkamaan oppivelvollisuuden suorittamista,
 - ohjata opiskelijoita, jotka eivät osallistu opiskeluoikeuden menettämisen aikaisen opintosuunnitelman mukaisiin opintoihin tai suunnitelman laadintaan,
 - ohjata opiskelijaa, joka ei ole hakeutunut aiempien tutkintoa antamattomien opintojen jälkeen jatkamaan oppivelvollisuuden suorittamista ja
 - ohjata opiskelijaa, joka ei aloita uusia opintoja keskeytettyään edelliset.
- Lukiokoulutuksen järjestäjän on haettava tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen järjestämislupaa ja järjestettävä sen opiskelijoille erityistä tukea.
 - Kaikkien järjestäjien lisääntyvä yhteistyö tutkintoon johtavan koulutuksen järjestämisessä.

Oppilaanohjauksen ja opinto-ohjauksen mitoitus tarvitsee perusteluihin suosituksen ja laatukriteereihin päivityksen

Oppilaanohjauksen ja opinto-ohjauksen osalta kannatamme lakiluonnoksiin sisältyviä seuraavia esityksiä ja pidämme niitä välttämättöminä oppivelvollisuuden laajentamista toteutettaessa:

- Tehostetun opinto-ohjauksen toteuttaminen perusopetuksessa, johon on esityksessä kohdennettu 10 tuntia/oppilas noin 10 000 oppilaalle eli 1/6:lle ikäluokasta. Kustannusvaikutus on 3,2 milj. euroa.
- Yhteishaun päättymisen jälkeen ilman paikkaa jääneelle n. 2 000 opiskelijalle oppilaanohjausta tai opinto-ohjausta kesäkuukausien aikana 40 tuntia/oppija. Kohdejoukko laskennassa on noin 2 000 oppijaa. Kustannusvaikutus on 2,6 milj. euroa.
- Opinto-ohjauksen lisääminen tutkintoon valmentavaan koulutukseen ja muihin nivelvaiheen koulutuksiin 10 tuntia/opiskelija. Kohdejoukko laskennassa on ollut noin 4 000 opiskelijaa. Kustannusvaikutus on 1,8 milj euroa.

9.6.2020

- Opinto-ohjauksen lisääminen keskeyttämässä oleville ja keskeyttäneille 40 tuntia/opiskelija. Kohdejoukko laskennassa ollut noin 800 lukiolaista ja 2 600 ammatillisen koulutuksen opiskelijaa. Kustannusvaikutus on 4,3 milj. euroa.
- Viimesijainen ohjausvastuu on oppivelvollisen asuinkunnalla ja sinne ilman opiskelupaikkaa peruskoulun jälkeen jääneitä tulisi 700 ja lisäksi noin 1 700 opintonsa keskeyttänyttä. Heille resursoidaan oppilaanohjausta tai opinto-ohjausta 40 tuntia/oppija. Kustannusvaikutus on 3,1 milj. euroa.
- Jälkiohjauksen säätäminen ammatilliseen koulutukseen opiskelijoille, jotka eivät saa korkeakoulupaikkaa. Kohderyhmä laskennassa ollut noin 6 500 ilman jatko-opiskelupaikkaa olevaa. Kustannusvaikutus noin 200 000 euroa.

Olemme erittäin huolissamme siitä, että nämä säännökset eivät takaa oppilaan- tai opinto-ohjaajien määrän lisäämistä. On olemassa suuri riski siihen, että nykyiset oppilaan- ja opinto-ohjauksen opettajat joutuvat kamppailemaan aiempaa suuremman vastuun ja työmäärän kanssa ilman lisäresursseja, eikä tilanne käytännössä parane.

Siksi on välttämätöntä, että näiden kannatettavien esitysten lisäksi lain perusteluihin lisätään, että yhden oppilaanohjaajan ja opinto-ohjaajan vastuulle suositellaan vähemmän kuin 200 ohjattavaa, jotta voidaan toteuttaa voimassa olevat oppilaanohjausta ja opinto-ohjausta koskevat velvoitteet sekä nyt säädettävät uudet velvoitteet. Perusteluissa on tuotava esille, että mitä vähemmän ohjattavia yhdellä opinto-ohjaajalla on, sitä yksilöllisemmin ja laadukkaammin ohjaus on mahdollista toteuttaa.

Uusien oppilaanohjauksen ja opinto-ohjauksen säännösten perusteluissa on myös tuotava esille, että nämä uudet velvoitteet edellyttävät uusien oppilaanohjaajien ja opinto-ohjaajien palkkaamista. Uudet säännökset on otettava myös huomioon oppilaan- ja opinto-ohjaajien palvelussuhteiden ehdoista neuvoteltaessa.

Perusopetuksessa on laatukriteerit, joissa todetaan, että suositeltava enimmäisoppilasmäärä yhtä opinto-ohjaajaa kohtaan perusopetuksen yläluokilla on 250. Hyvän ohjauksen kriteerit perusopetukseen, lukiokoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen eivät vastaavaa mitoitussuosituksella sisällä. Tätä hyvän ohjauksen kriteeristöä on päivitettävä vuoden 2021 aikana siten, että sinne kirjataan enimmäismääräksi alle 200 oppijaa yhdelle oppilaanohjaajalle tai opinto-ohjaajalle.

Ammatillisessa ja lukio koulutuksessa oppivelvollisella on oltava yhdenvertainen oikeus opetukseen

Oppivelvollisten oikeutta opetukseen riippumatta siitä, suorittaako oppivelvollisuutta lukiossa vai ammatillisessa oppilaitoksessa, on yhdenvertaistettava. Nyt lukioasetus määrää, että opetusta annetaan nuorille tarkoitetussa lukiokoulutuksessa keskimäärin 14 tuntia 15 minuuttia opintopistettä kohden. Ammatillisessa koulutuksessa opiskelijalle ei ole säädetty vastaavaa oikeutta.

9.6.2020

Lakia ammatillisesta koulutuksesta on täsmennettävä siten, että sen 44 §:ään lisätään uusi momentti, jossa säädetään oppivelvolliselle oikeus saada opetusta 22 tuntia osaamispistettä kohden. Tästä tuntimäärästä voitaisiin poiketa, jos oppivelvollinen osoittaisi, että hänellä on aiemmin hankittua osaamista asiasta tai että hän tarvitsee jostain syystä enemmän opetusta. Nyt opiskelijoiden saama opetusmäärä vaihtelee merkittävästi koulutuksen järjestäjien kesken, koska ei ole olemassa valtakunnallista keskiarvoa, johon opiskelijan tarvitsemaa opetusmäärää voitaisi suhteuttaa. Opiskelijoiden HOKS:ia ei laadita opiskelijan tarvitseman opetuksen mukaisesti, vaan koulutuksen järjestäjän kulloiseenkin opintokokonaisuuteen kohdistamien resurssien perusteella.

Perusteluiden mukaan koulutuksen järjestäjän tulisi keskeyttämistilanteessa tarkistaa oppivelvollisen saaman opetuksen ja tukitoimien riittävyys. Tämä on tärkeä kirjaus ja ehdottomasti kannatettavaa. Esitämme sen kirjaamista lakiin, jotta se käytännössä myös tehdään. Opetuksen ja tukitoimien riittävyttä pitäisi arvioida säännöllisesti kaikkien opiskelijoiden osalta. Perusteluihin on täsmennettävä, miten riittävyttä arvioidaan: kysytäänkö asiaa opiskelijalta ja opettajalta vai mihin arvio perustetaan.

Oppilaan oikeuden tukiopetukseen ja osa-aikaiseen erityisopetukseen heti tuen tarpeen ilmetessä on jatkuttava myös toisella asteella

Oppivelvollisuus tuo oppilaitoksiin lisää opiskelijoita, joilla on tarve saada tukea. Pidämme oppivelvollisuudesta säädettäessä tärkeänä sitä, että samalla yhtenäistetään oppivelvollisten oikeus tukeen. Nyt tuen käsitteistö ja opiskelijan oikeus tukeen eroavat riippuen siitä, missä oppija opiskelee. Selvitysten mukaan erityisesti koulutuksen ulkopuolelle jääneillä opintojen keskeyttämisen syinä painottuvat heikko opintomenestys, jälkeen jääminen opinnoissa ja opintoihin saadun tuen puute. Nyt lakiluonnos ei sisällä näihin toimenpiteitä.

Peruskoulussa osa-aikaista erityisopetusta lukuvuonna 2017–2018 saaneista 122 900 oppilaasta yli puolet sai osa-aikaista erityisopetusta yleisenä tukena. Perusopetuksen oppilaista tehostettua tukea sai 59 700 eli 10,6 prosenttia 2018. Tehostettua tukea saaneista oppilaista 74 prosentilla tukeen sisältyi osa-aikaista erityisopetusta, 55 prosentilla tukiopetusta ja 39 prosentilla avustaja- ja/tai tulkitsemispalveluja.

Ammatillisen koulutuksen lainsäädäntö ei tunne tukiopetusta eikä osa-aikaista erityisopetusta, vaikka pääosa peruskoulun yleisen ja tehostetun tuen osa-aikaista erityisopetusta tarvinneista oppilaista jatkaa opintojaan nimenomaan ammatillisessa oppilaitoksessa.

Lain mukaan vain opiskelijalla, jolle tehdään erityisen tuen päätös, on oikeus saada suunnitelmallista pedagogista tukea sekä erityisiä opetus- ja opiskelujärjestelyitä oppimisen ja opiskelunsa tueksi. Muille opiskelijoille ei ole säädetty oikeutta tukeen. Koulutuksen järjestäjä voi toki järjestää haluamaansa tukea, mutta velvollisuutta siihen ei ole.

OAJ:n kyselyssä 2019 ammatillisen koulutuksen opettajille puolet vastaajista totesi, etteivät muut kuin erityisellä tuella opiskelevat opiskelijat saaneet riittävästi tukea opinnoissa pärjäämiseen. Kaksi kolmesta opettajasta oli sitä mieltä, että oman oppilaitoksen erityisopettajaresurssit eivät ole riittävät. Kun opettajilta kysyttiin, minkälaista tukea he saavat

9.6.2020

erityistä tukea tarvitsevien opiskelijoiden opetukseen, noin neljännes vastasi, etteivät he saa minkäänlaista tukea tai että resursseja tukeen ei ole riittävästi.

Lukiolakia uudistettaessa säädettiin oikeudesta erityisopetukseen, joka vastaa osa-aikaista erityisopetusta, mutta termi on toinen. Tämä oikeus tulee voimaan 1.8.2021. Tukiopetusta ei kuitenkaan lukiolakikaan tunne, vaikka sielläkin opiskelija voi jäädä tilapäisesti jälkeen opinnoissa vastaavasti kuin perusopetuksessa. Tukiopetusta voidaan antaa, mutta ilman selkeitä säännöksiä tuki riippuu täysin koulutuksen järjestäjästä.

Uusi laki tutkintoon valmentavasta koulutuksesta, jonka opiskelijat ovat mitä suurimmalla todennäköisyydellä olleet peruskoulussa joko tehostetussa tai erityisessä tuessa, ei myöskään tunne tukiopetusta tai osa-aikaista erityisopetusta. Laki säätää vain erityisestä/vaativasta erityisestä tuesta, jota opiskelija saa hänelle tehdyn päätöksen mukaisesti. Tämä heikentää aiemmin lisäopetuksessa ja lukion valmistavassa koulutuksessa olleiden opiskelijoiden oikeuksia tukeen. Lisäopetuksessa oppilaalla on esimerkiksi ollut oikeus perusopetuksen kolmiportaiseen tukeen ja näin ollen tukiopetukseen ja osa-aikaiseen erityisopetukseen. Jatkossa tätä oikeutta ei enää olisi.

Pidämmekin välttämättömänä, että ammatilliseen-, lukio- sekä tutkintoon valmentavaan koulutukseen lisätään opiskelijoille oikeus tukiopetukseen. Lisäksi ammatilliseen ja tutkintoon valmentavaan koulutukseen on säädettävä opiskelijoille oikeus osa-aikaiseen erityisopetukseen heti tuen tarpeen ilmetessä.

Lisäksi esitämme, että tutkintoon valmentavassa koulutuksessa erityisestä tuesta säädettäisiin vastaavasti kuin vaativasta erityisestä tuesta eli että sitä järjestettäisiin ammatillisissa oppilaitoksissa. Lukioissa ei ole erityistä tukea, eikä tämän koulutuksen järjestäminen saa olla lukioille vähemmän houkuttavaa tällaisen uuden veloitteen takia.

Esimiehellä ja opettajalla on oltava oikeus saada tieto salassapidon estämättä oppivelvollisen tuen tarpeesta

Kun oppivelvollisuus ulottuu toiselle asteelle, on sinne säädettävä esimiehille ja opettajille vastaava oikeus saada salassapidon estämättä kaikki opetuksen järjestämisen kannalta välttämättömät tiedot opiskelijasta kuin perusopetuksessa rehtorilla ja opettajilla on. Tämä tarkoittaa muun muassa tietoja oppilaan tuesta ja perusopetuksessa olleita tuen asiakirjoja, jotka opiskelijalla on ollut yhdeksännen vuosiluokan päätyessä. Niiden siirtämiseen koulutuksen järjestäjälle on jo nyt velvoite, mutta esimiehille ja opettajille ei ole säädetty oikeutta saada niistä tietoa.

Sosiaalitoimen ja lastensuojelun vastuuta oppivelvollisen ja huoltajan tukemisessa selkeytettävä, kun oppivelvollinen ei osallistu opetukseen

Oppivelvollisen huoltajan tai muun laillisen edustajan on huolehdittava siitä, että oppivelvollisuus tulee suoritettua. Opetushallituksen tilaaman raportin mukaan jo peruskoulujen yläkouluikäisiä koulupudokkaita on vähintään 4 000. He ovat oppilaita, jotka

9.6.2020

eivät käy koulua. Kouluissa on nähty, että pudokkaiden määrä on selvästi lisääntynyt joka puolella maata.

Tähän haasteeseen tarvitaan pelkän huoltajan valvontavastuun lisäksi selkeämpää valtakunnallista toimintamallia siitä, miten kouluakäymättömyyteen eli oppivelvollisuuden suorittamattomuuteen pitäisi puuttua. Opettaja, opinto-ohjaaja sekä opiskeluhoillon ammattihenkilöt koettavat nyt yhdessä huoltajien kanssa löytää ratkaisuja. Valtakunnallisesti on kuitenkin isoja eroja siinä, milloin puuttuminen aloitetaan ja miten sitä toteutetaan. Esityksessä säädetään, että kuukauden poissaolo riittää oppilaan erottamiseen oppilaitoksesta. Esitykseen kuitenkin ei sisälly minkäänlaisia kirjauksia siitä, että sosiaalitoimella ja lastensuojelulla olisi velvoite tukea huoltajaa lapsensa oppivelvollisuuden suorittamisessa, vaikka kyseessä on todennäköisesti tilanne, jossa huoltajalla on vaikeuksia tämän tehtävän ja kasvatuksellisen vastuunsa hoitamisessa. Pidämme tätä puutteena ja esitämme luonnosta täydennettäväksi tältä osin.

Lisäksi esitämme, että säädetään nimenomainen velvoite viranomaisten väliseen yhteistyöhön, jos koulun tai oppilaitoksen keinoin yhdessä opiskeluhoillon ja kodin kanssa ei ole saatu tilannetta ratkaistua ja lasta tai nuorta kouluun tai oppilaitokseen. Tällöin sosiaalitoimella sekä lastensuojelulla pitäisi olla velvollisuus selvittää oppivelvollisen ja huoltajan tilanne sekä tukea asuinkuntaa oppivelvolliselle sopivan opiskelupaikan tai tukimuodon löytämisessä.

Oppivelvollisuuslain 12 §:n perusteluissa voisi myös ottaa huomioon, että huoltaja saattaa asua eri paikkakunnalla oppivelvollisen kanssa. Tämän vuoksi huoltajan mahdollisuus varmistaa, että oppivelvollisuus toteutuu, edellyttää hyvää tiedonkulkua koulun tai oppilaitoksen ja huoltajan välillä oppivelvollisen opinnoissa esiintyvistä vaikeuksista. Perusteluiden kirjaus, jonka mukaan yksittäisistä aiheettomista poissaoloista tai opintosuunnitelmasta poikkeamisesta ei tarvitsisi vielä ilmoittaa huoltajalle, vaan ilmoitusvelvollisuus perustuisi kokonaisharkintaan siitä, edistyvätkö oppivelvollisen opinnot siten kuin asianomaista koulutusta koskevassa laissa säädetään, on tästä näkökulmasta katsoen haasteellinen. Varsinkin, kun opiskelija voidaan katsoa eronneeksi jo kuukauden luvattoman poissaolon jälkeen.

Oppimateriaalien ja -välineiden hankinnat tehtävä yhdessä opettajien kanssa, mutta opettajan työnkuvaan ei kuulu oppimateriaalin valmistaminen työnantajan käyttöön

Oppimateriaalien maksuttomuus ei saa vaarantaa oppimateriaalien laatua eikä opettajien pedagogista vapautta käyttää opiskelijalle kulloinkin sopivinta materiaalia. Esitykseen on lisättävä säännös, jossa säädetään koulutuksen järjestäjälle velvollisuus suunnitella oppimateriaalihankinnat yhteistyössä opettajien kanssa sekä velvollisuus kuulla opetushenkilöstöä ennen oppimateriaalien sekä työvälineiden, -asujen ja -aineiden hankkimispäätöstä tai päätöstä siitä, miten ne saatetaan opiskelijoiden käyttöön ja miten niitä oppilaitoksessa käsitellään.

9.6.2020

Edellytämme, että esityksessä myös säädetään, ettei opettajan työnkuvaan kuulu oppimateriaalien tekeminen muille. Perusteluissa on tuotava esille, että opettajan koulutukseen ei sisälly oppimateriaalien tekemiseen liittyvää koulutusta, koska se ei kuulu opettajan työhön. Tämä on tärkeää siksi, ettei koulutuksen järjestäjä jatkossa siirry sellaiseen käytäntöön, jossa opettajan pitäisi itse tehdä ja hankkia käyttämänsä oppimateriaalit sen sijaan, että koulutuksen järjestäjä hankkii ne kustantajilta ja muista oppimateriaalia tuottavista lähteistä opettajan toiveita kuunnellen. Opiskelijoiden yhdenvertaisuus vaarantuu, mikäli lainsäädännössä ei suljeta pois sitä mahdollisuutta, että opetuksessa käytettävän oppimateriaalin tekeminen jää yksittäisen opettajan vastuulle. Koulutuksen järjestäjä vastaa siitä, että käytettävät oppimateriaalit ja -välineet ovat laadukkaita.

Esityksen perusteluista on myös käytävä ilmi, että jos työnantaja teettää opettajillaan oppimateriaalia yhteiseen käyttöön, on oppimateriaalin tekemisestä muille ja niihin liittyvistä tekijänoikeuksista sovittava kirjallisesti aina oppimateriaalikohtaisesti erikseen opettajan kanssa. Alalla ei vallitse työsuhteolettama, mikä on selkeästi todettava.

Lukioon on laadittava laatukriteerit vuoden 2021 aikana

Perusopetuksessa on kansalliset laatukriteerit. Ammatillisessa koulutuksessa edellytetään laadunhallintaa ja laatujärjestelmiä. Myös lukiokoulutukseen on laadittava laatukriteerit, jotta oppivelvollisten oikeus laadukkaaseen lukiokoulutukseen voidaan yhdenvertaisesti koko maassa turvata. Karvin julkaisussa (4:2017) todetaan, että "lukiokoulutuksen järjestäjän tueksi ei ole laadittu erillisiä laatukriteereitä" ja että "koulutuksen toimintaympäristö elää ja muuttuu, ja siten myös laadun kehittämiseen aletaan kiinnittää enemmän huomioita". Ministeriön on käynnistettävä lukioiden laatukriteerityö siten, että laatukriteerit ovat valmiit vuoden 2021 loppuun mennessä.

Lain edellyttämää riittävää määrää opettajan virkoja tai toimia on seurattava

Oppivelvollisuuslain perusteluissa on korostettava, että perusopetuslain 37 §, lukiolain 57 § ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 118 § velvoittavat siihen, että opetuksen ja koulutuksen järjestäjällä on riittävä määrä opettajan virkoja tai toimia. Tämä on ehdoton edellytys oppijoiden yhdenvertaisuuden ja laadukkaan sekä oppijoiden edun mukaisesti järjestetyn opetuksen näkökulmasta. Koska kyllään ei nyt ole tietoa, mikä määrä opettajia suhteessa oppijamäärään ja oppijoille annettavaan opetukseen kullakin opetuksen ja koulutuksen järjestäjällä on, tarvitaan asiaan muutos. Valtioneuvostolla ja opetus- ja kulttuuriministeriöllä on oltava tieto siitä, mikä vallitseva tilanne on. Vain näin ne voivat arvioida sitä, onko koulutuksen järjestäjien toimintaedellytykset tältä osin sellaiset, mitä järjestämisluvan saaminen esimerkiksi lukio- tai ammatillisen koulutuksen osalta edellyttää.

Kansallinen seuranta voidaan järjestää esimerkiksi siten, että kelpoisten opettajien määrää suhteessa oppijoille annettavan opetuksen määrään sekä oppijoiden määrään arvioidaan kahden vuoden välein osana peruspalveluiden arviointia perusopetuksen ja toisen asteen osalta. Tiedot ovat saatavissa suoraan opetuksen ja koulutuksen järjestäjien järjestelmistä, joten toimenpide ei aiheuta lisäkustannuksia.

9.6.2020

Opiskelijan opetuskin suunniteltava henkilökohtaisessa opiskelusuunnitelmassa

Laissa tutkintoon valmentavasta koulutuksesta on 12 §:n ensimmäiseen momenttiin lisättävä sana opetus seuraavaan lauseeseen:” Lisäksi suunnitelmaan kirjataan opiskelijan *opetusta*, ohjausta ja tukea koskevat tiedot.” Opiskelijalle on säädetty erikseen lain 17 §:ssä oikeus saada opetusta ja myös sen on oltava osa opiskelijan henkilökohtaista opiskelusuunnitelmaa. 17 §:n perusteluissa hyvin todetaan, että ”opiskelijan henkilökohtainen opiskelusuunnitelma tulisi rakentaa siten, että opiskelija saisi viikossa keskimäärin 29 tuntia opetusta ja ohjausta henkilökohtaisten tavoitteidensa ja valmiuksiensa mukaisesti.” Siksi opetusta-sanaa ei voida jättää pois lain 12 §:stä eikä sen perusteluista. Kyseistä koulutusta käyvät opiskelijat tarvitsevat erityisesti opettajan opetusta.

Jokaisella opiskelijalla oikeus saada opettajan antama arviointi

Arvioinnin voisi esityksen 13 §:n mukaan toteuttaa opettajan sijaan myös erityisestä syystä muu koulutuksen järjestäjän edustaja, joka kuuluu opetushenkilöstöön, mutta ei välttämättä täytä opettajan kelpoisuusvaatimuksia, mutta on osallistunut kyseisen koulutuksen osan opetuksen antamiseen ja jolla on arviointiin tarvittava riittävä osaaminen.

Pidämme hämmäntävänä sitä, että tutkintoon valmentavan koulutuksen lainsäädännön pohjaksi on selvästi otettu ammatillisen koulutuksen lainsäädäntö eikä perusopetuksen lisäopetuksen tai lukiokoulutuksen lainsäädäntöä. Ne säättävät täsmällisemmin opiskelijan oikeudesta muun muassa tulla arvioiduksi kelpoisen opettajan toimesta. Esitämme, että arviointiosuus säädetään niiden mukaisesti eli siten, että kunkin opintoon kuuluvan osion arvioinnista päättää opiskelijan opettaja tai, jos opettajia on useita, opettajat yhdessä.

Mikäli muutosta ei tehdä, toteamme, että nyt perusteluista ei käy ilmi, mikä voisi olla tällainen erityinen syy, että tutkintoon valmentavassa koulutuksessa opiskelijaa ei arvioisi kelpoisuuden omaava opettaja. OAJ ei tunnista ainuttakaan syytä, joka oikeuttaisi tällaiseen opiskelijoiden eriarvoistamiseen. Perusteluista ei käy myöskään ilmi, miten tällainen henkilö, joka ei ole opettaja, voisi kuulua opetushenkilöstöön. Perusteluita on täsmennettävä näiltä osin.

Jos tässä on tarkoitettu tilannetta, jossa opettajan virassa tai toimessa on määräaikaaisesti ei kelpoinen henkilö sen johdosta, että ei ole saatu kelpoista opettajaa, ei tällaisesta ole tarpeen tässä säätää. Asiasta on säädetty jo kelpoisuusasetuksessa ja muussa lainsäädännössä.

9.6.2020

Voimaantumalon tapahduuava ennen 1.1.2022

Aiemmissa lakiluonnoksissa oli säädeu, eua oppivelvollisuuslaki tulisi voimaan 1.1.2021. Nyu pykäläluonnoksessa ei ole otettu kantaa lain voimaantumalon, muua lain yleisessä perusteluosuudessa todeaan, eua ”Oppivelvollisuuslaki ja siihen liiuvä muu muuokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2021.”

OAJ esittää, eua oppivelvollisuus lakipaketti tulee kokonaisuutena voimaan 1.1.2022. Tämä antaa perusopetuksen sekä toisen asteen koulutuksen järjestäjille mahdollisuuden myös vallitsevan koronatilanteen selvittämiseen ennen uutta uudistusta.

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ

Olli Luukkainen
puheenjohtaja

Nina Lahtinen
koulutuspoliikan päällikkö