

Asia: VN/17576/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi oppivelvollisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Yleistä

Opetushallitus pitää hyvänä, että oppivelvollisuuslakiin ja siihen liittyviin lakeihin tehdään tarkennuksia, jotta lakien soveltaminen ja tulkinta koulutustoimijoiden käytännön työssä helpottuu. On tärkeitä, että toimeenpanoa edelleen seurataan ja tehdään jatkossakin tarvittavia tarkennuksia lainsäädäntöön.

Vakinaisen asumisen määrittely

Opetushallitus nostaa esille, että oppivelvollisuuslain 2 §:n muutosehdotus siitä, että lapsi katsotaan Suomessa vakinaisesti asuvaksi, jos hänellä on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta ja hänen maassa oleskelunsa peruste on muu kuin opiskelu tuo oppivelvollisuuden määritelmään jälleen uuden huomioitavan seikan määritettäessä oppijaa oppivelvolliseksi. Tällä hetkellä vakinaisesti asumista on voitu määrittää virallisen kotikuntatiedon perusteella, mikä on viranomaisten rekistereistä saatava tieto. Opetushallitus kiinnittää huomiota siihen, että koska oppivelvollisuuden määrittämistä ei määritetä kenenkään tehtäväksi missään laissa, on tämä aiheuttanut epäselvyyttä käytännössä. Laki ei suoraan osoita, kuka oppivelvolliseksi määrittämisen tekee, milloin ja tuleeko määritelmää uudelleen tarkastaa missään vaiheessa, sillä oppivelvollisuuden määritelmä voi olla muuttuva. Oppivelvolliseksi määrittäminen tapahtuu tällä hetkellä käytännössä välillisesti tallennettaessa tietoja Oppivelvollisuusrekisteriin tai Opetuksen ja koulutuksen valtakunnalliseen tietovarantoon, mutta myös käytännön toimissa, kun määritetään, tulisiko oppijalle esimerkiksi osoittaa opiskelupaikka asuinkunnan toimesta.

Oppivelvollisuuden sitominen Suomessa vakinaisesti asumiseen tarkoittaa myös sitä, että oppivelvollisuuden määritelmä ei ole pysyvä, vaan se voi muuttua aina oppijan asuinpaikasta ja virallisesta kotikunnasta tai maahantulon perusteesta riippuen. Näissä tilanteissa, kun oppijan oppivelvollisuuden määritelmä muuttuu, olisi hyvä myös säätää oppivelvollisuusrekisterin tietojen säilyttämisestä ja poistamisesta. Oppivelvollisuusrekisterin tietojen säilyttäminen on sidottu oppijan oikeuden päättymiseen maksuttoman koulutuksen osalta. Teknisesti oppijoista voidaan päätellä oppijoiden maksuttoman koulutuksen oikeuden päätyminen, mutta ei niiden oppijoiden kohdalla, joiden oppivelvollisuus päättyy maassa olemisen syistä tai ulkomailla suoritettujen tutkintojen takia.

Mikäli ehdotettu muutos maassaolon perusteista lisätään oppivelvollisuuslakiin, olisi hyvä täsmentää myös niitä tilanteita, jolloin ei saada tarvittavia asiakirjoja oppijalta tai kotikuntatieto ei ole päivittynyt Digi- ja väestötietoviraston järjestelmiin siten kuin sen kuuluisi olla. Opetus- ja kulttuuriministeriöstä on ohjeistettu oppivelvollisuuslain tulkinnan osalta aiemmin siten, että mikäli asuinkunta tietää, että oppivelvollinen tosiasiallisesti on muuttanut ulkomaille,

mutta oppivelvollinen ei ole tehnyt muuttoilmoitusta tai hakenut oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämistä, kunta toimii tiedossa olevien

tosiasiallisten olosuhteiden mukaan. Näissä tilanteissa epäselvyyttä aiheuttaa virallisen tiedon ja kunnan saaman tiedon ristiriitaisuus ja mahdollisuus vaikuttaa oppijasta tallennettaviin tietoihin oppivelvollisuusrekisteriin tai opetuksen ja koulutuksen valtakunnalliseen tietovarantoon. Opetushallituksen näkemyksen mukaan laissa tulisi määrittää selkeästi taho, joka näissä tilanteissa tulkitsee, ettei oppija ole enää oppivelvollinen sekä tulisiko tämän tiedon vaikuttaa oppivelvollisuusrekisterissä oleviin tietoihin ja niiden säilyttämiseen.

17-vuotiaiden oppivelvollisten asema ja opiskelijan eronneeksi katsominen

On kannatettavaa, että myös lasten perusopetus voidaan katsoa oppivelvollisuuden suorittamistavaksi, sillä aikuisten perusopetuksen suorittamismahdollisuudet ovat eri puolilla maata vaihtelevat, eikä kunnilla ole velvollisuutta aikuisten perusopetuksen järjestämiseen. Aikuisten

perusopetuksessa ei myöskään ole tarjolla lasten perusopetuksen kaltaisia opiskelun tuen järjestelyjä. Lisäys sujuvoittaa niiden 17 vuotta täyttäneiden

oppivelvollisten ohjaamista, joilla ei vielä ole perusopetuksen päättötodistusta. Muutos on kannatettavaa myös myöhään maahan tulleiden 17-vuotiaiden

näkökulmasta.

Huomionarvoista kuitenkin on, ettei oppijan eronneeksi katsomisesta määritetä missään laissa niiden 17-vuotiaiden osalta, jotka jatkavat oppivelvollisuuttaan

perusopetukseen osallistumalla. Tämä voi aiheuttaa lain tulkinnan haastavuutta käytännössä, jos 17-vuotias oppija ei enää ilmestyisikään sovitusta poiketen

perusopetusta tarjoavaan oppilaitokseen. Perusopetuslaissa ei säädetä eronneeksi katsomisesta lasten perusopetuksessa, vaan ainoastaan aikuisten

perusopetuksen osalta. Asiasta olisi tarpeen säätää perusopetuslaissa.

Eronneeksi katsomisesta ei säädetä myöskään oppivelvollisuuslain 13 §:ssä, jossa viitataan oppivelvollisuuslain 4 §:ssä tarkoitettuihin koulutuksiin. Lain 4 §:ssä ei ole määritetty lasten perusopetusta oppivelvollisuuden suorittamiseen kelpaavaksi. Kyseisessä pykälässä säädetään ainoastaan aikuisten perusopetuksesta sekä viitataan 5 §:ään vain vapaan sivistystyön osalta. Ottaen huomioon, että 5 §:ään on ehdotettu muutosta, tulisi myös 4 §:ää tarkentaa

siten, että myös siinä viitattaisiin mahdollisuuteen jatkaa lasten perusopetuksessa 17-vuotta täytettyään.

Opetushallitus toteaa, että ehdotettu säännösmuutos ei sisällä opetuksen järjestäjälle velvollisuutta järjestää opetusta 17-vuotta täyttäneelle, eikä

subjektiivista oikeutta oppijalle em. opetukseen. Opetushallituksen näkemyksen mukaan opetuksen järjestäjien velvollisuutta tarjota mahdollisuus opetuksen

jatkamiseen 17-vuotiaana lasten perusopetuksessa tulisi vielä harkita.

Opiskelupaikan osoittaminen

Oppivelvollisuuslaissa säädetään menettelyistä, joilla soveltuva opiskelupaikka oppivelvolliselle osoitetaan. Opiskelupaikan osoittamisessa on otettava

huomioon alueen koulutustarjonta, oppivelvollisen kodin ja oppilaitoksen välinen etäisyys ja kulkuyhteydet, erityisen tuen tai vaativan erityisen tuen tarve sekä oppivelvollisen henkilökohtaiset toiveet.

Opetushallitus huomauttaa, että henkilökohtaisten toiveiden huomioon ottaminen on koulutustoimijoille ja ohjaukselle haastavaa silloin, kun kyse on

vaativan erityisen tuen piirissä olevista oppivelvollisista. Tässä yhteydessä olisi toiveiden ohella hyvä korostaa oppivelvollisen tarpeita ja valmiuksia.

Opetushallitus esittää, että tulkinnan selventämiseksi säännöksen sanamuotoa on tarpeen tarkentaa.

Oikeus maksuttomaan koulutukseen

Opetushallitus kannattaa ehdotusta maksuttoman koulutuksen pidentämisestä vain hakemuksesta. Opetushallitus kiinnittää huomiota siihen, että nykyinen ja

ehdotettu lainsäädäntö eivät määritä tahoja, jotka tekee päätöksen koulutuksen maksuttomuuden pidennyksestä silloin, kun henkilön ylioppilastutkinnon suoritus on kesken, mutta lukion oppimäärän tai ammatillisen tutkinnon suoritus on valmistunut tai onko kyseisessä tilanteessa enää mahdollista hakea

maksuttomuuden pidentämistä. Koulutuksen järjestäjä tallentaa tällä hetkellä opintojen maksuttomuuden pidennyksen opiskelijan opiskeluoikeuden tietoihin

Opetuksen ja koulutuksen valtakunnalliseen tietovarantoon ja pidennys tehdään teknisesti ennen koulutuksen päättymistä.

Oppivelvollisuuslain 16 §:n muutosehdotuksessa pyritään selkeyttämään koulutuksen maksuttomuuden määräytymistä useamman tutkinnon suorittamisen tilanteessa. Ne eivät perustu mihinkään varsinaiseen säädökseen, jolloin oppivelvollisuuslain muutoksen jälkeenkin jää avoimia tulkintakysymyksiä

useamman tutkinnon suorittamisen luonteesta ja oikeuden maksuttomaan koulutukseen loppumisesta.

Useampaa tutkintoa suorittavilta opiskelijoilta ei edellytetä ylioppilastutkinnon suoritukseen samanaikaisia lukio-opintoja, vaan he voivat hakeutua suoraan

suorittamaan ylioppilastutkintoa pelkän ammatillisen perustutkinnon pohjalta. Vaikka käytännössä suurin osa opiskelijoista opiskelee lukion kurseja

aineopintoina ammatillisen koulutuksen rinnalla, tämä ei ole edellytys ylioppilastutkinnon suorittamiselle.

Koska oikeus maksuttomaan koulutukseen ja sen päätyminen on sidottu lainsäädännössä joko toisen asteen tutkinnon tai useamman tutkinnon suorittamiseen, tulisi säädöksissä selkeyttää missä koulutusmuodoissa ja mikä taho määrittelee, milloin opiskelijan tavoitteena on useamman tutkinnon

suorittaminen ja kuinka useamman tutkinnon suorittamisen tavoitteesta mahdollisesti luovutaan.

Nykyinen ja ehdotettu säädöspohja useamman tutkinnon suorittamisesta ja maksuttomuuden päättymisestä voi asettaa opiskelijat eriarvoiseen asemaan

silloin, jos opiskelija jostakin syystä aloittaa seuraavan toisen asteen tutkinnon tai esimerkiksi ammatillisen tutkinnon osan opiskelun ennen 20 ikävuotta.

Esimerkiksi opiskelijan, jonka tavoitteena on ollut pelkkä ammatillinen perustutkinto, oikeus maksuttomaan koulutukseen päättyy heti kun perustutkinto on suoritettu. Jos kyseessä on useamman tutkinnon suorittaja, oikeus maksuttomuuteen ei pääty ennen kuin opiskelija on suorittanut sekä ammatillisen perustutkinnon että ylioppilastutkinnon. Nykylainsäädäntöä ja ehdotettua sääntelyä voidaan edelleen tulkita siten, että jos useampaa tutkintoa

suorittava opiskelija valmistuu ammatillisesta perustutkinnosta, mutta jättää jostain syystä kesken ylioppilastutkinnon kokeiden suorittamisen, hänen

oikeutensa maksuttomaan koulutukseen on edelleen voimassa ja hän voi aloittaa esimerkiksi toisen ammatillisen tutkinnon suorittamisen maksuttomasti. Sama lähtökohta pätee myös lukion oppimäärän opiskelijaan, joka saa lukion päättötodistuksen, mutta jättää ylioppilastutkinnon suorittamisen kesken.

Lainsäädännössä tulisikin selkeyttää maksuttomuuden laajuutta ja sitä, onko tarkoituksena rajata koulutuksen maksuttomuus lukion oppimäärän tai ammatillisen perustutkinnon suorittamisen jälkeen pelkästään ylioppilastutkinnon kokeiden suorittamiseen, sekä onko tarkoitus että ylioppilastutkinnon kokeiden suorittaminen tulisi olla aloitettu ammatillisen koulutuksen tai lukion oppimäärän opinto-oikeuden aikana, vai onko mahdollista suorittaa ylioppilastutkinto maksuttomasti, vaikka sen aloitus tapahtuisi varsinaisten opintojen jälkeen.

Toinen useamman tutkinnon suorittamisen sääntelemättömyyteen ja koulutuksen maksuttomuuteen liittyvä ongelmakohta ovat opiskelijoiden käytännössä suorittamat lukion aineopinnot ja niiden maksuttomuus. Lukion aineopinnot eivät ole oppivelvollisuuskoulutukseen kelpaava koulutusmuoto eli ne eivät ole maksuttomuuden piirissä, eivätkä myöskään edellytys ylioppilastutkinnon suorittamisella. Käytännössä opiskelijat kuitenkin opiskelevat aineopintoja lukiossa ammatillisen koulutuksen ohella ja opinnot ovat maksuttomia ammatillisen koulutuksen järjestäjän ja lukiokoulutuksen järjestäjän tekemän yhteistyösopimuksen myötä. Yleensä oppimateriaalikulut lukiolle korvaa ammatillisen koulutuksen järjestäjä. Tälle järjestelylle ei kuitenkaan ole olemassa

säädöspohjaa, vaan opiskelijan kulujen korvaaminen riippuu täysin koulutuksen järjestäjien välisistä sopimuksista. Monissa tilanteissa myös ammatillisen

koulutuksen tutkinto valmistuu, mutta opiskelija jatkaa silti edelleen lukion aineopintojen suorittamista samaan aikaan ylioppilastutkinnon kokeiden

suorittamisen ohella. Tällöin opiskelijalla ei ole enää varsinaista opinto-oikeutta missään oppivelvollisuuslain piiriin kuuluvassa koulutuksessa, eli lukion

aineopinnot muuttuvat opiskelijalle lähtökohtaisesti maksullisiksi. Opetushallitus ehdottaa lainsäädäntöä selkeyttäväksi tältä osin säätämällä useamman

tutkinnon suorittamisesta ja lukion aineopintojen suorittamisesta osana useamman tutkinnon suorittamista.

Lukiolain 35 §:n mukainen oikeus maksuttomaan ateriaan koskee myös aikuisille tarkoitettussa lukiokoulutuksessa olevia oppivelvollisia opiskelijoita.

Opetushallitus esittää harkittavaksi, tulisiko maksuttomuus ulottaa yhdenmukaisesti opetuksen maksuttomuuden kanssa 20 ikävuoteen saakka.

Tiedonsaantioikeus ja tietojen luovuttaminen ylioppilastutkintorekisteristä

Opetuksen ja koulutuksen järjestäjien Opetushallitukselle esittämien kysymysten perusteella laajennetun oppivelvollisuuden toimeenpanossa haasteita on

tuottanut muun muassa oppivelvollista koskevan relevantin tiedon siirtyminen perusopetuksesta toiselle asteelle sekä kuntaan, jolle ohjaus- ja valvontavastuu tietyissä tapauksissa siirtyy. On hyvä, että hallituksen esitysluonnoksessa korostetaan sitä, että perusopetuksen järjestäjän tulee yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa miettiä nuorelle parhaiten soveltuva koulutuspolku. Myös kuntien tiedonsaantioikeuksien parantaminen on kannatettava muutos, jotta katkoksia oppivelvollisten ohjaukseen ei pääsisi syntymään. Vastuun siirtymistilanteiden tulee olla sujuvia. Tämä koskee ennen kaikkea perusopetuksessa erityisen tuen päätöksen saaneita oppivelvollisia. Kaikkien osapuolten tiedonsaanti on keskeinen yhteistyötä mahdollistava ja siihen haastava mekanismi.

Opetushallitus kannattaa lisäystä ylioppilastutkinnon suorittamista koskevan tiedon luovuttamisesta Ylioppilastutkintorekisteristä Opetushallitukselle, mutta

huomauttaa samalla, että julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain ja tietosuoja-asetuksen periaatteina on ollut niin sanotusta tuplasääntelystä

luopuminen. Tiedon luovutuksen tulisi perustua aina viranomaisen toimintaa koskevissa säädöksissä määriteltyyn tiedonsaantioikeuteen sen sijaan, että

rekisterikohtaisissa luvuissa säädettäisiin erikseen, mille tahoille tietoja voidaan luovuttaa.

Opetushallitus ehdottaa, että oikeus saada tieto ylioppilastutkinnon suorittamisesta kirjattaisiin Oppivelvollisuusrekisteriä (laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä 884/2017) koskevaan lukuun

tiedonsaantioikeuden muodossa.

Kansanopistojen oppivelvollisuuskoulutus

Opetushallitus kannattaa ehdotettua lisäystä, joka koskee vapaasta sivistystyöstä annetun lain säännöstä oppivelvollisille suunnatun koulutuksen rahoituksen

yhteydessä oppilaitoksen ylläpitäjälle myönnettävästä oppimateriaalilisästä.

Oppivelvollisuuden laajentamisen yhteydessä kansanopistojen oppivelvollisille suunnatun koulutuksen valtionosuusrahoitus nostettiin 57 prosentista 100 prosenttiin, mutta uudistuksessa ei huomioitu erikseen kansanopistoille kyseisessä koulutuksessa aiheutuvia oppimateriaalikustannuksia. Tähän on

kiinnittänyt huomiota mm. valtiovarainvaliokunta mietinnössään (VaVM 36/2020).

Oppimateriaalilisänä esitetään yksikköhinnan lisäksi myönnettäväksi euromääräinen lisä opiskelijaviikkoa kohti. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta katsottuna on hyvä, että kansanopistojen oppivelvollisille suunnatun koulutuksen oppimateriaalilisän euromäärä on määritelty tasoltaan samaksi kuin ammatillisen

koulutuksen oppimateriaaleihin sekä työväliseisiin, -asuihin ja -aineisiin oppivelvollisuuden laajentamisen yhteydessä arvioitu lisämääräraha. Rahoituksen

riittävyttä kokonaisvaltaisesti tarkastellessa on kuitenkin syytä arvioida kriittisesti myös oppimateriaalilisän euromääräistä tasoa.

Hallituksen esitysluonnoksessa on laskettu korotettava euromäärä opiskelijaviikkoa kohden 20.9.2021 ilmoitettujen opiskelijoiden ja kyseisten kansanopistojen oppilaitoskohtaisten yksikköhintojen perusteella. Laskemisessa on käytetty uuden koulutuksen ensimmäisen lukuvuoden syyskuun

opiskelijamäärää (521 opiskelijaa). Tässä vaiheessa koulutusta on järjestänyt 31 kansanopistoa. Koulutusta tarjoavien kansanopistojen määrä on kasvamassa

41:een lukuvuoden 2022–23 aikana.

Esityksessä on myös määritelty, että kansanopistojen oppivelvollisille suunnatun koulutuksen oppimateriaalilisä myönnettäisiin kansanopistojen

oppivelvollisuuskoulutukseen oppivelvollisuuden laajentamisen yhteydessä alun perin osoitettujen lisämäärärahojen puitteissa.

Oppivelvollisuuden laajentamisen yhteydessä osoitettiin rahoitus kansanopistojen vapaan sivistystyön oppivelvollisille suunnattuihin koulutuksiin 650 opiskelijan enimmäismäärän mukaisesti (3,4 miljoonan euroa). Summaan ei sisältynyt rahoitusta oppimateriaalikustannuksien kattamiseksi. Opetushallitus katsoo, että oppimateriaalilisä olisi syytä määrittää alun perin rahoituksen laskemisen perusteena käytetyn 650 opiskelijan mukaisesti ja osoittaa varat oppimateriaalilisään kyseisen opiskelijamäärän perusteella aiemmin määritellyn 3,4 miljoonan euron lisäksi. Tämä mahdollistaisi opiskelijamäärän kasvun aiemmin määritellyn enimmäismäärään tulevana lukuvuotena.

Korhonen Olli
Opetushallitus