

Asia: VN/17576/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi oppivelvollisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Ylioppilastutkintolautakunta kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksen luonnoksesta.

1. On hyvä, että hallituksen esityksen luonnoksessa pyritään ratkaisemaan oppivelvollisuuden laajentamisen toimeenpanon yhteydessä havaittuja lainsäädännön tarkennustarpeita. Ylioppilastutkinnon maksuttomuuteen liittyvät tarkennukset ovat tarpeellisia, mutta ne kuvastavat sitä perustavaa laatua olevaa ongelmaa, että ylioppilastutkinnon maksuttomuuden päättymisen yritetään yhdistää opinto-oikeuksien maksuttomuuden päättymiseen. Ylioppilastutkinnon suorittaminen ei kuitenkaan liity suoraan opinto-oikeuden valmistumiseen, vaan on oma itsenäinen tutkinto.

Mahdollinen säädösperusta voisi olla, että jos ylioppilastutkinnon suorittaminen aloitetaan maksuttoman opinto-oikeuden aikana, olisi kokelaalla oikeus osallistua maksutta viiteen ensimmäiseen ylioppilastutkinnon kokeeseen.

Tämä yksinkertaistaisi huomattavasti lainsäädäntöä ja voisi olla kokonaistaloudellisesti edullisempaa, vaikka se tarkoittaisi joitakin uusia maksuttomia kokeita nykyäädöksiin nähden.

2. Ehdotuksen mukaan alle 18-vuotias henkilö, jonka oleskeluluvan perusteena on opiskelu, ei kuuluisi oppivelvollisuuden piiriin. Perusteluna on, että opiskelun takia Suomeen muuttaneiden henkilöiden opiskelu Suomessa halutaan pitää vapaaehtoisena.

Muutos tuo monimutkaisuutta maksuttoman koulutuksen ja sen myötä myös maksuttomien ylioppilastutkinnon kokeiden määrittämiseen, kun jatkossa perusteena ei riitä, että henkilöllä on kotikunta manner-Suomessa väestötietojärjestelmässä. Ehdotuksessa todetaan, että oppivelvollisuuslain soveltamisalan rajausta lisäisi jonkin verran koulutuksen järjestäjän selvittelytyötä ulkomaisten opiskelijoiden osalta.

Ehdotuksessa ei käy ilmi, onko lain tarkoituksena, että koulutuksen järjestäjillä olisi tiedonsaantioikeus Maahanmuuttoviraston rekisteritietoihin, vai pyytävätkö lukiot todistusta maassaolon perusteista kaikilta opiskelijoilta, jotka eivät ole Suomen kansalaisia. Vaikka rajauksen piirissä on vain pieni määrä opiskelijoita, aikuislukioidenkin pitäisi selvittää, ketkä opiskelijat eivät ole olleet oppivelvollisuuden piirissä, koska näillä opiskelijoilla ei ole oikeutta maksuttomiin materiaaleihin ja ylioppilastutkinnon kokeisiin. Esimerkiksi aikuislukioihin voi hakeutua henkilöitä, jotka ovat saaneet oleskeluluvan jossain muussa oppilaitoksessa opiskelun vuoksi, mutta henkilö jatkaakin opintonsa loppuun aikuislukiossa.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 20 § 2 mom. mukaan, jos viranomaisella on oikeus saada toisen viranomaisen tietovarannosta tehtäviensä hoitamista varten tietoja luotettavasti ja ajantasaisesti teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla, se ei saa vaatia asiakastaan esittämään tai toimittamaan tällaista todistusta tai otetta, ellei se ole välttämätöntä asian selvittämiseksi.

Lautakunnan mielestä selkeintä olisi, että laissa määritettäisiin oppivelvollisuusrekisterin tietolähteiksi tarvittavat oleskeluluvan perusteet sisältävät rekisterit ja tietojen luovutus toteutettaisiin rajapintojen avulla.

3. Ehdotuksen luvussa 4.2.2.3 todetaan, että Opetushallituksen Oppivelvollisuuden seuranta- ja valvontapalvelun (Valpas) ”päätelyn kautta ilmoitettava tieto maksuttomuudesta on kuitenkin vain suuntaa-antava”. Tällä viitataan siihen, ettei Valpas-palvelulla ole tietoa henkilön oleskeluoikeuden perusteesta. Valpas-palvelu on toteutettu oppivelvollisuusrekisterin tietojen perusteella. Rekisterin yhteisrekisterinpitäjiä ovat opetuksen ja koulutuksen järjestäjät, oppilaitosten ylläpitäjät, kunnat sekä Opetushallitus (L 884/2017, 11b § 1 mom.).

Ylioppilastutkintolautakunta arvioi ylioppilastutkinnon kokelaan oikeuden maksuttomiin ylioppilastutkinnon kokeisiin oppivelvollisuusrekisterin tiedon perusteella, eikä tietoja voida tässä suhteessa pitää ”vain suuntaa-antavina”, vaan niihin pitäisi voida luottaa.

4. Oppivelvollisuuslain 2 § muotoilussa voisi selkeyden vuoksi hyödyntää asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (16/2019) 5 § mukaista muotoilua, sillä pykälän tarkoituksena ei ole määritellä mitä tarkoittaa Suomessa vakinaisesti asuminen oppivelvollisuuslakia laajemmin.

5. Lautakunta kannattaa ehdotusta, että kaikki maksuttoman koulutuksen pidennykset käsitellään hakemuksesta, koska se selkeyttää lainsäädäntöä ja sen toimeenpanoa.

Ehdotuksen mukaan oppivelvollisuuslain 16 § olisi edelleen muotoiltu niin, että maksuttomuuden pidentämisestä päättää se koulutuksen järjestäjä, jonka koulutusohjelmaan henkilöllä on voimassa oleva opinto-oikeus. Kokelaalla voi kuitenkin olla lainsäädännön mukainen oikeus maksuttomiin ylioppilastutkinnon kokeisiin, vaikka hänellä ei ole voimassa olevaa opinto-oikeutta. Ongelmallinen tilanne syntyy esimerkiksi, kun henkilö aloittaa ylioppilastutkinnon suorittamisen ammatillisen perustutkinnon tai lukion oppimäärän suorittamisen yhteydessä, valmistuu opinnoista ja ylioppilastutkinto on edelleen kesken. Tällaisessa tilanteessa henkilöllä ei ole enää koulutuksen järjestäjää, joka voisi myöntää hänelle maksuttomuuden pidennystä, joka vaikuttaisi ylioppilastutkinnon kokeiden maksuttomaan suorittamiseen.

Lainsäädännössä tulisi määrittää taho, jolla on toimivaltaa ja velvollisuus tällaisessa tilanteessa käsitellä henkilön maksuttomuuteen liittyvä pidennyshakemus. Ilman tätä määrittelyä ei löydy tahoja, joka voisi käsitellä hakemuksen ja merkitä sen perusteella pidennyksen oppivelvollisuusrekisteriin. Luonteva vaihtoehto tahoksi on opiskelijan edellinen koulutuksen järjestäjä. Koulutuksen järjestäjän pitäisi voida merkitä rekisteritietoihin pidennys, vaikka henkilöllä ei ole voimassa olevaa opinto-oikeutta.

Jos tarkoituksena on, että henkilö ei voi saada pidennystä pelkän ylioppilastutkinnon takia, tulisi tämä tuoda selkeästi esiin pykälässä tai sen perusteluissa (ks. myös kohta 10).

6. Lautakunta pitää hyvänä, että ehdotuksessa pyritään selkeyttämään kahden tutkinnon maksuttoman suorittamisen perusteita. Ehdotuksessa oppivelvollisuuslain 16 § käytettäisiin kuitenkin edelleen kahden tutkinnon suorittamisesta epätarkoituksenmukaista muotoilua, jossa ammatillisen tutkinnon suorittaminen yhdistetään lukiokoulutuksen samanaikaiseen suorittamiseen.

Ylioppilastutkinnosta annetun lain (502/2019) 5 § 2 mom. mukaan ammatillista perustutkintoa suorittava henkilö voi osallistua ylioppilastutkintoon ollessaan vielä opiskelijana asianomaisessa perustutkintokoulutuksessa. Ylioppilastutkinnon suorittamisen voi aloittaa, kun ammatillisesta perustutkinnosta on suoritettu 90 osaamispistettä. Henkilön ei siis tarvitse millään tavalla osallistua lukiokoulutukseen, voidakseen osallistua opintojensa aikana ylioppilastutkintoon.

On myös syytä huomioida, että opiskelija ei voi olla samanaikaisesti kirjoilla rahoituslain mukaisena opiskelijana sekä ammatillisessa koulutuksessa ja lukiokoulutuksessa.

7. Lautakunta kiinnittää huomiota, että kahden tutkinnon suorittaja ei voi suorittaa lukion opintoja maksuttomasti toisin kuin perustelumuiotiossa kuvataan. Lukion aineopinnot eivät ole oppivelvollisuuslain 4 §:n mukaista koulutusta, eivätkä siten maksuttomuuden piirissä. Ammatillisen koulutuksen opiskelija voi kuitenkin saada lukio-opintoja maksuttomasti koulutuksen järjestäjien sopimuksen pohjalta.

Pykälän 16 ehdotettu muotoilu rajaa joiltakin kolmen tutkinnon suorittajilta mahdollisuutta maksuttomaan lukion oppimäärän suorittamiseen. Jos opiskelija suorittaa ensin ammatillisen perustutkinnon, hänen ylioppilastutkintonsa valmistuu heti, kun hän on suorittanut tutkinnossa vaadittavat viisi koetta. Tällöin myös oikeus maksuttomiin lukio-opintoihin päättyy.

8. Lautakunta katsoo, että 16 § 1 mom. pitäisi viitata ammatilliseen perustutkintoon ammatillisen tutkinnon sijaista. Vain ammatillinen perustutkinto oikeuttaa ylioppilastutkinnon suorittamiseen opintojen aikana.

9. Kahden ja kolmen tutkinnon suorittamiseen liittyvät muotoiluja tulisi vielä täsmentää. Mahdollinen muotoilu voisi olla esimerkiksi: ”Jos opiskelija on aloittanut ylioppilastutkinnon suorittamisen, kun hän on opiskelijana ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) mukaisessa ammatillisessa perustutkintokoulutuksessa, oikeus maksuttomaan koulutukseen päättyy, kun opiskelija on suorittanut ammatillisen perustutkinnon ja ylioppilastutkinnon, kuitenkin viimeistään sen kalenterivuoden lopussa, jolloin opiskelija täyttää 20 vuotta.” Tämä samanaikaisuus olisi lautakunnan käsityksen mukaan selvitettävissä rekisteritietojen pohjalta.

Muotoilu mahdollistaisi pääosalle kahden tutkinnon suorittajista ylioppilastutkinnon suorittamisen maksuttomasti.

10. Oppivelvollisuuslain 16 § 1 momentissa on hieman epäselvää, miksi nykyisessä ja ehdotetussa pykälässä viitataan momentin viimeisessä sivulauseessa uudestaan siihen, että oikeus maksuttomaan koulutukseen päättyy ”viimeistään sen kalenterivuoden lopussa, jolloin opiskelija täyttää 20 vuotta”. Asia on jo todettu momentin ensimmäisessä lauseessa.

Mahdollisesti on haluttu säätää siitä, että tilanteessa, jossa henkilön ammatillinen perustutkinto on valmistunut ennen kuin hän on täyttänyt 20 vuotta, hänen oikeutensa maksuttomaan ylioppilastutkintoon päättyy sen kalenterivuoden lopussa, jolloin hän täyttää 20 vuotta, eikä oikeutta ylioppilastutkinnon takia pidennetä, vaikka jokin pidentämisen lain 16 § 3 mom. mukaisista kriteereistä täytyisi.

Lautakunnan mielestä asia tulisi selventää hallituksen esityksen perusteluissa tai pykälän muotoilussa.

11. Lautakunta kannattaa ehdotusta, jolla selvennetään tiedonsaantioikeutta ylioppilastutkintorekisteristä ylioppilastutkinnon suorittamisesta. Tietoluovutuksen avulla toteutetaan oppivelvollisuusrekisterin lakisääteistä tehtävää.

Ehdotuksessa on kuitenkin määritetty tietojen vastaanottajaksi Opetushallitus. Luonnoksen perusteluiden mukaan tiedot ovat koulutuksen järjestäjien käytettävissä Valpas-palvelun kautta ja tiedot ovat tarpeellisia koulutuksen järjestäjien lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen. Voi herätä kysymys onko oppivelvollisuusrekisterin muilla yhteisrekisterinpitäjätahoilla oikeutta tietoon ja onko Opetushallituksella oikeutta yhdistää tietoja oppivelvollisuusrekisteriin. Muotoilu ei myöskään olisi yhdenmukainen pykälän ensimmäisen momentin kanssa.

Lautakuntaa katsoo, että selkeämpi muotoilu olisi, että tiedot luovutetaan oppivelvollisuusrekisteriin.

12. Opetus- ja kulttuuriministeriö lausui eduskunnan sivistysvaliokunnalle (EDK-2020-AK-335455), että ei ole estettä säätää oikeudesta maksuttomiin ylioppilastutkinnon kokeisiin toisin kuin oppivelvollisuuslain peruseriaatteen mukaisesti, esimerkiksi siten että jos ylioppilastutkintoon kokelaalla on 1.1./1.7. oikeus maksuttomiin kokeisiin, hänellä olisi oikeus maksuttomiin kokeisiin kevään/syksyn tutkintokaudella.

Lautakunta toivoo, että ylioppilastutkinnon kokeiden maksuttomuudesta säädettäisiin edellä esitetyn esimerkin mukaisesti, sillä se selkeyttäisi kokeiden maksuttomuuden määrittämistä. Vaihtoehtoisesti lautakunta toivoo, että säädöksissä selkeästi ilmenisi, että Ylioppilastutkintolautakunnalla on toimivalta päättää päivämäärästä, jonka mukaan maksuttomuus määräytyy.

13. Ylioppilastutkintolautakunta on tuonut esiin aiemmissa lausunnoissaan (OPH-1159-2020, EDK-2020-AK-330731) että lautakunnalle ei ole esitetty rahoitusta oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyviin tietojärjestelmien muutoksiin. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastasi huoleen lausunnollaan eduskunnan sivistysvaliokunnalle (EDK-2020-AK-335455) toteamalla, että tietojärjestelmämuutokset on tarkoitus toteuttaa toimintamenoihin suunnatun erillisrahoituksen kautta.

Tietojärjestelmämuutoksien erillisrahoitusta ei ole myönnetty tämän lausunnon antamisen hetkellä, eikä lautakunta ole aloittanut tietojärjestelmien muutostöitä suunnittelua lukuun ottamatta, vaikka laki on ollut voimassa jo kohta puoli vuotta.

Mikäli tietojärjestelmämuutokset joudutaan toteuttamaan lautakunnan muista toimintamäärärahoista tarkoittaa se, että tutkinnon kattavuuteen ja rakenteeseen joudutaan puuttumaan.

Tähkä Tiina
Ylioppilastutkintolautakunta

Vikberg Thomas
Opetushallitus - Ylioppilastutkintolautakunta